



Bruxelles, 24.7.2019.
COM(2019) 360 final

KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

**Prema boljoj provedbi EU-ova okvira za sprečavanje pranja novca i borbu protiv
financiranja terorizma**

KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

Prema boljoj provedbi EU-ova okvira za sprečavanje pranja novca i borbu protiv financiranja terorizma

I. UVOD

Rizici od pranja novca i financiranja terorizma i dalje su važan razlog za zabrinutost kad je riječ o integritetu financijskog sustava Unije i sigurnosti njezinih građana. Prema podacima Europol¹ za čak 0,7–1,28 % godišnjeg bruto domaćeg proizvoda Europske unije „utvrđena je uključenost u sumnjive financijske aktivnosti”². Borba protiv pranja novca i financiranja terorizma stoga je važan prioritet Unije i uvjet za ostvarivanje sigurnosne unije.

S vremenom je Unija razvila čvrst regulatorni okvir za sprečavanje pranja novca i financiranja terorizma, u skladu s međunarodnim standardima koje je donijela Stručna skupina za financijsko djelovanje. Regulatorni okvir mora pratiti sve veću integraciju financijskih tokova na unutarnjem tržištu, nove trendove, tehnološka postignuća i domišljatost počinitelja kaznenih djela koji nastoje iskoristiti sve nedostatke ili propuste u sustavu.

U ovoj se Komunikaciji daje sažetak nekoliko izvješća o pravnom okviru Unije za sprečavanje pranja novca i financiranja terorizma i njegovoj provedbi. Priloženi su joj Komisijina dvogodišnja nadnacionalna procjena rizika³ od pranja novca i financiranja terorizma s kojim se suočava unutarnje tržište Unije, ocjena nedavnih navodnih slučajeva pranja novca u kojima su sudjelovale kreditne institucije EU-a, izvješće o suradnji financijsko-obavještajnih jedinica⁴ i o međupovezanosti nacionalnih centraliziranih automatiziranih mehanizama država članica za bankovne račune⁵.

Zaključci iz ove Komunikacije i iz danas donesenih izvješća trebali bi biti polazište za raspravu o tome kako bi se okvir za sprečavanje pranja novca i borbu protiv financiranja terorizma mogao dodatno poboljšati te poslužiti kao temelj za daljnje rasprave s relevantnim dionicima.

II. KONTEKST: DOSADAŠNJI RAZVOJ PRAVNOG OKVIRA

Unija je posljednjih godina znatno ojačala svoj pravni okvir za sprečavanje pranja novca i financiranja terorizma. Četvrta direktiva o sprečavanju pranja novca⁶ donesena je u

¹ Europol je agencija EU-a za izvršavanje zakonodavstva, <https://www.europol.europa.eu/>

² Financijsko-obavještajna skupina Europol, izvješće „From suspicion to action” (Od sumnje do djelovanja), 2017.:

<https://www.europol.europa.eu/publications-documents/suspicion-to-action-converting-financial-intelligence-greater-operational-impact>

³ Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o procjeni rizika od pranja novca i financiranja terorizma koji utječu na unutarnje tržište i odnose se na prekogranične aktivnosti, COM(2019) 370 final.

⁴ Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o ocjeni okvira za suradnju među financijsko-obavještajnim jedinicama, COM(2019) 371 final.

⁵ Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o međupovezanosti nacionalnih centraliziranih automatiziranih mehanizama (središnji registri ili središnji elektronički sustavi za dohvat podataka) država članica za bankovne račune COM(2019) 372 final.

⁶ 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

svibnju 2015. i države članice morale su je prenijeti u nacionalno zakonodavstvo do lipnja 2017.⁷

Kao dio Akcijskog plana za jačanje borbe protiv financiranja terorizma donesenog u veljači 2016.⁸ te kao odgovor na otkrića iz travnja 2016. u slučaju „panamski dokumenti” u travnju 2018. donesena je Peta direktiva o sprečavanju pranja novca⁹, a države članice tu direktivu trebaju prenijeti u nacionalno zakonodavstvo do siječnja 2020. Tom se revizijom povećava transparentnost informacija o stvarnom vlasništvu, financijsko-obavještajnim jedinicama pruža širi pristup informacijama, poboljšava suradnja među nadzornim tijelima i reguliraju virtualne valute i kartice s unaprijed uplaćenim sredstvima kako bi se učinkovitije sprečavalo financiranje terorizma.

Kad je riječ o financijskom sektoru, nova pravila o razmjeni i širenju informacija trebala bi znatno poboljšati suradnju među bonitetnim nadzornicima i nadzornim tijelima za sprečavanje pranja novca/borbu protiv financiranja terorizma¹⁰ te ojačati ulogu Europskog nadzornog tijela za bankarstvo u osiguravanju usklađenosti s pravilima Unije i jačanju suradnje u pitanjima koja se odnose na sprečavanje pranja novca i borbu protiv financiranja terorizma.

Osim toga, Direktivom 2018/1673 o borbi protiv pranja novca kaznenopravnim sredstvima¹¹ nadopunjuje se taj preventivni okvir usklađivanjem definicije kaznenog djela pranja novca i povezanih sankcija. Direktiva je stupila na snagu u prosincu 2018., a države članice trebaju je prenijeti do prosinca 2020.

Direktivom 2019/1153 o olakšavanju uporabe financijskih i drugih informacija¹² dodatno se osnažuje kaznenopravni okvir ubrzavanjem pristupa tijela kaznenog progona financijskim informacijama i poboljšavanjem razmjene financijskih informacija između tijela kaznenog progona i financijsko-obavještajnih jedinica. Direktiva će stupiti na snagu u kolovozu 2019., a države članice trebaju je prenijeti do kolovoza 2021.

III. RIZICI OD PRANJA NOVCA I FINANCIRANJA TERORIZMA I PODRUČJA ZA POBOLJŠANJE

Nedavna poboljšanja zakonodavnog okvira ne znače da su sva pitanja riješena. Komisija danas objavljuje niz izvješća u kojima se procjenjuju rizici i utvrđuju područja za poboljšanje.

a) Procjena rizika koji utječu na Uniju

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.

⁷ Komisija ocjenjuje prenošenje Četvrte direktive o sprečavanju pranja novca te provjerava provode li se pravila u državama članicama. Komisija je pokrenula postupke zbog povrede protiv svih 28 država članica jer je na temelju priopćenja dobivenih od država članica ocijenila da ta Direktiva nije u potpunosti prenesena.

⁸ COM(2016) 50 final.

⁹ 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.

¹⁰ Direktiva (EU) 2019/878 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2019. o izmjeni Direktive 2013/36/EU u pogledu izuzetih subjekata, financijskih holdinga, mješovitih financijskih holdinga, primitaka, nadzornih mjera i ovlasti te mjera za očuvanje kapitala, SL L 150, 7.6.2019.

¹¹ Direktiva (EU) 2018/1673 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2018. o borbi protiv pranja novca kaznenopravnim sredstvima; PE/30/2018/REV/1; SL L 284, 12.11.2018., str. 22.–30.

¹² Direktiva (EU) 2019/1153 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2019. o utvrđivanju pravila kojima se olakšava uporaba financijskih i drugih informacija u svrhu sprečavanja, otkrivanja, istrage ili progona određenih kaznenih djela i stavljanju izvan snage Odluke Vijeća 2000/642/PUP, SL L 186, 11.7.2019.

Prvo, Komisija predstavlja **nadnacionalnu procjenu rizika** od pranja novca i financiranja terorizma koji utječu na unutarnje tržište Unije i odnose se na prekogranične aktivnosti, u skladu s člankom 6. Četvrte direktive o sprečavanju pranja novca. Njome se ažurira prva nadnacionalna procjena rizika prihvaćena 2017.¹³, a temelj su joj preporuke sudionicima uključenima u borbu protiv pranja novca i financiranja terorizma¹⁴.

Iz izvješća je vidljivo da su različiti sudionici proveli većinu preporuka iz prve nadnacionalne procjene rizika. Istodobno su i dalje prisutne neke horizontalne slabosti, osobito u pogledu anonimnih proizvoda, identifikacije stvarnih vlasnika i novih nereguliranih proizvoda kao što je virtualna imovina. Očekuje se da će se neke od tih slabosti pokušati otkloniti u okviru budućeg prenošenja Pete direktive o sprečavanju pranja novca, na primjer uključivanjem pružatelja usluga virtualnih valuta u područje primjene direktive te proširenjem i većom dostupnošću registara stvarnog vlasništva. Ostale horizontalne slabosti povezane s financijsko-obavještajnim jedinicama i financijskim nadzorom utvrđene su u izvješću Komisije o financijsko-obavještajnim jedinicama i izvješću Komisije o ocjeni nedavnih navodnih slučajeva pranja novca u kojima su sudjelovale kreditne institucije EU-a. U izvješću se za svaki sektor daju preporuke te će se usklađenost s tim preporukama ocijeniti u sljedećoj nadnacionalnoj procjeni rizika koja će se izraditi za dvije godine.

b) Područja za poboljšanje okvira EU-a za sprečavanje pranja novca i financiranja terorizma

U izvješću o **ocjeni nedavnih navodnih slučajeva pranja novca u kojima su sudjelovale kreditne institucije EU-a**¹⁵ navode se činjenice iz studija slučaja koje obuhvaćaju uzorak od deset poznatih slučajeva u kojima su sudjelovale kreditne institucije u razdoblju od 2012. do 2018. Ocjenjuje se uloga kreditnih institucija te ovlasti i mjere nadzornih tijela za sprečavanje pranja novca/borbu protiv financiranja terorizma i bonitetnih nadzornika. Izvješće je sastavljeno kao odgovor na zaključke Vijeća od 4. prosinca 2018. o akcijskom planu za sprečavanje pranja novca¹⁶ u kojima je Komisija pozvana da naknadno preispita nedavne navodne slučajeve pranja novca u kojima su sudjelovale kreditne institucije EU-a.

Analizom odabranih slučajeva otkriveni su znatni incidenti u kojima kreditne institucije nisu ispunile osnovne zahtjeve iz Direktive o sprečavanju pranja novca, kao što su procjena rizika, dubinska analiza stranaka te prijavljivanje sumnjivih transakcija i aktivnosti financijsko-obavještajnim jedinicama. U nekim su slučajevima nadzorna tijela uspjela preventivno utvrditi nedostatke u kreditnim institucijama i zahtijevati korektivne mjere, no u brojnim drugim slučajevima intervenirala su tek nakon što su ozbiljni rizici postali stvarnost ili kad su uočene učestale neispravnosti u pogledu usklađenosti i upravljanja. Kad je riječ o pravodobnosti i djelotvornosti naknadnih nadzornih mjera nametnutih kreditnim institucijama, bilo je velikih razlika. Nadzor na razini grupe iz

¹³ COM(2017) 340 final, 26.6.2017.

¹⁴ Procjena rizika povezanih s trećim zemljama koje predstavljaju znatnu prijetnju financijskom sustavu Unije i dalje je različit proces od nadnacionalne procjene rizika i provodi se delegiranim aktima Komisije u kojima se utvrđuju takve visokorizične treće zemlje. Postojeći popis visokorizičnih trećih zemalja utvrđen je Delegiranom uredbom Komisije (EU) 2016/1675 od 14. srpnja 2016. o dopuni Direktive (EU) 2015/849 Europskog parlamenta i Vijeća utvrđivanjem visokorizičnih trećih zemalja sa strateškim nedostacima, kako je zadnje izmijenjena Delegiranom uredbom (EU) 2018/1467 od 27. srpnja 2018. Nakon što je Vijeće odbilo Delegiranu uredbu koju je Komisija donijela 13. veljače 2019., a koja bi zamijenila trenutačni popis, Komisija surađuje s Europskim parlamentom i Vijećem na poboljšanoj metodologiji te je pojačala suradnju s relevantnim trećim zemljama i Stručnom skupinom za financijsko djelovanje (FATF).

¹⁵ Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o ocjeni nedavnih navodnih slučajeva pranja novca u kojima su sudjelovale kreditne institucije EU-a, COM(2019) 373 final.

¹⁶ <https://www.consilium.europa.eu/hr/press/press-releases/2018/12/04/money-laundering-council-adopts-conclusions-on-an-action-plan-for-enhanced-monitoring/>

perspektive sprečavanja pranja novca i borbe protiv financiranja terorizma u velikoj je mjeri bio manjkav. Regulatorna i nadzorna fragmentacija utjecala je na učinkovitost suradnje različitih sudionika na koje se to odnosi.

U izvješću o **financijsko-obavještajnim jedinicama**¹⁷ ocjenjuju se okvir za suradnju financijsko-obavještajnih jedinica s trećim zemljama te prepreke i mogućnosti za poboljšanje suradnje među financijsko-obavještajnim jedinicama u Europskoj uniji, uključujući mogućnost uspostave mehanizma za koordinaciju i potporu. Izvješće je objavljeno kao odgovor na pravnu obvezu Komisije u skladu s člankom 65. stavkom 2. Direktive o sprečavanju pranja novca.

Ocjena je pokazala da neke financijsko-obavještajne jedinice nisu ostvarile konstruktivan dijalog s obveznicima pružanjem kvalitetnih povratnih informacija o izvješćima o sumnjivim transakcijama. Kvaliteta izvješća obveznika bila bi bolja kad bi postojali predlošci za izvješćivanje. Nekoliko financijsko-obavještajnih jedinica ne poštuje u potpunosti obvezu razmjene informacija s drugim financijsko-obavještajnim jedinicama. Čini se da su učestale tehničke poteškoće u funkcioniranju mreže FIU.net važan čimbenik zbog kojeg je razmjena informacija među financijsko-obavještajnim jedinicama još složenija. S obzirom na to da razmjena informacija između financijsko-obavještajnih jedinica država članica i financijsko-obavještajnih jedinica trećih zemalja nije zakonski regulirana, došlo je do neusklađenog pristupa tim razmjenama. Potrebno je osigurati i usklađenost takvih razmjena s okvirom Unije za zaštitu podataka.

Konačno, izvješće o **međupovezanosti nacionalnih centraliziranih automatiziranih mehanizama država članica za bankovne račune**¹⁸ sastavljeno je kako bi se ispunila obveza iz članka 32.a stavka 5. Direktive o sprečavanju pranja novca kojim se od Komisije zahtijeva da procijeni uvjete i tehničke specifikacije te postupke za osiguravanje sigurne i učinkovite međupovezanosti centraliziranih automatiziranih mehanizama. U izvješću se ocjenjuju različita informatička rješenja na razini EU-a koja su već operativna ili se trenutačno razvijaju i koja mogu poslužiti kao modeli za moguću međupovezanost centraliziranih mehanizama. U izvješću se zaključuje da je međupovezanost tehnički izvediva i da se Komisija, s obzirom na to da bi se budućim povezivanjem centraliziranih mehanizama na razini EU-a ubrzao pristup financijskim informacijama i olakšala prekogranična suradnja, namjerava dodatno savjetovati s relevantnim dionicima, vladama, financijsko-obavještajnim jedinicama, tijelima kaznenog progona i uredima za oduzimanje imovinske koristi kao potencijalnim „krajnjim korisnicima” mogućeg sustava za međupovezanost. Kako bi se međupovezanost postigla, potreban je zakonodavni instrument.

IV. ZAKLJUČAK

Borba protiv pranja novca i financiranja terorizma stalna je zadaća koja se temelji na regulatornom okviru koji zahtijeva redovito ažuriranje kako bi se držao korak s novim trendovima. Mnogo je toga postignuto kako bi se poboljšao postojeći okvir, osobito zakonodavnim prilagodbama provedenima posljednjih godina. Međutim, postoje velike razlike u primjeni tog okvira, što predstavlja strukturni problem u pogledu sposobnosti Unije da spriječi korištenje financijskog sustava u nezakonite svrhe.

Na integriranom unutarnjem tržištu rascjepkanost i izostanak primjene pravnog okvira ugrožavaju integritet financijskog sustava Unije i sigurnost Unije općenito. Zbog toga je

¹⁷ Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o ocjeni okvira za suradnju među financijsko-obavještajnim jedinicama, COM(2019) 371 final.

¹⁸ Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o međupovezanosti nacionalnih centraliziranih automatiziranih mehanizama (središnji registri ili središnji elektronički sustavi za dohvat podataka) država članica za bankovne račune, COM(2019) 372 final.

potrebno stalno odlučno, brzo i dosljedno djelovanje radi osiguranja potpune, dosljedne i djelotvorne provedbe zakonodavstva o sprečavanju pranja novca i borbi protiv financiranja terorizma, posebno kad je riječ o ključnim nadležnim tijelima kao što su nadzornici i financijsko-obavještajne jedinice. Komisija će nastaviti pratiti provedbu ažuriranog pravnog okvira i preporuka iz nadnacionalne procjene rizika.

Iako su mnogi rizici i nedostaci već smanjeni ili će uskoro biti uklonjeni zahvaljujući nedavnim promjenama regulatornog okvira, neki od utvrđenih nedostataka strukturne su prirode i na njima tek treba poraditi.

Zaključci iz danas donesenih izvješća trebali bi biti polazište za raspravu o tome kako bi se okvir za sprečavanje pranja novca i borbu protiv financiranja terorizma mogao dodatno poboljšati te poslužiti kao temelj za daljnje rasprave s relevantnim dionicima.

Moglo bi se razmotriti daljnje usklađivanje pravila o sprečavanju pranja novca i borbi protiv financiranja terorizma. Jedna bi opcija bila pretvaranje Direktive o sprečavanju pranja novca u uredbu, što bi moglo dovesti do uspostave usklađenog, izravno primjenjivog regulatornog okvira Unije za sprečavanje pranja novca. Mogla bi se predvidjeti i različita alternativna rješenja kako bi se osigurao kvalitetan i dosljedan nadzor sprečavanja pranja novca u financijskom sektoru, a u tom bi slučaju određene nadzorne zadaće za sprečavanje pranja novca možda trebalo dodijeliti nekom tijelu Unije. Nadalje, procjene ukazuju na to da je potrebno ojačati mehanizme za koordinaciju prekogranične suradnje financijsko-obavještajnih jedinica i potporu njihovim analizama.