



Bruselj, 24.7.2019
COM(2019) 360 final

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

Za boljše izvajanje okvira EU za preprečevanje pranja denarja in boj proti financiranju terorizma

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

Za boljše izvajanje okvira EU za preprečevanje pranja denarja in boj proti financiranju terorizma

I. UVOD

Tveganja pranja denarja in financiranja terorizma še vedno močno ogrožajo celovitost finančnega sistema Unije in varnost njenih državljanov. Po navedbi Europol¹ je bilo ugotovljeno, da je 0,7–1,28 % letnega bruto domačega proizvoda Evropske unije „vpletenega v sumljive finančne dejavnosti“². Boj proti pranju denarja in financiranju terorizma je zato pomembna prednostna naloga Unije in je sestavni del zagotavljanja varnostne unije.

Sčasoma je Unija razvila trden regulativni okvir za preprečevanje pranja denarja in financiranja terorizma v skladu z mednarodnimi standardi, ki jih je sprejela Projektna skupina za finančno ukrepanje. Regulativni okvir mora slediti vse večjemu povezovanju finančnih tokov na notranjem trgu, razvijajočim se trendom, tehnološkemu razvoju in iznajdljivosti storilcev kaznivih dejanj pri izkoriščanju vseh pomanjkljivosti ali vrzeli v sistemu.

To sporočilo povzema sklop poročil, ki se nanašajo na pravni okvir Unije za preprečevanje pranja denarja in financiranja terorizma ter na njegovo izvajanje. Sporočilu so priloženi nadnacionalna ocena tveganja³ pranja denarja in financiranja terorizma, ki jo Komisija pripravi vsaki dve leti in ki opredeljuje tveganja, s katerimi se sooča notranji trg Unije, ocena nedavnih domnevnih primerov pranja denarja, v katere so bile vpletene kreditne institucije EU, poročilo o sodelovanju med finančnoobveščevalnimi enotami⁴ in poročilo o medsebojnem povezovanju nacionalnih centraliziranih avtomatiziranih mehanizmov držav članic o bančnih računih⁵.

Ugotovitve iz tega sporočila in danes sprejetih poročil so namenjene razpravi o tem, kako bi lahko nadalje izboljšali okvir za preprečevanje pranja denarja in boj proti financiranju terorizma, in naj bi zagotovile podlago za nadaljnje razprave z ustreznimi zainteresiranimi stranmi.

II. KONTEKST: DOSEDANJI RAZVOJ PRAVNEGA OKVIRA

Unija je v zadnjih letih znatno okrepila svoj pravni okvir za preprečevanje pranja denarja in financiranja terorizma. Maja 2015 je bila sprejeta četrta direktiva o preprečevanju

¹ Europol je organ kazenskega pregona EU; <https://www.europol.europa.eu/>.

² Europolova finančnoobveščevalna skupina, poročilo z naslovom „Od suma do ukrepanja“, 2017: <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/suspicion-to-action-converting-financial-intelligence-greater-operational-impact>.

³ 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 final.

⁴ Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o oceni okvira za sodelovanje med finančnoobveščevalnimi enotami, COM(2019) 371.

⁵ Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o medsebojnem povezovanju nacionalnih centraliziranih avtomatiziranih mehanizmov (osrednji registri ali osrednji elektronski sistemi za pridobivanje podatkov) držav članic o bančnih računih, COM(2019) 372.

pranja denarja⁶, ki so jo morale države članice prenesti v nacionalno zakonodajo do junija 2017⁷.

V okviru akcijskega načrta za okrepitev boja proti financiranju terorizma, ki je bil sprejet februarja 2016⁸, in v odgovor na aprila 2016 razkrite panamske dokumente je bila aprila 2018 sprejeta peta direktiva o preprečevanju pranja denarja⁹, ki jo morajo države članice v nacionalno zakonodajo prenesti do januarja 2020. Te spremembe povečujejo preglednost informacij o dejanskem lastništvu, finančnoobveščevalnim enotam zagotavljajo širši dostop do informacij, krepijo sodelovanje med nadzorniki ter urejajo virtualne valute in predplačniške kartice za boljše preprečevanje financiranja terorizma.

Kar zadeva finančni sektor, bi morala nova pravila o izmenjavi in razširjanju informacij znatno izboljšati sodelovanje med bonitetnimi nadzorniki in nadzorniki preprečevanja pranja denarja in boja proti financiranju terorizma¹⁰ ter okrepiti vlogo Evropskega bančnega organa pri zagotavljanju skladnosti s pravili Unije in krepitvi sodelovanja pri vprašanih v zvezi s preprečevanjem pranja denarja in bojem proti financiranju terorizma.

Poleg tega Direktiva 2018/1673 o boju proti pranju denarja z uporabo kazenskega prava¹¹ dopolnjuje ta preventivni okvir z uskladitvijo opredelitve kaznivega dejanja pranja denarja in z njim povezanih sankcij. Direktiva je začela veljati decembra 2018, države članice pa jo morajo prenesti v nacionalno zakonodajo do decembra 2020.

Direktiva 2019/1153 za lažjo uporabo finančnih in drugih informacij¹² dodatno krepi kazenskopravni okvir s pospeševanjem dostopa organov kazenskega pregona do finančnih informacij in s krepitvijo izmenjave finančnih informacij med organi kazenskega pregona in finančnoobveščevalnimi enotami. Direktiva začne veljati avgusta 2019, države članice pa jo morajo prenesti v nacionalno zakonodajo do avgusta 2021.

III. TVEGANJA PRANJA DENARJA IN FINANCIRANJA TERORIZMA TER PODROČJA, NA KATERIH SO POTREBNE IZBOLJŠAVE

Kljub nedavni okrepitvi zakonodajnega okvira izzivi ostajajo. Komisija je danes objavila več poročil, v katerih je ocenila tveganja in opredelila področja, na katerih so potrebne izboljšave.

a) Ocena tveganj, ki vplivajo na Unijo

⁶ 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).

⁷ Komisija ocenjuje prenos četrte direktive o preprečevanju pranja denarja, hkrati pa tudi preverja, ali države članice izvajajo ta pravila. Komisija je začela postopke za ugotavljanje kršitev zoper vseh 28 držav članic, saj je ocenila, da sporočila, prejeta od držav članic, niso predstavljala popolnega prenosa te direktive.

⁸ COM(2016) 50 final.

⁹ Direktiva (EU) 2018/843 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. maja 2018 o spremembi Direktive (EU) 2015/849 o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja ali financiranje terorizma ter o spremembi direktiv 2009/138/ES in 2013/36/EU (UL L 156, 19.6.2018, str. 43).

¹⁰ Direktiva (EU) 2019/878 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. maja 2019 o spremembi Direktive 2013/36/EU v zvezi z izvzetimi subjekti, finančnimi holdingi, mešanimi finančnimi holdingi, prejemki, nadzorniškimi ukrepi in pooblastili ter ukrepi za ohranitev kapitala (UL L 150, 7.6.2019).

¹¹ Direktiva (EU) 2018/1673 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2018 o boju proti pranju denarja z uporabo kazenskega prava; PE/30/2018/REV/1 (UL L 284, 12.11.2018, str. 22).

¹² 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 ter o razveljavitvi Sklepa Sveta 2000/642/PNZ (UL L 186, 11.7.2019).

Prvič, Komisija predstavlja **nadnacionalno oceno tveganja** v zvezi s tveganji pranja denarja in financiranja terorizma, ki vplivajo na notranji trg Unije in so povezana s čezmejnimi dejavnostmi, kot zahteva člen 6 četrte direktive o preprečevanju pranja denarja. Posodablja prvo nadnacionalno oceno tveganja, sprejeto leta 2017¹³, in nadgrajuje priporočila akterjem, vključenim v boj proti pranju denarja in financiranju terorizma¹⁴.

Poročilo kaže, da so različni akterji izvedli večino priporočil prve nadnacionalne ocene tveganja. Hkrati še vedno ostajajo nekatere horizontalne pomanjkljivosti v sistemu, zlasti pri anonimnih produktih, opredeljevanju dejanskih lastnikov in novih nereguliranih produktih, kot so virtualna sredstva. Nekatere od njih naj bi se obravnavale s prihodnjim prenosom pete direktive o preprečevanju pranja denarja, na primer z vključitvijo ponudnikov virtualnih valut v področje uporabe direktive ter razširitvijo in širšim dostopom do registrov dejanskega lastništva. V poročilu Komisije o finančnoobveščevalnih enotah in poročilu Komisije o oceni nedavnih domnevnih primerov pranja denarja, v katere so bile vpletene kreditne institucije EU, so bile ugotovljene še druge horizontalne pomanjkljivosti v zvezi s finančnoobveščevalnimi enotami in finančnim nadzorom. Poročilo vsebuje priporočila za vsak sektor, skladnost s temi priporočili pa se bo spremljala pri naslednji nadnacionalni oceni tveganja, ki jo je treba pripraviti v dveh letih.

b) Področja v okviru EU za preprečevanje pranja denarja in boj proti financiranju terorizma, ki bi jih bilo treba izboljšati

Poročilo o **oceni nedavnih domnevnih primerov pranja denarja, v katere so bile vpletene kreditne institucije EU**¹⁵, temelji na dejstvih iz študij primerov, ki zajemajo vzorec desetih javnih zadev, v katere so bile vpletene kreditne institucije, v obdobju 2012–2018. Ocenjuje vlogo kreditnih institucij ter pooblastila in ukrepe v zvezi s preprečevanjem pranja denarja in bojem proti financiranju terorizma ter bonitetnimi nadzorniki. Poročilo je bilo predstavljeno kot odgovor na sklepe Sveta v zvezi z akcijskim načrtom za preprečevanje pranja denarja z dne 4. decembra 2018¹⁶, v katerem je bila Komisija pozvana, naj opravi „naknadni pregled nedavnih domnevnih primerov pranja denarja, v katere so bile vpletene kreditne institucije EU“.

Analiza izbranih primerov je razkrila pomembne primere, v katerih kreditne institucije niso izpolnjevale osnovnih zahtev direktive o preprečevanju pranja denarja, kot so ocena tveganja, skrbno preverjanje strank ter poročanje o sumljivih transakcijah in dejavnostih finančnoobveščevalnim enotam. V nekaterih primerih so nadzorniki uspešno vnaprej ugotovili pomanjkljivosti v kreditnih institucijah in zahtevali popravne ukrepe, v več drugih primerih pa so nadzorniki posredovali šele po tem, ko so se znatna tveganja uresničila ali ko je prišlo do ponavljajočih se primerov neskladnosti in neuspešnega

¹³ COM(2017) 340 final z dne 26. junija 2017.

¹⁴ Ocena tveganj, povezanih s tretjimi državami, ki predstavljajo veliko nevarnost za finančni sistem Unije, ostaja ločen proces od te nadnacionalne ocene tveganja in poteka prek delegiranih aktov Komisije, v katerih so opredeljene take tretje države z visokim tveganjem. Sedanji seznam tretjih držav z visokim tveganjem je določen v Delegirani uredbi Komisije (EU) 2016/1675 z dne 14. julija 2016 o dopolnitvi Direktive (EU) 2015/849 Evropskega parlamenta in Sveta z opredelitvijo tretjih držav z visokim tveganjem, ki imajo strateške pomanjkljivosti, kakor je bila nazadnje spremenjena z Delegirano uredbo (EU) 2018/1467 z dne 27. julija 2018. Potem ko je Svet zavrnil delegirano uredbo, ki jo je Komisija sprejela 13. februarja 2019 in ki bi nadomestila sedanji seznam, Komisija z Evropskim parlamentom in Svetom sodeluje pri pripravi izboljšane metodologije, okrepila pa je tudi sodelovanje z zadevnimi tretjimi državami in Projektno skupino za finančno ukrepanje (FATF).

¹⁵ Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o oceni nedavnih domnevnih primerov pranja denarja, v katere so bile vpletene kreditne institucije EU, COM(2019) 373.

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

upravljanja. Pravočasnost in učinkovitost naknadnih nadzornih ukrepov, uvedenih za kreditne institucije, se je zelo razlikovala. Nadzor skupine z vidika preprečevanja pranja denarja in boja proti financiranju terorizma je bil v veliki meri pomanjkljiv. Regulativna in nadzorna razdrobljenost je vplivala na učinkovitost sodelovanja med različnimi zadevnimi akterji.

V poročilu o **finančnoobveščevalnih enotah**¹⁷ so ocenjeni 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 mehanizma za usklajevanje in podporo. Poročilo je objavljeno kot odziv na pravno obveznost Komisije v skladu s členom 65(2) direktive o preprečevanju pranja denarja.

Ocena je pokazala, da nekatere finančnoobveščevalne enote ne sodelujejo v konstruktivnem dialogu s pooblaščenimi subjekti s posredovanjem povratnih informacij o kakovosti poročil o sumljivih transakcijah. Kakovost poročil pooblaščenih subjektov omejuje tudi pomanjkanje predlog za poročanje. Več finančnoobveščevalnih enot svoje obveznosti izmenjave informacij z drugimi finančnoobveščevalnimi enotami ne izpolnjuje v celoti. Zdi se, da so ponavljajoče se tehnične težave pri delovanju omrežja FIU.net pomemben dejavnik, ki finančnoobveščevalnim enotam otežuje izmenjavo informacij. Ocena je tudi pokazala, da je pomanjkanje ureditve za izmenjavo informacij med finančnoobveščevalnimi enotami držav članic in finančnoobveščevalnimi enotami tretjih držav privedlo do neusklajenega pristopa k takim izmenjavam. Zagotoviti je treba tudi skladnost takih izmenjav z okvirom Unije za varstvo podatkov.

Poročilo o **medsebojnem povezovanju nacionalnih centraliziranih avtomatiziranih mehanizmov držav članic o bančnih računih**¹⁸ je predstavljeno kot odgovor na člen 32a(5) direktive o preprečevanju pranja denarja, ki določa, da mora Komisija oceniti pogoje ter tehnične specifikacije in postopke za zagotavljanje varnega in učinkovitega medsebojnega povezovanja centraliziranih avtomatiziranih mehanizmov. Poročilo zato ocenjuje različne rešitve na področju informacijske tehnologije na ravni EU, ki so že vzpostavljene ali se trenutno razvijajo in ki bi lahko služile kot zgled za morebitno medsebojno povezovanje centraliziranih mehanizmov. V poročilu je bilo ugotovljeno, da je medsebojna povezanost tehnično izvedljiva in da se namerava Komisija glede na to, da bi prihodnje medsebojno povezovanje centraliziranih mehanizmov po vsej EU pospešilo dostop do finančnih informacij in olajšalo čezmejno sodelovanje, nadalje posvetovati z ustreznimi zainteresiranimi stranmi, vladami ter finančnoobveščevalnimi enotami, organi kazenskega pregona in uradi za odvzem premoženjske koristi kot možnimi „končnimi uporabniki“ morebitnega sistema medsebojnega povezovanja. Za doseg medsebojne povezanosti bi bil potreben zakonodajni instrument.

IV. ZAKLJUČEK

Boj proti pranju denarja in financiranju terorizma je stalna naloga, ki temelji na regulativnem okviru, ki ga je treba redno posodabljati, da bo sledil najnovejšemu dogajanju. Za izboljšanje obstoječega okvira je bilo doseženega veliko, zlasti z zakonodajnimi prilagoditvami v zadnjih letih. Kljub temu pri uporabi okvira obstajajo velike razlike, ki predstavljajo strukturni problem v zmožnostih Unije za preprečevanje uporabe finančnega sistema v nezakonite namene.

¹⁷ Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o oceni okvira za sodelovanje med finančnoobveščevalnimi enotami, COM(2019) 371.

¹⁸ Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o medsebojnem povezovanju nacionalnih centraliziranih avtomatiziranih mehanizmov (osrednji registri ali osrednji elektronski sistemi za pridobivanje podatkov) držav članic o bančnih računih, COM(2019) 372.

Na povezanem notranjem trgu razdrobljenost in pomanjkljivosti pri uporabi pravnega okvira ogrožajo celovitost finančnega sistema Unije in varnost Unije na splošno. To zahteva stalno odločno, hitro in usklajeno ukrepanje za zagotovitev doslednega in učinkovitega izvajanja zakonodaje o preprečevanju pranja denarja in boju proti financiranju terorizma, zlasti s strani ključnih pristojnih organov, kot so nadzorniki in finančnoobveščevalne enote. Komisija bo še naprej spremljala izvajanje posodobljenega pravnega okvira in priporočil iz svoje nadvladane ocene tveganja.

Kljub temu, da so bili s pomočjo nedavnih sprememb v regulativnem okviru številna tveganja in pomanjkljivosti že odpravljena ali se bodo obravnavala kmalu, so nekatere ugotovljene pomanjkljivosti strukturne in še niso bile obravnavane.

Ugotovitve iz danes sprejetih poročil so namenjene razpravi o tem, kako bi lahko nadalje izboljšali okvir za preprečevanje pranja denarja in boj proti financiranju terorizma, zagotovile pa naj bi tudi podlago za nadaljnje razprave z ustreznimi zainteresiranimi stranmi.

Lahko bi se razmislilo o nadaljnjem usklajevanju pravil za preprečevanje pranja denarja in boj proti financiranju terorizma. Ena možnost bi bila preoblikovanje direktive o preprečevanju pranja denarja v uredbo, da bi bilo mogoče določiti usklajen, neposredno veljaven regulativni okvir Unije za preprečevanje pranja denarja. Predvideli bi lahko tudi različne možnosti za zagotavljanje visoke kakovosti in doslednega nadzora na področju preprečevanja pranja denarja v finančnem sektorju, zaradi česar bi bilo morda treba organu Unije podeliti posebne nadzorne naloge v zvezi s preprečevanjem pranja denarja. Poleg tega ocene kažejo na potrebo po močnejšem mehanizmu za usklajevanje in podporo čezmejnemu sodelovanju in analizi finančnoobveščevalnih enot.