

EVROPSKA CENTRALNA BANKA

MNENJE EVROPSKE CENTRALNE BANKE

z dne 4. februarja 2005

na zahtevo Sveta Evropske unije o predlogu za direktivo Evropskega parlamenta in Sveta o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja, vključno z namenom financiranja terorizma

(KOM(2004) 448 končno)

(CON/2005/2)

(2005/C 40/06)

1. Evropska centralna banka (ECB) je dne 22. oktobra 2004 prejela zahtevo Sveta Evropske unije za mnenje o predlogu za direktivo Evropskega parlamenta in Sveta o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja, vključno z namenom financiranja terorizma (v nadaljevanju: „predlagana direktiva“).
2. Pristojnost ECB, da poda mnenje, izhaja iz prve alinee člena 105(4) Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti, ki določa, da se ECB zaprosi, da svetuje glede vseh predlaganih aktov Skupnosti na področjih iz njene pristojnosti. Pristojnost ECB, da poda mnenje, izhaja tudi iz člena 105(5) Pogodbe, saj se predlagana direktiva nanaša na eno od nalog Evropskega sistema centralnih bank (ESCB), in sicer da prispeva k nemotenemu vodenju politik pristojnih oblasti glede bonitetnega nadzora kreditnih institucij in stabilnosti finančnega sistema. Dodatno izhaja pristojnost ECB, da poda mnenje, tudi iz členov 105(2) in 106(1) Pogodbe ter členov 16 do 18 in 21 do 23 Statuta Evropskega sistema centralnih bank in Evropske centralne banke, saj predlagana direktiva vsebuje določbe, ki vplivajo na nekatere naloge ESCB. V skladu s prvim stavkom člena 17.5 Poslovnika Evropske centralne banke je to mnenje sprejel Svet ECB.
3. To mnenje se nanaša na različico predlagane direktive z dne 13. oktobra 2004, glede katere je bila ECB zaprosena, da svetuje. ECB upošteva, da je bila predlagana direktiva pod nizozemskim predsedovanjem nadalje razdelana, vendar se bo v tem mnenju zaradi jasnosti vzdržala vsakršnih pripomb o kateri koli kasnejši različici.
4. Glavni cilj predlagane direktive je zagotoviti med državami članicami usklajeno izvedbo in uporabo revidiranih Štiridesetih priporočil Projektne skupine za finančno ukrepanje pri pranju denarja (v nadaljevanju: „FATF“). Rezultat revizije Štiridesetih priporočil FATF, ki je bila zaključena v juniju 2003, je izboljššan in celovitejši okvir mednarodnih standardov za zaščito celovitosti finančnega sistema. Zlasti je bilo področje uporabe Štiridesetih priporočil razširjeno s pranja denarja tudi na financiranje terorizma. V tem kontekstu bo predlagana direktiva zagotovila enotnemu trgu izboljššan in enoten pravni okvir za boj proti pranju denarja in financiranju terorizma. Zlasti se med drugim predlaga naslednje: (a) vključitev financiranja terorizma v pojem pranja denarja; (b) sprememba opredelitve „hudo kaznivo dejanje“ v veljavni direktivi o pranju denarja ⁽¹⁾ (v nadaljevanju: „veljavna direktiva o pranju denarja“); (c) razširiti krog oseb in institucij, za katere velja veljavna direktiva o pranju denarja, da bi tako med drugim zajeli ponudnike storitev trustov in družb ter zavarovalne posrednike (pri sklepanju življenjskega zavarovanja in drugih naložbenih zavarovanj), v obeh primerih v obsegu, kolikor niso zajeti že

⁽¹⁾ Direktiva Sveta 91/308/EGS z dne 10. junija 1991 o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja (UL L 166, 28.6.1991, str. 77). Direktiva, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2001/97/ES (UL L 344, 28.12.2001, str. 76).

z veljavno direktivo o pranju denarja; (d) razširitev področja uporabe postopkov skrbnega preverjanja strank in zahtev po vodenju evidenc za podružnice in odvisne družbe v večinski lasti v tretjih državah, ki pripadajo tistim institucijam, ki so zajete v veljavni direktivi o pranju denarja; (e) izrecna prepoved, da kreditne in finančne institucije ne smejo voditi anonimnih računov, anonimnih varčevalnih knjižic ali računov na izmišljeno ime; (f) izrecna prepoved, da kreditne institucije ne smejo vstopati v korespondenčne bančne odnose z navideznimi bankami („shell banks“); (g) vzpostavitev podrobnejših zahtev glede poznavanja strank („know-your-customer“) za institucije in osebe, za katere velja predlagana direktiva, zlasti v primerih, ko obstaja večje tveganje za pranje denarja, vključno s čezmejnimi korespondenčnimi bančnimi odnosi; (h) dovoljenje državam članicam, da uporabljajo postopke poenostavljenega skrbnega preverjanja strank v primerih, ko obstaja majhno tveganje za pranje denarja (Komisija je, ob pomoči Odbora za preprečevanje pranja denarja, pooblaščen za sprejetje izvedbenih ukrepov v zvezi z merili za določitev, kdaj je tveganje za pranje denarja majhno ali veliko); (i) zagotovitev medsebojnega priznavanja postopkov skrbnega preverjanja strank, ki jih opravijo tretje osebe v drugih državah članicah, pod določenimi pogoji; (j) zahteva, da države članice ustanovijo enote za finančni nadzor za učinkovit boj proti pranju denarja in financiranju terorizma; in (k) zahteva, da države članice vzpostavijo sistem za izdajanje licenc ali registracijo menjalnic ter ponudnikov storitev trustov in družb. ECB tudi upošteva, da predlagana direktiva določa, da se v zvezi s storitvijo plačilnega prometa uporabljajo posebne določbe o identifikaciji strank, ki bodo vsebovane v še neobjavljenem predlogu Komisije za uredbo Evropskega parlamenta in Sveta o podatkih o plačniku ob kreditnih transferjih in denarnih nakazilih ⁽¹⁾).

5. ECB se v splošnem sklicuje na zavezo Eurosistema, da bo „storil vse, kar je v njegovi moči, da bo prispeval k sprejetju, izvedbi in izvrševanju ukrepov proti uporabi finančnega sistema za teroristične dejavnosti“, ki je izražena v javni izjavi Sveta ECB z dne 1. oktobra 2001, podani po terorističnih napadih v Združenih državah 11. septembra 2001. V tem splošnem kontekstu ECB toplo pozdravlja predlagano direktivo, saj predstavlja pomemben korak v smeri izboljšanja pravnega okvirja Skupnosti za zaščito celovitosti finančnega sistema ob upoštevanju izzivov zaradi razvoja dejavnosti pranja denarja in financiranja terorizma. ECB pozdravlja predlagano direktivo tudi zato, ker olajšuje usklajeno izvedbo in uporabo Štiridesetih priporočil FATF med državami članicami in s tem prispeva k zblizovanju postopkov na tem področju. Usklajena uporaba pripomore tudi k vzdrževanju enakih konkurenčnih pogojev med kreditnimi in finančnimi institucijami EU. ECB nadalje pozdravlja člena 37 in 38 predlagane direktive, ki predvidevata, da bo Komisija, ob pomoči zgoraj omenjenega odbora, sprejela izvedbene ukrepe, s katerimi bo upoštevala tehnični razvoj v boju proti pranju denarja in zagotovila enotno uporabo predlagane direktive. Ta člena naj bi zagotovila, da bo okvir v predlagani direktivi ostal sodoben in torej učinkovit. Nadalje naj bi ta člena prispevala k usklajeni uporabi predlagane direktive s strani pristojnih organov. Kot je ugotovljeno v uvodni izjavi 2 v predlagani direktivi, je potreben ukrep Skupnosti na tem področju, „da bi preprečili, da države članice z namenom, da bi zavarovale svoje finančne sisteme, sprejmejo ukrepe, ki niso v skladu z oblikovanjem enotnega trga“.
6. ECB ugotavlja, da bo uporaba členov 7 in 30 (ki se nanašata na ukrepe skrbnega preverjanja strank oziroma notranje postopke) za kreditne in druge finančne institucije zahtevala bistveno poostreitev zahtev glede bonitetnega nadzora. Ti določbi sta v skladu s priporočili Baselskega odbora za bančni nadzor o skrbnem preverjanju strank za banke („Customer Due Diligence for Banks“) ⁽²⁾, ki obravnavajo to vprašanje z drugačnega gledišča, saj je njihov namen zmanjšanje operativnega tveganja in tveganja izgube poslovnega ugleda za banke. ECB pozdravlja te poostrene zahteve v predlagani direktivi, saj so v skladu z mednarodno sprejeto najboljšo prakso. ECB nadalje ugotavlja, da je v predpisih, s katerimi se bo predlagana direktiva prenesla v nacionalno pravo, pomembno zagotoviti skladnost med temi postopki in nacionalnimi ukrepi, ki bodo izvajali pravni red Skupnosti na področju bonitetnega

⁽¹⁾ Izvaja Posebno priporočilo VII (o elektronskih prenosih) iz Posebnih priporočil FATF o financiranju terorizma.

⁽²⁾ Baselski odbor za bančni nadzor, „Customer due diligence for banks“ (Skrbno preverjanje strank za banke), Banka za mednarodne poravnave, oktober 2001.

nadzora kreditnih in drugih finančnih institucij, zlasti pri nadzoru bančnih in finančnih skupin. S tem namenom bi si bilo treba prizadevati za dosledno in usklajeno uporabo postopkov skrbnega preverjanja strank s strani pristojnih organov, kar bo še zlasti pomembno v zakonodajah, kjer je uveljavljanje izpolnjevanja standardov skrbnega preverjanja strank zaupano drugim organom kot pa bonitetnemu nadzorniku za banke. Doslednost in usklajenost bi morali tudi zmanjšati breme spoštovanja predpisov na čezmejni ravni. ECB zlasti ugotavlja, da je izpolnjevanje zahtev glede skrbnega preverjanja strank povezano tudi z operativnim tveganjem, ki ga obravnava predlog za ponovno sprejetje konsolidirane bančne direktive in direktive o kapitalski ustreznosti ⁽¹⁾. Ta povezava izvira iz dejstva, da izguba, ki neposredno ⁽²⁾ izhaja iz nezadostno skrbnega preverjanja strank, spada v okvir operativnega tveganja, opredeljenega v členu 4 predlagane ponovno sprejete konsolidirane bančne direktive, s čimer se vključi tveganje izgube, ki je posledica neustreznosti ali odpovedi notranjih postopkov, ljudi in sistemov. Upravljanje z operativnim tveganjem, kot je predpisano v točki 11 Priloge V k predlagani ponovno sprejeti konsolidirani bančni direktivi, tako zajema tudi politike in postopke, zahtevane v členih 7 in 30 predlagane direktive. V bolj splošnem smislu, v skladu s členom 22 predlagane ponovno sprejete konsolidirane bančne direktive, morajo biti bankam naložene zahteve, da imajo postopke za upravljanje vseh bistvenih dejanskih ali bodočih tveganj, kar bi vključilo tveganje izgube poslovnega ugleda zaradi nezadostno skrbnega preverjanja strank. ECB meni, da bi moralo biti to medsebojno vplivanje izrecno omenjeno v členih 7 in 30 predlagane direktive. Vsaj izvedba vseh povezanih določb in posledični nadzor s strani pristojnih organov morata biti usklajena v izogib nepotrebemu bremenu za prizadete institucije.

7. ECB ugotavlja, da člen 11(1) predlagane direktive ureja ukrepe poglobljenega skrbnega preverjanja strank, ki se med drugim nanaša na „čezmejne korespondenčne bančne odnose s kreditnimi institucijami iz drugih držav članic ali iz tretjih držav“. Namen te določbe je izvedba Priporočila 7 od Štiridesetih priporočil FATF, ki ureja čezmejne korespondenčne bančne odnose. Kot je ugotovljeno v obrazložitvenem memorandumu k predlagani direktivi, predstavljajo čezmejni korespondenčni bančni odnosi področje, na katerem je tveganje za pranje denarja in financiranje terorizma še posebej veliko, in zato zahtevajo še posebno pozornost.
8. ECB tudi ugotavlja, da zahteve glede poglobljenega skrbnega preverjanja strank, ki veljajo za čezmejne korespondenčne bančne odnose, ne veljajo za korespondenčne bančne odnose med dvema kreditnima institucijama v isti državi članici. Vendar pa se ne zdi, da bi besedilo člena 11(1) predlagane direktive upoštevalo posebni sistem medsebojnega priznavanja v EU, kot je določen v konsolidirani bančni direktivi ⁽³⁾. Vprašljivo je, ali se korespondenčni bančni odnosi med kreditnimi institucijami v dveh različnih državah članicah, kot so predvideni s predlagano direktivo, štejejo za primere velikega tveganja, ki zahtevajo oceno med drugim „kakovosti nadzora“ kreditne institucije v drugi državi članici ali „ugleda“ kreditne institucije z dovoljenjem za poslovanje v drugi državi članici. ECB zato predlaga, da predlagana direktiva na podlagi sistema medsebojnega priznavanja v EU določi izjemo od zahtev glede poglobljenega skrbnega preverjanja strank, kar zadeva čezmejne korespondenčne bančne odnose, za kreditne institucije iz drugih držav članic.

(i) **Obveznosti kreditnih institucij do centralnih bank po predlagani direktivi**

9. Vprašanje posebnega pomena za skupnost centralnih bank je, ali je predvideno, da se zahteve glede poglobljenega skrbnega preverjanja strank v predlagani direktivi, kar zadeva čezmejne korespondenčne bančne odnose, uporabljajo za korespondenčne bančne odnose centralnih bank zunaj EU (kot tudi v EU) s kreditnimi institucijami v EU. Euro se široko uporablja kot valuta mednarodnih rezerv, zato

⁽¹⁾ Predlog Komisije za direktivi Evropskega parlamenta in Sveta o ponovnem sprejetju Direktive 2000/12/ES z dne 20. marca 2000 o začetku opravljanja in opravljanju dejavnosti kreditnih institucij in Direktive Sveta 93/6/EGS z dne 15. marca 1993 o kapitalski ustreznosti investicijskih družb in kreditnih institucij, 14.7.2004, COM(2004) 486 končno.

⁽²⁾ Posredne izgube, ki izhajajo iz okrnjenega ugleda institucije, ne sodijo v operativno tveganje.

⁽³⁾ Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2000/12/ES z dne 20. marca 2000 o začetku opravljanja in opravljanju dejavnosti kreditnih institucij (UL L 126, 26.5.2000, str. 1). Direktiva, kakor je bila nazadnje spremenjena z Direktivo Komisije 2004/69/ES (UL L 125, 28.4.2004, str. 44).

imajo številne centralne banke in denarne oblasti zunaj EU korespondenčne bančne odnose s kreditnimi institucijami v EU. V Združenih državah Amerike določbe predpisa USA PATRIOT Act ⁽¹⁾, ki zahtevajo overitev v zvezi s korespondenčnimi računi, ki se upravljajo, odprejo ali vodijo za račun tujih bank, ne veljajo za tuje centralne banke ali denarne oblasti, ki delujejo kot centralne banke, niti za mednarodne finančne institucije ali regionalne razvojne banke, ustanovljene s pogodbo ali mednarodnim sporazumom. Ker korespondenčni bančni odnosi s centralnimi bankami, denarnimi oblastmi in mednarodnimi finančnimi institucijami v splošnem niso povezani z velikim tveganjem za pranje denarja ali financiranje terorizma, z izjemo institucij iz držav na seznamu nekooperativnih držav in ozemelj, ki ga vodi FATF, ECB priporoča vključitev podobne izjeme v zahtevah predlagane direktive glede poglobljenega skrbnega preverjanja strank za čezmejne korespondenčne bančne odnose.

10. V podobnem smislu ECB ugotavlja, da po členu 23 Statuta „ECB in nacionalne centralne banke lahko vzpostavljajo odnose s centralnimi bankami in finančnimi institucijami v drugih državah ter, kadar je primerno, z mednarodnimi organizacijami [...] opravljajo vse vrste bančnih poslov s tretjimi državami in mednarodnimi organizacijami [...]“. Zaupno opravljanje bančnih poslov za račun takšnih strank, ki so centralne banke zunaj EU, kot tudi v EU, in mednarodne organizacije, je bistvenega pomena. Nejasno je, ali bi morale nasprotno stranke nacionalnih centralnih bank (NCB) v Eurosistemu – na primer kreditne institucije – uporabljati postopke skrbnega preverjanja strank po predlagani direktivi, kadar prejmejo sredstva, ki jih NCB nalagajo za račun strank, ki so centralne banke ali mednarodne organizacije. Zatorej bi bilo koristno, če bi bila predlagana direktiva spremenjena v smislu, da bi od držav članic zahtevala, da institucijam in osebam, zajetim v njej, dovolijo, da ne uporabijo skrbnega preverjanja strank pri ECB in NCB v ESCB, vključno s primeri, ko le-te delujejo za račun strank, ki so tretje osebe. V praksi predstavljajo centralne banke zelo majhno tveganje za pranje denarja, zato bi njihova izrecna navedba povečala pravno jasnost.

(ii) **Obveznosti centralnih bank po predlagani direktivi**

11. Tako kot veljavna direktiva o pranju denarja tudi predlagana direktiva velja za kreditne in finančne institucije (člen 2(1)). Nejasno je, ali same centralne banke spadajo v področje predlagane direktive. Iz razlogov pravne jasnosti bi ECB pozdravila, če bi bil člen 2 predlagane direktive spremenjen tako, da bi se dodal ločen odstavek, po katerem bi morale centralne banke ocenjevati obseg, v katerem one same predstavljajo tveganje, da so uporabljene za pranje denarja, in, v primerih, ko obstaja bistveno tveganje, da pride do pranja denarja, sprejeti ustrezne ukrepe za zagotovitev, da spoštujejo cilje predlagane direktive.
12. Člen 7(3) predlagane direktive določa, da se glede storitev plačilnega prometa upoštevajo posebne določbe glede identifikacije strank, ki bodo navedene v še neobjavljenem predlogu Komisije za uredbo Evropskega parlamenta in Sveta o podatkih o plačniku ob kreditnih transferjih in denarnih nakazilih (v nadaljevanju: „osnutek uredbe“) ⁽²⁾. Namen osnutka uredbe je zagotoviti, da so osnovni podatki o plačniku nemudoma na razpolago pristojnim organom v pomoč pri njihovem boju proti financiranju terorizma. Osnutek uredbe se uporablja za prenose sredstev v kateri koli valuti, ki so poslani in/ali prejeti s strani ponudnika storitev plačilnega prometa s sedežem v EU ⁽³⁾. Osnutek uredbe vsebuje tudi zahteve, ki veljajo za ponudnike storitev plačilnega prometa v zvezi z zadržanjem podatkov o plačniku ob kreditnih transferjih in denarnih nakazilih ⁽⁴⁾. Za določbe predlagane direktive, ki se nanašajo na podatke o plačniku, se ne zdi, da bi pri storitvah plačilnega prometa izvzemale uporabo drugih postopkov skrbnega preverjanja strank, vključno z identifikacijo dejanskega lastnika. Zato se zdi, da se predlagana direktiva splošno uporablja za upravljanje plačilnih sistemov. Zlasti člen 7(1)(b) predlagane direktive določa, da je identifikacija dejanskega lastnika eden od ukrepov skrbnega preverjanja strank, člen 3(8) pa določa, da dejanski lastnik med drugim pomeni fizično osebo, v imenu katere se opravljajo transakcije ali dejavnosti. Pri tem so pomembne posebnosti v strukturi plačilnih sistemov. Kot pri poštnih storitvah so tudi upravljalci plačilnih sistemov odgovorni le za redno zbiranje, razvrščanje, poravnavanje, prenos in dostavo „ovojníc“, t. j. sporočil o plačilih, v splošnem pa nimajo niti pooblastil

⁽¹⁾ Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001 (Zakon o združitvi in okrepitevi Amerike z zagotavljanjem primernih sredstev za preprečevanje in zaustavljanje terorizma iz leta 2001).

⁽²⁾ ECB predvideva, da bo ta določba spremenjena, če Komisija ne bo objavila svojega predloga pred uveljavitvijo predlagane direktive.

⁽³⁾ Členi 1(1), 1(2), 3 in 4 osnutka uredbe.

⁽⁴⁾ Člen 5 osnutka uredbe.

niti tehničnih možnosti, da bi prebrali ali preverili vsebino ovojnic. Preverjanje identitete naročnika plačila in upravičenca, vključno z njunima imenoma in naslovoma, bi lahko opravila le njuna ponudnika finančnih storitev. To je v skladu z zahtevami veljavne direktive o pranju denarja, kakor je izvedena v nacionalnih zakonih držav članic. Ker pa sodobni plačilni sistemi nudijo popolnoma avtomatizirano obdelavo informacij, ne morejo izvajati nobene oblike preverjanja kakovosti, običajno pa tudi nimajo poslovnega odnosa z naročnikom ali končnim upravičencem plačila. Upravljalci plačilnih sistemov lahko le preverijo samo navzočnost neke informacije v polju; ne morejo preveriti kakovosti, popolnosti, natančnosti ali smiselnosti te informacije. ECB zato meni, da člen 7(1)(b) predlagane direktive za upravljalce plačilnih sistemov ne bi smel veljati, kar pa ne posega v njihovo obveznost, da zagotovijo, da se plačilnim nalogom, ki vstopijo v take sisteme, lahko učinkovito sledi s pomočjo ustrezne identifikacije udeležencev v sistemu. V nekaterih primerih so bili s tem namenom že sprejeti predpisi o centralnobančnem nadzoru.

V Frankfurtu na Majni, 4. februarja 2005

Predsednik ECB
Jean-Claude TRICHET
