KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 29.11.2005
COM(2005) 620 konč.

**SPOROČILO KOMISIJE SVETU, EVROPSKEMU PARLAMENTU IN EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU**

# Preprečevanje in boj proti financiranju terorizma s pomočjo okrepljenega usklajevanja na nacionalni ravni in večje preglednosti neprofitnega sektorja.

## UVOD

Eden od glavnih ciljev boja EU proti terorizmu je preprečiti teroristom dostop do finančnih sredstev. Poudarjen je v Akcijskem načrtu za boj proti terorizmu[1] in v deklaracijah Sveta, ki so sledile napadom v Madridu in Londonu[2]. Politika EU na tem področju je bila podrobneje predstavljena v Sporočilu Komisije oktobra 2004[3] in v Strategiji EU proti financiranju terorizma, decembra 2004[4]. Dokumenta pojasnjujeta, da pomen tega dela ni le preprečevati teroristom dostop do financiranja, ampak tudi maksimizirati uporabo obveščevalnih podatkov o finančnih poslih v vseh vidikih protiterorističnega delovanja.

Evropski Svet je v svoji Deklaraciji o boju proti terorizmu z dne 25. marca 2004 pozval države članice, naj „okrepijo sodelovanje med pristojnimi nacionalnimi organi, enotami za finančni nadzor in zasebnimi finančnimi institucijami, da bi olajšale boljšo izmenjavo informacij o financiranju terorizma“[5]. Deklaracija poziva tudi Komisijo, naj obravnava izboljšanja ureditve in preglednosti neprofitnih organizacij („NPO“), ki bi jih teroristi lahko uporabljali za pridobivanje sredstev za financiranje svojih dejavnosti. To sporočilo obravnava te ključne elemente v boju proti financiranju terorizma. Del I ocenjuje zadeve v zvezi z usklajevanjem na nacionalni ravni. Del II obravnava šibke točke neprofitnega sektorja za financiranje terorizma in predstavlja osnutek priporočila za države članice ter okvir za Kodeks ravnanja za NPO, ki je v prilogi k temu sporočilu.

## DEL I – STRUKTURE ZA USKLAJEVANJE NA NACIONALNI RAVNI

Medsebojno ocenjevanje na področju terorizma („Nacionalne protiteroristične ureditve: izboljšanje nacionalnih mehanizmov in zmogljivosti za boj proti terorizmu“)[6] se je izkazalo kot dragoceno orodje za pomoč državam članicam pri ocenjevanju svojih nacionalnih protiterorističnih ureditev. Boj proti financiranju terorizma je bil zajet v medsebojno ocenjevanje. Naloga je bila tako obsežna, da poročila in priporočila držav niso vedno posebej podrobno obravnavala financiranja terorizma. Zato bi se bilo treba posebej osredotočiti na nacionalne mehanizme za boj proti financiranju terorizma in se opirati na ugotovitve iz tega sporočila kot na možno temo za naknadno medsebojno ocenjevanje.

---

1 Akcijski načrt za boj proti terorizmu 10586/04 z dne 15. junija 2004 (Dokument Sveta)

2 Deklaracija o boju proti terorizmu, ki jo je Evropski Svet sprejel dne 25. marca 2004; Deklaracija Sveta o odzivu EU na bombne napade v Londonu, sprejeta na izrednem zasedanju Sveta (Pravosodje in notranje zadeve) dne 13. julija 2005.

3 Sporočilo Komisije o preprečevanju in boju proti financiranju terorizma, 20.10.2004 COM(2004) 700

4 „Boj proti financiranju terorizma“, ki sta ga Evropskemu Svetu predložila generalni sekretar/visoki predstavnik in Komisija. 16089/04 z dne 14. decembra 2004 (Dokument Sveta)

5 Priporočilo 31 iz Štiridesetih priporočil Finančne akcijske projektne skupine poziva države, naj zagotovijo, da „oblikovalci politike, enote za finančni nadzor, organi kazenskega pregona in nadzorniki imajo vzpostavljene učinkovite mehanizme, ki jim omogočajo sodelovanje, in se doma po potrebi medsebojno povezujejo v zvezi z razvojem in izvajanjem politik in dejavnosti za boj proti pranju denarja in financiranju terorizma“.

6 Po napadih 11. septembra 2001 je Svet PNZ septembra 2001 uvedel ocenjevanje nacionalnih protiterorističnih ureditev.

Haaški program pravi, da samo dejstvo, da se informacije pretakajo preko meja, v EU ne bi smelo biti več pomembno[7]. Učinkovita izmenjava informacij med pristojnimi organi v EU pa je odvisna od izčrpnega in učinkovitega usklajevanja na nacionalni ravni pri odkrivanju, povezovanju in analizi ustreznih informacij in izdelavi zanesljivih in kakovostnih obveščevalnih podatkov o kaznivih dejanjih. Usklajena izmenjava informacij na nacionalni ravni je nujna za učinkovito delovanje „načela razpoložljivosti“[8], saj v odsotnosti primernega usklajevanja na nacionalni ravni in pridobivanja kakovostnih obveščevalnih podatkov o kaznivih dejanjih potrebni podatki/informacije na ravni EU morda ne bi bili na voljo.

Strategija EU proti financiranju terorizma zahteva, da Komisija oceni nacionalne strukture za usklajevanje med različnimi ministrstvi, agencijami in drugimi udeleženci pri preprečevanju financiranju terorizma. Komisija naj obravnava morebitne dodatne metode sodelovanja med organi kazenskega pregona in obveščevalnimi službami ter zasebnim sektorjem. Analiza Komisije večinoma temelji na odgovorih držav članic na vprašalnik, ki je bil poslan državam EU 25 sredi marca 2005, ter na razpravah z Europolom in predstavniki panoge.

**V odgovorih na ta vprašalnik so države članice potrdile, da državni organi, ki se ukvarjajo z bojem proti financiranju terorizma, vključujejo ministrstva za finance, pravosodje, notranje in zunanje zadeve, zakladništvo ter enote za finančni nadzor, specializirano finančno policijo, javno tožilstvo, carinske organe, davčne službe, obveščevalne službe, zakonodajalce na področju financ in centralno banko („ustrezni udeleženci“).**

Prednosti zagotavljanja usklajevanja med ustreznimi udeleženci so poudarile številne države članice:

> „…predstavniki večine pristojnih organov se srečujejo na enem mestu in si neposredno izmenjujejo zadevne informacije, jih ocenjujejo in na podlagi konsenza izdelajo končni produkt za sprejemanje odločitev. Posebej koristna je izmenjava idej, ki se razvijajo na takih neposrednih srečanjih strokovnjakov, in možnost izčrpnega obravnavanja posameznih vprašanj.“[9]

Dokument Sveta o najboljših praksah v zvezi s finančnimi omejevalnimi ukrepi, usmerjenimi v terorizem[10], poudarja usklajevanje in izmenjavo informacij med nacionalnimi agencijami. Analiza iz tega sporočila je skladna s tem pristopom in ga dopolnjuje.

Analiza struktur držav članic za usklajevanje kaže (i) številne horizontalne najboljše prakse za krepitev usklajevanja med **vsemi** ustreznimi udeleženci in (ii) področja, na katerih lahko ukrepi, ki so posebej določeni za **nekatere** ustrezne udeležence, krepijo usklajevanje in izmenjavo informacij. Prvo je obravnavano v oddelku 1, vprašanja s področja usklajevanja, ki se nanašajo na nekatere ustrezne udeležence, pa so prikazana v oddelku 2. Oddelek 3 obravnava vprašanja, ki zadevajo usklajevanje med ustreznimi udeleženci in zasebnim sektorjem. V vseh primerih je treba posebno pozornost posvetiti pravilom o varstvu podatkov, vključno z varovanjem natančnosti podatkov v ustreznih podatkovnih zbirkah.

---

7 Haaški program: krepitev svobode, varnosti in pravice v EU. Bruselj, 13. decembra 2004 16054/04 (Dokument Sveta). Glej tudi Predlog okvirnega sklepa Sveta o izmenjavi informacij po načelu razpoložljivosti COM(2005)490 z dne 12.10.2005

8 Glej Oddelek 2 Haaškega programa o izboljšanju izmenjave informacij za namene kazenskega pregona.

9 Odgovor na vprašalnik Komisije, ki ga je dalo stalno predstavništvo republike Slovenije Evropski Uniji

10 Dokument Sveta 13851/4/04 rev 4

## 1. HORIZONTALNE STRUKTURE ZA USKLAJEVANJE ZA VSE USTREZNE UDELEŽENCE

Analiza nacionalnih struktur za usklajevanje odkriva številne horizontalne najboljše prakse za krepitev izmenjave informacij na nacionalni ravni med vsemi ustreznimi udeleženci, iz katerih je mogoče sklepati naslednje:

**1.1. Za pomoč pri obravnavi usklajevanja politike bi lahko razmislili o vzpostavitvi nacionalnega okvira, ki bi zajel vse ustrezne udeležence.** To bo ustvarilo konsenz okoli nacionalne strategije preprečevanja financiranja terorizma. Spodbudilo bi krepitev zaupanja in razumevanja med agencijami. Ključne naloge obsegajo izdelavo Skupnega akcijskega načrta ukrepov proti terorizmu, skupno analizo tveganja in ogroženosti na področju preprečevanja financiranja terorizma ter druge skupne raziskave na področju preprečevanja financiranja terorizma[11]. Treba bi bilo vzpostaviti strukture, ki bodo zagotovile posvetovanje z ustreznimi udeleženci, prispevek ustreznih udeležencev k skupni analizi obveščevalnih podatkov o metodah, ki jih uporabljajo teroristi za financiranje svojih dejavnosti, ter njihovo potrditev analiz. Obravnavati je treba tudi ugodnosti, ki jih prinaša vključitev predstavnikov zasebnega sektorja v to delo.

**1.2. Za pomoč pri obravnavi operativnih vprašanj bi lahko razmislili o tem, da bi skupaj zbrali ustrezne udeležence iz obveščevalnih služb, organov kazenskega pregona, tožilstva, enote za finančne nadzor, davčne službe in zakonodajalcev s področja financ.** Taka skupina bi lahko bila pooblaščena za pregled dokumentacije o preiskavah z različnih vidikov. Operativne koristi bi lahko bile med drugim: (i) razkritje sledi, ki bi sicer ostale prikrite; (ii) priporočanje sprememb načina izvajanja preiskav in zagotavljanje, da preiskave temeljijo na obveščevalnih podatkih; (iii) preprečevanje podvajanja; (iv) pomoč pri vzpostavitvi povezav med osumljenci; (v) olajšanje skupne ocene povezanih preiskav.

**1.3. Operativno usklajevanje bi lahko dodatno okrepile nacionalne mreže, ki bi v vsaki državi povezale enote za finančni nadzor s poročevalnimi organi na eni strani in ustreznimi udeleženci na drugi.** S tem bi bilo vzpostavljeno avtomatizirano in varno elektronsko okolje za sprejem, obdelavo in razširjanje obveščevalnih podatkov o finančnih poslih. Omogočen bi bil neposreden prenos informacij iz finančnih institucij v posebne podatkovne zbirke v enotah za finančni nadzor, pomoč računalniško podprti proizvodnji obveščevalnih podatkov o finančnih poslih znotraj enote za finančni nadzor in avtomatizirana izmenjava informacij med enotami za finančni nadzor in ustreznimi udeleženci. To delo se trenutno ocenjuje v projektu FIU NET (mreža za izmenjavo informacij med enotami za finančni nadzor).

**1.4. Minimalni standardi za zbiranje, analizo in razširjanje obveščevalnih podatkov.** Olajšali bi pridobivanje in izmenjavo obveščevalnih podatkov ter spodbujali pristop, ki temelji na obveščevalnih podatkih in tveganju. Standardi bi morali poudariti potrebo po črpanju pomena in vrednosti iz zbranih informacij ter skupno zavezo za hitro razširjanje navedenih informacij pooblaščenim osebam v drugih ustreznih udeležencih.

---

[11] Ena država članica je poudarila vrednost skupne analize rednih tematskih preiskav, kakor so podtalna finančna gibanja v povezavi s financiranjem terorizma.

**1.5.** **Razvoj minimalnih standardov za ravnanje z informacijami**, kakršni so stopnje zaupnosti, varnostna preverjanja in oznake za ravnanje z dokumenti, bi olajšal in razširil hitro in učinkovito izmenjavo informacij med ustreznimi udeleženci.

**1.6.** **Obveščevalni podatki o finančnih poslih naj bi podpirali in dopolnjevali celotno protiteroristično dejavnost.** Združevanje podatkov, ki prihajajo od organa, pristojnega za usklajevanje na področju preprečevanja financiranja terorizma, v okviru splošne protiteroristične dejavnosti, bi pomagalo zagotoviti vključenost obveščevalnih podatkov o finančnih poslih v protiteroristično dejavnost. To bi bilo koristno tudi za premostitev razlik, ki bi lahko obstajale med specializirano policijo za preprečevanje financiranja terorizma, protiteroristično policijo in obveščevalnimi službami.

## 2. STRUKTURE ZA USKLAJEVANJE, KI SO ZNAČILNE ZA NEKATERE USTREZNE UDELEŽENCE

**2.1.** Številne države članice so izjavile**, da so formalizirale strukture za izmenjavo podatkov o financiranju terorizma med finančnim, notranjim in pravosodnim ministrstvom**, in opisale, kako je ta proces še pospešil boj proti financiranju terorizma, ko je povezal obveščevalne službe, specializirano policijo in enote za finančni nadzor.

**2.2.** Nekatere države članice so navedle koristi **medresorskega organa pri ugotavljanju, sledenju in zamrznitvi sredstev, ki izhajajo iz kaznivih dejanj ali terorizma.** Takšni „organi za preiskovanje sredstev“, ki imajo zelo razvite spretnosti za finančne preiskave, bi morali imeti možnost opirati se na dopolnilne spretnosti policije, javnih tožilcev, davčnih služb, carinskih in drugih ustreznih služb, ter zagotavljati vir strokovnega znanja za vse preiskave na področju terorizma (in druge preiskave resnih kaznivih dejanj).

**2.3.** Države članice naj **organe kazenskega pregona seznanjajo s tem, kako jim lahko enote za finančni nadzor pomagajo v boju proti financiranju terorizma** in drugi kriminaliteti. Uporaba memorandumov o soglasju med enotami za finančni nadzor in drugimi agencijami lahko pomaga zagotoviti okvir za učinkovit dostop do finančnih informacij.

**2.4.** Izvedenci na področju preprečevanja financiranja terorizma in enote za finančni nadzor naj bodo **ustrezno varnostno preverjeni**, da bodo smeli prejemati, pošiljati in skupno analizirati obveščevalne podatke o finančnih poslih z obveščevalnimi službami ali drugimi ustreznimi udeleženci, ki ravnajo z varnostno označenimi podatki. Obravnava naj se tudi potreba po primernih varnostnih dovoljenjih pri drugih ustreznih udeležencih, ki bodo omogočila izmenjavo in po potrebi skupno analizo zaupnih informacij.

### Krepitev medsebojnega soglasja med ustreznimi udeleženci

**2.5.** Usklajevanje v boju proti financiranju terorizma bo verjetno olajšala **vključitev posebne enote za preprečevanje financiranja terorizma v enoto za finančni nadzor**, ki bi omogočila tesnejše usklajevanje z izvedenci za preprečevanje financiranja terorizma in proteterorističnimi izvedenci v drugih ustreznih

udeležencih. Osredotočeni izvedenci za preprečevanje financiranja terorizma v enotah za finančni nadzor zagotavljajo tudi večjo osveščenost glede tipologij na področju preprečevanja financiranja terorizma in s tem olajšujejo ugotavljanje in prednostno razvrstitev primerov, ki vsebujejo visoko stopnjo tveganja. Te izvedenske enote naj zagotavljajo večagencijski pristop s pomočjo sistemskega usklajevanja s policijo, javnimi tožilci in obveščevalnimi službami. Take enote bi bilo treba spodbujati, da bodo primerjale pristope z enakimi enotami v drugih državah članicah.

**2.6.** Za krepitev medsebojnega razumevanja, zlasti tam, kjer formalnih struktur ni, naj države članice spodbujajo **dodeljevanje preiskovalnih sodnikov, javnih tožilcev, finančnih preiskovalcev, analitikov ali drugih v enote za finančni nadzor** ter v druge ustrezne udeležence in iz njih.

**2.7.** **Ustrezni udeleženci morajo jasno razumeti vloge drug drugega ter zagotavljati, da so vzpostavljeni sistemi, ki omogočajo hiter prenos informacij do tistih, ki so najbolj primerni, da ukrepajo.** To bi na primer zagotovilo hiter prenos policijskih ali sodnih informacij o znanih osumljencih do uradnikov zunanjih ministrstev, ki so pristojni, da zahtevajo, da Svet ali Varnostni svet ZN uporabita preventivne finančne omejevalne ukrepe (sankcije) za njihova sredstva in premoženje. Preiskovalni organi naj obravnavajo, ali so zahteve za upravne ukrepe zamrznitve izpolnjene, in ali je taka zamrznitev primerna, v ustreznih primerih pa oblikujejo zahtevo za uporabo takih ukrepov. Podobno naj bodo v primerih zasega denarja, ne glede na to, ali ga zasežejo carinski organi na meji ali drugje, in obstaja sum, da bi lahko obstajala povezava s terorizmom, enote za finančni nadzor obveščene, da začnejo zbirati sorodne informacije.

**Zagotavljanje optimalne uporabe obveščevalnih podatkov o finančnih poslih**

**2.8.** **Uporaba ključnih besed, ključnih imen in drugih označb, ki spodbujajo takojšnje prepoznavanje sumljivih poročil o transakcijah, povezanih s terorizmom.** Med enotami za finančni nadzor in operativnimi specializiranimi službami bi morale biti vzpostavljene primerne oblike sodelovanja, vključno z izmenjavo informacij o sumljivih transakcijah za obveščevalne namene in za možno prekinitev terorističnih dejanj.

**Povezovanje spretnosti**

**2.9.** **Zaradi zapletenosti preprečevanja financiranja terorizma je treba pogosto združevati znanje in spretnosti ter strokovnost, na primer tako,** da se dovoli začasna dodelitev izvedencev z dopolnilnimi spretnostmi za določen projekt, preiskavo ali kazenski pregon. Ena država članica je to ponazorila z navedbo vzpostavljenih struktur, ki omogočajo in olajšujejo javnemu tožilcu z izkušnjami na področju finančnega kriminala, da ukrepa skupaj z javnim tožilcem z izkušnjami na protiterorističnem področju v povezavi s primeri preprečevanja financiranja terorizma.

**Obveščanje širše javnosti**

**2.10.** Države članice naj skupaj s finančnimi in drugimi ustanovami zagotovijo, da so zaposleni v organih za poročanje obveščeni o tipologijah in grožnjah in da **so *uporabniki* finančnih storitev obveščeni, kako lahko pomagajo v prizadevanjih**

**javnega in zasebnega sektorja** za preprečevanje financiranje terorizma in drugega finančnega kriminala.

## 3. USTREZNI UDELEŽENCI IN ZASEBNI SEKTOR

V številnih primerih so poleg finančnih informacij, ki jih imajo banke in drugi, bistvenega pomena za kazenski pregon predvsem *obveščevalni podatki*, ki jih lahko zagotovijo navedene informacije. Zaradi tega je nujno zagotoviti dobro usklajevanje med ustreznimi udeleženci in finančnimi institucijami (in drugimi organi za poročanje o pranju denarja), da bo mogoče preprosto in hitro ter s primernimi navodili ustreznih udeležencev pridobivati potrebne informacije[12]. **Obveščevalne podatke iz javnega sektorja je mogoče izboljšati s podatki finančnih institucij.** V nekaterih državah članicah so bile na primer pridobljene pomembne informacije, pri katerih so se občutljive informacije, kot so podatki o ponarejenih osebnih dokumentih, delile s finančnimi institucijami zaradi prepoznavanja in iskanja osumljencev.

### Dostop do finančnih informacij iz zasebnega sektorja

**3.1.** **Ukrepi, ki pristojnim organom omogočajo, da ugotovijo, ali oseba, ki je v preiskavi, ima ali je imela bančni račun, ter da pridobijo podatke o računih in bančnih poslih v skladu s členom 32 tretje Direktive o preprečevanju pranja denarja[13].** Nekatere države članice so v odgovoru na zgoraj navedeni vprašalnik navedle koristi nacionalnega registra bančnih računov pri zagotavljanju hitrega odkrivanja sumljivih sredstev in računov. Taki „registri“ so lahko od enotne centralne zbirke podatkov (ki se neprestano posodabljajo) do kodiranih seznamov strank, v lasti in pod nadzorom finančnih institucij. Dostop enote za finančni nadzor na podlagi sumljivega poročila o razkritju bi na podlagi zadetkov pokazal, ali sumljiva oseba ima ali je imela bančni račun pri določeni instituciji. Drugi model bi omogočal službam kazenskega pregona, ki preiskujejo sum financiranja terorizma, da od enote za finančni nadzor zahtevajo, da se pri finančni instituciji pozanima, ali osumljenec ima ali je imel bančni račun. Komisija bo v povezavi z državami članicami in privatnim sektorjem opravila dodatno delo na ocenjevanju modelov za izvajanje člena 32 zgoraj navedene direktive.

**3.2.** Obveščevalni podatki kažejo, da so teroristi uporabljali znane službe za denarno poslovanje s podružnicami v različnih državah članicah za izvajanje številnih majhnih prenosov, namenjenih osebam, povezanim s skupinami skrajnežev. Posamezno je lahko vsak takšen prenos videti zakonit. Skupaj pa lahko postanejo sumljivi. **Službe za denarno poslovanje in plačilni promet naj zagotovijo, da imajo sisteme, ki jim omogočajo** izpolnjevanje mednarodnih standardov o informacijah o nalogodajalcu in skladnost s pristopom do ukrepov za preprečevanje

---

12 Kar zadeva *mednarodno* sodelovanje med ustreznimi udeleženci, naj bo to v skladu s členom 28 tretje direktive o preprečevanju pranja denarja in naj spodbuja izmenjavo obveščevalnih podatkov med enotami FIU ter je ne zmanjšuje.

13 Člen 32 tretje direktive o preprečevanju pranja denarja pravi, da „države članice zahtevajo, da imajo njihove kreditne in finančne institucije vzpostavljene sisteme, ki jim omogočajo, da se v celoti in nemudoma odzovejo, kadar enota za finančni nadzor ali drugi organi v skladu z nacionalno zakonodajo poizvedujejo, če sklepajo ali so v zadnjih petih letih sklepale poslovne odnose z določenimi fizičnimi ali pravnimi osebami ter kakšna je bila narava teh poslovnih odnosov“

pranja denarja in financiranja terorizma, ki temelji na oceni tveganja, vključno z ustreznim spremljanjem sumljivih primerov.

**3.3.** Dobra praksa kaže, da bi bilo treba enotam za finančni nadzor poročati o sumljivih dejavnostih **tudi takrat, kadar ne gre za transakcijo,** na primer takrat, ko finančna institucija zaradi dovolj utemeljenega suma zavrne vlogo za odprtje računa, na primer takrat, ko oseba ne navede ustreznih podatkov za ugotavljanje istovetnosti.

**Spodbujanje sodelovanja z zasebnim sektorjem**

**3.4.** Spodbujanje učinkovitega delovanja ***odborov za zvezo*** **med enim ali več ustreznimi udeleženci ter predstavniki finančnih in kreditnih institucij ter drugih organov za poročanje.** Redna srečanja odborov za zvezo, ki jim predseduje nacionalni usklajevalni organ za preprečevanje financiranja terorizma in/ali enota za finančni nadzor, so nujna za vključevanje in pomoč zasebnemu sektorju, ker ga obveščajo o razvoju tipologij financiranja terorizma in o novih pokazateljih tveganja. Poleg strukturiranih odborov za zvezo bi morale v finančnih institucijah obstajati namenske kontaktne točke za preprečevanje financiranja terorizma, ki bi omogočile hitre stike med enotami za finančni nadzor in drugimi ustreznimi udeleženci. Redne povratne informacije organom za poročanje bodo pomagale zagotoviti kakovostna poročila enotam za finančni nadzor.

**3.5.** Organi za poročanje, ki delujejo v več kakor eni državi članici, bi si morali prizadevati zagotoviti usklajevanje med nacionalnimi uradniki za skladnost, na primer s pomočjo **„Evropske funkcije skladnosti".** V ta namen bi bilo treba vzpostaviti povezave med sumljivimi transakcijami, ugotovljenimi v dveh ali več državah članicah, in določiti ali okrepiti dvome v primeru povezanih transakcij v dve ali več držav članic ali iz dveh ali več držav članic.

**3.6.** **Spodbujati bi bilo treba dodelitev, četudi kratkotrajno, finančne policije / osebja enot za finančni nadzor / obveščevalnega osebja imetnikom podatkov v zasebnem sektorju.** Na ta način bi javni sektor bolje razumel, kako se upravljajo podatki v zasebnem sektorju ter kako lahko ali težko je pridobivati nekatere vrste informacij.

## DEL II – ŠIBKE TOČKE NEPROFITNIH ORGANZACIJ ZA FINANCIRANJE TERORIZMA IN DRUGIHNEZAKONITIH ZLORAB

### 1. EVROPSKI IN MEDNARODNI OKVIR

Sporočilo Komisije oktobra 2004 o financiranju terorizma je odprlo možnost kodeksa ravnanja za zmanjševanje tveganja zlorabe v neprofitnem sektorju[14]. Priporočilo in okvir za kodeks ravnanja iz tega dokumenta sta torej nadaljevanje navedenega sporočila. Medtem ko je to sporočilo usmerjeno v preprečevanje zlorabe neprofitnih organizacij za financiranje terorizma, bodo okrepljeni ukrepi za preglednost in zanesljivost pomagali tudi varovati organizacije pred drugimi oblikami zlorabe. Priporočilo in okvir za kodeks ravnanja naj torej

[14] COM(2004) 700 z dne 20.10.2004 glej oddelek 5.2

okrepita zaupanje donatorjev, spodbujata donacije, hkrati pa preprečujeta ali vsaj zmanjšujeta tveganje zlorabe.

Po terorističnih napadih 11. septembra je Projektna skupina za finančno ukrepanje („FATF“) sprejela vrsto „posebnih priporočil“, ki obravnavajo posebej financiranje terorizma. Med njimi je bilo priporočilo[15], naj države obravnavajo šibke točke neprofitnega sektorja. V praksi je bilo državam članicam in tretjim državam težko izvajati ta element posebnih priporočil. V okviru FATF so potekale pomembne razprave o možnih pristopih. Doslej se člani FATF niso uspeli dogovoriti o skupnem pristopu k izvajanju Posebnega priporočila VIII.

Pomen tega področja so potrdile tudi vlade držav članic EU in drugi mednarodni organi[16]. Listina EU o skupni strategiji[17] o financiranju terorizma in Sklepi Evropskega Sveta z dne 16.-17. decembra 2004 zahtevajo, naj Komisija obravnava zlorabo neprofitnih organizacij za financiranje terorizma. Deklaracija Sveta o odzivu EU na bombne napade v Londonu dne 13. julija 2005 zahteva, naj Svet „sprejme kodeks ravnanja za preprečevanje teroristične zlorabe dobrodelnih organizacij“.

Ob upoštevanju možnih šibkih točk neprofitnega sektorja za financiranje terorizma in druge zlorabe, je Komisija na države članice naslovila priporočilo in okvir za Kodeks ravnanja za NPO, ki delujejo v Evropski uniji.

Komisija se je obširno posvetovala z državami članicami in neprofitnim sektorjem med pripravo Priporočil in okvira za Kodeks ravnanja, vključno z osemtedenskim javnim posvetovanjem prek spleta.

## 2. IZVAJANJE NA EVROPSKI RAVNI

Komisija naj zagotovi ***nadaljnji dialog z neprofitnim sektorjem*** o spremljanju Priporočila in okvira za Kodeks ravnanja iz tega sporočila.

Zlasti naj Komisija v prvi polovici leta 2006 ustanovi ***neformalno kontaktno skupino*** in organizira ***konferenco*** s predstavniki neprofitnega sektorja in zadevnimi organi za obravnavo možnih načinov za nadaljnje izvajanje načel iz Priporočila in okvira za Kodeks ravnanja.

Z ustreznimi zainteresiranimi strankami bi se bilo treba nadalje posvetovati o tem, kako razvijati partnerstvo med neprofitnimi organizacijami in državnimi organi z namenom ***primernega uravnoteženja med zakonsko regulacijo in samoregulacijo neprofitnega sektorja.***

---

15 Posebno priporočilo VIII pravi: „ …Neprofitne organizacije so posebej ranljive, države pa naj zagotovijo, da jih ne bo mogoče zlorabiti (i) s strani terorističnih organizacij, ki nastopajo kot zakonita podjetja; (ii) za izkoriščanje zakonitih podjetij kot posrednikov za financiranje terorizma… in (iii) za prikrivanje ali skrivanje nelegalne preusmeritve sredstev, namenjenih za zakonite namene, v teroristične organizacije.“

16 Projektna skupina za finančno ukrepanje v Posebnem priporočilu VIII; finančni ministri G8, „Izjava finančnih ministrov“, Deauville, 17. maja 2003; ministri za pravosodje in notranje zadeve G8, „Priporočila za krepitev pravnega okvira za preprečevanje terorističnih napadov“, Washington, 11. maja 2004.

17 Prav tam

Evropska komisija bo še naprej obravnavala, ali je mogoče ***v nekaterih okoliščinah financiranje Skupnosti neprofitnim organizacijam*** povezovati z izpolnjevanjem ukrepov za večjo preglednost in zanesljivost.

Komisija bo ***ocenjevala rezultate, dosežene s Priporočilom in okvirom za Kodeks ravnanja***, tri leta po datumu sprejetja.

## PRILOGA

## Priporočilo državam članicam in okvir za Kodeks ravnanja za neprofitne organizacije, za povečanje preglednosti in zanesljivosti neprofitnega sektorja z namenom preprečevanja financiranja terorizma in drugih vrst zlorabe

### 1. UVOD

Neprofitni sektor opravlja pomembno humanitarno in drugo prepotrebno javno delo, s katerim državljanom zagotavlja nujno potrebne storitve na osnovnih življenjskih področjih. Neprofitne organizacije so nujni del demokratičnih družb in pogosto opravljajo ključne naloge, ki jih druge vrste organizacij ali javnih organov ne morejo doseči.

Vendar pa obstajajo dokazi, da so bile neprofitne organizacije večkrat izkoriščene za financiranje terorizma in za druge nezakonite namene[18], v nekaterih primerih pa so bili za preprečevanje takega izkoriščanja sprejeti upravni ukrepi zamrznitve[19]. Teroristi in teroristične organizacije lahko dostopajo do financiranja prek različnih virov. Denar je mogoče prenesti prek finančnega sektorja, telegrafskih nakazil, drugih sistemov denarnih nakazil in prek kurirskih služb, mogoče pa jih je prenašati in zbirati tudi pod krinko neprofitnih organizacij. Projektna skupina za finančno ukrepanje je v svojem Poročilu o tipologijah pranja denarja in financiranja terorizma 2003-2004 izjavila, da „*Sistematični primeri, predstavljeni v letošnjem delu o tipologijah, kažejo, da je mogoče neprofitne organizacije zlorabljati na različne načine in za različne namene v okviru financiranja terorizma. Teroristi in teroristične organizacije lahko uporabljajo neprofitne organizacije predvsem za zbiranje sredstev, kakor se je zgodilo v primeru številnih večjih neprofitnih organizacij, katerih sredstva so bila zamrznjena na podlagi Resolucije Varnostnega sveta ZN 1373 (2001)…. Številni strokovnjaki so opozorili na pomen neformalnega zbiranja denarja v številnih etničnih ali verskih skupnostih in težave pri natančnem spremljanju navedenih sredstev…. Teroristi lahko neprofitne organizacije uporabljajo tudi za prenos sredstev…. Neprofitne organizacije pa se lahko uporabljajo tudi za neposredno logistično podporo teroristom ali pa služijo kot kritje za njihove operacije.*“[20]

Uporaba višjih in/ali bolj sistematičnih standardov preglednosti in zanesljivosti v neprofitnih organizacijah bo pomagala krepiti varovanje neprofitnega sektorja pred zlorabami. Cilj tega dokumenta je najti pristop, ki bo čim bolj zmanjšal tveganje zlorabe, ne da bi ta sektor preobremenil. Osnovna načela iz tega sporočila naj se ne razumejo, kot da omejujejo svobodo povezovanja. Posebno pozornost je treba nameniti pravilom o varstvu podatkov. Poleg tega izvajanje Priporočila državam članicam in okvira za Kodeks ravnanja ne bi smelo ogroziti

---

[18] Izvedenci FATF so analizirali primere zlorabe NPO za financiranje terorizma, na primer Poročilo o tipologijah pranja denarja in financiranja terorizma (*Report on Money Laundering and Terrorist Financing Typologies)* 2003-2004, na voljo na http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/19/11/33624379.PDF; drugi primeri so na voljo na spletni strani “Inquiry Reports” Dobrodelne komisije za Anglijo in Wales (*Charity Commission for England and Wales*) na spletni strani http://www.charitycommission.gov.uk/investigations/inquiryreports/inqreps.asp

[19] Upravni ukrepi zamrznitve temeljijo na Uredbi (ES) št. 881/2002 z dne 27. maja 2002 (UL L 139, 29.5.2002, str. 9) kakor je spremenjena, ali na Uredbi (EC) št. 2580/2001 z dne 27. decembra 2001 (UL L 344, 28.12.2001, str. 70) kakor je spremenjena.

[20] Glej strani 8-10 Poročila o tipologijah pranja denarja in financiranja terorizma (*Report on Money Laundering and Terrorist Financing Typologies)* 2003-2004, na spletni strani http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/19/11/33624379.PDF;

učinkovitega zagotavljanja nujne pomoči in drugih neprofitnih dejavnosti, kjer so potrebne. Potrebna je pozornost, da se preprečijo dejanja, ki bi lahko ogrozila delo ali ugled velike večine neprofitnih organizacij, ki zakonito delujejo na nacionalni ravni, na ravni EU in na mednarodni ravni.

Neprofitne organizacije se v Evropski uniji razlikujejo po velikosti in po pravnih oblikah[21]. Za namene priporočila državam članicam in okvira za Kodeks ravnanja se šteje, da so NPO organizacije, pravne osebe, pravne ureditve, katerih glavni namen je „zbirati in/ali razdeljevati sredstva za dobrodelne, verske[22], kulturne, izobraževalne ali socialne namene, ali za opravljanje drugih vrst dobrih del[23].“ Zaradi raznovrstnosti bi bilo primerno izogibati se posploševanju[24]. Poleg tega Priporočilo in okvir za Kodeks ravnanja nikakor ne bi smela ovirati zakonskih čezmejnih dejavnosti neprofitnih organizacij. Namen evropskega pristopa je tako zagotoviti skupna načela, na katerih lahko temelji nacionalno izvajanje.

## 2. PRIPOROČILO DRŽAVAM ČLANICAM, NAJ OBRAVNAVAJO ŠIBKE TOČKE NEPROFITNIH ORGANIZACIJ ZA FINANCIRANJE TERORIZMA IN DRUGE ZLORABE

Naslednje priporočilo je naslovljeno na države članice z namenom, da jim pomaga oceniti napredek, dosežen v boju proti zlorabam neprofitnih organizacij za financiranje terorizma in druge nezakonite namene, ter ugotoviti, katere nadaljnje ukrepe bi bilo mogoče še sprejeti na nacionalni ravni. Države članice naj spodbujajo neprofitne organizacije k uporabi okrepljenih ukrepov za preglednost in zanesljivost pri njihovem vsakodnevnem delovanju, da bi zmanjšali možnosti zlorab v nezakonite namene. Države članice naj zagotovijo, da si bo njihov nacionalni neprofitni sektor v celoti prizadeval doseči izvajanje na nacionalni ravni.

### 2.1. Nadzor neprofitnega sektorja

– Države članice naj zagotovijo nadzor nad svojim neprofitnim sektorjem. Nadzorna vloga bi lahko bila namenjena enemu samemu javnemu organu ali pa zaupana obstoječim organom ali samoregulativnim organom.

– Organi, ki imajo nadzor nad neprofitnim sektorjem ali delom neprofitnega sektorja, bi morali zagotoviti učinkovito nacionalno sodelovanje. V tej vlogi bi morali:

  - voditi javno dostopne sisteme za registracijo vseh neprofitnih organizacij, ki delujejo na njihovem ozemlju in želijo izkoristiti preferenčno davčno obravnavo, pravico do javnega zbiranja sredstev in dostop do dotacij javnega sektorja; Taki registracijski sistemi bi se lahko vodili na nacionalni, regionalni ali občinski ravni. Posebno pozornost je treba nameniti registraciji, ki mora v celoti spoštovati načelo

---

21 Raznolikost sektorja je opisana že v Sporočilu Komisije „Spodbujanje vloge prostovoljnih organizacij in fundacij v Evropi“ COM(1997) 241.

22 Deklaracija 11 v Prilogi k amsterdamski pogodbi pravi, da *„Evropska unija spoštuje in ne posega v status, ki ga cerkve in verska združenja ali verske skupnosti uživajo v državah članicah po notranjem pravu. Evropska unija enako spoštuje status svetovnonazorskih in nekonfesionalnih organizacij.“*

23 Na podlagi opredelitve v Priporočilu VIII Projektne skupine za finančno ukrepanje o najboljši praksi.

24 Da se prepreči takšen pristop je priporočljivo, da se registrirajo tiste NPO, ki želijo izkoristiti možnost posebne davčne obravnave, dostopa do javnih dotacij in pravice do javnega zbiranja sredstev; okvir za Kodeks ravnanja poudarja uporabo poenostavljenih računovodskih pravil in pravil za poročanje neprofitnih organizacij, ki so manjše od določene velikosti.

svobode povezovanja. Tako bi imela registracija obliko obvestila o ustanovitvi in ne predhodne odobritve za ustanovitev;

- ugotoviti sedanje zahteve za neprofitne organizacije, da bi se preprečilo podvajanje obveznosti ob registraciji/poročanju;

- ugotoviti kategorije neprofitnih organizacij, ki ne sodijo v meje njihovih registracijskih sistemov, in zmanjšati tveganja, ki bi jih lahko predstavljale te vrzeli;

- zagotoviti navodila neprofitnim organizacijam o finančni preglednosti in o šibkih točkah sektorja;

- pristojni organi bi se morali usklajevati glede preiskav zlorab neprofitnih organizacij. Preiskave bi morale slediti obstoječim kazenskim postopkom. Pristojni organi bi morali biti tudi pooblaščeni za ocenjevanje tveganja zlorab posameznih neprofitnih organizacij;

- davčne organe bi bilo treba spodbujati, naj pregledujejo neprofitne organizacije, ki uživajo posebno davčno obravnavo, pri tem pa ustrezno upoštevati velikost in dejavnosti organizacije.

### 2.2. Spodbujanje skladnosti s kodeksom ravnanja

Za spodbujanje skladnosti naj države članice obravnavajo naslednje:

– registracija, standardi za večjo preglednost in zanesljivost ***potrjujejo vidni status za neprofitne organizacije*** in pomagajo pridobivati in ohranjati zaupanje javnosti in verodostojnost neprofitnega dela;

– ***privilegiran davčni status, dodeljevanje javnih dotacij in pravica do javnega zbiranja sredstev*** se lahko odobrijo vsem neprofitnim organizacijam, ki izpolnjujejo zahteve za registracijo in izvajajo ukrepe za preglednost in zanesljivost. Mehanizem za zagotavljanje skladnosti je lahko vzorec izdajanja potrdil, kakor je opisan spodaj;

– v prihodnje bi lahko bilo primerno obravnavati vključevanje predlaganih načel preglednosti in zanesljivosti v okvir za kodeks ravnanja ***v obstoječe vzorce ali v vzorce, ki bodo še razviti.*** Take sisteme bi lahko uporabljali javni ali zasebni organi, ki bi pregledovali skladnost neprofitnih organizacij z ukrepi za preglednost in zanesljivost;

– ***zasebne organe za spremljanje ali krovne neprofitne organizacije*** bi bilo treba spodbujati, naj določijo pečate za potrditev ali druge podobne mehanizme za neprofitne organizacije, ki izpolnjujejo načela okvira za kodeks ravnanja.

## 2.3. Sodelovanje in šibke točke neprofitnih organizacij za financiranje terorizma in druge nezakonite namene

Obveščevalni podatki še naprej kažejo[25], da zloraba neprofitnega sektorja ostaja ena od metod, ki jo uporabljajo teroristi za zbiranje sredstev za financiranje svojih dejavnosti. Zato je ključnega pomena, da se države članice in neprofitne organizacije popolnoma zavedajo, kako je mogoče organizacije zlorabljati za financiranje terorizma in druge nezakonite namene.

- Neprofitne organizacije bi bilo treba spodbujati, da **ocenijo svoje sedanje dobre prakse** za nadaljnjo krepitev preprečevanja zlorabe za financiranje terorizma in druge nezakonite namene;

- S sodelovanjem ključnih udeležencev v neprofitnem sektorju naj države članice **za neprofitne organizacije** pripravijo **programe ozaveščanja** o tveganjih/šibkih točkah sektorja za zlorabe;

- **Zasebnemu sektorju** (finančne institucije, računovodje, revizorji in pravniki, ki se ukvarjajo z neprofitnim sektorjem) **je treba zagotoviti smernice** za lažje odkrivanje sumljivih dejavnosti/transakcij, vključno s tehnikami, za katere je znano, da jih uporabljajo teroristi, da se vtihotapijo v neprofitne organizacije.

## 2.4. Preiskava zlorabe neprofitnih organizacij

Preiskava naj bo sorazmerna s težo ugotovljenega tveganja in naj sledi obstoječim kazenskim postopkom.

- Sodelovanje/izmenjavo informacij ***na nacionalni ravni*** naj po možnosti vodijo in usklajujejo pristojni organi, odgovorni za nadzor neprofitnih organizacij, ki vključujejo davčne organe, enote za finančni nadzor ter službe kazenskega pregona. Za olajšanje izmenjave informacij na nacionalni ravni naj se imenuje oseba v vsakem od teh organov, ki predstavlja kontaktno osebo za namene izmenjave informacij v primerih, ki zadevajo zlorabo neprofitnih organizacij za financiranje terorizma. Med temi organi bi morale biti vzpostavljene namenske informacijske poti, s katerimi bi se zagotovila hitra in učinkovita izmenjava.

- Sodelovanje/izmenjava informacij ***na ravni EU/mednarodni ravni*** bi morala obsegati mrežo, sestavljeno iz posameznih kontaktnih točk organov kazenskega pregona z izkušnjami s področja financiranja terorizma in poznavanjem sektorja neprofitnih organizacij. Skupnost bo spodbujala uporabo obstoječih mrež za sodelovanje/izmenjavo informacij na ravni EU med organi kazenskega pregona in, če je primerno, drugimi organi, pristojnimi za preiskovanje morebitnih zlorab neprofitnih organizacij. Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF) bi lahko izpolnil posebno vlogo v tem sodelovanju in izmenjavi informacij. Vloga *CEPOL (Evropske policijske akademije)* bi lahko bila ključna pri usposabljanju višjih policistov s poudarjanjem šibkih točk v sektorju, tipologij zlorabe, spodbujanjem sodelovanja/izmenjave informacij.

---

[25] Glej na primer Europolov „Pregled boja proti financiranju terorizma v Evropski uniji“, zaupno, 1. junij 2005

## 3. OBRAVNAVA NEPROFITNEGA SEKTORJA – OKVIR ZA KODEKS RAVNANJA NEPROFITNIH ORGANIZACIJ ZA SPODBUJANJE NAJBOLJŠIH PRAKS ZA PREGLEDNOST IN ZANESLJIVOST

V neprofitnem sektorju, kjer se uporablja okrepljena raven preglednosti in zanesljivosti, obstaja manjša verjetnost nezakonitih zlorab. Velik del neprofitnih organizacij že upošteva večino zahtev iz tega dokumenta, številne pa so že vzpostavile tudi svoje lastne kodekse ravnanja. Z uporabo teh pravil neprofitne organizacije dokazujejo svojo odgovornost do radodarne javnosti in se zaščitijo pred nezakonito zlorabo. Glavni cilj zahtev tega okvira za Kodeks ravnanja je torej določiti skupne splošne standarde minimalne preglednosti za neprofitne organizacije v Evropski uniji in spodbujati nadaljnje razprave na tem področju.

– Neprofitne organizacije naj sledijo ***namenu*** organizacije in v ta namen uporabljajo svoja sredstva.

– ***Najvišji upravni organ*** organizacije naj bo odgovoren za izpolnjevanje zakonodaje.

– Vse neprofitne organizacije naj pripravijo ***dokument, ki vsebuje identifikacijske informacije*** o organizaciji. To evidenco je treba posodabljati in mora biti na voljo v uradu neprofitne organizacije. Registrirane neprofitne organizacije naj te identifikacijske informacije pošljejo organu, pristojnemu za izvajanje ustreznih registracijskih funkcij. Ta organ naj bo obveščen o spremembah ključnih lastnosti organizacije in o prenehanju delovanja organizacije (skupaj z izjavo o razdelitvi neto sredstev neprofitne organizacije).

Informacije morajo jasno določati neprofitno organizacijo. Poleg formalnega imena neprofitne organizacije, dodatne informacije lahko vključujejo vse kratice ali druga neformalna imena, ki se ponavadi uporabljajo, poslovna/delovna imena ter registracijsko številko (če je primerno). Vključevale bi še informacije o naslovu in registriranem sedežu, telefonsko številko/telefaks/spletni naslov ter navedbe prejšnjih naslovov in spremembe naslovov. Podatki o podružnicah organizacije bi se prav tako vključili. Dodatno naj se navede izjava o splošnih ciljih, politikah in prednostnih nalogah (namenu) neprofitne organizacije, vključno z opisom organizacijske strukture in strukture odločanja neprofitne organizacije, iz katere je mogoče razbrati velikost organizacije in sistem notranjega finančnega nadzora. V dokumentu naj bodo navedeni direktorji in člani izvršnega odbora ali drugi, ki sprejemajo odločitve v organizaciji, ter njihove pristojnosti. Če je primerno, se navede tudi dejanski lastnik neprofitne organizacije.

Seznam številk bančnih računov na ime neprofitne organizacije in morebitni osebni podatki naj bodo v registru in v uradu neprofitne organizacije hranjeni zaupno.

– Neprofitne organizacije naj se držijo ***pravilne računovodske prakse*** in pripravijo ***letne računovodske izkaze*** prihodkov in izdatkov. ***Poročilo*** naj bo pripravljeno vsako leto in naj vsebuje opis in proračun dejavnosti, projektov v preteklem finančnem letu ter izjavo, kako so spodbujali splošne cilje neprofitne organizacije. Za preprečevanje preobremenjevanja neprofitne organizacije s prekomernimi administrativnimi zahtevami, naj se za neprofitne organizacije pod nekaterimi pogoji uporabljajo ***Poenostavljene računovodske in***

***poročevalske zahteve***[26]. Računovodski izkazi in poročila naj bodo na zahtevo javnih organov, pristojnih za nadzor, na voljo v uradu neprofitne organizacije.

– Letni računovodski izkazi in poročila, zapisniki sestankov organov za odločanje ter evidenca za revizijsko sledljivost[27] naj se ***hranijo vsaj 5 let*** na registriranem sedežu neprofitne organizacije.

– Neprofitne organizacije naj uporabljajo ***formalne poti*** za denarne tokove za vse transakcije, kadarkoli obstaja razumna možnost uporabe formalnega finančnega sistema. Če je izvedljivo, naj se ves prejeti denar naloži na bančne račune, izplačevanje denarja pa naj se izvaja s pomočjo teh bančnih računov.

– Vse neprofitne organizacije naj upoštevajo pravilo ***„spoznaj donatorje in sorodne neprofitne organizacije“***, ki pomeni, da si morajo neprofitne organizacije prizadevati, da preverijo istovetnost, pooblastila in dobro vero donatorjev in sorodnih neprofitnih organizacij. Tako bi na primer pred plačilom lahko neprofitne organizacije med drugim določile, da je potencialni prejemnik sposoben izpolniti dobrodelni namen dotacije in varovati sredstva pred preusmeritvijo v nedobrodelne namene. Če je izvedljivo bi morale neprofitne organizacije skrčiti pogoje dotacije na pisni dogovor in jo neprenehoma spremljati.

– Neprofitne organizacije naj vodijo popolno in natančno ***revizijsko sled sredstev***, prenesenih izven svoje jurisdikcije/države, ter sredstev, prenesenih na osebo, ki opravlja storitve v imenu neprofitne organizacije izvora. To bi lahko vključevalo vodenje primerne evidence vseh finančnih transakcij neposrednim posredniškim organizacijam in osebam.

---

[26] Države članice bi lahko določile druge kriterije (npr. področja dejavnosti) za neprofitne organizacije ob upoštevanju poenostavljenih računovodskih in poročevalskih zahtev.

[27] Kakor je opisano v točki, ki obravnava zahteve o revizijski sledljivosti sredstev.