



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 7.5.2020
C(2020) 2800 final

SPOROČILO KOMISIJE

**o akcijskem načrtu za celovito politiko Unije o preprečevanju pranja denarja in boju
proti financiranju terorizma**

SPOROČILO KOMISIJE

o akcijskem načrtu za celovito politiko Unije o preprečevanju pranja denarja in boju proti financiranju terorizma

I. UVOD

Komisija je trdno zavezana boju proti pranju denarja in financiranju terorizma tako v EU kot na svetovni ravni. Nezakonit denar se v Evropski uniji v nobenih okoliščinah ne bi smel tolerirati. Nedavno povečanje kriminalnih dejavnosti med pandemijo COVID-19¹ je opozorilo, da bodo storilci kaznivih dejanj izkoristili vse možnosti za izvajanje nezakonitih dejavnosti v škodo družbe. EU mora biti enako odločna pri zagotavljanju, da ne bodo imeli koristi od prihodkov, pridobljenih s temi kaznivimi dejanji.

EU je v zadnjih tridesetih letih razvila učinkovit regulativni okvir za preprečevanje pranja denarja in financiranja terorizma ter boj proti njima, ki je utemeljen s sodno prakso Sodišča EU². Pravila EU imajo velik doseg in so strožja od mednarodnih standardov, ki jih je sprejela Projektna skupina za finančno ukrepanje (FATF)³. Obseg podjetij in poklicev, za katere veljajo ta pravila, se stalno povečuje.

Namen nedavnih zakonodajnih novosti je bil okrepiti okvir EU za preprečevanje pranja denarja in boj proti financiranju terorizma. Te vključujejo spremembe četrte direktive o preprečevanju pranja denarja, uvedene s peto direktivo o preprečevanju pranja denarja⁴, dopolnjen mandat Evropskega bančnega organa⁵, nove določbe, ki se bodo uporabljale za kontrolo gotovine⁶ od junija 2021, spremembe direktive o kapitalskih zahtevah (CRD V)⁷,

¹ Europol, „Pandemic profiteering: how criminals exploit the COVID-19 crisis“ (Dobičkarstvo v času pandemije: kako storilci kaznivih dejanj izkoriščajo krizo COVID-19), marec 2020. Evropski bančni organ je prav tako opozoril kreditne in finančne institucije na pomen učinkovitih sistemov in kontrol ter pozval pristojne organe, naj jim pri tem pomagajo. Glej „EBA statement on actions to mitigate financial crime risks in the COVID-19 pandemic“ (Izjava EBA o ukrepih za zmanjšanje tveganj finančnega kriminala med pandemijo COVID-19).

² Sodišče je potrdilo, da je cilj boja proti pranju denarja povezan z varstvom javnega reda in lahko upravičuje omejitve temeljnih svoboščin, zagotovljenih s Pogodbo, vključno s prostim pretokom kapitala. Omejitve morajo biti sorazmerne (glej zadevi Jyske Bank Gibraltar, C-212/11 in LHU Zeng, C-190/17).

³ FATF je medvladni organ, ki določa standarde in spodbuja učinkovito izvajanje ukrepov za boj proti pranju denarja in financiranju terorizma. Članice FATF so Komisija, 14 držav članic EU in 2 državi EFTA-EGP, 13 držav članic pa sodeluje v regionalni organizaciji Moneyval.

⁴ 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 (Besedilo velja za EGP), UL L 156, 19.6.2018, str. 43–74.

⁵ Uredba (EU) 2019/2175 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. decembra 2019 o spremembi Uredbe (EU) št. 1093/2010 o ustanovitvi Evropskega nadzornega organa (Evropski bančni organ), Uredbe (EU) št. 1094/2010 o ustanovitvi Evropskega nadzornega organa (Evropski organ za zavarovanja in poklicne pokojnine), Uredbe (EU) št. 1095/2010 o ustanovitvi Evropskega nadzornega organa (Evropski organ za vrednostne papirje in trge), Uredbe (EU) št. 600/2014 o trgih finančnih instrumentov, Uredbe (EU) 2016/1011 o indeksih, ki se uporabljajo kot referenčne vrednosti v finančnih instrumentih in finančnih pogodbah ali za merjenje uspešnosti investicijskih skladov, in Uredbe (EU) 2015/847 o informacijah, ki spremljajo prenose sredstev (Besedilo velja za EGP), UL L 334, 27.12.2019, str. 1–145.

⁶ Uredba (EU) 2018/1672 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2018 o kontroli gotovine, ki se vnaša v Unijo ali iznaša iz nje, in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1889/2005, UL L 284, 12.11.2018, str. 6–21.

nova pravila o dostopu do finančnih informacij za organe za preprečevanje, odkrivanje, preiskovanje ali pregon kaznivih dejanj⁸ ter usklajeno opredelitev kaznivih dejanj in sankcij⁹.

Poleg tega je EU vzpostavila novo celovito ureditev za zaščito prijaviteljev nepravilnosti oz. žvižgačev, ki naj bi bila prenesena do decembra 2021¹⁰ in dopolnjuje obstoječe predpise o zaščiti žvižgačev iz četrte direktive o preprečevanju pranja denarja. Nova ureditev bo okrepila sposobnost nacionalnih organov in organov EU za preprečevanje, odkrivanje in obravnavanje kršitev, med drugim pri preprečevanju pranja denarja in boju proti financiranju terorizma.

Kljub temu obstaja vedno večje soglasje, da je treba okvir znatno izboljšati. Obravnavati je treba velike razlike pri načinu njegove uporabe in resne pomanjkljivosti pri izvrševanju pravil.

Komisija je v svojem sporočilu *Za boljše izvajanje okvira EU za preprečevanje pranja denarja in boj proti financiranju terorizma*¹¹ in spremljajočih poročilih iz julija 2019 orisala ukrepe, ki so potrebni za zagotovitev celovite politike EU za preprečevanje pranja denarja in boj proti financiranju terorizma. Ti vključujejo boljše izvajanje obstoječih pravil, podrobnejša in usklajena pravila, visokokakovosten in dosleden nadzor, vključno s prenosom posebnih nadzornih nalog na organ EU, medsebojno povezovanje centraliziranih registrov bančnih računov in močnejši mehanizem za usklajevanje in podporo delu finančnoobveščevalnih enot.

Evropski parlament in Svet podpirata to stališče. Evropski parlament je v svoji resoluciji z dne 19. septembra 2019¹² pozval k dodatni podpori pobudam, s katerimi bi se lahko okrepili ukrepi za preprečevanje pranja denarja/boj proti financiranju terorizma na ravni EU, ter k hitremu prenosu predpisov EU v zakonodaje držav članic. Svet za ekonomske in finančne zadeve je 5. decembra 2019 sprejel sklepe o strateških prednostnih nalogah na področju preprečevanja pranja denarja in boja proti financiranju terorizma ter pozval Komisijo¹³, naj preuči ukrepe, s katerimi bi se lahko okrepil obstoječi okvir.

Komisija namerava izvajati celovito politiko za preprečevanje pranja denarja in boj proti financiranju terorizma, ki je prilagojena konkretnim grožnjam, tveganjem in ranljivostim, s

⁷ 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 (Besedilo velja za EGP), UL L 150, 7.6.2019, str. 253–295.

⁸ 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, str. 122–137.

⁹ Direktiva (EU) 2018/1673 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2018 o boju proti pranju denarja z uporabo kazenskega prava, UL L 284, 12.11.2018, str. 22–30.

¹⁰ Direktiva (EU) 2019/1937 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2019 o zaščiti oseb, ki prijavijo kršitve prava Unije, UL L 305, 26.11.2019, str. 17–56.

¹¹ C(2019) 360 final.

¹² Resolucija Evropskega parlamenta z dne 19. septembra 2019 o stanju glede izvajanja zakonodaje Unije za preprečevanje pranja denarja (2019/2820 (RSP)).

¹³ Sklepi Sveta z dne 5. decembra 2019 o strateških prednostnih nalogah na področju preprečevanja pranja denarja in boja proti financiranju terorizma (14823/19).

katerimi se trenutno sooča EU¹⁴, in ki je zasnovana tako, da se lahko učinkovito razvija ob upoštevanju inovacij. Močnejši okvir za preprečevanje pranja denarja in boj proti financiranju terorizma bo še bolj spodbujal celovitost finančnega sistema EU, ki je potrebna za dokončanje bančne unije ter ekonomske in monetarne unije.

Na podlagi celovite ocene učinka, ki vključuje tudi učinke na temeljne pravice, bi bilo treba vzpostaviti integriran sistem EU za preprečevanje pranja denarja in boj proti financiranju terorizma. Sistem bi moral slediti zgledu reform, uvedenih na področju bonitetnih zahtev in nadzora v bančnem sektorju, sestavljati pa bi ga morala usklajena pravila in nadzornik na ravni EU, ki tesno sodeluje z nacionalnimi pristojnimi organi, da bo zagotovljen visokokakovosten in dosleden nadzor na celotnem enotnem trgu. Ob tem bi bilo treba vzpostaviti tudi mehanizem EU za podporo in koordinacijo finančnoobveščevalnih enot, kar bi izboljšalo njihovo učinkovitost, ter povezati nacionalne centralizirane registre bančnih računov, kar bo pospešilo čezmejni dostop organov za preprečevanje, odkrivanje, preiskovanje ali pregon kaznivih dejanj in finančnoobveščevalnih enot do informacij o bančnih računih.

V tem akcijskem načrtu je opisano, kako namerava Komisija uresničiti te cilje, in sicer na podlagi šestih stebrov:

- zagotavljanje učinkovitega izvajanja obstoječega okvira EU za preprečevanje pranja denarja in boj proti financiranju terorizma;
- oblikovanje enotnih pravil EU o preprečevanju pranja denarja in boju proti financiranju terorizma;
- vzpostavitev nadzora na področju preprečevanja pranja denarja in boja proti financiranju terorizma na ravni EU;
- vzpostavitev podpornega in usklajevalnega mehanizma za finančnoobveščevalne enote;
- izvrševanje določb kazenskega prava in izmenjava informacij na ravni Unije;
- okrepitev mednarodne razsežnosti okvira EU za preprečevanje pranja denarja in boj proti financiranju terorizma.

II. ZAGOTAVLJANJE UČINKOVITEGA IZVAJANJA OBSTOJEČEGA OKVIRA EU ZA PREPREČEVANJE PRANJA DENARJA IN BOJ PROTI FINANCIRANJU TERORIZMA

Prva prednostna naloga je zagotoviti, da države članice, pristojni organi in pooblaščen subjekti vestno in učinkovito izvajajo pravila EU o preprečevanju pranja denarja in boju proti financiranju terorizma. Za to je treba ukrepati na več področjih.

Zagotavljanje učinkovitega prenosa in izvajanja direktive o preprečevanju pranja denarja

V zvezi s prenosom četrte direktive o preprečevanju pranja denarja je Komisija sprožila postopek za ugotavljanje kršitev proti vsem državam članicam, ker niso v celoti prenesle direktive. Več držav članic se je na postopek odzvalo s sprejetjem nove zakonodaje, kar je privedlo do zaključka zadevnega postopka za ugotavljanje kršitev. Postopki proti drugim državam članicam še vedno potekajo. Študija o oceni učinkovitosti izvajanja četrte direktive o preprečevanju pranja denarja v državah članicah bo končana do sredine leta 2021 in bo

¹⁴ Kot je poudarjeno v najnovejši nadnacionalni oceni tveganj Unije, tj. poročilu Komisije o oceni tveganja pranja denarja in financiranja terorizma, ki vpliva na notranji trg in se nanaša na čezmejne dejavnosti, COM(2019) 370 final.

vključena v poročilo, ki ga mora Komisija predložiti v zvezi z učinkovitostjo izvajanja četrte direktive o preprečevanju pranja denarja¹⁵.

V zvezi s prenosom pete direktive o preprečevanju pranja denarja, ki bi morala biti prenesena do 10. januarja 2020, je Komisija že sprožila več postopkov za ugotavljanje kršitev proti državam članicam, ki niso sporočile nobenih ukrepov za prenos. Komisija bo pozorno spremljala vzpostavitev centralnih mehanizmov bančnih računov in registrov dejanskega lastništva s strani držav članic, da bi zagotovila, da ti vsebujejo visokokakovostne podatke.

Delo v zvezi medsebojnim povezovanjem registrov dejanskega lastništva se je že začelo in povezava naj bi bila operativna leta 2021. Komisija bo poleg tega leta 2021 izdala tretjo nadnacionalno oceno tveganj, ki bo upoštevana v pristopu na podlagi tveganj.

Spremljanje zmogljivosti držav članic za preprečevanje pranja denarja in financiranja terorizma ter boj proti njima

Pranje denarja ni škodljivo le za stabilnost finančnega sistema EU, temveč tudi za gospodarstvo, dobro upravljanje in zaupanje vlagateljev. Komisija v okviru cikla evropskega semestra analizira, kako se v državah članicah v praksi uporabljajo pravila o preprečevanju pranja denarja in boju proti financiranju terorizma, na podlagi te analize pa Svet sprejme priporočila za posamezne države v zvezi s preprečevanjem pranja denarja in bojem proti financiranju terorizma. Komisija poleg tega prek programa za podporo strukturnim reformam nudi tehnično podporo državam članicam pri izvajanju teh potrebnih reform, da bi se odpravile nekatere najpomembnejše vrzeli v sistemu EU za preprečevanje pranja denarja in boj proti financiranju terorizma. Ta vključujejo nezadostne kadre v pristojnih organih, pomanjkljivosti pri uporabi pristopa na podlagi tveganj in zmanjševanje tveganj zaradi zlorab v zvezi z navideznimi podjetji, zlatimi vizumi in programi državljanstva.

Evropski bančni organ (EBA)

Mandat EBA je bil nedavno okrepljen z Uredbo (EU) št. 2019/2175¹⁶, s katero je bila EBA zaupana odgovornost za vodenje, usklajevanje in spremljanje prizadevanj vseh ponudnikov finančnih storitev in pristojnih organov v EU na področju preprečevanja pranja denarja in boja proti financiranju terorizma. EBA je pooblaščen tudi za vzpostavitev zbirke podatkov o tveganjih in nadzornih ukrepih na področju preprečevanja pranja denarja in boja proti financiranju terorizma na ravni EU, izvajanje ocen tveganja pri pristojnih organih in po potrebi nalaganje organom, naj preučijo in obravnavajo možnost sprejetja ukrepov v zvezi s posameznimi finančnimi institucijami. Komisija pričakuje, da bo EBA v celoti izkoristil ta okrepljena pooblastila, zlasti v zvezi s preiskovanjem, ali je določen nacionalni nadzornik pri izvajanju svojih nalog kršil pravo Unije. EBA je že začel s pregledi izvajanja in februarja 2020 objavil prvo poročilo¹⁷. To poročilo kaže na številne izzive in ugotavlja, da pristopi „pristojnih organov v zvezi z nadzorom bank glede preprečevanja pranja denarja in boja proti financiranju terorizma niso bili vedno učinkoviti“.

¹⁵ Člen 65(1) četrte direktive o preprečevanju pranja denarja.

¹⁶ Glej opombo 5.

¹⁷ EBA report on competent authorities' approaches to the anti-money laundering and countering the financing of terrorism supervision of banks (Poročilo EBA o pristopih pristojnih organov pri nadzoru bank na področju preprečevanja pranja denarja in boja proti financiranju terorizma), EBA/Rep/2020/06.

Kot je navedeno v oddelku IV, se bo z vzpostavitvijo nadzornika na ravni EU povečala skladnost s predpisi. To bo zagotovilo, da se sprejmejo ustrezni ukrepi za preprečevanje, da sploh pride do pranja denarja, in da se, če tega ni mogoče doseči, naložijo učinkovite sankcije. Novi nadzornik na ravni EU bo zasnovan tako, da bo imel potrebne pristojnosti, preiskovalne zmogljivosti in pooblastila na področju preprečevanja pranja denarja in boja proti financiranju terorizma ter tako strukturo odločanja, ki bo omogočala učinkovitejše izvajanje pravil in preventivno ukrepanje v primeru sumov, da se bo zagotovila učinkovita uporaba enotnih pravil. Komisija meni, da bodo pregledi na kraju samem, s katerimi se bo ocenila učinkovitost okvira za preprečevanje pranja denarja in boj proti financiranju terorizma v državah članicah, ključni za doseganje visokih standardov kakovosti po vsej Uniji.

Komisija bo še naprej zagotavljala popoln in pravilen prenos pravil o preprečevanju pranja denarja in boju proti financiranju terorizma ter bo v drugem četrtletju leta 2020 predlagala priporočila za posamezne države glede preprečevanja pranja denarja in boja proti financiranju terorizma.

III. OBLIKOVANJE STROŽJIH PRAVIL

Pravni okvir EU ima velik doseg. Postopno je razširjal obseg tako imenovanih pooblaščenih subjektov¹⁸ in seznam predhodnih kaznivih dejanj, povečal poudarek na dejanskem lastništvu in pristopu na podlagi tveganj ter v veliki meri odstranil ovire za komunikacijo in sodelovanje med zadevnimi organi. Ta okvir državam članicam zagotavlja celovito regulativno okolje za boj proti pranju denarja in financiranju terorizma.

Vendar je sedanji pristop k zakonodaji EU privedel do razhajanj pri izvajanju okvira med državami članicami in deloma pri določanju dodatnih zahtev, ki presegajo zahteve zakonodaje EU. Primeri takih ukrepov so določanje dodatnih pooblaščenih subjektov, kot so platforme za množično financiranje ali trgovci z diamanti, podeljevanje pooblastil finančnoobveščevalnim enotam za zamrznitev sredstev in uvajanje omejitev za gotovinska plačila¹⁹. Posledica je razdrobljeno zakonodajno okolje v EU, kar ustvarja dodatne stroške in bremena za tiste, ki zagotavljajo čezmejne storitve, ali vodi do regulativne arbitraže, kar pomeni, da se podjetja registrirajo tam, kjer so pravila ohlapnejša.

Pomanjkanje podrobnosti v veljavnih pravilih in glede delitve odgovornosti v zvezi s čezmejnimi vprašanji vodi do različnih razlag direktive v državah članicah. Nezadostno sodelovanje med pristojnimi organi (finančnoobveščevalnimi enotami, nadzornimi organi, organi za preprečevanje, odkrivanje, preiskovanje ali pregon kaznivih dejanj ter carinskimi in davčnimi organi), tako doma kot v tujini, ustvarja potencialne vrzeli, ki jih lahko izkoriščajo storilci kaznivih dejanj. Evropski nadzorni organi so ugotovili tudi²⁰, da razlike v

¹⁸ Poleg finančnega sektorja, pravnih strokovnjakov in računovodij se okvir EU uporablja tudi za nepremičninske posrednike, storitve iger na srečo, osebe, ki trgujejo z blagom, ponudnike storitev menjave med virtualnimi in fiat valutami, ponudnike skrbniških denarnic ter osebe, ki trgujejo z umetniškimi deli.

¹⁹ Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o omejitvah gotovinskih plačil, COM(2018) 483 final. V letu 2021 bodo preučene možnosti za nadaljnje ciljno usmerjene ocene tega vprašanja.

²⁰ ESAs Joint Opinion of the European Supervisory Authorities on the risks of money laundering and terrorist financing affecting the European Union's financial sector (Skupno mnenje evropskih nadzornih organov o tveganjih pranja denarja in financiranja terorizma, ki vplivajo na finančni sektor Evropske unije), 4. oktober 2019.

regulativnem pristopu k nadzoru in v uporabi pristopa na podlagi tveganj ovirajo opravljanje čezmejnih storitev in zvišujejo stroške za podjetja, hkrati pa ogrožajo nemoteno delovanje okvira EU za preprečevanje pranja denarja in boj proti financiranju terorizma. To vprašanje je še posebej pomembno na področju finančne tehnologije, Evropski bančni organ pa je priporočil, naj Komisija uskladi zahteve, ki bi se morale uporabljati za ta podjetja²¹, kadar ta predstavljajo tveganje pranja denarja ali financiranja terorizma.

Zakonodaja EU o preprečevanju pranja denarja in boju proti financiranju terorizma mora postati podrobneje razčlenjena, natančnejša in se bolj enotno izvajati. Tudi nekatere dodatne zahteve, ki so jih države članice uvedle pri prenosu direktiv o preprečevanju pranja denarja, lahko prispevajo k trdnjšemu okviru za preprečevanje pranja denarja/boj proti financiranju terorizma in bi se lahko vključile v prihodnja pravila EU. Da bi omejili razhajanja pri razlagi in uporabi pravil, bi bilo treba nekatere dele direktive o preprečevanju pranja denarja spremeniti v določbe, ki se uporabljajo neposredno in so določene z uredbo. Te bi morale vključevati vsaj določbe, ki določajo seznam pooblaščenih subjektov, zahteve glede skrbnega preverjanja strank, notranje kontrole, obveznosti poročanja ter določbe o registrih dejanskega lastništva in centralnih mehanizmih bančnih računov. Razmisliti bi bilo treba tudi o bolj usklajenem pristopu k opredelitvi politično izpostavljenih oseb. Posebno pozornost bi bilo treba nameniti učinkovitosti sistema, in sicer z zagotovitvijo več podrobnosti o strukturi in nalogah nadzora v zvezi z vsemi pooblaščenimi subjekti in o nalogah finančnoobveščevalnih enot (glej naslednje oddelke). Za lažji nadzor bo povezan sistem EU za preprečevanje pranja denarja in boj proti financiranju terorizma potreboval tudi dovolj podrobna pravila.

Poleg tega bi bilo v zvezi s specifičnimi pravili mogoče doseči še večjo usklajenost, in sicer s pooblastili za sprejetje podrobnejših pravil z delegiranimi ali izvedbenimi akti za prilagajanje spreminjajočim se razmeram.

Področje uporabe zakonodaje EU je treba razširiti, da bi se obravnavale posledice tehnoloških inovacij in razvoja na področju mednarodnih standardov. Delo na mednarodni ravni kaže, da je treba področje uporabe sektorjev ali subjektov, za katere veljajo pravila o preprečevanju pranja denarja in boju proti financiranju terorizma, razširiti in oceniti, kako bi se morala pravila uporabljati za ponudnike storitev virtualnih sredstev, ki do zdaj niso bili zajeti²². Drugi ukrepi lahko vključujejo omogočanje uporabe digitalne identifikacije za identifikacijo in preverjanje identitete strank na daljavo ter vzpostavitev poslovnih odnosov na daljavo ali uvedbo zgornje meje za velika gotovinska plačila. Poleg tega je potrebno medsebojno povezovanje centralnih mehanizmov bančnih računov na ravni EU, da se pospeši dostop organov za preprečevanje, odkrivanje, preiskovanje ali pregon kaznivih dejanj in finančnoobveščevalnih enot do finančnih informacij in olajša čezmejno sodelovanje.

Zlasti glede na povečanje finančnih kaznivih dejanj in goljufij, povezanih s kibernetiskim prostorom, bi lahko preučili možnost določb, ki bi olajšale upravo zamrznitev za finančnoobveščevalne enote in zavezovale finančne institucije, da spremljajo in izvajajo zahteve za odpoklic. Nadaljnja tveganja izhajajo iz programov državljanstva in prebivališča

²¹ EBA Report on potential impediments to the cross-border provision of banking and payment services (Poročilo EBA o morebitnih ovirah za čezmejno opravljanje bančnih in plačilnih storitev), 29. oktober 2019.

²² FATF opredeljuje virtualna sredstva kot digitalne oblike vrednosti, s katerimi se lahko digitalno trguje ali jih prenaša in ki se lahko uporabijo za plačevanje ali kot naložba. Virtualna sredstva ne vključujejo digitalnih oblik fiat valut, vrednostnih papirjev in drugih finančnih sredstev, ki so že zajeta v njenih standardih.

za vlagatelje. Treba bo razmisliti o tem, kako bi lahko zmanjšali ta tveganja. Preučiti bi bilo treba tudi tvegane sektorje, ki so bili opredeljeni v okviru nadnacionalne ocene tveganj.

Pri uvajanju takih novih ukrepov bo treba še naprej zagotavljati, da bodo dodatna finančna in upravnna bremena za države članice ter pooblaščne subjekte čim manjša, in upoštevati pristop na podlagi tveganj.

Zaradi višjih kazni za nezadostna prizadevanja pri preprečevanju pranja denarja in boju proti financiranju terorizma pooblašчени subjekti iščejo načine, kako povečati skladnost, od dodeljevanja dodatnih virov in vzpostavitve obsežnih programov popravnih ukrepov do temeljitih revizij svojih poslovnih modelov in opuščanja nekaterih produktov, prenehanja poslovanja z nekaterimi strankami ali izstopa iz nekaterih trgov, vključno s korespondenčnim bančništvom. To bi lahko imelo nenačrtovane posledice za opravljanje finančnih storitev in financiranje gospodarstva. Tehnološke rešitve, ki bi lahko pomagale izboljšati odkrivanje sumljivih transakcij in dejavnosti, morajo biti skladne z mednarodnimi standardi in standardi EU glede preprečevanja pranja denarja in boja proti financiranju terorizma ter v skladu z drugimi pravili EU, vključno s pravili o varstvu podatkov in protimonopolnimi pravili.

Ker namen pravil Unije o preprečevanju pranja denarja in boju proti financiranju terorizma ni zavrniti dostop do legitimnih finančnih storitev, je potrebna večja jasnost glede tega, kako so pravila o preprečevanju pranja denarja in boju proti financiranju terorizma povezana z drugo zakonodajo v finančnem sektorju²³. Preučiti bi bilo treba, ali in v katerih okoliščinah lahko pranje denarja in financiranje terorizma privede do izjave, da banka propada ali bo verjetno propadla, in morebitnega začetka reševanja banke v skladu z direktivo o sanaciji in reševanju bank²⁴ ali njenega prenehanja v skladu z običajnimi postopki zaradi insolventnosti in potrebe po povrnitvi vlog deponentom. Direktivi o sistemih jamstva za vloge²⁵ bi lahko koristile jasnejše določbe, da se dodatno zmanjša tveganje, da se deponentom, za katere obstaja sum pranja denarja ali financiranja terorizma, njihove vloge povrnejo v obliki izplačila iz sistema jamstva za vloge, hkrati pa pojasni vloga sistemov jamstva za vloge in drugih zadevnih organov za preprečevanje pranja denarja in boj proti financiranju terorizma. Prav tako bi bilo treba nadalje preučiti, kako bi se lahko obveznost iz direktive o plačilnih računih²⁶ glede zagotovitve osnovnega računa kateri koli stranki uskladila z obveznostjo v okviru preprečevanja pranja denarja in boja proti financiranju terorizma, da se prekine poslovno razmerje, če pooblašчени subjekti sumijo stranko ali ne morejo pridobiti posodobljenih informacij o stranki. In končno, potreben bo pregled, da se oceni, ali so kategorije ponudnikov plačilnih storitev, ki jih trenutno zajema zakonodaja o preprečevanju pranja denarja in boju proti financiranju terorizma, ustrezne.

Okvire za finančne storitve bi bilo mogoče nadalje razviti za zagotovitev, da imajo bonitetni nadzorniki konkretne obveznosti glede deljenja informacij z organi za preprečevanje pranja

²³ Glej tudi napoved v delovnem programu Komisije, da bo predlagala zakonodajni okvir o kriptosredstvih.

²⁴ Direktiva 2014/59/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014 o vzpostavitvi okvira za sanacijo ter reševanje kreditnih institucij in investicijskih podjetij (Besedilo velja za EGP), UL L 173, 12.6.2014, str. 190–348.

²⁵ Direktiva 2014/49/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. aprila 2014 o sistemih jamstva za vloge (Besedilo velja za EGP), UL L 173, 12.6.2014, str. 149–178.

²⁶ Direktiva 2014/92/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. julija 2014 o primerljivosti nadomestil, povezanih s plačilnimi računi, zamenjavi plačilnih računov in dostopu do osnovnih plačilnih računov, (Besedilo velja za EGP), UL L 257, 28.8.2014, str. 214–246.

denarja in boj proti financiranju terorizma. Preskusi sposobnosti in primernosti, ki jih zahtevajo zakonodaje na področju finančnih storitev, bi morali uporabljati strožje pogoje v zvezi s preprečevanjem pranja denarja in bojem proti financiranju terorizma.

Pooblaščen subjekt, ki dostopa do informacij, pomembnih za izvajanje skrbnega preverjanja strank, in javni organi, ki si izmenjujejo informacije, tudi zunaj EU, morajo v celoti upoštevati zakonodajo EU o varstvu podatkov. Zagotavljanje dostopa pooblaščenim subjektom do nekaterih registrov v javni lasti bi lahko na primer sprožilo pomisleke glede varstva podatkov. Težave pri zagotavljanju spoštovanja varstva podatkov in zaupnosti so bile omenjene tudi v zvezi z izmenjavo informacij med pristojnimi organi. Ta vprašanja bi bilo treba ustrezno obravnavati.

Komisija bo v prvem četrtletju leta 2021 predložila zakonodajne predloge za oblikovanje enotnih pravil na področju preprečevanja pranja denarja in boja proti financiranju terorizma, ki bodo temeljili na izčrpni oceni učinka.

IV. VZPOSTAVITEV NADZORA NA PODROČJU PREPREČEVANJA PRANJA DENARJA IN BOJA PROTI FINANCIRANJU TERORIZMA NA RAVNI EU

Nadzor je osrednji element učinkovitega okvira za preprečevanje pranja denarja in boj proti financiranju terorizma. Pomen zadostnega nadzora je bil potrjen v svežnju o preprečevanju pranja denarja iz julija 2019, v katerem je analiza več primerov pranja denarja razkrila pomembne pomanjkljivosti pri upravljanju tveganj kreditnih institucij in njihovem nadzoru tako s strani organov za preprečevanje pranja denarja in boj proti financiranju terorizma kot s strani bonitetnih nadzornikov. Hkrati nedavni domnevni primeri pranja denarja, ki so jih razkrile preiskovalne medijske hiše, kažejo tudi na pomanjkljiv nadzor nad nefinančnimi subjekti.

Ta žgoča vprašanja so posledica zasnove nadzornega okvira in njegovega izvajanja. Nadzor na področju preprečevanja pranja denarja in boja proti financiranju terorizma v EU trenutno izvajajo posamezne države članice. Zaradi precejšnjih razlik v človeških in finančnih virih, znanjih in prioriteti, namenjeni tej nalogi, sta njegova kakovost in učinkovitost v EU neenakomerna. Unija nima vzpostavljenih dovolj učinkovitih ureditev za obravnavanje incidentov na področju preprečevanja pranja denarja in boja proti financiranju terorizma, ki vključujejo čezmejne vidike. Okvir EU za preprečevanje pranja denarja in boj proti financiranju terorizma je močan le toliko kot njegov najšibkejši člen, pomanjkljivosti pri enem nacionalnem pristojnem organu pa pomenijo tveganje za cel enotni trg. Posledično cela EU utrpí finančno in gospodarsko škodo, prav tako pa je ogrožen njen ugled.

EU si ne more privoščiti čakanja, da se pojavi še več vprašanj, preden se vzpostavi učinkovit nadzorni sistem na področju preprečevanja pranja denarja in boja proti financiranju terorizma, ki bo prispeval k nemotenemu delovanju enotnega trga in bančne unije. Za povrnitev zaupanja njenih državljanov in širše mednarodne skupnosti je nujno potreben visokokakovosten nadzor na področju preprečevanja pranja denarja in boja proti financiranju terorizma po vsej EU.

Obstaja jasna in dokazana potreba po vzpostavitvi integriranega nadzornega sistema na področju preprečevanja pranja denarja in boja proti financiranju terorizma na ravni EU, ki zagotavlja dosledno visokokakovostno izvajanje pravil na tem področju po vsej EU in spodbuja učinkovito sodelovanje med vsemi zadevnimi pristojnimi organi. Čeprav lahko

prihaja do velikih razlik med zadevnimi sektorji in vprašanji, lahko izkušnje z vzpostavitvijo in delovanjem obstoječih mehanizmov na ravni EU, ki so jim zaupane centralizirane nadzorne naloge, kot so enotni mehanizem nadzora, Enotni odbor za reševanje in Evropski sistem finančnega nadzora, zagotovijo koristen vpogled.

Vzpostavitev nadzornega sistema na področju preprečevanja pranja denarja in boja proti financiranju terorizma na ravni EU, ki bi povezal in dopolnjeval nacionalne sisteme, bo odpravila razdrobljenost nadzora, zagotovila usklajeno uporabo pravil o preprečevanju pranja denarja in boju proti financiranju terorizma v EU in njihovo učinkovito izvrševanje, nudila podporo nadzornim dejavnostim na kraju samem ter zagotovila stalen pretok informacij v zvezi s tekočimi ukrepi in pomembnimi ugotovljenimi pomanjkljivostmi. Nacionalni nadzorni organi bodo še naprej ključen element tega sistema in bodo še naprej odgovorni za večino vsakodnevnega nadzora. Vzpostavitev jedra tega sistema na ravni EU je prednostna naloga, njegove funkcije, pristojnosti in interakcija z nacionalnimi nadzornimi organi pa bodo morali biti jasno opredeljeni v zakonodajnem predlogu.

Naloge nadzornika na ravni EU na področju preprečevanja pranja denarja in boja proti financiranju terorizma

Nadzorni organ EU na področju preprečevanja pranja denarja in boja proti financiranju terorizma bo moral imeti zelo jasna pooblastila, da bo lahko nadzoroval nacionalne organe in jim dajal navodila za izvajanje različnih nalog, povezanih s preprečevanjem pranja denarja in bojem proti financiranju terorizma, ter okrepil usklajevanje z nadzornimi organi zunaj EU. S formaliziranim procesom bi morali biti opredeljeni medsebojno delovanje in zadevne pristojnosti EU in nacionalnih nadzornih organov.

Potreba po zagotovitvi visokokakovostnega nadzora v čezmejnih primerih in preprečevanju šibkih členov v nadzornem okviru EU je dober razlog za to, da se organu EU v zvezi z določenimi pooblaščenimi subjekti dodelijo neposredne nadzorne naloge na področju preprečevanja pranja denarja in boja proti financiranju terorizma, za kar bi lahko imel izključno ali deljeno odgovornost. To pomeni zmožnost pregledovati notranje politike, postopke in kontrole ter njihovo učinkovito izvajanje s strani nadzorovanih subjektov, pa tudi preverjanje dokumentacije o transakcijah in strankah. Nadzorni organ Unije bi lahko sam ali skupaj z nacionalnim nadzornikom imel nalogo, da izvaja nadzor nad jasno opredeljenimi pooblaščenimi subjekti ali vrstami dejavnosti za določeno obdobje, in sicer na podlagi stopnje tveganja. Nadzornik EU bi s spremljanjem in ocenjevanjem tveganj po vsej EU zagotavljal dodano vrednost. Če se za zgled vzame delovanje organov EU, dejavnih na drugih področjih, bi lahko nadzor EU zagotavljali z mehanizmom, v skladu s katerim bi odločitve, sprejete na ravni EU, v državah članicah izvrševali uradniki, pristojni za zagotavljanje skladnosti z zakonodajo EU.

Druga možnost bi bila združitev neposrednih nadzornih pooblastil za nekatere vrste pooblaščenih subjektov, ki bi se izvajala v sodelovanju z državami članicami, s pooblastili za usklajevanje in nadzor glede drugih subjektov. Komisija bo predlagala nadzorni mehanizem, ki upošteva načeli sorazmernosti in subsidiarnosti ter obstoječo sodno prakso v zvezi s pooblastili, ki se lahko podelijo agencijam Unije.

Obseg nadzora na ravni EU

Tveganja pranja denarja se pojavljajo tako znotraj kot zunaj finančnega sektorja ter se različno razvijajo skozi čas in po državah članicah. Za učinkovitejši nadzor bi bil potreben

mandat nadzornika EU za preprečevanje pranja denarja in boj proti financiranju terorizma, da bi že od samega začetka zajeli vsa tveganja, pri čemer bi bilo treba upoštevati resnost tveganj, s katerimi se soočajo vsi sektorji. S tem bi se zagotovilo, da ima nadzornik EU že na začetku vsa potrebna orodja za usklajevanje praks po celotni EU in zagotavljanje nadzora na visoki ravni v vseh sektorjih. Glede na kompleksnost nalog in veliko število pooblaščenih subjektov v EU se lahko tudi nadzornik na področju preprečevanja pranja denarja in boja proti financiranju terorizma vzpostavi na postopen način, ki bi mu omogočal, da medtem ko se utrjuje in dokazuje svojo učinkovitost, sčasoma pokrije vse (finančne in nefinančne) sektorje, za katere veljajo obveznosti preprečevanja pranja denarja in boja proti financiranju terorizma.

Alternativno bi bil lahko nadzornik EU neposredno odgovoren za finančni sektor kot del integriranega sistema z nacionalnim nadzornikom in bil odgovoren za posredni nadzor nefinančnega sektorja. Posredni nadzor nefinančnega sektorja bi organu EU omogočil, da ukrepa, kadar meni, da je to potrebno za zagotovitev visokokakovostnega nadzora nefinančnega sektorja v celotni Uniji.

Druge možnosti, ki bi vključevale ožji obseg nadzora, predvidevajo nadzornika EU, ki bi spremljal samo finančne institucije, ki izvedejo največji del vseh finančnih transakcij. Centraliziran nadzor v tem sektorju bi bilo lažje doseči, saj je ta v veliki meri že urejen in nadzorovan. Vendar ta možnost ne bi zagotovila dobre povezanosti nadzornega okvira EU in učinkovitega sistema za preprečevanje pranja denarja in boj proti financiranju terorizma.

V vseh primerih pristop na podlagi tveganj pri nadzoru na področju preprečevanja pranja denarja in boja proti financiranju terorizma, kot je določen v pravu Unije in mednarodnih standardih, zahteva opredelitev dejavnikov tveganja pranja denarja in financiranja terorizma ter dodelitev nadzornih virov na podlagi rezultatov namenske ocene tveganj. Nadzor na ravni EU mora biti zasnovan tako, da upošteva tveganja in nadalje razvija strokovno znanje, ki so ga v zvezi s tem pridobili nacionalni nadzorniki.

Nazadnje bi lahko preučili tudi, ali bi bilo treba takemu nadzorniku podeliti nekatere pristojnosti za spremljanje in podporo pri zamrznitvi sredstev v okviru omejevalnih ukrepov (sankcij) EU v vseh državah članicah. Čeprav se lahko naloge in izzivi na področju preprečevanja pranja denarja in boja proti financiranju terorizma razlikujejo v različnih vidikih v primerjavi z omejevalnimi ukrepi, pa obstajajo tudi nekateri skupni izzivi in sinergije, ki jih je smiselno oceniti.

Kateri organ EU?

Naloga zagotavljanja nadzora na ravni EU se lahko dodeli obstoječi agenciji EU, tj. EBA, ali novemu posebnemu organu.

V skladu z nedavno sprejeto zakonodajo mora EBA voditi, usklajevati in spremljati prizadevanja za okrepitev ukrepov na področju preprečevanja pranja denarja in boja proti financiranju terorizma v EU v zvezi s finančnimi institucijami. Podelitev dodatnih nadzornih pristojnosti EBA na področju preprečevanja pranja denarja in boja proti financiranju terorizma bi imela jasne prednosti v smislu zagotavljanja kontinuitete in hitrega ukrepanja. Vendar bi ta možnost zahtevala tudi pomembno reformo organa EBA ter znatno povečanje znanja in kompetenc na področju preprečevanja pranja denarja in boja proti financiranju terorizma. Njegovo upravljanje in postopke odločanja bi bilo treba temeljito pregledati, da bi zagotovili, da se nadzorne odločitve vedno sprejemajo neodvisno in v izključnem interesu

EU. Poleg tega bi moral povečati svoje preiskovalne zmogljivosti in pooblastila. Nadzor nad pooblaščenimi subjekti zunaj finančnega sektorja bi glede na mandat in zmogljivosti EBA morda bilo težko organizirati na ravni tega organa.

Alternativno bi lahko ustanovili nov nadzorni organ EU za preprečevanje pranja denarja, ki bi bil pristojen za nadzor pooblaščenih subjektov tako v finančnem kot nefinančnem sektorju. To bi omogočilo kar največjo prožnost pri vzpostavitvi po meri oblikovanega sistema v smislu organizacije in upravljanja, s poenostavljenimi in hitrimi postopki odločanja za hitro odzivanje na tveganja, pa tudi s sinergijami z usklajevalnim in podpornim mehanizmom za finančnoobveščevalne enote (glej naslednji oddelek). Vendar lahko traja dlje, preden bo novi organ lahko začel delovati, stroški so lahko sorazmerno višji, upoštevati pa bi bilo treba tudi tveganja v zvezi z izvrševanjem. Odvisno od nalog, ki bi bile organu dodeljene, bi bilo treba preprečiti tveganje nepotrebnega prekrivanja in/ali neskladnosti z delom drugih nadzornih organov, kot je EBA.

Ključni vidik bi bil vpliv vsake možnosti na proračun. Zlasti glede na sedanje gospodarske razmere obstajajo močni argumenti za to, da se financiranje nadzornih dejavnosti zagotovi s prispevki nadzorovanih subjektov iz zasebnega sektorja, kot to že velja za več organov EU.

Komisija bo v prvem četrtletju leta 2021 predložila predloge za vzpostavitev nadzornika na področju preprečevanja pranja denarja in boja proti financiranju terorizma na ravni EU, ki bodo temeljili na izčrpni oceni učinka različnih možnosti glede njegovih funkcij, obsega nadzora in strukture.

V. VZPOSTAVITEV USKLAJEVALNEGA IN PODPORNEGA MEHANIZMA ZA FINANČNOOBVEŠČEVALNE ENOTE

Sedanji okvir EU od pooblaščenih subjektov zahteva, da nacionalni finančnoobveščevalni enoti poročajo o vseh sumljivih transakcijah. Poročanje pooblaščenih subjektov in podatki v zvezi z gotovino, ki jih predložijo carinski organi, so osnova, na kateri finančnoobveščevalne enote pripravijo finančne analize, ki se nato posredujejo organom za preprečevanje, odkrivanje, preiskovanje ali pregon kaznivih dejanj, nadzornikom, davčnim organom ali drugim finančnoobveščevalnim enotam. Te uporabljajo na primer organi za preprečevanje, odkrivanje, preiskovanje ali pregon kaznivih dejanj v kazenskih preiskavah. Strateške analize trendov in vzorcev finančnoobveščevalnih enot vplivajo tudi na navodila in povratne informacije za pooblaščen subjekte, da bi jim pomagale pri prepoznavanju vzorcev pranja denarja in financiranja terorizma.

Ugotovljene so bile številne pomanjkljivosti v zvezi s tem, kako enote uporabljajo pravila ter sodelujejo med seboj in z drugimi organi na nacionalni ravni in v EU.

Lokalno je uporaba predlog za poročanje pooblaščenih subjektov še vedno omejena, te pa so pogosto prilagojene potrebam posameznih podjetij (npr. bank). Več finančnoobveščevalnih enot še vedno nima potrebnih orodij IT za učinkovito obdelavo in analizo informacij.

Finančnoobveščevalne enote morajo pooblaščenim subjektom zagotoviti povratne informacije v zvezi z njihovim poročanjem. Vendar take povratne informacije ostajajo omejene. Če se poročila pooblaščenih subjektov nanašajo na drugo državo članico, so povratne informacije izredno skromne. Zaradi tega pomanjkanja povratnih informacij pooblaščen subjekti nimajo potrebnih orodij za prilagoditev ali ciljno usmerjanje preventivnih ukrepov.

Omejena izmenjava informacij med finančnoobveščevalnimi enotami in drugimi pristojnimi organi je zelo zaskrbljujoča zaradi čezmejne narave velikega dela pranja denarja in financiranja terorizma. Čeprav na primer carinski organi v EU finančnoobveščevalnim enotam redno zagotavljajo podatke v zvezi z gotovino, od njih zelo redko prejmejo povratne informacije, kar je bistvenega pomena za konkretnjšo in učinkovitejšo analizo tveganj.

Izzivi na področju delovanja in gostovanja omrežja FIU.net – sistema EU za izmenjavo informacij med finančnoobveščevalnimi enotami – prav tako zahtevajo ukrepanje, saj gre za staro IT orodje, ki zahteva znatno nadgradnjo programske in strojne opreme ter razvoj novih funkcij za lažje sodelovanje.

Večina sumljivih transakcij, o katerih poročajo finančnoobveščevalne enote, ima čezmejno razsežnost, vendar je skupna analiza še naprej omejena. To pomeni manjkajoče člene za identifikacijo čezmejnih primerov. Za analizo takih informacij v čezmejnem kontekstu so potrebne napredne zmogljivosti, zlasti zaradi vse večje kompleksnosti primerov pranja denarja.

Vloga usklajevalnega in podpornega mehanizma na ravni EU

Usklajevalni in podporni mehanizem za finančnoobveščevalne enote na ravni EU bi odpravil zgoraj navedene pomanjkljivosti. Ta mehanizem bi prevzel vodilno vlogo pri usklajevanju dela nacionalnih finančnoobveščevalnih enot. To bi moralo vključevati identifikacijo sumljivih transakcij s čezmejno razsežnostjo, skupno analizo čezmejnih primerov ter določitev trendov in dejavnikov, pomembnih za oceno tveganj pranja denarja in financiranja terorizma na nacionalni in nadnacionalni ravni. Mehanizem bi moral tudi sprejemati ali predlagati izvedbene ukrepe ali standarde na podlagi skladnejših določb nabora pravil v zvezi z obveznostmi poročanja finančnoobveščevalnih enot in njihovimi značilnostmi, dejavnostmi, sodelovanjem in predlogami ter spodbujati usposabljanje in krepitev zmogljivosti v finančnoobveščevalnih enotah. Usklajevalni in podporni mehanizem na ravni EU bi moral okrepiti tudi sodelovanje med pristojnimi organi (finančnoobveščevalnimi enotami, nadzornimi organi, organi za preprečevanje, odkrivanje, preiskovanje ali pregon kaznivih dejanj ter carinskimi in davčnimi organi), tako na nacionalni ravni kot čezmejno, in s finančnoobveščevalnimi enotami iz držav zunaj EU.

Na podlagi orodij IT bi bilo treba vzpostaviti bolj centralno orodje, s katerim bi se odkrivala čezmejne sumljive transakcije in olajšalo prepoznavanje trendov.

V tem okviru je pomembna tudi vzdržnost FIU.net, ki ga trenutno upravlja Europol. Nujno je treba vlagati v razvoj tega orodja, da bi premagali sedanje težave, ki ovirajo izmenjavo informacij in usklajevanje podatkov. Glede na načrtovani prenos tehničnega upravljanja sistema iz Europa je treba določiti ustrezno in finančno vzdržno rešitev. Komisija bo na kratek rok prevzela upravljanje FIU.net, da bi zagotovila neprekinjeno in nemoteno delovanje sistema²⁷. Na dolgi rok bi lahko bil usklajevalni in podporni mehanizem EU zadolžen za gostovanje FIU.net ali njegovega naslednika. Preučili bi lahko tudi druge možne rešitve.

²⁷ Ob ustreznem upoštevanju narave zadevnih informacij.

Organ, odgovoren za usklajevalni in podporni mehanizem na ravni EU

Naloga zagotavljanja podpornega in usklajevalnega mehanizma za finančnoobveščevalne enote bo odvisna od vloge, predvidene za ta mehanizem.

Ob upoštevanju cilja, da ima ta usklajevalni in podporni mehanizem široko vlogo in obravnava vse zgoraj analizirane elemente, bi lahko njegovo upravljanje zagotovila obstoječa agencija EU ali nov, poseben organ. V primeru, da se oblikuje nov organ EU za nadzorne zadeve, bi mu lahko podelili tudi nalogo upravljanja tega mehanizma. V ta namen je treba omeniti, da ima trenutno 12 finančnoobveščevalnih enot v EU nadzorne naloge vsaj za nefinančni sektor, nekatere pa imajo nadzorne naloge za vse sektorje.

Usklajevalni in podporni mehanizem z ožjo vlogo, ki bi obravnaval samo nekatere ugotovljene pomanjkljivosti, ne bi bil učinkovit mehanizem na ravni EU. V takih okoliščinah se lahko predvidi več možnosti. Na primer, če se naloge omejijo na izdajanje osnutkov regulativnih standardov in smernic, bi se to lahko doseglo s preoblikovanjem platforme za finančnoobveščevalne enote, ki je trenutno neuraden odbor Komisije, v komitološki odbor in prepustitev Komisiji, da sprejme rezultate njegovega dela z delegiranimi ali izvedbenimi akti. Alternativa bi lahko bila formalna mreža finančnoobveščevalnih enot z lastnim mandatom in nalogami.

Ne glede na obliko usklajevalnega in podpornega mehanizma bi morali biti njegovi postopki upravljanja in odločanja dovolj neodvisni, hkrati pa delovati kot mreža nacionalnih finančnoobveščevalnih enot, ki deluje v okviru EU.

Komisija bo v prvem četrtletju leta 2021 predložila predloge za vzpostavitev usklajevalnega in podpornega mehanizma za finančnoobveščevalne enote na ravni EU, ki bodo temeljili na izčrpnih ocenah učinka različnih možnosti glede njegove vloge in strukture. Komisija bo v četrtem četrtletju leta 2020 prevzela upravljanje FIU.net.

VI. IZVRŠEVANJE DOLOČB KAZENSKEGA PRAVA IN IZMENJAVA INFORMACIJ NA RAVNI UNIJE

Obstaja več zakonodajnih instrumentov in institucionalnih ureditev za lažje izvrševanje kazenskopravnih določb in izmenjavo informacij na ravni EU.

Nedavni ukrepi so odpravili vrzeli pri opredelitvi in sankcioniranju pranja denarja po vsej EU ter olajšali sodelovanje sodstva in policije²⁸. Komisija bo spremljala, ali so bili pravočasno preneseni in se izvajajo. Uporaba finančnih informacij za obravnavanje hudih kaznivih dejanj se je izboljšala tudi z omogočanjem organom za preprečevanje, odkrivanje, preiskovanje ali pregon kaznivih dejanj, da imajo neposreden dostop do centralnega mehanizma bančnih računov, ter izboljšanjem sodelovanja med njimi, finančnoobveščevalnimi enotami in Europolom pri obravnavanju teh dejanj²⁹. Ti ukrepi bodo pospešili kazenske preiskave in organom omogočili učinkovitejši boj proti čezmejnemu kriminalu. Medsebojno povezovanje centralnih mehanizmov bančnih računov na ravni EU bo za organe za preprečevanje, odkrivanje, preiskovanje ali pregon kaznivih dejanj in finančnoobveščevalne enote pospešilo dostop do finančnih informacij in olajšalo čezmejno sodelovanje, v vsakem primeru pa bi

²⁸ Glej opombo 9.

²⁹ Glej opombo 8.

moralo vključevati tudi organe za preprečevanje, odkrivanje, preiskovanje ali pregon kaznivih dejanj. Tako medsebojno povezovanje bi moralo imeti prioriteto.

Oblikovani so bili ključni standardi za izterjavo premoženjskih koristi, pridobljenih s kaznivimi dejanji³⁰. Komisija bo leta 2020 objavila poročilo, v katerem bo opisala, kako se izvajajo ta pravila, in predstavila načine za okrepitev vloge uradov za odvzem premoženjske koristi. Novi ukrepi, ki se bodo uporabljali od decembra 2020³¹, bodo olajšali čezmejno odzemanje premoženjskih koristi ter pospešili in poenostavili zamrznitev ter zaplembo premoženjskih koristi, pridobljenih s kaznivimi dejanji, po vsej EU.

Hkrati je ključnega pomena tudi krepitev zmogljivosti na ravni EU za preiskovanje in pregon finančnega kriminala.

Europol je okrepil svoja prizadevanja za boj proti gospodarskemu in finančnemu kriminalu z novim Evropskim centrom za gospodarsko in finančno kriminaliteto (European Economic and Financial Crimes Centre – EFEC), ki naj bi začel delovati leta 2020. EFEC bo vse finančnoobveščevalne zmogljivosti in zmogljivosti za pregon gospodarskega kriminala združil v enem samem subjektu in si prizadeval za izboljšanje operativne učinkovitosti, povečanje prepoznavnosti svojega delovanja ter plodnejše sodelovanje z deležniki in boljše možnosti financiranja. Komisija v celoti podpira ustanovitev EFEC in meni, da ta odraža pomembnost finančnih preiskav na vseh področjih kaznivih dejanj, za katera je pristojen Europol.

Komisija meni, da bi ta center organsko dopolnjeval usklajevalni in podporni mehanizem EU za finančnoobveščevalne enote in da bi lahko skupaj razvijala rešitve za spodbujanje izmenjave informacij, zlasti v čezmejnih primerih.

Da bi se pranje denarja v EU učinkoviteje preiskovalo in preganjalo, Komisija financira³² operativno mrežo za boj proti pranju denarja (AMON), ki povezuje relevantne organe za preprečevanje, odkrivanje, preiskovanje ali pregon kaznivih dejanj. Mreža omogoča čezmejne finančne preiskave in ima svetovni doseg. Njeno delo bi bilo treba okrepiti in spodbujati, mreža pa bi morala imeti operativni proračun za podporo pri konkretnih primerih. Mreži bi se morale pridružiti vse države članice EU. Poleg tega bi morale države članice še naprej izkoriščati pomoč Eurojusta za lažje čezmejno sodelovanje v podporo boju proti pranju denarja. Evropsko javno tožilstvo, ki naj bi začelo delovati konec leta 2020, bo pristojno za preiskovanje in pregon kaznivih dejanj pranja denarja, povezanih s kaznivimi dejanji, ki škodijo proračunu EU.

Še vedno obstajajo možnosti za okrepitev in spodbujanje izmenjave informacij med vsemi pristojnimi organi (finančnoobveščevalnimi enotami, nadzorniki, organi za preprečevanje, odkrivanje, preiskovanje ali pregon kaznivih dejanj ter carinskimi in davčnimi organi), tako na nacionalni ravni kot čezmejno.

³⁰ Direktiva 2014/42/EU Evropskega parlamenta in Sveta o začasnem zavarovanju in odvzemu predmetov, ki so bili uporabljeni za kazniva dejanja, in premoženjske koristi, pridobljene s kaznivim dejanjem, v Evropski uniji, UL L 127, 29.4.2014, str. 39–50.

³¹ Uredba (EU) 2018/1805 o vzajemnem priznavanju odredb o zamrznitvi in odredb o zaplembi, UL L 303, 28.11.2018, str. 1–38.

³² Sredstva Sklada za notranjo varnost – policija.

V okviru boljše uporabe finančnoobveščevalnih podatkov bi bilo treba spodbujati vlogo javno-zasebnih partnerstev, kolikor je to mogoče, saj lahko v nekaterih primerih narava informacij omeji njihovo deljenje, poleg tega pa mora biti takšno deljenje v skladu z zakonodajo o varstvu podatkov. Javno-zasebna partnerstva vključujejo deljenje informacij med organi za preprečevanje, odkrivanje, preiskovanje ali pregon kaznivih dejanj, finančnoobveščevalnimi enotami in zasebnim sektorjem. Imajo lahko različne oblike. Nekatera so omejena na posredovanje informacij o tipologijah in trendih s strani finančnoobveščevalnih enot in organov za preprečevanje, odkrivanje, preiskovanje ali pregon kaznivih dejanj pooblaščenim subjektom. Druga vključujejo posredovanje operativnih informacij o osumljencih s strani organov za preprečevanje, odkrivanje, preiskovanje ali pregon kaznivih dejanj pooblaščenim subjektom, da se lahko spremljajo transakcije teh osumljencev. Izmenjava informacij, ki vključujejo osebne podatke, mora biti vedno v celoti skladna z zakonodajo o varstvu podatkov in mandati zadevnih organov.

Sedanji okvir EU za preprečevanje pranja denarja in boj proti financiranju terorizma od finančnoobveščevalnih enot že zahteva, da delijo tipologije in trende z zasebnim sektorjem. To obveznost bi bilo mogoče dodatno pojasniti in okrepiti kot del prizadevanj za spodbujanje nekaterih vrst javno-zasebnih partnerstev ter izboljšanje izmenjave informacij. Hkrati zaradi razlik v pravnih okvirih in praktičnih ureditvah med državami članicami Komisija meni, da je nujno imeti smernice in deliti dobre prakse za javno-zasebna partnerstva, zlasti v zvezi s protimonopolnimi pravili, zaščitnimi ukrepi in omejitvami v zvezi z varstvom podatkov in temeljnimi pravicami.

Komisija bo izdala navodila o javno-zasebnih partnerstvih v prvem četrtletju leta 2021. Kar zadeva varstvo podatkov pri javno-zasebnih partnerstvih, bo Komisija razmislila o možnosti, da bi Evropski odbor za varstvo podatkov zaprosila za mnenje. Preučile se bodo možnosti za okrepitev mreže za boj proti pranju denarja (AMON) ter izboljšanje nacionalnega in čezmejnega izmenjavanja informacij med vsemi pristojnimi organi.

VII. OKREPITEV MEDNARODNE RAZSEŽNOSTI OKVIRA ZA PREPREČEVANJE PRANJA DENARJA IN BOJ PROTI FINANCIRANJU TERORIZMA

Pranje denarja in financiranje terorizma sta globalni grožnji, proti katerima se je EU odločena boriti v sodelovanju z mednarodnimi partnerji. FATF kot svetovni določevalec standardov vodi globalni boj proti pranju denarja in financiranju terorizma. Komisija dejavno prispeva k delu FATF in ostaja zavezana izvajanju standardov FATF ter spodbujanju skladnosti z njimi na svetovni ravni. Kljub temu pa nov, celovit pristop k preprečevanju pranja denarja in boju proti financiranju terorizma, ki ga potrebuje EU, zahteva močnejšo vlogo EU pri določanju teh mednarodnih standardov.

Komisija je v imenu EU podprla novi mandat FATF³³ in namerava imeti pomembno vlogo pri krepitvi svetovnih standardov ter njihovem zvišanju na raven standardov EU na ključnih področjih. Eden od primerov je preglednost glede dejanskega lastništva, kjer je EU sprejela ambiciozen pristop k obravnavanju tveganj, ki jih predstavljajo nepregledne strukture. Podobno bo Komisija dejavno podpirala prizadevanja za obravnavo novih in nastajajočih tveganj na svetovni ravni. Za uspeh je bistveno, da EU v FATF nastopa enotno. To bi se lahko doseglo tako, da se Komisiji v skladu z določbami Pogodb naloži naloga zastopanja

³³ Potrdili ministri in predstavniki Projektne skupine za finančno ukrepanje 12. aprila 2019.

Evropske unije v FATF. Kot prvi korak bi bilo treba vzpostaviti okrepljen mehanizem za usklajevanje med Komisijo in državami članicami, da bi zastopniki EU v FATF izražali usklajena stališča.

Vzajemne ocene, ki jih je izvedla FATF, prispevajo k večji skladnosti z mednarodnimi standardi na svetovni ravni, saj je medsebojni pritisk še vedno največja motivacija za spremembe. Doslej se pri vrednotenju okvirov držav članic EU za preprečevanje pranja denarja in boj proti financiranju terorizma ni ustrezno upoštevala nadnacionalna narava predpisov EU. To vprašanje bo pomembnejše, če se uvedejo nove strukture, kot so nadzor na področju preprečevanja pranja denarja in boja proti financiranju terorizma ter usklajevalni in podporni mehanizem za finančnoobveščevalne enote na ravni EU. Cilj Komisije je zagotoviti, da se standardi, ki se izvajajo na ravni EU, ocenjujejo na enoten način. V tem okviru bi lahko razmislili tudi o tem, ali bi lahko pravila EU na ravni EU ocenjevala FATF.

Komisija mora še naprej izvajati neodvisno politiko do tretjih držav za zaščito finančnega sistema EU. Pooblaščen subjekti morajo na podlagi geografskih in drugih relevantnih dejavnikov tveganj sprejemati ukrepe za njihovo zmanjševanje. Izvajati morajo tudi strožji nadzor v primeru transakcij ali poslovnih odnosov, v katere so vključene države s strateškimi pomanjkljivostmi v okvirih za preprečevanje pranja denarja in boj proti financiranju terorizma. Komisija mora v skladu s peto direktivo o preprečevanju pranja denarja vzpostaviti avtonomno zmogljivost za opredelitev držav, ki imajo take strateške pomanjkljivosti³⁴.

Komisija bo opredelila države, ki še zlasti predstavljajo tveganja za finančni sistem Unije, z uporabo avtonomne metodologije, ki ustrezno upošteva sinergijo s postopkom uvrščanja na seznam, ki ga uporablja FATF, okrepljen dialog s tretjimi državami v sodelovanju z Evropsko službo za zunanje delovanje in tesno posvetovanje s strokovnjaki držav članic. Ta proces bo na podlagi revidirane metodologije³⁵, objavljene hkrati s tem akcijskim načrtom, vključeval sodelovanje Komisije, skupaj z Evropsko službo za zunanje delovanje, s tretjimi državami, v katerih se predhodno ugotovijo pomanjkljivosti, da bi se, kjer je to mogoče, oblikoval načrt ukrepov za njihovo odpravo. Komisija bo po obdobju spremljanja ocenila napredek pri izvajanju teh zavez, da bo lahko zaključila svoje ocene.

Seznam tretjih držav z visokim tveganjem, ki ga vodi EU, je ključno orodje za pooblaščen subjekte in javne organe, vendar bi lahko imel tudi učinke zunaj okvira za preprečevanje pranja denarja in boj proti financiranju terorizma. Komisija se je zavezala, da bo spremljala, ali takšna uvrstitev na seznam vpliva na sklepe o enakovrednosti³⁶, in zagotovila uporabo ustreznih zaščitnih ukrepov v zvezi s finančnimi instrumenti v skladu s členom 155 finančne uredbe³⁷.

Izkušnje, pridobljene s postopkom uvrščanja na seznam EU in vzpostavitvijo novih funkcij na področju preprečevanja pranja denarja in boja proti financiranju terorizma na ravni EU, bi lahko privedle do pregleda pristopa k tveganjem, ki jih predstavljajo tretje države. Kot

³⁴ Glej <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?qid=1581497419034&uri=CELEX:02016R1675-20181022>

³⁵ SWD(2020) 99.

³⁶ Glej COM(2019) 349 final z dne 29. julija 2019.

³⁷ Uredba (EU, Euratom) 2018/1046 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. julija 2018 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije, UL L 193, 30.7.2018, str. 1–222.

članica FATF bi morala Komisija še naprej upoštevati poziv FATF k ukrepanju za obravnavanje tveganj, ki jih predstavljajo tretje države, in ohraniti možnost, da tudi neodvisno od stališča FATF uporabi ustrezne ukrepe, ki so potrebni v skladu z mednarodnimi standardi. V zvezi s tem bi lahko nadzornik na ravni EU prispeval tudi k zmanjšanju tveganj iz tretjih držav z oblikovanjem ustreznih ukrepov za zmanjšanje tveganj za pooblaščen subjekte glede na vrsto in resnost pomanjkljivosti. To bi vključevalo oblikovanje podrobnejših in bolj na tveganju temelječih ukrepov za obravnavanje tveganj, ki jih predstavljajo okviri za preprečevanje pranja denarja in boj proti financiranju terorizma drugih jurisdikcij. Glede na to, da nobena jurisdikcija ni varna pred nastajajočimi tveganji pranja denarja in financiranja terorizma, se lahko tak postopek dopolni tudi s pristopom na podlagi transakcij. Podobno bi lahko usklajevalna in podporna funkcija za finančnoobveščevalne enote zagotavljala dragocene informacije za ugotavljanje novih trendov in tveganj, ki jih predstavljajo tretje države, pa tudi morebitnih težav pri mednarodnem sodelovanju.

Komisija v okviru tega sklopa ukrepov za upravljanje zunanjih tveganj razvija instrument za tehnično pomoč³⁸, namenjen tretjim državam, da bi se povečala njihova zmogljivost in odpravile pomanjkljivosti v nacionalnih okvirih za preprečevanje pranja denarja in boj proti financiranju terorizma. EU bi kot ena od glavnih mednarodnih donatork na tem področju in s pomočjo svoje obširne diplomatske mreže ta instrument uporabljala za povečanje ovir za pranje denarja in financiranje terorizma po vsem svetu. Trgovinska politika prav tako prispeva k razvoju ustreznih zaščitnih ukrepov v zvezi z naložbami³⁹ in trgovinskimi tokovi. Komisija bo od trgovinskih partneric EU zahtevala zaveze za izvajanje ukrepov za preprečevanje pranja denarja in boj proti financiranju terorizma ter ohranila regulativno prožnost za ukrepanje v primeru pojavitve tveganj pranja denarja in financiranja terorizma, ki bi ogrožala finančni sistem EU.

Skupaj s tem akcijskim načrtom je objavljena nova metodologija za ocenjevanje tretjih držav z visokim tveganjem. Komisija bo še naprej sodelovala z državami članicami in okrepila svoje sodelovanje v FATF, da bo lahko EU imela večjo vlogo na svetovni ravni.

VIII. NADALJNI UKREPI: ČASOVNI NAČRT

Kot je podrobno opisano v tem akcijskem načrtu, bo Komisija predlagala več ukrepov za okrepitev okvira za preprečevanje pranja denarja in boj proti financiranju terorizma. Izvedena bo ocena učinka, tudi glede temeljnih pravic in zlasti glede pravice do varstva osebnih podatkov, da se ocenijo različne možnosti v smislu zakonodajnih sprememb:

Ukrep	Način	Časovnica
Učinkovito izvajanje obstoječega okvira EU za preprečevanje pranja denarja in boj proti financiranju terorizma	Postopek za ugotavljanje kršitev/sodni postopek Študija o uporabi četrte direktive o preprečevanju pranja denarja Tretja nadnacionalna ocena tveganja	Vsi ukrepi potekajo

³⁸ Globalni instrument EU za preprečevanje pranja denarja in boj proti financiranju terorizma.

³⁹ Glej Uredbo (EU) 2019/452 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. marca 2019 o vzpostavitvi okvira za pregled neposrednih tujih naložb v Uniji, UL L 79I, 21.3.2019, str. 1–14.

	Delo v zvezi z medsebojnim povezovanjem registrov dejanskega lastništva Priporočila za posamezne države/evropski semester Tekoče delo Evropskega bančnega organa	
Krepitev in razvoj enotnih pravil EU o preprečevanju pranja denarja in boju proti financiranju terorizma	Zakonodajni predlog: - opredelitev področij, ki jih je treba urediti z uredbo, in sprememba direktive, - določitev novih področij, ki jih je treba urejati na ravni EU, - opredelitev potrebnih sprememb v zvezi z drugo obstoječo zakonodajo	1. četrtoletje 2021
Vzpostavitev nadzora na področju preprečevanja pranja denarja in boja proti financiranju terorizma na ravni EU	Zakonodajni predlog	1. četrtoletje 2021
Vzpostavitev podpornega in usklajevalnega mehanizma za finančnoobveščevalne enote	Zakonodajni predlog Prenos tehničnega upravljanja FIU.net na Komisijo	1. četrtoletje 2021 4. četrtoletje 2020
Kazenski pregon in deljenje informacij	Ustanovitev EFECC Navodila o javno-zasebnih partnerstvih in morebitno mnenje Evropskega odbora za varstvo podatkov o vidikih varstva podatkov Spremljanje prenosa in izvajanja direktiv o sodelovanju na področju kazenskega prava in preprečevanja, odkrivanja, preiskovanja ali pregona kaznivih dejanj Možnosti za izboljšanje nacionalnega in čezmejnega izmenjavanja informacij med vsemi pristojnimi organi	2. četrtoletje 2020 1. četrtoletje 2021
Krepitev mednarodne razsežnosti	Izboljšana metodologija Komisije za opredelitev tretjih držav z visokim tveganjem	1. četrtoletje 2020 Po potrebi (okvirno)

	Delegirani akti	načrtovano za leto 2020: 2., 3. in 4. četrtoletje)
--	-----------------	--

Komisija prosi za mnenja deležnikov o nadaljnjih ukrepih na podlagi tega akcijskega načrta, prispevke pa je treba oddati do 29. julija 2020, in sicer z izpolnitvijo vprašalnika, ki je na voljo na portalu „Povejte svoje mnenje“.