



EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 11.4.2012
COM(2012) 168 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

**o izvajanju Direktive 2005/60/ES o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje
denarja in financiranje terorizma**

(Besedilo velja za EGP)

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o izvajanju Direktive 2005/60/ES o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja in financiranje terorizma

(Besedilo velja za EGP)

1. UVOD

Direktiva 2005/60/ES (v nadaljnjem besedilu: tretja direktiva o pranju denarja oz. direktiva) določa okvir za zaščito trdnosti, integritete in stabilnosti kreditnih in finančnih ustanov ter zaupanja v finančni sistem kot celoto pred tveganji pranja denarja in financiranja terorizma. Predpisi EU temeljijo zlasti na mednarodnih standardih, ki jih je sprejela Projektna skupina za finančno ukrepanje (*Financial Action Task Force – FATF*); ker direktiva upošteva pristop minimalne usklajenosti, okvir dopolnjujejo pravila, ki so bila sprejeta na nacionalni ravni¹.

FATF je temeljito pregledala mednarodne standarde in na podlagi tega februarja 2012 sprejela nov sklop priporočil². Evropska komisija je vzporedno z mednarodnim postopkom izvajala lasten pregled evropskega okvira. Ta pregled je vključeval zunanjo študijo, ki jo je objavila Komisija, v zvezi z izvajanjem tretje direktive o pranju denarja (v nadaljnjem besedilu: Deloittova študija)³, obsežne stike ter posvetovanja z zainteresiranimi stranmi iz zasebnega sektorja in organizacijami civilne družbe⁴, ter predstavniki regulatornih in nadzornih organov držav članic EU.

V skladu s tretjo direktivo o pranju denarja mora Komisija Evropskemu parlamentu in Svetu predložiti poročilo o izvajanju, vključno s posebnim pregledom obravnavanja pravnikov in drugih neodvisnih pravnih strokovnjakov (člen 42). Predložiti mora tudi poročilo o odstotnih pragovih pri identifikaciji dejanskih lastnikov (člen 43).

To poročilo ima tri cilje:

1. zagotoviti povratne informacije, ki jih je zagotovil postopek za pregled, kako se direktiva uporablja, ki ga je izvedla Komisija;
2. izpolniti obveznosti iz členov 42 in 43 tretje direktive o pranju denarja;

¹ Direktiva je del širšega sklopa zakonodajnih ukrepov za preprečevanje pranja denarja in financiranja terorizma, vključno z Uredbo št. 1781/2006 (podatki o plačniku, ki spremljajo prenose denarnih sredstev), Uredbo št. 1889/2005 o kontroli gotovine ob vstopu v Skupnost ali izstopu iz nje, Sklepom Sveta 2000/642 o dogovoru glede sodelovanja med enotami za finančni nadzor (FIU-ji) držav članic pri izmenjavi informacij ter pravnimi instrumenti EU za zamrznitev sredstev.

² <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/49/29/49684543.pdf>

³ Končna študija izvajanja direktive o preprečevanju pranja denarja, Deloitte, december 2010, http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/financial-crime/20110124_study_amld_en.pdf.

⁴ Leta 2011 sta bili organizirani še dve srečanji z zainteresiranimi stranmi iz zasebnega sektorja.

3. obravnavati potrebo po možnih spremembah okvira ob upoštevanju ugotovitev Komisije in novo sprejetih mednarodnih standardov.

Komisija po sprejemu tega poročila poziva vse zainteresirani strani, da ji predložijo povratne informacije. Komisija namerava nadaljevati pripravo zakonodajnih besedil, ki naj bi bila sprejeta jeseni 2012.

2. IZVAJANJE DIREKTIVE

To poročilo obravnava več opredeljenih ključnih tem, ki so bistvenega pomena za cilje tretje direktive o pranju denarja. V okviru vsake teme se obravnavajo uporaba obstoječih pravil, dejavniki, ki bi lahko povzročili spremembe (zlasti dejavniki, ki izhajajo iz postopkov mednarodnih pregledov), in morebitne možnosti za spremembo obstoječih predpisov EU. Tematski pregled spremlja posebna analiza, ki obravnava vprašanja v zvezi s členoma 42 in 43 direktive. Priloga k poročilu obravnava tesno povezano vprašanje, in sicer čezmejne elektronske transakcije.

2.1. Uporaba pristopa, ki temelji na tveganju

Pristop, ki temelji na tveganju, omogoča bolj ciljno usmerjen in osredotočen pristop k ocenjevanju tveganja in uporabi sredstev, kjer so najbolj potrebna. Obstoječi okvir EU že vključuje elemente, ki državam članicam, organom, ki sodelujejo pri nadzoru, ter ustanovam in osebam, ki so odgovorne za uporabo predpisov o preprečevanju pranja denarja/financiranja terorizma (v nadaljnjem besedilu: pooblaščen subjekti), omogočajo uporabo pristopa, ki temelji na tveganju.

Direktiva državam omogoča, da oblikujejo svoj pristop, ki temelji na tveganju, in določijo, v kakšni meri lahko pooblaščen subjekti uporabljajo ukrepe, ki temeljijo na tveganju. V Deloittovi študiji je navedeno, da lahko različni nacionalni ukrepi zapletejo čezmejno skladnost s predpisi in da je na voljo premalo praktičnih napotkov.

Novi standardi FATF razširjajo uporabo pristopa, ki temelji na tveganju. Države morajo na nacionalni ravni opredeliti, oceniti in se seznaniti s tveganji pranja denarja/financiranja terorizma ter uporabiti sredstva za zmanjšanje teh tveganj. Države morajo zagotoviti opredelitev in zmanjšanje večjih tveganj, pri tem pa lahko dovolijo poenostavljene ukrepe za nekatere zahteve, če se ugotovi manjše tveganje. FATF priznava, da je treba upoštevati ocene tveganja v zvezi s preprečevanjem pranja denarja/financiranja terorizma na nadnacionalni ravni. FATF tudi priznava, da bi morali nadzorniki uporabljati pristop k nadzoru, ki temelji na tveganju, na podlagi njihovega razumevanja tveganj pranja denarja/financiranja terorizma, ki so prisotna v državi in v subjektih, ki jih nadzorujejo. FATF zahteva, da pooblaščen subjekti ocenijo tveganja za stranke, države/geografska območja in proizvodne/storitvene/transakcijske/distribucijske kanale.

Preučila bi se lahko tudi vključitev naslednjih elementov pristopa, ki temelji na tveganju, v prihajajoče spremembe direktive:

- **Nacionalne/nadnacionalne ocene tveganja:** uvedba obveznosti za države članice, da izvedejo in posodobijo ocene tveganja v skladu z novimi priporočili FATF. Obravnaval bi se lahko skupni pristop držav članic, da se spodbudita boljše

usklajevanje in večja skladnost ter po potrebi tudi razvoj nadnacionalnega pristopa k ocenjevanju tveganja.

- **Pristop k nadzoru, ki temelji na tveganju:** uporaba pristopa k nadzoru, ki temelji na tveganju, bi lahko bila v okviru EU natančneje priznana, vključno s potrebo, da so nadzorniki seznanjeni s tveganji, s katerimi se soočajo subjekti, ki jih nadzorujejo. To lahko vključuje zagotavljanje sektorskih napotkov. Pododbor za preprečevanje pranja denarja⁵ bi na primer lahko bil pooblaščen za zagotavljanje napotkov glede vprašanj, ki vplivajo na nadzor finančnega sektorja.
- **Pristop, ki temelji na tveganju, ki ga uporabljajo finančne ustanove ter nefinančna podjetja in poklici:** izrecna uvedba zahteve, da morajo postopki, ki temeljijo na tveganju, ki jih pripravijo pooblašчени subjekti, ustrezati velikosti in vrsti subjekta, ter da morajo biti dokumentirani, posodobljeni in razpoložljivi pristojnim organom.

2.2. Inkriminacija pranja denarja/financiranja terorizma

SedANJI pristop h kaznivosti na ravni EU temelji na Okvirnem sklepu 2001/500 z dne 26. junija 2001⁶, ki je nekdanji pravni instrument tretjega stebra. Konvencija Sveta Evrope o pranju, odkrivanju, zasegu in zaplembi premoženjske koristi, pridobljene s kaznivim dejanjem, in o financiranju terorizma iz leta 1990 (posodobljena leta 2005)⁷ opredeljuje tudi kazniva dejanja v zvezi s pranjem denarja in financiranjem terorizma.

Člen 1(1) tretje direktive o pranju denarja določa, da morajo države članice zagotoviti, da sta pranje denarja in financiranje terorizma prepovedana. Državam članicam je bilo večinoma prepuščeno, da inkriminacijo teh kaznivih dejanj, ki je ključna zahteva standardov FATF, uvedejo prek svojih pravnih sistemov.

Predvidela bi se lahko inkriminacija na ravni EU. Vendar spremembe tretje direktive o pranju denarja na podlagi člena 114 Pogodbe ne bi zagotovile ustrezne pravne podlage za takšno inkriminacijo pranja denarja/financiranja terorizma. Zato bi se lahko preučila uvedba obveznosti za države članice, da inkriminirajo pranje denarja in financiranje terorizma s posebnim instrumentom v skladu s členom 83(1) PDEU, ki je bil uveden z Lizbonsko pogodbo.

2.3. Področje uporabe

2.3.1. Huda kazniva dejanja

Kaznivo dejanje pranja denarja (člen 1(2)) je storjeno, če se operejo premoženjske koristi, pridobljene s „kriminalno dejavnostjo“. Člen 3(5) opredeljuje različna „huda kazniva dejanja“, ki se štejejo za kriminalne dejavnosti. Poleg navedenih kaznivih dejanj direktiva uporablja splošen pristop za vsa druga kazniva dejanja, ki se kaznujejo z zaporom na podlagi maksimalnih in minimalnih pragov⁸.

⁵ Pododbor za preprečevanje pranja denarja (odbor AML, AMLC) Skupnega odbora evropskih nadzornih organov pomaga evropskim nadzornim organom pri nadzoru, da se zagotovi skladno izvajanje zakonodaje EU.

⁶ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:068:0049:0051:sl:PDF>.

⁷ <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/html/198.htm>.

⁸ Člen 3(5)(f).

FATF je v nove standarde vključila „davčna kazniva dejanja (povezana z neposrednimi in posrednimi davki)“ kot predhodno kaznivo dejanje, vendar ne podaja dodatnih napotkov za uporabo te opredelitve.

Zato bi veljalo razmisliti:

- ali je obstoječi pristop, ki vključuje „vsa huda kazniva dejanja“, še ustrezen za obravnavanje davčnih kaznivih dejanj;
- ali je treba davčna kazniva dejanja vključiti v člen 3(5) kot posebno kategorijo „hudih kaznivih dejanj“; in/ozroma
- ali je potrebna dodatna opredelitev davčnih kaznivih dejanj.

2.3.2. *Razširitev področja uporabe, ki presega obstoječe pooblašcene subjekte*

- (a) **Sektor iger na srečo:** tretja direktiva o pranju denarja v področje uporabe vključuje „igralnice“, vendar ne podaja nikakršne opredelitve. Direktiva zajema tudi dejavnosti, „ki se opravljajo preko interneta“ (uvodna izjava 14), s čimer zajema tudi spletne igralnice. Na posvetovanjih je bila izražena splošna podpora širši opredelitvi iger na srečo v direktivi, pri čemer naj bi se natančno področje uporabe določilo na nacionalni ravni na podlagi tveganja. Razmislilo bi se lahko o omejitvi igralniških dejavnosti, ki pomenijo veliko tveganje v zvezi s preprečevanjem pranja denarja/financiranja terorizma, pri čemer je treba preprečiti uvajanje pretirane obremenitve za dejavnosti z manjšim tveganjem.

V letu 2012 službe Komisije načrtujejo sprejetje akcijskega načrta za spletne igre, zato je ustrezno zagotoviti pristop, ki bo zagotovil skladnost pobud za obravnavo pranja denarja v tem sektorju s spremembami tretje direktive o pranju denarja.

- (b) **Druge vrste finančnih posrednikov:** med posvetovanji z državami članicami so nekateri sodelujoči predlagali razširitev področja uporabe direktive na vse posrednike, ki delujejo v imenu finančnih ustanov. Nekateri so navedli, da morda obstajajo tveganja v zvezi s preprečevanjem pranja denarja, ki so povezana z dejavnostmi finančnih posrednikov. Vloga posrednikov bi se lahko obravnavala samostojno ali v okviru obveznosti, ki veljajo za finančne ustanove, zlasti kadar opravljajo čezmejne finančne storitve (to vprašanje je podrobneje obravnavano v oddelku 2.10 – nadzor).
- (c) **Nacionalne centralne banke:** med posvetovanji je bilo predlagano, da bi se lahko obravnavala izrecna uporaba direktive za centralne banke, tako da se razširi in se s tem upoštevajo posebnosti njihovega poslovanja, nadzora in potrebe po varovanju njihove neodvisnosti.
- (d) **Nepremičninski zastopniki/posredniki pri najemu:** člen 2(1)(3)(d) v področje uporabe direktive vključuje nepremičninske zastopnike, vendar ne opredeljuje njihovih dejavnosti. V zvezi z dejavnostjo posrednikov pri najemu obstajajo dokazi, da je tudi ta sektor izpostavljen pranju denarja. Spremenjeni standardi FATF tega vprašanja ne obravnavajo. Na posvetovanjih z državami članicami je bilo predlagano, da se razmisli, ali naj se direktiva uporablja izrecno za posrednike pri najemu.

- (e) **Trgovci z dragimi kamni in plemenitimi kovinami:** splošna klavzula iz člena 2(1)(3)(e), ki zajema „druge pravne ali fizične osebe, ki trgujejo z blagom, če so plačila v gotovini in znašajo 15 000 EUR ali več“, vključuje trgovce z dragimi kamni in plemenitimi kovinami. Posebej so omenjeni tudi v uvodni izjavi 18. Komisija je bila seznanjena s pomisleki nekaterih zainteresiranih strani iz zasebnega sektorja v zvezi s tem, da storilci kaznivih dejanj izkoriščajo neizvajanje dolžnosti skrbnosti pri ugotavljanju identitete stranke v nekaterih državah članicah za pranje premoženjskih koristi, pridobljenih s kaznivim dejanjem v tem sektorju.

Razmislilo bi se lahko, ali so morda potrebni ukrepi za obravnavanje posebnih tveganj pranja denarja/financiranja terorizma v tem sektorju.

- (f) **Izjeme:** člen 2(2) direktive državam članicam omogoča odločitve, da pravne in fizične osebe, ki le občasno ali v omejenem obsegu sodelujejo pri finančnih dejavnostih in pri katerih obstaja majhno tveganje pranja denarja ali financiranja terorizma, izvzamejo iz področja uporabe direktive. Spremenjeni standardi FATF določajo, da izjema ne velja za prenos denarja ali vrednosti.

Razmislilo bi se lahko o spremembi direktive, ki bi upoštevala to spremembo standardov.

2.4. Dolžnost skrbnosti pri ugotavljanju identitete stranke

Tretja direktiva o pranju denarja določa zahteve glede skrbnosti pri ugotavljanju identitete stranke na treh ravneh: običajna skrbnost pri ugotavljanju identitete stranke, poglobljena skrbnost pri ugotavljanju identitete stranke in poenostavljena skrbnost pri ugotavljanju identitete stranke. Običajna skrbnost pri ugotavljanju identitete stranke nalaga pooblaščenemu subjektu, da opredeli in preveri svoje stranke in njihove dejanske lastnike, se seznani z vrsto poslovnega odnosa in izvaja stalno spremljanje. V primeru poglobljene skrbnosti pri ugotavljanju identitete stranke mora pooblaščen subjekt sprejeti več predpisanih dodatnih ukrepov, čeprav na podlagi stopnje tveganja. Poenostavljena skrbnost pri ugotavljanju identitete stranke dovoljuje pooblaščenim subjektom, da za nekatere vrste strank ali podjetij izvajajo omejene ukrepe glede skrbnosti pri ugotavljanju identitete stranke.

Običajna skrbnost pri ugotavljanju identitete stranke: v Deloittovi študiji je navedeno, da so glavne razlike pri izvajanju direktive povezane s pragom za ukrepe glede skrbnosti pri ugotavljanju identitete stranke na področju občasnih transakcij. Sodelujoči v postopku pregleda, ki ga je izvedla Komisija, so zahtevali številne pojasnitve obstoječih pravil. Razmislilo bi se lahko o:

- znižanju praga 15 000 EUR iz člena 7(b) za občasne transakcije;
- znižanju praga 1 000 EUR za elektronske prenose denarnih sredstev iz Uredbe 1781/2006;
- uskladitvi pristopa k opredelitvi in/ali pripravi seznama vseevropsko priznanih identifikacijskih dokumentov, ki jih izdajo države članice za lažje identificiranje/preverjanje strank;
- pojasnitvi obveznosti obeh strani v zvezi z zanašanjem na tretjo stran.

Poglobljena skrbnost pri ugotavljanju identitete stranke: številne zainteresirane strani so predlagale uporabo prožnejšega pristopa k temu, kdaj in katere ukrepe glede poglobljene skrbnosti pri ugotavljanju identitete stranke je treba uporabiti sorazmerno z obravnavanimi tveganji. Nekatere države članice so na primer pozvale k ponovnem obravnavanju pristopa, na podlagi katerega je posredno poslovanje samo po sebi zelo tvegano, in zagotovitvi, da direktiva ustrezno upošteva nove plačilne metode/nove tehnologije. Razmisliko bi se lahko o pristopu, ki vključuje spremembe FATF, pri čemer bi se obravnavale vrste dejavnikov, ki jih je treba upoštevati (npr. tveganje v zvezi s stranko, geografsko tveganje in dejavniki tveganja v zvezi s proizvodnim, storitvenim ali distribucijskim kanalom), in upoštevalo, da se tveganje spreminja in da se dejavniki ne smejo obravnavati ločeno.

Poenostavljena skrbnost pri ugotavljanju identitete stranke: okvir EU zagotavlja, da se lahko nekatere vrste strank ali proizvod, ki predstavlja manjše tveganje pranja denarja, izvzame iz običajnih zahtev glede skrbnosti pri ugotavljanju identitete stranke, čeprav morajo pooblaščen subjekti kljub temu izvajati stalno spremljanje, da odkrijejo neobičajne transakcije. Ta pristop je bil predmet kritik v nekaterih poročilih FATF o medsebojnem ocenjevanju, ker naj bi pomenil absolutno izjemo namesto poenostavljenega sistema. Študija o poenostavljeni skrbnosti pri ugotavljanju identitete stranke, ki jo je izvedel Pododbor za preprečevanje pranja denarja, navaja razlike pri uporabi skrbnosti v različnih državah članicah. Medtem ko so ustanove nekaterih držav članic v celoti izvzete iz dolžnosti skrbnosti pri ugotavljanju identitete stranke, morajo v drugih državah dokazati minimalno raven ukrepov glede skrbnosti pri ugotavljanju identitete stranke.

Standardi FATF dovoljujejo državam, da finančnim ustanovam omogočijo uporabo ukrepov glede poenostavljene skrbnosti pri ugotavljanju identitete stranke, „kadar so tveganja pranja denarja ali financiranja terorizma manjša ... in če je država ali finančna ustanova izvedla primerno analizo tveganja“. Standardi določajo dejavnike in primere poslovanj z manjšim tveganjem.

Obravnavalo bi se lahko naslednje:

- pojasnilo, da poenostavljena skrbnost pri ugotavljanju identitete stranke ne pomeni popolnega izvzetja iz dolžnosti skrbnosti pri ugotavljanju identitete stranke;
- ali naj direktiva določa dejavnike tveganja, ki jih je treba upoštevati pri ugotavljanju, ali je poenostavljena skrbnost pri ugotavljanju identitete stranke ustrezna, ali naj navaja posebne primere, v katerih se lahko uporabi poenostavljena skrbnost pri ugotavljanju identitete stranke;
- ali je treba pripraviti dodatne napotke glede dejavnikov tveganja (na primer s strani Pododbora za preprečevanje pranja denarja v primeru finančnega sektorja);
- ali je treba določiti (v direktivi ali z napotki) minimalen sklop ukrepov, ki jih morajo sprejeti pooblaščen subjekti v primerih, ko velja poenostavljena skrbnost pri ugotavljanju identitete stranke;
- v skladu z novimi standardi FATF uvedba pristopa, ki temelji na tveganju, za ugotovitev, ali naj se poenostavljena skrbnost pri ugotavljanju identitete stranke uporabi pri sklepanju poslovnega odnosa z drugo finančno ustanovo, ki ima dovoljenje v EU ali je obravnavana kot enakovredna tretja država.

2.5. Politično izpostavljene osebe

Tretja direktiva o pranju denarja opredeljuje „politično izpostavljeno osebo“ kot fizično osebo, ki deluje ali je delovala na vidnem javnem položaju, in njene ožje družinske člane ali osebe, za katere je znano, da so ožji sodelavci takšne osebe. Pooblaščen subjekti morajo za politično izpostavljene osebe, ki *prebivajo* v drugi državi članici ali v tretji državi, uporabiti ukrepe glede poglobljene skrbnosti pri ugotavljanju identitete stranke.

Standardi FATF uvajajo na tveganju temelječe zahteve za domače politično izpostavljene osebe, tako da se bodo z novimi standardi uvedle različne ravni obveznosti za domače in notranje politično izpostavljene osebe kot stranke in dejanske lastnike strank. FATF opredeljuje politično izpostavljene osebe kot fizične osebe, ki delujejo ali so delovale na vidnem javnem položaju, za kar so jih pooblastile tuje ali domače države ali mednarodne organizacije. Zahteve za tuje politično izpostavljene osebe ne vključujejo zahteve glede prebivališča. FATF je uvedla tudi posebne zahteve za ugotavljanje, ali je upravičenec življenjskega zavarovanja politično izpostavljena oseba.

Nekatere zainteresirane strani, ki so se odzvale na Deloittovo anketo, menijo, da je opredelitev politično izpostavljene osebe preveč splošna. Poročalo se je o težavah, ki so povezane zlasti s široko opredelitvijo družinskih članov in ožjih sodelavcev. Obstajajo tudi vprašanja glede razpoložljivosti, stroškov in točnosti informacij, ki so na voljo v bazah podatkov, vprašanja glede negotovosti v zvezi s časom delovanja osebe na javnem položaju, preden postane politično izpostavljena oseba, in vprašanje, ali določba direktive, da oseba ni več politično izpostavljena oseba eno leto po tem, ko zapusti javni položaj, ustrezno obravnava tveganje, ki ga oseba potencialno predstavlja. Poleg tega obstaja negotovost, ali je navedba v uvodni izjavi direktive, da odobritev višjega vodstva vključuje „neposredno višjo hierarhično raven, kot je oseba, ki je za odobritev zaprosila,“ zadostna, ker lahko to pomeni sorazmerno mlajšega člana osebja.

Zainteresirane strani iz zasebnega sektorja pogosto pozivajo k podpornim ukrepom, ki bi lahko obravnavali razpoložljivost, zanesljivost in stroške podatkov, ki so na voljo pooblaščenim ustanovam, v zvezi z imeni/kategorijami politično izpostavljenih oseb, ter premisleke o varstvu podatkov, ki izhajajo iz tega. Izvedljivost in ustreznost takšnih ukrepov bi bilo treba pozorno oceniti.

Razmislilo bi se lahko o pojasnitvi tretje direktive o pranju denarja in izvedbene direktive⁹, da bi se upoštevale spremembe FATF, npr. z:

- vključitvijo novih določb FATF za domače politično izpostavljene osebe in politično izpostavljene osebe v mednarodnih organizacijah;
- izločitvijo merila glede prebivališča;
- vključitvijo določb glede življenjskega zavarovanja;
- pojasnitvijo, da je treba pristop, ki temelji na tveganju, za politično izpostavljene osebe uporabiti tudi po preteku enega leta po opustitvi položaja.

⁹ Direktiva Komisije 2006/70/ES.

- pojasnitvijo opredelitve „višjega vodstva“.

2.6. Dejansko lastništvo

Ta oddelek vključuje analizo, ki presega vprašanje praga, in širšo preučitev drugih vprašanj, ki so povezana z dejanskim lastništvom v tretji direktivi o pranju denarja.

2.6.1. 25-odstotni prag dejanskega lastništva

Člen 43 tretje direktive o pranju denarja določa, da Komisija predloži Evropskemu parlamentu in Svetu poročilo o odstotnih pragovih iz člena 3(6), „pri čemer upošteva zlasti možne koristi in posledice znižanja deleža iz točk (a)(i), (b)(i) in (b)(iii) člena 3(6) s 25 % na 20 %“.

Člen 3(6) tretje direktive o pranju denarja določa, da „dejanski lastnik“ pomeni fizično(-e) osebo(-e), ki poseduje(-jo) ali nadzira(-jo) stranko in/ali fizično osebo, v imenu katere se izvaja transakcija ali opravlja dejavnost. Dodatno pojasnjuje tudi minimalne zahteve za gospodarske subjekte ter pravne subjekte in organizacije, ki upravljajo in razdeljujejo sredstva. Ob sprejetju tretje direktive o pranju denarja se je zdel 25-odstotni prag lastništva ali glasovalnih pravic ali v primeru upravljanih sredstev upravičenost do 25 % ali več premoženja zadosten prag, da se oseba šteje za „dejanskega lastnika“ za namene preprečevanja pranja denarja/financiranja terorizma.

Deloittova študija na podlagi anketiranja zainteresiranih strani in organov držav članic navaja, da veliko zainteresiranih strani ne podpira znižanja praga. Zdelo se je, da nižji prag ne bi prinesel pomembnih koristi, ampak bi povečal stroške, povezane s skladnostjo in upravno obremenitvijo. Komisija ni prejela dodatnih dokazov o potrebi po spremembi praga.

Komisija bo skrbno preučila, ali je primerno spremeniti 25-odstotni prag.

2.6.2. Dejansko lastništvo – vprašanja glede izvajanja

Pododbor za preprečevanje pranja denarja¹⁰ je ugotovil, da se načini izračunavanja praga v državah članicah razlikujejo. Nekatere države članice štejejo, da je končni dejanski lastnik oseba, ki poseduje/nadzira vsaj 25 % stranke, druge pa si razlagajo, da je končni dejanski lastnik oseba, ki poseduje/nadzira vsaj 25 % stranke ali katerega koli subjekta, ki poseduje vsaj 25 % stranke.

Drugi vidiki opredelitve povzročajo negotovost ali različne razlage držav članic, zlasti glede pomena „drugačnega izvajanja nadzora nad gospodarskim subjektom“ iz člena 3. Te razlike lahko pomenijo težave in povečajo stroške na ravni skupine pri pripravi postopkov za identificiranje stranke in oceno tveganja stranke. To lahko vpliva tudi na konkurenčne pogoje za finančne ustanove ter nefinančna podjetja in poklice v državah članicah. Učinkovito izvajanje je bilo ovirano tudi zaradi negotovosti med zainteresiranimi stranmi iz zasebnega sektorja glede pojma „primernih“ ukrepov.

Spremembe standardov FATF določajo pristop za identificiranje in preverjanje dejanskega lastništva ter ukrepe za iskanje fizične osebe z obvladujočim lastniškim kapitalom ali (če je ni mogoče najti ali če obstajajo dvomi, da je oseba z obvladujočim lastniškim kapitalom

¹⁰ Poročilo o pravnem in regulativnem izvajanju ter izvajanju nadzora zahtev glede dolžnosti skrbnosti pri ugotavljanju identitete stranke dejanskega lastnika v državah članicah EU v okviru tretje direktive o preprečevanju pranja denarja z dne 26. septembra 2011.

dejanski lastnik) fizične osebe, ki izvaja nadzor prek drugih sredstev. Če z zgornjimi ukrepi ni mogoče identificirati fizične osebe, se identificira fizična oseba na položaju višjega vodje. Države članice v veliki meri podpirajo upoštevanje tega pristopa kljub splošnemu strinjanju, da se zadnja možnost (identificiranje višjega vodje) ne sme šteti za izogibanje potrebi po seznanjenosti z osebo, ki na koncu nadzira pravno osebo.

2.6.3. *Razpoložljivost informacij o dejanskem lastništvu*

Za nekatere zainteresirane strani pomeni odsotnost javnih informacij o dejanskem lastniku oviro za dejansko izvajanje zahtev. Pooblaščen subjekti so s podporo organizacij civilne družbe odločno pozvali k pobudam za javno podporo na tem področju. Strategija notranje varnosti Evropske komisije je prav tako poudarila to vprašanje in predlagala, da bi bilo treba „[z]a povečanje preglednosti poslovanja pravnih oseb in delovanja pravnih ureditev [...] ob upoštevanju razprav z mednarodnimi partnerji v FATF (Financial Action Task Force) [...] razmisliti o pregledu **zakonodaje EU proti pranju denarja**“¹¹.

Evropski parlament je v svoji resoluciji z dne 15. septembra 2011 pozval, „naj bo boj proti anonimnim navideznim družbam v jurisdikcijah [...] ključni element prihodnje reforme direktive proti pranju denarja“¹².

Novi standardi FATF od držav zahtevajo zagotovitev, da je sklop osnovnih informacij na voljo v poslovnih registrih in/ali podjetjih samih. Glede pravnih ureditev standardi priznavajo vlogo skrbnika kot imetnika informacij o dejanskem lastniku in uvajajo zahtevo, da skrbniki razkrijejo svoj status, ko sodelujejo s stranmi, ki poročajo.

2.6.4. *Dodatni premisleki*

Razmislilo bi se lahko o več spremembah direktive, na primer:

- pojasnitvi opredelitve dejanskega lastnika ob upoštevanju sprememb, ki jih je sprejela FATF, in sklepov Pododbora za preprečevanje pranja denarja;
- vključitvi ukrepov za spodbujanje preglednosti pravnih oseb/pravnih ureditev v direktivo o preprečevanju pranja denarja ali drug veljaven pravni instrument.

2.7. **Obveznosti poročanja**

Člen 22(1) tretje direktive o pranju denarja od pooblaščenih subjektov in oseb zahteva, da nemudoma obvestijo finančno obveščevalno enoto (FIU), če imajo razlog za sum, da gre za pranje denarja ali financiranje terorizma. Podatke neposredno ali „nemudoma in nepregledane“ posreduje samoregulativni organ, če ga je država imenovala v zvezi z nekaterimi nefinančnimi strokami. Člen 35(3) tretje direktive o pranju denarja določa, da morajo države članice, kadar je to mogoče, zagotoviti pravočasne povratne informacije o poročilih o sumljivih transakcijah.

Izražena je bila zaskrbljenost glede skladnosti statističnih podatkov v zvezi s poročili o sumljivih transakcijah¹³. Eurostat je od enot FIU zbral veliko količino informacij, povezanih s

¹¹ Sporočilo Komisije: „Izvajanje strategije notranje varnosti EU: pet korakov k varnejši Evropi“, COM(2010) 673 konč.

¹² Resolucija Evropskega parlamenta z dne 15. septembra 2011 o prizadevanjih EU za boj proti korupciji.

¹³ Člen 33 tretje direktive določa minimalne statistične zahteve, ki jih morajo države članice zbirati.

ključnimi kazalniki¹⁴. Poleg tega se je v delovnem dokumentu služb Komisije¹⁵ v zvezi z vlaganjem poročil pojasnilo, kateri FIU države je treba pošiljati poročila v čezmejnih primerih.

Lahko bi se preučila uvedba različnih pojasnil in novih določb v direktivi:

- z novim okvirom EU bi se lahko okrepile obstoječe določbe, ki od FIU zahtevajo, da subjektom, ki jim pošiljajo poročila, zagotavljajo pravočasne splošne povratne informacije;
- uvedba izrecne vloge za samoregativne organe v postopku poročanja (npr. določanje smernic);
- uvedba izrecne zahteve, da se poroča FIU države gostiteljice;
- pojasnilo, da bi morale države članice, kadar ugotovijo, da je prenos poročil o sumljivih transakcijah pregledan, dejavno obravnavati uvedbo obveznosti neposrednega poročanja FIU;
- okrepitev zahteve iz člena 33 v zvezi s statističnimi podatki, da se zagotovijo bolj celoviti in primerljivi statistični podatki.

2.8. Finančne obveščevalne enote

Člen 38 tretje direktive o pranju denarja določa vlogo Komisije, in sicer zagotavljanje pomoči, ki je potrebna za lažje usklajevanje med FIU, vendar ne obravnava sodelovanja med FIU.

Veljavni okvir za sodelovanje med FIU temelji na Sklepu Sveta iz leta 2000¹⁶. Razprave v okviru foruma FIU¹⁷ so razkrile številne pomanjkljivosti obstoječih ureditev: sklep ne predvideva sodelovanja na področju financiranja terorizma, v okviru preteklih mednarodnih dogodkov pa so se izpostavile težave FIU pri sodelovanju na podlagi seznamov imenovanih oseb ali ukrepanju pred vložitvijo poročila o sumljivih transakcijah. Praktične izkušnje so izpostavile vrste težav, ki izhajajo iz različnih razlag v zvezi s pravno podlago, ki jo določa Sklep za izvajanje posebnih vrst sodelovanja, kot je samodejna izmenjava informacij, kadar so ugotovljene povezave z drugo državo članico. Nekatere težave pri izmenjavi informacij izhajajo iz različnih pristojnosti, ki jih imajo FIU na nacionalni ravni, vključno z možnostjo dostopa do informacij, kar vpliva na učinkovitost sodelovanja.

¹⁴ Glej delovni dokument Eurostata *Money Laundering in Europe (Pranje denarja v Evropi)*, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA-10-003/EN/KS-RA-10-003-EN.PDF.

¹⁵ Delovni dokument služb Komisije o nadzoru preprečevanja pranja denarja in poročanju s strani plačilnih institucij v različnih čezmejnih primerih, SEC(2011) 1178 konč., z dne 4. oktobra 2011, http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/financial-crime/20111104-paper_sl.pdf.

¹⁶ Sklep Sveta 2000/642/PNZ z dne 17. oktobra 2000 o dogovoru glede sodelovanja med enotami za finančni nadzor (FIU-ji) držav članic pri izmenjavi informacij.

¹⁷ „Forum finančnih obveščevalnih enot EU“ je leta 2006 ustanovila Evropska komisija. Forum združuje finančne obveščevalne enote iz držav članic. Njegov glavni namen je spodbujanje sodelovanja med FIU.

Stockholmski program za obdobje 2010–2014¹⁸ Komisijo in države članice poziva, da „nadalje razvijejo izmenjavo podatkov med finančnimi obveščevalnimi enotami (FIU)“ za boj proti korupciji in gospodarskemu kriminalu.

Razmislilo bi se lahko o upoštevanju nedavnih dogodkov v FATF v zvezi s FIU, pri čemer nekatere pomembne spremembe zajemajo pojasnitev, da bi morale enote FIU imeti dostop do informacij, ki jih pridobi kateri koli pooblaščen subjekt, da se izpolnijo zahteve na področju preprečevanja pranja denarja/financiranja terorizma, da bi morale imeti države mehanizme za pravočasno opredelitev, ali so fizične ali pravne osebe imetnice ali nadzornice računov, ter da bi morala zahteva po sodelovanju pomeniti enake pristojnosti, kot veljajo za doma vloženo poročilo o sumljivih transakcijah. V posebnem okviru EU bi se lahko obravnavali okrepitev sodelovanja med FIU v EU, ki bi presegle mednarodne standarde, usklajevanje pristojnosti, ki jih imajo FIU na nacionalni ravni, in opravljanje dela, ki ga trenutno na tem področju oblikuje forum finančnih obveščevalnih enot EU. Obravnavala bi se lahko tudi vključitev določb v zvezi s sodelovanjem med FIU v prihodnjo direktivo o preprečevanju pranja denarja.

2.9. Skladnost znotraj skupine

Člen 34 direktive od pooblaščenih oseb in ustanov zahteva, da oblikujejo „ustrezne in primerne“ politike in postopke za upravljanje tveganja v zvezi s preprečevanjem pranja denarja/financiranja terorizma.

Službe Komisije so v delovnem dokumentu iz leta 2009¹⁹ poročale, da so se finančne ustanove, ki delujejo v čezmejnem okviru, na splošno odločile za oblikovanje politike preprečevanja pranja denarja na skupinski ravni, zlasti znotraj EU. Novi standardi FATF uvajajo zahtevo (ki v veliki meri izraža delo, ki ga je opravil Baselski odbor za bančni nadzor), da morajo finančne skupine izvajati programe na ravni skupine za preprečevanje pranja denarja in financiranja terorizma, vključno s politikami ter postopki za izmenjavo informacij znotraj skupine.

Razmislilo bi se lahko o vključitvi novih zahtev v direktivo ob upoštevanju, da trenutna direktiva že vsebuje številne temeljne predpostavke o skladnosti na ravni skupin v členih 31(1) in 34(2). Prav tako bi se lahko preučila dodatna pojasnila, da bi se obravnavale naslednje težave, opredeljene v delovnem dokumentu služb Komisije:

- pojem „skupina“ je trenutno vključen samo v člen 28(3), pri čemer se omogočajo izjeme v zvezi s prepovedjo razkritja dejstva, da je bilo vloženo poročilo o sumljivih transakcijah ali da se izvaja preiskava v zvezi s pranjem denarja/financiranjem terorizma; opredelitev „skupine“ bi se lahko vključila v člen 3, da se omogoči širše področje uporabe;
- uvedba izrecne možnosti omogočanja pretoka informacij znotraj skupine v zvezi z morebiti sumljivimi transakcijami pred vložitvijo poročila ob upoštevanju obveznosti glede zaščite podatkov;
- možnost omogočanja pretoka informacij revizorjem sedeža. Neodvisni revizorji niso zajeti v opredelitev „skupine“, zato izjema iz člena 28(3) zanje ne bi veljala.

¹⁸ (2010/C 115/01), Uradni list Evropske unije, 4.5.2010.

¹⁹ Delovni dokument služb Komisije o skladnosti čezmejnih bančnih skupin z direktivo o preprečevanju pranja denarja na ravni skupine, SEC(2009) 939, z dne 30. junija 2009, http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/financial-crime/compli_cbb_en.pdf.

2.10. Nadzor

Člen 37 tretje direktive o pranju denarja določa, da morajo države članice od pristojnih organov zahtevati, da spremljajo in izvajajo ukrepe za zagotavljanje skladnosti pooblaščenih oseb in ustanov z zahtevami direktive.

Čeprav delovni dokument služb Komisije²⁰ obravnava nadzor in poročanje s strani plačilnih institucij, ima širše posledice v zvezi z vprašanji matičnih držav/držav gostiteljic na drugih področjih. Dokument Komisije pojasnjuje, kako je treba upoštevati pravila države gostiteljice na področju preprečevanja pranja denarja, zlasti v zvezi z:

- dodelitvijo nadzornih pooblastil med organi matične države in države gostiteljice;
- preventivnimi in izvršilnimi pooblastili organov države gostiteljice;
- zmožnostjo organov države gostiteljice, ki je v skladu s pogojem sorazmernosti, da uvedejo obvezno nadrejeno/osrednjo kontaktno točko za zastopnike ali da imajo na svojem ozemlju uradno osebo za preverjanje skladnosti.

Pododbor za preprečevanje pranja denarja razvija lasten protokol, ki bo omogočal praktično uporabo pojasnil Komisije.

Razmislilo bi se lahko o vključitvi dodatnih pojasnil v novo direktivo in pojasnitvi povezave med čezmejnimi določbami v direktivah o plačilnih storitvah in elektronskem denarju na eni strani ter skladnostjo s pravili države gostiteljice na področju preprečevanja pranja denarja na drugi. Pojasnil bi se lahko način uporabe nadzornih pooblastil v čezmejnih primerih, na primer ob predvidevanju, da bi lahko organ države gostiteljice izrekal sankcije, vključno s prekinitvijo dejavnosti, kadar se postopki glede dolžnosti skrbnosti pri ugotavljanju identitete stranke ne izvajajo ustrezno, ali prek določb, ki poudarjajo sodelovanje, izmenjavo informacij in prenos pooblastil. Nazadnje, razmislilo bi se lahko tudi o uvedbi določb, ki obravnavajo sodelovanje med organi, v novo direktivo.

2.11. Samoregulativni organi

Člen 37(5) tretje direktive o pranju denarja omogoča, da samoregulativni organi v nekaterih sektorjih (revizorji, zunanji računovodje, davčni svetovalci, notarji in drugi pravni strokovnjaki) spremljajo ter zagotavljajo skladnost z zahtevami na področju preprečevanja pranja denarja, pri čemer člen 23 omogoča imenovanje ustreznega samoregulativnega organa, ki poročila o sumljivih transakcijah posreduje finančni obveščevalni enoti.

Standardi FATF priznavajo vlogo samoregulativnih organov, če lahko taka organizacija zagotovi, da njeni člani izpolnjujejo obveznosti na področju preprečevanja pranja denarja/financiranja terorizma. Standardi zajemajo možnost, da bi taki organi lahko določali tudi smernice in zagotavljali povratne informacije v zvezi z načinom izvajanja nacionalnih ukrepov, zlasti v zvezi s poročanjem o sumljivih transakcijah. Nekatere države članice so med posvetovanji s Komisijo podvomile v ustreznost dodeljevanja takih funkcij samoregulativnim organom.

²⁰ Glej opombo 15.

Razmislilo bi se lahko o vprašanju, ali naj bodo samoregulativni organi še naprej zadolženi za zagotavljanje skladnosti s standardi na področju preprečevanja pranja denarja oziroma ali je treba njihovo vlogo dodatno opredeliti, na primer z izrecno dodelitvijo naloge, da predložijo smernice v zvezi s skladnostjo in poročanjem na področju preprečevanja pranja denarja v skladu s standardi FATF. Med posvetovanji s Komisijo je bila predlagana tudi možnost razširitve določb direktive, da se tudi strokovnim organom v nepremičninskem sektorju omogoči prevzem odgovornosti za spremljanje in zagotavljanje skladnosti na področju preprečevanja pranja denarja, če izpolnjujejo pogoje iz člena 37(2) tretje direktive o pranju denarja.

2.12. Enakovrednost tretjih držav

Tretja direktiva o pranju denarja omogoča izvajanje blažjih ukrepov v zvezi z dolžnostjo skrbnosti pri ugotavljanju identitete stranke v primeru finančnih ustanov v državah EU/EGP. Ti blažji ukrepi zajemajo tudi ustanove v tretjih državah, ki uvajajo zahteve na področju preprečevanja pranja denarja, ki se štejejo kot „enakovredne“ zahtevam iz direktive. Člen 11(4) tretje direktive o pranju denarja določa, da morajo države članice druga drugo in Komisijo obveščati o primerih, kadar po njihovem mnenju tretja država izpolnjuje standarde EU na področju preprečevanja pranja denarja/financiranja terorizma. Države članice so se zaradi uskladitve pristopa do enakovrednosti strinjale z redno posodobljenim seznamom „enakovrednih tretjih držav“ v skladu s skupnim dogovorom v zvezi s postopki in merili za priznavanje enakovrednosti tretjih držav²¹.

Tretja direktiva o pranju denarja ne določa, da mora Evropska komisija oblikovati zavezujoč „pozitiven“ seznam enakovrednih tretjih držav. Za oceno enakovrednosti tretje države je še naprej pristojna država članica. Komisija ima v tem postopku vlogo pospeševalca in je, če se bo sistem ohranil, zavezana k zagotavljanju verodostojnega in preglednega postopka za oblikovanje seznama tretjih držav. Zaradi prehoda na pristop, ki temelji na tveganju, je nekatere države članice zanimalo, ali bo še vedno primerno, da se v novi direktivi ohrani koncept enakovrednosti.

Razmisliti bi bilo treba:

- ali je glede na vedno večjo nagnjenost k pristopu, ki temelji na tveganju, sistem enakovrednosti v novi direktivi potreben;
- ali je postopek oblikovanja „seznamov“ enakovrednosti še vedno potreben, in če to drži, ali ima vlogo na ravni EU (npr. predpisujoč pristop, ki se določi v direktivi, ohranitev obstoječega medvladnega pristopa, podelitev pristojnosti Pododboru za preprečevanje pranja denarja za delo na tem področju itd.);
- ali je v direktivi (trenutno člen 40(4)) še vedno primerno ohraniti določbo v zvezi z uvrščanjem na črni seznam, saj še nikoli ni bila uporabljena;
- ali je še vedno potreben usklajen pristop na ravni EU za usklajevanje ukrepov kot odziv na postopek oblikovanja seznama FATF.

²¹ http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/financial-crime/3rd-country-common-understanding_en.pdf.

2.13. Upravne sankcije za kršitve direktive

Člen 39(2) tretje direktive o pranju denarja določa, da morajo države članice pri kršitvah nacionalnih določb, ki izhajajo iz direktive, sprejeti ustrezne upravne ukrepe ali sankcije proti finančnim ustanovam. Ukrepi in sankcije morajo biti učinkoviti, sorazmerni in odvračilni.

V Deloittovi študiji je navedeno, da vse države članice izvajajo nacionalni sistem sankcij, ki se uporablja v primerih kršitev določb direktive, in da se te sankcije uporabljajo v praksi. Vendar je v študiji navedeno tudi, da „so nacionalni sistemi kaznovanja tako raznoliki, da ni mogoče primerjati kazni v vseh državah članicah“.

Razmisliti bi bilo treba o sprejetju pristopa, podobnega pristopu iz sporočila Komisije „Krepitev sistemov sankcij v sektorju finančnih storitev“²², ki bi zajemal večjo usklajenost sistema sankcij s predlaganjem sklopa minimalnih skupnih pravil, ki bi veljala za ključne vidike sistema sankcij.

2.14. Varstvo osebnih podatkov

Večina zainteresiranih strani iz zasebnega sektorja meno, da je treba zagotoviti boljšo medsebojno povezanost med obveznostmi na področjih preprečevanja pranja denarja in varstva osebnih podatkov. Cilj študije²³, ki jo je leta 2008 izvedel forum FIU, je bila opredelitev možnih konvergenčnih točk in področij, kjer bi bilo morda treba odpraviti težave pri usklajevanju med zadevno zakonodajo. V delovnem dokumentu služb Komisije iz leta 2009²⁴ je bilo sklenjeno, da naj bi bil medsebojni vpliv pravil na področju preprečevanja pranja denarja in nacionalnih pravil na področju varstva podatkov glavni dejavnik, ki vpliva na politike bank na področju preprečevanja pranja denarja na ravni skupine ter ovira učinkovit prenos informacij znotraj skupine.

Delovna skupina za varstvo podatkov iz člena 29 je junija 2011 izdala „Mnenje št. 14/2011“²⁵. Mnenje obravnava medsebojni vpliv med določbami na področju preprečevanja pranja denarja in varstva osebnih podatkov veliko širše kot zgolj v okviru prenosa informacij ter poziva k podrobnejši obravnavi vprašanj varstva podatkov v zakonodaji na področju preprečevanja pranja denarja/financiranja terorizma, da se zagotovi učinkovita skladnost z varstvom podatkov. Mnenje poziva zlasti k uravnoteženim sistemom izmenjave podatkov, ocenam zasebnosti modela globalnega upravljanja tveganja in imenovanju uradnikov za varstvo podatkov s strani različnih organov ali subjektov, ki sodelujejo pri preprečevanju pranja denarja/financiranja terorizma ter dajejo prednost razčlenjenemu upravljanju tveganja na lokalni ravni. Mnenje poziva tudi k določitvi jasnih in natančnih obdobj hrambe podatkov v zakonodaji na področju preprečevanja pranja

²² Krepitev sistemov sankcij v sektorju finančnih storitev, COM(2010) 716 konč. z dne 8. decembra 2010, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0716:FIN:SL:PDF>.

²³ Poročilo o zaupnosti in varstvu podatkov v dejavnosti FIU, http://ec.europa.eu/internal_market/company/financial-crime/index_en.htm#fiu-report-confidentiality.

²⁴ Glej opombo 20.

²⁵ Mnenje št. 14/2011 o vprašanjih v zvezi z varstvom podatkov, povezanih s preprečevanjem pranja denarja in financiranja terorizma (Opinion 14/2011 on data protection issues related to the prevention of money laundering and terrorist financing), 01008/2011/EN, Delovna skupina 186, 13. junij 2011, http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2011/wp186_en.pdf.

denarja/financiranja terorizma. Nekateri elementi mnenja so izraženi v nedavno objavljenih predlogih za posodobitev zakonodaje EU na področju varstva podatkov²⁶.

Razmislilo bi se lahko o uvedbi jasnih in uravnoteženih pravil v spremenjeni direktivi, pri čemer bi ta pravila določala način obravnave osebnih podatkov, da bi se omogočila učinkovita skladnost na področju preprečevanja pranja denarja/financiranja terorizma ter hkrati ohranilo spoštovanje temeljnih pravic. V skladu z zgoraj navedenim dogajanjem na področju varstva podatkov bodo morda potrebne podrobnejše določbe, med drugim za upoštevanje načel za obdelavo osebnih podatkov, omogočanje pravne podlage za tako obdelavo in sorazmerno omejevanje pravic osebe, na katero se podatki nanašajo, kadar je to potrebno, da se dosežejo cilji direktive o preprečevanju pranja denarja/financiranja terorizma, če obstajajo primerni zaščitni ukrepi in je zagotovljena skladnost s pravnim redom na področju zaščite podatkov. Poleg tega bi se lahko obravnavalo spodbujanje nadaljnjega medsebojnega vpliva med zakonodajalci na področju preprečevanja pranja denarja in nadzornimi organi za varstvo podatkov, da bi se dosegla uravnotežena uporaba pravil.

3. OCENA KOMISIJE GLEDE OBRAVNAVANJA PRAVNIKOV IN DRUGIH NEODVISNIH PRAVNIH STROKOVNJAKOV V DIREKTIVI

Komisija mora v skladu s členom 42 tretje direktive o pranju denarja Evropskemu parlamentu in Svetu predložiti poročilo, ki zajema poseben pregled obravnavanja pravnikov in drugih neodvisnih pravnih strokovnjakov.

V skladu z zadevno direktivo za notarje in druge neodvisne pravne strokovnjake velja izjema, ki jo lahko države članice uporabijo za obveznost poročanja o sumljivih transakcijah na podlagi člena 23(2), v zvezi „s podatki, ki jih notarji, neodvisni pravni strokovnjaki, revizorji, zunanji računovodje in davčni svetovalci pridobijo o svojih strankah med ugotavljanjem njihovega pravnega položaja ali ko branijo ali zastopajo svojo stranko v ali v zvezi s sodnim postopkom“. Poleg tega člen 23(1) omogoča, da se imenuje „ustrezen samoregulativen organ omenjene stroke, ki se ga na prvi stopnji obvesti namesto FIU“. V takem primeru je samoregulativni organ odgovoren, da se FIU informacije posredujejo „nemudoma in nepregledane“.

3.1. Poslovna skrivnost

Glede na informacije, ki so na voljo Komisiji, so se vse države članice odločile, da bodo izjemo iz člena 23(2) direktive vključile v nacionalno zakonodajo, ki zadeva pravnike, vendar brez natančnega opisa, kdaj je poročanje bolj pomembno od varovanja poslovnih skrivnosti strank. Situacija povzroča določeno nelagodje v pravni stroki, kjer se redno izraža zaskrbljenost, da obveznosti, ki jih nalaga direktiva, domnevno kršijo obveznost pravnika do varovanja poslovne skrivnosti ter temeljno pravico do poštenega sojenja in pravične obrambe.

Sodišče je o zadevi že odločilo²⁷. Čeprav se je sodba nanašala na Direktivo 91/308/EGS, glavne ugotovitve Sodišča veljajo tudi za tretjo direktivo o pranju denarja. Na podlagi te sodbe je mogoče zaključiti, da obveznosti na področju preprečevanja pranja denarja, ki veljajo

²⁶ Glej predloga Komisije v zvezi z varstvom podatkov (COM(2012) 11 konč.) in (COM(2012) 10 konč.), http://ec.europa.eu/justice/newsroom/data-protection/news/120125_en.htm.

²⁷ Sodba Sodišča z dne 26. junija 2007 v zadevi C-305/05, *Ordre des barreaux francophones et germanophone in drugi proti Svetu ministrov*, točka 33.

za pravne strokovnjake, ne kršijo pravice do poštenega sojenja, ki jo jamčita člen 47 Listine EU o temeljnih pravicah in člen 6 EKČP.

Obveznosti iz direktive pravzaprav veljajo za pravne strokovnjake le, če stranki svetujejo pri pripravi ali izvajanju nekaterih transakcij, zlasti transakcij finančne narave ali v zvezi z nepremičninami (člen 2(1)(3)(b)), ali kadar delujejo v imenu svoje stranke in za njo sodelujejo pri kakršni koli finančni ali nepremičninski transakciji. Praviloma so te dejavnosti takšne, da potekajo brez povezave s sodnimi postopki in zato niso zajete v področje uporabe pravice do poštenega sojenja.

Vendar kadar se pravnega strokovnjaka, ki deluje v zvezi z nepremičninsko transakcijo, prosi za pomoč pri obrambi stranke ali zastopanju te stranke pred sodiščem ali za nasvet v zvezi z načinom sprožitve ali preprečitve sodnega postopka, je pravni strokovnjak na podlagi drugega odstavka člena 9(5) in člena 23(2) direktive izvzet iz zahtev iz prvega odstavka člena 9(5) ter obveznosti sporočanja in sodelovanja iz člena 23(1) tretje direktive o pranju denarja. Na ta način se zavaruje pravica stranke do poštenega sojenja.

Kar zadeva izvajanje tretje direktive o pranju denarja, bi morala pravica do poštenega sojenja v vseh ustreznih situacijah biti zaščiten z dovolj podrobnimi in jasnimi nacionalnimi predpisi, ki bi pravnim strokovnjakom omogočali ločevanje med situacijami, kjer velja obveznost poročanja, in situacijami, kjer ta ne velja.

Pri pripravljanju sprememb direktive bo Komisija po posvetovanju z zadevnimi zainteresiranimi stranmi to vprašanje, še posebej pa vprašanje v zvezi z vplivom na temeljne pravice, v skladu z obstoječo politiko²⁸ obravnavala v oceni učinka.

3.2. Poročila o sumljivih transakcijah

Deloittova študija navaja, da so ravni poročanja o sumljivih transakcijah s strani nekaterih nefinančnih strok (zlasti pravnikov) nizke v primerjavi z ravnmi finančnih ustanov. Raven poročanja je v nekaterih državah članicah še naprej zaskrbljujoča, pri čemer bi bilo priporočljivo razmisliti o načinih za izboljšanje teh ravni, kot je določeno v oddelku 2.7 zgoraj.

3.3. Opredelitev transakcije

V členu 2(1)(3)(b) je določen obseg uporabe direktive, ki se uporablja za „notarje in ostale neodvisne pravne strokovnjake, kadar v imenu in za svojo stranko sodelujejo pri kakršni koli finančni ali nepremičninski transakciji ali kadar svojim strankam pomagajo pri načrtovanju ali opravljanju transakcij“ v zvezi s številnimi navedenimi dejavnostmi (nakup in prodaja nepremičnin, upravljanje z denarjem strank itd.). Predstavnike pravnikov je zanimalo, katere „transakcije“ so zajete, tako da bi se lahko razmislilo o morebitnem pojasnilu.

3.4. Ukrepi glede dolžnosti skrbnosti pri ugotavljanju identitete stranke

Predstavniki pravnikov so pozvali k možnosti, da se omogoči izpolnjevanje zahtev v zvezi z dolžnostjo skrbnosti pri ugotavljanju identitete stranke v razumnem časovnem okviru in ne vedno na začetku odnosa, kakor je zahtevano v členu 7. Standardi FATF²⁹ zahtevajo, da se prepoznavanje in preverjanje identitete izvedeta na začetku sklepanja poslovnega odnosa,

²⁸ Strategija za učinkovito izvajanje Listine o temeljnih pravicah v Evropski uniji (COM (2010) 573).

²⁹ Priporočilo 11 (prej 10).

čepprav lahko države dovolijo, da se preverjanje izvede pozneje, in sicer čim prej, če se tveganja pranja denarja in financiranja terorizma učinkovito obvladujejo in če je bistveno, da se običajno poslovanje ne prekine. Podobna določba že obstaja v členu 9 tretje direktive o pranju denarja, pri čemer o njeni uporabi odločajo države članice same.

Predlagana je bila tudi odprava zahteve po zagotavljanju informacij „na zahtevo“ o identiteti dejanskih lastnikov v primeru skupnih računov, ki jih vodijo notarji in drugi neodvisni pravni strokovnjaki (člen 11(2)(b)). Vendar se je v okviru novih standardov FATF odpravilo sklicevanje na skupne račune kot primere scenarijev nizkega tveganja. Potreben bo razmislek, kako naj se obravnavanje skupnih računov izrazi v novi direktivi EU.

* * *

Glede na zgornje ugotovitve morda ne bo potrebno bistveno spremeniti obravnavanja pravnikov v novi direktivi. Vendar bi bilo ustrezno, da se dodatno obravnava premajhen obseg poročanja o sumljivih transakcijah.

4. SKLEP

To poročilo obravnava različna vprašanja, ki so bila izpostavljena v pregledu tretje direktive o pranju denarja s strani Komisije, spremembah priporočil FATF in določitih direktive, ki od Komisije zahtevajo, da poroča Evropskemu parlamentu in Svetu. Na splošno se zdi, da je obstoječi okvir razmeroma uspešen, ugotovljene pa tudi niso bile nobene bistvene pomanjkljivosti, zaradi katerih bi bile potrebne korenite spremembe tretje direktive o pranju denarja. Direktivo bo potrebno spremeniti, da bo posodobljena skladno s spremenjenimi priporočili FATF. V tem kontekstu je eno od vprašanj, ki ga bo potrebno obravnavati, stopnja usklajenosti prihodnjega okvira EU. Pomemben izziv za prihodnost bo usmeritev prizadevanj v izboljšanje učinkovitosti pravil. Z razvojem tega področja dela se trenutno ukvarja FATF.

Komisija poziva k predložitvi pripomb na navedena vprašanja in morebiten vpliv, vključno z vplivi na temeljne pravice, kot jih jamči Listina EU o temeljnih pravicah,³⁰ vseh možnih sprememb tretje direktive o pranju denarja do **13. junija 2012**. Komisija zainteresirane strani poziva, da komentarje pošljejo na naslednji elektronski naslov: MARKT-AML@ec.europa.eu.

Pripombe bodo vplivale na zakonodajne predloge, ki bodo v zvezi s spremembami direktive predloženi pozneje v tekočem letu. Prejeti odgovori bodo, razen v primeru izrecne zahteve po zaupnosti, na voljo na spletnih straneh Komisije, ki bo objavila povzetek rezultatov posvetovanja.

* * *

Priloga: Čezmejne elektronske transakcije

Čepprav urejanje čezmejnih elektronskih transakcij na področju preprečevanja pranja denarja ne spada v področje uporabe tretje direktive o pranju denarja, pomeni pomemben element standardov FATF. EU v celoti izvaja obstoječe standarde FATF z ločeno uredbo³¹, pri čemer se kot odziv na obveznosti v skladu s klavzulo o pregledu iz člena 19 navedene uredbe

³⁰ Strategija za učinkovito izvajanje Listine o temeljnih pravicah v Evropski uniji (COM (2010) 573 final).

³¹ Uredba št. 1781/2006 z dne 15. novembra 2006 o podatkih o plačniku, ki spremljajo prenose denarnih sredstev.

pripravlja študija njene uporabe. Komisija bo rezultate te študije upoštevala v prihodnjem predlogu za izvajanje nedavnih sprememb priporočil FATF. Novi standardi FATF še posebej vključujejo zahtevo za vključitev informacij o prejemniku v zvezi z elektronskimi transakcijami in tudi izrecno obveznost, da v skladu z resolucijami ZN take transakcije zamrznejo.

Med študijo se bodo zbirali zlasti dokazi o tem, kako uredba o prenosu denarnih sredstev (št. 1781/2006) deluje v državah članicah, in težavah, ki so se pojavile, ter predložila priporočila v zvezi s tem, katere izboljšave bi bilo mogoče sprejeti.

Komisija bo zagotovila, da bo uvedba novih pravil EU v zvezi s prenosu denarnih sredstev usklajena s spremembami tretje direktive o pranju denarja.