



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 20.12.2007
COM(2007) 827 konč.

POROČILO KOMISIJE

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

1. UVOD

Namen tega poročila je oceniti, ali so države članice vzpostavile okvir sodelovanja, da bi podprle delo enot za finančni nadzor (FIU), kakor je opredeljeno v Sklepu Sveta 2000/642/PNZ (v nadaljnjem besedilu „Sklep“). Enote za finančni nadzor so bistven del prizadevanj v boju proti pranju denarja in financiranju terorizma, zato je treba spodbujati tesno sodelovanje med njimi.

Na podlagi finske pobude je Sklep namenjen izboljšanju sodelovanja med enotami za finančni nadzor EU za namen boja proti pranju denarja¹. Sklep poskuša reševati težave v komunikaciji in izmenjavi informacij med enotami za finančni nadzor, ki izhajajo iz njihovih različnih pravnih statusov (upravni, pravosodni organ ali organ pregona), z zagotavljanjem neposredne komunikacije med njimi. Sklep odraža standarde in načela, ki jih je vzpostavila skupina Egmont², ter priporočila projektne skupine za finančno ukrepanje („FATF“)³.

Pomen sodelovanja med enotami za finančni nadzor je bil na evropski ravni priznan tudi s Strategijo EU proti financiranju terorizma iz decembra 2004⁴. Poleg tega je poročilo predloženo tudi ob pravem trenutku, saj je Tretja direktiva proti pranju denarja⁵ ponovno potrdila več vidikov nalog in sodelovanja med enotami za finančni nadzor, kakor je opredeljeno v Sklepu, ki ga morajo države članice prenesti v svojo nacionalno zakonodajo do 15. decembra 2007. Kot dodatek k Direktivi začne s 15. junijem 2007 veljati Uredba o kontroli gotovine⁶, v skladu z njenimi določbami pa zadevni organi držav članic dajo svojim nacionalnim enotam za finančni nadzor na razpolago podatke, pridobljene v okviru navedene uredbe. Določbe Sklepa se poleg tega ujemajo s Konvencijo Sveta Evrope⁷ št. 198 iz leta 2005.

Potreba po tesnejšem evropskem sodelovanju je vedno večja, saj se je obseg podatkov, ki jih obdelajo enote za finančni nadzor, v zadnjih letih povečal. Številne države članice poročajo o povečanju števila primerov evropskega in mednarodnega sodelovanja, kot navaja npr. nemška enota za finančni nadzor v poročilu o dejavnostih za leto 2005⁸: „Enota za finančni nadzor je s tujimi enotami za finančni nadzor v letu 2005 sodelovala v 657 primerih. To pomeni 8,4-odstotno povečanje v primerjavi z letom prej. Stopnja povečanja je med letoma 2003–2004 znašala 25 %.“

¹ Področje uporabe Sklepa je omejeno na sodelovanje za namene boja proti pranju denarja, v praksi pa sodelovanje med enotami za finančni nadzor zajema tudi boj proti financiranju terorizma. Dvanajst držav članic je sporočilo, da opravlja njihova enota za finančni nadzor naloge na področju boja proti terorizmu.

² Skupina Egmont je usklajevalni organ za mednarodno skupino enot za finančni nadzor, ustanovljen leta 1995, da bi spodbudil in okrepil mednarodno sodelovanje v boju proti pranju denarja in v zadnjem času v boju proti financiranju terorizma. Vse enote za finančni nadzor EU so članice skupine Egmont.

³ FATF ima glavno vlogo pri določanju mednarodnih standardov na področju boja proti pranju denarja in financiranju terorizma ter s priporočili 26, 30, 32 in 40 določi glavne zahteve za enote za finančni nadzor.

⁴ „Boj proti financiranju terorizma“ 16089/04 z dne 14. decembra 2004 (dokument Sveta).

⁵ Direktiva 2005/60/ES o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja in financiranje terorizma.

⁶ Uredba (ES) št. 1889/2005 o kontroli gotovine ob vstopu v Skupnost ali izstopu iz nje.

⁷ Konvencija Sveta Evrope (št. 198) o pranju, odkrivanju, zasegu in zaplembi premoženjske koristi, pridobljene s kaznivim dejanjem in o financiranju terorizma.

⁸ www.bka.de/profil/zentralstellen/geldwaesche/pdf/fiu_germany_annual_report_2005.pdf

2. NAMEN POROČILA IN METODA OCENJEVANJA

V skladu s členom 34(2)(c) Pogodbe o Evropski uniji („PEU“) se Sklepov Sveta na področju policijskega in pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah ne približuje zakonom držav članic, ampak imajo druge namene, skladne s cilji naslova VI Pogodbe EU. Pogodba jasno navaja, da so takšni sklepi Sveta pravno zavezujoči, države članice pa bodo morda morale nacionalno zakonodajo spremeniti, da bi jo uskladile s sklepom.

Države članice morajo izpolniti določbe Sklepa do 17. oktobra 2003, kakor navaja člen 9(2). Ta določba zahteva, da „Države članice poskrbijo, da lahko v celoti sodelujejo v skladu z določbami tega sklepa ...“.

Kljub temu da tega Sklep ne navaja, pomeni to poročilo prvo dejansko oceno o tem, ali imajo države članice že pripravljen zakonodajni in operativni okvir, da bi enotam za finančni nadzor omogočil medsebojno sodelovanje, kakor je opredeljeno v Sklepu Sveta.

V dopisu, poslanem 24. maja 2006, in opominu z dne 23. oktobra 2006, je Komisija takrat 25 držav članic EU pozvala, naj sporočijo svoje izvedbene ukrepe. Z dopisom z dne 24. januarja 2007 sta bili tudi Bolgarija in Romunija pozvani, da storita isto. Do junija 2007 se je na poziv odzvalo 26 držav članic, Irska pa je do sedaj poslala začasen odgovor. Poročilo je bilo sestavljeno na podlagi teh odgovorov. Nekateri odgovori so bili delni in niso pojasnili podrobnosti izvajanja. Nekatero državo članico Komisiji niso poslale vseh ustreznih besedil izvedbenih določb. Dejanska ocena in poznejše sklepne ugotovitve tako občasno temeljijo na nepopolnih informacijah.

Poročilo se sicer osredotoča na pravne vidike sodelovanja med enotami za finančni nadzor, vendar, kolikor je le mogoče, obravnava na podlagi prejetih odgovorov tudi operativna vprašanja. Ta dvojna analiza je bistvenega pomena, saj sodelovanje med enotami za finančni nadzor določajo operativni vidiki, ki presegajo zakonodajne določbe. To bi morda pomenilo, da bi dejanske operativne težave lahko ostale skrite, tudi če bi bila zakonodaja države članice skladna z zahtevami Sklepa Sveta. Zaradi te dvojnosti zakonodajnega in operativnega izvajanja je bila ocena kompleksna in težko izvedljiva, še zlasti zato, ker je bila večina odgovorov držav članic osredotočena na pravne vidike. Poleg tega je mogoče mnoge vidike Sklepa različno razlagati.

3. PREGLED ODGOVOROV DRŽAV ČLANIC

Ta del poročila analizira stanje v zvezi s posebnimi določbami⁹ Sklepa, ki zajemajo člene 1–7 in člen 9 glede tematske osnove. Obravnavane so bila naslednja glavna vprašanja:

- opredelitev izraza „enota za finančni nadzor“,
- osnova za izmenjavo informacij,
- načini izmenjave informacij,
- varstvo podatkov.

Že na tej stopnji je pomembno posvetiti pozornost raznolikosti med posameznimi enotami za finančni nadzor. Dvanajst enot za finančni nadzor ima status upravnega organa (FR, SI, BE, CZ, IT, ES, LV, PL, MT, RO, EL, BG), enajst status organa za pregon (DE, HU, UK, SE, SK, EE, AT, FI, LT, PT, IE), ena pa ima status pravosodnega organa (LU). Tri enote pa veljajo glede na status za mešani organ (DK; CY; NL).

⁹ V zvezi s členom 8 je sporočila pripravilo pet držav članic. Združeno kraljestvo je poročalo o izvedbi člena 10.

3.1. OPREDELITEV IZRAZA „ENOTA ZA FINANČNI NADZOR“

Člen 2(1) za izraz „enota za finančni nadzor“ v glavnem prevzema opredelitev skupine Egmont¹⁰, države članice pa morajo zagotoviti, da je njihova enota za finančni nadzor „osrednja nacionalna enota, ..., odgovorna, da sprejme (in do dovoljenega obsega tudi zahteva), analizira in razširja pristojnim organom razkritja finančnih informacij...“. Opredelitev je skladna tudi s členom 21 Tretje direktive proti pranju denarja. Večina držav članic, skupaj osemnajst, je posredovala pravno besedilo, na podlagi katerega je bila ustanovljena njihova enota za finančni nadzor.

(a) *Osrednja nacionalna enota; odgovorna za razširjanje informacij – člen 2*

To je zelo pomemben vidik, kar zadeva sodelovanje med enotami za finančni nadzor. Enota za finančni nadzor je ločen subjekt, ki deluje bodisi avtonomno bodisi v okviru organizacije, tako da lahko enote za finančni nadzor EU med seboj neposredno sodelujejo in si izmenjujejo informacije. Države članice v glavnem izpolnjujejo to zahtevo, nekatere med njimi (MT, RO, LV) pa so navedle, da je njihova enota za finančni nadzor ločena pravna oseba. Omeniti je treba, da se zakonodaja EL sklicuje na „nacionalni organ za boj proti pranju denarja“ in dejstvo, da se „sedež, kjer potekajo srečanja, določi s sklepom ministra.“ Nekaj pomanjkljivosti je v primerih (npr. CZ, HU), ko zakonodaja predvideva, da zadevne naloge in obveznosti izvaja celotna organizacija, katere del je enota za finančni nadzor, in ne posebna enota. V zvezi s tem UK, DK, EE, FI, BG, IE, IT, AT, ES, LU, SK niso posredovale jasnih informacij.

Za namene sodelovanja med enotami za finančni nadzor je pomembno, da se jim podelijo jasna pooblastila za „razširjanje“ informacij¹¹. Naloga razširjanja se sicer bolj dotika nacionalnega okvira, v katerem enota za finančni nadzor razširja informacije pristojnim organom, vendar morajo te enote zagotoviti razširjanje informacij tudi na mednarodni ravni. Nekatere zakonodaje (EL, NL, SE, CZ, HU, CY, PL, RO) zagotavljajo sodelovanje z ustreznimi tujimi organi, čeprav pri naštevanju glavnih nalog enot za finančni nadzor „razširjanja“ posebej ne omenjajo. V zvezi s tem nekatere države članice – kot npr. UK, DK, SK, EE, AT, ES, FI, BG, IE, LU, IT – niso posredovale jasnih informacij.

(b) *Ustrezne informacije, zbrane na nacionalni ravni – člen 1(1) in člen 2(1)*

Sklep ostaja precej nejasen glede obsega informacij, ki morajo biti dostopne enotam za finančni nadzor, in v členu 4(2) določa samo t. i. multidisciplinarno zahtevo, da se izmenjajo vse ustrezne upravne informacije, informacije o pregonu in finančne informacije. Zato je namen naslednje analize doseči boljše soglasje – zgolj na podlagi prejetih odgovorov – o tem, kakšne „ustrezne informacije“ se v skladu s členom 1(1) zberejo v okviru enote za finančni nadzor, ob tem pa se stopnja izvajanja držav članic ne bi neposredno ocenjevala. Pomemben element v tej zvezi so obveznosti, ki izhajajo iz direktiv proti pranju denarja. Za zagotovljeno učinkovito sodelovanje bi morala biti enota za finančni nadzor EU seznanjena z vrstami informacij, ki jih zbira njena partnerska enota EU.

Glede vprašanja, ali ima enota za finančni nadzor dostop do določenih baz podatkov oziroma ali lahko od različnih organov zahteva dodatne informacije, se določbe držav članic zelo razlikujejo. Nekatere države članice so poročale o zahtevah, ki omogočajo dostop do policijskih informacij, v drugih primerih pa zagotavljajo informacije tudi davčni ali carinski

¹⁰ Opredelitev, sprejeta na plenarnem zasedanju skupine Egmont v letu 1996 in spremenjena junija 2004.

¹¹ To poročilo se osredotoča samo na temeljno nalogo razširjanja v okviru sodelovanja med enotami za finančni nadzor in ne analizira vidika razširjanja v okviru agencij kazenskega pregona in drugih zadevnih organov, kot so nadzorni organi.

organi (SE, DE) ali celo različna druga telesa (BE, EL, LT, LV, PL, ES, MT, RO, CZ, FI, IT). V nekaterih primerih prinaša ta široka raznolikost nejasnosti v zvezi z določitvijo organov, ki naj bi zagotovili informacije, kot npr. „državni organi“ (LV), „ustrezni izvršilni organi“ (ES). V zvezi s tem HU, UK, LU, DK, SK, EE, AT, FR, NL, PT, IE, BG niso posredovale oprijemljivih informacij.

- (c) *Ustrezne informacije – organi pregona morajo enoti za finančni nadzor zagotoviti informacije – povezano s členom 4(2)*

Nekatere države članice so Komisijo obvestile o pravnih zahtevah, po katerih so organi pregona zavezani enotam za finančni nadzor zagotoviti informacije. O ravno takšni obveznosti so poročale DE, BE, MT, LT, PL, SE, CZ, IT, CY.

- (d) *Ustrezne informacije – možnost, da enota za finančni nadzor zahteva dodatne finančne informacije od domačih organov poročanja – povezano s členom 4(2)*

Ker izmenjava informacij med enotami za finančni nadzor zadeva občutljive finančne informacije, je pomembno vedeti, ali ima zadevna enota od finančnih institucij ali drugih organov poročanja pravico zahtevati dodatne informacije k poročilom o sumljivih transakcijah. Številne države članice (HU, FR, SI, SE, BE, EL, FI, EE, LT, NL, MT, RO, PL, LV, IT, DE) so poročale o sprejeti zakonodaji, na podlagi katere zadevna enota od finančnih institucij ali drugih organov poročanja lahko zahteva nadaljnje podatke. V zvezi s tem UK, LU, DK, SK, AT, PT, IE, BG, ES, CZ, CY niso posredovale jasnih informacij.

- (e) *Obvestilo Generalnemu sekretariatu Sveta [člen 2(3)]*

Države članice so zavezane, da Generalni sekretariat Sveta pisno obvestijo o tem, katera enota je njihova enota za finančni nadzor v smislu tega člena. Samo štiri države članice (DE, LU, IT, MT) so v svojih odgovorih izjavile, da so to izvedle ali to izvajajo.

3.2. OSNOVA ZA IZMENJAVO INFORMACIJ

Namen izmenjave informacij je enotam za finančni nadzor omogočiti pravilno analizo poročil o sumljivih transakcijah¹². Sedemnajst držav članic je navedlo pravne določbe, ki potrjujejo pravico in potrebo po sodelovanju s tujimi enotami za finančni nadzor. Samo ES v zakonodaji razlikuje med sodelovanjem in izmenjavo informacij med enotami za finančni nadzor na ravni EU in mednarodni ravni. Ugotovljeno je bilo, da je osemnajst držav članic v zakone vključilo posebne določbe o izmenjavi informacij. Zdi se, da zakonodaja treh držav članic zagotavlja pravne določbe glede sodelovanja med enotami za finančni nadzor (LT, NL, PL), nima pa posebnih določb glede izmenjave informacij. Videti je, da vključuje zakonodaja EL omejitve, saj zajema mednarodno sodelovanje na splošno in le v primeru, ko enota za finančni nadzor prejema informacije. V zvezi s tem DK, BG, IE, AT niso posredovale oprijemljivih informacij.

- (a) *„Enotam za finančni nadzor se zagotovi, da si brez zaprosila ali na zaprosilo izmenjajo vse razpoložljive informacije, ki bi lahko bile pomembne...” – člen 1(2)*

Štiri države članice (HU, SI, LV, MT) so poročale o pravnih določbah, druge štiri države članice (FR, SE, CZ, CY) so sicer izrecno izjavile, da poteka izmenjava informacij tako brez zaprosila kot na zaprosilo, vendar za to niso navedle pravnih določb.

¹² Pomembno je omeniti, da se informacije, izmenjane med enotami za finančni nadzor, vedno nanašajo na sum, tako da ne pride do prekrivanja z drugimi oblikami ali viri/kanali evropskega sodelovanja (npr. Europol).

(b) Policijska enota za finančni nadzor lahko posreduje informacije – člen 1(3)

To zagotavlja manj stroge zahteve za enote za finančni nadzor na področju pregona. Države članice niso navajale posebnih informacij v zvezi s tem členom, ki bi kazale na uporabo drugačnih pravnih določb za enote za finančni nadzor na področju pregona kot pa za druge vrste zadevnih enot.

(c) Na izvajanje nalog enote za finančni nadzor ne vpliva njen notranji status – člen 3

Državam članicam je prepuščena izbira najustrežnejšega statusa za svojo enoto za finančni nadzor, vendar morajo te enote ustrezno izvajati svoje naloge. Triindvajset držav članic je predložilo izjave ali pravne določbe, da se sodelovanje izvaja s tujimi enotami za finančni nadzor ne glede na njihov status. Vendar obstaja nejasnost v primerih, ko temelji sodelovanje na ustreznem zakonu o policiji (npr. AT, SK), in težko je oceniti, ali zajemajo določbe vse vrste enot za finančni nadzor, saj to v besedilu ni jasno opredeljeno. NL je edina država članice, ki se v zakonodaji izrecno sklicuje na „tuji policijski in nepolicijski organi, ki jih imenuje vlada, s podobnimi nalogami“. V zvezi s tem UK, DK, BG, IE niso posredovale oprijemljivih informacij.

3.3. NAČINI IZMENJAVE INFORMACIJ

Več določb (členi 4, 6, 7 in člen 9(1)) določa načine za izmenjavo informacij, ki so povezane z različnimi stopnjami ciklusa izmenjave informacij. Enajst držav članic (FR, UK, SI, CY, EE, AT, EL, LV, PL, PT, RO) je v splošnem poudarilo, da pri izmenjavi informacij uporabljajo načela skupine Egmont¹³ in tako izpolnjujejo zadevne zahteve tega sklepa. Dve državi članici sta izrecno navedli, da je zadevnim dejstvom namenjena kratka izjava (CZ, NL) (člen 4(1)).

(a) Odgovor na zaprosilo – člen 4(2)

V odgovoru na zaprosilo enota za finančni nadzor zagotovi vse ustrezne informacije, skupaj z dosegljivimi finančnimi informacijami in zaprošenimi informacijami o pregonu. To je ena glavnih določb Sklepa.

Devet držav članic (HU, FR, SE, ES, NL, BE, CZ, EE, UK) je predložilo izjave in pravne določbe, ki so v določenem obsegu opredelile obseg izmenjanih informacij, vendar niso vedno natančno pojasnile ali so predmet izmenjave finančni podatki ali podatki o pregonu. Nekaterе države (HU, FR, BE, CZ, EE) so poudarile, da posredujejo finančne in bančne informacije, za druge pa lahko domnevamo, da imajo pri tem težave. Zdi se, da obstajajo precejšnje razlike med informacijami, ki jih enote za finančni nadzor lahko posredujejo. Ker Sklep ne opredeljuje „vseh ustreznih informacij“, je težko oceniti dejansko usklajenost držav članic s tem odločilnim vidikom.

V skladu s Sklepom načelo recipročnosti ni osnovni pogoj za izmenjavo informacij, vendar ga omenjajo ustrezni zakoni ali prakse številnih držav članic (FR, SI, BE, RO, CZ, PL). Na drugi strani pa je EE izjavila, da je uporabo tega načela opustila.

(b) Primeri zavrnitve – člen 4(3)

Člen 4(3) opredeljuje, precej na splošno, v katerih primerih lahko enota za finančni nadzor zavrne zaprosilo za informacije ustreznega tujega organa. Pet držav članic (HU, FR, ES, MT, NL) je poročalo o pravnih določbah različnih vrst. Med temi so bile najpogostejše navedena

¹³ Načela za izmenjavo informacij med FIU-ji za zadeve na področju pranja denarja in financiranja terorizma, Haag, 13. junija 2001.

sklicevanja na temeljna načela, kot so suverenost, nacionalna varnost in na možnost oviranja kazenskih preiskav. V zvezi s tem dvaindvajset držav članic ni posredovalo oprijemljivih informacij.

(c) Spontana izmenjava informacij – člen 6

Na splošno se zdi, da ni razlik med informacijami, ki se jih posreduje „kot odgovor na zaprosilo“ ali spontano.

(d) Zavarovani kanali – člen 7

Zaradi potrebe po varni izmenjavi informacij Sklep države članice zavezuje, da zagotovijo zavarovane kanale sporočanja. Navedeni so bili naslednji glavni kanali: Egmont Secure Web (varno kodirano omrežje za izmenjavo informacij prek interneta), FIU.NET (računalniški sistem za izmenjavo informacij med enotami za finančni nadzor EU), Europol in Interpol za enote za finančni nadzor na področju pregona.

Enajst držav članic (DE, FR, BE, CZ, SK, ES, EL, FI, LV, NL, PT) je potrdilo svoje sodelovanje pri projektu FIU.NET, SE in CY sta izrazila željo po sodelovanju, AT pa ne sodeluje. Kar zadeva Egmont Secure Web, je petnajst držav članic (DE, UK, FR, SE, BE, CZ, SK, CY, AT, ES, EL, FI, LV, NL, PT) potrdilo, da uporabljajo ta kanal.

(e) Memorandumi o soglasju – člen 7

V nekaterih primerih so memorandumi o soglasju pomembni pri urejanju izmenjave informacij med enotami za finančni nadzor. Na podlagi teh sporazumov bi se lahko izvajale določbe Sklepa, ne da bi bilo treba sprejeti zakonodajne ukrepe.

Šestnajst držav članic (DE, FR, SE, BE, EE, ES, EL, FI, LV, NL, PT, RO, PL, IT, MT, CZ) je izjavilo, da imajo sklenjene memorandume o soglasju z drugimi državami. Nekatere (DE, FR, SE, CZ, IT, MT, EE) so izjavile, da jim takšnih sporazumov ni treba uporabljati. Videti je, da vključuje zakonodaja PL omejitve, saj zagotavlja izmenjavo informacij s tujimi organi „na vzajemni osnovi v obliki, kakor je določena v dvostranskih sporazumih.“ V zvezi s tem HU, UK, SI, LU, DK, SK, CY, AT, LT, BG, IE niso posredovale oprijemljivih informacij.

3.4. ZAUPNOST IN VARSTVO PODATKOV

Številne države članice so potrdile, da posebno pozornost posvečajo zaupnosti in skladnosti s strogo nacionalno zakonodajo o varstvu podatkov, kar pomeni, da se splošna zakonodaja o varstvu podatkov uporablja za enote za finančni nadzor. Nekatere države članice so se sklicevale tudi na Direktivo EU o varstvu podatkov¹⁴.

(a) Uporaba pridobljenih informacij – člen 5(1–3)

Nekatere države članice (LU, MT, PL, CZ, HU, FR, ES, SI, FI, RO, LV) so poročale o splošni določbi, po katerih naj bi se doma in/ali mednarodno pridobljene informacije uporabljale za namene boja proti pranju denarja in financiranja terorizma. Nekaj držav članic (DE, SE, NL) je izjavilo, da se informacije lahko uporabljajo samo za soglasno dogovorjene namene, ob upoštevanju omejitev ustreznih tujih organov. V zvezi s tem trinajst držav članic ni predložilo oprijemljivih informacij.

Da bi se zagotovila dejanska uporabnost pridobljenih informacij pri kazenskih preiskavah ali pregonih na področju pranja denarja, člen 5(3) določa, da v teh primerih država članica, ki je informacije posredovala, ne sme odreči svojega soglasja, razen če to stori na podlagi

¹⁴ Direktiva 95/46/ES z dne 24. oktobra 1995 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov (UL L 281, 23.11.1995).

omejitev, ki izhajajo iz njene nacionalne zakonodaje ali pogojev, navedenih v členu 4(3). Le nekaj držav članic (npr. NL, DK) je obravnavalo ta vidik in se sklicevalo na to, da morajo pridobiti mnenje določenih organov, ali lahko posredujejo informacije.

(b) Do informacij nimajo dostopa nobeni drugi organi, agencije ali oddelki – člen 5(4)

Izjave ali pravne določbe, o katerih so poročale LT, RO, CZ, BE, DE, NL, AT, LV, CY, EL, navajajo, da podatki v zvezi z enotami za finančni nadzor niso na voljo tretjim strankam. Zdi se, da izraz „nobeni drugi organi, agencije ali oddelki“, kakor je uporabljen v tem sklepu, ni dovolj jasen. Nejasno je, kako je ta določba skladna z izjavami nekaterih držav članic (kot npr. SE, FI), da je njihova enota za finančni nadzor pooblaščen za posredovanje informacij drugim organom pregona ali da so podatki, ki jih hrani ta enota, (delno) na voljo policiji. Poleg tega se zdi, da se v nekaterih primerih (HU, UK) pravila o varstvu podatkov uporabljajo za organizacijo, del katere je enota za finančni nadzor, vendar pa za to enoto samo posebnih določb ni. V zvezi s tem LU, EE, IT, SK, PL, PT, BG, IE niso posredovale oprijemljivih informacij. Glede na te okoliščine je težko oceniti, ali je bil člen 5(4) upoštevan.

(c) Konvencija Sveta Evrope, enaka stopnja zaupnosti in varstvo podatkov – člen 5(5)

Države članice niso navedle podrobne analize o skladnosti določb s Konvencijo Sveta Evrope¹⁵ iz leta 1981 in Priporočilom¹⁶ št. R(87) 15 iz leta 1987, kakor to zahteva člen 5(5).

Člen 5(5) prav tako navaja, da bodo „predložene informacije varovane ... najmanj z enakimi pravili o zaupnosti in varstvu osebnih podatkov, kakor se uporabljajo po nacionalni zakonodaji, ki velja za FIU, ki prosi za podatke.“ To zagotavlja priznavanje druge zakonodaje zadevne države.

Nekatere države članice so poročale o pravnih zahtevah, pri katerih je osnovni pogoj za prenos informacij tujim enotam za finančni nadzor, da mora imeti slednja enako stopnjo molčečnosti (BE, MT, ROM) ali poklicne molčečnosti (FR, ES), kakor to predvideva nacionalna zakonodaja države, ki posreduje podatke, ali da mora ustrezni tuji organ imeti reguliran sistem varstva podatkov (SI). Te določbe lahko veljajo za mednarodne sporazume, vendar se zdi, da v celoti ne izpolnjujejo zahtev na ravni EU, kakor je določeno v členu 5(5). Poleg tega je treba, da je „poklicna molčečnost“ le en vidik „zaupnosti“.

4. SKLEPNE UGOTOVITVE

Sodelovanje med enotami za finančni nadzor EU mora temeljiti na zakonodajnem in regulativnem okolju, ki spodbuja medsebojno krepitev zaupanja. To poročilo pomeni prvi vpogled v izvajanje Sklepa o sodelovanju med enotami za finančni nadzor s strani držav članic. Poročilo potrjuje široko raznolikost glede organizacije enot za finančni nadzor EU ter glede vrste informacij, ki so jim dostopne, in morebitne izmenjave informacij.

Glede na razpoložljive informacije se poročilo osredotoča v glavnem na zakonodajo in manj na operativne vidike sodelovanja. Kljub temu so slednji odločilni. Zakonodaja je lahko skladna z določbami Sklepa, v praksi pa je lahko slika drugačna. Na splošno zakonodaja držav članic ne razlikuje med sodelovanjem na ravni EU in na mednarodni ravni.

¹⁵ Konvencija št. 108 Sveta Evrope o varstvu posameznikov glede na avtomatsko obdelavo osebnih podatkov (1981).

¹⁶ Priporočilo št. R(87) 15 z dne 15. septembra 1987 o uporabi osebnih podatkov v policijskem sektorju.

Zakonodaja držav članic lahko v veliki meri velja za *pravno* skladno z večino glavnih zahtev Sklepa: pravne določbe opredeljujejo naloge enote za finančni nadzor in omogočajo sodelovanje med temi enotami z različnim pravnim statusom. Zdi se, da je veljavni pravni okvir o zadevah, povezanih z varstvom podatkov na ravni enote za finančni nadzor, nejasen. Večja jasnost glede varstva podatkov bo zagotovljena, ko bo uradno sprejet predlagani okvirni sklep o varstvu podatkov za namene kazenskega pregona¹⁷ in ko bodo države članice začele z njegovim izvajanjem. V ta namen bo ocenjena potreba po dopolnilnih ukrepih. Morda se bo pokazala tudi potreba po izboljšanju splošnega znanja v zvezi z ustreznimi določbami o varstvu podatkov, ki se uporabljajo za enote za finančni nadzor, začetni pa bi morda morali razprave v zvezi z razvojem smernic.

Več vprašanj se pojavlja v zvezi s prakso, povezano z izvajanjem člena 4(2) Sklepa, saj veliko enot za finančni nadzor z upravnim statusom ne more izmenjevati policijskih informacij ali pa lahko zagotovijo te informacije samo z veliko zamudo. Nekatere enote za finančni nadzor na področju pregona upravnim subjektom ne morejo zagotoviti določenih ključnih informacij iz svojih baz podatkov. Veliko težav nastane, ker ni skupnega soglasja o tem, katere informacije so dostopne tem enotam in katere „zadevne informacije“ je mogoče izmenjati. Nejasnost lahko pripelje do napačnih informacij in nesporazumov.

Zato se predlaga, da se kot prvi korak enot za finančni nadzor EU opredeli dobre prakse v zvezi z informacijami, ki so tem enotam dostopne na nacionalni ravni. Poleg tega je treba poudariti, da sta dostop do dodatnih finančnih informacij in možnost izmenjave takšnih informacij pomembna za učinkovito delovanje teh enot.

Zdi se, da se načini izmenjave informacij izvajajo v glavnem na bolj operativni ravni, zato je na podlagi prejetih odgovorov težko oceniti dejansko stopnjo izvajanja. Razmisliti bi bilo treba o spodbujanju modela memorandumov o soglasju med enotami za finančni nadzor EU, da bi se tako poenostavila izmenjava informacij na ravni EU in spodbudilo večstransko sodelovanje.

Pomembno je okrepiti operativno sodelovanje med enotami za finančni nadzor EU. K temu bi lahko pripomogle dejavnosti, izvedene v okviru foruma enot za finančni nadzor EU¹⁸ in podrobno oblikovan projekta FIU.NET, namenjenega zagotavljanju operativno učinkovitega sodelovanja. Delo, opravljeno na forumu FIU EU, se lahko šteje za dragocen začetek.

Morda bo treba proučiti, ali bi bilo treba posodobiti določbe Sklepa, da bodo zajele področje boja proti financiranju terorizma in zagotovile enake zahteve za vse te enote, ne glede na njihov pravni status.

¹⁷ Politični dogovor o predlogu je bil sprejet na zasedanju Sveta PNZ z dne 8. in 9. novembra 2007.

¹⁸ Neuradni forum enot za finančni nadzor EU, ki jo je leta 2006 vzpostavila Komisija in jo namenila razpravam o izvedbenih vidikih Tretje direktive proti pranju denarja, povezanih s temi enotami.