

# EVROPSKI PARLAMENT

2004



2009

*Odbor za peticije*

**2004/0137(COD)**

27.1.2005

## **MNENJE**

Odbora za peticije

za Odbor za svoboščine in pravice državljanov, pravosodje in notranje zadeve

o predlogu Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja, vključno z namenom financiranja terorizma

(KOM((2004)0448) – C6-0143/2004 – 2004/0137(COD))

Pripravljalnica mnenja: Luciana Sbarbati



## KRATKA OBRAZLOŽITEV

Parlament je že obravnaval kočljivo vprašanje v zvezi z usklajevanjem potrebe po vzdrževanju javnega reda in varnosti ter potrebe po varstvu temeljnih pravic. Odbor za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve je pred nedavnim predložil samoiniciativno poročilo o prihodnosti območja svobode, varnosti in pravice (Bourlangesovo poročilo [A6-0010/2004], ki je bilo sprejeto 14. oktobra 2004 [T6-0022/2004]) (in zagotovil njegov sprejem s strani Parlamenta) ter predlog spremembe (sprejet na plenarni seji s 329 glasovi za), ki predvideva predhodno ocenjevanje vseh novih predlogov zakonodajnih aktov z vidika podpore temeljnih pravic. Predhodna ocena, s katero se zagotovi, da so podprte temeljne pravice iz Listine o temeljnih pravicah EU, bo potrebna za vse zakonodajne akte EU ali ES.

Zato predlog direktive o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja (vključno z namenom financiranja terorizma) spada v sivo območje, kjer se lahko izkaže, da je treba posamezne pravice in svoboščine žrtvovati zaradi višjega splošnega interesa preprečevanja in zatiranja teroristične dejavnosti. Kot kaže, se zakonodajalec vsekakor zaveda nevarnosti, da lahko področje uporabe predlagane zakonodaje povzroči navzkrižje interesov – in sicer tako močno, da v zadnji uvodni izjavi predloga (uvodna izjava 29) poudari, da direktiva „spoštuje temeljne pravice in upošteva načela, ki jih priznava“ Pogodba iz Nice (ki je zdaj vključena v drugi del Ustavne pogodbe), in da je v skladu z Evropsko konvencijo o človekovih pravicah.

Vendar pa vsebina določb predloga vključuje le navadno navedbo načela pod ravnijo politične etike, sprejete s strani Parlamenta, ki si že od razglasitve Listine v Nici pri izvajanju svojih pooblastil, ki so mu bila dodeljena kot instituciji, prizadeva za upoštevanje vsebine omenjene listine. V svojem mnenju o Ustavni pogodbi priznava, da vse institucije zavezuje ista obveznost: *vključitev Listine o temeljnih pravicah EU v del II Ustave, kar pomeni, da se morajo s standardi Pogodbe o Ustavi za Evropo ujemati vse določbe prava Evropske Unije in vse dejavnosti institucij Evropske unije ali dejavnosti, ki temeljijo na pravu Evropske unije (predlog resolucije EP o Pogodbi o Ustavi 2004/2129(INI)).*

Tudi Komisija je vedno izkazovala svojo željo, da sprejme podoben proaktiven pristop k Ustavni pogodbi, kot je poudaril njen nekdanji predsednik gospod Prodi v sporočilu svojim uslužbencem ob zaključku zadnje medvladne konference: „*Vključitev Listine o temeljnih pravicah v to besedilo ter jasen izraz vrednot in ciljev EU in temeljnih načel, ki veljajo za odnose med EU in njenimi državami članicami, pomenijo, da lahko to temeljno besedilo opišemo kot našo Ustavo*“.

V primeru Peticije 693/2003<sup>1</sup> o običajnih dejavnostih odvetnikov pri svetovanju strankam in zastopanju strank pred sodiščem bi lahko temeljne pravice in svoboščine bile ogrožene. To velja za varstvo osebnih podatkov (II-68 Ustavne pogodbe), svobodo izražanja in obveščanja (II-71 Ustavne pogodbe), svobodo izbire poklica in pravico do dela (II-75.2 Ustavne pogodbe) ter pravico do pritožbe pri nepristranskem sodniku. Kot vlagateljki peticije podrobno

---

<sup>1</sup> Peticija 693/2003 s strani Paula-Alberta Iweinsa (Francoz) v imenu Pariške odvetniške zbornice, Državnega odvetniškega sveta in Konference predsednikov odvetniške zbornice; Odgovor Komisije je bil prejet 19. maja 2004 (glej Fdr CM/528795).

dokazujejo, neodvisnost odvetnika (ki je potrebna za zagotovitev, da „ima vsakdo možnost svetovanja, obrambe in zastopanja“ – II-107 Ustavne pogodbe) temelji na varstvu zaupnosti v zadevah strank. Zahteve v zvezi z zagotavljanjem podatkov, navedene v Poglavju III obravnavanega predloga, bi ogrozile neodvisnost in zaupnost. Odvetnik, ki mora razkriti sumljivo transakcijo enoti za finančni nadzor, postane pomožni zastopnik države. V zvezi s tem je treba poudariti, da je Sodišče Evropskih skupnosti<sup>1</sup> vedno menilo, da so omejitve izvajanja lastninske pravice in pravice do svobodnega opravljanja poklicne dejavnosti sprejemljive, če so dejansko potrebne za doseganje ciljev splošnega interesa in če ne predstavljajo – glede na zastavljeni cilj – nesorazmernega in nesprejemljivega bremena, ki lahko spodkoplje bistvo zagotovljenih temeljnih pravic.

Zaupen odnos, ki je bistven za sklenitev pogodbe med odvetnikom in stranko, predvideva, da se lahko slednji odkrito zaupa svetovalcu in da lahko odvetnik – ki dela nepristransko – svoji stranki primerno pravno svetuje. Če pa se od odvetnika že od samega začetka poslovanja s stranko zahteva, da pravzaprav dela v imenu tretje stranke in da izvede predhodno preiskavo, s katero preveri identiteto stranke in osnovni namen strankine zahteve v zvezi s svetovanjem, bo razvrednotil svojo vlogo. Če pa ne obstaja več odvetnik, ki učinkuje kot filter, bo še težje preprečiti storitve kaznivih dejanj – kar je pravo nasprotje od tega, kar želi doseči obravnavana zakonodaja.

Peticija 693/03 se nanaša na Direktivo 2001/97/ES, ki spreminja prejšnjo Direktivo 91/308/EGS, ki naj bi jo razveljavil nov predlog. Vendar pa Komisija v obrazložitvenem memorandumu poudarja, da „mora nova direktiva graditi na sedanjem pravnem redu in da [...] obstoječe določbe, zlasti v zvezi z dejavnostmi in poklici, ne bi smele biti vprašljive, kjer to ni potrebno.“ 7. decembra je bil svet Ecofin pazljiv in zato ni ponovno začel razprave o vprašanju, ki je bil predmet težavnega spravnega postopka leta 2001. Vendar pa peticijo podpirajo strokovna združenja v Franciji, Belgiji, Nemčiji, Italiji, Španiji in na Poljskem ter evropska odvetniška združenja. Od leta 2001 morajo zainteresirane stranke trpeti posledice tega nazadnjaškega tolmačenja pravice. V skladu s členom 2 Direktive 2001 je Komisija morala predložiti (tri leta po začetku veljavnosti direktive) poročilo, ki je ocenilo način ravnanja z odvetniki in drugimi neodvisnimi pravnimi strokovnjaki. Komisija mora še začeti ravnati v skladu s to zahtevo. Res je, da je v tem času Delovna skupina za finančno ukrepanje (FATF – Financial Action Task Force) predložila 40 priporočil za boj proti terorizmu in njegovemu financiranju, vendar pa to ne opravičuje splošnega zavračanja številnih protestov zainteresiranih strank, ki so pozivale k podpori temeljnih pravic in svoboščin. Trditev, da je bil glavni vzrok za odločitev o razveljavitvi obstoječih direktiv, med drugim, potreba po jasnosti, še zdaleč ni jasna, če gre soditi po branju novega besedila, ki ga sestavlja celih 43 členov. Novo besedilo razlikuje (na težko razumljiv način) med poenostavljenimi in razširjenimi zahtevami glede potrebne skrbnosti ter prepoveduje kakršno koli razkritje dejstva, da so podatki posredovani enoti za finančni nadzor (čeprav je dovoljeno neke vrste odstopanje v primeru notarjev in drugih neodvisnih pravnih strokovnjakov [glej člen 25(2)], medtem ko je nov Odbor za preprečevanje pranja denarja v skladu s členoma 37 in 38 pridobil veliko možnost presoje pri izvajanju tehničnih vidikov in izbiri različnih podrobnih pravil prepoznavanja. Omenjeno je pomembno zaradi tako imenovane uskladitve med zahtevami pravne varnosti in zahtevami javnega reda.

<sup>1</sup> Sodba z dne 17. oktobra 1995, the Queen/Minister of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Fishermen's Organisation and others, odstavek 55, in sodba z dne 7. avgusta 1996, Commission v. Belgium, odstavek 31 in 32.

Nerešeno pa ostaja jezikovno vprašanje iz peticije 177/2002 (predložil *Consejo General de la Abogancia Española*) v zvezi z dvomljivim prevodom dela besedila v več jezikov, v skladu s katerim so nekateri neodvisni pravni strokovnjaki (vključno z odvetniki) oproščeni obveznosti, da morajo zagotoviti podatke v okviru preverjanja pravnega položaja svojih strank (glej člen 6(3) Direktive 2001/97/ES in člen 20(2) obravnavanega predloga). To pa je zelo nejasen in nedoločen koncept, pri katerem vztraja Komisija – španskim vlagateljem peticije je dala nekoliko zapleten odgovor. Poudariti je treba, da so druge države članice FATF (od Kanade do ZDA) – v interesu varstva pravice do obrambe posameznika – zagotovile moratorij na izvajanje 40 priporočil, namenjenih preprečevanju pranja denarja. Poleg tega so po švicarskem pravu dejavnosti odvetnikov in notarjev jasno izključene iz ukrepov za preprečevanje pranja denarja, s čimer se priznava, da ima v takšnih primerih prednost poklicna tajnost.

Zato odbor poziva k umiku predloga in k njegovi ponovni predložitvi po izvedbi predhodne ocene iz Bourlangesovega poročila (A6-0010/2004) in/ali pripravi ocenjevalnega poročila iz člena 2 Direktive 2001/97/ES. Odbor poziva tudi k sprejemu naslednjih predlogov sprememb besedila:

## PREDLOGI SPREMEMB

Odbor za peticije poziva Odbor za svoboščine in pravice državljanov, pravosodje in notranje zadeve kot pristojni odbor, da v svoje poročilo vključi naslednje predloge sprememb:

Besedilo, ki ga predlaga Komisija<sup>1</sup>

Predlogi sprememb Parlamenta

### Predlog spremembe 1 Člen 2, odstavek 1, točka 3 b

(b) notarje in druge neodvisne pravne strokovnjake, ko sodelujejo pri ***kakršnih koli*** finančnih ali nepremičninskih poslih v imenu svoje stranke in za svojo stranko ali pa pomagajo pri načrtovanju ali izvajanju poslov za svojo stranko v zvezi z:

(i) nakupom in prodajo nepremičnine ali pravnih oseb;

(ii) upravljanjem denarja, vrednostnih papirjev ali drugih premoženjskih vrednosti stranke;

(iii) odprtjem ali upravljanjem bančnih,

(b) ***odvetnike***, notarje in druge neodvisne pravne strokovnjake, ko sodelujejo pri finančnih ali nepremičninskih poslih v imenu svoje stranke in za svojo stranko ali pa pomagajo pri načrtovanju ali izvajanju poslov za svojo stranko v zvezi z:

(i) nakupom in prodajo nepremičnine ali pravnih oseb;

(ii) upravljanjem denarja, vrednostnih papirjev ali drugih premoženjskih vrednosti stranke;

(iii) odprtjem ali upravljanjem bančnih,

<sup>1</sup> Še neobjavljeno v UL.

varčevalnih računov ali računov vrednostnih papirjev;

(iv) organizacijo sredstev, potrebnih za ustanovitev, delovanje ali upravljanje družb;

(v) ustanovitvijo, delovanjem ali upravljanjem fiduciarnih družb ali podobnih struktur;

varčevalnih računov ali računov vrednostnih papirjev;

(iv) organizacijo sredstev, potrebnih za ustanovitev, delovanje ali upravljanje družb;

(v) ustanovitvijo, delovanjem ali upravljanjem fiduciarnih družb ali podobnih struktur,

***pod pogojem da tako dobljeni podatki od njihovih strank niso povezani z dejavnostmi, za katere velja poklicna tajnost.***

Predlog spremembe 2  
Člen 3, točka 12a (novo)

***(12a) med „dejavnosti, za katere velja poklicna tajnost“, štejejo preverjanje pravnega položaja strank s strani odvetnikov, notarjev in drugih nepristranskih pravnih strokovnjakov ter opravljanje nalog pri obrambi in/ali zastopanju strank v pravnih ali upravnih postopkih, in opravljanje dejavnosti, v katere so vključeni v okviru postopkov arbitraže in mediacije.***

Predlog spremembe 3  
Člen 10, odstavek 3a (novo)

***3a. V vsakem primeru za posebne dejavnosti, pri katerih sodelujejo neodvisni pravni strokovnjaki, iz člena 3(12a) ne veljajo obveznosti, določene v členih 6, 7 in 8 te direktive, če ima dolžnost poklicne tajnosti prednost pred takšnimi obveznostmi.***

Predlog spremembe 4  
Člen 20, odstavek 2

2. Države članice niso ***dolžne*** uporabiti obveznosti iz člena 19(1) za notarje,

2. Države članice niso dolžne uporabiti obveznosti iz člena 19(1) za notarje,

neodvisne pravne strokovnjake, revizorje, zunanje računovodje in davčne svetovalce v zvezi s podatki, ki jih prejmejo od svojih strank ali dobijo o svojih strankah pri preverjanju pravnega položaja za svojo stranko ali pri izvajanju obrambe ali zastopanja omenjene stranke v sodnih postopkih ali v zvezi s sodnimi postopki, vključno s svetovanjem o sprožitvi ali izogibanju postopkov, ne glede na to, ali so ti podatki prejeti ali dobljeni pred, med takšnimi postopki ali po njih.

neodvisne pravne strokovnjake, revizorje, zunanje računovodje in davčne svetovalce v zvezi s podatki, ki jih prejmejo od svojih strank ali dobijo o svojih strankah pri preverjanju pravnega položaja za svojo stranko ali pri izvajanju obrambe ali zastopanja omenjene stranke v sodnih postopkih ali v zvezi s sodnimi postopki, vključno s svetovanjem o sprožitvi ali izogibanju postopkov, ne glede na to, ali so ti podatki prejeti ali dobljeni pred, med takšnimi postopki ali po njih, **ali v okviru postopka arbitraže ali mediacije.**

Predlog spremembe 5  
Člen 20, odstavek 2, pododstavek 1a (novo)

***V vsakem primeru za pravni nasvet, ki ni zagotovljen v nedvomnem okviru pranja denarja, velja izključno dolžnost poklicne tajnosti.***

Predlog spremembe 6  
Člen 21, pododstavek 3 (novo)

***Kadar za neodvisne pravne strokovnjake velja dolžnost poklicne tajnosti, ti strokovnjaki niso zajeti v določbah iz tretjega odstavka.***

Predlog spremembe 7  
Člen 25, drugi odstavek

***Če neodvisni pravni strokovnjaki, notarji, revizorji, računovodje in davčni svetovalci, ki opravljajo svoje delo kot neodvisni pravni strokovnjaki poskušajo stranko odvrniti od pravne dejavnosti, se to ne šteje za razkritje v smislu prvega odstavka.***

***Prepoved iz prvega odstavka se ne uporablja za tiste dejavnosti pravnih strokovnjakov, pri katerih ima prednost dolžnost poklicne tajnosti.***

Predlog spremembe 8

## Člen 39

V roku *treh* let po začetku veljavnosti te direktive in vsaj vsake tri leta po tem Komisija pripravi poročilo o izvajanju te direktive in ga predloži Evropskemu parlamentu in Svetu.

V roku *dveh* let po začetku veljavnosti te direktive (*in v vsakem primeru pred začetkom veljavnosti Pogodbe o Ustavi za Evropo*) in vsaj vsake tri leta po tem Komisija pripravi poročilo o izvajanju te direktive (*s posebnim poudarkom na načinu ravnanja s poklicno tajnostjo odvetnikov in drugih neodvisnih pravnih strokovnjakov*) in ga predloži Evropskemu parlamentu in Svetu.



## POSTOPEK

<b>Naslov</b>	Predlog Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja, vključno z namenom financiranja terorizma
<b>Referenčni dokumenti</b>	(KOM(2004)0448 – C6-0143/2004 – 2004/0137(COD))
<b>Pristojni odbor</b>	LIBE
Odbori, zaproseni za mnenje Datum razglasitve na zasedanju	PETI 27.10.2004
<b>Okrepljeno sodelovanje</b>	ne
<b>Pripravljavec(-ka) mnenja</b> Datum imenovanja	Luciana Sbarbati 22.11.2004
<b>Obravnava v odboru</b>	18.1.2005
<b>Datum sprejetja sprememb</b>	18.1.2005
<b>Izid končnega glasovanja</b>	za: 6 proti: 4 vzdržani: 0
<b>Poslanci, navzoči pri končnem glasovanju</b>	Robert Atkins, Manolis Mavrommatis, Marie Panayotopoulos-Cassiotou, Richard Seeber, Rainer Wieland, Michael Cashman, Proinsias De Rossa, Miguel Angel Martinez Martinez, David Hammerstein Mintz, Marcin Libicki
<b>Namestniki, navzoči pri končnem glasovanju</b>	
<b>Namestniki (člen 178(2)), navzoči pri končnem glasovanju</b>	