

# Parteneriatul public-privat în lupta împotriva spălării banilor și finanțării terorismului

## Public-private partnerships in the fight against money laundering and terrorist financing

PhD Student **Attila László BARÁTKI\***

Universitatea din Pécs

Scoala Doctorală de Drept și Științe Politice

### Abstract

*The possibility of public-private cooperation has long been raised in the fight against money laundering and terrorist financing. It is a commonly used structure in many sectors around the world, so it was only a matter of time before this cost-effective and innovative solution, would be introduced in the fight against money laundering and terrorist financing. Several experts have already addressed this possibility, but no study has yet been carried out in Hungary. The aim of my research is twofold. One is to pioneer the linking of these two professional sectors, and the other is to present the European Union's efforts in this direction. I will briefly present the alternative of public-private cooperation in the fight against money laundering and terrorist financing, then I will explore the scientific positions with an international perspective, summarize the benefits and challenges, and finally I will give a professional opinion on the expected implementation.*

**Keywords:** PPP (Public Private Partnership), AML/CFT, Public-private cooperation, FATF, European Commission, Fight against money laundering and terrorist financing.

### Rezumat

*Posibilitatea de cooperare între sectorul public și cel privat a fost realizată de mult timp în lupta împotriva spălării banilor și finanțării terorismului. Este o structură comună la nivel mondial și se regăsește în mai multe sectoare, așa că era doar o chestiune de timp până când această soluție inovatoare și eficientă din punctul de vedere al costurilor să fie introdusă în lupta împotriva spălării banilor și finanțării terorismului. Mai mulți experți au abordat deja această posibilitate, dar în Ungaria nu a fost realizat încă niciun studiu. Scopul cercetării mele este dublu. Unul este acela de a fi un pionier în stabilirea unei legături între aceste două sectoare profesionale, iar celălalt este acela de a prezenta eforturile Uniunii Europene în această direcție. Voi prezenta pe scurt alternativa cooperării public-privat în lupta împotriva spălării banilor și a finanțării terorismului, apoi voi explora pozițiile științifice dintr-o perspectivă internațională, voi rezuma beneficiile și provocările și, în final, voi oferi o opinie personală cu privire la implementarea preconizată.*

**Cuvinte-cheie:** parteneriat public-privat (PPP), AML/CFT, cooperatie public-privat, FATF, Comisia Europeană, lupta împotriva spălării banilor și finanțării terorismului.

### 1. Ce este un parteneriat public-privat (PPP<sup>1</sup>)?

\* baratky75@gmail.com

<sup>1</sup> PPP – Parteneriatul public-privat este o nouă formă de furnizare de servicii publice în care statul implică sectorul privat în proiectarea, construcția, întreținerea, finanțarea și exploatarea instalațiilor, instituțiilor și echipamentelor necesare pentru furnizarea serviciilor publice, în cadrul unui parteneriat complex. În sistemul clasic de PPP privat, acest lucru este realizat de o

Sistemul de parteneriat public-privat (denumit în continuare PPP) se bazează pe recunoașterea tipică pentru stat a faptului că autoritățile publice nu doresc să finanțeze dintr-un buget unic sarcinile publice pe care sunt obligați prin Constituție să le îndeplinească și nici nu sunt în măsură să finanțeze din venituri proprii investițiile, îmbunătățirea serviciilor și dezvoltarea infrastructurii necesare pentru a-și îndeplini sarcinile. În astfel de cazuri, sectorul public va implica capitalul privat în realizarea de facilități și servicii ale sectorului privat în acele sarcini care pot fi externalizate în mod legal din sectorul public.

Din definițiile elaborate de unii experți, se pot identifica următoarele caracteristici comune pentru diferitele sisteme PPP:

- un parteneriat atipic între sectorul public și cel privat, bazat pe un contract
- implică, de obicei, o cooperare pe termen lung,
- partenerul privat contribuie la îndeplinirea sarcinilor publice prin furnizarea de resurse financiare și know-how<sup>2</sup>, în schimbul cărora
- primește o plată de la partenerul public sau direct de la utilizatorii serviciului furnizat<sup>3</sup>.

Conceptul PPP are ca scop crearea unui nivel mai ridicat de valoare adăugată prin perfecționarea, expertiza, capacitatea de inovare mai mare și puterea de gestionare a sectorului privat, așa-numiții câștigători fiind nu numai părțile contractante, ci și toate părțile interesate, inclusiv membrii societății. De asemenea, sectorul privat poate investi în anumite domenii ale sectoarelor publice, în proiecte previzibile pe termen lung, iar sectorul public poate furniza servicii de înaltă calitate cetățenilor săi într-un mod eficient din punctul de vedere al costurilor. Un aspect deloc neglijabil este faptul că aceste proiecte creează un efect de multiplicare<sup>4</sup> la nivel macroeconomic. În același timp, pentru implementarea și funcționarea cu succes, este esențial ca în contract să se definească în mod corespunzător alocarea responsabilităților și a riscurilor. Fiecare parte contractantă ar trebui să își asume doar riscurile pe care le poate suporta și gestiona în mod corespunzător în cadrul propriilor operațiuni.

Există mai multe subtipuri, în funcție de gradul de responsabilitate și de împărțirea riscurilor. Printre schemele PPP, așa-numitul Buy-Build-Operate (denumită în continuare BBO<sup>5</sup>), conform terminologiei internaționale, poate fi utilizat în lupta împotriva spălării banilor și a finanțării terorismului. Diferența constă în faptul că statul nu utilizează banii pentru a-și îndeplini sarcinile, ci compania privată dezvoltă un nou bun de ultimă generație și apoi continuă să îl opereze pentru a-l utiliza rapid, inovator și eficient.

Schema PPP este o metodă comună de aplicare în întreaga lume. A fost doar o chestiune de timp până când aceasta a fost utilizată în cadrul acțiunilor internaționale de combatere a spălării banilor și a finanțării terorismului. Comisia Europeană intenționează, de asemenea, să consolideze cooperarea reciprocă între sectorul public și cel privat prin înființarea Autorității europene de supraveghere, care urmează să fie înființată în curând (denumită în continuare: AMLA<sup>6</sup>).

---

singură companie sau de un singur grup. Actorul public sau utilizatorul final recuperează valoarea investiției, costurile de operare și serviciile sub forma unei plăți de disponibilitate către operator.

<sup>2</sup> Know-how – Legea LIV din 2018 în Ungaria a introdus conceptul de „know-how” aplicat la cunoștințele brevetate. În consecință, know-how-ul este forma identificabilă a unui secret comercial. Legea subliniază că poate fi vorba de cunoștințe tehnice, economice, organizaționale, o soluție cu un astfel de conținut sau o combinație a acestora. Un secret comercial este orice cunoștință secretă cu valoare pecuniară referitoare la o activitate economică, care nu este ușor accesibilă sau care nu este cunoscută în general și pe care deținătorul (proprietarul) are interesul să o păstreze secretă sau să o trateze ca atare. Prin urmare, în această abordare, know-how-ul este o cunoaștere cu valoare identificabilă referitoare la o activitate economică și care este ținută secretă.

<sup>3</sup> Cartea verde a Comisiei Europene privind parteneriatele public-privat și dreptul comunitar în materie de achiziții publice și concesiuni COM(2004) 327 final, punctele 1 și 2.

Sursa: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52004DC0374&from=ES\\_](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52004DC0374&from=ES_)

<sup>4</sup> Multiplicarea investiției reprezintă numărul total de unități de creștere a veniturilor pe unitate de investiție în economie. Răspândirea experienței acumulate prin intermediul proiectelor (unele modele-valoare de implementare) se numește efect de multiplicare. Acest efect poate crește și mai mult impactul net al unui proiect.

<sup>5</sup> BBO – Aceasta este utilizarea obișnuită a schemelor PPP în Regatul Unit și în SUA în domeniul în care achiziția de servicii este suficientă pentru ca sectorul public să își îndeplinească sarcinile.

Sursa: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/ppp-process>.

<sup>6</sup> AMLA – Anti Money Laundering Authority.

Sursa: <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2023/12/13/anti-money-laundering-council-and-parliament-agree-to-create-new-authority/>

Un proiect similar între sectorul public și cel privat este deja în vigoare în Regatul Unit, care găzduiește, de asemenea, PPP-uri, creând un scop comun în cadrul sectorului. Joint Money Laundering Steering Group (denumită în continuare: JMLSG<sup>7</sup>) este un organism din sectorul privat format din principalele asociații comerciale din sectorul serviciilor financiare din Regatul Unit al Marii Britanii. Acesta desfășoară activități de supraveghere și emite orientări aprobate de Trezoreria HM ca parte a funcțiilor sale de combatere a spălării banilor și a finanțării terorismului<sup>8</sup>. Acesta menține o bază de date publică cu privire la activitățile pe care le desfășoară și publică rezultatele auditurilor sale cu aprobarea Trezoreriei<sup>9</sup>.

În Ungaria, nu există o standardizare a activităților de supraveghere și nici a ghidurilor. Legiuitorul a împărțit organismele de supraveghere în activități în conformitate cu art. 5 din Legea nr. LIII din 2017 privind prevenirea și combaterea spălării banilor și a finanțării terorismului (denumită în continuare Pmt.)<sup>10</sup>.

Diferitele autorități de supraveghere au emis orientări în conformitate cu propria interpretare a legii.

## 2. Rolul-cheie al relațiilor public-privat în prezent

Ideile politice care stau la baza PPP-urilor și implicațiile juridice ale acestora pot fi observate în exemple din trecut. Puțini sunt cei care știu că în Ungaria au fost realizate peste 300 de investiții PPP public-privat între anii 2006 și 2012. Palatul Artelor a fost primul proiect de acest tip, dar au existat și autostrăzi, instituții publice culturale și publice, precum școli, colegii, spitale, clădiri ale instanțelor de judecată și chiar două închisori care funcționează în prezent în acest mod<sup>11</sup>. Acestea au fost realizate în baza unor contracte atipice cu o durată de 20-35 de ani. Deși aceste investiții nu au o așa-zisă bună reputație în țara noastră, ele sunt folosite și astăzi în Europa și în întreaga lume ca o schemă bine stabilită, în multe forme de cooperare PPP. Acest lucru se datorează faptului că, cu un contract potrivit, se poate stabili o relație bazată pe încredere reciprocă între părțile implicate, de-a lungul unor interese bine definite. Este, de asemenea, important de remarcat faptul că aceste investiții sunt previzibile pe termen lung din punct de vedere investițional și că ele ating obiective de dezvoltare semnificative.

Ideea parteneriatelor public-privat în lupta împotriva spălării banilor și a finanțării terorismului reflectă ideea că punerea în aplicare a obligațiilor AML/CFT<sup>12</sup> de către entitățile private și aplicarea acestor obligații de către autoritățile de supraveghere este, în practică, adesea caracterizată mai degrabă de respectarea unor norme formale decât de dorința de a preveni și descuraja în mod eficient

<sup>7</sup> Sursa: <https://www.jmlsg.org.uk/>

<sup>8</sup> Sursa: <https://www.jmlsg.org.uk/joint-money-laundering-steering-group-jmlsg/about-us/what-we-do/>

<sup>9</sup> Sursa: <https://www.jmlsg.org.uk/latest-news/jmlsg-publishes-revisions-5/>

<sup>10</sup> § 5 În sensul prezentei legi, un organism de supraveghere este definit la articolul 1 alineatul (1) ca fiind:

a) de la a) la e) și, în ceea ce privește furnizorii de servicii și persoanele menționate la articolul 1 alineatul (1b), MNB (denumită în continuare „autoritatea de supraveghere”), care acționează în calitate de autoritate de supraveghere a sistemului de intermediere financiară;

b) în ceea ce privește furnizorii de servicii specificați la litera (i), Autoritatea de supraveghere a activităților reglementate;

c) în ceea ce privește furnizorii de servicii definiți la litera (g), Camera Maghiară a Auditorilor;

d) în ceea ce privește prestatorii de servicii specificați la litera (l), în conformitate cu diferitele dispoziții aplicabile avocaților, consilierilor juridici camerali și notarilor în temeiul prezentei legi:

(da) în cazul avocaților și al consilierilor juridici camerali, camera din care avocatul sau consilierul juridic cameral este membru (denumită în continuare „camera regională de avocați”),

(db) în cazul notarilor, camera al cărei membru este notarul (denumită în continuare „camera regională a notarilor”);

(e) în ceea ce privește prestatorii de servicii menționați la literele (j), (k), (p) și (q), autoritatea comercială;

(f) în legătură cu prestatorii de servicii definiți la literele (f), (h), (n), (o) și (r), autoritatea care acționează ca unitate de informații financiare (denumită în continuare „unitate de informații financiare”);

(g) în ceea ce privește furnizorii de servicii definiți la litera (m), oficiul în temeiul Legii privind fiduciarul și al normelor care reglementează activitățile acestora (denumit în continuare „oficiul”).

<sup>11</sup> A.L. Barátki, *Prezentarea unui studiu de caz privind parteneriatul public-privat în contextul proiectelor penitenciare*, arhivată în biblioteca universității ZMNE BJKMFK în 2006.

Sursa: [https://ludovika-campus.uni-nke.hu/campusaink/zrinyi-miklos-laktanya-es-egytemi-campus/konyvtar\\_](https://ludovika-campus.uni-nke.hu/campusaink/zrinyi-miklos-laktanya-es-egytemi-campus/konyvtar_)

<sup>12</sup> AML/CFT – Anti Money Laundering and Counter Financing Terrorism

infrafracțiunile. Aceasta este însă o abordare greșită, deoarece ideea care stă la baza parteneriatului public-privat este că actualul cadru ar putea fi îmbunătățit dacă fluxul de informații în ambele direcții ar fi mai rapid și mai eficient. Un exemplu ar putea fi cazul în care, atunci când trebuie să se efectueze un control de prudență privind un client important, autoritatea publică ar putea avea mai multe informații și le-ar putea împărtăși, chiar și sub formă de informații parțiale, cu sectorul privat în cauză, care ar putea obține astfel un rezultat mai precis în ceea ce privește respectarea legislației în materie de combatere a riscurilor de spălare a banilor și de finanțare a terorismului. Cu alte cuvinte, în cadrul unui „parteneriat”, ambele părți implicate adoptă o abordare adecvată a unui caz și nu se limitează la îndeplinirea unor obligații formale bazate pe cerințele legale minime. Una dintre sarcinile autorității UE pe care Comisia Europeană intenționează să o înființeze, adică AMLA<sup>13</sup>, va fi aceea de a monitoriza, printre altele, cât de strâns și cât de eficient s-au angajat sectoarele public și privat în legătură cu un caz. Acest lucru poate fi realizat, în mod evident, prin încurajarea unui simț al scopului comun bazat pe interesele convergente ale reprezentanților sectorului public și privat.

Sarcinile AML/CFT constau într-o serie de elemente-cheie, cum ar fi verificarea prealabilă a clientelei, evaluarea riscurilor, denunțarea, dacă este necesar, analiza de către Unitatea de informații financiare (prescurtat: FIU) și, în cele din urmă, investigațiile penale. Aceasta constă într-o gamă largă de activități tehnice, organizaționale și de resurse umane. De asemenea, implică faptul că o cooperare mai strânsă între sectorul public și cel privat poate avea loc în diferite etape. În practică, parteneriatele public-privat sunt deseori – și unii ar spune cel mai adesea – caracterizate de dorința de a respecta în mod formal cerințele AML/CFT de către organismele private și de punere în aplicare a cerințelor de către autoritățile de supraveghere mai degrabă decât de dorința de prevenire sau de prevenire și descurajare eficace a infracțiunilor. Acest lucru se datorează faptului că organizațiile obligate caută să acționeze în mod formal și să demonstreze că au luat măsuri rezonabile pentru a se conforma legii pentru a fi sancționate pentru orice nerespectare.

Dezvoltarea unui cadru pentru PPP nu înseamnă doar crearea de mecanisme care să completeze alte elemente ale arhitecturii actuale. Mai degrabă este vorba despre adaptarea legislației actuale pentru a pune în aplicare mai eficient obligațiile de CDD<sup>14</sup>, pe baza unor exemple practice. Considerații similare se aplică și celuilalt rol principal al schimbului de informații, și anume sprijinirea investigațiilor în curs de desfășurare. Rolul schimbului de informații între sectorul public și cel privat în cadrul investigațiilor în curs de desfășurare evidențiază în special o serie de întrebări fără răspuns în ceea ce privește relația dintre legile de procedură penală și legile care prevăd AML/CFT. În cazul în care se dezvoltă practici informale de schimb de informații în sprijinul investigațiilor penale în curs, PPP-urile pot fi un exemplu de astfel de practici care funcționează bine în paralel și în completarea măsurilor de urmărire penală<sup>15</sup>. Atunci când a fost introdus regimul UE de combatere a spălării banilor, acesta a fost criticat de mulți pe motiv că interferează cu drepturile fundamentale la viața privată. Cu toate acestea, experiența i-a determinat pe unii cercetători să sublinieze faptul că obligațiile de precauție privind clientela implică păstrarea datelor financiare. Termenul de păstrare a datelor poate fi definit, în general, ca fiind „colectarea și stocarea datelor cu caracter personal în scopuri nespecificate, în cazul în care acestea sunt necesare pentru o utilizare viitoare încă neprecizată”<sup>16</sup>. Cred că reținerea datelor poate fi împărtășită, în

---

<sup>13</sup> O nouă autoritate a UE pentru combaterea spălării banilor și a finanțării terorismului, pe baza unei propuneri înaintate de Comisia Europeană în iulie 2021. Propunerea făcea parte dintr-un pachet legislativ menit să pună în aplicare Planul de acțiune al UE din 2020 pentru o politică globală de prevenire a spălării banilor și a finanțării terorismului. AMLA ar fi centrul unui sistem integrat, format din Autoritatea însăși și autoritățile naționale cu mandate de supraveghere în domeniul AML/CFT. De asemenea, aceasta ar sprijini unitățile de informații financiare ale UE (Financial Unit) și ar stabili un mecanism de cooperare, va avea sediul la Frankfurt și se preconizează că va deveni operațional în anul 2025.

<sup>14</sup> CDD – Customer Due Diligence.

Sursa: <https://airontrust.hu/aml-penzmosas-terroizmus-jogi-fogalmak/>

<sup>15</sup> B. Vogel: *Opportunities and limitations of public-private partnerships against money laundering and terrorist financing*. publicat de Eucriam, 2022/04. pp. 52-60.

<sup>16</sup> M. Albers: *Data Retention in Germany*, in: M. Zubik, J. Podkowik és R. Rybski (szerk.), *European Constitutional Courts to Data Retention Laws*, 2021, p. 117.

principiu, în două părți. În primul rând, în special în cazul actorilor privați, aceștia sunt obligați din punct de vedere juridic să păstreze majoritatea datelor pentru o anumită perioadă de timp.

A doua secțiune conține dispoziții legale care permite autorităților publice să acceseze aceste date. Art. 13 alin. (40) din Directiva Uniunii Europene privind combaterea spălării banilor obligă organizațiile să păstreze datele financiare personale<sup>17</sup>.

Deși există o nevoie evidentă de păstrare a datelor în lupta împotriva spălării banilor și a finanțării terorismului, accesul autorităților publice la aceste date poate fi justificat și din alte motive, cum ar fi investigarea unei infracțiuni penale. În Ungaria, accesul la datele AML/CFT în scopul depistării unei infracțiuni nu este autorizat pentru autoritățile de investigare de către Legea LIII din 2017 privind prevenirea și combaterea spălării banilor și a finanțării terorismului, ci de Legea XC din 2017 privind procedura penală. Accesul la datele AML/CFT pentru autoritățile de supraveghere și Unitatea de informații financiare este prevăzut în Pmt. Astfel, în conformitate cu art. 70 din Pmt., autoritățile de supraveghere cooperează îndeaproape între ele – Unitatea de informații financiare, autoritatea de investigare, parchetul și instanța de judecată –, precum și cu autoritățile de supraveghere din alte state membre sau țări terțe. Cu toate acestea, din experiența mea, acest lucru nu este exploatat suficient. Cred că această dispoziție ar trebui probabil să fie extinsă pentru a include cooperarea cu sfera privată, care este obligată să colecteze și să stocheze date.

### **3. PPP în domeniul AML/CFT/CPF<sup>18</sup>**

După cum s-a arătat în capitolul anterior, utilizarea PPP este comună pe plan internațional și, prin urmare, reprezintă o alternativă în lupta împotriva spălării banilor și a finanțării terorismului. Aceasta, inclusiv lupta împotriva proliferării finanțării armelor de distrugere în masă (denumit în continuare AML/CFT/CPF), necesită eforturi de cooperare strategică între autoritățile publice și sectorul serviciilor relevante. Împărțirea sarcinilor între instituțiile din sectorul privat și organismele din sectorul public, cum ar fi autoritățile de aplicare a legii, de supraveghere sau de reglementare, poate fi esențială în domeniul AML/CFT/CPF. De asemenea, factorii de decizie politică ar trebui să țină seama de sugestiile profesionale ale părților interesate atunci când elaborează legislația, deoarece pe baza lacunelor identificate în practică se poate obține o codificare adecvată și rezultate proeminente în materie de punere în aplicare. Schimbul de informații și interpretarea corectă a normelor cu părțile interesate au un impact major asupra succesului luptei împotriva criminalității financiare, inclusiv a spălării banilor și a finanțării terorismului.

În prezent, este mult mai puțin în interesul titularilor de obligații să depună eforturi suplimentare pentru a detecta și filtra o relație problematică cu un client, mai ales dacă acestea nu conduc în cele din urmă la detectarea unei activități infracționale și, prin urmare, nu sunt evaluate în mod corespunzător. Cu alte cuvinte, este adesea mai sigur pentru organizațiile obligate să obțină performanțe mediocre în materie de conformitate cu această așa-numită povară administrativă – adică doar bifând căsuțele – decât să se concentreze pe rezultate mai bune. Schimbul de informații este esențial pentru promovarea transparenței financiare și pentru protejarea integrității sistemului financiar. Într-adevăr, instituțiile financiare și autoritățile competente relevante trebuie să dispună în timp util de informații, analize și date actualizate pentru a preveni săvârșirea infracțiunilor financiare, inclusiv spălarea banilor, finanțarea terorismului și finanțarea proliferării (denumite în continuare: ML/TF/PF<sup>19</sup>). Acest lucru este important nu numai pe baza recomandărilor organizațiilor internaționale înființate pentru a combate proliferarea

---

<sup>17</sup> Directiva (UE) 2018/843 a Parlamentului European și a Consiliului (a cincea modificare: 30 mai 2018) de modificare a Directivei (UE) 2015/849 privind prevenirea utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor sau finanțării terorismului și de modificare a Directivelor 2009/138/CE și 2013/36/UE, JO L 156, pp. 43.

<sup>18</sup> AML/CFT/CPF – Anti-Money Laundering/Combating The Financing of Terrorism/Countering Proliferation Financing of Weapons of Mass Destruction (Proliferare înseamnă combaterea finanțării armelor de distrugere în masă).

<sup>19</sup> ML/TF/PF – Money-Laundering/Terrorism Financing/Proliferation Financing.

ML/TF/PF, ci și pentru că este în interesul economic național al fiecărui stat să dispună de un sistem eficient.

Dr. Marcus Pleyer, președintele Grupului de Acțiune Financiară Internațională (denumit în continuare FATF<sup>20</sup>), cel mai mare organism internațional în lupta împotriva spălării banilor și finanțării terorismului, a menționat, de asemenea, aspectul potențial al cooperării public-privat în discursul său la Conferința de combatere a terorismului din cadrul Președinției 2020 a OSCE<sup>21</sup>, spunând: „*Nu pot sublinia suficient de mult importanța parteneriatelor public-privat în lupta împotriva spălării banilor și finanțării terorismului. Mulți dintre noi, în Europa, în America și în regiunea Asia-Pacific, am fost martori la o serie de atacuri teroriste de amploare în ultimii ani. Construirea încrederii între sectorul public și cel privat, construirea încrederii între sectoarele private, este esențială în lupta împotriva spălării banilor și finanțării terorismului. Parteneriatele public-privat trebuie să fie stabilite înainte ca spălarea de bani și finanțarea terorismului să poată avea loc și, prin urmare, trebuie să fie investigate*”<sup>22</sup>.

Din punctul meu de vedere, acest lucru consolidează prevenirea, ceea ce înseamnă că dl președinte nu s-ar fi putut gândi la o investigație în sensul clasic, ca o anchetă penală oficială să descopere o infracțiune, ci la o acțiune eficientă bazată pe măsuri preventive, analiză și descoperirea de date pentru a preveni spălarea așa-numiților bani murdari sau comiterea unei infracțiuni financiare. În același timp, nu trebuie uitat scopul dublu al AML/CFT, și anume sprijinirea autorităților de aplicare a legii în investigarea infracțiunilor relevante și sprijinirea persoanelor obligate în prevenirea ML/TF/PF.

FATF a emis un standard internațional, „*Recomandările FATF 2012*”<sup>23</sup>, care include deja definiții și standarde pentru schimbul confidențial de informații către sectorul privat în modificarea sa din februarie 2023, după cum urmează:

- Schimbul de informații între sectorul public și cel privat prin intermediul parteneriatelor public-privat și creșterea eficacității măsurilor BLM/CFT/CPF prin colaborarea părților interesate prin facilitarea unei imagini de ansamblu cuprinzătoare a tranzacțiilor financiare și a comportamentului clienților.
- Prin astfel de parteneriate, schimbul are loc adesea într-un mediu sigur, permițând sectorului privat să efectueze extrageri suplimentare de date, analize operaționale și *due diligence* pentru a umple orice lacune de informații.
- Aceste PPP permit schimbul de informații între autoritățile de supraveghere și unitățile de firme financiare, agențiile de aplicare a legii, autoritățile de reglementare din sectorul privat și partenerii internaționali.

În timpul schimbului de informații, desigur, trebuie respectate și cerințele altor reguli, cum ar fi obligațiile prevăzute în GDPR<sup>24</sup>. Ținând seama de standardele emise de FATF, Comisia Europeană (denumită în continuare Comisia) a adoptat o poziție cu privire la această chestiune și a publicat orientări pentru normele UE privind parteneriatele public-privat referitoare la prevenirea spălării banilor și a finanțării terorismului, care au fost trimise tuturor statelor membre spre avizare.

Ținând seama de avizele primite, Comisia și-a publicat Planul de acțiune pentru o politică cuprinzătoare a UE de prevenire a spălării banilor și a finanțării terorismului (AML/CFT) cu numărul

---

<sup>20</sup> FATF – Financial Action Task Force, Grupul de Acțiune Financiară Internațională privind Spălarea Banilor este o organizație internațională, înființată în 1989. Așa-numitele „Patruzeci de recomandări”, elaborate în 1992, sunt reglementări neobligatorii, adică au fost folosite ca orientări pentru elaborarea altor documente internaționale împotriva spălării banilor, cum ar fi orientările Uniunii Europene privind combaterea spălării banilor. Mai multe state membre ale UE (și, ca organizație, Comisia Europeană) sunt membre ale grupului internațional. Cele patruzeci de recomandări ale GAFI oferă orientări pentru elaborarea legislației preventive, atât penale, cât și nepenale.

Sursa: <https://www.fatf-gafi.org/en/topics/fatf-recommendations.html>

<sup>21</sup> OSCE – Organization for Security and Cooperation in Europe.

<sup>22</sup> Concluzia discursului președintelui FATF, dr. Marcus Pleyer, la conferința OSCE „Consolidarea parteneriatelor public-privat pentru a limita sprijinul logistic și financiar acordat teroriștilor și țintelor vulnerabile”, 15.09.2020.

Sursa: <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfgeneral/2020-osce-counter-terrorism-conference.html>

<sup>23</sup> Sursa: <https://www.fatf-gafi.org/en/documents/publicandprivatesectorpartnershipinfightingfinancialcrime.html>

<sup>24</sup> GDPR – General Data Protection Regulation.

2020/C 164/06<sup>25</sup>. Prezentul plan de acțiune stabilește modul în care Comisia intenționează să atingă aceste obiective pe baza a șase piloni:

- să asigure punerea în aplicare eficace a cadrului existent al UE privind combaterea spălării banilor și a finanțării terorismului;
- instituirea unui cadru unic de reglementare la nivelul UE privind combaterea spălării banilor și a finanțării terorismului;
- punerea în aplicare a supravegherii în materie de combatere a spălării banilor și a finanțării terorismului la nivelul UE;
- instituirea unui mecanism de sprijin și cooperare pentru unitățile de informații financiare;
- aplicarea dispozițiilor de drept penal la nivelul UE și schimbul de informații;
- consolidarea dimensiunii internaționale a cadrului UE privind combaterea spălării banilor și a finanțării terorismului<sup>26</sup>.

Pe baza inițiativelor FATF și ale Comisiei, este sigur că se preconizează dezvoltarea cooperării public-privat și a unor relații mai strânse în viitorul apropiat.

#### **4. Participanții din sectorul public și privat la combaterea spălării banilor și a finanțării terorismului**

În contextul unei mai bune utilizări a informațiilor financiare, actorii implicați în parteneriatele public-privat ar trebui încurajați cât mai mult posibil. În multe cazuri, natura informațiilor și schimbul inoportun al acestora pot limita rezultatul analizei, detectării și prevenirii. Desigur, o astfel de partajare, după cum am menționat deja, trebuie să respecte și legislația privind protecția datelor. PPP pot lua diferite forme de schimb de informații între autoritățile de aplicare a legii, unitățile de informații financiare și sectorul privat. În același timp, utilizarea anumitor tipuri de PPP ar trebui clarificată și consolidată pentru a îmbunătăți schimbul de informații. Acest lucru ar trebui realizat la nivelul Comisiei, având în vedere diferențele dintre statele membre în ceea ce privește cadrul juridic și modalitățile practice. Pentru PPP-uri sunt disponibile standarde și orientări cu privire la schimbul de bune practici, în special în ceea ce privește normele antitrust, garanțiile și restricțiile privind protecția datelor, precum și garanțiile pentru drepturile fundamentale. Normele Uniunii privind combaterea spălării banilor și a finanțării terorismului nu sunt menite să împiedice accesul la servicii financiare legitime, dar ar trebui să fie posibil să se asigure că normele privind combaterea spălării banilor și a finanțării terorismului sunt corelate în mod corespunzător cu legislația care reglementează sectorul financiar și alte întreprinderi și profesii nefinanciare desemnate. În acest scop, pot fi propuse următoarele:

- **Instituții financiare (FIs)<sup>27</sup>**

- Furnizarea de informații și date exacte și în timp util către unitatea de informații financiare, autoritățile de aplicare a legii și alte autorități (exemplu LEA<sup>28</sup>) pentru a contribui la detectarea imediată a posibilelor unități de asigurare a ML/TF/PF.
- Stabilirea unui sistem coordonat de organizații profesionale, având în vedere cunoștințele acestora privind comportamentul clienților și rolul lor de intermediari financiar.
- Identificarea activităților suspecte și emiterea de informații, prin trimiterea de rapoarte de tranzacții (STR) către unitățile de informații financiare în timp real, în formă digitalizată.

- **Pentru întreprinderile și profesiile nefinanciare desemnate (DNFBPs<sup>29</sup>)**

- Identificarea și recunoașterea întreprinderilor și/sau a activităților utilizate exclusiv pentru disimularea plăților în forma lor inițială și/sau pentru stabilirea altor structuri juridice complexe sau

---

<sup>25</sup> Sursa: [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13152-Preventing-money-laundering-and-terrorist-financing-EU-rules-on-public-private-partnerships-PPPs-\\_en\\_](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13152-Preventing-money-laundering-and-terrorist-financing-EU-rules-on-public-private-partnerships-PPPs-_en_)

<sup>26</sup> Sursa: [https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a20k0058.com\\_](https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a20k0058.com_)

<sup>27</sup> FIs – Financial Institutions.

<sup>28</sup> LEA – Law Enforcement Agencies.

<sup>29</sup> DNFBPs – Designated Non-Financial Businesses and Professions.

tranzacții în cadrul activităților de spălare a banilor și finanțare a terorismului/finanțării terorismului. Acestea includ avocați, notari, consilieri fiscali, auditori și contabili, precum și întreprinderi implicate în tranzacții imobiliare.

## 5. Avantajele PPP în lupta împotriva ML/TF/PF

Instituțiile din sectorul public și privat pot fi atât surse, cât și ținte ale fluxurilor de informații. Utilizarea datelor evidențiază beneficiile dialogului continuu dintre sectorul public și cel privat. Eficacitatea activității unităților de informații financiare depinde în mare măsură de momentul depunerii, de conținutul datelor și de activitatea analitică multidirecțională. În calitate de analist cu experiență, știu că raportarea care necesită acțiuni imediate și activități exploratorii nu are loc întotdeauna în același timp, deoarece detectarea oficială se realizează prin colectarea mai multor informații, în timp ce raportarea este doar unidirecțională. În multe cazuri, profesiile DNFBPs nu raportează involuntar – sau intenționat – către FIU.

În Ungaria, Departamentul de analiză al unității de informații financiare funcționează ca parte a Oficiului de combatere a spălării banilor și a finanțării terorismului din cadrul Administrației Naționale Fiscale și Vamale<sup>30</sup>, care nu este autoritate de anchetă, nu desfășoară activități de servicii secrete de informații, nu îndeplinește sarcini de prevenire sau detectare a infracțiunilor. Acesta efectuează numai activități de analiză și evaluare operațională și strategică pe baza dispozițiilor Pmt., iar apoi transmite informațiile analizate autorității de anchetă, parchetului, serviciilor naționale de securitate, organismelor de prevenire și detectare a criminalității, altor unități de informații financiare străine sau Europol, dacă este justificat. Cu toate acestea, este important să se sublinieze că, în îndeplinirea activităților sale oficiale, aceasta are dreptul și obligația de a iniția proceduri pe baza informațiilor existente și, pe de altă parte, poate furniza informații pentru alte proceduri care au început deja. În cazul în care primește rapoarte privind activități care sugerează spălarea banilor de la prestatorii de servicii, aceasta le investighează din proprie inițiativă, pregătește o analiză, colectează date suplimentare și, pe baza rezultatelor analizei, sesizează organele competente în scopul aplicării legii. Activitatea analistului include, în detaliu:

- Îmbunătățirea calității raportării și introducerea informațiilor suplimentare în baza de date;
- Intensificarea schimbului de informații și cunoștințe privind tipologiile existente de ML/TF/PF;
- Creșterea nivelului de expertiză și cunoștințe pentru toți partenerii și DNFBP;
- Comunicare îmbunătățită și continuă cu domeniile relevante de expertiză;
- Identificarea riscurilor noi și emergente;
- Îmbunătățirea calității și utilizării raportării activităților suspecte;
- Îmbunătățirea cooperării și a relațiilor mai constructive dintre organismele publice și entitățile reglementate;
- Creșterea gradului de conștientizare a riscurilor în sectorul privat, inclusiv elaborarea de ghiduri;
- Îmbunătățirea canalelor pentru schimbul de informații financiare între autoritățile operaționale și entitățile raportoare;
- Consolidarea cadrului existent privind combaterea spălării banilor și a finanțării terorismului și propunerea codificării.

În aplicarea acestei metode, autoritățile competente pot face schimb de informații cu sectorul privat pentru a monitoriza comportamentul financiar al suspecților și al altor persoane și entități relevante. Aceasta include, de obicei, în special partajarea numelor țintă și, eventual, partajarea informațiilor suplimentare care pot contribui la eficientizarea urmăririi. De exemplu, informații despre contacte sau activitățile comerciale ale persoanei vizate. Potrivit recomandării expertului Dr. Benjamin Vogel, „o soluție ar putea fi ca autoritățile competente să furnizeze entităților private informații privind persoanele implicate sau profilurile potențialilor suspecți, pentru a permite entităților private să caute înregistrările de

---

<sup>30</sup> Sursa: [https://pei.nav.gov.hu/elemzo-ertekelo-tevekenysege/elemzo-ertekelo-tevekenysege\\_](https://pei.nav.gov.hu/elemzo-ertekelo-tevekenysege/elemzo-ertekelo-tevekenysege_)



date într-un mod direcționat și precis”<sup>31</sup>. Din punct de vedere operațional, luăm în considerare și posibilitatea de a permite ca astfel de căutări direcționate să fie pozitive din două motive. Unul dintre motive este acela că permite organismelor private să răspundă unei cereri de informații specifice din partea unei autorități de anchetă, fără aglomera autoritatea cu date nestructurate și adesea inutile. Un alt motiv este că ar putea permite autorităților de anchetă să filtreze datele private ale suspectilor neidentificați până acum folosind profilurile autorilor, facilitând detectarea făptașilor.

## 6. Provocările aplicării PPP în combaterea spălării banilor și a finanțării terorismului

Unul dintre principalele obstacole în calea punerii în aplicare a PPP în domeniul combaterii spălării banilor și a finanțării terorismului este asigurarea confidențialității informațiilor schimbate, în special de către sectorul public. În multe cazuri, informațiile dezvăluite de autoritate pot afecta negativ comunitatea serviciilor de informații sau activitatea persoanelor implicate în investigații active, deoarece sursa informațiilor poate fi, de asemenea, dezvăluită.

Alte provocări și priorități contradictorii includ:

- În cadrul procedurilor penale, resursele disponibile pentru o anchetă sunt limitate atât în sectorul public, cât și în cel privat;
- Cadrele juridice sau de reglementare ale țării – unele lacune – împiedică schimbul de date, în special schimbul transfrontalier de date;
- Disproporția dinamicii de reglementare între autoritățile de reglementare;
- În Ungaria, cultura confidențialității în sistemul financiar și în activitățile avocaților depășește ceea ce este necesar din punct de vedere juridic și împiedică dialogul, cum ar fi schimbul de informații privind prevenirea criminalității sau de informații operative necesare;
- Constrângerile de capacitate pentru organismele de supraveghere și detectare, în special în ceea ce privește investigarea resurselor umane și a infracțiunilor financiare;
- Reglementările și decalajele disproporționate între prioritățile de reglementare și sectorul privat.

Sectorul public privat în contextul AML/CFT, inclusiv în ceea ce privește schimbul de informații, se concentrează asupra a două obiective principale: unul este de a face procesul de precauție privind clientela și dinamismul proceselor de *due diligence* față de clienți – adică îmbunătățirea eficienței acestora –, care întărește prevenirea, iar celălalt aspect este de a facilita investigațiile și detecțiile în curs de desfășurare. Desigur, cele două obiective se suprapun adesea, deoarece o diligență mai eficientă a clienților adaugă în cele din urmă mai multă valoare și investigațiilor penale.

## 7. Concluzii

În calitate de cetățean al UE și specialist în combaterea spălării banilor, consider că cadrele legale actuale din statele UE nu oferă statelor membre o bază eficientă pentru combaterea criminalității financiare și economice transnaționale. Mediul de reglementare general actual al Uniunii se poate spune că este fertil din punctul de vedere al fluxurilor ilegale de bani. În același timp, știu din experiență că autoritățile de combatere a spălării banilor care activează în țara noastră nu sunt suficient de eficiente în sprijinirea forțelor de poliție transnaționale și în lupta împotriva corupției. Iar eforturile de combatere a criminalității ale băncilor din sectorul privat, ale furnizorilor de servicii de plată și ale altor persoane juridice obligate își îndeplinesc sarcinile doar sub presiunea autorităților. În opinia mea, pentru a combate în mod eficient spălarea banilor, finanțarea terorismului și fraudă instituțiilor financiare și altor entități obligate, precum și FIU-urilor, ar trebui să li se permită să partajeze într-un cadru clar, cu o supraveghere independentă, informațiile detaliate AML despre clienți și operațiuni financiare. Este clar că viața privată

---

<sup>31</sup> Dr. B. Vogel – *Potentials and Limits of Public-Private Partnerships against Money Laundering and Terrorism Financing*. 1/2022. Institution: Max Planck Institute for the Study of Crime, Security and Law.  
Sursa: [https://doi.org/10.30709/eucri-2022-002\\_](https://doi.org/10.30709/eucri-2022-002_)

și drepturile civile ale resortisanților UE și ale țărilor terțe trebuie protejate, dar protecția nu se poate extinde la acoperirea actelor ilegale sau infracțiunilor. Consider că singura soluție eficientă poate fi crearea unei supravegheri de înaltă calitate la nivelul UE, a luptei împotriva spălării banilor și a finanțării terorismului, pentru a restabili încrederea între cetățeni și comunitatea internațională mai largă. Instituirea sistemului de supraveghere al UE are o prioritate mai mare decât interesele naționale. Funcțiile, competențele și relația sa cu supravegherea națională pot fi definite clar în această directivă UE, care este lipsită de interese individuale, similar ca OLAF<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> OLAF – European Anti-Fraud Office.