

KOMISIJOS KOMUNIKATAS EUROPOS PARLAMENTUI IR TARYBAI

Siekiant geresnio ES kovos su pinigų plovimu ir kovos su terorizmo finansavimu sistemos įgyvendinimo

# Įvadas

Pinigų plovimo ir terorizmo finansavimo rizika tebekelia didelį pavojų Sąjungos finansų sistemos vientisumui ir jos piliečių saugumui. Europolo duomenimis[[1]](#footnote-1), net 0,7–1,28 % Europos Sąjungos (ES) metinio bendrojo vidaus produkto yra „kaip nustatyta, susiję su įtartina finansine veikla“[[2]](#footnote-2). Todėl kova su pinigų plovimu ir terorizmo finansavimu yra svarbus Sąjungos prioritetas ir viena iš saugumo sąjungos įgyvendinimo priemonių.

Ilgainiui Sąjunga, laikydamasi Finansinių veiksmų darbo grupės priimtų tarptautinių standartų, parengė tvirtą pinigų plovimo ir teroristų finansavimo prevencijos reglamentavimo sistemą. Reglamentavimo sistema turi neatsilikti nuo augančios finansinių srautų integracijos vidaus rinkoje, besivystančių tendencijų, technologinės plėtros ir nusikaltėlių išradingumo išnaudojant visas sistemos spragas ar trūkumus.

Šiuo komunikatu apibendrinamos ataskaitos, susijusios su Sąjungos teisine sistema, skirta pinigų plovimo ir teroristų finansavimo prevencijai ir jos įgyvendinimui. Prie jo pridedamas Komisijos kas dvejus metus atliekamas viršnacionalinės pinigų plovimo ir teroristų finansavimo rizikos Sąjungos vidaus rinkoje vertinimas[[3]](#footnote-3), taip pat pastarojo meto įtariamo pinigų plovimo atvejų, susijusių su ES kredito įstaigomis, vertinimas, ir finansinės žvalgybos padalinių bendradarbiavimo ataskaitos[[4]](#footnote-4) bei valstybių narių banko sąskaitų nacionalinių centralizuotų automatizuotų mechanizmų sujungimo ataskaitos[[5]](#footnote-5).

Šio komunikato ir šiandien priimtų ataskaitų išvados skirtos informuoti apie tai, kaip galima toliau tobulinti kovos su pinigų plovimu ir (arba) terorizmo finansavimu sistemą, ir suteikti pagrindą tolimesnėms diskusijoms su atitinkamais suinteresuotaisiais subjektais.

# Bendrosios aplinkybės. Ligšiolinė teisinės sistemos raida

Pastaraisiais metais Sąjunga gerokai sustiprino savo pinigų plovimo ir teroristų finansavimo prevencijos teisinę sistemą. Ketvirtoji kovos su pinigų plovimu direktyva[[6]](#footnote-6) buvo priimta 2015 m. gegužės mėn., o valstybės narės ją į nacionalinę teisę turėjo perkelti iki 2017 m. birželio mėn.[[7]](#footnote-7)

Įgyvendinant Kovos su teroristų finansavimu stiprinimo veiksmų planą, priimtą 2016 m. vasario mėn.[[8]](#footnote-8), ir reaguojant į 2016 m. balandžio mėn. atskleistą Panamos dokumentų informaciją, 2018 m. balandžio mėn. priimta Penktoji kovos su pinigų plovimu direktyva[[9]](#footnote-9), o valstybės narės ją į nacionalinę teisę turi perkelti iki 2020 m. sausio mėn. Šia peržiūra didinamas informacijos apie tikrųjų savininkų tapatybę skaidrumas, finansinės žvalgybos padaliniams suteikiama platesnė prieiga prie informacijos, stiprinamas priežiūros institucijų bendradarbiavimas ir reguliuojamos virtualiosios valiutos bei išankstinio mokėjimo kortelės siekiant sėkmingiau užkirsti kelią teroristų finansavimui.

Kalbant apie finansų sektorių, naujos keitimosi informacija ir jos sklaidos taisyklės turėtų žymiai pagerinti prudencinių priežiūros institucijų ir kovos su pinigų plovimu ir (arba) kovos su terorizmo finansavimu priežiūros institucijų bendradarbiavimą[[10]](#footnote-10) ir stiprinti Europos bankininkystės institucijos vaidmenį užtikrinant Sąjungos taisyklių laikymąsi bei stiprinant bendradarbiavimą kovos su pinigų plovimu ir kovos su terorizmo finansavimu klausimais.

Be to, Direktyva 2018/1673 dėl kovos su pinigų plovimu baudžiamosios teisės priemonėmis[[11]](#footnote-11) papildo šią prevencinę sistemą – direktyva suderinama pinigų plovimo nusikalstamos veikos apibrėžtis ir susijusios sankcijos. Direktyva įsigaliojo 2018 m. gruodžio mėn., o valstybės narės ją į nacionalinę teisę turi perkelti iki 2020 m. gruodžio mėn.

Direktyva 2019/1153, kuria sudaromos palankesnės sąlygos naudotis finansine ir kita informacija[[12]](#footnote-12), toliau stiprinama baudžiamosios teisės teisinė sistema spartinant prieigą prie finansinės informacijos teisėsaugos institucijoms ir stiprinant keitimąsi finansine informacija tarp teisėsaugos institucijų ir finansinės žvalgybos padalinių. Direktyva įsigalios 2019 m. rugpjūčio mėn., o valstybės narės ją į nacionalinę teisę turi perkelti iki 2021 m. rugpjūčio mėn.

# Pinigų plovimo ir terorizmo finansavimo rizika ir tobulintinos sritys

Nepaisant to, kad teisės aktų sistema neseniai patobulinta, tebėra neišspręstų uždavinių. Šiandien Komisija skelbia ataskaitas, kuriose įvertinama rizika ir nustatomos tobulintinos sritys.

1. **Sąjungai kylančios rizikos vertinimas**

Pirma, Komisija pateikia **viršnacionalinės rizikos vertinimą** dėl pinigų plovimo ir teroristų finansavimo rizikos, veikiančios Sąjungos vidaus rinką ir susijusios su tarpvalstybine veikla, kaip reikalaujama pagal Ketvirtosios kovos su pinigų plovimu direktyvos 6 straipsnį. Juo atnaujinamas pirmasis viršnacionalinės rizikos vertinimas, priimtas 2017 m.[[13]](#footnote-13), ir imamasi tolesnių veiksmų teikiant rekomendacijas subjektams, dalyvaujantiems kovoje su pinigų plovimu ir teroristų finansavimu[[14]](#footnote-14).

Iš ataskaitos matyti, kad daugumą pirmojo viršnacionalinės rizikos vertinimo rekomendacijų įgyvendino įvairūs subjektai. Tačiau išlieka tam tikrų horizontalių pažeidžiamų sričių, visų pirma susijusių su anoniminiais produktais, tikrųjų savininkų nustatymu ir naujais nereguliuojamais produktais, pavyzdžiui, virtualiuoju turtu. Tikimasi, kad į kai kurias iš jų bus atsižvelgta perkeliant Penktąją kovos su pinigų plovimu direktyvą į nacionalinę teisę, pavyzdžiui, į direktyvos taikymo sritį įtraukiant virtualiosios valiutos teikėjus ir išplėtus tikrųjų savininkų registrus bei padidinus jų prieinamumą. Kitos horizontalios pažeidžiamos sritys, susijusios su finansinės žvalgybos padaliniais ir finansine priežiūra, nustatytos Komisijos ataskaitoje dėl finansinės žvalgybos padalinių ir Komisijos ataskaitoje dėl pastarojo meto įtariamo kovos su pinigų plovimu atvejų, susijusių su ES kredito įstaigomis, vertinimo. Ataskaitoje pateikiamos rekomendacijos dėl kiekvieno sektoriaus, o tai, kaip šių rekomendacijų laikomasi, bus nagrinėjama per kitą viršnacionalinės rizikos vertinimą, kuris turi būti paskelbtas per dvejus metus.

1. **ES kovos su pinigų plovimu ir (arba) terorizmo finansavimu sistemos tobulintinos sritys**

Ataskaitoje dėl **pastarojo meto įtariamo pinigų plovimo atvejų, susijusių su ES kredito įstaigomis, vertinimo**[[15]](#footnote-15) remiamasi konkrečių atvejų tyrimais, kurie apima 2012–2018 m. vykusių dešimties viešai paskelbtų atvejų, susijusių su kredito įstaigomis, imtį. Vertinamas kredito įstaigų vaidmuo ir kovos su pinigų plovimu ir (arba) kovos su terorizmo finansavimu įgaliojimai bei veiksmai ir prudencinės priežiūros institucijos. Ataskaita pateikiama kaip atsakas į 2018 m. gruodžio 4 d. Tarybos išvadas dėl Kovos su pinigų plovimu veiksmų plano[[16]](#footnote-16), kuriose Komisija raginama atlikti „pastarojo meto įtariamo pinigų plovimo atvejų, susijusių su ES kredito įstaigomis, post mortem apžvalgą“.

Išnagrinėjus tam tikrus atvejus paaiškėjo, kad kredito įstaigos iš esmės netinkamai vykdė Kovos su pinigų plovimu direktyvos pagrindinius reikalavimus, kaip antai dėl rizikos vertinimo, deramo klientų tikrinimo ir pranešimo apie įtartinus sandorius ir veiklą finansinės žvalgybos padaliniams. Kai kuriais atvejais priežiūros institucijos veiksmingai iš anksto nustatė kredito įstaigų trūkumus ir pareikalavo imtis taisomųjų veiksmų, tačiau yra pasitaikę atvejų, kai priežiūros institucijos ėmėsi veiksmų tik po to, kai buvo kilusi didelė rizika arba kai buvo nuolat nesilaikoma reikalavimų ir daroma valdymo klaidų. Tolesnių kredito įstaigoms taikomų priežiūros priemonių savalaikiškumas ir veiksmingumas labai skyrėsi. Kovos su pinigų plovimu ir terorizmo finansavimu aspektu grupės lygmens priežiūra turėjo daug trūkumų. Reglamentavimo ir priežiūros susiskaidymas turėjo neigiamos įtakos įvairių susijusių subjektų veiksmingam bendradarbiavimui.

Ataskaitoje dėl **finansinės žvalgybos padalinių**[[17]](#footnote-17) vertinama finansinės žvalgybos padalinių bendradarbiavimo su trečiosiomis šalimis sistema, taip pat kliūtys ir galimybės stiprinti finansinės žvalgybos padalinių bendradarbiavimą Europos Sąjungoje, įskaitant galimybę nustatyti koordinavimo ir paramos mechanizmą. Ataskaita skelbiama įgyvendinant Komisijos teisinį įsipareigojimą pagal Kovos su pinigų plovimu direktyvos 65 straipsnio 2 dalį.

Vertinimas parodė, kad kai kurie finansinės žvalgybos padaliniai nesugeba užmegzti prasmingo dialogo su įpareigotaisiais subjektais teikdami kokybišką grįžtamąją informaciją apie pranešimus apie įtartinus sandorius. Tai, kad nėra ataskaitų teikimo formų, taip pat kenkia įpareigotųjų subjektų teikiamų ataskaitų kokybei. Keli finansinės žvalgybos padaliniai nevisiškai laikosi savo įsipareigojimo keistis informacija su kitais finansinės žvalgybos padaliniais. Atrodo, kad periodiniai tinklo „FIU.net“ techniniai sunkumai buvo svarbus veiksnys, dėl kurio finansinės žvalgybos padaliniams buvo sunkiau dalytis informacija. Vertinimas taip pat parodė, kad dėl nepakankamo keitimosi informacija tarp valstybių narių finansinės žvalgybos padalinių ir trečiųjų valstybių finansinės žvalgybos padalinių, reglamentavimo požiūris į šį keitimąsi informacija nebuvo suderintas. Taip pat reikia užtikrinti, kad toks keitimasis informacija atitiktų Sąjungos duomenų apsaugos sistemą.

Galiausiai, ataskaita dėl **valstybių narių banko sąskaitų nacionalinių centralizuotų automatizuotų mechanizmų sujungimo**[[18]](#footnote-18) yra pateikiama įgyvendinant Kovos su pinigų plovimu direktyvos 32a straipsnio 5 dalį, kurioje reikalaujama, kad Komisija įvertintų sąlygas ir technines specifikacijas bei procedūras, kuriomis siekiama užtikrinti saugų ir veiksmingą centralizuotų automatizuotų mechanizmų sujungimą. Todėl ataskaitoje vertinami įvairūs IT sprendimai ES lygmeniu, kurie jau veikia arba yra šiuo metu rengiami ir kurie gali būti naudojami kaip galimų centralizuotų mechanizmų sujungimo modeliai. Ataskaitoje daroma išvada, kad tinklų sujungimas yra techniškai įmanomas ir kad Komisija, atsižvelgdama į tai, jog ateityje visoje ES įdiegus centralizuotus mechanizmus būtų galima greičiau susipažinti su finansine informacija ir palengvinti tarpvalstybinį bendradarbiavimą, ketina toliau konsultuotis su atitinkamais suinteresuotaisiais subjektais, vyriausybėmis, taip pat finansinės žvalgybos padaliniais, teisėsaugos institucijomis ir turto susigrąžinimo tarnybomis kaip potencialiais galimos sujungimo sistemos galutiniais naudotojais. Norint įgyvendinti mechanizmų sujungimą reikės teisės akto.

# Išvada

Kova su pinigų plovimu ir teroristų finansavimu yra nuolatinė užduotis, pagrįsta reglamentavimo sistema, kurią reikia reguliariai atnaujinti siekiant neatsilikti nuo naujų pokyčių. Padaryta didelė pažanga tobulinant esamą sistemą, ypač pastaraisiais metais atlikus teisės aktų pakeitimus. Tačiau taikant sistemą esama didelių nukrypimų, keliančių struktūrinę problemą, susijusią su Sąjungos gebėjimu užkirsti kelią finansinės sistemos naudojimui neteisėtais tikslais.

Integruotoje vidaus rinkoje dėl nenuoseklaus ir nesėkmingo teisinės sistemos taikymo kyla grėsmė Sąjungos finansų sistemos vientisumui ir apskritai Sąjungos saugumui. Todėl reikia toliau ryžtingai, greitai ir nuosekliai imtis veiksmų siekiant užtikrinti, kad teisės aktai dėl kovos su pinigų plovimu ir (arba) kovos su terorizmo finansavimu būtų visapusiškai įgyvendinami nuosekliai ir veiksmingai, visų pirma pasitelkiant pagrindines kompetentingas institucijas, pvz., priežiūros institucijas ir finansinės žvalgybos padalinius. Komisija ir toliau stebės, kaip įgyvendinama atnaujinta teisinė sistema ir rekomendacijos, pateiktos jos viršnacionalinės rizikos vertinime.

|  |
| --- |
| Nors daug rizikos atvejų ir trūkumų jau buvo arba netrukus bus išspręsti dėl naujausių reglamentavimo sistemos pokyčių, kai kurie nustatyti trūkumai yra struktūrinio pobūdžio ir dar nėra išspręsti.  Šiandien priimtų ataskaitų išvados skirtos informuoti apie tai, kaip būtų galima toliau tobulinti kovos su pinigų plovimu ir terorizmo finansavimu sistemą ir suteikti pagrindą tolesnėms diskusijoms su atitinkamais suinteresuotaisiais subjektais.  Būtų galima apsvarstyti tolesnį kovos su pinigų plovimu ir kovos su terorizmo finansavimu taisyklių sąvado derinimą. Viena iš galimybių būtų pakeisti Kovos su pinigų plovimu direktyvą į reglamentą, nes taip būtų galima sukurti suderintą, tiesiogiai taikomą Sąjungos kovos su pinigų plovimu reglamentavimo sistemą. Be to, galėtų būti numatytos įvairios alternatyvos siekiant užtikrinti kokybišką ir nuoseklią finansų sektoriaus kovos su pinigų plovimu priežiūrą, o dėl to gali prireikti vienai iš Sąjungos įstaigų skirti konkrečias kovos su pinigų plovimu priežiūros užduotis. Be to, iš vertinimų matyti, kad reikia tvirtesnio mechanizmo siekiant koordinuoti ir remti tarpvalstybinį finansinės žvalgybos padalinių bendradarbiavimą ir jų vykdomą analizę. |

1. Europolas – tai ES teisėsaugos institucija, <https://www.europol.europa.eu/> [↑](#footnote-ref-1)
2. Europolo finansinės žvalgybos grupė, ataskaita „Nuo įtarimų prie veiksmų“, 2017 m.:

   <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/suspicion-to-action-converting-financial-intelligence-greater-operational-impact> [↑](#footnote-ref-2)
3. Komisijos ataskaita Europos Parlamentui ir Tarybai dėl pinigų plovimo ir teroristų finansavimo rizikos, darančios įtaką vidaus rinkai ir susijusios su tarpvalstybine veikla, vertinimo (COM(2019) 370). [↑](#footnote-ref-3)
4. Komisijos ataskaita Europos Parlamentui ir Tarybai, kurioje vertinama finansinės žvalgybos padalinių bendradarbiavimo sistema (COM(2019) 371). [↑](#footnote-ref-4)
5. Komisijos ataskaita Europos Parlamentui ir Tarybai dėl valstybių narių banko sąskaitų nacionalinių centralizuotų automatizuotų mechanizmų (centrinių registrų arba centrinių elektroninių duomenų paieškos sistemų) sujungimo (COM(2019) 372). [↑](#footnote-ref-5)
6. 2015 m. gegužės 20 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2015/849 dėl finansų sistemos naudojimo pinigų plovimui ar teroristų finansavimui prevencijos, kuria iš dalies keičiamas Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 648/2012 ir panaikinama Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2005/60/EB bei Komisijos direktyva 2006/70/EB (OL L 141, 2015 6 5, p. 73)*.* [↑](#footnote-ref-6)
7. Komisija vertina Ketvirtosios kovos su pinigų plovimu direktyvos perkėlimą į nacionalinę teisę ir kartu siekia patikrinti, ar valstybės narės įgyvendina taisykles. Komisija pažeidimo nagrinėjimo procedūras pradėjo prieš visas 28 valstybes nares, nes, jos vertinimu, iš valstybių narių gautų pranešimų nepakako šios direktyvos visiškam perkėlimui į nacionalinę teisę patvirtinti. [↑](#footnote-ref-7)
8. COM(2016) 050 *final*. [↑](#footnote-ref-8)
9. 2018 m. gegužės 30 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2018/843, kuria iš dalies keičiama Direktyva (ES) 2015/849 dėl finansų sistemos naudojimo pinigų plovimui ar teroristų finansavimui prevencijos ir iš dalies keičiamos direktyvos 2009/138/EB ir 2013/36/ES (OL L 156, 2018 6 19, p. 43). [↑](#footnote-ref-9)
10. 2019 m. gegužės 20 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2019/878, kuria iš dalies keičiamos Direktyvos 2013/36/ES nuostatos dėl subjektų, kuriems reikalavimai netaikomi, finansų kontroliuojančiųjų bendrovių, mišrią veiklą vykdančių finansų kontroliuojančiųjų bendrovių, atlygio, priežiūros priemonių ir įgaliojimų bei kapitalo apsaugos priemonių (OL L 150, 2019 6 7). [↑](#footnote-ref-10)
11. 2018 m. spalio 23 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2018/1673 dėl kovos su pinigų plovimu baudžiamosios teisės priemonėmis; PE/30/2018/REV/1; OL L 284, 2018 11 12, p. 22–30. [↑](#footnote-ref-11)
12. 2019 m. birželio 20 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva, kuria nustatomos taisyklės dėl paprastesnio finansinės ir kitos informacijos naudojimo tam tikrų nusikalstamų veikų prevencijos, nustatymo, tyrimo ir baudžiamojo persekiojimo už jas tikslais ir kuria panaikinamas Tarybos sprendimas 2000/642/TVR (OL L 186, 2019 7 11). [↑](#footnote-ref-12)
13. COM(2017) 340 *final*, 2017 6 26. [↑](#footnote-ref-13)
14. Rizikos, susijusios su trečiosiomis valstybėmis, keliančiomis didelę grėsmę Sąjungos finansų sistemai, vertinimas išlieka atskira procedūra, kuri skiriasi nuo šio viršnacionalinės rizikos vertinimo ir yra vykdomas pagal Komisijos deleguotuosius aktus, kuriais nustatomos tokios didelės rizikos trečiosios šalys. Šiuo metu galiojantis didelės rizikos trečiųjų valstybių sąrašas pateiktas 2016 m. liepos 14 d. Komisijos deleguotajame reglamente (ES) 2016/1675, kuriuo papildoma Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2015/849 nustatant strateginių trūkumų turinčias didelės rizikos trečiąsias valstybes, su paskutiniais pakeitimais, padarytais 2018 m. liepos 27 d. Deleguotuoju reglamentu (ES) 2018/1467. Tarybai atmetus 2019 m. vasario 13 d. Komisijos priimtą deleguotąjį reglamentą, kuriuo būtų buvęs pakeistas šiuo metu galiojantis sąrašas, Komisija bendradarbiauja su Europos Parlamentu ir Taryba dėl patobulintos metodikos ir ėmė intensyviau bendradarbiauti su atitinkamomis trečiosiomis valstybėmis bei Finansinių veiksmų darbo grupes (FATF). [↑](#footnote-ref-14)
15. Komisijos ataskaita Europos Parlamentui ir Tarybai dėl pastarojo meto įtariamo pinigų plovimo atvejų, susijusių su ES kredito įstaigomis, vertinimo (COM(2019) 373). [↑](#footnote-ref-15)
16. [https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/12/04/money-laundering-council-adopts-conclusions-on-an-action-plan-for-enhanced-monitoring/](https://www.consilium.europa.eu/lt/press/press-releases/2018/12/04/money-laundering-council-adopts-conclusions-on-an-action-plan-for-enhanced-monitoring/) [↑](#footnote-ref-16)
17. Komisijos ataskaita Europos Parlamentui ir Tarybai, kurioje vertinama finansinės žvalgybos padalinių bendradarbiavimo sistema (COM(2019) 371). [↑](#footnote-ref-17)
18. Komisijos ataskaita Europos Parlamentui ir Tarybai dėl valstybių narių banko sąskaitų nacionalinių centralizuotų automatizuotų mechanizmų (centrinių registrų arba centrinių elektroninių duomenų paieškos sistemų) sujungimo (COM(2019) 372). [↑](#footnote-ref-18)