

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива (ЕС) 2015/849 за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма и за изменение на Директива 2009/101/ЕО“

[COM(2016) 450 final — 2016/0208 (COD)]

(2017/C 034/19)

Докладчик: **Javier DOZ ORRIT**

Консултация	Съвет, 19.8.2016 г. Европейски парламент, 12.9.2016 г.
Правно основание	Членове 50 и 114 от Договора за функционирането на Европейския съюз [COM(2016) 450 final — 2016/0208 (COD)]
Компетентна секция	„Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“
Приемане от секцията	5.10.2016 г.
Приемане на пленарна сесия	19.10.2016 г.
Пленарна сесия №	520
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	182/0/1

1. Заключение и препоръки

1.1. Според ЕИСК борбата срещу тероризма и неговото финансиране, както и срещу изпирането на пари и други свързани форми на икономически престъпления, трябва да бъдат постоянни приоритети на политиката на ЕС.

1.2. ЕИСК изразява по принцип съгласие с мерките, включени в предложението за изменение на Директивата за предотвратяване на използването на финансовата система за целите на изпирането на пари или финансирането на тероризма⁽¹⁾, и с неотложността на нейното транспониране.

1.3. Предвид световния характер на тези явления Комитетът настоява ЕС и неговите държави членки да поемат в бъдеще още по-важна роля и да бъдат движеща сила в рамките на международните институции и форуми, които работят в областта на борбата срещу изпирането на пари и съгъгстващите го сериозни форми на престъпност. Важно е да се предприемат координирани действия и мерки на международно и световно равнище, за да се постигне по-голяма ефективност и повече резултати, като във връзка с това Европа може да играе водеща роля.

1.4. Комитетът отчита усилията, които предприятията и задължените субекти, както и контролните органи, трябва да положат, за да се адаптират към директивата. Това са обаче усилия, които всички трябва да положат за постигането на напълно споделените цели, включително защитата на финансовата система и другите задължени субекти срещу използването им за извършване на престъпления. Комитетът предлага да се направи оценка на въздействието на прилагането на тези мерки.

⁽¹⁾ Наричана по-нататък 5ДБИП (COM(2016) 450 final).

1.5. ЕИСК изразява загриженост от факта, че редица фактори може сериозно да ограничат на практика ефективността на 4-ата и 5-ата директиви относно борбата с изпирането на пари (ДБИП). На първо място, списъкът на високорисковите трети държави, публикуван на 14 юли 2016 г., не включва много държави или юрисдикции, за които са налице обосновани предположения, че действат като данъчни убежища за целите на изпирането на пари, и нито една от споменатите в „Панамските документи“ 21 държави и юрисдикции. Тъй като мерките за разширена комплексна проверка на клиента съгласно 5ДБИП се прилагат само по отношение на трети държави, обявени за високорискови, ЕИСК предлага да се изготви нов списък на високорискови трети държави или да се разшири обхватът на мерките по член 18а от 5ДБИП. ЕИСК смята за приоритет създаването на национални публични регистри на действителните титуляри на банкови сметки, дружества, образувания, управляващи доверителна собственост и трансакции, както и достъпът до тях за задължените субекти.

1.6. ЕИСК призовава европейските институции да засилят своите политики за слагане на край на данъчните убежища. По-специално Комитетът счита, че е необходимо всички задължения, определени в 5ДБИП, и по-специално идентифицирането на действителните титуляри на банкови сметки и собственици на дружества, образувания, управляващи доверителна собственост, и трансакции, да обхващат всички територии и юрисдикции, намиращи се под суверенитета на държавите членки.

1.7. Необходимо е да се обвържат по-тясно борбата срещу изпирането на пари и мерките, които трябва да се разработят за противодействие на измамите и избягването на данъци, корупцията и други свързани престъпления — трафик на оръжия, наркотици, хора и др., както и срещу организациите на престъпната икономика. Трябва да се разработят нови инициативи срещу тях и техните връзки с изпирането на пари. Освен това би трябвало да се въведат мерки срещу нелоялната данъчна конкуренция.

1.8. Борбата срещу тероризма и изпирането на пари изискват по-тясно сътрудничество между различните служби за разузнаване и сигурност на държавите членки, както и между тях и Европол.

1.9. ЕИСК счита, че споразуменията за свободна търговия и икономическо партньорство следва да включват глава относно мерките срещу измамите и избягването на данъчно облагане, изпирането на пари и финансирането на тероризма. ЕИСК призовава Комисията да включи това като предложение на ЕС в рамките на текущите преговори, по-специално във връзка с ТПТИ, както и във вече действащите договори, когато настъпи моментът те да бъдат преразгледани.

1.10. От съществено значение е работата на звената за финансово разузнаване (ЗФР) на държавите членки и постоянната им координация на европейско равнище. ЕИСК счита, че би било целесъобразно да се създаде европейски инструмент за наблюдение, координация и прогнозиране на технологичните промени.

1.11. Предвид голямото значение на борбата срещу изпирането на пари и за да се гарантира ефективно и единно прилагане на правилата в тази област във всички държави членки, е изключително важно текстовете и понятията, които са включени в предложените мерки, да бъдат колкото е възможно по-ясни. Това ще насърчи същевременно правната сигурност, която е необходима за тези, които трябва да прилагат текстовете.

1.12. Би било целесъобразно правното третиране — определенията и санкциите — на всички престъпления, свързани с изпирането на пари, данъчните измами, корупцията и финансирането на тероризма и връзките между тях, да се хармонизира на европейско равнище. Освен това би било желателно да се хармонизират санкциите за неспазване на изискванията на директивите ДБИП.

1.13. ЕИСК предлага да се установят мерки за контрол на дъщерните предприятия на задължени субекти във високорискови трети страни и да не се проверяват само клиентите.

1.14. ЕИСК предлага на Комисията да проучи допълнителни мерки за защита на правата на гражданите срещу неправомерно използване или злоупотреба с информацията, съхранявана от компетентните органи или задължените субекти.

1.15. Комитетът приветства бързото разглеждане на тези предложения и изразява надежда, че те ще влязат в сила във възможно най-кратки срокове, без това да се отразява на качеството на резултатите. Във връзка с това е необходимо да се предвиди реалистичен график и ясни насоки за транспонирането на текстовете и тяхното прилагане в държавите членки.

2. Контекст и предложение на Комисията

2.1. Бруталните терористични атаки във Франция, Белгия и в други европейски държави и разкриването на информация, свързана с изпирането на пари от престъпна дейност в данъчни убежища, последното от които беше направено от ICIJ ⁽²⁾ (Международен консорциум на разследващите журналисти) във връзка с „Панамските документи“, накараха Европейската комисия да предложи нови мерки срещу използването на финансовата система за изпиране на пари и финансиране на тероризма. На 5 юли 2016 г. Комисията прие, заедно с предложението за 5ДБИП, друго предложение с цел улесняване на достъпа на данъчните органи до информацията относно изпирането на пари ⁽³⁾ и съобщение относно по-нататъшни мерки за прозрачност и борба срещу данъчните измами и избягването на данъци ⁽⁴⁾.

2.2. В неотдавнашно проучване на Европейския парламент ⁽⁵⁾ се посочва: „Панамските документи показаха ясно ролята на данъчните убежища като средство за избягване на данъци и агресивното естество на някои практики за избягване на данъци, при които разграниченията между измами и укриване на данъци са прикрити. В този списък, липсата на прозрачност, произтичаща от тайната, липсата на проследимост и на обхват на данъчна информация изиграха важна роля в случаите на неизпълнение на икономическите санкции и прикриха ползена и необходима информация във връзка с организираната престъпност, включително изпирането на пари, свързано с терористичната дейност, корупцията и трафика на наркотици“.

2.3. Международният консорциум на разследващите журналисти публикува т.нар. „Панамски документи“. В неговата база данни — *Offshore Leaks Database* ⁽⁶⁾ — се съдържа информация за 45 131 дружества от ЕС ⁽⁷⁾. Три от 21-те териториални единици, които кантората „Мосак Фонсека“ е използвала за операции с цел данъчни измами, избягване на данъци и изпиране на пари, са държави членки на ЕС, и други три са под юрисдикцията на някоя от тях ⁽⁸⁾.

2.4. 5ДБИП конкретизира част от предложенията на Плана за действие за укрепване на борбата срещу финансирането на тероризма ⁽⁹⁾, по-специално тези, които предвиждат изменение на 4ДБИП ⁽¹⁰⁾ и на Директивата относно гаранциите, изисквани от дружествата за защита на интересите на членовете и на трети лица ⁽¹¹⁾. В плана се предлага датата на транспониране на 4ДБИП да се изтегли от 26 юни 2017 г. на 1 януари 2017 г., което е и крайният срок за транспонирането на двете предложения за директиви от 5 юли 2016 г.

2.5. Сложната политическа и законодателна рамка на 5ДБИП включва, само за 2015 г., две други инициативи: Европейската програма за сигурност ⁽¹²⁾ и предложението за Директива относно борбата срещу тероризма ⁽¹³⁾, която установява ново категоризиране на престъпленията, свързани с финансирането на тероризма.

2.6. На 14 юли 2016 г. Комисията прие делегиран регламент относно определянето на високорискови трети държави и приложен списък ⁽¹⁴⁾, идентичен на одобрения от Специалната група за финансови действия (FATF) на срещата в Пусан (Република Корея) на 24 юни 2016 г.

2.7. Предложението за 5ДБИП налага някои нови задължения за комплексна проверка, които трябва да се прилагат от задължените субекти — финансови институции, професионалисти, свързани със сектора, доставчици на услуги по доверително управление, доставчици на услуги в областта на хазарта, агенти на недвижими имоти и др. спрямо нови и съществуващи клиенти. Преди всичко член 18а предвижда мерки за разширена комплексна проверка по отношение на клиентите, развиващи дейност във високорискови трети държави. Държавите членки могат също така да въведат мерки за противодействие по отношение на високорискови юрисдикции, включително забрана за установяване на клонове и представителства или извършване на финансови трансакции в тях.

2.8. Новост е, че платформите за обмен на виртуални валути и доставчиците на портфейли, които предлагат попечителски услуги, са включени в обхвата на директивата и се считат за задължени субекти по отношение на мерките, свързани с комплексната проверка. Премахва се анонимността при използването на предплатени карти онлайн и се понижава прагът за задължението за идентифициране от 250 на 150 EUR, при лично ползване.

⁽²⁾ International Consortium of Investigative Journalists.

⁽³⁾ COM (2016) 452 final.

⁽⁴⁾ COM (2016) 451 final.

⁽⁵⁾ Генерална дирекция за парламентарни изследвания, ЕП: „Включването на финансовите услуги в споразуменията на ЕС за свободна търговия и за асоцииране: последствия за изпирането на пари, избягването и укриването на данъци. Последваща оценка на въздействието“; стр. 18.

⁽⁶⁾ Offshore Leaks Database.

⁽⁷⁾ Генерална дирекция за парламентарни изследвания, ЕП, вж. по-горе, стр. 19 и 20.

⁽⁸⁾ Генерална дирекция за парламентарни изследвания, ЕП, вж. по-горе, стр. 21.

⁽⁹⁾ COM(2016) 50 final.

⁽¹⁰⁾ ОВ L 141, 5.6.2015 г., стр. 73.

⁽¹¹⁾ ОВ L 258, 1.10.2009 г., стр. 11.

⁽¹²⁾ COM(2015) 185 final.

⁽¹³⁾ COM(2015) 625 final, стр. 2.

⁽¹⁴⁾ C(2016) 4180 final.

2.9. В 5ДБИП се предлага също да се укрепят правомощията на ЗФР и да се насърчи сътрудничеството между тях; да се улесни идентифицирането на титулярите на банкови сметки и плащания, като се създадат автоматизирани централни национални регистри за тях; да се въведе задължително идентифициране и регистриране на действителните собственици на дружества (понижавайки прага от 25 % на 10 % от собствеността), образувания, управляващи доверителна собственост, фондации и сродни правни образувания, както и да се разреши публичен достъп до тази информация при определени условия.

3. Общи бележки

3.1. Различните форми на престъпност, които използват изпирането на пари и данъчните убежища в ущърб на основните права на всички хора, са много сериозни. Изпирането на пари продължава да нараства въпреки усилията, полагани от националните и европейските власти.

3.2. Либерализирането на финансовите потоци в света и темповете на прилагане на нови цифрови технологии в транзакциите затрудняват борбата срещу използването на финансовата система за престъпни цели. Разследванията на последните терористични нападения на джихадистите в Европа предоставиха информация за използвани от тях форми на финансиране, които не са обхванати от 4ДБИП. Това оправдава предложението за нейното изменение, докато тя все още не е влязла в сила, както и за изтегляне на крайния срок за нейното транспониране.

3.3. ЕИСК изразява съгласие по принцип с предложените мерки в 5ДБИП и счита, че те могат да бъдат от полза, за да се сложи край на тероризма и изпирането на пари.

3.4. Биха могли да се изразят резерви относно последствията за основните права, по-специално защитата на личните данни, от неподходящо използване от страна на компетентните органи на голямо количество чувствителна информация. Предложението за 5ДБИП предвижда някои защитни разпоредби в това отношение. Предвид поведението на някои правителства, което стана известно благодарение на разкритията на „Уикилийкс“ (през 2010 г. и 2012 г.) и документите на Сноудън (2013 г.), Комитетът би искал да предложи Комисията да проучи възможността за въвеждане на допълнителни мерки за защита на правата на гражданите срещу злоупотреба със записана информация, и по-специално да анализира възможността за създаване на някаква форма на обща наказателноправна квалификация на неправомерното използване на лична информация и данни. ЕИСК би могъл да допринесе за това проучване.

3.5. Независимо от настоящите предложения и другите инициативи и мерки, които Комитетът препоръчва в настоящото становище да бъдат приложени на европейско равнище, е от съществено значение ЕС и неговите държави членки да поемат в бъдеще още по-важна роля и да бъдат движеща сила в рамките на международните инстанции и форуми, които работят в областта на борбата срещу изпирането на пари и съпътстващите го сериозни форми на престъпност. Това са световни явления, които по принцип имат трансграничен характер. Важно е да се предприемат координирани действия и мерки на международно и световно равнище, за да се постигне по-голяма ефективност и повече резултати, като във връзка с това Европа може да играе водеща роля.

3.6. Много европейски граждани все още страдат от последиците от кризата и политиките за приспособяване и от увеличаването на бедността и неравенството, а едновременно става известно, че големите мултинационални дружества упражняват практики на избягване на данъци и данъчни измами и личности от икономическата, политическата, културната или спортната сфера избягват данъчно облагане и изпират пари в данъчни убежища. Някои от процедурите и юрисдикциите се използват и за финансиране на терористични организации, способни да извършат най-ужасни престъпления в Европа и други части на света. Това е неприемливо. Следва да се изискат ефикасни действия от страна на европейските и националните власти, за да се сложи край на тази ситуация.

3.7. Въпреки изложеното в параграф 3.2 постигането на целите на директивите за борба срещу изпирането на пари би могло да бъде сериозно възпрепятствано от слабостите в политическите действия за справяне с данъчните убежища, без които е невъзможно изпирането на пари, а също и от недостатъчното съгласуване на инициативите за борба срещу изпирането на пари с дейностите в борбата срещу престъпленията, които го насърчават (данъчни измами, принадлежност към терористични или престъпни организации, трафик на оръжия, наркотици и хора и др.) в контекста на продължаващи практики на нелоялна данъчна конкуренция в ЕС.

3.8. Списъкът на високорисковите държави, който Комисията публикува на 14 юли 2016 г.⁽¹⁵⁾, не включва нито една от държавите, упоменати в списъка на „Панамските документи“. Този факт е парадоксален, тъй като един от доводите, изтъкнати от Комисията, за да предложи 5ДБИП, са разкритията, съдържащи се в тези документи. В списъка се съдържа само една високорискова страна, която не сътрудничи: Северна Корея. Във II група, която включва страните, които са поели ангажимент за преодоляване на слабостите и са поискали техническа помощ за изпълнението на Плана за действие на Специалната група за финансови действия, е Иран. В I група — на държави, които вече са разработили план за действие, който ще им даде възможност да бъдат извадени от списъка веднага след като изпълнят изискванията, са включени девет държави (четири от които във война: Афганистан, Ирак, Сирия и Йемен). Част от средствата за финансиране на терористични действия минават през тези страни. Въпреки това всички анализи и проучвания по тази тема показват, че изпирането на пари от други форми на престъпност не се извършва в тях.

3.9. Буди съжаление фактът, че орган като Специалната група за финансови действия, която извършва толкова важна дейност в анализа на международните финансови престъпления и за предлагане на средствата за борба с тях, не е намерила подходящия начин за съставяне на своите списъци на рискови страни. Логично е Комисията да използва препоръките⁽¹⁶⁾ и други предложения на Специалната група за финансови действия за борба с изпирането на пари. В този случай следването на нейните предложения може отчасти да премахне ефективността на 5ДБИП, като се има предвид, че мерките за разширена комплексна проверка съгласно член 18а ще се прилагат само по отношение на високорискови трети държави.

3.10. Според ЕИСК, за да бъде ефективна на практика 5ДБИП, би трябвало или да се преразгледа списъкът на високорисковите трети държави, за да се включат страните или териториите, в които се извършват основните операции по изпиране на пари, или да се разшири обхватът на приложение на член 18а за всички задължени субекти и юрисдикции, за които, според информацията, с която разполагат ЗФР, съществуват подозрения, че извършват операции по изпиране на пари. ЕИСК предлага също така да се изготви единен списък на юрисдикции, които не сътрудничат при преследването на икономически престъпления.

3.11. Фактът, че немалка част от операциите за изпиране на пари се извършват в юрисдикции, зависими от държави членки, би трябвало да накара всички институции на ЕС да поемат твърд политически ангажимент за премахване на данъчните убежища на своята територия. По-специално задълженията за идентифициране на действителните титуляри на банковите сметки, собственици на предприятия и на всички части на образуванията, управляващи доверителна собственост и транзакциите, които се изискват от задължените субекти в ЕС съгласно предложението за 5ДБИП, следва да бъде разширени, така че да обхващат всички територии, намиращи се под суверенитета на държавите членки, включително онези, които се ползват със специални данъчни закони. Във връзка с това задължените субекти следва да имат възможност да се опират на данните от националните (официалните) регистри с цел изпълнение на своите задължения. Аналогично, мерките за разширена комплексна проверка съгласно член 18а следва да се прилагат за юрисдикции, зависещи от държави — членки на ЕС, които извършват операции по изпиране на пари.

3.12. Данъчните измами и избягването на данъци са тясно свързани с изпирането на пари. Част от изпираните пари идват от данъчни измами и избягване на данъчно облагане. Необходимо е да се координират предотвратяването и наказателното преследване и на двата вида престъпления както в законодателен план, така и в политическите действия и в работата на разузнавателните служби, полицията и съдебната система. ЕИСК оценява положително последните инициативи на Комисията за борба с данъчните измами и избягването на данъци в ЕС, но счита, че те все още не са достатъчни, така че са необходими допълнителни мерки, които да се обвържат с приеманите срещу изпирането на пари.

3.13. Борбата срещу изпирането на пари и финансирането на тероризма изисква тясно сътрудничество между отделните разузнавателни служби и служби за сигурност на държавите членки, както и между тях и Европол. Трябва да се признае, че настоящото сътрудничество е недостатъчно. Въпреки публичните изявления от страна на отговорните лица на национално и европейско равнище и подкрепата на гражданите за укрепването на това сътрудничество, след всяка терористичната атака стават обществено достояние значителни слабости в координацията. Понякога се откриват слабости в координацията между различните служби на една и съща държава. Трябва да се използват всички средства, за да се сложи край на това положение.

⁽¹⁵⁾ Делегиран регламент C(2016) 4180 и приложение със списък на страните: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2016/BG/3-2016-4180-BG-F1-1-ANNEX-1.PDF>.

⁽¹⁶⁾ Международни стандарти за противодействие на изпирането на пари и финансирането на тероризма и разпространението.

3.14. През последните години ЕС е договорил или подписал важни споразумения за свободна търговия и икономическо партньорство. Понастоящем той води преговори за споразумение, което има голямо значение — ТППИ. Тези споразумения следва да предоставят отлична възможност за установяването на двустранни или междурегионални мерки за борба с данъчните измами и избягването на данъци, изпирането на пари и финансирането на тероризма. ЕИСК призовава Комисията да проучи как да включи такава глава в споразуменията, които са в процес на договаряне и при преразглеждането на тези, които вече са в сила. ЕИСК изразява пълно съгласие със заключенията на горепосоченото проучване на ЕП⁽¹⁷⁾.

4. Конкретни бележки

4.1. ЗФР в държавите членки трябва да положат съществени усилия за информиране, наблюдение и превенция, включително прогнозиране на бързите промени в технологиите, които могат да се използват при изпирането на пари и финансирането на тероризма. Изключително необходими са бързата реакция на национално равнище и бързото обединяване на различните разследвания на европейско равнище. От първостепенно значение е постоянната и гъвкава координация на ЗФР. ЕИСК счита, че би било целесъобразно да се създаде европейски инструмент за наблюдение, координация и прогнозиране на технологичния напредък.

4.2. Задължените субекти, както е посочено в 4ДБИП и 5ДБИП, трябва да осъществяват наблюдение и контрол на подозрителни лица и движения. Тези директиви обаче не включват изисквания или задължения във връзка с дейностите на задължените субекти във високорискови трети държави. Следва да се сложи край на тази ситуация, при която клиентите подлежат на наблюдение в по-голяма степен от самите субекти.

4.3. В становище ССМІ/132 „Борба с корупцията“⁽¹⁸⁾ на ЕИСК бяха отправени следните особено полезни препоръки във връзка с настоящото становище: а) да се изготви глобална, съгласувана петгодишна стратегия за борба с корупцията със съответния план за действие; б) да се създаде Европейска прокуратура и да се засили капацитетът на Евроюст и в) мултинационалните дружества да се задължат да докладват ключова финансова информация за дейностите, които развиват във всички страни.

4.4. ЕИСК счита, че би било необходимо да се хармонизира на европейско равнище правното третиране — определения и санкции, на всички престъпления, свързани с изпирането на пари, данъчните измами, корупцията и финансирането на тероризма и връзките между тях. Комисията и Европейският банков орган следва също така да насърчават хармонизирането на санкциите за неспазване на задълженията от страна на задължените субекти.

4.5. Борбата срещу изпирането на пари е от голямо значение и трябва да бъде ефикасна, енергична и решителна. Ето защо е изключително важно текстовете и понятията, които са включени в предложените мерки, да бъдат колкото е възможно по-ясни. Това ще насърчи правната сигурност, която е абсолютно необходима за тези, които трябва да прилагат текстовете, и същевременно ще гарантира единно прилагане в целия Европейски съюз.

4.6. Комитетът приветства бързото разглеждане на тези предложения и изразява надежда, че те ще бъдат приети и ще влязат в сила във възможно най-кратки срокове. Това обаче не трябва да се отразява на качеството на резултатите. Във връзка с това е необходимо да се предвидят реалистичен график и ясни насоки за транспонирането на текстовете и тяхното прилагане в държавите членки.

Брюксел, 19 октомври 2016 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS

⁽¹⁷⁾ Генерална дирекция за парламентарни изследвания, ЕП, вж. по-горе, стр.59.

⁽¹⁸⁾ ОВ С 13, 15.1.2016 г., стр. 63.