

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно контрола на паричните средства, които се въвеждат в Съюза или се извеждат от него, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1889/2005“

[COM(2016) 825 final — 2016/0413 (COD)]

(2017/C 246/04)

Докладчик: **Javier DOZ ORRIT**

Съдокладчик: **Mihai IVAȘCU**

Консултация	Европейски парламент, 19.1.2017 г. Съвет на Европейския съюз, 19.1.2017 г.
Правно основание	член 114 и член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	„Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“
Приемане от секцията	6.4.2017 г.
Приемане на пленарна сесия	27.4.2017 г.
Пленарна сесия №	525
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	154/4/4

1. Заключение и препоръки

1.1. Според ЕИСК борбата с 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 подкрепа за мерките, въведени с предложението на Комисията, с което се отменя предишният регламент от 2005 г., за да се приспособи нормативната уредба към настоящото положение и да се отстранят слабостите, установени в различните проучвания относно прилагането му.

1.3. Комитетът счита, че разширяването на обхвата на контрола и компетентността на органите с цел извършването на проверки и конфискацията на стоки, когато има основателни признаци за незаконни дейности, ще улесни откриването на повече случаи на измами и събирането на повече информация.

1.4. ЕИСК счита за необходимо да се подобри сътрудничеството както между компетентните органи, така и между държавите членки, за да се постигне максимален ефект от прилагането на новия регламент. ЕИСК апелира към всички държави членки да предоставят на Европол своите бази данни за борба с тероризма. А Комисията следва да насърчава мерки за сътрудничество, които дават възможност на държавите членки да придобиват необходимите средства за ефективен контрол на различните видове парични средства и начините за пренасянето им.

1.5. ЕИСК предлага след проучване и широки консултации Комисията да състави план за намаляване на използването на парични средства в ЕС. В това отношение е необходимо да се разгледа въпросът дали прагът за задължително деклариране от 10 000 евро е подходящ.

1.6. ЕИСК смята, че Комисията трябва да направи повече от това само да определи санкциите за неспазване на задължението за деклариране. Необходимо е да се хармонизират санкциите в отделните държави членки и да се съобщават последователно на Комисията, за да се избегне създаването на вратички за измамниците.

1.7. Комитетът отново заявява своята загриженост, изразена по-рано в Становище ЕСО/408 ⁽¹⁾, относно различните фактори, които може сериозно да ограничат ефективността на регламента. Основният проблем е, че данъчните убежища, в които се осъществява най-значителната част от изпирането на пари — и чиито парични потоци с ЕС следва най-вече да се наблюдават — не са включени в списъка на държавите и регионите, считани от Комисията в нейното предложение за регламент от 14 юли 2016 г. за представляващи висок риск.

1.8. Разследването на престъпни парични потоци е свързано с други престъпления, най-вече данъчни. Затова ЕИСК предлага и данъчните органи да имат достъп до информацията, събирана в хода на контрола на паричните потоци.

1.9. Комитетът счита, че освен златото в определението на парични средства следва да бъдат включени и други „високоликвидни стоки“ от момента на приемането на новия регламент.

1.10. Като признава социалното измерение на предплатените карти в целия ЕС, ЕИСК обръща внимание на риска от разширяване на използването на такива инструменти от престъпниците и терористите с цел прикрито финансиране на техните дейности.

1.11. Поради увеличаването на количеството данни, събирани и обменяни между органите, ЕИСК препоръчва да се засили защитата на тази информация и да се проучи възможността за прилагане на по-строги административни и наказателноправни санкции на длъжностните лица и лицата, които я използват по неуместен или незаконен начин.

1.12. Проблемът е от международен мащаб и затова институциите на ЕС трябва да играят пълноценна роля в работата на международните организации, които работят в тази насока.

1.13. ЕИСК приветства изтеглянето от обращение на банкнотите от 500 EUR, считано от 2018 г., предвид обстойно документирания факт, че те се използват за плащания в брой на операции, свързани с незаконен трафик, тъй като улесняват преноса и съхранението на големи парични суми в по-малък обем.

1.14. Комитетът отново заявява на Комисията, че защитата на европейските граждани следва да остане ключов приоритет независимо от свързаните с това разходи и усилия.

2. Контекст и предложение на Комисията

2.1. Съгласно плана за действие ⁽²⁾ с цел засилване на борбата с финансирането на тероризма Комисията предлага нов регламент относно контрола на паричните средства, които се въвеждат в ЕС или се извеждат от него от или за трети държави, и за отмяна на регламента от 2005 г. ⁽³⁾, който е в сила в момента.

2.2. През май 2015 г. ЕС прие четвъртия пакет относно борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма, който наред с други инициативи включва Четвъртата директива за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма (ДБИП4) и Регламента относно информацията, придружаваша преводите на средства ⁽⁴⁾, които в момента са на етап транспониране. ЕИСК представи своята оценка на законодателния пакет в становището си относно пакета за борбата с изпирането на пари ⁽⁵⁾.

2.3. През февруари 2016 г. Комисията публикува своя план за действие с цел засилване на борбата с финансирането на тероризма ⁽⁶⁾, изпълняван в два законодателни етапа. През първия етап (юли 2016 г.) Комисията изготви предложения за две директиви: ДБИП5, с която се изменят определени аспекти на ДБИП4, Директивата по отношение на достъпа на данъчните органи до информация за борбата с изпирането на пари ⁽⁷⁾ и делегирания регламент ⁽⁸⁾ за идентифициране на високорискови трети държави (данъчни убежища), за допълване на ДБИП4 и ДБИП5 ⁽⁹⁾. ЕИСК прие становища относно ДБИП5 и регламента, както и относно втората директива ⁽¹⁰⁾.

⁽¹⁾ ОВ С 34, 2.2.2017, стр. 121.

⁽²⁾ COM(2016) 50 final.

⁽³⁾ Регламент (ЕО) № 1889/2005 на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 309, 25.11.2005 г., стр. 9).

⁽⁴⁾ Директива (ЕС) 2015/849 на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 141, 5.6.2015 г., стр. 73) и Регламент (ЕС) 2015/847 (ОВ L 141, 5.6.2015 г., стр. 1).

⁽⁵⁾ ОВ С 271, 19.9.2013 г., стр. 31.

⁽⁶⁾ COM(2016) 50 final.

⁽⁷⁾ COM(2016) 450 final, 2016/0208 (COD) и COM(2016) 452 final, 2016/0209 (COD).

⁽⁸⁾ Делегиран регламент (ЕС) 2016/1675 (ОВ L 254, 20.9.2016 г., стр. 1).

⁽⁹⁾ ОВ С 34, 2.2.2017, стр. 121.

⁽¹⁰⁾ ОВ С 34, 2.2.2017, стр. 127.

2.4. През втория етап (декември 2016 г.) освен регламента, посочен в настоящото становище, Комисията внесе предложение за директива за борба по наказателноправен ред с изпирането на пари⁽¹¹⁾ и за регламент относно взаимното признаване на решения за обезпечаване и конфискация⁽¹²⁾.

2.5. Регламентът от 2005 г. допълва разпоредбите на Директивата относно борбата с изпирането на пари (ДБИП), като въвежда контрол върху парични пратки в размер на 10 000 евро и повече. Настоящото предложение на Комисията⁽¹³⁾ има за цел: да запълни пропуските в действащото законодателство в светлината на разследванията, провеждани от полицията, съдебната система и митническите органи; да разработи и допълни ДБИП4⁽¹⁴⁾ и ДБИП5⁽¹⁵⁾ с цел противодействие на изпирането на пари и финансирането на тероризма; и да адаптира законодателството на ЕС, като го приведе в съответствие с международните стандарти и препоръките, по-специално препоръка № 32 на Специалната група за финансови действия относно изпирането на пари (FATF).

2.6. Настоящото предложение има за цел да реши въпросите, свързани с несвършеното покритие на презграничното движение на парични средства, затрудненията при обмена на информация между органите, невъзможността компетентните органи да задържат временно суми, по-ниски от определения праг (под 10 000 евро), недостатъчно доброто определение на „парични средства“, различните санкции за недеklarиране в държавите членки и различните равнища на прилагане сред държавите членки.

2.7. Предложението за нов регламент за замяна на действащото законодателство разширява и уточнява **определението на парични средства**, като ги разделя на четири категории: валута, платежни инструменти на приносител (чекове, пътнически чекове, записи на заповед и парични записи), стоки, използвани като високоликвидни средства за натрупване (златни монети и кюлчета), и преплатени карти.

2.8. Предложението въвежда задължение за деклариране на непридружени парични средства, т.е. които се изпращат като **пощенски, куриерски или товарни пратки**, на стойност 10 000 евро или повече. Някои държави членки извършват също проверки на парични средства в рамките на ЕС.

2.9. То дава на компетентните органи правомощието да извършват проверки на пратки с парични средства на стойност под 10 000 евро, както и да докладват и разследват, когато има сериозни признаци за престъпно участие.

2.10. Предложението разрешава **задържането на средства**, когато **недекларирани** пратки с парични средства възлизат на 10 000 евро или повече, или когато пратки с каквато и да било стойност **показват признаци за престъпно участие**.

2.11. То подобрява **обмена на информация**, като изисква активна комуникация със звената за финансово разузнаване (ЗФР); в момента от компетентните органи се изисква единствено да предоставят информация. Информацията за неправомерни операции трябва да се предоставя и на компетентните органи на други държави членки, както и на Комисията, когато има признаци за престъпно участие. Съгласно предложението информацията може да се съобщава и на трети държави, при условие че са изпълнени определени изисквания.

2.12. Предложението насърчава въвеждането на санкции във всички държави членки за неспазване на задължението за деклариране, които допълват правните санкции за престъпна дейност. Санкциите във всяка държава членка трябва да се съобщават на Комисията.

3. Общи бележки

3.1. ЕИСК приветства непрекъснатите усилия на Комисията в глобалната борба срещу изпирането на пари и тероризма. Комитетът също така подкрепя измененията, направени с настоящото предложение, които имат за цел подобряване на действащото законодателство.

3.2. Комисията и останалите институции на ЕС трябва да работят упорито, за да гарантират, че европейската общественост е напълно осведомена за тяхната готовност да се борят срещу изпирането на пари и финансирането на тероризма, използвайки всички необходими правни инструменти, разузнаване, правоприлагане и съдебни действия. Знанието, че усилията на институциите в това отношение се осъществяват в сътрудничество с всички държави членки, ще укрепи тяхната надеждност и легитимност. Въпреки че не всички могат да бъдат публикувани, вече се използват редица показатели относно изпирането на пари и финансирането на тероризма.

⁽¹¹⁾ COM(2016) 826 — 2016/0414 (COD).

⁽¹²⁾ COM(2016) 819 — 2016/0412 (COD).

⁽¹³⁾ COM(2016) 825 final — 2016/0413 (COD).

⁽¹⁴⁾ Директива (ЕС) 2015/849 (ОВ L 141, 5.6.2015 г., стр. 73).

⁽¹⁵⁾ Предложение за ДБИП5.

3.3. ЕИСК призовава ЕС и държавите членки да насърчават постоянното сътрудничество на международно равнище в борбата срещу тероризма, изпирането на пари и свързаните с тях тежки престъпления. Всички институции на ЕС следва да работят, за да гарантират, че предложените от Комисията мерки се приемат и на международно равнище. Това е един от начините те да станат по-ефективни.

3.4. Предложението за нов регламент има за цел борба с незаконните парични потоци между ЕС и трети държави. За да постигне успех, Европейската комисия трябва да си сътрудничи с държавите членки с цел да се гарантира, че техните компетентни органи са обезпечени с най-ефективните технически и човешки ресурси, както и с всякакви други ресурси (например специално обучени кучета).

3.5. Схемите за финансиране на терористи могат да бъдат различни, от злоупотреби със законни предприятия или легитимни организации с идеална цел до престъпни дейности или злоупотреби със системата за международна търговия. Терористичните организации непрекъснато развиват методите си на финансиране с цел избягване на съществуващите законодателни разпоредби и затова очевидно е необходимо правната рамка постоянно да се актуализира. Различията в законодателството в отделните държави членки обикновено се използват от престъпниците и терористите, които избират за място на своите финансови операции държавите, в които законодателството е най-слабо

3.6. В резултат на изготвянето на Европейската програма за сигурност ⁽¹⁶⁾, отговора на терористичните атаки, извършвани в Европа и на други места, и обществения интерес от изпирането на пари, данъчните измами и избягването на данъци, осъществявани чрез данъчни убежища, през последните две години Комисията прие голям брой законодателни инициативи.

3.7. Според доклада на FATF ⁽¹⁷⁾ в престъпната икономика широко се използват парични средства, които остават най-значителният ресурс за финансиране на тероризма. Количеството „изпирани“ по този начин пари е трудно да се изчисли, но според доклада на FATF това са „между стотици милиарди и един трилион щатски долара годишно“.

3.8. Анализ на ефективността на действащия регламент разкри, че броят на паричните пратки, които влизат в ЕС и напускат ЕС, продължава да е висок. Проверките на парични средства обаче са ограничени на брой (общо 100 000 годишно във всички държави членки), различни в отделните държави, а броят на разследваните подозрителни случаи се различава значително. Само девет държави участваха в последните консултации по темата, а данните във връзка както с броя на случаите, така и на анализите им бяха несъизмерими и ограничени.

3.9. Пропуските в действащия регламент означават, че паричните средства, които се изпращат като пощенски, куриерски или товарни пратки, не подлежат на целенасочени и достатъчни проверки. В редица случаи компетентните органи не са разполагали с необходимите инструменти за извършването на достатъчно проверки.

3.10. Разширяването на обхвата на контрола и предоставянето на правомощия на компетентните органи да извършват проверки и да конфискуват стоки, когато се подозира престъпно участие, дори под прага от 10 000 евро, ще даде възможност за откриване на повече случаи на измами и събиране на повече информация. Събраната информация в момента не се използва, както би трябвало. Информацията се предоставя пасивно в някои държави членки и няма мерки, които да гарантират, че тя се обработва правилно. Комуникацията между компетентните органи трябва да се подобри по необходимост: между митническите органи, които в по-голямата си част отговарят за извършването на проверките, и ЗФР, които отговарят за получаване и анализ на информацията; между ЗФР и данъчните и съдебните органи; между компетентните органи в държавите членки и тези в трети държави, особено онези, които са отговорни за увеличените потоци на незаконни парични средства към и от ЕС, каквито са данъчните убежища.

3.11. Санкциите, прилагани съгласно действащия регламент, за недеклаиране на паричните средства, не са хармонизирани и извършените анализи изглежда показват, че те нямат възпиращото действие, което се цели. Новият регламент изисква от държавите членки да въведат санкции при неспазване на задължението за деклариране, независимо дали се подозира престъпно участие или паричните средства са свързани с разследвания на други престъпления или нарушения; тези санкции трябва да се съобщават на Комисията. ЕИСК счита, че следва да се установи обща за всички държави членки процедура по нотифициране. Всяка държава членка обаче е свободна да определя своите собствени санкции. Санкциите, определени съгласно член 13, трябва да бъдат хармонизирани, за да не се създават възможности за престъпниците, работещи през определени държави.

⁽¹⁶⁾ COM(2015) 185 final.

⁽¹⁷⁾ Доклад на FATF: Money Laundering: Through the Physical Transportation of Cash („Изпиране на пари: чрез физическото транспортиране на парични средства“) (2015 г.).

3.12. Прилагането на регламента и гореспоменатите мерки срещу изпирането на пари в голяма степен ще увеличи обема на личните данни, които се събират, съхраняват и предоставят на компетентните организации и органи в борбата срещу изпирането на пари и финансирането на тероризма. За да спазваме основните права на лицата и по-специално по отношение на защитата на личните данни, е важно да се прецени дали са необходими нови механизми за защита, дали да се въведат, ако са необходими, и дали да се насърчават по-тежки наказателноправни санкции за длъжностните и други лица, които използват информацията по незаконен начин.

3.13. Видът на каналите и процедурите, използвани за справяне с изпирането на пари и финансирането на тероризъм, включително незаконните парични пратки, съвсем правилно накара Комисията да приеме законодателни мерки, които обхващат и двете престъпления. И двете са свързани с други престъпления от подобна или по-голяма величина. Тясната координация чрез подходящите механизми между всички засегнати органи и национални организации и държавите членки е от съществено значение за гарантиране на ефективното прилагане на регламента и други свързани законодателни мерки. Трябва да се каже, че далеч не е оптимално сътрудничеството между различните органи и институции в държавите членки — полицейски, разузнавателни, съдебни, митнически и данъчни. ЕИСК изразява особена загриженост от липсата на сътрудничество между националните полицейски сили и Европол, както сочи фактът, че повечето държави членки не са предоставили своите бази данни за борба с тероризма на европейската правоприлагаща агенция. Поради това Комитетът призовава органите на ЕС и държавите членки да сложат край на това положение.

3.14. Друга значителна пречка пред ефективното прилагане на регламента и другите свързани законодателни разпоредби за справяне с изпирането на пари и финансирането на тероризма е липсата на истинска политическа воля за премахване на данъчните убежища. Най-неоспоримото доказателство за това е списъкът на „високорискови трети държави със стратегически слабости“, който е включен в приложението към Регламент (ЕС) 2016/1675 за допълване на ДБИП4 и ДБИП5. Нито едно от данъчните убежища, които са отговорни за по-голямата част от незаконните операции, и по-специално паричните потоци, които се разглеждат в предложението за регламент, не е включено в този списък. ЕИСК е принуден отново да отправи призива си от Становище ЕСО/408: Комисията следва да предложи нов списък на данъчните убежища, като го слее в един единен списък на трети държави и територии, които не сътрудничат при наказателното преследване на финансови престъпления и финансиране на тероризма.

4. Конкретни бележки

4.1. Финансирането на тероризма има ясно изразен глобализиран компонент, т.е. терористични операции в една държава често се финансират от престъпна дейност в друга държава. Необходими са контрол на паричните средства и интензивни законодателни промени, за да се блокират движенията на парични средства, да се проследяват и ограничават финансовите операции, както и да се улесни обменът на важна информация относно терористите и лицата, които ги финансират. Тъй като напълно осъзнава външното измерение на финансирането на тероризма, ЕИСК препоръчва на всички институции на ЕС пълноценно да участват във всички съответни международни организации, в които са представени, за да може подобни мерки да бъдат прилагани в световен мащаб.

4.2. Паричните пратки продължават да бъдат основният канал, чрез който действат лицата, осъществяващи изпиране на пари, и други финансови престъпници⁽¹⁸⁾. ЕИСК препоръчва на Комисията, след като се извърши цялостно проучване, проведат се консултации с всички заинтересовани страни и се установят тесни работни отношения с държавите членки, ЕЦБ и националните банки, да изготви план за намаляване на използването на парични средства в ЕС. Спирането на банкнотите с номинал 500 евро е стъпка в правилната посока. Като част от това проучване следва да се разгледа въпросът дали прагът за задължително деклариране от 10 000 евро е подходящ.

4.3. ЕИСК изисква от Комисията да увеличи своите усилия за съгласувано ратифициране на Варшавската конвенция⁽¹⁹⁾ в целия ЕС. До момента само 17 държави членки са я ратифицирали, макар че 26 са я подписали.

4.4. Комитетът признава, че предложеният регламент би могъл да допринесе за значителни подобрения на инструментите, които използваме за борба с финансирането на тероризма, като същевременно има минимално въздействие върху европейските малки и средни предприятия.

⁽¹⁸⁾ Why is cash still king? – A strategic report on the use of cash by criminal groups as a facilitator for money laundering („Зашо парите в брой продължават да господстват? — Стратегически доклад относно използването на парични средства от престъпни групи като улесняващ фактор за изпирането на пари“). Група за финансово разузнаване. Европол. 2015 г.

⁽¹⁹⁾ Конвенция на Съвета на Европа относно изпиране, издирване, изземване и конфискация на облагите от престъпление и относно финансирането на тероризма, 2005 г.

4.5. ЕИСК счита, че разработването на политики за финансово сътрудничество със съседните държави и държавите, които са причина за особено големите миграционни потоци към ЕС, е от съществено значение за улесняване на извършването на прозрачни финансови операции при по-ниски разходи. Пречките и високите разходи за превеждането на пари към и от тези държави насърчават използването на парични пратки и непрозрачни операции и по този начин се улеснява използването на тези методи за престъпни цели.

4.6. Последните атаки на територията на ЕС показват, че терористите са използвали предплатени карти за заплащането на хотелски стаи, например атаките в Париж на 13 ноември 2015 г. Макар да е очевидно, че тези инструменти имат социално измерение поради това, че позволяват на уязвимите или финансово неравностойни хора да извършват плащания онлайн и офлайн, ЕИСК обръща внимание на опасността такива инструменти да се използват от престъпници и терористи.

4.7. Незаконното транспортиране на парични средства е свързано с други видове престъпления: данъчни престъпления, изпиране на пари и финансиране на тероризма. Предложението на Комисията за регламент не дава възможност да се обменя редовна информация за данъчни цели от декларирането на паричните средства. Според ЕИСК наказателното преследване на тези престъпления следва да се извършва съгласувано. По-специално, смята, че трябва да се даде възможност за осъществяване на описания по-горе обмен предвид ясната връзка между данъчните измами и дейностите, свързани с изпирането на пари, които в много случаи включват движението на парични средства.

4.8. Макар член 2, параграф 2 и член 14 от предложения регламент да дават на Комисията правомощие да приема делегирани актове, за да може да изменя приложението, особено раздела, в който се определя кои „стоки, използвани като високоликвидни средства за съхраняване на стойност“ се считат за форми на парични средства, ЕИСК счита, че няма причина от самото начало тази категория да се ограничава само до златото. В първия списък, одобрен от Парламента и от Съвета, биха могли да бъдат включени и други особено ценни стоки като благородни метали и скъпоценни камъни (необработени и обработени).

4.9. ЕИСК отново заявява, че гарантирането на сигурността на нашите граждани следва да остане една от основните грижи както на ЕС, така и на държавите членки независимо от необходимите усилия.

Брюксел, 27 април 2017 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS
