

**Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre a pénzügyi rendszereknek a pénzmosás, valamint a terrorizmus finanszírozása céljára való felhasználásának megelőzéséről**

(COM(2013) 45 final – 2013/025 (COD)),

**valamint javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a pénzáttalásokat kísérő adatokról**

(COM(2013) 44 final – 2013/0024 (COD))

(2013/C 271/05)

Előadó: **Christophe ZEEB**

2013. február 27–28-án az Európai Unió Tanácsa, illetve 2013. március 12-én az Európai Parlament úgy határozott, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés 114. és 304. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

*Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre a pénzügyi rendszereknek a pénzmosás, valamint a terrorizmus finanszírozása céljára való felhasználásának megelőzéséről*

COM(2013) 45 final – 2013/0025 (COD),

valamint

*Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a pénzáttalásokat kísérő adatokról*

COM(2013) 44 final – 2013/0024 (COD)

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Gazdasági és monetáris unió, gazdasági és társadalmi kohézió” szekció 2013. április 24-én elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2013. május 22–23-án tartott, 490. plenáris ülésén (a május 23-i ülésnapon) 145 szavazattal, 4 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

## 1. Következtetések és ajánlások

1.1 Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság (a továbbiakban: EGSZB) üdvözli az Európai Bizottság javaslatait, amelyek célja, hogy a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem és azok megelőzése terén alkalmazott nemzetközi standardokban bekövetkező változások fényében kiigazítsák az uniós szabályozási keretet. A pénzügyi rendszerrel és a belső piac kínálta lehetőségekkel visszaélő bűnözők tulajdonképpen alapjaiban rendítik meg társadalmainkat. Az EGSZB véleménye szerint elengedhetetlen, hogy az Európai Unió és tagállamai a pénzügyi tranzakciók integritásának és átláthatóságának megerősítését célzó, hatékony eszközökkel rendelkezzenek. E tekintetben az Európai Bizottság javaslatai bizonyosan jó irányt képviselnek.

1.2 Az EGSZB üdvözli továbbá az egyrészt a tisztségeik miatt nagyobb korrupciós kockázatot képviselő politikai közszereplők, másrészt a társaságok tényleges tulajdonosai kapcsán a kötelezett jogalanyok számára előírt ügyfél-átvilágítási követelmények pontosításait, amelyeknek köszönhetően növekszik az

átláthatóság a színpalak mögött tevékenykedő (adott esetben jogi személyiség mögé rejtőző) természetes személyeket illetően. Az EGSZB egyetért azzal is, hogy a kötelezettek köre a szerencsejáték-szervezőkre is kiterjed, hiszen ez az ágazat pénzmosás céljára felhasználható.

1.3 Az EGSZB üdvözli az Európai Bizottság arra irányuló törekvését, hogy az Európai Unió vezető szerepet vállaljon a pénzmosás és a terrorizmus elleni világszintű küzdelemben. Úgy véli, hogy csak az összes érdekelt fél együttes erőfeszítése garantálhatja az új uniós szabályozási keret eredményességét és azt, hogy az Európai Unió jó példával járhatson elől a pénzmosás elleni küzdelem terén. Az EGSZB üdvözli, hogy a javaslat egyértelműsítő intézkedéseket tartalmaz, arányosságot garantálva a kkv-k tekintetében. Az EGSZB ésszerűnek tartja, hogy a „kisméretű jogalanyokat” közvetítő szervezetek, például szakmai kamarák, szövetségek és egyesületek segítségével műszaki és szakmai támogatásban részesítsék, hogy eleget tehesenek a javaslatban foglalt kötelezettségeknek.

1.4 Az EGSZB örömmel látja, hogy az Európai Bizottság felvállalta két eleve nehezen összeegyeztethetőnek tűnő problémakör, nevezetesen a személyes adatok védelme és a pénzmosás elleni küzdelem közötti egyensúly kialakításának kényes feladatát. A kötelezett jogalanyok széles köre által végzett információgyűjtés és -elemzés – amely többek között személyes adatokra is kiterjed – célja kizárólag a bűnözői tevékenység felderítése. A kötelezett jogalanyoknak ezért a nemzeti hatóságok bűnözés elleni küzdelmének kiemelt segítése során ügyelniük kell ügyfeleik magánéletének – lehetőség szerinti – tiszteletben tartására.

1.5 Az EGSZB támogatja a pénzügyi szolgáltatások ágazatában alkalmazandó szankciók európai szintű harmonizációjára irányuló javaslatot. A bűnmegelőzésnek a lehető leghatékonyabban kell működnie, és a kötelezett jogalanyokkal szemben a pénzmosás tárgyát képező összegek tekintetében visszatartó erejű és arányos szankciókat kell alkalmazni. Az EGSZB ezért felkéri az Európai Bizottságot és a tagállamokat annak garantálására, hogy a közigazgatási szankciókat és büntetéseket következetesen és helyesen alkalmazzák.

## 2. Háttér

2.1 A pénzmosás, valamint a terrorizmusnak és a tömegpusztító fegyverek terjesztésének a finanszírozása veszélyezteti a globális biztonságot és a pénzügyi rendszer integritását. A Pénzügyi Akció Munkacsoport (Financial Action Task Force, a továbbiakban: FATF) nevű szervezet felelős a pénzmosás, valamint a terrorizmusnak és – újabban – a tömegpusztító fegyverek terjesztésének a finanszírozása elleni küzdelmet és ezek megelőzését célzó nemzetközi szintű intézkedések (úgynevezett ajánlások) kidolgozásáért.

2.2 A FATF közel három éven keresztül dolgozott ajánlásaiban felülvizsgálatán a megelőző intézkedések megerősítése és a pénzügyi rendszer védelmének javítása érdekében, még erőteljesebb eszközökkel támogatva a kormányokat a súlyos bűncselekmények szankcionálásában. A FATF ily módon 2012 februárjában új ajánlásokat fogadott el<sup>(1)</sup>.

2.3 A FATF új ajánlásai lényegében a következő módosításokat vezetik be:

2.3.1 Az ajánlások tovább pontosítják a kockázatalapú megközelítés fogalmát, amelyet az országoknak és a kötelezett jogalanyoknak alkalmazniuk kell a pénzmosással és a terrorizmus finanszírozásával összefüggésben felmerülő kockázatok jobb megértése és átvilágítási rendszereik kiigazítása érdekében, hogy az azonosított kockázatok jellegének függvényében megfelelően oszthassák el forrásaikat.

2.3.2 Az ajánlások a kötelezett jogalanyok kötelezettségeinek jellegével kapcsolatban is megfogalmazzák a szükséges pontosításokat. Pontosítják egyrészt a társaságok tényleges tulajdonosainak és az elektronikus átutalások kedvezményezettjeinek

személyazonosságával kapcsolatos átláthatóságra, másrészt a tisztségeik miatt nagyobb korrupciós kockázatot képviselő politikai közszereplők azonosítására irányuló kötelezettségek hatályát.

2.3.3 Az ajánlások hatékonyabb eszközöket biztosítanak a bűnüldözésért felelős hatóságok és a pénzügyi hírszerző egységek nyomozásaihoz, és megerősítik az e szereplők által a nyomozás, az ellenőrzés és a súlyos bűncselekmények felderítése kapcsán folytatott információcserét.

2.4 A FATF 2014-ben új kölcsönös értékelési ciklust indít tagjai körében, és különös figyelmet fordít majd az új ajánlások végrehajtásának eredményességére.

## 3. Az Európai Bizottság javaslata

3.1 Az uniós szabályozási keret naprakésszé tételi folyamatának részét képező, egyrészt a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelemről szóló negyedik irányelvre, másrészt a pénzáttalalásokat kísérő adatokról szóló második rendeletre vonatkozó javaslatok célja a FATF-ajánlások módosításainak átvétele.

3.2 Az ajánlások a következő lényeges módosításokat vezetik be az uniós szabályozási keretbe:

3.2.1 A kötelezett jogalanyok jegyzékébe bekerülnek egyrészt a legalább 7 500 euró<sup>(2)</sup> összegű alkalmi készpénzes ügyletet teljesítő kereskedők az adott ügylet időpontjától kezdődően, valamint a szerencsejáték-szervezők és a bérbeadással foglalkozó ügynökök.

3.2.2 Minden pénzügyi bűncselekmény egyben kifejezetten a pénzmosás tilalma megsértésének is minősül.

3.2.3 Az irányelvjavaslat pontosítja, hogy a kockázatalapú megközelítést mind szupranacionális és nemzeti szinten, mind az egyes kötelezett jogalanyok szintjén a figyelembe veendő tényezők minimális listájával, illetve az európai felüyleti hatóságok által kidolgozandó iránymutatással alátámasztott átvilágítási fokozatok függvényében kell alkalmazni.

3.2.4 A javaslat felszólítja az európai felüyleti hatóságokat (az EBH-t, az EBFH-t és az EÉPH-t) arra, hogy vegyenek részt a pénzmosással és a terrorizmus finanszírozásával összefüggő kockázatok uniós szintű elemzésében, és adjanak ki a tagállamoknak és a pénzügyi intézményeknek szóló szabályozási technikai standardokat.

<sup>(1)</sup> [www.fatf-gafi.org](http://www.fatf-gafi.org)

<sup>(2)</sup> A küszöb jelenleg 15 000 euró.

3.2.5 A kötelezett jogalanyoknak tájékozódniuk kell a tényleges tulajdonosokról, és a nemzeti szintű vagy nemzetközi szervezeteknél dolgozó politikai közszereplőket különösen nagy kockázatú ügyfélkategóriaként kell számon tartaniuk.

3.2.6 Létre kell hozni az irányelv alapvető előírásainak a kötelezett jogalanyok általi rendszeres megsértése esetén alkalmazandó közigazgatási szankciók jegyzékét.

3.3 A javasolt módosítások többek között egy független könyvvizsgáló társaság által a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelemről szóló harmadik irányelv alkalmazásáról készített tanulmányon<sup>(3)</sup> és az Európai Bizottsággal a nyilvános konzultáció során megosztott álláspontokon alapulnak.

3.4 Az irányelvjavaslat és a rendeletjavaslat a meglévő, hatályon kívül helyezendő irányelv, illetve rendelet helyébe lép.

#### 4. Általános megjegyzések

4.1 Az EGSZB egyetért azzal, hogy a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelemről szóló, meglévő uniós szabályozási keretet a nemzetközi szinten bevezetett változásokra tekintettel ki kell igazítani. Az EGSZB tudatában van annak, hogy a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása mint jelenség az összes gazdasági ágazatot érinti, és hogy folyamatosan kiemelt figyelmet kell fordítani a pénzügyi rendszer bűncselekmények céljára való felhasználásának megelőzését célzó szabályozási keret eredményességére.

4.2 Az EGSZB üdvözli az Európai Bizottság arra irányuló törekvését, hogy az Európai Unió vezető szerepet vállaljon a pénzmosás és a terrorizmus elleni küzdelemben. Megismétli egy korábbi véleményében már kifejtett álláspontját, amely szerint „üdvözli a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozásának megelőzését célzó szabályok továbbfejlődését, amely az Európai Unió szimbólumaként a feddhetetlenség és a viselkedésmód legmagasabb normáit biztosítja a köz- és magánszféra magatartási viszonyaiban. Az irányelv praktikus lépést jelent a pénzügyek kezelésében, ugyanakkor az Európai Unió erősítésének egyik eszköze”<sup>(4)</sup>.

4.3 Az EGSZB becslései szerint azon küszöb 15 000 euróról 7 500 euróra történő leszállítása, amelyen felül az árukkal kereskedő személyeknek végre kell hajtaniuk az irányelvjavaslatban foglalt kötelezettségeket, az első lépést jelenti a nem készpénzes tranzakciók terjesztése irányában. Az EGSZB már egy korábbi véleményében<sup>(5)</sup> rámutatott, hogy a készpénz a feketegazdaság

számára kedvező tényezőnek tekinthető, és hogy a nem készpénzes tranzakciók pénzügyi és gazdasági szempontból átláthatóbbak, a társadalom egésze számára kevésbé költségesek, továbbá praktikusak, biztonságosak és innovatívak.

#### 4.4 A „kisméretű jogalanyok” támogatása

4.4.1 Az EGSZB üdvözli azt, hogy a pénzmosással és a terrorizmus elleni küzdelemmel összefüggő kötelezettségeket a bérbeadással foglalkozó ügynökökre és szerencsejáték-szervezőkre is alkalmaznák, noha e szereplőkre a FATF-ajánlások hatálya nem terjed ki.

4.4.2 Az EGSZB üdvözli, hogy a javaslat egyértelműsítő intézkedéseket tartalmaz, arányosságot garantálva a kkv-k tekintetében. Annak biztosítása érdekében, hogy a kisméretű jogalanyok is eleget tudjanak tenni az irányelvjavaslatban szereplő kötelezettségeknek, az EGSZB egyes közvetítő szervek – például a szakmai kamarák, a „kisméretű jogalanyok” nemzeti szintű képviselőit ellátó szövetségek vagy egyesületek – bevonását és iránymutatási, támogatási és közvetítési jogkörrel történő felruházását javasolja. Rendkívül fontos a „kisméretű jogalanyok” támogatása, hogy azok ne válhassanak a pénzmosók elsődleges céltáblájává.

#### 4.5 Az azonosításra vonatkozó követelményeknek a digitális korszakkal való összeegyeztetése

4.5.1 A személyek kötelező azonosítását fizikai jelenlétükben kell elvégezni. Ennek hiányában a kötelezett jogalanyoknak a távoli tranzakciókkal összefüggő kockázatok miatt fokozott átvilágítási intézkedéseket kell alkalmazniuk. Az EGSZB megkérdőjelezi, hogy az ilyen szintű követelmények összhangban vannak-e társadalmunknak a „tiszta digitális” irányba történő elmozdulásával.

4.5.2 Az EGSZB arra kéri az Európai Bizottságot, hogy mérlegelje olyan intézkedések alkalmazását, amelyek lehetővé teszik az ügyfelek azonosításával kapcsolatos kötelezettségek összeegyeztetését az egyre gyakoribb elektronikus fizetéssel és kommunikációval.

#### 4.6 A személyes adatok védelme és a pénzmosás elleni küzdelem közötti egyensúly

4.6.1 Az EGSZB kiemeli annak fontosságát, hogy a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem során összeegyeztessék egyfelől a személyes adatok védelméhez fűződő érdekeket, másfelől a pénzügyi rendszer integritásának megőrzését.

<sup>(3)</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/company/docs/financial-crime/20110124\\_study\\_amld\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/financial-crime/20110124_study_amld_en.pdf)

<sup>(4)</sup> HL C 267., 2005.10.27., 30–35. o.

<sup>(5)</sup> HL C 351., 2012.11.15., 52. o.

4.6.2 Amennyiben a pénzmosság és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem információk (többek között személyes adatok) gyűjtésén és elemzésén alapul, amit kötelezett jogalanyok széles köre végez, akkor az EGSZB szerint a javaslatoknak jórészt teljesíteniük kell a tagállamok és a kötelezett jogalanyok tekintetében egyaránt megfogalmazott követelményeket, hogy jobb egyensúlyt lehessen biztosítani e két eleve nehezen összeegyeztethető problémakör között.

4.6.3 Az irányelvjavaslat 39. cikkében előírt azon kötelezettség kapcsán, amelynek értelmében az üzleti kapcsolat megszüntését követő öt, illetve tíz év elteltével meg kell semmisíteni a megszerzett dokumentumokat és információkat, az EGSZB sürgeti a tagállamokat annak biztosítására, hogy jogszabályaik kezeljék azokat a helyzeteket (például a bűncselekmény kapcsán folytatott nyomozás, a csőd, vagy a jogutódlás esetét), amelyekre ennek a kötelezettségnek a közérdek sérelmének megelőzése érdekében nem kellene vonatkoznia.

4.6.4 Az EGSZB azt javasolja, hogy az irányelv kifejezetten írjon elő szigorú titoktartási kötelezettséget a gyanús műveleteket bejelentő személyek személyazonosságára vonatkozóan, kivéve ha az érintett személyek hozzájárulnak személyazonosságuk nyilvánosságra hozatalához, vagy ha büntetőeljárás során a nyilvánosságra hozatal elkerülhetetlen a tisztességes bírósági eljárás garantálásához.

#### 4.7 Az európai felügyeleti hatóságok fellépési legitimitásának megerősítése

4.7.1 Az EGSZB rámutat arra, hogy az európai felügyeleti hatóságok részt fognak venni a pénzmossággal és a terrorizmus finanszírozásával összefüggő kockázatok uniós szintű elemzésében, és iránymutatásokat és szabályozási standardokat adhatnak ki a tagállamok és a pénzügyi intézmények számára. Noha az EGSZB hangsúlyozza a pénzmosság és a terrorizmus finanszírozása elleni uniós küzdelem terén az európai felügyeleti hatóságokkal folytatandó egyeztetés és együttműködés fontosságát, megjegyzi, hogy e hatóságok korlátozott képviseleti és szabályozási hatáskörrel rendelkeznek a pénzügyi ágazat tekintetében. Emellett számos kötelezett jogalany nem a pénzügyi ágazatban tevékenykedik, így nem rendelkeznek uniós szintű képviselettel. Az EGSZB javasolja továbbá, hogy az Európai Bizottság vegyen részt az uniós szintű kockázatelemzésben, valamint a pénzmosság és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelemmel összefüggő kötelezettségek hatálya alá tartozó, nem pénzügyi tevékenységet folytató jogalanyoknak szóló iránymutatások kidolgozásában.

4.7.2 Az EGSZB meggyőződése szerint feltétlenül szükség van uniós szintű harmonizált ajánlások és értelmező aktusok közzétételére annak biztosítása érdekében, hogy a tagállamokban egységesebben alkalmazzák a pénzmosság és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelemre vonatkozó szabályokat.

#### 4.8 Közigazgatási szankciók

4.8.1 A jogszabályjavaslatok egy sor közigazgatási szankciót határoznak meg a pénzügyi szolgáltatások ágazatában a szankciórendszerek megerősítéséről szóló, 2010. december 8-i

európai bizottsági közlemény szellemében, amelyet az EGSZB véleményezett<sup>(6)</sup>, és amely az Európai Bizottság más közelmúltbeli javaslataiban<sup>(7)</sup> szintén tükröződik.

4.8.2 Az EGSZB ösztönzi a pénzügyi ágazatban alkalmazandó szankciók uniós szintű harmonizációját. Szembe kell nézni azzal a ténnyel, hogy a bűnüldözés nem képes gátat szabni a bűnözői tevékenységnek. Ezért elengedhetetlen, hogy a bűnmegelőzés és a lehető leghatékonyabban működjön, és hogy a pénzmosság és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelemmel kapcsolatos kötelezettségeiket nem teljesítő jogalanyokkal szemben a pénzmosság tárgyát képező összegek tekintetében visszatartó erejű és arányos szankciókat lehessen alkalmazni.

4.8.3 Az EGSZB mindamellett fenntartásainak ad hangot a tervezett szankciók pusztán „közigazgatási” jellege tekintetében, és attól tart, hogy a javasolt közigazgatási szankciók szigorúsága esetleg vitatható lesz a jogi normák hierarchiája és a büntetőjogi szankciók arányossága tekintetében. Noha a tervezett közigazgatási szankciók valóban visszatartó erejűek és összhangban vannak az európai harmonizáció célkitűzésével, a pénzmosság bűncselekményének tervezett büntetőjogi szankciói országonként különbözőek. Az EGSZB felszólítja az Európai Bizottságot és a tagállamokat annak biztosítására, hogy következetesen és helyesen alkalmazzák a kötelezett jogalanyokra a pénzmosság és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelemmel kapcsolatos kötelezettségek elmulasztása miatt kiszabandó szankciókat és a pénzmosságért kiszabható büntetéseket.

4.8.4 Az EGSZB attól tart, hogy esetleg megkérdőjelezhető lehet a közigazgatási szankcióknak az emberi jogok európai egyezménye 6. cikkének (1) bekezdésével és 7. cikkével való összhangja, ami azzal a kockázattal járna, hogy egyes közigazgatási szankciókat kizárólag független bíróság által tisztességes eljárás eredményeképpen kimondható büntetéssé minősítenének át – márpedig az illetékes közigazgatási hatóságok nem felelnének meg ennek a kritériumnak. Az EGSZB ezért arra kéri az Európai Bizottságot, hogy keressen megfelelő jogi megoldásokat annak biztosítására, hogy a javasolt szankciórendszer semmiképpen se legyen vitatható.

4.8.5 Az EGSZB szerint a közigazgatási intézkedések és szankciók alkalmazására vonatkozó elvalapú minimális szabályrendszernek a javaslat szerinti bevezetése olyan megközelítést tükröz, amely fokozza az EU-nak, mint egésznek a reagálási képességét.

## 5. Részletes megjegyzések

5.1 Az EGSZB azt ajánlja, hogy a terrorizmus finanszírozása tekintetében az irányelvjavaslat 1. cikkének (4) bekezdésében foglalt fogalom meghatározás oly módon bővüljön, hogy az a FATF 5. ajánlásával összhangban a célzott szabálysértéseken túlmenően „minden egyéb cselekményre” is kiterjedjen.

<sup>(6)</sup> HL C 248., 2011.8.25., 108. o.

<sup>(7)</sup> COM(2011) 651 final, COM(2011) 656 final, COM(2011) 683 final.

5.2 Az EGSZB rámutat arra, hogy az irányelvjavaslat mellékletei tartalmazzák azon tényezők és kockázati elemek jegyzékét, amelyeket a kötelezett jogalanyoknak a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelemmel kapcsolatos kötelezettségeik keretében ellenőrizniük kell. Az EGSZB mindenesetre úgy véli, hogy a mellékletekben foglalt listák nem teljes körűek, és a kötelezett jogalanyoknak a kockázatalapú megközelítéssel összhangban egyéb olyan tényezőket is figyelembe kellene venniük, amelyek szorosan kapcsolódnak a tagállamokhoz és az általuk végrehajtott tranzakciók eltérő körülményeihez.

5.3 Az EGSZB úgy véli, hogy a kalózprobléma megoldásának kulcsa a pénzmozgások feltérképezésében és leállításában rejlik. Az EU-n belül létre kellene hozni a kalóztevékenységből származó pénzek illegális eredetének elfedésében részt vevő pénzügyi intézmények feketelistáját. A válságdíjak nyomon követésében a Világbank, az Interpol és az Europol is segítségünkre lehet. Fontos, hogy az ilyen válságdíjakat kövessék nyomon, és kobozzák el, hogy a kalóztevékenység többé ne legyen vonzó üzletág <sup>(8)</sup>.

Kelt Brüsszelben, 2013. május 23-án.

*az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság  
elnöke*

Henri MALOSSE

---

<sup>(8)</sup> HL C 76., 2013.3.14., 15. o.