



Brüsszel, 2017.6.26.
COM(2017) 340 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK
a határokon átnyúló tevékenységekhez kapcsolódó és a belső piacot érintő pénzmosási és
terrorizmusfinanszírozási kockázatokról

{SWD(2017) 241 final}

1. BEVEZETÉS

A pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása számottevő és folyamatosan változó problémát jelent, amelyre uniós szinten kell megoldást találni. A közelmúltbeli terrormerényletek és az egymást követő pénzügyi botrányok határozottabb fellépést tesznek szükségessé ezen a területen.

A belső piac összefüggésrendszerében a pénzügyi mozgások jellegüknél fogva egységesített, határokon átnyúló folyamatok. A pénz, ha nem is azonnal, de nagyon gyorsan mozgatható egyik tagállamból a másikba, így bűnözők és terroristák a hatóságok számára észrevétlenül továbbíthatnak pénzeszközöket országok között.

E határokon átnyúló jelenségek kezelése érdekében a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem uniós keretrendszere közös szabályokat határozott meg a pénzügyi intézmények és más gazdasági szereplők ellenőrzésére és beszámolási kötelezettségeire vonatkozóan, és szilárd kereteket teremtett az uniós pénzügyi információs egységek számára a gyanús ügyletek vizsgálatához és az együttműködéshez. Jelentős és folyamatos fejlődés tapasztalható ezen a téren, ugyanakkor újult lendületre és további intézkedésekre van szükség a még fennálló esetleges hiányosságok orvoslása érdekében, hogy eredményesen lehessen fellépni a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása ellen.

Ez az Európai Unióban nemzetek feletti szinten készült első jelentés a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás belső piacot érintő és határon átnyúló tevékenységekhez kapcsolódó kockázatainak szupranacionális értékeléséről (a továbbiakban: szupranacionális kockázatértékelés). Elemzi, milyen pénzmosási és terrorizmusfinanszírozási kockázatot merülhetnek fel az Európai Unióban, és javaslatot fogalmaz meg a kockázatkezelés iránti átfogó megközelítésre.

A pénzügyi rendszerek pénzmosás vagy terrorizmusfinanszírozás céljára való felhasználásának megelőzéséről szóló (EU) 2015/849 irányelv (a továbbiakban: a negyedik pénzmosási irányelv)¹ 6. cikke értelmében az Európai Bizottságnak 2017. június 26-ig jelentést kell készítenie, amelyben feltárja, elemzi és értékeli a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás uniós szintű kockázatait. Ez a szupranacionális kockázatértékelésről készült jelentés egyúttal az európai biztonsági stratégia² és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem fokozásáról szóló cselekvési terv³ részeként leszállítandó anyagok egyike.

A pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás kockázatainak tisztázása és elemzése elengedhetetlen a hatékony és megfelelő szakpolitikai válaszintézkedések kidolgozásához. A kockázatértékelés a belső piac szempontjából különösen fontos, mivel a pénzügyi mozgások jellegüknél fogva egységesített, határokon átnyúló folyamatok.

A szupranacionális kockázatértékelés előre meghatározott módszertan⁴ alapján módszeres elemzést nyújt a bűnözők által használt elkövetési módokkal összefüggő pénzmosási és terrorizmusfinanszírozási kockázatokról. Nem az a cél, hogy egy

¹ Az irányelv nemzeti jogba való átültetésének határideje 2017. június 26.

² COM(2015) 185 final, 2015.4.28.

³ COM(2016) 50 final, 2016.2.2.

⁴ A módszertan részletes leírása az SWD(2017) 241 bizottsági szolgálati munkadokumentumban található.

egész ágazat felett ítélezzünk, hanem hogy feltárjuk azokat a körülményeket, amelyek fennállása esetén pénzmosás vagy terrorizmusfinanszírozás céljából vissza lehet élni az ágazatban kínált termékekkel és szolgáltatásokkal. A szupranacionális kockázatértékelés a 2005/60/EK irányelv (a harmadik pénzmosási irányelv) alapján készült, mivel ez a jogszabály volt hatályos az elemzés időpontjában. Az értékelés kitér azokra a területekre is, ahol az uniós keret akkor még nem volt annyira összehangolt vagy teljes, mint a harmadik pénzmosási irányelv későbbi módosításainak hatálybalépése után.

A szupranacionális kockázatértékelés az uniós szinten feltárt sebezhető pontokra összpontosít a jogi keret és az eredményes jogalkalmazás szempontjából egyaránt. Nem érinti azokat a kockázatcsökkentő intézkedéseket, amelyeket egyes tagállamok a náluk felmerülő pénzmosási és terrorizmusfinanszírozási kockázatok ellen alkalmaznak vagy esetlegesen a későbbiekben vezetnek be. Előfordulhat tehát, hogy ezek a tagállamok az alábbiakban megfogalmazott ajánlások némelyikét már végrehajtják, illetve az uniós szinten rögzített minimumszabályoknál szigorúbb rendelkezéseket fogadtak el. Az e jelentésben megjelölt, sebezhetőségek orvoslását célzó intézkedések értékelését ezért kiindulási alapnak kell tekinteni, amely a már bevezetett tagállami intézkedésektől függően kiigazítható.

A negyedik pénzmosási irányelv 6. cikke szerint, amennyiben a tagállamok úgy döntenek, hogy valamelyik megfogalmazott ajánlást nem alkalmazzák a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni nemzeti rendszereik keretében, erről értesítik a Bizottságot, és döntésüket indokolják (a „betartás vagy indoklás” elve alapján).

Ez a jelentés bemutatja a főbb kockázatokat, amelyek különféle ágazatokban a belső piacot fenyegetik, valamint a horizontális sebezhetőségeket, amelyek kihatással lehetnek ezekre az ágazatokra. Mindezek alapján a jelentés ismerteti a kockázatok csökkentése érdekében uniós és tagállami szinten végrehajtandó intézkedéseket, és több ajánlást is megfogalmaz a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemben részt vevők számára.

Az Európai Bizottság ugyan tisztában van az egyes, kiemelt kockázatot jelentő harmadik országokból eredő veszélyekkel, az első szupranacionális kockázatértékelés azonban a földrajzi alapú kockázatelemzésre nem terjedt ki. Ennek oka, hogy az e jogrendszerekből eredő kockázatok elemzése jelenleg külön folyamat keretében zajlik oly módon, hogy a Bizottság felhatalmazáson alapuló jogi aktusokban állapítja meg, melyek azok a harmadik országok, ahol a jogrendszer stratégiai hiányosságai a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás miatt jelentős veszéllyel fenyegetik az uniós pénzügyi rendszert⁵.

2. A SZUPRANACIONÁLIS KOCKÁZATÉRTÉKELÉS EREDMÉNYEI

A Bizottság összesen negyven termékről és szolgáltatásról állapította meg, hogy sebezhető lehet a belső piacot érintő pénzmosási és terrorizmusfinanszírozási kockázatokkal szemben. Ezek a termékek és szolgáltatások tizenegy szakmai ágazatból

⁵ A Bizottság (EU) 2016/1675 felhatalmazáson alapuló rendelete (2016. július 14.) az (EU) 2015/849 európai parlamenti és tanácsi irányelvnek a stratégiai hiányosságokkal rendelkező, kiemelt kockázatot jelentő harmadik országok megállapítása tekintetében történő kiegészítéséről. Emellett folyamatban van a jó adóügyi kormányzás követelményeit nem teljesítő harmadik országok azonosítását és kezelését célzó uniós listázási eljárás is (COM(2016) 24 final).

származnak, köztük a negyedik pénzmósi irányelvben meghatározottak mellett olyan szektorokból, amelyekre az irányelv hatálya ugyan nem terjed ki, a szupranacionális kockázatértékelés szempontjából azonban lényegesenek⁶. A Bizottság ennek alapján be tudta azonosítani a belső piac legnagyobb kockázatnak kitett területeit, ahol a legelterjedtebb bűnözői eszközök használatosak. A szupranacionális kockázatértékelés mindenképp az egyes érintett ágazatokkal összefüggő kockázatokra összpontosít. Ugyanakkor az e kockázatok kezelésére ajánlott intézkedések értékelése során a Bizottság a bűnözők körében legelterjedtebb eszközöket is megvizsgálta.

2.1. A belső piacot fenyegető főbb kockázatok a szupranacionális kockázatértékelés által érintett ágazatokban⁷

2.1.1. A pénzügyi szektor

A pénzügyi szektor 1991 óta tartozik az Európai Unió pénzmósi és terrorizmusfinanszírozás elleni keretének hatálya alá, az ágazati szereplők pedig a jelek szerint kellőképp tisztában vannak a szektort érintő kockázatokkal. A terroristák és a bűnözők ugyan még mindig próbálják felhasználni a pénzügyi szektort a tevékenységeikhez, de a bevezetett kockázatsökkentő intézkedéseknek köszönhetően már mérséklődött a pénzügyi szektort fenyegető pénzmósi és terrorizmusfinanszírozási kockázatok jelentősége.

A pénzmósi azonban továbbra számottevő kockázatot jelent a pénzügyi szektor bizonyos szegmenseiben, így a **magánbanki szolgáltatások és az intézményi befektetés terén** (az utóbbi esetben különösen közvetítőkön keresztül). Ennek oka, hogy ezek a szegmensek fokozottan érzékenyek a termék- és ügyfélkockázatokra, a pénzügyi szektorban versenyképesszer tapasztalható, a felügyeletek pedig korlátozott ismeretekkel rendelkeznek a pénzmósi és terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatosan a saját működésüket érintő kockázatokról. **A letéti szolgáltatások** szintén jelentős mértékben ki vannak téve a pénzmósi kockázatainak, mivel a kötelezett szolgáltatók ellenőrzési kapacitása korlátozott, ráadásul nem szabályozott tároló létesítmények (például vámszabad területek) is működnek.

Az elektronikuspénz- és a pénztovábbítási (vagyis készpénzátutalási) szolgáltatásokat⁸ jelentős, sőt, különösen jelentős mértékben érintik a pénzmósi és terrorizmusfinanszírozási kockázatok: előbbieket a harmadik pénzmósi irányelv szerinti, névtelenséget biztosító sajátosságaik, utóbbiakat pedig a kötelezett szolgáltatók ellenőrzési kapacitásainak egyenlőtlen eloszlása miatt. **A pénzváltó irodák és a készpénzátutalások** esetében megkérdőjelezhető, hogy a pénzmósi és a terrorizmusfinanszírozás elleni szabályokat kizárólag a 15 000 eurónál nagyobb összegű

⁶ Az őket érintő kockázatok a készpénzhasználathoz, a virtuális fizetőeszközökhöz, a közösségi finanszírozáshoz, a nem-életbiztosításhoz és a nonprofit szervezetekhez, valamint a hawalákat működtető és más hasonló, nem hivatalos értéktovábbítási szolgáltatásokat nyújtó szolgáltatókhoz kapcsolódnak.

⁷ A jelentést kísérő bizottsági szolgálati munkadokumentum részletes elemzést nyújt arról, hogy az egyes ágazatok adott termékek vagy szolgáltatások nyújtása esetén mennyire vannak kitéve a pénzmósi és a terrorizmusfinanszírozással összefüggő fenyegetéseknek és sebezhetőségeknek.

⁸ Az (EU) 2015/2366 irányelv 4. cikkének (22) bekezdése a következőképp határozza meg a „készpénzátutalás” fogalmát: olyan pénzforgalmi szolgáltatás, amelynél a fizető fél és a kedvezményezett nevére szóló fizetési számla nyitása nélkül a fizető féltől pénz átvételére kerül sor, kizárólagosan abból a célból, hogy egy annak megfelelő pénzüsszeg egy kedvezményezett számára, vagy egy másik, a kedvezményezett nevében eljáró pénzforgalmi szolgáltató részére továbbításra kerüljön, és/vagy amelynél ennek a pénznek a kedvezményezett nevében történő átvételére és a kedvezményezett rendelkezésére bocsátására kerül sor.

alkalmi ügyeltekre kell alkalmazni, mivel a bűnözők idővel átállhatnak ennél kisebb összegű átutalásokra. Ez különösen azért problémás, mivel nincs közös fogalom meghatározás az összetartozó vagy tartós jellegű műveletekre.

A jelek szerint az olyan új keletű termékek, mint a **közösségi finanszírozási platformok és a virtuális fizetőeszközök** szintén jelentős pénzmosási és terrorizmusfinanszírozási kockázatoknak vannak kitéve. Egyes tagállamok úgy döntöttek, hogy nemzeti jogukban szabályozzák ezeket a termékeket, mindazonáltal a harmadik pénzmosási irányelv szerinti uniós jogi keret összességében véve továbbra sem megfelelő. A **pénzügyi technológia**⁹ a pénzügyi termékeket gyorsabbá, biztonságosabbá és hatékonyabbá tevő új technológiai megoldások bevezetésére szolgál, ugyanakkor a bűnözők előtt is új lehetőségeket nyithat meg. A folyamatos technológiai fejlődés követése érdekében további elemzésre lesz szükség, hogy fel lehessen tárni e gyorsan fejlődő szektor termékeinek kockázatait, és ki lehessen használni az új technológiák kínálta lehetőségeket a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni erőfeszítések hatékonyabbá tételére.

Végül pedig az értékelés kimutatta, hogy a terrorizmussal kapcsolatos közelmúltbeli ügyek visszatérő eleme a **fogyasztói hitelek és a kisösszegű kölcsönök** csalárd módon történő igénybevétele. Az ilyen jellegű termékek vonatkozásában a tagállamok nem ismerik kellőképpen, és emiatt ezért eltérően alkalmazzák a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni követelményeket.

2.1.2. A szerencsejáték-ágazat

A harmadik pénzmosási irányelv értelmében a szerencsejáték-ágazatra nem terjednek ki a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni követelmények. Ez alól mindössze a kaszinók képeznek kivételt. A negyedik pénzmosási irányelv szerint minden szerencsejáték-szolgáltató kötelezett szolgáltatónak minősül. A tagállamok azonban dönthetnek az teljes vagy részleges mentességet biztosíthatnak bizonyos szerencsejáték-szolgáltatásokat nyújtó szolgáltatóknak abban az esetben, ha az adott szolgáltatások bizonyítottan alacsony kockázatot jelentenek. A tagállamoknak ehhez érdemes figyelembe venniük a szupranacionális kockázatértékelés vonatkozó megállapításait.

Bizonyos szerencsejáték-termékeket jelenleg jelentősen érintenek a pénzmosás kockázatai. A **hagyományos fogadás** és a **póker** esetében ez különösen arra vezethető vissza, hogy nem működnek kellő hatékonysággal az ellenőrzések. Ennek oka egyrészt, hogy e tevékenységek során – azok természeténél fogva – nagy mennyiségű, gyors és névtelen készpénzalapú vagy személyközi jellegű ügylet megy végbe megfelelő felügyelet nélkül. Az **online szerencsejáték** esetében tapasztalható jelentős kockázati kitétség a nagy mennyiségű ügyletből, illetve pénzmozgásból, valamint a személyesség hiányából fakad. Az online szerencsejáték ugyan lehetővé teszi névtelen fizetési módok használatát, egyúttal azonban lényeges kockázatsökkentő funkcióval is rendelkezik az ügyletek nyomon követése formájában. A **lottókat és a játékgépeket** (kaszinókon kívül) mérsékelten érintik a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás kockázatai. A lottók esetében kialakultak bizonyos fokú ellenőrzések, különösen a jelentős összegű nyereményekhez kapcsolódó kockázatok kezelése érdekében. A **kaszinókat** ugyan eleve

⁹ A „pénzügyi technológia” a technológiaalapú és technológiával támogatott pénzügyi szolgáltatások gyűjtőneve. Ez a technológia lehetőséget kínál a pénzügyi szolgáltatások igénybevételének megkönnyítésére és a pénzügyi rendszer hatékonyabbá tételére. A „szabályozási technológia” olyan új technológiákat foglal magában, amelyek átvételével megkönnyíthető a szabályozási követelmények teljesítése.

jelentős kockázati kitettség jellemzi, azonban 2005 óta rájuk is kiterjed a pénzmosás és terrorizmusfinanszírozás elleni keret, ennek hatására pedig csökkentek az őket érintő pénzmosási és terrorizmusfinanszírozási kockázatok. A **hagyományos bingó** esetében csekély a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás kockázata, mivel a tét és a nyereség is viszonylag kis összegű.

2.1.3. *Megjelölt nem pénzügyi vállalkozások és szakmák*

A nem pénzügyi ágazatok pénzmosási és terrorizmusfinanszírozási kockázatoknak való kitettsége összességében véve jelentősnek, sőt, különösen jelentősnek tekinthető. Ebben a szektorban a legnagyobb gyengeséget az ügyfél **tényleges tulajdonosának** azonosítása jelenti, különösen **a vagyongazdálkodók és társasági szolgáltatók, az adótanácsadók, a könyvvizsgálók, a külső könyvelők, a közjegyzők és más független jogi hivatások képviselői** esetében. Az elemzés kimutatta, hogy üzleti kapcsolat létesítésekor a felek néha nincsenek kellőképpen tisztában a „tényleges tulajdonos” fogalmával, vagy nem győződnek meg minden kétséget kizáróan annak kilétéről.

A pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni szabályok végrehajtása különösen a titoktartási kötelezettség alá eső tevékenységeket folytató szakemberek (adótanácsadók, könyvvizsgálók, külső könyvelők, közjegyzők és más független jogi hivatások képviselői) esetében jelent nehézséget. A titoktartási kötelezettség uniós szinten elismert, fontos alapelv. Tükrözi azt a kényes egyensúlyt, amelyet a Bíróság a tisztességes eljárásról való joggal kapcsolatos ítélezési gyakorlatában¹⁰ az Emberi Jogok Európai Bíróságának és az Európai Unió Alapjogi Chartájának (különösen 47. cikkének) alapelveit figyelembe véve alakított ki.

A pénzmosás elleni uniós keret¹¹ alapján ezek a szakemberek az ügyfelük bírósági eljárásban történő védelme során mentesülnek a bejelentési kötelezettségek alól (titoktartási kötelezettség), ami növeli a visszaélés kockázatát. A valóságban előfordulnak esetek, amikor ezek a szakemberek néha egyszerre folytatnak lényegüket tekintve egyértelműen a titoktartási kötelezettség alá tartozó (az ügyfél jogi helyzetének tisztázása vagy jogi eljárásban történő képviselete) és annak hatálya kívül eső tevékenységeket (például társaság alapításával, működtetésével vagy irányításával kapcsolatos jogi tanácsadás). Úgy tűnik, vannak olyan helyzetek, amikor némelyik ilyen szakember úgy vélheti, hogy a titoktartási kötelezettség az összes ilyen tevékenységre kiterjed. Ez azt eredményezheti, hogy a tevékenységek egy része tekintetében nem tesz eleget a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel összefüggő kötelezettségeinek. Ezért mindenképpen hangsúlyozandó, hogy a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni szabályok betartása semmilyen módon nem ütközik a titoktartási kötelezettség elvével. Mindazonáltal van még mit javítani azon, ahogy a titoktartási kötelezettség alá eső tevékenységeket folytató szakemberek **értelmezik és alkalmazzák** ezt az elvet. Szintén hasznos lenne, ha az adótanácsadók, a könyvvizsgálók, a külső könyvelők, a közjegyzők és más független jogi hivatások képviselői is jobban megértenék, mivel a negyedik pénzmosási irányelv szerint ők is kötelezett szolgáltatóknak minősülnek.

Ezenfelül a hatályos uniós jogi keret alapján az adótanácsadókat, a könyvvizsgálókat, a külső könyvelőket, a közjegyzőket és más független jogi hivatások képviselőit, valamint

¹⁰ Lásd a C-305/05. sz. ügyet.

¹¹ Lásd a 2005/60/EK irányelv 23. cikkének (2) bekezdését.

az ingatlanügynököket kijelölt önszabályozó testületek felügyelik¹². A tagállamok szabadon dönthetnek arról, hogy ezeknek az önszabályozó testületeknek a hatásköre kiterjed-e arra, hogy a gyanús ügyletekkel kapcsolatos bejelentéseket közvetlenül a kötelezett szolgáltatóktól fogadják, amely esetben az is feladatuk, hogy ezeket a bejelentéseket haladéktalanul és szűrés nélkül továbbítsák a pénzügyi információs egységeknek. Az egyeztetések során kiderült, hogy a kötelezett szolgáltatók és az önszabályozó testületek ebben az ágazatban nem jelentenek sok gyanús ügyletet a pénzügyi információs egységeknek, különösen bizonyos tagállamokban. Ez arra utalhat, hogy a gyanús ügyleteket nem észlelik és jelentik megfelelően, vagy az önszabályozó testületek nem intézkednek a gyanús ügyletekkel kapcsolatos bejelentések módszeres továbbításáról.

Az **ingatlanszektor** szintén jelentős pénzmosási kockázatoknak van kitéve, tekintettel arra, hogy különféle szakemberek (ingatlanügynökök, hitelintézetek, közjegyzők és jogászok) működnek közre az ingatlanügyletekben. Szintén gyakran használt módszer a jövedelem tisztára mosására a kereskedelmi túlszámlázás (az úgynevezett **kereskedelmi alapú pénzmosás**) és a fiktív kölcsönök létrehozása. Ha a bűnözők banki csatornákon keresztül mozgatják a bűncselekményből származó jövedelmüket, ilyen módszerekkel igazolják annak forrását. Ehhez gyakran hamis okiratokat használnak, hogy alátámasszák az árukkal és szolgáltatásokkal folytatott kereskedelmet. Ehhez hasonlóan gyakran hoznak létre egymás között fiktív kölcsönöket, hogy fiktív pénzügyi tranzakciót kreáljanak a jogellenes eredetű pénzeszközök átutalásának indoklásához. Ezt a bűnüldöző hatóságok jelentős kockázatnak tartják.

2.1.4. Készpénz és készpénzjellegű eszközök¹³

A szupranacionális kockázatértékelés kimutatta, hogy továbbra is a **készpénz** a pénzmosás és terrorizmusfinanszírozás leggyakoribb eszköze, mivel használatával a bűnözők eltitkolják személyazonosságukat. Ezért jelenik meg szinte minden nyomozásban a pénzmosás és terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem során. A harmadik pénzmosási irányelv alapján nem lehetett megfelelően figyelemmel kísérni a készpénzügyleteket a belső piacon, mivel nem álltak rendelkezésre egyértelmű szabályozási és ellenőrzési követelmények. Egyes tagállamok előírták a készpénzügyletek bejelentését, vagy összeghatárokat vezettek be a készpénzfizetésekre. Az összes tagállamra vonatkozó közös követelmények hiányában viszont a bűnözők könnyen kihasználhatják a jogi szabályozások közötti különbségeket. Ehhez hasonlóan a készpénzfutároknak az Európai Unió külső határain történő ellenőrzésére vonatkozó uniós keret¹⁴ nem gondoskodik megfelelő mértékű kockázatcsökkentésről, különösen azért, mert nem terjed ki készpénzjellegű termékekre, például olyan, könnyen készpénzzé tehető árukra, mint az arany, a gyémánt vagy a nagy összeget tároló, névtelen, előre fizetett kártyák.

Ezenkívül az eredendő kockázati kitettség és a csekély ellenőrzés miatt jelentős kockázatot jelentenek azok a **nagyértékű árukkal foglalkozó kereskedők** is, akik elfogadnak 15 000 eurónál nagyobb összegű készpénzfizetéseket. Esetükben azért nem

¹² Az (EU) 2015/849 irányelv fogalm meghatározása szerint az „önszabályozó testület” olyan testület, amely egy bizonyos szakma gyakorlóit képviseli és részt vesz a szabályozásukban, egyes felügyeleti és monitoring típusú funkciók ellátásában, valamint a rájuk vonatkozó szabályok betartatásában.

¹³ Az Európai Unió által finanszírozott humanitárius segélyműveletek keretében teljesített készpénzáttalások nem tartoznak e körbe.

¹⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2005. október 26-i 1889/2005/EK rendelete a Közösség területére belépő, illetve a Közösség területét elhagyó készpénz ellenőrzéséről

lehet hatékonyan alkalmazni a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni szabályokat, mivel az ilyen kereskedőkre csak akkor vonatkoznak ezek a szabályok, ha elfogadnak nagy összegű készpénzfizetéseket. Ez még nagyobb nehézséget okoz a **nagy készpénzforgalmat lebonyolító vállalkozások** esetében. Ezekre a vállalkozásokra ugyanis csak akkor terjed ki a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni szabályok hatálya, ha a fent említett, nagyértékű árukkal foglalkozó kereskedők közé tartoznak. Ugyanakkor nagyon könnyen felhasználhatók a bűncselekményekből származó, készpénzjövodelem tisztára mosására.

Az értékelés azt is kiemeli, hogy a készpénzhez hasonló lehetőségeket kínáló eszközök (**arany, gyémánt**) és a könnyen eladható, nagyértékű, „életvitelhez kapcsolódó” áruk (például **kulturális alkotások, gépjárművek, ékszerek, órák**) a csekély ellenőrzés miatt szintén fokozott kockázatot jelentenek. Konkrét aggályok fogalmazódtak meg a régiségek és más műalkotások elrablásával és kereskedelmével kapcsolatban: az elrabolt műalkotások szolgálhatnak a terrorizmus finanszírozásának forrásaként, de pénzmosáshoz is felhasználhatók.

2.1.5. *Nonprofit szervezetek*

A nonprofit szervezetek esetében fennállhat annak a kockázata, hogy terrorizmusfinanszírozás céljára visszaélnek velük. A nonprofit szektor terrorizmusfinanszírozással szembeni sebezhetőségét meglehetősen nehéz volt elemezni, mivel ebben a szektorban különféle szervezeti felépítések és tevékenységek figyelhetők meg, amelyek eltérő mértékű kockázati kitettséggel és kockázati tudatossággal párosulnak. Ez többnyire a nonprofit szervezetek körében megfigyelhető változatosságnak, valamint a jogi keretekben és tagállami gyakorlatokban tapasztalható különbségeknek tudható be. Az „expresszív nonprofit szervezetek”¹⁵ bizonyos mértékig azért sebezhetőek, mivel soraikba beszivároghatnak olyan bűn- vagy terrorista szervezetek tagjai, amelyek el tudják titkolni a tényleges tulajdonosi viszonyokat, ami megnehezíti a pénzeszközök gyűjtésének nyomon követését. Eközben a „szolgáltató nonprofit szervezetek”¹⁶ tevékenységük eredendő jellegéből fakadóan inkább közvetlenül sebezhetőek. Ennek oka, hogy pénzeszközök oda-vissza mozgatózásában működhetnek közre olyan konfliktusövezetekben vagy harmadik országokban, ahol a Bizottság stratégiai hiányosságokat tárt fel a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni rendszerekben¹⁷. Mindazonáltal az elemzés arra is kitért, hogy a nonprofit szervezetek körében megfigyelhető változatosság nem gátolja meg a nonprofit szektorban felmerülő sebezhetőségek közös vonásainak feltárását.

Ezzel összefüggésben kiderült az elemzésből, hogy a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni jelenlegi követelményeket az illetékes hatóságok nem feltétlenül tartják alkalmasnak a nonprofit szektorban felmerülő sajátos szükségletek kezelésére, emellett az alkalmazott ellenőrzések tagállamonként eltérőek. Az alkalmazott ellenőrzések valóban hatékonyabban működnek a pénzeszközök Unión belüli gyűjtése

¹⁵ Az „expresszív nonprofit szervezetek” túlnyomórészt expresszív tevékenységekben – köztük sport- és szabadidős, művészeti és kulturális, érdekképviseleti és érdekvédelmi programokban – részt vevő nonprofit szervezetek.

¹⁶ A „szolgáltató nonprofit szervezetek” változatos tevékenységeket – például lakhatás, szociális szolgáltatások, oktatás vagy egészségügyi ellátás biztosítására irányuló programokat – folytató nonprofit szervezetek.

¹⁷ A Bizottság (EU) 2016/1675 felhatalmazáson alapuló rendelete (2016. július 14.) az (EU) 2015/849 európai parlamenti és tanácsi irányelvnek a stratégiai hiányosságokkal rendelkező, kiemelt kockázatot jelentő harmadik országok megállapítása tekintetében történő kiegészítéséről.

esetében, amely tevékenység kevesebb sebezhetőséggel rendelkezik, mint a pénzeszközök vagy kiadások Unión kívülre utalása, amelynél továbbra is jelentősebb hiányosságok állnak fenn.

Általánosabban véve a nonprofit szektor értékelése rávilágított arra, hogy „kockázatmentesítésre” lehet számítani az ágazatban, ugyanis előfordulhat, hogy néhány pénzügyi intézmény nem lesz hajlandó az ilyen szervezeteknek pénzügyi szolgáltatásokat (például számlanyitást) nyújtani. Egyes pénzügyi tranzakciókat elutasíthatnak attól függően, mely célországba irányul a pénzeszközök átutalása. Emellett előfordulhat, hogy nem nyithatnak majd bankszámlát azok a kisebb szervezetek, amelyek nem tudják bizonyítani akkreditációjukat, vagy nem tudnak bemutatni adóügyi nyilvántartásba vételi igazolást. A nonprofit szervezetek képviselői szerint a pénzügyi szolgáltatásokból való kirekesztésük a készpénzhasználat növekedéséhez vezet, amely jóval sebezhetőbb a pénzmosáshoz és a terrorizmusfinanszírozáshoz kapcsolódó visszaélésekkel szemben.

A kockázatmentesítés és a pénzügyi kirekesztés kérdése olyan aggályt vet fel, amelyet szem előtt kell tartani a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni politika alakításakor. A szabályozott pénzügyi szolgáltatók nem utasíthatnak el ügyfeleket, mivel ezzel arra kényszerítik őket, hogy árnyékbanki vagy nem hivatalos pénzáttalalási szolgáltatásokat vegyenek igénybe. A pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem azonban mindössze egy a kockázatmentesítés számos mozgatórugója közül. Uniós szinten a fizetési számlákról szóló irányelv¹⁸ elfogadásának köszönhetően jelentősen kiszélesedik majd az alapvető pénzügyi szolgáltatások igénybevételének lehetősége, ezáltal pedig várhatóan visszaszorul a nem hivatalos csatornák használata.

2.1.6. *Hawalák*

Az értéktovábbítási szolgáltatások már önmagukban is kockázatokat hordoznak, a hawalák¹⁹ és más ilyen jellegű, nem hivatalos értéktovábbítási szolgáltatások konkrét fenyegetést jelentenek, különösen a terrorizmus finanszírozásával összefüggésben. Alapesetben a második pénzforgalmi szolgáltatási irányelv²⁰ 4. cikkének (3) bekezdésében meghatározott pénzforgalmi szolgáltatásokat nyújtó összes szolgáltatót nyilvántartásba kell venni, és szabályozni kell. Ezeknek a szolgáltatóknak engedélyezett pénzforgalmi intézménnyé, vagy bizonyos feltételek teljesülése esetén nyilvántartásba vett pénzforgalmi intézménnyé kell válniuk. A hawalák és más hasonló, nem hivatalos értéktovábbítási szolgáltatások rendszerint jogellenesnek minősülnek, mivel többnyire nincsenek nyilvántartásba véve, és nem tesznek eleget a második pénzforgalmi szolgáltatási irányelvben rögzített követelményeknek. Ezt a problémát tetézi, hogy a hawalákat és más hasonló szolgáltatásokat nehéz felderíteni, ugyanis az ügyleteket gyakran összekapcsolják, árubehozattal vagy -kivitellel egyenlítik ki, és nehezen visszakövethető módon bonyolítják le. E tekintetben is lényeges szerepe van a

¹⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/92/EU irányelve (2014. július 23.) a fizetési számlákhoz kapcsolódó díjak összehasonlíthatóságáról, a fizetésiszámla-váltásról és az alapszintű fizetési számla nyitásáról, illetve használatáról.

¹⁹ A hawalák és más hasonló szolgáltatók gondoskodnak a pénzeszközöknek vagy azok egyenértékének a továbbításáról és fogadásáról, és kereskedelem, készpénz vagy huzamosabb ideig tartó nettósítás útján számolnak el. Más pénztovábbítóktól abban különböznek, hogy nem banki elszámolási módszereket alkalmaznak.

²⁰ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/2366 irányelve (2015. november 25.) a belső piaci pénzforgalmi szolgáltatásokról és a 2002/65/EK, a 2009/110/EK és a 2013/36/EU irányelv és a 1093/2010/EU rendelet módosításáról, valamint a 2007/64/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről.

kockázatmentesítésnek, mivel a szabályozott pénzforgalmi szolgáltatók által elutasított ügyfelek néha ilyen jellegű jogellenes szolgáltatások igénybevételéhez folyamodnak.

2.1.7. Pénzhamisítás

A pénzhamisítás nemzetközi jellegű jogellenes tevékenység, amely a bűnözők és a hamis pénz országok közötti élénk mozgásával jár, és gyakran bűnszervezetek részvételével zajlik. A hamis pénz csempészete bűncselekményből származó jövedelmet termel, amelyet tisztára kell mosni, mielőtt bekerülhetne a szabályos pénzügyi áramlásba. A pénzhamisítás emellett elterjeszhető terrorista hálózatokon keresztül, amelyek felhasználhatják a jelentős pénzeszközöket igénylő a kiképzés, a toborzás, merényletek és a propaganda finanszírozására. A pénzhamisításból származó jövedelem a terroristákat támogató infrastruktúra fejlesztésére is fordítható.

2.2. Horizontális sebezhetőségek

Az Európai Bizottság több olyan sebezhetőséget is feltárt, amely minden ágazatra jellemző.

2.2.1. Névtelenség a pénzügyi tranzakciókban (készpénz és más, névtelenséget biztosító pénzügyi termékek)

A bűnszervezetek és a terrorista csoportok igyekeznek elkerülni, hogy bármilyen nyomot hagyjanak maguk után, és próbálnak észrevétlenül maradni jogellenes tevékenységeik folytatása során. A készpénzügyletek jellegüknél fogva teljes névtelenséget kínálnak, ezért fizetési, illetve pénztovábbítási módszerként nagyon vonzóak a bűnözők számára. Különösen azok az ágazatok vannak kockázatnak kitéve, ahol nagyszámú készpénzügylet megy végbe. Ez főként a nagy készpénzforgalmat lebonyolító vállalkozásokat, a készpénzfizetést elfogadó, árukkal és szolgáltatásokkal foglalkozó kereskedőket, valamint a nagy címletű, például 500 vagy 200 eurós bankjegyekkel történő fizetést elfogadó gazdasági szereplőket érinti.

A bizonyos körülmények között hasonló névtelenséget kínáló pénzügyi termékek (például anonim elektronikus pénzeszközök, virtuális fizetőeszközök vagy közösségi finanszírozási platformok) szintén sebezhetőek a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás szempontjából. A készpénzügyletekhez képest eltérő mértékben fenyegetik őket kockázatok, mivel kifinomultabb tervezést igényelnek, kisebb volumenű ügyleteket tesznek lehetővé, és bizonyos fokig ellenőrzés alá eshetnek. Azonban a névtelenséget biztosító sajátosságaik elve korlátozzák az azonosítási és ellenőrzési lehetőségeket. Ugyanez az elemzés érvényes más jellegű eszközökre, így az aranyra és a gyémántra is, mivel könnyen eladhatók, illetve biztonságosan tárolhatók. Ezek az eszközök könnyen továbbíthatók, egyúttal névtelenséget biztosítanak.

2.2.2. Azonosítás és hozzáférés a tényleges tulajdonosi információkhoz

A bűnözők a jogellenesen szerzett jövedelmüket a pénzügyi rendszeren keresztül a pénzügyi piacokon, ingatlanba vagy a fehérgazdaságban is befektethetik, jóval strukturáltabb módon, mint ahogy azt készpénzzel vagy névtelen pénzügyi tranzakciókkal tehetnék. Először is, minden ágazatban fennáll a kockázata annak, hogy a bűnszervezetek és a terrorista csoportok beszivárognak, beépülnek vagy tulajdont szereznek. Másodsor, a bűnözők körében elterjedt módszer, hogy fedőcéget, vagyonkezelőt vagy bonyolult vállalati struktúrákat hoznak létre személyazonosságuk eltitkolása érdekében. Ilyen esetekben az érintett pénzeszközök ugyan egyértelműen

azonosíthatók, a tényleges tulajdonos azonban ismeretlen marad. A bűnüldöző hatóságok tájékoztatása szerint a jelentős pénzmosási és terrorizmusfinanszírozási ügyek visszatérő eleme, hogy a tényleges tulajdonos személyazonosságának eltitkolása céljából átláthatatlan struktúrákat használ. Ez az általánosan elterjedt probléma nem csak egyes jogrendszerekben vagy bizonyos fajta jogi személyek vagy jogi konstrukciók esetében érhető tetten. A bűnözők ismereteiktől, tartózkodási helyüktől és a rájuk vonatkozó jogrendszer piaci gyakorlataitól függően a legkényelmesebb, legegyszerűbb és legbiztonságosabb megoldást veszik igénybe.

A harmadik pénzmosási irányelv szabályokat ír elő arra vonatkozóan, hogy üzleti kapcsolat létesítésekor hogyan kell meghatározni a tényleges tulajdonosi viszonyokat. A 25 %-os részesedési küszöb az ellenőrzési elem meghatározását illetően csak jelzésértékű, és a vezető tisztségviselő csak végső eszközként azonosítható tényleges tulajdonosként akkor, amikor okiratokkal alátámasztott, mélyreható alapos vizsgálatot követően más tényleges tulajdonos nem azonosítható (például osztott részesedés). A gyakorlatban azonban előfordulhat, hogy egyes kötelezett szolgáltatók gépiesen alkalmazzák ezeket a szabályokat. Ilyen körülmények között kérdéses, hogy valóban a tényleges tulajdonost sikerül azonosítani.

2.2.3. Felügyelet az Európai Unió belső piacán

Nyilvánvaló, hogy több tagállamot érintő esetekben tapasztalhatók bizonyos, a pénzügyi felügyelet hatékonyságát befolyásoló sebezhetőségek. Az európai felügyeleti hatóságok közös véleménye²¹ szerint jelentős eltérések figyelhetők meg abban, ahogy az illetékes hatóságok a felügyeletük alá tartozó ágazat szabályszerűségét értékelik. A legnagyobb nehézség olyan helyzetekben merül fel, amikor az egyazon pénzügyi csoporthoz tartozó társaságokat több tagállam illetékes hatósága felügyeli. Ezekben a helyzetekben meglehetősen bonyolult a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni szabályok végrehajtása, mivel még mindig vannak különbségek az illetékes hatóságok között a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni felügyelettel kapcsolatos megközelítésben, és bizonytalanság tapasztalható a székhely szerinti és a fogadó tagállam illetékes hatóságainak felügyeleti hatáskörét illetően, különösen a pénzforgalmi intézmények és azok külföldi meghatalmazottjai esetében. Ez azzal a kockázattal jár, hogy észrevételnek maradnak a pénzügyi bűncselekmények céljából elkövetett jogsértések és visszaélések. Ezenkívül a jelek szerint a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni felügyelet tekintetében illetékes hatóságok néha nem osztják meg egymással kellőképpen vagy megfelelő időben a lényeges információkat.

Ennek több oka van:

- különbségek a többi illetékes hatóság jogállásában,
- a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos bizalmas információk cseréjére szolgáló megfelelő keret hiánya,
- a prudenciális felügyelet túlzott hangsúlyozása, valamint
- a prudenciális felügyelet és a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemben részt vevő pénzügyi felügyelet közötti információcserére vonatkozó jogi keret, illetve mechanizmusok hiánya²².

²¹<http://www.eba.europa.eu/documents/10180/1759750/ESAS+Joint+Opinion+on+the+risks+of+money+la+undering+and+terrorist+financing+affecting+the+Union%E2%80%99s+financial+sector+%28JC-2017-07%29.pdf>

²² Például az Európai Központi Bank jelenleg nem tud közölni a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni felügyeletet ellátó tagállami hatóságokkal olyan bizalmas prudenciális információkat, amelyek a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni felügyelet szempontjából is lényegesek.

Végül pedig néhány esetben a felügyeletnek nehézségbe ütköznek a többi illetékes hatóság azonosításakor, mivel egyes tagállamokban a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni felügyelet széttagolt. A közös vélemény arról is említést tesz, hogy egyes felügyeleti nem tárják fel kellőképpen az általuk felügyelt ágazatot érintő pénzmosási és terrorizmusfinanszírozási kockázatokat, illetve nem rendelkeznek megfelelő vagy elkülönülő kockázatalapú eljárásokkal e kockázatok felügyelete céljából, különösen a terrorizmus finanszírozása terén.

A nem pénzügyi ágazatok esetében a tagállamok engedélyezhetik, hogy az önszabályozó testületek lássanak el felügyeleti feladatokat az adótanácsadók, a könyvvizsgálók, a külső könyvelők, a közjegyzők és más független jogi hivatások képviselői, valamint az ingatlanügynökök tekintetében. Bármely felügyeleti modellt alkalmazzák is, a tagállamok túlnyomó többségében hiányosságok tapasztalhatók a felügyeletben az ellenőrzéseket, az iránymutatást és a bejelentések arányát illetően.

2.2.4. *A pénzügyi információs egységek közötti együttműködés*

A pénzügyi információs egységek feladata, hogy a pénzmosással, a terrorizmusfinanszírozással vagy a kapcsolódó alaphüccselekményekkel összefüggő gyanús pénzügyi tevékenységekkel kapcsolatos információkat fogadják és elemezzék, elemzésük eredményeit pedig terjesszék az illetékes hatóságok körében. Az általuk végzett elemzés kulcsfontosságú ahhoz, hogy a bűnüldöző hatóságok új nyomozást indítsanak, vagy már folyamatban lévő nyomozásukat kiegészítsék. Az uniós pénzügyi információs egységek közötti együttműködés az elmúlt évtizedben ugyan fokozódott, de még mindig akadnak hiányosságai.

A pénzügyi információs egységek platformja²³ által készített feltérképező jelentés kimerítően feltárja az információk elérésének, cseréjének és felhasználásának és a pénzügyi információs egységek operatív együttműködésének akadályait. A feltérképező jelentés 2016 decemberében készült el²⁴. Felhívja a figyelmet többek között az alapvető jogi, gyakorlati és operatív problémákra. A Bizottság e jelentés és saját elemzése alapján külön bizottsági szolgálati munkadokumentumban vázolta fel²⁵ az uniós pénzügyi információs egységek közötti együttműködés fejlesztésének lehetséges irányait.

2.2.5. *Az összes ágazatra jellemző egyéb sebezhetőségek*

A szupranacionális kockázatértékelés kimutatta, hogy minden megjelölt szektorban vannak még további sebezhetőségek:

- **bűnözők beszivárgása:** a bűnözők esetenként kötelezett szolgáltató tulajdonosává válhatnak, vagy olyan kötelezett szolgáltatót kereshetnek, amely hajlandó közreműködni a pénzmosáshoz kötődő tevékenységeikben. Ezért fontos szakmai alkalmassági és üzleti megbízhatósági vizsgálatokat végezni az elemzés tárgyát képező összes ágazatban;
- **okmányhamisítás:** a modern technológia megkönnyíti a hamisított okmányok készítését, és mindegyik ágazat azzal küzd, hogy olyan megbízható mechanizmusokat vezessen be, amelyekkel kiszűrhetők a hamisítványok;
- **elégtelen információmegosztás a közzféra és a magánszektor között:** minden kötelezett szolgáltató hangsúlyozta, hogy a pénzügyi információs egységnek megfelelő

²³ A pénzügyi információs egységek platformja a Bizottság által 2006-ban létrehozott nem hivatalos csoport, amely az uniós tagállamok pénzügyi információs egységeit tömöríti.

²⁴ Az uniós pénzügyi információs egységek platformja (hivatkozási szám: E03251), <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/>

²⁵ SWD(2017) 275

visszajelzési mechanizmusokra és az illetékes hatóságokkal való információmegosztásra van szükség. A gyanús ügyletek több tagállami jogrendszerben is tevékenykedő kötelezett szolgáltatók általi bejelentését illetően szintén nehézség mutatkozik;

- **elégtesen források, nem megfelelő kockázati tudatosság, valamint a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni szabályok végrehajtásához szükséges ismeretek hiánya:** míg egyes kötelezett szolgáltatók kifinomult eszközökbe ruháznak be a szabályszerűség biztosítása érdekében, addig sok más kötelezett szolgáltató korlátozottabb ismeretekkel, eszközökkel és kapacitással rendelkezik e téren; valamint

- **a pénzügyi technológiából eredő új kockázatok:** várhatóan tovább folytatódik az online szolgáltatások térnyerése a digitális gazdaságban, ami egyrészt növeli majd az igényt az online azonosítás iránt, másrészt viszont a nem személyes ügyletekből eredő kockázatot is fokozza. Az elektronikus azonosítás használata és megbízhatósága e tekintetben döntő fontosságú.

3. A FELTÁRT KOCKÁZATOK CSÖKKENTÉSÉT CÉLZÓ INTÉZKEDÉSEK

A kockázatok mértékének felmérése után a jelentés felvázolja azokat az intézkedéseket, amelyeket a Bizottság álláspontja szerint érdemes bevezetni uniós és tagállami szinten. Az itt ismertetett intézkedések a feltárt kockázatok kezelésére szóba jöhető lehetőségek értékelésén alapulnak. E mérlegelés során a Bizottság a következő szempontokat vette figyelembe:

- a pénzmosás és terrorizmusfinanszírozási kockázatok mértékét,
- intézkedések végrehajtásának vagy a tagállami intézkedésre vonatkozó javaslatételnek a szükségességét és arányosságát,
- a szabályozási és nem szabályozási intézkedésekre vonatkozó javaslatétel szükségességét és arányosságát, valamint
- a magánéletre és az alapvető jogokra gyakorolt hatást.

Ezenkívül a Bizottság arra is kitért, hogy el kell kerülni az ajánlásaival való esetleges visszaélést vagy azok téves értelmezését, mivel ez teljes ügyfélcsoportok kirekesztéséhez és ügyfélkapcsolatok felbontásához vezetne az adott ágazaton belüli kockázat mértékének figyelembevétele nélkül.

A Bizottság az értékelés során azokat a termékeket is feltárta, amelyek csak csekély (vagy mérsékelten jelentős) mértékű kockázatot jelentenek, ezért esetükben jelenleg nincs szükség további kockázatcsökkentő intézkedésekre. Következésképpen az e jelentésben bemutatott intézkedések csak azokra a kockázatokra irányulnak, amelyek a Bizottság álláspontja szerint további csökkentésre szorulnak. Ez a szemlélet azt a célt szolgálja, hogy a tagállamok a kockázatalapú megközelítéssel összhangban könnyebben megjelölhessék a kiemelt intézkedéseket. A tagállamoknak címzett ajánlások ugyan különböző területeket érintenek, legtöbbször azonban uniós jogszabályok végrehajtásához kapcsolódik²⁶. Ezek segítségével szolgálnak a tagállamoknak ahhoz, hogy kötelezettségeik teljesítése során a legfontosabb kockázati területekre összpontosítsanak. Ez az értékelés nem érinti azokat a kockázatcsökkentő intézkedéseket, amelyeket egyes tagállamok a náluk felmerülő pénzmosási és terrorizmusfinanszírozási kockázatok ellen alkalmaznak vagy esetlegesen a későbbiekben vezetnek be. Előfordulhat tehát, hogy a tagállamok az alábbiakban megfogalmazott ajánlások némelyikét már végrehajtják, illetve az uniós szinten rögzített minimumszabályoknál szigorúbb rendelkezéseket fogadtak el.

²⁶ Például tagállami kockázateértékelések, tényleges tulajdonosi nyilvántartások, felügyelet, forráselosztás, visszajelzés a magánszektor számára, valamint a negyedik pénzmosási irányelv által szabályozott, pénzmosási és terrorizmusfinanszírozási kockázatoknak kitett ágazatok.

A szupranacionális kockázatértékelés pillanatképet ad a közzététel időpontjában fennálló pénzmossási és terrorizmusfinanszírozási kockázatokról. A vonatkozó jogi keret az értékelés kezdetekor és befejezésekor is a 2005/60/EK irányelv (harmadik pénzmossási irányelv) volt. A negyedik pénzmossási irányelv akkor már elfogadásra került, az átültetésére nyitva álló határidő azonban még nem telt le. Emiatt nem lehetett megvizsgálni, hogy végrehajtása milyen konkrét hatásokat fejthetett ki. A pénzmossás elleni uniós keretben a negyedik pénzmossási irányelvvel bevezetett változtatásokat és annak javasolt módosításait²⁷ azonban a Bizottság figyelembe vette a kockázatcsökkentő intézkedések kidolgozásakor, mivel ez a két jogi eszköz nagymértékben megerősíti majd a megelőző jellegű jogi keretet, és ezáltal csökkenti majd a fentiekben ismertetett sebezhetőségek és kockázatok egy részét.

3.1. A negyedik pénzmossási irányelv szerinti kockázatcsökkentő intézkedések

A negyedik pénzmossási irányelv 2017. június 26-tal új előírásokat vezetett be az uniós jogi keretbe:

- a kötelezett szolgáltatók körét kibővítette a szerencsejáték-szolgáltatókra, a 10 000 eurónál nagyobb összegű készpénzfizetéseket, valamint az 1 000 eurónál nagyobb összegű, pénzáttalásnak (ideértve a készpénzáttalást is) minősülő alkalmi ügyleteket elfogadó kereskedőkre;
- megerősítette a kockázatalapú megközelítést;
- előírta a tényleges tulajdonosi információkat tartalmazó nyilvántartások létrehozását, hogy megkönnyítse a jogi személyek és bizonyos jogi konstrukciók tényleges tulajdonosainak azonosítását;
- visszaszorította az elektronikus pénzeszközök névtelenségét;
- meghatározta a szankciók új mértékét, hogy ezzel növelje visszatartó erejüket;
- új rendszert vezetett be a pénzügyi információs egységek Unión belüli együttműködéséhez.

Ezek az új intézkedések előreláthatólag minden ágazatban jelentősen csökkentik majd a kockázatokat. A Bizottság ellenőrzi majd a negyedik pénzmossási irányelv rendelkezéseinek betartását, és legkésőbb 2019 júniusában jelentést tesz közzé a végrehajtás értékeléséről.

3.2. Már bevezetett vagy bevezetés alatt álló kockázatcsökkentő intézkedések uniós szinten

A fentiekben túlmenően a szupranacionális kockázatértékelés azt is megerősítette, hogy még sok a tennivaló bizonyos, uniós szintű jogalkotási intézkedéseket vagy egyéb szakpolitikai kezdeményezéseket igénylő kérdésekkel kapcsolatosan.

3.2.1. Jogalkotási intézkedések

- **A Bizottság javaslata a negyedik pénzmossási irányelv módosítására:** e javaslat értelmében a virtuális pénzváltó platformok és a pénztárca-szolgáltatók is kötelezett szolgáltatóvá válnának az ügyletek névtelenségének visszaszorítása érdekében. Tovább korlátozódna annak lehetősége, hogy az elektronikus pénzeszközök

²⁷ COM(2016) 450 final.

mentesüljenek a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni követelmények alól. A javaslat emellett fokozná a pénzügyi információs egységek tevékenységének hatékonyságát, és központi bankszámla-nyilvántartásokat vagy adatvisszanyerési rendszereket vezetne be, ezzel lehetővé téve a célirányosabb információkérést. Az illetékes hatóságok, köztük a felügyeleti hatóságok közötti együttműködésre vonatkozó szabályok szigorítása hatékonyabbá tenné az információcserét. A kiemelt kockázatot jelentő harmadik országokkal szemben alkalmazandó fokozott ügyfél-átvilágítási intézkedések jellegének részletesebb meghatározásával egységesebb megközelítés alakulna ki e téren. A tényleges tulajdonosi nyilvántartásokban tárolt adatok köre és hozzáférhetősége bővülne. A javaslat továbbá több olyan rendelkezést is tartalmaz, amely hozzáigazítaná a negyedik pénzmosási irányelvet a pénzügyi számlák adataival kapcsolatos igazgatási együttműködésről szóló 2014/107/EU irányelvben rögzített ügyfél-átvilágítási kötelezettségekhez.

- **A készpénz-ellenőrzési rendelet felülvizsgálata**²⁸: e javaslat arra irányul, hogy lehetővé tegye a hatóságok számára, hogy bűncselekmény gyanúja esetén akkor is eljárjanak, ha a pénzösszeg nem éri el a jelenlegi 10 000 eurós nyilatkozattételi küszöbértéket. További célja még, hogy javítsa a hatóságok közötti információcserét, és nyilatkozattételi kötelezettséget írjon elő a kísérő nélküli küldeményben, például postacsomagban vagy teherszállítmányban feladott készpénz vonatkozásában. A „készpénz” fogalommeghatározását kiterjesztené olyan, könnyen készpénzzé tehető értékhozóként használt, értékes árukra, mint az arany, valamint az előre fizetett kártyákra.
- A Bizottság a tervek szerint 2017 nyarán javaslatot fogad el a **kulturális javak** – azok származási országától független – **jogellenes kereskedelme** révén történő terrorizmusfinanszírozás leküzdése céljából²⁹. A **vadon élő állat- és növényfajok jogellenes kereskedelmét** szintén egyre inkább a terrorista és ahhoz kapcsolódó tevékenységek további finanszírozási forrásaként tartják számon³⁰. A Bizottság folytatja a vadon élő állatok és növények jogellenes kereskedelme elleni uniós cselekvési terv³¹ végrehajtását.
- **A terrorizmus elleni küzdelemről szóló irányelv**³² tartalmazza a terrorizmusfinanszírozás bűncselekményének az Unió egész területén érvényes fogalommeghatározását, és rögzíti az e bűncselekmény szankcionálására vonatkozó minimumszabályokat. **A pénzmosással szembeni büntetőjogi fellépésről szóló irányelvre**³³, illetve **a biztosítási intézkedést és vagyoneklobzást elrendelő határozatok kölcsönös elismeréséről szóló rendeletre**³⁴ irányuló javaslat szintén a megelőző jellegű uniós szemléletmódot egészíti ki azzal, hogy megelőző bűnüldözési és igazságügyi válaszintézkedésekről rendelkezik arra az esetre, ha pénzmosásra vagy terrorizmusfinanszírozásra derül fény.

²⁸ COM(2016) 825 final.

²⁹ http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2017_taxud_004_cultural_goods_synthesis_en.pdf

³⁰ SWD(2016) 38 final.

³¹ COM(2016) 87 final.

³² COM(2015) 625 final.

³³ COM(2016) 826 final.

³⁴ COM(2016) 819 final.

3.2.2. Szakpolitikai kezdeményezések

- A Bizottság jelenleg a **készpénzfizetések átláthatóbbá tételét** célzó kezdeményezés indítását tervezi. Hatásvizsgálatot fog végezni egy tanulmány és egy nyilvános konzultáció eredményeinek figyelembevételével. A Bizottság megvizsgálja majd a különböző lehetőségeket, köztük a készpénzfizetések korlátozásának lehetőségét is. Ennek segítségével gátat lehet szabni a terrorizmus finanszírozásának, mivel a nem névtelen fizetési módok használatának szükségessége visszatartó erejű, vagy megkönnyíti az észlelést és a nyomozást. A pénzmosás, az adócsalás és a szervezett bűnözés elleni küzdelmet is előmozdíthatja. Ezenkívül az Európai Központi Bank azon döntése, hogy beszünteti az 500 eurós bankjegyek nyomását és kibocsátását, szintén hozzájárul a készpénzfizetésekben rejlő kockázat további csökkenéséhez.
- A pénzügyi információs egységek uniós platformja által 2016 decemberében kiadott, **a pénzügyi információs egységek hatáskörének és az együttműködésük akadályainak a feltérképezéséről szóló jelentés** alapján és további elemzést követően a Bizottság külön bizottsági szolgálati munkadokumentumban vázolta fel az uniós pénzügyi információs egységek közötti együttműködés fejlesztésének lehetséges irányait. Ebben a dokumentumban felsorolja:
 - azokat a kérdéseket, amelyek megoldhatók további iránymutatásokkal és megerősített együttműködéssel operatív szinten, így a pénzügyi információs egységek uniós platformja keretében végzett munkával (például a gyanús ügyletekkel bejelentésének az egységesítésével kapcsolatosan);
 - azokat a kérdéseket, amelyek várhatóan megoldódnak a negyedik pénzmosási irányelv és ahhoz a közelmúltban javasolt módosítások a nemzeti jogba való átültetésével; valamint
 - a tagállamok eltérő jogi környezetéből eredő egyéb kérdések, amelyek jogi szabályozással rendezhetők³⁵.A pénzügyi információs egységek működése lényegesen hatékonyabbá tehető olyan konkrét uniós szabályokkal, amelyek rendezik a pénzügyi információs egységek, valamint a tagállami és uniós szinten működő bűnüldöző hatóságok közötti együttműködést, és más hasonló kérdéseket. E tekintetben a Bizottság a minőségi jogalkotási alapelvei mentén tovább vizsgálja a különböző lehetőségeket.
- A Bizottság belső **pénzügyi technológiai munkacsoportot** hozott létre azzal a feladattal, hogy megvizsgálja a technológiai vívmányokat, a technológiaalapú szolgáltatásokat és üzleti modelleket, megállapítsa, hogy hatályos szabályok és szakpolitikák megfelelnek-e a céljuknak, és feltárja a kínálkozó lehetőségek kihasználásával vagy a lehetséges kockázatok kezelésével kapcsolatos alternatívákat és javaslatokat. Az e téren végzendő munka különösen a közösségi finanszírozásra, a digitális fizetőeszközökre (így a kriptopénzek közötti ügyletekre és a virtuális fizetőeszközökkel végrehajtott nagyértékű áruvásárlásra), a megosztott könyvelési technológiára és a hitelesítésre/azonosításra terjed majd ki. Elemzés készül az elektronikus azonosítás és a digitális beilleszkedés alkalmazásáról is. A Bizottság vizsgálat keretében feltérképezi és elemzi majd az Unióban alkalmazott banki beilleszkedési gyakorlatokat, majd megvizsgálja, milyen esetleges további intézkedésekre van szükség.

³⁵ SWD (2017) 275.

3.2.3. Az uniós szintű kockázat csökkentését támogató további intézkedések

- **A statisztikai adatgyűjtés fejlesztése:** uniós szinten rendelkezésre álló, lényeges, megbízható és összehasonlítható mennyiségi adatok alapján jobban megérthetők a kockázatok. A Bizottság ezért arra törekszik, hogy fejlessze a statisztikai adatgyűjtést a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel összefüggésben úgy, hogy összegyűjti, összesíti és elemzi a tagállamok által a negyedik pénzügyi irányelv 44. cikke szerinti kötelezettségeik alapján közölt statisztikákat, és az Eurostattal közösen dolgozik az adatok összehasonlíthatóbbá tételén.
- **További iránymutatás nyújtása a kötelezett szolgáltatóknak az „alkalmi ügyletek” és az „összetartozónak tűnő műveletek” fogalmával összefüggésben:** jelenleg a harmadik pénzügyi irányelv értelmében a kötelezett szolgáltatóknak ügyfél-átvilágítást kell végezniük üzleti kapcsolat létesítésekor és a legalább 15 000 EUR összegű alkalmi ügyletek teljesítésekor. Az „alkalmi ügyletek” e fogalma megnehezíti a szabályok eredményes végrehajtását, különösen a készpénzáttalalási és valutaátváltási szolgáltatások esetében, de a szerencsejáték-ágazatban is. E kockázat csökkenését előmozdítaná, ha a Bizottság további iránymutatásokat nyújtana (az illetékes nemzeti hatóságokkal együttműködve).
- **A titoktartási kötelezettség alá eső tevékenységeket folytató szakemberek képzése:** eredményesebben kell alkalmazniuk a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni szabályokat, miközben ügyelnek a tisztességes eljáráshoz való joguk és a titoktartási kötelezettség jogszerűségének teljes körű védelmére. A képzések keretében működési iránymutatásokkal és gyakorlati ismeretátadással kell segíteni ezeket a szakembereket abban, hogy felismerjék a pénzmosással vagy a terrorizmus finanszírozásával esetlegesen összefüggő műveleteket, és meg kell mutatni nekik, hogyan járnak el az ilyen esetekben. A Bizottság emellett értékeli majd a különböző alternatívákat, amelyekkel eredményesebben lehetne biztosítani a szabályok betartását az ágazatban a Bíróság ítélkezési gyakorlatával összhangban³⁶.
- **A hawalák és a nem hivatalos értéktovábbítási szolgáltatások további elemzése:** a probléma terjedelme és a lehetséges bűnüldözési megoldások további elemzést igényelnek. A bűnüldöző hatóságok, különösen az Europol és az Eurojust, valamint a felügyelet bevonására van szükség, hogy visszatartó erejű intézkedéseket lehessen hozni az együttműködéstől elzárkózó szereplőkkel szemben, és segíteni lehessen azoknak a szereplőknek, amelyek jogkövető környezetben kívánnak jogszerű szolgáltatásokat kívánnak nyújtani.
- **További munka az Unión belüli felügyelet fejlesztéséért:** a kötelezett szolgáltatóknak eredményesen kell alkalmazniuk a hatályos szabályokat. A Bizottság ezért nagy hangsúlyt fektet a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni felügyeletet ellátó hatóságok munkájára. Vannak még megoldandó nehézségek: az Európai Unióban sok, egymástól nagyban eltérő kötelezett szolgáltató működik; jelentős az ügyletek volumene és az ügyfelek száma; a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni felügyeletet ellátó hatóságok egymástól elkülönülve működnek; és korlátozott a felügyelet kockázati tudatossága. További ajánlásokat kell megfogalmazni az európai felügyeleti hatóságok és a felügyelet tekintetében illetékes nemzeti hatóságok számára, hogy a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás

³⁶ A C-305/05. sz. ügy.

elleni felügyeletet ellátó hatóságok jobban tisztában legyenek azzal, milyen szerepet töltenek be a kockázatok feltárásában, valamint a felügyeletre fordítandó források elosztásával és a hatáskörükbe tartozó kötelezett szolgáltatók tekintetében végzendő felügyeleti intézkedéseikkel kapcsolatos döntéshozatalban.

4. AJÁNLÁSOK

4.1. Ajánlások az európai felügyeleti hatóságok részére

A pénzügyi szektorban, az európai felügyeleti hatóságok kulcsfontosságú szerepet töltenek be az ezen ágazat problémáinak megoldására rendelkezésre álló uniós kapacitások növelésében. A Bizottság a következő ajánlásokat fogalmazza meg az európai felügyeleti hatóságok részére:

- hívják fel a figyelmet a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás kockázataira, és határozzák meg azokat az intézkedéseket, amelyekkel bővíthető a felügyelet kapacitása a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni felügyelet terén³⁷. Ezzel összefüggésben szakmai vizsgálatokat kell végezniük a kockázatalapú felügyelet gyakorlati megvalósítását illetően, és meg kell határozniuk azokat az intézkedéseket, amelyekkel hatékonyabbá tehető a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni felügyelet;
- indítsanak további kezdeményezéseket a felügyelet közötti együttműködés javítására. Ezen a téren az európai felügyeleti hatóságok nemrég különálló munkafolyamat indítása mellett döntöttek, hogy hatékonyabbá tegyék a pénzügyi felügyelet közötti együttműködési keret működését;
- dolgozzanak ki további megoldásokat az egységes engedélyezési rendszer keretében működő szolgáltatók felügyeletére. Az Európai Bankhatóság (EBH) pénzforgalmi szolgáltatásokkal és pénzmosás elleni küzdelemmel foglalkozó közös munkacsoportja már foglalkozik ezzel a kérdéskörrel. Célja, hogy tisztázza, mely esetben minősülnek a közvetítők és forgalmazók tényleges „vállalkozásnak”, és mérlegelje a kockázatok csökkentésének előmozdítását célzó különböző forgatókönyveket;
- nyújtsanak naprakész iránymutatásokat a belső irányításról a pénzügyi intézmények megfelelési vezetőnek feladataival kapcsolatos elvárások további tisztázása érdekében;
- nyújtsanak további iránymutatást a befektetési alapok szolgáltatóinak a tényleges tulajdonosok azonosításáról, különösen azokban a helyzetekben, amikor fokozott a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás kockázata; valamint
- elemezzék a pénzmosás és terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos működési kockázatokat az üzletvitellel és az üzleti modellel összefüggésben egyrészt a vállalati banki, a magánbanki és az intézményi befektetési szektorban, másrészt pedig a pénztovábbítási szolgáltatások és az elektronikus pénz terén. Ezt az elemzést a negyedik pénzmosási irányelv 6.

³⁷ 2016 novemberében kockázatalapú felügyeletre vonatkozó iránymutatások jelentek meg (https://esas-joint-committee.europa.eu/Publications/Guidelines/Final_RBSGL_for_publication_20161115.pdf)

cikkének (5) bekezdése értelmében a pénzügyi szektort érintő kockázatokról készítendő közös jelentéssel összefüggésben kell elvégezni.

4.2. Ajánlások nem pénzügyi felügyeletek részére

A nem pénzügyi ágazatban nincsenek az európai felügyeleti hatóságokhoz hasonló uniós szervek vagy ügynökségek. A pénzmosás elleni uniós keret alapján a tagállamok engedélyezhetik, hogy önszabályozó testületek lássanak el felügyeleti feladatokat az adótanácsadók, a könyvvizsgálók, a külső könyvelők, a közjegyzők és más független jogi hivatások képviselői, valamint az ingatlanügynökök tekintetében. A tagállamok túlnyomó többségében hiányosságok tapasztalhatók a szektorok felügyeletében az ellenőrzéseket, az iránymutatást és a jogi hivatások képviselői általi – különösen a pénzügyi információs egységekhez intézett – bejelentések arányát illetően. Az önszabályozó testületeknek ezért intézkedniük kell a tematikus vizsgálatok és a bejelentések számának növelése érdekében. Emellett képzéseket kell szervezniük, a kockázatok, valamint a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemhez kapcsolódó megfelelési kötelezettségek alaposabb megismertetése céljából.

4.3. Ajánlások a tagállamok részére³⁸

A Bizottság a szupranacionális kockázatértékeléssel érintett ágazatokban feltárt kockázatok mértéke alapján az alábbi kockázatsökkentő intézkedések végrehajtását javasolja a tagállamoknak. Ezeket az ajánlásokat kiindulási alapnak kell tekinteni, amely a már bevezetett tagállami intézkedésektől függően kiigazítható.

➤ A tagállami kockázatértékelések hatóköre

A tagállamoknak alaposan mérlegelniük kell a nemzeti kockázatértékelés alá vont különféle termékek kockázatait, és megfelelő kockázatsökkentő intézkedéseket kell meghatározniuk, különösen az alábbi területeken:

- nagy készpénzforgalmat lebonyolító vállalkozások és készpénzfizetések: a tagállamoknak helyénvaló kockázatsökkentő intézkedéseket kell meghatározniuk, például összehatárt kell megállapítaniuk a készpénzfizetésekre, készpénzügylet-jelentési rendszereket kell bevezetniük, vagy bármilyen egyéb, a kockázat kezelésére alkalmas intézkedést kell hozniuk;
- kulturális alkotások és régiségek: a tagállamoknak fel kell mérniük az ebből a szektorból eredő kockázatot, támogatniuk kell a műkereskedőket célzó figyelemfelkeltő kampányokat, valamint a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni intézkedések végrehajtására kell ösztönözniük őket;
- a nonprofit szektor: a tagállamoknak ügyelniük kell arra, hogy a nemzeti kockázatértékelések kellő alaposággal foglalkozzanak a nonprofit szervezetekkel is; valamint
- elektronikus pénzeszközök: a tagállamoknak figyelembe kell venniük az elektronikus pénzeszközökből eredő kockázatokat, és minél alacsonyabb mentességi küszöbértéket kell megállapítaniuk a visszaélések elkerülése érdekében.

³⁸ A tagállamokhoz intézett egyedi ajánlásokat az SWD(2017) 241 bizottsági szolgálati munkadokumentum 1. melléklete részletezi termékenkénti és szolgáltatásonkénti bontásban.

➤ **Tényleges tulajdonosi viszonyok**

A tagállamoknak gondoskodniuk kell arról, hogy a jogi személyek és jogi konstrukciók tényleges tulajdonosi viszonyaira vonatkozó információk megfelelőek, pontosak és időszerűek legyenek.

(1) A tagállamoknak megfelelő eszközöket kell kialakítaniuk annak biztosítása céljából, hogy ügyfél-átvilágítási intézkedések alkalmazásakor a tényleges tulajdonos azonosítása rendben megtörténjen. Olyan jogi személyek esetében, amelyeknél a kötelezett szolgáltató csak a vezető tisztségviselőt azonosította tényleges tulajdonosként, a kötelezett szolgáltatónak ki kell emelnie ezt a tényt (például ezen információ külön rögzítésével). Célszerű lenne nyilvántartást vezetni azokról az esetekről, amikor kétséges, hogy az azonosított személy valóban a tényleges tulajdonos-e. Kiemelt figyelmet kell szentelni azokra a bonyolult struktúrákra, amikor a vagyondelölő, a vagyongazdálkodó, a vagyongazdálkodást ellenőrző személy, a kedvezményezett vagy a kezelt vagyon fölött tényleges ellenőrzést gyakorló más természetes személy egy vagy több jogi személyben érintett.

(2) A negyedik pénzügyi irányelvben a tényleges tulajdonosi információk átláthatóságára vonatkozóan rögzített szabályokat mihamarabb végre kell hajtani a jogi személyek és jogi konstrukciók összes fajtájára vonatkozó tényleges tulajdonosi nyilvántartások bevezetésével. Az e nyilvántartásokban foglalt információk helytállóságáról rendszeresen meg kell győződni például a kijelölt hatóságnak, hogy ne legyenek eltérések a kötelezett szolgáltató által az ügyfél-átvilágítási eljárásaik során gyűjtött adatokkal.

(3) A tagállamoknak hatékony ellenőrzésről és felügyeletről kell gondoskodniuk azokban az ágazatokban, ahol a legnagyobb a kockázata az átláthatatlan tényleges tulajdonosi struktúrák kialakulásának. Ez különösen olyan közvetítőkre vonatkozik, mint az adótanácsadók, a könyvvizsgálók, a külső könyvelők, a közjegyzők és más független jogi hivatások képviselői, valamint a vállalkozásnak egyesüléssel és felvásárlással összefüggő tanácsadást nyújtó szolgáltatók³⁹. Ez utóbbi esetben az ilyen szolgáltatásokra ugyan kiterjed a pénzügyi és terrorizmusfinanszírozás elleni uniós keret, a szupranacionális kockázatértékelés azonban rávilágított, hogy nem alkalmazzák eredményesen a szabályokat erre a vállalkozásfajtára.

➤ **A kellő erőforrások biztosítása a felügyelet és a pénzügyi információs egységek számára**

A negyedik pénzügyi irányelv értelmében a tagállamoknak biztosítaniuk kell a „kellő” illetékes hatóságok részére⁴⁰. Az eddig gyűjtött adatok alapján azonban nem mutatható ki rendszerszintű összefüggés a biztosított erőforrások, illetve az ágazat mérete, a kötelezett szolgáltatók száma és a bejelentések aránya között. A tagállamoknak bizonyítaniuk kell, hogy elegendő erőforrást biztosítottak a felügyelet és a pénzügyi információs egységek számára a feladataik ellátásához.

³⁹ Hitelintézetektől eltérő vállalkozás, amely a 2013/36/EU irányelv I. mellékletének 9. pontjában felsorolt tevékenységeket végzi.

⁴⁰ A negyedik pénzügyi irányelv 32. cikkének (3) bekezdése (a pénzügyi információs egységekről) és 48. cikkének (2) bekezdése (a felügyeleti hatóságokról).

➤ A felügyelet által végzett helyszíni vizsgálatok fokozása

A pénzügyi szektorban a felügyeletnek kockázatalapú felügyeleti modellt kell bevezetniük az európai felügyeleti hatóságok által a kockázatalapú felügyeletre vonatkozóan 2016 novemberében közzétett közös iránymutatásokban⁴¹ foglaltak szerint. Ezen iránymutatások értelmében a felügyeletnek rendszeres időközönként és eseti alapon is meg kell vizsgálniuk, hogy a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni felügyelet általuk alkalmazott kockázatalapú modellje eléri-e a kívánt eredményeket, és főként, hogy a felügyeleti erőforrások mennyisége arányos-e a feltárt pénzmosási és terrorizmusfinanszírozási kockázatokkal. E tekintetben fontos, hogy a felügyelet megfelelő, a feltárt pénzmosási és terrorizmusfinanszírozási kockázatokkal arányos helyszíni vizsgálatokat végezzenek.

A tagállamoknak gondoskodniuk kell arról, hogy e helyszíni vizsgálatok az adott termékben vagy szolgáltatásban rejlő konkrét sebezhetőségektől függően csak meghatározott pénzmosási és terrorizmusfinanszírozási kockázatokra összpontosítsanak. Ez főként az intézményi befektetést (különösen, ha közvetítőkön keresztül valósul meg), a privát banki szolgáltatásokat (amelyek esetében a felügyeletnek ellenőrizniük kell a tényleges tulajdonos azonosítására vonatkozó szabályok végrehajtását), valamint a pénzváltó irodákat és a pénztovábbítási szolgáltatásokat (amelyeknél a felügyeleti vizsgálatoknak a közvetítők képzésére is ki kell térnie) érinti.

A nem pénzügyi ágazatban a tagállamoknak ügyelniük kell arra, hogy illetékes hatóságaik elegendő szűrőpróbaszerű ellenőrzést végezzenek a nagyértékű árukkal foglalkozó kereskedőknél, különösen az arany- és gyémántszektorban, hogy feltárják az ügyfél-átvilágítási előírások betartásának elkerülését lehetővé tevő lehetséges joghézagokat. A titoktartási kötelezettség alá eső tevékenységeket folytató szakemberek szektorában végzett helyszíni vizsgálatok számának szintén arányosnak kell lennie a kockázatokkal.

➤ A felügyeleti hatóságok által elvégzendő tematikus vizsgálatok

A felügyeletnek az adott üzleti szegmenst érintő pénzmosási és terrorizmusfinanszírozási kockázatok alaposabb megismerésére kell törekedniük. Ez az ajánlás az intézményi befektetésre (különösen, ha közvetítőkön keresztül valósul meg) és a magánbanki szolgáltatásokra, a vagyionkezelői és társasági szolgáltatókra, az adótanácsadókra, könyvvizsgálókra, külső könyvelőkre, közjegyzőkre és más független jogi hivatások képviselőire, valamint vállalkozásoknak a tőkeszerkezetet, ipari stratégiát és az ezekhez kapcsolódó kérdéseket illetően tanácsadást, valamint vállalkozások egyesülésével és felvásárlásával összefüggő tanácsadást és szolgáltatásokat nyújtó szolgáltatókra vonatkozik. Ezekben a szektorokban a felügyeletnek kiemelt figyelmet kell fordítaniuk a tényleges tulajdonos azonosítására vonatkozó szabályok végrehajtásának ellenőrzésére. Az ajánlás továbbá a pénztovábbítási szolgáltatásokra is alkalmazható. Ilyen esetekben a tagállamoknak gondoskodniuk kell arról, hogy a felügyelet a szupranacionális kockázattertelési jelentés közzétételétől számított 2 éven belül tematikus vizsgálatokat végezzenek, amennyiben a közelmúltban nem végeztek ilyen vizsgálatokat.

⁴¹

Lásd:

[https://esas-joint-committee.europa.eu/Publications/Guidelines/Joint%20Guidelines%20on%20risk-based%20supervision_HU%20\(ESAs%202016%2072\).pdf](https://esas-joint-committee.europa.eu/Publications/Guidelines/Joint%20Guidelines%20on%20risk-based%20supervision_HU%20(ESAs%202016%2072).pdf)

➤ **A kötelezett szolgáltatói kör bővítésének szempontjai**

Egyes termékek és szolgáltatások jelenleg nem tartoznak a pénzmosás és terrorizmusfinanszírozás elleni uniós keret hatálya alá. A negyedik pénzmosási irányelv 4. cikke értelmében a tagállamoknak ki kell terjeszteniük a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni rendszer hatályát a különösen nagy kockázatnak kitett szakemberekre. E rendelkezés végrehajtásakor a tagállamoknak mérlegelniük kell, hogy legalább a közösségi finanszírozást, a virtuális pénzváltó platformokat és pénztárca-szolgáltatókat⁴², az árverezőházat, a mű- és régiségkereskedőket, valamint bizonyos, nagyértékű árukkal foglalkozó kereskedőket bevonjanak a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni rendszerük alá, mivel a szupranacionális kockázatértékelés szerint ezek kockázatosnak minősülnek.

➤ **Megfelelő fokú ügyfél-átvilágítás alkalmi ügyletek esetében**

A hatályos uniós jogi keret alapján bizonyos termékek és szolgáltatások meghatározott küszöbértéket (15 000 euró) el nem érő alkalmi ügyletek esetében mentesülhetnek az ügyfél-átvilágítási előírások alól. Előfordulnak azonban olyan esetek, amikor az ilyen küszöbérték-alapú mentességek nem tekinthetők indokoltnak, a 15 000 eurós küszöbérték pedig aggályokat vet fel. Erre tekintettel a tagállamoknak az alkalmi ügyletekre vonatkozóan alacsonyabb ügyfél-átvilágítási küszöbértéket kell megállapítaniuk úgy, hogy arányos legyen a nemzeti szinten feltárt pénzmosási és terrorizmusfinanszírozási kockázatokkal. A tagállamoknak be kell jelenteniük a Bizottságnak az alkalmi ügyletekre vonatkozóan megállapított nemzeti küszöbértéket. Mérlegelhető az alkalmi ügyletekre vonatkozóhoz hasonló küszöbérték bevezetése a pénzáttalásra vonatkozóan, a kockázattal arányosan (azaz 1000 euró). Ezenkívül a tagállamoknak iránymutatást kell nyújtaniuk az alkalmi ügyletek fogalom meghatározását illetően, ezzel összefüggésben olyan kritériumokat kell meghatározniuk, amelyek megakadályozzák az üzleti kapcsolatokra vonatkozó ügyfél-átvilágítási szabályok kijátszását a pénzváltó irodák és – a negyedik pénzmosási irányelvben bevezetendő új követelményektől függően – a készpénzáttalás esetében.

➤ **Megfelelő fokú ügyfél-átvilágítás a letéti szolgáltatások és más hasonló szolgáltatások esetében**

A letéti szolgáltatások megfelelő ellenőrzése érdekében be kell vezetni a kellő biztosítékokat. Ez az ajánlás az alábbi szektorokra vonatkozik:

- pénzügyi intézmények által nyújtott letéti szolgáltatások: a tagállamoknak gondoskodniuk kell arról, hogy ezeket a szolgáltatásokat csak az ugyanazon kötelezett szolgáltatónál bankszámlával rendelkező ügyfelek vehessék igénybe, és megfelelően kezelniük kell a harmadik személyek széfreeszekhez való hozzáféréséből eredő kockázatokat. Iránymutatást kell nyújtani a hitelintézetek és a pénzügyi intézmények számára annak tisztázása érdekében, hogy a rájuk vonatkozó ügyfél-átvilágítási és ellenőrzési előírások részeként a széfreeszek tartalmát is hatékonyan ellenőrizniük kell; valamint

- nem pénzügyi szolgáltatók által nyújtott hasonló tárolási szolgáltatások: a tagállamoknak a nemzeti sajátosságok figyelembevételével az e szolgáltatások (ideértve a szabadkikötőket is) nyújtásával járó kockázatokkal arányos intézkedéseket kell meghatározniuk.

⁴² A negyedik pénzmosási irányelv felülvizsgálatáról zajló tárgyalások kimenetelétől függően a virtuális pénzváltó platformok és a letétkezelő pénztárca-szolgáltatók uniós szinten is pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni előírások hatálya alá kerülhetnek.

➤ **Rendszeres együttműködés az illetékes hatóságok és a kötelezett szolgáltatók között**

Ennek a megerősített együttműködésnek a célja, hogy egyszerűbbé tegye a gyanús ügyletek észlelését, és növelje a gyanús ügyletekkel kapcsolatos bejelentések számát és színvonalát. A felügyeleti hatóságoknak egyértelmű iránymutatást kell nyújtaniuk a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás kockázatairól, az ügyfél-átvilágításról, a gyanús ügyletekkel kapcsolatos bejelentésekre vonatkozó követelményekről, valamint a pénzmosási és terrorizmusfinanszírozási kockázatok feltárására legalkalmasabb mutatók meghatározásának módjáról. A tagállamoknak ügyelniük kell arra, hogy a pénzügyi információs egységek érdemi visszajelzést adjanak a kötelezett szolgáltatóknak. Ez az ajánlás különösen az alábbi ágazatokra vonatkozik:

– szerencsejáték ágazat: a játékgépeket illetően a felügyeleti hatóságoknak világosabb iránymutatást kell nyújtaniuk a pénznyerő automatákkal kapcsolatosan újonnan felmerülő kockázatról. Az online szerencsejáték esetében az illetékes hatóságoknak programokat is kell indítaniuk, hogy felhívják a távszerencsejáték-szervezők figyelmét azokra az újonnan felmerülő kockázati tényezőkre, amelyek kihatással lehetnek az ágazat sebezhetőségére. Ilye kockázati tényezőt jelent az elektronikus pénz vagy virtuális fizetőeszköz használata, valamint az engedéllyel nem rendelkező távszerencsejáték-szervezők megjelenése. A pénzügyi információs egységek további visszajelzést adhatnak a gyanús ügyletekkel kapcsolatos bejelentések színvonaláról, a bejelentések színvonalának emelését szolgáló módzatokról és a közölt információk felhasználásáról, figyelembe véve a szerencsejáték-ágazat sajátosságait a gyanús ügyletek és a gyanús tevékenységek bejelentésére szolgáló sablon(ok) uniós szintű egységesítése során.

– adótanácsadók, könyvvizsgálók, külső könyvelők, közjegyzők és más független jogi hivatások képviselői: a tagállamoknak iránymutatást kell nyújtaniuk az adótanácsadók, könyvvizsgálók, külső könyvelők, közjegyzők vagy más független jogi hivatást képviselő szakemberek közreműködésével végbemenő ügyletekből fakadó kockázati tényezőre vonatkozóan. Szintén iránymutatást kell adniuk a titoktartási kötelezettség érvényesítéséről és arról, hogyan különböztethetők meg a lényegüket tekintve a titoktartási kötelezettség alá eső jogi szolgáltatások a titoktartási kötelezettséggel nem érintett jogi szolgáltatásoktól, ha azokat ugyanannak az ügyfélnek nyújtják; valamint

- pénztovábbítási szolgáltatások: az illetékes hatóságoknak növelniük kell a kockázati tudatosságot, és további kockázati mutatókat kell meghatározniuk a pénztovábbítási szolgáltatási szektorban.

➤ **Különleges és folyamatos képzés kötelezett szolgáltatók részére**

Az illetékes hatóságok által biztosított képzések során foglalkozni kell a beszivárgás vagy a bünszervezetek általi tulajdonszerzés kockázatával. Ez az ajánlás az alábbi szektorokra vonatkozik:

– szerencsejáték ágazat: a fogadás esetében a tagállamoknak a személyzet és a megfelelési vezető mellett a fogadásszervezők számára is kötelező képzést kell előírniuk a termékeik és üzleti modelljük helyes kockázatértékeléséről;

– vagyonkezelői és társasági szolgáltatók, adótanácsadók, könyvvizsgálók, külső könyvelők, közjegyzők és más független jogi hivatások képviselői, valamint vállalkozásoknak a tőkeszerkezetet, ipari stratégiát és az ezekhez kapcsolódó kérdéseket illetően tanácsadást, valamint vállalkozások egyesülésével és felvásárlásával összefüggő tanácsadást és szolgáltatásokat nyújtó szolgáltatók: a kockázati tényezőkkel kapcsolatos képzéseknek és az iránymutatásoknak a nem személyes üzleti kapcsolatokra, az offshore

szakmai közvetítőkre, ügyfelekre és jogrendszerekre, valamint a bonyolult vagy fedőcéges struktúrákra kell összpontosítaniuk;

– ingatlanok: külön képzéseket kell tartani arról, milyen figyelmeztető jelzésekre kell ügyelni azokban az esetekben, amikor több szakember (ingatlanügynök, jogi szakember, pénzügyi intézmény munkatársa) működik közre az ingatlanügyletben; valamint

- pénztovábbítási szolgáltatások: a kötelezett szolgáltatóknak kötelező képzéseket kell tartaniuk a közvetítőiknek, hogy megismertessék velük a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel összefüggő kötelezettségeiket, és bemutassák nekik, hogyan észlelhetik a gyanús ügyleteket.

➤ **Az illetékes hatóságok és az önszabályozó testületek éves jelentése a hatáskörükbe tartozó kötelezett szolgáltatók pénzmosás és terrorizmusfinanszírozás elleni tevékenységeiről**

E jelentéstételi kötelezettség révén a tagállami hatóságok könnyebben elvégezhetik a nemzeti kockázatértékelést, és proaktívabban léphetnek fel a hiányosságokkal, valamint a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni követelmények betartásának elmulasztásával szemben a következő ágazatokban:

– ingatlanok: a jelentésnek tartalmaznia kell az önszabályozó testülethez beérkezett bejelentések számát, illetve a pénzügyi információs egységekhez továbbított bejelentések számát, ha a szakemberek az önszabályozó testületen keresztül tesznek bejelentést; valamint

– adótanácsadók, könyvvizsgálók, külső könyvelők, közjegyzők és más független jogi hivatások képviselői: a jelentésnek tartalmaznia kell a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni szabályok betartásának ellenőrzése céljából az önszabályozó testületek által végzett helyszíni vizsgálatok számát, az önszabályozó testülethez beérkezett bejelentések számát, illetve a pénzügyi információs egységekhez továbbított bejelentések számát, ha a szakemberek az önszabályozó testületen keresztül tesznek bejelentést.

5. KÖVETKEZTETÉSEK

A szupranacionális kockázatértékelésből kiderült, hogy az Európai Unió belső piaca még mindig sebezhető a pénzmosási és terrorizmusfinanszírozási kockázatokkal szemben. A terroristák a legkülönbözőbb módszereket használják pénzeszközök szerzésére és továbbítására, a bűnözők pedig bonyolultabb struktúrákat használnak, és kihasználják az újonnan megjelenő termékek és szolgáltatások kínálta új pénzmosási lehetőségeket. A pénzügyi rendszerrel való visszaélés megelőzése döntő fontossággal bír abban, hogy korlátozzuk a terroristák és a bűnözők mozgásterét, és megfosszuk a bűnszervezeteket attól a gazdasági haszontól, amelynek megszerzésére végső soron jogellenes tevékenységeik irányulnak.

Az elmúlt két évben folytatott alapos értékelés rávilágított arra, hogy a jogi keret bizonyos elemei még finomításra szorulnak, a közsféra és a magánszektor szereplőinek kapacitásait pedig erősíteni kell, hogy teljesíteni tudják az előírásokban foglalt kötelezettségeiket.

Néhány intézkedés már folyamatban van e téren, a Bizottság pedig az e jelentésben foglaltak szerint új intézkedéseket vezet be a kockázatok megfelelő mértékű csökkentése érdekében. A Bizottság arra kéri a tagállamokat, hogy az e jelentésben megfogalmazott ajánlásokat célirányosan hajtsák végre. A negyedik pénzmosási irányelv 6. cikke szerint,

azok a tagállamok, amelyek úgy döntenek, hogy valamelyik ajánlást nem alkalmazzák a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni nemzeti rendszereik keretében, erről értesítik a Bizottságot, és döntésüket indokolják (a „betartás vagy indoklás” elve alapján). Az értesítés elmulasztása esetén a tagállamok az érintett ajánlásokat is kötelesek végrehajtani.

A pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni politikák akkor lesznek eredményesek, ha alkalmazkodnak a pénzügyi szolgáltatások fejlődéséhez, a fenyegetések átalakulásához és az új kockázatok megjelenéséhez. A Bizottság ezért figyelemmel kíséri majd a tagállamok által a szupranacionális kockázatértékelés következtetéseire alapított intézkedéseket, megállapításairól pedig jelentésben számol be legkésőbb 2019 júniusában. A Bizottság vizsgálata során azt is felméri, milyen hatást gyakoroltak az uniós és tagállami szinten végrehajtott intézkedések a kockázatok mértékére. Az új joghézagokat kihasználó, folyamatosan átalakuló veszélyforrással szemben minden szereplőnek ébernek kell lennie, fokozott erőfeszítéseket kell tennie, és szorosabban együtt kell működnie: minden eddiginél nagyobb szükség van az összehangolt fellépésre a pénzmosással és a terrorizmusfinanszírozással szemben, ezért meg kell erősíteni a belső piac stabilitását, és növelni kell az uniós polgárok és az egész társadalom biztonságát.