



Brüsszel, 2018.6.12.
COM(2018) 483 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK
a készpénzfizetések korlátozásairól

1. BEVEZETÉS

2016. február 2-án a Bizottság az Európai Parlamenthez és a Tanácshoz címzett közleményt adott ki a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem fokozásáról szóló cselekvési tervről¹. E cselekvési terv a meglévő uniós szabályokra épült azzal a céllal, hogy e szabályokat az új fenyegetésekhez igazítsa, az uniós szakpolitikákat pedig a nemzetközi normákkal összhangban aktualizálja. Számos kérdést és megoldást vizsgált a terrorizmusfinanszírozással kapcsolatos különböző területeken.

Az Unió területére belépő, illetve az Unió területét elhagyó készpénz ellenőrzéséről szóló rendelet hatókörének kiterjesztésére irányuló bizottsági fellépéssel összefüggésben felmerült, hogy meg lehetne vizsgálni a készpénzfizetések esetleges felső korlátjának jelentőségét². A cselekvési terv megjegyezte továbbá, hogy „Számos tagállamban vannak érvényben tiltások egy adott határérték feletti készpénzfizetésekre vonatkozóan”. Ugyanakkor ilyen tiltások uniós szinten történő bevezetésének kérdésével még nem foglalkoztak.

A Gazdasági és Pénzügyi Tanács („ECOFIN”) a terrorizmus elleni küzdelemmel kapcsolatos 2016. február 12-i következtetéseiben egyetértett azzal, hogy a Bizottságnak „meg kell vizsgálnia, szükséges lenne-e bevezetni megfelelő korlátozásokat adott határérték feletti készpénzfizetésekre vonatkozóan”.

A cselekvési terv és az ECOFIN támogatása alapján a Bizottság szolgálatai informális jellegű kapcsolatfelvételt kezdeményeztek a tagállamokkal abból a célból, hogy információkat gyűjtsenek a szóban forgó területen érvényesülő tagállami gyakorlatokról, a készpénzfizetések korlátozásával kapcsolatos nemzeti tapasztalatokról, valamint a tagállamoknak az e területen lehetséges kezdeményezéssel kapcsolatos álláspontjáról.

A Gazdasági és Pénzügyi Tanács 2016. június 17-i ülésén a Bizottság bemutatta ennek a gyors informális felmérésnek az eredményeit, és bejelentette, hogy részletes hatásvizsgálat készül, amely magában foglalja a lehetséges uniós fellépés költség-haszon elemzését is. A hatásvizsgálat keretében nyilvános konzultációra is sor kerül³.

A Bizottság külső vállalkozót⁴ bízott meg a hatástanulmány elkészítésével, valamint 2017. márciusa és májusa között nyilvános konzultációra került sor.

A vállalkozó által elkészített tanulmány megállapításai szerint a készpénzfizetések korlátozása számottevő mértékben nem gátolná a terrorizmus finanszírozását, de jelezte, hogy ilyen korlátozások hasznosak lehetnek a pénzmosás elleni küzdelemben. A tanulmány azt is megjegyezte, hogy a nemzeti szinten meglévő, eltérő korlátozások

¹ COM(2016) 50.

² A cselekvési terv megállapította, hogy „A készpénzes fizetést széles körben használják terrorista cselekmények finanszírozására... Ebben az összefüggésben a készpénzfizetések esetleges felső korlátjának jelentőségét is meg lehetne vizsgálni. Számos tagállamban vannak érvényben tiltások egy adott határérték feletti készpénzfizetésekre vonatkozóan.”

³ A kezdeményezést a Bizottság munkaprogramjának tervezése keretében 2016. decemberében jóváhagyták, és 2017. január 23-án közzétették a bevezető hatásvizsgálatot, és meghatározták a további elemzés tárgyát http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/plan_2016_028_cash_restrictions_en.pdf

⁴ HTML link az Ecorys jelentéshez.

észlelhetően negatív hatást gyakorolnak a belső piacra, mert torzítják a versenyt, és egyes vállalatok számára egyenlőtlen versenyfeltételeket teremtenek.

E jelentés célja a tanulmány és a nyilvános konzultáció megállapításainak bemutatása. A jelentést a részletesebb információkat tartalmazó tanulmánnyal együttesen kell értelmezni.

2. HÁTTÉR

2.1. A készpénz jellegzetességei

E jelentés szempontjából készpénz alatt a központi bankok által kibocsátott bankjegyeket és érméket értjük.

A tanulmány részletes információkat tartalmaz az egyes országok készpénzhasználatáról⁵. Egy 2016-ban végzett felmérés alapján az Európai Központi Bank „A háztartások készpénzhasználata az euróövezetben” című időszakos kiadványa is értékes információkat tartalmaz az értékesítő helyeken történő készpénzhasználatról⁶. Az Európai Központi Bank említett jelentése szerint a készpénz az euróövezetben még mindig a legáltalánosabb fizetési eszköz és az értékfelhalmozás jelentős formája.

A készpénzfizetés lehetséges felső határának értékelésekor a Bizottság a nagy összegű fizetésekre összpontosított, amelyek az összes készpénz-tranzakció töredékét képviselik⁷. Az általános készpénzhasználat nem képezte a vizsgálat tárgyát.

2.2. Jogi keret

2.2.1. Uniós szint

A készpénzfizetések korlátozására vonatkozóan jelenleg nem létezik uniós szintű szabályozás⁸. Ugyanakkor két jogi eszköz a készpénzhasználat tekintetében kötelezettségeket ír elő.

A készpénz-ellenőrzési rendelet olyan ellenőrzési rendszer létrehozását írja elő, amely 10 000 EUR vagy azt meghaladó értékű valutával vagy bemutatóra szóló átruházható értékpapírokkal az Unió területére belépő vagy azt elhagyó természetes személyekre vonatkozik. A Bizottság 2016. december 21-én olyan új jogalkotási javaslatot terjesztett elő, amely az említett ellenőrzések további szigorítását célozta. A javaslatról jelenleg a társjogalkotók folytatnak tárgyalásokat.

A 4. pénzmossási irányelv ügyfél-átvilágítási kötelezettséget ír elő az árukkal kereskedő természetes és jogi személyekre is, amennyiben legalább 10 000 EUR összegben teljesítenek vagy fogadnak készpénzfizetést, attól függetlenül, hogy az

⁵ Lásd a tanulmány 18-21. oldalát.

⁶ <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op201.en.pdf>

⁷ Lásd az EKB Időszakos kiadvány, 25. oldalát.

⁸ Emlékeztetni kell arra, hogy a készpénzfizetések korlátozására irányuló lehetséges uniós intézkedés jogi vonatkozásait ebben a szakaszban nem vizsgálták.

ügyletre egyetlen műveletben vagy több, összetartozónak tűnő műveletben kerül-e sor⁹.

2.2.2. Nemzeti szint

A tagállamok többsége már életbe léptetett készpénzfizetési korlátozásokat¹⁰. E korlátozások szerint a küszöbérték 500 EUR és 15 000 EUR között változik. Az említett intézkedések inkább heterogén jellegűek, az eltérések az intézkedések fajtáját, a küszöbértékeket és a hatókört illetően figyelhetők meg. Emlékeztetni kell arra is, hogy az elmúlt években – 2008. szeptember 4-től 2017. szeptember 17-ig – gyorsan növekedett a készpénzfizetési korlátozásokat bevezető uniós tagállamok száma.

3. A 2016. JÚNIUS 17-I GAZDASÁGI ÉS PÉNZÜGYI TANÁCSOT KÖVETŐ LÉPÉSEK

A erőforrások hatékony mobilizálása érdekében tanulmány kidolgozásával bízták meg az Ecorys és az Európai Politikai Tanulmányok Központja (CEPS) által alkotott vállalkozói konzorciumot. A tanulmány fő célja annak a potenciális hatásnak az értékelése volt, amelyet a készpénzfizetések korlátozása gyakorol a tiltott tevékenységekre és a belső piacra¹¹.

A minőségi jogalkotásra vonatkozó iránymutatásokkal összhangban 2017. március 1. és 2017. május 31. között nyilvános konzultációra került sor. Ennek eredményei –amelyeket a 4. szakasz mutat be – azt jelzik, hogy a válaszadók nagy többsége egyértelműen ellenzi a készpénzfizetések bármilyen korlátozását.

A szerződött vállalkozó 2018 februárjában véglegesítette a tanulmányt. A fő következtetések értelmében a készpénzfizetési korlátozásoknak csekély pozitív hatásuk lenne a terrorizmus finanszírozására vagy az adócsalásra. Ugyanakkor a tanulmány azt is megállapította, hogy a készpénzfizetések korlátozása hasznos volt a pénzmosás elleni küzdelemben, és a nemzeti szinten meglévő, eltérő korlátozások észlelhetően negatív hatást gyakorolnak a belső piacra, mert torzítják a versenyt, és egyes vállalatok számára egyenlőtlen versenyfeltételeket teremtenek.

4. A NYILVÁNOS KONZULTÁCIÓ

Internetes felmérés keretében 2017. március 1. és 2017. május 31. között nyilvános konzultációra került sor, amelynek keretében felkérték a válaszadókat, hogy válaszoljanak a készpénzkorlátozásokra vonatkozó néhány kérdésre¹².

Az érintettekkel folytatott konzultáció tekintetében három különböző célkitűzés került azonosításra.

Először is, felismerték, hogy a készpénz továbbra is a legelfogadottabb fizetési eszköz, és egyes tagállamokban a személyes szabadság alapvető fokmérőjének tekintik. Ezért bármilyen esetleges szabályváltozás érzékeny kérdés lenne és hatással lenne valamennyi

⁹ Az irányelvet legutóbb az ötödik pénzmosási irányelv módosította.

¹⁰ A tanulmány részletes áttekintést ad a 2017. végén hatályban levő nemzeti jogszabályokról (25–29. o.).

¹¹ Az alkalmazott módszertan részletes ismertetését lásd a tanulmány 31-35. oldalán.

¹² A teljes eredmény itt található:
<https://ec.europa.eu/eusurvey/publication/CashPayments?language=HU&surveylanguage=HU>

állampolgárra. E tények ismeretében a konzultáció első és legfontosabb célkitűzése az volt, hogy felmérjék a készpénzfizetések korlátozásának lehetséges bevezetésével kapcsolatos általános közvélekedést.

Másodszor, tekintettel arra, hogy a készpénzt – még a nagyobb összegű fizetések lebonyolítására is – változatlanul széles körben alkalmazzák, különösen egyes gazdasági ágazatokban, valamint a kis- és középvállalkozások körében, felismerték, hogy az érintett gazdasági ágazatokra és gazdasági szereplőkre jelentős hatással lenne, ha a készpénzfizetések terén korlátozásokat vezetnének be. Ezért a konzultáció második célkitűzése az volt, hogy összegyűjtse a jelentős mértékben készpénzt használó ágazatokban vagy tevékenységekben működő szereplők véleményét, illetve különösen meg akarta ismerni, hogy e szereplők hogyan ítélik meg azt a hatást, amelyet a szóban forgó korlátozások a tevékenységükre gyakorolnak.

Végezetül, a terrorizmusfinanszírozás és egyéb jogellenes tevékenységek elleni küzdelem célkitűzésének fényében a konzultáció során fel kívánták mérni a bűnügyi és bűnüldözési szakértők véleményét arról, hogy e speciális célkitűzéssel összefüggésben megfelelőek-e a készpénzfizetésekre vonatkozó korlátozó intézkedések.

Bár a válaszadókat három kategóriába sorolták, hangsúlyozni kell, hogy a válaszadók első kategóriája - a nyilvánosságot megjelenítők - képezték az fő célcsoportot abban az elektronikus felmérésben, amelyet jelentékeny mennyiségű válasz összegyűjtését lehetővé tevő elektronikus eszköz alkalmazásával hajtottak végre. A kérdéseket e kategória sajátosságai alapján állították össze. Egyéb kategóriákat - például a gazdasági ágazati és bűnüldözési szakembereket - sem zártak ki a felmérésből, nekik is lehetőségük volt válaszolni. Ugyanakkor ez utóbbi szereplőkkel a külső tanulmány kidolgozása során a minőségi szempontokat jobban előtérbe helyező vizsgálat keretében is konzultáltak. A nyilvános konzultációnak nem volt célja e szereplők sajátos szempontjainak kezelése.

A nyilvános konzultáció keretében számos kérdést tettek fel. Valamennyi kérdés és a rájuk adott válaszok közzétételre kerültek¹³.

A felmérés fő üzenete az volt, hogy a válaszadók jelentős többsége (94,94 %-a) adott negatív választ arra a kérdésre, hogy „Egyetértene Ön azzal, ha uniós szinten korlátozásokat vezetnének be a készpénzfizetésre vonatkozóan?” Ez a vélemény általános volt a válaszadók körében, tekintet nélkül arra, hogy a lakóhelyük szerinti országban vannak-e érvényben korlátozások vagy nincsenek.

Ilyen negatív reakcióra magyarázat lehet az a tény, hogy a kérdés olyan általános tilalom bevezetésére vonatkozott, amely potenciálisan minden állampolgárra érvényes lenne (ellentétben például bizonyos vegyi anyagok gyártásának tilalmával, amely kizárólag potenciális ipari termelőket érintene). Továbbá egyértelmű, hogy a nyilvános konzultáció kizárólag olyan válaszadók véleményét tükrözi, akik spontán és önkéntes alapon vettek részt a felmérésben, ellentétben az olyan közvélemény-kutatásokkal, ahol a válaszadókat proaktív megközelítés alkalmazásával, szisztematikus módon választották ki...

Ebben az összefüggésben pontosítani kell, hogy a legtöbb választ a következő három tagállamból adták: Ausztria, Németország és Franciaország. Ennek oka a konzultáció e három ország nemzeti médiájában kapott nyilvánossága volt. A Bizottság nem folytatott

¹³ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/statistical_overview.pdf

célzott kommunikációt. Ugyanakkor a többi országból származó eredmények nem tértek el jelentősen az említett három országban megfigyelt általános tendenciától.

5. A TANULMÁNY MEGÁLLAPÍTÁSAI

5.1. A tanulmány megállapításai a terrorizmusfinanszírozással kapcsolatban

Terroristák és bűnözők széles körben használnak készpénzt, mivel így minimalizálni tudják annak esélyét, hogy elfogják őket¹⁴. A készpénz névtelenséget biztosít, és lehetővé teszi, hogy eltitkolják nem csak a jogellenes tevékenységeket, hanem azokat a kiegészítő, jogszerű tranzakciókat is, amelyeket egyébként a bűnüldöző szervek nyomon tudnának követni. A készpénz számos terrorista tevékenységben jelentős szerepet játszik.

Ugyanakkor a tanulmányban bemutatott néhány, a közelmúltban elkövetett terrortámadás részletes elemzése azt is aláhúzta, hogy a készpénzfizetések korlátozása csak kis mértékben lett volna hatással e támadások előkészítésére.

Először is, megfigyelhető az a tendencia, hogy a terrortámadások költségei a szeptember 11-i terrortámadás óta csökkennek, gyakran nem érik el a 10 000 EUR-t, amely a töredéke a szeptember 11-i támadások 400 000 és 500 000 USD közé becsült költségének.

Másodszor, az ilyen limitált költségeken belül az egyes tranzakciók értéke gyakran még alacsonyabb, ezért kívül estek volna a korlátozások körén, amelyek kizárólag a nagy összegű fizetésekre vonatkoztak volna. Mindezt részletesen igazolja a tanulmányban bemutatott esettanulmány elemzése¹⁵.

Végezetül meg kell jegyezni, hogy a készpénzfizetési tilalom terrorizmusra és más bűncselekményekre gyakorolt hatásának értékelésekor különbséget kell tenni a jogellenes és a jogszerű tranzakciókra gyakorolt hatás között.

Jogellenes tranzakciók azok, amelyek illegálisak (például robbanószerek beszerzése), illetve látszólag jogszerű tranzakciók azok, amelyek esetében mindkét fél tudja, hogy illegális tevékenységet szolgálnak. Amilyen mértékben e tranzakciók már illegálisak, és a felek önkéntesen kockáztatják a büntetőeljárást vagy a bűnüldöző hatóságok intézkedéseit, kétségesnek tűnik, hogy a készpénzfizetés tilalmának érvényt lehetne szerezni vagy a tilalomnak bármilyen visszatartó ereje lenne. Valószínűtlen, hogy a törvényt már amúgy is szándékosan megszegő bűnözőket elrettenti a tranzakciók pénzügyi rendezésével összefüggő további tilalom. Ez különösen érvényes abban az esetben, ha a további tilalomhoz kapcsolódó szankciók a fő bűncselekményhez kapcsolódó szankciókkal összehasonlítva nem jelentősek.

A jogszerű tranzakciók a fő bűncselekményhez kapcsolódó olyan kiegészítő műveletek, amelyek önmagukban nem bűncselekmények (például autóbérlés), és amelyek tekintetében a partner (például az autókölcsönző vállalkozás) feltehetően nincs is tudatában a tranzakció mögött rejlő bűnelkövetési szándéknak (például robbanóanyagok szállítása). Ebben az összefüggésben a becsületes partner alávetheti magát a készpénzfizetési tilalomnak, amelynek eredményeként a tranzakció pénzügyi rendezése más módon kerülne sor vagy a tranzakció meghiúsulna. Sajnos ebben az esetben – mivel

¹⁴ Tanulmány, 21. o.

¹⁵ Lásd a tanulmány 38–54. oldalát.

e tranzakciók jogszerűek és általánosak – gyanítható, hogy a nyomon követhető módon történő pénzügyi rendezés nem szükségszerűen tenné lehetővé a gyanús tevékenység felismerését. Meg kell jegyezni, hogy a közelmúltbeli terrortámadások előkészítésekor sok ilyen általános tranzakció pénzügyi rendezésére ténylegesen nyomon követhető módon került sor, mégsem szólalt meg soha a vészcsengő.¹⁶

Levonható tehát az a következtetés, hogy a nagy összegű készpénzfizetések tilalma közvetlenül nem akadályozná jelentős mértékben a terrorcselekmények vagy más bűncselekmények finanszírozását. A tilalom a legtöbb tranzakciót nem érintené, a tiltást valószínűleg nem vennék figyelembe, illetve kizárólag az önmagukban annyira általános tranzakciók tekintetében tartanak be, amelyek valószínűleg nem keltenének gyanút.

5.2. A tanulmány megállapításai az adócsalással kapcsolatban

Az adócsalás¹⁷ és a készpénz használata gyakran összekapcsolódik, a tanulmány azonban igazolja, hogy a közöttük levő kapcsolat nem mindig kristálytisza¹⁸.

Először is, bár van némi korreláció a gazdasági életben történő készpénzhasználat és az adócsalás szintje között, úgy tűnik, hogy más tényezők is fontos szerepet játszanak, amely magyarázatot adhat a kivételekre (ilyen például Ausztria, ahol az adócsalás szintje alacsony, a készpénzhasználat viszont jelentős).

Másodszor, míg a terrorizmusfinanszírozás és más bűncselekmények esetében a készpénz használata elterjedt, addig a jelentős adócsalásokat nem készpénzben lebonyolított tranzakciók útján követik el, hanem a csalás olyan összetett jogi struktúrákon és műveleteken alapul, amelyek gyakran multinacionális jellegűek, és amelyekben készpénz használatára egyáltalán nem kerül sor. Ezekben az esetekben a készpénzfizetések tiltása teljesen hatástalan lenne.

Végezetül, az adócsalás ténylegesen készpénz igénybe vételével történő végrehajtása terén két eset különböztethető meg. A csalás lehetőségének visszaszorítása készpénzkorlátozással egyik esetben sem lenne elérhető. Az első esetben olyan tranzakciókról van szó, amelyekben mindkét fél részt vesz az adócsalásban, például be nem jelentett munkaerő foglalkoztatásakor. Az ilyen tranzakciók valószínűleg nagy értékűek (például bérfizetések), de mivel már mindkét fél ki van téve az adócsalás miatti büntetésnek, a készpénzfizetés tiltása csak kis mértékben lenne visszatartó erejű. A második esetben csak az egyik fél alkalmazza a tranzakció készpénzes jellegét adócsalás elkövetéséhez (általában az eladó), míg a másik fél nem vesz részt a csalásban és nincs is róla tudomása. A Bizottság úgy látja, hogy a készpénzkorlátozásoknak ilyen esetekben lenne hatásuk. Mindazonáltal, az ilyen jellegű tranzakciók – tekintettel a gyakran alacsony összegükre (pl. éttermi számlák) – általában nem tartoznának a nagy összegű készpénzfizetések tilalmának hatálya alá¹⁹.

Úgy tűnik tehát, hogy a nagy összegű készpénzfizetések korlátozása csak limitált hatással lenne az adócsalásra, hacsak a küszöbértéket nem állapítanák meg nagyon alacsonyan.

¹⁶ Lásd a tanulmányban említett esettanulmányokat.

¹⁷ Az adócsalást meg kell különböztetni az adóelkerüléstől, vagyis attól, amikor kifinomult, de jogszerű módokon kerülnek el az adófizetést vagy csökkentik a fizetendő adó összegét.

¹⁸ Tanulmány, 64-67. o.

¹⁹ Tanulmány, 133. o.

5.3. A tanulmány megállapításai a pénzmosással kapcsolatban

Számos bűncselekmény elkövetésének az a célja, hogy az elkövető egyén vagy csoport profitra tegyen szert. A pénzmosás célja, hogy leplezze a bűncselekményből származó jövedelmek²⁰ illegális eredetét, és az így megszerzett pénz legálisnak tűnjön, és a reálgazdaságban elkölthető legyen²¹. A tanulmány megállapítása szerint²² egyértelmű, hogy a készpénzes tranzakciók fontos szerepet játszanak a pénzmosásban, aminek elsődleges oka az, hogy – a készpénz nélküli fizetési módok egyre nagyobb mértékű elterjedésének és a bűnelkövetés jellege megváltozásának (a kiberbűnözés növekedése, online csalás és jogellenes online piacterek) ellenére – a bűncselekmények változatlanul, nagy összegű készpénz formájában termelnek profitot. Így a készpénz gyakran a pénzmosás kiinduló pontja, tehát bizonyos készpénzműveleteket igényel, amelyek gyakran nagy értékű áruk megszerzéséhez kapcsolódnak. Az Európai Bizottság szupranacionális kockázatértékelési jelentése²³ is kiemeli a készpénz pénzmosásban betöltött szerepének fontosságát (lásd különösen a 2.1.4. és a 2.2.1. fejezetet).

Jóllehet a készpénzkorlátozás nem minden készpénzes tranzakciót érintene, a pénzmosással összefüggő tranzakciók gyakran nagy értékűek. A tilalom vagy a bejelentési kötelezettség megszüntetné a tranzakciók anonim jellegét, és megnehezítené a nagy értékű áruk vásárlása útján történő pénzmosást. Ugyanakkor e tranzakciók összértéke és a készpénzkorlátozás pénzmosásra gyakorolt általános hatása pontosan nem számszerűsíthető. Ebben az összefüggésben a bejelentési kötelezettség már lehetővé tenné az operatív eszközökkel történő bűnüldözést. A bejelentési kötelezettség hatékonysága azonban függ a nagy értékű árukkal kereskedők jogkövető magatartásának mértékétől és attól, hogy a bejelentéseket ténylegesen milyen mértékben elemzik, továbbá titkosszolgálati eszközként, információként vagy bizonyítékként mennyire használják fel a pénzmosási esetek vizsgálata során. A megfelelési költségek várhatóan magasabbak lennének, mint az egyszerű készpénztilalom miatti költségek²⁴.

A pénzmosás egyik különleges jellemzője, hogy nemzetközi vonatkozásokkal bír, valamint az a tény, hogy a bűnözők kihasználják a készpénzes tranzakciók bejelentésére és a készpénzfizetések értékének korlátozására vonatkozó nemzeti jogszabályok közötti különbségeket²⁵. A készpénzkorlátozásokra vonatkozó eltérő tagállami jogszabályok nem csak akadályozzák a belső piac megfelelő működését (lásd lentebb), hanem lehetővé teszik a készpénz származási országában érvényes ellenőrzési rendszer kijátszását is oly módon, hogy másik, a készpénzkiadásokat nem vagy csak kisebb mértékben ellenőrző tagállamban készpénzigényes vállalkozásokba fektetnek be. Más szóval, ha egyes tagállamok korlátozzák a készpénzfizetést, míg más tagállamok nem, akkor másik uniós tagállamba településsel lehetővé válik a korlátozások megkerülése.

²⁰ A bűncselekményből származó jövedelmet a legtágabb körben értelmezzük, és ideértjük különösen az adócsalásból származó profitot is.

²¹ Ez egy fontos különbség a terrorizmushoz képest, mivel a terrorizmus célja nem az egyén vagy a csoport gazdagodása, hanem a terror. Terrorizmus esetében a jövedelem nem cél, hanem a cél elérésének eszköze. A terroristák általában kevésbé foglalkoznak a pénzük tisztára mosásával, mivel nem szándékoznak a pénzt legálisan elkölteni. A közelmúltbeli terrorcselekmények kapcsán semmi sem utal profitszerzési célú bűnelkövetésre. A bűnözők általában illegálisan szereznek pénzt azzal a céllal, hogy a legitim pénzügyi rendszerben használják fel. A terroristák legálisan jutnak pénzügyi forrásokhoz (munkabér, hitelek, áruértékesítés stb.), és bűnelkövetésre használják fel azokat.

²² Tanulmány 57–64. o.

²³ COM(2017) 340.

²⁴ Tanulmány, 10. o.

²⁵ Tanulmány, 67–70. o.

Levonható az a következtetés, hogy a nagy összegű készpénzfizetésekre vonatkozó egységes korlátozások – akár tilalom, akár bejelentési kötelezettség formájában – pozitív hatással lennének a pénzmosás elleni küzdelemre, még akkor is, ha ezt a hatást nem lehetne pontosan számszerűsíteni. Tekintettel arra, hogy a pénzmosás tipikusan más bűncselekmények vagy egyéb jogellenes tevékenységek mellékterméke, az említett pozitív hatás közvetve segítené az említett tevékenységek elleni küzdelmet is, noha a korlátozások ezeket önmagukban nem érintenék.

5.4. A tanulmány megállapításai a belső piaccal, a verseny torzításával és a készpénzfizetések korlátozásával kapcsolatban

A nemzeti korlátozásokban tapasztalható eltérések felvetik azt a kérdést, hogy e korlátozások nem ösztönöznék-e a tevékenységek más tagállamokba történő áthelyezését. Erre a kérdésre a tanulmány igenlő választ ad.

A belső piac megfelelő működéséhez nélkülözhetetlen, hogy a feltételek minden tagállamban azonosak legyenek, ami azonban nem biztosítható, ha az egyes tagállamok jogi szabályozása nagy mértékben eltér egymástól. A belső piac működésének torzulásai a fogyasztókra és a vállalkozásokra egyaránt hatással lehetnek.

A készpénzfizetésekre vonatkozó eltérő korlátozások miatt a fogyasztók és a vállalkozások más fizetési módot választhatnak, elállhatnak a tranzakciótól, illetve a tranzakciót olyan államban bonyolíthatják le, ahol nem léteznek ilyen korlátozások.

Ez a tényező is a tanulmány vizsgálati körét képezte²⁶, továbbá elemzésre került a vásárlók és az eladók viselkedésének határokon átnyúló jellege, ezen kívül szerepel a tanulmányban néhány, jelentős mértékben készpénzt használó ágazat ökonometriai elemzése is.

Az eredmények összességében – különösen az euróövezeti országok tekintetében – alátámasztják azt a feltételezést, hogy az eltérő készpénzkorlátozások hatással vannak arra, hogy az üzleti forgalmat mely országokban realizálják, és melyekben nem. Ez mind az egyes országokon belüli, mind a szomszédos országok készpénzkorlátozására érvényes, és a készpénzérzékeny ágazatok forgalmára az egyes országokon belüli korlátozás negatívan, a szomszédos országok korlátozása pedig pozitívan hat. Mindezek fényében a tanulmány arra a következtetésre jut, hogy a nemzeti szintű készpénzkorlátozások torzítják a belső piacot²⁷.

Ki kell emelni, hogy az üzleti forgalom realizálási országának változtatása egyaránt érinti a legitim tranzakciókat és a pénzmosás céllal végrehajtottakat is. Az utóbbiak önmagukban nem illegálisak, hanem olyan szokásos tranzakciók, amelyeket kizárólag a jogellenes pénzmosás céljából hajtanak végre, és a másik fél (általában az eladó) nem bűnrészes, illetve nincs is tudomása a tranzakció jogellenes céljáról. Ugyanakkor a tranzakció más helyszínen történő lebonyolítása mindkét formájában hatással van a belső piac integritására, és olyan egyenlőtlen feltételeket eredményez, amelyek torzíthatják a versenyt. Azt is figyelembe kell venni azonban, hogy – a belső piacra gyakorolt hatáson túlmenően – a tranzakciók pénzmosási céllal más tagállamban történő lebonyolítása a pénzmosás elleni nemzeti korlátozó intézkedések hatékonyságát is csökkenti.

²⁶ Tanulmány, 70–77. o.

²⁷ Tanulmány, 77. o.

A tanulmány alapján úgy tűnik, hogy a tagállamok eltérő korlátozó intézkedései az üzleti tevékenységek határon átnyúló mesterséges áthelyezését eredményezik²⁸. Ez hatással van mind a belső piac integritására, mind arra, hogy nemzeti intézkedésekkel mennyire hatékonyan lehet elérni a kívánt közpolitikai célkitűzéseket.

6. KÖVETKEZTETÉSEK

A tanulmány alapján megállapítható, hogy a készpénzkorlátozások nem lennének valóban hatékony eszközök a terrorizmusfinanszírozás problémájának kezelésében. Az intézkedés azért nem hatékony, mert az említett célkitűzések szerinti céltranzakciók vagy túl alacsony értékűek, így a korlátozások nem érintik őket, vagy már önmagukban is olyan illegális tranzakciókról van szó, hogy további tiltással csak csekély eredményt lehet elérni, illetve a két eset együtt is előfordulhat.

Ugyanakkor a tanulmány előzetes megállapításai értelmében a nagy értékű készpénzfizetések tilalma pozitív hatással lehet a pénzmosás elleni küzdelemre. Tekintettel arra, hogy a pénzmosással általában bűncselekményekből vagy adócsalásból származó pénzeszegek érintettek, a készpénzfizetések korlátozása közvetett módon az ilyen tevékenységekre is hatással lehet.

Mindazonáltal, e témakörben további célzott értékelésre lenne szükség, mivel a jelenlegi kezdeményezés a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemre összpontosított.

További fontos következtetés, hogy a készpénzfizetésre vonatkozó eltérő nemzeti intézkedések torzítják a versenyt a belső piacon, az üzleti tevékenységek tagállamok közötti áthelyezését okozhatják, különösen olyan speciális ágazatokban – például az ékszer- vagy autókereskedelem – amelyekben jelentős a készpénzhasználat. Az eltérő nemzeti korlátozások olyan joghézagokat is eredményezhetnek, amelyek lehetővé teszik a nemzeti készpénzfizetési határértékek megkerülését, így csökkentik azok hatékonyságát.

Végezetül meg kell jegyezni, hogy a készpénzfizetések korlátozása az európai polgárok számára érzékeny kérdés, és sok európai polgár a készpénzfizetés lehetőségét alapvető szabadságjognak tekinti, amelyet nem lenne szabad aránytalanul korlátozni.

Tekintettel a belső piaci vonatkozásokra, illetve az esetleges intézkedés jelentőségére és érzékeny voltára, a téma további elemzésére van szükség. Ebben a szakaszban a Bizottság nem tervez jogalkotási kezdeményezést a szóban forgó témában.

²⁸ Tanulmány, 70–77. o.