



Brüsszel, 2019.7.24.  
COM(2019) 360 final

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A  
TANÁCSNAK**

**A pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem uniós keretének jobb  
végrehajtása felé**

# A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

## A pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem uniós keretének jobb végrehajtása felé

### I. BEVEZETÉS

A pénzmosási és terrorizmusfinanszírozási kockázatok továbbra is komoly problémát jelentenek az Unió pénzügyi rendszerének épsége és az uniós polgárok biztonsága szempontjából. Az Europol szerint<sup>1</sup> az Európai Unió éves bruttó hazai termékének akár 0,7–1,28 %-a esetében „azonosították, hogy gyanús pénzügyi tevékenységek érintik”<sup>2</sup>. A pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem ezért az Unió fontos prioritása, amely szerepet játszik a biztonsági unió megvalósításában is.

Az Unió az évek során a Pénzügyi Akció Munkacsoport által elfogadott nemzetközi szabványoknak megfelelő, stabil szabályozási keretet alakított ki a pénzmosás és terrorizmusfinanszírozás megelőzése céljából. A szabályozási keretnek lépést kell tartania a pénzügyi forgalom egyre nagyobb mértékű belső piaci integrációjával, a kialakuló trendekkel, a technológiai fejlődéssel, valamint a bűnözők leleményességével, amelyre építve kihasználják a rendszer hiányosságait és kikapuit.

Ez a közlemény összefoglalja a pénzmosás és terrorizmusfinanszírozás megelőzésére létrehozott uniós jogi keretről, valamint az annak végrehajtásáról készült jelentéseket. E közleményhez kapcsolódik az Unió belső piacát érintő pénzmosási és terrorizmusfinanszírozási kockázatokról szóló, kétévenkénti szupranacionális bizottsági kockázatértékelés<sup>3</sup>, az uniós hitelintézeteket érintő közelmúltbeli állítólagos pénzmosási ügyek értékelése, valamint a pénzügyi információs egységek közötti együttműködésről szóló jelentés<sup>4</sup> és a tagállamok bankszámlákkal kapcsolatos nemzeti központi automatizált mechanizmusairól szóló jelentés<sup>5</sup>.

Az e közleményben, valamint a mai napon elfogadott jelentésekben ismertetett megállapítások célja, hogy hozzájáruljanak a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem keretének továbbfejlesztési lehetőségeiről folytatott vitához, és megalapozzák a releváns érdekeltekkel folytatandó további egyeztetéseket.

---

<sup>1</sup> Az Europol az EU bűnüldöző hatósága, <https://www.europol.europa.eu/>

<sup>2</sup> Az Europol pénzügyi információs csoportjának 2017. évi „A gyanútól a cselekvésig” c. jelentése. <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/suspicion-to-action-converting-financial-intelligence-greater-operational-impact>

<sup>3</sup> A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a belső piacot érintő és a határokon átnyúló tevékenységekhez kapcsolódó pénzmosási és terrorizmusfinanszírozási kockázatokról (COM (2019) 370).

<sup>4</sup> A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a pénzügyi információs egységek közötti együttműködés keretének értékeléséről (COM(2019) 371).

<sup>5</sup> A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a tagállamok bankszámlákkal kapcsolatos nemzeti központi automatizált mechanizmusainak (központi nyilvántartások vagy központi elektronikus adat-visszanyerési rendszerek) összekapcsolásáról (COM (2019) 372).

## II. HÁTTÉR: A JOGI KERET EDDIGI ALAKULÁSA

Az Unió az elmúlt években jelentős mértékben megerősítette a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás megelőzésének jogi keretét. A negyedik pénzmosási irányelvet<sup>6</sup> 2015 májusában fogadták el, és azt a tagállamoknak 2017. júniusig kellett átültetniük saját jogrendjükbe.<sup>7</sup>

A terrorizmusfinanszírozás elleni, 2016 februárjában elfogadott cselekvési terv<sup>8</sup> részeként, valamint a panamai dokumentumokban 2016 áprilisában napvilágra került információkra reagálva 2018 áprilisában került sor az ötödik pénzmosási irányelv<sup>9</sup> elfogadására, amelyet a tagállamoknak 2020 januárjáig kell átültetniük saját nemzeti jogukba. A módosítás a terrorizmusfinanszírozás eredményesebb megelőzése érdekében növeli a tényleges tulajdonosokra vonatkozó információk átláthatóságát, szélesebb körű hozzáférést biztosít a pénzügyi információk egységei számára az információkhoz, fokozza a felügyeleti hatóságok közötti együttműködést, továbbá szabályozza a virtuális fizetőeszközöket és az előre fizetett kártyákat.

A pénzügyi szektort illetően az információk megosztására és terjesztésére vonatkozó új szabályok várhatóan jelentősen javítják a prudenciális megfelelés, valamint a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem felügyeleti hatóságai közötti együttműködést<sup>10</sup>, továbbá megerősítik az Európai Bankhatóság abbéli szerepét, hogy biztosítsa az uniós szabályok betartását, és fokozza az együttműködést a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos kérdésekben.

A pénzmosás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről szóló (EU) 2018/1673 irányelv<sup>11</sup> emellett azzal egészíti ki a megelőzésre irányuló keretet, hogy harmonizálja a pénzmosás bűncselekményének meghatározását, valamint a kapcsolódó szankciókat. Az irányelv 2018 decemberében lépett hatályba, a tagállamoknak pedig 2020 decemberéig kell átültetniük azt.

A pénzügyi és egyéb információk felhasználásának megkönnyítéséről szóló (EU) 2019/1153 irányelv<sup>12</sup> tovább erősíti a büntetőjogi keretet azzal, hogy meggyorsítja a bűnüldöző hatóságok pénzügyi információkhoz való hozzáférését, továbbá fokozza a pénzügyi információk cseréjét a bűnüldöző hatóságok és a pénzügyi információs

---

<sup>6</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/849 irányelve (2015. május 20.) a pénzügyi rendszerek pénzmosás vagy terrorizmusfinanszírozás céljára való felhasználásának megelőzéséről, a 648/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 2005/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv és a 2006/70/EK bizottsági irányelv hatályon kívül helyezéséről (HL L 141., 2015.6.5., 73. o.).

<sup>7</sup> A Bizottság jelenleg értékeli a negyedik pénzmosási irányelv átültetését, és azon dolgozik, hogy biztosítsa a szabályok gyakorlati végrehajtását a tagállamokban. A Bizottság mind a 28 tagállam ellen kötelezettségzegési eljárást indított, mivel úgy értékelte, hogy a tagállamoktól érkezett bejelentések alapján nem állapítható meg az irányelv teljes átültetése.

<sup>8</sup> COM(2016) 50 final.

<sup>9</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/843 irányelve (2018. május 30.) a pénzügyi rendszerek pénzmosás vagy terrorizmusfinanszírozás céljára való felhasználásának megelőzéséről szóló (EU) 2015/849 irányelv, valamint a 2009/138/EK és a 2013/36/EU irányelv módosításáról (HL L 156., 2018.6.19., 43. o.).

<sup>10</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/878 irányelve (2019. május 20.) a 2013/36/EU irányelvnek a mentesített szervezetek, a pénzügyi holding társaságok, a vegyes pénzügyi holding társaságok, a javadalmazás, a felügyeleti intézkedések és hatáskörök, valamint a tőkefenntartási intézkedések tekintetében történő módosításáról (HL L 150., 2019.6.7.).

<sup>11</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1673 irányelve (2018. október 23.) a pénzmosás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről; PE/30/2018/REV/1; HL L 284., 2018.11.12., 22–30. o.

<sup>12</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1153 irányelve (2019. június 20.) a pénzügyi és egyéb információk bizonyos bűncselekmények megelőzése, felderítése, nyomozása és a vádeljárás lefolytatása céljából történő felhasználásának megkönnyítését szolgáló szabályok megállapításáról, valamint a 2000/642/IB tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről (HL L 186., 2019.7.11.).

egységek között. Az irányelv 2019 augusztusában lép hatályba, a tagállamoknak pedig 2021 augusztusáig kell átültetniük azt.

### **III. PÉNZMOSÁSI ÉS TERRORIZMUSFINANSZÍROZÁSI KOCKÁZATOK, JAVÍTANDÓ TERÜLETEK**

A jogszabályi keret utóbbi megerősítése ellenére is maradtak megoldatlan kihívások. A Bizottság a mai napon több jelentést tesz közzé, amelyben elemzi a kockázatokat, és meghatározza a javítandó területeket.

#### **a) Az Uniót érintő kockázatok értékelése**

A Bizottság mindenekelőtt előterjeszti az Unió belső piacát érintő és a határokon átnyúló tevékenységekhez kapcsolódó pénzmosási és terrorizmusfinanszírozási kockázatokról a negyedik pénzmosási irányelv 6. cikkében előírtaknak megfelelően készített **szupranacionális kockázatértékelést**. Ez frissíti a 2017-ben elfogadott első szupranacionális kockázatértékelést<sup>13</sup>, és nyomon követi a pénzmosás és terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemben érintett szereplők számára megfogalmazott ajánlásokat<sup>14</sup>.

A jelentésből az derül ki, hogy a különböző szereplők végrehajtották az első szupranacionális kockázatértékelés legtöbb ajánlását. Ugyanakkor továbbra is fennállnak egyes horizontális sebezhetőségek, különösen az anonim termékek, a tényleges tulajdonosok azonosítása, valamint az olyan új szabályozatlan termékek terén, mint a virtuális eszközök. Ezek némelyike az ötödik pénzmosási irányelv közelgő átültetésével várhatóan megoldódik, például azáltal, hogy az irányelv hatálya kiterjed a virtuálisfizetőeszköz-szolgáltatókra, és szélesebb körben lesznek hozzáférhetők a tényleges tulajdonosi nyilvántartások is. A pénzügyi információs egységekről, valamint az uniós hitelintézeteket érintő legutóbbi állítólagos pénzmosási esetek értékeléséről szóló bizottsági jelentések további horizontális sebezhetőségeket határoztak meg a pénzügyi információs egységek és a pénzügyi felügyelet kapcsán. Ez utóbbi jelentés az egyes ágazatok számára ajánlásokat fogalmaz meg, amelyek végrehajtásának nyomon követésére a két éven belül megjelenő következő szupranacionális kockázatértékelés részeként kerül sor.

#### **b) Javítandó területek az EU pénzmosás és terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelmet szolgáló keretében**

**Az uniós hitelintézeteket érintő közelmúltbeli állítólagos pénzmosási esetek értékeléséről szóló jelentés**<sup>15</sup> egy olyan minta alapján készült esettanulmányok ténymegállapításaira támaszkodik, amely a 2012–2018-as időszak hitelintézeteket érintő nyilvános ügyei közül tízet foglal magában. A jelentés értékeli a hitelintézetek szerepét,

<sup>13</sup> COM(2017) 340 final, 2017.6.26.

<sup>14</sup> Az Unió pénzügyi rendszerét jelentősen veszélyeztető harmadik országokkal összefüggő kockázatok elemzése a szupranacionális kockázatértékeléstől elkülönült folyamat, amely a Bizottság kiemelt kockázatot jelentő harmadik országokat megállapító, felhatalmazáson alapuló jogi aktusain keresztül zajlik. A kiemelt kockázatot jelentő harmadik országok jelenlegi felsorolását az (EU) 2015/849 európai parlamenti és tanácsi irányelvnek a stratégiai hiányosságokkal rendelkező, kiemelt kockázatot jelentő harmadik országok megállapítása tekintetében történő kiegészítéséről szóló 2016. július 14-i (EU) 2016/1675 bizottsági felhatalmazáson alapuló rendeletének a legutóbb a 2018. július 27-i (EU) 2018/1467 felhatalmazáson alapuló rendelettel módosított változata tartalmazza. Miután a Tanács elutasította a Bizottság által 2019. február 13-án elfogadott felhatalmazáson alapuló rendeletet, amely a jelenlegi jegyzéket váltotta volna fel, a Bizottság az Európai Parlamenttel és a Tanáccsal együttműködve pontosított módszertant dolgoz ki, továbbá fokozta együttműködését az érintett harmadik országokkal és a Pénzügyi Akció Munkacsoporttal (FATF) is.

<sup>15</sup> A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az uniós hitelintézeteket érintő közelmúltbeli állítólagos pénzmosási esetek értékeléséről (COM(2019) 373).

továbbá a prudenciális megfelelés, valamint a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem felügyeleti hatóságainak hatásköreit és intézkedéseit. A jelentés válasz a pénzmosás elleni küzdelemre vonatkozó cselekvési terv kapcsán 2018. december 4-én közzétett tanácsi következtetésekre<sup>16</sup>, amelyekben a Bizottság felkérést kapott, hogy végezze el „az uniós hitelintézeteket érintő közelmúltbeli állítólagos pénzmosási esetek utólagos vizsgálatát”.

A kiválasztott ügyek elemzése jelentős eseményeket tárt fel, amelyek során a hitelintézetek elmulasztották a pénzmosási irányelvben rögzített olyan alapvető előírások betartását, mint a kockázatértékelés, az ügyfél-átvilágítás, valamint a gyanús ügyletek és tevékenységeknek a pénzügyi információs egységeknek történő bejelentése. Egyes esetekben a felügyeleti hatóságok megelőző jelleggel eredményesen azonosították a hitelintézetek hiányosságait és korrekciós intézkedéseket írtak elő, számos más esetben azonban a felügyeleti hatóságok csak jelentős kockázatok bekövetkezése után, vagy sorozatos szabályszerűségi és irányítási hibákra reagálva avatkoztak be. A hitelintézetekkel szemben alkalmazott utólagos felügyeleti intézkedések időszzerűsége és eredményessége jelentős eltéréseket mutatott. A pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem szempontjából a csoportfelügyelet nagyrészt elégtelen volt. A szabályozás és a felügyelet széttagoltsága kihatott a különféle érintett szereplők közötti együttműködés eredményességére is.

**A pénzügyi információs egységekről szóló jelentés**<sup>17</sup> értékeli a pénzügyi információs egységek és a harmadik országok közötti együttműködés keretét, valamint a pénzügyi információs egységek Európai Unión belüli együttműködésének akadályait és lehetőségeit, ezen belül egy koordinációs és támogató mechanizmus létrehozásának lehetőségét. A Bizottság a pénzmosási irányelv 65. cikkének (2) bekezdésében előírt jogszabályi kötelezettségét teljesítve teszi közzé a jelentést.

Az értékelésből kiderült, hogy némelyik pénzügyi információs egység azáltal, hogy nem ad minőségi visszajelzést a gyanús ügyletek bejelentésével kapcsolatban, nem folytat érdemi párbeszédet a kötelezett jogalanyokkal. Az adatszolgáltatási táblák hiánya ugyanakkor rontja a kötelezett jogalanyok bejelentéseinek minőségét is. Több pénzügyi információs egység nem teljesíti maradéktalanul azt a kötelezettségét, hogy információt cseréljen más pénzügyi információs egységekkel. Ebben a jelek szerint fontos szerepet játszottak a FIU.net működésével kapcsolatos ismétlődő technikai nehézségek is, amelyek megnehezítik a pénzügyi információs egységek számára az információk megosztását. Az értékelés kimutatta azt is, hogy a tagállami és a harmadik országbeli pénzügyi információs egységek közötti információcsere szabályozatlansága miatt az ilyen információcserére vonatkozóan alkalmazott megközelítés nem harmonizált. Emellett biztosítani szükséges azt is, hogy az információk cseréje az Unió adatvédelmi keretével összhangban történjen.

Végül a **tagállamok bankszámlákra vonatkozó nemzeti központi automatizált mechanizmusainak összekapcsolásáról szóló jelentés**<sup>18</sup> előterjesztésére a pénzmosási irányelv 32a. cikkének (5) bekezdésében előírt kötelezettség teljesítésével kerül sor, amely szerint a Bizottságnak értékelnie kell a központi automatizált mechanizmusok biztonságos és hatékony összekapcsolását biztosító feltételeket, műszaki előírásokat és eljárásokat. A jelentés ennek megfelelően uniós szinten értékeli a különféle – már

<sup>16</sup> <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2018/12/04/money-laundering-council-adopts-conclusions-on-an-action-plan-for-enhanced-monitoring/>

<sup>17</sup> A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a pénzügyi információs egységek közötti együttműködési keret értékeléséről (COM(2019) 371).

<sup>18</sup> A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a tagállamok bankszámlákra vonatkozó nemzeti központi automatizált mechanizmusainak (központi nyilvántartásainak vagy központi elektronikus adat-visszanyerési rendszereinek) összekapcsolásáról (COM (2019) 372).

működőképes vagy jelenleg fejlesztés alatt álló – információtechnológiai megoldásokat, amelyek mintaként szolgálhatnak a központi mechanizmusok lehetséges összekapcsolásához. A jelentés arra a következtetésre jut, hogy az összekapcsolás műszakilag kivitelezhető, továbbá mivel a központi mechanizmusoknak az Unió egészére kiterjedően tervezett összekapcsolása felgyorsítaná a pénzügyi információkhoz való hozzáférést és megkönnyítené a határokon átnyúló együttműködést, a Bizottság további konzultációkat kíván folytatni az érdekeltekkel és az érintett kormányokkal, valamint – az esetleges összekapcsolási rendszer végfelhasználóiként – a pénzügyi információs egységekkel, a bűnüldöző hatóságokkal és a vagyon-visszaszerzési hivatalokkal. Az összekapcsolás megvalósításához jogalkotási eszközre van szükség.

#### **IV. KÖVETKEZTETÉS**

A pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem folyamatos feladat, amelynek ellátása olyan szabályozási keretre épül, amelyet rendszeresen frissíteni kell annak érdekében, hogy lépést tarthasson az új fejleményekkel. A meglévő keret javításában számos előrelépés történt, különösen az elmúlt évek jogszabály-módosításai révén. Ennek ellenére jelentős eltérések vannak a keret alkalmazásában, ami strukturális problémát idéz elő az Unió azon képességét illetően, hogy megakadályozza pénzügyi rendszerének jogellenes célokra való felhasználását.

Az integrált belső piacon a széttagoltság és a jogi keret elégtelen alkalmazása veszélyezteti az Unió pénzügyi rendszerének épségét, általánosabban véve pedig az Unió biztonságát. Ez a továbbiakban is határozott, gyors és koherens fellépést tesz szükségessé, amellyel biztosítható, hogy a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni jogszabályok végrehajtása koherensen és eredményesen történjen, különösen az elsődlegesen illetékes hatóságok, például a felügyeleti hatóságok és a pénzügyi információs egységek részéről. A Bizottság a továbbiakban is figyelemmel kíséri a frissített jogi keret, valamint a szupranacionális kockázatértékelésében megfogalmazott ajánlások végrehajtását.

A szabályozási keret utóbbi változásainak köszönhetően számos kockázat és hiányosság kezelésére már sor került vagy hamarosan sor kerül, ugyanakkor az azonosított hiányosságok közül egyesek strukturális jellegűek, és megszüntetésük egyelőre várat magára.

A mai napon elfogadott jelentésekben ismertetett megállapítások célja, hogy hozzájáruljanak a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem keretének továbbfejlesztési lehetőségeiről folytatott vitához, és megalapozzák a releváns érdekeltekkel folytatandó további egyeztetéseket.

Érdemes megfontolni a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem szabálykönyvének további harmonizálását. Az egyik lehetőség a pénzmosási irányelv rendelteté váló átalakítása, amellyel lehetőség nyílna egy harmonizált, közvetlenül alkalmazandó, pénzmosás elleni uniós szabályozási keret meghatározására. Emellett alternatív megoldások is mérlegelhetők, amelyek biztosítják a pénzügyi ágazat pénzmosás elleni színvonalas és egységes felügyeletét, ehhez azonban egyes pénzmosás elleni felügyeleti feladatoknak valamely uniós szervre történő átruházására lehet szükség. Az értékelések rámutatnak továbbá arra, hogy erősebb mechanizmus szükséges a pénzügyi információs egységek határokon átnyúló együttműködésének és elemző tevékenységének koordinálásához és támogatásához.