



Briselē, 24.7.2019.
COM(2019) 360 final

KOMISIJAS PAZIŅOJUMS EIROPAS PARLAMENTAM UN PADOMEI

Ceļā uz ES tiesiskā regulējuma nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma finansēšanas novēršanas jomā labāku īstenošanu

KOMISIJAS PAZIŅOJUMS EIROPAS PARLAMENTAM UN PADOMEI

Ceļā uz ES tiesiskā regulējuma nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma finansēšanas novēršanas jomā labāku īstenošanu

I. IEVADS

Nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma finansēšanas riski joprojām nopietni apdraud Savienības finanšu sistēmas integritāti un pilsoņu drošību. Saskaņā ar Eiropola sniegtu informāciju¹ 0,7–1,28 % no Eiropas Savienības (ES) gada iekšzemes kopprodukta ir iesaistīti aizdomīgās finanšu darbībās². Tādēļ cīņa pret nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizāciju un terorisma finansēšanu ir svarīga Savienības prioritāte un daļa no tās ieguldījuma drošības savienībā.

Laika gaitā Savienība ir izstrādājusi Finanšu darbību darba grupas pieņemtajiem starptautiskajiem standartiem atbilstošu noturīgu tiesisko regulējumu nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma finansēšanas novēršanas jomā. Minētajam tiesiskajam regulējumam jābūt pielāgotam finanšu plūsmu pieaugošajai integrācijai iekšējā tirgū, jaunām tendencēm, tehnoloģiju attīstībai un noziedznieku izdomai sistēmas trūkumu vai nepilnību izmantošanai.

Šajā paziņojumā ir sniegts to ziņojumu kopsavilkums, kuri attiecas uz Savienības tiesisko regulējumu nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un teroristu finansēšanas novēršanas jomā un šāda tiesiskā regulējuma īstenošanu. To papildina riska novērtējums pārvalstiskā līmenī³, kas Komisijai jāveic reizi divos gados un attiecas uz nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un teroristu finansēšanas riskiem, kuri skar Savienības iekšējo tirgu, un tādu neseno iespējamās nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas gadījumu novērtējums, kuros iesaistītas ES kredītiestādes, kā arī ziņojumi par finanšu ziņu vākšanas vienību sadarbību⁴ un par dalībvalstu bankas kontu centralizētu automatizētu valsts mēroga mehānismu savstarpējo savienojamību⁵.

Šajā paziņojumā un šodien pieņemtajos ziņojumos izklāstīto secinājumu mērķis ir sniegt informatīvu ieguldījumu debatēs par to, kā vēl vairāk uzlabot tiesisko regulējumu nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma finansēšanas novēršanas jomā, un nodrošināt pamatu turpmākām diskusijām ar attiecīgajām ieinteresētajām personām.

II. KONTEKSTS: TIESISKĀ REGULĒJUMA LĪDZŠINĒJĀ ATTĪSTĪBA

Pēdējo gadu laikā Savienība ir ievērojami stiprinājusi savu tiesisko regulējumu nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un teroristu finansēšanas novēršanas jomā. Ceturtā direktīva par nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas novēršanu⁶ tika pieņemta 2015. gada maijā, un dalībvalstīm tā bija jātransponē līdz 2017. gada jūnijam⁷.

¹ Eiropols ir ES tiesībsardzības aģentūra (<https://www.europol.europa.eu/>).

² Eiropola finanšu ziņu vākšanas grupas 2017. gada ziņojums “*From suspicion to action*” (No aizdomām līdz rīcībai):

<https://www.europol.europa.eu/publications-documents/suspicion-to-action-converting-financial-intelligence-greater-operational-impact>.

³ Komisijas ziņojums Eiropas Parlamentam un Padomei par novērtējumu nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma finansēšanas riskiem, kuri skar iekšējo tirgu un attiecas uz pārrobežu darbībām (COM(2019) 370 final).

⁴ Komisijas ziņojums Eiropas Parlamentam un Padomei, ar ko novērtē finanšu ziņu vākšanas vienību sadarbības sistēmu (COM(2019) 371).

⁵ Komisijas ziņojums Eiropas Parlamentam un Padomei par dalībvalstu bankas kontu centralizētu automatizētu valsts mēroga mehānismu (centrālo reģistru vai centrālo elektronisko datu izguves sistēmu) savstarpējo savienojamību (COM(2019) 372).

⁶ Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva (ES) 2015/849 (2015. gada 20. maijs) par to, lai nepieļautu finanšu sistēmas izmantošanu nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizēšanai vai teroristu finansēšanai, un ar ko

Saskaņā ar 2016. gada februārī pieņemto rīcības plānu par pastiprinātu cīņu pret teroristu finansēšanu⁸ un reaģējot uz saistībā ar “Panamas dokumentiem” 2016. gada aprīlī atklātībā nonākušo informāciju, 2018. gada aprīlī tika pieņemta Piektā direktīva par nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas novēršanu⁹, kas dalībvalstīm to tiesību aktos jātransponē līdz 2020. gada janvārim. Pārskatītajā direktīvā nolūkā sekmīgāk novērst teroristu finansēšanu ir paredzēta labāka informācijas par faktiskajiem īpašniekiem pārredzamība, paplašināta finanšu ziņu vākšanas vienību piekļuve informācijai, uzlabota uzraudzības iestāžu sadarbība, un tā attiecas uz virtuālajām valūtām un priekšapmaksas kartēm.

Attiecībā uz finanšu nozari jauniem noteikumiem par informācijas apmaiņu un izplatīšanu būtu būtiski jāuzlabo prudenciālo un nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma finansēšanas novēršanas uzraudzības iestāžu sadarbība¹⁰, kā arī jāstiprina Eiropas Banku iestādes loma Savienības noteikumu ievērošanas nodrošināšanā un sadarbības uzlabošanā jautājumos, kas saistīti ar nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma finansēšanas novēršanu.

Turklāt šo preventīvo regulējumu papildina Direktīva 2018/1673 par nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas apkarošanu ar krimināltiesībām¹¹, saskaņojot noziedzīgā nodarījuma “nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizācija” definīciju un ar to saistītās sankcijas. Direktīva stājas spēkā 2018. gada decembrī, un dalībvalstīm tā jātransponē līdz 2020. gada decembrim.

Paātrinot finanšu informācijas pieejamību tiesībaizsardzības iestādēm un uzlabojot finanšu informācijas apmaiņu starp tiesībaizsardzības iestādēm un finanšu ziņu vākšanas vienībām, Direktīva 2019/1153, ar ko atvieglo finanšu un citas informācijas izmantošanu¹², vēl vairāk nostiprina krimināltiesību tiesisko regulējumu. Direktīva stāties spēkā 2019. gada augustā, un dalībvalstīm tā būs jātransponē līdz 2021. gada augustam.

III. NELIKUMĪGI IEGŪTU LĪDZEKĻU LEGALIZĀCIJAS UN TERORISMA FINANSĒŠANAS RISKI UN JOMAS, KURĀS VAJADZĪGI UZLABOJUMI

Neskatoties uz tiesiskā regulējuma nesenajiem uzlabojumiem, problēmas joprojām pastāv. Komisija šodien publicē vairākus ziņojumus, kuros novērtēti riski un noteiktas jomas, kurās vajadzīgi uzlabojumi.

a) Savienību ietekmējošo risku novērtējums

Pirmkārt, Komisija saskaņā ar Ceturtās direktīvas par nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas novēršanu 6. pantu nāk klajā ar **riska novērtējumu pārvalstiskā līmenī**, kurā novērtēti nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un teroristu finansēšanas riski, kuri ietekmē Savienības iekšējo tirgu un saistīti ar pārrobežu darbībām. Ar to ir atjaunināts pirmais riska novērtējums

groza Eiropas Parlamenta un Padomes Regulu (ES) Nr. 648/2012 un atceļ Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvu 2005/60/EK un Komisijas Direktīvu 2006/70/EK (OV L 141, 5.6.2015., 73. lpp.).

⁷ Komisija novērtē Ceturtās direktīvas par nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas novēršanu transponēšanu, kā arī to, vai dalībvalstis īsteno noteikumus. Komisija ir uzsākusi pārkāpuma procedūras pret visām 28 dalībvalstīm, jo tā konstatēja, ka no dalībvalstīm saņemtie paziņojumi liecina, ka šī direktīva nav pilnībā transponēta.

⁸ COM(2016) 050 final.

⁹ Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva (ES) 2018/843 (2018. gada 30. maijs), ar ko groza Direktīvu (ES) 2015/849 par to, lai nepieļautu finanšu sistēmas izmantošanu nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizēšanai vai teroristu finansēšanai, un ar ko groza Direktīvas 2009/138/EK un 2013/36/ES (OV L 156, 19.6.2018., 43. lpp.)

¹⁰ Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva (ES) 2019/878 (2019. gada 20. maijs), ar ko Direktīvu 2013/36/ES groza attiecībā uz atbrīvotajām sabiedrībām, finanšu pārvaldītājsabiedrībām, jauktām finanšu pārvaldītājsabiedrībām, atalgojumu, uzraudzības pasākumiem un pilnvarām, kā arī kapitāla saglabāšanas pasākumiem (OV L 150, 7.6.2019.).

¹¹ Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva (ES) 2018/1673 (2018. gada 23. oktobris) par nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas apkarošanu ar krimināltiesībām (PE/30/2018/REV/1; OV L 284, 12.11.2018., 22.–30. lpp.)

¹² Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva (ES) 2019/1153 (2019. gada 20. jūnijs), ar ko paredz noteikumus, lai atvieglotu finanšu un citas informācijas izmantošanu noteiktu noziedzīgu nodarījumu novēršanai, atklāšanai, izmeklēšanai vai kriminālvajāšanai par tiem, un ar ko atceļ Padomes Lēmumu 2000/642/TI (OV L 186, 11.7.2019.)

pārvalstiskā līmenī¹³, kuru pieņēma 2017. gadā, un tajā vērtēts, cik lielā mērā cīņā pret nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizāciju un teroristu finansēšanu iesaistītie dalībnieki ir īstenojuši tiem sniegtos ieteikumus¹⁴.

Ziņojumā norādīts, ka dažādi iesaistītie dalībnieki ir īstenojuši lielāko daļu ieteikumu, kuri sniegti riska novērtējumā pārvalstiskā līmenī. Tomēr joprojām pastāv dažas horizontālas nepilnības, jo īpaši attiecībā uz anonīmiem produktiem, faktisko īpašnieku identificēšanu un uz jauniem neregulētiem produktiem, piemēram, virtuālajiem aktīviem. Paredzēts, ka dažas no tām tiks novērstas, transponējot Piekto direktīvu par nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas novēršanu, piemēram, attiecinot direktīvas darbības jomu uz virtuālo valūtu pakalpojumu sniedzējiem un paplašinot faktisko īpašnieku reģistrus un piekļuvi tiem. Citas horizontālas nepilnības attiecībā uz finanšu ziņu vākšanas vienībām un finanšu uzraudzību ir noteiktas Komisijas ziņojumā par finanšu ziņu vākšanas vienībām un Komisijas ziņojumā par tādu neseno iespējamās nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas gadījumu novērtēšanu, kuros iesaistītas ES kredītiestādes. Ziņojumā ir sniegti ieteikumi katrai nozarei, un šo ieteikumu ievērošana tiks vērtēta nākamajā riska novērtējumā pārvalstiskā līmenī, kas jāpublicē divu gadu laikā.

b) ES nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma apkarošanas finansēšanas novēršanas tiesiskā regulējuma jomas, kurās vajadzīgi uzlabojumi

Ziņojums par tādu neseno iespējamās nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas gadījumu novērtēšanu, kuros iesaistītas ES kredītiestādes¹⁵, ir balstīts uz faktiem, kas iegūti tādas gadījumu izpētes gaitā, kura aptver desmit sabiedrībai atklātus gadījumus 2012.–2018. gada periodā, kuros iesaistītas kredītiestādes. Minētajā ziņojumā ir novērtēta kredītiestāžu loma un nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma finansēšanas novēršanas un prudenciālo uzraudzības iestāžu pilnvaras un darbības. Ziņojums ir sagatavots, reaģējot uz Padomes 2018. gada 4. decembra secinājumiem par nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas novēršanas rīcības plānu¹⁶, kuros Komisija tika aicināta retrospektīvi izvērtēt nesenos iespējamās nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas gadījumus, kuros iesaistītas ES kredītiestādes.

Izvēlēto gadījumu analīzē atklājās, ka ir notikuši būtiski starpgadījumi, kuros kredītiestādes nebija izpildījušas Nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas novēršanas direktīvas galvenās prasības, piemēram, par riska novērtējumu, klientu uzticamības pārbaudi un ziņošanu finanšu ziņu vākšanas vienībām par aizdomīgiem darījumiem un darbībām. Dažos gadījumos uzraudzības iestādes bija laikus identificējušas nepilnības kredītiestāžu darbā un pieprasījušas novēršanas pasākumu īstenošanu, taču daudzos citos gadījumos tās bija iejaukušās tikai pēc nozīmīgu risku īstenošanās vai atkārtoti konstatējot prasību neievērošanu un neatbilstīgu pārvaldību. Turpmāko kredītiestādēm noteikto uzraudzības pasākumu savlaicīgums un iedarbīgums ievērojami atšķiras. Grupas uzraudzība no nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma finansēšanas novēršanas viedokļa bija nepietiekama. Regulējuma un uzraudzības sadrumstalotība nelabvēlīgi ietekmēja dažādu iesaistīto dalībnieku sadarbības efektivitāti.

¹³ COM(2017) 340 final, 26.6.2017.

¹⁴ Riski, kas saistīti ar trešām valstīm un rada būtiskus draudus Savienības finanšu sistēmai, joprojām tiek vērtēti atsevišķi ārpus šā riska novērtējuma pārvalstiskā līmenī, un to dara, izmantojot Komisijas deleģētos aktus, kuros nosaka šādas augsta riska trešās valstis. Pašreizējais augsta riska trešo valstu saraksts ir sniegts Komisijas Deleģētajā regulā (ES) 2016/1675 (2016. gada 14. jūlijs), ar ko papildina Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvu (ES) 2015/849, norādot augsta riska trešās valstis, kurās ir stratēģiskas nepilnības; jaunākie grozījumi regulā izdarīti ar 2018. gada 27. jūlija Deleģēto regulu (ES) 2018/1467. Kopš Padome noraidīja Komisijas 2019. gada 13. februārī pieņemto deleģēto regulu, ar kuru būtu aizstāts pašreizējais saraksts, Komisija sadarbojas ar Eiropas Parlamentu un Padomi metodikas uzlabošanā un aktīvāk sadarbojas ar attiecīgajām trešām valstīm un Finanšu darbību darba grupu (FATF).

¹⁵ Komisijas ziņojums Eiropas Parlamentam un Padomei par tādu neseno iespējamās nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas gadījumu novērtēšanu, kuros iesaistītas ES kredītiestādes, (COM(2019) 373).

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

Ziņojumā par **finanšu ziņu vākšanas vienībām**¹⁷ novērtēta finanšu ziņu vākšanas vienību un trešo valstu sadarbības sistēma, kā arī novērtēti šķēršļi un iespējas attiecībā uz finanšu ziņu vākšanas vienību sadarbības Eiropas Savienībā uzlabošanu, tai skaitā iespēja izveidot koordinācijas un atbalsta mehānismu. Ziņojums ir publicēts nolūkā izpildīt Nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas novēršanas direktīvas 65. panta 2. punktā Komisijai uzlikto juridisko pienākumu.

Novērtējumā tika konstatēts, ka dažas finanšu ziņu vākšanas vienības nespēj veidot jēgpilnu dialogu ar atbildīgajiem subjektiem, sniedzot kvalitatīvus komentārus attiecībā uz ziņojumiem par aizdomīgiem darījumiem. Atbildīgo subjektu sagatavoto ziņojumu kvalitāti mazina arī tas, ka nav ziņošanas nolūkiem izmantojamu veidņu. Vairākas finanšu ziņu vākšanas vienības tikai daļēji pilda savu pienākumu apmainīties ar informāciju ar citām finanšu ziņu vākšanas vienībām. Šķiet, nozīmīgs faktors ir bijis vairākkārtējās tehniskās *FIU.net* darbības problēmas, kas vēl vairāk apgrūtina informācijas apmaiņu starp finanšu ziņu vākšanas vienībām. Turklāt novērtējumā konstatēts, ka, tā kā informācijas apmaiņa starp dalībvalstu finanšu ziņu vākšanas vienībām un trešo valstu finanšu ziņu vākšanas vienībām nav regulēta, nav saskaņotas pieejas šādi informācijas apmaiņai. Turklāt ir jānodrošina, ka šāda apmaiņa notiek saskaņā ar Savienības datu aizsardzības regulējumu.

Visbeidzot, ziņojums par **dalībvalstu bankas kontu centralizētu automatizētu valsts mēroga mehānismu savstarpējo savienojamību**¹⁸ ir sagatavots, lai izpildītu Nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas novēršanas direktīvas 32.a panta 5. punktu, saskaņā ar kuru Komisijai jānovērtē nosacījumi un tehniskās specifikācijas un procedūras drošas un efektīvas centralizēto automatizēto mehānismu savstarpējas savienojamības nodrošināšanai. Tāpēc ziņojumā izvērtēti dažādi ES mēroga IT risinājumi, kuri jau ir ieviesti vai vēl tiek izstrādāti un kurus var izmantot par paraugu iespējamai centralizēto mehānismu savstarpējai savienojamībai. Ziņojumā secināts, ka savstarpēja savienojamība ir tehniski iespējama un ka Komisija, pamatojoties uz to, ka plānotā centralizēto mehānismu savstarpējā savienojamība ES mērogā paātrinātu piekļuvi finanšu informācijai un veicinātu pārrobežu sadarbību, plāno turpināt apspriesties ar attiecīgajām ieinteresētajām personām, valdību pārstāvjiem, kā arī finanšu ziņu vākšanas vienībām, tiesībaizsardzības iestādēm un līdzekļu atguves dienestiem kā potenciālajiem iespējamās savstarpējās savienojamības sistēmas tiešajiem lietotājiem. Lai panāktu savstarpēju savienojamību, būtu nepieciešams likumdošanas instruments.

IV. SECINĀJUMI

Cīņa pret nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizāciju un teroristu finansēšanu ir nepārtraukts darbs, kura pamatā ir tiesiskais regulējums, kas regulāri jāatjaunina, lai nodrošinātu tā atbilstību jaunākajām norisēm. Esošā regulējuma uzlabošanā ir panākts daudz, jo īpaši ar pēdējos gados pieņemtajiem tiesību aktu grozījumiem. Tomēr regulējums tiek piemērots ļoti atšķirīgi, tādējādi radot strukturālas problēmas, kas ietekmē Savienības spēju novērst finanšu sistēmas izmantošanu nelikumīgiem mērķiem.

Sadrumstalotība un nepilnības tiesiskā regulējuma piemērošanā integrētā iekšējā tirgū apdraud Savienības finanšu sistēmas integritāti un Savienības drošību kopumā. Tādēļ arī turpmāk – jo īpaši galvenajām kompetentajām iestādēm, piemēram, uzraudzības iestādēm un finanšu ziņu vākšanas vienībām – ir jārīkojas apņēmīgi, ātri un saskaņoti, lai nodrošinātu, ka tiesību akti par nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma finansēšanas novēršanu tiek īstenoti saskaņoti un iedarbīgi. Komisija turpinās uzraudzīt atjauninātā tiesiskā regulējuma un tās veiktajā riska novērtējumā pārvalstiskā līmenī sniegto ieteikumu īstenošanu.

Tiesiskā regulējuma neseno izmaiņu rezultātā daudzi riski un nepilnības jau ir vai drīzumā tiks novērsti, turpretī dažas konstatētās nepilnības pēc to būtības ir strukturālas un vēl nav risinātas.

¹⁷ Komisijas ziņojums Eiropas Parlamentam un Padomei, ar ko novērtē finanšu ziņu vākšanas vienību sadarbības sistēmu (COM(2019) 371).

¹⁸ Komisijas ziņojums Eiropas Parlamentam un Padomei par dalībvalstu bankas kontu centralizētu automatizētu valsts mēroga mehānismu (centrālo reģistru vai centrālo elektronisko datu izguves sistēmu) savstarpējo savienojamību (COM(2019) 372).

Šodien pieņemtajos ziņojumos izklāstīto secinājumu mērķis ir sniegt informatīvu ieguldījumu debatēs par to, kā vēl vairāk uzlabot nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma finansēšanas novēršanas regulējumu, un nodrošināt pamatu turpmākām diskusijām ar attiecīgajām ieinteresētajām personām.

Būtu jāapsver turpmāka nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma finansēšanas novēršanas noteikumu saskaņošana. Viens veids, kā to īstenot, būtu direktīvas par nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas novēršanu pārveidošana par regulu, jo tādējādi varētu tikt izveidots saskaņots un tieši piemērojams Savienības tiesiskais regulējums nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas novēršanas jomā. Var apsvērt arī citus veidus kvalitatīvas un konsekventas nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas novēršanas uzraudzības nodrošināšanai finanšu nozarē, kas var ietvert nepieciešamību ar noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas novēršanas uzraudzību saistītu uzdevumu piešķiršanu Savienības struktūrai. Turklāt novērtējumos tika konstatēts, ka ir vajadzīgs stingrāks koordinācijas un atbalsta mehānisms attiecībā uz finanšu ziņu vākšanas vienību pārrobežu sadarbību un analīzēm.