



Известия списание на Икономически университет 3 (2020)

ИЗВЕСТИЯ

списание на Икономически университет – Варна

<http://journal.ue-varna.bg>

МЕРКИТЕ СРЕЩУ ПРАНЕТО НА ПАРИ В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ – РЕФОРМА В ХОД

Емил РАДЕВ¹

¹ Европейски парламент, Брюксел, Белгия. E-mail: emil.radev@europarl.europa.eu

JEL K 2, K 420**Резюме****Ключови думи:**

пране на пари, мерки срещу изпиране на пари.

В настоящата статия се разглежда протичащата в Европейския съюз реформа на мерките срещу прането на пари. В актуален анализ са представени последните законодателни инициативи, насочени към актуализация на мерките по посока на тяхното затягане. На основата на анализа се отправят критики, правят се изводи и обобщения.

© 2020 Икономически университет – Варна

Цитиране: РАДЕВ, Е. (2020) Мерките срещу прането на пари в Европейския съюз – реформа в ход. *Известия. Списание на Икономически университет – Варна*. 64 (3). с. 192 - 209.

Въведение

Днес повече от всякога ЕС се нуждае от ефективен режим за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма. Почти 30 години след приемането на първата директива срещу изпирането на пари сега е време за фундаментална реформа. Според Европейската комисия (ЕК) около 1% от годишния брутен вътрешен продукт на Съюза участва в съмнителна финансова дейност. Това означава, че около 160 млрд. евро са свързани с пране на пари в резултат от корупция, трафик на хора, търговия с оръжия, с наркотици, укриване на данъци, измами, финансиране на тероризма или други незаконни дейности. От една страна, това има негативно отражение върху гражданите на ЕС и тяхното всекидневие, а от друга, нарушава конкуренцията на пазарите. По данни на Европол едва около 2% от очакваните приходи от престъпления са били временно конфискувани или замразени в периода между 2010 и 2014 г. Според статисти-

ката окончателно конфискуваните средства в рамките на ЕС представляват само 1% от престъпните печалби, т.е. 99 на сто остават в ръцете на престъпниците. Прането на пари може да се изследва в множество аспекти, като в българската наука то е обект на изследване както от юристи (Панайотов 1998), така и от икономисти (Вълканов 2019; Динев 2012). Целта на доктриналните изследвания е да се даде научен отговор на предизвикателствата, които поставя прането на пари, както компетентните органи, така и пред правните системи.

В отговор на този сериозен проблем през последните няколко години ЕК предприе действия за осъвременяване на европейското законодателство и затагане на мерките за противодействие на изпирането на пари и финансирането на тероризма.

Гореизложеното обуславя **актуалността на представяната в статията проблематика.**

Целта на изследването е да се представят действията на ЕС за осъвременяване на законодателството и актуализация на мерките срещу изпиране на пари с акцент върху тяхната строгост.

Предмет на изследване е законодателната дейност на европейските институции, насочени към реформа на мерките срещу изпиране на пари.

За постигането на целта се реализират **следните задачи**: 1) Да се представят в тяхната хронология европейските законодателни инициативи в изследваната област; 2) Анализ на шестте стълба, гарантиращи по-хармонизирани и по-ефективни правила на ЕС; 3) На база на извършения анализ се отправят критики, правят се изводи и обобщения относно реформата в системата от мерки срещу прането на пари.

Методологията на изследването включва комплексно прилагане на традиционни правни методи с преимуществено ползване на нормативен анализ.

1. Законодателните инициативи

През 2018 г. с Директива (ЕС) 2015/849 на Европейския парламент и на Съвета от 20 май 2015 година¹ за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма, за изменение на Регламент (ЕС) № 648/2012 на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на Директива 2005/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и на Директива 2006/70/ЕО на Комисията (Четвъртата директива за борба с изпирането на пари) бяха въведени сериозни промени в европейското законодателство. Тенденциите за засилване на правните норми в тази област продължиха и от януари 2020 г. са валидни разпоредбите, залегнали в Директива (ЕС)

2018/843 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2018 г.² за изменение на Директива (ЕС) 2015/849 за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма и за изменение на директиви 2009/138/ЕО и 2013/36/ЕС (Петата директива за борба с изпирането на пари). Тези мерки бяха подкрепени и с приемането на Директива (ЕС) 2018/1673 на Европейския парламент от 23 октомври 2018 г. за борба с изпирането на пари по наказателноправен ред³ и на Директива (ЕС) 2019/1153 на Европейския парламент и Съвета от 20 юни 2019 г. за установяване на правила, с които се улеснява използването на финансова и друга информация за предотвратяването, разкриването, разследването или наказателното преследване на определени престъпления, и за отмяна на Решение 2000/642/ПВР на Съвета⁴.

Като докладчик от страна на ЕП в тристранните преговори по окончателния текст на последната директива смятам, че с действащите към момента строги правила се полагат усилия да бъде затруднено укриването на незаконни средства чрез обръчи от фиктивни дружества, а проверките на рискови трети държави да бъдат по-строги. Въпреки че ролята на органите за финансов надзор се засилва, а достъпът до информация и нейният обмен се подобряват, в правната уредба все още има пропуски, които трябва да бъдат запълнени. Постигането на поставените цели изисква да продължим да работим за повече сигурност на европейската финансова система.

Сред последвалите решителни действия бе публикуваното на 24 юли 2019 г. Съобщение на ЕК до ЕП и Съвета „Към по-добро прилагане на уредбата на ЕС за борба с изпирането на пари и с финансирането на тероризма“⁵. В него бяха очертани редица стъпки, които могат да се предприемат за отстраняване на слабостите в действащите правила на ЕС, в това число по-ефективно прилагане на съществуващите мерки, по-подробна и хармонизирана нормативна уредба, висококачествен и последователен надзор, който предвижда и възлагане на специфични надзорни задачи на орган на ЕС, взаимосвързаност на централизираните регистри на банковите сметки и по-надежден механизъм за координация и подпомагане на работата на звената за финансово разузнаване (ЗФР). Съобщението беше допълнено с пакет от 4 доклада, в които бяха посочени множество слабости в борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма в ЕС. Въпреки че част от тях са преодолени чрез транспонирането и влизането в сила на наскоро приетото законодателство, други наболели проблеми все още очакват своето решение.

В отговор на предложения пакет от мерки ЕП прие на 19 септември 2019 г. Резолюция относно прилагането на законодателството на Съюза за борба с из-

пирането на пари⁶, в която също призовава за цялостно и правилно транспониране на Четвъртата и Петата директива за борба с прането на пари. Настоява се за засилване на сътрудничеството между звената за финансово разузнаване на страните в ЕС. Поставя се акцент и върху възможността за по-нататъшно хармонизиране на правилата чрез трансформиране на Директивата за борба срещу изпирането на пари в регламент, който би имал потенциала да установи общи пряко приложими правила в целия ЕС.

През декември 2019 г. Съветът прие стратегически приоритети за укрепване на рамката на ЕС в борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма⁷.

След многобройните призови, отправени и от ЕП, и от Съвета, на 7 май 2020 г. ЕК публикува План за действие за всеобхватна политика на Съюза за предотвратяване на изпирането на пари и финансирането на тероризма⁸. В него се набелязват действията, които Комисията ще предприеме през следващите 12 месеца за подобряване на прилагането, надзора и съгласуването на правилата на ЕС в тази област. Това на практика е първа стъпка към постигане на приоритетната цел да се изготви нова и всеобхватна рамка за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма. Допълнителен инструмент на ЕС за справяне с външните рискове представлява и публикуваната заедно с плана нова методика за идентифициране и смекчаване на заплахите за целостта на финансовата система на ЕС от трети държави със стратегически слабости в борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма. Предложен бе и нов делегиран акт под формата на регламент със списък на високорисковите трети държави, които имат сериозни пропуски в националната си уредба за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма. Документът беше одобрен от Европейския парламент и Съвета⁹.

Новите предложения ясно показват, че ЕК втвърдява мерките в стремежа си да противодейства по-ефективно на заплахите за целостта на финансовата система на ЕС. Пакетът от предложения трябваше да е факт още през март, но се забави поради извънредната ситуация, която предизвика разпространението на коронавируса. Анализът на Европол за новите заплахи обаче недвусмислено показва, че престъпните групи съвсем не се плашат от пандемията, а се възползват от нея. Поради това изготвеният най-после План за действие за цялостната политика на ЕС за предотвратяване на изпирането на пари и финансирането на тероризма беше натоварен с големи очаквания. Но дали те се оправдаха?

2. Нов подход срещу глобалните заплахи

Сериозна част от направените предложения откликват на призивите към ЕК да проучи какви стъпки могат да бъдат предприети за постигане на по-хармонизиран набор от правила, включително по-добър надзор на равнище ЕС и по-тясна координация между звената за финансово разузнаване (ЗФР) на държавите членки.

Като първа стъпка към необходимите промени планът следва модела на реформите, въведени в областта на пруденциалното банково регулиране и надзор. Ето защо в основата на системата са хармонизиране на нормативната уредба и надзорен орган на равнище ЕС, работещ в тясно сътрудничество с националните компетентни органи, така че да се гарантира висококачествен и последователен надзор в рамките на единния пазар. За целта се предвижда и създаването на европейски механизъм за подпомагане и координация на ЗФР, който да повишава тяхната ефективност, а чрез взаимното свързване на националните централизирани регистри на банковите сметки да се ускори трансграничния достъп на правоприлагащите органи и ЗФР до информацията за банкови сметки.

В Плана за действие се посочва подробно как ЕК възнамерява да постигне тези цели. Базиран върху шест стълба, той цели да гарантира по-хармонизирани и следователно по-ефективни правила на ЕС, а тяхното прилагане да се контролира по-добре и при голяма координация между органите на държавите членки. Така ще се засили и глобалната роля на ЕС за справяне с предизвикателствата в тази сфера.

Шестте направления са следните:

- Гарантиране на ефективното прилагане на съществуващата рамка на ЕС за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма;
- Създаване на единна нормативна уредба на ЕС за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма;
- Въвеждане на надзор за борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма на равнище на ЕС;
- Създаване на механизъм за подпомагане и сътрудничество на ЗФР;
- Спазване на разпоредбите на наказателното право на равнището на Съюза и обмен на информация;
- Укрепване на международното измерение на рамката на ЕС за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма.

Обща цел и ясни правила за всички държави членки – Във фокуса на първия стълб от плана е ефективното прилагане на правилата на ЕС. За да се

случи това, ЕК поема ангажимента да осигури пълно, правилно и, разбира се, резултатно транспониране и прилагане на директивите за пране на пари. Знаем, че за да се борим ефикасно с изпирането на пари, е необходимо адекватно въвеждане на мерките в държавите членки. Затова, противодействайки на изпирането на пари и финансирането на тероризма, ЕК ще наблюдава капацитета на всяка от страните в ЕС.

Комисията вече започна производства за установяване на нарушение срещу всички държави членки, които все още не са транспонирали напълно Четвъртата директива. Тези действия насърчиха на практика няколко страни да приемат нови закони, в резултат на което съответните производства бяха приключени. Срещу други държави членки обаче производствата за установяване на нарушение все още са в ход. Проучването на ЕК за оценка на ефективното прилагане на Четвъртата директива трябва да завърши до средата на 2021 г. и да бъде отразено в доклад, тъй както предвижда чл. 65, пар. 1 на нормативния акт.

Европейската комисия стартира и процедури за неизпълнение на произтичащите от Договорите задължения срещу държави членки, които не са изпратили никаква информация за транспониране на Петата директива за прането на пари. Тя трябваше да бъде транспонирана в законодателството на страните от ЕС до 10 януари 2020 г. Очакваше се до средата на тази година да бъдат предложени и специфични за отделните държави препоръки. Комисията изрично се ангажира да следи отблизо създаването на централизирани механизми за банковите сметки и регистри на действителните собственици, за да се гарантира, че те съдържат висококачествени данни. Очаква се взаимната свързаност на регистрите на действителните собственици да започне да действа още през следващата година.

Що се отнася до наблюдението на капацитета на държавите членки за предотвратяване и борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма, то се налага поради негативното влияние, което порочните практики оказват върху доброто управление и доверието на инвеститорите. В тази връзка ЕК оценява ситуацията в отделните страни чрез цикъла на европейския семестър. С цел да се отстранят съществуващи пропуски като например недостатъчен персонал на компетентните органи, слабости при прилагането на подхода, основан на риска, ограничаване на злоупотребите с фиктивни дружества и схеми за предоставяне на „златни визи“ и гражданство Европейската комисия подпомага държавите членки при осъществяването на необходимите реформи чрез Програмата за подкрепа на структурните реформи.

В този контекст важна роля има и реформата, която беше проведена с Регламент (ЕС) 2019/2175¹⁰ и която разшири мандата на Европейския банков орган

(ЕБО). Така ЕБО започна да ръководи, координира и наблюдава усилията, положени от всички доставчици на финансови услуги и компетентни органи в ЕС при борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма. Съществена част от реформата бе и възможността ЕБО да разследва дали даден национален надзорен орган е нарушил правото на Съюза при изпълнението на своите задачи. В тази връзка през февруари 2020 г. беше публикуван и първият доклад¹¹, в който се посочват редица предизвикателства и се констатира неефективност на подходите, възприети от компетентните органи по отношение на банковия надзор при борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма.

За постигане на целите по първия стълб Комисията предвиждаше да предложи през второто тримесечие на 2020 г. специфични за всяка държава препоръки. Досега обаче това все още не се е случило.

Директива и/или регламент- Вторият стълб, посочен в плана за действие, набелязва като приоритет уеднаквяването на правилата в ЕС. Ясно е, че при транспонирането на директива държавите членки имат известна гъвкавост и не приемат унифицирани правила, но това води не само до различно прилагане и тълкуване на съответната директива в различните държави членки, а и до налагане на допълнителни разпоредби, които могат да увеличат разходите при предоставянето на трансгранични услуги. Заедно с неефективното сътрудничеството между компетентните органи това крие риск от пропуски в системата, от които престъпниците лесно биха се възползвали. Ето защо тук реакцията на ЕС е повече от необходима, за да се ограничат различията в тълкуването и прилагането на правилата. Това може да стане чрез регламент, който да превърне някои части на директивата за прането на пари в пряко приложими разпоредби.

Прави впечатление, че въпреки призива на Европейския парламент директивата за борба с изпирането на пари да се превърне в регламент, ЕК допуска това само за част от нейните разпоредби. Като минимум се предвижда да бъдат включени разпоредбите за определяне на списъка на задължените лица, изискванията за надлежна проверка на клиентите, вътрешния контрол, задълженията за отчитане, както и разпоредбите относно регистрите на действителните собствениците и централизираните механизми с информация за банковите сметки. Европейската комисия отбелязва, че би разгледала и възможностите за по-хармонизиран подход към идентифицирането на високопоставени политици.

Интегрираната система на ЕС за борба с прането на пари и финансирането на тероризма също се нуждае от достатъчно подробен наръчник с правила, които да улеснят прякото наблюдение. За целта ЕК планира да предложи по-хармонизиран набор от правила още в началото на 2021 г. Като следваща стъпка

ка в процеса на хармонизиране би могло да се разглежда и предоставянето на правомощия за приемане на по-детайлни правила чрез делегирани актове или актове за изпълнение.

План с максимално широк периметър на действие – В плана за действие се предвижда обхватът на законодателството на ЕС да се разшири, като една от възможностите за това е да се оцени как точно да се прилагат правилата към доставчиците на услуги за виртуални активи, които досега не бяха в периметъра на взетите решения. Пакетът от нови мерки би могъл да включва и облекчения за използването на цифрова идентификация и проверка на идентичността на клиента, както и за установяването на бизнес отношения от разстояние или въвеждането на таван за големи парични плащания. Важно е да се обмисли и как да бъдат ограничени допълнителните рискове, които възникват от схемите за инвестиции срещу гражданство и пребиваване. Въвеждането на тези мерки обаче не трябва да води до допълнителна финансова и административна тежест за държавите членки и задължените субекти, като продължава да се следва подход, основан на риска.

Не трябва да забравяме, че по-строгите мерки и санкции могат да доведат до нежелани действия от страна на задължените субекти, някои от които, спазвайки изискванията, дори се отказаха от определени продукти, клиенти или пазари, включително кореспондентски междубанкови отношения. Негативни последици би могло да има и за предоставянето на финансови услуги и финансирането на икономиката.

След задълбочена оценка на въздействието ЕК предвижда, във връзка с този втори стълб, да представи законодателни предложения за единен наръчник с правила в областта на борбата с прането на пари и финансирането на тероризма. Те трябва да бъдат обявени още през първото тримесечие на 2021 г.

Няма спор, че надзорът на общоевропейско ниво, който е третият стълб на плана за действие, е определящ за ефективното прилагане на законодателната рамка. За съжаление, през последните години станахме свидетели на фрапиращи случаи на изпиране на пари. Те разкриха съществени недостатъци в управлението на риска от кредитните институции и наблюдението върху тях, което се осъществява от органите в областта на борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма, както и от органите, упражняващи пруденциален надзор. В същото време случаите на предполагаемо изпиране на пари, които наскоро бяха във фокуса на журналистически разследвания, показват недостатъци и в надзора на нефинансовите субекти.

Интегрирана система за надзор – Различията в осъществяването на надзор от държавите членки в областта на борбата с изпирането на пари и борбата с финансирането на тероризма влияят върху качеството на самия надзор и резултатите от него. Това ясно показва, че ефективността на европейската законодателна рамка е силно зависима от успеха или провала на съответните национални органи, осъществяващи надзор. От установените слабости пък се трупат негативи не само за отделна държава членка, а за имиджа на ЕС като цяло. Ето защо ЕК предвижда въвеждането на интегрирана надзорна система за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма на общоевропейско ниво. На този специфичен надзорен орган ще бъдат поверени много ясни правомощия за контрол върху последователното и качествено прилагане на законодателството, за наблюдение и даване на указания на националните органи да изпълняват различни задачи и за насърчаване на координацията с надзорните органи от държави извън ЕС. Считам обаче, че правомощията на европейския надзорен орган и тези на националните надзорни органи трябва да бъдат ясно разграничени. В противен случай има риск от нездрава конкуренция между тях. Логичен е въпросът кой ще бъде този орган – нов ли ще се създаде или тези функции ще бъдат поверени на вече съществуваща структура като някоя от европейските агенции или ЕБО.

ЕК предлага няколко варианта относно обхвата на правомощията на надзорния орган, като два от тях са основни:

1) Мандатът на надзорния орган на ЕС за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма да обхваща всички области на риска от самото начало. За целта трябва да се отчетат сериозността на рисковете, пред които са изправени всички сектори. Така ще се гарантира, че европейският надзорен орган разполага от самото начало с необходимите му инструменти за хармонизиране на практиките в целия ЕС и за осигуряване на надзор на високо равнище върху всички сектори. При възможност за поетапно изграждане на съответния надзорен орган ще се позволи, утвърждавайки своята роля и доказвайки ефективността си, той да обхване както финансовите, така и нефинансовите сектори, за които важат задълженията за борба с изпирането на пари.

2) Надзорният орган да отговаря пряко за финансовия сектор в рамките на интегрирана система с националния надзорен орган и да поеме непрекия надзор на нефинансовия сектор. Непрекият надзор на нефинансовия сектор пък ще позволи на органа на ЕС да се намесва само когато се счита за необходимо, за да се постигне висококачествен надзор върху нефинансовия сектор в целия Съюз.

Възможно е да се предвиди и по-тесен обхват на правомощията. В този случай надзорният орган на ЕС ще е отговорен само за финансовите институции, в които се извършва най-голямата част от финансовите операции. Това обаче би оставило все още слаби звена в надзора.

Какъв подход ще инициира Европейската комисия, разбира се, предстои да видим съвсем скоро, тъй като се очаква тя да направи своето предложение още през първото тримесечие на 2021 г.

Може да се оцени положително факта, че четвъртият стълб е съставен от механизъм за координация и подкрепа за звената за финансово разузнаване на държавите членки. Именно за такъв механизъм призовахме в резолюцията на Европейския парламент. Безспорно звената за финансово разузнаване в държавите членки имат съществена роля за идентифициране на трансакции и дейности, които могат да бъдат свързани с престъпни дейности. Затова механизмът за координация и подкрепа на звената в ЕС е необходим за отстраняване на слабостите в размяната на информация и сътрудничеството.

Сътрудничество на всички нива – В момента съществуват редица слабости по отношение на начина, по който ЗФР прилагат правилата и си сътрудничат с други органи на национално равнище и в рамките на ЕС. Някои не разполагат с необходимите ИТ инструменти за ефективна обработка и анализ на подаваните от задължените субекти доклади. Най-големите проблеми обаче се наблюдават при трансграничното сътрудничество, където, според ЕК, обратната връзка към задължените субекти почти липсва след докладването. Това оставя задължените субекти без необходимите инструменти, за да коригират или приоритизират своите превантивни мерки. За съжаление, изпирането на пари и финансирането на тероризма много често са с трансграничен характер, така че обратната връзка със задължените субекти и съвместният анализ между различните национални ЗФР са от съществено значение за постигането на желаните резултати.

Новият механизъм за координация и подпомагане на равнище ЕС, който цели да се преодолеят съществуващите слабости, налага да се приемат или предлагат мерки и стандарти за изпълнение, а също и да се насърчават обучението и изграждането на капацитет в ЗФР.

Чрез по-добро координиране на работата на националните звена ще се постигнат по-добри резултати при идентифициране на подозрителни сделки с трансгранично измерение, при провеждането на съвместен анализ на трансграничните случаи, при отчитането на отделните фактори и тенденции, свързани с рисковете на всички нива.

Модернизиране на инструментариума – Друг елемент, който според ЕК предизвиква безпокойство, е свързан с функционирането и хостинга на FIU.net. Платформата се управлява от Европол, но вече е доста остарял ИТ инструмент, който се нуждае от значително модернизиране както на софтуера, така и на хардуера, а и от разработване на нови функции за подобряване на сътрудничеството. Надеждността на FIU.net не бива да се подценява, като се има предвид, че Механизмът за координация и подпомагане на равнище ЕС цели да подобри сътрудничеството между компетентните органи (ЗФР, надзорните органи, правоприлагащите, митническите и данъчните органи) и в национален, и в трансграничен план, а също така и със ЗФР от държави извън ЕС. Ще са необходими спешни инвестиции, за да се преодолеят настоящите проблеми, които затрудняват обмена на информация и съпоставянето на данни. В краткосрочен план се предвижда още до края на годината ЕК да поеме управлението на FIU.net, за да гарантира постоянното и непрекъснато функциониране на системата. В дългосрочен план хостингът на FIU.net или на нова система би могъл да се възложи на механизма на ЕС за координация и подпомагане.

Както и по отношение на надзора, въпросът кой ще отговаря за механизма за координация и подкрепа в ЕС остава отворен. Дали това ще бъде новият орган по надзора или ще бъде вече съществуващата платформа на звената за финансово разузнаване предстои да разберем в началото на следващата година. Обхватът на правомощията обаче отново ще бъде от ключово значение. В случай на широки правомощия би било по-логично функциите да се поемат от съществуваща агенция или от евентуалния нов надзорен орган, а при по-тесни правомощия – платформата на ЗФР да се преобразува от неформален комитет на Комисията в комитет по комитология. Каквото и решение да бъде взето, трябва да се отчете, че националните звена за финансово разузнаване категорично отказват да се говори за Европейско звено за финансово разузнаване, което би могло да застраши автономията на националните ЗФР и по този начин те няма да отговарят на стандартите на Специалната група за финансови действия (FATF), изисквани за всяко национално ЗФР.

Въпросите за правомощията се повтарят при третия и четвъртия стълб, а сходството е налице и по отношение на очакваното решение – и този път предстои то да бъде обявено през първото тримесечие на 2021 г.

Без никакво съмнение, съдебното и полицейското сътрудничество въз основа на инструменти на ЕС и институционалните договорености са от решаващо значение за осигуряването на подходящ обмен на информация. Ето защо петият стълб в представения от ЕК план за противодействие на изпирането на

пари и финансирането на тероризма е насочен към гарантиране на спазването на разпоредбите на наказателното право и обмена на информация в ЕС.

Именно в този контекст бе приета Директива (ЕС) 2018/1673 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2018 г. за борба с изпирането на пари по наказателноправен ред, с която бяха отстранени пропуските в определението и санкционирането на изпирането на пари в целия ЕС и бяха улеснени съдебното и полицейското сътрудничество¹². А с Директива (ЕС) 2019/1153 бе увеличено използването на финансова информация за тежки престъпления, като на правоприлагащите органи бе предоставен пряк достъп до централизирания механизъм за банковите сметки при същевременно подобряване на сътрудничеството между правоприлагащите органи, ЗФР и Европол във връзка с такива тежки престъпления¹³.

С Директива 2014/42/ЕС на Европейския парламент и на Съвета за обезпечаване и конфискация на средства и облаги от престъпна дейност в ЕС¹⁴ бяха установени основни стандарти за възстановяването на постъпленията от престъпна дейност. Новите мерки, предвидени в Регламент (ЕС) 2018/1805 относно взаимното признаване на актове за обезпечаване и конфискация¹⁵, ще започнат да се прилагат от декември 2020 г. Те ще улеснят трансграничното възстановяване на активи и ще ускорят и опростят обезпечаването и конфискацията на активи от престъпна дейност в целия ЕС.

Тези мерки ще ускорят наказателните разследвания и ще позволят на органите да се борят по-ефективно с трансграничната престъпност. Защото без размяна на информация и добра координация, необходима при трансфера на финансови средства, за което винаги съм настоявал в моята работа, няма как да постигаме резултати в борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма.

Европол също увеличи усилията си за справяне с икономическата и финансовата престъпност чрез новосъздадения Европейски център за борба с икономическите и финансовите престъпления, който започва да функционира тази година. Центърът ще концентрира всички възможности в сектора в единно образувание, така че да се гарантира повече оперативност, да се подобри управлението на дейностите и тяхното финансиране. Логично изниква въпросът дали всъщност този орган няма в някаква степен да се конкурира с органа по надзора или с този по механизма за подкрепа и координация. Едва ли обаче можем да преценим степента на конкуренция, докато нямаме ясен мандат на новите структури.

Други механизми, допринасящи за по-доброто разследване и наказателното преследване на случаите на изпиране на пари в целия ЕС, са Оперативната

мрежа за борба с изпирането на пари, която свързва съответните правоприлагащи органи и улеснява трансграничните финансови разследвания, Евроюст и новосъздадената Европейска прокуратура.

Важно е да се подчертае, че и частните оператори са значим елемент в цялата верига за прилагане на правилата. Те са първите, които откриват дали една трансакция или дейност може да е подозрителна. С богатия си опит със сигурност могат да допринесат за борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма. Затова и публично-частните партньорства трябва да се развиват стабилно. Специално за тях в плана се предвижда издаването на конкретни насоки, които да станат факт до началото на следващата година.

По-добро взаимодействие с международните партньори – Последният, шести стълб на всеобхватния план, определя ролята на ЕС на глобалната сцена и укрепването на международното измерение на борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма. И това е съвсем закономерно, тъй като говорим за престъпления, които не признават граници. На тези глобални заплахи ЕС трябва активно да противодейства в сътрудничество с международните си партньори.

Специалната група за финансови действия (FATF) е отличният пример за добър партньор, който има водеща роля в световната борба с изпирането на пари. Новият цялостен подход, от който ЕС се нуждае, изисква обаче ЕС да играе по-централна роля при определянето на международни стандарти в борбата срещу изпирането на пари и финансирането на тероризма във FATF. Целта е международните стандарти да са достатъчно строги като европейските, а ЕС да има координирани позиции в организацията. Като първа стъпка следва да се създаде механизъм за засилена координация между ЕК и държавите членки, за да могат представителите на ЕС да изразяват съгласувани позиции. В дългосрочен план Комисията би могла да получи мандат да представлява ЕС във FATF и така да говори с един глас.

Наред със сътрудничеството с FATF, ЕС трябва да продължи да прилага и автономна политика по отношение на трети държави. Ето защо е необходима адаптация на подхода към трети страни със стратегически недостатъци, които са източник на заплахи за европейския единен пазар.

3. Оценка на риска от трети държави

Заедно с плана беше издадена и нова методология, която предоставя на ЕС необходимите за това инструменти. Целта на документа е представянето на механизъм за идентифициране на юрисдикции на трети държави, които имат стратегически недостатъци в режимите за борба с изпирането на пари и финан-

сирането на тероризма. Новият подход, основан на доказателства и факти, е в съответствие с общото право на Съюза. Както е посочено в Плана за действие за засилване на борбата срещу финансирането на тероризма, Комисията се ангажира да подпомага третите страни и да проучва предоставянето на техническа помощ за изпълнението на изискванията на ЕС, препоръките на FATF и съответните Резолуции на Съвета за сигурност на ООН, което е от значение особено за страни с нисък капацитет. Когато чрез новата методология ЕК идентифицира трета държава, която представлява специфична заплаха за финансовата система на ЕС, тя ще се стреми към диалог, така че да се разработи план за действие в отговор на опасенията. Комисията също така ще се стреми да използва своята експанзивна търговска политика, за да ангажира търговските партньори на ЕС с прилагането на мерки за борба с изпирането на пари.

Наред с всеобхватния план за действие срещу изпирането на пари и новата методология, ЕК публикува и нов списък на високорисковите трети държави, които имат стратегически пропуски в своите политики за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма. Изненада буди фактът, че този „черен списък“ не е подготвен според новата методология, а по старата. Поради кризата с коронавируса списъкът, в който се включват трети държави и се налагат нови защитни мерки, се прилага едва от 1 октомври 2020 г.

Въпреки множеството призови от страна на Европейския парламент, ЕС се ограничава само до универсален единен „черен списък“ на „високорисковите трети държави“. За разлика от ЕС, FATF прави разлика между „сив списък“ на юрисдикциите при засилен мониторинг – държавите, които са поели ангажмента на високо ниво за изпълнение на препоръките, и „черен списък“ на високорисковите юрисдикции, които са предмет на покана за действие. С приемането на „сив списък“ на потенциалните високорискови държави въз основа на предварителни оценки обаче ЕК може да се изправи пред сериозни правни предизвикателства.

Понастоящем директивата за борба с изпирането на пари предвижда страните да бъдат изброени само след като действително бъдат установени стратегически недостатъци, което може да се случи едва след приключване на пълната оценка. С други думи, за момента ЕК няма законови правомощия да изготвя „сив списък“ на високорискови държави. Такъв списък би оказал и потенциални въздействия върху международните отношения и върху финансовите пазари.

Планът за действие за всеобхватна политика на Съюза за предотвратяване на изпирането на пари и финансирането на тероризма дойде в отговор на заключенията на Европейския парламент и на Съвета, призоваващи за нови иници-

ативи за засилване на мерките на общоевропейско ниво. За да осигури обаче приобщаваща дискусия за развитието на предложените нови политики, Комисията започна обществена консултация относно плана за действие. Заинтересованите страни бяха поканени да предоставят своите отзиви до 29 юли 2020 г., но поради настъпилата пандемия срокът беше удължен до 26 август.

Заклучение

Мерките, очертани в представения всеобхватен план, изглеждат амбициозни и необходими за решаването на проблемите в резултат от пропуските и слабостите, останали от последното модернизиране на законодателството в областта на борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма. Европейската комисия вече заложи законодателния пакет за борба с изпирането на пари в своята работна програма за 2021 г.¹⁶ Важно е обаче да се гарантира напредък при всяка следваща стъпка – както при конкретните предложения на ЕК и правомощията, които ще бъдат предоставени на новите органи, така и с резултатите от предстоящата законодателна работа на ЕП по плана.

Бележки

- ¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=celex%3A32015L0849>
- ² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A32018L0843>
- ³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L1673&from=EN>
- ⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:32019L1153>
- ⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0360&from=EN>
- ⁶ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2019-0022_BG.html
- ⁷ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14823-2019-INIT/bg/pdf>
- ⁸ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=PI_COM:C\(2020\)2800&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=PI_COM:C(2020)2800&from=EN)
- ⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R0855&from=EN>
- ¹⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R2175&from=BG>
- ¹¹ https://eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/News%20and%20Press/Press%20Room/Press%20Releases/2020/EBA%20acts%20to%20improve%20AML/CFT%20supervision%20in%20Europe/Report%20on%20CA%20approaches%20to%20AML%20CFT.pdf
- ¹² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L1673&from=bg>
- ¹³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1153&from=BG>
- ¹⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0042&from=BG>
- ¹⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1805&from=BG>
- ¹⁶ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2021_commission_work_programme_annexes_en.pdf

Литература

1. Вълканов, Н., 2019. Акценти от последните промени в нормативната рамка срещу прането на пари. *Известия*, 63(1), pp. 5-24.
2. Динев, Д., 2012. *Икономическите измами, част 2, риск разкриване, разследване предодвратяване*. София: ИЕПИ.
3. Панайотов, П., 1998. *Изпирането на пари по наказателното право*. София: Сиби.
4. Директива (ЕС) 2015/849 на Европейския парламент и на Съвета от 20 май 2015 година за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма, за изменение на Регламент (ЕС) № 648/2012 на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на Директива 2005/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и на Директива 2006/70/ЕО на Комисията.
5. Директива (ЕС) 2018/843 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2018 г. за изменение на Директива (ЕС) 2015/849 за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма и за изменение на директиви 2009/138/ЕО и 2013/36/ЕС.
6. Директива (ЕС) 2018/1673 на Европейския парламент от 23 октомври 2018 г. за борба с изпирането на пари по наказателноправен ред.
7. Директива (ЕС) 2019/1153 на Европейския парламент и Съвета от 20 юни 2019 г. за установяване на правила, с които се улеснява използването на финансова и друга информация за предотвратяването, разкриването, разследването или наказателното преследване на определени престъпления, и за отмяна на Решение 2000/642/ПВР на Съвета.
8. Съобщение на ЕК до ЕП и Съвета „Към по-добро прилагане на уредбата на ЕС за борба с изпирането на пари и с финансирането на тероризма“.
9. Резолюция относно прилагането на законодателството на Съюза за борба с изпирането на пари.
10. Стратегически приоритети за укрепване на рамката на ЕС в борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма.
11. План за действие за всеобхватна политика на Съюза за предотвратяване на изпирането на пари и финансирането на тероризма.
12. Делегиран регламент (ЕС) 2020/855 на комисията от 7 май 2020 година за изменение на Делегиран регламент (ЕС) 2016/1675 за допълване на Директива (ЕС) 2015/849 на Европейския парламент и на Съвета чрез добавяне

на Бахамските острови, Барбадос, Ботсуана, Камбоджа, Гана, Ямайка, Мавриций, Монголия, Мианмар/Бирма, Никарагуа, Панама и Зимбабве в таблицата под точка I от приложението и заличаване от тази таблица на Босна и Херцеговина, Етиопия, Гвиана, Лаоската народнодемократична република, Шри Ланка и Тунис.

13. Регламент (ЕС) 2019/2175 на Европейския парламент и на Съвета от 18 декември 2019 година за изменение на Регламент (ЕС) № 1093/2010 за създаване на Европейски надзорен орган (Европейски банков орган), Регламент (ЕС) №1094/2010 за създаване на Европейски надзорен орган (Европейски орган за застраховане и професионално пенсионно осигуряване), Регламент (ЕС) № 1095/2010 за създаване на Европейски надзорен орган (Европейски орган за ценни книжа и пазари), Регламент (ЕС) № 600/2014 относно пазарите на финансови инструменти, Регламент (ЕС) 2016/1011 относно индекси, използвани като бенчмаркове за целите на финансови инструменти и финансови договори или за измерване на резултатите на инвестиционни фондове и Регламент (ЕС) 2015/847 относно информацията, придружаваща преводите на средства.

14. EBA Report on competent authorities' approaches to the anti-money laundering and countering the financing of terrorism supervision of banks, EBA/Rep/2020/06.

15. Директива (ЕС) 2018/1673 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2018 г. за борба с изпирането на пари по наказателноправен ред

16. Директива (ЕС) 2019/1153 на Европейския парламент и на Съвета от 20 юни 2019 година за установяване на правила, с които се улеснява използването на финансова и друга информация за предотвратяването, разкриването, разследването или наказателното преследване на определени престъпления, и за отмяна на Решение 2000/642/ПВР на Съвета.

17. Директива 2014/42/ЕС на Европейския парламент и на Съвета за обезпечаване и конфискация на средства и облаги от престъпна дейност в ЕС

18. Регламент (ЕС) 2018/1805 относно взаимното признаване на актове за обезпечаване и конфискация.

19. ANNEXES to the communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Commission Work Programme 2021.

**THE MEASURES AGAINST MONEY
LAUNDERING IN THE EUROPEAN UNION – REFORM IN PROGRESS**

Emil RADEV

Abstract

The present article examines the ongoing in the European union reform of measures against money laundering. In an actual analysis are presented the latest legislative initiatives aimed at actualization of the measures in direction of their tightening. Based on the analysis the author makes criticisms, conclusions and summaries are made.

Key words: *money laundering, measures against money laundering.*