ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 24.7.2019 г.
COM(2019) 371 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно оценката на рамката за сътрудничество между звената за финансово разузнаване

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно оценката на рамката за сътрудничество между звената за финансово разузнаване

I. ВЪВЕДЕНИЕ

В член 65, параграф 2 от Петата директива относно борбата с изпирането на пари се изисква Комисията да оцени рамката за сътрудничество на звената за финансово разузнаване (ЗФР) с трети държави и пречките и възможностите за подобряване на сътрудничеството между звената за финансово разузнаване в Европейския Съюз, включително възможността за създаване на механизъм за координиране и подкрепа[1]. Това задължение е повторено в новия Регламент относно контрола на паричните средства[2], както и в Директивата относно достъпа до финансова и друга информация. В настоящия доклад са оценени аспектите, изброени в член 65, параграф 2 от Директивата относно борбата с изпирането на пари.

Звената за финансово разузнаване (ЗФР) са основни участници в рамката на Съюза за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма. Те заемат ключова позиция между частния сектор и компетентните органи; ЗФР ръководят работата на икономическите оператори, за да се разкриват сделки, за които има подозрение, че са свързани с изпирането на пари и финансирането на тероризма. Поради транснационалния характер на организираната престъпност и на терористичните дейности трансграничното сътрудничество между ЗФР е от първостепенно значение. Терористите осъществяват трансгранична дейност, като оставят финансова информационна следа в различни държави, а лицата, които се занимават с изпирането на пари, и организираните престъпни групи все по-активно укриват и реинвестират активи в държави членки, различни от тази, в която е извършено престъплението, от което произхожда въпросното имущество.

ЗФР са оперативно независими и автономни единици, които са създадени по силата на рамката на ЕС за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма и техните дейности и задачи се уреждат основно от Директивата относно борбата с изпирането на пари[3].

---

[1] С Резолюция на Европейския парламент от 26 март 2019 г. относно финансовите престъпления, данъчните измами и избягването на данъци беше предприета допълнителна стъпка и Комисията беше призована да обмисли създаването на звено за финансово разузнаване на ЕС, което да създаде център за съвместна дейност по разследване и координиране, разполагащ с автономни правомощия и компетентност за разследване на трансграничната финансова престъпност. (параграф 256)] (комисия ТАХ3).

[2] Съображение 26 от Регламент (ЕС) 2018/1672 относно контрола на паричните средства, които се внасят в Съюза или се изнасят от него, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1889/2005.

[3] Директива (ЕС) 2015/849 на Европейския парламент и на Съвета от 20 май 2015 г. 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 (ОВ L 0849, 9.7.2018 г., стр. 1).

Специалната група за финансови действия[4] и Групата „Egmont“ на звената за финансово разузнаване (Групата „Egmont“)[5] разработват стандарти на международно равнище, с които се уреждат дейностите на ЗФР. Основните задачи на ЗФР са да получават и анализират доклади за съмнителни сделки и информация, отнасяща се до борбата с изпирането на пари, съответните предикатни престъпления и финансирането на тероризма и да довеждат резултатите от своя анализ, както и всяка друга информация, до знанието на компетентните органи и други ЗФР. В това си качество те представляват центрове за финансово разузнаване. Разпоредбите на Директивата относно борбата с изпирането на пари надхвърлят тези международни стандарти и предвиждат по-конкретни задължения и по-тясно сътрудничество в рамките на ЕС, като се има предвид свободното движение на капитали и свободното предоставяне на финансови услуги, до които води интегрираното финансово пространство на Съюза.

Сътрудничеството между звената за финансово разузнаване на равнище ЕС е подкрепено от дейността на платформата на ЗФР в ЕС[6] и създаването на FIU.Net[7] — информационна система, свързваща децентрализирани бази данни, която позволява на ЗФР да обменят информация. От 1 януари 2016 г. информационната система FIU.Net е интегрирана в Европол, за да се гарантират нейната стабилност и редовно финансиране. Така се предлагат и възможности за улесняване на обмена на информация между Европол и ЗФР.

---

[4] Специалната група за финансови действия е междуправителствен орган, създаден през 1989 г. от министрите на членуващите юрисдикции. Нейните цели са да определя стандарти и да насърчава ефективното прилагане на законови, регулаторни и оперативни мерки за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма. 15 държави — членки на ЕС, и трите държави — членки на ЕИП, са членове на Специалната група за финансови действия, а 13 държави — членки на ЕС, са членове на MONEYVAL (Специален комитет на експертите за оценка на мерките за борба срещу прането на пари), който представлява регионална организация. Европейската комисия има статут на член в Специалната група за финансови действия. http://www.fatf-gafi.org/

[5] Групата „Egmont“ е международна организация, която осигурява мрежа за глобално сътрудничество за ЗФР с цел борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма. Към юли 2019 г. тя се състои от 164 ЗФР, включително звената за финансово разузнаване на всички държави членки. От 2017 г. насам Европейската комисия е наблюдател в Групата „Egmont“. Групата „Egmont“ осигурява платформа, където ЗФР могат да обменят опит и най-добри практики, и организира срещи при различни структурни условия. С присъединяването си като членове ЗФР поемат задължението да спазват отговорностите, които са им възложени в Хартата на Група „Egmont“, като например да спазват стандартите по отношение на оперативния статут на звено за финансово разузнаване или да обменят информация във възможно най-широкия смисъл с други членове на групата. Хартата е на разположение на адрес: https://egmontgroup.org/en/document-library/8

[6] През 2006 г. Комисията създаде неформална експертна група — платформата на ЗФР в ЕС — която се състои от представители на звената за финансово разузнаване на държавите членки. Заседанията на платформата улесняват сътрудничеството между ЗФР чрез създаване на форум за тях, в който се обменят мнения и се предоставят консултации по въпроси за изпълнението, които са от значение за ЗФР и докладващите субекти. Ролята на платформата е потвърдена и в член 51 от Четвъртата директива относно борбата с изпирането на пари. За повече информация: https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?Lang=BG — платформата на звената за финансово разузнаване в ЕС (референтен номер: E03251).

[7] Информационната система FIU.net беше приведена в действие през 2007 т. и до 2015 г. беше съфинансирана от Европейската комисия (от 1 януари 2016 г. е интегрирана в Европол). Тя беше специално посочена в Четвъртата директива относно борбата с изпирането на пари като препоръчан канал на комуникация между ЗФР и им дава възможност да съставят анонимни списъци, които могат да се използват за определянето на приблизителни съвпадения (съответствие/несъответствие), за да се съпоставят данните с тези на други ЗФР, които са свързани към системата, с цел разкриване на лицата, които представляват интерес за ЗФР в други държави членки. Това се извършва чрез т.нар. „филтри на технологията „Ma3tch“, без да е необходимо да се споделят или разкриват лични данни.

Някои аспекти на сътрудничеството между ЗФР на държавите членки във връзка с обмена на информация са уредени от Директива 2019/1153 относно достъпа до финансова и друга информация, приета на 20 юни 2019 г.[8]. Въпреки това, за разлика от първоначалното предложение на Комисията, директивата не включва правила относно точни срокове и ИТ канали за обмен на информация между ЗФР на различни държави членки. Освен това приложното поле на съответната разпоредба е ограничено до случаите на тероризъм и организирана престъпност, свързана с тероризма, но не обхваща всички видове тежки престъпления, както беше предложено първоначално. Поради това Комисията се ангажира допълнително да обмисли сътрудничеството между ЗФР, включително чрез настоящия доклад.

Той се основава на предходен систематизиращ доклад[9] и Работен документ на службите на Комисията относно подобряването на сътрудничеството между звената за финансово разузнаване на държавите членки[10]. Оттогава с транспонирането и прилагането на Четвъртата директива относно борбата с изпирането на пари и някои оперативни действия, предприети от ЗФР, са преодолени някои трудности. Докладът е съсредоточен върху останалите пречки пред сътрудничеството.

При подготовката на настоящия доклад Комисията започна целеви консултации, насочени към ЗФР в ЕС[11] и съответните национални органи[12]. Комисията се консултира и със задължените субекти и Европол чрез целенасочени въпросници и срещи.

В настоящия доклад са установени някои проблеми, които биха могли да бъдат резултат от непълното или неправилно транспониране от страна на държавите членки на Директивата относно борбата с изпирането на пари. Тази директива е следвало да бъде транспонирана в националното право до 26 юни 2017 г. и следователно настоящият доклад не засяга правото на Комисията да започне процедура за нарушение при неспазване на разпоредбите на директивата.

ЗФР трябва да си сътрудничат и да обменят информация и с други публични органи, включително правоприлагащите органи, митническите и данъчните органи, Службата за борба с измамите и службите за възстановяване на активи. В някои случаи бяха отбелязани определени въпроси, свързани с това сътрудничество,

[8] Директива 2019/1153 на Европейския парламент и на 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 (ОВ L 186, 11.7.2019 г., стр. 122—137). С посочената директива бе отменено Решение 2000/642/ПВР на Съвета от 17 октомври 2000 г. относно условията за сътрудничество и обмен на информация между звената за финансово разузнаване на държавите членки, ОВ L 271, 24.10.2000 г., стр. 4—6.

[9] Систематизиращото проучване на платформата на ЗФР в ЕС и анализа на пропуските по отношение на правомощията на ЗФР в ЕС и на пречките за получаване и обмен на информация, одобрени от ЗФР на всички държави членки на 11 декември 2016 г.

[10] Работен документ на службите на Комисията относно подобряването на сътрудничеството между звената за финансово разузнаване в ЕС (SWD(2017) 275, 26 юни 2017 г.).

[11] Платформата на ЗФР в ЕС: по време на заседания, които се проведоха на 20 септември 2018 г., 11 декември 2018 г. и 5 март 2019 г., Комисията обсъди проблемите със ЗФР на държавите членки. 24 ЗФР на държавите членки отговориха на въпросника. Протоколи от заседанията могат да бъдат намерени на уебсайта на Комисията за експертни групи (референтен номер на групата: E03251).

[12] Тази консултация се осъществи с помощта на Експертната група по въпросите на изпирането на пари и финансирането на тероризма (EGMLTF). Комисията изпрати въпросника на съответните членове на групата. Дискусии се проведоха по време на заседанията ѝ от 5 октомври 2018 г. и 6 февруари 2019 г.

например че докладите за съмнителни сделки и друга свързана с борбата срещу изпирането на пари информация не се довеждат до знанието на всички данъчни администрации в ЕС, тъй като ЗФР не считат повечето от тях за компетентни органи[13], което създава пречки пред ефективната борба с данъчните престъпления[14]. Що се отнася до сътрудничеството с Европейската служба за борба с измамите (OLAF), Комисията предложи[15] Европейската служба за борба с измамите да може да получава банкова информация, която е от значение за нейната дейност по разследване, чрез звената за финансово разузнаване в държавите членки.

Настоящият доклад следва да се разглежда във връзка с Доклада на Комисията за наднационална оценка на рисковете[16], Доклада на Комисията относно взаимното свързване на националните централизирани автоматизирани механизми[17] и Доклада на Комисията относно оценката на скорошни предполагаеми случаи, свързани с изпирането на пари, в които участват кредитни институции на ЕС[18], които са публикувани едновременно с настоящия доклад.

II. ДОКЛАДВАНЕ ОТ ЗАДЪЛЖЕНИТЕ СУБЕКТИ ПРЕД ЗВЕНАТА ЗА ФИНАНСОВО РАЗУЗНАВАНЕ

От съществено значение е звената за финансово разузнаване (ЗФР) да получават качествена информация относно сделките или опитите за сделки, които биха могли да са свързани с облага от престъпление или с финансиране на тероризма. Директивата относно борбата с изпирането на пари изисква от задължените субекти да информират по своя собствена инициатива звеното за финансово разузнаване в държавата членка, в която са установени, ако знаят, подозират или имат основателно съмнение, че средствата, използвани в дадена сделка, представляват облага от престъпна дейност или са свързани с финансиране на тероризма, и да отговарят незабавно на искания на допълнителна информация, отправяни от звеното за финансово разузнаване. Информационният поток следва да включва и обратна връзка относно докладването, както и последващи действия

[13] Митническите органи редовно изпращат данни, свързани с паричните средства (декларации и нередности), на ЗФР, но само няколко докладват, че получават обратна връзка. Според разкритата информация по време на откритото заседание на комисия TAX3 от 2 април 2019 г. тя установи, че ЗФР разполагат с информация относно скандала със сделките Cum-ex, който струваше на държавите членки приблизително 55 милиарда евро, но че по това време те не са можели да я споделят с данъчните органи.

[14] Според Европол (2017 г.) данъчните престъпления представляват свързани предикатни престъпления по отношение на повечето обменяни доклади за съмнителни сделки.

[15] Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013 относно разследванията, провеждани от Европейската служба за борба с измамите (OLAF), по отношение на сътрудничеството с Европейската прокуратура и ефективността на разследванията на OLAF (COM(2018) 338 final).

[16] Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно оценката на рисковете от изпирането на пари и финансирането на тероризма, които оказват въздействие върху вътрешния пазар и се отнасят до презгранични дейности (COM(2019) 370).

[17] Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно взаимосвързаността на националните централизирани автоматизирани механизми (централни регистри или централни електронни системи за извличане на данни) на държавите членки относно банковите сметки (COM(2019) 372).

[18] Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно оценката на неотдавнашни случаи на предполагаемо изпиране на пари с участието на кредитни институции от ЕС (COM(2019) 373).

от него. Тази обратна връзка следва да бъде своевременна и да обхваща ефективността на докладите и последващите действия от тях.

Задължението на субекта да докладва на звеното за финансово разузнаване на държавата членка, в която е установен, е допълнено от задълженията на ЗФР да споделят информация и доклади със ЗФР на други държави членки, когато е налице трансграничен елемент.

1. Сътрудничество между звената за финансово разузнаване и с докладващите субекти

Директивата относно борбата с изпирането на пари задължава държавите членки да изискват от задължените субекти да си сътрудничат с националните ЗФР, като ги информират незабавно за подозрителни сделки или дейности, включително чрез подаване на доклад за съмнителни сделки. Понастоящем много ЗФР получават доклади от задължените субекти чрез специални национални електронни системи за докладване[19]. В систематизиращия доклад за 2016 г. бяха подчертани случаи, в които липсата на информационно-технологични средства — редица ЗФР продължават да осъществяват работни процедури, използвайки хартиен носител — затруднява ЗФР ефективно да обработват и анализират информация поради наскоро получените големи количества доклади за съмнителни сделки.

Малък брой ЗФР използват стандартизирани образци за докладване, които обикновено са предназначени за банките и не са пригодени за използване от други задължени субекти. Равнището на докладване от задължените субекти пред ЗФР е ниско, въпреки че през последните години броят на докладите се е увеличил[20]. По-голямата част от докладите се подават от кредитни институции и едва незначителен процент се подават от други задължени субекти[21]. Платформата на ЗФР в ЕС работи върху проект с Европол, който започна през 2016 г., за разработване на общ образец за докладите за съмнителни сделки, който да се използва на единна основа в целия ЕС. Единният образец би улеснил докладването от задължените субекти и разкриването на докладите от едно ЗФР на друго.

В Регламента относно контрола на пари в брой[22] е предвидено изискване компетентните органи на държавите членки (митническите администрации) да предоставят на националните ЗФР всички декларации за парични средства и установени нарушения на задължението за деклариране на парични средства, които

[19] Повечето ЗФР използват система, наречена „GoAML“, която е разработена от СНПООН (Службата на ООН по наркотиците и престъпността), а в други случаи ЗФР са разработили вътрешни или ad-hoc информационни системи.

[20] Според доклад на Европол, публикуван през 2017 г. („От подозрение към действие“), между 2009 г. и 2014 г. броят на докладите се е увеличи с 63 %. В този доклад е посочено и че по-малко от 1 % от докладите между 2013 г. и 2014 г. са свързани с финансирането на тероризма, докато използването на парични средства е било основната причина за изготвянето на доклади (38 %). По отношение на предикатните престъпления данъчните измами са причината за 39 % от докладите през същия период, следвани от измамите и мошеничеството (30 %) и трафика на наркотици (15 %). Финансирането на тероризма е било основание за по-малко от 0,5 % от общия брой доклади. Този ръст продължи и докладите за съмнителни сделки във Финландия например се увеличиха от около 1 000 за година през 2015 г. на около 9 000 такива доклада през 2018 г. В Швеция докладите за съмнителни сделки се увеличиха от около 10 000 през 2016 г. до около 19 000 през 2018 г.

[21] Събраната от Комисията информация в контекста на наднационалната оценка на рисковете за 2017 г. сочи, че 93 % от докладите за съмнителни сделки произхождат от финансови институции. SWD(2017) 241 final, приложение 5.

[22] Регламент (ЕО) 1889/2005 на Европейския парламент и на Съвета от 26 октомври 2005 година относно контрола на пари в брой, които се внасят и изнасят от Общността.

се внасят или изнасят от ЕС, на стойност 10 000 евро или повече. В Регламент (ЕС) 2018/1672, който през юни 2021 г. ще отмени Регламент (ЕО) 1889/2005, е предвидено изискване информацията да се изпраща в рамките на срок от 15 работни дни чрез същата информационна система — митническата информационна система.

Много доклади са свързани със сделки или дейности, които засягат две или повече държави членки. Въпросът за подаването на всички доклади за съмнителни сделки до единно звено за контакт в рамките на ЕС беше повдигнат в контекста на облекчаването на тежестта за задължените субекти, които предоставят услуги в няколко държави членки. С такова единно звено за контакт също така ще се избегне ангажирането на ЗФР с голям брой трансгранични доклади и препращането им до други ЗФР, тъй като централният докладващ субект ще отговаря за разкриването на информация или докладването на всички съответни ЗФР.

Отговорите на въпросниците показаха, че задължените субекти не са единодушни, но са отворени към бъдеща система, в която информацията и разкритите данни могат да се докладват на единно звено за контакт, което да бъде част от механизъм за координиране и подкрепа. От друга страна, звената за финансово разузнаване и регулаторните органи не се отнасят положително към централизираното подаване на доклади за съмнителни сделки до единно звено за контакт. Основните причини за тази отрицателна нагласа са следните: i) езиковите пречки и рискът от забавяне, по-специално, когато са необходими неотложни действия, например замразяване на средства, ii) правните причини, свързани с принципа на субсидиарност, вероятното противоречие със стандартите на Специалната група за финансови действия (FATF), свързани със задължението на задължените субекти да докладват на ЗФР на мястото, където са установени[23], и принципа за независимост и автономност на ЗФР; и iii) вероятността за подкопаване на съществуващото доверие, което ЗФР са изградили с установените на тяхна територия задължени субекти, и на сътрудничеството между ЗФР на държавите членки.

ЗФР твърдят, че същите цели могат да бъдат постигнати, като се договорят образци за докладване и процеси за разпространяване на доклади. Те твърдят още, че за разлика от настоящата ситуация, електронното подаване на доклади от задължените субекти до ЗФР следва да бъде задължително на национално равнище, за да се гарантира, че ЗФР могат да ги обработват по електронен път и следователно — по-ефективно. За тази цел ще е необходимо изменение на настоящата правна рамка.

2. Механизми за обратна връзка

Съгласно Директивата относно борбата с изпирането на пари ЗФР са задължени да предоставят обратна връзка на задължените субекти относно ефективността на докладите и последващите от тях действия, когато това е възможно.

В отговорите на въпросниците ЗФР отбелязаха, че по отношение на предоставянето на обратна връзка обща практика е типологията и ръководствата на FATF да се разпространяват веднага щом бъдат приети. Някои ЗФР посочиха, че те разпространяват и собствени доклади и ръководства в контекста на националните оценки на риска. Други начини за предоставяне на обратна връзка включват публично-частни партньорства, редовни срещи с групи заинтересовани страни и обучение. Отговорите на въпросниците обаче не предоставиха достатъчно

[23] Препоръка 29 и тълкувателната бележка към нея.

подробна информация, за да се направят заключения относно обхвата и честотата на срещите и обученията.

В две трети от отговорите си ЗФР признаха необходимостта от по-добра обратна връзка. В отговорите на задължените субекти също се призовава за по-тесен диалог със ЗФР и по-активна обратна връзка по отделните доклади. Много ЗФР все още имат съмнения относно полезността от структурирани диалози, но са склонни да проучат въпроса.

По отношение на обратната връзка по отделните доклади за съмнителни сделки много малко ЗФР посочиха, че предоставят такава обратна връзка и тя обикновено е свързана с докладите, които се изпращат на прокуратурата. Изглежда не съществува трансгранична обратна връзка със задължените субекти по доклади, които дадено ЗФР е препратило на друго ЗФР, за което се отнася докладът. Обратна връзка по отделни доклади може да не е възможна, тъй като би засегнала поверителността на разследванията. Въпреки това изглежда изразът „когато това е възможно“ се прилага по различни начини от ЗФР и позволява голяма свобода на преценка.

По отношение на обратната връзка по данните, свързани с парични средства, много малко митнически администрации сигнализират, че са получили обратна връзка от ЗФР по декларации за пари в брой или по установени нарушения. Тази обратна връзка е от особено значение, когато се установят недекларирани пари в брой.

Обратната връзка относно качеството на докладите за съмнителни сделки, общите насоки и споделянето на типологиите е важна с оглед подобряването на качеството и пригодността на докладите за съмнителни сделки и ЗФР следва да изпълняват това задължение по-пълноценно.

III. СЪТРУДНИЧЕСТВО МЕЖДУ ЗВЕНАТА ЗА ФИНАНСОВО РАЗУЗНАВАНЕ В ЕС

Задължените субекти трябва да докладват на звената за финансово разузнаване (ЗФР) на мястото, където са установени. Този принцип на териториалността е допълнен от успоредни задължения за ЗФР да споделят информация и доклади със ЗФР на други държави членки, да съпоставят данните си с тези на други ЗФР и да извършват съвместни анализи. За изпълнението на тези действия е необходимо ЗФР да използват защитени канали за комуникация помежду си и да насърчават използването на FIU.net или нейния приемник.

1. Обмен на информация

Съгласно член 53, параграф 1 от Директивата относно борбата с изпирането на пари звената за финансово разузнаване са задължени: i) да „препращат незабавно“ доклади, „които се отнасят до друга държава членка“, на ЗФР на тази държава членка, като тази разпоредба обикновено се използва, когато заради принципа на териториалността даден доклад е подаден в ЗФР на държава членка, до която докладът не се отнася, ii) да разкриват по собствена инициатива, след решение по преценка на ЗФР, информацията или анализа, който е от значение за друга държава членка, като тази разпоредба обикновено се използва при доклади с трансграничен елемент, и iii) да отговарят на исканията за информация, постъпили от страна на

друго ЗФР. Това задължение е повторено в новия Регламент относно контрола на паричните средства[24].

- *Доклади, които се отнасят до друга държава членка*

По отношение на препращането на доклади, които се отнасят до друга държава членка, в систематизиращия доклад на ЗФР се подчертава, че неговият автоматичен и задължителен характер, според който „разкритите данни трябва да се изпращат на компетентни чуждестранни ЗФР въз основа на обективни фактори, зависи единствено от признаването на факта, че получената информация „се отнася до друга държава членка“. Споделянето не следва да зависи от резултатите от анализа на ЗФР или от допълнителни оценки, свързани например със значимостта на случая, уместността на подозрението, пропорционалността на съдебното решение“[25].

Отговорите на въпросниците обаче сочат много малък брой трансгранични доклади, въпреки факта, че задължението по Директивата относно борбата с изпирането на пари е приложимо от юни 2017 г. Оттогава, с изключение на една държава членка, не е имало значително увеличение на броя на трансграничните доклади от ЗФР до техните партньори.

- *Информация, която е от значение за друга държава членка*

По отношение на разкриването по собствена инициатива на информацията, която е от значение за друга държава членка, според скорошни статистически данни относно използването на FIU.net, през 2018 г. 16 държави членки са изпратили трансгранична информация по-малко от 100 пъти[26], същевременно все още има 6 държави членки, които изобщо не използват тази функция на FIU.net[27]. От отговорите на въпросниците и статистическите данни, предоставени от Европол, става ясно, че някои държави членки не спазват задължението си да разпространяват трансгранична информация, която е от значение за други държави членки, и че няколко други спазват това задължение само частично.

През септември 2017 г. ЗФР на държавите членки и Европол създадоха работна група в контекста на платформата на ЗФР в ЕС с цел обмен на мнения относно трансграничните доклади и разпространението на доклади. Тази работна група предоставя на Комисията консултации и експертни знания по оперативни въпроси с цел улесняване на сътрудничеството между националните ЗФР и обмен на мнения относно използването на функциите и с цел предлагане на възможни технически подобрения на системата FIU.Net. Тази дейност е в напреднал етап. Същевременно понастоящем малък брой държави членки изпълняват законовото си задължение да препращат или разпространяват трансгранични доклади. На тази работна група е възложена и задачата да предложи рамка, която ще определи критериите, определящи трансграничния характер на докладите за съмнителни сделки, тъй като ЗФР могат да тълкуват критерия за пригодност по много различни начини. Във всеки случай критерият за пригодност не следва да предвижда задълбочен анализ на получената от задължения субект информация и не следва да пречи на съответното ЗФР да извърши свой собствен анализ. Изпълняването на

[24] Член 9, параграф 2 от новия Регламент относно контрола на паричните средства (Регламент (ЕС) 2018/1672).
[25] Систематизиращ доклад на ЗФР за 2016 г., стр. 171 и 174.
[26] Някои ЗФР са изпратили няколко доклада едновременно в рамките на една операция по изпращане.
[27] Европол представи тези статистически данни на заседанието на платформата на ЗФР в ЕС от 5 март 2019 г.

задължението за разкриване на информация, която е от значение за друга държава членка, е наложително за правилното функциониране на рамката за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма.

- *Искане на информация*

Що се отнася до отговорите на искания на информация от друго ЗФР, като цяло изглежда, че всички ЗФР ги предоставят. В систематизиращия доклад обаче е отбелязано, че своевременните отговори на исканията на информация са критична област в сътрудничеството между ЗФР и е подчертано, че „настоящите закъснения при получаването на информация от съответните ЗФР могат да окажат въздействие върху ефективността на аналитичните дейности и произтичащите от тях дейности по правоприлагане“. Отговорите на ЗФР на въпросниците показват, че по-голямата част от ЗФР отговарят на исканията в рамките на едномесечния период, препоръчан от Групата „Egmont“. Пет държави членки докладваха, че отговарят на постъпващи искания средно в рамките на седмица или по-малко, докато пет държави членки посочиха, че отговарят средно за един месец. От отговорите на въпросника изглежда, че ЗФР на държавите членки работят със същите срокове както в ЕС, така и извън него. Следва да се отбележи, че макар и срокът от един месец да съответства на препоръчания от Групата „Egmont“, той е много по-дълъг от средното време за обмен на информация между органите съгласно други актове на ЕС, който обикновено е няколко дни и не надхвърля една седмица[28]. Крайните срокове за отговор на исканията следва да бъдат подобрени и приведени в съответствие със стандартите, приложими за други органи в Съюза.

Освен това някои ЗФР посочиха различни срокове за отговор на исканията в зависимост от това дали към момента на искането ЗФР разполага с поисканата информация, или трябва да я получи от задължените субекти или от други компетентни органи. Срокът за отговор в последния случай обикновено е по-дълъг. В тази връзка е важно да се анализират видовете информация, до които ЗФР имат пряк достъп и за които те могат своевременно да отговарят на други ЗФР. Директивата относно борбата с изпирането на пари предвижда, че ЗРФ следва да имат достъп до цялата информация с финансов и административен характер и характер, свързан с правоприлагането, която им е необходима за изпълнението на техните задачи. Въпреки това степента, до която дадено звено за финансово разузнаване има пряк достъп до източник на данни, варира значително от една държава членка до друга. Отговорите на втория въпросник, в който бяха разгледани над 70 източника на информация, предполагат, че някои ЗФР имат пряк достъп до над 30 източника на информация, а други до по-малко от 5[29]. Съществуват и сериозни разлики във връзка с това дали ЗФР имат пряк или непряк достъп до определени бази данни. Важно е да се отбележи, че достъпът до такава информация е полезен за ЗФР и при извършването на анализ на доклади за съмнителни сделки и трансграничен анализ.

[28] Рамково решение 2006/960/ПВР на Съвета за опростяване обмена на информация и сведения между правоприлагащите органи на държавите членки на Европейския съюз, публикувано в ОВ L 386, 29.12.2006 г., стр. 89—100, предвижда отговорите на исканията да бъдат давани в рамките на 3 дни. Директива 2014/41/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 3 април 2014 г. относно Европейска заповед за разследване по наказателноправни въпроси. ОВ L 130, 1.5.2014 г., предвижда едноседмичен срок.

[29] На 29 април 2019 г. Комисията изпрати въпросник на всички ЗФР, в който се пита дали притежават/управляват 73 предварително определени източника на информация и дали имат пряк или непряк достъп до тях. 24 ЗФР отговориха на този въпросник.

2. Съпоставяне на набори от данни

Член 56, параграф 2 от Директивата относно борбата с изпирането на пари задължава ЗФР да си „сътрудничат при прилагането на усъвършенствани технологии“, които им позволяват „да съпоставят анонимно своите данни с други ЗФР, като осигуряват пълна защита на личните данни, с цел разкриване на лицата, които представляват интерес за ЗФР в други държави членки, и установяване на техните приходи и средства“. Техническото изпълнение на тази разпоредба се предвиждаше посредством по-успешното използване на т.нар. технология „Ma3tch“, която беше разработена и добавена като функция към FIU.net през април 2014 г.[30]. Тази функция за съпоставяне позволява на ЗФР да намират съответните връзки към информация, съхранявана от други ЗФР, по автоматичен начин въз основа на наличието или липсата на съвпадение.

ЗФР не са използвали този инструмент в пълния му потенциал и въпросът за по-активното ангажиране на ЗФР е често повдигана тема в дневния ред на платформата на ЗФР в ЕС. Въпреки това, през последните две години са въведени някои подобрения, дължащи се отчасти на активната намеса на Европол за насърчаването на ЗФР да се възползват от предимствата на новата технология. От 15 ЗФР през февруари 2017 г., до декември 2017 г. вече 18 ЗФР използват тази функция. Подобно, в края на 2016 г. ЗФР разполагаха с общо 90 филтъра, които до април 2018 г. се увеличиха на 126. За да се насърчи общата цел технологията „Ma3tch“ да се използва редовно в работния процес на ЗФР, в края на 2017 г. беше създадена работна група[31] и нейните препоръки бяха одобрени на заседанието на платформата на ЗФР в ЕС през март 2019 г. Комисията ще наблюдава тяхното изпълнение на практика.

3. Съвместни анализи

За да се реагира ефективно на случаите, свързани с изпирането на пари и финансирането на тероризма, в които участват множество юрисдикции, Директивата относно борбата с изпирането на пари предвижда, че сътрудничеството между звената за финансово разузнаване на държавите членки следва да надхвърля обикновения обмен на информация с цел разкриване и анализ и следва да включва споделянето на аналитичната дейност. С член 51 от Директивата на платформата на ЗФР в ЕС се възлага да предоставя помощ при извършването на „съвместен анализ“ на трансгранични случаи. Макар че предимството на съвместния анализ пред обикновеното сътрудничество за обмен на информация е очевидно, тъй като той може да разкрие по-широки взаимовръзки между фактите, които биха останали незабелязани, ако се разглеждат изолирано на национално равнище, осъществяването му на практика е сложно и представлява предизвикателство.

Само малкият брой държави членки, които участваха в един от двата пилотни проекта, осъществени в контекста на платформата на ЗФР в ЕС през 2016 г. и 2018 г., могат да докладват за някакъв опит по отношение на съвместния анализ. Въпреки че оперативният резултат беше положителен, участниците в тези проекти трябваше да преодолеят редица предизвикателства, като например тези,

[30] През февруари 2013 г. Съветът на партньорите на FIU.net (предшественикът на консултативната група на FIU.Net) одобри предложението за проект, свързан с технологията „Ma3tch“.

[31] Работната група „Насърчаване и навлизане на технологията „Ma3tch“ („Promotion and Expansion of Ma3tch“) се състои от ЗФР на Белгия, Естония, Италия, Люксембург, Полша, Финландия, Франция и Европол.

произтичащи от различията в националните законодателства (капацитет и правомощия на звеното за финансово разузнаване за достъп до информация, налични източници на информация, свързани с поверителността ограничения за споделяне на информация, произтичащи от националното право). Други предизвикателства произтичаха от различните работни методологии, които ЗФР прилагат (например разбиране на аналитичната задача, тежестта, определена на елемента „правоприлагане“ или на финансовия елемент, в зависимост от статута или характера на звеното за финансово разузнаване, различните цели и процедури).

Изглежда от звената за финансово разузнаване е общопризнато, че засилването на този вид сътрудничество изисква помощ и координационна подкрепа на равнище ЕС. В съвместен документ за позиция, представен от ЗФР заедно с въпросниците в допълнение към отделния им принос, беше посочено, че всеки бъдещ механизъм за сътрудничество на равнище ЕС следва „да подкрепя и улеснява ЗФР, които искат да извършват съвместни анализи, като изготвя общи процедури за извършване на съвместни анализи, които могат да се прилагат последователно с необходимите адаптации във всички бъдещи инициативи, и като предоставя специални човешки ресурси, както и информационно-технологични решения, които да бъдат на разположение на ЗФР на държавите членки, желаещи да се заемат с този вид работа“. Съответните области на работа могат да включват, наред с другото, установяване на критерии за определяне на видовете трансгранични случаи, които са подходящи за съвместен анализ; установяване на обща основа за функцията „анализ“, която трябва да се изпълнява по координиран и продуктивен начин (основна „методология“); определяне на стъпките и последователността на разгръщането на свързаните с информацията правомощия, и на инструментите за анализ; договаряне на съответни цели, които трябва да се постигнат, и на резултати, които трябва да се получат, с цел да бъдат предприети подходящи последващи действия чрез разкриване на информация от страна на ЗФР на национално равнище.

4. FIU.net

Съгласно член 56, параграф 1 от Директивата относно борбата с изпирането на пари ЗФР следва да използват защитени канали за комуникация помежду си и да насърчават използването на FIU.net или нейния приемник. FIU.net е специална информационна система, която осигурява защитен канал на комуникация между ЗФР на държавите членки, който им позволява да изпращат редовни искания за преписки по дела, да препращат трансгранични доклади и да разпространяват доклади, които се отнасят до ЗФР на други държави членки. Държавите членки следва да насърчават използването на тази система като канал за комуникация между техните звена за финансово разузнаване. От 2016 г. насам Европол управлява и поддържа системата, а ЗФР участват в управлението ѝ чрез консултативна група.

ЗФР на държавите членки признават добавената стойност на FIU.net, както и предимствата от използването ѝ за обмен на информация помежду им. Наскоро обаче в системата имаше периодични технически затруднения поради необходимостта от актуализирането ѝ. Най-малко половината от ЗФР на държавите членки използват FIU.net като основен инструмент за комуникация с други ЗФР, като прибягват до Egmont Secure Web[32] само в случай на повреда или нарушение в системата. Въпреки предвиденото в Директивата относно борбата с изпирането на

[32] ESW е информационно-технологично средство за комуникация, разработено от Групата „Egmont“, чрез което ЗФР обменят информация на международно равнище.

пари задължение за държавите членки да насърчават използването на FIU.Net или неговия приемник за комуникация между ЗФР на държавите членки, четири ЗФР обясниха в отговорите си, че използват Egmont Secure Web като равностойна алтернатива на FIU.net дори за обмен в рамките на ЕС поради техническите проблеми, свързани с функционирането на FIU.net.

IV. СЪТРУДНИЧЕСТВО МЕЖДУ ЗВЕНАТА ЗА ФИНАНСОВО РАЗУЗНАВАНЕ И НАДЗОРНИТЕ ОРГАНИ

Съгласно Директивата относно борбата с изпирането на пари звената за финансово разузнаване (ЗФР) са задължени да довеждат докладите за съмнителни сделки и резултатите от своите анализи до знанието на съответните компетентни органи, включително надзорните органи в областта на борбата срещу изпирането на пари и финансирането на тероризма и органите, упражняващи пруденциален надзор. Надзорните органи, от друга страна, са задължени да предоставят обратна връзка на звената за финансово разузнаване за това как е била използвана предоставената информация, както и за резултатите от извършената проверка въз основа на тази информация.

През последните години няколко събития, които бяха широко отразени в медиите, поставиха на преден план няколко европейски кредитни институции, като фокусираха внимание върху определени аспекти, свързани с изпълнението на рамката на Съюза за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма, особено когато става въпрос за надзор. Докладът на Комисията относно оценката на скорошни предполагаеми случаи, свързани с изпирането на пари, в които участват кредитни институции на ЕС, показва, че няколко органа отбелязват, че изискванията за поверителност, приложими към рамката в областта на борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма и органите, упражняващи пруденциален надзор, възпрепятстват ефективното сътрудничество (обмена на информация) между звената за финансово разузнаване, полицията, органите, упражняващи пруденциален надзор, и надзорните органи в областта на борбата срещу изпирането на пари и финансирането на тероризма. Особено в няколко от случаите, използвани в доклада, ЗФР почти не са си взаимодействали с който и да е надзорен орган, и обратното.

Съгласно Директивата относно борбата с изпирането на пари не трябва да има пречки за ЗФР да си сътрудничат и да обменят информация съгласно рамката в областта на борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма, както и с органите, упражняващи пруденциален надзор; всъщност те са задължени да споделят информация с надзорните органи, когато това е приложимо. Въпреки това, в повечето от случаите, използвани в доклада относно оценката на скорошни предполагаеми случаи, свързани с изпирането на пари, в които участват кредитни институции на ЕС, ЗФР не са споделяли информация с надзорните органи в областта на борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма и органите, упражняващи пруденциален надзор, на структурна основа. ЗФР могат понякога да срещат пречки от правно естество на национално равнище, които не им позволяват да споделят информация с надзорните органи, например когато анализът, извършен от ЗФР, се счита за разузнаване относно престъпността и може да се споделя само с правоприлагащите органи. От друга страна, доскоро органите, упражняващи пруденциален надзор, срещаха пречки от правно естество на равнище ЕС при обмена на информация със ЗФР. Те бяха отстранени неотдавна

чрез изменения в Директивата за капиталовите изисквания[33]. Тези изменения също така задължават съответните органи да си сътрудничат в по-широк план. Освен това ЗФР много рядко получават обратна връзка от надзорните органи за това как е била използвана предоставената информация, както и за резултатите от извършената проверка въз основа на тази информация.

Освен това изглежда ЗФР не са участвали, когато органите, упражняващи пруденциален надзор, са извършвали оценка за надеждност и пригодност на управлението на кредитните институции по силата на задълженията, произтичащи от Директивата за капиталовите изисквания. По-активното привличане на ЗФР в този процес от страна на органите, упражняващи пруденциален надзор, е важно.

V. СЪТРУДНИЧЕСТВО МЕЖДУ ЗВЕНАТА ЗА ФИНАНСОВО РАЗУЗНАВАНЕ И ТРЕТИ ДЪРЖАВИ

Директивата относно борбата с изпирането на пари не разглежда или урежда сътрудничеството между звената за финансово разузнаване (ЗФР) на държавите членки и ЗФР на трети държави. Въпреки това всички държави членки, които отговориха на въпросника, потвърдиха, че техните ЗФР редовно обменят информация със ЗФР на трети държави въз основа на Хартата на Групата „Egmont“ и/или двустранни споразумения или меморандуми за разбирателство.

Държавите членки също така потвърдиха възможността да обменят информация със ЗФР на трети държави извън мрежата за сътрудничество на Egmont при спазване на различни правни условия, определени в националното законодателство, отчасти свързани и с това дали ЗФР на третата държава се съгласява да споделя информация на реципрочна основа, и отчасти с условията, гарантиращи защитеното обработване и поверителността на споделената информация.

Като цяло приложното поле на меморандумите за разбирателство на ЗФР се различава по отношение на географския обхват. Едно ЗФР докладва, че е сключило над сто такива споразумения, докато две ЗФР посочват само четири меморандума за разбирателство.

Предвид липсата на регулиране на равнище ЕС в тази насока, в настоящия доклад е оценено дали държавите членки продължават да бъдат компетентни да регулират обмена на информация между ЗФР и трети държави и ако това е така, дали този обмен съответства на рамката на ЕС за защита на данните.

Сътрудничеството между ЗФР и трети държави за целите на борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма попада в изключителната външна компетентност на ЕС, тъй като ЗФР са регулирани изчерпателно от Директивата относно борбата с изпирането на пари. Следователно е налице несъответствие между естеството на външната компетентност на ЕС и практиката на държавите членки да започват преговори и да сключват международни споразумения или меморандуми за разбирателство със ЗФР на трети държави. В този контекст ЗФР на

[33] Директива 2006/48/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 14 юни 2006 г. относно предприемането и осъществяването на дейност от кредитните институции (ОВ L 177, 30.6.2006 г., стр. 1—200) и Директива 2013/36/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г. относно достъпа до осъществяването на дейност от кредитните институции и относно пруденциалния надзор върху кредитните институции и инвестиционните посредници, за изменение на Директива 2002/87/ЕО и за отмяна на директиви 2006/48/ЕО и 2006/49/ЕО (ОВ L 176, 27.6.2013 г., стр. 338—436).

държавите членки действат по своя собствена инициатива и без участието на институциите на ЕС. Те са обвързани от международни задължения въз основа на участието си в Групата „Egmont“ и членството на техните съответни държави членки в Специалната група за финансови действия или MONEYVAL. Международните споразумения или меморандумите за разбирателство със ЗФР на трети държави могат да бъдат съвместими с изключителната компетентност на ЕС по всички въпроси, свързани с Директивата относно борбата с изпирането на пари, само ако те са ограничени до оперативни въпроси, което изглежда невинаги е така.

Когато ЗФР на държавите членки обменят информация с трети държави, те трябва да спазват съответните изисквания на приложимия режим на ЕС на защита на данните, които в случай на сътрудничество между ЗФР се определят от Общия регламент относно защитата на данните[34]. Въпреки това ясно задължение, повечето ЗФР прилагат Директивата относно защитата на данните, използвани от полицията (Директива (ЕС) 2016/680), вместо да прилагат едновременно Общия регламент относно защитата на данните и Директивата относно защитата на данните, използвани от полицията. Въпреки че този въпрос се отнася за всички аспекти на работата на ЗФР, той е особено валиден във връзка със сътрудничеството с трети държави, при което изискванията и условията за обмен са различни съгласно Директивата относно защитата на данните, използвани от полицията.

От отговорите на въпросниците е видно, че съществува общо разбиране на това задължение от страна на държавите членки в контекста на сътрудничеството със ЗФР на трети държави, но има известна неяснота относно начините на изпълнение на изискванията за защита на данните. Голямата част от държавите членки са отговорили, че изпълняват съответните стандарти на ЕС за защита на данните чрез спазване на съответните точки от принципите на Групата „Egmont“ или чрез включването на тези разпоредби в съответните меморандуми за разбирателство. Тези разпоредби обаче уреждат само въпросите за поверителността и защитата на обработваните данни или съдържат ограничения за използването им. Те не гарантират, че съществуват подходящи гаранции по отношение на приложимостта или наличните правни средства за защита на правата на субектите на данни[35].

В глава V от Общия регламент относно защитата на данните са определени правилата за предаването на лични данни на трети държави. При липса на решения относно адекватното ниво на защита предаването може да бъде разрешено, ако съществуват подходящи гаранции или ако за тях се прилагат дерогации. В тази връзка само четири от 24-те държави членки, които отговориха на въпросника, докладваха за разпоредби в своите национални законодателства, които изискват гаранции от партньори в трети държави относно адекватното ниво на защита на данните в техните юрисдикции, и нито една държава членка не посочи, че използва дерогации от Общия регламент относно защитата на данните, за да оправдае предаването на информация на трети държави[36]. Всички други държави членки не представиха обяснение относно това как е уредено или обосновано предаването на информация на трети държави. Отговорност на държавите членки е да гарантират, че предаването на информация на ЗФР на трети държави е законно и в

[34] Член 41, параграф 1 от Директивата гласи, че „по отношение на обработването на лични данни за целите на настоящата директива се прилага Директива 95/46/ЕО“. Тъй като Директивата относно защитата на данните от 1995 г. беше заменена с Общия регламент относно защитата на данните, следва да се прилага последният.

[35] Както това се изисква съгласно член 46 от Общия регламент относно защитата на данните.

[36] Следва да се отбележи, че дерогациите следва да се използват за всеки отделен случай и не трябва да се използват за структурно или системно предаване на данни на трети държави.

съответствие с рамката на ЕС за защита на данните, като използват една от възможностите, предложени в Общия регламент относно защитата на данните.

Същевременно трябва да се има предвид, че безпрепятственото сътрудничество и обмен на информация със ЗФР на трети държави е международно задължение на държавите членки. Държавите членки са поели този ангажимент, когато са се съгласили да се обвържат с общите международни стандарти и принципи на Специалната група за финансови действия и Групата „Egmont“, които са основни заинтересовани страни в световната борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма. Тези международни ангажименти на държавите членки да изпълняват световните стандарти за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма са в съответствие с интереса на ЕС и съответните политики, тъй като една от целите на Директивата относно борбата с изпирането на пари е транспонирането на тези световни стандарти в правото на ЕС. Споделянето на информация със ЗФР на трети държави има значение и по отношение на световния отговор на борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма.

Ето защо е важно да се гарантира пълната съвместимост на обмена на информация със ЗФР на трети държави с изключителната компетентност на Съюза по всички въпроси, които са уредени от Директивата относно борбата с изпирането на пари и рамката на ЕС за защита на данните.

VI. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

1. Констатации, свързани с действията на звената за финансово разузнаване

Рамката на ЕС и международната рамка за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма се основават на подаването на сигнали за съществуващо съмнение от частния сектор, анализите на звената за финансово разузнаване (ЗФР) и сътрудничеството между ЗФР и съответните органи. Наложително е частният сектор да изпълни правното си задължение за докладване на съмнителни сделки и да получи подкрепа и помощ от съответните органи при изпълнението на това задължение. От основно значение е и ЗФР да могат да изпълняват задачите си и предвид трансграничния характер на много сделки, да си сътрудничат помежду си и с компетентните органи, включително правоприлагащите органи, но също така с данъчните и митническите органи и с Европейската служба за борба с измамите, по по-пълноценен и ефикасен начин. Сътрудничеството между ЗФР на държавите членки и ЗФР на трети държави също е важно за борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма на световно равнище и за изпълняването на международните стандарти за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма.

След изготвянето на систематизиращия доклад държавите членки разгледаха някои въпроси чрез транспонирането и прилагането на Четвъртата директива относно борбата с изпирането на пари и предприемането на някои оперативни действия от ЗФР. Настоящият доклад е съсредоточен върху оставащите пречки пред сътрудничеството.

Анализът на отговорите на въпросниците и диалозите с представителите на частния сектор и държавите членки разкри, че липсата на общ образец за докладване на съмнителни сделки и липсата на задължително електронно подаване на тези доклади затрудняват частния сектор да докладва. Наложително е ЗФР редовно да предоставят обратна връзка на частния сектор относно качеството на

докладите му, а също и наличие на структурен диалог между тях за споделяне на типологии, тенденции и общи насоки, за да се повиши способността на частния сектор правилно да установява съмненията и да подава възможно най-съдържателни доклади. ЗФР трябва да установят общ подход за справяне с общите заплахи за всички държави членки. Това би подобрило работата на ЗФР във връзка с информацията за действителните собственици и цялостната прозрачност, оценката на риска, сътрудничеството с правоприлагащите органи, както и във връзка с големи международни финансови групи.

Освен това ЗФР понякога не разполагат с правилните информационно-технологични средства, за да въвеждат и извеждат ефективно информация в/от FIU.net, която би им позволила да анализират ефикасно докладите за съмнителни сделки, които получават, и да имат различен достъп до националните бази данни, което им пречи да извършват анализа по най-обхватния и полезен начин. Въпреки това редица ЗФР са започнали да разработват информационно-технологични средства, които да подобрят ефективността на националния им анализ и да носят полза за съвместния анализ на трансгранични случаи. Могат да се разработят общи средства на централно равнище въз основа на изкуствен интелект (например за съвместен анализ или установяване на тенденциите) и машинно самообучение (например за обратна връзка за частния сектор и разработването на типологии), които да се предоставят на ЗФР на държавите членки посредством механизъм за сътрудничество и подкрепа.

Принципът на териториалността, приложим за задължените субекти, които докладват на звеното за финансово разузнаване на мястото, където са установени, налага сътрудничество между ЗФР във възможно най-широк план. Анализът на отговорите на въпросниците обаче показа, че ЗФР не са споделяли доклади и информация толкова често, колкото следва да го правят, а някои дори изобщо не са го правили. Периодичните технически затруднения при функционирането на FIU.net изглеждат са били важен фактор за тези затруднения и утежняват споделянето на информация от страна на ЗФР. Същевременно агенцията Европол се стреми да поддържа FIU.net и е разработила предложение за нова система, която ще бъде приемник на FIU.net. Работата по тази система е в застой, докато бъдат разгледани повдигнатите от ЗФР въпроси, свързани по-специално с проблемите при спазването на изискванията за защита на данните. Тези въпроси следва да бъдат разгледани незабавно, за да се позволи продължаването на работата по разработката.

Когато ЗФР обменят информация въз основа на искания, срокът за отговор варира значително и макар и да е в съответствие с международните стандарти, не отговаря изцяло на стандартите на ЕС за обмен на информация между органите в ЕС. Разкриването на съответната информация на надзорните органи в областта на борбата срещу изпирането на пари и финансирането на тероризма и органите, упражняващи пруденциален надзор, също изглежда не е оптимално, тъй като в националните законодателства на някои държави членки, както и в оперативните им практики за сътрудничество с правоприлагащите органи, съществуват някои пречки пред сътрудничеството. Скорошните изменения на Директивата за капиталовите изисквания ще помогнат за разрешаването на последния въпрос.

Различният статут, правомощия и организация на ЗФР на държавите членки продължават да оказват влияние върху възможността им за достъп и споделяне на съответната информация с финансов и административен характер и характер, свързан с правоприлагането (особено онази, съхранявана от задължени субекти и/или правоприлагащи органи). Тази слабост, установена в Доклада на Комисията

относно оценката на рисковете от изпиране на пари и финансиране на тероризъм, които засягат вътрешния пазар и са свързани с презгранични дейности[37], продължава да съществува.

Платформата на ЗФР в ЕС е в основата на установяването на горепосочените проблеми. През последните години тя положи много усилия да разреши голяма част от установените проблеми по оперативно пълноценен начин. Въпреки това тя има правни ограничения при изготвянето на правно обвързващи образци, насоки, стандарти и компетентности, които биха били необходими за преодоляването на установените затруднения.

Някои аспекти на сътрудничеството между ЗФР на държавите членки във връзка с обмена на информация са уредени от Директива 2019/1153 относно достъпа до финансова и друга информация, приета на 20 юни 2019 г. Въпреки това директивата не включва правила относно точни срокове и ИТ канали за обмен на информация между звената за финансово разузнаване на различни държави членки. Освен това приложното поле на съответните разпоредби е ограничено и обхваща само случаите на тероризъм и организирана престъпност, свързана с тероризма.

Липсата на регулиране на обмена на информация между ЗФР на държавите членки и ЗФР на трети държави доведе до нехармонизиран подход към този обмен и съответствието му с рамката на Съюза за защита на данните е спорно. Пълното съответствие на обмена на информация със ЗФР на трети държави с изключителната компетентност на Съюза по всички въпроси, свързани с Директивата относно борбата с изпирането на пари и рамката на ЕС за защита на данните трябва да бъде гарантирано чрез регулиране на въпроса на равнището на Съюза или чрез използване на възможностите, предлагани от Общия регламент относно защитата на данните.

2. Важни структурни въпроси

За да отстрани установените недостатъци, Комисията ще продължи да обмисля възможни допълнителни стъпки и да оценява различни или допълнителни варианти на съществуващата система. Вероятно много от установените недостатъци ще продължат да съществуват, докато задачите и задълженията за трансгранично сътрудничество на ЗФР не бъдат формулирани по-ясно в правната рамка на ЕС за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма. В допълнение настоящата оценка показва необходимост от засилен механизъм за **координиране и подкрепа на трансграничното сътрудничество и анализ**. Този механизъм би могъл да включва най-малко правомощия за приемане на правно обвързващи стандарти, образци и насоки в областта на дейност на звената за финансово разузнаване. Той би могъл да включва и определени аспекти на централизирано докладване и изграждане на по-централизиран капацитет въз основа на нови информационно-технологични средства (въз основа на изкуствен интелект и технологии за машинно самообучение) с цел укрепване и улесняване на съвместния анализ.

[37] Вж. главата относно хоризонталните слабости в Работен документ на службите на Комисията (SWD(2017) 241), който придружава Доклада на Комисията относно оценката на рисковете от изпиране на пари и финансиране на тероризъм, които засягат вътрешния пазар и са свързани с презгранични дейности (COM(2017) 340, 26 юни 2017 г.).