EUROPOS
KOMISIJA

Briuselis, 2019 07 24
COM(2019) 371 final

# KOMISIJOS ATASKAITA EUROPOS PARLAMENTUI IR TARYBAI

## dėl finansinės žvalgybos padalinių bendradarbiavimo sistemos vertinimo

# KOMISIJOS ATASKAITA EUROPOS PARLAMENTUI IR TARYBAI

## dėl finansinės žvalgybos padalinių bendradarbiavimo sistemos vertinimo

## I. ĮVADAS

2018 m. birželio 19 d. Penktosios kovos su pinigų plovimu direktyvos 65 straipsnio 2 dalyje reikalaujama, kad Komisija įvertintų finansinės žvalgybos padalinių bendradarbiavimo su trečiosiomis valstybėmis sistemą, taip pat finansinės žvalgybos padalinių tarpusavio bendradarbiavimo Sąjungos viduje kliūtis ir galimybes, įskaitant galimybę sukurti koordinavimo ir paramos mechanizmą[1]. Šis įpareigojimas pakartotas naujajame Grynųjų pinigų kontrolės reglamente[2], taip pat Direktyvoje dėl galimybės gauti finansinę ir kitą informaciją. Šioje ataskaitoje vertinami Kovos su pinigų plovimu direktyvos 65 straipsnio 2 dalyje išvardyti aspektai.

Finansinės žvalgybos padaliniai (FŽP) yra pagrindiniai Sąjungos kovos su pinigų plovimu ir terorizmo sistemos finansavimu dalyviai. Jie užima svarbią vietą tarp privačiojo sektoriaus ir kompetentingų institucijų; FŽP stebi ūkio subjektų darbą siekdami nustatyti sandorius, kurie gali būti susiję su pinigų plovimu ir teroristų finansavimu. Tarpvalstybinis FŽP bendradarbiavimas yra nepaprastai svarbus dėl tarptautinio organizuoto nusikalstamumo ir teroristinės veiklos pobūdžio. Teroristai veikia nepaisydami sienų, palikdami finansinės informacijos pėdsaką skirtingose šalyse, o pinigų plovėjai ir organizuotos nusikalstamumo grupuotės vis dažniau slepia ir reinvestuoja turtą ne toje valstybėje narėje, kurioje buvo padarytas nusikaltimas ir taip sukurtas turtas, o kitose valstybėse narėse.

FŽP yra savarankiškai veikiantys ir nepriklausomi padaliniai, įsteigti pagal ES kovos su pinigų plovimu ir teroristų finansavimu sistemą, o jų veikimas ir užduotys iš esmės reglamentuojami Kovos su pinigų plovimu direktyvoje[3].

Finansinių veiksmų darbo grupė[4] ir Egmonto finansinės žvalgybos padalinių grupė (toliau – Egmonto grupė)[5] kuria tarptautinio lygmens standartus, reglamentuojančius FŽP veiklą.

---

[1]Europos Parlamentas žengė dar vieną žingsnį 2019 m. kovo 26 d. rezoliucijoje dėl finansinių nusikaltimų, mokesčių slėpimo ir mokesčių vengimo ir paragino Komisiją apsvarstyti galimybę įsteigti ES FŽP, kuriuo būtų sukurtas bendro tiriamojo darbo ir koordinavimo centras, kuriam būtų suteikti autonomijos ir tyrimo kompetencijų įgaliojimai tarpvalstybinio finansinio nusikalstamumo klausimais. (256 punktas)] (TAX3 komitetas).

[2]Reglamento (ES) 2018/1672 dėl į Sąjungą įvežamų arba iš jos išvežamų grynųjų pinigų kontrolės, kuriuo panaikinamas Reglamentas (EB) Nr. 1889/2005, 26 konstatuojamoji dalis.

[3]2015 m. gegužės 20 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2015/849 dėl finansų sistemos naudojimo pinigų plovimui ar teroristų finansavimui prevencijos, kuria iš dalies keičiamas Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 648/2012 ir panaikinama Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2005/60/EB bei Komisijos direktyva 2006/70/EB (OL L 0849, 2018 7 9, p. 1).

[4]Finansinių veiksmų darbo grupė yra tarpvyriausybinis organas, kurį 1989 m. įsteigė valstybių narių atitinkamos jurisdikcijos ministrai. Jos tikslai yra nustatyti standartus ir skatinti veiksmingą teisinių, reguliavimo ir operatyvinių priemonių, skirtų kovai su pinigų plovimu ir teroristų finansavimu, įgyvendinimą. 15 ES valstybių narių ir 3 EEE valstybės yra Finansinių veiksmų darbo grupės narės, o 13 valstybių narių yra regioninės organizacijos MONEYVAL narės. Europos Komisija yra Finansinių veiksmų darbo grupės narė .http://www.fatf-gafi.org/

[5] Egmonto grupė yra tarptautinė organizacija, užtikrinanti pasaulinį FŽP bendradarbiavimo tinklą siekiant kovoti su pinigų plovimu ir terorizmo finansavimu. Nuo 2019 m. liepos mėn. jai priklauso 164 FŽP,

Pagrindinės FŽP užduotys yra gauti ir analizuoti pranešimus apie įtartinus sandorius ir informaciją, susijusią su kova su pinigų plovimu, susijusiais pirminiais nusikaltimais ir teroristų finansavimu, taip pat analizės rezultatus ir visą kitą informaciją perduoti nacionalinėms kompetentingoms institucijoms ir kitiems FŽP. Iš esmės tai yra finansinės žvalgybos centrai. Kovos su pinigų plovimu direktyvoje numatytos nuostatos yra griežtesnės už tuos tarptautinius standartus, joje numatyti konkretesni įpareigojimai ir glaudesnis bendradarbiavimas ES, atsižvelgiant į kapitalo judėjimo laisvę ir laisvę teikti finansines paslaugas, kurias užtikrina integruota Sąjungos finansinė erdvė.

FŽP bendradarbiavimas ES lygmeniu grindžiamas ES FŽP platformos[6] darbu ir FIU.NET[7], informacinės sistemos, jungiančios decentralizuotas duomenų bazes ir leidžiančios FŽP keistis informacija, sukūrimu. Nuo 2016 m. sausio 1 d. FIU.NET yra integruota į Europolą, kad būtų užtikrintas stabilumas ir reguliarus FIU.NET finansavimas. Ši platforma taip pat suteikia galimybių gerinti Europolo ir FŽP keitimąsi informacija.

Kai kuriuos valstybių narių FŽP bendradarbiavimo keičiantis informacija aspektus reglamentuoja 2019 m. birželio 20 d. Direktyva 2019/1153 dėl galimybės gauti finansinę ir kitą informaciją[8]. Tačiau, kitaip nei Komisijos pirminiame pasiūlyme, direktyvoje nėra taisyklių dėl tikslių terminų ir IT kanalų, kuriais skirtingų valstybių narių FŽP keistųsi informacija. Be to, atitinkamo straipsnio taikymo sritis apima tik terorizmo atvejus ir su terorizmu susijusį organizuotą nusikalstamumą, bet, kaip buvo siūlyta iš pradžių, neapima įvairiausių rūšių sunkios nusikalstamos veikos. Todėl Komisija įsipareigojo toliau vertinti FŽP bendradarbiavimą, be kita ko, rengdama šią ataskaitą.

Ši ataskaita grindžiama ankstesne „nustatymo ataskaita“[9] ir Komisijos tarnybų darbiniu dokumentu, skirtu valstybių narių FŽP bendradarbiavimo gerinimui[10]. Nuo tada tam tikros problemos buvo sprendžiamos į nacionalinę teisę perkeliant ir įgyvendinant Ketvirtąją kovos su

---

įskaitant visų valstybių narių FŽP. Nuo 2017 m. Europos Komisija yra Egmonto grupės stebėtoja. Egmonto grupė veikia kaip platforma, kurioje FŽP gali keistis patirtimi, geriausia praktika ir organizuoti susitikimus įvairiose struktūrinėse vietose. Tapdami grupės nariais, FŽP įsipareigoja vykdyti Egmonto grupės įstatuose jiems nustatytas pareigas, pavyzdžiui, laikytis FŽP veiklos statuso standartų arba pačia plačiausia prasme keistis informacija su kitais grupės nariais. Įstatai skelbiami adresu https://egmontgroup.org/en/document-library/8

[6] 2006 m. Komisija suformavo neoficialią ekspertų grupę, t. y. ES FŽP platformą, sudarytą iš valstybių narių FŽP atstovų. Platformos susitikimai supaprastina FŽP bendradarbiavimą – sukuriamas forumas, kuriame FŽP gali keistis nuomonėmis ir teikiamos konsultacijos FŽP ir pranešimus teikiantiems subjektams svarbiais įgyvendinimo klausimais. Platformos vaidmuo buvo dar kartą patvirtintas Ketvirtosios kovos su pinigų plovimu direktyvos 51 straipsnyje. Daugiau informacijos http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/ – ES finansinės žvalgybos padalinių platforma (nuoroda E03251).

[7] FIU.NET pradėjo veikti 2007 m. ir iki 2015 m. buvo bendrai finansuojama Europos Komisijos (nuo 2016 m. sausio 1 d. platforma integruota į Europolą). Ketvirtojoje kovos su pinigų plovimu direktyvoje ji yra konkrečiai nurodyta kaip rekomenduojamas FŽP ryšio kanalas, leidžiantis FŽP sudaryti nuasmenintus sąrašus, kurie gali būti naudojami apytikslių atitikčių nustatymui (yra duomenų / nėra duomenų), kad duomenys būtų suderinti su kitų FŽP, kurie yra prisijungę prie sistemos, siekiant nustatyti FŽP dominančius subjektus kitose valstybėse narėse. Tai atliekama naudojant vadinamuosius „Ma3tch“ filtrus, todėl nereikia dalytis asmens duomenimis ar jų atskleisti.

[8] 2019 m. birželio 20 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2019/1153, kuria nustatomos taisyklės dėl paprastesnio finansinės ir kitos informacijos naudojimo tam tikrų nusikalstamų veikų prevencijos, nustatymo, tyrimo ir baudžiamojo persekiojimo už jas tikslais (OL L 186, 2019 7 11, p. 122–137). Šia direktyva buvo panaikintas 2000 m. spalio 17 d. Tarybos sprendimas 2000/642/TVR dėl valstybių narių finansinės žvalgybos padalinių bendradarbiavimo susitarimų dėl keitimosi informacija (OL L 271, 2000 10 24, p. 4–6).

[9] Visų valstybių narių FŽP 2016 m. gruodžio 11 d. patvirtintas ES FŽP platformos dokumentas „Informacijos apie FŽP sisteminimas ir jų įgaliojimų skirtumų bei kliūčių, trukdančių gauti informaciją ir ja keistis, analizė“.

[10] Komisijos tarnybų darbinis dokumentas dėl ES finansinės žvalgybos padalinių bendradarbiavimo gerinimo, SWD(2017) 275, 2017 m. birželio 26 d.

pinigų plovimu direktyvą bei FŽP imantis tam tikrų operatyvinių veiksmų. Ataskaitoje daugiausia dėmesio skiriama likusioms bendradarbiavimo kliūtims.

Rengdama šią ataskaitą, Komisija pradėjo tikslines konsultacijas, kuriose daugiausia dėmesio buvo skiriama ES FŽP[11] ir atitinkamoms nacionalinėms valdžios institucijoms[12]. Komisija taip pat konsultavosi su įpareigotaisiais subjektais ir Europolu, pateikdama tikslinius klausimynus ir rengdama susitikimus.

Šioje ataskaitoje įvardijamos kai kurios problemos, kurios gali kilti dėl to, kad valstybės narės ne visiškai ar netinkamai į nacionalinę teisę perkėlė Kovos su pinigų plovimu direktyvą. Ši direktyva turėjo būti perkelta į nacionalinę teisę iki 2017 m. birželio 26 d., todėl šia ataskaita nepažeidžiama Komisijos teisė pradėti pažeidimo tyrimo procedūrą dėl direktyvos pažeidimų.

FŽP taip pat turi bendradarbiauti ir keistis informacija su kitomis valdžios institucijomis, įskaitant teisėsaugos institucijas, muitinės ir mokesčių institucijas, Kovos su sukčiavimu tarnybą ir turto susigrąžinimo tarnybas. Kartais kai kurie tokio bendradarbiavimo klausimai buvo įvardyti kaip probleminiai, pavyzdžiui, pranešimai apie įtartinus sandorius ir kita su pinigų plovimu susijusi informacija nėra teikiama visiems ES mokesčių administratoriams, nes FŽP daugumos jų nelaiko kompetentingomis institucijomis[13], o tai sukuria kliūtis veiksmingai kovoti su mokestiniais nusikaltimais[14]. Kalbant apie bendradarbiavimą su Europos kovos su sukčiavimu tarnyba (OLAF), Komisija pasiūlė[15], kad Europos kovos su sukčiavimu tarnyba (OLAF) per finansinės žvalgybos padalinius valstybėse narėse gautų banko informaciją, svarbią jos tiriamajai veiklai.

Ši ataskaita turėtų būti nagrinėjama kartu su Komisijos viršnacionalinio rizikos vertinimo ataskaita[16], Komisijos ataskaita dėl nacionalinių centralizuotų automatizuotų mechanizmų sąveikos[17] ir Komisijos ataskaita dėl naujausių įtariamų pinigų plovimo atvejų, susijusių su ES kredito įstaigomis, vertinimo[18], kurios visos skelbiamos kartu su šia ataskaita.

---

ES FŽP platforma – Komisija aptarė problemas su valstybių narių FŽP per 2018 m. rugsėjo 20 d., 2018 m. gruodžio 11 d. ir 2019 m. kovo 5 d. vykusius susitikimus. Į klausimyną atsakė 24 valstybių narių FŽP. Susitikimų protokolai skelbiami Komisijos ekspertų grupių svetainėje (grupės nuoroda: E03251).

[12]Šios konsultacijos vyko pinigų plovimo ir teroristų finansavimo ekspertų grupėje. Komisija išsiuntė klausimyną atitinkamiems grupės nariams. Diskusijos vyko 2018 m. spalio 5 d. ir 2019 m. vasario 6 d. grupės susitikimuose.

[13]Muitinės reguliariai siunčia FŽP duomenis apie grynuosius pinigus (susijusius su deklaracijomis ir pažeidimais), tačiau tik nedaugelis praneša gaunančios grįžtamosios informacijos. Iš informacijos, atskleistos per 2019 m. vasario 4 d. viešą TAX3 komiteto klausymą, paaiškėjo, kad FŽP turėjo informacijos apie vadinamąjį „Cum-Ex“ skandalą, dėl kurio valstybės narės prarado apie 55 mlrd. EUR, tačiau tuo metu jie negalėjo ja pasidalyti su mokesčių administratoriais.

[14]Remiantis Europolo (2017 m.) duomenimis, mokestinis nusikaltimas yra susijęs pirminis nusikaltimas, nurodomas daugumoje pranešimų apie įtartinus sandorius, kuriais yra keičiamasi.

[15]Pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo dėl bendradarbiavimo su Europos prokuratūra ir OLAF tyrimų veiksmingumo iš dalies keičiamas Reglamentas (ES, Euratomas) Nr. 883/2013 dėl Europos kovos su sukčiavimu tarnybos (OLAF) atliekamų tyrimų, COM (2018) 338 *final*.

16Komisijos ataskaita Europos Parlamentui ir Tarybai dėl pinigų plovimo ir teroristų finansavimo rizikos, darančios įtaką vidaus rinkai ir susijusios su tarpvalstybine veikla, vertinimo, COM(2019) 370.

[17]Komisijos ataskaita Europos Parlamentui ir Tarybai dėl valstybių narių banko sąskaitų nacionalinių centralizuotų automatizuotų mechanizmų (centrinių registrų arba centrinių elektroninių duomenų paieškos sistemų) sąveikos, COM(2019) 372.

[18]Komisijos ataskaita Europos Parlamentui ir Tarybai dėl naujausių įtariamų pinigų plovimo atvejų, susijusių su ES kredito įstaigomis, vertinimo, COM(2019) 373.

## II. ĮPAREIGOTŲJŲ SUBJEKTŲ PRANEŠIMAI, TEIKIAMI FINANSINĖS ŽVALGYBOS PADALINIAMS

Labai svarbu, kad finansinės žvalgybos padaliniai (FŽP) gautų kokybišką informaciją apie sandorius ar bandymus sudaryti sandorius, kurie gali būti susiję su pajamomis iš nusikaltimų arba terorizmo finansavimu. Kovos su pinigų plovimu direktyvoje nustatytas reikalavimas įpareigotiesiems subjektams savo iniciatyva informuoti valstybės narės, kurioje jie yra įsisteigę, FŽP, jeigu jie žino, įtaria ar pagrįstai įtaria, kad sandoriui naudojamos lėšos yra pajamos iš nusikaltimų arba yra susijusios su terorizmo finansavimu, ir operatyviai atsakyti į FŽP prašymus pateikti papildomos informacijos. Informacijos srautus taip pat turėtų sudaryti grįžtamoji informacija apie pranešimus ir tolesni veiksmai. Ši grįžtamoji informacija turėtų būti teikiama laiku ir apimti pranešimų veiksmingumą ir tolesnius veiksmus.

Be subjekto įpareigojimo informuoti valstybės narės, kurioje jis yra įsisteigęs, FŽP, taikomi įpareigojimai FŽP dalytis informacija ir pranešimais su kitų valstybių narių FŽP, kai esama tarpvalstybinio elemento.

### 1. Finansinės žvalgybos padalinių tarpusavio bendradarbiavimas ir bendradarbiavimas su pranešimus teikiančiais subjektais

Kovos su pinigų plovimu direktyva valstybės narės įpareigojamos reikalauti, kad įpareigotieji subjektai bendradarbiautų su nacionaliniais FŽP, nedelsiant informuodami juos apie įtartinus sandorius ar veiklą, įskaitant pateikdami pranešimą apie įtartiną sandorį. Šiandien daugelis FŽP gauna pranešimus iš įpareigotų subjektų per tam skirtas elektronines nacionalines pranešimų teikimo sistemas[19]. 2016 m. nustatymo ataskaitoje buvo akcentuojami atvejai, kai dėl IT priemonių trūkumo ( keliuose FŽP duomenys buvo tvarkomi popieriuje) FŽP iškilo sunkumų veiksmingai tvarkyti ir analizuoti informaciją, atsižvelgiant į tai, kad pastaruoju metu gauta daug pranešimų apie įtartinus sandorius.

Keli FŽP naudoja standartines formas pranešimams teikti, tačiau tokios formos paprastai yra orientuotos į bankus ir nėra tinkamos naudoti kitiems įpareigotiesiems subjektams. Įpareigotieji subjektai teikia nedaug pranešimų FŽP, nors pastaraisiais metais pranešimų skaičius augo[20]. Daugumą šių pranešimų teikia kredito įstaigos ir tik nedidelę dalį – kiti įpareigotieji subjektai[21]. Nuo 2016 m. ES FŽP platforma ir Europolas vykdo projektą, siekdami sukurti bendrą pranešimų apie įtartinus sandorius formą, kuri būtų naudojama visoje ES. Vienoda forma palengvintų įpareigotųjų subjektų pranešimų teikimą ir jų perdavimą iš vieno FŽP kitam.

Grynųjų pinigų kontrolės reglamente[22] nustatytas reikalavimas valstybių narių kompetentingoms institucijoms (muitinėms) pateikti nacionaliniams FŽP visas grynųjų pinigų deklaracijas ir informuoti apie nustatytus pažeidimus, susijusius su įpareigojimu deklaruoti 10 000 EUR ar didesnės sumos grynuosius pinigus atvykstant į ES ar išvykstant iš jos. Reglamente 2018/1672, kuriuo 2021 m. birželio mėn. bus panaikintas Reglamentas 1889/2005, nustatytas reikalavimas

[19]Dauguma FŽP naudoja vadinamąją GoAML sistemą, kurią sukūrė UNODC, kiti FŽP yra sukūrę vidaus arba laikinąsias IT sistemas.

[20]Remiantis 2017 m. paskelbta Europolo ataskaita („Nuo įtarimų prie veiksmų“), 2009–2014 m. pranešimų skaičius padidėjo 63 proc. Šioje ataskaitoje taip pat nurodoma, kad mažiau nei 1 proc. pranešimų, pateiktų 2013–2014 m., buvo susiję su teroristų finansavimu, o grynųjų pinigų naudojimas buvo pagrindinė pranešimų rengimo priežastis (38 proc.). Kalbant apie pirminius nusikaltimus, 39 proc. tuo pačiu laikotarpiu teiktų pranešimų buvo susiję su mokestiniu sukčiavimu, taip pat sukčiavimu ir apgaule (30 proc.) bei prekyba narkotikais (15 proc.). Dėl teroristų finansavimo buvo pateikta mažiau nei 0,5 proc. visų pranešimų. Šis didėjimas tęsėsi ir, pavyzdžiui, Suomijoje pranešimų apie įtariamus sandorius skaičius išaugo nuo maždaug 1 000 per metus 2015 m. iki maždaug 9 000 tokių pranešimų 2018 m., Švedijoje – nuo maždaug 10 000 pranešimų apie įtariamus sandorius 2016 m. iki maždaug 19 000 pranešimų 2018 m.

[21]Iš informacijos, kurią Komisija surinko atlikdama 2017 m. viršnacionalinį rizikos vertinimą, matyti, kad 93 proc. pranešimų apie įtariamus sandorius pateikia finansų įstaigos. SWD(2017) 241 *final*, 5 priedas.

[22]2005 m. spalio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1889/2005 dėl grynųjų pinigų, įvežamų į Bendriją ar išvežamų iš jos, kontrolės.

išsiųsti informaciją naudojantis ta pačia IT sistema (Muitinės informacine sistema) per 15 darbo dienų.

Daugelyje pranešimų nurodomas sandoris ar veikla, kurie yra susiję su dviem ar daugiau valstybių narių. Diskutuojant apie įpareigotiesiems subjektams, kurie teikia paslaugas keliose valstybėse narėse, tenkančią naštą, buvo iškeltas klausimas dėl visų pranešimų apie įtartinus sandorius teikimo vienam bendram ES informaciniam punktui. Toks vienas bendras informacinis punktas taip pat užtikrintų, kad FŽP nereikėtų gauti daug tarpvalstybinių pranešimų ir teikti informaciją kitiems FŽP, nes pagrindinis pranešimus teikiantis subjektas įsipareigotų perduoti informaciją arba pranešimus visiems atitinkamiems FŽP.

Iš atsakymų į klausimynus matyti, kad įpareigotieji subjektai turėjo nevienodą požiūrį, tačiau nesipriešino būsimai sistemai, kurią įdiegus informaciją ar pranešimus būtų galima teikti vienam bendram informaciniam punktui, kuris būtų koordinavimo ir paramos mechanizmo dalis. Kita vertus, FŽP ir reguliavimo institucijos nepalankiai vertino centralizuotą pranešimų apie įtartinus sandorius teikimą vienam bendram informaciniam punktui. Pagrindinės šio prieštaravimo priežastys buvo: i) kalbos kliūtys ir vėlavimo rizika, ypač kai reikia imtis skubių veiksmų, pvz. „įšaldyti“ lėšas, ii) teisinės priežastys, susijusios su subsidiarumo principu, galimas prieštaravimas Finansinių veiksmų darbo grupės (FATF) standartams, susijusiems su įpareigotųjų subjektų įpareigojimu teikti pranešimus FŽP, kuris yra jų įsisteigimo vietoje[23], ir FŽP autonomijos ir nepriklausomumo principas ir iii) galimas esamo pasitikėjimo FŽP, kurį įgijo jų teritorijoje įsisteigę įpareigotieji subjektai, ir valstybių narių FŽP bendradarbiavimo sumažėjimas.

FŽP tvirtina, kad tų pačių tikslų būtų galima pasiekti susitarus dėl pranešimų formų ir pranešimų perdavimo procedūrų. Taip pat buvo teigiama, kad, kitaip nei yra dabar, įpareigotieji subjektai turėtų būti įpareigoti teikti pranešimus FŽP elektroniniu būdu nacionaliniu lygmeniu, siekiant užtikrinti, kad FŽP galėtų juos tvarkyti elektroninėmis priemonėmis, taigi veiksmingiau. Tam reikėtų iš dalies pakeisti dabartinę teisinę sistemą.

## 2. Grįžtamosios informacijos mechanizmai

Kovos su pinigų plovimu direktyvoje nustatyta, kad FŽP, kai įmanoma, privalo teikti įpareigotiesiems subjektams atsiliepimus apie pranešimų veiksmingumą ir toliau taikytas priemones.

Atsakydami į klausimynus, FŽP pažymėjo, kad teikiant grįžtamąją informaciją yra įprasta pateikti FATF tipologijos ir rekomendacinius dokumentus, kai tik jie yra priimami. Keli FŽP nurodė taip pat teikiantys savo ataskaitas ir rekomendacinius dokumentus, kai yra atliekamas nacionalinis rizikos vertinimas. Kitos grįžtamosios informacijos teikimo priemonės yra viešojo ir privačiojo sektorių partnerystė, reguliarūs susitikimai su suinteresuotųjų subjektų grupėmis ir mokymai. Tačiau atsakymuose į klausimyną nebuvo pateikta pakankamai išsamios informacijos, kad būtų galima daryti išvadas dėl susitikimų ir mokymų apimties ir dažnumo.

Du trečdaliai atsakiusiųjų FŽP pripažino, kad reikia tobulinti grįžtamąją informaciją. Įpareigotieji subjektai taip pat pageidavo glaudesnio dialogo su FŽP ir daugiau grįžtamosios informacijos apie atskirus pranešimus. Daugelis FŽP vis dar abejoja struktūrinio dialogo naudingumu, tačiau neprieštaravo galimybei jį išbandyti.

Kalbant apie grįžtamąją informaciją apie atskirus pranešimus apie įtartinus sandorius, tik keli FŽP nurodė teikiantys tokią grįžtamąją informaciją ir ji dažniausia yra susijusi su pranešimais, kurie siunčiami prokurorams. Atrodo, kad įpareigotiesiems subjektams nėra teikiama tarpvalstybinė grįžtamoji informacija apie pranešimus, kuriuos vienas FŽP persiuntė kitam FŽP, su kuriuo yra susijęs toks pranešimas. Gali būti neįmanoma pateikti grįžtamosios informacijos apie atskirus pranešimus, nes tai pažeistų tyrimų konfidencialumą. Vis dėlto atrodo, kad FŽP nevienodai aiškinasi žodžius „kai įmanoma“ ir jiems yra palikta didelė veiksmų laisvė.

[23] 29 rekomendacija ir jos aiškinamasis raštas.

Kalbant apie grįžtamąją informaciją apie duomenis, susijusius su grynaisiais pinigais, tik kelios muitinės nurodo iš FŽP gaunančios grįžtamosios informacijos apie grynųjų pinigų deklaracijas ar pažeidimus. Ta grįžtamoji informacija yra ypač svarbi, kai randama nedeklaruotų grynųjų pinigų.

Grįžtamoji informacija apie pranešimų apie įtartinus sandorius kokybę, bendrosios rekomendacijos ir dalijimasis tipologijomis yra svarbūs gerinant pranešimų apie įtartinus sandorius kokybę ir aktualumą, o FŽP turėtų prasmingiau vykdyti šį įpareigojimą.

## III. FINANSINĖS ŽVALGYBOS PADALINIŲ BENDRADARBIAVIMAS SĄJUNGOJE

Įpareigotieji subjektai turi teikti pranešimus finansinės žvalgybos padaliniui (FŽP), kuris yra jų įsisteigimo vietoje. Šį teritorinį principą papildo lygiagretūs FŽP įsipareigojimai dalytis informacija ir pranešimais su kitų valstybių narių FŽP, suderinti savo duomenis su kitų FŽP duomenimis ir atlikti bendrą analizę. Atlikdami šiuos veiksmus, FŽP turi naudoti saugius tarpusavio ryšio kanalus ir skatinti naudotis FIU.NET ar ją pakeitusia sistema.

### 1. Keitimasis informacija

Kovos su pinigų plovimu direktyvos 53 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad FŽP: i) „nedelsdamas perduoda“ pranešimą, „susijusį su kita valstybe nare“, tos valstybės narės FŽP; taip paprastai daroma tuomet, kai dėl teritorinio principo pranešimas pateikiamas valstybės narės, nesusijusios su pranešimu, FŽP, ii) savarankiškai priėmęs sprendimą, FŽP spontaniškai platina informaciją arba analizę, kuri yra aktuali kitai valstybei narei; taip paprastai daroma pranešimuose, turinčiuose tarpvalstybinį elementą, ir iii) atsako į kito FŽP prašymus pateikti informaciją. Šis įpareigojimas pakartotas naujajame Grynųjų pinigų kontrolės reglamente[24].

- *Pranešimai, susiję su kita valstybe nare*

Kalbant apie pranešimų, susijusių su kita valstybe nare, persiuntimą, FŽP nustatymo ataskaitoje buvo pabrėžtas jo automatinis ir privalomas pobūdis, dėl kurio „atskleidžiama informacija turi būti perduodama kompetentingiems užsienio FŽP remiantis objektyviais veiksniais, atsižvelgiant tik į pripažinimą, kad gauta informacija yra „susijusi su kita valstybe nare“. Dalijimasis neturėtų priklausyti nuo FŽP analizės rezultatų ar papildomų vertinimų, pavyzdžiui, dėl bylos aktualumo, įtarimo tinkamumo, teismo sprendimo dėl proporcingumo“[25].

Tačiau iš atsakymų į klausimynus matyti, kad tarpvalstybinių pranešimų skaičius yra labai nedidelis, nors Kovos su pinigų plovimu direktyvoje nustatytas įpareigojimas taikomas nuo 2017 m. birželio mėn. Nuo 2017 m. birželio mėn. tarpvalstybinių pranešimų, kuriuos FŽP teikia kitiems FŽP, skaičius iš esmės nepadidėjo, išskyrus vieną valstybę narę.

- *Kitai valstybei narei aktuali informacija*

Kalbant apie spontanišką kitai valstybei narei aktualios informacijos perdavimą, remiantis naujausiais statistiniais duomenimis apie FIU.NET naudojimą, 2018 m. 16 valstybių narių išsiuntė mažiau nei 100 tarpvalstybinių pranešimų[26], o 6 valstybės narės apskritai nesinaudoja šia FIU.NET funkcija[27]. Iš atsakymų į klausimynus ir Europolo pateiktų statistinių duomenų akivaizdu, kad kai kurios valstybės narės nesilaiko įpareigojimo teikti kitoms valstybėms narėms aktualią tarpvalstybinę informaciją, o dar kelios šį įpareigojimą vykdo tik iš dalies.

Valstybių narių FŽP ir Europolas 2017 m. rugsėjo mėn. sudarė darbo grupę, kurioje ES FŽP platformoje būtų keičiamasi nuomonėmis apie tarpvalstybinių pranešimų teikimą ir sklaidą. Ši darbo grupė teikia konsultacijas ir patarimus Komisijai veiklos klausimais, kad būtų palengvintas nacionalinių FŽP bendradarbiavimas ir būtų keičiamasi nuomonėmis apie funkcijų naudojimą bei

[24]Naujojo Grynųjų pinigų kontrolės reglamento (ES) 2018/1672 9 straipsnio 2 dalis.
[25]2016 m. FŽP nustatymo ataskaita, p. 171 ir 174.
[26]Kai kurie FŽP išsiuntė kelis pranešimus tuo pačiu siuntimu.
[27]Europolas pateikė šiuos statistinius duomenis 2019 m. kovo 5 d. ES FŽP platformos susitikime.

siūlomi galimi techniniai FIU.NET sistemos patobulinimai. Šioje srityje padaryta didelė pažanga. Kita vertus, tik kelios valstybės narės šiandien vykdo savo juridinę pareigą persiųsti ar skleisti tarpvalstybinius pranešimus. Šiai darbo grupei taip pat buvo pavesta pasiūlyti sistemą, kurioje būtų nustatyti kriterijai, pagal kuriuos būtų nustatomas pranešimų apie įtartinus sandorius „tarpvalstybinis“ pobūdis, nes FŽP gali labai skirtingai aiškinti „aktualumo“ kriterijų. Bet kuriuo atveju „aktualumo“ kriterijus neturėtų reikšti, kad turi būti atliekama išsami iš įpareigotojo subjekto gautos informacijos analizė ir neturėtų trukdyti atitinkamam FŽP atlikti savo analizės. Norint, kad tinkamai veiktų kovos su pinigų plovimu ir teroristų finansavimu sistema, būtina vykdyti įpareigojimą perduoti informaciją, kuri yra aktuali kitai valstybei narei.

- *Prašymai pateikti informaciją*

Kalbant apie kito FŽP atsakymus į prašymus pateikti informaciją, apskritai atrodo, kad jų laikosi visi FŽP. Tačiau nustatymo ataskaitoje pažymėta, kad laiku pateikti atsakymai į prašymus pateikti informaciją yra itin svarbi FŽP bendradarbiavimo sritis, ir „pabrėžiama, kad dabartinis informacijos <...>, kurią teikia kiti FŽP, vėlavimas gali turėti įtakos analitinės veiklos efektyvumui ir vėlesniems teisėsaugos institucijų veiksmams“. Iš FŽP atsakymų į klausimynus matyti, kad didžioji dauguma FŽP atsako į prašymus per vieno mėnesio laikotarpį, kurį rekomenduoja Egmonto grupė. Penkios valstybės narės nurodė, kad atsakymai į gaunamus prašymus vidutiniškai pateikiami per savaitę ar greičiau, o penkios valstybės narės nurodė, kad atsakoma vidutiniškai per vieną mėnesį. Iš atsakymų į klausimyną matyti, kad valstybių narių FŽP taiko tuos pačius terminus tiek ES, tiek už jos ribų. Pažymima, kad nors vieno mėnesio terminas gali atitikti Egmonto grupės rekomenduojamą laikotarpį, jis yra gerokai ilgesnis nei vidutinis terminas, per kurį valdžios institucijos keičiasi informacija pagal kitas ES priemones, kuris paprastai yra kelios dienos ir ne ilgesnis kaip savaitė[28]. Reikėtų patobulinti atsakymo į prašymus terminus ir suderinti juos su kitoms Sąjungos institucijoms taikomais standartais.

Be to, kai kurie FŽP pažymėjo, kad atsakymo į prašymus laikas skiriasi priklausomai nuo to, ar prašymo pateikimo metu FŽP disponuoja prašoma informacija, ar ją reikia gauti iš įpareigotųjų subjektų ar kitų kompetentingų institucijų. Atsakymo į pastarojo tipo užklausas terminas paprastai būna ilgesnis. Šiuo atžvilgiu svarbu išanalizuoti informacijos, prie kurios FŽP turi tiesioginę prieigą ir dėl kurios jie gali laiku atsakyti kitiems FŽP, rūšis. Kovos su pinigų plovimu direktyvoje numatyta, kad FŽP turėtų turėti prieigą prie visų finansinių, administracinių ir teisėsaugos duomenų, reikalingų jų užduotims atlikti. Tačiau FŽP tiesioginės prieigos prie duomenų šaltinio mastas labai skiriasi kiekvienoje valstybėje narėje. Iš atsakymų į antrąjį klausimyną, kuriame buvo nagrinėjama daugiau nei 70 informacijos šaltinių, matyti, kad kai kurie FŽP turi tiesioginę prieigą prie daugiau nei 30 informacijos šaltinių, kiti – mažiau nei penkių[29]. Taip pat labai skiriasi FŽP turima prieiga – tiesioginė arba netiesioginė – prie tam tikrų duomenų bazių. Svarbu pažymėti, kad galimybė naudotis tokia informacija taip pat yra naudinga FŽP atliekant pranešimų apie įtartinus sandorius analizę ir tarpvalstybinę analizę.

## 2. Duomenų rinkinių lyginimas

Kovos su pinigų plovimu direktyvos 56 straipsnio 2 dalyje nustatyta FŽP pareiga bendradarbiauti „pažangiausių technologijų taikymo srityje“, nes tai sudarytų sąlygas jiems „savo duomenis lyginti su kitų FŽP duomenimis anonimiškai ir užtikrinant visišką asmens duomenų apsaugą, siekiant nustatyti FŽP dominančius subjektus kitose valstybėse narėse ir identifikuoti jų pajamas ir lėšas“. Buvo numatyta, kad šios nuostatos bus laikomasi technine prasme geriau išnaudojant vadinamąją „Ma3tch“ technologiją, kuri buvo sukurta ir 2014 m. balandžio mėn. įtraukta kaip

[28]Tarybos pamatiniame sprendime 2006/960/TVR dėl keitimosi informacija tarp teisėsaugos institucijų, paskelbtame OL L 386, 2006 12 29, p. 89–100, numatyta, kad atsakymai į prašymus turi būti pateikiami per tris dienas, o 2014 m. balandžio 3 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvoje 2014/41/ES dėl Europos tyrimo orderio baudžiamosiose bylose. (OL L 130, 2014 5 1) numatytas vienos savaitės terminas.

[29]2019 m. balandžio 29 d. Komisija išsiuntė klausimyną visiems FŽP, klausdama, ar jie turi arba tvarko, turi tiesioginę arba netiesioginę prieigą prie 73 iš anksto nustatytų informacijos šaltinių. Į šį klausimyną atsakė 24 FŽP.

papildoma FIU.NET funkcija[30]. Ši sutikrinimo funkcija leidžia FŽP automatiškai rasti svarbias nuorodas kitų FŽP turimos informacijos šaltiniuose pagal tai, ar juose yra duomenų, ar jų nėra.

FŽP neišnaudojo viso šios priemonės potencialo, o didesnio FŽP įsitraukimo klausimas buvo ne kartą įtraukiamas į ES FŽP platformos darbotvarkę. Per pastaruosius dvejus metus buvo padaryta tam tikra pažanga, tačiau iš dalies dėl aktyvaus Europolo įsikišimo skatinant FŽP išnaudoti naujos technologijos pranašumus. 2017 m. gruodžio mėn. šią funkciją naudojo 18 FŽP, palyginti su 15 FŽP 2017 m. vasario mėn. Panašiai 2016 m. pabaigoje FŽP iš viso taikė 90 filtrų, o iki 2018 m. balandžio mėn. šis skaičius padidėjo iki 126. Siekiant prisidėti prie bendro tikslo, kad „Ma3tch“ taptu įprasta FŽP darbo proceso dalimi, 2017 m. pabaigoje buvo sudaryta darbo grupė[31], kurios rekomendacijos buvo patvirtintos 2019 m. kovo mėn. ES FŽP platformos susitikime. Komisija stebės jų įgyvendinimą praktikoje.

## 3. Bendra analizė

Siekiant veiksmingai reaguoti į pinigų plovimo ir teroristų finansavimo atvejus, susijusius su keliomis jurisdikcijomis, Kovos su pinigų plovimu direktyvoje numatyta, kad valstybių narių FŽP bendradarbiavimas neturėtų apsiriboti vien keitimuisi informacija siekiant nustatyti ir analizuoti tokius atvejus ir turėtų apimti dalijimąsi analitine veikla. Direktyvos 51 straipsnis įpareigoja ES FŽP platformą padėti įgyvendinti tarpvalstybinių atvejų „bendrą analizę“. Nors jos nauda, palyginti su įprastu bendradarbiavimu keičiantis informacija, yra akivaizdi, nes negalima atskleisti daugiau faktų sąsajų, kurios liktų nepastebėtos nagrinėjant atvejį nacionaliniu lygmeniu, faktinis bendros analizės įgyvendinimas yra sudėtingas ir probleminis.

Tik kelios valstybės narės, kurios dalyvavo viename iš dviejų bandomųjų projektų, kuriuos 2016 ir 2018 m. vykdė ES FŽP platforma, galėjo nurodyti turinčios bendros analizės patirties. Nors veiklos rezultatas buvo teigiamas, šių projektų dalyviai turėjo išspręsti daugybę problemų, pavyzdžiui, kylančių dėl nacionalinių teisės aktų skirtumų (FŽP pajėgumai ir įgaliojimai gauti informaciją, turimi informacijos šaltiniai, dalijantis informacija taikomi konfidencialumo apribojimai pagal nacionalinę teisę). Kiti sunkumai kilo dėl skirtingų FŽP taikomų darbo metodikų (pvz., analitinės užduoties supratimas, „teisėsaugos“ ar „finansinių“ elementų svarba, atsižvelgiant į FŽP statusą ir pobūdį, skirtingi tikslai ir procedūros).

FŽP paprastai sutinka, kad norint sustiprinti tokį bendradarbiavimą reikalinga pagalba ir koordinavimo parama ES lygmeniu. Bendroje nuomonėje, kuri papildė individualius FŽP atsakymus į klausimynus, pažymėta, kad bet koks būsimas bendradarbiavimo ES lygmeniu mechanizmas turėtų „padėti ir palengvinti FŽP, norintiems atlikti bendrą analizę, parengiant bendras procedūras, kaip atlikti bendrą analizę, kurios gali būti nuosekliai taikomos atlikus būtinus pritaikymus visais būsimais atvejais ir pasitelkiant specialius žmogiškuosius išteklius bei IT sprendimus, kuriais galės pasinaudoti valstybių narių FŽP, norintys atlikti tokio pobūdžio darbą“. Atitinkamos darbo sritys gali būti, inter alia, kriterijų nustatymas siekiant nustatyti tarpvalstybinių atvejų, tinkamų bendrai analizei, rūšis; bendro pagrindo „analizės“ funkcijai, kuri turi būti atliekama suderintu ir produktyviu būdu (pagrindinės „metodikos“), nustatymas; informacinių pajėgumų ir analizės priemonių taikymo eigos ir sekos nustatymas; susitarimas dėl atitinkamų tikslų, kuriuos reikia pasiekti, ir rezultatų, kuriuos būtų galima pasiekti dėl atitinkamų tolesnių veiksmų, FŽP skleidžiant informaciją nacionaliniu lygmeniu.

## 4. FIU.NET

Remiantis Kovos su pinigų plovimu direktyvos 56 straipsnio 1 dalimi, FŽP tarpusavio mainams turėtų naudoti saugius ryšio kanalus ir yra skatinami naudotis FIU.NET arba ją pakeisiančia priemone. FIU.NET yra speciali IT sistema, užtikrinanti saugų ryšio kanalą tarp valstybių narių FŽP, leidžianti jiems siųsti reguliarias bylos medžiagos užklausas, persiųsti tarpvalstybinius

[30]2013 m. vasario mėn.FIU.NET partnerių valdyba (FIU.NET patariamosios grupės pirmtakė) patvirtino pasiūlymą dėl „Ma3tch“ projekto.

[31]Darbo grupę dėl „Ma3tch“ populiarinimo ir plėtros sudarė Belgijos, Estijos, Prancūzijos, Suomijos, Italijos, Liuksemburgo, Lenkijos FŽP ir Europolas.

pranešimus ir perduoti pranešimus, susijusius su kitų valstybių narių FŽP. Valstybės narės turėtų skatinti naudoti šią sistemą kaip jų FŽP ryšio kanalą. Nuo 2016 m. sistemą prižiūri ir valdo Europolas, o FŽP sistemos valdyme dalyvauja per patariamąją grupę.

Valstybių narių FŽP pripažįsta FIU.NET pridėtinę vertę ir jos naudą tarpusavyje keičiantis informacija. Vis dėlto pastaruoju metu taikant sistemą kilo pasikartojančių techninių sunkumų, nes ją reikėjo atnaujinti. Bent pusė valstybių narių FŽP naudojasi FIU.NET kaip pagrindine ryšio su kitais FŽP priemone, t. y. naudojasi sistema „Egmont Secure Web“[32] tik įvykus sistemos gedimams ar sutrikimams. Nors Kovos su pinigų plovimu direktyvoje nustatyta valstybių narių pareiga skatinti naudotis FIU.NET ar ją pakeisiančia sistema valstybių narių FŽP ryšiui palaikyti, keturi FŽP savo atsakymuose paaiškino, kad dėl techninių sunkumų, susijusių su FIU.NET, naudojasi „Egmont Secure Web“ kaip lygiaverte alternatyva net keisdamiesi informacija ES viduje.

## IV. FINANSINĖS ŽVALGYBOS PADALINIŲ IR PRIEŽIŪROS INSTITUCIJŲ BENDRADARBIAVIMAS

Pagal Kovos su pinigų plovimu direktyvą finansinės žvalgybos padaliniai (FŽP) įpareigoti platinti pranešimus apie įtariamus sandorius ir jų analizės rezultatus atitinkamoms kompetentingoms institucijoms, įskaitant kovos su pinigų plovimu ir teroristų finansavimu bei prudencinės priežiūros institucijas. Kita vertus, priežiūros institucijos privalo teikti FŽP grįžtamąją informaciją apie pateiktos informacijos naudojimą ir remiantis šia informacija atlikto patikrinimo rezultatus.

Per pastaruosius metus dėl kelių žiniasklaidos išsamiai nušviestų įvykių kai kurios Europos kredito įstaigos atsidūrė dėmesio centre ir buvo atkreiptas dėmesys į tam tikrus aspektus, susijusius su Sąjungos kovos su pinigų plovimu ir teroristų finansavimu sistemos įgyvendinimu, ypač priežiūros srityje. Iš Komisijos ataskaitos dėl naujausių įtariamų pinigų plovimo atvejų, susijusių su ES kredito įstaigomis, vertinimo matyti, kad kelios institucijos pažymėjo, jog konfidencialumo reikalavimai, taikomi kovos su pinigų plovimu ir teroristų finansavimu sistemoje, ir prudencinės priežiūros institucijos kliudo veiksmingam FŽP, policijos ir prudencinės bei kovos su pinigų plovimu ir teroristų finansavimu sistemos priežiūros institucijų bendradarbiavimui (informacijos mainams). Visų pirma, keliais ataskaitoje nagrinėjamais atvejais FŽP mažai bendradarbiavo arba apskritai nebendradarbiavo su kuria nors priežiūros institucija ir atvirkščiai.

Pagal kovos su pinigų plovimu direktyvą neturėtų būti kliūčių, trukdančių FŽP bendradarbiauti ir keistis informacija su kovos su pinigų plovimu ir teroristų finansavimu sistemos ir prudencinės priežiūros institucijomis, ir jie privalo, jei reikia, dalytis informacija su priežiūros institucijomis. Tačiau daugeliu atvejų, kurie nagrinėjami ataskaitoje dėl naujausių įtariamų pinigų plovimo atvejų, susijusių su ES kredito įstaigomis, vertinimo, FŽP nesidalijo informacija su kovos su pinigų plovimu ir teroristų finansavimu bei prudencinės priežiūros institucijomis struktūriniu pagrindu. FŽP kartais gali susidurti su nacionalinės teisės kliūtimis, dėl kurių negali dalytis informacija su priežiūros institucijomis, pavyzdžiui, kai FŽP atlikta analizė laikoma kriminalinės žvalgybos informacija, kuria galima dalytis tik su teisėsaugos institucijomis. Kita vertus, prudencinės priežiūros institucijos dar visai neseniai susidurdavo su teisinėmis kliūtimis siekdamos ES lygmeniu keistis informacija su FŽP. Kliūtys neseniai buvo pašalintos iš dalies pakeitus Kapitalo reikalavimų direktyvą[33]. Šiais pakeitimais atitinkamos institucijos taip pat įpareigotos aktyviau bendradarbiauti. Be to, FŽP labai retai gauna grįžtamąją informaciją iš

[32] „Egmont Secure Web“ yra Egmonto grupės sukurta IT ryšio priemonė, per kurią FŽP keičiasi informacija tarptautiniu mastu.

[33] 2006 m. birželio 14 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2006/48/EB dėl kredito įstaigų veiklos pradėjimo ir vykdymo (OL L 177, 2006 6 30, p. 1–200) ir 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2013/36/ES dėl galimybės verstis kredito įstaigų veikla ir dėl riziką ribojančios kredito įstaigų ir investicinių įmonių priežiūros, kuria iš dalies keičiama Direktyva 2002/87/EB ir panaikinamos direktyvos 2006/48/EB ir 2006/49/EB (OL L 176, 2013 6 27, p. 338–436).

priežiūros institucijų apie pateiktos informacijos naudojimą ir remiantis šia informacija atlikto patikrinimo rezultatus.

Atrodo, kad FŽP taip pat nedalyvauja, kai prudencinės priežiūros institucijos atlieka kredito įstaigų valdymo kompetencijos ir tinkamumo vertinimą pagal Kapitalo reikalavimų direktyvos įpareigojimus. Būtų svarbu, kad prudencinės priežiūros institucijos labiau įtrauktų FŽP į šį procesą.

## V. FINANSINĖS ŽVALGYBOS PADALINIŲ BENDRADARBIAVIMAS SU TREČIOSIOMIS ŠALIMIS

Kovos su pinigų plovimu direktyvoje nenagrinėjamas ir nereglamentuojamas valstybių narių finansinės žvalgybos padalinių (FŽP) bendradarbiavimas su trečiųjų šalių FŽP. Tačiau visos į klausimyną atsakiusios valstybės narės patvirtino, kad jų FŽP reguliariai keičiasi informacija su trečiųjų šalių FŽP, remdamiesi Egmonto grupės įstatais ir (arba) dvišaliais susitarimais ar susitarimo memorandumais.

Valstybės narės taip pat patvirtino galimybę keistis informacija su trečiųjų šalių FŽP už Egmonto bendradarbiavimo tinklo ribų laikantis įvairių nacionalinės teisės aktuose nustatytų teisinių sąlygų, iš dalies susijusių ir su tuo, ar trečiosios šalies FŽP sutinka dalytis informacija abipusiu pagrindu, ir iš dalies su sąlygomis, užtikrinančiomis saugų informacijos, kuria dalijamasi, tvarkymą ir konfidencialumą.

Apskritai FŽP susitarimo memorandumų taikymo sritis skiriasi pagal savo geografinę aprėptį. Vienas FŽP nurodė sudaręs daugiau nei šimtą tokių susitarimų, o du FŽP paminėjo tik keturis susitarimo memorandumus.

Atsižvelgiant į tai, kad šis klausimas nėra reglamentuojamas ES lygmeniu, šioje ataskaitoje vertinama, ar valstybės narės išlieka kompetentingos reguliuoti FŽP keitimąsi informacija su trečiosiomis šalimis ir, jeigu taip, ar tokie mainai atitinka ES duomenų apsaugos sistemą.

FŽP bendradarbiavimas su trečiosiomis šalimis kovojant su pinigų plovimu ir teroristų finansavimu priklauso išimtinei ES išorės kompetencijai, nes FŽP veikla išsamiai reglamentuojama Kovos su pinigų plovimu direktyva. Todėl yra neatitikimų tarp ES išorės kompetencijos pobūdžio ir valstybių narių praktikos pradėti derybas ir sudaryti tarptautinius susitarimus ar susitarimo memorandumus su trečiųjų šalių FŽP. Šiuo atžvilgiu valstybių narių FŽP veikia savo iniciatyva ir nedalyvaujant ES institucijoms. Jie yra saistomi tarptautinių įsipareigojimų dėl dalyvavimo Egmonto grupėje ir jų atitinkamų valstybių narių narystės Finansinių veiksmų darbo grupėje ar MONEYVAL komitete. Tarptautiniai susitarimai ar susitarimo memorandumai su trečiųjų šalių FŽP galėtų būti suderinami su išimtine ES kompetencija visais klausimais, susijusiais su Kovos su pinigų plovimu direktyva, tik tuo atveju, jeigu jie susiję tik su operatyviniais klausimais, bet taip yra ne visada.

Kai valstybių narių FŽP keičiasi informacija su trečiosiomis šalimis, jie turi laikytis atitinkamų galiojančios ES duomenų apsaugos tvarkos reikalavimų, kurie FŽP bendradarbiavimo atveju yra nustatyti Bendrajame duomenų apsaugos reglamente[34]. Nepaisant šio aiškaus įpareigojimo, dauguma FŽP vietoje to taiko Policijos duomenų apsaugos direktyvą (Direktyva (ES) 2016/680) arba ir Bendrąjį duomenų apsaugos reglamentą, ir Policijos duomenų apsaugos direktyvą. Nors šis klausimas yra susijęs su visais FŽP darbo aspektais, jis ypač svarbus bendradarbiaujant su trečiosiomis šalimis, nes keitimosi informacija reikalavimai ir sąlygos skiriasi pagal Policijos duomenų apsaugos direktyvą.

Iš atsakymų į klausimyną matyti, kad valstybės narės, bendradarbiaudamos su trečiųjų šalių FŽP, supranta šią pareigą, tačiau yra tam tikros painiavos dėl to, kaip laikomasi duomenų apsaugos reikalavimų. Didžioji dauguma valstybių narių atsakydamos nurodė, kad laikosi atitinkamų ES

[34]Direktyvos 41 straipsnio 1 dalyje teigiama, kad „asmens duomenų tvarkymui pagal šią direktyvą taikoma Direktyva 95/46/EB“. Kadangi 1995 m. Duomenų apsaugos direktyva buvo pakeista Bendruoju duomenų apsaugos reglamentu, turėtų būti taikomas pastarasis teisės aktas.

duomenų apsaugos standartų laikydamosi atitinkamų Egmonto grupės principų punktų arba įtraukdamos tokias nuostatas į atitinkamus susitarimo memorandumus. Tačiau šiomis nuostatomis reglamentuojami tik tvarkomų duomenų konfidencialumo ir saugumo klausimai arba nustatomi jų naudojimo apribojimai. Vis dėlto jos neužtikrina tinkamų apsaugos priemonių, susijusių su duomenų subjekto teisių įgyvendinamumu ar galimomis teisių gynimo priemonėmis[35].

Bendrojo duomenų apsaugos reglamento V skyriuje nustatytos asmens duomenų perdavimo į trečiąsias šalis taisyklės. Nesant sprendimų dėl tinkamumo, duomenys gali būti perduodami, jeigu yra tinkamų apsaugos priemonių arba jeigu jiems taikomos nukrypti leidžiančios nuostatos. Šiuo atžvilgiu tik keturios iš 24 į klausimyną atsakiusių valstybių narių pateikė informaciją apie savo nacionalinės teisės aktų nuostatas, pagal kurias reikalaujama garantijų iš analogiškų trečiųjų šalių institucijų dėl tinkamo duomenų apsaugos lygio jų jurisdikcijose, ir nė viena valstybė narė nenurodė taikanti Bendrojo duomenų apsaugos reglamento leidžiančias nukrypti nuostatas, kuriomis pateisinamas informacijos perdavimas trečiosioms šalims[36]. Visos kitos valstybės narės nepateikė paaiškinimų, kaip yra reglamentuojamas ar pateisinamas jų informacijos perdavimas trečiosioms šalims. Valstybės narės privalo užtikrinti, kad informacijos perdavimas trečiųjų šalių FŽP būtų teisėtas ir atitiktų ES duomenų apsaugos sistemą, naudojantis viena iš Bendrojo duomenų apsaugos reglamento teikiamų galimybių.

Kartu reikia nepamiršti, kad sklandus bendradarbiavimas ir dalijimasis informacija su trečiųjų šalių FŽP yra tarptautinis valstybių narių įsipareigojimas. Valstybės narės įsipareigojo tai daryti, kai sutiko laikytis bendrų tarptautinių standartų ir principų, kuriuos nustato Finansinių veiksmų darbo grupė ir Egmonto grupė, dvi pagrindinės pasaulinės kovos su pinigų plovimu ir teroristų finansavimu sistemos suinteresuotosios šalys. Šie valstybių narių tarptautiniai įsipareigojimai laikytis pasaulinių kovos su pinigų plovimu ir teroristų finansavimu standartų atitinka ES interesus ir atitinkamą politiką, nes vienas iš Kovos su pinigų plovimu direktyvos tikslų yra perkelti šiuos pasaulinius standartus į ES teisę. Dalijimosi informacija su trečiųjų šalių FŽP vertė taip pat svarbi atsižvelgiant į visuotinį atsaką į kovą su pinigų plovimu ir teroristų finansavimu.

Todėl svarbu užtikrinti, kad keitimasis informacija su trečiųjų šalių FŽP būtų visiškai suderinamas su Sąjungos išimtine kompetencija visais klausimais, kuriuos reglamentuoja Kovos su pinigų plovimu direktyva, ir su ES duomenų apsaugos sistema.

# VI. IŠVADA

## 1. Nustatyti faktai, susiję su finansinės žvalgybos padaliniais

ES ir tarptautinė kovos su pinigų plovimu ir teroristų finansavimo sistema remiasi privačiojo sektoriaus pranešimais apie įtarimus, finansinės žvalgybos padalinių (FŽP) atliekama analize, taip pat FŽP ir atitinkamų institucijų bendradarbiavimu. Būtina, kad privatusis sektorius vykdytų savo juridinę pareigą pranešti apie įtartinus sandorius ir gautų atitinkamų institucijų paramą bei pagalbą tai darant. Taip pat itin svarbu, kad FŽP galėtų atlikti savo užduotis ir, atsižvelgiant į daugelio sandorių tarpvalstybinį pobūdį, kuo prasmingiau ir veiksmingiau bendradarbiautų tarpusavyje ir su kompetentingomis institucijomis, įskaitant teisėsaugos institucijas, taip pat mokesčių ir muitinės institucijas ir Europos kovos su sukčiavimu tarnybą. Valstybių narių FŽP bendradarbiavimas su trečiųjų šalių FŽP taip pat yra svarbus kovojant su pinigų plovimu ir teroristų finansavimu pasauliniu lygmeniu bei siekiant laikytis tarptautinių kovos su pinigų plovimu ir teroristų finansavimu standartų.

Nuo nustatymo ataskaitos paskelbimo valstybės narės tam tikras problemas sprendė į nacionalinę teisę perkeldamos ir įgyvendindamos Ketvirtąją kovos su pinigų plovimu direktyvą bei FŽP imantis tam tikrų operatyvinių veiksmų. Šioje ataskaitoje daugiausia dėmesio skiriama likusioms bendradarbiavimo kliūtims.

[35]Kaip to reikalaujama pagal Bendrojo duomenų apsaugos reglamento 46 straipsnį:

[36]Pažymima, kad leidžiančios nukrypti nuostatos turėtų būti taikomos kiekvienu konkrečiu atveju ir neturėtų būti taikomos struktūriniam ir sisteminiam duomenų perdavimui į trečiąsias šalis.

Išanalizavus atsakymus į klausimynus ir dialogus su privačiojo sektoriaus atstovais ir valstybėmis narėmis paaiškėjo, kad privačiojo sektoriaus teikiamiems pranešimams trūksta bendros pranešimo apie įtartinus sandorius formos ir reikalavimo tokius pranešimus teikti elektroninėmis priemonėmis. FŽP reguliariai teikia grįžtamąją informaciją privačiajam sektoriui apie jų pranešimų kokybę, o FŽP ir privačiojo sektoriaus struktūrinis dialogas, kad būtų galima dalytis tipologijomis, tendencijomis ir bendromis rekomendacijomis, yra būtinas, siekiant padidinti privačiojo sektoriaus galimybę teisingai nustatyti įtariamus atvejus ir teikti prasmingiausius pranešimus. Kovodami su visoms valstybėms narėms būdingomis grėsmėmis, FŽP turi laikytis bendro požiūrio. Tai sustiprintų FŽP darbą nagrinėjant informaciją apie tikruosius savininkus ir bendrą skaidrumą, rizikos vertinimą, bendradarbiaujant su teisėsaugos institucijomis ir dirbant su didelėmis tarptautinėmis finansų grupėmis.

Be to, FŽP kartais trūksta tinkamų IT priemonių, kad būtų galima veiksmingai perkelti informaciją į FIU.NET ir iš jos ir dėl to efektyviai analizuoti gautus pranešimus apie įtartinus sandorius, ir jie turi skirtingą prieigą prie nacionalinių duomenų bazių, kuri trukdo atlikti išsamiausią ir naudingiausią analizę. Tačiau keletas FŽP pradėjo kurti IT priemones, kurios didina jų nacionalinės analizės veiksmingumą ir bendros tarpvalstybinių atvejų analizės naudingumą. Bendros priemonės, pagrįstos dirbtiniu intelektu (pvz., bendrai analizei ar tendencijų nustatymui) ir mašinų mokymusi (pvz., norint teikti grįžtamąją informaciją privačiajam sektoriui ir kurti tipologijas), galėtų būti kuriamos centralizuotai, o valstybių narių FŽP galėtų jomis naudotis per bendradarbiavimo ir paramos mechanizmą.

Dėl teritorinio principo, pagal kurį įpareigotieji subjektai turi teikti pranešimus savo įsisteigimo vietos FŽP, yra labai svarbu, kad FŽP bendradarbiautų kuo plačiau. Tačiau atsakymų į klausimynus analizė rodo, kad dauguma FŽP nesidalijo pranešimais ir informacija taip dažnai, kaip turėtų, o kai kurie jais nesidalijo apskritai. Atrodo, kad pasikartojantys techniniai FIU.NET veikimo sunkumai buvo svarbus šias problemas lėmęs veiksnys, todėl FŽP buvo sunkiau dalytis informacija. Kita vertus, Europolas stengiasi prižiūrėti FIU.NET ir parengė pasiūlymą dėl naujos sistemos, kuri pakeis FIU.NET. Šis darbas sustabdytas, kol vyksta FŽP iškeltų klausimų, visų pirma susijusių su duomenų apsaugos reikalavimų vykdymu, nagrinėjimas. Šie klausimai turėtų būti skubiai išspręsti, kad būtų galima tęsti sistemos kūrimą.

Kai FŽP keičiasi informacija remdamiesi prašymais, atsakymo terminas labai skiriasi ir, nors atitinka tarptautinius standartus, yra per ilgas pagal ES standartus, taikomus ES institucijoms keičiantis informacija. Be to, atrodo, kad svarbios informacijos perdavimas kovos su pinigų plovimu ir teroristų finansavimu ir prudencinės priežiūros institucijoms nėra optimalus, nes kai kurių valstybių narių nacionaliniuose teisės aktuose yra tam tikrų kliūčių bendradarbiavimui, o operatyvinėje veikloje daugiausia dėmesio skiriama bendradarbiavimui su teisėsaugos institucijomis. Naujausi Kapitalo reikalavimų direktyvos pakeitimai padės spręsti pastarąją problemą.

Skirtingas valstybių narių FŽP statusas, įgaliojimai ir organizacinė struktūra ir toliau daro įtaką jų gebėjimui susipažinti su ir dalytis svarbia finansine, administracine ir teisėsaugos informacija (ypač informacija, kuria disponuoja įpareigotieji subjektai ir (arba) teisėsaugos institucijos). Šis pažeidžiamumas, nurodytas Komisijos ataskaitoje dėl pinigų plovimo ir teroristų finansavimo rizikos, darančios įtaką vidaus rinkai ir susijusios su tarpvalstybine veikla, vertinimo, išlieka[37].

Pirmiau nurodytų problemų nustatymą lėmė ES FŽP platforma. Per keletą pastarųjų metų buvo dedama daug pastangų, kad dauguma nustatytų problemų būtų prasmingai išspręstos. Vis dėlto platforma turi ribotų galimybių nustatyti teisiškai įpareigojančias formas, gaires ir standartus, kompetencijas, kurių prireiktų nustatytiems sunkumams įveikti.

[37]Žr. Komisijos tarnybų darbinio dokumento (SWD(2017) 241 *final*), pridedamo prie Komisijos ataskaitos dėl pinigų plovimo ir teroristų finansavimo rizikos, darančios įtaką vidaus rinkai ir susijusios su tarpvalstybine veikla, vertinimo (COM(2017) 340 *final*), skyrių, kuriame nagrinėjamas horizontalusis pažeidžiamumas.

Kai kuriuos valstybių narių FŽP bendradarbiavimo keičiantis informacija aspektus reglamentuoja 2019 m. birželio 20 d. Direktyva 2019/1153 dėl galimybės gauti finansinę ir kitą informaciją. Tačiau direktyvoje nėra taisyklių dėl tikslių terminų ir IT kanalų, kuriais skirtingų valstybių narių finansinės žvalgybos padaliniai keistųsi informacija. Be to, atitinkamos nuostatos taikomos tik terorizmo ir organizuoto nusikalstamumo, susijusio su terorizmu, atvejais.

Kadangi valstybių narių ir trečiųjų šalių FŽP keitimasis informacija nėra reglamentuotas, atsirado nesuderintas požiūris į tokius mainus, taip pat kyla klausimų, ar tokie mainai atitinka Sąjungos duomenų apsaugos sistemos reikalavimus. Visiškas keitimosi informacija su trečiųjų šalių FŽP suderinamumas tiek su Sąjungos išimtine kompetencija visais klausimais, susijusiais su Kovos su pinigų plovimu direktyva, tiek su ES duomenų apsaugos sistema, turi būti užtikrintas šį klausimą reglamentuojant Sąjungos lygmeniu arba naudojantis Bendrojo duomenų apsaugos reglamento teikiamomis galimybėmis.

## 2. Neišspręsti struktūriniai klausimai

Siekdama pašalinti nustatytus trūkumus, Komisija ir toliau svarstys galimus tolesnius veiksmus ir vertins skirtingas arba papildomas esamos sistemos galimybes. Tikėtina, kad daugelis nustatytų trūkumų išliks tol, kol FŽP užduotys ir tarpvalstybinio bendradarbiavimo įsipareigojimai bus aiškiau apibrėžti teisinėje ES kovos su pinigų plovimu ir teroristų finansavimu sistemoje. Be to, iš šio vertinimo matyti, kad reikia stipresnio **tarpvalstybinio bendradarbiavimo ir analizės koordinavimo ir paramos** mechanizmo. Toks mechanizmas galėtų apimti bent įgaliojimus priimti teisiškai įpareigojančius standartus, formas ir gaires FŽP veiklos srityje. Jis taip pat galėtų apimti tam tikrus centralizuoto pranešimų teikimo ir labiau centralizuoto gebėjimų stiprinimo, grindžiamo naujomis IT priemonėmis (pagrįstomis dirbtiniu intelektu ir mašinų mokymosi technologijomis), aspektus siekiant sustiprinti ir palengvinti bendrą analizę.