EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2019.7.24.
COM(2019) 371 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

a pénzügyi információs egységek közötti együttműködés keretének értékeléséről

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

a pénzügyi információs egységek közötti együttműködés keretének értékeléséről

I. BEVEZETÉS

Az ötödik pénzmosási irányelv 65. cikkének (2) bekezdése értelmében a Bizottságnak értékelnie kell a pénzügyi információs egységek harmadik országokkal folytatott együttműködésének kereteit, valamint az Unión belüli pénzügyi információs egységek közötti együttműködés fokozásának akadályait és lehetőségeit, többek között egy koordinációs és támogatási mechanizmus létrehozásának lehetőségét[1]. E kötelezettséget az új készpénzellenőrzési rendelet[2], valamint a pénzügyi és egyéb információkhoz való hozzáférésről szóló irányelv is tartalmazza. Ez a jelentés a pénzmosási irányelv 65. cikkének (2) bekezdésében felsorolt szempontokat értékeli.

A pénzügyi információs egységek központi szerepet játszanak a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem uniós keretrendszerében. Kulcsfontosságú helyet foglalnak el a magánszektor és az illetékes hatóságok között; a pénzügyi információs egységek irányítják a gazdasági szereplők olyan ügyletek feltárására irányuló munkáját, amelyek feltehetően pénzmosáshoz és terrorizmusfinanszírozáshoz kapcsolódnak. A szervezett bűnözés és a terrorista cselekmények transznacionális jellege miatt a pénzügyi információs egységek közötti határokon átnyúló együttműködés kiemelkedő jelentőséggel bír. A terroristák határokon átnyúlóan tevékenykednek – pénzügyi információs nyomot hagyva maguk után különböző országokban –, valamint a pénzmosók és a bűnszervezetek egyre gyakrabban más tagállamokban rejtik el és fektetik be újra vagyonukat, nem pedig ott, ahol a vagyont létrehozó bűncselekményt elkövették.

A pénzügyi információs egységek működésüket tekintve a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem uniós keretrendszerén belül létrehozott független és autonóm egységek, amelyek működését és feladatait főként a pénzmosási irányelv[3] szabályozza.

---

[1] Az Európai Parlament ennél egy lépéssel továbbment a pénzügyi bűncselekményekről, az adókijátszásról és az adókikerülésről szóló, 2019. március 26-i állásfoglalásában, amelyben arra kérte a Bizottságot, hogy vegye fontolóra egy uniós pénzügyi információs egység létrehozását, amely a közös vizsgálati munka és koordináció központjaként saját autonóm feladatkörrel és vizsgálati hatáskörökkel rendelkezne a határokon átnyúló pénzügyi bűnözés terén. (256. bekezdés)] (TAX3 bizottság).

[2] Az Unió területére belépő, illetve az Unió területét elhagyó készpénz ellenőrzéséről és az 1889/2005/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló (EU) 2018/1672 rendelet (26) preambulumbekezdése.

[3] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/849 irányelve (2015. május 20.) a pénzügyi rendszerek pénzmosás vagy terrorizmusfinanszírozás céljára való felhasználásának megelőzéséről, a 648/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 2005/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv és a 2006/70/EK bizottsági irányelv hatályon kívül helyezéséről (HL L 0849., 2018.7.9., 1. o.).

Nemzetközi szinten a Pénzügyi Akció Munkacsoport[4] és a pénzügyi információs egységeket tömörítő Egmont-csoport (a továbbiakban: Egmont-csoport)[5] kidolgozta a pénzügyi információs egységek tevékenységét szabályozó előírásokat. A pénzügyi információs egységek fő feladata a gyanús ügyletek bejelentésére és a pénzmosásra, a kapcsolódó alapbűncselekményekre és a terrorizmusfinanszírozásra vonatkozó információk fogadása és elemzése, valamint az elemzéseik eredményeinek és minden egyéb információnak a továbbítása az illetékes hatóságok és a többi pénzügyi információs egység részére. Ennélfogva ezek az egységek a pénzügyi hírszerzés központjai. A pénzmosási irányelv túlmutat az említett nemzetközi előírásokon, és a tőke szabad mozgását és a pénzügyi szolgáltatásnyújtás szabadságát tekintve – amelyek az Unió egységes pénzügyi térségének velejárói – az Unión belül konkrétabb kötelezettségekről és szorosabb együttműködésről rendelkezik.

A pénzügyi információs egységek közötti uniós szintű együttműködést az Uniós Pénzügyi Információs Egységek Platformjának[6] munkája és a FIU.Net[7], azaz egy olyan információs rendszer létrehozása támasztotta alá, amely összekapcsolja a decentralizált adatbázisokat, lehetővé téve ezáltal az információcserét a pénzügyi információs egységek számára. 2016. január 1-jétől a FIU.Net-et – stabilitásának és rendszeres finanszírozásának biztosítása érdekében – beágyazták az Europolba. Ez arra is lehetőséget kínál, hogy fokozzák az Europol és a pénzügyi információs egységek közötti információcserét.

[4] A Pénzügyi Akció Munkacsoport egy kormányközi testület, amelyet tagjoghatóságainak miniszterei 1989-ben hoztak létre. Céljai: előírások kidolgozása, valamint a pénzmosás és terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelmet szolgáló jogi, szabályozási és operatív intézkedések hatékony végrehajtásának előmozdítása. A Pénzügyi Akció Munkacsoport tagjai közé 15 uniós tagállam és 3 EGT-állam tartozik, ugyanakkor 13 tagállam a Moneyval regionális szervezet tagja. Az Európai Bizottság tagi státusszal rendelkezik a Pénzügyi Akció Munkacsoportban. http://www.fatf-gafi.org/.

[5] Az Egmont-csoport egy olyan nemzetközi szervezet, amely globális együttműködési hálózatot biztosít a pénzügyi információs egységek számára a pénzmosás és terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemhez. 2019 júliusa óta 164 pénzügyi információs egység alkotja a tagjait, és köztük van az összes tagállami pénzügyi információs egység. Az Európai Bizottság 2017 óta megfigyelőként van jelen az Egmont-csoportban. Az Egmont-csoport egy olyan platformként szolgál, ahol a pénzügyi információs egységek megoszthatják tapasztalataikat és bevált gyakorlataikat, valamint különféle strukturális keretek között találkozókat szervezhetnek. A pénzügyi információs egységek a tagsággal vállalják, hogy eleget tesznek az Egmont-csoport alapokmányában rájuk rótt kötelezettségeknek, többek között annak, hogy a pénzügyi információs egység operatív helyzetét illetően megfelelnek az előírásoknak, illetve a csoport többi tagjával a lehető legtágabb értelemben megosztják az információkat. A Charta a következő linken érhető el: https://egmontgroup.org/en/document-library/8.

[6] A Bizottság 2006-ban létrehozott egy informális szakértői csoportot – az Uniós Pénzügyi Információs Egységek Platformját –, amely a tagállami pénzügyi információs egységek képviselőiből áll. A platform ülései előmozdítják a pénzügyi információs egységek közötti együttműködést, mégpedig oly módon, hogy fórumot kínálnak számukra az eszmecseréhez, valamint annak keretében tanácsot nyújtanak a pénzügyi információs egységek és a bejelentést tevő szolgáltatók számára lényeges végrehajtási kérdésekkel kapcsolatban. A platform szerepét a negyedik pénzmosási irányelv 51. cikkében újból megerősítették. További információk: http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/ - az Uniós Pénzügyi Információs Egységek Platformja (referencia: E03251).

[7] A FIU.net 2007-ben kezdte meg működését, és azt az Európai Bizottság 2015-ig társfinanszírozta (2016. január 1-jétől az Europol részét képezi). Ezt a negyedik pénzmosási irányelvben a pénzügyi információs egységek közötti kommunikáció ajánlott csatornájaként külön megemlítik, és ez lehetővé teszi a pénzügyi információs egységek számára, hogy személyazonosításra alkalmatlan jegyzékeket hozzanak létre, amely a hozzávetőleges egyezések (találat/nincs találat) meghatározásához használható, hogy összevessék az adatokat a rendszerhez kapcsolódó többi pénzügyi információs egység adataival azzal a céllal, hogy felkutassák a pénzügyi információs egységek elemzéseinek más tagállamokban található alanyait. Ezt az úgynevezett „ma3tch szűrők” segítségével végzik anélkül, hogy szükség lenne a személyes adatok megosztására vagy kiszolgáltatására.

A tagállami pénzügyi információs egységek közötti együttműködés bizonyos, információcserével kapcsolatos vetületeit a 2019. június 20-án elfogadott, a pénzügyi és egyéb információkhoz való hozzáférésről szóló (EU) 2019/1153 irányelv[8] szabályozza. Az irányelv azonban – a Bizottság eredeti javaslatával ellentétben – nem szabályozza a különböző tagállamok pénzügyi információs egységei közötti információcseréhez kapcsolódó pontos határidőket és informatikai csatornákat. Másfelől e cikk alkalmazási köre a terrorizmussal és a terrorizmushoz kapcsolódó szervezett bűnözéssel kapcsolatos esetekre korlátozódik, és – az eredeti javaslattal szemben – nem terjed ki a súlyos bűncselekmények minden típusára. A Bizottság ezért elkötelezte magát amellett, hogy tovább vizsgálja a pénzügyi információs egységek közötti együttműködést, többek között e jelentés keretében is.

Ez a jelentés egy korábbi feltérképező jelentésre[9] és a tagállami pénzügyi információs egységek közötti együttműködés javításáról szóló bizottsági szolgálati munkadokumentumra[10] épül. Azóta a negyedik pénzmosási irányelv átültetése és végrehajtása, valamint a pénzügyi információs egységek által hozott bizonyos operatív intézkedések révén kezeltek néhány problémát. A jelentés az együttműködés terén továbbra is meglévő akadályokra összpontosít.

E jelentés kidolgozásakor a Bizottság célzott konzultációkat indított, amelyek az uniós pénzügyi információs egységekre[11] és az érintett nemzeti hatóságokra[12] összpontosítottak. A Bizottság célzott kérdőívek és találkozók formájában a kötelezett szolgáltatókkal és az Europollal is konzultációt folytatott.

E jelentés azonosít néhány olyan problémát, amely abból fakadhat, hogy a tagállamok nem ültették át teljes mértékben vagy megfelelőn a pénzmosási irányelvet. Ezt az irányelvet 2017. június 26-ig kellett volna átültetni a nemzeti jogba, e jelentés tehát nem érinti a Bizottság azon jogát, hogy kötelezettségszegési eljárást indítson az irányelv megsértése miatt.

A pénzügyi információs egységeknek továbbá együtt kell működniük és meg kell osztaniuk az információkat a többi hatósággal, többek között a bűnüldöző hatóságokkal, a vám- és adóhatóságokkal, az Európai Csalás Elleni Hivatallal és a vagyon-visszaszerzési hivatalokkal. Az ilyen együttműködéssel kapcsolatban bizonyos esetekben felmerült néhány kérdés: például a gyanús ügyletekre vonatkozó bejelentéseket és a

[8] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1153 irányelve (2019. június 20.) a pénzügyi és egyéb információk bizonyos bűncselekmények megelőzése, felderítése, nyomozása és a vádeljárás lefolytatása céljából történő felhasználásának megkönnyítését szolgáló szabályok megállapításáról (HL L 186., 2019.7.11., 122–137. o.). Ez az irányelv hatályon kívül helyezte a tagállamok pénzügyi hírszerző egységeinek az információcsere terén folytatott együttműködésére vonatkozó rendelkezésekről szóló, 2000. október 17-i 2000/642/IB tanácsi határozatot (HL L 271., 2000.10.24., 4–6. o.).

[9] Az Uniós Pénzügyi Információs Egységes Platformja által kidolgozott „Mapping exercise and Gap Analysis on FIUs' Power and Obstacles for obtaining and exchanging information" [Az EU pénzügyi információs egységeinek hatáskörével és az információk megszerzésével és cseréjével kapcsolatos akadályokkal foglalkozó helyzetelemzés és hiányelemzés] című jelentés, amelyet 2016. december 11-én az összes tagállam pénzügyi információs egysége jóváhagyott.

[10] A Bizottság szolgálati munkadokumentuma az uniós pénzügyi információs egységek közötti együttműködés javításáról, SWD(2017) 275, 2017. június 26.

[11] Az Uniós Pénzügyi Információs Egységek Platformja: A Bizottság 2018. szeptember 20-án, 2018. december 11-én és 2019. március 5-én a tagállami pénzügyi információs egységekkel megvitatta a kérdéseket. 24 tagállami pénzügyi információs egység válaszolt a kérdőívre. A találkozókról készült jegyzőkönyvek megtalálhatók a Bizottság szakértői csoportoknak fenntartott weboldalán (a csoport referenciaszáma: E03251).

[12] E konzultációra a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel foglalkozó szakértői csoport keretében került sor. A Bizottság kérdőívet küldött a csoport érintett tagjai részére. Az eszmecserékre a 2018. október 5-i és 2019. február 6-i ülésén került sor.

pénzmosás elleni küzdelemhez kapcsolódó egyéb információkat nem juttatják el az EU összes adóhatóságához, mivel a legtöbb esetben a pénzügyi információs egységek azokat nem tekintik illetékes hatóságnak[13], ami akadályozza adóbűncselekmények elleni hatékony küzdelmet[14]. Az Európai Csalás Elleni Hivatallal (OLAF) folytatott együttműködést illetően a Bizottság azt javasolta[15], hogy az Európai Csalás Elleni Hivatalnak a pénzügyi információs egységeken keresztül hozzá kell férnie a tagállamokban a vizsgálati tevékenysége szempontjából releváns bankinformációkhoz.

E jelentést az ezzel egy időben közzétett, a szupranacionális kockázatértékelésről szóló bizottsági jelentéssel[16], a nemzeti központi automatizált mechanizmusok összekapcsolásáról szóló bizottsági jelentéssel[17] és az uniós hitelintézeteket érintő közelmúltbeli állítólagos pénzmosási ügyek értékeléséről szóló bizottsági jelentéssel[18] összefüggésben kell vizsgálni.

II. A KÖTELEZETT SZOLGÁLTATÓK PÉNZÜGYI INFORMÁCIÓS RENDSZEREK FELÉ VALÓ JELENTÉSTÉTELE

Elengedhetetlen, hogy a pénzügyi információs egységek jó minőségű információkat kapjanak az olyan ügyletekről vagy megkísérelt ügyletekről, amelyek bűncselekményből származó jövedelemhez vagy terrorizmusfinanszírozáshoz köthetők. A pénzmosási irányelv előírja, hogy a kötelezett szolgáltatók saját kezdeményezésükre tájékoztassák a székhelyük szerinti tagállam pénzügyi információs egységét, ha tudomásukra jut vagy feltételezik, illetve alapos gyanú merül fel arra vonatkozóan, hogy az ügyletben érintett pénzeszközök büntetendő cselekményből befolyt jövedelemből származnak vagy terrorizmus finanszírozásához kapcsolódnak, valamint haladéktalanul válaszoljanak a pénzügyi információs egység kiegészítő információk iránti kérésére. Az információáramlásnak a bejelentésekkel kapcsolatos visszajelzéseket és a bejelentések nyomán tett intézkedéseket is magában kell foglalnia. Ilyen visszajelzéseket időben kell adni, és azoknak ki kell terjedniük a bejelentések hatékonyságára és a bejelentések nyomán tett intézkedésekre.

A szolgáltatók azon kötelezettsége, hogy bejelentést tegyenek a székhelyük szerinti pénzügyi információs egységnek, kiegészül a pénzügyi információs egységek arra

[13] A vámhatóságok rendszeresen küldenek készpénzzel kapcsolatos adatokat (nyilatkozatok és szabálytalanságok) a pénzügyi információs egységeknek, de csak néhány jelentésről kapnak visszajelzést. A TAX3 által 2019. február 4-én tartott nyilvános meghallgatás során közzétett információkból az derült ki, hogy a pénzügyi információs egységek a birtokában voltak a „cum-ex” néven elhíresült botránnyal – amely a tagállamoknak mintegy 55 milliárd EUR-ba került – kapcsolatos információknak, azonban akkoriban nem állt módjukban megosztani azokat az adóhatóságokkal.

[14] Az Europol szerint (2017) az adóbűncselekmény a gyanús ügyletekre vonatkozó, legtöbb megosztott adathoz kapcsolódó alapbűncselekmény.

[15] Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) által lefolytatott vizsgálatokról szóló 883/2013/EU, Euratom rendeletnek az Európai Ügyészséggel való együttműködés és az OLAF vizsgálatai hatékonysága tekintetében történő módosításáról, COM(2018) 338 final.

16 A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a belső piacot érintő és a határokon átnyúló tevékenységekhez kapcsolódó pénzmosási és terrorizmusfinanszírozási kockázatokról, COM(2019) 370.

[17] A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a tagállamok bankszámlákkal kapcsolatos nemzeti központi automatizált mechanizmusainak (központi nyilvántartások vagy központi elektronikus adat-visszanyerési rendszerek) összekapcsolásáról, COM(2019) 372.

[18] A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az uniós hitelintézeteket érintő közelmúltbeli állítólagos pénzmosási ügyek értékeléséről, COM(2019) 373.

irányuló kötelezettségével, hogy megosszák az információkat és a bejelentéseket a többi tagállam pénzügyi információs egységével, amennyiben azoknak határokon átnyúló eleme van.

1. A pénzügyi információs egységek közötti és a bejelentő szolgáltatókkal folytatott együttműködés

A pénzmosási irányelv értelmében a tagállamok kötelesek előírni a kötelezett szolgáltatók számára, hogy működjenek együtt a nemzeti pénzügyi információs egységekkel, és haladéktalanul tájékoztassák őket a gyanús ügyletekről vagy tevékenységekről, ideértve a gyanús ügyletek bejelentését is. Jelenleg számos pénzügyi információs egység kap bejelentéseket a kötelezett szolgáltatóktól az erre a célra szolgáló nemzeti elektronikus jelentési rendszereken[19] keresztül. A 2016-os feltérképező jelentés kiemelten foglalkozott azokkal az esetekkel, amikor az informatikai eszközök hiánya – számos olyan pénzügyi információs egység van, ahol a munkafolyamatok továbbra is papír alapúak – megnehezítette a pénzügyi információs egységek számára az információk hatékony kezelését és elemzését annak következtében, hogy mostanában rengeteg bejelentést kaptak gyanús ügyletekről.

Néhány pénzügyi információs egység egységes űrlapokat használ a bejelentésekhez, amelyek rendszerint a bankokra összpontosítanak és nem alkalmasak az egyéb kötelezett szolgáltatók általi használatra. A kötelezett szolgáltatók pénzügyi információs egységekhez irányuló bejelentéseinek szintje alacsony volt, habár az elmúlt években nőtt a bejelentések mennyisége[20]. E bejelentések többségét hitelintézetek nyújtották be, a kötelezett szolgáltatók általi benyújtás aránya csak csekély mértékű volt[21]. Az Uniós Pénzügyi Információs Egységek Platformja az Europollal együtt dolgozik egy olyan projekten, amely 2016-ban indult azzal a céllal, hogy kidolgozzák a gyanús ügylet bejelentésére szolgáló közös űrlapokat, amelyeket az egész EU-ban egységesen kell majd használni. Az egységes űrlap megkönnyítené a kötelezett szolgáltatók általi bejelentéseket és a bejelentések egyik pénzügyi információs egység részéről egy másik pénzügyi információs egység részére történő továbbítását.

A készpénzellenőrzési rendelet[22] értelmében a tagállami illetékes hatóságok (vámigazgatási szervek) kötelesek rendelkezésre bocsátani a nemzeti pénzügyi információs egységek számára az összes készpénzbejelentő nyilatkozatot és a nyilatkozattételi kötelezettség terén feltárt jogsértésekkel kapcsolatos információkat abban az esetben, ha 10 000 EUR vagy azt meghaladó értékű készpénzzel lép be valaki

[19] A legtöbb pénzügyi információs egység az ENSZ Kábítószer- és Bűnügyi Hivatala (UNODC) által kidolgozott, GoAML elnevezésű rendszert használja, a többi pénzügyi információs egység saját vagy e célt szolgáló informatikai rendszert fejlesztett ki.

[20] Az Europol 2017-ben közzétett jelentése („A gyanútól a cselekvésig”) szerint a bejelentések száma 2009 és 2014 között 63 %-kal nőtt. E jelentés arra is rámutat, hogy 2013 és 2014 között a bejelentések kevesebb mint 1 %-át a terrorizmusfinanszírozással hozták összefüggésbe, mivel a bejelentés benyújtásának fő oka a készpénzhasználat volt (38 %). Az alapbűncselekményeket illetően az ugyanezen időszakban benyújtott bejelentések 39 %-ának a hátterében az adócsalás állt, ezt követte a csalás és szélhámosság (30 %) és a kábítószer-kereskedelem (15 %). A terrorizmusfinanszírozás az összes bejelentés kevesebb mint 0,5 %-a esetében merült fel okként. A növekedés folytatódott, és például Finnországban a gyanús ügyletekre vonatkozó bejelentések száma 2015-höz képest 2018-ra az évi mintegy 1 000-ről körülbelül 9 000-re nőtt, Svédországban a gyanús ügyletekre vonatkozó bejelentések száma 2016-hoz képest 2018-ra 10 000-ről 19 000-re nőtt.

[21] A Bizottság által a 2017-es szupranacionális kockázatértékelés keretében gyűjtött információk arra engednek következtetni, hogy a gyanús ügyletekre vonatkozó bejelentések 93 %-a pénzügyi intézményektől származik. SWD(2017)241 final, 5. melléklet.

[22] Az Európai Parlament és a Tanács 1889/2005/EK rendelete (2005. október 26.) a Közösség területére belépő, illetve a Közösség területét elhagyó készpénz ellenőrzéséről.

az Unióba vagy hagyja el az Uniót. Az 1889/2005/EK rendeletet 2021 júniusában felváltó (EU) 2018/1672 rendelet előírja, hogy az információkat ugyanazon információs rendszer, a váminformációs rendszer használatával 15 munkanapon belül el kell küldeni.

Számos bejelentés olyan ügyletre vagy tevékenységre utal, amely kettő vagy több tagállamot érint. A kötelezett szolgáltatókra háruló információszolgáltatási teher több tagállamon belüli kezelése keretében felmerült az a kérdés, hogy az Unión belül az összes gyanús ügylet bejelentése egyetlen kapcsolattartó pontnál történjen. Az ilyen egyablakos ügyintézés révén az is elkerülhető lenne, hogy a pénzügyi információs egységeknek nagy mennyiségű, határokon átnyúló bejelentésekkel kelljen foglalkozniuk, és azokat nekik kelljen a többi pénzügyi információs egységgel megosztaniuk, mivel központi adatszolgáltató szervezetként vállalná, hogy minden érintett pénzügyi információs egységhez eljuttatja a bejelentéseket.

A kérdőívekre adott válaszokból az derült ki, hogy a kötelezett szolgáltatók körében ugyan megoszlanak a vélemények, de nyitottak egy olyan jövőbeli rendszerre, amelynek keretében az információkat vagy a közölt adatokat egyetlen kapcsolattartó ponthoz lehetne benyújtani, amely egy koordinációs és támogatási mechanizmus részét képezné. Ezzel szemben a pénzügyi információs egységek és a szabályozó hatóságok nem pártolták, hogy a gyanús ügyletekre vonatkozó bejelentések benyújtása központilag, egyetlen kapcsolattartó ponthoz történjen. Az ellenvetés fő indokai a következők voltak: i. nyelvi akadályok és a késlekedések veszélye, különösen akkor, amikor sürgős intézkedésre, pl. a pénzeszközök „befagyasztására” van szükség; ii. a szubszidiaritás elvéhez, a pénzügyi információs egységek autonómiájának és függetlenségének elvéhez, valamint az ahhoz kapcsolódó jogi indokok, hogy ez ellentétes lehet a Pénzügyi Akció Munkacsoport (FATF) arra irányuló előírásaival, miszerint a kötelezett szolgáltatók a székhelyük szerinti tagállam pénzügyi információs egységénél kötelesek bejelentést tenni[23]; és iii. ez alááshatja a pénzügyi információs egységek által a területükön letelepedett kötelezett szolgáltatók irányában kiépített jelenlegi bizalmat és a tagállami pénzügyi információs egységek közötti együttműködést.

A pénzügyi információs egységek azzal érvelnek, hogy ugyanezek a célkitűzések úgy is elérhetők, hogy megállapodnak a bejelentéshez használt űrlapokról és a bejelentések megosztására szolgáló eljárásokról. Az érvek között szerepelt továbbá az is, hogy a jelenlegi helyzettel ellentétben a kötelezett szolgáltatókat kötelezni kellene arra, hogy nemzeti szinten elektronikusan nyújtsák be a bejelentéseket a pénzügyi információs egységekhez annak biztosítása érdekében, hogy a pénzügyi információs egységek elektronikusan, ennélfogva hatékonyabban dolgozhassák fel azokat. Ez a jelenlegi jogi keret módosítását tenné szükségessé.

2. Visszajelzési mechanizmusok

A pénzmosási irányelv értelmében a pénzügyi információs egységek – ha megvalósítható – kötelesek visszajelzéssel szolgálni a kötelezett szolgáltatóknak a bejelentések hatékonyságáról és a bejelentések nyomán hozott intézkedésekről.

A kérdőívekre adott válaszokban a pénzügyi információs egységek megjegyezték, hogy a visszajelzés adását illetően általános gyakorlatnak számít, hogy elfogadásukat követően azonnal továbbítják a FATF tipológiáját és iránymutató dokumentumait. Néhány pénzügyi információs egység rámutatott, hogy a nemzeti kockázatértékelések keretében saját jelentéseit és iránymutató dokumentumait is terjeszti. A visszajelzések egyéb módjai közé tartoznak a köz- és magánszféra közötti partnerségek, az érdekképviseleti

[23] 29. ajánlás és az ahhoz fűzött értelmezés.

csoportokkal rendezett rendszeres találkozók és a képzések. A kérdőívre adott válaszok azonban nem szolgálnak kellően részletes információkkal ahhoz, hogy következtetéseket lehessen levonni a találkozók és a képzések hatókörét és gyakoriságát illetően.

A pénzügyi információs egységektől érkező válaszok kétharmadában elismerik, hogy szükség van a visszajelzések javítására. A kötelezett szolgáltatóktól érkező válaszokból az is kiderült, hogy szorosabb párbeszédet szeretnének folytatni a pénzügyi információs egységekkel és több visszajelzést szeretnének kapni az egyes bejelentések kapcsán. Sok pénzügyi információs egység ugyan még mindig kételkedik a strukturált párbeszéd hasznosságában, de hajlandóak voltak elgondolkodni rajta.

A gyanús ügyletekre vonatkozó egyes bejelentéseket illetően nagyon kevés pénzügyi információs egység jelezte, hogy ilyen visszajelzéssel szolgál, és e visszajelzések rendszerint azokhoz a bejelentésekhez kapcsolódnak, amelyeket elküldenek az ügyészségnek. Az egyik pénzügyi információs egység által a bejelentés által érintett valamely másik pénzügyi információs egységnek továbbított bejelentésekkel kapcsolatban szemmel láthatólag nem küldtek határokon átnyúlóan visszajelzéseket a kötelezett szolgáltatóknak. Előfordulhat, hogy nem is lehetséges visszajelzést küldeni az egyes bejelentésekkel kapcsolatban, mivel az a vizsgálatok bizalmas jellegébe ütközne. Mindazonáltal úgy tűnik, hogy a pénzügyi információs egységek eltérően alkalmazzák a „ha megvalósítható” kifejezést, amely széles mérlegelési jogkört biztosít.

A készpénzzel kapcsolatos adatokra vonatkozó visszajelzéseket illetően nagyon kevés vámigazgatási szerv jelezte, hogy visszajelzést kapott a pénzügyi információs egységektől a készpénzbejelentő nyilatkozatok vagy a jogsértések kapcsán. Az ilyen visszajelzések akkor különösen fontosak, ha be nem jelentett készpénzt észlelnek.

A gyanús ügyletekre vonatkozó bejelentések minőségével kapcsolatos visszajelzés, az általános iránymutatás és a tipológiák megosztása a gyanús ügyletekre vonatkozó bejelentések minőségének és helytállóságának javítása szempontból fontos, és a pénzügyi információs egységeknek érdemibb módon kell eleget tenniük e kötelezettségnek.

III. PÉNZÜGYI INFORMÁCIÓS EGYSÉGEK KÖZÖTTI EGYÜTTMŰKÖDÉS AZ EU-BAN

A kötelezett szolgáltatóknak a bejelentést a székhelyük szerinti pénzügyi információs egységhez kell benyújtaniuk. E területi elvet a pénzügyi információs egységekre háruló párhuzamos kötelezettségek egészítik ki: meg kell osztaniuk az információkat és a bejelentéseket a többi tagállam pénzügyi információs egységeivel, össze kell vetniük adataikat más pénzügyi információs egységek adataival és közös elemzéseket kell készíteniük. E tevékenységek végrehajtása során a pénzügyi információs egységeknek egymás között védett kommunikációs csatornákat kell használniuk és ösztönözniük kell a FIU.net vagy annak utódjának használatát.

1. Információcsere

A pénzmosási irányelv 53. cikkének (1) bekezdése szerint a pénzügyi információs egységek kötelesek: i. a „valamely más tagállamot érintő” bejelentéseket „azonnal továbbítani” az érintett tagállam pénzügyi információs egysége részére; e kötelezettség rendszerint akkor alkalmazandó, ha a bejelentést a területi elv miatt a nem érintett tagállam pénzügyi információs egységéhez nyújtják be, ii. a pénzügyi információs egység saját mérlegelési jogkörében meghozott döntés alapján saját kezdeményezésre továbbítani a másik tagállam számára lényeges olyan információkat vagy elemzéseket, amelyek rendszerint a határokon átnyúló elemeket tartalmazó bejelentésekben

szerepelnek, és iii. válaszolni a többi pénzügyi információs egységtől érkező információkérésre. E kötelezettséget az új készpénzellenőrzési rendelet[24] is tartalmazza.

- *Másik tagállamot érintő bejelentések*

A másik tagállamot érintő bejelentések továbbítását illetően a pénzügyi információs egységek feltérképező jelentése hangsúlyozta, hogy ez automatikus és kötelező jellegű, amelynek értelmében „a közzétett adatokat objektív tényezők alapján kell továbbítani az illetékes külföldi pénzügyi információs egységek részére, ami kizárólag annak elismerésétől függ, hogy a kapott információk »másik tagállamot érintenek-e« vagy sem. Az információ megosztása nem tehető függővé a pénzügyi információs egység által végzett elemzés eredményeitől vagy például az ügy jelentőségét, a gyanú helytállóságát vagy az arányosság megítélését érintő további értékelésektől”[25].

A kérdőívekre adott válaszokból azonban az derül ki, hogy nagyon csekély a határokon átnyúló jellegű bejelentések száma, annak ellenére, hogy a pénzmosási irányelvben előírt kötelezettség 2017 júniusa óta alkalmazandó. Egy tagállamtól eltekintve 2017 júniusa óta nem növekedett jelentős mértékben a pénzügyi információs egységek által a társaiknak továbbított, határokon átnyúló jellegű bejelentések mennyisége.

- *A másik tagállam szempontjából lényeges információk*

A másik tagállam szempontjából lényeges információk saját kezdeményezésre történő továbbítását illetően – a FIU.net használatára vonatkozó legutóbbi statisztikák alapján – 2018-ban 16 tagállam 100-nál kevesebb esetben továbbított határokon átnyúló jellegű információkat[26], ugyanakkor még mindig van 6 olyan tagállam, amely egyáltalán nem használja a FIU.net e funkcióját.[27] A kérdőívekre adott válaszokból és az Europol által rendelkezésre bocsátott statisztikákból egyértelműen kitűnik, hogy bizonyos tagállamok nem tesznek eleget arra irányuló kötelezettségüknek, hogy továbbítsák a más tagállamok számára lényeges, határokon átnyúló jellegű információkat, több másik tagállam pedig csak részben tesz eleget e kötelezettségnek.

A tagállami pénzügyi információs egységek és az Europol 2017 szeptemberében az Uniós Pénzügyi Információs Egységek Platformja keretében létrehoztak egy munkacsoportot a határokon átnyúló jelentéstétel és a bejelentések megosztásával kapcsolatos eszmecsere céljából. E munkacsoport tanácsaival és szakértelemével segíti a Bizottságot az operatív kérdések kapcsán, hogy megkönnyítse a nemzeti pénzügyi információs egységek közötti együttműködést és a funkciók használatával kapcsolatos eszmecserét, valamint javaslatokat tegyen a FIU.net rendszer esetleges műszaki fejlesztéseit illetően. E munka előrehaladott szakaszban tart. Időközben néhány tagállam most már eleget tesz arra irányuló jogi kötelezettségének, hogy továbbítsa vagy terjessze a határokon átnyúló jellegű bejelentéseket. E munkacsoportot azzal a feladattal is megbízták, hogy tegyen javaslatot egy olyan keretrendszerre, amely meghatározná azokat a kritériumokat, hogy mikor minősül határokon átnyúló jellegűnek a gyanús ügyletre vonatkozó bejelentés, mivel a pénzügyi információs egységek teljesen eltérően értelmezhetik a „lényeges” kritériumot. Mindenesetre a „lényeges” kritérium nem vetítheti előre a kötelezett szolgáltatótól kapott információk érdemi elemzését, és nem foszthatja meg az érintett pénzügyi információs egységet attól, hogy saját maga végezzen elemzést. A pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem keretrendszerének

[24] Az új készpénzellenőrzési rendelet, azaz az (EU) 2018/1672 rendelet 9. cikkének (2) bekezdése.
[25] A pénzügyi információs egységek 2016-os feltérképező jelentése, 171. és 174. o.
[26] Néhány pénzügyi információs egység ugyanazon küldemény keretében több bejelentést is továbbít.
[27] Az Europol e statisztikákat az Uniós Pénzügyi Információs Egységek Platformjának 2019. március 5-i ülésén ismertette.

megfelelő működéséhez elengedhetetlen, hogy eleget tegyenek a másik tagállam szempontjából lényeges információk továbbítására vonatkozó kötelezettségnek.

- *Információkérés*

A többi pénzügyi információs egységtől érkező információkérésekre adott válaszokat illetően úgy tűnk, hogy általánosságban az összes pénzügyi információs egység eleget tesz e kötelezettségnek. A feltérképező jelentés szerint azonban az információkérések megválaszolásának időszerűsége kritikus területet jelent a pénzügyi információs egységek közötti együttműködésben, és „hangsúlyozza, hogy az információk megérkezése terén a partner pénzügyi információs egységek részéről jelenleg tapasztalható késedelmek hatással lehetnek az elemzési tevékenységek és az azt követő bűnüldözési intézkedések hatékonyságára”. A pénzügyi információs egységek által a kérdőívekre adott válaszokból az derül ki, hogy a pénzügyi információs egységek túlnyomó többsége az Egmont-csoport által ajánlott egy hónapos határidőn belül válaszol a megkeresésekre. Öt tagállam számolt be arról, hogy a bejövő megkeresésekre átlagosan egy héten vagy annál rövidebb időn belül válaszol, öt tagállam viszont azt közölte, hogy a válaszadás átlagos időtartama egy hónap. A kérdőívekre adott válaszok alapján úgy tűnik, hogy a tagállami pénzügyi információs egységek az Unión belüli és kívüli megkeresések esetében egyaránt ugyanazzal a határidővel dolgoznak. Meg kell jegyezni, hogy jóllehet az egy hónapos időkeret összhangban van az Egmont-csoport által ajánlott időtartammal, az jóval hosszabb, mint az egyéb uniós eszközök keretében a hatóságok közötti információcsere tekintetében megállapított átlagos határidő, amely rendszerint néhány nap, de semmi esetre sem haladja meg az egy hetet[28]. A megkeresésekre való válaszadással kapcsolatos határidőket javítani kell és összhangban kell hozni az egyéb uniós hatóságokra vonatkozó előírásokkal.

Ezenfelül néhány pénzügyi információs egység szerint a megkeresésekre való válaszadással kapcsolatos időkeretek attól függően is eltérhetnek, hogy a kért információ a pénzügyi információs egység rendelkezésére áll-e a megkeresés időpontjában, vagy pedig azt a kötelezett szolgáltatóktól vagy más illetékes hatóságoktól kell-e megszereznie. Az utóbbi típusba tartozó megkeresés esetén a válaszadás több időt vehet igénybe. E tekintetben fontos, hogy elemezzék az olyan típusú információkat, amelyekhez a pénzügyi információs egységek közvetlenül hozzáférnek, és amelyek tekintetében időben tudnak válaszolni a többi pénzügyi információs egységnek. A pénzmosási irányelv értelmében a pénzügyi információs egységeknek hozzáféréssel kell rendelkezniük az összes olyan pénzügyi, igazgatási és bűnüldözési adathoz, amelyre feladataik ellátásához szükségük van. Azonban tagállamonként jelentős eltérésén van azon a téren, hogy a pénzügyi információs egység milyen mértékben fér hozzá közvetlenül az adatforrásokhoz. A több mint 70 információforrást vizsgáló második kérdőívre adott válaszok arra engednek következtetni, hogy néhány pénzügyi információs egység több mint 30 információforráshoz rendelkezik közvetlen hozzáféréssel, más egységek viszont ötnél kevesebbhez[29]. Óriási különbség mutatkozik azon a téren is, hogy a pénzügyi információs egységek közvetlen vagy közvetett hozzáféréssel rendelkeznek-e bizonyos adatbázisokhoz. Fontos megjegyezni, hogy az

[28] A bűnüldöző hatóságok közötti információcseréről szóló 2006/960/IB tanácsi kerethatározat (HL L 386., 2006.12.29., 89–100. o.) értelmében a kérelmekre 3 napon belül kell válaszolni, a büntetőügyekben kibocsátott európai nyomozási határozatról szóló, 2014. április 3-i 2014/41/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv. (HL L 130., 2014.5.1.) azonban egy hetes határidőről rendelkezik.

[29] A Bizottság 2019. április 29-én kérdőívet küldött minden pénzügyi információs egység részére, amelyben arról kérdezte őket, hogy rendelkeznek-e közvetlen vagy közvetett hozzáféréssel a 73 előre meghatározott információforráshoz, illetve birtokolják/kezelik-e ezekből valamelyiket. 24 pénzügyi információs egység válaszolt e kérdőívre.

ilyen információkhoz való hozzáférés szintén hasznos a pénzügyi információs egységek számára ahhoz, hogy elemezhessék a gyanús ügyletekre vonatkozó bejelentéseket és határokon átnyúló elemzéseket készítsenek.

2. Az adatállományok összevetése

A pénzmosási irányelv 56. cikkének (2) bekezdése arra kötelezi a pénzügyi információs egységeket, hogy „működjenek együtt a legfejlettebb technológiák alkalmazása érdekében”, ami lehetővé teszi számukra, „hogy a pénzügyi információs egységek a személyes adatok teljes védelmének biztosítása mellett anonim módon összevessék adataikat más pénzügyi információs egységek adataival annak érdekében, hogy felkutassák a pénzügyi információs egységek elemzéseinek más tagállamokban található alanyait és azonosítsák jövedelmüket és pénzeszközeiket”. E rendelkezésnek technikai szempontból az úgynevezett „Ma3tch” technológia jobb kiaknázása révén kellett volna eleget tenni, amelyet 2014 áprilisában fejlesztettek ki és a FIU.net új funkciójaként vezettek be.[30] Ezen adategyeztetési funkció lehetővé teszi a pénzügyi információs egységek számára, hogy a más pénzügyi információs egységek által tárolt információkat illetően automatikusan, „találat/nincs találat” alapon lényeges kapcsolatokat találjanak.

A pénzügyi információs egységek nem használták ki teljes körűen ezt az eszközt, és a pénzügyi információs egységek jobb szerepvállalásának kérdése az Uniós Pénzügyi Információs Egységek Platformjának visszatérő napirendi pontja volt. Az elmúlt két évben némi javulást sikerült elérni, bár részben az Europol arra irányuló aktív beavatkozásának köszönhetően, hogy a pénzügyi információs egységeket az új technológia előnyeinek kiaknázására ösztönözze. 2017 decemberében 18 pénzügyi információs egység használta ezt a funkciót, szemben 2017 februárjával, amikor még csak 15-en. Ehhez hasonlóan 2016 végén a pénzügyi információs egységek összesen 90 szűrővel rendelkeztek, de ez szám 2018 áprilisára 126-ra nőtt. Az arra irányuló általános cél elérése érdekében, hogy a Ma3tch használata a pénzügyi információs egységek munkafolyamataiban rutinná váljon, 2017 végén létrehoztak egy munkacsoportot[31], amelynek ajánlásait az Uniós Pénzügyi Információs Egységek Platformjának 2019. márciusi ülése keretében elfogadták. A Bizottság nyomon fogja követni azok gyakorlati végrehajtását.

3. Közös elemzések

Annak érdekében, hogy hatékony választ adjanak a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás több joghatóságot érintő eseteire, a pénzmosási irányelv úgy rendelkezik, hogy a tagállami pénzügyi információs egységek közötti együttműködésnek túl kellene mutatni a felderítést és elemzést célzó puszta információcserén és ki kellene terjednie az elemzési tevékenység megosztására is. Az irányelv 51. cikke felhatalmazza az Uniós Pénzügyi Információs Egységek Platformját, hogy segítséget nyújtson a határokon átnyúló esetekkel kapcsolatos „közös elemzések” végrehajtásához. Noha ez az információk megosztására irányuló szokásos együttműködéshez képest nyilvánvaló előnyökkel jár, hiszen segíthet a tények közötti tágabb kapcsolatok feltárásában, amelyek észrevétlenek maradnának az információk nemzeti szintű elszigetelt vizsgálatával, a közös elemzés tényleges végrehajtása összetett és kihívást jelentő feladat.

[30] A FIU.net Partnerek Testülete (a FIU.Net Tanácsadó Csoport elődje) 2013. februárban jóváhagyta a Ma³tch-engaged projektre vonatkozó javaslatot.

[31] A „Promotion and Expansion of Ma3tch” elnevezésű munkacsoport Belgium, Észtország, Franciaország, Finnország, Olaszország, Luxemburg, Lengyelország pénzügyi információs egységéből és az Europolból áll.

Csupán az a néhány tagállam számolhat be a közös elemzésekkel kapcsolatos bármilyen tapasztalatról, amely részt vett az Uniós Pénzügyi Információs Egységek Platformja keretében 2016-ban és 2018-ban megvalósított két kísérleti projektben. Jóllehet operatív szempontból az eredmény pozitív volt, e projektek résztvevőinek egy sor kihívással, például a nemzeti jogrendszerek közötti különbségekből fakadó kihívásokkal kellett megküzdeniük (a pénzügyi információs egység információkhoz való hozzáféréssel kapcsolatos kapacitása és hatáskörei, a rendelkezésre álló információforrások, az információmegosztás tekintetében a nemzeti jogból fakadó, bizalmas kezelésre vonatkozó korlátozások). Megint más kihívások fakadtak a pénzügyi információs egységek által alkalmazott eltérő munkamódszerekből (pl. az elemzési feladattal kapcsolatos felfogás, a „bűnüldözési" vagy „pénzügyi" elemek súlyának megítélése, a pénzügyi információs egység helyzetétől és jellegétől függően eltérő célkitűzések és eljárások).

A pénzügyi információs egységek láthatólag általánosságban elfogadják, hogy az ilyen típusú együttműködés fokozása uniós szintű segítségnyújtást és koordinációs támogatást kívánna meg. A pénzügyi információs egységek által a kérdőívekre adott válaszaikon felül benyújtott közös állásfoglalás szerint bármilyen jövőbeli uniós szintű együttműködési mechanizmusnak támogatnia kell azokat a pénzügyi információs egységeket, amelyek csatlakozni kívánnak a közös elemzésekhez, csatlakozásukat pedig a közös elemzések elvégzésével kapcsolatos, a jövőbeli gyakorlatok terén szükséges kiigazítások elvégzését követően egységesen alkalmazható közös eljárások kidolgozásával, megfelelő emberi erőforrás biztosításával, valamint az informatikai megoldásoknak az ilyen típusú munkához csatlakozni kívánó tagállamok pénzügyi információs egységének rendelkezésére bocsátásával kell megkönnyíteni". Az érintett munkaterületek közé tartozhat többek között a közös elemzésekre alkalmas, határokon átnyúló esetek típusainak meghatározására szolgáló kritériumok megállapítása; a koordinált és eredményes módon végrehajtandó „elemzés" funkcióhoz kapcsolódó közös alap („alapmódszertan") azonosítása; az információs hatáskörök és elemző eszközök alkalmazásához kapcsolódó lépések és azok sorrendjének meghatározása; megállapodás a vonatkozó elérendő célkitűzésekről és a pénzügyi információs egységek általi továbbítás révén a bejelentéseket követően hozott megfelelő nemzeti szintű intézkedések tekintetében elérendő eredményekről.

4. FIU.net

A pénzmosási irányelv 56. cikkének (1) bekezdése értelmében a pénzügyi információs egységeknek egymás között védett kommunikációs csatornákat kell használniuk, valamint ösztönözniük kell a FIU.net vagy annak utódjának használatát. A FIU.net e célra létrejött, a tagállami pénzügyi információs egységek közötti kommunikáció biztonságos csatornájaként szolgáló informatikai rendszer, amely lehetővé teszi ezen egységek számára, hogy rendszeresen ügyiratokba való betekintés iránti kérelmeket küldjenek, továbbítsák a határokon átnyúló jellegű bejelentéseket és továbbküldjék a más tagállami pénzügyi információs egységeket érintő bejelentéseket. A tagállamoknak ösztönözniük kell, hogy ezt a rendszert használják a pénzügyi információs egységeik közötti kommunikáció csatornájaként. A rendszer tárhelyszolgáltatását és üzemeltetését az Europol látja el 2016 óta, a pénzügyi információs egységek pedig a tanácsadó csoport révén vesznek részt a rendszer irányításában.

A tagállami pénzügyi információs egységek elismerik a FIU.net hozzáadott értékét és az egymás közötti információcseréhez való használata által kínált előnyöket. A rendszer azonban az utóbbi időben visszatérő műszaki problémákkal szembesült abból fakadóan, hogy korszerűsítésre szorul. Legalább a tagállami pénzügyi információs egységek fele használja a többi pénzügyi információs egységgel való kommunikáció elsődleges

eszközeként a FIU.netet, azaz csak rendszerhibák vagy rendszerzavarok esetén használják az Egmont Secure Web[32] eszközt. A pénzmosási irányelvben előírt tagállami kötelezettség ellenére, miszerint a tagállami pénzügyi információs egységek közötti kommunikáció terén ösztönözni kell a FIU.net vagy annak utódja használatát, négy pénzügyi információs egység arról számolt be válaszában, hogy a FIU.net működését érintő műszaki problémák miatt az Egmont Secure Web eszközt a FIU.net egyenértékű alternatívájaként használják még az Unión belüli információcserék esetében is.

IV. PÉNZÜGYI INFORMÁCIÓS EGYSÉGEK ÉS A FELÜGYELETI HATÓSÁGOK KÖZÖTTI EGYÜTTMŰKÖDÉS

A pénzmosási irányelv értelmében a pénzügyi információs egységek kötelesek továbbítani a gyanús ügyletekre vonatkozó bejelentéseket és az azokkal kapcsolatos elemzések eredményeit az érintett illetékes hatóságok, köztük a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel foglalkozó felügyeleti hatóságok és a prudenciális felügyeleti hatóságok részére. A felügyeleti hatóságok viszont kötelesek visszajelzést adni a pénzügyi információs egységeknek az átadott információk felhasználásáról és az ilyen információk alapján lefolytatott vizsgálatok eredményeiről.

Az elmúlt évben a média által kimerítően tárgyalt számos esemény reflektorfénybe helyezett néhány európai hitelintézetet, felhívva a figyelmet a pénzmosás és terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem uniós keretrendszerének megvalósításával kapcsolatos néhány szempontra, különösen a felügyelet kapcsán. Az uniós hitelintézeteket érintő közelmúltbeli állítólagos pénzmosási ügyek értékeléséről szóló bizottsági jelentés szerint néhány hatóság arra hívta fel a figyelmet, hogy a pénzmosás és terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem uniós keretrendszerének felügyeleti hatóságára és a prudenciális felügyeleti hatóságokra vonatkozó titoktartási kötelezettség akadályozta a hatékony együttműködést (információcserét) a pénzügyi információs egység, a rendőrség, a prudenciális felügyeleti hatóság, valamint a pénzmosás és terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem keretrendszerének felügyeleti hatósága között. Kiváltképp a jelentés alapjául szolgáló több esetben fordult elő, hogy a pénzügyi információs egységek ritkán vagy egyáltalán nem léptek kapcsolatba a felügyeleti hatóságokkal és fordítva.

A pénzmosási irányelv értelmében semmi sem akadályozhatja, hogy a pénzügyi információs egységek együttműködjenek és információt cseréljenek a pénzmosás és terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem keretrendszerének felügyeleti hatóságával és a prudenciális felügyeleti hatóságokkal; sőt, adott esetben kötelesek megosztani az információkat a felügyeleti hatóságokkal. Az uniós hitelintézeteket érintő közelmúltbeli állítólagos pénzmosási ügyek értékeléséről szóló jelentés alapjául szolgáló legtöbb esetben azonban a pénzügyi információs egységek nem osztották meg strukturált jelleggel az információkat a pénzmosás és terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem keretrendszerének felügyeleti hatóságával és a prudenciális felügyeleti hatóságokkal. A pénzügyi információs egységek olykor jogi akadályokba ütközhetnek, ami gátolja, hogy megosszák az információkat a felügyeleti hatóságokkal, például ha a pénzügyi információs egység által végzett elemzés bűnüldözési operatív információnak minősül és csak a bűnüldöző hatóságokkal osztható meg. Másrészről a prudenciális felügyeleti hatóságok mostanáig uniós szinten jogi akadályokba ütköztek a pénzügyi információs egységekkel való információcsere terén. Ezt a közelmúltban a tőkekövetelményekről

[32] Az ESW az Egmont-csoport által kifejlesztett informatikai kommunikációs eszköz, amelyen keresztül a pénzügyi információs egységek nemzetközi szinten tudnak információt cserélni.

szóló irányelv[33] módosítása révén orvosolták. E módosítások értelmében az illetékes hatóságok szélesebb körben is kötelesek együttműködést folytatni. Ráadásul a pénzügyi információs egységek nagyon ritkán kapnak visszajelzést a felügyeleti hatóságoktól az átadott információk felhasználásáról és az ilyen információk alapján lefolytatott vizsgálatok eredményeiről.

A pénzügyi információs egységeket a jelek szerint akkor sem vonták be, amikor a prudenciális felügyeleti hatóságok alkalmassági és megfelelőségi értékelést végeztek a hitelintézetek működését illetően a tőkekövetelményekről szóló irányelvben foglalt kötelezettségek alapján. Fontos lenne, hogy a prudenciális felügyeleti hatóságok fokozottabban bevonják e folyamatba a pénzügyi információs egységeket.

V. A PÉNZÜGYI INFORMÁCIÓS EGYSÉGEK HAMADIK ORSZÁGOKKAL FOLYTATOTT EGYÜTTMŰKÖDÉSE

A pénzmosási irányelv nem foglalkozik a tagállami és a harmadik országbeli pénzügyi információs egységek közötti együttműködéssel, illetve nem szabályozza e kérdést. Mindazonáltal a kérdőívekre válaszoló összes tagállam megerősítette, hogy pénzügyi információs egységük rendszeresen információt cserélt harmadik országbeli pénzügyi információs egységekkel az Egmont-csoport alapokmánya és/vagy kétoldalú megállapodások vagy egyetértési megállapodások alapján.

A tagállamok ugyancsak megerősítették, hogy az Egmont-csoport együttműködési hálózatán kívül is lehetőség van információt cserélni a harmadik országbeli pénzügyi információs egységekkel a nemzeti jogszabályokban megállapított különféle jogi feltételek mellett, részben azzal összefüggésben is, hogy a harmadik országbeli pénzügyi információs egység beleegyezik-e az információ kölcsönös megosztásához, részben pedig olyan feltételek mellett, amelyek garantálják a megosztott információk biztonságos kezelését és bizalmas jellegét.

Általánosságban a pénzügyi információs egységek egyetértési megállapodásainak hatálya földrajzi irányultsági szempontból eltérő. Egy pénzügyi információs egység arról számolt be, hogy több mint száz ilyen megállapodást kötött, ellenben két pénzügyi információs egység csak négy egyetértési megállapodásról tett említést.

Mivel e tekintetben nincs uniós szintű szabályozás, e jelentés megvizsgálja, hogy a tagállamok illetékesek maradnak-e a pénzügyi információs egységek harmadik országokkal folytatott információcseréjének szabályozásáért, és ha igen, az ilyen információcserék megfelelnek-e az uniós adatvédelmi keretnek.

A pénzügyi információs egységek által a pénzmosás és terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem céljából harmadik országokkal folytatott együttműködés az EU kizárólagos külső hatáskörébe tartozik, minthogy a pénzügyi információs egységeket a pénzmosási irányelv kimerítően szabályozza. Következésképpen ellentmondás feszül az Unió külső hatáskörének jellege és azon tagállami gyakorlat között, hogy tárgyalásokat kezdenek és nemzetközi megállapodásokat vagy egyetértési megállapodásokat kötnek harmadik országbeli pénzügyi információs egységekkel. Ennek keretében a tagállami pénzügyi információs egységek saját kezdeményezésükre járnak el az uniós intézmények

[33] Az Európai Parlament és a Tanács 2006/48/EK irányelve (2006. június 14.) a hitelintézetek tevékenységének megkezdéséről és folytatásáról (HL L 177., 2006.6.30., 1–200. o.), valamint az Európai Parlament és a Tanács 2013/36/EU irányelve (2013. június 26.) a hitelintézetek tevékenységéhez való hozzáférésről és a hitelintézetek és befektetési vállalkozások prudenciális felügyeletéről, a 2002/87/EK irányelv módosításáról, a 2006/48/EK és a 2006/49/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (HL L 176., 2013.6.27., 338–436. o.).

bárminemű bevonása nélkül. A pénzügyi információs egységeket az Egmont-csoportban való részvételük, valamint a tagállamuk Pénzügyi Akció Munkacsoporton vagy Moneyval bizottságon belüli tagsága alapján nemzetközi kötelezettségek kötik. A harmadik országbeli pénzügyi információs egységekkel kötött nemzetközi megállapodások vagy egyetértési megállapodások csak akkor egyeztethetők össze az Unióval a pénzmosási irányelvhez kapcsolódó összes kérdés terén meglévő kizárólagos hatáskörével, ha azok operatív kérdésekre korlátozódnak, de a jelek szerint ez nem minden esetben van így.

Ha a tagállami pénzügyi információs egységek harmadik országokkal cserélnek információkat, eleget kell tenniük az alkalmazandó uniós adatvédelmi rendszer vonatkozó követelményeinek, amelyeket a pénzügyi információs egység által folytatott együttműködés esetében az általános adatvédelmi rendelet[34] határoz meg. Ezen egyértelmű kötelezettség ellenére a legtöbb pénzügyi információs egység a rendőrségi adatvédelmi irányelvet ((EU) 2016/680 irányelv) alkalmazza ahelyett, hogy az általános adatvédelmi rendelet és a rendőrségi adatvédelmi irányelvet egyaránt alkalmazná. Noha ez a kérdés a pénzügyi információs egységek munkájának minden vetületét érinti, ez különösen fontos a harmadik országokkal folytatott együttműködést illetően, amely tekintetében a rendőrségi adatvédelmi irányelv alapján eltérnek az információcserére vonatkozó követelmények és feltételek.

A kérdőívekre adott válaszokból kitűnik, hogy a tagállamok a harmadik államok pénzügyi információs egységeivel folytatott együttműködés keretében általában tudatában vannak e kötelezettségnek, azonban van némi zűrzavar azzal kapcsolatban, hogy hogyan kell eleget tenni az adatvédelmi követelményeknek. A tagállamok túlnyomó többsége azt válaszolta, hogy a vonatkozó uniós adatvédelmi előírásoknak úgy tesznek eleget, hogy betartják az Egmont-csoport elveinek vonatkozó pontjait vagy ilyen rendelkezéseket foglalnak bele a vonatkozó egyetértési megállapodásokba. E rendelkezések azonban csak a kezelt adatok bizalmas jellegével vagy biztonságával kapcsolatos kérdéseket szabályozzák, illetve felhasználásukra vonatkozó korlátozásokat tartalmaznak. Nem garantálják azonban, hogy megfelelő garanciák legyenek érvényben az érintettek jogainak érvényesítése vagy a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségek szempontjából.[35]

Az általános adatvédelmi rendelet V. fejezete határozza meg a személyes adatok harmadik országokba való továbbításának szabályait. Megfelelőségi határozatok hiányában az adatok továbbítása csak akkor engedélyezhető, ha megfelelő garanciák állnak rendelkezésre, vagy ha az adattovábbításra eltérések vonatkoznak. E tekintetben a kérdőívre választ adó 24 tagállamból csak négyen számoltak be olyan nemzeti jogszabályi rendelkezésekről, amelyek joghatóságukon belül az adatvédelem megfelelő szintjén garanciákat követelnek meg a harmadik országbeli felek részéről, és egyetlen tagállam sem állított olyat, hogy az általános adatvédelmi rendeletben előírt eltéréseket használna arra, hogy megindokolja az információk harmadik országokba történő továbbítását[36]. A többi tagállam semmilyen felvilágosítással nem szolgált arra vonatkozóan, hogy miként szabályozzák vagy indokolják az információk harmadik országokba történő továbbítását. A tagállamok feladata az általános adatvédelmi rendelet kínálta lehetőségek egyikének kihasználásával annak biztosítása, hogy az információk

[34] Az irányelv 41. cikkének (1) bekezdése kimondja, hogy „a személyes adatok ezen irányelv szerinti kezelésére a […] 95/46/EK irányelv irányadó”. Mivel az 1995. évi adatvédelmi irányelv helyébe az általános adatvédelmi rendelet lépett, az utóbbit kell alkalmazni.

[35] Ahogyan azt az általános adatvédelmi rendelet 46. cikke előírja.

[36] Meg kell jegyezni, hogy az eltérések esetei alapon használhatók, továbbá nem használhatók harmadik országokba irányuló strukturális vagy rendszeres adattovábbításra.

harmadik országbeli pénzügyi információs egységek részére való továbbítása jogszerű legyen és megfeleljen az uniós adatvédelmi keretnek.

Ugyanakkor nem tévesztendő szem elől, hogy a harmadik országbeli pénzügyi információs egységekkel folytatott zökkenőmentes együttműködés és információmegosztás a tagállamok nemzetközi kötelezettsége. A tagállamok vállalták ezt a kötelezettséget, amikor magukra nézve kötelezőnek ismerték el a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni globális küzdelem két fő szereplőjének, azaz a Pénzügyi Akció Munkacsoport és az Egmont-csoport közös nemzetközi előírásait és elveit. A tagállamok ezen arra irányuló nemzetközi kötelezettségvállalásai, hogy eleget tesznek a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemre vonatkozó globális előírásoknak, összhangban állnak az uniós érdekekkel és az ezzel kapcsolatos uniós politikával, hiszen a pénzmosási irányelv egyik célkitűzése éppen e globális előírások uniós jogba való átültetése. Az információk harmadik országbeli pénzügyi információs egységekkel való megosztása fontos értéket képvisel a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelmet szolgáló globális fellépés szempontjából is.

Fontos tehát biztosítani, hogy az információk harmadik országbeli pénzügyi információs egységekkel való megosztása összeegyeztethető legyen az Uniónak a pénzmosási irányelv által szabályozott összes kérdés terén meglévő kizárólagos hatáskörével és az uniós adatvédelmi kerettel.

VI. KÖVETKEZTETÉS

1. A pénzügyi információs egységek intézkedéseihez kapcsolódó megállapítások

A pénzmosás és terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem uniós – és nemzetközi – keretrendszere a gyanús esetek magánszektor általi bejelentésére, a pénzügyi információs egységek által készített elemzésekre, valamint a pénzügyi információs egységek és az illetékes hatóságok közötti együttműködésre támaszkodik. Rendkívül fontos, hogy a magánszektor eleget tegyen a gyanús ügyletek bejelentésére irányuló jogi kötelezettségének, valamint az érintett hatóságoktól ehhez támogatást és segítséget kapjon. Ugyancsak fontos, hogy a pénzügyi információs egységek el tudják látni feladataikat, és hogy – számos ügylet határokon átnyúló jellegére tekintettel – érdemibb módon és hatékonyabban együttműködjenek egymással és az illetékes hatóságokkal, köztük nemcsak a bűnüldöző hatóságokkal, hanem az adó- és vámhatóságokkal és az Európai Csalás Elleni Hivatallal is. A tagállami pénzügyi információs egységek harmadik országbeli pénzügyi információs egységekkel való együttműködése szintén fontos ahhoz, hogy világszinten küzdeni lehessen a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás ellen, valamint eleget tegyenek a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemre vonatkozó nemzetközi előírásoknak.

A tagállamok a feltérképező jelentés óta a negyedik pénzmosási irányelv átültetése és végrehajtása, valamint a pénzügyi információs egységek által hozott bizonyos operatív intézkedések révén kezeltek néhány problémát. E jelentés az együttműködés terén továbbra is meglévő akadályokra összpontosít.

A kérdőívekre adott válaszok, valamint a magánszektor képviselőivel és a tagállamokkal folytatott párbeszéd elemzéséből az derült ki, hogy a magánszektor jelentéstételét a gyanús ügyletek bejelentésére szolgáló közös űrlapok hiánya és az ilyen bejelentések elektronikus benyújtására irányuló kötelezettség hiánya akadályozza. Annak érdekében, hogy a magánszektor jobban azonosítani tudja a gyanús ügyleteket és érdemi szempontból a legjobb bejelentéseket tudja benyújtani, feltétlenül szükség van arra, hogy a pénzügyi információs egységek rendszeres visszajelzéseket küldjenek a

magánszektornak a bejelentéseik minőségéről, valamint a tipológiák, a tendenciák és az általános iránymutatások megosztása céljából strukturált párbeszédet folytassanak egymással. Az összes tagállamot egyformán fenyegető veszélyek kezelését illetően a pénzügyi információs egységeknek közös megközelítést kell kidolgozniuk. Ez segítené a pénzügyi információs egységek munkáját, amikor a tényleges tulajdonosokra vonatkozó információkkal és az általános átláthatósággal foglalkoznak, kockázatértékelést végeznek, bűnüldöző hatóságokkal működnek együtt, valamint nagy nemzetközi pénzügyi csoportokkal foglalkoznak.

A pénzügyi információs egységek olykor az ahhoz szükséges megfelelő informatikai eszközökkel sem rendelkeznek, hogy a FIU.net viszonylatában hatékonyan importálni, illetve exportálni tudják az adatokat, ami lehetővé tenné számukra a gyanús ügyletek tekintetében kapott bejelentések hatékony elemzését, valamint eltérő hozzáféréssel rendelkeznek a nemzeti adatbázisokhoz, ami megakadályozza, hogy a legszélesebb körben és a leghasznavehetőbb módon végezzék el az elemzést. Számos pénzügyi információs egység azonban olyan informatikai eszközöket kezdett kifejleszteni, amelyek hatékonyabbá teszik nemzeti elemzéseiket és a határokon átnyúló esetekben a közös elemzések szempontjából is hasznosak. A mesterséges intelligencián (pl. a közös elemzések vagy a tendenciák azonosítása esetében) és a gépi tanuláson (pl. a magánszektornak adott visszajelzések és a tipológiák kidolgozása esetében) alapuló közös eszközöket központilag is ki lehetne fejleszteni, majd egy együttműködési és támogatási mechanizmus keretében hozzáférhetővé lehet tenni a tagállami pénzügyi információs egységek számára.

A területi elv, miszerint a kötelezett szolgáltató a székhelye szerinti pénzügyi információs egységnek köteles bejelentést tenni, elengedhetetlenné teszi, hogy a pénzügyi információs egységek a lehető legtágabb értelemben együttműködjenek egymással. A kérdőívekre adott válaszok elemzéséből azonban az derül ki, hogy a legtöbb pénzügyi információs egység nem olyan gyakran osztotta meg a bejelentéseket és az információkat, mint ahogyan kellett volna, néhányuk pedig egyáltalán nem osztotta meg azokat. Úgy tűnik, hogy e nehézségek tekintetében fontos tényezőt jelentenek a FIU.net működése terén visszatérően fellépő műszaki problémák, amelyek megnehezítik a pénzügyi információs egységek számára az információk megosztását. Miközben az Europol igyekszik karbantartani a FIU.netet, kidolgozott egy olyan új rendszerre vonatkozó javaslatot, amely a FIU.net utódja lesz. E munkát felfüggesztették addig, amíg megvizsgálják a pénzügyi információs egységek által – különösen az adatvédelemnek való megfelelés kapcsán – felvetett kérdéseket. E kérdésekkel sürgősen foglalkozni kell, hogy folytatódhasson az átalakítás.

Amennyiben a pénzügyi információs egységek közötti információcsere kérésen alapul, a válaszadás időkerete jelentősen eltér, ráadásul – ugyan összhangban van a nemzetközi normákkal – jóval meghaladja az uniós hatóságok közötti információcsere terén alkalmazott uniós előírásokat. A releváns információk pénzmosás és terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel foglalkozó felügyeleti hatóságoknak és prudenciális felügyeleti hatóságoknak való továbbítása a jelek szerint szintén elmarad a kívánatos szinttől, mivel néhány tagállam nemzeti joga és a bűnüldöző hatóságokkal való együttműködésre összpontosító ügyviteli gyakorlatok néhány olyan akadályt rejtenek, amely gátolja az együttműködést. A tőkekövetelményekről szóló irányelv legutóbbi módosításai segíteni fognak megoldani ez utóbbi kérdést.

A tagállami pénzügyi információs egységek eltérő státusza, hatásköre és szervezeti felépítése továbbra is kihat arra, hogy mennyire férhetnek hozzá a releváns pénzügyi, közigazgatási és bűnüldözési információkhoz (különösen a kötelezett szolgáltatók és/vagy a bűnüldöző hatóságok birtokában lévő információkhoz), illetve oszthatják meg

azokat. A határokon átnyúló tevékenységekhez kapcsolódó és a belső piacot érintő pénzmosási és terrorizmusfinanszírozási kockázatokról szóló bizottsági jelentésben azonosított sebezhetőségek továbbra is fennállnak[37].

Az Uniós Pénzügyi Információs Egységek Platformja központi szerepet játszott a fent említett problémák azonosításában. Az elmúlt néhány évben óriási erőfeszítéseket tett azért, hogy operatív szempontból érdemi megoldást találjon az azonosított problémákra. Jogi korlátokba ütközött azonban a jogilag kötelező űrlapok, az iránymutatások, az előírások – vagyis az olyan eszközök – kidolgozását illetően, mely hatáskörökre az azonosított nehézségek leküzdéséhez lenne szükség.

A tagállami pénzügyi információs egységek közötti együttműködés bizonyos, információcserével kapcsolatos vetületeit a 2019. június 20-án elfogadott, a pénzügyi és egyéb információkhoz való hozzáférésről szóló (EU) 2019/1153 irányelv szabályozza. Az irányelv azonban nem szabályozza a különböző tagállamok pénzügyi információs egységei közötti információcseréhez kapcsolódó pontos határidőket és informatikai csatornákat. Másfelől a vonatkozó rendelkezések alkalmazási köre a terrorizmussal és a terrorizmushoz kapcsolódó szervezett bűnözéssel kapcsolatos esetekre korlátozódik.

A tagállami és a harmadik országbeli pénzügyi információs egységek közötti információcsere szabályozásának hiánya az ilyen információcseréket illetően nem egységes megközelítést eredményezett, és kérdéssé vált, hogy az ilyen információcserék megfelelnek-e az uniós adatvédelmi keretnek. Azt, hogy az információk harmadik országbeli pénzügyi információs egységekkel való megosztása teljes mértékben összeegyeztethető legyen az Unión a pénzmosási irányelv által szabályozott összes kérdés terén meglévő kizárólagos hatáskörével és az uniós adatvédelmi kerettel, vagy a kérdés uniós szintű szabályozásával, vagy pedig az általános adatvédelmi rendelet kínálta lehetőségek kihasználásával kell biztosítani.

2. Megoldatlan strukturális kérdések

Az azonosított hiányosságok orvoslása érdekében a Bizottság továbbra is mérlegelni fogja a lehetséges további lépéseket és értékelni fogja a meglévő rendszerhez kapcsolódó eltérő vagy kiegészítő lehetőségeket. Valószínű, hogy az azonosított hiányosság közül több továbbra is megmarad mindaddig, amíg a pénzmosás és terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem uniós keretrendszerén belül nem határozzák meg egyértelműbben a pénzügyi információs egységek feladatait és határokon átnyúló együttműködéssel kapcsolatos kötelezettségeit. A jelenlegi értékelésből ráadásul az is kiderül, hogy erősebb mechanizmusra van szükség **a határokon átnyúló együttműködés és elemzés koordinálásához és támogatásához**. Ez a mechanizmus a pénzügyi információs egységek munkája terén magában foglalhatná legalább a jogilag kötelező előírások, űrlapok és iránymutatások elfogadására irányuló hatásköröket. A közös elemzések megerősítése és megkönnyítése érdekében magában foglalhatná továbbá a központi bejelentés bizonyos szempontjait és az új (mesterséges intelligenciára és gépi tanulásra támaszkodó) informatikai eszközökön alapuló központosítottabb kapacitásépítést.

[37] Lásd a tevékenységekhez kapcsolódó és a belső piacot érintő pénzmosási és terrorizmusfinanszírozási kockázatokról szóló bizottsági jelentést (COM(2017) 340 final) kísérő, 2017. június 26-i bizottsági szolgálati munkadokumentum (SWD(2017) 241 final) horizontális sebezhetőségekről szóló fejezetét.