

Third training seminar
on
Anti-Money Laundering (AML)/Countering Terrorist Financing
(CTF),

May 26 - May 27, Sofia

Training content: Know Your Costumer (KYC), Costumer Due Diligence (CDD), beneficial owner, reporting obligations, record keeping, evidence gathering and regulatory technology

Трети обучителен семинар

по

**Борба срещу изпирането на пари / Противодействие срещу
финансирането на тероризма**

26 май - 27 май, София

*Съдържание на обучението: Познай своя клиент (KYC),
надлежна проверка на клиента (CDD), действителен
собственик, задължения за сигнализиране на съмнителни
финансови операции, водене на записи, събиране на
доказателства и регулаторна технология*

Встъпителен доклад

Борбата срещу изпирането на пари и финансирането на тероризма в правния ред на Европейския съюз

от

Съдия Марияна Кънчева,

Съд на Европейския съюз, гр. Люксембург

Уважаеми дами и господа,

Драги гости,

Скъпи колеги,

Щастлива съм, че въпреки натоварения съдебен график, който не ми позволява да присъствам лично в сградата на Народното събрание в България, чрез това видео обръщение мога да споделя с вас виртуално днешния трети обучителен семинар в рамките на международния проект „Правна компетентност за предотвратяване на изпирането на пари и финансирането на тероризма“.

В началото на моя встъпителен доклад държа да поздравя както организаторите, така и участниците в днешното събитие и да изразя моята благодарност към всички колеги, ефективно бдящи над финансовите потоци и операции, тъй като именно благодарение на техните усилия е възможно в днешно време известната на всички ни фраза от края на 70^{те} години на миналия век « *Follow the money* » (от едноименния филм [All the President's Men¹](#)), да се превърне в реалност като основна държавна, европейска и международна политика.

Да, когато следваме пътя на парите, истината винаги излиза наяве, а прането на пари, т.е. процесът, чрез който се придава легитимност на източника на облаги от престъпление, е един все по-разрастващ се феномен с ясно изразен международен характер, чиято основна цел е именно да

¹ All the President's Men is a 1976 American biographical political drama-thriller film about the Watergate scandal that brought down the presidency of Richard Nixon.

прикрие връзките между този източник и облагите, придобити чрез престъпление. Под този знаменател са поставени както парите, спечелени от криминални дейности (традиционно - от трафик на наркотици, хора, оръжие), така и тези, натрупани благодарение на укриването на данъци, вземането на подкупи или в резултат на злоупотреба с публична държавна собственост. Същевременно, начините за легитимиране на паричните средства стават все по-иновативни и предизвикателството те да бъдат спрени става все по-голямо, особено в ерата на масова цифровизация, както на престъпленията, така и на паричните средства, придобити чрез тях.

Световната и европейската политики в тази борба са тясно свързани, тъй като изпирането на пари и финансирането на тероризма са глобални заплахи, като Европейският съюз (ЕС) следва неотлъчно „Препоръките“ на създадената още през 1989 г. от членовете на G7 « **Работна група за финансови действия** (Financial Action Task Force on Money Laundering, the FATF)²». Тази Специална група, налагаща стандарти, които се използват в цял свят, е водеща инстанция в тази област в световен мащаб. Видно от последния документ на Европейската Комисия (ЕК) от май 2020 г., а именно: **Съобщение относно план за действие за всеобхватна политика на Съюза за предотвратяване на изпирането на пари и финансирането на тероризма**³, сътрудничеството на международно равнище неотменно ще продължи с активното участие на Комисията.

Следва да се подчертае, че обхватът на правилата на ЕС се разшири, така че европейските стандарти вече далеч надхвърлят последно обновените през 2012 г. „Препоръки“ на Работната група за финансови действия (FATF) и понастоящем се оказва, че световните стандарти следват европейските. В този смисъл, кръгът от предприятия и професии - обект на тези правила в ЕС, т.е. спектърът на т.нар. „задължени субекти“, постоянно се разширява, а ролята на посредника става все по-важна в считаните за „значителни“ според европейските стандарти финансови сделки. По-конкретно, освен по отношение на финансовия сектор, практикуващите юристи и счетоводителите, правната рамката на ЕС се прилага също така за агенти на недвижими имоти, услуги в областта на хазарта, лица, търгуващи със стоки, доставчици, занимаващи се с обменни услуги между виртуални и фиатни

² <https://www.fatf-gafi.org/about/historyofthefatf/>. FATF е междуправителствен орган, който определя стандарти и насърчава ефективното прилагане на мерки за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма. Членове на FATF са Комисията, 14 държави-членки на ЕС, и 2-те членуващи в ЕИП държави от ЕАСТ, а 13 държави членки участват в регионалната организация MONEYVAL.

³ СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА относно план за действие за всеобхватна политика на Съюза за предотвратяване на изпирането на пари и финансирането на тероризма (2020/С 164/06), ОВЕС С 164/21 от 13/05/2020, стр. 21-33.

валути, доставчици на портфейли, които предлагат попечителски услуги, лица, търгуващи с произведения на изкуството.

В продължение на повече от тридесет години ЕС разработва устойчива регулаторна рамка за борба срещу изпирането на пари и финансирането на тероризма (БИП/ФТ) при пълно зачитане на необходимостта от защита на личните данни. Тази нормативна уредба е подкрепена и допълнително развита от съдебната практика на Съда на Европейския съюз (СЕС). В тази връзка, Съдът постановява например в свои решения *Jyske Bank Gibraltar* от 25 април 2013 г., (С-212/11, EU:C:2013:270) и *Zheng* от 31 май 2018 г., (С-190/17, EU:C:2018:357), както и наскоро в свое решение *ЕКОТЕКС БЪЛГАРИЯ*, от 6 октомври 2021 г., (С-544/19, EU:C:2021:803), че целта на борбата срещу изпирането на пари е свързана със защитата на обществения ред и затова може да обоснове ограничение на основните свободи, гарантирани както от Договорите, така и от Хартата на основните права на ЕС (Хартата), включително да ограничи свободното движение на капитали или свободното предоставяне на услуги, но при задължително спазване на изискването тези ограничения да са пропорционални и при условие, че не надхвърлят необходимото за постигането на целта.

От една страна, последните промени в европейското законодателство имаха за цел да укрепят нормативната база на ЕС и по този начин да осигурят на държавите членки стабилна и цялостна регулаторна среда за приемане на хармонизирано национално законодателство за борба срещу изпирането на пари и финансирането на тероризма (БИП/ФТ). Тези промени включват, наред с редица други, 5-ата Директива 2018/843 относно борбата срещу изпирането на пари⁴ за изменение 4-та Директива 2015/849 в тази област. Тези две Директиви са транспонирани в българския правен ред със **Закона за мерките срещу изпирането на пари**⁵, приет през март 2018 г. и последно изменен и допълнен през март-април 2022 г.^{6 7} В изпълнение на чл. 96, ал. 1 от този закон, в края на миналата година бе приет от Министерски съвет на Република България и **План за действие за**

⁴ Директива (ЕС) 2018/843 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2018 г. за изменение на Директива (ЕС) 2015/849 за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма и за изменение на директиви 2009/138/ЕО и 2013/36/ЕС (ОВ L 156, 19.6.2018 г., стр. 43).

⁵ Обн., ДВ, бр. 27 от 27.03.2018 г., <https://www.lex.bg/bg/laws/ldoc/2137182924>.

⁶ Изм. и доп., ДВ, бр. 25 от 29.03.2022 г., <https://www.balans.bg/normativen-akt/zmip>.

⁷ Изм. ДВ. бр.32 от 26 Април 2022 г.

ограничаване на рисковете от изпиране на пари и финансиране на тероризма⁸.

От друга страна, в рамките на европейския банков механизъм за надзор, през 2019 г. мандатът на Европейския банков орган (ЕБО) бе разширен⁹, като му бе възложена задачата да ръководи, координира и наблюдава мерките за борба срещу изпирането на пари и финансирането на тероризма в целия ЕС по отношение на финансовите институции, както и да следи и контролира усилията, полагани от всички доставчици на финансови услуги и от компетентните органи в ЕС. Европейският банков орган също така бе оправомощен да създаде общоевропейска база данни с рискове и надзорни мерки в тази област, да извършва оценки на риска по отношение на компетентните органи и при необходимост да изисква от органите за финансово разузнаване да разследват и евентуално да предприемат действия по отношение на отделни финансови институции. В тази връзка, налице е обемна съдебна практика на двете юрисдикции на Съда на ЕС. Например, бяха постановени следните скорошни съдебни решения: *Ukrselhosprom PCF* и *Versobank/ЕЦБ*, от 6 октомври 2021 г., (Т-351/18 и Т-584/18, EU:Т:2021:669) и *Pilatus Bank u Pilatus Holding/ЕЦБ*, от 2 февруари 2022 г., (Т-27/19, EU:Т:2022:46), с които Общият съд на ЕС потвърждава Решенията на Европейската Централна Банка (ЕЦБ) за отнемане на лиценз на банкова или финансова институция на базата на събрани доказателства на национално и европейско равнище за неспазване на предвидените нормативни задължения, произтичащи както от европейския правен ред относно борбата срещу изпирането на пари и финансирането на тероризма (БИП/ФТ), така и от транспонираните норми на национално равнище¹⁰.

Също така, многобройни други законодателни промени бяха приети в ЕС, като например, без да цитирам изчерпателно дългия списък от нормативни актове:

⁸ Решение № 672 на [Министерски съвет](#) от 17.09.2021 г.

⁹ Регламент (ЕС) 2019/2175 на Европейския парламент и на Съвета от 18 декември 2019 г. за изменение на Регламент (ЕС) № 1093/2010 за създаване на Европейски надзорен орган (Европейски банков орган), Регламент (ЕС) № 1094/2010 за създаване на Европейски надзорен орган (Европейски орган за застраховане и професионално пенсионно осигуряване), Регламент (ЕС) № 1095/2010 за създаване на Европейски надзорен орган (Европейски орган за ценни книжа и пазари), Регламент (ЕС) № 600/2014 относно пазарите на финансови инструменти, Регламент (ЕС) 2016/1011 относно индекси, използвани като бенчмаркове за целите на финансови инструменти и финансови договори или за измерване на резултатите на инвестиционни фондове и Регламент (ЕС) 2015/847 относно информацията, придружаваща преводите на средства ([ОБ L 334, 27.12.2019 г., стр. 1](#)).

¹⁰ Цитираните решения са обект на обжалване пред Съда на ЕС: *Versobank/ЕЦБ* (С-803/21 Р) и *Pilatus Bank/ЕЦБ* (С-256/22 Р).

- Нови разпоредби, приложими от юни 2021 г., относно контрола на паричните средства, които се внасят в Съюза или се изнасят от него¹¹;
- Изменения на Директивата за капиталовите изисквания¹²;
- Нови правила относно достъпа на правоприлагащите органи до финансова информация за предотвратяването, разкриването, разследването или наказателното преследване на определени престъпления¹³;
- Може би една от най-важните промени е хармонизирането на определението за престъпленията и санкциите за борба срещу изпирането на пари по наказателноправен ред¹⁴, както и редица други законодателни промени в ЕС.

Тези решителни стъпки за глобално и централизирано решение на европейско равнище на проблема с прането на пари и с тежките произтичащи последици от проникването и влиянието на «мръсните» пари в икономиката, в политиката, в медиите или в правосъдието, са убедителен знак на надежда.

Освен това, ЕС създаде нов всеобхватен режим за защита на лицата, подаващи сигнали за нередности, който режим трябваше да бъде транспониран на национално равнище от държавите членки в срок до декември 2021 г., съгласно Директива 2019/1937.¹⁵ Новият режим за защитата на тези лица подсилва способността както на националните органи, така и на органите на ЕС, за предотвратяване, разкриване и справяне с нарушенията, включително свързани с правилата за борба срещу изпирането на пари и финансирането на тероризма. В изпълнение на този нов режим за защита, в България например, е в сила **Национална стратегия за периода 2021-2027 г. за превенция и борба с нередностите и измамите, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз**¹⁶.

¹¹ Регламент (ЕС) 2018/1672 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2018 г. относно контрола на паричните средства, които се внасят в Съюза или се изнасят от него, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1889/2005 ([OБ L 284, 12.11.2018 г., стр. 6](#)).

¹² Директива (ЕС) 2019/878 на Европейския парламент и на Съвета от 20 май 2019 г. за изменение на Директива 2013/36/ЕС по отношение на освободените субекти, финансовите холдинги, финансовите холдинги със смесена дейност, възнагражденията, надзорните мерки и правомощия и мерките за запазване на капитала ([OБ L 150, 7.6.2019 г., стр. 253](#)).

¹³ Директива (ЕС) 2019/1153 на Европейския парламент и на Съвета от 20 юни 2019 г. за установяване на правила, с които се улеснява използването на финансова и друга информация за предотвратяването, разкриването, разследването или наказателното преследване на определени престъпления, и за отмяна на Решение 2000/642/ПВР на Съвета ([OБ L 186, 11.7.2019 г., стр. 122](#)).

¹⁴ Директива (ЕС) 2018/1673 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2018 г. за борба срещу изпирането на пари по наказателноправен ред ([OБ L 284, 12.11.2018 г., стр. 22](#)).

¹⁵ Директива (ЕС) 2019/1937 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2019 г., относно защитата на лица, подаващи сигнали за нарушения на правото на Съюза, [OБ L 305, 26.11.2019 г., стр. 17](#).

¹⁶ Приета с Решение № 833 на Министерския съвет от 12.11.2020 г. <https://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=1331>

Също така, бих искала да напомня, че тази година българското законодателство е подложено на нов тест за оценка на качеството в областта на борбата срещу прането на пари (т.нар. 5-ти цикъл на оценка). Както знаем, българският законов инструментариум периодично е анализиран от създадената през 1997 г. «**Експертна комисия за оценка на мерките за борба срещу изпирането на пари и финансирането на тероризма**» (MONEYVAL)¹⁷, която от 2006 г. насам не е просто наблюдател в «Работната група за финансови действия (FATF)», а неин пълноправен член. Новият доклад за страната ни беше предвидено да бъде приет на 63-то Пленарно заседание на MONEYVAL, което се състоя в Страсбург от 16 до 20 май 2022 г.¹⁸.

На равнище ЕС се наложи все по-широк консенсус, че законодателната рамка в държавите членки трябва да бъде значително подобрена. Необходимо е да се обърне внимание на национално равнище на големите различия при нейното прилагане, както и на сериозните слабости при самото създаване на правилата. Тенденцията, уважаеми дами и господа, е правилата да стават все по-стриктни и строги с цел прането на пари да се превърне в нерентабилна дейност с оглед на риска от изключително тежките произтичащи последици, както финансови и административни, така и наказателноправни.

Трябва да имаме предвид, че на европейско равнище скоро се очаква да бъде приет **шести пакет от мерки** за борба срещу прането на пари, който е обект на дебати в европейските институции и в публичното пространство още от 2019 г. насам, като една от централните теми е създаването на европейска **Агенция за борба срещу прането на пари**¹⁹ с приемането за целта на нов европейски регламент.

Предложението бе представено на 20 юли 2021 г. от Европейската комисия и според него основните цели и задачи на тази Агенция трябва бъдат :

- Установяване на единна интегрирана надзорна система за борба срещу изпирането на пари и финансирането на тероризма (БИП/ФТ) в

¹⁷ През 1997 г. е създадена специфична « Експертна комисия за оценка на мерките за борба срещу изпирането на пари и финансирането на тероризма » (MONEYVAL), която от 2006 г. насам не е просто наблюдател в « Работната група за финансови действия (FATF) », а неин пълноправен член.

¹⁸ <https://www.coe.int/en/web/moneyval/-/moneyval-carries-out-a-face-to-face-meeting-with-bulgaria>

¹⁹ Предложение [2021/0240\(COD\)](#) от 20/07/2021 за нов Регламент, създаващ европейската Агенция за борба срещу прането на пари.

целия ЕС, основана на общи методи за надзор и сближаване на високите надзорни стандарти ;

- Бъдещата Агенция да осъществява пряк контрол на субектите от финансовия сектор, които са изложени на най-висок риск от изпиране на пари и финансиране на тероризма или които изискват незабавни действия за справяне с непосредствените рискове ;
- Бъдещата Агенция да наблюдава и осигурява координацията между националните надзорни органи, отговорни за съответните финансови субекти, както и координацията между надзорните органи за нефинансовите субекти ;
- Да се постигне улесняване на сътрудничеството между националните звена за финансово разузнаване, по-специално чрез установяване на стандарти за докладване и обмен на информация и чрез подпомагане на съвместни оперативни анализи с цел по-добро откриване на незаконни финансови потоци от трансграничен характер.

Предлага се тази европейска Агенция да бъде създадена в началото на 2023 г., а нейната дейност по прекия надзор да започне в началото на 2026 г. Скоро предстои това Предложение на Европейската комисия да мине на първо четене в Европейския парламент.

Ясно е, че пътят на централизиране на информацията ще мине неизбежно през централизиране на равнище Европейски съюз, след като това бе извършено през последните години на национално равнище посредством серията транспонирани европейски Директиви. Това бъдещо централизиране на европейско равнище ще засили още повече контрола, както и ще намали евентуалните слабости, допускани на национално ниво, в широкоспектърната борба срещу изпирането на пари и финансирането на тероризма.

Именно заради този необходим процес на централизиране на информацията, с още по-голяма сила и важност се налага внушителната група европейски Директиви в тази област да бъдат транспонирани правилно и в предвидения срок от държавите членки.

Както знаем, Европейската комисия е натоварена от Договорите със задължението да следи неотлъчно за правилното и навременното

транспониране на Директивите на ЕС на национално равнище, а Съдът на ЕС многократно е посочвал в своите решения, че държавите членки при всички положения трябва да приемат конкретен акт за транспониране на дадена Директива, ако тази Директива изрично предвижда задължение за тях да я посочат в текста на разпоредбите, с които тя се транспонира, или пък при официалното публикуване на въпросните разпоредби²⁰. Следва да се отбележи, че с влизането в сила на Договора от Лисабон и по-конкретно по силата на параграф 3 от чл. 260 от Договора за функциониране на ЕС (ДФЕС), се предвиди ускорено производство за нарушаването на договорите от държавите членки с възможност за директно сезиране на Съда на ЕС с цел по-бързото налагане на санкции поради неизпълнение на задължение за транспониране. По този начин, Европейската комисия придоби едно доста ефективно средство, целящо да създаде по-силен стимул за държавите членки за навременното и правилното транспониране на Директивите в националните законодателства, гарантирайки по този начин и ефективното прилагане на законодателството на Съюза.

В тази връзка, Решенията на Съда на ЕС от 6 юни 2020 г. по делата *Комисия/Ирландия*, C-550/18 и *Комисия/Румъния*, C-549/18 са красноречив пример за санкциониране на държавите членки поради неизпълнение на тяхното задължение за навременно и пълно транспониране - в конкретния случай на 4-та Директива 2015/849 за борба срещу изпирането на пари и финансирането на тероризма. Във всяко от двете цитирани дела, разгледани в голям състав, Съдът санкционира строго държавите членки, които не са транспонирали в рамките на предписания срок въпросната Директива 2015/849. Следвайки Становището на Генерален Адвокат Евгени Танчев, Румъния е осъдена на 3 милиона евро еднократна глоба, а Ирландия на 2 милиона евро еднократна глоба. Съдът констатира, че и двете страни са забавили с 2 години привеждането на законодателството си за пране на пари в съответствие с европейското. Срокът за транспониране е бил юли 2017 г., като Румъния е транспонирала през юли 2019 г., а Ирландия – през декември 2019 г.

По принцип, санкциите могат да бъдат или еднократно определена глоба, или периодична имуществена санкция, или да се наложат кумулативно. В случая е важно да се подчертае, че от момента на изтичане на срока за транспониране, нарушението е налице и се санкционира

²⁰ Вж. в този смисъл решения от 27 ноември 1997 г., Комисия/Германия, C 137/96, EU:C:1997:566, т. 8, от 18 декември 1997 г., Комисия/Испания, C 360/95, EU:C:1997:624, т. 13 и от 11 юни 2015 г., Комисия/Полша, C 29/14, EU:C:2015:379, т. 49.

систематично чрез налагането на еднократна глоба, чиято цел е именно да стимулира навременното транспониране на последващи европейски Директиви от държавата нарушител. Що се отнася до периодичните имуществени санкции, те могат да бъдат избегнати, ако междуременно в хода на съдебната процедура европейското законодателство е транспонирано на национално равнище и така е преустановено процесното нарушение, както впрочем се случва и в цитираните дела *Комисия/Ирландия*, С-550/18 и *Комисия/Румъния*, С-549/18, на които по тази причина не са наложени периодични имуществени санкции.

Европейският Съюз играе важна роля и в борбата срещу финансирането на тероризма чрез налагането на индивидуални ограничителни мерки, които Съветът приема със свои решения, постановяващи замразяване на авоари на физически и юридически лица, свързани с терористични дейности или организации. За целта на европейско равнище периодично се обновяват различните режими за налагане на ограничителните мерки, както и листите с конкретните физически и юридически лица. Целта е терористичната дейност да бъде блокирана чрез блокирането на финансовите средства за нейното осъществяване. Държавите членки носят основната отговорност в борбата с тероризма и радикализацията, като приоритет е ефективното прилагане на законодателството на ЕС за борба с тероризма, включително стриктното прилагане на наложените ограничителни мерки на територията на целия ЕС²¹.

Тези ограничителни мерки са обект на съдебен контрол пред двете юрисдикции на Съда на ЕС (Общия съд и Съда), чрез който контрол се извършва проверка за законност, основателност, пропорционалност и достатъчна мотивация на Решенията на Съвета относно тези мерки. Множество са примерите от богатата съдебна практика на юрисдикциите на Съда на ЕС относно външната политика на ЕС и международното сътрудничество за премахване на всички източници на финансиране на тероризма, както и за замразяването на авоари на територията на ЕС във връзка с борбата с тероризма²².

²¹ Например: Съветът прие ограничителни мерки по отношение на ИДИЛ (Даиш) и Ал-Кайда, както и специални ограничителни мерки, насочени срещу определени лица и образувания с оглед на борбата с тероризма. Вж. Карта на санкциите на ЕС (<https://www.sanctionsmap.eu/#/main>) за преглед на всички ограничителни мерки.

²² Няколко от многобройните съдебни решения в тази област: *Yusuf и Al Barakaat International Foundation/Съвет и Комисия*, (Т-306/01, ЕУ:Т:2005:331) и *Kadi/Съвет и Комисия* (Т-315/01, ЕУ:Т:2005:332), от 21 септември 2005 г.;

В заключение бих искала да подчертая, че провежданият днес международен семинар е част от битката срещу изпирането на пари и финансирането на тероризма и стъпка напред в постигането на важните цели, които ЕС си е поставил. Международното сътрудничество и обменът на знания и опит на този семинар несъмнено ще помогне за популяризирането, спазването и правилното приложение на нормативната уредба в тази област, което е един много обещаващ знак за успех! Затова пожелавам на всички участници в този обучителен семинар ползотворна, конструктивна и обогатяваща работа в името на голямата кауза, на която сте се посветили - защитата на обществото от престъпната дейност по изпирането на пари и финансирането на тероризма.

Благодаря ви за вниманието.

Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Съвет (T-228/02, EU:T:2006:384), от 12 декември 2006 г.; Sison/Съвет (T-47/03, непубликувано, EU:T:2007:207), от 11 юли 2007 г.; Al Matri/Съвет, (T-200/11, non publié, EU:T:2013:275), от 28 май 2013 г.; Chiboub/Съвет, (T-188/11, непубликувано, EU:T:2013:274), Комисия и др./Kadi (C 584/10 P, C 593/10 P и C 595/10 P, EU:C:2013:518) от 18 юли 2013 г.; Ven Ali/Съвет (T-133/12, непубликувано, EU:T:2014:176), от 2 април 2014 г.