



Страсбург, 2.2.2016 г.  
COM(2016) 50 final

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И  
СЪВЕТА**

**относно план за действие с цел засилване на борбата с финансирането на  
тероризма**

Неотдавнашните нападения в Европейския съюз и извън него подчертаха необходимостта ЕС да работи по линия на всички политики с цел предотвратяване и борба с тероризма. Терористичните организации и отделните терористи се нуждаят от финансиране, за да поддържат своите мрежи, за да наемат хора и за да осъществяват доставки, както и за да извършват терористични актове. Прекъсването на източниците на финансиране, създаването на пречки пред терористите да останат незабелязани при използването на тези средства и максималното използване на всякаква информация от процеса на финансиране могат на практика да допринесат в значителна степен за борбата срещу тероризма.

Предизвикателството, свързано с финансирането на тероризма, не е ново. Основните характеристики, като тесните връзки с мрежите на организираната престъпност, са известни от много години и законите в областта на наказателното право, полицейското сътрудничество и законодателството на ЕС за предотвратяване и борба с изпирането на пари заемат важно място. Същевременно обаче се появиха нови тенденции, видни по-специално при престъпни организации като Даеш, както и явлението на завръщащите се чуждестранни бойци терористи.

Днешните предизвикателства пред сигурността изискват решителни, бързи и съгласувани действия за модернизирването на съответното законодателство, за пълното му прилагане, за осъществяването на засилено сътрудничество и на обмен на ключова информация. За тази цел са необходими действия на равнище ЕС и не само.

Европейската програма за сигурност<sup>1</sup> подчертава необходимостта от мерки за справяне с финансирането на тероризма по по-ефективен и всеобхватен начин. В нея се изтъкват връзките с организираната престъпност, която подпомага тероризма чрез канали, като доставката на оръжие, постъпленията от контрабанда на наркотици и проникването на финансовите пазари. Европейската програма за сигурност беше приветствана от Европейския парламент<sup>2</sup>. В заключенията на Съвета по правосъдие и вътрешни работи, на Съвета по икономически и финансови въпроси, както и на Европейския съвет от 18 декември 2015 г. се изразява подкрепа за по-нататъшното засилване на работата. Съветът по външни работи също разгледа въпроса на 14 декември 2015 г., а по-рано през същия месец Комисията представи предложение за директива относно борбата срещу тероризма, в което се въвежда широкообхватното понятие за престъплението „финансиране на тероризма“<sup>3</sup>.

На международно равнище извършваната понастоящем работа, по-специално от Организацията на обединените нации и от специалната група за финансови действия (FATF)<sup>4</sup>, представлява добра основа, върху която да се надгражда. Съветът за сигурност

<sup>1</sup> COM(2015) 185 final.

<sup>2</sup> Резолюция на Европейския парламент от 9 юли 2015 г. относно Европейската програма за сигурност (2015/2697 (RSP))

<sup>3</sup> COM(2015) 625 final.

<sup>4</sup> Специалната група за финансови действия (FATF) е междуправителствен орган, създаден с цел да определя стандарти и да насърчава ефективното прилагане на правни, регулаторни и оперативни мерки за борба с изпирането на пари, финансирането на тероризма и други свързани заплахи за интегритета на международната финансова система. Няколко държави — членки на ЕС, са членове на FATF и Комисията също участва. Ключовите стандарти включват и залегналите в документа на FATF „40 Recommendations on combating money laundering and the financing of terrorism and proliferation“ (40 препоръки относно противодействието на изпирането на пари и финансирането на тероризма и неговото разпространение):

[http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF\\_Recommendations.pdf](http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf)

на ООН показва, че е налице солиден глобален консенсус за действия срещу финансирането на тероризма. През 2014 г. той наложи допълнителни задължения по отношение на инкриминирането на финансирането на тероризма<sup>5</sup>, което доведе до приемането на Допълнителния протокол на Съвета на Европа към Конвенцията за предотвратяване на тероризма — Комисията подписа Допълнителния протокол през октомври 2015 г. Друга резолюция беше приета от Съвета за сигурност през декември 2015 г., насочена по-специално към финансирането на Даеш и разширяваща обхвата на досегашния режим на санкции спрямо „Ал Кайда“.

Настоящото съобщение представя план за действие с цел допълнително засилване на борбата срещу финансирането на тероризма посредством доразвиване на съществуващите правила на ЕС, за да се адаптираме към новите заплахи, и посредством актуализиране на нашата политика и практики в съответствие с международните стандарти. Съществуват и много начини, по които държавите членки могат и понастоящем да действат, за да използват в по-голяма степен съществуващата рамка.

Бяха набелязани две основни направления за действие:

- Какво още да се направи за разкриването на терористичните организации и техните поддръжници и за предотвратяването на прехвърлянето от тях на парични средства и други активи; и да се гарантира, че движението на финансовите средства може да помогне, когато е възможно, на правоприлагащите органи да проследяват терористите и да предотвратяват извършването на престъпления от тях;
- Какво още да се направи за разбиването на източниците на приходи за терористичните организации чрез насочване на усилията най-вече срещу капацитета им да набират средства.

За да се постигнат резултати, целите на действията трябва да надхвърлят терористичните организации като такива. Те трябва да включват и сподвижниците, като чуждестранни бойци терористи, финансови поддръжници и лица, набиращи средства, и всеки, който съзнателно помага за терористични дейности. Те изискват също и действия както в рамките на ЕС, така и във външните отношения: от особено значение е да се разчита на направеното от FATF.

Борбата с финансирането на тероризма е от ключово значение за сигурността на гражданите. По-нататъшните стъпки обаче за осуетяване на възможностите за финансиране на тероризма могат да засегнат живота и икономическата дейност на гражданите и фирмите в целия Европейски съюз. В съответствие с принципите за по-добро регулиране Комисията ще извърши оценки на въздействието, за да подготви законодателните действия, набелязани в настоящия план за действие. Комисията ще следва баланс между необходимостта от повишаване на сигурността и необходимостта от защита на основните права, включително защитата на личните данни и икономическите свободи.

## **1. Предотвратяване на движението на средства и идентифициране на финансирането на тероризма**

Терористичните мрежи действат в различни държави и разчитат в огромна степен на възможността за финансиране на терористични актове в една държава от база в друга

---

<sup>5</sup> Резолюция 2178 (2014).

държава. Ограничаването и проследяването на финансовите операции може да блокира движението на средства, необходими за финансирането на техните дейности, както и да способства за откриването на терористични мрежи и за провеждането на разследвания след нападения с цел задържане на терористите и техните поддръжници.

Иновациите в областта на финансовите услуги и технологичните промени, наред с всичките им позитивни страни, създават нови възможности, с които понякога може да се злоупотребява с цел прикриване на финансиране за тероризма. Нови финансови инструменти като виртуалните валути създават нови предизвикателства за борбата с финансирането на тероризма. Ловките престъпници могат бързо да преминат към нови канали, ако съществуващите такива станат твърде рисковани. По отношение на иновативните финансови инструменти е важно те да могат да управляват рисковете, свързани с тяхната анонимност, като например при виртуалните валути. От решаващо значение по този въпрос не са толкова самите начини на плащане, а дали те могат да се използват анонимно. По тази причина Комисията вече започна да извършва периодични оценки на известни, но и на нововъзникващи рискове, свързани с изпирането на пари и финансирането на тероризма<sup>6</sup>. Тази дейност дава възможност на ЕС непрекъснато да оценява и смекчава възникващите рискове, които засягат вътрешния пазар, а и сигурността на ЕС.

Благодарение на работата на равнище ЕС, както и в международните форуми като например FATF, са установени възможните пропуски или недостатъци. Данните, събрани от следователите след нападенията, също са основен източник на информация при определяне на основните области, които се очертаха напоследък като представляващи потенциален риск.

Що се отнася до установяването на движението на средства посредством финансови трансакции или идентифициране на терористичните мрежи и сподвижниците им, звената за финансово разузнаване (ЗФР) и системите за проследяване, като например програмата на ЕС и САЩ за проследяване на финансирането на тероризма (ППФТ), са инструменти от ключово значение. Същевременно обаче съществуващият капацитет може да бъде засилен и трябва да се насочи както към комплексните и широкомащабни финансови операции, така и към „нискобюджетните“ терористични операции, които все пак могат да имат опустошителен ефект и които използват нови методи на плащане, трудни за проследяване. Скоростта на реакция е също от съществено значение, тъй като сегашните финансови услуги позволяват на терористите да прехвърлят средства много бързо от едно място на друго, което сочи и необходимостта от подобряване на сътрудничеството и на обмена на финансови разузнавателни данни и разузнавателни данни в областта на правоприлагането.

### ***1.1 Незабавни действия, които могат да бъдат предприети в рамките на съществуващата правна рамка***

Съществуват няколко начина, по които борбата срещу финансирането на тероризма може да бъде активизирана незабавно в рамките на съществуващата правна рамка:

---

<sup>6</sup> В рамките на четвъртата директива относно борбата с изпирането на пари: Директива (ЕС) 2015/849 на Европейския парламент и на Съвета от 20 май 2015 г. за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма, за изменение на Регламент (ЕС) № 648/2012 на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на Директива 2005/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и на Директива 2006/70/ЕО на Комисията (ОВ L 141, 5.6.2015 г., стр. 73).

- Четвъртата директива срещу изпирането на пари („Директивата“) беше приета на 20 май 2015 г. Целта ѝ е да предотвратява използването на финансовата система на Съюза за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма. В този смисъл нейното бързо транспониране и прилагане е първата ключова стъпка. Комисията приканва държавите членки да приемат срокът за ефективното транспониране и влизане в сила да не надхвърля края на 2016 г. Комисията е готова да съдейства на държавите членки в процеса на транспониране, както и при въвеждането на международните стандарти в националното законодателство.
- Комисията ще ускори работата си по Директивата, за да се даде възможност за идентифициране на трети държави със стратегически слабости в областта на борбата с изпирането на пари или борбата с финансирането на тероризма<sup>7</sup>. Както вече е предвидено в Директивата, държавите членки следва да въведат мерки за разширена комплексна проверка на финансовите потоци, идващи от и заминаващи към посочените в списъка страни. Комисията ще представи този списък до юни<sup>8</sup>.
- Държавите членки следва да подобрят обмена на финансови разузнавателни данни между звената за финансово разузнаване в ЕС и в трети държави, както и между звената за финансово разузнаване и частния сектор в съответствие с препоръките на специалната работна група за финансови действия и с най-добрите практики. Европейската комисия ще си сътрудничи с групата „Egmont“ на звената за финансово разузнаване, за да се засили международното сътрудничество в тази област.

## **1.2 Нови действия за борба срещу злоупотребите с финансовата система за целите на финансирането на тероризма**

Комисията ще предложи изменения на четвъртата директива срещу изпирането на пари по следните точки:

- *Конкретизиране на действието на „списъка на трети държави с високо ниво на риск“ на ЕС:*

Съгласно четвъртата директива срещу изпирането на пари, след като дадена държава е посочена като имаща стратегически слабости в областта на изпирането на пари и борбата с финансирането на тероризма, задължените субекти в ЕС ще трябва да засилят степента и естеството на мониторинга на финансовите сделки (т.е. да прилагат мерки за разширена комплексна проверка) с икономическите оператори, идващи от тази страна. Понастоящем обаче точното естество на тези мерки не е изрично определено в правния текст. С цел да се изясни това задължение Комисията предлага да бъдат включени подробни разпоредби, основани на стандартите на FATF и определящи конкретните мерки

<sup>7</sup> Това ще бъде предмет на делегирани актове, които ще се приемат от Комисията въз основа на Директивата.

<sup>8</sup> Този „черен списък“ на ЕС може да бъде от значение и за управлението на риска в други области на политиката, като например митниците.

за разширена комплексна проверка и мерките за противодействие, които следва да бъдат прилагани. Уточнението ще гарантира, че мерките за разширена комплексна проверка и мерките за противодействие ще бъдат координирани и хармонизирани на ниво ЕС, за да се гарантира уеднаквяване.

- *Платформи за обмен на виртуални валути*<sup>9</sup>: Съществува риск, че преводите на виртуална валута могат да се използват от терористични организации, за да прикриват преводи, тъй като операциите с виртуални валути се регистрират, но няма механизъм за докладване, еквивалентен на механизма, установен в официалната банкова система за идентифициране на подозрителни действия<sup>10</sup>. Виртуалните валути понастоящем не са регулирани на равнище ЕС. Като първа стъпка Комисията ще предложи анонимният обмен на валута да подлежи на контрол от страна на компетентните органи чрез разширяване на обхвата на директивата, така че да включва платформите за обмен на виртуална валута<sup>11</sup> и те да бъдат контролирани по силата на законодателството за борба с изпирането на пари/финансирането на тероризма на национално равнище. Освен това прилагането на правилата за лицензиране и надзор на Директивата за платежните услуги (ДПУ)<sup>12</sup> спрямо платформите за обмен на виртуална валута би допринесло за по-добър контрол и разбиране на пазара. Комисията ще разгледа този вариант допълнително. Комисията ще проучи също така дали да включи „доставчиците на портфейли“ с виртуални валути<sup>13</sup>.
- *Предплатени инструменти (например предплатени карти)*: Предплатените карти са използвани от терористите за анонимно финансиране на логистиката на терористични нападения<sup>14</sup>. Трябва да се намери адекватен и балансиран отговор на това предизвикателство, като в същото време предплатените инструменти имат и социално измерение. Предплатените карти позволяват на икономически уязвимите или финансово неравностойни хора да разполагат със средства за плащане, които могат да използват офлайн (например пари в брой) и, което е по-важно, онлайн за закупуването на стоки и услуги в интернет. Някои хора използват предплатени карти с цел ограничаване на риска от измами при покупка по интернет, тъй като експозицията им ще бъде ограничена до сумата в електронни пари, заложена в картата. Някои държави членки използват тези

<sup>9</sup> Платформите за обмен на виртуална валута могат да се считат за „електронни“ обменни бюра, които търгуват с виртуални валути срещу фиатни валути. Доставчиците на портфейли с виртуални валути притежават сметки във виртуални валути от името на своите клиенти. В света на „виртуалните валути“ те са еквивалент на банки, предлагащи текущи сметки, в които могат да бъдат депозирани фиатни парични средства. Те съхраняват виртуалните валути и дават възможност за тяхното прехвърляне към други портфейли/сметки във виртуална валута.

<sup>10</sup> IHS Consulting — оценка на финансирането на тероризма, 15 септември 2015 г.; Становище относно виртуалните валути на Европейския банков орган, 4 юли 2014 г.; Насоки на FATF за основан на риска подход към виртуалните валути, юни 2015 г.

<sup>11</sup> Които са доставчици на услуги по обмяна между виртуални и фиатни валути.

<sup>12</sup> Директива (ЕС) 2015/2366 на Европейския парламент и на Съвета от 25 ноември 2015 г. за платежните услуги във вътрешния пазар, за изменение на директиви 2002/65/ЕО, 2009/110/ЕО и 2013/36/ЕС и Регламент (ЕС) № 1093/2010 и за отмяна на Директива 2007/64/ЕО (ОВ L 337, 23.12.2015 г., стр. 35—127).

<sup>13</sup> Доставчик на портфейл е субект, който предоставя средства (софтуерно приложение или друг механизъм/носител) за притежаването, съхраняването и прехвърлянето на „биткойни“ или на други виртуални валути (Доклад на FATF относно виртуалните валути)

<sup>14</sup> Например има данни, че извършителите на терористичните нападения в Париж на 13 ноември 2015 г. са използвали предплатени карти за плащането на хотелски стаи.

инструменти за изплащането на социални обезщетения. Някои хора считат анонимността, предоставяна от някои предплатени карти на притежателите им, като предимство за защитата на личния живот — което е нарастващ проблем по отношение на трансакциите, извършвани в интернет — при все че анонимността е желана или използвана за извършването на незаконни действия.

Рискът по отношение на финансирането на тероризма, порождаван от предплатените карти, е свързан по същество с анонимните (с възможност за презареждане или еднократни) предплатени карти, използвани по национални или международни схеми. Основният въпрос е как да се отговори на опасенията, свързани с анонимността на тези универсални карти, без да се посяга на ползите, предлагани от тези инструменти при обичайната им употреба.

Емитентите на предплатени инструменти вече са обхванати от законодателството на ЕС, включително от законодателството за борба с изпирането на пари. С цел намиране на отговор на горепосочените опасения Комисията ще представи допълнителни промени в Директивата, които може да са насочени по-специално към намаляването на броя на съществуващите изключения като например праговете, под които не се изисква идентификация, най-вече по отношение на картите, използвани чрез присъствие на място, и към изискването за идентификация и проверка на клиента към момента на онлайн активирането на предплатените карти. В момента Комисията проучва подробен проект за такива мерки, като се вземат предвид тяхното въздействие и необходимостта от пропорционалност.

- *Централизиранни регистри на банковите и платежните сметки и централни системи за извличане на данни:* Наличието на централизиранни регистри на национално равнище, които съдържат всички национални банкови сметки на името на дадено лице, или на други гъвкави механизми като централни системи за извличане, често се посочва от правоприлагащите органи като улеснение за финансовите разследвания, включително на възможно финансиране на тероризъм. Понастоящем не всички държави членки разполагат с такъв регистър и те нямат задължение за това по силата на законодателството на ЕС<sup>15</sup>. Наличието на такъв централизиран регистър или централни системи за извличане във всички държави членки би представлявало директна оперативна подкрепа на звената за финансово разузнаване (ЗФР). Първоначално този въпрос беше предмет на дебат в много държави членки в по-общия контекст на събирането и съхранението на данни, но неотдавна проведените консултации сочат, че вече е налице по-широка подкрепа за такъв инструмент.

Поради това Комисията ще предложи да се създадат централизиранни регистри на банковите и платежните сметки и електронни системи за извличане на данни чрез изменение на Директивата, които ще предоставят на ЗФР и на другите компетентни органи достъп до информация за банковите и платежните сметки.

Успоредно с това Комисията ще проучи възможността за отделен самостоятелен правен инструмент за разширяване на достъпа до такива централизиранни

---

<sup>15</sup> Същевременно обаче много държави членки вече са въвели такъв регистър или в момента са в процес на приемане на такива централизиранни механизми.

регистри на банковите и платежните сметки. В частност такъв инструмент би разрешил извършването на справки с тези регистри за други разследвания (напр. разследванията на правоприлагащите органи, включително при възстановяване на активи, данъчни престъпления) и от други органи (напр. данъчните служби, службите за възстановяване на активи, други правоприлагащи служби, органи за борба с корупцията). Всички инициативи ще трябва да бъдат придружени от подходящи гаранции, по-специално по отношение на защитата на данните и условията на достъп.

### *Подобряване на сътрудничеството за финансово разузнаване*

В Европейската програма за сигурност се определят редица мерки за улесняване на *сътрудничеството между звената за финансово разузнаване (ЗФР)*. Изпълнението на тези действия може да бъде ускорено в различни области:

- *Като първа стъпка — уеднаквяване на правилата за достъп до информация от звената за финансово разузнаване с най-новите международни стандарти:* Звената за финансово разузнаване (ЗФР) играят важна роля при откриването на трансграничните финансови операции на терористичните мрежи и при разкриването на техните финансови поддръжници. Понастоящем международните стандарти подчертават значението на разширяването на обхвата и достъпа до информацията, ползвана от ЗФР (понастоящем те са ограничени в определени държави членки от задължението за предварително представяне на доклад за съмнителни сделки): това ще бъде постигнато чрез изменение на Директивата.
- *Като втора стъпка — набелязване и премахване на пречките пред достъпа до съответната информация, обмена и използването на информацията и оперативното сътрудничество:* В рамките на платформата на звената за финансово разузнаване се провежда проучване за набелязване на практическите пречки пред достъпа, обмена и използването на информацията, както и пред оперативното сътрудничество, като целта е да се постигнат резултати преди края на 2016 г. От ЗФР също се очаква да си взаимодействат тясно с други правоприлагащи органи. В този контекст Комисията ще разгледа допълнително начините за подпомагане на съвместния анализ на трансграничните случаи от ЗФР и решенията за задълбочаване на финансовото разузнаване. Както понастоящем се обсъжда на международно равнище, може също да се наложи ЗФР да преминават от система за разкриване, основана на подозрения, към система за разкриване, основана в по-голяма степен на разузнавателна информация. В зависимост от резултатите от това проучване Комисията ще реши дали и какви законодателни мерки са необходими за преодоляване на различията в организационния статут на ЗФР и за справяне с всички пречки пред ефективното сътрудничество и обмен на информация.

В допълнение към това Комисията извършва наднационална оценка на рисковете от изпиране на пари и финансиране на тероризма, както е предвидено по силата на Директивата. Провеждането на редовни оценки на риска предоставя подходяща обща рамка за откриване на слабите места и за предприемане на мерки в отговор на променящия се характер и рисковете, свързани с финансирането на тероризма, чрез смекчаващи рисковете мерки, които се основават на доказателства и са съобразени с



действителните рискове. Смекчаващите мерки могат да включват препоръки до държавите членки (въз основа на принципа „изпълнение или обяснение“) или разработването на нови инициативи в политиките на равнище ЕС. Политическият ангажимент от страна на държавите членки спрямо този процес ще бъде от особено значение за набелязаните смекчаващи мерки в отправените към тях препоръки.

### *Сътрудничество за проследяване и замразяване на финансирането на тероризма*

Друга ключова област в борбата срещу тероризма е подобряването на ефикасността на мерките за замразяване на средства въз основа на списъците на ООН. Списъците на ООН (като цяло, а също и по отношение на определени организации като Ал Кайда и Даеш) трябва да се приложат възможно най-бързо, за да имат максимално въздействие и за да се сведе до минимум рискът включените в списъка лица и образувания да могат да теглят средства, преди ограничителните мерки да са влезли в сила. Съгласно правото на ЕС ограничителните мерки, приети на равнище ООН, трябва да бъдат транспонирани в правото на ЕС посредством правни актове на ЕС, които предоставят някои процедурни гаранции за включените в списъка лица и задължения за начина на вземане на решения от Комисията. Комисията транспонира в правото на ЕС списъците на ООН с режимите по отношение на Ал Кайда и Даеш чрез изменение на списъците в Регламент № 881/2002 на Съвета от 27 май 2002 г.<sup>16</sup> След като Комисията получи информация за новите списъци, за които е взето решение от Комитета по санкциите, създаден с резолюция 1267, и след като извърши необходимите проверки *prima facie*, че са спазени определени съществени процесуални гаранции, Комисията трябва да следва задължителния процес на изготвяне, вътрешни консултации и превод на всички официални езици на ЕС, преди те да бъдат приети и публикувани в Официален вестник. На този етап те се прилагат пряко спрямо лица, финансови институции и икономически оператори от ЕС по смисъла на правото на ЕС. Понастоящем този процес трае около пет работни дни. Въпреки че процедурата вече бе оптимизирана, FATF продължава да отправя критики относно времето, което тя отнема. По-нататъшни стъпки на равнище ЕС и ООН, включително по-добра координация и предварително споделяне на информация, ще позволят на Комисията да бъде в готовност за незабавното започване на процедури след решаването на новите списъци и допълнително ще ускорят процеса на транспониране.

Във връзка с това и като допълнителна стъпка Комисията се стреми да гарантира, че новите списъци на ООН са достъпни за финансовите институции и икономическите оператори на ЕС веднага след публикуването им и преди транспонирането им на равнище ЕС, и да улесни процедурите за комплексна проверка съгласно Директивата дори преди влизането в сила на законодателните актове на ЕС. Това ще включва качване на новите списъци на ООН в базата данни на ЕС за финансови санкции, за да могат те да бъдат достъпни незабавно за финансовите институции и за икономическите оператори на ЕС<sup>17</sup>. В средносрочен и дългосрочен план службите на Комисията ще

<sup>16</sup> Регламент (ЕО) № 881/2002 на Съвета от 27 май 2002 г. за налагане на някои специфични ограничителни мерки, насочени срещу определени физически лица и образувания, свързани с Осам бен Ладен, мрежата на Ал Кайда и талибаните, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 467/2001 на Съвета за забрана на износа на някои стоки и услуги за Афганистан, за засилване на забраната на полети и удължаване на замразяването на средства и други финансови ресурси по отношение на талибаните в Афганистан (ОВ L 139, 29.5.2002 г., стр. 9—22).

<sup>17</sup> Комисията ще проучи техническите аспекти на разработването на база данни за финансови услуги, за да се позволи по-добър обмен на информация относно националните мерки за замразяване на средства между държавите членки и финансовите институции.

работят със заинтересованите структури на ООН за разработването на обща система за обмен на данни, за да се даде възможност новите списъци да се публикуват в общ формат, който позволява изтегляне и е съвместим с базата данни на ЕС. Това ще подпомогне усилията на финансовите институции на ЕС да предприемат подходящи процедури за комплексна проверка в съответствие с изискванията на Директивата, с цел да се намали рискът от изтичане на активи преди влизането в сила на законодателните актове на ЕС.

**Действия:**

**Държавите членки се приканват да:**

- Изтеглят срока за ефективно транспониране и влизане в действие на четвъртата директива срещу изпирането на пари най-късно през *четвъртото тримесечие на 2016 г.*;

**Както е предвидено от директивата срещу изпирането на пари, Комисията ще:**

- Приеме черен списък на ЕС за идентифициране на високорисковите трети държави със стратегически пропуски в борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма: *най-късно до второто тримесечие на 2016 г.*;
- Публикува доклад относно наднационалната оценка на рисковете от изпиране на пари и финансиране на тероризма и препоръки към държавите членки относно подходящи мерки за справяне с тези рискове: *второто тримесечие на 2017 г.*

**Комисията ще представи законодателно предложение за изменение на следните точки от Директивата, най-късно до второто тримесечие на 2016 г.:**

- Мерки/контрамерки за разширена комплексна проверка по отношение на високорискови трети държави;
- Платформи за обмен на виртуални валути;
- Предплатени инструменти;
- Централизирани регистри на банковите и платежните сметки или електронни системи за извличане на данни;
- Достъпът на звената за финансово разузнаване до информация и обмен на информация.

**Комисията ще представи следните инициативи:**

- Подобряване на ефикасността на транспонирането от ЕС на мерките на ООН за замразяване на средства, включително чрез по-добра информация между ЕС и ООН: *най-късно до второто тримесечие на 2016 г.*;
- Засилване на капацитета на държавите членки, Комисията, ЕСВД и на икономическите оператори да обменят информация относно предизвикателствата пред прилагането на ограничителни мерки, включително за обмен на информация относно новите списъци на ООН, чрез базата данни за финансови санкции: *най-късно до второто тримесечие на 2016 г.*;
- Проучване на възможността за самостоятелен законодателен инструмент, който да даде възможност за по-широк достъп до регистрите на банковите и платежните сметки за целите на други разследвания и от други органи, необхванати от Директивата, *най-късно до второто тримесечие на 2016 г.*;
- Засилване на сътрудничеството между ЗФР чрез подходящи мерки: *най-късно до второто тримесечие на 2017 г.*

### *1.3 Други инициативи за допълване на съществуващата правна рамка*

#### *Хармонизиране на престъпленията и санкциите във връзка с изпирането на пари*

Терористите често прибегват до облаги от престъпна дейност, за да финансират дейностите си, и използват схеми за изпиране на пари, за да преобразуват, укриват или придобиват такива постъпления от престъпна дейност. Ето защо по-солидната правна рамка на ЕС за борба с изпирането на пари би допринесла за борбата с финансирането на тероризма по по-ефективен начин. Въпреки че съответната препоръка на FATF и Конвенция на Съвета на Европа № 198 относно изпиране, издирване, изземване и конфискация на облагите от престъпление и относно финансирането на тероризма изискват инкриминирането на изпирането на пари, това все още не е отразено като цяло в законодателството на ЕС. Всички държави членки са квалифицирали като престъпление изпирането на пари, но съществуват различия между държавите членки по отношение на определението за изпиране на пари и по отношение на прилаганите санкции. Тези различия създават пречки при трансграничното съдебно и полицейско сътрудничество за борба с изпирането на пари и имат пряко отношение към действията за борба с финансирането на тероризма. В съответствие с член 83 от ДФЕС Комисията ще предложи директива относно престъпленията и санкциите за изпиране на пари. Целта ще бъде да се въведат минимални правила относно определението на престъплението изпиране на пари (прилагането му по отношение на престъпления, свързани с тероризъм, и други тежки престъпления) и да се постигне сближаване на санкциите.

#### *Справяне с незаконното движение на парични средства в брой*

*Плащанията в брой* са широко използвани за финансиране на терористични дейности<sup>18</sup>. Законодателството на ЕС предвижда проверки за лица, пренасящи парични средства в брой, равни или надвишаващи 10 000 EUR, които влизат на или напускат територията на ЕС<sup>19</sup>. Извършена от Комисията оценка<sup>20</sup> показва, че е необходимо да се разшири обхватът на този регламент, за да включи парите в брой, изпратени по пощата и чрез товарни превози, и за да се даде възможност на органите да действат при по-ниски суми в брой, когато са налице подозрения за незаконна дейност.

Биха могли да се предприемат и действия за включването на благородните метали и евентуално на други високоликвидни стоки с висока стойност. Във връзка с това може да се проучи и уместността на потенциалните горни граници за плащанията в брой. Няколко държави членки са въвели забрани за плащания в брой над определен праг.

Освен използването на парични средства в брой като цяло, правоприлагащите органи посочват като проблем и използването на банкноти с висок номинал, по-специално на

---

<sup>18</sup> <https://www.europol.europa.eu/content/why-cash-still-king-strategic-report-use-cash-criminal-groups-facilitator-money-laundering>

<sup>19</sup> Регламент № 1889/2005, 25.11.2005 г., ОВ L 309.

<sup>20</sup> Свързани с действащия регламент въпроси и важни варианти за преразглеждането му вече са набелязани в документ за оценка, а чрез открита обществена консултация беше събрана и обратна информация:  
[http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/common/consultations/customs/cash\\_survey\\_summary\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/consultations/customs/cash_survey_summary_report_en.pdf)

банкноти от 500 EUR<sup>21</sup>. Тези банкноти са с голямо търсене сред престъпните елементи, които се занимават с физическото транспортиране на пари в брой, поради високата им стойност и по-малък обем. Комисията ще работи с Европейската централна банка, Европол и други заинтересовани страни по този въпрос.

### *Завършване на рамката на ЕС за проследяване и замразяване на активи на терористи*

Съществуват няколко режима на ООН за замразяване на активите на лица, свързани с тероризма. В рамките на ЕС такива мерки за замразяване понастоящем се прилагат в рамките на общата външна политика и политиката за сигурност и член 215 от Договора за функционирането на Европейския съюз. В член 75 от ДФЕС се предвижда възможността да се предприемат при определени условия административни мерки за постигане на целите на член 67 от ДФЕС по отношение на предотвратяването и борбата с тероризма. Целта на тези административни мерки би била да се попречи на финансирането на терористите, както и да бъдат възпрени поддръжниците им като например лицата, набиращи средства, чрез мерки с действие в целия ЕС. Подобни мерки биха установили общи стандарти относно това кои активи да бъдат замразени, кои действащи лица да бъдат обхванати и какви средства и гаранции да се прилагат, по-специално във връзка с основните права. Като се има предвид, че ЕС вече разполага с ефективни механизми за замразяване на активи в съответствие със системата на ООН за лицата с връзки с международния тероризъм, член 75 от ДФЕС осигурява правна основа, която ще обхваща и лицата с връзки с тероризма извън изброените от ООН международни групи.

При първоначалната работа през 2013 г. по проучването за оценка на въздействието относно прилагането на член 75 беше направена оценка на различни варианти, включително по-специално на режим на ЕС със списъци и замразяване, който би допълвал националните режими, на възможността за налагане на задължения на държавите членки да установяват национални режими за замразяване, както и на различни начини за гарантиране на взаимното признаване на тези списъци и решения за замразяване. Комисията ще преразгледа тази оценка в светлината на неотдашните събития и предизвикателства, като вземе предвид обхвата на съществуващите режими за замразяване в контекста на неотдашните резолюции на Съвета за сигурност на ООН, а така също и обхвата и добавената стойност на режим на ЕС съгласно член 75 и степента, в която той допълва съществуващите режими на равнище ЕС и на национално равнище, както и необходимостта да се намери подходящо равновесие между защитата на основните права и ефективността. Като част от оценката на евентуален режим на ЕС за замразяване на активи на терористи съгласно член 75 от ДФЕС, Комисията разглежда понастоящем и мерки за взаимно признаване на националните решения за замразяване (напр. под формата на европейска заповед за замразяване на активи).

Освен това взаимното признаване на присъдите и съдебните решения по наказателни дела е също така ключов елемент от рамката за сигурност<sup>22</sup>. Успешното справяне с финансирането на тероризма изисква поредица от допълващи се подходи. В допълнение към оценката на евентуален режим на ЕС за замразяване на активи на терористи съгласно член 75 от ДФЕС, Комисията ще се стреми да гарантира, че

<sup>21</sup> Вж. посочения по-горе доклад на Европол: „Фактът, че банкнотата от 500 EUR не се използва често като платежно средство и същевременно формира една трета от стойността на всички банкноти в обращение, повдига въпроси относно целта, с която се използва.“

<sup>22</sup> COM(2015) 185 final

престъпниците, които финансират тероризма, са лишени от своите активи. За да бъдат прекратени дейностите на организираната престъпност, които финансират тероризма, от съществено значение е тези престъпници да бъдат лишени от облагоите от престъпна дейност. Конфискацията на активи от престъпна дейност е санкция, но и инструмент за превенция. За тази цел Комисията желае да гарантира, че всички видове решения за замразяване и конфискация в областта на тежката престъпност, които съществуват в държавите членки, се прилагат в максимално възможна степен в целия ЕС при зачитане на принципа за взаимно признаване съгласно разпоредбите на член 82 от ДФЕС. Всяка инициатива относно инструменти за взаимно признаване ще обръща специално внимание на основните права на лицата, засегнати от замразяването и конфискацията на активи.

Проследяването на международните трансакции чрез споразумението за *програма на ЕС и САЩ за проследяване на финансирането на тероризма (ППФТ)* изглежда функционира ефективно. След извършване на оценка на въздействието в съобщение на Комисията от ноември 2013 г. се прави заключението, че създаването на установена в ЕС система (наричана „система за проследяване на финансирането на тероризма“ (СПФТ), която дублира ППФТ, не би било пропорционално, нито би донесло добавена стойност. Същевременно обаче все пак би било полезно да се направи анализ на евентуалната необходимост от допълнителни механизми към ППФТ, за да се запълнят евентуални пропуски (т.е. трансакции, които са изключени от Споразумението относно ППФТ между ЕС и САЩ — особено в рамките на вътрешните за ЕС плащания в евро — и може да не е възможно да се проследят по друг начин).

#### ***Действия:***

##### ***Комисията ще представи следните инициативи:***

- Законодателно предложение за хармонизиране на престъпленията и санкциите, свързани с изпирането на пари: *най-късно до четвъртото тримесечие на 2016 г.*;
- Законодателно предложение срещу незаконното движение на парични средства в брой: *най-късно до четвъртото тримесечие на 2016 г.*;
- Режим на ЕС за замразяване на активи на терористи съгласно член 75 от ДФЕС: приключване на оценката *най-късно до четвъртото тримесечие на 2016 г.*;
- Укрепване на взаимното признаване на решенията за замразяване и конфискация на активи от престъпна дейност: *най-късно до четвъртото тримесечие на 2016 г.*;
- Евентуална европейска система, която да допълни съществуващото споразумение между ЕС и САЩ за ППФТ, като проследява трансакции, изключени по посоченото споразумение: приключване на оценката *най-късно до четвъртото тримесечие на 2016 г.*

## **2. Целево определяне на източниците на финансиране**

Начините, по които може да бъде финансиран тероризмът, са твърде разнообразни. Средствата може да произхождат от злоупотребата с легитимни организации с

нестопанска цел<sup>23</sup>, например благотворителни институции, със законни стопански дейности или с колекции. Те могат също така да бъдат финансирани от престъпна дейност, държави спонсори и дейности в нефункциониращи държави, както и от злоупотреби с международната търговска система<sup>24</sup>. Макар да не е нова, сегашната терористична заплаха от Даеш подчерта някои конкретни въпроси. Според специалната група за финансови действия първичните източници на приходи на Даеш са незаконни облаги от окупацията на територии. Източниците включват банкови грабежи, изнудване, контрол на нефтени находища и рафинерии, кражби на икономически активи, отвличания с цел получаване на откуп, контрабанда на пари в брой и финансиране на местно ниво.

Въпреки че съществуващата рамка за борба с финансирането на тероризма, както е установена в резолюции на Съвета за сигурност на ООН и отразена в предложението за директива относно борбата с тероризма, включва забрана да се предоставят каквито и да е икономически или финансови ресурси на посочените в списъците лица и образувания, един от съществуващите недостатъци е, че действащите инструменти на ЕС не са подходящи за самите митнически органи, за да се намесват ефективно. Терористите могат да печелят както от незаконни средства (напр. чрез прикриване на търговски сделки, неверни данни за стойността на стоките, фиктивно фактуриране, или контрабанда), така и от търговията със законни стоки. Комисията ще обмисли изрично правно основание, за да се даде възможност за предварително задържане на стоки и за предприемане на необходимите разследвания, по-специално от ЗФР.

Кадри с унищожаването на археологически обекти от Даеш редовно присъстват в медиите и са считани от мнозина за военни престъпления срещу културното наследство. Наред обаче с нанасянето на огромни вреди са налице и категорични доказателства, че Даеш прибегва до незаконни разкопки на археологически обекти за сдобиването с паметници на културата<sup>25</sup> и използването им като източник на доходи. Паметниците на културата, незаконно изнесени от Ирак и Сирия, могат да бъдат значителен източник на доходи за терористите. Когато този доход се дължи на постъпления от европейските пазари, откриването и прекъсването на търговията биха могли да окажат реално въздействие върху важен източник на финансиране на терористична дейност.

Понастоящем два регламента налагат търговски ограничения по отношение на паметници на културата, незаконно изнесени от Ирак и Сирия<sup>26</sup>, и представляват правната основа за контрол на вноса. Тяхната ефективност обаче е ограничена. Тези търговски ограничения зависят от продължаването на специалните режими на санкции и предоставят само частичен отговор, а тежестта на доказване за митническите власти да установят произхода на тези стоки е значителна. С цел справянето с някои от тези проблеми Комисията ще обмисли по-мощна реакция за борба с финансирането на тероризма чрез незаконен трафик на паметници на културата, независимо от страната

<sup>23</sup> <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/BPP-combating-abuse-non-profit-organisations.pdf>

<sup>24</sup> <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Trade%20Based%20Money%20Laundering.pdf>

<sup>25</sup> Според определението в Регламент (ЕО) № 116/2009 на Съвета от 18 декември 2008 г. относно износа на паметници на културата (ОВ L 39, 10.2.2009 г., стр.1).

<sup>26</sup> Регламент (ЕС) № 36/2012 на Съвета от 18 януари 2012 г. относно ограничителни мерки с оглед на положението в Сирия и за отмяна на Регламент (ЕС) № 442/2011 (ОВ L 16, 19.1.2011 г.) и Регламент (ЕО) № 1210/2003 на Съвета от 7 юли 2003 г. относно специфични ограничения върху икономическите и финансовите отношения с Ирак и за отмяна на Регламент (ЕО) № 2465/96 (ОВ L 169, 8.7.2003 г., стр. 6).

на произход. Вариантите, които ще бъдат разгледани, включват въвеждането на система за сертифициране на вноса на паметници на културата в ЕС заедно с насоки за заинтересованите страни, като музеите и пазара на произведения на изкуството.

Все по-често се признава ролята на незаконния трафик на екземпляри от дивата флора и фауна като нов източник на финансиране на тероризма и свързаните с него дейности. Комисията скоро ще представи план за действие на ЕС за борба с незаконните финансови потоци, свързани с трафика на екземпляри от дивата флора и фауна.

#### ***Действия:***

##### ***Комисията ще представи следните инициативи:***

- Законодателно предложение за укрепване на правомощията на митническите органи и на сътрудничеството между тях и за борба срещу финансирането на тероризма, свързано с търговията със стоки: *най-късно до второто тримесечие на 2017 г.*;
- Законодателно предложение за борба срещу незаконния трафик на паметници на културата: *най-късно до второто тримесечие на 2017 г.*;
- План за действие на ЕС относно нелегалния трафик на екземпляри от дивата флора и фауна: *най-късно до първото тримесечие на 2016 г.*

### **3. Външното измерение**

Поради самото естество на сегашната терористична заплаха разликата между вътрешен „местен“ тероризъм и тероризъм, организиран от международни групи, често е неясна, макар все още да съществуват групи, действащи единствено в ЕС<sup>27</sup>. По-специално, често има международно измерение при финансирането, както и при снабдяването с оръжия.

По тази причина е от първостепенно значение ЕС да е активен участник в борбата срещу финансирането на тероризма на международната сцена, по-специално чрез съответните международни организации. ЕС активно подкрепя глобалната стратегия за борба с тероризма на ООН, както и изпълнението на съответните резолюции на Съвета за сигурност на ООН. ЕС е също така активен участник на Глобалния форум за борба с тероризма (ГФБТ), чиято работа включва дейности, отнасящи се до финансирането на тероризма<sup>28</sup>, и насърчава работата на Г—20, за да излезе на преден план значението на прекъсването на финансовите потоци, свързани с тероризъм<sup>29</sup>.

Комисията е член на специалната група за финансови действия (FATF) и активно допринася за работата ѝ, както и за прилагането на нейните препоръки в ЕС. Съществува очевидна полза от това Европа да застъпва последователна позиция в рамките на FATF. Съответните резолюции на ООН и инструменти на Съвета на Европа, като например Конвенцията на Съвета на Европа № 198 относно изпиране, издирване, изземване и конфискация на облагите от престъпление и относно финансирането на

<sup>27</sup> Вж. по-специално доклада на Европол за ситуацията и тенденциите при тероризма в Европейския съюз (доклад TE-SAT): <https://www.europol.europa.eu/content/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-2015>

<sup>28</sup> <https://www.thegctf.org/focus-areas>

<sup>29</sup> <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/11/16-g20-summit-antalya-communicue/>



тероризма<sup>30</sup>, играят важна роля в този контекст; Комисията подкрепя държавите от ЕС при прилагането на тези инструменти. Както е обяснено по-горе, ще се предприемат стъпки и към по-добър обмен на информация между ЕС и ООН относно замразяването на активи.

Освен това е налице силна нужда от подкрепата на ЕС за усилията на нашите партньори, със специален акцент върху съседните страни, които са изправени пред заплахи от същите групи, които нападнаха и ЕС. Борбата с финансирането на тероризма би могла да бъде част от по-широки усилия за подпомагане на правителствата на трети държави при постигането на съответствие с резолюциите на Съвета за сигурност на ООН и препоръките на FATF, за да се повиши капацитетът им за борба срещу финансирането на тероризма и за сътрудничество с държавите членки и агенциите на ЕС<sup>31</sup>. ЕС може също да помогне чрез подкрепа на усилията на партньорите да се справят с тежките престъпления, като трафика на наркотици или оръжие, които са източник на финансиране на тероризма.

В този контекст Комисията и върховният представител ще задълбочат сътрудничеството с трети държави относно включването в списъците на терористични образувания и поддържането на тези списъци, когато списъците, одобрени от компетентните национални органи на трети държави, служат за основа на списъците на терористични образувания на равнище ЕС. В допълнение, тази дейност ще обхване и продължаващото сътрудничество с трети държави за привеждане в съответствие със съществуващите ограничителни мерки за борба с тероризма. Диалозите с партньори в областта на борбата с тероризма предоставят най-ефективната рамка за обсъждане на привеждането в съответствие или на прилагането на ограничителните мерки.

Помощ на трети държави може да се окаже и при борбата с незаконната търговия с паметници на културата и нейното използване за финансирането на тероризма. Това би могло да означава преразглеждане на приоритетите на сегашната подкрепа за изграждане на капацитет (например в региона на Близкия изток и Северна Африка), за да се обърне специално внимание на защитата на културното наследство и на засилването на международното полицейско сътрудничество срещу трафика на паметници на културата.

Накрая, предприемането на действия изисква глобален поглед върху ситуацията, като сигурността е един от нашите основни външни приоритети. Налице е широк глобален консенсус относно нуждата да се действа съвместно и ЕС следва да застане начело на усилията, за да гарантира, че световните инициативи за борба с финансирането на тероризма са ефективни и че мерките на ЕС са съобразени с непосредственото развитие на ситуацията.

---

<sup>30</sup> <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/cop198/>

<sup>31</sup> Подкрепата може да включва и изграждане на капацитета на наказателното правосъдие и по-широкия финансов сектор, подпомагане на партньорските държави при изменението и актуализирането на законодателството в съответствие с международните най-добри практики и насърчаване на регионалното сътрудничество. ЕС прилага този подход в борбата с финансирането на тероризма главно в региона на Африканския рог (Джибути, Етиопия, Еритрея, Кения, Сомалия, Южен Судан, Судан, Уганда и Йемен). Понастоящем ЕС е в процес на разработване на глобална програма по линия на Инструмента, допринасящ за стабилността и мира, с цел борба с финансирането на тероризма и с изпирането на пари (като планираните средства са в размер на 16 милиона EUR). В географския обхват на действията ще попаднат регионите на Близкия изток и Северна Африка и страните от Югоизточна Азия.

***Комисията и върховният представител ще се погрижат за:***

- Стартиране на проекти за предоставяне на техническа помощ на държавите от Близкия изток и Северна Африка за борба с трафика на паметници на културата: *най-късно до четвъртото тримесечие на 2016 г.*;
- Засилване на подкрепата за трети държави за постигане на съответствие с правните изисквания на резолюциите на Съвета за сигурност на ООН и с препоръките на FATF: *текущо*;
- Подкрепа на държавите в региона на Близкия изток, Северна Африка и Югоизточна Азия да следят, да възпрепятстват и да осуетяват финансирането на тероризма: *най-късно до четвъртото тримесечие на 2016 г.*
- Задълбочаване на работата по обмен на информация с трети държави партньори, за да съставят/поддържат списъци по автономни мерки на ЕС за борба с тероризма: *текущо*.

#### **4. Какво предстои**

В Европейската програма за сигурност се подчертава, че осигуряването на високо равнище на вътрешна сигурност в ЕС трябва да бъде съвместно начинание на всички участници. Това включва действия от страна на институциите на ЕС, държавите членки и агенциите на ЕС, но и подобряване на сътрудничеството и, по-специално, на обмена на информация между съответните органи. Държавите членки следва да използват всички инструменти, с които разполагат, както и да гарантират, че одобрените от ЕС действия се прилагат бързо. Комисията приканва също така съзакондателите да изпълнят своевременно задачите си по предстоящите предложения на Комисията.

Освен това при съвместната си работа ЕС и държавите членки трябва да задълбочат своята ангажираност по отношение на финансовите институции и икономическите оператори на ЕС, за да разберат предизвикателствата, пред които последните са изправени при прилагането на международните стандарти в областта на борбата с финансирането на тероризма, както и за да преценят по какъв начин политиките и практиките могат да бъдат подобрени, за да се потърси решение за съответните рискове в бързо променящата се обстановка.

Комисията ще наблюдава напредъка по плана за действие и редовно ще предоставя на Европейския парламент и Съвета актуализирана информация относно напредъка.