

Брюксел, 26 август 2026 г.
(OR. en)

12326/26

ENFOPOL 282
JAI 1050

ПРИДРУЖИТЕЛНО ПИСМО

От:	Генералния секретар на Европейската комисия, подписано от г-жа Martine DEPREZ, директор
Дата на получаване:	29 юли 2026 г.
До:	Г-жа Thérèse BLANCHET, генерален секретар на Съвета на Европейския съюз
№ док. Ком.:	COM(2026) 408 final
Относно:	ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА относно прилагането на Директива (ЕС) 2019/1153 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, включително оценката на необходимостта от и пропорционалността на разширяването на определенията за финансова информация

Приложено се изпраща на делегациите документ COM(2026) 408 final.

Приложение: COM(2026) 408 final



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 29.7.2026 г.
COM(2026) 408 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно прилагането на Директива (ЕС) 2019/1153 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, включително оценката на необходимостта от и пропорционалността на разширяването на определението за финансова информация

1. ВЪВЕДЕНИЕ

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, (наричана по-нататък „директивата“), влезе в сила на 31 юли 2019 г. 26-те държави — членки на ЕС, които са обвързани от директивата (т.е. всички с изключение на Дания), трябваше да въведат в сила законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими за съобразяването с посочената директива, до 1 август 2021 г.

Общата цел на директивата е да се улесни достъпът на правоприлагащите органи до финансова информация¹, като по този начин се допринесе за по-широките политики в областта на вътрешния пазар и сигурността с оглед предотвратяване и борба с изпирането на пари и престъпните дейности. В директивата се определят правила за предоставяне на достъп на правоприлагащите органи до централизираните регистри на банковите сметки, създадени през 2015 г. с Директива (ЕС) 2015/849 на Европейския парламент и на Съвета² (наричана по-долу „действащата понастоящем Директива за борба срещу изпирането на пари (БИП)“). С нея също така се установяват изисквания за улесняване на обмена на информация между правоприлагащите органи и звената за финансово разузнаване както на национално, така и на трансгранично равнище, както и на сътрудничеството на тези участници с Европол. Този достъп и обмен на информация се регулират посредством набор от специфични гаранции за защита на данните.

В настоящия доклад се прави преглед на прилагането на директивата³, като се оценява транспонирането ѝ от държавите членки в националното право. **Въпреки че повечето държави членки са транспонирали правилно директивата, някои въпроси остават нерешени.** В същото време, като се вземат предвид принципът на стрес тестване на достиженията на правото на ЕС и политиката на Комисията за опростяване и намаляване на тежестта, в доклада се прави оценка на връзките на директивата с други законодателни инструменти на равнището на ЕС.

Настоящият доклад включва и оценка на необходимостта и пропорционалността на разширяването на определението за финансова информация, съдържащо се в директивата. Това се изисква съгласно член 21, параграф 3 от директивата, в който също така се предвижда Комисията да представи законодателно предложение, ако е целесъобразно. Оценката, основана на въпросници за практикуващите специалисти и обсъждания със звената за финансово разузнаване и правоприлагащите органи, показва, че съществуват някои предизвикателства по отношение на капацитета на правоприлагащите органи да получават и обработват финансова информация, но също така и някои неотдавнашни подобрения и най-добри практики, които могат да спомогнат

¹ Директивата обхваща органите, компетентни за предотвратяването, разкриването, разследването или наказателното преследване на престъпления, определени от държавите членки; данъчните органи и агенциите за борба с корупцията също могат да бъдат обхванати, доколкото такива задачи попадат в правомощията им съгласно националното право.

² 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, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2015/849/oj>).

³ Член 21, параграф 1 от директивата.

за преодоляване на съществуващите пречки, без да се изключва възможността за приемане на бъдещи мерки — включително разширяване на определението за финансова информация — за подобряване на способността на правоприлагащите органи *да проследяват парите* — подход, който включва разследване на финансови трансакции с цел извличане на информация или доказателства за престъпление, подозрителна или престъпна мрежа, както и за идентифициране на незаконни активи, които могат да бъдат обезпечени и конфискувани.

Следва да се отбележи, че прилагането на директивата се осъществява в контекста на допълнителни подобрения на рамката на ЕС за борба с изпирането на пари и финансовите средства с престъпен произход — област, подчертана в Европейската стратегия за вътрешна сигурност (ProtectEU)⁴. През 2024 г. съзаконотателите приеха **Шестия пакет за борба с изпирането на пари**, който включва Директива (ЕС) 2024/1640 на Европейския парламент и на Съвета (наричана по-долу „новата Директива за борба с изпирането на пари (БИП“)“⁵, Регламент (ЕС) 2024/1624 на Европейския парламент и на Съвета⁶ и създаването на нов Орган на ЕС за борба с изпирането на пари⁷, **както и Директива (ЕС) 2024/1260 на Европейския парламент и на Съвета**⁸, която ще позволи, наред с другото, конфискацията на богатство с неизяснен произход. През същата година директивата беше изменена⁹, за да се предостави на органите трансграничен достъп до информация за банкови сметки. Това изменение не попада в обхвата на настоящия доклад за изпълнението¹⁰.

След като влезе изцяло в сила, преработената правна рамка ще улесни предоставянето на по-добро финансово разузнаване от звената за финансово разузнаване и ще подобри капацитета на правоприлагащите органи, и по-специално на службите за възстановяване на активи, за проследяване на незаконни активи.

⁴ [EUR-Lex - 52025DC0148 - EN - EUR-Lex](#)

⁵ Директива (ЕС) 2024/1640 на Европейския парламент и на Съвета от 31 май 2024 г. относно механизмите, които да бъдат въведени от държавите членки за предотвратяване на използването на финансовата система за целите на изпирането на пари или финансирането на тероризма, за изменение на Директива (ЕС) 2019/1937 и за изменение и отмяна на Директива (ЕС) 2015/849 (ОВ L, 2024/1640, 19.6.2024 г., ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1640/oj>).

⁶ Регламент (ЕС) 2024/1624 на Европейския парламент и на Съвета от 31 май 2024 година за предотвратяване на използването на финансовата система за целите на изпирането на пари или финансирането на тероризма (ОВ L, 2024/1624, 19.6.2024 г., ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1624/oj>).

⁷ Регламент (ЕС) 2024/1620 на Европейския парламент и на Съвета от 31 май 2024 г. за създаване на Орган за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма и за изменение на регламенти (ЕС) № 1093/2010, (ЕС) № 1094/2010 и (ЕС) № 1095/2010 (ОВ L, 2024/1620, 19.6.2024 г., ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1620/oj>).

⁸ Директива (ЕС) 2024/1260 на Европейския парламент и на Съвета от 24 април 2024 г. относно възстановяването и конфискацията на активи (ОВ L, 2024/1260, 2.5.2024 г. ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1260/oj>).

⁹ Директива (ЕС) 2024/1654 на Европейския парламент и на Съвета от 31 май 2024 г. за изменение на Директива (ЕС) 2019/1153 по отношение на достъпа на компетентните органи до централизираните регистри на банковите сметки чрез системата за взаимосвързаност и техническите мерки за улесняване на използването на записите за сделки (ОВ L, 2024/1654, 19.6.2024 г., ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1654/oj>).

¹⁰ Съгласно член 2 от Директива (ЕС) 2024/1654 „[д]ържавите членки въвеждат в сила законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими, за да се съобразят с настоящата директива най-късно до 10 юли 2027 г.“

2. АНАЛИЗ НА ТРАНСПОНИРАНЕТО НА ДИРЕКТИВАТА ОТ ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ

В настоящия раздел се прави преглед на транспонирането на директивата от държавите членки в националното право, като се оценяват пълнотата и съответствието на националните законови и подзаконови актове с изискванията на директивата.

2.1 Определяне на компетентните органи

Съгласно **член 3, параграф 1** от директивата всяка държава членка трябва да **определи** сред своите **органи**, компетентни за предотвратяването, разкриването, разследването или наказателното преследване на престъпления, онези компетентни органи, **които са оправомощени да получават достъп до и да извършват търсене в нейните национални централизирани регистри на банковите сметки**. Тези компетентни органи трябва да включват най-малко службите за възстановяване на активи. Съгласно **член 3, параграф 2** от директивата всяка държава членка трябва да определи сред своите органи, компетентни за предотвратяването, разкриването, разследването или наказателното преследване на престъпления, онези компетентни органи, които могат да **искат и получават** финансова информация или финансов анализ от звеното за финансово разузнаване. **Член 3** от директивата е **транспониран правилно** от всички 26 съответни държави членки. Списъкът на определените компетентни органи по държави членки може да бъде намерен на страницата [Изпиране на пари — Миграция и вътрешни работи — Европейска комисия](https://home-affairs.ec.europa.eu/competent-authorities-designated-pursuant-article-3-directive-eu-20191153_en)¹¹ и в приложението към настоящия доклад.

2.2 Достъп на компетентните органи до информация за банкови сметки

Съгласно **член 4, параграф 1** от директивата държавите членки трябва да гарантират, че компетентните органи, определени съгласно член 3, параграф 1 от директивата, разполагат с **правомощието да получават достъп до и да търсят, пряко и непосредствено, информация за банкови сметки**, когато това е необходимо за изпълнението на задачите им за целите на предотвратяването, разкриването, разследването или наказателното преследване на тежки престъпления или за подпомагането на наказателно разследване във връзка с тежко престъпление. **Член 5** от директивата съдържа **условията** за компетентните органи за достъп и търсене на информация за банкови сметки: търсенията в централизирания регистър на банковите сметки се извършват само за всеки отделен случай от специално определени служители с високи стандарти за поверителност, а сигурността на данните трябва да се гарантира чрез технически и организационни мерки.

В **член 6** от директивата се изисква органите, управляващи регистрите на банковите сметки, да **съхраняват записи за достъпа и търсенето** от страна на компетентните органи и се определя минималното съдържание на тези записи: референтен номер на досието, дата и час на запитването или търсенето, вид данни, използвани за извършване на запитването или търсенето, идентификатор на резултатите, наименованието на определения компетентен орган, който извършил справка в регистъра, и идентификатор на служителя, отправил запитването или извършил търсенето. Освен това записите трябва да се проверяват редовно от длъжностните лица по защита на данните, да се предоставят при поискване на националния компетентен надзорен орган и да се

¹¹ Пряка връзка: https://home-affairs.ec.europa.eu/competent-authorities-designated-pursuant-article-3-directive-eu-20191153_en

заличават пет години след създаването им.

Като цяло **транспонирането** на тези членове от директивата от държавите членки **гарантира**, че компетентните органи имат **бърз достъп до информация за банкови сметки**, като същевременно се гарантира сигурността на данните.

Няколко държави членки не са транспонирали правилно някои изисквания, определени в член 5. Това се отнася по-специално до изискването персоналът да поддържа високи професионални стандарти за поверителност и защита на данните, изискването този персонал да бъде с висока почтеност и подходящи умения, както и изискването за технически и организационни мерки, които гарантират сигурността на данните, за да се поддържат високи технологични стандарти. Следва обаче да се отбележи, че няколко държави членки прилагат тези изисквания на практика, без да имат специална правна разпоредба в националното си законодателство.

Всички съответни държави членки съхраняват записи, за да наблюдават достъпа до и търсенето на информация за банкови сметки от страна на определените компетентни органи. Въпреки това продължават да съществуват някои проблеми, свързани със съответствието. В два случая органите, които съхраняват записите, са тези, които имат достъп до информацията, а не операторът на националния централизиран регистър на банковите сметки. В някои случаи разпоредбите за транспониране не гарантират, че записите съдържат цялото необходимо съдържание, или пък установяват срокове за съхранение на записите, които не съвпадат с петте години, изисквани съгласно директивата.

Следва да се отбележи, че изискванията, предвидени в член 6 от директивата, са по-конкретни от общите изисквания към правоприлагащите органи за обработване на лични данни, предвидени в Директива (ЕС) 2016/680 на Европейския парламент и на Съвета¹², с които се установяват гаранции, съответстващи на достъпа до информация, предвиден в директивата. Установените разлики в транспонирането често са свързани с аспекти, за които с директивата са въведени изисквания, които са по-конкретни от предвидените в Директива (ЕС) 2016/680. Например, въпреки че член 25, параграф 1 от посочената директива изисква записи, които *„дават възможност за установяване на обосновката, датата и часа на такива операции и доколкото е възможно — идентификацията на лицето, което е направило справка или е разкрило лични данни“*, да се предоставят на надзорния орган при поискване, член 6 от директивата отива още по-далече, като изисква записване на уникалния идентификатор или на резултатите, или на референтния номер на националното досие, като задължава длъжностните лица по защита на данните в централизираните регистри на банковите сметки редовно да проверяват записите и като установява конкретни срокове за съхранение, след което записите трябва да бъдат заличени.

2.3 Обмен на информация между компетентните органи и звената за финансово разузнаване на национално равнище и между компетентните органи или звената за финансово разузнаване на международно равнище

Глава III от директивата (членове 7—10) съдържа разпоредби за улесняване на сътрудничеството на национално равнище между звената за финансово разузнаване и

¹² Директива (ЕС) 2016/680 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 г. относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни от компетентните органи за целите на предотвратяването, разследването, разкриването или наказателното преследване на престъпления или изпълнението на наказания и относно свободното движение на такива данни, и за отмяна на Рамково решение 2008/977/ПВР на Съвета (ОВ L 119, 4.5.2016 г., стр. 89, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2016/680/oj>).

правоприлагащите органи, при което звената за финансово разузнаване предоставят финансова информация и анализи на правоприлагащите органи, а правоприлагащите органи предоставят информация, свързана с правоприлагането, на звената за финансово разузнаване. В тези членове се предвижда възможността тази информация да бъде предавана на други държави членки и се определят правила за обмена на информация между звената за финансово разузнаване на различни държави членки и за обмена на информация, получена от правоприлагащите органи от техните звена за финансово разузнаване, с правоприлагащите органи на други държави членки.

2.3.1 Обмен на информация между компетентните органи и звената за финансово разузнаване на национално равнище

В член 7 от директивата се изисква звената за финансово разузнаване да си сътрудничат със своите национални компетентни органи, определени съгласно член 3, параграф 2 от директивата, при поискване и за всеки отделен случай, като предоставят финансова информация, с която вече разполагат, или като предоставят изготвените от тях финансови анализи. В член 7, параграфи 2 и 4 от директивата се определят допълнителни условия, уреждащи този обмен на информация: решението за разпространение на информацията се взема от звеното за финансово разузнаване, което може да отхвърли искане по различни причини, включително възможното отрицателно въздействие върху текущи разследвания или анализи, непропорционалността на искането по отношение на законните интереси на физическо или юридическо лице или неотносимостта на искането. Съгласно член 7, параграф 3 от директивата звената за финансово разузнаване трябва да обяснят всеки отказ да отговорят на искане за информация, а всяко използване на такава информация от компетентния орган за цели, различни от първоначално одобрените, може да стане само с предварителното съгласие на съответното звено за финансово разузнаване.

В няколко държави членки има незначителни разлики: една държава членка използва общи разпоредби относно сътрудничеството между органите, за да транспонира този член, друга държава членка се позовава на финансирането на тероризма, изпирането на пари и предикатните престъпления, вместо да се позовава на обхвата на директивата, т.е. тежките престъпления, а друга държава членка не дава възможност на звеното за финансово разузнаване да отговаря на искания от всички определени органи, а само от съдебни такива. Същото се отнася и за допълнителните условия, уреждащи обмена на информация, при които някои държави членки все още имат разлики в транспонирането.

Съгласно **член 8** от директивата държавите членки трябва да гарантират, че определените от тях **компетентни органи отговарят** своевременно на исканията за **информация, свързана с правоприлагането**, отправени от националното **звено за финансово разузнаване** за всеки отделен случай, когато информацията е необходима за предотвратяването, разкриването и борбата с изпирането на пари, свързаните предикатни престъпления и финансирането на тероризма.

Всичките 26 съответни държави членки дадоха възможност на своите звена за финансово разузнаване да отговарят на искания за финансова информация или анализи, отправени от определени компетентни органи, и изискаха от тези органи да отговарят на искания на звената за финансово разузнаване за информация, свързана с правоприлагането.

При оценката на прилагането на членове 7 и 8 от директивата в по-широката рамка следва да се подчертаят два елемента. Първо, от 2024 г. насам новата Директива за БИП

урежда подробно отговорите на исканията за информация от компетентните органи и достъпа до информация, свързана с правоприлагането, като установява принципи като автономността на звената за финансово разузнаване да решават да разпространяват информация и насърчава прекия достъп на звената за финансово разузнаване до информация, свързана с правоприлагането¹³. Новата Директива за БИП не само надхвърля обхвата на директивата в някои отношения, но и някои незначителни несъответствия и припокривания между съответните разпоредби в новата Директива за БИП и в директивата могат да доведат до известна степен на несигурност при прилагането на двата инструмента от националните органи¹⁴. Второ, както подробно е обяснено в анализа в раздел III от настоящия доклад, много държави членки са създали ефективни механизми за сътрудничество между звената за финансово разузнаване и правоприлагащите органи — от командироването на служители за връзка в помещенията на другата страна до създаването на междуведомствени работни групи — които надхвърлят рамките на модела „искане — отговор“, уреден в директивата.

2.3.2 Обмен на информация между звената за финансово разузнаване на различните държави членки

Съгласно **член 9** от директивата държавите членки трябва да гарантират, че в изключителни и спешни случаи техните **звена за финансово разузнаване имат право да обменят** финансова информация или финансов анализ, които могат да имат отношение към обработването или анализа на информацията, свързани с тероризъм или организирана престъпност, свързана с тероризъм.

Всички 26 съответни държави членки са транспонирали правилно това изискване. В този контекст следва да се отбележи, че от май 2024 г. член 31, параграф 7 от новата Директива за БИП надхвърля изискването, предвидено в член 9 от директивата, като изисква звената за финансово разузнаване да отговарят на искането на друго звено в рамките на един работен ден в изключителни и спешни случаи. Това ново задължение осигурява по-голяма яснота относно задълженията на звената за финансово разузнаване в ситуацията, уредени в член 9 от директивата, например чрез определяне на едnodневен срок за предоставяне на информация, и също така е с по-широк обхват, тъй като не се ограничава до тероризма или организираната престъпност, свързана с тероризма.

¹³ Вж. по-специално член 21, параграф 1, буква в) от новата Директива за БИП, с който на звената за финансово разузнаване се предоставя пряк или непряк достъп до информация, свързана с правоприлагането (като в член 21, параграф 3 от посочената директива се пояснява, че „когато е възможно, на ЗФР се предоставя пряк достъп“ до такава информация), и член 22 от посочената директива, с който на звената за финансово разузнаване се дава възможност да отговарят своевременно на обосновани искания за информация, мотивирани от опасения, свързани с изпиране на пари, свързани с него предикатни престъпления или финансиране на тероризма, от страна на група от органи.

¹⁴ Например фактът, че в новата Директива за БИП се предвижда възможността за пряк достъп на звеното за финансово разузнаване до информация, свързана с правоприлагането (докато член 8 от директивата урежда само достъпа при поискване), че тя дава възможност на звеното за финансово разузнаване да отговаря на публични органи, които имат функцията да разследват или преследват изпирането на пари, свързаните с него предикатни престъпления или финансирането на тероризма, или които имат функцията да издирват, възбраняват или запорират и конфискуват активи от престъпна дейност (докато член 7 от директивата дава възможност на звеното за финансово разузнаване само да отговаря на определените органи), и че изисква от органа да предоставя обратна информация на звеното за финансово разузнаване — задължение, което не е предвидено в директивата.

2.3.3 Обмен на информация между компетентните органи на различните държави членки

В член 10, параграф 1 от директивата от държавите членки се изисква да предоставят възможност на определените от тях **компетентни органи да обменят с определените компетентни органи на други държави членки**, при поискване и за всеки отделен случай, **финансова информация или финансови анализи**, получени от техните звена за финансово разузнаване. Съгласно тази разпоредба посочената информация се използва за целта, за която е била поискана или предоставена. Тази информация може да се използва за различни цели или от други органи само при условие че е получено предварителното съгласие на предоставящото информацията звено за финансово разузнаване.

Държавите членки гарантираха, че **определените от тях компетентни органи са в състояние да обменят информацията, предоставена от тяхното звено за финансово разузнаване, със съответните органи** в други държави членки, като в няколко държави членки продължават да съществуват някои пропуски в транспонирането. Например законодателството на една държава членка дава възможност на определения от нея компетентен орган да обменя лични данни между държавите членки, като обхваща в широк смисъл финансова информация или финансов анализ, без да ги споменава изрично. В две държави членки член 10 от директивата е транспониран без изрично позоваване на ограничаването в рамките на целта или предварителното съгласие. Ограничението до първоначалната цел и предварителното съгласие на предоставящото информацията звено за финансово разузнаване обаче вече са залегнали в член 34 от новата директива за БИП. Този член позволява на звената за финансово разузнаване да налагат определени ограничения върху използването на информацията, която предоставят на звената за финансово разузнаване на други държави членки, и предвижда, че звеното за финансово разузнаване трябва да даде предварително съгласие на звеното за финансово разузнаване на друга държава членка в случай на по-нататъшно разпространение на съответната информация. Това предварително съгласие се дава своевременно и се отказва при ограничени обстоятелства.

Следва също така да се отбележи, че член 34 от новата Директива за БИП е *lex specialis* по отношение на Директива (ЕС) 2023/977 на Европейския парламент и на Съвета¹⁵, в която вече са определени подробни организационни и процедурни правила за гарантиране на подходящ и ефикасен обмен на информация между правоприлагащите органи на държавите членки, включително относно единните звена за контакт и определянето на ясни срокове за обмен на информация. Статутът на директивата като *lex specialis* по отношение на Директива (ЕС) 2023/977 предполага, че за обмена на финансова информация и анализи между правоприлагащите органи се прилага различен набор от правила в сравнение с вида информация, посочен в член 2, точка 4 от Директива (ЕС) 2023/977: в членове 7—10 от директивата няма срокове, за да се гарантира, че звената за финансово разузнаване и компетентните органи обменят бързо финансова информация или анализи през границите, нито правила, за да се гарантира, че единните звена за контакт са запознати с този обмен. Това разминаване е в противоречие с действителността, тъй като при сътрудничеството си по конкретно

¹⁵ Директива (ЕС) 2023/977 на Европейския парламент и на Съвета от 10 май 2023 г. относно обмена на информация между правоприлагащите органи на държавите членки и за отмяна на Рамково решение 2006/960/ПВР на Съвета (ОВ L 134, 22.5.2023 г., стр. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2023/977/oj>).

разследване органите често споделят информация за фактите и обстоятелствата по разглеждания случай, чиято финансова информация е просто част от този набор от улики и доказателства. Този различен набор от правила за споделяне на финансова информация в сравнение с други видове информация може да създаде практически предизвикателства и не отразява оперативните практики на правоприлагащите органи.

2.4 Обмен на информация с Европол

В глава IV от директивата се урежда **обменът на информация от правоприлагащите органи и звената за финансово разузнаване с Европол**. В членове 11 и 12 от директивата от държавите членки се изисква да гарантират, че техните компетентни органи и звена за финансово разузнаване имат право да предоставят на Европол информация за банкови сметки (за компетентните органи) и финансова информация или анализи (за звената за финансово разузнаване) при надлежно обосновани искания и за всеки отделен случай. В член 12, параграф 3 от директивата се изисква звената за финансово разузнаване да обясняват всяко неизпълнение на такова искане. В **член 13, параграф 1** от директивата се изисква обменът на информация с Европол да се извършва по електронен път чрез **SIENA** или, когато е приложимо, **FIU.Net**. В **член 14** от директивата се разглеждат **изискванията** за защита на данните за Европол, като например ограничаване на обработката на информацията, получена съгласно глава IV от директивата, до специално определени служители и информиране на длъжностното лице по защита на данните на Европол за всеки обмен.

Като цяло тези разпоредби са транспонирани правилно от съответните държави членки, като остават някои проблеми с транспонирането, като например липсата на изрични позовавания на SIENA/FIU.Net или на обясненията на звената за финансово разузнаване за неизпълнение на искане от Европол. Въпреки това дори в държавите членки, в които няма изрична разпоредба, SIENA и FIU.Net са приетият канал за комуникация между Европол и съответно правоприлагащите органи и звената за финансово разузнаване. Както е показано в анализа в раздел 3 от настоящия доклад, тези разпоредби са подобрили достъпа на Европол до банкови сметки и финансова информация.

2.5 Допълнителни разпоредби, свързани с обработването на лични данни и мониторинга

Глава V от директивата съдържа допълнителни разпоредби относно обработването на лични данни и урежда обмена на информация между звената за финансово разузнаване и правоприлагащите органи, както на национално, така и на трансгранично равнище, и между звената за финансово разузнаване и Европол, както е посочено в член 15, в който се определя обхватът на разпоредбите на посочената глава V.

В **член 16** от директивата **се изисква обработването на чувствителни лични данни**, като например информация, разкриваща расовия или етническия произход или политическите възгледи на дадено лице, да се осъществява при прилагането на подходящи гаранции и това обработване да се **извършва в съответствие с приложимите правила за защита на данните**. Освен това тези данни трябва да се обработват от служители, упълномощени от администратора и под ръководството на длъжностното лице по защита на данните, и трябва да бъдат специално обучени. Това изискване, че само оправомощени служители, които са преминали специално обучение, могат да обработват чувствителни лични данни, **невинаги е отразено в националното право**. Такива разлики в транспонирането могат да произтичат от факта, че макар

Директива (ЕС) 2016/680, която предхожда директивата, вече да предвижда общото изискване за осигуряване на подходящи гаранции при обработването на чувствителни данни, тя не се позовава изрично на това изискване за специално обучени и оправомощени служители. Следва да се отбележи, че такова специфично изискване не е предвидено в други по-нови актове на Съюза, уреждащи обмена на информация, които са подобни на предвидените в директивата. Поради това е необходимо да се вземе предвид въздействието на различните правила за органите, които обработват сходни данни, т.е. един набор от правила за чувствителни данни в общи ситуации и друг при обработването на чувствителни данни в контекста на финансовата информация или когато звената за финансово разузнаване обменят информация в спешни случаи, свързани с тероризъм.

Освен това в **член 17 от директивата от държавите членки се изисква да гарантират, че за всеки обмен на информация се съхраняват името и данните за контакт на организацията и на служителя, който иска информацията, на националния идентификационен номер на досието, на предмета на искането и на всички мерки за изпълнение на такива искания.** Тази документация се съхранява в продължение на пет години и се предоставя на националния надзорен орган при поискване. **Възникнаха няколко проблема във връзка с транспонирането на тази разпоредба от държавите членки,** като например липсата на изрично позоваване в законодателството на воденето на документация — дори когато тази документация се съхранява на практика — или ограничаването на документацията до някои от обмените, но не и до други (например в една държава членка се записват само исканията, отправени от звеното за финансово разузнаване).

В някои случаи тези въпроси изглежда произтичат от факта, че изискванията, предвидени в член 17 от директивата, са **по-конкретни от общата рамка за правилата за защита на данните, приложима за правоприлагащите органи,** която изисква съхраняване на записи само когато се използват системи за автоматизирано обработване. Освен това, за да се разбере по-добре въздействието на член 17 от директивата, трябва да се има предвид, че изискванията, определени в този член, надхвърлят тези на други по-нови актове на Съюза, които уреждат обмена на информация между органите, като например Директива (ЕС) 2024/1260, новата Директива за БИП или Директива (ЕС) 2023/977, които съдържат по-малко подробни изисквания за водене на документация, изискващи единното звено за контакт да въведе единна електронна деловодна система. Наред с други аспекти, следва да се изясни дали в такива системи за управление на делата вече се записва част от обмена на информация, посочен в директивата, доколкото правоприлагащите органи често споделят данни за финансовите дейности заедно с друга относима информация, свързана с разследването.

Необходимо е също така да се вземе предвид, че изискването за водене на документация, предвидено в член 17 от директивата, създава административна тежест. Документацията, която трябва да се води, обхваща обмена между 26 звена за финансово разузнаване и общо около 200 определени компетентни органа, някои от които — като съдебни или правоприлагащи органи — на свой ред се състоят от стотици подразделения или отдели.

И накрая, в член 19 от директивата от държавите членки се изисква да събират и предоставят на Комисията **статистически данни за броя на търсенията в централизирания регистър на банковите сметки,** данни за измерване на обема на исканията за информация, отправени от всеки орган съгласно директивата, и данни за последващите действия във връзка с тези искания, информация за измерване на времето

за отговор на такива искания и данни за измерване на разходите за човешки или ИТ ресурси, предназначени за национални и трансгранични искания.

Като цяло разпоредбите на тази глава продължават да повдигат редица въпроси, свързани с транспонирането, които често се отнасят до взаимодействието между множество законодателни инструменти. В няколко случая спазването се наблюдава на практика въпреки липсата на изрични позовавания в националното право.

3. ОЦЕНКА НА НЕОБХОДИМОСТТА ОТ И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТТА НА РАЗШИРЯВАНЕТО НА ОПРЕДЕЛЕНИЕТО ЗА ФИНАНСОВА ИНФОРМАЦИЯ

В настоящия раздел се оценява дали е необходимо и пропорционално да се разшири определението за финансова информация, съдържащо се в директивата, и съответно обхватът на информацията, с която разполагат правоприлагащите органи съгласно директивата.

С Директива 2019/1153 се създава система, при която във всяка държава членка звеното за финансово разузнаване е в състояние да предоставя на набор от определени компетентни органи, при поискване, финансова информация, определена като „всеки вид информация или данни, като данни за финансови активи, движение на средства или финансови бизнес отношения, с които вече разполагат ЗФР“. След това компетентните органи могат да споделят тази информация със съответните органи в други държави членки. В член 21, параграф 3 от директивата се изисква Комисията да докладва на Европейския парламент и на Съвета относно **необходимостта от и пропорционалността на разширяването на определението за финансова информация** и включването в него на всякакъв вид **информация или данни, които се съхраняват от публични органи или от задължени субекти и които са на разположение на звената за финансово разузнаване, без налагане на принудителни мерки** съгласно националното право.

За да се отговори на това изискване, в настоящия раздел се оценява дали е необходимо компетентните органи да могат да получат не само информацията, с която звената за финансово разузнаване вече разполагат, но и друга относима информация, например от частни дружества и от други органи, по-специално чрез звеното за финансово разузнаване.

Тази оценка се основава на въпросници, изпратени от Европейската комисия, за да се получат становищата на звената за финансово разузнаване и правоприлагащите органи, на които отговориха 16 звена за финансово разузнаване и 19 правоприлагащи агенции от 13 държави членки, както и на обсъжданията, проведени на среща през ноември 2024 г. с експерти в областта на правоприлагането от всички държави членки, за да се проучат начините за укрепване на усилията срещу финансовите средства с престъпен произход. Резултатите от въпросника бяха обсъдени на платформата на ЗФР в ЕС през юни 2025 г.

Като цяло обратната информация от заинтересованите страни показва, че **през последните години е постигнат значителен напредък по отношение на капацитета на правоприлагащите органи за достъп до финансови данни**. Това се дължи на прилагането на Директива 2019/1153, и по-специално на прекия достъп, който тя предоставя на правоприлагащите органи до регистрите на банковите сметки. Това се дължи и на повишената осведоменост на държавите членки, което води до увеличаване

на ресурсите, техническо развитие и засилено сътрудничество между националните органи. Такъв е по-специално случаят между правоприлагащите органи и звената за финансово разузнаване: всички звена за финансово разузнаване могат да предоставят информация, с която вече разполагат, на компетентните органи при поискване, по-специално информация, която преди това е била предадена от задължените субекти на звената за финансово разузнаване като част от тяхната дейност по докладване и от партньорските звена за финансово разузнаване.

Това предоставяне на информация се извършва при определени условия, по-специално възможността звеното за финансово разузнаване, в съответствие с принципа на автономност, залегнал в членове 33 и 34 от новата Директива за БИП, да отхвърли искане в съответствие с предвидените в директивата основания за отказ и да ограничи използването на информацията, предоставена „само за разузнавателни цели“, като изключи всяко възможно използване като доказателство в наказателно производство. Няколко правоприлагащи агенции, позовавайки се по това време на член 55 от Четвъртата директива относно борбата с изпирането на пари¹⁶, **сигнализираха, че ограничението информацията да се използва само за разузнавателни цели представлява значима пречка**¹⁷. Освен че могат да споделят информацията, с която разполагат, половината от звената за финансово разузнаване, отговорили на въпросника, посочиха, че могат също така да предоставят на правоприлагащите органи определена информация, притежавана от задължени субекти или други публични органи, най-вече в хода на наказателно производство и със съдебно одобрение.

Извън логиката за искане/отговор на директивата практикуващите специалисти посочиха практики извън нейния обхват, които биха изиграли решаваща роля за подобряване на **междуведомственото сътрудничество** със звената за финансово разузнаване, като например командироването на служители за връзка от правоприлагащите органи в звеното за финансово разузнаване и обратно, дългосрочни или *ad hoc* структури за междуведомствено сътрудничество, както и публично-частни партньорства. Тези различни **модел**и, разработени през последните няколко години,

¹⁶ 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, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2015/849/oj>).

¹⁷ Това ограничение произтича, наред с други причини, от факта, че звената за финансово разузнаване се занимават с анализа на подозрителни факти, но обикновено не са в състояние да преценят дали се извършват или са били извършени престъпления. След това обменът на доказателствен материал се извършва чрез *ad hoc* механизми и канали за правоприлагане или съдебно сътрудничество. Вж. платформата на ЗФР в ЕС, „Mapping Exercise and Gap Analysis on FIUs „Powers and Obstacles for Obtaining and Exchanging Information“ (Картографиране и анализ на пропуските по отношение на правомощията на ЗФР и пречките за получаване и обмен на информация) (2016 г.) на адрес <https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/core/api/front/expertGroupAdditionalInfo/33583/download>.
Подобен проблем, възникнал във връзка с обмена на данъчна информация, беше разрешен след влизането в сила на Директива (ЕС) 2023/2226 на Съвета от 17 октомври 2023 г. за изменение на Директива 2011/16/ЕС относно административното сътрудничество в областта на данъчното облагане, в която се предвижда, че тази информация „може да се използва за целите на оценката, администрирането и правоприлагането по отношение на националното законодателство на държавите членки относно данъците, посочени в член 2, както и [...] борбата срещу изпирането на пари и финансирането на тероризма“ (член 16, параграф 1 от консолидираната версия на Директива 2011/16/ЕС).

дават възможност за обмен на информация, който често е по-бърз и по-ефективен от обикновените отговори на искания за информация.

Европол също така докладва за значителни ползи от разпоредбите на директивата, които му позволяват да изисква от компетентните органи и звената за финансово разузнаване информация за банкови сметки и финансова информация, с над 160 искания през годините 2023/2024 и 75 % процента отговорили. Тази информация, обогатена с допълнителни кръстосани проверки, се оказва от съществено значение за идентифицирането на неизвестни преди това знакови заподозрени лица, за разкриването на скрити връзки, за картографирането на престъпни финансови потоци и за замразяването и възстановяването на незаконни активи. В същото време Европол все още отбелязва известно **забавяне в отговорите**, като средно 50-дневното забавяне на отговора подкопава ефективността на трансграничните финансови разследвания.

Що се отнася до **предизвикателствата при получаването на информация от задължените субекти**¹⁸, остават няколко проблема. Някои от тези проблеми са общи за фазата на събиране на разузнавателни данни и по време на наказателното производство: изправени пред големи обеми от финансови данни, които трябва да обработват, органите посочиха необходимостта от общ формат на информацията, която финансовите субекти предоставят на органите, технологични решения за обработване на информация от различни източници и системи за износ/внос, за да се автоматизира искането и получаването на финансова информация чрез сигурни канали.

Освен това при подготовката на досието правоприлагащите органи обикновено не могат да изискват информация пряко от задължените субекти на етапа преди разследването. Като се имат предвид трудностите, които това създава за правоприлагащите органи, особено в случаи като икономически престъпления, при които финансовата следа е от ключово значение, за да се установи дали са извършени престъпни деяния, повече от две трети от запитаните правоприлагащи органи призоваха за възможността за пряк обмен на информация със задължените субекти на ранен етап от разследванията, най-вече с цел бързина. В същото време някои правоприлагащи органи предпочетоха да запазят посредническата роля на звената за финансово разузнаване в обмена със задължените субекти на този етап въз основа на това, че това гарантира поверителността на разследванията на правоприлагащите органи.

Освен това, **доколкото правомощието на правоприлагащите органи да изискват информация от задължените субекти е ограничено до наказателните производства, това предполага използването на европейската заповед за разследване (ЕЗР) за трансграничен обмен на информация**¹⁹. Според някои правоприлагащи органи това представлява значително предизвикателство: признаването на ЕЗР може да отнеме до 30 дни, докато престъпниците прехвърлят пари през границите за минути, ако не и за секунди. От друга страна, някои държави членки, в които правоприлагащите органи могат пряко да обменят информация със задължените субекти на ранен етап от

¹⁸ Субекти, които са задължени да предприемат подходящи мерки за установяване и оценка на рисковете от изпиране на пари и финансиране на тероризма съгласно правилата за борба с изпирането на пари, като например кредитни институции, финансови институции, определени специалисти (напр. нотариуси, адвокати, одитори, външни счетоводители и др.), доставчици на услуги по доверително или дружествено управление, агенти на недвижими имоти, търговци, футболни клубове и др.

¹⁹ Директива 2014/41/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 3 април 2014 г. относно Европейска заповед за разследване по наказателноправни въпроси (ОВ L 130, 1.5.2014 г., стр. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2014/41/oj>).

разследването, сигнализираха, че те също така са в състояние да обменят информация по-бързо през границите. Същевременно е важно да се припомни, че ограничаването на тези правомощия до етапа на разследване и изискването за съдебно разрешение в повечето държави членки отразяват значението на защитата на чувствителната информация, която представляват данните за финансови сделки.

Друго предизвикателство, което често се повдига във връзка със сътрудничеството със задължените субекти, е **достъпът до информацията относно криптоактивите**. Няколко държави членки подчертаха липсата на отговори на исканията на правоприлагащите органи от доставчици на услуги за виртуални активи, установени в трети държави, но предлагащи услуги в рамките на ЕС. Това е значителен проблем, като се има предвид, че престъпната експлоатация на криптовалута като метод на плащане се среща не само в киберпрестъпленията, но и във все по-голяма степен в области на престъпността като трафика на наркотици или контрабандата на мигранти²⁰. Сред **най-добрите практики**, посочени от държавите членки за справяне с някои от предизвикателствата при сътрудничеството със задължените субекти, е създаването на публично-частни партньорства между задължените субекти, звената за финансово разузнаване и компетентните органи, при които динамични потоци от информация се движат и в двете посоки, за да се даде възможност за по-тясно и целенасочено сътрудничество по конкретни случаи. Въпреки че около половината от държавите членки имат някаква форма на публично-частно сътрудничество, в повечето случаи то е ограничено до обмена на типологии и тенденции. Когато партньорствата позволяват обмен на оперативна информация, органите и финансовите участници могат да работят заедно в сигурна среда за разкриване и противодействие на незаконни финансови схеми, като предоставят ценна информация на разследващите²¹.

Като цяло капацитетът на правоприлагащите органи да получават и обработват финансова информация се е увеличил благодарение на подобренията, въведени с директивата, както и на други промени в областта на публично-частното и междуведомственото сътрудничество. В същото време продължават да съществуват редица предизвикателства, като например недостатъчният капацитет за обработване на големи количества данни, пречките пред органите да обменят информация със задължените субекти събирането на доказателства по дела и трансграничните предизвикателства, като се има предвид скоростта, с която парите могат да бъдат прехвърляни през границите. Някои от моделите, разработени през последните години, по-специално публично-частните партньорства, спомагат за справяне с тези предизвикателства, докато наскоро приетите законодателни инструменти, като например новите правила за борба с изпирането на пари и Директива (ЕС) 2024/1260, също ще допринесат за по-добър достъп на компетентните органи до финансова информация. Като се има предвид необходимостта от изпълнение на тези важни инициативи, **към настоящия момент не е възможно да се направи заключение относно необходимостта от и пропорционалността на разширяването на определението за финансова информация**.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Директива 2019/1153 до голяма степен допринесе за подобряване на капацитета на правоприлагащите органи за достъп до финансова и друга информация за

²⁰ <https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/EU-SOCTA-2025.pdf>

²¹ [Policy-Summary-EFIPPP-Practical-Guide-operational-cooperation-1.pdf](#)

предотвратяване, разкриване, разследване и наказателно преследване на престъпления. **Въпреки че някои разлики продължават да съществуват и следва да бъдат отстранени, повечето държави членки са транспонирали директивата по начин, който гарантира съответствие с целите и равнището на гаранциите, предвидени в нея.** Без да се засягат действията по правоприлагане, които биха могли да бъдат предприети за отстраняване на оставащите нарушения, Комисията ще продължи да работи с държавите членки, за да гарантира ефективното прилагане на Директива 2019/1153. Като първа стъпка Комисията планира да приеме през 2026 г. акт за изпълнение, за да гарантира, че финансовите субекти предоставят записи за сделки в общ формат в целия ЕС — дългогодишно искане на правоприлагащите органи, както се изисква от изменението на директивата, прието през май 2024 г.²²

Същевременно директивата е част от по-широк набор от инструменти, насочени към борба с изпирането на пари и финансовите средства с престъпен произход, някои от които наскоро бяха подсилени. Като се има предвид **политиката на Европейската комисия за опростяване и намаляване на тежестта**, в настоящия доклад са представени връзките на директивата с тези инструменти и с други законодателни актове, както и практическите последици от някои от разпоредбите в нея, както и тяхното значение за осигуряването на подходящи гаранции. Тези констатации могат да бъдат основа за по-нататъшни обсъждания със заинтересованите страни за справяне с някои от предизвикателствата по отношение на административната тежест и по отношение на потенциалните несъответствия с други законодателни инструменти.

И накрая, твърде рано е да се направи заключение относно необходимостта от и пропорционалността на разширяването на определението за финансова информация. Освен мерките, въведени с директивата, все още съществуват различни фактори, които оказват влияние върху способността на правоприлагащите органи да получават и обработват финансова информация и които трябва да бъдат подобрени, като например способността на правоприлагащите органи да обработват големи количества данни, използването на публично-частни партньорства при финансови разследвания или бързият трансграничен обмен на информация. Освен това пълният ефект на подобренията, въведени с неотдавнашното законодателство в областта на финансовите разследвания, все още не се е разгърнал, тъй като съответното законодателство все още е в процес на транспониране или привеждане в действие.

²² Член 6а от Директива (ЕС) 2019/1153.