

**Vilniaus universiteto Teisės fakulteto
Viešosios teisės katedra**

Deimantės Vaičekauskaitės
V kurso, finansų ir mokesčių teisės
studijų šakos studentės

Magistro darbas

**Lietuvoje veikiančių elektroninių pinigų įstaigų licencijų panaikinimas Europos
Sąjungos teisinio reguliavimo ir praktikos kontekste
Revocation of Licenses of Electronic Money Institutions Operating in Lithuania in the
Context of European Union Legal Regulation and Practice**

Vadovė: asist. dr. Elena Masnevaitė
Recenzentas: partnerystės prof. dr. Vitas Vasiliauskas

Vilnius
2026

ANOTACIJA IR PAGRINDINIAI ŽODŽIAI

Šiame darbe analizuojamas Lietuvoje veikiančių elektroninių pinigų įstaigų licencijų panaikinimo institutas Europos Sąjungos teisinio reguliavimo ir priežiūros praktikos kontekste. Darbe atskleidžiami licencijos panaikinimo pagrindai pagal Europos Sąjungos ir nacionalinę teisę, vertinamos proporcingumo principo ir procesinių garantijų nubrėžiamos priežiūros institucijos diskrecijos ribos. Lietuvos banko sprendimų praktika lyginamuoju metodu gretinama su pasirinktų Europos Sąjungos valstybių narių priežiūros institucijų modeliais, siekiant nustatyti, ar licencijos panaikinimo taikymo kriterijai užtikrina pakankamą teisinį tikrumą rinkos dalyviams. Darbe taip pat analizuojami naujausi Lietuvos teismų sprendimai, kuriuose pirmą kartą tiesiogiai vertintas licencijos panaikinimo proporcingumas. Darbe vertinama, kokias prielaidas šio instituto taikymui kuria naujasis Europos Sąjungos mokėjimų ir kovos su pinigų plovimu reguliavimo paketas.

Pagrindiniai žodžiai: elektroninių pinigų įstaigos, licencijos panaikinimas, priežiūros diskrecija, proporcingumo principas, poveikio priemonės, FinTech.

This work analyses the institution of revocation of licenses of electronic money institutions operating in Lithuania within the context of European Union legal regulation and supervisory practice. The paper reveals the grounds for license revocation under EU and national law and evaluates the limits of supervisory authorities' discretion as defined by the principle of proportionality and procedural safeguards. Using a comparative method, the decision-making practice of the Bank of Lithuania is juxtaposed with the supervisory models of selected European Union Member States in order to determine whether the criteria for applying license revocation ensure sufficient legal certainty for market participants. The paper also analyzes most recent Lithuanian court jurisprudence, in which the proportionality of license revocation was assessed directly for the first time. Furthermore, it evaluates the conditions created for the application of this institution by the new European Union regulatory package on payments and anti-money laundering.

Keywords: electronic money institutions, licence revocation, supervisory discretion, proportionality principle, enforcement measures, FinTech.

SANTRUMPOS

ACPR	- Prancūzijos priežiūros institucija (pranc. <i>Autorité de contrôle prudentiel et de résolution</i>)
AFM	- Nyderlandų finansų rinkų institucija (oland. <i>Autoriteit Financiële Markten</i>)
AML/CTF	- kovos su pinigų plovimu ir teroristų finansavimu prevencija (angl. <i>Anti-Money Laundering / Countering the Financing of Terrorism</i>)
AMLA	- Europos kovos su pinigų plovimu ir terorizmo finansavimu institucija (angl. <i>Anti-Money Laundering Authority</i>)
Chartija	- Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija
DNB	- Nyderlandų centrinis bankas (oland. <i>De Nederlandsche Bank</i>)
EBA	- Europos bankininkystės institucija (angl. <i>European Banking Authority</i>)
el. pinigai	- elektroniniai pinigai
EMD1	- Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2000/46/EB dėl elektroninių pinigų įstaigų steigimosi, veiklos ir riziką ribojančios priežiūros
EMD2	- Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2009/110/EB dėl elektroninių pinigų įstaigų steigimosi, veiklos ir riziką ribojančios priežiūros
EPEPIĮ	- Lietuvos Respublikos elektroninių pinigų ir elektroninių pinigų įstaigų įstatymas
EPI	- elektroninių pinigų įstaiga (-os)
ES	- Europos Sąjunga
ESAs	- Europos priežiūros institucijos (angl. <i>European Supervisory Authorities</i>)
ESMA	- Europos vertybinių popierių ir rinkų institucija (angl. <i>European Securities and Markets Authority</i>)
ESTT	- Europos Sąjungos Teisingumo Teismas
FinTech	- finansinės technologijos (angl. <i>Financial Technology</i>)
FII	- Lietuvos Respublikos finansų įstaigų įstatymas
Foxpay	- UAB „Foxpay“
LBĮ	- Lietuvos Respublikos Lietuvos banko įstatymas
LVAT	- Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas

Majestic Financial	- UAB „Majestic Financial"
MĮ	- mokėjimo įstaiga (-os)
PAYRNET	- UAB „PAYRNET"
PSD1	- pirmoji mokėjimo paslaugų direktyva
PSD2	- Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2015/2366 dėl mokėjimo paslaugų vidaus rinkoje
PSD3	- trečioji mokėjimo paslaugų direktyva
PSR	- mokėjimo paslaugų reglamentas
SFPMEI	- Société Financière du Porte-Monnaie Électronique Interbancaire
Transactive Systems	- Transactive Systems UAB
TransferGo	- UAB „TransferGo Lithuania"
Treezor	- Treezor SAS

TURINYS

IŽANGA	1
1. ELEKTRONINIŲ PINIGŲ ĮSTAIGŲ VEIKLOS TEISINIS REGULIAVIMAS EUROPOS SĄJUNGOJE	5
1.1. EPĮ samprata ir vieta mokėjimų sistemoje	6
1.2. EPĮ licencijavimo reikalavimai kaip teisės vykdyti veiklą prielaidos	10
1.3. EPĮ licencijos panaikinimo teisinis reguliavimas ir taikymo sąlygos	19
1.3.1. Licencijos panaikinimo instituto vieta priežiūros priemonių sistemoje	20
1.3.2. Leidimo panaikinimo pagrindai pagal PSD2 ir jų perkėlimas į nacionalinę teisę	22
2. ELEKTRONINIŲ PINIGŲ ĮSTAIGŲ LICENCIJŲ PANAIKINIMAS: PRIEŽIŪROS INSTITUCIJŲ DISKRECIJOS RIBOS IR ESTT PRAKTIKA	26
2.1. Priežiūros institucijų diskrecija licencijos panaikinimo procese	27
2.1.1. Materialinės diskrecijos ribos	29
2.1.2. Procesinės diskrecijos ribos	33
2.2. Lietuvos banko sprendimų dėl EPĮ licencijų panaikinimo analizė	35
2.2.1. Licencijos panaikinimą lemiantys pažeidimų modeliai	36
2.2.2. Licencijos panaikinimas kaip <i>ultima ratio</i> – tarpinių priemonių taikymo praktika ...	41
2.2.3. Teisminė Lietuvos banko diskrecijos kontrolė	43
2.3. EPĮ licencijų panaikinimo praktikos analizė kitose ES valstybėse	46
2.3.1. Nyderlandų priežiūros modelis	47
2.3.2. Prancūzijos EPĮ sankcionavimo praktika AML/CTF srityje	49
3. ELEKTRONINIŲ PINIGŲ ĮSTAIGŲ LICENCIJŲ PANAIKINIMO INSTITUTO VERTINIMAS BESIKEIČIANČIO ES FINANSŲ REGULIAVIMO KONTEKSTE	53
3.1. PSD3, PSR ir AMLA: besikeičiantis priežiūros priemonių teisinis pagrindas	53
3.2. Lietuvos priežiūros praktikos perspektyvos	56
IŠVADOS IR PASIŪLYMAI	58
ŠALTINIŲ SĄRAŠAS	60
SANTRAUKA	69
SUMMARY	70

IŽANGA

Nagrinėjamos temos aktualumas. Per pastaruosius tris dešimtmečius ES finansų sektorius vystėsi ir plėtėsi itin sparčiai, o šią raidą daugiausia lėmė keturi pagrindiniai veiksniai: globalizacija, Europos integracija, finansinės inovacijos ir technologinė pažanga¹. Viena iš tokių finansinio sektoriaus inovacijų raiškos formų yra EPI, kurios tapo reikšminga ES finansų, ypač mokėjimų, rinkos dalimi (Europos centrinio banko duomenimis, 2025 m. pirmąjį pusmetį euro zonoje el. pinigų mokėjimų vertė siekė apie 0,3 trln. EUR)².

Atsižvelgiant į tebesitęsiančią finansų sektoriaus plėtrą ir vis griežtėjantį³ nacionalinės priežiūros institucijos (Lietuvos banko) požiūrį į EPI ir MI, klausimas dėl EPI licencijos panaikinimo, kaip *ultima ratio* poveikio priemonės, taikymo įgyja vis didesnę reikšmę. EPI gali teikti paslaugas tik gavusios atitinkamą veiklos leidimą – licenciją, kurios galiojimas, *inter alia*, priklauso nuo įstaigos gebėjimo nuolat atitikti jai taikomus reikalavimus. Būtent šiame reguliaciniame kontekste identifikuotina licencijos panaikinimo taikymo problematika.

PSD2, kuri EPI taikoma *mutatis mutandis*, 13 straipsnio 1 dalies c punktas įtvirtina taisyklę, jog licencija panaikinama, kai įstaiga nebeatitinka leidimo išdavimo sąlygų arba kelia grėsmę mokėjimo sistemos stabilumui. Vis dėlto ši formuluotė pati savaime neatskleidžia, kokia konkreiti pažeidimų ir aplinkybių visuma pateisina licencijos panaikinimo taikymą. Tai savo ruožtu suponuoja teisinio tikrumo, proporcingumo ir priežiūros institucijos diskrecijos ribų problematiką, ypač reikšmingą finansų rinkos dalyviams, siekiantiems užtikrinti nuolatinę atitiktį jiems taikomiems reikalavimams. Šio klausimo aktualumą ir bendro konsensuso dėl diskrecijos taikyti licencijos panaikinimą stoką papildomai atskleidžia naujausia nacionalinė teismų praktika. 2026 m. pradžioje Regionų administracinis teismas dviejose EPI licencijų panaikinimo bylose skirtingai įvertino licencijos panaikinimo proporcingumo pagrindimą.

Temos aktualumą papildomai pagrindžia ir supranacionalinės teisėkūros iniciatyvos. 2023 m. birželio 28 d. Europos Komisija paskelbė du teisėkūros pasiūlymus, kurie yra

¹ Europos Bendrijų Komisija (2008 m. spalio 9 d). *Komisijos tarnybų darbinis dokumentas. Poveikio vertinimas (Priedamas prie pasiūlymo projekto) Europos Parlamento ir Tarybos direktyva iš dalies keičianti Direktyvą 2000/46/EB dėl elektroninių pinigų įstaigų steigimosi, veiklos ir riziką ribojančios priežiūros. Poveikio vertinimo santrauka*. Briuselis, SEC (2008)2572, p. 2

² EUR. European Central Bank (2026-01-29). *Payments statistics: first half of 2025* [interaktyvus] <https://www.ecb.europa.eu/press/stats/paysec/html/ecb.pis2025h1~36edd636c8.en.html>

³ Lietuvos bankas (2025-03-24). *Elektroninių pinigų ir mokėjimo įstaigų sektorius: per metus – reikšmingas finansinis ir kokybinis šuolis* [interaktyvus] <https://www.lb.lt/lt/naujienos/elektroniniu-pinigu-ir-mokejimo-istaigu-sektorius-per-metus-reiksmingas-finansinis-ir-kokybinis-suolis>.

tiesiogiai susiję su EPI licencija ir jai taikomais reikalavimais, t. y. PSD3⁴ ir PSR⁵. Nagrinėtinos problematikos kontekste reikšminga tai, kad PSD3 45 straipsnyje numatyta pareiga EPI atlikti pakartotinį licencijavimo procesą, o iki pereinamojo laikotarpio pabaigos neatitikus naujų reikalavimų joms galės būti taikomos poveikio priemonės, įskaitant licencijos panaikinimą.

Atitinkamai, darytina išvada, kad šios magistro darbo temos aktualumą lemia ne EPI licencijos panaikinimo, kaip griežčiausios poveikio priemonės, statusas, bet pirmiausia bendro sutarimo ir aiškumo dėl šios priemonės taikymo kriterijų apibrėžtumo stoka. Nors teisės aktuose yra įtvirtinti bendrieji licencijos panaikinimo pagrindai, jie savaime neleidžia vienareikšmiškai nustatyti ribos, nuo kada ši poveikio priemonė turi būti taikoma konkrečiu atveju. Svarbu atminti, jog teisinį tikrumą sąlygoja ne tik įtvirtintos nuostatos, bet ir jų taikymo proporcingumas, todėl naujausioje nacionalinių teismų praktikoje išryškėjęs skirtingas poveikio priemonės pagrįstumo vertinimas lemia poreikį atsakyti į klausimą, ar taikomas reguliavimas ir jo praktinis įgyvendinimas užtikrina pakankamą teisinį tikrumą rinkos dalyviams. Šį poreikį papildomai sustiprina ir ES lygmeniu inicijuojami reguliaciniai pokyčiai, galintys padidinti ginčų dėl licencijavimo ir licencijos panaikinimo skaičių.

Taigi būtina sistemiškai įvertinti, ar galiojantis reguliavimas pakankamai aiškiai apibrėžia ribą, nuo kada EPI atžvilgiu turi būti taikomas licencijos panaikinimas, o identifikavus tokios ribos nepakankamą apibrėžtumą – suformuluoti pasiūlymus, galinčius prisidėti prie aiškesnio jos nustatymo.

Darbo tikslas. Šio darbo tikslas yra nustatyti, ar Lietuvoje veikiančių EPI licencijų panaikinimo kriterijai ir jų taikymo praktika užtikrina pakankamą teisinį tikrumą rinkos dalyviams, įvertinus priežiūros institucijos diskrecijos ribas, proporcingumo principo taikymą, t. y. ar taikytinas reguliavimas nustato aiškią ribą, nuo kada yra taikomas licencijos panaikinimas, kaip krašutinė poveikio priemonė, ar vis dėlto šios priemonės taikymo prielaidos ir kriterijai palieka reikšmingą diskrecijos ir interpretacijos galimybę.

Darbo uždaviniai. Tikslui pasiekti keliama šie uždaviniai: 1) išanalizuoti EPI veiklos licencijavimo ir tęstinės priežiūros teisinį reguliavimą kaip būtiną prielaidą licencijų

⁴ Europos Komisija (2023 m. birželio 28 d.). *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on payment services and electronic money services in the Internal Market amending Directive 98/26/EC and repealing Directives 2015/2366/EU and 2009/110/EC*. Brussels, COM (2023) 366 final, 2023/0209 (COD)

⁵ Europos Komisija (2023 m. birželio 28 d.). *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on payment services in the internal market and amending Regulation (EU) No 1093/2010*. Brussels, COM (2023) 367 final, 2023/0210 (COD).

panaikinimo instituto turiniui atskleisti ir nustatyti ES bei nacionalinėje teisėje įtvirtintus panaikinimo pagrindus; 2) nustatyti priežiūros institucijos diskrecijos materialines ir procesines ribas sprendžiant dėl EPI licencijos panaikinimo; 3) įvertinti Lietuvos banko sprendimų dėl EPI licencijų panaikinimo praktiką; 4) palyginti Lietuvos praktiką su pasirinktų ES valstybių narių priežiūros modeliais ir įvertinti naujojo ES reguliavimo paketo reikšmę licencijų panaikinimo institutui.

Tyrimo objektas. Tyrimo objektas – Lietuvoje veikiančių EPI licencijų panaikinimo institutas, kai licencijos panaikinimą inicijuoja priežiūros institucija dėl leidimo sąlygų nebeatitikimo ar kitų reikšmingų reguliacinių pagrindų, įtvirtintų ES ir nacionalinėje teisėje. Todėl šiame darbe išsamiai neanalizuojami atvejai, grindžiami veiklos nepradėjimu per nustatytą terminą ar savanorišku licencijos atsisakymu. EPI licencijavimo ir tęstinės priežiūros klausimai nagrinėjami kaip būtinas norminis pagrindas licencijos panaikinimo instituto analizei. Lyginamoji analizė apsiriboja Nyderlandų ir Prancūzijos jurisdikcijomis, nes šios valstybės sudaro prielaidas tirti licencijos panaikinimo ir kitų priežiūros priemonių taikymą remiantis pakankamai identifikuojama bei analizei reikšminga priežiūros institucijų praktika. Nyderlandai pasirinkti dėl to, kad jų priežiūros institucija yra viešai paskelbusi poveikio priemonių taikymo politiką (oland. *Handhavingsbeleid*), įskaitant EPI ir MĮ sektoriui skirtą dokumentą, kuriame nustatyta priemonių griežtinimo seka, tuo tarpu Prancūzija – dėl viešai prieinamų konkrečių ACPR sankcijų komisijos sprendimų dėl EPI. Lietuvos banko praktika vertinama pagal viešai paskelbtus sprendimus, pranešimus ir kitus prieinamus šaltinius.

Tyrimo metodai. Darbe taikomi šie tyrimo metodai:

1. lingvistinis metodas – aiškinant PSD2, EMD2, nacionalinių teisės aktų bei kitų norminių tekstų formuluotes, ypač licencijos panaikinimo pagrindų turinio atskyrimo kontekste;
2. sisteminės analizės metodas – aiškinant EPI licencijavimo ir licencijos panaikinimo normų vietą bendroje ES ir nacionalinės teisės sistemoje bei šių normų tarpusavio sąveiką;
3. lyginamasis metodas – lyginant Lietuvos banko praktiką su Nyderlandų ir Prancūzijos priežiūros institucijų modeliais, siekiant nustatyti, ar identifikuotos problemos yra nacionalinė specifika, ar atspindi platesnes ES tendencijas;
4. teisės taikymo praktikos analizės metodas – vertinant Lietuvos banko sprendimus dėl EPI licencijų panaikinimo ir Lietuvos teismų praktiką dėl šių sprendimų proporcingumo kontrolės;

5. teleologinis metodas – aiškinant licencijos panaikinimo instituto tikslus ir vietą finansų rinkos priežiūros sistemoje, įskaitant proporcingumo principo taikymo reikšmę;
6. istorinis metodas – ribota apimtimi taikomas aiškinant EPĮ reguliavimo raidos reikšmę dabartinio licencijos panaikinimo modelio susiformavimui.

Darbo originalumas. Lietuvos teisės doktrinoje EPĮ licencijų panaikinimo institutas nėra plačiai ir sistemiškai išnagrinėtas. Galima rasti mokslinių darbų, kuriuose nagrinėjamas elektroninių pinigų teisinis reguliavimas bendrai (pirmiausia, Mariaus Laurinaičio 2015 m. daktaro disertacija)⁶, tačiau šiuose darbuose EPĮ licencijos panaikinimo problematika neanalizuojama arba aptariama fragmentiškai. Nepavyko identifikuoti tyrimo, kuriame šis institutas būtų sistemiškai analizuojamas vienu metu per ES teisės, Lietuvos banko praktikos, proporcingumo principo, teisminės kontrolės ir lyginamosios priežiūros praktikos prizmę.

Šio darbo naujumą sudaro ne vien temos pasirinkimas, bet ir tai, kad tyrimu siekiama sistemiškai atskleisti, kaip praktikoje atbandomos korekcinės poveikio priemonės ir licencijos panaikinimas. Darbo originalumą taip pat sustiprina tai, kad analizuojami 2026 m. priimti Lietuvos teismų sprendimai, kurie šio darbo rengimo metu dar nėra įsiteisėję ir, autorės žiniomis, dar neanalizuoti doktrinoje.

Svarbiausi šaltiniai. Šiam tyrimui svarbiausi šaltiniai yra trijų grupių. Pirmą, ES ir nacionaliniai teisės aktai, nustatantys EPĮ licencijavimą, tęstinės priežiūros ir licencijų panaikinimo teisinį pagrindą (visų pirma PSD2, EMD2, EPEPII⁷, FII⁸, LBI⁹, taip pat EBA gairės). Antra, teisės aiškinimo ir taikymo šaltiniai – Lietuvos banko viešai skelbiami sprendimai, LVAT ir Regionų administracinio teismo sprendimai, ESTT jurisprudencija, kitų Europos priežiūros institucijų dokumentai, taip pat DNB ir Prancūzijos ACPR sprendimai ir dokumentai. Trečia, Lietuvos ir užsienio teisės doktrina, leidžianti vertinti šio instituto vietą finansų rinkos priežiūros sistemoje ir lyginamuoju aspektu analizuoti kitų valstybių modelius (įskaitant R. Lastros *International Financial and Monetary Law* (2015), M. Dobler ir kt. *E-Money: Prudential Supervision, Oversight, and User Protection* (2021), W. Wade ir C. Forsyth *Administrative Law* (2014)).

⁶LAURINAITIS, Marius (2015). *Elektroninių pinigų teisinis reguliavimas*. Daktaro disertacija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.

⁷ Lietuvos Respublikos elektroninių pinigų ir elektroninių pinigų įstaigų įstatymas. 2011 m. birželio 21 d. Nr. XI-1868. *Valstybės žinios*, 2011, 86-4142.

⁸ Lietuvos Respublikos finansų įstaigų įstatymas. 2002 m. rugsėjo 10 d. Nr. IX-1068. *Valstybės žinios*, 2002, 91-3891.

⁹ Lietuvos Respublikos Lietuvos banko įstatymas. 1994 m. gruodžio 1 d. Nr. I-678. *Valstybės žinios*, 1994, 99-1957.

1. ELEKTRONINIŲ PINIGŲ ĮSTAIGŲ VEIKLOS TEISINIS REGULIAVIMAS EUROPOS SĄJUNGOJE

EPI, kurių veiklos teisinis reglamentavimas ES lygmeniu pradėtas formuoti dar 2000 m.¹⁰, per pastaruosius du dešimtmečius tapo reikšminga ir įsitvirtinusia ES finansų rinkos dalimi. Europoje šiuo metu veikia daugiau kaip 700 licencijuotų EPI¹¹. Lietuva, turėdama didžiausią licencijuotų FinTech bendrovių skaičių ES, yra tapusi vienu pagrindinių šios veiklos centrų¹². 2025 m. pirmąjį pusmetį Lietuvoje veikė net 116 licencijuotų EPI ir MĮ, kurių bendra apyvarta siekė 160,9 mlrd. EUR, o administruojamos klientų lėšos sudarė 2,58 mlrd. EUR¹³. Nurodyta EPI veiklos apimtis, taip pat el. pinigų leidimas ir mokėjimo paslaugų teikimas, neišvengiamai lemia specifines finansines ir operacines rizikas, būdingas šių subjektų veiklai. Atsižvelgiant į tai, siekis užtikrinti finansų rinkos stabilumą ir suderinti tiek EPI, tiek jų paslaugų vartotojų interesus sąlygoja poreikį įtvirtinti šiuos tikslus įgyvendinti leidžiantį teisinį reguliavimą¹⁴.

Šiuo tikslu EPI veikla tiek ES, tiek nacionaliniu valstybių narių lygmeniu reglamentuojama specialiu teisiniu režimu. EPI gali vykdyti veiklą tik gavusios atitinkamą licenciją, kuri suteikiama įvertinus pareiškėjo finansinį patikimumą, valdymo struktūrą, vidaus kontrolės sistemas ir klientų lėšų apsaugos mechanizmus¹⁵. Taigi licencijavimas šiuo atveju atlieka ne tik formalų leidimo suteikimo, bet ir prevencinę bei kontrolės funkcijas, nes būtent jo pagrindu apibrėžiamos esminės sąlygos, kurioms esant EPI gali teisėtai vykdyti savo veiklą. Autorės vertinimu, viena svarbiausių reguliavimo priemonių, padedančių užtikrinti EPI veiklos reguliavimo veiksmingumą ir nustatytų reikalavimų laikymąsi, yra licencijos panaikinimas. Šios poveikio priemonės reikšmę lemia tai, kad licencijos panaikinimas paprastai siejamas su situacijomis, kai subjektas nebeatitinka licencijos suteikimo sąlygų arba pažeidžia iš jų kylančias pareigas¹⁶.

Dėl šios priežasties, siekiant visapusiškai įvertinti licencijos panaikinimo instituto taikymą Lietuvoje veikiančių EPI atžvilgiu, pirmiausia yra būtina nustatyti kelis pamatinius aspektus: i) EPI sąvoką ir veiklą, kurią šios įstaigos gali vykdyti tik gavusios priežiūros

¹⁰EMD1, p. 39–43.

¹¹TheBanks.eu (n.d.). *EMI Database* [interaktyvus]. <https://thebanks.eu/emis>. Duomenų bazėje fiksuojama daugiau kaip 700 licencijuotų EPI daugiau nei 30 Europos valstybių.

¹²Invest Lithuania (2025-04). *Fintech Landscape in Lithuania 2024–2025* [interaktyvus]. <https://investlithuania.com/report/fintech-report/>.

¹³Lietuvos bankas (2025-11-27). *Prudencinės elektroninių pinigų ir mokėjimo įstaigų priežiūros aktualijos* [interaktyvus]. https://www.lb.lt/uploads/documents/files/Lietuvos_bankas_, 4–5 skaidrės.

¹⁴PSD2 preambulės 6 ir 53 konstatuojamosios dalys.

¹⁵PSD2 5–11 str., taikomi EPI *mutatis mutandis* pagal EMD2 3 str. 1 d.

¹⁶EMD2 3 str. 5 d. kartu su PSD2 13 str.

institucijos leidimą (angl. *authorisation*); ii) EPĮ veiklos licencijavimą kaip *ex ante* priežiūros mechanizmą, taip pat reikalavimus, kurių EPĮ privalo laikytis po licencijos išdavimo (*ex post* testiniai reikalavimai), įskaitant šių reikalavimų istorinę raidą tiek, kiek tai reikšminga siekiant atskleisti galiojančio teisinio reguliavimo turinį ir tikslą; iii) ES harmonizuoto reguliavimo apimtį EPĮ ir jų veiklai taikomų reikalavimų kontekste. Atsižvelgiant į tai, tolesniuose šio magistro darbo dalies skyriuose bus analizuojami pagrindiniai EPĮ veiklos teisiniai pagrindai, kurių vertinimas sudarys prielaidas detalesniam licencijos panaikinimo instituto taikymo Lietuvoje veikiančių EPĮ atžvilgiu tyrimui.

1.1. EPĮ samprata ir vieta mokėjimų sistemoje

Kaip minėta aukščiau, EPĮ veikla ES lygmeniu yra reglamentuojama specialiu teisiniu režimu, kuris apibrėžia tiek šių subjektų teisinį statusą, tiek jų vykdomos veiklos ribas. Todėl siekiant sistemiškai išanalizuoti EPĮ ir jos veiklai taikomus reikalavimus, pirmiausia būtina nustatyti, kokie subjektai laikomi EPĮ ir kokią veiklą jos turi teisę vykdyti pagal ES bei nacionalinę teisę. EPĮ sąvokos ir jų vykdomos veiklos turinio atskleidimas, autorės vertinimu, leis identifikuoti šių subjektų veiklos apimtį bei jų vietą finansų rinkos reguliavimo sistemoje.

EPĮ sąvokos apibrėžimas yra pateikiamas EMD2 2 straipsnio 1 dalyje. Joje nurodoma, jog EPĮ laikomas juridinis asmuo, kuriam pagal EMD2 II antraštinę dalį išduotas leidimas leisti el. pinigus. Sąvokos konstrukcija suponuoja 2 pagrindinius elementus, siekiant kvalifikuoti finansų rinkos dalyvį, kaip EPĮ: i) licencija; ir ii) ja suteikiama teisė leisti el. pinigus. Minėtas apibrėžimas leidžia teigti, kad EPĮ sąvoka yra neatsiejama nuo konkrečios veiklos rūšies, t. y. el. pinigų leidimo. Dėl šios priežasties siekiant atskleisti EPĮ teisinį statusą būtina analizuoti ne tik patį subjektą, bet ir veiklą, kurią jis turi teisę vykdyti.

El. pinigai laikomi tam tikru finansų rinkos fenomenu, nes per palyginti trumpą laikotarpį jie iš riboto technologinio sprendimo, skirto nedidelės vertės atsiskaitymų vykdymui, virto plačiai naudojamu mokėjimo instrumentu¹⁷. FinTech ir su jomis susijusių inovacijų plėtra turėjo reikšmingą įtaką šio instrumento pobūdžiui. El. pinigų leidimas įgijo finansinės veiklos požymių, susijusių su klientų lėšų laikymu, jų apsauga ir operacinių rizikų valdymu¹⁸. Būtent ši dinamika ir didėjantis el. pinigų populiarumas sąlygojo tai atliepiančio reguliavimo poreikį. Pirmuoju bandymu sukurti vieningą teisinį reguliavimą gali būti laikoma

¹⁷European Central Bank (1998-08). *Report on Electronic Money* [interaktyvus]. <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/emoneyen.pdf>, p. 7–9.

¹⁸ARNER, David W.; BARBERIS, Janos Nathan ir BUCKLEY, Ross P. (2015). The Evolution of FinTech: A New Post-Crisis Paradigm. *Georgetown Journal of International Law*, 47(4), p. 17.

2000 m. priimta EMD1. Vis dėlto jos minimalios harmonizacijos modelis sukėlė nevienodą nuostatų taikymą valstybėse narėse¹⁹. Europos Komisija konstatavo, kad 2007 m. pabaigoje visoje ES buvo registruotos vos 20 EPI, o apyvartoje esančių el. pinigų suma siekė tik apie 1 mlrd. EUR²⁰. 2009 m. priimta EMD2 iš esmės reformavo el. pinigų leidimo reguliavimo modelį, sustiprindama harmonizaciją ir siekdama vienodų konkurencinių sąlygų vidaus rinkoje²¹. Būtent šioje direktyvoje įtvirtinta el. pinigų sąvoka ir jos elementai šiandien sudaro reguliuojamos veiklos kvalifikavimo pagrindą.

EMD2 2 straipsnio 2 dalyje įtvirtinta el. pinigų samprata juos apibrėžia kaip elektronine forma saugomą piniginę vertę, suteikiančią reikalavimo teisę į emitentą, išleidžiamą gavus lėšas ir priimamą kitų asmenų nei pats emitentas. Kaip minėta anksčiau, EPI sąvoka yra neatsiejama nuo el. pinigų leidimo veiklos. Atitinkamai, autorės vertinimu, nurodytas el. pinigų apibrėžimas ir jame įtvirtinti el. pinigų kvalifikaciniai kriterijai, yra ypatingos svarbos siekiant nustatyti, kada veiklai taikomas specialus licencijavimo ir priežiūros reguliavimas. Šiame kontekste galima išskirti tris pagrindinius el. pinigų sąvokos elementus.

Kaip pirmąjį elementą galima išskirti išankstinio apmokėjimo sąlygą. Požymis, kad el. pinigai išleidžiami tik „gavus lėšas“, reiškia, jog emitentas gali išleisti tik tokią piniginę vertę, kuri atitinka jau gautas pinigines lėšas. Imperatyvi minėtų lėšų gavimo sąlyga sukuria pagrindą klientų lėšų apsaugos ir jų laikymo patikimumo reikalavimų taikymui²², kurį galima laikyti vienu iš sudėtinių EPI prudencinių reikalavimų.

Antruoju elementu turėtų būti laikoma reikalavimo teisė į emitentą. Minėtas požymis leidžia pagrįsti prievolinį santykį tarp el. pinigų turėtojo ir jų leidėjo. El. pinigų turėtojas įgyja teisę reikalauti jų nominalios vertės išpirkimo, o leidėjas prisiima pareigą šią vertę išpirkti laikydamasis EMD2 nustatytų taisyklių²³. Taigi, el. pinigai teisės aktuose suprantami kaip mokėjimo instrumentas, kurio patikimumas ir įgyvendinamumas priklauso nuo emitento finansinio stabilumo ir gebėjimo vykdyti išpirkimo pareigą.

¹⁹ATHANASSIOU, Phoebus ir MAS-GUIX, Natalia (2008). Electronic Money Institutions – Current Trends, Regulatory Issues and Future Prospects. *ECB Legal Working Paper Series*, 7, p. 17-18.

²⁰European Commission (2008-10-09). *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the taking up, pursuit and prudential supervision of the business of electronic money institutions*. COM(2008) 627 final, Explanatory Memorandum, Section 1.

²¹EMD2, preambulės 3, 4 ir 7 konstatuojamosios dalys.

²²EMD2 11 str. ir 2 str. 2 d.

²³*Ibidem*, 2 str. 2 d. ir 11 str.; Lietuvos Respublikos elektroninių pinigų ir elektroninių pinigų įstaigų įstatymas. 2011 m. birželio 21 d. Nr. XI-1868. *Valstybės žinios*, 2011, 86-4142, 2 str. 1 d.

Galiausiai, trečiuoju elementu identifikuotinas reikalavimas, kad el. pinigai būtų priimami kitų asmenų nei pats emitentas²⁴. Šis požymis suponuoja būtinybę, kad el. pinigai turėtų funkcionuoti platesnėje mokėjimų aplinkoje. Vis dėlto šio elemento praktinis taikymas pastaruoju metu kelia diskusijų. ESTT byloje C-661/22 pažymėjo, kad el. pinigų išleidimas yra atskiras nuo paprasto lėšų įrašymo į mokėjimo sąskaitą veiksmas ir reikalauja atskiro piniginio turto sukūrimo bei vartotojo sutikimo²⁵. Lietuvos banko vertinimu, šis ESTT išaiškinimas reiškia, kad el. pinigų sampratą praktikoje atitinkantys verslo modeliai apsiriboja uždaro tinklo sistemomis ir elektroninių pinigų žetonais pagal Reglamentą (ES) 2023/1114 dėl kriptoturto rinkų²⁶.

Taigi, remiantis ES teisėje įtvirtinta el. pinigų sampratos ir jos elementų visuma, el. pinigų leidimą galima kvalifikuoti kaip reguliuojamą finansinę veiklą, kurią gali vykdyti tik teisės aktuose nustatyti subjektai²⁷. El. pinigų sąvoka nėra neutrali techninė kategorija – ji įtvirtina prieigos prie reguliuojamos rinkos ribojimą, kadangi EMD2 10 straipsnis *expressis verbis* draudžia fiziniams ar juridiniams asmenims, kurie nėra el. pinigų emitentai, leisti el. pinigus²⁸. Nors teisė leisti el. pinigus nėra suteikta išimtinai tik EPĮ²⁹, autorės nuomone, būtent EPĮ šių subjektų grupėje išsiskiria tuo, kad el. pinigų leidimas yra tiesiogiai susijęs su jų teisiniu statusu. Tuo tarpu kitų tokią teisę turinčių subjektų atveju ši veikla nėra jų sąvoką apibūdinantis požymis. Ši aplinkybė papildomai sustiprina poziciją, kad EPĮ atveju el. pinigų leidimas turėtų būti laikytinas pagrindine jų veikla.

Kartu pažymėtina, kad galima EPĮ veikla neapsiriboja išimtinai vien tik el. pinigų leidimu. EPĮ taip pat gali teikti ir tam tikras mokėjimo paslaugas³⁰. Dėl šios priežasties, analizuojant EPĮ veiklos teisinį reguliavimą, būtina atsižvelgti ne tik į EMD2, bet ir į kitus susijusius Europos Sąjungos teisės aktus. Vienas svarbiausių iš jų yra PSD2. Ši direktyva nagrinėjamai temai reikšminga tuo, kad vadovaujantis EMD2 3 straipsnyje įtvirtinta nuoroda EPĮ yra taikomi PSD2 nustatyti organizaciniai ir valdymo reikalavimai. Be to, PSD2 įtvirtina

²⁴DOBLER, Marc; GARRIDO, José; GROLLEMAN, Dirk Jan ir kt. (2021). *E-Money: Prudential Supervision, Oversight, and User Protection* [interaktyvus]. Washington, DC: International Monetary Fund, DP/2021/027. <https://www.imf.org/-/media/files/publications/dp/2021/english/empsoupea.pdf>, p. 3.

²⁵ABC Projektai [ESTT], Nr. C-661/22, [2024-02-22]. ECLI:EU:C:2024:148, 47–48 punktai.

²⁶Lietuvos bankas (2025-11-27). *Prudencinės elektroninių pinigų ir mokėjimo įstaigų priežiūros aktualijos* [interaktyvus]. https://www.lb.lt/uploads/documents/files/Lietuvos_bankas_, 27 skaidrė.

²⁷EMD2 1–3 str.

²⁸EMD2 10 str.

²⁹EMD2 1 str. 1 d.

³⁰EMD2 3 str. 1 d. kartu su Europos Parlamento ir Tarybos 2015 m. lapkričio 25 d. direktyvos (ES) 2015/2366 dėl mokėjimo paslaugų vidaus rinkoje. OL L 337, 2015, p. 35–127, priedo I dalimi.

ir priežiūros priemonių sistemą, apimančią, *inter alia*, licencijos panaikinimo pagrindus³¹. Taigi EMD2 ir PSD2 sąveika sudaro bendrą EPĮ veiklos teisinį pagrindą, kuriuo remiantis vertinamos tiek patekimo į rinką sąlygos, tiek galimo pašalinimo iš jos prielaidos.

Teisės doktrinoje nurodoma, kad EPĮ idėja ES buvo įgyvendinta siekiant sudaryti galimybę ne kredito įstaigoms veikti mokėjimų rinkoje, nesuteikiant jiems kredito įstaigos statuso ir su juo susijusių teisių³². Toks reguliavimo sprendimas atspindėjo platesnę ES finansų politikos kryptį, kuria buvo siekiama atverti mokėjimų rinką naujiems dalyviams ir inovacijoms, kartu užtikrinant pakankamą vartotojų apsaugos lygį³³. Būtent šis veiklos pobūdis lemia, kad EPĮ taikomas specifinis reguliavimo režimas, kuris yra griežtesnis nei mokėjimo įstaigoms, tačiau mažiau intensyvus nei kredito įstaigoms³⁴. EPĮ nepriima indėlių ir negali teikti kreditų iš klientų lėšų, todėl joms netaikomi kredito įstaigų sektoriui būdingi kapitalo ir rizikos reguliavimo standartai³⁵. Tačiau EPĮ laiko klientų lėšas kaip el. pinigų emisijos pagrindą ir prisiima pareigą jas išpirkti, todėl jų veikla susijusi su specifinėmis rizikomis. Šios rizikos sąlygoja būtinybę užtikrinti klientų lėšų apsaugą, palaikyti pakankamą nuosavų lėšų kiekį ir įgyvendinti tinkamą valdymo bei vidaus kontrolės sistemos veikimą³⁶. Minėtų rizikų aktualumą leidžia pagrįsti ir Lietuvos banko priežiūros praktika, kuria remiantis klientų lėšų apsaugos pažeidimai, valdysenos trūkumai ir AML/CTF reikalavimų nesilaikymas yra priskirtini prie dažniausiai nustatomų EPĮ ir MĮ veiklos pažeidimų³⁷.

Nepaisant EPĮ ir jų veiklai taikomų reikalavimų įtvirtinimo ES teisės aktuose, tai savaime neužtikrina visiškai vienodo jų taikymo praktikoje, nes nacionalinės priežiūros institucijos išsaugo tam tikrą vertinimo diskreciją³⁸. Lietuvos teisėje EMD2 nuostatos perkeltos į EPEPIĮ, o Lietuvos bankas veikia kaip kompetentinga priežiūros institucija, atsakinga už EPĮ priežiūrą ir atitikties vertinimą³⁹. Atitinkamai sprendimai dėl licencijos išdavimo ar jos

³¹EMD2 3 str. kartu su PSD2 13 str.

³²LAURINAITIS, Marius (2015). *Elektroninių pinigų teisinis reguliavimas*. Daktaro disertacija, socialiniai mokslai, teisė (01 S), Mykolo Romerio universitetas. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, p. 45.

³³PSD2, preambulės 6 konstatuojamoji dalis.

³⁴TARAZI, Michael ir BRELOFF, Paul (2010). Nonbank E-Money Issuers: Regulatory Approaches to Protecting Customer Funds. *CGAP Focus Note*, 63, p. 1.

³⁵EMD2, preambulės 13 konstatuojamoji dalis.

³⁶EMD2 4–5 ir 7 str.

³⁷Lietuvos bankas (2025-11-27). *Prudencinės elektroninių pinigų ir mokėjimo įstaigų priežiūros aktualijos* [interaktyvus]. https://www.lb.lt/uploads/documents/files/Lietuvos_bankas_, 10–12 skaidrės. Taip pat žr. European Banking Authority (2025). *Follow-up Peer Review on Authorisation of Payment Institutions and Electronic Money Institutions*.

³⁸MOLONEY, Niamh (2014). *EU Securities and Financial Markets Regulation*. Trečias leidimas. Oxford: Oxford University Press, p. 872–876.

³⁹EPEPIĮ 11 str. 4 d.

galiojimo panaikinimo priimami nacionaliniu lygmeniu, taikant ES teisėje nustatytus kriterijus pagal priežiūros institucijos vertinimą⁴⁰.

Atsižvelgiant į aukščiau nagrinėtas ypatybes ir su jomis susijusias rizikas, EPĮ vykdoma veikla, įskaitant el. pinigų leidimą, sąlygoja būtinybę gauti išankstinį kompetentingos priežiūros institucijos leidimą. Ši veikla neišvengiamai suponuoja poreikį užtikrinti klientų lėšų apsaugą ir emitento finansinį pajėgumą, todėl šie aspektai teisės aktuose detalizuojami kaip licencijavimo sąlygos. Siekiant tinkamai nustatyti minėtų aspektų turinį yra būtina aptarti licencijavimo reikalavimus, kurie apibrėžia teisinius ir institucinius kriterijus, lemiančius EPĮ teisę vykdyti veiklą ir jų nesilaikymo atveju, sąlygoja licencijos panaikinimo instituto taikymo pagrindus.

1.2. EPĮ licencijavimo reikalavimai kaip teisės vykdyti veiklą prielaidos

Atsižvelgiant į aptartą EPĮ sampratą ir veiklos pobūdį, toliau tikslinga nagrinėti licencijavimo reikalavimus, kurie apibrėžia EPĮ teisės vykdyti veiklą turinį. Licencijavimas, kaip procedūra, yra išankstinis priežiūros mechanizmas, kuriuo kompetentinga institucija dar prieš subjektui pradėdant veiklą įvertina, ar jis atitinka finansinio patikimumo, valdymo tinkamumo ir veiklos organizavimo reikalavimus⁴¹. Tačiau licencijos gavimas nėra vien formalus leidimas pradėti EPĮ veiklą. Leidimas nustato teisinį pagrindą, kuriuo subjektas įgyja teisę vykdyti reguliuojamą veiklą, ir kartu apibrėžia sąlygas, kuriomis ši teisė galioja. Licencijavimo reikalavimai yra reikšmingi ne tik išankstinio vertinimo momentu, nes būtent jų nesilaikymas vėliau gali sudaryti pagrindą vertinti, ar subjektas ir toliau turi teisę vykdyti EPĮ veiklą.

Licencijavimo reikalavimų visuma apima kelias tarpusavyje susijusias grupes, turinčias atskirą teisinį pagrindą ir savarankišką vertinimo logiką, todėl licencijavimas iš esmės yra kompleksinis atitikties vertinimas⁴². Šiuos reikalavimus, autorės nuomone, tikslinga skirstyti pagal jų vertinimo momentą. Dalis jų vertinami licencijos išdavimo stadijoje (lot. *ex ante*), kai sprendžiama, ar subjektui apskritai gali būti suteikta teisė vykdyti veiklą. Po licencijos gavimo (lot. *ex post*) tie patys reikalavimai įgyja papildomą pobūdį, nes tampa tęstinėmis pareigomis, kurių laikymasis turi būti užtikrinamas visą EPĮ veiklos laikotarpį. Nors *ex ante* ir *ex post* reikalavimai iš dalies grindžiami tomis pačiomis teisės normomis, šis

⁴⁰PSD2 11 str. 2 d.

⁴¹EMD2 3 str. kartu su PSD2 5 ir 11 str.

⁴²European Banking Authority (2017-11-11). *Guidelines on the Information to be Provided for the Authorisation of Payment Institutions and Electronic Money Institutions*, EBA/GL/2017/09 [interaktyvus]. <https://www.eba.europa.eu/guidelines-authorisation-and-registration-under-psd2>, gairės 4, 5, 8, 14.

skirstymas padeda nustatyti, kaip licencijavimo sąlygos tampa nuolatinės priežiūros pagrindu, ir detaliau atskleisti EPĮ licencijos panaikinimo pagrindų turinį.

1.2.1. Licencijos suteikimo sąlygos (*ex ante* vertinimas)

EMD2 II antraštinėje dalyje įtvirtinti reikalavimai apibrėžia sąlygas, kurias subjektas turi atitikti ir įgyvendinti iki licencijos išdavimo⁴³. Šiame etape priežiūros institucija vertina ne tik tai, ar pareiškėjas pateikė formaliai pakankamą dokumentų rinkinį, bet ir tai, ar jis yra pasirengęs teisėtai bei tvariai vykdyti EPĮ veiklą⁴⁴. Todėl licencijos išdavimo stadijoje vertinami nevienodo pobūdžio, tačiau tarpusavyje susiję reikalavimai, apimantys skirtingus EPĮ veiklos aspektus. Pirma, tai EMD2 tiesiogiai įtvirtinti pradžios reikalavimai, apimantys minimalaus pradinio kapitalo ir nuosavų lėšų reikalavimus, klientų lėšų apsaugos mechanizmų tinkamumą bei veiklos plano (įskaitant finansines prognozes) pagrįstumą⁴⁵. Antrąją grupę tikslina apibrėžti kaip iš EMD2 ir PSD2 sąveikos kylančius ir taikomus organizacinius reikalavimus, apimančius valdymo organų tinkamumo ir vidaus kontrolės struktūros vertinimą⁴⁶. Trečioji grupė yra AML/CTF reikalavimai, kurie jau licencijavimo stadijoje vertinami kaip reikšminga subjekto vidaus kontrolės ir rizikų valdymo sistemos dalis⁴⁷. Kadangi šio darbo tikslas yra ne pačios licencijavimo sistemos, o licencijos panaikinimo instituto analizė, toliau šie reikalavimai aptariami ta apimtimi, kuri būtina atskleisti panaikinimo pagrindų turinį.

Minimalus pradinis kapitalas. EMD2 4 straipsnis nustato, kad EPĮ licencijos išdavimo metu privalo turėti ne mažesnę kaip 350 000 EUR pradinį kapitalą, t. y. nuosavų lėšų sumą, kuri turi būti sukaupta dar prieš pradėdant veiklą ir kuri parodo subjekto finansinį pajėgumą būti atspariam tam tikriems finansiniams nuostoliams⁴⁸. Šis reikalavimas yra imperatyvus ir taikomas visiems pareiškėjams vienodai, neatsižvelgiant į numatomos veiklos mastą, tikslinę rinką ar verslo modelį. Pažymėtina, kad šis kapitalo slenkstis nėra atsitiktinis. Pagal EMD1 buvo taikomas 1 mln. EUR pradinio kapitalo reikalavimas, tačiau Europos Komisija vėliau

⁴³EMD2 II antraštinė dalis (3–9 str.).

⁴⁴PSD2 11 str. 2 ir 4 d., taikomi EPĮ pagal EMD2 3 str. 1 d.

⁴⁵EMD2 4 str., 5 str., 7 str.; PSD2 5 str. 1 d. a) ir b) p.

⁴⁶EMD2 3 str. 1 d., nukreipiantis į PSD2 5 str. 1 d. b)–c) p. Taip pat žr. European Banking Authority ir ESMA (2021). *Guidelines on the Assessment of the Suitability of Members of the Management Body and Key Function Holders*, EBA/GL/2021/06 [interaktyvus]. <https://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy>

⁴⁷European Banking Authority (2017). *Guidelines on the Information to be Provided for the Authorisation of Payment Institutions and Electronic Money Institutions*, EBA/GL/2017/09 [interaktyvus]. <https://www.eba.europa.eu/guidelines-authorisation-and-registration-under-psd2>, gairė 14.

⁴⁸EMD2 4 str.

konstatavo, kad toks dydis buvo neproporcingai aukštas ir riboja elektroninių pinigų rinkos plėtrą⁴⁹. Pradinio kapitalo reikalavimo sumažinimas iki 350 000 EUR atspindėjo reguliuotojo siekį rasti pusiausvyrą tarp siekio užtikrinti, kad teisę vykdyti EPĮ veiklą įgytų tik pakankamą finansinį pajėgumą turintys subjektai, ir kartu nesukurti perteklinių kliūčių naujiems, inovatyviems rinkos dalyviams.

Pradinis kapitalas atlieka dvi tarpusavyje susijusias, tačiau skirtingas funkcijas. Jis ne tik lemia patekimą į rinką, nes pareiškėjas dar iki veiklos pradžios turi įrodyti, kad disponuoja minimaliomis būtinomis finansinėmis lėšomis, leidžiančiomis pradėti licencijuojamą veiklą, bet ir užtikrina tam tikrą finansinį atsparumą ankstyvajame veiklos etape⁵⁰. Šio reikalavimo paskirtis yra užtikrinti, kad subjektas turėtų pakankamą finansinį rezervą pradiniam veiklos laikotarpiui, kai pajamos dar nėra pakankamos padengti organizacinių struktūrų kūrimo, technologinės infrastruktūros diegimo ir kitų operacinių išlaidų, kurios neišvengiamai atsiranda prieš subjektui pasiekiant veiklos tvarumą. Tuo pačiu pradinis kapitalas atlieka ir finansinio atsparumo (angl. *buffer*) funkciją, nes sukuria rezervą, galintį absorbuoti galimus nuostolius ankstyvajame veiklos etape. Palyginimui, bankų kapitalo reikalavimai pagal CRR⁵¹ skaičiuojami pagal rizikos svertines turto vertes⁵², tačiau EMD2 4 straipsnis nustato fiksuotą slenkstį, nesusietą su EPĮ turtu ar išleistų el. pinigų apimtimi.

Pažymėtina, kad pradinio kapitalo reikalavimas yra susijęs su nuosavų lėšų reikalavimu, kuris pagal EMD2 5 straipsnį taikomas EPĮ visą veiklos laikotarpį⁵³. Veiklos pradžioje, kai EPĮ dar nėra išleidusi el. pinigų ir nevykdo mokėjimo operacijų, nuosavų lėšų reikalavimas, apskaičiuotas pagal PSD2 9 straipsnio metodus, bus lygus nuliui, todėl praktikoje sutaps su pradinio kapitalo reikalavimu. Tačiau augant veiklos apimčiai nuosavų lėšų reikalavimas didėja ir tampa savarankišku tęstiniu prudenciniu reikalavimu, kuris bus aptariamas analizuojant *ex post* priežiūros priemonės.

Klientų lėšų apsaugos mechanizmų tinkamas įgyvendinimas. El. pinigų leidimo veiklos esmė yra ta, kad EPĮ gauna realias pinigines lėšas iš klientų mainais už skaitmeninę

⁴⁹ European Commission (2008-10-09). *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the taking up, pursuit and prudential supervision of the business of electronic money institutions*. COM(2008) 627 final, Explanatory Memorandum, Sections 1–2.

⁵⁰ LASTRA, Rosa María (2015). *International Financial and Monetary Law*. Antras leidimas. Oxford: Oxford University Press, p. 113–121. Taip pat žr. DOBLER, Marc; GARRIDO, José; GROLLEMAN, Dirk Jan ir kt. (2021). *E-Money: Prudential Supervision, Oversight, and User Protection* [interaktyvus]. <https://www.imf.org/-/media/files/publications/dp/2021/english/empsoupea.pdf>, p. 9.

⁵¹ Europos Parlamento ir Tarybos 2013 m. birželio 26 d. reglamentas (ES) Nr. 575/2013 dėl prudencinių reikalavimų kredito įstaigoms ir investicinėms įmonėms. OL L 176, 2013.

⁵² CRR 92 str.

⁵³ EMD2 5 str. 1 d.; PSD2 9 str.

reikalavimo teisę. Šios lėšos išlieka susijusios su išleistais el. pinigais tol, kol jie yra apyvartoje arba kol klientas pasinaudoja išpirkimo teise pagal EMD2 11 straipsnį. Būtent dėl to EMD2 7 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad lėšos, gautos mainais už išleistus el. pinigus, turi būti apsaugotos⁵⁴. Tai reiškia, kad visoms EPI iš klientų gautoms lėšoms taikomi specialūs apsaugos reikalavimai, kuriuos galima įgyvendinti dviem alternatyviais būdais. Pagal pirmąjį metodą gautos lėšos turi būti laikomos atskiroje sąskaitoje licencijuotoje kredito įstaigoje arba investuojamos į saugų, likvidų ir mažos rizikos turtą. Pagal antrąjį, lėšos gali būti apdraustos tinkamu draudimo polisu arba lygiaverte garantija⁵⁵. Šis reikalavimas yra imperatyvus pobūdžio, ir svarbu tai, kad lėšos turi būti apsaugotos ne vėliau kaip per penkias darbo dienas po el. pinigų išleidimo⁵⁶. Be to, EMD2 7 straipsnio 3 dalis nustato, kad lėšų apsaugos reikalavimai taikomi ir EPI vykdomai mokėjimo paslaugų veiklai, nesusijusiai su el. pinigų leidimu⁵⁷. Lietuvoje šie reikalavimai perkelti į EPEPII 25 straipsnio 1 dalį, kurioje tiesiogiai nustatyta, kad klientų lėšos yra jų nuosavybė ir į jas negali būti nukreiptas išieškojimas į EPI skolas (tai svarbu todėl, kad taip užtikrinama klientų lėšų apsauga EPI nemokumo atveju)⁵⁸.

Svarbu pažymėti, kad EMD2 „saugaus, likvidaus ir mažos rizikos turto“ sąvoką apibrėžia per nuorodą į Direktyvos 2006/49/EB I priedo 14 punkto 1 lentelės turto kategorijas⁵⁹. Kompetentingoms institucijoms suteikiama diskrecija nustatyti, kuris turtas nėra laikomas saugiu, o valstybės narės gali nustatyti, kokį apsaugos metodą EPI privalo naudoti⁶⁰. Todėl licencijos išdavimo stadijoje priežiūros institucija vertina ne tik tai, ar pareiškėjas formaliai nurodo pasirinktą klientų lėšų apsaugos būdą, bet ir tai, ar pasirinktas mechanizmas realiai gali užtikrinti klientų lėšų atskyrimą, apsaugą ir prieinamumą. Būtent dėl to tinkamas apsaugos mechanizmo suformavimas laikytinas viena iš esminių sąlygų, lemiančių pareiškėjo pasirengimą vykdyti EPI veiklą.

Valdymo organų tinkamumas ir organizacinė struktūra. EMD2 3 straipsnis nustato, kad PSD2 5 straipsnyje įtvirtinti organizaciniai ir valdymo reikalavimai taikomi EPI *mutatis mutandis*⁶¹. Valdymo organų tinkamumo reikalavimai susideda iš dviejų dalių, t. y. asmenys,

⁵⁴EMD2 7 str. 1 d. kartu su Europos Parlamento ir PSD1, 9 str. 1–2 d. Pažymėtina, kad PSD1 buvo panaikinta ir pakeista PSD2, todėl šiuo metu taikoma PSD2 10 str.

⁵⁵PSD1 9 str. 1 d. b) p.; PSD2 10 str. 1 d. b) p.

⁵⁶EMD2 7 str. 1 d., antra pastraipa.

⁵⁷EMD2 7 str. 3 d.

⁵⁸EPEPII 25 str. 1 d.

⁵⁹EMD2 7 str. 2 d. Pažymėtina, kad EMD2 nuoroda į Direktyvos 2006/49/EB I priedo 14 punkto turto kategorijas turi būti suprantama kaip nukreipianti į atitinkamas CRR nuostatas, nes Direktyva 2006/49/EB buvo panaikinta.

⁶⁰EMD2 7 str. 2 d., trečia pastraipa ir 7 str. 4 d.

⁶¹EMD2 3 str. 1 d.

atsakingi už EPĮ valdymą, privalo turėti: i) nepriekaištingą reputaciją; ir ii) pakankamas žinias bei patirtį⁶². Šie elementai sudaro vadinamąjį tinkamumo ir patikimumo (angl. *fit and proper*) vertinimą, kuris yra standartinis ES finansų priežiūros elementas⁶³.

EBA ir ESMA jungtinės gairės dėl valdymo organų tinkamumo vertinimo konkretizuoja, kad reputacijos vertinimas apima ne tik teistumą ar administracinius pažeidimus, bet ir ankstesnius bankroto atvejus, buvusias drausmines nuobaudas bei aplinkybę, ar asmuo anksčiau ėjo pareigas subjekte, kuriam buvo panaikinta licencija⁶⁴. Žinių ir patirties reikalavimas vertinamas ne abstrakčiai, o pagal konkrečią poziciją (pavyzdžiui, už atitiktį atsakingas pareigūnas turi turėti AML/CTF srities patirties, o finansų įstaigos direktorius – finansų valdymo ir apskaitos kompetenciją)⁶⁵. Be to, EBA gairės reikalauja, kad kolegialaus valdymo organo atitiktis minėtiems reikalavimams turėtų būti vertinama kaip organą sudarančių asmenų visuma (kolektyvinis tinkamumas), apimančią finansų, teisės, IT ir rizikos valdymo sritis⁶⁶.

Pareiškėjas taip pat privalo pateikti kompetentingai institucijai informaciją apie kvalifikuotąjį akcijų paketą turinčių asmenų tapatybę ir tinkamumą. Priežiūros institucija vertina, ar šie asmenys nekelia grėsmės patikimam ir apdairiam EPĮ valdymui – pavyzdžiui, ar savininko verslo interesai nesukelia interesų konflikto, ar nuosavybės struktūra nėra pernelyg sudėtinga, daugiasluoksni ar nepakankamai skaidri, dėl ko būtų sunku nustatyti galutinius savininkus, kontrolės ryšius ar prižiūrėti įstaigos veiklą⁶⁷. Organizacinės struktūros reikalavimai apima ne tik vadovų tinkamumą, bet ir platesnę vidaus valdymo sistemą. EPĮ privalo turėti veiklos pobūdžiui ir mastui tinkamą valdymo tvarką (vidines politikas ir procedūras), apimančią organizacinę struktūrą su aiškiu funkcijų atskyrimu, apibrėžtomis atsakomybės ribomis, rizikos valdymo ir vidaus kontrolės sistema⁶⁸. Dėl šių priežasčių valdymo organų tinkamumas ir organizacinės struktūros pakankamumas laikytini ne formaliais

⁶²PSD2 5 str. 1 d. d) p., taikomas EPĮ per EMD2 3 str. 1 d.

⁶³European Banking Authority ir ESMA (2021). *Guidelines on the Assessment of the Suitability of Members of the Management Body and Key Function Holders*, EBA/GL/2021/06 [interaktyvus]. <https://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/internal-governance/guidelines-on-the-assessment-of-the-suitability-of-members-of-the-management-body-and-key-function-holders>

⁶⁴EBA/GL/2021/06, gairės 94 ir 97.

⁶⁵EBA/GL/2021/06, gairės 69–77.

⁶⁶EBA/GL/2021/06, gairės 44–47.

⁶⁷PSD2 5 str. 1 d. c) p. Taip pat žr. EBA/GL/2021/06, gairės 130–140.

⁶⁸PSD2 11 str. 4 d., taikomas EPĮ per EMD2 3 str. 1 d. Taip pat žr. European Banking Authority (2017). *Guidelines on the Information to be Provided for the Authorisation of Payment Institutions and Electronic Money Institutions*, EBA/GL/2017/09 [interaktyvus]. <https://www.eba.europa.eu/guidelines-authorisation-and-registration-under-psd2>, gairės 4, 8.

reikalavimais, o esminėmis sąlygomis, nuo kurių priklauso subjekto gebėjimas savarankiškai ir patikimai vykdyti reguliuojamą veiklą.

AML/CTF procedūros. EPI, kaip ir kiti finansų rinkos dalyviai, yra laikomos įpareigotaisiais subjektais pagal ES AML/CTF teisės aktus⁶⁹. Todėl AML/CTF atitiktis yra reikšminga ne tik vykdant veiklą, bet ir pačioje licencijavimo stadijoje, nes pareiškėjas turi įrodyti, kad jo vidaus valdymo ir kontrolės sistema yra pajėgi užtikrinti tinkamą pinigų plovimo ir teroristų finansavimo rizikų valdymą⁷⁰. Kitaip tariant, priežiūros institucija šiame etape vertina ne vien formalų AML/CTF dokumentų buvimą, bet ir tai, ar pareiškėjo siūloma sistema yra tinkama numatomos veiklos pobūdžiui, mastui ir rizikos profiliui.

Reikalavimai numato, kad pareiškėjas turi būti įdiegęs rizika pagrįstą klientų tapatybės nustatymo (angl. *Know-your-customer*) ir tikrinimo sistemą, leidžiančią identifikuoti klientą ir tikrąjį naudos gavėją, suprasti verslo santykių tikslą ir pobūdį bei taikyti sustiprintas priemones didesnės rizikos atvejais⁷¹. Kartu turi būti numatyta nuolatinė sandorių stebėseną, leidžianti nustatyti neįprastas, ekonomiškai nepagrįstas ar įtartinas operacijas⁷², ir aiški pranešimų apie įtartinas operacijas teikimo tvarka, užtikrinanti savalaikį informacijos perdavimą kompetentingam finansinės žvalgybos subjektui⁷³. Galiausiai, priežiūros institucija vertina ir pačios vidaus kontrolės sistemos tinkamumą, pvz., ar yra aiškiai paskirstytos atsakomybės, paskirti atsakingi asmenys, nustatytos vidaus procedūros, darbuotojų mokymo tvarka, kontrolės ir eskalavimo mechanizmai⁷⁴.

Šių reikalavimų reikšmė licencijavimo stadijoje ypač didelė todėl, kad AML/CTF sistemos tinkamumas leidžia spręsti apie bendrą pareiškėjo organizacinį pasirengimą vykdyti reguliuojamą veiklą. Jei pareiškėjas nepajėgia sukurti veiksmingos AML/CTF sistemos dar iki veiklos pradžios, tai gali rodyti ne tik konkrečios srities trūkumus, bet ir platesnį organizacinio pasirengimo bei rizikų valdymo nepakankamumą.

Visos aptartos sąlygos kartu sudaro standartą, kuriuo vadovaujantis priežiūros institucija vertina pareiškėjo pasirengimą vykdyti reguliuojamą veiklą, t. y., ar pareiškėjo vykdoma veikla nesukels neigiamų padarinių finansų rinkos stabilumui ir paslaugų vartotojų

⁶⁹AMLD4 2 str. 1 d.

⁷⁰EMD2 3 str.; PSD2 5 str. 1 d. h) p. Taip pat žr. European Banking Authority (2017). *Guidelines on the Information to be Provided for the Authorisation of Payment Institutions and Electronic Money Institutions*, EBA/GL/2017/09 [interaktyvus]. <https://www.eba.europa.eu/guidelines-authorisation-and-registration-under-psd2>, gairė 14.

⁷¹AMLD4 13 str. 1 d. kartu su 18 str. 1 d.

⁷²AMLD4 13 str. 1 d. d) p.

⁷³AMLD4 33 str. 1 d.; PPTFI 16 str.

⁷⁴AMLD4 8 str. 3–4 d. Taip pat žr. EBA/GL/2017/09, gairė 14.3.

interesams. Pažymėtina, kad EMD2 numato ir supaprastintą alternatyvą, nes 9 straipsnis leidžia valstybėms narėms taikyti supaprastintą licencijavimo tvarką mažos apimties emitentams, kurių vidutinė apyvartinė el. pinigų suma neviršija 5 mln. EUR⁷⁵. Tokiems subjektams gali būti netaikoma dalis aukščiau aptartų prudencinių reikalavimų, tačiau jie negali naudotis laisve teikti paslaugas kitose valstybėse narėse. Šio darbo analizė apsiriboja bendrojo teisinio reguliavimo pagrindu licencijuotomis EPI, nes būtent šioms įstaigoms taikoma visa apimtis prudencinių, organizacinių ir AML/CTF reikalavimų, kurių nebeatitikimas gali lemti licencijos panaikinimą pagal PSD2 13 straipsnį, taikomą EPI per EMD2 3 straipsnio 1 dalį.

Vis dėlto licencijos išdavimas dar nereiškia, kad priežiūros institucijos vertinimas baigiasi. EPI privalo užtikrinti atitiktį minėtiems reikalavimams visos veiklos vykdymo metu. EPI nepavykus to įgyvendinti, tai gali tapti poveikio priemonės taikymo pagrindu. Todėl toliau bus analizuojama, kaip šie reikalavimai pereina į tęstines EPI pareigas ir tampa nuolatinės priežiūros dalyku.

1.2.2. *Ex post* tęstiniai veiklos reikalavimai

Licencijos išdavimas nepanaikina pareigos toliau atitikti reikalavimus, kuriais buvo grindžiamas sprendimas leisti vykdyti veiklą. Priešingai, EMD2 3 straipsnio 1 dalis, nukreipianti į PSD2 nuostatas, suteikia kompetentingai institucijai teisę bet kuriuo metu patikrinti, ar licencijos turėtojas ir toliau atitinka sąlygas, kuriomis licencija buvo suteikta⁷⁶. Licencija taip sukuria nuolatinį teisinį santykį tarp subjekto ir priežiūros institucijos, kuriame abiejų šalių teisės ir pareigos išlieka visą licencijos galiojimo laikotarpį. Tačiau tęstinis reikalavimų pobūdis nereiškia, kad jų vertinimas po licencijos gavimo yra tapatus pradiniam. *Ex ante* stadijoje priežiūros institucija vertina pareiškėjo pasirengimą – ar sukurtos struktūros, sistemos ir procedūros yra tinkamos numatytai veiklai. *Ex post* stadijoje vertinimo objektas yra kitoks, nes institucija tikrina, ar šios struktūros realiai veikia, ar jos pajėgios susidoroti su faktine veiklos apimtimi ir ar pasikeitus aplinkybėms neatsirado naujų rizikų, kurių pradinė sistema nebuvo numachiusi⁷⁷. Kitaip tariant, licencijavimo etape vertinamas subjekto

⁷⁵EMD2 9 str.

⁷⁶EMD2 3 str. 1 d. kartu su PSD2 5 str.

⁷⁷DOBLER, Marc; GARRIDO, José; GROLLEMAN, Dirk Jan ir kt. (2021). *E-Money: Prudential Supervision, Oversight, and User Protection* [interaktyvus]. <https://www.imf.org/-/media/files/publications/dp/2021/english/empsoupea.pdf>, p. 19–21.

potencialas (pasiruošimas teikti EPI paslaugas), o po licencijos išdavimo tikrinamas jo faktinis gebėjimas laikytis EPI taikomų reikalavimų.

Šis skirtumas ryškiausiai atsiskleidžia kapitalo reikalavimų srityje. Pradinio kapitalo reikalavimas nustato fiksuotą slenkstį (sumą), tačiau po licencijos gavimo veiklos mastas gali reikšmingai išaugti. Todėl EMD2 5 straipsnio 1 ir 2 dalys įtvirtina dinaminį nuosavų lėšų reikalavimą, kuriuo EPI nuosavos lėšos bet kuriuo metu turi būti ne mažesnės už didesnę iš dviejų verčių: pradinį kapitalą arba 2 procentus vidutinės apyvartoje esančių el. pinigų sumos per praėjusius šešis mėnesius⁷⁸. Lietuvos banko duomenimis, nors 2025 m. antrąjį ketvirtį visos EPI ir MĮ formaliai atitiko kapitalo reikalavimus, 55 proc. jų turėjo neigiamą turto pelningumą⁷⁹, o tai rodo, kad formalus prudencinių reikalavimų atitikimas tam tikru momentu nebūtinai reiškia finansinį tvarumą. Lietuvos banko Mokėjimo ir elektroninių pinigų įstaigų priežiūros skyriaus vadovas yra pažymėjęs, kad „balansuoti ties nuosavo kapitalo pakankamumo riba nėra tvaru“⁸⁰. Atitinkamai, ir pats priežiūros intensyvumas praktikoje nėra vienodas. 2024 m. pabaigoje Lietuvoje buvo 119 licencijuotų EPI ir MĮ, iš jų 76 EPI. Per 2024 metus Lietuvos bankas atliko 15 tikslinių patikrinimų, 2 gilumines analizes, pritaikė 19 poveikio priemonių ir išsiuntė 91 raštą, kuriame atkreipė dėmesį į tobulintinas sritis⁸¹. Šie skaičiai rodo, kad *ex post* priežiūra Lietuvoje yra ne formali procedūra, o nuolatinė ir aktyvi veikla.

Kitas svarbus aspektas yra tai, kad priežiūros praktikoje atsiskleidžia rizikos, kurių *ex ante* stadijoje nebuvo įmanoma visapusiškai įvertinti. Klientų lėšų apsaugos pažeidimai šiame kontekste užima ypač svarbią vietą, nes, skirtingai nei kapitalo neatitikimai, kurie pirmiausia kelia grėsmę pačios įstaigos finansiniam stabilumui, jie tiesiogiai paveikia trečiųjų asmenų (el. pinigų turėtojų) turtines teises⁸². Lietuvos banko priežiūros duomenys rodo, kad šioje srityje pasikartoja tokie trūkumai kaip i) netinkamas klientų lėšų atskyrimas nuo kitų asmenų lėšų, ii) klientų lėšų laikymas ne kredito įstaigose, o kitose EPI, iii) vėlavimas laiku atskirti gautas

⁷⁸EMD2 5 str. 1–2 d.

⁷⁹Lietuvos bankas (2025-11-27). *Prudencinės elektroninių pinigų ir mokėjimo įstaigų priežiūros aktualijos* [interaktyvus]. https://www.lb.lt/uploads/documents/files/Lietuvos_bankas, 6, 8 skaidrės.

⁸⁰Lietuvos bankas (2025-03-24). *Elektroninių pinigų ir mokėjimo įstaigų sektorius: per metus – reikšmingas finansinis ir kokybinis šuolis* [interaktyvus]. <https://www.lb.lt/lt/naujienos/elektroniniu-pinigu-ir-mokejimo-istaigu-sektorius-per-metus-reiksmingas-finansinis-ir-kokybinis-suolis>.

⁸¹*Ibidem*.

⁸²DOBLER, Marc; GARRIDO, José; GROLLEMAN, Dirk Jan ir kt. (2021). *E-Money: Prudential Supervision, Oversight, and User Protection* [interaktyvus]. <https://www.imf.org/-/media/files/publications/dp/2021/english/empsoupea.pdf>, p. 14–17.

lėšas⁸³. Be to, Lietuvos banko rekomendacijų rašte konstatuota, kad dalis įstaigų vėluoja pateikti informaciją apie esminius klientų lėšų apsaugos mechanizmų pakeitimus, o tai apsunkina laiku vykdomą priežiūrą⁸⁴.

Atsižvelgiant į aukščiau nurodytą problematiką, Lietuvos bankas pastaruoju metu sustiprino su minėtais klausimais susijusį reguliavimą. 2025 m. kovo 3 d. buvo patvirtinta nauja EPI ir MI valdymo tvarkos, vidaus kontrolės sistemos ir klientų lėšų apsaugos reikalavimų aprašo redakcija (ji įsigaliojo 2026 m. sausio 1 d.). Naujoji aprašo redakcija įtvirtino naujas pareigas EPI ir MI, įskaitant privalomą rizikos valdymo pareigūno įtraukimą į sprendimų priėmimo procesą, rizikų registro vedimą ir t.t.⁸⁵ Autorės vertinimu, tai ne tik parodo nurodytų sričių svarbą, bet ir suintensyvėjusį priežiūros institucijos požiūrį į specifinius klausimus, kas gali būti aktualu atliekant tolesnę licencijos panaikinimo taikymo analizę.

Galiausiai, *ex post* kontekste ypač reikšmingas yra AML/CTF reikalavimų laikymasis. EPI veiklos pobūdis, pasireiškiantis nuotoliniu klientų aptarnavimu, tarpvalstybinių mokėjimų vykdymu ir didelėmis sandorių apimtimis, sukuria palankias sąlygas atsirasti pinigų plovimo atvejams, todėl AML/CTF sistema EPI turi veikti ne formaliai, o realiai ir nuolat⁸⁶. Svarbu, kad ne kiekvienas AML/CTF trūkumas yra vienodo svorio. ES teisėje ir priežiūros praktikoje skiriami pavieniai (angl. *isolated*) ir sisteminiai (angl. *systemic*) pažeidimai. ESAs 2022 m. jungtinėje ataskaitoje nurodoma, kad „šiurkštus AML/CTF pažeidimas“ (angl. *serious breach*) paprastai reiškia ne pavienį trūkumą, o sisteminius pažeidimus vidaus kontrolės sistemoje, kai pažeidimai yra pasikartojantys, apimantys kelis esminius AML/CTF sistemos elementus ir rodantys, kad subjektas nėra pajėgus arba nesiekia užtikrinti tinkamo rizikų valdymo⁸⁷.

Apibendrinant, EPI licencijavimo reikalavimai ES teisėje sudaro teisinį standartą, pagal kurį vertinama tiek teisė pradėti, tiek teisė tęsti el. pinigų leidimo veiklą. Licencijos suteikimas nėra galutinis EPI tinkamumo vykdyti veiklą įvertinimas, nes po jo prasideda nuolatinė priežiūra, kurios metu tie patys reikalavimai vertinami jau ne kaip pareiškėjo pasirengimas, o kaip veikiančio subjekto faktinis gebėjimas laikytis nustatytų standartų kintančioje aplinkoje.

⁸³Lietuvos bankas (2025-11-27). *Prudencinės elektroninių pinigų ir mokėjimo įstaigų priežiūros aktualijos* [interaktyvus]. https://www.lb.lt/uploads/documents/files/Lietuvos_bankas_, 11, 15 skaidrės.

⁸⁴*Ibidem*, 11 skaidrė.

⁸⁵Lietuvos bankas (2025-11-27). *Prudencinės elektroninių pinigų ir mokėjimo įstaigų priežiūros aktualijos* [interaktyvus]. https://www.lb.lt/uploads/documents/files/Lietuvos_bankas_, 29, 34 skaidrės.

⁸⁶DOBLER, Marc; GARRIDO, José; GROLLEMAN, Dirk Jan ir kt. (2021). *E-Money: Prudential Supervision, Oversight, and User Protection* [interaktyvus]. <https://www.imf.org/-/media/files/publications/dp/2021/english/empsoupea.pdf>, p. 10–12.

⁸⁷European Supervisory Authorities (2022). *Joint Report on the Withdrawal of Authorisation for Serious Breaches of AML/CTF Rules*, JC 2022 64, p. 8–10.

Būtent dėl to sekančio poskyrio analizė yra būtina prielaida tolesniam klausimui – kada ir kokiomis aplinkybėmis šių reikalavimų nesilaikymas gali tapti licencijos panaikinimo pagrindu.

1.3. EPI licencijos panaikinimo teisinis reguliavimas ir taikymo sąlygos

Doktrinoje yra sutinkama pozicija, jog finansų teisėje licencijos panaikinimas suprantamas kaip administracinis aktas, kuriuo kompetentinga institucija atima subjektui anksčiau suteiktą teisę vykdyti reguliuojamą veiklą⁸⁸. Kitokių priežiūros priemonių, tokių kaip įspėjimai, privalomi nurodymai ar baudos, taikymas koreguoja subjekto elgesį, tačiau savaime ir iš karto neatima teisės būti finansų rinkos dalyviu. Tuo tarpu, licencijos panaikinimas reiškia galutinį subjekto pašalinimą iš reguliuojamos rinkos. ESAs jungtinėje ataskaitoje licencijos panaikinimas apibūdinamas kaip kraštutinė priemonė (lot. *ultima ratio*), kurios taikymui keliama aukštesni pagrindimo reikalavimai nei bet kuriai kitai priežiūros priemonei⁸⁹. Būtent šis išskirtinis pobūdis lemia, kad licencijos panaikinimo taikymo ribos reikalauja atskiros analizės.

ESAs duomenimis, per dešimt metų ES finansų sektoriuje (apimant kredito įstaigas, investicines įmones, draudimo bendroves ir EPI/MĮ) licencija dėl šiurkščių AML/CTF pažeidimų buvo panaikinta 25 atvejais, iš kurių 8 buvo susiję su MĮ ir EPI veikla⁹⁰. Lietuvoje, kurioje 2024 m. pabaigoje veikė 76 licencijuotos EPI, per tuos metus buvo panaikintos 9 EPI ir MĮ licencijos⁹¹. Net įvertinus tai, kad ESAs duomenys apima 2012–2021 m. laikotarpį, o Lietuvos duomenys atspindi vienerių metų periodą, šis santykis rodo, jog Lietuva, turėdama apie 116 licencijuotų EPI ir MĮ, sudaro itin didelę dalį visų ES licencijos panaikinimo atvejų. Tai gali būti aiškinama keliais veiksniais, nes visų pirma, Lietuvos FinTech sektoriaus dydis sudaro prielaidas didesniai absoliučiam atvejų skaičiui; antra, Lietuvos bankas galimai taiko aktyvesnę priežiūros politiką nei daugelis kitų ES institucijų; trečia, tai gali rodyti, kad licencijavimo etape į rinką pateko subjektų, kurių atitiktis reikalavimams buvo nepakankama nuo pat pradžių. Nepaisant šių skirtumų, bendras vaizdas yra aiškus, kadangi licencijos

⁸⁸WYMEERSCH, Eddy (2007). The Structure of Financial Supervision in Europe. *European Business Organization Law Review*, 8, 268–275; LASTRA, Rosa María (2015). *International Financial and Monetary Law*. Antras leidimas. Oxford: Oxford University Press, p. 119–125.

⁸⁹European Supervisory Authorities (2022). *Joint Report on the Withdrawal of Authorisation for Serious Breaches of AML/CTF Rules*, JC 2022 64, p. 6.

⁹⁰*Ibid.* 1 lentelė, p. 12–13.

⁹¹ Lietuvos bankas (2025-11-27). *Prudencinės elektroninių pinigų ir mokėjimo įstaigų priežiūros aktualijos [interaktyvus]*. <https://www.lb.lt/uploads/documents/files/Lietuvos> 4–5 ir 7 skaidrės.

panaikinimas yra realiai taikoma, tačiau reta priemonė, o tai atspindi ne institucijų pasyvumą, bet patį instituto pobūdį.

Licencijos panaikinimo institutas ES teisėje egzistuoja jau nuo EMD1 galiojimo⁹², tačiau per šį laikotarpį jo reguliavimas reikšmingai kito, o šie pokyčiai tiesiogiai paveikė dabartinį šio instituto turinį ir priežiūros institucijos vaidmenį jį taikant. Todėl, siekiant atskleisti šio instituto išskirtinumą ir jo taikymo ribas, toliau darbe analizuojama, kokią vietą licencijos panaikinimas užima poveikio priemonių sistemoje, kaip keitėsi jo teisinis reguliavimas ir kokie konkretūs jo taikymo pagrindai įtvirtinti ES bei nacionalinėje teisėje.

1.3.1. Licencijos panaikinimo instituto vieta priežiūros priemonių sistemoje

EPĮ veiklai keliamais reikalavimais siekiama apsaugoti keletą tarpusavyje susijusių teisinių vertybių, visų pirma, vartotojų ir el. pinigų turėtojų nuosavybės teises, finansų sistemos stabilumą bei sąžiningas konkurencijos sąlygas rinkoje⁹³. EMD2 preambulėje nurodoma, kad teisinė sistema turi užtikrinti tiek vienodas konkurencijos sąlygas rinkos dalyviams, tiek vartotojų apsaugą⁹⁴. PSD2 13 straipsnio 1 dalies c punktas šias vertybes tiesiogiai susieja su licencijos panaikinimu, nustatydamas, kad licencija panaikinama, kai įstaiga nebeatitinka leidimo išdavimo sąlygų arba neinformuoja kompetentingos institucijos apie šiuo atžvilgiu svarbius pokyčius⁹⁵. Tai rodo, kad licencijos panaikinimo institutas ES teisėje yra ne tik viena iš daugelio priežiūros priemonių, bet *ultima ratio* mechanizmas, skirtas pašalinti iš rinkos tuos subjektus, kurių trūkumai yra tokie esminiai, kad jokia kita priemonė nebepajėgi apsaugoti minėtų vertybių.

Priežiūros institucija turi ir kitų priemonių šioms vertybėms ginti. EPEPII 39 straipsnio 1 dalis numato dešimt skirtingų poveikio priemonių, pradedant įspėjimu ir viešu paskelbimu apie pažeidimą, apimant baudas, veiklos apribojimus, vadovų nušalinimą bei laikinojo administratoriaus paskyrimą ir baigiant licencijos panaikinimu ar sustabdymu⁹⁶. Šių priemonių taikymo pagrindus nustato EPEPII 40 straipsnis⁹⁷. Kaip minėta, didžioji dalis šių priemonių turi bendrą bruožą, nes jos skirtos pakeisti subjekto elgesį, išsaugant jo statusą rinkoje. Pavyzdžiui, nustatčius, kad įstaiga nesilaiko nuosavo kapitalo reikalavimų arba laiku nepateikia priežiūros institucijai teisės aktuose numatytų ataskaitų, priežiūros institucija gali skirti baudą

⁹²EMD1 4 ir 8 str.

⁹³EMD2, preambulės 7 konstatuojamoji dalis; PSD2, preambulės 5, 6, 34 konstatuojamosios dalys.

⁹⁴EMD2, preambulės 7, 11, 12 konstatuojamosios dalys.

⁹⁵PSD2 13 str. 1 d. c) p.

⁹⁶EPEPII 39 str. 1 d.

⁹⁷EPEPII 40 str.

ir išpėjimą, įpareigodama pašalinti trūkumus iki nustatyto termino, ir įstaiga tokiu atveju gali tęsti veiklą.

Licencijos panaikinimas šioje priemonių sistemoje veikia iš esmės kita logika. Nors EPEPII 39 straipsnio 1 dalies 10 punktas licencijos panaikinimą formaliai įvardija kaip vieną iš poveikio priemonių, įstatymų leidėjas šią priemonę išskiria, kadangi jos pagrindai ir taikymo procedūra reglamentuojami atskirai EPEPII 15 straipsnyje⁹⁸. Tai reiškia, kad licencijos panaikinimas priežiūros priemonių sistemoje atlieka kitokią funkciją nei visos kitos priemonės. Jis skirtas ne trūkumams šalinti, o apsaugoti klientus ir rinką nuo subjekto, kuris nebepajėgia laikytis arba tyčia nesilaiko EPI veiklai keliamų reikalavimų. LBI 43³ straipsnio 3 dalis nustato, kad taikant bet kurią poveikio priemonę reikia atsižvelgti į pažeidimo pobūdį, trukmę, sunkumą ir poveikį klientų interesams⁹⁹, tačiau licencijos panaikinimo atveju sprendimo pasekmė skiriasi nuo bet kurios kitos priemonės, nes tai ne elgesio koregavimas, o pačios teisės vykdyti veiklą atėmimas.

Atsižvelgiant į EPI reguliavimo sistemoje saugomas vertybes, licencijos panaikinimo institutui galima priskirti kelias funkcijas. Pirma, tai klientų apsaugos funkcija, nes licencijos panaikinimas neleidžia EPI, kuri netinkamai saugo klientų lėšas pagal EMD2 7 straipsnį, toliau kelti grėsmės el. pinigų turėtojų nuosavybės teisėms¹⁰⁰. Antra, tai sisteminės apsaugos funkcija, nes tiek PSD2 13 straipsnio 1 dalies c punktas, tiek EPEPII 15 straipsnio 2 dalies 2 punktas įtvirtina grėsmę mokėjimo sistemos stabilumui kaip savarankišką panaikinimo pagrindą, o tai rodo, kad šis institutas skirtas apsaugoti ne tik individualius klientus, bet ir visos reguliuojamos rinkos patikimumą¹⁰¹. Galiausiai, doktrinoje sutinkama pozicija, kad sankcijų griežtumas formuoja rinkos dalyvių elgesio lūkesčius, todėl galima išvesti ir netiesioginę prevencijos funkciją, kai licencijos panaikinimo grėsmė skatina kitus rinkos dalyvius laikytis reikalavimų¹⁰².

Apibendrinant, licencijos panaikinimas priežiūros institucijų taikomų poveikio priemonių sistemoje užima išskirtinę vietą ne tik dėl savo teisinės konstrukcijos, bet ir dėl pasekmių pobūdžio. Visos kitos priemonės formaliai palieka subjektui galimybę ištaisyti trūkumus ir tęsti veiklą, o licencijos panaikinimas šią galimybę panaikina. Todėl šios *ultima*

⁹⁸EPEPII 15 str.

⁹⁹LBI, 43³ str. 3 d.

¹⁰⁰EMD2 7 str.

¹⁰¹PSD2 13 str. 1 d. c) p.; EPEPII 15 str. 2 d. 2 p.

¹⁰²AVGOULEAS, Emilius (2012). *Governance of Global Financial Markets: The Law, the Economics, the Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 312–315; MOLONEY, Niamh (2014). *EU Securities and Financial Markets Regulation*. Trečias leidimas. Oxford: Oxford University Press, p. 1023.

ratio priemonės taikymas reikalauja aiškių teisinių pagrindų, kurių turinys ir raida analizuojami toliau.

1.3.2. Leidimo panaikinimo pagrindai pagal PSD2 ir jų perkėlimas į nacionalinę teisę

Siekiant atskleisti galiojančių licencijos panaikinimo pagrindų turinį, tikslinga trumpai apžvelgti, kaip šie pagrindai formavosi, nes dabartinis reguliavimo modelis yra ankstesnių teisėkūros sprendimų ir jų vertinimo rezultatas. Pagal EMD1 EPĮ buvo priskiriamos kredito įstaigų kategorijai, todėl licencijos panaikinimas buvo susietas su konkrečių prudencinių kriterijų nesilaikymu, o priežiūros institucija turėjo santykinai nedidelę vertinimo laisvę¹⁰³. Europos Komisija konstatavo, kad toks modelis buvo pernelyg siauras ir netinkamas augančiai el. pinigų rinkai¹⁰⁴, todėl 2009 m. priimta EMD2 sukūrė savarankišką EPĮ kategoriją, o licencijos panaikinimo reguliavimą susiejo su mokėjimo paslaugų direktyvos sistema, kuri šiuo metu įtvirtinta PSD2¹⁰⁵. PSD2, skirtingai nei EMD1, buvo grindžiama platesniu požiūriu į mokėjimų rinkos reguliavimą, dėmesį sutelkiant ne vien į prudencinių reikalavimų laikymąsi, bet ir į saugų bei skaidrų mokėjimo paslaugų teikimą, vartotojų interesų apsaugą ir visos mokėjimų sistemos patikimumą¹⁰⁶. Dėl to licencijos panaikinimo pagrindai buvo suformuluoti plačiau, apimant ne tik prudencinius, bet ir organizacinius, valdymo bei AML/CTF aspektus, taip pat įtvirtinant grėsmės mokėjimo sistemos stabilumui pagrindą, kurio ankstesniame modelyje nebuvo.

PSD2 13 straipsnio 1 dalis nustato keturias licencijos panaikinimo pagrindų kategorijas¹⁰⁷. Pirmoji kategorija (a punktas) apima atvejus, kai subjektas per dvylika mėnesių nuo leidimo gavimo nepradėjo vykdyti veiklos arba raštu atsisakė leidimo¹⁰⁸. Antroji kategorija (b punktas) susijusi su leidimo gavimu pateikus melagingą informaciją arba pasinaudojus kitomis neteisėtomis priemonėmis¹⁰⁹. Trečioji kategorija (c punktas) apima leidimo sąlygų nebeatitikimą arba grėsmę mokėjimo sistemos stabilumui ar pasitikėjimui ja¹¹⁰. Ketvirtoji kategorija (d punktas) suteikia valstybėms narėms teisę nustatyti papildomus

¹⁰³EMD1 2 str. 1 d.; Europos Parlamento ir Tarybos 2000 m. kovo 20 d. direktyva 2000/12/EB dėl kredito įstaigų veiklos pradžios ir vykdymo. OL L 126, 2000, p. 1–59, 14 str.

¹⁰⁴European Commission (2008). *Application of Directive 2000/46/EC on the taking up, pursuit of and prudential supervision of the business of electronic money institutions*. SEC(2008) 2573, Briuselis.

¹⁰⁵EMD2 3 str. 1 d.; PSD2 13 str.

¹⁰⁶PSD2, preambulės 5, 6, 34 konstatuojamosios dalys.

¹⁰⁷PSD2 13 str. 1 d.

¹⁰⁸*Ibid.* a) p.

¹⁰⁹*Ibid.* b) p.

¹¹⁰*Ibid.* c) p.

panaikinimo pagrindus nacionalinėje teisėje¹¹¹. Autorės nuomone, ši diskrecija neturėtų būti neribota, o šis aspektas bus plačiau nagrinėjamas vėlesniame skyriuje.

Be to, 13 straipsnio 2 dalis reikalauja, kad panaikinimas būtų motyvuotas ir apie jį būtų pranešta subjektui¹¹². Pažymėtina, kad šiame darbe nagrinėjamas tik priežiūros institucijos inicijuotas licencijos panaikinimas, todėl a punkte numatytas rašytinis atsisakymas nuo leidimo EPI iniciatyva, kaip turintis savanoriškumo elementą, nebus šio tyrimo objektas¹¹³.

Veiklos nevykdymo ir leidimo gavimo neteisėtomis priemonėmis pagrindai (a ir b punktai) yra santykinai konkretūs ir grindžiami faktinėmis aplinkybėmis. Veiklos nevykdymo atveju priežiūros institucija konstatuoja, kad subjektas per nustatytą terminą nepradėjo veiklos arba ją nutraukė, o tai kelia problemą, nes subjektas išoriškai lieka rinkos dalyviu ir gali suklaidinti potencialius klientus ar partnerius, kurie pagrįstai tikėtusi, kad jis atitinka priežiūros reikalavimus¹¹⁴. Leidimo gavimo neteisėtomis priemonėmis atveju išnyksta pats licencijos suteikimo pagrindas, nes sprendimas buvo priimtas remiantis prielaidomis, kurios nebuvo teisingos. Nors šių pagrindų atveju, autorės nuomone, institucijos vertinimo laisvė yra siauresnė nei c punkto atveju, ji nėra visiškai pašalinta, nes praktikoje gali kilti klausimų dėl informacijos netikslumo pobūdžio ar veiklos nevykdymo terminų tikslumo.

Leidimo sąlygų nebeatitikimo ir grėsmės sistemos stabilumui pagrindas (c punktas) yra iš esmės kitokio pobūdžio. Jo formuluotė yra plati, nes, kaip aptarta 1.2 skyriuje, licencijavimo sąlygos apima prudencinius, organizacinius, valdymo ir AML/CTF reikalavimus¹¹⁵. Todėl ši kategorija gali apimti labai įvairius pažeidimus, ir priežiūros institucija turi ne tik konstatuoti pažeidimo faktą, bet ir įvertinti jo rimtumą, sistemiškumą ir galimybę jį ištaisyti. Kaip ši priežiūros institucijos vertinimo laisvė ribojama ir kokiais kriterijais institucija turi vadovautis, nagrinėjama šio darbo 2 dalyje.

Papildomų panaikinimo pagrindų nustatymo nacionalinėje teisėje galimybė (d punktas) suteikia valstybėms narėms teisę pritaikyti institutą prie nacionalinių poreikių. Lietuvoje PSD2 13 straipsnio nuostatos į nacionalinę teisę perkeltos dviem lygiais. Pirma, EPEPI 15 straipsnio 1 dalis nustato, kad licencijos galiojimas panaikinamas FI 10 straipsnio 1 dalyje ir 2 dalies 1, 3–8 punktuose nustatytais atvejais¹¹⁶, tarp kurių yra licencijos gavimas pateikus klaidingą

¹¹¹PSD2 13 str. 1 d. d) p.

¹¹²PSD2 13 str. 2 d.

¹¹³Savanoriškas atsisakymas nuo leidimo EPI iniciatyva šiame darbe neanalizuojamas.

¹¹⁴Lietuvos banko viešai skelbiami sprendimai dėl poveikio priemonių taikymo [interaktyvus]. <https://www.lb.lt/lt/poveikio-priemones>. Pvz., Speedyteller UAB (2021 m.), Paywho UAB (2022 m.).

¹¹⁵PSD2 13 str. 1 d. c) p.

¹¹⁶EPEPI 15 str. 1 d.

informaciją, veiklos nevykdymas ir teisės aktų pažeidimai, keliantys grėsmę finansų sistemos stabilumui ar klientų interesams¹¹⁷. Antra, EPEPII 15 straipsnio 2 dalis įtvirtina papildomus nacionalinius pagrindus, apimančius licencijos išdavimo reikalavimų nebeatitikimą arba nepranešimą apie tai priežiūros institucijai, grėsmę mokėjimų sistemos stabilumui, reorganizavimą arba sprendimą likviduotis ir nesikreipimą dėl vienos iš dviejų turimų licencijų panaikinimo per nustatytą terminą.

Vertinant šiuos nacionalinius pagrindus, galima išskirti kelias jų ypatybes. Licencijos išdavimo reikalavimų nebeatitikimo pagrindas įtvirtina tęstinės atitikties principą, pagal kurį licencijos turėtojas privalo nuolat tenkinti tas pačias sąlygas, kurios buvo taikomos pirminės vertinimo (licencijavimo) metu. Toks sprendimas atitinka bendrą ES finansų priežiūros logiką ir yra nuoseklus PSD2 13 straipsnio 1 dalies c punkto atžvilgiu, tačiau kartu kelia klausimą dėl ribos tarp nereikšmingų nukrypimų ir esminio neatitikimo (šis skirtumas nėra detalizuotas, todėl jo nustatymas tenka priežiūros institucijai). Reorganizavimo ir likvidavimosi pagrindai yra prevencinio pobūdžio ir atspindi siekį užkirsti kelią situacijoms, kai formaliai licenciją turintis subjektas faktiškai nebegali vykdyti veiklos ar užtikrinti klientų lėšų apsaugos. Tuo tarpu „grėsmės mokėjimų sistemos stabilumui“ pagrindas yra gana abstraktus, nes jis savaime nekonkretizuoja nei grėsmės pobūdžio, nei jos vertinimo kriterijų, nei slenksčio, nuo kurio grėsmė laikytina pakankamu pagrindu panaikinti licenciją. Nors tokia formuluotė suteikia priežiūros institucijai būtiną lankstumą operatyviai reaguoti į kintančias rinkos sąlygas, ji kartu kelia teisinio apibrėžtumo ir proporcingumo klausimų, ypač atsižvelgiant į tai, kad licencijos panaikinimas yra griežčiausia priežiūros priemonė, nepataisomai pakeičianti subjekto teisinį statusą.

Svarbu atkreipti dėmesį ir į procedūrinį aspektą. EPEPII 15 straipsnio 3 dalis skiria dvi skirtingas licencijos panaikinimo procedūras. Kai panaikinimas grindžiamas reorganizavimu, dviejų licencijų gavimu ar ribotos veiklos licencijos netenkinimo atveju, priežiūros institucija sprendimą priima tiesiogiai ir apie jį per tris darbo dienas praneša įstaigai¹¹⁸. Visais kitais atvejais licencijos galiojimas panaikinamas per bendrąją poveikio priemonių procedūrą, apimančią poveikio priemonės taikymo pagrindų nustatymą, priemonės parinkimo kriterijų įvertinimą ir subjekto teisę būti išklausytam¹¹⁹. Tai rodo, kad ne visi panaikinimo atvejai traktuojami vienodai, ir procedūros griežtumas priklauso nuo aplinkybių, kuriomis

¹¹⁷ FII, 10 str. 1 d. ir 2 d. 1, 3–8 p.

¹¹⁸ EPEPII 15 str. 3 d.

¹¹⁹ EPEPII 39 str.; LBI 43³ str. 3 d.

panaikinimo klausimas keliamas. Toks procedūrų diferencijavimas, autorės nuomone yra iš esmės pagrįstas, nes juo atsižvelgiama į skirtingą panaikinimo pagrindų prigimtį. Kai panaikinimas grindžiamas objektyviomis aplinkybėmis (reorganizavimu, sprendimu likviduoti ar dvigubos licencijos situacija) tiesioginė procedūra yra gana proporcinga, kadangi faktinių aplinkybių vertinimo apimtis yra nedidelė, o subjekto valia ar statusas paprastai neginčijami. Tuo tarpu bendroji poveikio priemonių procedūra atlieka esminę subjekto teisių apsaugos funkciją, užtikrindama, kad licencija nebūtų panaikinta vien priežiūros institucijos diskrecijos pagrindu. Vis dėlto pažymėtina, kad abiem atvejais pasekmės subjektui yra identiškos t.y. negrįžtamas teisės vykdyti veiklą netekimas, todėl supaprastinta procedūra turėtų būti taikoma tik tada, kai panaikinimo pagrindo objektyvumas nekelia abejonių.

Apibendrinant, nuo EMD1 iki dabartinio PSD2 modelio, kuris EPĮ taikomas *mutatis mutandis*, licencijos panaikinimo pagrindai išsiplėtė nuo konkrečių prudencinių kriterijų, keliamų kredito įstaigoms, iki kategorijų, apimančių organizacinius, valdymo, AML/CTF ir finansų sistemos stabilumo aspektus. Dalis šių pagrindų, tokių kaip veiklos nevykdymas ar reorganizavimas, yra pirmiausia faktinio pobūdžio ir reikalauja siauresnės institucijos vertinimo laisvės, nors ir šiais atvejais tam tikra vertinimo erdvė išlieka. Kita dalis, ypač leidimo sąlygų nebeatitikimas ir grėsmė sistemos stabilumui, suponuoja plačią priežiūros institucijos vertinimo laisvę. Taigi, kuo platesnė pagrindo formuluotė, tuo didesnis institucijos vertinimo vaidmuo ir tuo labiau kyla klausimas, kur baigiasi teisėta priežiūros diskrecija ir prasideda perteklinė intervencija į reguliuojamą rinką.

2. ELEKTRONINIŲ PINIGŲ ĮSTAIGŲ LICENCIJŲ PANAIKINIMAS: PRIEŽIŪROS INSTITUCIJŲ DISKRECIJOS RIBOS IR ESTT PRAKTIKA

Atsižvelgiant į ankstesniame skyriuje atliktą analizę, galima teigti, jog EPĮ licencijos panaikinimo pagrindai pagal PSD2 nėra vienodo pobūdžio. Dalis jų grindžiami objektyviai nustatomais faktais, tačiau kiti, ypač leidimo sąlygų nebeatitikimas ir grėsmė mokėjimo sistemos stabilumui, suformuluoti plačiai ir suponuoja reikšmingą priežiūros institucijos vertinimo laisvę¹²⁰. Šis klausimas nėra vien teorinis, nes jis tiesiogiai kyla iš Lietuvos priežiūros praktikos konteksto.

Lietuvai kaip vienai reikšmingiausių FinTech jurisdikcijų ES (pagal išduotų EPĮ ir MĮ licencijų skaičių)¹²¹, kyla reguliacinių iššūkių siekiant suvaldyti rizikas. Kuo daugiau licencijuotų subjektų veikia vienoje jurisdikcijoje, tuo aktualesnis tampa ne tik jų pritraukimo, bet ir jų priežiūros, o kartu ir licencijos panaikinimo, klausimas. Nuo 2021 m. iš rinkos pasitraukė (tiek priežiūros institucijos, tiek savo iniciatyva) daugiau dalyvių nei į ją atėjo naujų, ir ši tendencija tęsiasi¹²². Invest Lithuania šį procesą apibūdina kaip perėjimą nuo spartaus augimo prie brandesnio ir tvaresnio sektoriaus vystymosi¹²³. Iš priežiūros teisės perspektyvos ši dinamika reiškia, kad praktikoje vis dažniau kyla poreikis spręsti, ar konkrečiu atveju nustatyti pažeidimai pateisina griežčiausios priežiūros priemonės taikymą.

Kadangi Lietuvoje licencijuotos EPĮ aptarnauja klientus visoje ES, šis klausimas peržengia nacionalinės priežiūros ribas. EBA 2025 m. pakartotinėje tarpusavio vertinimo ataskaitoje, skirtoje licencijavimo procesams pagal PSD2, konstatuota, kad tarp valstybių narių išlieka reikšmingų skirtumų, susijusių su valdymo ir vidaus kontrolės reikalavimų taikymu¹²⁴. Šie skirtumai yra reikšmingi ir licencijos panaikinimo kontekste, nes jei licencijavimo etape taikomi nevienodi standartai, tai turi įtakos ir vėlesnėms priežiūros priemonėms. Tai reiškia, kad tos pačios PSD2 13 straipsnio formuluotės skirtingose jurisdikcijose gali būti aiškinamos ir taikomos nevienodai, o rinkos dalyviai gali sąmoningai rinktis jurisdikcijas su švelnesne priežiūra (vadinamasis angl. *forum shopping*). Dėl šios priežasties priežiūros institucijų

¹²⁰PSD2 13 str. 1 d. c) p.

¹²¹Invest Lithuania (2025-04). *Fintech Landscape in Lithuania 2024–2025* [interaktyvus]. <https://investlithuania.com/report/fintech-report/>.

¹²²Lietuvos bankas (2025-03-24). *Elektroninių pinigų ir mokėjimo įstaigų sektorius: per metus – reikšmingas finansinis ir kokybinis šuolis* [interaktyvus]. <https://www.lb.lt/lt/naujienos/elektroniniu-pinigu-ir-mokejimo-istaigu-sektorius-per-metus-reiksmingas-finansinis-ir-kokybinis-suolis>.

¹²³Invest Lithuania (2025-04). *Fintech Landscape in Lithuania 2024–2025* [interaktyvus]. <https://investlithuania.com/report/fintech-report/>.

¹²⁴European Banking Authority (2025-12-05). *Follow-up Peer Review Report on Authorisations under PSD2*, EBA/REP/2025/39, p. 3–7.

vertinimo laisvės ribų klausimas yra svarbus ne tik Lietuvos mastu, nes Lietuvos banko sprendimai tiesiogiai veikia kitose ES valstybėse narėse paslaugas gaunančius klientus, bet ir visos ES vidaus rinkos kontekste, nes nevienodas tų pačių normų taikymas gali iškraipyti konkurencines sąlygas.

Atsižvelgiant į tai, šiame skyriuje dėmesys perkeliamas nuo licencijos panaikinimo teorinių pagrindų turinio prie jų taikymo ribų ir praktinio įgyvendinimo. Toliau analizuojama, kokia apimtimi priežiūros institucijai tenka vertinimo laisvė sprendžiant dėl EPI licencijos panaikinimo, kokios materialinės ir procesinės ribos šią laisvę saisto ir kaip užtikrinama, kad licencijos panaikinimas išliktų *ultima ratio* priežiūros priemone.

2.1. Priežiūros institucijų diskrecija licencijos panaikinimo procese

Diskrecija teisėje suprantama kaip teisės normos suteikta galimybė institucijai pasirinkti vieną iš kelių galimų sprendimo variantų, atsižvelgiant į konkretaus atvejo aplinkybes¹²⁵. Lietuvos administracinės teisės doktrinoje diskrecija apibūdinama kaip viešojo administravimo subjektui teisės aktų suteikta teisė tam tikrais atvejais veikti savo nuožiūra, t. y. pasirinkti vieną iš kelių teisėtų sprendimo variantų¹²⁶. Svarbu pabrėžti, kad pasirinkimas galimas tik tarp teisėtų variantų, o tai reiškia, kad diskrecija savaime nesuteikia laisvės veikti be apribojimų. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas yra pažymėjęs, kad viešojo administravimo institucijoms suteikta diskrecija nėra absoliuti, nes ji visada saistoma konstitucinio teisinės valstybės principo, iš kurio kyla reikalavimai, kad administraciniai sprendimai būtų pagrįsti, proporcingi ir atitiktų teisėtų lūkesčių apsaugos principą¹²⁷. LVAT praktikoje ši pozicija konkretizuojama nuosekliai laikantis požiūrio, kad diskrecijos teisė nesuteikia institucijoms galimybės priimti nepagrįstų sprendimų, nes kiekvienas sprendimas turi būti motyvuotas objektyviais duomenimis, o sprendimas išdėstytas taip, kad suinteresuotas asmuo galėtų įvertinti sprendimo pagrįstumą ir jį ginčyti¹²⁸. Taigi, priežiūros institucijų diskrecija EPI licencijos panaikinimo procese atsiranda tada, kai teisės norma reikalauja ne vien formaliai konstatuoti faktą, bet įvertinti pažeidimo pobūdį, mastą, trukmę, sistemiškumą ir pasekmes. Kaip aptarta, PSD2 13 straipsnio 1 dalies a ir b punktų pagrindai grindžiami pirmiausia objektyviai nustatomomis

¹²⁵ WADE, William ir FORSYTH, Christopher (2014). *Administrative Law*. Vienuoliktas leidimas. Oxford: Oxford University Press, p. 280-283.

¹²⁶ Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 2 str. 1 d.

¹²⁷ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2011 m. sausio 6 d. nutarimas (byla Nr. 09/2008).

¹²⁸ LVAT išplėstinės teisėjų kolegijos 2025 m. rugsėjo 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-111-520/2025 (*UAB Baltic Financial Company prieš Lietuvos banką*)

aplinkybėmis, nors tam tikra vertinimo erdvė išlieka ir šių pagrindų atveju¹²⁹. Pagrindinė diskrecijos problema kyla dėl formulotės „leidimo sąlygų nebeatitikimas arba grėsmė mokėjimo sistemos stabilumui“, kuri yra atvira ir gali apimti įvairius licencijavimo sąlygų pažeidimus. EPEPII 15 straipsnis, perkeldamas šiuos pagrindus į nacionalinę teisę, taip pat nenustato vertinimo metodikos ar tikslaus pažeidimų klasifikavimo pagal jų keliamą riziką¹³⁰.

Ši problema yra ne tik norminė, bet ir praktinė. 2016–2020 m. laikotarpiu Lietuvoje buvo suteikta rekordiškai daug EPĮ ir MĮ licencijų, o šalis tapo viena vadinamuoju FinTech *hub* jurisdikcijų ES, siūlydama vieną greičiausių licencijavimo procesų Europoje (sprendimas pateikus visus dokumentus be trūkumų priimamas per 3 mėnesius, kai kitose ES valstybėse procesas galėjo užtrukti 12 ir daugiau mėnesių)¹³¹ ir tiesioginę prieigą prie bendrosios rinkos per CENTROLink sistemą¹³². Lygiagrečiai su sektoriaus plėtra buvo formuojama ir aktyvi priežiūros praktika. Per 2019–2024 m. laikotarpį panaikinta 13 EPĮ licencijų, o licencijavimo reikalavimų neatitiko daugiau nei 100 potencialių dalyvių, kuriems licencija nebuvo išduota¹³³.

Tuometinės Lietuvos banko vadovybės pozicija šiuo klausimu buvo aiški. Buvęs Lietuvos banko valdybos pirmininkas Vitas Vasiliauskas yra nurodęs, kad „mūsų nedomina tuščios įmonės, kurios tiesiog norėtų gauti licenciją“¹³⁴, o Lietuvos banko viešojoje komunikacijoje taip pat pabrėžta, kad FinTech sektorius turi būti plėtojamas „ne kokybės ar saugumo sąskaita“¹³⁵. Tokia pozicija kūrė pasitikėjimą tiek tarp Lietuvoje besisteigiančių įmonių, kurioms svarbi patikima jurisdikcija, tiek tarp vartotojų ir ES partnerių, kuriems svarbu, kad Lietuvoje licencijuoti subjektai būtų realiai prižiūrimi.

Šis požiūris praktikoje pasireiškė tiek licencijavimo etape (atmetant paraiškas reikalavimų neatitinkančių subjektų), tiek *ex post* priežiūroje (taikant poveikio priemones veikiantiems dalyviams). Tačiau, kai nuo bendros strateginės krypties užtikrinti sektoriaus

¹²⁹PSD2 13 str. 1 d. a)–b) p.

¹³⁰EPEPII 15 str.

¹³¹Lietuvos bankas (2017-06-30). *Fintech Licensing Boom: Fintech Businesses Discover the World of Opportunities in Lithuania* [interaktyvus]. <https://www.lb.lt/en/news/fintech-licensing-boom-fintech-businesses-discover-the-world-of-opportunities-in-lithuania>.

¹³²Lietuvos bankas (n.d.). *CENTROLink* [interaktyvus]. <https://www.lb.lt/lt/centrolink>.

¹³³Lietuvos bankas (2025-03-24). *Elektroninių pinigų ir mokėjimo įstaigų sektorius: per metus – reikšmingas finansinis ir kokybinis šuolis* [interaktyvus]. <https://www.lb.lt/lt/naujienos/elektroniniu-pigigu-ir-mokejimo-istaigu-sektorius-per-metus-reiksmingas-finansinis-ir-kokybinis-suolis>.

¹³⁴ELTA (2019-06-07). V. Vasiliauskas: naujų finansų rinkos dalyvių susidomėjimas slūgsta. *Alfa.lt* [interaktyvus]. <https://www.alfa.lt/verslas/verslo-naujienos/v-vasiliauskas-nauju-finansu-rinkos-dalyviu-susidomejimas-slugsta/-50392985/>.

¹³⁵Lietuvos bankas (2019-06-10). *V. Vasiliauskas: Lietuvos patirtis padeda formuoti gerąją pasaulinę FinTech praktiką* [interaktyvus]. <https://www.lb.lt/lt/naujienos/v-vasiliauskas-lietuvos-patirtis-padedu-formuoti-geraja-pasauline-fintech-praktika>.

kokybę ir patikimumą pereinama prie konkretaus atvejo, kuriame siekiama reaguoti į nustatytus pažeidimus, kyla probleminis klausimas, kokiais kriterijais remiantis sprendžiama, ar pakanka švelnesnės priemonės (baudos, licencijos sustabdymo, veiklos apribojimo), ar būtina panaikinti licenciją. 2025 m. atnaujintoje Lietuvos banko priežiūros politikoje nurodoma, kad tam tikrais atvejais leidžiami administraciniai susitarimai, tačiau išimtiniais atvejais, jeigu būtų nustatyti itin reikšmingi pažeidimai, keliantys grėsmę finansų sistemos stabilumui ar viešajam interesui, institucija įsipareigoja operatyviai imtis visų būtinų priemonių¹³⁶. Konkretūs kriterijai, leidžiantys atskirti „tam tikrus atvejus“ nuo „išimtinių atvejų“, priežiūros politikoje nėra detalizuoti¹³⁷. Tai reiškia, kad tokios formuluotės kaip „itin reikšmingi pažeidimai“ ar „grėsmė viešajam interesui“ praktikoje veikia kaip atviro turinio nuostatos, kurių interpretavimą kiekvienu konkrečiu atveju nustato pati priežiūros institucija.

Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, galima teigti, kad priežiūros institucijos vertinimo laisvė yra plati ir nepakankamai apibrėžta keliuose lygmenyse. PSD2 13 straipsnio 1 dalies c punktas nustato, kad licencija panaikinama, kai įstaiga nebeatitinka leidimo sąlygų, tačiau nenurodo, kokie konkretūs pažeidimai patenka į šią kategoriją. EPEPII 15 straipsnis, perkeldamas šį pagrindą į nacionalinę teisę, jo taip pat nekonkretizuoja. LBI 43³ straipsnio 7 dalyje įtvirtinti poveikio priemonės parinkimo kriterijai (pažeidimo pobūdis, trukmė, sunkumas ir poveikis klientų interesams) taikomi vienodai visoms priemonėms, nuo įspėjimo iki licencijos panaikinimo, ir neleidžia savaime atskirti, kada pakanka švelnesnės priemonės, o kada būtinas pašalinimas iš rinkos. Būdinga, kad baudos dydžiui apskaičiuoti LBI 43³ straipsnio 10 dalis nustato aiškią trijų etapų metodiką, tačiau priemonės rūšies parinkimui analogiškos metodikos teisės aktuose nėra. Autorės vertinimu, tokia reguliavimo struktūra, kurioje vienos poveikio priemonės individualizavimas yra gana apibrėžtas, o kitos, daug griežtesnės priemonės pasirinkimas paliktas institucijos vertinimui kiekvienu konkrečiu atveju, suponuoja poreikį nustatyti, kokiomis materialinėmis ir procesinėmis ribomis ši vertinimo laisvė yra saistoma. Šių klausimų analizė pateikiama tolesniuose poskyriuose.

2.1.1. Materialinės diskrecijos ribos

Pagrindinė materialinė diskrecijos riba yra proporcingumo principas, kuris ES teisėje suprantamas kaip reikalavimas, kad viešosios valdžios priemonė būtų tinkama siekiamam

¹³⁶Lietuvos banko valdybos 2017 m. vasario 14 d. nutarimas Nr. 03-27 „Dėl Lietuvos banko finansų rinkos priežiūros politikos patvirtinimo“ (Lietuvos banko valdybos 2024 m. lapkričio 21 d. nutarimo Nr. 03-142 redakcija), 12.11.1–12.11.2 p.

¹³⁷LBI 43³ str. 4 ir 7 d.

tikslui, būtina tam tikslui pasiekti ir neperteklinė¹³⁸. Pagal ES sutarties 5 straipsnio 4 dalį šis principas tiesiogiai taikomas Sąjungos institucijų veiksams, o valstybių narių priemonėms, įgyvendinančioms ES teisę, jis taikomas pagal ES pagrindinių teisių chartiją ir ESTT praktiką¹³⁹. Proporcingumo principas nėra svetimas ir Lietuvos teisės sistemai, nes jis nuosekliai taikomas ne tik ES teisės kontekste, bet ir kaip savarankiškas konstitucinis principas. Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, kad proporcingumo principas yra vienas iš konstitucinio teisinės valstybės principo elementų, reiškiantis, jog teisės aktuose numatytos priemonės turi atitikti teisėtus ir visuomenei svarbius tikslus, būti būtinos minėtiems tikslams pasiekti ir neturi varžyti asmens teisių akivaizdžiai labiau, negu reikia šiems tikslams pasiekti¹⁴⁰. ESTT savo jurisprudencijoje šį principą konkretizuoja per trijų etapų testą, apimančią tinkamumo, būtinumo ir proporcingumo *stricto sensu* vertinimus¹⁴¹.

Licencijos panaikinimo kontekste šis testas yra reikšmingas, nes kiekviename etape reikalauja savarankiško pagrindimo. Institucija turi ne tik nustatyti, kad priemonė apskritai tinka, bet ir pagrįsti, kad ji yra būtina (švelnesnės alternatyvos nėra tinkamos) ir kad jos sukelti padariniai proporcingi lyginant su siekiamu tikslu. Kaip aptarta šio darbo 1.3.1 poskyryje, licencijos panaikinimas priežiūros priemonių sistemoje užima išskirtinę vietą, nes jo pasekmė yra ne subjekto elgesio koregavimas, o teisės vykdyti veiklą atėmimas. EPĮ atveju šios pasekmės peržengia pačios įstaigos ribas. El. pinigų turėtojai negali toliau laisvai disponuoti savo lėšomis, o jų grąžinimo procesas gali užtrukti ir nėra garantuotas, ypač jei klientų lėšos nebuvo tinkamai apsaugotos pagal EMD2 7 straipsnį¹⁴². Nutraukiami sutartiniai įsipareigojimai, kyla verslo tęstinumo ir reputacinės žalos rizika, o kadangi EPĮ licencija suteikia teisę veikti visoje ES vidaus rinkoje, sprendimo pasekmės gali paliesti klientus ir investuotojus keliose valstybėse narėse.

Todėl proporcingumo vertinime neužtenka konstatuoti, kad pažeidimas egzistuoja. Institucija turi įvertinti, ar pažeidimas yra laikinas ar struktūrinis, ar jis tiesiogiai veikia klientų interesus, ar jis gali būti pašalintas per protingą terminą ir ar yra pagrindo manyti, kad švelnesnės priemonės būtų neveiksmingos. ESTT byloje *Versobank AS* prieš Europos Centrinį

¹³⁸USHER, John A. (2001). *Bendrieji Europos Bendrijos teisės principai*. Vilnius: Naujoji Rosma, p. 45; BAKAVECKAS, Arūnas (2012). *Administracinė teisė: teorija ir praktika*. I dalis. Vilnius: Leidykla MES, p. 106–107.

¹³⁹ES sutarties 5 str. 4 d.; ES pagrindinių teisių chartijos 52 str. 1 d.

¹⁴⁰ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2011 m. sausio 6 d. nutarimas Nr. 09/2008.

¹⁴¹*Fedesa ir kt.* [ESTT], Nr. C-331/88, [1990-11-13], 13 p.; *Pringle* [ESTT], Nr. C-370/12, [2012-11-27], 73 p.; *Sopropé* [ESTT], Nr. C-349/07, [2008-12-18], 36–38 p.

¹⁴²EMD2 7 str.

Banką šį požiūrį patvirtino, konstatavęs, kad licencijos panaikinimas gali būti laikomas proporcinga priemone tuomet, kai pažeidimai yra sunkūs ir tęstiniai, o švelnesnės priemonės nebegali atkurti teisėtumo¹⁴³. EPI kontekste ši išvada reiškia, kad tarp pažeidimo pobūdžio, jo sunkumo ir pasirinktos priemonės turi būti nustatytas aiškus ryšys. Vien faktas, kad pažeidimas formaliai atitinka vieną iš panaikinimo pagrindų, savaime nepakankamai pagrindžia griežčiausios priemonės pasirinkimą.

Proporcingumo principą šiame kontekste papildoma teisinio apibrėžtumo principas, pagal kurį rinkos dalyvis turi turėti galimybę iš anksto suprasti, kokio pobūdžio pažeidimai ir kokiomis aplinkybėmis gali lemti licencijos panaikinimą¹⁴⁴. Jei ši riba nėra aiški, subjektas negali tinkamai įvertinti savo teisinės padėties ir priimti sprendimų dėl trūkumų šalinimo. Su teisinio apibrėžtumo problema susijusi ir kita proporcingumo vertinimo vertinimą apsunkinanti aplinkybė, kuri pasireiškia ne norminiu, o praktiniu lygmeniu. Net ir tais atvejais, kai priežiūros institucija aiškiai nurodo konkrečius trūkumus, dalis subjektų reaguoja pavėluotai arba nepakankamai. Lietuvos banko Finansų rinkos priežiūros tarnybos tuometinė direktorė Jekaterina Govina yra pažymėjusi, kad „neretai elektroninių pinigų ir mokėjimo įstaigos vidaus kontrolės mechanizmą pradeda kurti tik tada, kai gauna raštą iš Lietuvos banko arba tuo metu, kai atliekamas patikrinimas“¹⁴⁵. Šis pastebėjimas tiesiogiai susijęs su proporcingumo vertinimu, nes kelia klausimą, kaip institucija turėtų vertinti subjektą, kuris trūkumus pradeda šalinti tik po priežiūros institucijos įsikišimo. Ar toks elgesys rodo, kad subjektas nesugeba savarankiškai laikytis reikalavimų, ar, priešingai, jis rodo gebėjimą reaguoti ir taisyti.

2023 m. Lietuvos banko atlikta plačios apimties EPI ir MĮ rizikų valdymo, vidaus kontrolės ir vidaus audito reikalavimų laikymosi analizė, apėmusi 80 rinkoje veikusių įstaigų, šį klausimą dar labiau komplikuoja. Analizėje nustatyta, kad nė viena vertinta įstaiga nepasiekė aukščiausio vertinimo balo, o 15 įstaigų reikalavimų neatitiko apskritai¹⁴⁶. Tuo pačiu metu atlikta atskira vidaus audito funkcijos įgyvendinimo analizė parodė, kad 13 proc. vertintų įstaigų apskritai nebuvo įdiegusios vidaus audito funkcijos, o 60 proc. nustatyta reikšmingų

¹⁴³*Versobank AS v ECB* [ESTT], Nr. C-803/21 P, [2023-09-07]. ECLI:EU:C:2023:630, 140–141 p.; *Ukrseľhosprom PCF LLC and Versobank AS v ECB* [Bendrasis Teismas], Nr. T-351/18 ir T-584/18, [2021-09-22]. ECLI:EU:T:2021:669, 34 p.

¹⁴⁴*Belgija prieš Komisiją* [ESTT], Nr. C-110/03, [2004-06-22], 30 p.

¹⁴⁵Lietuvos bankas (2021-05-21). *Lietuvos bankas FinTech įmonėms išdėstė savo lūkesčius* [interaktyvus]. <https://www.lb.lt/lt/naujienos/lietuvos-bankas-fintech-imonems-isdeste-savo-lukescius>.

¹⁴⁶Lietuvos bankas (2023-02-23). *EPI ir MĮ rizikų valdymo, vidaus kontrolės ir vidaus audito reikalavimų laikymosi analizė* [interaktyvus]. <https://www.lb.lt/lt/rekomendacijos-del-epi-mi-veiklos-reikalavimu-ir-valdymo>.

trūkumų¹⁴⁷. Tai rodo, kad net ir aktyviai įsikišus priežiūros institucijai, dalis subjektų nesiima pakankamų veiksmų trūkumams pašalinti.

Šiame kontekste svarbu teisingai pasirinkti atskaitos tašką, pagal kurį vertinama individuali subjekto atitiktis. Tai, kad nė viena iš 80 vertintų įstaigų nepasiekė aukščiausio galimo balo, gali rodyti, jog maksimalus standartas praktikoje nėra pasiekiamas, vadinasi, jis atspindi idealų, o ne realų atitikties lygį. Jei priežiūros institucija individualius sprendimus (įskaitant licencijos panaikinimą) grįstų nukrypimu nuo šio maksimalaus standarto, faktiškai kiekvienas rinkos dalyvis galėtų būti laikomas neatitinkančiu reikalavimų. Todėl prasmingesnis atskaitos taškas galėtų būti faktiškas rinkoje pasiektas atitikties lygis, kuris leidžia atskirti du skirtingus reiškinius: i) sisteminius visos rinkos trūkumus, kuriuos tikslinga šalinti bendromis priežiūros priemonėmis (rekomendacijomis, gairėmis); ii) individualaus subjekto elgesį, kuris nukrypsta nuo to, ką pasiekia kiti rinkos dalyviai, ir dėl to gali pagrįsti individualias priežiūros priemones.

Darbo autorės vertinimu, aukščiau aptarti pavyzdžiai atskleidžia proporcingumo taikymo pilkąją zoną EPI priežiūros srityje. Subjektas, kuris po priežiūros institucijos įsikišimo imasi tam tikrų veiksmų, tačiau per protingą laikotarpį nepasiekia reikalaujamo atitikties standarto, atsiduria tarpinėje padėtyje. Tokiu atveju subjektas nėra visiškai pasyvus (jis ėmėsi veiksmų), tačiau jo progresas nėra pakankamas (reikalaujamas standartas nepasiektas), todėl griežčiausios priemonės taikymas tokiam subjektui reikalauja papildomo pagrindimo. Kita vertus, jei tokie patys trūkumai fiksuojami metai iš metų nepaisant pakartotinių įsikišimų, tai gali rodyti sisteminių negebėjimą ir (ar) nenorą laikytis reikalavimų, galintį pateisinti licencijos panaikinimą.

Proporcingumo principas šioje zonoje nurodo bendrą kryptį (pažeidimai turi būti sunkūs ir tęstiniai o švelnesnės priemonės išnaudotos), tačiau jis nepateikia metodikos, leidžiančios atskirti, kuomet LBI 43³ straipsnio 7 dalyje nurodytų veiksmų visuma jau yra pakankama pereiti nuo korekcinės priemonės prie licencijos panaikinimo. LBI 43³ straipsnio 8 ir 9 dalyse įtvirtintos lengvinančios ir sunkinančios aplinkybės formaliai skirtos poveikio priemonės individualizavimui, tačiau praktikoje ši riba gali būti ne tokia griežta, nes lengvinančių ir sunkinančių aplinkybių buvimas ar nebuvimas gali turėti reikšmės ne tik priemonės intensyvumui, bet ir pačiam priemonės rūšies pasirinkimui. Šią prielaidą patvirtina toliau darbe nagrinėjama teismų praktika.

¹⁴⁷Lietuvos bankas (2023). *EPI ir MI vidaus audito funkcijos įgyvendinimo analizė* [interaktyvus]. <https://www.lb.lt/lt/rekomendacijos-del-epi-mi-veiklos-reikalavimu-ir-valdymo>.

Tai rodo, kad sprendimas pereiti prie licencijos panaikinimo faktiškai priklauso nuo bendro aplinkybių vertinimo kiekvienu konkrečiu atveju, todėl ypač svarbu, ar procesinės garantijos pajėgia užtikrinti, kad toks vertinimas būtų pagrįstas ir nuoseklus.

2.1.2. Procesinės diskrecijos ribos

Chartija įtvirtina tarpusavyje susijusias procesines garantijas, kurios licencijos panaikinimo kontekste užtikrina, kad 2.1.1 poskyryje aptartas proporcingumo vertinimas būtų ne deklaratyvus, o veikiantis praktikoje¹⁴⁸. Nors Chartijos 41 straipsnis (teisė į gerą administravimą) tiesiogiai taikomas ES institucijoms, ESTT jurisprudencijoje šiame straipsnyje įtvirtintos garantijos pripažintos bendraisiais ES teisės principais, kurie taikomi ir nacionalinėms institucijoms, kai šios įgyvendina ES teisę¹⁴⁹. Todėl Lietuvos bankas, taikydamas PSD2 pagrindą įtvirtintus licencijos panaikinimo pagrindus, privalo laikytis tiek šių aptartų materialinių standartų, tiek ES teisėje įtvirtintų procesinių garantijų.

Proporcingumo vertinimo pagrindimą pirmiausia užtikrina motyvavimo pareiga, pagal kurią institucija sprendime turi aiškiai nurodyti, kokie faktai buvo nustatyti, kokiais teisės pagrindais remiamasi ir kodėl pasirinkta licencijos panaikinimo priemonė, o ne kuri nors kita iš EPEPII 39 straipsnyje numatytų galimybių¹⁵⁰. Ši pareiga atlieka dvejopą funkciją. Ji leidžia subjektui suprasti sprendimo priežastis ir įvertinti galimybes jį ginčyti, taip pat sudaro sąlygas teismui vykdyti veiksmingą teisėtumo kontrolę. Jei sprendimas būtų nemotyvuotas arba motyvai pernelyg abstraktūs, institucijos diskrecija taptų faktiškai nekontroliuojama. Kad ši grėsmė nėra vien teorinė, patvirtina ir naujausia LVAT praktika. 2025 m. rugsėjo 17 d. LVAT išplėstinė teisėjų kolegija panaikino Lietuvos banko valdybos nutarimą atsisakyti išduoti specializuoto banko licenciją, konstatavusi, kad nutarime nebuvo nurodytos išvadą pagrindžiančios faktinės aplinkybės ir motyvai, todėl jis neatitiko reikalavimo nurodyti administracinio sprendimo faktinį pagrindą ir reikalavimo tokį sprendimą motyvuoti¹⁵¹. Nors ši byla susijusi ne su licencijos panaikinimu, o su licencijos išdavimu, joje suformuluotas motyvavimo standartas yra universalus, nes motyvavimo pareigos turinys nepriklauso nuo to, ar sprendimas yra palankus, ar nepalankus subjektui.

¹⁴⁸ES pagrindinių teisių chartija, 41 str. ir 47 str.

¹⁴⁹Chartijos 41 str. 1 d. *Sopropé* [ESTT], Nr. C-349/07, [2008-12-18], 36–38 p.; *M.M.* [ESTT], Nr. C-277/11, [2012-11-22], 81–84 p.

¹⁵⁰Chartijos 41 str. 2 d. c) p.; EPEPII 39 str. 1 d.

¹⁵¹LVAT išplėstinės teisėjų kolegijos 2025 m. rugsėjo 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-111-520/2025.

Motyvacinio kokybė savo ruožtu tiesiogiai priklauso nuo to, ar institucija prieš priimdama sprendimą išklause subjektą. Teisė būti išklaustam¹⁵², kurią ESTT byloje *Sopropé prieš Fazenda Pública* pripažino bendruoju ES teisės principu¹⁵³, įpareigoja instituciją suteikti subjektui galimybę pateikti paaiškinimus, argumentus ir įrodymus, ypač dėl to, ar pažeidimai jau šalinami ir ar galima taikyti mažiau ribojančią priemonę. Lietuvos teisėje ši garantija siejama su teisingo proceso principu, kuris taikomas ir viešojo administravimo institucijų veiklai. Licencijos panaikinimo atveju ši teisė įgyja ypatingą reikšmę, nes sprendimas lemia subjekto pašalinimą iš rinkos, todėl jis turi turėti galimybę pateikti savo poziciją dėl pažeidimų, taisomųjų veiksmų ir galimų alternatyvių priemonių. Jeigu tokia galimybė nesuteikiama, priežiūros institucija sprendimą priima neįvertinusi visų reikšmingų aplinkybių. Nacionaliniu lygmeniu teisė būti išklaustam įgyvendinama, be kita ko, per EPEPII 15 straipsnio 3 dalyje nustatytą poveikio priemonių taikymo procedūrą, kuri taikoma daugumai licencijos panaikinimo atvejų¹⁵⁴.

Atitinkamai, jei motyvavimo pareiga ir teisė būti išklaustam veikia sprendimo priėmimo stadijoje, tai teisė į veiksmingą teisinę gynybą užtikrina galimybę šį sprendimą ginčyti po to, kai jis jau priimtas¹⁵⁵. Teismas turi galėti patikrinti ne tik nustatytus faktus, bet ir tai, ar institucija tinkamai taikė proporcingumo principą ir ar sprendimas buvo pakankamai motyvuotas.

Kad ši kontrolė nėra vien teorinė, rodo 2026 m. vasario 27 d. priimtas Regionų administracinio teismo sprendimas dėl UAB „Majestic Financial“¹⁵⁶. Šioje byloje Lietuvos bankas buvo panaikinęs mokėjimo įstaigos licenciją už šiurkščius ir sistemingus AML/CTF pažeidimus. Teismas konstatavo, kad Lietuvos bankas pagrįstai nustatė pažeidimus, tačiau neįvertino visų reikšmingų aplinkybių ir nepagrindė, kodėl būtent šiuo atveju buvo būtina taikyti griežčiausią priemonę. Teismas atkreipė dėmesį į tris aplinkybes. Pirma, nebuvo nustatyta neigiamų pasekmių nei įstaigos klientams, nei kitoms finansų įstaigoms. Antra, įstaiga ėmėsi aktyvių veiksmų trūkumams šalinti, o tai teismas vertino kaip lengvinančią aplinkybę. Trečia, nebuvo nustatyta atsakomybė sunkinančių aplinkybių. Remdamasis šiomis aplinkybėmis, teismas konstatavo, kad Lietuvos bankas turėjo įvertinti, ar priežiūros tikslų

¹⁵²Chartijos 41 str. 2 d. a) p.

¹⁵³*Sopropé* [ESTT], Nr. C-349/07, [2008-12-18]. ECLI:EU:C:2008:746, 36–38 p.

¹⁵⁴EPEPII 15 str. 3 d.

¹⁵⁵Chartijos 47 str.; *Unibet* [ESTT], Nr. C-432/05, [2007-03-13], 37 p.

¹⁵⁶Regionų administracinis teismas, 2026 m. vasario 27 d. sprendimas administracinėje byloje dėl UAB „Majestic Financial“. Sprendimas šio darbo rengimo metu nėra įsiteisėjęs.

nebuvo galima pasiekti švelnesnėmis priemonėmis, ir grąžino klausimą dėl tinkamos poveikio priemonės Lietuvos bankui spręsti iš naujo, nurodydamas, kad įstaiga turėtų būti nubausta veiksminga ir proporcinga priemone.

Šis sprendimas yra reikšmingas keliais aspektais. Jis patvirtina, kad Lietuvos teismai licencijos panaikinimo bylose tikrina ne tik formalius pagrindus, bet ir proporcingumo vertinimo kokybę, t. y. ar institucija įvertino lengvinančias aplinkybes, ar pagrindė švelnesnių priemonių nepakankamumą ir ar nustatė neigiamas pasekmes. Taip pat jis rodo, kad priežiūros institucijos diskrecija nėra neginčijama, nes teismas gali grąžinti klausimą pakartotiniam svarstymui. Pažymėtina, kad šio darbo rengimo metu sprendimas nėra įsiteisėjęs, nes Lietuvos bankas jį gali apskųsti LVAT, todėl galutinė teismų pozicija dėl proporcingumo standarto šioje byloje dar nėra suformuota.

Apibendrinant, materialinės diskrecijos ribos (proporcingumo principas ir ESTT byloje *Versobank* suformuotas standartas) ir procesinės garantijos (motyvavimo pareiga, teisė būti išklausytam, teisė į veiksmingą gynybą) kartu sudaro vientisą diskrecijos ribojimo sistemą. Materialinės ribos nustato, kas turi būti įvertinta, o procesinės garantijos užtikrina, kaip tas vertinimas turi būti atliktas. Majestic Financial byla rodo, kad Lietuvos teismai šią kontrolę jau taiko praktikoje. Tačiau ar ši sistema veikia vienodai skirtingose ES jurisdikcijose, galima spręsti tik lyginant konkrečią skirtingų valstybių priežiūros praktiką, o tai yra tolesnės šio darbo analizės objektas.

2.2. Lietuvos banko sprendimų dėl EPI licencijų panaikinimo analizė

Lietuvos banko sprendimuose dėl EPI licencijų panaikinimo pažeidimai dažniausiai apibūdinami kaip „šiurkštūs ir sistemingi“, tačiau ši formuluotė pati savaime neatskleidžia, kokia vertinimo logika lemia, kad konkrečiu atveju pasirenkama būtent griežčiausia priežiūros priemonė¹⁵⁷. Viešai skelbiami sprendimai leidžia identifikuoti tam tikrus pasikartojančius elementus, tačiau jų visuma iki šiol nebuvo sistemiškai analizuota ES standartų kontekste. Šiame poskyryje siekiama išnagrinėti konkrečius Lietuvos banko sprendimus ir įvertinti, ar juose atsiskleidžia nuosekli priemonių taikymo logika, kurią rinkos dalyvis galėtų iš anksto atpažinti ir pagal ją vertinti savo atitiktį licencijavimo reikalavimams bei riziką netekti licencijos.

¹⁵⁷Lietuvos banko poveikio priemonių registras [interaktyvus]. <https://www.lb.lt/lt/poveikio-priemones-2>.

Šiame darbe dėmesys sutelkiamas į atvejus, kai licencija panaikinama dėl leidimo sąlygų nebeatitikimo arba grėsmės mokėjimo sistemos stabilumui, nes būtent tokiais atvejais priežiūros institucijos diskrecija yra platesnė ir kyla didžiausia įtampa tarp priemonės griežtumo ir rinkos dalyvio galimybės numatyti jos taikymą. Toliau šie atvejai nagrinėjami iškeliant tris klausimus: i) kokius pažeidimus Lietuvos bankas laiko pakankamais panaikinti licenciją; ii) ar prieš tai buvo panaudotos kitos poveikio priemonės; iii) ar iš sprendimų motyvacijos ir teismų praktikos matyti, pagal kokį standartą vertinamas šios priemonės proporcingumas.

2.2.1. Licencijos panaikinimą lemiantys pažeidimų modeliai

Kaip aptarta darbo 1.3.2 poskyryje, PSD2 13 straipsnio 1 dalies c punktas įtvirtina plačią „leidimo sąlygų nebeatitikimo arba grėsmės mokėjimo sistemos stabilumui“ formuluotę, tačiau ši norma pati savaime nenurodo, kokie konkretūs pažeidimai praktikoje vertinami kaip pagrindas licencijos panaikinimui. Tai savaime nėra trūkumas, nes dėl finansų rinkos dinamiškumo baigtinis pažeidimų sąrašas vedantis link licencijos panaikinimo vargu ar būtų įmanomas ir reikalingas. Vis dėlto tokia formuluotė lemia, kad riba tarp skirtingo pobūdžio pažeidimų nėra aiškiai apibrėžta. Todėl toliau nagrinėjami Lietuvos banko sprendimai siekiant įvertinti, ar iš jų galima išvelgti tam tikrus pasikartojančius požymius.

Foxpay atvejis yra vienas iš plačiausiai viešai nagrinėtų EPI licencijos panaikinimo atvejų Lietuvoje. EPI licencija bendrovei buvo išduota 2017 m. rugsėjį, o 2022 m. ją įsigijo nauja kontroliuojanti akcininkė¹⁵⁸. Lietuvos bankas konstatavo, kad pažeidimų nustatyta „visose tikrintose srityse“. Kontroliuojanti akcininkė buvo pripažinta neatitinkančia teisės aktuose akcininkams keliamų reikalavimų, o su ja artimais ryšiais susijęs, ne kartą teistas asmuo faktiškai dalyvavo įstaigos veikloje neturėdamas jokio formalaus statuso įstaigoje. Priežiūros požiūriu ši aplinkybė reiškia ne pavienį trūkumą, o struktūrinę valdymo problemą, nes EPI negali veikti patikimai, jei asmenys, tiesiogiai ar netiesiogiai darantys įtaką jos sprendimams, neatitinka teisės aktuose keliamų tinkamumo reikalavimų.

Foxpay taip pat pažeidė pagrindinius AML/CTF reikalavimus, neužtikrindama veiksmingos vidaus kontrolės sistemos, tinkamai nenustatydama klientų tapatybės, reikšmingą laikotarpį nevykdydama vidinių mokėjimo operacijų stebėsenos ir neidentifikuodama bei

¹⁵⁸Lietuvos bankas (2024-11-22). *Už šiurkščius ir sistemingus pažeidimus Lietuvos bankas panaikino UAB Foxpay licenciją* [interaktyvus]. <https://www.lb.lt/lt/naujienos/uz-siurkscius-ir-sistemingus-pazeidimus-lietuvos-bankas-panaikino-uab-foxpay-licencija>.

nestabdydama įtartinų operacijų. Šie pažeidimai rodė ne atsitiktinius trūkumus, o sisteminį vidaus kontrolės nepakankamumą. Be to, Foxpay saugojo mažiau klientų lėšų nei apskaičiuota saugotina suma. Klientų lėšų apsaugos pažeidimas yra ypač reikšmingas, nes, skirtingai nei AML/CTF trūkumai, kurie pirmiausia kelia riziką finansų sistemos vientisumui, jis tiesiogiai paveikia trečiųjų asmenų (el. pinigų turėtojų) turtines teises. Galiausiai, Foxpay neinformuodama Lietuvos banko faktiškai vykdė veiklą per su akcininke susijusią įmonę, jos neįrašiusi į tarpininkų sąrašą, o patikrinimo metu teikė netikslią ir neišsamią informaciją¹⁵⁹. Neteisingos informacijos teikimas priežiūros institucijai turi ypatingą reikšmę, nes jis pažeidžia patį EPĮ ir priežiūros institucijos santykį ir apsunkina Lietuvos banko galimybę tinkamai įvertinti subjekto būklę, o tai savo ruožtu riboja galimybę taikyti švelnesnes poveikio priemonės. Autorės vertinimu, šis aspektas yra reikšmingas proporcingumo požiūriu. Kaip aptarta 2.1.1 poskyryje, vienas pagrindinių argumentų prieš licencijos panaikinimą yra tai, kad švelnesnė priemonė galėtų pasiekti tą patį tikslą. Tačiau subjektas, teikiantis klaidingą informaciją, iš esmės susilpnina šį argumentą, nes priežiūros institucija negali pagrįstai tikėtis, kad korekcinės priemonės bus įgyvendintos sąžiningai.

PAYRNET atvejis išsiskiria tuo, kad prie AML/CTF pažeidimų prisidėjo įstaigos nemokumas¹⁶⁰. PAYRNET veiklos modelis buvo išskirtinai orientuotas į veiklą per 90 tarpininkų, su kuriais dauguma atvejų užmegzdavo dalykinius santykius neatlikusi subjektų patikrinimo. Šis aspektas yra reikšmingas, nes didelis tarpininkų skaičius, neįtvirtinant tinkamų kontrolės priemonių, reiškia, kad AML/CTF rizikos yra iš esmės neužtikrinamos pačios EPĮ, o perkeliamos subjektams, kurių tinkamumo įstaiga nevertino, nors tokia pareiga EPĮ taikytina. Tačiau, autorės nuomone, tokie atvejai nebūtinai turi baigtis licencijos panaikinimu, kadangi jei priežiūros institucija licencijavimo etape būtų nustačiusi, kad veiklos planas grindžiamas didelio masto agentavimo modeliu be pakankamų kontrolės mechanizmų, atitinkami reikalavimai galėjo būti suformuluoti kaip licencijos sąlyga arba einamosios priežiūros prioritetas dar prieš problemoms išaugant iki sisteminio lygmens.

¹⁵⁹ Lietuvos bankas (2024-11-22). *Už šiurkščius ir sistemingus pažeidimus Lietuvos bankas panaikino UAB Foxpay licenciją* [interaktyvus]. <https://www.lb.lt/lt/naujienos/uz-siurkscius-ir-sistemingus-pazeidimus-lietuvos-bankas-panaikino-uab-foxdpay-licencija>. Taip pat žr. Lietuvos bankas (2024-07-12). *Lietuvos bankas apribojo Foxpay veiklą, paskyrė laikinąjį atstovą veiklos priežiūrai* [interaktyvus]. <https://www.lb.lt/lt/naujienos/lietuvos-bankas-apribojo-foxdpay-veikla-paskyre-laikinjai-atstova-veiklos-prieziurai>.

¹⁶⁰ Lietuvos bankas (2023-06-22). *Už itin reikšmingus pažeidimus panaikinta UAB „PAYRNET“ licencija, inicijuojama bankroto byla* [interaktyvus]. <https://www.lb.lt/lt/naujienos/uz-itin-reiksmingus-pazeidimus-panaikinta-uab-payrnet-licencija-inicijuojama-bankroto-byla>.

PAYRNET taip pat vienašališkai nutraukė su klientais sudarytas sutartis jų neinformavusi ir nevykdė el. pinigų išpirkimo pareigos, dėl ko Lietuvos bankas gavo apie 50 vartotojų skundų. Šis pažeidimas laikytinas ypač šiurkščiu, nes jis rodo ne administracinį trūkumą, o tiesioginį klientų teisių pažeidimą. Ypač reikšminga yra ir finansinės būklės aplinkybė. Įstaigos įsipareigojimai viršijo turimą turtą, o šią situaciją iš dalies sukėlė tai, kad PAYRNET iš savo lėšų dengė kitų tos pačios įmonių grupės narių veiklos išlaidas. Šiais mokėjimais buvo pažeistas EPEPII 11 straipsnio 1 dalyje įtvirtintas reikalavimas EPI nuosavą kapitalą išlaikyti ne mažesnę nei nustatytas minimumas, nes grupės įmonių išlaidų dengimas tiesiogiai mažino įstaigos turtą. Dėl to susidarė daugiau nei 7 mln. EUR skola, tiesiogiai prisidėjusi prie įstaigos nemokumo¹⁶¹. Atitinkamai pats nemokumas priežiūros kontekste reiškia, kad subjektas nebepajėgus įvykdyti savo finansinių įsipareigojimų, įskaitant klientų lėšų grąžinimą, todėl bet koks tolesnis veiklos tęsimas tiesiogiai kelia grėsmę klientų interesams.

Transactive Systems atveju Lietuvos bankas nustatė šiurkščius ir sistemingus AML/CTF reikalavimų pažeidimus¹⁶². Įstaiga netinkamai nustatydavo klientų tapatybę, leisdavo atidaryti anonimines sąskaitas, neužtikrino operacijų atitikties kliento veiklos profiliui. Vidaus kontrolės funkcija nebuvo nepriklausoma¹⁶³, o tai reiškia, kad pati struktūra, turinti užtikrinti AML/CTF reikalavimų laikymąsi, negalėjo veiksmingai atlikti kontrolės funkcijos. Tokia situacija rodo ne pavienius veiklos trūkumus, o struktūrinę problemą, nes jei kontrolės funkcija nėra nepriklausoma, ji negali veiksmingai identifikuoti ir eskaluoti pažeidimų, nepriklausomai nuo to, kiek išteklių jai formaliai skiriama. Lietuvos bankas gavo skundų iš įvairių ES valstybių dėl galimo sukčiavimo, susijusio su Transactive Systems klientais. Skundų iš kitų jurisdikcijų gausa yra reikšminga aplinkybė, nes ji rodo, kad įstaigos veiklos trūkumai sukelia pasekmes už Lietuvos ribų ir kelia grėsmę Lietuvos, kaip EPI buveinės valstybės, reputacijai. Tai savo ruožtu sustiprina buveinės valstybės priežiūros institucijos atsakomybę užtikrinti, kad jos licencijuoti subjektai laikytųsi reikalavimų, ir gali pagrįsti griežtesnės priemonės pasirinkimą.

¹⁶¹ Pagal viešai prieinamą informaciją, PAYRNET vykdė mokėjimus už kitų grupės įmonių veiklos išlaidas neturėdama tam teisinio pagrindo, dėl ko susidarė beviltiška skola, tiesiogiai prisidėjusi prie įstaigos nemokumo.
¹⁶² Lietuvos bankas (2023-05-30). *Transactive Systems UAB skirta bauda ir panaikinta licencija* [interaktyvus].

<https://www.lb.lt/lt/naujienos/transactive-systems-uab-skirta-bauda-ir-panaikinta-licencija>.

¹⁶³ Vidaus kontrolės funkcijos nepriklausomumas reiškia, kad už atitiktį atsakingi asmenys neturi būti pavaldūs darbuotojams, atsakingiems už kasdienę įmonės veiklą (pvz., operacijas ar klientų aptarnavimą), kurią jie patys turi prižiūrėti. Transactive Systems atveju ši funkcija buvo integruota į bendrą veiklos struktūrą, nesuteikiant jai atskiros atskaitomybės kanalo valdymo organui.

Kituose licencijos panaikinimo atvejuose matyti panašūs bruožai. UAB „epayblock“ (2021 m.) atveju Lietuvos bankas nustatė sisteminius AML/CTF pažeidimus, o Lietuvos banko dėmesį į šią EPI atkreipė gauti pranešimai apie galimą paslaugų naudojimą sukčiavimo tikslais¹⁶⁴. Gauti duomenys apie galimą sukčiavimą keičia priežiūros kontekstą, nes jie rodo, kad AML/CTF sistemos trūkumai nėra vien formalios atitikties klausimas, o gali sudaryti sąlygas nusikalstamai veikai.

2021 m. kitos EPI, UAB „Finolita Unio“ atveju nustatyti šiurkštūs AML/CTF ir kapitalo reikalavimų pažeidimai, o priežiūrą iš dalies paskatino įstaigos ryšiai su „Wirecard“ grupės įmonėmis¹⁶⁵. Ryšiai su subjektu, kurio atžvilgiu konstatuoti reikšmingi pažeidimai¹⁶⁶ kitose jurisdikcijose, didina priežiūros institucijos budrumą ir gali pagreitinti sprendimo priėmimą.

Vienas naujausių atvejų – UAB „Paytend Europe“, kuriai licencija panaikinta 2026 m. pradžioje. Šiuo atveju Lietuvos bankas nustatė AML/CTF vidaus kontrolės pažeidimus, o papildomai konstatuota, kad įstaiga teikė neteisingą informaciją priežiūros institucijai ir nepateikė audituotų finansinių ataskaitų¹⁶⁷. Šis atvejis reikšmingas tuo, kad jame susijungia du skirtingus pažeidimų lygmenis rodantys elementai. Viena vertus, materialiniai AML/CTF vidaus kontrolės trūkumai, kita vertus, neteisingos informacijos teikimas ir bendradarbiavimo su priežiūros institucija stoka. Pastaroji aplinkybė, kaip ir anksčiau nagrinėtame Foxpay atveju, apsunkina priežiūros institucijos galimybę tinkamai įvertinti subjekto būklę ir taikyti švelnesnes priemones, todėl gali savarankiškai pagrįsti griežčiausios priemonės pasirinkimą.

Kitų atvejų, tokių kaip UAB „NEOCARD“, FUNDSTR UAB, UAB „PanPay Europe“, viešai skelbiami sprendimai taip pat grindžiami AML/CTF pažeidimais kartu su papildomomis aplinkybėmis, tačiau šiame darbe jie detaliau neanalizuojami, nes iš viešai prieinamos informacijos matyti, kad jų pažeidimų struktūra iš esmės atitinka aukščiau nustatytą modelį.

¹⁶⁴Lietuvos bankas (2021-11-18). Pranešimas dėl UAB „epayblock“ [interaktyvus]. <https://www.lb.lt/lt/naujienos/uz-siurkscius-pinigu-plovimo-prevencijos-reikalavimu-pazeidimus-panaikinta-uab-epayblock-licencija>.

¹⁶⁵Lietuvos bankas (2021-06-08). Atšaukta „Finolita Unio“ veiklos licencija [interaktyvus]. <https://www.lb.lt/lt/naujienos/atsaukta-finolita-unio-veiklos-licencija>. Taip pat žr. LVAT 2024 m. lapkričio 20 d. nutartis, patvirtinusi LB sprendimą.

¹⁶⁶Wirecard AG – Vokietijoje veikusi mokėjimų technologijų bendrovė, 2020 m. paskelbusi bankrotą po to, kai paaiškėjo, kad 1,9 mlrd. EUR apskaitos įrašai buvo fiktyvūs.

¹⁶⁷Lietuvos bankas (2026-03-06). *PAYTEND EUROPE, UAB Has Lost Its Licence* [interaktyvus]. <https://www.lb.lt/en/news/paytend-europe-uab-has-lost-its-licence>.

Galperin UAB (2019 m.)¹⁶⁸ ir TRUSTCOM FINANCIAL UAB (2022 m.)¹⁶⁹ atvejai rodo, kad panaikinimas gali būti grindžiamas ir ne AML/CTF reikalavimų nesilaikymo pagrindais, pavyzdžiui, kapitalo reikalavimų nevykdymu ar organizaciniais trūkumais¹⁷⁰. Tai svarbu todėl, kad šie atvejai neleidžia licencijos panaikinimo tapatinti vien su AML/CTF pažeidimais ir patvirtina, jog priežiūros institucija griežčiausią priemonę gali taikyti dėl bet kurios esminės licencijavimo sąlygos nesilaikymo, jei pažeidimas yra pakankamai rimtas ir struktūrinis.

Nagrinėti atvejai rodo, kad Lietuvos banko sprendimuose dėl licencijos panaikinimo AML/CTF pažeidimai yra dažniausiai pasikartojantis elementas, tačiau jie beveik visada nustatomi kartu su papildomomis struktūrinėmis aplinkybėmis. Tai kelia klausimą, ar vien šiurkštūs AML/CTF pažeidimai, nesant tokių papildomų aplinkybių, yra pakankamas pagrindas griežčiausiai priemonei. Atsakyti į šį klausimą padeda palyginimas su atveju, kuriame už panašaus pobūdžio pažeidimus pasirinkta švelnesnė priemonė. TransferGo 2023 m. buvo skirta 310 tūkst. EUR bauda ir įspėjimas už AML/CTF pažeidimus (netinkamas klientų rizikos vertinimas, stebėsenos trūkumai, vidaus kontrolės spragos), tačiau licencija nebuvo panaikinta¹⁷¹. Pažeidimų pobūdis iš dalies panašus į nustatytą kai kuriose įstaigose, netekusiose licencijos. Tačiau esminis skirtumas yra tas, kad TransferGo atveju nebuvo konstatuota papildomų aplinkybių, kurios pasikartoja nagrinėtuose panaikinimo atvejuose, t. y. akcininkų ar vadovų netinkamumas, nemokumas, tiesioginis klientų lėšų apsaugos pažeidimas, nebendradarbiavimas su priežiūros institucija arba neteisingos informacijos teikimas. Įstaiga pateikė trūkumų šalinimo planą ir tęsė veiklą. Šis palyginimas leidžia daryti prielaidą, kad Lietuvos banko praktikoje AML/CTF pažeidimai, net ir reikšmingi, patys savaime ne visada lemia licencijos panaikinimą, jei nėra papildomų aplinkybių, rodančių, kad subjektas nebepajėgus arba nesiekia laikytis reikalavimų. Toks požiūris atitinka

¹⁶⁸ Lietuvos bankas konstatavo, kad įstaiga neturi veikiančių valdymo organų (vadovas ir valdybos nariai atsistatydinę, stebėtojų taryba neveiksni), o įstaiga daugiau nei 12 mėnesių nepasinaudojo licencija ir nepradėjo leisti elektroninių pinigų bei teikti licencijoje nurodytų mokėjimo paslaugų. Lietuvos bankas (2019-05-14). *Panaikinta Galperin UAB elektroninių pinigų įstaigos licencija* [interaktyvus]. <https://www.lb.lt/lt/naujienos/panaikinta-galperin-uab-elektroniniu-pinigu-istaigos-licencija>.

¹⁶⁹ Lietuvos bankas nustatė, kad Lietuvoje, Latvijoje ir Italijoje pradėti ikiteisminiai tyrimai dėl galimo pinigų plovimo organizavimo, kuriame įtariamieji įstaigos administracijos vadovas ir valdybos narys (kartu vieninteliai netiesioginiai naudos gavėjai), nebeatitinkantys nepriekaištingos reputacijos reikalavimų. Įstaiga nebevykdė finansinės veiklos, joje nebuvo tinkamų asmenų sprendimams priimti, o nuo 2021 m. lapkričio nebuvo patenkinti 2,3 mln. EUR klientų prašymai grąžinti lėšas, dėl ko Lietuvos bankas kreipėsi į teismą dėl bankroto bylos iškėlimo. Lietuvos bankas (2022-02-24). *Atšaukta TRUSTCOM FINANCIAL UAB licencija, bus kreipiamasi į teismą dėl bankroto bylos iškėlimo* [interaktyvus]. <https://www.lb.lt/lt/naujienos/lietuvos-banko-valdybos-nutarimai-200>.

¹⁷⁰ Lietuvos banko poveikio priemonių registras [interaktyvus]. <https://www.lb.lt/lt/poveikio-priemones-2>.

¹⁷¹ *Ibid.* UAB „TransferGo Lithuania“ – 2023 m. skirta 310 tūkst. EUR bauda ir įspėjimas.

proporcingumo principo logiką, nes leidžia diferencijuoti tarp subjekto, kuris turi trūkumų, bet yra pajėgus ir pasirengęs juos šalinti, ir subjekto, kurio trūkumai yra struktūrinio pobūdžio arba lydimi aplinkybių, rodančių bendrą nepasirengimą vykdyti reguliuojamą veiklą.

Taigi nagrinėti atvejai leidžia identifikuoti tam tikrą Lietuvos banko praktikoje susiformavusį modelį, kad licencijos panaikinimą paprastai lemia ne atskiras pažeidimas, o sisteminių AML/CTF trūkumų ir papildomų struktūrinių aplinkybių visuma. Tačiau LBI 43³ straipsnio 7 dalyje įtvirtinti bendrieji poveikio priemonės parinkimo kriterijai suformuluoti pakankamai abstrakčiai ir patys savaime neleidžia rinkos dalyviui iš anksto numatyti, kokia aplinkybių visuma lems perėjimą nuo baudos prie licencijos panaikinimo. Šie pasikartojantys požymiai atsiskleidžia tik lyginant jau priimtus sprendimus, o ne iš pačių teisės normų formuluočių. Kaip ši teisinio tikrumo klausimą vertina teismai, nagrinėjama toliau.

2.2.2. Licencijos panaikinimas kaip *ultima ratio* – tarpinių priemonių taikymo praktika

Proporcingumo principas, kaip aptarta 2.1.1 poskyryje, reikalauja, kad griežčiausia priemonė būtų taikoma tik tuomet, kai švelnesnės priemonės nebepakankamos. Todėl svarbu įvertinti, ar Lietuvos bankas praktikoje prieš panaikindamas licenciją nuosekliai taiko kitas priemones ir ar iš nagrinėtų atvejų matyti tam tikras priemonių griežtinimo dėsningumas.

Išsamiausią informaciją apie taikytų tarpinių poveikio priemonių seką galime išvelgti Foxpay atveju. Nuo neplaninio patikrinimo pradžios (2024 m. kovas) iki licencijos panaikinimo (2024 m. lapkritis) praėjo daugiau nei aštuoni mėnesiai, per kuriuos Lietuvos bankas griežtino priemonės keliais etapais¹⁷². Pirmajame etape (2024 m. birželis) Lietuvos bankas iš dalies apribojo Foxpay galimybes naudotis CENTROLink mokėjimų sistema, taip susiaurinęs įstaigos galimybę vykdyti mokėjimo operacijas, tačiau nepalikdamas jos veiklos be jokios priežiūros. Antrajame etape (2024 m. liepa) Lietuvos bankas apribojo Foxpay veiklą dar labiau ir paskyrė laikinąjį atstovą, dėl ko kiekvienas vadovų sprendimas galėjo būti priimamas tik su laikinojo atstovo sutikimu, taip įvedant tiesioginę institucijos kontrolę į įstaigos valdymą. Vėliau, nustačius, kad Foxpay nesilaiko CENTROLink apribojimo sąlygų, jos prieiga prie mokėjimų sistemos buvo visiškai sustabdyta. Galutiniame etape (2024 m. lapkritį) Lietuvos bankas panaikino licenciją.

¹⁷²Lietuvos bankas (2024-11-22). *Už šiurkščius ir sistemingus pažeidimus Lietuvos bankas panaikino UAB Foxpay licenciją* [interaktyvus]. <https://www.lb.lt/lt/naujienos/uz-siurkscius-ir-sistemingus-pazeidimus-lietuvos-bankas-panaikino-uab-foxpays-licencija>; Lietuvos bankas (2024-07-12). *Lietuvos bankas apribojo Foxpay veiklą, paskyrė laikinąjį atstovą veiklos priežiūrai* [interaktyvus]. <https://www.lb.lt/lt/naujienos/lietuvos-bankas-apribojo-foxpays-veikla-paskyre-laikinaji-atstova-veiklos-prieziurai>.

Ši seka rodo, kad institucija kiekviename etape vertinimą atliko iš naujo ir tik konstatavusi, kad pažeidimai tęsiasi nepaisant vis griežtesnių apribojimų, perėjo prie griežčiausios priemonės. Vis dėlto reikia pažymėti, kad ši prielaida daroma remiantis viešai skelbiama informacija, kadangi pats Lietuvos bankas viešai patikrinimo duomenų neatskleidžia, t. y. nėra galimybės nustatyti, ar kiekviename etape buvo atliktas formalus švelnesnių priemonių pakankamumo vertinimas.

PAYRNET atveju priemonių seka buvo trumpesnė, tačiau struktūriškai panaši. 2023 m. vasarį Lietuvos bankas apribojo įstaigos veiklą, kovą paskyrė laikinąjį atstovą, o tų pačių metų birželį panaikino licenciją¹⁷³. Spartesnę procesą šiuo atveju galima paaiškinti tuo, kad įstaiga buvo nemoki, todėl ilgesnis tarpinių priemonių laikotarpis nebūtų apsaugojęs klientų interesų, o galėjo juos papildomai pažeisti. Po licencijos panaikinimo įstaigai buvo iškelta bankroto byla.

Transactive Systems atveju 2023 m. sausį Lietuvos bankas apribojo įstaigos veiklą dėl AML/CTF pažeidimų, o gegužę, konstatavęs, kad trūkumai per šį laikotarpį nebuvo pašalinti, panaikino licenciją ir papildomai skyrė 280 tūkst. EUR baudą¹⁷⁴. Baudos skyrimas kartu su licencijos panaikinimu kelia klausimą dėl *non bis in idem* principo, pagal kurį asmuo negali būti baudžiamas du kartus už tą patį pažeidimą¹⁷⁵. Tačiau administracinėje teisėje pripažįstama, kad skirtingos priemonės gali būti taikomos, jei jos turi savarankišką tikslą – licencijos panaikinimas pašalina subjektą iš rinkos, o bauda atlieka prevencinę funkciją¹⁷⁶. Vis dėlto toks bendras poveikio priemonių taikymas turėtų būti galimas tik išimtiniais atvejais t.y. kai siekiamų įgyvendinti tikslų negalima pasiekti pritaikius tik vieną iš jų.

UAB „epayblock“ atveju Lietuvos bankas, gavęs signalų apie galimą sukčiavimą, kreipėsi į teismą ir, gavęs leidimą, pritaikė laikiną veiklos apribojimą dar prieš užbaigiant tyrimą¹⁷⁷. Tai rodo, kad tam tikrais atvejais, kai kyla tiesioginė grėsmė klientų interesams, institucija gali veikti prevenciškai, nelaukdama išsamaus pažeidimų vertinimo pabaigos.

¹⁷³Lietuvos bankas (2023-06-22). *Už itin reikšmingus pažeidimus panaikinta UAB „PAYRNET“ licencija, inicijuojama bankroto byla* [interaktyvus]. <https://www.lb.lt/lt/naujienos/uz-itin-reiksmingus-pazeidimus-panaikinta-uab-payrnet-licencija-inicijuojama-bankroto-byla>.

¹⁷⁴Lietuvos bankas (2023-05-30). *Transactive Systems UAB skirta bauda ir panaikinta licencija* [interaktyvus]. <https://www.lb.lt/lt/naujienos/transactive-systems-uab-skirta-bauda-ir-panaikinta-licencija>.

¹⁷⁵ Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, kad draudimas bausti du kartus už tą patį pažeidimą kyla iš konstitucinio teisinės valstybės principo (žr. KT 2005 m. lapkričio 10 d. nutarimą).

¹⁷⁶ WADE, William ir FORSYTH, Christopher (2014). *Administrative Law*. Vienuoliktas leidimas. Oxford: Oxford University Press, p. 345–350.

¹⁷⁷LRT (2021-08-03). *Laikinai apribota „epayblock“ veikla* [interaktyvus]. https://www.lrt.lt/naujienos/verslas/4/1461778/laikinai-apribota-epayblock-veikla?srsId=AfmBOoqQyr6gPO1x08niIWspjUX8xY5GwjiZmEm4JF8LFTxn_H2MHdh.

Iš nagrinėtų atvejų matyti, kad Lietuvos bankas praktikoje dažnai prieš panaikinimą taiko tarpines priemones, ir tai patvirtina, kad institucija licencijos panaikinimą suvokia kaip kraštutinę priemonę. Tačiau kita vertus, nei tarpinių priemonių seka, nei jų trukmė nėra iš anksto apibrėžti. Foxpay atveju procesas truko aštuonis mėnesius ir apėmė kelis etapus, PAYRNET – apie keturis mėnesius ir tris etapus, Transactive Systems – apie penkis mėnesius su vienu tarpiniu apribojimu. Rinkos dalyvio požiūriu tai reiškia, kad subjektas, kuriam taikomos tarpinės priemonės, negali iš anksto numatyti, kiek laiko ir galimybių jam bus suteikta trūkumams pašalinti, prieš priimant galutinį sprendimą dėl licencijos. Ši aplinkybė mažina teisinio tikrumo laipsnį ir rodo, kad proporcingumo užtikrinimas šioje srityje priklauso ne tiek nuo teisės aktuose nustatytų taisyklių, kiek nuo institucijos vertinimo kiekvienu konkrečiu atveju. Autorės vertinimu, siekiant didesnio aiškumo ir nuoseklumo, tikslinga būtų numatyti bendrus eskalavimo principus. Jie apibrėžtų tarpinių priemonių taikymo logiką ir perėjimo prie griežtesnių priemonių sąlygas. Toks modelis taikomas, pavyzdžiui, Nyderlandų praktikoje, kuri bus aptariama vėlesniame darbo skyriuje.

2.2.3. Teisminė Lietuvos banko diskrecijos kontrolė

Kadangi, kaip matyti iš 2.2.1 ir 2.2.2 poskyrių, licencijos panaikinimo pasirinkimas praktikoje priklauso nuo aplinkybių, kurios teisės aktuose apibrėžtos pakankamai abstrakčiai, svarbu įvertinti, kokį kontrolės standartą taiko teismai, vertindami Lietuvos banko sprendimų pagrįstumą. Šiuo požiūriu reikšmingos yra kelios neseniai priimtose teismų nutartys, kurios leidžia įvertinti, kokiais atvejais teismai palieka Lietuvos bankui platesnę diskreciją ir kokiais reikalauja išsamesnės motyvacijos.

2026 m. kovo 16 d. Regionų administracinis teismas atmetė Foxpay skundą dėl licencijos panaikinimo¹⁷⁸. Teismas pripažino sprendimą proporcingu, reikšminga aplinkybe laikydamas ne tik pažeidimų mastą (kuris, kaip aptarta 2.2.1 poskyryje, apėmė visas tikrintas sritis), bet ir tai, kad prieš licencijos panaikinimą buvo nuosekliai taikytos tarpinės priemonės (aptartos 2.2.2 poskyryje), kurios nedavė jokių apčiuopiamų rezultatų, nes pareiškėja ir toliau nesilaikė atitinkamų reikalavimų. Pareiškėjos argumentai dėl galimų lengvinančių aplinkybių, šališkumo ar teisės būti išklausyti pažeidimo buvo pripažinti nepagrįstais.

¹⁷⁸Regionų administracinis teismas, 2026 m. kovo 16 d. sprendimas dėl UAB „Foxpay“ [interaktyvus]. <https://www.teismai.lt/lt/teismas-lietuvos-bankas-pagristai-panaikino-elektroniniu-pinigu-istaigos-licencija-uab-foxpay/14077>. Sprendimas šio darbo rengimo metu nėra įsiteisėjęs.

Priešingą išvadą pateikė Regionų administracinis teismas, kuris jau minėtame 2026 m. vasario 27 d. sprendime iš dalies patenkino UAB „Majestic Financial“ skundą dėl mokėjimo įstaigos licencijos panaikinimo¹⁷⁹. Teismas konstatavo, kad Lietuvos bankas neįvertino visų reikšmingų aplinkybių ir nepagrindė, kodėl buvo būtina taikyti griežčiausią priemonę. Teismas atkreipė dėmesį į tai, kad nebuvo nustatyta neigiamų pasekmių nei klientams, nei kitoms finansų įstaigoms, kad įstaiga ėmėsi aktyvių veiksmų trūkumams šalinti ir kad nebuvo nustatyta atsakomybė sunkinančių aplinkybių. Klausimą teismas grąžino Lietuvos bankui spręsti iš naujo. Pažymėtina, kad sprendimas šio darbo rengimo metu nėra įsiteisėjęs.

Lyginant šiuos du sprendimus matoma, kas lemia skirtingą teismo požiūrį į Lietuvos banko diskrecijos įgyvendinimą. Foxpay atveju teismas konstatavo proporcingumą situacijoje, kai buvo nustatyta pažeidimų visuma visose tikrintose srityse, akcininko netinkamumas, klientų lėšų apsaugos pažeidimas ir lygiagrečiai vykstantis ikiteisminis tyrimas. Majestic Financial atveju pažeidimai taip pat buvo kvalifikuoti kaip šiurkštūs, tačiau teismas nustatė, kad šiuo atveju trūko aplinkybių, kurios Foxpay byloje pagrindė griežčiausios priemonės pasirinkimą, t. y. nebuvo tiesioginių neigiamų pasekmių klientams, įstaiga bendradarbiavo šalindama trūkumus, nebuvo sunkinančių aplinkybių. Autorės vertinimu, toks teismų požiūris laikytinas pagrįstu, nes licencijos panaikinimas yra *ultima ratio* priemonė, kurios pasekmės peržengia pačios įstaigos ribas. Vien pažeidimų formalaus kvalifikavimo kaip šiurkščių nepakanka – būtina nustatyti, kad subjektas yra struktūriškai nepajėgus arba nesiekia laikytis reikalavimų, o to neįmanoma konstatuoti neįvertinus visų reikšmingų aplinkybių visumos. Taip pat gali būti laikytina, kad minėtas teismų sprendimų išsiskyrimas patvirtina ir 2.2.1 poskyryje padarytą išvadą, kad vien AML/CTF pažeidimų šiurkštumas, be papildomų aplinkybių, teismų požiūriu gali būti nepakankamas licencijos panaikinimui.

Papildomą kontekstą suteikia LVAT galutinė ir neskundžiama nutartis dėl UAB „Finolita Unio“¹⁸⁰. Šioje byloje LVAT pripažino visus aštuonis Lietuvos banko nustatytus pažeidimus ir konstatavo, kad dalis jų padaryti tyčia. Teismas padarė išvadą, kad švelnesnė poveikio priemonė nebūtų leidusi pasiekti priežiūros tikslų. Šis sprendimas papildė Foxpay byloje nustatytą standartą, nes jame LVAT tiesiogiai įvertino proporcingumą ir konstatavo,

¹⁷⁹Regionų administracinis teismas, 2026 m. vasario 27 d. sprendimas dėl UAB „Majestic Financial“ [interaktyvus]. <https://www.vz.lt/nl-rinkos/2026/03/04/teismas-lb-tures-is-naujo-spresti-del-majestic-financial-licencijos-581496>. Sprendimas šio darbo rengimo metu nėra įsiteisėjęs.

¹⁸⁰LVAT 2024 m. lapkričio 20 d. galutinė ir neskundžiama nutartis dėl UAB „Finolita Unio“. Taip pat žr. Lietuvos bankas (2024-11-20). *Teismas: Lietuvos bankas „Finolita Unio“ licenciją panaikino pagrįstai* [interaktyvus]. <https://www.15min.lt/verslas/naujiena/bendroves/teismas-lietuvos-bankas-finolita-unio-licencija-panaikino-pagrįstai-663-2346048>.

kad tyčinių pažeidimų buvimas yra aplinkybė, reikšmingai pagrindžianti griežčiausios priemonės pasirinkimą.

Kitą proporcingumo vertinimo perspektyvą atskleidžia LVAT išplėstinės teisėjų kolegijos sprendimas byloje Nr. eA-1-822/2026, kurioje EPI skirta 370 000 EUR bauda už aštuonis AML/CTF pažeidimus pripažinta proporcinga (3,07 proc. įstaigos metinių pajamų)¹⁸¹. Lyginant šį sprendimą su Majestic Financial byla, atsiskleidžia reikšmingas skirtumas. Tais atvejais, kai Lietuvos bankas skyrė piniginę baudą, LVAT ją pripažino proporcinga. Tačiau kai buvo panaikinta licencija, pirmosios instancijos teismas konstatavo, kad tokia priemonė yra neproporcinga. Tai leidžia daryti išvadą, kad Lietuvos teismų praktikoje licencijos panaikinimo atveju iš priežiūros institucijos tikimasi ne tik konstatuoti pažeidimų sunkumą, bet ir aiškiai pagrįsti, kodėl konkrečiu atveju švelnesnės poveikio priemonės nebūtų buvusios pakankamos.

Galiausiai, LVAT 2025 m. gruodžio 30 d. nutartis toje pačioje Majestic Financial byloje dėl CENTROLink apribojimo patvirtino, kad Lietuvos bankas turi teisę operatyviai, be išankstinio įspėjimo, taikyti poveikio priemones. Nagrinėtinėje situacijoje Lietuvos bankas apribojo įstaigos galimybes naudotis mokėjimų sistema, atsižvelgiant į tai, jog poveikio priemonių netaikymas galėtų sukelti reikšmingas neigiamas pasekmes finansų sektoriui (šiuo atveju tiek mokėjimo sistemai CENTROLink'ui, tiek Lietuvos bankui, tiek Lietuvos, kaip Fintech centro, jurisdikcijai apskritai)¹⁸². Ši nutartis rodo, kad Lietuvos teismų praktikoje laikomasi ES teisėje įtvirtintų bendrųjų proporcingumo ir procesinių garantijų standartų, o poveikio priemonėms taikomas diferencijuotas požiūris, atitinkantis ESTT praktikoje suformuotą logiką. Prevencinėms priemonėms, tokioms kaip veiklos apribojimai ar prieigos prie mokėjimų sistemos sustabdymas, taikomas žemesnis argumentavimo standartas, nes šios priemonės yra laikinos ir skirtos apsaugoti klientų interesus iki galutinio sprendimo priėmimo. Licencijos panaikinimui, kuris yra negrįžtamas ir pašalina subjektą iš rinkos, taikomas aukštesnis standartas, reikalaujantis išsamesnio proporcingumo pagrindimo. Tačiau, kaip matyti iš Majestic Financial bylos, šio aukštesnio standarto laikymasis praktikoje nėra savaime užtikrintas ir kiekvienu atveju priklauso nuo to, ar priežiūros institucija pakankamai detalai pagrindžia, kodėl švelnesnės priemonės konkrečiu atveju nebūtų pakankamos.

¹⁸¹LVAT išplėstinės teisėjų kolegijos sprendimas byloje Nr. eA-1-822/2026. Byloje LVAT atsižvelgė į ESTT prejudicinį sprendimą byloje C-671/23 dėl Direktyvos 2015/849 išaiškinimo. Subjekto pavadinimas viešai neatskleistas.

¹⁸²LVAT 2025 m. gruodžio 30 d. nutartis dėl UAB „Majestic Financial“ CENTROLink apribojimo [interaktyvus]. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalActPrint?documentId=e68e6f26f2fc11f09cfce49e7aeb76fe>

Apibendrinant šiame skyriuje pateiktą analizę, galima išskirti kelis esminius pastebėjimus. Lietuvos bankas prieš panaikinimą dažniausiai taiko tarpines priemones, tačiau jų seka ir trukmė kiekvienu atveju skiriasi ir nėra iš anksto apibrėžtos. Teismų praktikoje formuojasi diferencijuotas požiūris, pagal kurį prevencinėms priemonėms taikomas žemesnis pagrindimo standartas, o licencijos panaikinimui keliama griežtesni reikalavimai, apimantys lengvinančių aplinkybių, neigiamų pasekmių klientams ir švelnesnių alternatyvų pakankamumo vertinimą. Tačiau kadangi ši praktika remiasi keliais dar neįsiteisėjusiais pirmosios instancijos sprendimais, šiuo metu negalima kalbėti apie galutinai susiformavusį standartą. Teisės aktai ir iki šiol suformuota priežiūros praktika nesuteikia rinkos dalyviui galimybės pakankamai aiškiai iš anksto numatyti, kokia aplinkybių visuma lems perėjimą nuo korekcinės priemonės prie licencijos panaikinimo. Todėl svarbu įvertinti, ar ši Lietuvos praktika atspindi platesnę ES tendenciją, ar yra nacionalinė specifika, o šį klausimą padės atsakyti toliau pateikiama lyginamoji analizė.

2.3. EPI licencijų panaikinimo praktikos analizė kitose ES valstybėse

Proporcingumo principas reikalauja, kad priežiūros institucija gebėtų pagrįsti, kodėl konkrečiu atveju pasirinkta būtent ši, o ne kita priemonė¹⁸³. Praeitame skyriuje nustatyta, kad dalyje Lietuvos banko sprendimų dėl EPI licencijų panaikinimo šis vertinimas grindžiamas bendro pobūdžio formuluotėmis, o viešai skelbiamų įtvirtintų kriterijų, leidžiančių iš anksto numatyti, kada bus pasirinkta griežčiausia priemonė, nėra¹⁸⁴. Ar toks modelis yra šios jurisdikcijos specifika, ar atspindi platesnę ES tendenciją, galima nustatyti tik lyginant su kitų valstybių narių praktika.

Šiame poskyryje Lietuvos banko priežiūros priemonių pritaikymo atvejai lyginami su dviejų kitų jurisdikcijų, Nyderlandų ir Prancūzijos, priežiūros institucijų modeliais. Nyderlandai pasirinkti dėl to, kad jų priežiūros institucija yra viešai įtvirtinusi poveikio priemonių taikymo politiką, įskaitant konkretų EPI ir MĮ sektoriui skirtą dokumentą, nustatantį priemonių griežtinimo seką¹⁸⁵. Atliekant tyrimą pastebėta, kad lyginamąją analizę apsunkina tai, jog poveikio priemonių sprendimų viešinimo praktikos ES valstybėse narėse reikšmingai skiriasi. Dalis jurisdikcijų sprendimus skelbia tik jiems tapus galutiniais, dalis nuasmenina, o

¹⁸³ *Fedesa ir kt.* [ESTT], Nr. C-331/88, [1990-11-13], 13 p.

¹⁸⁴ LBĮ 43³ str. 3 d.

¹⁸⁵ DNB ir AFM (2020). *Handhavingsbeleid van de AFM en DNB*. *Staatscourant*, 2020 m. lapkričio 2 d. [interaktyvus]. <https://www.dnb.nl/en/sector-information/open-book-supervision/laws-and-eu-regulations/enforcement/>.

kai kurios apskritai neskelbia viešai¹⁸⁶. Būtent dėl šios priežasties pasirinkta Prancūzija, kurioje ACPR sankcijų registre viešai prieinami keli konkretūs sprendimai, kuriais EPI buvo sankcionuotos už AML/CTF pažeidimus¹⁸⁷. Tai leidžia tiesiogiai lyginti, kaip proporcingumo principas taikomas to paties tipo pažeidimams tuo pačiu teisiniu pagrindu. Atitinkamai, palyginimas apsiriboja viešai prieinamais šaltiniais ir dviem jurisdikcijomis, todėl jo išvados negali būti automatiškai pritaikytos visai ES.

2.3.1. Nyderlandų priežiūros modelis

DNB kartu su Nyderlandų finansų rinkų institucija AFM 2020 m. patvirtino viešai prieinamą poveikio priemonių taikymo politiką (oland. *Handhavingsbeleid*), kuri pakeitė nuo 2008 m. galiojusią šios politikos redakciją. Šis dokumentas nustato keturis bendruosius principus, kuriais priežiūros institucijos vadovaujasi parinkdamos taikytiną priemonę: pirma, veikti sužinojus apie pažeidimą ir jo netoleruoti; antra, siekti, kad subjektas elgtųsi pagal nustatytas normas; trečia, pasirinkti tarp administracinės ir baudžiamosios logikos; ketvirta, priemonę parinkti atsižvelgiant į pažeistos normos turinį ir paskirtį¹⁸⁸.

Be principų, politikoje įvardyti konkretūs veiksniai, į kuriuos atsižvelgiama parenkant priemonę, įskaitant pažeidimo sunkumą ir trukmę, kaltės laipsnį, subjekto siekį užtikrinti atitiktį, taip pat tai, ar pats subjektas pranešė apie pažeidimą, ar ėmėsi jį šalinti, ir ankstesnių poveikio priemonių taikymo istoriją¹⁸⁹. Priežiūros institucijų teigimu, ne kiekvienas pažeidimas lemia formalių priemonių taikymą, nes pirmumas teikiamas neformaliai poveikiui (pokalbiui, įspėjamajam raštui), kuris, institucijų vertinimu, daugeliu atvejų jau pasiekia norimą efektą¹⁹⁰.

Be bendrosios politikos, DNB yra priėmusi formalią poveikio priemonių taikymo politiką kapitalo reikalavimų pažeidimams¹⁹¹. Politikoje numatyta, kad nustačius kapitalo reikalavimų neatitikimą DNB gali skirti privalomą nurodymą su periodine bauda, nustatydamą

¹⁸⁶European Banking Authority (2025-12-05). *Follow-up Peer Review Report on Authorisations under PSD2*, EBA/REP/2025/39, p. 5–7.

¹⁸⁷ACPR sankcijų komisijos sprendimai [interaktyvus]. <https://acpr.banque-france.fr/fr/reglementation/recueil-des-sanctions>. Pvz., Décision no. 2022-07 dėl Treezor (EPI, AML/CTF, 1 mln. EUR bauda); Décision no. 2021-01 dėl W-HA (EPI, AML/CTF, 700 000 EUR bauda); Décision no. 2022-05 dėl Société financière du portemonnaie électronique interbancaire (EPI, AML/CTF).

¹⁸⁸DNB ir AFM (2020). *Handhavingsbeleid van de AFM en DNB*, 3.

¹⁸⁹DNB ir AFM (2020). *Handhavingsbeleid van de AFM en DNB*, 4.

¹⁹⁰DNB ir AFM (2020). *Handhavingsbeleid van de AFM en DNB*, 2.

¹⁹¹DNB (2026). *Handhaving bij tekortkomingen in het eigen vermogen van betaalinstellingen of elektronischgeldinstellingen* [interaktyvus]. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2026-8652.pdf>. Dokumento pavadinimas anglų kalba: *Enforcement in the Event of Capital Shortages for Payment Institutions or Electronic Money Institutions*. Šaltinis olandų kalba; vertimui naudotasi DeepL vertimo įrankiu.

terminą trūkumui pašalinti; jei per nustatytą terminą neatitikimas ne(pa)šalinamas, periodinės baudos kaupiasi automatiškai¹⁹². Jei EPI arba MI per 25 mėnesių laikotarpį du kartus neatitinka kapitalo reikalavimų, DNB gali skirti administracinę baudą, kurios bazinė suma gali būti padidinta arba sumažinta iki 50 proc. atsižvelgiant į pažeidimo sunkumą, trukmę ir kaltės laipsnį, dvigubinama pakartotinio pažeidimo per 5 metus atveju, o finansinio nepajėgumo atveju gali būti sumažinta iki 100 proc.¹⁹³. Galiausiai, jei EPI arba MI pakartotinai arba struktūriškai neatitinka kapitalo reikalavimų, DNB pasilieka teisę taikyti papildomas arba alternatyvias priemones, įskaitant licencijos panaikinimą¹⁹⁴.

Svarbu pažymėti, kad ši politika apima tik vieną sritį – kapitalo reikalavimus. Analogiško viešai paskelbto dokumento, kuriame būtų nustatyta panaši priemonių griežtinimo seka nustačius AML/CTF, klientų lėšų apsaugos ar valdysenos pažeidimus, šio darbo rengimo metu identifikuoti nepavyko. Vadovaujantis šia prielaida, galima teigti, kad ir Nyderlanduose didžioji dalis sprendimų dėl EPI taikomų poveikio priemonių išlieka priklausoma nuo institucijos diskrecijos konkrečiu atveju.

Taigi, darytina išvada, kad abi – ir Nyderlandų, ir Lietuvos – jurisdikcijos šioje srityje turi trūkumų, tačiau jie nėra vienodi. Nyderlanduose yra paskelbti bendri principai, į kuriuos atsižvelgiama taikant poveikio priemonę, o kapitalo reikalavimų srityje matoma ir aiški priemonių taikymo seka, apimanti nurodymą su periodine bauda, administracinę baudą ir tik paskutiniame etape licencijos panaikinimą. Lietuvos modelyje tokio iš anksto struktūruoto ir rinkos dalyviams viešai prieinamo aiškių kriterijų rinkinio nėra. Lietuvos banko praktikos stiprioji pusė yra aktyvus sprendimų viešinimas ir siekis atskleisti individualių bylų faktinį bei teisinį kontekstą. Tačiau dėl to Lietuvos banko praktika kiekvienu atveju išlieka itin individualizuota, o jos logika daugiausia paaiškėja jau iš priimtų individualių sprendimų, o ne iš bendrų ir iš anksto nustatytų kriterijų. Tai reiškia, kad Lietuvoje veikiančios EPI gali analizuoti, kokios priemonės buvo taikytos ankstesnėse bylose, tačiau negali pakankamai tiksliai numatyti, pagal kokius kriterijus jų atveju būtų pereinama nuo korekcinės priemonės prie licencijos panaikinimo.

Siekiant pateikti konkretesnę iliustraciją, galima palyginti, kaip kapitalo reikalavimų pažeidimai vertinami abiejose jurisdikcijose. Lietuvos banko praktikoje Galperin UAB (2019 m.) ir TRUSTCOM FINANCIAL UAB (2022 m.) atvejai rodo, kad kapitalo reikalavimų

¹⁹²*Ibidem.*

¹⁹³*Ibidem.*

¹⁹⁴*Ibidem.*

nevykdymas gali būti vienas iš licencijos panaikinimo pagrindų. Vis dėlto eskalacijos mechanizmas, kuris leistų rinkos dalyviui pakankamai tiksliai numatyti, kada pažeidimo sistemiškumas ar struktūriškumas yra laikomas kritiniu, nėra formaliai įtvirtintas. Tuo tarpu Nyderlandų modelyje rinkos dalyvis, gavęs nurodymą dėl kapitalo trūkumo, žino, kad licencijos panaikinimas galimas tik tuo atveju, jei pažeidimo dažnumas arba jo struktūrinis pobūdis pasiekia tam tikrą nustatytą laipsnį. Šis skirtumas iliustruoja platesnę šiame darbe identifikuotą problemą – Lietuvoje priemonių eskalacijos tendencijas galima įžvelgti praktikoje, tačiau jos kriterijai nėra iš anksto žinomi rinkos dalyviui.

2.3.2. Prancūzijos EPI sankcionavimo praktika AML/CTF srityje

Kaip minėta skyriaus įžangoje, Prancūzijos ACPR sankcijų registre viešai prieinami keli sprendimai, susiję būtent su EPI AML/CTF pažeidimais. Tai sudaro pagrindą ribotam, tačiau reikšmingam palyginimui, kurio tikslas nėra nustatyti, kuri jurisdikcija veikia griežčiau. Jo paskirtis siauresnė, kadangi siekiama įvertinti, ar kitoje ES valstybėje narėje, taikančioje tą patį PSD2 teisinį pagrindą, už AML/CTF pažeidimus EPI sektoriuje parenkamos panašios ar iš esmės kitokios poveikio priemonės nei Lietuvoje¹⁹⁵. Toliau aptariami du ACPR sprendimai, kurių motyvuojamosios dalys viešai prieinamos pilna apimtimi (Treezor ir W-HA), bei trumpai įvertinami kiti ACPR sankcijų registre identifikuoti atvejai.

Treezor (ACPR sprendimas Nr. 2022-07, 2024 m. balandžio 9 d.)¹⁹⁶. Treezor yra EPI, licencijuota 2016 m., viena pirmaujančių Prancūzijoje veikiančių „bankininkystės kaip paslaugos“ (angl. *Banking-as-a-Service*) teikėjų, nuo 2019 m. priklausanti Société Générale grupei. ACPR Sankcijų komisija konstatavo, kad Treezor AML/CTF sistema turėjo „labai rimtų trūkumų“, kurie „sunkiai pažeidė kelis esminius“ šios sistemos elementus¹⁹⁷. Klientų rizikos vertinimo metodologija buvo netinkamai taikoma ir nepakankamai diferencijuota, dėl ko 99 proc. klientų buvo priskirti žemos rizikos kategorijai. Sandorių stebėsenos apimtys buvo per mažos ir neapėmė visų operacijų rūšių. Dėl šių trūkumų kelios operacijos, kurios turėjo būti deklaruotos kaip įtartinos, nebuvo praneštos finansinės žvalgybos padaliniui (pranc. *Tracfin*)¹⁹⁸.

¹⁹⁵PSD2 13 str. 1 d. c) p.; LBI 43³ str. 3 d.

¹⁹⁶ACPR, *Décision de la Commission des sanctions n° 2022-07 à l'égard de la société Treezor*, 2024-04-09 [interaktyvus]. <https://acpr.banque-france.fr/fr/publications-et-statistiques/publications/decision-de-la-commission-des-sanctions-ndeg-2022-07-legard-de-la-societe-treezor-etablissement-de>. Šaltinis prancūzų kalba; vertimui naudotasi DeepL vertimo įrankiu.

¹⁹⁷*Ibidem*.

¹⁹⁸*Ibidem*.

Nepaisant to, kad ACPR pati šiuos pažeidimus kvalifikavo kaip „labai rimtus“, pasirinkta priemonė buvo papeikimas ir 1 mln. EUR bauda. Licencija nebuvo panaikinta. ACPR Sankcijų komisija sprendime nurodė, kad skirdama sankciją atsižvelgė į proporcingumo principą, įvertindama Treezor atliktus pažeidimų šalinimo veiksmus ir jos finansinę padėtį¹⁹⁹.

W-HA / Orange Money France (ACPR sprendimas Nr. 2021-01, 2022 m. kovo 1 d.)²⁰⁰. W-HA yra EPI, priklausanti Orange grupei, veikusi kaip el. pinigų emitentė ir teikusi mobilius lėšų pervedimo paslaugas. ACPR Sankcijų komisija nustatė, kad W-HA nerinko pakankamos informacijos apie klientų pajamas ir profesiją, dėl to klientų rizikos profilis buvo neveiksmingai vertinamas²⁰¹. Be to, buvo konstatuoti tarptautinių lėšų pervedimų reglamento (ES) 2015/847 pažeidimai ir turto įšaldymo reikalavimų nesilaikymas. Kaip ir Treezor atveju, pasirinkta priemonė buvo papeikimas ir piniginė bauda (700 000 EUR), o licencija nebuvo panaikinta²⁰².

Abiem atvejais pastebimas bendras bruožas, kad ACPR pripažino pažeidimus rimtais, tačiau pasirinko korekcinę, o ne licencijos atėmimo priemonę. Be šių dviejų atvejų, ACPR sankcijų registre identifikuoti dar mažiausiai trys EPI poveikio priemonių taikymo atvejai AML/CTF srityje. Prancūzijos EPI SFPMEI buvo skirtas papeikimas ir 100 000 EUR bauda už AML/CTF ir klientų lėšų apsaugos pažeidimus, pačiai įstaigai paprašius panaikinti licenciją²⁰³. Dar dvi bylos (Nr. 2019-06 ir Nr. 2018-08) yra nuasmenintos, tačiau registre nurodyta, kad abiem atvejais EPI buvo sankcionuotos už AML/CTF pažeidimus²⁰⁴. Nė vienu iš visų penkių identifikuotų atvejų ACPR sankcijų registre nenurodoma, kad dėl AML/CTF pažeidimų būtų buvusi panaikinta EPI licencija²⁰⁵. Šie sprendimai apima 2019–2024 m. laikotarpį. Tuo pačiu laikotarpiu Lietuvos bankas panaikino kelių EPI licencijas būtent dėl AML/CTF pažeidimų (Transactive Systems, PAYRNET, vėliau ir Foxpay bei Paytend).

¹⁹⁹*Ibidem*.

²⁰⁰ACPR, Décision de la Commission des sanctions no. 2021-01 à l'égard de la société W-HA, 2022-03-01 [interaktyvus]. <https://acpr.banque-france.fr/fr/publications-et-statistiques/publications/decision-de-la-commission-des-sanctions-ndeg-2021-01-du-1er-mars-2022-legard-de-la-societe-w-ha>.

²⁰¹*Ibidem*.

²⁰²*Ibidem*.

²⁰³ACPR, Décision de la Commission des sanctions no. 2022-05 à l'égard de la SFPMEI, 2023-12-12. EPI, AML/CTF ir klientų apsaugos pažeidimai. Sankcija: papeikimas ir 100 000 EUR bauda.

²⁰⁴ACPR sankcijų registras [interaktyvus]. <https://acpr.banque-france.fr/fr/reglementation/recueil-des-sanctions> Registre fiksuojamos dar dvi nuasmenintos EPI bylos: Nr. 2019-06 („établissement A“, EPI, AML/CTF, sprendimas 2020-12-22) ir Nr. 2018-08 („société A“, EPI, AML/CTF, sprendimas 2019-09-24).

²⁰⁵Pažymėtina, kad ACPR sankcijų registras apima tik Sankcijų komisijos (pranc. *Commission des sanctions*) priimtus sprendimus drausminėse procedūrose. Licencijos panaikinimas Prancūzijoje gali būti atliekamas atskira Kolegijos (pranc. *Collège de supervision*) procedūra, kurios sprendimai šiame registre nėra fiksuojami.

Vertinant šį skirtumą, svarbu atsižvelgti į sektoriaus mastą, kadangi Lietuvoje veikiančių EPĮ ir MĮ skaičius (2024 m. – apie 116) yra didesnis nei Prancūzijoje, todėl tiesioginis atvejų skaičiaus palyginimas nebūtų tikslus. Vis dėlto bendra tendencija išlieka aiški – Prancūzijos priežiūros institucija, net ir konstatavusi reikšmingus AML/CTF pažeidimus, rinkosi korekcines priemones, o Lietuvos bankas panašiomis aplinkybėmis ne kartą taikė licencijos panaikinimą. Tai gali rodyti tiek skirtingą priežiūros praktiką, tiek ir skirtingą sektoriaus rizikos lygį.

Lyginant su Lietuvos praktika, šis kontrastas turi būti vertinamas atsargiai dėl keleto priežasčių. Kaip aptarta 2.2 poskyryje, Lietuvos banko sprendimuose dėl EPĮ licencijų panaikinimo AML/CTF pažeidimai dažniausiai buvo nustatyti kartu su kitomis aplinkybėmis, todėl licencijos panaikinimas galėjo būti grindžiamas faktų visuma, o ne vien AML/CTF pažeidimais²⁰⁶. Prancūzijos atveju SFPMEI byloje taip pat nustatyti ne tik AML/CTF, bet ir klientų lėšų apsaugos pažeidimai, tačiau ACPR vis tiek pasirinko korekcinę priemonę. Tai leidžia manyti, kad pati papildomų aplinkybių visuma ne visada lemia licencijos panaikinimą ir kad institucijų požiūris į tą pačią aplinkybių kombinaciją gali skirtis. Taip pat svarbus aspektas gali būti Treezor ir W-HA priklausymas stambioms grupėms (Société Générale ir BPCE), nes tai galėjo daryti įtaką ACPR vertinimui. Patronuojančios bendrovės finansiniai ir teisiniai resursai didina tikimybę, kad trūkumai bus realiai pašalinti, o pati patronuojanti bendrovė yra suinteresuota užtikrinti grupės įmonių atitiktį reikalavimams (nes reguliacinė rizika dukterinėje įmonėje gali kelti reputacinę ir priežiūros riziką visai grupei).

Trečia, Lietuvos EPĮ sektoriaus specifika, įskaitant tai, kad dalis įstaigų yra faktiškai valdomos iš užsienio²⁰⁷, gali objektyviai sąlygoti kitokį priežiūros kontekstą nei Prancūzijoje, kur aptartos EPĮ veikė vietinėje rinkoje. Autorės vertinimu, skirtingą požiūrį minėtų geografiniu aspektu gali lemti tai, jog priežiūros institucijos turi didesnes galimybes daryti poveikį įmonėms veikiančioms jų prižiūrimoje jurisdikcijoje.

Nepaisant šių išlygų, net ir tais EPĮ atvejais, kuriuose ACPR AML/CTF pažeidimus vertina kaip „labai rimtus“, visuose viešai prieinamuose sprendimuose pasirenkama korekcinė priemonė – papeikimas ir piniginė bauda, o ne licencijos panaikinimas. Tai rodo, kad vien AML/CTF pažeidimų kvalifikavimas kaip rimtų savaime nelemia griežčiausios priemonės

²⁰⁶Foxpay (2024 m.), PAYRNET (2023 m.), Transactive Systems (2023 m.), epayblock (2021 m.), Finolita Unio (2021 m.) ir Paytend Europe (2026 m.) atvejuose AML/CTF pažeidimai konstatuoti kartu su klientų lėšų apsaugos, valdysenos ir kitais pažeidimais.

²⁰⁷Lietuvos bankas (2025-11-27). *Prudencinės elektroninių pinigų ir mokėjimo įstaigų priežiūros aktualijos* [interaktyvus]. https://www.lb.lt/uploads/documents/files/Lietuvos_bankas_4_skaidre.

taikymo, todėl lemiamą reikšmę įgyja ne tik pažeidimo pobūdis, bet ir nacionalinės priežiūros institucijos požiūris į tai, kada korekcinė priemonė dar laikoma pakankama, o kada jau pasirenkamas subjekto pašalinimas iš reguliuojamos rinkos²⁰⁸.

Apibendrinant šiame skyriuje pateiktą lyginamąją analizę, galima padaryti tris pagrindines išvadas. Pirma, Lietuvos ir kitų jurisdikcijų praktikos palyginimas atskleidė ne griežtumo, o skaidrumo skirtumą. Visose trijose jurisdikcijose priežiūros institucijos turi reikšmingą vertinimo laisvę, tačiau Nyderlanduose ši laisvė iš dalies struktūruota viešai paskelbtais principais ir bent kapitalo srityje įtvirtinta priemonių griežtinimo seka, o Lietuvoje kriterijai atsiskleidžia tik iš jau priimtų sprendimų. Antra, Prancūzijos praktika rodo, kad net ir rimti AML/CTF pažeidimai nebūtinai lemia licencijos panaikinimą, tačiau šį skirtumą iš dalies paaiškina prižiūrimų subjektų specifika, todėl tiesiogiai perkelti šių rezultatų Lietuvos kontekstui nebūtinai būtų pagrįsta. Trečia, tai, kad priemonės parinkimo neapibrėžtumo problema pasireiškia visose tirtose jurisdikcijose, patvirtina, jog tai yra sisteminė PSD2 reguliavimo modelio ypatybė, o ne vienos valstybės narės praktikos trūkumas. Vis dėlto, kaip rodo Nyderlandų pavyzdys, šią problemą galima iš dalies išspręsti viešai nustatant priemonių parinkimo kriterijus. Kokias galimybes šiuo požiūriu atvers naujoji ES reguliavimo sistema, nagrinėjama kitame šio darbo skyriuje.

²⁰⁸DNB ir AFM (2020). *Handhavingsbeleid van de AFM en DNB*, 2.

3. ELEKTRONINIŲ PINIGŲ ĮSTAIGŲ LICENCIJŲ PANAIKINIMO INSTITUTO VERTINIMAS BESIKEIČIANČIO ES FINANSŲ REGULIAVIMO KONTEKSTE

Šio darbo antrajame skyriuje analizuota Lietuvos banko praktika parodė, kad viešai įtvirtintų kriterijų, leidžiančių iš anksto numatyti, kada bus pasirinkta griežčiausia priemonė, nėra, o lyginamoji analizė leido pastebėti, kad PSD2 paliekama priemonės parinkimo diskrecija skirtingose valstybėse narėse įgyvendinama nevienodai. Kartu 2.2.3 poskyryje aptarta teismų praktika rodo, kad sprendimų dėl licencijų panaikinimo pagrindumas jau tikrinamas teismine tvarka, o teismai formuoja diferencijuotą požiūrį į skirtingas poveikio priemonių rūšis. Šios išvados buvo daromos galiojančio teisinio reguliavimo kontekste. Tačiau teisinis režimas keičiasi, kadangi PSD2 ir EMD2 keičia naujas teisės aktų paketas, o AML/CTF priežiūra pirmą kartą ES istorijoje iš dalies centralizuojama. Šiame skyriuje analizuojama, ar šie pokyčiai sprendžia identifikuotas problemas, ir kokios perspektyvos atsiveria Lietuvos priežiūros praktikai.

3.1. PSD3, PSR ir AMLA: besikeičiantis priežiūros priemonių teisinis pagrindas

2023 m. birželio 28 d. Europos Komisija paskelbė du teisėkūros pasiūlymus, kuriais siekiama iš esmės pertvarkyti ES mokėjimų reguliavimo sistemą, t. y. PSD3 ir PSR²⁰⁹. 2025 m. lapkričio 27 d. Europos Parlamentas ir Taryba pasiekė preliminarų politinį susitarimą dėl abiejų aktų²¹⁰.

PSD3 panaikina ir pakeičia tiek PSD2, tiek EMD2, sujungdama MĮ ir EPĮ reguliavimą į vieną priežiūros sistemą²¹¹. Pagal PSD3, EPĮ tampa mokėjimo įstaigų subkategorija, o ne atskira reguliuojamų subjektų rūšis²¹². Tai reiškia, kad šiame darbe analizuotas teisinis pagrindas (PSD2 13 str. ir EMD2 3 str. nuostatos dėl licencijos panaikinimo) bus pakeistas nauju, vieningu teisiniu reguliavimu. Be to, PSD3 numato, kad visos pagal PSD2 ar EMD2 licencijuotos įstaigos turės pereiti pakartotinį licencijavimo procesą pagal naujuosius

²⁰⁹Europos Komisija (2023-06-28). Pasiūlymas dėl direktyvos dėl mokėjimo paslaugų ir elektroninių pinigų paslaugų vidaus rinkoje, COM(2023) 366 final; Pasiūlymas dėl reglamento dėl mokėjimo paslaugų vidaus rinkoje, COM(2023) 367 final. [interaktyvus]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52023PC0366>

²¹⁰European Parliament (2025-11-27). *Payment services deal: More protection from online fraud and hidden fees* [interaktyvus]. <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20251121IPR31540/>.

²¹¹COM(2023) 366 final, preambulė ir 1 str. [interaktyvus]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52023PC0366>

²¹²*Ibid.* Taip pat žr. EY Belgium. *PSD3 Impacts on Payment and Electronic Money Institutions: get ready!* [interaktyvus]. https://www.ey.com/en_be/technical/financial-services/financial-services-alerts/psd3-impacts-on-payment-and-electronic-money-institutions-get-ready.

reikalavimus²¹³. Palyginti su dabartine sistema, šie reikalavimai iš esmės griežtėja keliuose srityse, tiesiogiai susijusiose su šiame darbe analizuotomis problemomis. Sustiprinami valdysenos ir vidaus kontrolės reikalavimai, įskaitant detalesnius lūkesčius dėl rizikos valdymo struktūros, kurios trūkumas buvo konstatuotas Transactive Systems byloje. Sugriežtinami klientų lėšų apsaugos reikalavimai, kurie, kaip aptarta 2.2.2 poskyryje, buvo vienas dažniausių pažeidimų pagrindų Lietuvos praktikoje. Autorės vertinimu, pakartotinis licencijavimas yra reikšmingas ne tik kaip formalus reikalavimas, bet ir kaip galimybė priežiūros institucijoms iš naujo įvertinti esamų rinkos dalyvių atitiktį, ypač tų, kurie buvo licencijuoti ankstesniu laikotarpiu. Jei įstaiga neatitiks naujų reikalavimų iki pereinamojo laikotarpio pabaigos, jos licencijos galiojimas bus panaikintas²¹⁴. Reikšminga ir tai, kad licencijavimo etape turi būti pateiktas veiklos nutraukimo planas įstaigos nemokumo atveju (*angl. winding-up plan*), o tai rodo, jog ES teisėkūros subjektai pripažįsta, kad licencijos panaikinimas be struktūruoto veiklos nutraukimo proceso kelia sistemines rizikas.

PSR, skirtingai nei PSD2, yra tiesiogiai taikomas aktas, nereikalaujantis nacionalinio perkėlimo²¹⁵. Vienas pagrindinių PSR tikslų yra panaikinti *forum shopping* galimybę²¹⁶. Tai tiesiogiai susiję su šio darbo 2.3 poskyryje nustatytu reiškiniu, kad skirtingose valstybėse narėse už panašaus pobūdžio pažeidimus parenkamos iš esmės skirtingos poveikio priemonės. PSR taip pat numato platesnį priežiūros institucijų priemonių rinkinį. Tarybos pozicijoje siūloma suteikti kompetentingoms institucijoms galimybę reikalauti papildomų nuosavų lėšų, nurodyti keisti verslo strategijas, procesus ir mechanizmus, apriboti veiklą, reikalauti pašalinti vadovus, taip pat sustiprinamos tyrimų ir poveikio priemonių taikymo galios²¹⁷. Šis platesnių priemonių spektras gali sumažinti situacijas, kai priežiūros institucija turi rinktis tik tarp dviejų priemonių (baudos arba licencijos panaikinimo).

²¹³COM(2023) 366 final, pereinamosios nuostatos [interaktyvus]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52023PC0366>. Taip pat žr. DLK Legal. *Draft PSD3 Directive (2023–2026)* [interaktyvus]. <https://www.dlklegal.com/en/procesy/new-laws-and-legislation/draft-psd3-directive-2023-2026/>.

²¹⁴COM(2023) 366 final, pereinamosios nuostatos [interaktyvus]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52023PC0366>

²¹⁵COM(2023) 367 final [interaktyvus]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52023PC0367>.

²¹⁶*Ibid.*

²¹⁷Freshfields Bruckhaus Deringer (2025-06). *Council adopts position on PSD3 and PSR – key take-aways* [interaktyvus]. <https://technologyquotient.freshfields.com/post/102kqvm/council-adopts-position-on-psd3-and-psr-key-take-aways>.

Lygiagrečiai su PSD3/PSR vyksta AML/CTF priežiūros centralizavimas. 2024 m. gegužės 31 d. Europos Parlamentas ir Taryba priėmė AMLA steigimo reglamentą²¹⁸. AMLA pradėjo veiklą 2025 m. liepos 1 d. Frankfurte prie Maino²¹⁹. Nuo 2028 m. sausio 1 d. AMLA tiesiogiai prižiūrės 40 didžiausios rizikos finansų sektoriaus subjektų ar grupių, veikiančių tarpvalstybiniu pagrindu bent šešiose valstybėse narėse²²⁰. Pirmą kartą ES priežiūros institucijos naudos bendrą metodologiją pinigų plovimo ir terorizmo finansavimo rizikai vertinti²²¹. AMLA tiesiogiai prižiūrės tik 40 subjektų, todėl absoliuti dauguma EPI, įskaitant Lietuvoje licencijuotas, ir toliau bus prižiūrimos nacionalinių institucijų. Tačiau AMLA vykdys ir netiesioginę priežiūrą, nustatydama harmonizuotus standartus ir stebėdama, ar nacionalinės institucijos jų laikosi²²². AMLA taip pat atliks periodines priežiūros praktikų peržiūras, kuriomis siekiama identifikuoti nacionalinių institucijų veiklos trūkumus²²³. Tai reiškia, kad nacionalinės priežiūros institucijos, įskaitant Lietuvos banką, bus vertinamos pagal bendrus ES masto kriterijus, o skirtumai tarp jurisdikcijų, nustatyti šio darbo 2.3 poskyryje, taps labiau matomi ES lygmeniu. Galima daryti prielaidą, kad tai yra teigiama kryptis, nes šiuo metu jurisdikcijų priežiūros praktikos skirtumai egzistuoja be sistemingo išorinio vertinimo. Periodinis AMLA peržiūrų mechanizmas galėtų paskatinti nacionalines institucijas ne tik formaliai laikytis bendrų standartų, bet ir aiškiau pagrįsti savo pasirinkimus dėl poveikio priemonių.

Tačiau, remiantis komisijos pateiktais teisės aktų projektais, nei vienas iš šių trijų pakeitimų savaime nespėdžia pagrindinės šiame darbe identifikuotos problemos, t. y. nenustato konkrečios proporcingumo vertinimo metodikos (kuria remiantis priežiūros institucija turėtų spręsti, ar konkrečiu atveju taikyti licencijos panaikinimą, ar pakanka švelnesnės priemonės). Harmonizuoti ES standartai sumažina *forum shopping* galimybes,

²¹⁸Europos Parlamento ir Tarybos 2024 m. gegužės 31 d. reglamentas (ES) 2024/1620, kuriuo įsteigiama Europos kovos su pinigų plovimu ir terorizmo finansavimu institucija (AMLA). *OL L*, 2024/1620, 2024-06-19.

²¹⁹AMLA (n.d.). *About AMLA* [interaktyvus]. https://www.amla.europa.eu/about-amla_en. Taip pat žr. Freshfields Bruckhaus Deringer (2026-02). *Unveiling AMLA's Blueprint: A Snapshot of the 2026–2028 Work Programme* [interaktyvus]. <https://riskandcompliance.freshfields.com/post/102mm45/>.

²²⁰ Atranka bus grindžiama AMLA parengta rizikos vertinimo metodologija, kurioje bus vertinamas tarpvalstybinės veiklos mastas, klientų bazės rizikos profilis ir ankstesnės priežiūros problemos, Reglamentas (ES) 2024/1620, 12–13 str. Taip pat žr. Jones Day (2025-07). *Direct Supervisory Powers of the New European Anti-Money Laundering Authority* [interaktyvus]. <https://www.jonesday.com/en/insights/2025/07/direct-supervisory-powers-of-the-new-european-antimoney-laundering-authority>.

²²¹AMLA (n.d.). *AMLA Takes Major Step in Preparing for Direct Supervision* [interaktyvus]. https://www.amla.europa.eu/amla-takes-major-step-toward-harmonised-eu-supervision_en.

²²²Reglamentas (ES) 2024/1620, 31–35 str.

²²³Reglamentas (ES) 2024/1620, 35 str.

tačiau galutinis sprendimas ir toliau priklausys nuo nacionalinės priežiūros institucijos vertinimo kiekvienu konkrečiu atveju.

Taigi, net ir įsigaliojus naujam reguliavimui, išlieka keli esminiai neapibrėžtumo klausimai. Pirma, kokio masto ir trukmės pažeidimai laikytini pakankamais licencijos panaikinimui; antra, ar priežiūros institucija prieš taikydama šią priemonę turi būti išnaudojusi tarpines poveikio priemones; trečia, kokią reikšmę galutiniam vertinime turi skirtingų pažeidimų kumuliacija, ypač klientų lėšų apsaugos, valdysenos ir AML/CTF srityse. Būtent šių kriterijų stoka lemia, kad teisinis tikrumas iš esmės lieka priklausomas nuo priežiūros ir teismų formuojamos praktikos.

3.2. Lietuvos priežiūros praktikos perspektyvos

Šio darbo rašymo metu Lietuvos priežiūros praktikoje pastebima reikšminga dinamika. 2026 m. kovo mėnesį Lietuvos bankas panaikino UAB „Paytend Europe“ EPĮ licenciją²²⁴. Tačiau beveik tuo pačiu metu Regionų administracinis teismas kitoje byloje įpareigojo Lietuvos banką iš naujo spręsti dėl poveikio priemonės EPĮ, kuriai licencija buvo panaikinta 2024 m.²²⁵. Šie du skirtingų institucijų sprendimai, pasirodę beveik vienu metu, atspindi platesnę tendenciją, kad priežiūros institucija išlieka pasirengusi taikyti griežčiausią priemonę, tačiau teismų praktikoje kyla klausimų, ar licencijos panaikinimas kiekvienu konkrečiu atveju buvo proporcinga reakcija.

Ar ši dinamika ilgainiui suformuos aiškesnę ribą tarp griežtos ir formalios priežiūros ir proporcingų poveikio priemonių, šiuo metu nustatyti sudėtinga. PSD3 numatomas EPĮ perlicencijavimo pereinamasis laikotarpis suteiks Lietuvos bankui galimybę ne tik iš naujo įvertinti rinkos dalyvius, bet ir peržiūrėti pačią priežiūros priemonių parinkimo logiką (nors tai, ar institucija šia galimybe pasinaudos, priklausys nuo jos pačios strateginio pasirinkimo). AMLA priskiriama periodinė nacionalinių priežiūros institucijų veiklos stebėseną gali potencialiai prisidėti prie bendro standarto ES lygmeniu įtvirtinimo, kadangi institucijos bus vertinamos pagal visoms taikomus bendrus kriterijus²²⁶. EBA 2025 m. tarpusavio vertinimo ataskaitoje jau konstatuota, kad valstybių narių priežiūros praktikų skirtumai kuria *forum shopping* riziką ir nevienodas sąlygas vidaus rinkoje²²⁷. Tačiau kaip konkrečiai šie pokyčiai

²²⁴Lietuvos bankas (2026-03-06). *PAYTEND EUROPE, UAB Has Lost Its Licence* [interaktyvus]. <https://www.lb.lt/en/news/paytend-europe-uab-has-lost-its-licence>.

²²⁵Regionų administracinis teismas, 2026 m. vasario 27 d. sprendimas dėl UAB „Majestic Financial“.

²²⁶Reglamentas (ES) 2024/1620, 35 str.

²²⁷European Banking Authority (2025-12-05). *Follow-up Peer Review Report on Authorisations under PSD2*, EBA/REP/2025/39, p. 3–7.

atsispindės Lietuvos praktikoje, priklausys nuo daugelio veiksnių, tačiau dalį jų galima prognozuoti. Jei vienas iš naujojo ES reguliavimo tikslų yra per nacionalinių priežiūros institucijų praktikos suderinimą sumažinti palankesnės jurisdikcijos pasirinkimo riziką, tai kitų valstybių narių priežiūros institucijų praktika turės įtakos ir Lietuvos banko veiksmams. Darbe analizuoti Nyderlandų ir Prancūzijos pavyzdžiai rodo, kad šiose jurisdikcijose net ir konstatavus šiurkščius AML/CTF pažeidimus buvo pasirenkamos švelnesnės poveikio priemonės. Nors dviejų valstybių narių praktika neleidžia daryti apibendrinančių išvadų apie visą ES, ji dera su PSD3 ir AMLA įtvirtinama logika, pagal kurią priežiūros institucijų priemonių spektras plečiamas būtent tam, kad licencijos panaikinimas netaptų vienintele realia alternatyva baudai. Jei AMLA periodinės peržiūros ir PSD3 harmonizuoti standartai šį požiūrį įtvirtins kaip bendrą ES lūkestį, Lietuvos bankui gali tekti labiau struktūruoti tarpinių priemonių taikymo seką prieš pereinant prie licencijos panaikinimo.

PSD3 sujungia EPĮ ir MĮ reguliavimą, PSR sumažina palankesnės jurisdikcijos pasirinkimo erdvę ir išplečia priemonių spektrą, o AMLA centralizuoja AML/CTF priežiūrą ir padidina nacionalinių praktikų matomumą. Šie pokyčiai sprendžia dalį šiame darbe įvardintų problemų, tačiau nė vienas iš naujųjų teisės aktų projektų nenustato kriterijų, kuriais priežiūros institucija turėtų vadovautis pasirinkdama tarp korekcinės priemonės ir licencijos panaikinimo. Tai reiškia, kad net ir įsigaliojus naujai reguliavimo sistemai, finansų rinkos dalyvių teisinis tikrumas dėl licencijos panaikinimo taikymo priklausys beveik išimtinai nuo Lietuvos banko sprendimų ir atitinkamų teismų praktikos. Autorės vertinimu, 2026 m. pradžioje priimti Regionų administracinio teismo sprendimai, kuriuose pirmą kartą tiesiogiai vertintas EPĮ licencijos panaikinimo proporcingumas, kartu su PSD3 perlicencijavimo pereinamuoju laikotarpiu sudaro prielaidas Lietuvos bankui peržiūrėti priemonės parinkimo logiką. Tačiau ar ir kokia apimtimi tai bus realizuota, priklausys tiek nuo tolesnės šių bylų eigos, tiek nuo pačios institucijos strateginio pasirinkimo.

IŠVADOS IR PASIŪLYMAI

1. EPI licencijos panaikinimas ES ir nacionalinėje teisėje užima išskirtinę vietą priežiūros priemonių sistemoje kaip *ultima ratio* priemonė. Autorės nuomone, licencijos panaikinimo pagrindus galima skirstyti pagal jų apibrėžtumo lygmenį t. y. į aiškiai apibrėžtus (klaidingos informacijos pateikimas priežiūros institucijai, veiklos nevykdymas ilgiau nei 12 mėnesių) ir vertinamuosius (veiklos vykdymo sąlygų nebeatitikimas ir grėsmė mokėjimo sistemos stabilumui). Vertinamojo pobūdžio panaikinimo pagrindų formuluotės suteikia priežiūros institucijai reikšmingą vertinimo laisvę.
2. Priežiūros institucijos diskrecija taikant licencijos panaikinimą nėra absoliuti, nes ją riboja tiek materialūs, tiek procesiniai reikalavimai. Proporcingumo principas (materialus aspektas) reikalauja, kad priežiūros institucija pagrįstų, jog konkrečiu atveju švelnesnė priemonė nebūtų pakankama siekiamam tikslui pasiekti. Tuo tarpu procesinės garantijos įpareigoja priežiūros instituciją kiekvienu atveju atskleisti, kokiais konkrečiais motyvais grindžiamas priemonės pasirinkimas, ir suteikti subjektui galimybę pateikti savo argumentus prieš priimant sprendimą.
3. Lietuvos banko praktikoje EPI licencijos panaikinimą paprastai lemia ne pavienis pažeidimas, o pažeidimų visuma, dažniausiai siejama su sistemiškais AML/CTF trūkumais ir papildomomis aplinkybėmis, tokiomis kaip akcininkų ar valdysenos netinkamumas, finansinis nepajėgumas, klientų lėšų apsaugos pažeidimai ar neteisingos informacijos teikimas priežiūros institucijai. Nors ši praktika atskleidžia tam tikrą vidinę sprendimų logiką, ji nėra viešai įtvirtinta nei teisės aktuose, nei priežiūros politikoje ir identifikuotina tik retrospektyviai – iš jau priimtų individualių sprendimų palyginimo.
4. Lyginamoji analizė parodė, kad poveikio priemonės pagrindų taikymo neapibrėžtumas nėra vien Lietuvos specifika, bet sisteminė PSD2 reguliavimo modelio ypatybė. Naujasis ES reguliavimo paketas šią problemą sprendžia tik iš dalies, todėl Lietuvoje taikomi EPI licencijos panaikinimo kriterijai ir jų taikymo praktika kol kas neužtikrina pakankamo teisinio tikrumo ir sprendimų nuspėjamumo. Problema kyla ne dėl paties teisinio pagrindo nebuvimo, o dėl nepakankamo kriterijų konkretumo.
5. Siekiant sustiprinti teisinį tikrumą dėl licencijų panaikinimo instituto taikymo ir sprendimų motyvavimo kokybę, autorė siūlo Lietuvos bankui priimti EPI ir MĮ sektoriui

skirtą poveikio priemonių taikymo tvarkos aprašą arba kitus poįstatyminius teisės aktus, kuriais būtų įtvirtintas poveikio priemonių taikymo eskalacijos mechanizmas. Licencijos panaikinimo taikymo kontekste didesnę teisinę tikrumą užtikrintų toks reguliavimas, kuriame būtų aiškiai nustatytas atskaitos taškas, nuo kurio ši darbe analizuojama poveikio priemonė galėtų būti taikoma, jį siejant, pavyzdžiui, su pažeidimų dažnumu ar jų struktūriniu pobūdžiu. Tokiame dokumente taip pat galėtų būti įtvirtintos konkrečios išimtys ir (ar) pateikti pavyzdžiai, kada nuo šio atskaitos taško būtų galima nukrypti, ypač tais atvejais, kai kyla tiesioginė grėsmė klientų interesams ar finansų rinkos veikimui, pavyzdžiui, kai EPI užima dominuojančią, faktiškai monopolinę padėtį rinkoje. Toks modelis ne tik leistų aiškiau apibrėžti tokių pagrindų, kaip grėsmė finansų rinkos stabilumui, turinį, bet ir neproporcingai nesuvaržytų priežiūros institucijos vertinimo laisvės konkrečiu atveju. Priešingai, jis padidintų rinkos dalyvių galimybes iš anksto numatyti galimas teises pasekmes.

ŠALTINIŲ SĄRAŠAS

TEISĖS NORMINIAI AKTAI

Europos Sąjungos teisės aktai

1. Europos Sąjungos sutarties ir Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinės redakcijos. OL 2008 C 115, p. 1.
2. Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija. OL C 326, 2012, p. 391–407.
3. Europos Parlamento ir Tarybos 2013 m. birželio 26 d. reglamentas (ES) Nr. 575/2013 dėl prudencinių reikalavimų kredito įstaigoms ir investicinėms įmonėms. OL L 176, 2013.
4. Europos Parlamento ir Tarybos 2024 m. gegužės 31 d. reglamentas (ES) 2024/1620, kuriuo įsteigiama Europos kovos su pinigų plovimu ir terorizmo finansavimu institucija (AMLA). OL L, 2024/1620, 2024-06-19.
5. Europos Parlamento ir Tarybos 2000 m. kovo 20 d. direktyva 2000/12/EB dėl kredito įstaigų veiklos pradėjimo ir vykdymo. OL L 126, 2000, p. 1–59.
6. Europos Parlamento ir Tarybos 2000 m. rugsėjo 18 d. direktyva 2000/46/EB dėl elektroninių pinigų įstaigų steigimosi, veiklos ir riziką ribojančios priežiūros. OL L 275, 2000, p. 39–43.
7. Europos Parlamento ir Tarybos 2007 m. lapkričio 13 d. direktyva 2007/64/EB dėl mokėjimo paslaugų vidaus rinkoje. OL L 319, 2007, p. 1–36.
8. Europos Parlamento ir Tarybos 2009 m. rugsėjo 16 d. direktyva 2009/110/EB dėl elektroninių pinigų įstaigų steigimosi, veiklos ir riziką ribojančios priežiūros. OL L 267, 2009, p. 7–17.
9. Europos Parlamento ir Tarybos 2015 m. gegužės 20 d. direktyva (ES) 2015/849 dėl finansų sistemos naudojimo pinigų plovimui ar teroristų finansavimui prevencijos. OL L 141, 2015, p. 73–117.
10. Europos Parlamento ir Tarybos 2015 m. lapkričio 25 d. direktyva (ES) 2015/2366 dėl mokėjimo paslaugų vidaus rinkoje. OL L 337, 2015, p. 35–127.

Lietuvos teisės aktai

11. Lietuvos Respublikos elektroninių pinigų ir elektroninių pinigų įstaigų įstatymas. 2011 m. birželio 21 d. Nr. XI-1868. *Valstybės žinios*, 2011, 86-4142.
12. Lietuvos Respublikos finansų įstaigų įstatymas. 2002 m. rugsėjo 10 d. Nr. IX-1068. *Valstybės žinios*, 2002, 91-3891.
13. Lietuvos Respublikos Lietuvos banko įstatymas. 1994 m. gruodžio 1 d. Nr. I-678. *Valstybės žinios*, 1994, 99-1957.
14. Lietuvos Respublikos pinigų plovimo ir teroristų finansavimo prevencijos įstatymas. 1997 m. birželio 19 d. Nr. VIII-275. *Valstybės žinios*, 1997, 64-1502.
15. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. 1999 m. birželio 17 d. Nr. VIII-1234. *Valstybės žinios*, 1999, 60-1945.
16. Lietuvos banko valdybos 2017 m. vasario 14 d. nutarimas Nr. 03-27 „Dėl Lietuvos banko finansų rinkos priežiūros politikos patvirtinimo“ (Lietuvos banko valdybos 2024 m. lapkričio 21 d. nutarimo Nr. 03-142 redakcija). TAR, 2017, 2740.

Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo doktrina

17. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2017 m. gegužės 30 d. nutarimas Nr. KT6-N5/2017. TAR, 2017, 9890.
18. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2011 m. sausio 6 d. nutarimas, byla Nr. 09/2008.

SPECIALIOJI LITERATŪRA

19. ARNER, David W.; BARBERIS, Janos Nathan ir BUCKLEY, Ross P. (2015). The Evolution of FinTech: A New Post-Crisis Paradigm. *Georgetown Journal of International Law*, 47(4), 1271–1319.
20. ATHANASSIOU, Phoebus ir MAS-GUIX, Natalia (2008). Electronic Money Institutions – Current Trends, Regulatory Issues and Future Prospects. ECB Legal Working Paper Series, 7.
21. AVGOULEAS, Emilius (2012). Governance of Global Financial Markets: The Law, the Economics, the Politics. Cambridge: Cambridge University Press.

22. BAKAVECKAS, Arūnas (2012). Administracinė teisė: teorija ir praktika. I dalis. Vilnius: Leidykla MES.
23. DOBLER, Marc; GARRIDO, José; GROLLEMAN, Dirk Jan ir kt. (2021). E-Money: Prudential Supervision, Oversight, and User Protection [interaktyvus]. Washington, DC: International Monetary Fund, DP/2021/027: <https://www.imf.org/-/media/files/publications/dp/2021/english/empsoupea.pdf>.
24. LASTRA, Rosa María (2015). International Financial and Monetary Law. Antras leidimas. Oxford: Oxford University Press.
25. LAURINAITIS, Marius (2015). Elektroninių pinigų teisinis reguliavimas. Daktaro disertacija, socialiniai mokslai, teisė (01 S), Mykolo Romerio universitetas. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.
26. MOLONEY, Niamh (2014). EU Securities and Financial Markets Regulation. Trečias leidimas. Oxford: Oxford University Press.
27. TARAZI, Michael ir BRELOFF, Paul (2010). Nonbank E-Money Issuers: Regulatory Approaches to Protecting Customer Funds. CGAP Focus Note, 63.
28. USHER, John A. (2001). Bendrieji Europos Bendrijos teisės principai. Vilnius: Naujoji Rosma.
29. WADE, William ir FORSYTH, Christopher (2014). Administrative Law. Vienuoliktas leidimas. Oxford: Oxford University Press.
30. WYMEERSCH, Eddy (2007). The Structure of Financial Supervision in Europe. European Business Organization Law Review, 8, 237–306.

TEISMŲ PRAKTIKA

Europos Sąjungos Teisingumo Teismo praktika

31. *The Queen v Minister of Agriculture, Fisheries and Food and Secretary of State for Health, ex parte: Fedesa and Others* [ESTT], Nr. C-331/88, [1990-11-13]. ECLI:EU:C:1990:391.
32. *Kingdom of Belgium v Commission of the European Communities* [ESTT], Nr. C-110/03, [2004-06-22]. ECLI:EU:C:2004:399.

33. *Unibet (London) Ltd and Unibet (International) Ltd v Justitiekanslern* [ESTT], Nr. C-432/05, [2007-03-13]. ECLI:EU:C:2007:163.
34. *Sopropé – Organizações de Calçado Lda v Fazenda Pública* [ESTT], Nr. C-349/07, [2008-12-18]. ECLI:EU:C:2008:746.
35. *M. M. v Minister for Justice, Equality and Law Reform and Others* [ESTT], Nr. C-277/11, [2012-11-22]. ECLI:EU:C:2012:744.
36. *Thomas Pringle v Government of Ireland and Others* [ESTT], Nr. C-370/12, [2012-11-27]. ECLI:EU:C:2012:756.
37. *Versobank AS v European Central Bank* [ESTT], Nr. C-803/21 P, [2023-09-07]. ECLI:EU:C:2023:630.
38. „*ABC Projektai*“ UAB, (iki tol buvusi „Bruc Bond“ UAB), v *Lietuvos bankas* [ESTT], Nr. C-661/22, [2024-02-22]. ECLI:EU:C:2024:148.

Europos Sąjungos Bendrojo Teismo praktika

39. *Ukrzelhosprom PCF LLC and Versobank AS v European Central Bank* [Bendrasis Teismas], Nr. T-351/18 ir T-584/18, [2021-09-22]. ECLI:EU:T:2021:669.

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika

40. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2024 m. lapkričio 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-9-822/2024.
41. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2025 m. gruodžio 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-854-552/2025.
42. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo išplėstinės teisėjų kolegijos 2026 m. kovo 10 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eA-1-822/2026.
43. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo išplėstinės teisėjų kolegijos 2025 m. rugsėjo 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-111-520/2025.

Regionų administracinio teismo praktika

44. Regionų administracinio teismo 2026 m. vasario 27 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eI4-358-931/2026.

45. Regionų administracinio teismo 2026 m. kovo 16 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eI4-1012-535/2026.

Travaux préparatoires

46. Europos Komisija (2008). Application of Directive 2000/46/EC on the taking up, pursuit of and prudential supervision of the business of electronic money institutions. SEC(2008) 2573.
47. Europos Komisija (2008-10-09). Pasiūlymas dėl direktyvos dėl elektroninių pinigų įstaigų steigimosi, veiklos ir riziką ribojančios priežiūros. COM(2008) 627 final.
48. Europos Komisija (2023-06-28). Pasiūlymas dėl direktyvos dėl mokėjimo paslaugų ir elektroninių pinigų paslaugų vidaus rinkoje. COM(2023) 366 final.
49. Europos Komisija (2023-06-28). Pasiūlymas dėl reglamento dėl mokėjimo paslaugų vidaus rinkoje. COM(2023) 367 final.

KITI ŠALTINIAI

Europos Sąjungos institucijų dokumentai

50. AMLA (n.d.). About AMLA [interaktyvus]. https://www.amla.europa.eu/about-amla_en.
51. AMLA (n.d.). AMLA Takes Major Step in Preparing for Direct Supervision [interaktyvus]. https://www.amla.europa.eu/amla-takes-major-step-toward-harmonised-eu-supervision_en.
52. European Banking Authority (2017-11-11). Guidelines on the Information to be Provided for the Authorisation of Payment Institutions and Electronic Money Institutions, EBA/GL/2017/09 [interaktyvus]. <https://www.eba.europa.eu/guidelines-authorisation-and-registration-under-psd2>.
53. European Banking Authority ir ESMA (2021). Guidelines on the Assessment of the Suitability of Members of the Management Body and Key Function Holders, EBA/GL/2021/06 [interaktyvus]. https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Guidelines/2021/EBA-GL-2021-06%20Joint%20GLs%20on%20the%20assessment%20of%20suitability%20%28fit%20

[6propoeer%29/1022127/Final%20report%20on%20joint%20EBA%20and%20ESMA%20GL%20on%20the%20assessment%20of%20suitability.pdf](https://www.eba.europa.eu/publications-and-media/press-releases/eba-publishes-follow-peer-review-authorisation-payment-institutions-and-electronic-money)

54. European Banking Authority (2025-12-05). Follow-up Report on the Peer Review on Authorisation under PSD2, EBA/REP/2025/39 [interaktyvus]. <https://www.eba.europa.eu/publications-and-media/press-releases/eba-publishes-follow-peer-review-authorisation-payment-institutions-and-electronic-money>.
55. European Central Bank (1998-08). Report on Electronic Money [interaktyvus]. <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/emoneyen.pdf>.
56. European Parliament (2025-11-27). Payment services deal: More protection from online fraud and hidden fees [interaktyvus]. <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20251121IPR31540/>.
57. European Supervisory Authorities (2022). Joint Report on the Withdrawal of Authorisation for Serious Breaches of AML/CFT Rules, JC 2022 64.

Lietuvos banko dokumentai ir sprendimai

58. Lietuvos bankas (2017-06-30). Fintech Licensing Boom: Fintech Businesses Discover the World of Opportunities in Lithuania [interaktyvus]. <https://www.lb.lt/en/news/fintech-licensing-boom-fintech-businesses-discover-the-world-of-opportunities-in-lithuania>.
59. Lietuvos bankas (2019-06-10). V. Vasiliauskas: Lietuvos patirtis padeda formuoti gerąją pasaulinę FinTech praktiką [interaktyvus]. <https://www.lb.lt/lt/naujienos/v-vasiliauskas-lietuvos-patirtis-padede-formuoti-geraja-pasauline-fintech-praktika>.
60. Lietuvos bankas (2021-05-21). Lietuvos bankas FinTech įmonėms išdėstė savo lūkesčius [interaktyvus]. <https://www.lb.lt/lt/naujienos/lietuvos-bankas-fintech-imonems-isdeste-savo-lukescius>.
61. Lietuvos bankas (2021-06-08). Atšaukta „Finolita Unio“ veiklos licencija [interaktyvus]. <https://www.lb.lt/lt/naujienos/atsaukta-finolita-unio-veiklos-licencija>.
62. Lietuvos bankas (2021-11-18). Pranešimas dėl UAB „epayblock“ [interaktyvus]. <https://www.lb.lt/lt/naujienos/uz-siurkscius-pinigu-plovimo-prevencijos-reikalavimu-pazeidimus-panaikinta-uab-epayblock-licencija>.

63. Lietuvos bankas (2023-02-23). EPI ir MĮ rizikų valdymo, vidaus kontrolės ir vidaus audito reikalavimų laikymosi analizė [interaktyvus]. <https://www.lb.lt/lt/rekomendacijos-del-epi-mi-veiklos-reikalavimu-ir-valdymo>.
64. Lietuvos bankas (2023). EPI ir MĮ vidaus audito funkcijos įgyvendinimo analizė [interaktyvus]. <https://www.lb.lt/lt/rekomendacijos-del-epi-mi-veiklos-reikalavimu-ir-valdymo>.
65. Lietuvos bankas (2023-05-30). Transactive Systems UAB skirta bauda ir panaikinta licencija [interaktyvus]. <https://www.lb.lt/lt/naujienos/transactive-systems-uab-skirta-bauda-ir-panaikinta-licencija>.
66. Lietuvos bankas (2023-06-22). Už itin reikšmingus pažeidimus panaikinta UAB „PAYRNET“ licencija, inicijuojama bankroto byla [interaktyvus]. <https://www.lb.lt/lt/naujienos/uz-itin-reiksmingus-pazeidimus-panaikinta-uab-payrnet-licencija-inicijuojama-bankroto-byla>.
67. Lietuvos bankas (2024-07-12). Lietuvos bankas apribojo Foxpay veiklą, paskyrė laikiną atstovą veiklos priežiūrai [interaktyvus]. <https://www.lb.lt/lt/naujienos/lietuvos-bankas-apribojo-foxpay-veikla-paskyre-laikinaji-atstova-veiklos-prieziurai>.
68. Lietuvos bankas (2024-11-22). Už šurkščius ir sisteminius pažeidimus Lietuvos bankas panaikino UAB Foxpay licenciją [interaktyvus]. <https://www.lb.lt/lt/naujienos/uz-siurkscius-ir-sistemingus-pazeidimus-lietuvos-bankas-panaikino-uab-foxpay-licencija>.
69. Lietuvos bankas (2025-03-24). Elektroninių pinigų ir mokėjimo įstaigų sektorius: per metus – reikšmingas finansinis ir kokybinis šuolis [interaktyvus]. <https://www.lb.lt/lt/naujienos/elektroniniu-pinigu-ir-mokejimo-istaigu-sektorius-per-metus-reiksmingas-finansinis-ir-kokybinis-suolis>.
70. Lietuvos bankas (2025-11-27). Prudencinės elektroninių pinigų ir mokėjimo įstaigų priežiūros aktualijos [pristatymas] [interaktyvus]. <https://www.lb.lt/lt/rekomendacijos-del-epi-mi-veiklos-reikalavimu-ir-valdymo>.
71. Lietuvos bankas (2026-03-06). PAYTEND EUROPE, UAB Has Lost Its Licence [interaktyvus]. <https://www.lb.lt/en/news/paytend-europe-uab-has-lost-its-licence>.
72. Lietuvos bankas (n.d.). CENTROLink [interaktyvus]. <https://www.lb.lt/lt/centrolink>.

73. Lietuvos bankas (n.d.). Poveikio priemonių registras [interaktyvus]. <https://www.lb.lt/lt/poveikio-priemones-2>.

Užsienio valstybių priežiūros institucijų dokumentai ir sprendimai

74. ACPR, Décision de la Commission des sanctions no. 2018-08 („société A“, EPI, AML/CTF), 2019-09-24 [interaktyvus]. <https://acpr.banque-france.fr/fr/reglementation/recueil-des-sanctions>.
75. ACPR, Décision de la Commission des sanctions no. 2019-06 („établissement A“, EPI, AML/CTF), 2020-12-22 [interaktyvus]. <https://acpr.banque-france.fr/fr/reglementation/recueil-des-sanctions>.
76. ACPR, Décision de la Commission des sanctions no. 2021-01 à l'égard de la société W-HA, 2022-03-01 [interaktyvus]. <https://acpr.banque-france.fr/fr/publications-et-statistiques/publications/decision-de-la-commission-des-sanctions-ndeg-2021-01-du-1er-mars-2022-legard-de-la-societe-w-ha>.
77. ACPR, Décision de la Commission des sanctions no. 2022-05 à l'égard de la SFPMEI, 2023-12-12 [interaktyvus]. <https://acpr.banque-france.fr/fr/reglementation/recueil-des-sanctions>.
78. ACPR, Décision de la Commission des sanctions no. 2022-07 à l'égard de la société Treezor, 2024-04-09 [interaktyvus]. <https://acpr.banque-france.fr/fr/publications-et-statistiques/publications/decision-de-la-commission-des-sanctions-ndeg-2022-07-legard-de-la-societe-treezor-etablissement-de>.
79. ACPR (n.d.). Recueil des sanctions [interaktyvus]. <https://acpr.banque-france.fr/fr/reglementation/recueil-des-sanctions>.
80. DNB ir AFM (2020). Handhavingsbeleid van de AFM en DNB. Staatscourant, 2020 m. lapkričio 2 d. [interaktyvus]. <https://www.dnb.nl/en/sector-information/open-book-supervision/laws-and-eu-regulations/enforcement/>.
81. DNB (2026). Handhaving bij tekortkomingen in het eigen vermogen van betaalinstellingen of elektronischgeldinstellingen [interaktyvus]. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2026-8652.pdf>.

Kiti internetiniai šaltiniai

82. ELTA (2019-06-07). V. Vasiliauskas: naujų finansų rinkos dalyvių susidomėjimas slūgsta. Alfa.lt [interaktyvus]. <https://www.alfa.lt/verslas/verslo-naujienos/v-vasiliauskas-nauju-finansu-rinkos-dalyviu-susidomejimas-slugsta/-50392985/>.
83. EY Belgium (n.d.). PSD3 Impacts on Payment and Electronic Money Institutions: get ready! [interaktyvus]. https://www.ey.com/en_be/technical/financial-services/financial-services-alerts/psd3-impacts-on-payment-and-electronic-money-institutions-get-ready.
84. Freshfields Bruckhaus Deringer (2025-06). Council adopts position on PSD3 and PSR – key take-aways [interaktyvus]. <https://technologyquotient.freshfields.com/post/102kqvm/council-adopts-position-on-psd3-and-psr-key-take-aways>.
85. Freshfields Bruckhaus Deringer (2026-02). Unveiling AMLA’s Blueprint: A Snapshot of the 2026–2028 Work Programme [interaktyvus]. <https://riskandcompliance.freshfields.com/post/102mm45/>.
86. Invest Lithuania (2025-04). Fintech Landscape in Lithuania 2024–2025 [interaktyvus]. <https://investlithuania.com/report/fintech-report/>.
87. Jones Day (2025-07). Direct Supervisory Powers of the New European Anti-Money Laundering Authority [interaktyvus]. <https://www.jonesday.com/en/insights/2025/07/direct-supervisory-powers-of-the-new-european-antimoney-laundering-authority>.
88. LRT (2021-08-03). Laikinai apribota „epayblock“ veikla. LRT.lt [interaktyvus]. https://www.lrt.lt/naujienos/verslas/4/1461778/laikinai-apribota-epayblock-veikla?srsId=AfmBOooET6DG6akSCk8f_sA8fN2zpFVpxjyhU4asqU21J-DHaYvtGDOZ.
89. TheBanks.eu (n.d.). EMI Database [interaktyvus]. <https://thebanks.eu/emis>.

SANTRAUKA

Lietuvoje veikiančių elektroninių pinigų įstaigų licencijų panaikinimas Europos Sąjungos teisinio reguliavimo ir praktikos kontekste

Deimantė Vaičekauskaitė

Magistro darbe analizuojamas Lietuvoje veikiančių elektroninių pinigų įstaigų licencijų panaikinimo institutas Europos Sąjungos teisinio reguliavimo, priežiūros ir besikeičiančio finansų reguliavimo kontekste. Tyrimo tikslas – nustatyti, ar Lietuvoje taikomi licencijų panaikinimo kriterijai ir jų taikymo praktika užtikrina pakankamą teisinį tikrumą rinkos dalyviams. Darbe taikyti sisteminės analizės, lingvistinis, lyginamasis, teisės taikymo praktikos analizės, teleologinis ir istorinis metodai.

Tyrimas parodė, kad licencijos panaikinimas EPI priežiūros sistemoje yra krašutinė priemonė, tačiau jos taikymo pagrindai nėra vienodo apibrėžtumo. Dalis jų grindžiami objektyviai nustatomomis aplinkybėmis ir palieka siauresnę priežiūros institucijos vertinimo laisvę, o kiti, ypač susiję su leidimo sąlygų nebeatitikimu ir grėsme mokėjimo sistemos stabilumui, suponuoja reikšmingą diskreciją. Nustatyta, kad šią diskreciją riboja proporcingumo principas ir procesinės garantijos, reikalaujančios įvertinti švelnesnių priemonių pakankumą, sprendimo motyvavimą ir subjekto teisę būti išklausytam.

Lietuvos banko praktikos analizė atskleidė, kad licencijos panaikinimą paprastai lemia ne pavienis pažeidimas, bet pažeidimų visuma, susijusi su veiklos, valdymo, AML/CTF ir klientų lėšų apsaugos trūkumais. Lyginamoji analizė parodė, kad diskrecijos problema nėra vien Lietuvos specifika, tačiau kitų valstybių patirtis rodo didesnio skaidrumo galimybę viešai įtvirtintų priemonių parinkimo kriterijus. Darbe prieita prie išvados, kad Lietuvoje veikiančių EPI licencijų panaikinimo kriterijai ir jų taikymo praktika nesukuria pakankamai aiškios ir iš anksto nuspėjamos ribos, nuo kada turi būti taikoma griežčiausia poveikio priemonė, todėl teisinis tikrumas rinkos dalyviams išlieka ribotas.

SUMMARY

Revocation of Licenses of Electronic Money Institutions Operating in Lithuania in the Context of European Union Legal Regulation and Practice

Deimantė Vaičekauskaitė

This master's thesis examines the institute of licence revocation applicable to electronic money institutions operating in Lithuania in the context of European Union legal regulation, supervisory practice, and the evolving framework of financial regulation. The aim of the research is to determine whether the criteria for licence revocation applied in Lithuania and the related supervisory practice ensure a sufficient degree of legal certainty for market participants. The research is based on the methods of systematic analysis, linguistic analysis, comparative analysis, analysis of law application practice, as well as teleological and historical methods.

The study demonstrated that licence revocation constitutes an exceptional measure in the supervisory framework of electronic money institutions; however, the legal grounds for its application are not equally precise. Some are based on objectively ascertainable circumstances and leave narrower room for supervisory assessment, while others, particularly those related to non-compliance with authorisation requirements and threats to the stability of the payment system, imply significant discretion. It was established that this discretion is limited by the principle of proportionality and by procedural safeguards, in particular the right to be heard, the obligation to state reasons, and the right to an effective remedy.

The analysis of the practice of the Bank of Lithuania revealed that licence revocation is usually determined not by an isolated infringement, but by a combination of violations related to operational deficiencies, governance shortcomings, AML/CTF failures, and breaches concerning the safeguarding of clients' funds. The comparative analysis showed that the problem of supervisory discretion is not unique to Lithuania. However, the practice of other Member States demonstrates that greater transparency may be achieved through the public formalisation of criteria for selecting supervisory measures. The thesis concludes that the criteria for revoking the licences of electronic money institutions operating in Lithuania and their practical application do not establish a sufficiently clear and foreseeable threshold for when the most severe supervisory measure must be imposed and therefore do not ensure a sufficient level of legal certainty for market participants.