COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 24.7.2019
COM(2019) 373 final

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

privind evaluarea unor presupuse cazuri recente de spălare de bani care implică instituții de credit din UE

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

privind evaluarea unor presupuse cazuri recente de spălare de bani care implică instituții de credit din UE

I. INTRODUCERE

De-a lungul timpului, Uniunea a elaborat un cadru de reglementare solid pentru prevenirea spălării banilor și a finanțării terorismului, în conformitate cu standardele internaționale adoptate de Grupul de Acțiune Financiară. Cu toate acestea, au existat o serie de cazuri recente în care au fost implicate bănci europene, care au atras atenția asupra modului în care au fost puse în aplicare normele Uniunii.

La 12 septembrie 2018, Comisia a publicat o Comunicare[1] care propunea acțiuni imediate menite să abordeze câteva dintre deficiențele instituționale și de reglementare mai ușor de identificat, urmată de o comunicare mai recentă privind uniunea economică și monetară[2], în care Comisia a reiterat că aceste acțiuni imediate trebuie urmate de o reflecție mai profundă asupra măsurilor ulterioare care ar putea fi necesare pentru a asigura eficacitatea cadrului de combatere a spălării banilor și a finanțării terorismului pe termen lung.

Colegiuitorii Uniunii sunt, de asemenea, de acord cu privire la necesitatea de a identifica orice deficiențe structurale ale cadrului actual de reglementare și de supraveghere[3]. Comisia specială a Parlamentului European privind infracțiunile financiare, evaziunea fiscală și evitarea obligațiilor fiscale și Comisia pentru afaceri economice și monetare au solicitat în mod repetat evaluarea caracterului adecvat al cadrului actual. La 4 decembrie 2018, Consiliul a adoptat concluziile privind un plan de acțiune pentru combaterea spălării banilor[4], invitând Comisia să efectueze „o analiză posterioară a cazurilor recente de presupuse activități de spălare de bani care implică instituții de credit din UE.”

Prezentul raport reprezintă răspunsul Comisiei. Obiectivul său principal este de a indica deficiențele și lecțiile învățate și de a furniza dovezi în vederea informării cu privire la orice acțiuni politice viitoare, în cazul în care acestea ar fi considerate necesare. Dovezile se bazează pe studii de caz care acoperă un eșantion de zece bănci[5] în

[1] Comunicarea Comisiei privind consolidarea cadrului Uniunii de supraveghere a instituțiilor financiare dintr-o perspectivă prudențială și din perspectiva combaterii spălării banilor, COM/2018/645 final, 12.9.2018

[2] Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliul European, Consiliu și Banca Centrală Europeană - Aprofundarea uniunii economice și monetare a Europei: o evaluare a situației la patru ani de la Raportul celor cinci președinți, COM(2019) 279 final, 12.6.2019

[3] Cadrul relevant este prevăzut în principal în Directiva (UE) 2015/849 a Parlamentului European și a Consiliului din 20 mai 2015 privind prevenirea utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor sau finanțării terorismului, de modificare a Regulamentului (UE) nr. 648/2012 al Parlamentului European și al Consiliului și de abrogare a directivei, astfel cum a fost modificată (Directiva privind combaterea spălării banilor) și completată de dispozițiile din Directiva 2013/36/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 cu privire la accesul la activitatea instituțiilor de credit și supravegherea prudențială a instituțiilor de credit și a firmelor de investiții, astfel cum a fost modificată (Directiva privind cerințele de capital).

[4] https://www.consilium.europa.eu/ro/press/press-releases/2018/12/04/money-laundering-council-adopts-conclusions-on-an-action-plan-for-enhanced-monitoring/

[5] Cele zece bănci incluse în eșantion nu au făcut obiectul unei analize globale, exercițiul de analizare axându-se pe evenimente specifice cunoscute în mod public, legate de anumite bănci și de acțiunile de supraveghere conexe. Constatările din prezentul raport nu caracterizează neapărat fiecare dintre cazurile studiate și nu au o importanță egală în toate cazurile în care se aplică. Eșantionul de cazuri a inclus: ABLV

perioada 2012-2018, deși unele dintre evenimentele analizate datează de mai demult. Băncile au fost selectate în urma invitației Consiliului, cu scopul de a asigura o imagine suficient de cuprinzătoare privind deficiențele legate de combaterea spălării banilor, la nivelul unor instituții de credit diferite[6], acoperind o serie de răspunsuri diferite legate de supraveghere și analizând impactul acestor cazuri. Selectarea cazurilor nu ar trebui să fie considerată în niciun caz o imputare a vinovăției sau a responsabilității cu privire la anumite bănci sau autorități publice și nici un element care ar indica faptul că nu ar exista probleme în ceea ce privește alte bănci sau autorități publice. De remarcat că prezentul raport nu aduce atingere dreptului Comisiei de a iniția acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor împotriva statelor membre, pentru încălcarea dreptului Uniunii.

În perioada de referință, cadrele de reglementare și instituționale au evoluat semnificativ. Cerințele legale aplicabile au fost incluse în Directiva a treia sau a patra privind combaterea spălării banilor[7]. Alte cerințe referitoare la sistemele de guvernare și de gestionare a riscurilor au rezultat din Directivele a treia și a patra privind cerințele de capital[8].

Comisia a obținut dovezi din cercetările documentare și din discuțiile cu instituțiile de credit și autoritățile publice din unsprezece state membre. Banca Centrală Europeană, în exercitarea funcției sale de supraveghere, și cele trei autorități de supraveghere europene au fost de asemenea implicate îndeaproape.

Deși raportul urmărește în principal să prezinte constatări care sunt comune tuturor studiilor de caz analizate sau câtorva dintre acestea, accentul pus pe cazurile individuale a identificat, în mod inevitabil, și aspecte care pot fi specifice unei anumite bănci sau jurisdicții. În aceste cazuri, constatările au fost descrise numai dacă, din cauza gravității sau a naturii lor specifice, acestea ar putea oferi lecții specifice cu privire la cadrul juridic sau instituțional al Uniunii.

Constatările sunt organizate în două categorii:

- constatări care scot în evidență evenimente din cadrul instituțiilor de credit;
- constatări care analizează modul în care diferite autorități publice au acționat în legătură cu evenimentele.

Bank, în legătură cu evenimentele care au condus la închiderea băncii, Danske Bank, în legătură cu evenimentele care au condus la închiderea sucursalei sale din Estonia, Deutsche Bank, în legătură cu cazul tranzacțiilor în oglindă care au condus la impunerea unor amenzi, FBME Bank, în legătură cu evenimentele care au condus la închiderea sa, ING, în legătură cu evenimentele care au determinat acordul convenit cu parchetul olandez, Nordea, în legătură cu evenimentele care au determinat aplicarea unor amenzi pentru deficiențe în aplicarea normelor de combatere a spălării banilor, Pilatus Bank, în legătură cu evenimentele care au condus la închiderea sa, Satabank, în legătură cu evenimentele care au condus la restricționarea operațiunilor sale, Société Générale, în legătură cu evenimentele care au condus la impunerea unor amenzi pentru deficiențe în aplicarea normelor de combatere a spălării banilor, Versobank, în legătură cu evenimentele care au condus la închiderea băncii.

[6] Din punctul de vedere al dimensiunii, al modelului de afaceri, al prezenței transfrontaliere, al modelelor de guvernanță etc.

[7] Directiva (UE) 2015/849 a Parlamentului European și a Consiliului din 20 mai 2015 privind prevenirea utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor sau finanțării terorismului, de modificare a Regulamentului (UE) nr. 648/2012 al Parlamentului European și al Consiliului și de abrogare a Directivei 2005/60/CE a Parlamentului European și a Consiliului și a Directivei 2006/70/CE a Comisiei, JO L 0849, 09.7.2018, p. 1

[8] Directiva 2006/48/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 14 iunie 2006 privind inițierea și exercitarea activității instituțiilor de credit, JO L 177, 30.6.2006, p. 1–200 și Directiva 2013/36/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 cu privire la accesul la activitatea instituțiilor de credit și supravegherea prudențială a instituțiilor de credit și a firmelor de investiții, de modificare a Directivei 2002/87/CE și de abrogare a Directivelor 2006/48/CE și 2006/49/CE, JO L 176, 27.6.2013, p. 338–436.

Deşi este important să înţelegem contextul cadrului juridic aplicabil în momentul evenimentelor, este de asemenea util să vedem constatările din perspectiva recentelor evoluţii din domeniul reglementării şi din domeniul instituţional, în special în raport cu adoptarea celei de a cincea Directive privind combaterea spălării banilor, a celei de a cincea Directive privind cerinţele de capital[9] şi a revizuirii cadrului autorităţilor europene de supraveghere[10]. Mai mult, prezentul raport ar trebui analizat împreună cu raportul Comisiei privind evaluarea supranaţională a riscurilor[11], cu raportul Comisiei privind unităţile de inteligenţă financiară[12] şi cu raportul Comisiei privind interconectarea mecanismelor centralizate automate naţionale ale statelor membre privind conturile bancare[13], toate publicate în acelaşi timp cu prezentul raport.

Combaterea spălării banilor şi a finanţării terorismului este o misiune permanentă susţinută de un cadru de reglementare care necesită actualizări regulate, pentru a ţine pasul cu noile evoluţii. S-au înregistrat numeroase progrese pentru îmbunătăţirea cadrului existent, în special prin intermediul unor ajustări legislative începând cu 2018. Totuşi, devine tot mai evident că aplicarea acestui cadru este extrem de divergentă, prezentând o problemă structurală legată de capacitatea Uniunii de a preveni utilizarea sistemului financiar în scopuri nelegitime.

II. CONSTATĂRI LEGATE DE SISTEMELE DE PROTECŢIE ALE INSTITUŢIILOR DE CREDIT PRIVIND COMBATEREA SPĂLĂRII BANILOR/FINANŢĂRII TERORISMULUI

Deşi analiza cazurilor a identificat deficienţe în sistemele de combatere a spălării banilor/finanţării terorismului în toate instituţiile de credit incluse în eşantionul nostru, nu toate lacunele sunt identice, iar analiza comună a condus la compilarea unei *tipologii orientative* a deficienţelor, care nu este neapărat comună pentru toate instituţiile analizate[14].

Analiza a identificat patru mari categorii în care pot fi grupate deficienţele:

1) respectarea necorespunzătoare sau nerespectarea cerinţelor legale privind sistemele şi controalele pentru combaterea spălării banilor/finanţării terorismului;

[9] Directiva (UE) 2019/878 a Parlamentului European şi a Consiliului din 20 mai 2019 de modificare a Directivei 2013/36/UE în ceea ce priveşte entităţile exceptate, societăţile financiare holding, societăţile financiare holding mixte, remunerarea, măsurile şi competenţele de supraveghere şi măsurile de conservare a capitalului, JO L 150, 7.6.2019

[10] Directiva (UE) 2018/843 a Parlamentului European şi a Consiliului din 30 mai 2018 de modificare a Directivei (UE) 2015/849 privind prevenirea utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor sau finanţării terorismului, precum şi de modificare a Directivelor 2009/138/CE şi 2013/36/UE şi Directiva 2019/878 a Parlamentului European şi a Consiliului din 20 mai 2019 de modificare a Directivei 2013/36/UE în ceea ce priveşte entităţile exceptate, societăţile financiare holding, societăţile financiare holding mixte, remunerarea, măsurile şi competenţele de supraveghere şi măsurile de conservare a capitalului (JO L 150, 7.6.2019, p. 253–295) şi analiza autorităţilor de supraveghere europene, care urmează să fie adoptată oficial la XXX.

[11] Raport al Comisiei către Parlamentul European şi Consiliu privind evaluarea riscurilor privind spălarea banilor şi finanţarea terorismului care afectează piaţa internă şi sunt legate de activităţi transfrontaliere COM(2019) 370

[12] Raport al Comisiei către Parlamentul European şi Consiliu privind evaluarea cadrului de cooperare între unităţile de inteligenţă financiară COM(2019) 371

[13] Raport al Comisiei către Parlamentul European şi Consiliu privind interconectarea mecanismelor centralizate automate naţionale (registre centrale sau sisteme electronice centrale de recuperare a datelor) ale statelor membre privind conturile bancare COM(2019) 372

[14] Există variaţii mari din punctul de vedere al cauzelor sau al manifestărilor detaliate ale deficienţelor legate de combaterea spălării banilor/finanţării terorismului, aşa cum există variaţii şi în ce priveşte intensitatea lor.

2) deficiențe în materie de guvernanță legate de combaterea spălării banilor/finanțării terorismului;
3) neconcordanțe între apetitul pentru risc și gestionarea riscurilor;
4) neglijența politicilor de grup în ceea ce privește combaterea spălării banilor/finanțării terorismului.

1. Nerespectarea prevederilor legate de combaterea spălării banilor/finanțării terorismului

În conformitate cu cadrul juridic pentru combaterea spălării banilor/finanțării terorismului, instituțiile de credit sunt obligate: (i) să identifice și să evalueze riscurile de spălare de bani și de finanțare a terorismului și să dispună de politici, de mecanisme de control și de proceduri pentru a diminua și a gestiona eficient aceste riscuri; (ii) să aplice măsuri adecvate de precauție privind clientela; și (iii) să informeze în mod adecvat unitatea de inteligență financiară cu privire la orice suspiciune de spălare de bani/finanțare a terorismului.

În multe dintre cazurile evaluate, respectarea legislației privind combaterea spălării banilor/finanțării terorismului nu a constituit o prioritate în cadrul politicilor instituțiilor de credit. În unele cazuri, deși oficial au existat sisteme de control, nu s-a realizat o evaluare globală a riscurilor legate de spălarea de bani/finanțarea terorismului, nici la nivelul unor entități individuale, nici la nivel de grup. Mai mult, departamentele de verificare a conformității nu au avut în unele cazuri suficient personal sau funcția de conformitate a fost rareori implicată în decizia finală.

Ca o consecință a neaplicării unor măsuri adecvate de precauție privind clientela, unele instituții de credit nu au înțeles suficient de bine operațiunile efective ale clienților lor și nu au putut ajunge, în final, la concluzii pertinente privind măsura în care activitatea unui client a fost sau nu suspectă. Numeroase instituții de credit au avut dificultăți în a stabili identitatea beneficiarilor reali din spatele clienților lor, din cauza faptului că această identificare este greoaie și nu existau încă registre privind beneficiarii reali. În câteva cazuri, deși instituțiile au avut relații de afaceri cu un număr semnificativ de persoane expuse politic, acestea nu au fost nici identificate ca atare și nici nu au fost considerate clienți cu un risc crescut, ceea ce reprezintă o încălcare a legilor naționale de transpunere a Directivei privind combaterea spălării banilor. În alte cazuri, deficiențele legate de modelele de înregistrare la distanță au îngreunat monitorizarea unor elemente ale tranzacției (de exemplu, cunoașterea originii comenzilor și a plăților sau identificarea unor tranzacții conexe din jurisdicții diferite[15]).

În sfârșit, s-au putut identifica anumite deficiențe cu privire la raportarea către unitățile de inteligență financiară. De exemplu, într-un anumit caz, numărul de alerte generate de sistemele automate de monitorizare a fost plafonat la un număr considerat adecvat în raport cu numărul de angajați care gestionează aceste alerte, în timp ce în alte cazuri, instituțiile de credit nu dispuneau de instrumente adecvate de evaluare a riscurilor pentru a putea analiza tranzacțiile. În majoritatea cazurilor, numărul de rapoarte trimise privind tranzacțiile suspecte a fost scăzut, iar numărul de rapoarte privind tranzacțiile suspecte pasibile de urmărire a fost și mai scăzut.

[15] Într-o instituție de credit evaluată au existat structuri de grup complexe care au efectuat tranzacții în jurisdicții străine, care au fost apoi înregistrate în Uniune, prin intermediul unei sucursale din străinătate. Acest model aparte prezintă riscuri legate de implicarea unui terț în efectuarea plăților și tinde să fie asociat cu delegarea deplină a măsurilor de precauție privind clientela către entitatea care face înregistrările contabile de la distanță.

Într-un număr mic dintre cazurile analizate, este posibil ca angajații să fi fost implicați direct în comiterea infracțiunii de spălare de bani sau să fi ajutat clienții la săvârșirea infracțiunii[16]. În alte cazuri, neglijența legată de efectuarea unor controale pentru combaterea spălării banilor/finanțării terorismului a făcut ca spălarea banilor de către clienți să fie posibilă sau chiar extrem de probabilă.

Studiu de caz: Punerea în aplicare a politicilor și a controalelor pentru combaterea spălării banilor

Într-un caz, cercetările penale naționale care au implicat mai multe organizații care dețineau conturi într-o bancă au condus la suspiciunea că banca sau angajații acesteia au permis spălarea de bani prin intermediul acestor conturi. Extinderea ulterioară a cercetărilor privind politicile și procedurile băncii a scos la iveală deficiențe majore în aplicarea de către bancă a unor controale pentru combaterea spălării banilor/finanțării terorismului în ceea ce privește măsurile de precauție privind clientela, monitorizarea tranzacțiilor și raportarea tranzacțiilor suspecte, în ciuda politicilor și a controalelor aparent robuste de combatere a spălării banilor/finanțării terorismului, prezentate în documentație.

2. Deficiențe în materie de guvernanță

În temeiul Directivei privind cerințele de capital[17], instituțiile de credit ar trebui să dispună de sisteme de guvernanță pentru a asigura o gestionare solidă și eficientă a riscurilor. Aceasta include mecanisme interne adecvate de control care ar trebui să prevină deficiențele din cadrul de conformitate. Analiza a scos la iveală deficiențe în sistemele de guvernanță ale instituțiilor de credit legate de combaterea spălării banilor/finanțării terorismului (inclusiv cele „trei linii de apărare")[18], în raportările lor interne, în politicile de grup și în ceea ce privește responsabilitățile și răspunderea personalului de conducere de nivel superior. Este posibil ca aceste deficiențe să fi jucat un rol semnificativ în ceea ce privește facilitarea spălării de bani într-o serie de instituții de credit sau să le fi expus spălării de bani, din cauza măsurilor ineficiente de prevenire a spălării banilor/finanțării terorismului.

Cele trei linii de apărare

În majoritatea cazurilor analizate, au existat dovezi legate de deficiențe privind una sau mai multe linii de apărare, precum și deficiențe legate de modul în care persoanele responsabile de diferite linii de apărare au interacționat între ele. În cazurile mai grave, prima linie de apărare (unitățile operaționale) a fost practic inexistentă, deoarece angajații din structurile respective nu și-au îndeplinit obligații de bază în conformitate cu cadrul de combatere a spălării banilor/finanțării terorismului, precum recunoașterea sau raportarea unor tipuri suspecte de clienți și de tranzacții. Adesea și a doua linie de apărare (gestionarea riscurilor și conformitatea) s-a dovedit a fi inadecvată, deoarece aceasta fie nu a evaluat corect și nu a redus deficiențele identificate de angajații din „prima linie", fie nu a recunoscut deficiențele de conformitate identificate de angajații din „prima linie". În câteva cazuri, a treia linie (auditul intern) pare să nu fi acordat o prioritate

[16] De remarcat că aceste cazuri trebuie investigate de autoritățile naționale. Comisia Europeană nu are competențe în acest sens.
[17] Articolul 74 din Directiva 2013/36/UE privind cerințele de capital.
[18] Cele trei linii de apărare implică: (prima linie) unitățile operaționale, (a doua linie) funcția de conformitate și de gestionare a riscurilor și (a treia linie) funcția de audit intern.

adecvată activităților de combatere a spălării banilor/finanțării terorismului, nu a fost independentă de „prima linie” sau nu a primit suficientă atenție din partea personalului de conducere de nivel superior. Mai mult, s-a întâmplat frecvent ca alocarea resurselor sau capacitatea de reacție a celor trei linii de apărare să nu fie proporțională cu nivelul riscurilor de spălare a banilor/finanțare a terorismului la care a fost expusă instituția sau să rămână constantă (devenind astfel din ce în ce mai neadecvat), în ciuda faptului că instituția de credit s-a implicat în activități cu risc sporit.

Raportarea internă a riscurilor legate de spălarea banilor/finanțarea terorismului

În majoritatea cazurilor, raportarea internă a riscurilor legate de spălarea banilor/finanțarea terorismului dinspre liniile de activitate și funcțiile de control către personalul de conducere local sau de nivel superior nu a fost stabilită sau urmărită în mod adecvat. Informațiile care au ajuns la personalul de conducere de nivel superior nu au fost adesea destul de cuprinzătoare pentru a permite luarea unor decizii în cunoștință de cauză. În cadrul grupurilor bancare transfrontaliere de mari dimensiuni, deficiențele legate de raportare păreau să fie provocate și de lipsa unor rapoarte de audit traduse, precum și de dificultățile cu care se confrunta personalul local pentru a avea acces la personalul de conducere de nivel superior al instituțiilor de credit dintr-un alt stat membru.

Studiu de caz: Deficiențe ale liniilor tradiționale de apărare și ale raportării interne

Într-un caz, consiliul de administrație a inițiat investigații interne în urma unui raport de avertizare privind afaceri riscante și fluxuri suspecte de bani în cadrul anumitor entități ale grupului. Conducerea locală nu a raportat consiliului de administrație nicio problemă, iar consiliul nu a citit rapoartele locale de audit intern (elaborate în limba locală).

Responsabilitățile și răspunderea personalului de conducere de nivel superior

În câteva cazuri, personalul de conducere de nivel superior al instituțiilor de credit nu a fost suficient de informat cu privire la deficiențele legate de respectarea cerințelor privind combaterea spălării banilor/finanțării terorismului și cu privire la riscurile legate de spălarea banilor și, astfel, nu a putut recunoaște și remedia deficiențele la timp și într-un mod adecvat. În unele cazuri, cultura corporativă promovată de personalul de conducere de nivel superior s-a concentrat preponderent pe rentabilitate și nu pe conformitate. Atunci când investigațiile interne au fost realizate la cererea personalului de conducere de nivel superior, acestea au avut uneori un domeniu de aplicare foarte limitat, deși nivelul de risc ar fi trebuit să declanșeze o reacție mult mai amplă. Deficiențele legate de rolul personalului de conducere de nivel superior în instituțiile de credit mari și complexe au fost provocate și de faptul că atenția acordată de personalul de conducere problemelor din unitățile operaționale mai mici era limitată, în ciuda prejudiciilor disproporționate care s-ar produce pentru instituția de credit ca urmare a problemelor legate de spălarea banilor/finanțarea terorismului care ar apărea în aceste unități operaționale.

Studiu de caz: Rolul personalului de conducere de nivel superior

Într-un caz, componența consiliului de administrație al băncii s-a schimbat de câteva ori, inclusiv la cererea autorității de supraveghere. Autoritatea de supraveghere a fost nemulțumită de incapacitatea câtorva consilii consecutive de a nu se mai concentra exclusiv asupra zonelor sau a clienților cu risc ridicat.

3. Modelul de afaceri și apetitul pentru risc

Analiza cazurilor sugerează că este posibil ca anumite instituții de credit să fi urmat în mod activ modele de afaceri care sunt riscante din perspectiva combaterii spălării banilor/finanțării terorismului. Mai exact, se pare că unele instituții s-au implicat în activități cu risc ridicat pe care le-au desfășurat în anumite jurisdicții (în special în țări terțe) sau care au provenit din aceste jurisdicții și și-au bazat modelul de afaceri aproape exclusiv pe depozite ale nerezidenților, fără să stabilească politici și controale proporționale legate de combaterea spălării banilor/finanțării terorismului. În plus, în câteva cazuri, au apărut riscuri semnificative legate de combaterea spălării banilor/finanțării terorismului, în contextul unor servicii bancare corespondente, deși instituțiile nu dispuneau de politici specifice sau suficient de clare de combatere a spălării banilor/finanțării terorismului pentru activitatea respectivă. Urmărind oportunități de afaceri, câteva instituții de credit au acceptat clienți riscanți, fără să îi gestioneze în mod adecvat, inclusiv persoane expuse din punct de vedere politic și entități comerciale al căror beneficiar efectiv nu a putut fi identificat. În unele cazuri, instituțiile de credit s-au implicat în tranzacții anonime sau în relații de afaceri la distanță, fără să ia măsuri adecvate de precauție. În alte cazuri, unele instituții de credit par să fi promovat un model de afaceri agresiv de integrare a clienților și de prelucrare a tranzacțiilor pe baza unor măsuri de precauție privind clientela limitate în mod deliberat.

Studiu de caz: Apetit ridicat pentru risc

Într-un caz, o instituție de credit a atras numeroși clienți printr-un sistem de referințe care îi plătea pe așa-zișii inițiatori să aducă noi clienți, bazându-se pe aceiași inițiatori să verifice probitatea potențialului client. Clienții i-au plătit și pe inițiatori. Nu există dovezi privind respingerea unor clienți în timpul acestui proces, deși instituția de credit a închis unele conturi de clienți și a rupt legătura cu o serie de inițiatori, atunci când autoritatea de supraveghere a amendat-o pentru controale deficiente legate de spălarea banilor.

4. Politicile de grup legate de combaterea spălării banilor/finanțării terorismului

Unele cazuri au implicat activități bancare desfășurate în diferite părți ale unui grup, prin sucursale stabilite în diferite state membre sau țări terțe ori prin sucursale situate în alte state membre decât statul în care se afla sediul central. Majoritatea acestor grupuri și-au organizat măsurile de conformitate, de guvernanță și de gestionare a riscurilor pentru combaterea spălării banilor/finanțării terorismului în așa fel încât să asigure, în primul rând, respectarea cadrelor locale privind combaterea spălării banilor/finanțării terorismului. Foarte adesea, acestea au fost completate în mod adecvat de o politică privind combaterea spălării banilor/finanțării terorismului la nivel de grup, în care nevoile locale de reglementare ar fi fost integrate într-o politică și în procese mai ample de conformitate și de gestionare a riscurilor. Lipsa unei politici de combatere a spălării banilor/finanțării terorismului la nivel de grup sugerează faptul că este posibil ca numeroase probleme să fi fost lăsate spre a fi soluționate de conducerea locală. În unele cazuri, conducerea locală se afla în jurisdicții din țări terțe și era supusă unor obligații care nu erau neapărat la fel de stricte ca cele aplicabile în Uniune.

În unele cazuri, se pare că a fost dificil pentru societatea-mamă să aibă o imagine de ansamblu exactă și completă cu privire la riscurile existente în cadrul grupului. În câteva cazuri, se pare că, din cauza acestui fapt, problemele legate de combaterea spălării banilor/finanțării terorismului nu au fost luate în considerare în contextul unor măsuri mai ample, la nivel de grup. În câteva cazuri, politicile și procesele de control ale instituțiilor de credit achiziționate (adesea prin tranzacții transfrontaliere) nu au fost aliniate în timp util la cadrul de gestionare a riscurilor la nivel de grup, sistemele

informatice și de raportare rămânând separate și fără să se realizeze o integrare în sistemul grupului sau o interconectare cu acesta. Mai mult, în anumite cazuri, problemele din sucursale par să nu fi fost luate în considerare la nivel de grup din considerente de proporționalitate, legate de dimensiunea entităților de grup periferice locale, neglijând aparent impactul reputațional pe care chiar și entitățile și activitățile periferice le-ar putea avea asupra întregului grup.

III. CONSTATĂRI LEGATE DE MĂSURILE LUATE DE AUTORITĂȚILE COMPETENTE

Analiza a vizat măsurile luate de autoritățile de supraveghere. Funcționarea unităților de inteligență financiară și cooperarea acestora cu alte autorități competente sunt analizate în Raportul privind evaluarea cadrului pentru cooperarea unităților de inteligență financiară. Mai mult, cercetările penale ale autorităților competente din statele membre, dintre care unele se află în derulare, nu sunt incluse în prezentul raport.

Reacțiile de supraveghere în legătură cu deficiențele instituțiilor individuale privind combaterea spălării banilor/finanțării terorismului au fost foarte diferite în ceea ce privește promptitudinea, intensitatea și măsurile luate. Efectuarea unor constatări generalizate nu este posibilă în toate cazurile, însă analiza permite o serie de observații care oferă o mai bună înțelegere a măsurilor și a practicilor de supraveghere. Cadrul instituțional fiind reglementat de norme complementare, consacrate în cadrele prudențiale și de combatere a spălării banilor/finanțării terorismului, constatările sunt prezentate separat vizând măsurile luate de autoritățile de supraveghere a combaterii spălării banilor/finanțării terorismului, pe de o parte, și măsurile luate de autoritățile prudențiale, pe de altă parte.

1. Supravegherea privind combaterea spălării banilor/finanțării terorismului

În conformitate cu cea de a treia Directivă privind combaterea spălării banilor, statele membre au fost obligate să le solicite autorităților competente să monitorizeze în mod eficient și să ia măsurile necesare pentru a asigura respectarea directivei de toate instituțiile și persoanele în cauză. În cazul instituțiilor de credit și al instituțiilor financiare, autoritățile competente au fost obligate să aibă competențe mai largi de supraveghere, în special posibilitatea de a efectua inspecții la fața locului și să impună sancțiuni și măsuri administrative pentru încălcarea obligațiilor prevăzute în directivă.

a) Competențe, organizare și resurse

În majoritatea cazurilor, măsurile de supraveghere privind combaterea spălării banilor/finanțării terorismului au fost luate de aceeași autoritate care a avut responsabilități legate de supravegherea prudențială. Într-un caz, supravegherea a fost realizată de unitatea de inteligență financiară. Cu foarte puține excepții, autoritățile relevante de supraveghere par să fi avut competențe suficiente și adecvate de supraveghere, deși au existat diferențe legate de competențele lor de a impune sancțiuni și măsuri de supraveghere pentru încălcarea Directivei privind combaterea spălării banilor. Se pare că a existat o mare discrepanță în ceea ce privește nivelul[19] sancțiunilor

[19] În timp ce unele autorități au putut impune numai un maximum de 46 500 de euro pentru fiecare încălcare, altele au putut să impună sancțiuni administrative de milioane de euro.

aplicabile, în principal din cauza lipsei de armonizare a sancțiunilor în cadrul celei de a treia Directive privind combaterea spălării banilor.

În câteva cazuri, autoritățile de supraveghere a combaterii spălării banilor/finanțării terorismului par să fi avut personal extrem de insuficient, iar în alte cazuri, personalul pare să fi avut experiență sau cunoștințe insuficiente legate de modul de îndeplinire a sarcinilor de supraveghere. Acest lucru pare să fi avut un impact direct asupra capacității autorităților de supraveghere de a-și îndeplini eficient obligațiile de supraveghere. În majoritatea cazurilor evaluate, intensitatea măsurilor luate de autoritățile naționale de supraveghere pare să fi fost afectată în mare măsură de absența unei prioritizări a aspectelor legate de combaterea spălării banilor/finanțării terorismului, în sens mai larg, atât la nivel guvernamental, cât și la nivel de autorități. Într-o serie de cazuri, incidentele au avut loc în contextul crizei financiare, când atenția publică și politică s-a concentrat pe alte deficiențe ale sistemului financiar.

b) Supravegherea entităților locale

Într-o serie de cazuri, se pare că autoritatea de supraveghere a combaterii spălării banilor/finanțării terorismului s-a bazat adesea numai pe instrumente de supraveghere la distanță și a efectuat numai câteva inspecții restrânse sau întârziate la fața locului, chiar și când riscul părea să fie ridicat. Chiar și în cazurile în care s-au efectuat inspecții la fața locului, se pare că autoritățile de supraveghere s-au bazat adesea numai pe documentele furnizate de instituțiile de credit, fără să efectueze verificări prin sondaj pentru a testa dacă informațiile furnizate de instituțiile de credit sunt corecte. Acest lucru s-a întâmplat adesea într-un context descris de autoritățile de supraveghere ca fiind unul marcat de un climat de încredere între autoritatea de supraveghere și entitatea supravegheată. În numeroase cazuri, deficiențele de conformitate inițiale au continuat să reapară timp de mai mulți ani înainte ca acestea să fie detectate prin activitatea de supraveghere sau înainte ca banca să le raporteze. În câteva cazuri, se pare că autoritățile de supraveghere a combaterii spălării banilor/finanțării terorismului nu au conștientizat suficient de rapid gravitatea situației, fapt ce le-a împiedicat să colaboreze cu instituțiile supravegheate. În ciuda faptului că au constatat încălcări, s-a întâmplat adesea ca autoritățile de supraveghere să nu adopte sancțiuni sau măsuri de supraveghere, bazându-se în principal pe scrisori și recomandări informale.

Studiu de caz: Cultura privind aplicarea legii

Într-un stat membru, autoritatea relevantă de supraveghere a combaterii spălării banilor/finanțării terorismului a explicat natura „neintruzivă", clădită pe încredere, pe care o are cultura supravegherii. Autoritatea de supraveghere s-a bazat în principal, dar nu exclusiv, pe analize externe și pe schimburi de note scrise cu entitățile supravegheate, nu a impus niciodată sancțiuni și nu a luat alte măsuri de supraveghere.

c) Supravegherea entităților transfrontaliere

În majoritatea cazurilor, responsabilitățile și atribuțiile de supraveghere ale autorităților relevante nu au fost suficient de bine înțelese și nici nu au fost convenite în prealabil pentru a asigura acoperirea integrală a aspectelor legate de combaterea spălării banilor/finanțării terorismului la nivel de grup și la nivel individual. De fapt, se pare că nicio autoritate de supraveghere a combaterii spălării banilor/finanțării terorismului nu și-a asumat responsabilitatea pentru supravegherea unui grup, bazându-se numai pe supravegherea întreprinderilor locale din fiecare stat membru. Unele autorități de supraveghere au remarcat că în cea de a treia Directivă privind combaterea spălării banilor nu există o obligație specifică în acest sens. Cu toate acestea, atât directiva, cât și

standardele Grupului de Acțiune Financiară prevăd implicit o astfel de responsabilitate. Acest lucru a fost clarificat în cea de a patra Directivă privind combaterea spălării banilor.

Analiza a evidențiat că, în câteva cazuri, autoritatea de supraveghere a combaterii spălării banilor/finanțării terorismului responsabilă de supravegherea grupului nu a putut înțelege gravitatea problemelor dintr-o sucursală, din cauza absenței unui contact direct sau din cauza unui contact direct limitat cu autoritatea însărcinată cu supravegherea combaterii spălării banilor/finanțării terorismului din acea sucursală sau invers. De asemenea, autoritatea de supraveghere a grupului nu a primit, din partea unităților de inteligență financiară în cauză, informații și analize relevante privind activitățile sucursalelor din străinătate. Acestea ar fi putut să conducă la o subestimare a impactului problemelor legate de combaterea spălării banilor/finanțării terorismului cu care s-a confruntat sucursala sau grupul.

d) Măsuri de supraveghere și eficacitatea lor

Deși s-au constatat divergențe legate de competențele juridice ale autorităților de supraveghere a combaterii spălării banilor/finanțării terorismului în ceea ce privește impunerea unor sancțiuni și a unor măsuri de supraveghere, în câteva cazuri evaluate, indiferent de limitele competențelor lor, se pare că autoritățile de supraveghere au ezitat adesea să impună sancțiuni sau să ia măsuri de supraveghere. Deși, în unele cazuri, autoritatea de supraveghere a luat măsuri eficiente și a impus sancțiuni semnificative pentru încălcări grave, în majoritatea cazurilor a existat o neconcordanță între gravitatea încălcărilor și sancțiunile sau măsurile impuse, uneori din cauza existenței unor competențe juridice limitate. Autoritățile de supraveghere a combaterii spălării banilor/finanțării terorismului au ezitat să impună noi sancțiuni sau măsuri în cazurile în care o nouă inspecție la fața locului a scos la iveală faptul că măsurile anterioare nu au fost respectate sau nu au fost respectate suficient. De fapt, cazurile au fost abordate foarte diferit în ceea ce privește sancțiunile la care s-a recurs pentru soluționarea problemelor identificate și eficacitatea acestora. Câteva autorități nu au dispus de competențe de sancționare eficiente, în timp ce altele par să fi manifestat reticență față de aplicarea competențelor existente, invocând adesea incertitudinea cu privire la existența unor dovezi. În câteva cazuri, autoritățile au impus măsuri multiple de supraveghere, care nu par să fi adus îmbunătățiri semnificative. Cadrele aplicabile și/sau punerea lor în aplicare par să nu fi asigurat certitudinea necesară că autoritățile de supraveghere pot aplica sancțiuni și măsuri eficace, proporționale și disuasive.

În unele cazuri, atunci când instituțiile de credit nu au răspuns la cerințe de supraveghere care impuneau intensificarea controalelor specifice privind combaterea spălării banilor/finanțării terorismului astfel încât acestea să fie aliniate la nivelul efectiv al riscurilor, autoritățile de supraveghere au solicitat în mod explicit încetarea sau restricționarea anumitor relații de afaceri cu categorii specifice de clienți sau în jurisdicții specifice. Aceasta s-a dovedit a fi o măsură eficientă. Într-un alt caz, autoritățile de supraveghere au introdus eliberarea controlată a depozitelor, prin desemnarea unei persoane competente, măsură care s-a dovedit a fi de asemenea eficientă. Retragerea autorizației ca sancțiune pentru încălcarea normelor privind combaterea spălării banilor/finanțării terorismului pare să fie utilizată numai ca măsură de ultimă instanță (descrisă pe larg la secțiunea 2d).

În unele cazuri, procurorii au luat măsuri punctuale pentru deficiențele legate de combaterea spălării banilor/finanțării terorismului, având în vedere că în unele state membre aceștia sunt competenți în acest sens. În plus, procurorii au analizat și infracțiunile legate de spălarea banilor. În două state membre, parchetul a pus sub

acuzare și desfășoară proceduri împotriva membrilor personalului unor instituții de credit despre care se presupune că ar fi fost implicați în infracțiuni legate de spălarea banilor.

Studiu de caz: Lipsa unor competențe de sancționare eficace, proporționale și disuasive

Deși cerințele Directivei privind combaterea spălării banilor aplicabile la momentul respectiv le impuneau statelor membre să se asigure că autoritățile de combatere a spălării banilor/finanțării terorismului au competența să impună sancțiuni „eficace, proporționale și disuasive" în cazul încălcării prevederilor directivei, într-un stat membru, sancțiunea monetară maximă pe care putea să o aplice autoritatea relevantă era la momentul respectiv limitată la 46 500 de euro pentru fiecare încălcare.

2. Dimensiunea combaterii spălării banilor/finanțării terorismului în cadrul supravegherii prudențiale

Supravegherea prudențială, alături de supravegherea privind combaterea spălării banilor/finanțării terorismului, joacă un rol esențial în combaterea spălării banilor/finanțării terorismului. Acest rol este integrat în cadrul de supraveghere prudențial, deși dimensiunea combaterii spălării banilor/finanțării terorismului nu este întotdeauna subliniată în mod explicit. Autoritățile de supraveghere prudențială sunt responsabile de autorizarea și retragerea licențelor, de evaluarea caracterului adecvat al acționarilor, al membrilor organului de conducere și al persoanelor care ocupă funcții-cheie în instituțiile de credit și de efectuarea procesului de supraveghere și de evaluare, prin care se verifică dacă instituțiile de credit dispun de suficient capital și suficiente lichidități, precum și de sisteme solide de guvernanță.

a) Competențe, organizare și resurse

În perioada analizată, numeroase autorități de supraveghere prudențială s-au concentrat în principal pe gestionarea crizelor și pe luarea unor măsuri de remediere în urma crizei financiare din 2008-2009 și a crizei ulterioare a datoriilor suverane. Având în vedere că, adesea, au avut prioritate alte aspecte legate de supraveghere, este posibil ca problemele legate de combaterea spălării banilor/finanțării terorismului să nu fi primit întotdeauna atenția cuvenită. Deși combaterea spălării banilor/finanțării terorismului este considerată importantă de toate autoritățile prudențiale examinate, se pare că prioritatea și resursele au fost alocate cu predominanță altor preocupări de ordin prudențial.

Deși cadrul prudențial asigură înzestrarea autorităților prudențiale cu un set larg de competențe, câteva autorități de supraveghere și-au manifestat nemulțumirea în ceea ce privește utilizarea acestor competențe în legătură cu deficiențele privind combaterea spălării banilor/finanțării terorismului, deoarece cadrul prudențial se referă în mod explicit la aceste preocupări numai în mod excepțional.

Odată cu instituirea mecanismului unic de supraveghere[20], responsabilitățile prudențiale pentru instituțiile de credit semnificative și, în cazul anumitor funcții (autorizare, retragere și evaluare a achizițiilor de participații calificate), pentru toate instituțiile de credit din uniunea bancară au fost transferate Băncii Centrale Europene. Banca Centrală Europeană, la fel ca toate autoritățile de supraveghere prudențială, trebuie să ia în

[20] Regulamentul (UE) nr. 1024/2013 al Consiliului din 15 octombrie 2013 de conferire a unor atribuții specifice Băncii Centrale Europene în ceea ce privește politicile legate de supravegherea prudențială a instituțiilor de credit, JO L 287, 29.10.2013, p. 63-89 (Regulamentul de instituire a mecanismului unic de supraveghere).

considerare în activitățile sale de supraveghere prudențială, preocupările legate de combaterea spălării banilor/finanțării terorismului. În exercitarea funcției sale de supraveghere, Banca Centrală Europeană nu este considerată autoritatea de combatere a spălării banilor/finanțării terorismului[21]. Transferul competențelor de supraveghere prudențială către Banca Centrală Europeană a introdus un nivel instituțional suplimentar în ceea ce privește cooperarea și coordonarea, adăugând interacțiunea cu Banca Centrală Europeană la interacțiunea dintre autoritățile interne de supraveghere a combaterii spălării banilor/finanțării terorismului și autoritățile prudențiale.

b) Supravegherea entităților locale

Supravegherea prudențială se bazează pe principiul controlului de către țara de origine, care atribuie responsabilitatea de supraveghere autorității competente din statul membru în care o instituție de credit își are sediul social (pentru instituțiile de credit importante stabilite în uniunea bancară, aceasta este Banca Centrală Europeană). Această responsabilitate se extinde și către sucursalele instituției de credit, indiferent dacă acestea sunt situate în același stat membru sau în afara sa. Autoritatea prudențială din statul membru gazdă unde sunt situate sucursalele dispune doar de competențe reziduale legate de interesul general și în scopuri statistice[22].

Având în vedere caracterul confidențial al deciziilor legate de supraveghere, nu s-a putut stabili dacă autoritățile de supraveghere prudențială au utilizat sau nu analiza modelului de afaceri pentru a evalua viabilitatea și vulnerabilitatea câtorva instituții de credit, chiar și atunci când aceste instituții au desfășurat activități care au implicat factori de risc semnificativi legați de combaterea spălării banilor/finanțării terorismului. Nu s-a putut evalua nici dacă preocupările privind guvernanța în materie de combatere a spălării banilor/finanțării terorismului au fost incluse în mod consecvent în analiza mai amplă a sistemelor de guvernanță ale instituțiilor de credit, realizată de autoritățile prudențiale. Conform dovezilor empirice și având în vedere lipsa unor orientări specifice în cadrul unic de reglementare, se pare că preocupările privind combaterea spălării banilor/finanțării terorismului nu au fost integrate în mod consecvent în procesul de supraveghere și de evaluare. Într-o analiză mai atentă a activității, realizată *ex post*, unele autorități au recunoscut faptul că s-ar fi putut trage, într-adevăr, anumite semnale de alertă. În câteva cazuri, autoritățile de supraveghere prudențiale nu au părut să recunoască gravitatea situației în timp util, fapt ce le-a împiedicat să facă schimburi de informații semnificative și adecvate și să desfășoare acțiuni coordonate cu alte autorități. În câteva cazuri, autoritățile de supraveghere au invocat existența unor informații insuficiente privind gradul de conformitate sau caracterul adecvat al sistemelor de gestionare a riscurilor, în conformitate cu cadrul privind combaterea spălării banilor/finanțării terorismului.

Unele dintre cazurile analizate arată că anumite instituții de credit au fost autorizate de autoritățile competente naționale fără să se realizeze un control suficient în legătură cu aspectele legate de combaterea spălării banilor/finanțării terorismului, atât din perspectiva planului de afaceri, cât și din perspectiva caracterului adecvat al acționarilor, al membrilor organului de conducere și al persoanelor care ocupă funcții-cheie.

[21] Considerentul 28 din Regulamentul de instituire a mecanismului unic de supraveghere.

[22] Autoritățile din țara gazdă sunt implicate în mai mare măsură în supraveghere de către autoritățile din statul membru de origine în care sucursalele din teritoriul lor au fost desemnate ca fiind semnificative.

c) Supravegherea entităților transfrontaliere

Deşi sucursalele transfrontaliere se află sub supravegherea prudențială a autorității statului membru de origine, supravegherea privind combaterea spălării banilor/finanțării terorismului a acestor sucursale intră în domeniul de competență al autorității statului membru gazdă. Grupurile bancare (şi anume, banca-mamă şi filialele sale) fac obiectul unor cerințe prudențiale (inclusiv cu privire la guvernanță) şi al unei supravegheri prudențiale pe bază consolidată. Autoritatea responsabilă cu supravegherea consolidată este de regulă autoritatea din statul membru de origine care supraveghează instituția de credit cu cele mai mari active şi unde sunt de obicei centralizate politicile de grup. În domeniul supravegherii privind combaterea spălării banilor/finanțării terorismului, dimensiunea grupului este mult mai puțin importantă, autoritatea statului membru de origine dispunând de sarcini foarte limitate.

Analiza a constatat că, adesea, autoritatea prudențială a statului membru de origine responsabilă cu supravegherea sucursalei a fost cea care nu a înțeles gravitatea problemelor legate de combaterea spălării banilor/finanțării terorismului din sucursală. Acest fapt pare să se fi datorat lipsei unui contact direct între autoritatea prudențială din țara de origine şi autoritatea din țara gazdă însărcinată cu supravegherea sucursalei privind combaterea spălării banilor/finanțării terorismului sau neînțelegerii acestor probleme chiar de către autoritatea responsabilă cu combaterea spălării banilor/finanțării terorismului din țara de origine, cu care autoritățile prudențiale au menținut contacte periodice. În câteva cazuri, acest fapt pare să fi condus la o subestimare a impactului pe care le-ar putea avea problemele legate de combaterea spălării banilor/finanțării terorismului dintr-o sucursală asupra societății-mamă şi asupra reputației grupului.

În ceea ce privește autoritatea responsabilă cu supravegherea consolidată însărcinată cu organizarea şi gestionarea colegiilor de supraveghetori, unele dovezi empirice sugerează că aspectele legate de combaterea spălării banilor/finanțării terorismului din filiale au fost discutate în mod periodic în cadrul colegiilor de supraveghetori. Totuşi, nu există dovezi că deciziile comune luate la nivel de grup le-ar fi impus grupurilor bancare să soluționeze în mod structurat şi consecvent deficiențele legate de combaterea spălării banilor/finanțării terorismului dintr-un grup.

În numeroase cazuri, diferitele niveluri la care au fost atribuite atribuțiile de supraveghere prudențială şi privind combaterea spălării banilor/finanțării terorismului (autorități din țara de origine/gazdă, autorități naționale/ale Uniunii) par să fi exacerbat dificultățile de cooperare, inclusiv problemele legate de identificarea instituției omoloage relevante.

Studiu de caz: Ineficiențe în ceea ce privește supravegherea grupului

În cazul unei bănci cu sucursale în străinătate, autoritatea de supraveghere a statului membru de origine şi autoritatea de supraveghere a statului membru gazdă au fost autorități integrate care nu au făcut neapărat o distincție clară între responsabilitățile lor legate de supravegherea prudențială şi cele legate de supravegherea combaterii spălării banilor. Autoritatea de supraveghere din țara de origine, deşi era responsabilă cu supravegherea prudențială a sucursalelor din străinătate, nu a ținut seama de problemele legate de combaterea spălării banilor semnalate de autoritatea de supraveghere din țara gazdă. În final, autoritatea statului membru gazdă a fost cea care a obligat sucursala să reducă şi apoi să îşi oprească activitățile care au implicat riscuri legate de combaterea spălării banilor/finanțării terorismului.

d) Măsuri de supraveghere și eficacitatea lor

În urma analizei s-a constatat că, în lipsa unor reguli detaliate privind modul de luare în considerare a preocupărilor legate de combaterea spălării banilor/finanțării terorismului, autoritățile de supraveghere prudențiale s-au bazat în mod semnificativ pe acțiunile de remediere luate de autoritățile de supraveghere a combaterii spălării banilor/finanțării terorismului, atunci când au fost identificate astfel de preocupări. În anumite situații, autoritățile de supraveghere prudențială s-au axat pe asigurarea unor dispoziții corespunzătoare pentru amenzi, a unui nivel adecvat de lichidități sau pe creșterea cerințelor de capital pentru riscurile operaționale. Unele autorități prudențiale au utilizat un set mai amplu de instrumente prudențiale, inclusiv investigații la fața locului și analize aprofundate specifice, atunci când au existat preocupări privind riscurile legate de combaterea spălării banilor. Aceasta a condus uneori la adoptarea unor măsuri calitative de soluționare a deficiențelor legate de guvernanță, la controale interne și la un model de afaceri neviabil, precum și la deficiențe legate de cadrul de gestionare a riscurilor instituțiilor de credit. Având în vedere constrângerile legate de confidențialitate, nu a fost întotdeauna posibil să se stabilească în mod cert dacă autoritățile de supraveghere prudențială au luat în mod consecvent măsuri prudențiale adecvate și în timp util pentru soluționarea deficiențelor din guvernanță sau a deficiențelor de gestionare a riscurilor care au permis apariția principalelor disfuncționalități legate de combaterea spălării banilor/finanțării terorismului. Unele autorități de supraveghere au impus anumitor instituții de credit să își ajusteze modelul de afaceri în vederea reducerii riscurilor.

Retragerea autorizației din cauza unor încălcări grave a regulilor privind combaterea spălării banilor/finanțării terorismului este de asemenea inclusă în lista sancțiunilor prevăzute în cadrul prudențial. Numai autoritățile prudențiale pot retrage licența. Acest instrument a fost utilizat de autoritățile prudențiale în câteva dintre cazurile analizate, în special în cazul instituțiilor mai mici. În cazurile analizate, nu s-a putut stabili cu certitudine cum au fost evaluate aceste încălcări și intensitatea lor în vederea aplicării sancțiunii de retragere. Dintre cazurile analizate, au existat câteva situații în care retragerea licenței s-a dovedit a fi o simplă formalitate și nu o sancțiune pentru încălcarea regulilor privind combaterea spălării banilor/finanțării terorismului, deoarece instituția de credit era deja declarată în curs de a intra în dificultate sau susceptibilă de a intra în dificultate sau era administrată de un administrator special.

Nu există reguli comune în legătură cu închiderea sucursalelor, iar unele dovezi arată că autoritatea prudențială din țara de origine nu participă întotdeauna în mod semnificativ la decizia de închidere a unei sucursale pe care o ia autoritatea din țara gazdă responsabilă cu combaterea spălării banilor/finanțării terorismului.

Studiu de caz: Retragerea licențelor

Într-un caz, accesul pe piață al unei bănci a fost restricționat ca urmare a unui avertisment din partea unor autorități dintr-o țară terță privind suspiciuni de spălare de bani în legătură cu banca respectivă. Acest fapt a condus la o deteriorare semnificativă a lichidităților băncii, aceasta devenind incapabilă să își achite datoriile sau alte obligații la scadență. Aceasta a determinat autoritatea prudențială să ia decizia de a declara banca în curs de a intra în dificultate sau susceptibilă de a intra în dificultate. Licența băncii a fost retrasă câteva luni mai târziu, în timp ce banca se afla în lichidare.

3. Cooperarea în cadrul UE

Dispozițiile privind cooperarea dintre diferite autorități sunt dispersate în cadrele de reglementare prudențială și de combatere a spălării banilor/finanțării terorismului și diferă din punctul de vedere al preciziei și al gradului lor de obligativitate. Cooperarea

este influențată semnificativ de repartizarea responsabilităților între autoritățile statului membru de origine și cele ale statului membru gazdă, care este axată, în cadrul Directivei privind combaterea spălării banilor, pe autoritățile statului membru gazdă, iar în cadrul Directivei privind cerințele de capital, pe autoritățile statului membru de origine. O dimensiune suplimentară a cooperării rezultă din instituirea mecanismului unic de supraveghere și din exercitarea competențelor prudențiale de către Banca Centrală Europeană.

Majoritatea autorităților intervievate (autorități prudențiale, autorități de supraveghere a combaterii spălării banilor/finanțării terorismului, autorități de aplicare a legii, unități de inteligență financiară) și-au exprimat dorința de a coopera și de a face schimb de informații cu alte autorități relevante. În cazurile vizate de analiza posterioară, autoritățile par să fi interacționat, de mai multe ori, între ele, atât la nivel național, cât și la nivel transfrontalier. De exemplu, majoritatea autorităților integrate au subliniat că departamentul lor prudențial și cel responsabil de combaterea spălării banilor/finanțării terorismului s-au coordonat în mod regulat sau au lucrat, uneori, în echipe comune. Peste granițe, autoritățile par să fi discutat preocupările privind combaterea spălării banilor/finanțării terorismului în contextul colegiilor de supraveghetori sau la nivel bilateral, în special atunci când problemele au devenit mai acute. Totuși, nu au interacționat toate autoritățile relevante, iar acolo unde a existat o interacțiune, intensitatea și frecvența contactelor au variat semnificativ. În câteva dintre cazurile analizate, interacțiunea s-a dovedit a fi în mod clar ineficientă și a împiedicat o înțelegere adecvată a gravității situației sau nu a avut drept rezultat o acțiune comună de supraveghere.

În ceea ce privește cooperarea internă, autoritățile au subliniat o serie de aspecte care este posibil să fi afectat intensitatea, calitatea și frecvența cooperării și a schimbului de informații, sugerând că prin cooperare nu s-a obținut întotdeauna o supraveghere eficientă. De exemplu, câteva autorități au menționat că cerințele legate de confidențialitate au împiedicat cooperarea eficientă și schimbul de informații dintre unitățile de inteligență financiară, autoritățile de aplicare a legii și autoritatea de supraveghere prudențială și de supraveghere a combaterii spălării banilor/finanțării terorismului. Alte autorități au subliniat lipsa de experiență legată de identificarea a ceea ce constituie informații importante care trebuie comunicate între unitățile de inteligență financiară și o autoritate de supraveghere prudențială sau de supraveghere a combaterii spălării banilor/finanțării terorismului sau între două autorități de supraveghere și a observat faptul că, odată cu acumularea de experiență, schimburile de informații s-au intensificat în ultimul timp. Unele autorități integrate de supraveghere au raportat că nu au solicitat niciodată, în contextul evaluărilor prudențiale, informații de la o unitate de inteligență financiară, cum ar fi cele menite să determine competența și onorabilitatea, ci s-au bazat pe informațiile furnizate de departamentele prudențiale. În plus, multe dintre cazurile analizate au arătat că unitățile de inteligență financiară nu au făcut schimb de informații cu autoritățile de supraveghere prudențială și de supraveghere a combaterii spălării banilor/finanțării terorismului într-un mod structurat. Este posibil ca unitățile de inteligență financiară să fi fost uneori împiedicate să facă schimb de informații cu autoritățile de supraveghere în baza dispozițiilor legislației interne (de exemplu, atunci când s-a considerat că analiza efectuată de unitatea de inteligență financiară conține informații în materie penală care nu pot fi comunicate decât autorităților de aplicare a legii). Pe de altă parte, unitățile de inteligență financiară nu au primit decât foarte rar feedback de la autoritățile de supraveghere, cu privire la utilizarea informațiilor furnizate și la rezultatul inspecțiilor realizate pe baza acelor informații. Aceste aspecte sunt analizate mai detaliat în Raportul privind evaluarea cadrului pentru cooperarea unităților de inteligență financiară.

Mai mult, alte posibile aspecte care afectează intensitatea, calitatea și frecvența cooperării includ câteva definiții și norme prevăzute în directivele relevante, care este posibil să fi condus la interpretări diferite ale obligațiilor și la așteptări diferite ale autorităților.

În urma analizei s-a constatat că s-au luat măsuri eficiente în situațiile în care autoritățile de supraveghere au interacționat intensiv cu autoritățile de aplicare a legii, în legătură cu constatarea unor măsuri de combatere a spălării banilor/a finanțării terorismului. Totuși, a devenit evident faptul că factorii declanșatori care determină implicarea autorităților de aplicare a legii sunt foarte diverși, având în vedere că în legislația Uniunii nu există un numitor comun. Acest fapt poate explica, de asemenea, motivul pentru care contactul dintre autoritățile de aplicare a legii și autoritățile de supraveghere din alte state membre rămâne redus. De asemenea, par să existe diferențe legate de rolul și de sfera competențelor autorităților de aplicare a legii, care pot explica în parte de ce cooperarea și coordonarea dintre autoritățile de aplicare a legii cu privire la problemele legate de combaterea spălării banilor/finanțării terorismului rămân reduse.

În ceea ce privește cooperarea transfrontalieră din cadrul Uniunii, analiza nu a permis identificarea intensității, a calității și a frecvenței interacțiunii dintre diferitele autorități. Din cazurile analizate a reieșit că, între autoritățile din statele membre (autoritățile de supraveghere a combaterii spălării banilor/finanțării terorismului și autoritățile prudențiale), contactele au fost inegale și au fost adesea stabilite *ad hoc*, fapt ce poate fi atribuit în mare măsură diferențelor dintre cadrele juridice aplicabile în ceea ce privește distribuirea competențelor de supraveghere și abordarea supravegherii grupului. Cooperarea s-a limitat adesea la un simplu schimb de informații și nu a condus în toate cazurile la o înțelegere comună a implicațiilor transfrontaliere sau la luarea unor măsuri comune de supraveghere. Mai mult, se pare că nu a existat un obiectiv strategic comun legat de prevenirea spălării banilor în rândul multitudinii de actori instituționali implicați.

4. Cooperarea dintre autoritățile din Uniune și autoritățile din țările terțe

Cooperarea și schimbul de informații dintre autoritățile de supraveghere a combaterii spălării banilor/finanțării terorismului din statele membre și autoritățile omoloage din țările terțe nu sunt reglementate în cadrul Directivei privind combaterea spălării banilor. În schimb, cooperarea privind supravegherea are loc pe baza standardelor Grupului de Acțiune Financiară (în special, Recomandarea 40[23] și nota sa interpretativă), aproape exclusiv pe bază bilaterală. Autoritățile prudențiale din Uniune pot utiliza colegiile prudențiale pentru a discuta preocupările legate de combaterea spălării banilor/finanțării terorismului cu autoritățile omoloage din țările terțe, însă aceasta nu implică participarea autorităților de supraveghere a combaterii spălării banilor/finanțării terorismului. Ambele autorități de supraveghere trebuie să respecte principiile prevăzute în orientările Comitetului de la Basel privind buna gestionare a riscurilor legate de spălarea banilor și finanțarea terorismului.

Aproximativ jumătate dintre cazurile cuprinse în sfera de aplicare a exercițiului de analiză posterioară au implicat interacțiunea cu funcțiile de supraveghere ale autorităților din țările terțe. Părțile interesate au menționat următoarele probleme aflate la baza provocărilor legate de cooperarea cu anumite autorități din țările terțe: lipsa de voință a ambelor părți de a face schimb de informații confidențiale cu anumite autorități, lipsa încrederii reciproce și preocupări legate de faptul că schimburile de informații, în rarele

[23] http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202012.pdf

cazuri în care au inclus transferul de date cu caracter personal, nu vor respecta Regulamentul general privind protecția datelor[24].

În unele dintre cazurile analizate, autoritățile au raportat că au cooperat și au făcut schimb de informații în mod regulat și în general satisfăcător cu autoritățile prudențiale și de supraveghere a combaterii spălării banilor/finanțării terorismului, deși, în câteva cazuri, au existat indicii privind o asimetrie la nivelul schimbului de informații. În alte cazuri, autoritățile au subliniat existența unor deficiențe ale cooperării cu autoritățile din țările terțe, în special în ceea ce privește sincronizarea și amploarea schimbului de informații sau coordonarea acțiunilor. În câteva cazuri în care autoritățile din țările terțe au anunțat luarea unor măsuri legitime împotriva unei instituții de credit cu sediul în Uniune, autoritățile prudențiale și/sau autoritățile de supraveghere a combaterii spălării banilor/finanțării terorismului din Uniune par să nu fi fost informate cu privire la iminența și contextul acestor măsuri. Aceste măsuri au avut un impact foarte mare asupra băncilor respective, dar au fost luate fără un avertisment prealabil suficient care să le permită autorităților relevante din Uniune să ia măsuri preventive împotriva instituțiilor în cauză și alte măsuri în vederea protejării stabilității financiare înainte de publicarea măsurilor respective. Aceste cazuri au implicat situații în care măsurile au fost luate în special de autorități de aplicare a legii din țări terțe și nu de autoritățile de supraveghere din aceste țări.

În plus, în câteva cazuri în care, în urma constatărilor legate de supraveghere, autoritățile de aplicare a legii au inițiat investigații, aceste autorități s-au confruntat cu probleme de cooperare cu unele țări terțe. Mai precis, autoritățile din țările terțe nu au răspuns cererilor de asistență judiciară reciprocă din partea autorităților de aplicare a legii din statele membre. Acest fapt le-a împiedicat pe cele din urmă să obțină dovezi privind originea infracțională a banilor și a condus în final la deficiențe ale urmăririi penale.

Autoritățile din Uniune responsabile de diferite entități ale grupului și-au coordonat interacțiunea cu autoritățile din țările terțe numai în câteva cazuri. Totuși, în majoritatea cazurilor analizate, aceste dovezi nu au putut fi găsite. Nici analiza nu a putut stabili cu certitudine dacă autoritățile din Uniune au trimis în toate cazurile autorităților omoloage din Europa toate informațiile relevante primite de la autoritățile din țările terțe.

Studiu de caz: Interacțiunea cu autoritățile din țările terțe

În două cazuri, autoritățile naționale nu au putut să intervină sau să stabilească încălcările care au stat la baza măsurilor luate de autoritățile din țările terțe, având în vedere că acestea din urmă au anunțat autoritățile din statele membre cu privire la măsurile propuse numai cu foarte puțin timp înainte de publicarea lor. În urma publicării măsurilor propuse, două instituții de credit din Europa au fost nevoite să își înceteze activitatea.

IV. PROGRESELE RECENTE DIN UNIUNE

În ultimii ani, instituțiile de credit și autoritățile publice responsabile cu combaterea spălării banilor/finanțării terorismului au luat măsuri de îmbunătățire a mijloacelor de apărare în vederea combaterii spălării banilor/finanțării terorismului. Aceste progrese, alături de provocările rămase, sunt consemnate în recomandările specifice pentru fiecare

[24] Regulamentul (UE) 2016/679 al Parlamentului European și al Consiliului din 27 aprilie 2016 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și privind libera circulație a acestor date și de abrogare a Directivei 95/46/CE (Regulamentul general privind protecția datelor), JO L 119, 4.5.2016, p. 1

țară și în rapoartele de țară aferente[25]. Mai mult, unele progrese au avut loc la nivelul Uniunii.

1. Evoluțiile cadrului de reglementare privind combaterea spălării banilor/finanțării terorismului

De la introducerea Directivei privind combaterea spălării banilor, cadrul juridic al Uniunii a fost consolidat semnificativ prin cea de a patra Directivă privind combaterea spălării banilor, care a trebuit transpusă în statele membre până în iunie 2017, în timp ce cea de a cincea Directivă privind combaterea spălării banilor îl consolidează și mai mult; aceasta ar trebui să fie transpusă până în ianuarie 2020. Acest nou cadru reprezintă o îmbunătățire a normelor anterioare, în special pentru că: (i) clarifică necesitatea ca instituțiile de credit să efectueze evaluări ale riscurilor și să dispună de politici și proceduri adecvate pentru a preveni spălarea banilor/finanțarea terorismului; (ii) instituie registre de beneficieri reali, registre cu conturile instituțiilor de credit și liste cu persoanele expuse din punct de vedere politic, ceea ce va îmbunătăți semnificativ capacitatea instituțiilor de a aplica măsuri eficiente de precauție privind clientela; (iii) clarifică rolul instituției-mamă în punerea în aplicare a politicilor de combatere a spălării banilor/finanțării terorismului pentru întregul grup; (iv) clarifică rolul autorității responsabile cu supravegherea combaterii spălării banilor/finanțării terorismului pentru instituția-mamă în ceea ce privește realizarea acestei supravegheri la nivelul grupului; (v) consolidează semnificativ competențele autorităților de supraveghere în ceea ce privește impunerea unor sancțiuni și a unor măsuri administrative pentru încălcarea unor obligații relevante, impunând în același timp publicarea acestor sancțiuni și măsuri administrative; (vi) consolidează semnificativ schimbul de informații dintre autoritățile competente relevante, în special prin eliminarea obstacolului legat de păstrarea confidențialității în ceea ce privește schimbul de informații între autoritățile de supraveghere și prin încheierea unui memorandum de înțelegere pentru schimburile dintre autoritățile de supraveghere și Banca Centrală Europeană; și (vii) le permite autorităților de supraveghere din statele membre să încheie memorandumuri de înțelegere cu autoritățile omoloage din țările terțe în scopul colaborării și al schimbului de informații confidențiale.

Directiva 2018/1673 privind combaterea prin măsuri de drept penal a spălării banilor completează acest cadru preventiv prin armonizarea definiției infracțiunii de spălare de bani și a sancțiunilor aferente. Directiva a intrat în vigoare în decembrie 2018, iar statele membre au la dispoziție doi ani pentru transpunerea sa. Acest nou cadru reprezintă o îmbunătățire a normelor anterioare, în special pentru că (i) sancționează spălarea de bani cu o perioadă maximă de nu mai puțin de patru ani de închisoare; (ii) consideră cazurile ca fiind mai grave atunci când autorul infracțiunii este o entitate obligată și a săvârșit infracțiunea în exercitarea activităților sale profesionale; (iii) asigură posibilitatea utilizării unor instrumente de investigare eficace pentru aplicarea legii, precum cele utilizate pentru combaterea crimei organizate sau a altor infracțiuni grave; (iv) permite statelor membre să incrimineze și cazurile de spălare de bani săvârșite din imprudență sau din neglijență gravă.

[25] https://ec.europa.eu/info/publications/2019-european-semester-country-specific-recommendations-council-recommendations_en

2. Evoluția cadrului de reglementare prudențial

Cadrul prudențial a fost actualizat semnificativ în 2018, modificările urmând să fie aplicate până la sfârșitul anului 2020[26]. În ceea ce privește combaterea spălării banilor/finanțării terorismului, modificările au introdus o obligație explicită de cooperare între autoritățile prudențiale și autoritățile de combatere a spălării banilor/finanțării terorismului și unitățile de inteligență financiară și au eliminat obstacolele legate de păstrarea confidențialității pentru a permite un schimb eficient de informații între aceste autorități. Autoritatea Bancară Europeană a fost mandatată să elaboreze orientări care detaliază diferite aspecte ale cerințelor de cooperare.

Mai mult, cea de a cincea Directivă privind cerințele de capital a clarificat posibilitatea ca autoritățile de supraveghere prudențială să utilizeze instrumentele prudențiale disponibile pentru a răspunde preocupărilor legate de combaterea spălării banilor/finanțării terorismului dintr-o perspectivă prudențială. Cea de a cincea Directivă privind cerințele de capital oferă mai multe detalii privind evaluarea controalelor interne și a sistemelor de gestionare a riscurilor în timpul procesului de autorizare. Aceasta introduce și o competență explicită de revocare a membrilor consiliului de administrație în cazul în care există preocuparea că ar fi inadecvați pentru astfel de funcții, inclusiv din perspectiva combaterii spălării banilor/finanțării terorismului.

Mai mult, cea de a cincea Directivă privind cerințele de capital menționează în mod explicit dimensiunea combaterii spălării banilor/finanțării terorismului în contextul procesului de supraveghere și de evaluare, impunându-le autorităților competente să ia măsurile necesare cu ajutorul instrumentelor și al competențelor de care dispun în cazul în care preocupările legate de combaterea spălării banilor/finanțării terorismului ar fi semnificative dintr-o perspectivă prudențială. Există, de asemenea, obligația ca autoritățile competente să notifice Autoritatea Bancară Europeană și autoritatea responsabilă cu supravegherea combaterii spălării banilor în cazul în care identifică deficiențe ale modelului de guvernanță, ale activităților comerciale sau ale modelului de afaceri, care constituie motive întemeiate pentru a suspecta un caz de spălare de bani sau de finanțare a terorismului.

3. Evoluția rolului autorităților europene de supraveghere în ceea ce privește combaterea spălării banilor/finanțării terorismului

La nivelul Uniunii, mandatele actuale ale autorităților europene de supraveghere - Autoritatea Bancară Europeană, Autoritatea europeană de asigurări și pensii ocupaționale și Autoritatea europeană pentru valori mobiliare și piețe - se extind în domeniul combaterii spălării banilor/finanțării terorismului. Acestea sunt împuternicite să elaboreze norme și orientări în acest domeniu și să promoveze cooperarea și schimbul de informații dintre autorități, convergența în materie de supraveghere și să asigure aplicarea adecvată a legislației privind combaterea spălării banilor/finanțării terorismului. Cu toate acestea, autoritățile europene de supraveghere nu sunt în sine niște supraveghetori care au propriul set de competențe și instrumente obligatorii pentru a asigura respectarea și aplicarea normelor și recomandărilor sau pentru a fi implicate în mod adecvat în cooperarea cu autoritățile din țările terțe. În schimb, acestea trebuie să lucreze cu

[26] Directiva (UE) 2019/878 a Parlamentului European și a Consiliului din 20 mai 2019 de modificare a Directivei 2013/36/UE în ceea ce privește entitățile exceptate, societățile financiare holding, societățile financiare holding mixte, remunerarea, măsurile și competențele de supraveghere și măsurile de conservare a capitalului, JO L 150, 7.6.2019

autoritățile naționale relevante utilizând competențele care le-au fost conferite prin regulamentele lor de instituire[27].

În ultimii ani, autoritățile europene de supraveghere s-au concentrat, în ceea ce privește combaterea spălării banilor/finanțării terorismului, pe îndeplinirea unei serii de mandate cu caracter de reglementare, care le-au fost delegate în temeiul celei de a patra Directive privind combaterea spălării banilor. Cu toate acestea, mai recent, s-a pus mai mult accentul pe realizarea activităților de convergență, inclusiv pe aplicarea adecvată a normelor relevante.

De exemplu, în luna iulie a anului trecut, în cazul unei bănci, consiliul de supraveghere al Autorității Bancare Europene a adoptat recomandări pentru ca autoritatea de supraveghere a combaterii spălării banilor/finanțării terorismului să ia măsuri pentru a asigura respectarea Directivei privind combaterea spălării banilor. Ulterior, Comisia a emis un aviz adresat autorității respective de supraveghere privind acțiunile necesare pentru a respecta legislația Uniunii.[28]

La începutul acestui an, ca urmare a unei cereri din partea Comisiei, Autoritatea Bancară Europeană a investigat și autoritățile de supraveghere din două state membre în legătură cu gestionarea de către o bancă a unui portofoliu cu un risc foarte ridicat al unor clienți nerezidenți, prin intermediul sucursalei sale din străinătate. În cazul respectiv, Autoritatea Bancară Europeană a demarat, în februarie 2019, o procedură oficială de investigare privind încălcarea dreptului Uniunii, în temeiul articolului 17 din Regulamentul (UE) nr. 1093/2010 (Regulamentul Autorității Bancare Europene)[29]. În urma inițierii investigației și a unei analize detaliate realizate de personalul Autorității Bancare Europene, grupul independent al Autorității Bancare Europene responsabil cu identificarea cazurilor de încălcare a dreptului Uniunii a propus consiliului său de supraveghere un proiect de recomandare în legătură cu o serie de încălcări ale dreptului Uniunii comise de către ambele autorități de supraveghere în ceea ce privește supravegherea și cooperarea eficace. Consiliul de supraveghere al Autorității Bancare Europene (compus din șefii autorităților prudențiale ale statelor membre) a respins recomandarea la 16 aprilie 2019.

Decizia finală pe care a luat-o consiliul de supraveghere al Autorității Bancare Europene în procedura legată de încălcarea dreptului Uniunii cu privire la banca respectivă ar fi putut fi determinată de următoarele aspecte:

- membrii consiliului de supraveghere, deși au convenit că este posibil să fi existat deficiențe legate de supraveghere, par să fi considerat că obligațiile autorităților de supraveghere prevăzute în directivele relevante nu erau suficient de clare și necondiționate și, astfel, nu au putut fi folosite pentru adoptarea unei recomandări în cazul încălcării dreptului Uniunii. Mai mult, membrii consiliului de

[27] Regulamentul (UE) nr. 1093/2010 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 noiembrie 2010 de instituire a Autorității europene de supraveghere (Autoritatea Bancară Europeană), de modificare a Deciziei nr. 716/2009/CE și de abrogare a Deciziei 2009/78/CE a Comisiei, Regulamentul (UE) nr. 1094/2010 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 noiembrie 2010 de instituire a Autorității europene de supraveghere (Autoritatea europeană de asigurări și pensii ocupaționale) de modificare a Deciziei nr. 716/2009/CE și de abrogare a Deciziei 2009/79/CE a Comisiei; Regulamentul (UE) nr. 1095/2010 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 noiembrie 2010 de instituire a Autorității europene de supraveghere (Autoritatea europeană pentru valori mobiliare și piețe), de modificare a Deciziei nr. 716/2009/CE și de abrogare a Deciziei 2009/77/CE a Comisiei, JO L 331, 15.12.2010

[28] C(2018) 7431 final, 8.11.2018

[29] Regulamentul (UE) nr. 1093/2010 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 noiembrie 2010 de instituire a Autorității europene de supraveghere (Autoritatea Bancară Europeană), de modificare a Deciziei nr. 716/2009/CE și de abrogare a Deciziei 2009/78/CE a Comisiei, JO L 331, 15.12.2010, p. 12.

supraveghere au luat în considerare faptul că, în perioada cuprinsă în ancheta efectuată de autoritate, cadrul legislativ s-a schimbat;

- membrii consiliului de supraveghere au considerat, de asemenea, că acest caz se referă la trecut și că articolul 17 privind încălcarea procedurilor dreptului Uniunii din Regulamentul Autorității Bancare Europene nu reprezintă instrumentul adecvat pentru remedierea unor probleme din trecut[30].

Constatările de mai sus ridică întrebări pentru viitor, inclusiv cu privire la modul în care să se asigure tragerea la răspundere a autorităților de supraveghere pentru acțiunile lor de asigurare a respectării dreptului Uniunii de către instituțiile financiare, în special atunci când se lucrează cu directive de armonizare minimă. În același timp, aceștia au mai subliniat necesitatea ca autoritățile europene de supraveghere să utilizeze întreaga gamă de instrumente, inclusiv evaluări ale punerii în aplicare orientate spre viitor, cu scopul de a consolida supravegherea practică a combaterii spălării banilor/finanțării terorismului în întreaga UE. De remarcat faptul că decizia Autorității Bancare Europene nu afectează dreptul Comisiei de a iniția acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, pe baza acelorași fapte.

Recenta reexaminare a autoritățile europene de supraveghere a pus mai mult accentul pe aspectele legate de combaterea spălării banilor/finanțării terorismului. Începând cu ianuarie 2020, actualul mandat privind combaterea spălării banilor/finanțării terorismului al fiecăreia dintre cele trei autorități europene de supraveghere va fi concentrat în cadrul Autorității Bancare Europene, care va avea un rol de conducere, de coordonare și de monitorizare în vederea promovării integrității, a transparenței și a securității în sistemul financiar, pentru a preveni și a combate spălarea de bani și finanțarea terorismului. Noile norme privind comunicarea și diseminarea de informații ar trebui să îmbunătățească semnificativ cooperarea dintre autoritățile prudențiale și autoritățile de supraveghere a combaterii spălării banilor/finanțării terorismului și să consolideze rolul Autorității Bancare Europene de a asigura investigarea consecventă a cazurilor de încălcare a normelor relevante și respectarea normelor Uniunii de către autoritățile naționale de supraveghere a combaterii spălării banilor/finanțării terorismului. Mai mult, Autoritatea Bancară Europeană va avea rolul de a facilita cooperarea cu autoritățile din țările terțe în cazurile în care există indicii privind cazuri de încălcare a Directivei privind combaterea spălării banilor.

V. CONCLUZIE

Prevenirea și combaterea spălării banilor/finanțării terorismului sunt esențiale pentru păstrarea integrității pieței interne și pentru combaterea criminalității. Diferitele entități au un rol diferit în acest sens, începând cu instituțiile de credit, autoritățile de supraveghere prudențială și de supraveghere a combaterii spălării banilor/finanțării terorismului (inclusiv Banca Centrală Europeană în exercitarea funcției sale de supraveghere), unitățile de inteligență financiară, autoritățile de aplicare a legii (poliția, procurorii și instanțele). Este absolut necesar ca aceste entități să acorde suficientă prioritate atribuțiilor lor legate de prevenirea și combaterea spălării banilor /finanțării terorismului. Este, de asemenea, esențial ca instituțiile de credit să aplice legislația pe

[30] Mai precis, membrii au considerat că, deși sfera investigațiilor în conformitate cu articolul 17 nu se limitează la încălcările actuale, soluția de a emite recomandări „precizând măsurile necesare în vederea respectării dreptului Uniunii” ar putea să nu fie potrivită pentru cazurile care se referă la activități de supraveghere din trecut.

deplin și în mod eficace și ca autorități publice să asigure respectarea legii în mod consecvent, dispunând de suficiente competențe de investigare și de supraveghere și de sancțiuni eficace și disuasive. Cooperarea și schimbul eficient de informații dintre multitudinea de autorități relevante sunt esențiale pentru a răspunde preocupărilor transfrontaliere tot mai mari legate de combaterea spălării banilor/finanțării terorismului, inclusiv în afara Uniunii. Analiza a scos la iveală faptul că, în practică, se întâmplă adesea ca aceste aspecte esențiale să nu fie suficient de mult luate în considerare.

1. Constatări legate de sistemele de protecție ale instituțiilor de credit pentru combaterea spălării banilor/finanțării terorismului

Analiza cazurilor selectate a scos la iveală situații semnificative de nerespectare de către instituțiile de credit a unor cerințe de bază ale Directivei privind combaterea spălării banilor, precum evaluarea riscurilor, luarea unor măsuri de precauție privind clientela și raportarea tranzacțiilor și a activităților suspecte către unitățile de inteligență financiară. Cazurile care au arătat deficiențe prelungite legate de respectarea măsurilor de combatere a spălării banilor/finanțării terorismului au indicat adesea și deficiențe mai ample ale guvernanței legate de combaterea spălării banilor/finanțării terorismului, în special în ceea ce privește funcția de control și, în unele cazuri, atitudinea personalului de conducere de nivel superior.

Multe dintre băncile analizate au desfășurat activități riscante din perspectiva combaterii spălării banilor/finanțării terorismului, fără să instituie un control și o gestionare a riscurilor proporționale. Adesea, riscurile s-au materializat cu mult timp înainte ca instituțiile de credit să identifice deficiențe. Chiar și atunci când au fost identificate deficiențe, unele bănci au avut nevoie de mult timp până să le soluționeze.

Multe dintre grupurile bancare transfrontaliere analizate și-au organizat funcțiile de combatere a spălării banilor/finanțării terorismului la nivel local, punând accentul pe respectarea normelor locale, fără să completeze această abordare cu o punere în aplicare solidă și consecventă a unei politici de grup și a unor procese de control.

Deși unele dintre deficiențele identificate par să fi fost determinate în principal de neglijență, au existat și situații în care angajații sau conducerea instituțiilor de credit par să fi sprijinit spălarea de bani/finanțarea terorismului sau să fi redus sistemele de protecție în mod deliberat, urmărind activități profitabile, dar foarte suspecte. În câteva cazuri, deficiențele au fost atât de grave încât au condus până la urmă la falimentul sau la închiderea instituției de credit sau a unei activități specifice a acesteia.

Totuși, în ultimii ani, datorită dezvoltării treptate a cadrului juridic pentru combaterea spălării banilor/finanțării terorismului, multe dintre instituțiile de credit analizate au luat măsuri semnificative pentru a-și îmbunătăți sistemele de conformitate pentru combaterea spălării banilor/finanțării terorismului. Acestea și-au mărit echipele responsabile cu gestionarea riscurilor și asigurarea conformității și lucrează la procedurile și controalele lor interne. Se preconizează că unele dintre obligațiile aferente vor fi mai clare odată cu transpunerea celei de a cincea Directive privind combaterea spălării banilor și a celei de a cincea Directive privind cerințele de capital. Mai mult, în temeiul planului de acțiune privind combaterea spălării banilor/finanțării terorismului, adoptat de Consiliu în decembrie 2018, Autoritatea Bancară Europeană lucrează în prezent la formularea unor orientări mai detaliate pentru aplicarea normelor relevante. Aceste acțiuni urmăresc să clarifice așteptările legate de instituțiile de credit și să le ajute să se pregătească mai bine pentru rolul lor în combaterea spălării banilor și a finanțării terorismului. Totuși, ar putea fi nevoie ca unele aspecte ale cadrului privind combaterea spălării banilor/finanțării terorismului să fie consolidate prin norme obligatorii care să nu lase loc unor interpretări divergente.

2. Constatări legate de măsurile luate de autoritățile publice

Analiza a examinat acțiunile și răspunsurile autorităților de supraveghere și ale altor autorități publice în fiecare caz. În unele cazuri, autoritățile publice au fost eficiente în ceea ce privește identificarea preventivă a deficiențelor instituțiilor de credit și solicitarea unor măsuri de remediere, însă, în alte câteva cazuri, autoritățile publice au intervenit numai după materializarea unor riscuri semnificative sau atunci când s-au confruntat cu deficiențe repetate în materie de conformitate și de guvernanță. Oportunitatea și eficacitatea măsurilor de supraveghere ulterioare care au fost impuse instituțiilor de credit au variat foarte mult.

Eficacitatea unei acțiuni de supraveghere pare să fi fost determinată de o serie de factori. Autoritățile publice au atribuit activităților legate de combaterea spălării banilor/finanțării terorismului diferite grade de prioritate și o alocare diferită a resurselor, ceea ce explică divergențele în ceea ce privește gradul de ingerință și intensitatea supravegherii. Supravegherea nu a fost realizată adesea cu o frecvență suficientă, în timp ce, în alte cazuri, personalul autorităților s-a confruntat cu o lipsă de experiență relevantă. În acest sens, va fi important ca Autoritatea Bancară Europeană să acorde o atenție suplimentară punerii în aplicare și convergenței în materie de supraveghere a combaterii spălării banilor/finanțării terorismului, prin intermediul unor analize și a unor cursuri de formare. De asemenea, câteva autorități prudențiale nu au fost sigure în ce măsură și în ce mod să integreze preocupările legate de combaterea spălării banilor/finanțării terorismului în setul lor de instrumente. Se preconizează că, pe viitor, activitatea Autorității Bancare Europene privind elaborarea unor orientări și integrarea acestor preocupări în supravegherea prudențială va constitui o sursă de informare pentru activitatea autorităților de supraveghere.

Cadrul descentralizat de supraveghere a combaterii spălării banilor/finanțării terorismului s-a bazat în principal pe o abordare a țării gazdă, axată pe supravegherea respectării cadrelor locale de către entitățile interne, fără să acorde neapărat atenție activităților lor transfrontaliere. De fapt, se pare că nicio autoritate de supraveghere a combaterii spălării banilor/finanțării terorismului nu și-a asumat responsabilitatea pentru supravegherea la nivel de grup, bazându-se numai pe supravegherea întreprinderilor locale din fiecare stat membru, lăsând prin urmare nesupravegheate politicile de grup privind combaterea spălării banilor/finanțării terorismului. Deși supravegherea privind combaterea spălării banilor/finanțării terorismului la nivel de grup a fost introdusă mai clar în cea de a patra Directivă privind combaterea spălării banilor, aceasta nu a fost încă pusă efectiv în aplicare de către autorități. Cadrul nu prevede nici acum atribuții clare privind supravegherea la nivel de grup, un mecanism specific de coordonare și un proces comun de luare a deciziilor împreună cu toate autoritățile relevante de combatere a spălării banilor/finanțării terorismului, fapt ce contrastează cu mecanismele eficiente care caracterizează supravegherea prudențială transfrontalieră odată cu adoptarea celei de a patra Directivă privind cerințele de capital și cu instituirea mecanismului unic de supraveghere. Formarea unor colegii privind combaterea spălării banilor/finanțării terorismului, supravegheate de către Autoritatea Bancară Europeană, va fi importantă în acest sens.

În ceea ce privește cooperarea și schimbul de informații dintre autoritățile relevante, acestea s-au realizat într-o oarecare măsură, însă nu întotdeauna în timp util sau în mod eficient. Factorii determinanți par să fi inclus lipsa unui contact direct între autoritățile de supraveghere prudențială și de supraveghere a combaterii spălării banilor/finanțării terorismului și unitățile de inteligență financiară, diversitatea cadrelor instituționale din Uniune și complexitatea coordonării care decurge din această diversitate, lipsa resurselor și obstacolele juridice în calea schimbului de informații.

Cooperarea cu autoritățile de combatere a spălării banilor/finanțării terorismului din țările terțe și autoritățile de aplicare a legii s-a dovedit a fi dificilă în unele cazuri, iar măsurile luate de autoritățile din țările terțe rămân în mare parte imprevizibile, în ciuda posibilelor lor efecte majore în jurisdicțiile Uniunii. Deși Autorității Bancare Europene i-a fost atribuit un rol consolidat în coordonare cu țările terțe, acest rol va rămâne probabil limitat având în vedere natura competențelor sale.

În contextul evoluției cadrului de combatere a spălării banilor, autoritățile de supraveghere au acordat o atenție sporită problemelor legate de combaterea spălării banilor/finanțării terorismului, în special în ultimii doi ani. Valul de incidente recente a condus, de asemenea, la unele modificări specifice ale cadrului juridic relevant, în special în ceea ce privește cadrul prudențial și aplicarea legii prin intermediul Autorității Bancare Europene. Numeroase autorități au fost sau sunt în curs de reorganizare și dobândesc resurse suplimentare și o nouă expertiză. Se preconizează că această situație va continua; ea ar trebui susținută prin asistență pentru punerea în aplicare și prin fluxuri eficiente de informații în întreaga UE, pe baza viitoarei baze de date a Autorității Bancare Europene.

3. Probleme structurale nerezolvate

Deși unele dintre cauzele care stau la baza evenimentelor analizate au fost sau vor fi soluționate curând în urma modificărilor recente ale cadrului de reglementare, analiza subliniază o serie de probleme structurale nerezolvate. Constatările din prezentul raport urmăresc să furnizeze informații pentru dezbaterea cu privire la modul în care cadrul de combatere a spălării banilor/finanțării terorismului ar putea fi îmbunătățit în continuare și să ofere baza pentru viitoare discuții cu părțile interesate relevante.

Unele dintre deficiențele subliniate în prezentul raport sunt de natură structurală și nu au fost încă soluționate. Diferitele abordări ale respectării prevederilor legate de combaterea spălării banilor/finanțării terorismului de către instituțiile de credit și ale supravegherii sale de către autoritățile naționale sunt consecința unei armonizări minime la nivelul Uniunii. Integrarea preocupărilor legate de combaterea spălării banilor/finanțării terorismului în supravegherea prudențială, în special în situațiile transfrontaliere, nu este suficient de bine articulată în cadrul prudențial.

Aceasta are drept rezultat un grad de fragmentare la nivel de reglementare și de supraveghere în domeniul combaterii spălării banilor/finanțării terorismului, care pare insuficient adaptat, având în vedere activitatea transfrontalieră din Uniune în continuă creștere și supravegherea prudențială centralizată în uniunea bancară. Legăturile slabe amenință integritatea sistemului financiar al Uniunii în ansamblul său și vor continua să existe dacă nu se asigură punerea în aplicare în mod coerent și eficient a normelor comune de către toate entitățile și dacă acestea nu fac obiectul unei supravegheri de cea mai înaltă calitate.

Aceasta implică precizarea clară și atribuirea adecvată a atribuțiilor diferitelor autorități relevante implicate în combaterea spălării banilor și finanțării terorismului, garantând în același timp că nicio activitate care implică riscuri legate de spălarea banilor/finanțarea terorismului nu rămâne nesupravegheată. Mai mult, la nivel internațional, cooperarea cu autorități principale din țările terțe ar trebui să fie mai structurată și mai sistematică, asigurând poziții concertate în cooperarea cu țările terțe.

S-ar putea avea în vedere armonizarea în continuare a cadrului de reglementare privind combaterea spălării banilor/finanțării terorismului, atât în ceea ce privește obligațiile instituțiilor de credit, cât și în ceea ce privește competențele, atribuțiile și instrumentele necesare pentru o supraveghere eficientă. În special, ar trebui să fie examinată transformarea Directivei privind combaterea spălării banilor într-un regulament, care ar

avea potențialul de a stabili un cadru de reglementare al Uniunii armonizat și direct aplicabil în ceea ce privește combaterea spălării banilor. Mai mult, dimensiunea transfrontalieră a combaterii spălării banilor/finanțării terorismului ar merita să fie dezvoltată în continuare, în vederea alinierii sale la gradul actual de integrare de pe piața bancară. De asemenea, ar putea fi avute în vedere diverse alternative pentru a se asigura o supraveghere de calitate și consecventă a combaterii spălării banilor, un schimb continuu de informații și o cooperare optimă între toate autoritățile relevante din Uniune. Acest lucru ar putea necesita atribuirea unor sarcini specifice de supraveghere a combaterii spălării banilor unui organism al Uniunii.