



Bruselj, 24.7.2019
COM(2019) 373 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

**o oceni nedavnih domnevnih primerov pranja denarja, v katere so bile vpletene kreditne
institucije EU**

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o oceni nedavnih domnevnih primerov pranja denarja, v katere so bile vpletene kreditne institucije EU

I. UVOD

Unija je postopoma oblikovala zanesljiv regulativni okvir za preprečevanje pranja denarja in financiranja terorizma, skladen z mednarodnimi standardi, ki jih je sprejela Projektna skupina za finančno ukrepanje. V zadnjem času pa se je zgodilo več incidentov, v katere so bile vpletene evropske banke in zaradi katerih se pozornost usmerila v izvajanje pravil Unije.

Komisija je 12. septembra 2018 objavila sporočilo¹, v katerem je predlagala takojšnje ukrepe za obravnavo nekaterih lažje opredeljivih regulativnih in institucionalnih pomanjkljivosti, temu pa je sledilo nedavno sporočilo o ekonomski in monetarni uniji², v katerem je ponovno poudarila, da mora tem takojšnjim ukrepom slediti globlji razmislek o tem, kateri nadaljnji ukrepi bi lahko bili potrebni, da bi se zagotovila dolgoročna učinkovitost okvira za preprečevanje pranja denarja in boj proti financiranju terorizma.

Tudi sozakonodajalca Unije se strinjata, da je treba opredeliti morebitne strukturne pomanjkljivosti v trenutno veljavnem regulativnem in nadzornem okviru.³ Odbor Evropskega parlamenta o finančnem kriminalu, davčni utaji in izogibanju davkom ter odbor za ekonomske in monetarne zadeve sta večkrat pozvala k oceni ustreznosti trenutno veljavnega okvira. Svet je 4. decembra 2018 sprejel sklepe o akcijskem načrtu za preprečevanje pranja denarja⁴, v katerih je Komisijo pozval, naj izvede naknadni pregled nedavnih domnevnih primerov pranja denarja, v katere so bile vpletene kreditne institucije EU.

To poročilo je odgovor Komisije. Njegov glavni namen je navesti pomanjkljivosti in pridobljena spoznanja ter zagotoviti dokaze, na podlagi katerih bi se lahko po potrebi sprejeli nadaljnji ukrepi politike. Dokazi izhajajo iz študij primerov, ki zajemajo vzorec desetih bank⁵ v obdobju 2012–

¹ Sporočilo Komisije Okrepitev okvira unije za bonitetni nadzor in nadzor na področju preprečevanja pranja denarja za finančne institucije, COM(2018) 645 final z dne 12. septembra 2018.

² Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Evropskemu svetu, Svetu in Evropski centralni banki Poglobitev evropske ekonomske in monetarne unije: pregled stanja štiri leta po objavi poročila petih predsednikov, COM(2019) 279 final z dne 12. junija 2019.

³ Zadevni okvir je določen predvsem v Direktivi (EU) 2015/849 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. maja 2015 o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja ali financiranje terorizma, spremembi Uredbe (EU) št. 648/2012 Evropskega parlamenta in Sveta ter razveljavitvi Direktive 2005/60/ES Evropskega parlamenta in Sveta in Direktive Komisije 2006/70/ES, kakor je bila spremenjena (v nadaljnjem besedilu: direktiva o preprečevanju pranja denarja), in dopolnjen z določbami Direktive 2013/36/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o dostopu do dejavnosti kreditnih institucij in bonitetnem nadzoru kreditnih institucij in investicijskih podjetij, kakor je bila spremenjena (v nadaljnjem besedilu: direktiva o kapitalskih zahtevah).

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

⁵ Za teh deset bank, vključenih v vzorec, se ni izvedla celovita analiza, temveč se je pregled osredotočal na specifične javno znane dogodke, povezane s posameznimi bankami in povezanimi nadzornimi ukrepi. Ugotovitve iz tega poročila ne nujno podajajo značilnosti vsakega od preučenih primerov, prav tako nimajo enake teže v vseh primerih, na katere se nanašajo. Vzorec primerov je vključeval banke: ABLV Bank v zvezi z dogodki, ki so privedli do njenega zaprtja, Danske Bank v zvezi z dogodki, ki so privedli do zaprtja njene estonske podružnice, Deutsche Bank v zvezi s primerom zrcalnega trgovanja, zaradi katerega so ji bile naložene globe, FBME Bank v zvezi z dogodki, ki so privedli do njenega zaprtja, ING v zvezi z dogodki, ki so privedli do sklenitve poravnave z nizozemskim javnim tožilstvom, Nordea v zvezi z dogodki, zaradi katerih so ji bile naložene globe za pomanjkljivo upoštevanje predpisov o preprečevanju pranja denarja, Pilatus Bank v zvezi z dogodki, ki so privedli do njenega zaprtja, Satabank v zvezi z dogodki, ki so privedli do omejitve njenega poslovanja, Société Générale v zvezi z dogodki, zaradi katerih so ji bile naložene globe za pomanjkljivo upoštevanje predpisov o preprečevanju pranja denarja, in Versobank v zvezi z dogodki, ki so privedli do njenega zaprtja.

2018, čeprav so nekateri preučevani dogodki še zgodnejši. Banke so bile izbrane v skladu s pozivom Sveta ter z namenom zagotoviti dovolj celovit pregled pomanjkljivosti pri preprečevanju pranja denarja, vključene so bile različne vrste kreditnih institucij⁶ in zajeti različni nadzorni odzivi, poleg tega se je upošteval tudi učinek primerov. Izbor primerov se nikakor ne bi smel razumeti kot pripisovanje krivde ali odgovornosti posameznim bankam ali javnim organom in ne pomeni, da pri drugih bankah ali javnih organih ni bilo težav. Opozoriti je treba, da to poročilo ne posega v pravico Komisije, da sproži postopke za ugotavljanje kršitev proti državam članicam zaradi kršitev prava Unije.

V referenčnem obdobju sta se regulativni in institucionalni okvir znatno razvila. Veljavne pravne zahteve so navedene v tretji oziroma četrti direktivi o preprečevanju pranja denarja.⁷ Druge zahteve v zvezi s sistemi upravljanja in upravljanja tveganj izhajajo iz tretje in četrte direktive o kapitalskih zahtevah.⁸

Komisija je dokaze pridobila s pregledom dokumentov ter pogovori s kreditnimi institucijami in javnimi organi v enajstih državah članicah. Pri tem so tesno sodelovali tudi Evropska centralna banka v svoji nadzorni vlogi in trije evropski nadzorni organi.

Čeprav je namen poročila predvsem predstaviti ugotovitve, ki so skupne vsem ali več analiziranim študijam primerov, je Komisija z osredotočenostjo na posamezne primere seveda odkrila tudi težave, ki so značilne za posamezne banke ali jurisdikcije. Take ugotovitve je opisala samo, kadar bi zaradi njihove resnosti ali značilnosti lahko pridobila konkretna spoznanja v zvezi s pravnimi ali institucionalnimi okvirom Unije.

Ugotovitve so razvrščene v dve kategoriji:

- ugotovitve, ki kažejo na dogodke v kreditnih institucijah;
- ugotovitve, ki izhajajo iz preučevanja, kako so se različni javni organi odzvali na dogodke.

Čeprav je pomembno razumeti pravni okvir, ki je veljal v času dogodkov, je koristno ugotovitve upoštevati tudi z vidika nedavnega regulativnega in institucionalnega razvoja, zlasti sprejetja pete direktive o preprečevanju pranja denarja, pete direktive o kapitalskih zahtevah⁹ in pregleda evropskih nadzornih organov.¹⁰ Poleg tega je to poročilo treba obravnavati v povezavi s tremi poročili Komisije, objavljenimi istočasno s tem poročilom, tj. poročilom o nadnacionalni oceni tveganja¹¹, poročilom o finančnih obveščevalnih enotah¹² in poročilom o medsebojni povezavi nacionalnih centraliziranih avtomatiziranih mehanizmov¹³.

⁶ V smislu velikosti, poslovnega modela, čezmejne prisotnosti, modelov upravljanja itd.

⁷ Direktiva (EU) 2015/849 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. maja 2015 o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja ali financiranje terorizma, spremembi Uredbe (EU) št. 648/2012 Evropskega parlamenta in Sveta ter razveljavitvi Direktive 2005/60/ES Evropskega parlamenta in Sveta in Direktive Komisije 2006/70/ES (UL L 0849, 9.7.2018, str. 1).

⁸ Direktiva 2006/48/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. junija 2006 o začetku opravljanja in opravljanju dejavnosti kreditnih institucij (UL L 177, 30.6.2006, str. 1–200) in Direktiva 2013/36/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o dostopu do dejavnosti kreditnih institucij in bonitetnem nadzoru kreditnih institucij in investicijskih podjetij, spremembi Direktive 2002/87/ES in razveljavitvi direktiv 2006/48/ES in 2006/49/ES (UL L 176, 27.6.2013, str. 338–436).

⁹ Direktiva (EU) 2019/878 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. maja 2019 o spremembi Direktive 2013/36/EU v zvezi z izvzetimi subjekti, finančnimi holdingi, mešanimi finančnimi holdingi, prejemki, nadzorniškimi ukrepi in pooblastili ter ukrepi za ohranitev kapitala, UL L 150, 7.6.2019.

¹⁰ Direktiva (EU) 2018/843 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. maja 2018 o spremembi Direktive (EU) 2015/849 o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja ali financiranje terorizma ter o spremembi direktiv 2009/138/ES in 2013/36/EU, Direktiva (EU) 2019/878 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. maja 2019 o spremembi Direktive 2013/36/EU v zvezi z izvzetimi subjekti, finančnimi holdingi, mešanimi finančnimi holdingi, prejemki, nadzorniškimi ukrepi in pooblastili ter ukrepi za ohranitev kapitala (UL L 150, 7.6.2019, str. 253–295) ter pregled evropskih nadzornih organov, ki bo formalno sprejet XXX.

¹¹ Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o oceni tveganja pranja denarja in financiranja terorizma, ki vpliva na notranji trg in je povezano s čezmejnimi dejavnostmi (COM(2019) 370).

Boj proti pranju denarja in financiranju terorizma je stalna naloga, ki temelji na regulativnem okviru, ki ga je treba redno posodablјati, da ne bi zaostal za razvojem na tem področju. Obstoječi okvir se je že bistveno izboljšal, zlasti z zakonodajnimi prilagoditvami po letu 2018, vendar postaja vedno bolj očitno, da se izvaja precej različno, kar pomeni strukturno težavo za zmožnost Unije, da prepreči uporabo finančnega sistema za nezakonite namene.

II. UGOTOVITVE V ZVEZI Z ZAŠČITNIMI SISTEMI KREDITNIH INSTITUCIJ ZA PREPREČEVANJE PRANJA DENARJA/BOJ PROTI FINANCIRANJU TERORIZMA

Čeprav so bile v pregledu primerov ugotovljene pomanjkljivosti sistemov za preprečevanje pranja denarja/boj proti financiranju terorizma pri vseh kreditnih institucijah, vključenih v vzorec, vse pomanjkljivosti niso enake, s skupno analizo pa se je oblikovala *okvirna tipologija* napak, ki ni nujno skupna vsem analiziranim institucijam.¹⁴

V analizi so bile opredeljene štiri splošne kategorije, v katere je mogoče razvrstiti pomanjkljivosti:

- 1) neučinkovito izpolnjevanje ali neizpolnjevanje pravnih zahtev za sisteme in kontrole za preprečevanje pranja denarja/boj proti financiranju terorizma;
- 2) napake pri upravljanju v zvezi s preprečevanjem pranja denarja/bojem proti financiranju terorizma;
- 3) nesorazmerja med nagnjenostjo k prevzemanju tveganj in upravljanjem tveganj;
- 4) malomarnosti v zvezi s politikami preprečevanja pranja denarja/boja proti financiranju terorizma na ravni skupin.

1. Neupoštevanje predpisov o preprečevanju pranja denarja/boju proti financiranju terorizma

V skladu s pravnim okvirom Unije za preprečevanje pranja denarja/boj proti financiranju terorizma morajo kreditne institucije: (i) opredeliti in oceniti tveganja pranja denarja in financiranja terorizma ter imeti politike, kontrole in postopke za blaženje in učinkovito upravljanje takih tveganj; (ii) izvajati ustrezno skrbno preverjanje strank in (iii) ustrezno obveščati finančno obveščevalno enoto o vsakem sumu pranja denarja/financiranja terorizma.

Kreditne institucije v več ocenjenih primerih izpolnjevanja zakonodaje o preprečevanju pranja denarja/boju proti financiranju terorizma v svojih politikah niso obravnavale prednostno. V nekaterih primerih so bili sistemi kontrol sicer formalno vzpostavljeni, vendar ni bila izvedena nobena splošna ocena tveganja pranja denarja/financiranja terorizma niti na ravni posameznih subjektov niti na ravni skupine. Poleg tega so imele službe za zagotavljanje skladnosti v nekaterih primerih premalo osebja ali pa je bila funkcija zagotavljanja skladnosti le redko vključena v sprejemanje končnih odločitev.

Ker nekatere kreditne institucije niso izvajale ustreznega skrbnega preverjanja strank, so slabo razumele dejansko poslovanje svojih strank in zato niso mogle oblikovati smiselnih zaključkov o tem, ali je dejavnost neke stranke sumljiva ali ne. Več kreditnih institucij je imelo težave pri ugotavljanju identitete dejanskih lastnikov njihovih strank, saj to ugotavljanje terja veliko dela, registri dejanskega lastništva pa še niso bili vzpostavljeni. V več primerih so institucije poslovale s precejšnjim številom politično izpostavljenih oseb, ki pa jih niso opredelile kot take in jih tudi niso obravnavale kot stranke z velikim tveganjem, kar je v nasprotju z nacionalnimi zakoni o

¹² Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o oceni okvira za sodelovanje med finančnimi obveščevalnimi enotami (COM(2019) 371).

¹³ Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o medsebojni povezavi nacionalnih centraliziranih avtomatiziranih mehanizmov (osrednji registri ali osrednji sistemi za pridobivanje elektronskih podatkov) držav članic na bančnih računih (COM(2019) 372).

¹⁴ Podrobni vzroki ali izrazi pomanjkljivosti pri preprečevanju pranja denarja/boju proti financiranju terorizma se močno razlikujejo, prav tako se razlikuje tudi njihova intenzivnost.

prenosu direktive o preprečevanju pranja denarja. V drugih primerih je bilo zaradi pomanjkljivosti v zvezi z modeli knjiženja na daljavo težavno izvajati nekatere elemente spremljanja transakcij (na primer poznati izvor naročil in plačil ali prepoznavati povezane posle, ki se izvajajo v več jurisdikcijah¹⁵).

Nekaj pomanjkljivosti je bilo ugotovljenih tudi glede poročanja finančnim obveščevalnim enotam. V enem primeru je bilo število opozoril, ki jih ustvarijo sistemi za avtomatizirano spremljanje, omejeno na število, ki se je zdelo ustrezno glede na število osebja, ki je upravljalo taka opozorila, v drugih primerih pa kreditne institucije niso imele vzpostavljenih ustreznih orodij za ocenjevanje tveganja, s katerimi bi analizirale transakcije. V večini primerov je bilo število poročil o sumljivih transakcijah majhno, število takih poročil, na podlagi katerih je bilo mogoče ukrepati, pa še manjše.

V manjšem številu obravnavanih primerov so bili zaposleni morda neposredno vpleteni v pranje denarja ali so strankam pomagali pri kaznivem dejanju.¹⁶ V drugih primerih so malomarnosti v zvezi s kontrolami za preprečevanje pranja denarja/boj proti financiranju terorizma strankam omogočile izvajanje pranja denarja ali ga naredile za zelo verjetnega.

Študija primera: izvajanje politik in kontrol za preprečevanje pranja denarja

V enem primeru se je v nacionalnih kazenskih preiskavah več organizacij, ki so imele račune na neki banki, pojavil sum, da so banka ali njeni zaposleni prispevali k omogočanju pranja denarja prek teh računov. Preiskave so se nato razširile na politike in postopke banke ter pokazale velike pomanjkljivosti pri uporabi kontrol za preprečevanje pranja denarja/boj proti financiranju terorizma v banki, povezane s skrbnim preverjanjem strank, spremljanjem transakcij in poročanjem o sumljivih transakcijah, čeprav so bile v dokumentaciji politike in kontrole za preprečevanje pranja denarja/boj proti financiranju terorizma na prvi pogled zanesljive.

2. Napake pri upravljanju

V skladu z direktivo o kapitalskih zahtevah¹⁷ bi morale imeti kreditne institucije vzpostavljeno ureditev upravljanja, ki zagotavlja preudarno in učinkovito upravljanje tveganja. To vključuje primerne mehanizme notranjih kontrol, ki bi morali preprečevati napake v okviru za skladnost. Analiza je pokazala pomanjkljivosti v ureditvah upravljanja kreditnih institucij, povezanih s preprečevanjem pranja denarja/bojem proti financiranju terorizma (vključno s „tremi ravni zaščite“¹⁸), notranjim poročanjem, politikami skupin ter nalogami in odgovornostjo višjega vodstva. V več kreditnih institucijah so imele te pomanjkljivosti morda pomembno vlogo pri omogočanju pranja denarja ali pa so jih izpostavile pranju denarja, ker ukrepi za preprečevanje pranja denarja/boj proti financiranju terorizma niso bili učinkoviti.

Tri ravni zaščite

V večini analiziranih primerov so obstajali dokazi o slabostih na eni ali več ravneh zaščite, pa tudi v načinu medsebojne interakcije odgovornih na različnih ravneh zaščite. V najresnejših

¹⁵ Ena ocenjena kreditna institucija je imela kompleksne strukture skupine, ki so izvajale transakcije v tujih jurisdikcijah, te pa so se nato prek podružnice v tujini knjižile v Unijo. Za ta model so značilna tveganja v zvezi z udeležbo tretjih oseb pri plačilih, skrbno preverjanje strank pa je pogosto povsem prepuščeno subjektu, ki izvaja knjiženje na daljavo.

¹⁶ Opozoriti je treba, da so za preiskavo teh primerov pristojni nacionalni organi. Evropska komisija v zvezi z njimi nima pristojnosti.

¹⁷ Člen 74 direktive o kapitalskih zahtevah (2013/36/EU).

¹⁸ Tri ravni zaščite vključujejo poslovne enote (prva raven), funkcijo zagotavljanja skladnosti in upravljanja tveganja (druga raven) ter funkcijo notranje revizije (tretja raven).

primerih prva raven zaščite (poslovne enote) praktično ni obstajala, saj zaposleni v poslovni organizaciji niso izpolnjevali osnovnih obveznosti v skladu z okvirom za preprečevanje pranja denarja/boj proti financiranju terorizma, kot sta prepoznavanje sumljivih strank in transakcij ter poročanje o njih. Pogosto se je tudi druga raven zaščite (upravljanje tveganja in skladnost) izkazala za neustrezno, saj slabosti, ki so jih ugotovili zaposleni na prvi ravni, niso bile ustrezno ocenjene in ublažene ali pa napake zaposlenih na prvi ravni v zvezi s skladnostjo niso bile priznane. V več primerih se je zdelo, da tretja raven (notranja revizija) dela za preprečevanje pranja denarja/boj proti financiranju terorizma ni obravnavala dovolj prednostno, ni bila neodvisna od prve ravni ali ji višje vodstvo ni namenilo ustrezne pozornosti. Poleg tega dodelitev virov trem ravnam zaščite ali njihova odzivnost pogosto nista bili sorazmerni s stopnjami tveganj pranja denarja/financiranja terorizma, ki jim je bila kreditna institucija izpostavljena, ali pa je ostala enaka (in s tem vedno manj ustrezna), čeprav je institucija izvajala dejavnosti z večjim tveganjem.

Notranje poročanje o tveganjih pranja denarja/financiranja terorizma

V večini primerov notranje poročanje o tveganjih pranja denarja in financiranja terorizma s poslovnih področij in kontrolnih funkcij lokalnemu ali višjemu vodstvu ni bilo ustrezno vzpostavljeno ali se ni ustrezno izvajalo. Informacije, ki jih je prejemale višje vodstvo, pogosto niso bile dovolj celostne, da bi to lahko sprejemalo informirane odločitve. Pri velikih čezmejnih bančnih skupinah se je zdelo, da sta bila vzroka za pomanjkljivosti pri poročanju tudi dejstvo, da revizijska poročila niso bila prevedena, in težave, s katerimi se je lokalno osebje soočalo pri dostopu do najvišjega vodstva kreditne institucije v drugi državi članici.

Študija primera: napake na tradicionalnih ravneh zaščite in pri notranjem poročanju

V enem primeru je odbor sprožil notranjo preiskavo zaradi poročila žvižgača o tveganem poslovanju in sumljivih denarnih tokovih pri nekaterih subjektih v skupini. Lokalno vodstvo odboru ni poročalo o nobenih težavah, odbor pa tudi ni bral lokalnih revizijskih poročil (napisanih v lokalnem jeziku).

Naloge in odgovornost višjega vodstva

V več primerih višje vodstvo kreditnih institucij ni bilo ustrezno obveščeno o napakah v zvezi s skladnostjo z zahtevami za preprečevanje pranja denarja/boj proti financiranju terorizma in o tveganjih pranja denarja, zato napak ni moglo ustrezno in pravočasno prepoznati in obravnavati. V nekaterih primerih je višje vodstvo v podjetjih spodbujalo kulturo, ki se je osredotočala bolj na dobičkonosnost kot skladnost. Kadar so se na zahtevo višjega vodstva izvedle notranje preiskave, so imele te včasih zelo omejen obseg, čeprav bi bil zaradi stopnje tveganja potreben veliko celovitejši odziv. Napake pri vlogi višjega vodstva velikih in kompleksnih kreditnih institucij so bile tudi posledica tega, da je višje vodstvo težavam v manjših poslovnih enotah namenilo le malo pozornosti, čeprav bi kreditna institucija zaradi težav v zvezi s preprečevanjem pranja denarja/bojem proti financiranju terorizma v takih poslovnih enotah utrpela nesorazmerno veliko škodo.

Študija primera: vloga višjega vodstva

V enem primeru se je sestava upravnega odbora banke večkrat spremenila, tudi na zahtevo nadzornega organa. Nadzornik ni bil zadovoljen, ker več zaporednih odborov ni preusmerilo poslovanja, da se to ne bi več osredotočalo izključno na področja ali stranke z visokim tveganjem.

3. Poslovni model in nagnjenost k prevzemanju tveganj

Analiza primerov kaže, da so nekatere kreditne institucije morda dejavno uporabljale poslovne modele, ki so z vidika preprečevanja pranja denarja/boja proti financiranju terorizma tvegani. Natančneje, zdi se, da so nekatere institucije opravljale zelo tvegane posle, ki so se izvajali neposredno v nekaterih jurisdikcijah (zlasti v tretjih državah) ali so iz njih izhajali, njihov poslovni model pa je temeljil skoraj izključno na depozitih nerezidentov, ne da bi vzpostavile sorazmerne politike in kontrole za preprečevanje pranja denarja/boj proti financiranju terorizma.

Poleg tega so se v več primerih pri storitvah korespondenčnega bančništva pojavile večje izpostavljenosti tveganjem v zvezi s preprečevanjem pranja denarja/bojem proti financiranju terorizma, institucije pa za tako poslovanje niso imele namenskih ali dovolj jasnih politik preprečevanja pranja denarja/boja proti financiranju terorizma. Pri izkoriščanju poslovnih priložnosti je bilo več kreditnih institucij pripravljenih sprejeti tvegane stranke brez ustreznega upravljanja, vključno s politično izpostavljenimi osebami in komercialnimi subjekti, pri katerih ni bilo mogoče ugotoviti dejanskega lastnika. V nekaterih primerih so kreditne institucije sodelovale pri anonimnih transakcijah ali vzpostavljale brezosebne poslovne odnose, ne da bi opravile ustrezno skrbno preverjanje. V drugih primerih so nekatere kreditne institucije uporabljale agresiven poslovni model vstopanja strank in obdelave transakcij, pri katerem je bilo skrbno preverjanje strank namenoma omejeno.

Študija primera: večja nagnjenost k prevzemanju tveganja

V enem primeru je kreditna institucija veliko svojih strank pritegnila s sistemom priporočil, pri katerem je posrednikom plačevala, da pripeljejo nove stranke, isti posredniki pa so zanj tudi preverili poštenost potencialnih strank. Posrednikom so plačevale tudi stranke. Ni dokazov o tem, da bi bila med tem postopkom kakšna stranka zavržena, je pa kreditna institucija nekaj strankam zaprla račune in prekinila sodelovanje z več posredniki, ko ji je nadzornik naložil globo zaradi slabih kontrol za preprečevanje pranja denarja.

4. Politike preprečevanja pranja denarja/boja proti financiranju terorizma na ravni skupin

V nekaterih primerih so se bančne dejavnosti izvajale v različnih delih skupine, prek podružnic, ustanovljenih v različnih državah članicah ali tretjih državah, ali prek podrejenih družb v drugih državah članicah kot državi sedeža družbe. Večina teh skupin je svojo skladnost s predpisi o preprečevanju pranja denarja/boju proti financiranju terorizma, upravljanje in upravljanje tveganja organizirala tako, da zagotavlja predvsem skladnost z lokalnimi okviri za preprečevanje pranja denarja/boj proti financiranju terorizma. Zelo pogosto je bilo to ustrezno dopolnjeno s politiko preprečevanja pranja denarja/boja proti financiranju terorizma na ravni skupine, pri kateri bi bile lokalne regulativne zahteve vključene v širšo politiko in postopke upravljanja tveganja in skladnosti. Ker politike preprečevanja pranja denarja/boja proti financiranju terorizma na ravni celotne skupine ni bilo, je bilo obravnavanje težav morda v veliki meri prepuščeno lokalnemu vodstvu. V nekaterih primerih je bilo lokalno vodstvo v jurisdikcijah tretjih držav, pri čemer so zanj veljale obveznosti, ki niso bile nujno tako stroge kot v Uniji.

Zdi se, da je imela v nekaterih primerih nadrejena družba težave pri oblikovanju natančnega in popolnega pregleda obstoječih tveganj v skupini. Zdi se, da zato lokalne težave v zvezi s preprečevanjem pranja denarja/bojem proti financiranju terorizma večkrat niso bile upoštevane v okviru širših dejanj skupine. V nekaj primerih politike in procesi kontrole prevzetih kreditnih institucij (pogosto je bil prevzem čezmejen) niso bile pravočasno usklajene z okvirom upravljanja tveganja na ravni celotne skupine, pri čemer so informacijski sistemi in sistemi poročanja ostali ločeni, ne da bi se vključili v sistem skupine ali se z njim povezali. Poleg tega se zdi, da se v nekaterih primerih težave v podružnicah niso obravnavale na ravni skupine, in sicer zaradi pomislekov glede sorazmernosti v zvezi z velikostjo lokalnih obrobni subjektov v skupini, pri čemer se očitno ni upošteval vpliv na ugled celotne skupine, ki ga imajo lahko tudi obrobni subjekti in dejavnosti.

III. UGOTOVITVE V ZVEZI Z UKREPI PRISTOJNIH ORGANOV

Pregled se je osredotočal na ukrepe, ki so jih sprejeli nadzorni organi. Delovanje finančnih obveščevalnih enot in njihovo sodelovanje z drugimi pristojnimi organi je obravnavano v poročilu o oceni okvira za sodelovanje med finančnimi obveščevalnimi enotami. To poročilo poleg tega ne zajema kazenskih preiskav pristojnih organov v državah članicah, med katerimi nekatere še potekajo.

Med nadzornimi odzivi na pomanjkljivosti posameznih institucij v zvezi s preprečevanjem pranja denarja/bojem proti financiranju terorizma so bile velike razlike v smislu časovnega okvira, intenzivnosti in sprejetih ukrepov. Čeprav v vseh primerih ni možno podati splošnih ugotovitev, analiza omogoča nekaj ugotovitev, s katerimi se lahko bolje razumejo nadzorni ukrepi in prakse. Ker je institucionalni okvir urejen s komplementarnimi predpisi, določenimi v okviru za preprečevanje pranja denarja/boj proti financiranju terorizma in bonitetnem okviru, so ugotovitve predstavljene ločeno za ukrepe, ki so jih prejeli nadzorniki za preprečevanje pranja denarja/boj proti financiranju terorizma, in ukrepe, ki so jih sprejeli bonitetni organi.

1. Nadzor v zvezi s preprečevanjem pranja denarja/bojem proti financiranju terorizma

V skladu s tretjo direktivo o preprečevanju pranja denarja so morale države članice zahtevati, da so pristojni organi učinkovito nadzorovali, če so institucije in osebe, za katere je veljala navedena direktiva, spoštovale zahteve navedene direktive, in da so sprejeli potrebne ukrepe, s katerimi so zagotovili njihovo izpolnjevanje. Za kreditne in finančne institucije so morali imeti pristojni organi širša nadzorna pooblastila, zlasti možnost izvajanja inšpekcijskih pregledov na kraju samem ter naložitve upravnih sankcij in sprejetja upravnih ukrepov za kršitve obveznosti iz navedene direktive.

a) Pooblastila, organizacija in viri

V večini primerov je nadzor v zvezi s preprečevanjem pranja denarja/bojem proti financiranju terorizma izvajal organ, odgovoren tudi za bonitetni nadzor. V enem primeru je nadzor izvajala finančna obveščevalna enota. Zdi se, da so zadevni nadzorniki razen redkih izjem imeli zadostna in ustrezna nadzorna pooblastila, so pa bile razlike pri pooblastilih za naložitev sankcij in sprejetje nadzorniških ukrepov za kršitve direktive o preprečevanju pranja denarja. Zdi se, da se je močno razlikovala višina¹⁹ veljavnih sankcij, predvsem zato, ker sankcije v tretji direktivi o preprečevanju pranja denarja niso bile harmonizirane.

Zdi se, da so imeli nadzorniki za preprečevanje pranja denarja/boj proti financiranju terorizma v več primerih bistveno premalo osebja, v drugih pa osebje očitno ni imelo ustreznih izkušenj ali znanja za izvajanje svojih nadzornih nalog. To je očitno neposredno vplivalo na zmožnost nadzornikov, da učinkovito izvajajo svoje nadzorniške dolžnosti. V večini ocenjenih primerov se zdi, da je na intenzivnost ukrepov nacionalnih nadzornikov v veliki meri vplivalo to, da se vprašanja preprečevanja pranja denarja/boja proti financiranju terorizma niso prednostno obravnavala niti na ravni vlade niti na ravni organov. V več primerih so se incidenti zgodili v času finančne krize, ko je bila pozornost javnosti in politike namenjena drugim pomanjkljivostim v finančnem sistemu.

b) Nadzor lokalnih subjektov

V več primerih se zdi, da se je nadzornik za preprečevanje pranja denarja/boj proti financiranju terorizma pogosto zanašal samo na orodja za nadzor na daljavo in le redko, v omejenem obsegu ali pozno izvedel inšpekcijske preglede na kraju samem, tudi kadar se je tveganje zdelo veliko. Celo v primerih, ko so nadzorniki izvedli inšpekcijske preglede na kraju samem, so se očitno pogosto zanašali le na dokumente, ki so jih predložile kreditne institucije, ne da bi preverili vzorce in s tem preskusili, ali so predložene informacije pravilne. Pogosto so nadzorniki tako ravnali zaradi zaupnega odnosa z nadzorovanim subjektom. V številnih primerih so se osnovne neskladnosti s predpisi pojavljale več let, preden so bile zaznane pri nadzorni dejavnosti ali preden je banka poročala o njih. V nekaj primerih nadzorniki za preprečevanje pranja denarja/boj proti financiranju terorizma niso dovolj hitro prepoznali resnosti položaja, zaradi česar se niso mogli ustrezno posvetiti nadzorovanim institucijam. Nadzorniki kljub temu, da so odkrili kršitve,

¹⁹ Nekateri organi so lahko naložili sankcije le v višini največ 46 500 EUR za posamezno kršitev, drugi pa upravne sankcije v višini več milijonov EUR.

pogosto niso sprejeli nobenih sankcij ali nadzorniških ukrepov, saj so se pogosto zanašali na neformalne dopise in priporočila.

Študija primera: kultura izvrševanja

V eni državi članici je zadevni nadzornik za preprečevanje pranja denarja/boj proti financiranju terorizma pojasnil, da je kultura na področju nadzora „nevsiljiva“ in temelji na zaupanju. Nadzornik se je zanašal predvsem (vendar ne izključno) na preglede na daljavo in pisne izmenjave z nadzorovanimi subjekti ter ni nikoli uvedel sankcij ali sprejel drugih nadzorniških ukrepov.

c) Nadzor čezmejnih subjektov

V večini primerov nadzorne odgovornosti in naloge posameznih zadevnih organov niso bile niti dobro razumljene niti dogovorjene vnaprej, s čimer bi se zagotovila celovita obravnava vprašanj v zvezi s preprečevanjem pranja denarja/bojem proti financiranju terorizma na ravni skupine in posameznih poslovnih enot. Očitno noben nadzornik za preprečevanje pranja denarja/boj proti financiranju terorizma ni prevzel odgovornosti za nadzor skupine, saj so se vsi zanašali na nadzor lokalnega podjetja v posamezni državi članici. Nekateri nadzorniki so pripomnili, da tretja direktiva o preprečevanju pranja denarja ne določa konkretne obveznosti v zvezi s tem. Kljub temu je tako iz navedene direktive kot iz standardov Projektne skupine za finančno ukrepanje mogoče razbrati, da je taka odgovornost obstajala. To je bilo pojasnjeno v četrti direktivi o preprečevanju pranja denarja.

Analiza je pokazala, da nadzornik za preprečevanje pranja denarja/boj proti financiranju terorizma, odgovoren za nadzor skupine, v več primerih ni razumel resnosti težav v podružnici, ker ni imel neposrednega stika z organom, pristojnim za nadzor podružnice v zvezi s preprečevanjem pranja denarja/bojem proti financiranju terorizma, ali obratno ali pa je bil ta stik omejen. Nadzornik skupine od ustreznih finančnih obveščevalnih enot tudi ni prejemal zadevnih informacij in analiz o dejavnostih podružnic v tujini. Zato je bil morda podcenjen vpliv, ki so ga imele težave v zvezi s preprečevanjem pranja denarja/bojem proti financiranju terorizma na podružnico ali skupino.

d) Nadzorniški ukrepi in njihova učinkovitost

Čeprav so bile ugotovljene razlike v pravnih pooblastilih nadzornikov za preprečevanje pranja denarja/boj proti financiranju terorizma za uvajanje sankcij in sprejemanje nadzorniških ukrepov, so nadzorniki v več primerih ne glede na obseg svojih pooblastil pogosto oklevali pri uvajanju sankcij ali sprejemanju nadzorniških ukrepov. V nekaj primerih je nadzornik sicer sprejel učinkovite ukrepe in uvedel precejšnje sankcije za resne kršitve, v večini primerov pa uvedene sankcije ali sprejeti ukrepi niso bili sorazmerni z resnostjo kršitev, včasih zaradi omejenih pravnih pooblastil. Nadzorniki za preprečevanje pranja denarja/boj proti financiranju terorizma so oklevali pri uvajanju novih sankcij ali sprejemanju novih ukrepov v primerih, kadar je nov inšpekcijski pregled na kraju samem pokazal, da institucija ni izpolnila prejšnjih ukrepov ali jih je izpolnila neustrezno. Med obravnavanimi primeri so se pristopi nadzornikov zelo razlikovali v smislu uporabe sankcij za obravnavo ugotovljenih težav in njihove učinkovitosti. Več organov ni imelo pooblastil za učinkovito sankcioniranje, drugi pa so očitno oklevali pri uporabi svojih pooblastil, pri čemer so se pogosto sklicevali na negotovost razpoložljivih dokazov. V več primerih so organi sprejeli več nadzorniških ukrepov, ki očitno niso zagotovili bistvenih izboljšav. Zdi se, da veljavni okviri in/ali njihovo izvajanje nadzornikom niso zagotovili potrebne gotovosti, s katero bi lahko uporabljali učinkovite, sorazmerne in odvračilne sankcije in ukrepe.

Kadar se kreditne institucije niso odzvale na nadzorniške zahteve po izboljšanju posameznih kontrol za preprečevanje pranja denarja/boj proti financiranju terorizma, da bi te uskladile z dejansko stopnjo tveganja, so v nekaterih primerih nadzorni organi izrecno zahtevali prekinitev ali omejitev nekaterih poslovnih odnosov s posameznimi kategorijami strank ali v posameznih jurisdikcijah. To se je izkazalo kot učinkovit ukrep. V drugem primeru so nadzorniki uvedli nadzorovano sprostitev depozitov z imenovanjem pristojne osebe, kar se je tudi izkazalo kot učinkovito. Zdi se, da se odvzem dovoljenja kot sankcija za kršitev predpisov o preprečevanju

pranja denarja/boju proti financiranju terorizma uporablja le kot ukrep v skrajnih primerih (podrobneje je opisan v oddelku 2(d)).

V nekaterih primerih so tudi tožilci sprejeli ukrepe zaradi napak pri preprečevanju pranja denarja/boju proti financiranju terorizma, saj so v nekaterih državah članicah pristojni za te zadeve. Poleg tega so preiskali sume kaznivih dejanj, povezanih s pranjem denarja. V dveh državah članicah sta državni tožilstvi vložili obtožnico in trenutno vodita kazenski postopek proti osebi kreditnih institucij, ki je bilo domnevno vpleteno v kazniva dejanja, povezana s pranjem denarja.

Študija primera: pomanjkanje pooblastil za učinkovito, sorazmerno in odvračilno sankcioniranje

Čeprav je direktiva o preprečevanju pranja denarja, ki je veljala v zadevnem času, od držav članic zahtevala zagotovitev, da imajo organi za preprečevanje pranja denarja/boju proti financiranju terorizma pooblastila za uvajanje učinkovitih, sorazmernih in odvračilnih sankcij za kršitve direktive, je bila v eni državi članici v tem času največja denarna sankcija, ki je bila na voljo zadevnemu organu, omejena na 46 500 EUR za posamezno kršitev.

2. Razsežnost preprečevanja pranja denarja/boja proti financiranju terorizma pri bonitetnem nadzoru

Bonitetni nadzor ima poleg nadzora v zvezi s preprečevanjem pranja denarja/bojem proti financiranju terorizma bistveno vlogo pri boju proti pranju denarja in financiranju terorizma. Ta vloga je vključena v okvir bonitetnega nadzora, čeprav razsežnost preprečevanja pranja denarja/boja proti financiranju terorizma ni vedno izrecno poudarjena. Bonitetni nadzorniki so odgovorni za izdajo in odvzem dovoljenj, ocenjevanje primernosti delničarjev, članov upravnega odbora in nosilcev ključnih funkcij kreditnih institucij ter izvajanje procesa nadzorniškega pregledovanja in vrednotenja, pri katerem se preverja, ali imajo kreditne institucije ustrezen kapital in likvidnost ter stabilne sisteme upravljanja.

a) Pooblastila, organizacija in viri

V obravnavanem obdobju so se številni bonitetni nadzorniki osredotočali predvsem na krizno upravljanje in sprejemanje popravnih ukrepov po finančni krizi iz let 2008 in 2009 ter krizi državnega dolga, ki ji je sledila. Ker so pogosto imeli prednost drugi vidiki nadzora, vprašanjem preprečevanja pranja denarja/boja proti financiranju terorizma morda ni bila vedno namenjena potrebna pozornost. Čeprav vsi bonitetni organi, s katerimi je bil opravljen razgovor, menijo, da sta preprečevanje pranja denarja/boju proti financiranju terorizma pomembna, se zdi, da so bila prednostno obravnavana druga bonitetna vprašanja, tudi kar zadeva dodeljevanje virov.

Čeprav bonitetni okvir zagotavlja, da imajo bonitetni organi obsežna pooblastila, je več nadzornikov nakazalo, da neradi uporabljajo ta pooblastila pri pomanjkljivostih v zvezi s preprečevanjem pranja denarja/bojem proti financiranju terorizma, saj so ta vprašanja le izjemoma izrecno navedena v bonitetnem okviru.

Z vzpostavitvijo enotnega mehanizma nadzora²⁰ so se bonitetne odgovornosti za pomembne kreditne institucije ter pri nekaterih funkcijah (izdaja in odvzem dovoljenja ter ocena pridobitev kvalificiranega deleža) za vse kreditne institucije v bančni uniji prenesle na Evropsko centralno banko. Ta mora tako kot vsi drugi bonitetni nadzorniki upoštevati vprašanja preprečevanja pranja denarja/boja proti financiranju terorizma. Kadar Evropska centralna banka deluje v svoji nadzorni funkciji, se ne šteje kot organ za preprečevanje pranja denarja/boju proti financiranju terorizma.²¹ S prenosom pooblastil za bonitetni nadzor na Evropsko centralno banko se je uvedla dodatna

²⁰ Uredba Sveta (EU) št. 1024/2013 z dne 15. oktobra 2013 o prenosu posebnih nalog, ki se nanašajo na politike bonitetnega nadzora kreditnih institucij, na Evropsko centralno banko, UL L 287, 29.10.2013, str. 63–89 (v nadaljnjem besedilu: uredba o vzpostavitvi enotnega mehanizma nadzora).

²¹ Uvodna izjava 28 uredbe o vzpostavitvi enotnega mehanizma nadzora.

institucionalna plast za sodelovanje in usklajevanje, saj se je k interakciji med domačimi nadzorniki za preprečevanje pranja denarja/boj proti financiranju terorizma in bonitetnimi organi dodala še interakcija z Evropsko centralno banko.

b) Nadzor lokalnih subjektov

Bonitetni nadzor temelji na načelu nadzora matične države, v skladu s katerim je odgovornost nadzora podeljena pristojnemu organu v državi članici, kjer ima kreditna institucija statutarni sedež (v primeru pomembnih kreditnih institucij s sedežem v bančni uniji pa je pristojni organ Evropska centralna banka). Ta odgovornost velja tudi za podružnice kreditne institucije, ne glede na to, ali so ustanovljene v isti državi članici ali zunaj nje. Bonitetni organ v državi članici gostiteljici, kjer so ustanovljene podružnice, ima le preostale pristojnosti, povezane s splošnimi koristmi ter v statistične namene.²²

Ker so nadzorniške odločitve zaupne, ni bilo mogoče ugotoviti, ali so bonitetni nadzorniki dosledno analizirali poslovne modele, da bi ocenili uspešnost poslovanja in ranljivost več kreditnih institucij, tudi kadar so te institucije opravljale dejavnosti z znatnimi dejavniki tveganja v zvezi s preprečevanjem pranja denarja/bojem proti financiranju terorizma. Prav tako ni bilo mogoče oceniti, ali so bonitetni organi vprašanja upravljanja, povezana s preprečevanjem pranja denarja/bojem proti financiranju terorizma, dosledno vključevali v širši pregled ureditev upravljanja kreditnih institucij. Po neuradnih informacijah in glede na to, da v enotnem pravilniku ni posebnih smernic o tem, se zdi, da vprašanja preprečevanja pranja denarja/boja proti financiranju terorizma niso bila dosledno upoštevana v procesu nadzorniškega pregledovanja in vrednotenja. Naknadno so nekateri organi ob natančnejšem pregledu dejavnosti priznali, da so morda dejansko opazili nekatera opozorilna znamenja. Zdi se, da bonitetni nadzorniki v več primerih niso pravočasno priznali resnosti položaja, zaradi česar niso mogli sodelovati z drugimi organi pri ustrezni obsežni izmenjavi informacij in usklajenem ukrepanju. V več primerih so se nadzorniki sklicevali na nezadostne informacije o ustreznosti sistemov skladnosti ali upravljanja tveganja, kot se zahtevajo v okviru preprečevanja pranja denarja/boja proti financiranju terorizma.

Nekateri analizirani primeri kažejo, da so pristojni nacionalni organi nekaterim kreditnim institucijam izdali dovoljenje brez dovolj podrobnega pregleda v zvezi z dejavniki, povezanimi s preprečevanjem pranja denarja/bojem proti financiranju terorizma, tako z vidika poslovnega načrta kot z vidika primernosti delničarjev, članov upravnega odbora in nosilcev ključnih funkcij.

c) Nadzor čezmejnih subjektov

Medtem ko je za bonitetni nadzor čezmejnih podružnic pristojen organ matične države članice, je nadzor teh podružnic v zvezi s preprečevanjem pranja denarja/bojem proti financiranju terorizma v pristojnosti organa države članice gostiteljice. Za bančne skupine (tj. nadrejeno družbo in njene podrejene družbe) se uporabljajo bonitetne zahteve (tudi glede upravljanja) in bonitetni nadzor na konsolidirani podlagi. Konsolidacijski nadzornik je običajno organ v matični državi članici, ki nadzoruje kreditno institucijo z največjimi sredstvi, v kateri so navadno tudi centralizirane politike skupine. Pri nadzoru v zvezi s preprečevanjem pranja denarja/bojem proti financiranju terorizma je razsežnost skupine precej manj poudarjena, saj ima organ matične države članice precej omejene naloge.

Pri analizi je bilo ugotovljeno, da bonitetni organ domače države članice, odgovoren za nadzor podružnice, ni razumel, kako resne so težave v zvezi s preprečevanjem pranja denarja/bojem proti financiranju terorizma v podružnici. Zdi se, da je do tega prišlo, ker bonitetni organ matične države in organ države gostiteljice, pristojen za nadzor podružnice v zvezi s preprečevanjem pranja denarja/bojem proti financiranju terorizma, nista bila v neposrednem stiku ali ker je celo organ za preprečevanje pranja denarja/boj proti financiranju terorizma v matični državi, s katerim

²² Organi države gostiteljice tesneje sodelujejo pri nadzoru organov matične države, kadar so podružnice na njihovem ozemlju označene kot pomembne.

je bil bonitetni organ matične države v rednih stikih, slabo razumel take težave. V več primerih je bil zato očitno podcenjen vpliv, ki ga lahko imajo težave v zvezi s preprečevanjem pranja denarja/bojem proti financiranju terorizma v podružnici na nadrejeno družbo in ugled skupine.

Kar zadeva konsolidacijskega nadzornika, odgovornega za organizacijo in vodenje kolegijev nadzornikov, nekatere neuradne informacije kažejo, da so v kolegijih nadzornikov v podrejenih družbah redno potekale razprave o težavah v zvezi s preprečevanjem pranja denarja/bojem proti financiranju terorizma. Kljub temu ni dokazov, da bi skupne odločitve, sprejete na ravni skupine, od bančnih skupin zahtevale strukturirano in dosledno obravnavo pomanjkljivosti v zvezi s preprečevanjem pranja denarja/bojem proti financiranju terorizma v skupini.

Zdi se, da je v več primerih dodeljevanje nalog bonitetnega nadzora in nadzora v zvezi s preprečevanjem pranja denarja/bojem proti financiranju terorizma na različnih ravneh (organi matične države/države gostiteljice, nacionalni organi/organi Unije) še povečalo težave pri sodelovanju, med drugim je bilo težko opredeliti ustrezno institucionalno nasprotno stranko.

Študija primera: neučinkovit nadzor skupine

V primeru banke s čezmejnimi podružnicami sta bila nadzornik iz matične države članice in nadzornik iz države članice gostiteljice integrirana organa, ki nista nujno jasno razlikovala med odgovornostmi bonitetnega nadzora in odgovornostmi nadzora v zvezi s preprečevanjem pranja denarja. Nadzornik iz matične države, ki je bil sicer odgovoren za bonitetni nadzor tujih podružnic, ni upošteval težav v zvezi s preprečevanjem pranja denarja, na katere je opozoril nadzornik iz države gostiteljice. Na koncu je organ države članice gostiteljice od podružnice zahteval, naj omeji in nato prekine dejavnosti, ki so vključevale tveganje v zvezi s preprečevanjem pranja denarja/bojem proti financiranju terorizma.

d) Nadzorniški ukrepi in njihova učinkovitost

Pri pregledu je bilo ugotovljeno, da so se bonitetni nadzorniki zaradi odsotnosti podrobnih pravil o tem, kako upoštevati pomisleke v zvezi s preprečevanjem pranja denarja/boja proti financiranju terorizma, v veliki meri zanašali na ukrepe nadzornikov za preprečevanje pranja denarja/boj proti financiranju terorizma, kadar so bili ugotovljeni pomisleki v zvezi s tem. Bonitetni nadzorniki so v nekaterih primerih pozornost namenili predvsem zagotavljanju ustreznega oblikovanja rezervacij za kazni ali primerne stopnje likvidnosti ali povečanju kapitalskih zahtev za operativno tveganje. Nekateri bonitetni organi so uporabili širši nabor bonitetnih orodij, vključno s preiskavami na kraju samem in usmerjenimi globinskimi analizami, kadar so imeli pomisleke glede tveganj v zvezi s preprečevanjem pranja denarja. Nato so včasih uvedli kvalitativne ukrepe za obravnavo slabosti pri upravljanju, notranjih kontrolah ter v nevzdržnem poslovnem modelu, pa tudi v okviru kreditne institucije za upravljanje tveganja. Zaradi omejitev v zvezi z zaupnostjo ni bilo vedno mogoče ugotoviti, ali so bonitetni nadzorniki dosledno sprejemali ustrezne in pravočasne bonitetne ukrepe za obravnavo slabosti pri upravljanju ali pomanjkljivosti pri upravljanju tveganja, zaradi katerih so se lahko zgodile osnovne napake pri preprečevanju pranja denarja/boju proti financiranju terorizma. Nekaj nadzornikov je od nekaterih kreditnih institucij zahtevalo, naj prilagodijo poslovni model, da bi zmanjšale tveganje.

V bonitetnem okviru je kot sankcija za resne kršitve predpisov o preprečevanju pranja denarja/boju proti financiranju terorizma naveden tudi odvzem dovoljenja. Dovoljenje lahko odvzamejo le bonitetni organi. Bonitetni organi so ta ukrep uporabili v več analiziranih primerih, predvsem za manjše institucije. V analiziranih primerih ni bilo mogoče ugotoviti, kako so se pri uporabi sankcije odvzema dovoljenja ocenile take kršitve in njihova intenzivnost. Izkazalo se je, da je bil odvzem dovoljenja v več analiziranih primerih bolj formalnost kot sankcija za kršitve

predpisov o preprečevanju pranja denarja/boju proti financiranju terorizma, saj je bilo že ugotovljeno, da kreditna institucija propada ali bo verjetno propadla, ali je bil že imenovan posebni upravitelj.

V zvezi z zaprtjem podružnic ne obstajajo skupna pravila, nekaj dokazov pa kaže, da bonitetni organ matične države ni vedno bistveno vključen v odločitev o zaprtju podružnice, ki jo sprejme organ države gostiteljice za preprečevanje pranja denarja/boju proti financiranju terorizma.

Študija primera: odvzem dovoljenja

V enem primeru je bil banki onemogočen dostop do trgov zaradi opozorila, ki so ga izdali organi tretjih držav na podlagi suma pranja denarja, povezanega s to banko. Zato se je znatno poslabšala likvidnost banke, tako da ni mogla poravnati dolgov in drugih obveznosti, ko so zapadle. Na podlagi tega je bonitetni organ razglasil, da banka propada ali bo verjetno propadla. Nekaj mesecev pozneje je bilo banki odvzeto dovoljenje, medtem ko je bila v postopku likvidacije.

3. Sodelovanje znotraj EU

Določbe o sodelovanju med različnimi organi so razpršene po regulativnem okviru preprečevanja pranja denarja/boja proti financiranju terorizma in bonitetnem regulativnem okviru ter se razlikujejo glede na natančnost in to, v kolikšni meri so zavezujoče. Na sodelovanje pomembno vpliva porazdelitev odgovornosti med organi matične države članice in države članice gostiteljice. V direktivi o preprečevanju pranja denarja so odgovornosti osredotočene na organe matične države članice, v direktivi o kapitalskih zahtevah pa na organe države članice gostiteljice. Z vzpostavitvijo enotnega mehanizma nadzora in bonitetnimi pristojnostmi, ki jih izvaja Evropska centralna banka, se je pojavila dodatna razsežnost sodelovanja.

Večina organov, s katerimi je bil opravljen razgovor (bonitetni organi, nadzorniki za preprečevanja pranja denarja/boju proti financiranju terorizma, organi kazenskega pregona, finančne obveščevalne enote), je izrazila pripravljenost za sodelovanje in izmenjavo informacij z drugimi ustreznimi organi. Zdi se, da so v primerih, zajetih v naknadni analizi, organi večkrat sodelovali med seboj tako v domači državi kot na čezmejni ravni. Večina integriranih organov je na primer poudarila, da so se njihovi oddelki za preprečevanje pranja denarja/boju proti financiranju terorizma in bonitetni oddelki redno usklajevali ali občasno sodelovali v skupnih ekipah. Na čezmejni ravni so organi očitno razpravljali o pomislekih v zvezi s preprečevanjem pranja denarja/bojem proti financiranju terorizma v okviru kolegijev nadzornikov ali dvostransko, zlasti kadar so težave postale resnejše. Vendar niso sodelovali vsi zadevni organi, v primeru sodelovanja pa so bile prisotne velike razlike v intenzivnosti in pogostosti stikov. V več analiziranih primerih se je sodelovanje izkazalo za izrazito neučinkovito in ni omogočalo ustreznega razumevanja resnosti položaja ali ni privedlo do skupnega nadzorniškega ukrepanja.

Pri sodelovanju v domači državi so organi izpostavili več težav, ki bi lahko vplivale na intenzivnost, kakovost in pogostost sodelovanja in izmenjave informacij, ter pripomnili, da sodelovanje ni vedno omogočilo učinkovitega nadzora. Več organov je na primer omenilo, da so učinkovito sodelovanje in izmenjavo informacij med finančnimi obveščevalnimi enotami, organi kazenskega pregona ter bonitetnim nadzornikom ali nadzornikom za preprečevanje pranja denarja/boju proti financiranju terorizma preprečevale zahteve glede zaupnosti. Drugi organi so izpostavili pomanjkanje izkušenj z določanjem pomembnih informacij, ki jih je treba izmenjati med finančno obveščevalno enoto in bonitetnim nadzornikom ali nadzornikom za preprečevanje pranja denarja/boju proti financiranju terorizma ali med tema nadzornikoma, ter pripomnili, da se je s pridobitvijo več izkušenj izmenjava informacij v zadnjem času okrepila. Nekateri integrirani nadzorniki so sporočili, da v okviru bonitetnega ocenjevanja, na primer ocen sposobnosti in primernosti, niso nikoli zaprosili finančne obveščevalne enote za prispevek, temveč so se zanašali na informacije iz bonitetnih oddelkov. Poleg tega se je v več analiziranih primerih izkazalo, da finančne obveščevalne enote niso strukturirano izmenjavale informacij z nadzorniki za preprečevanje pranja denarja/boju proti financiranju terorizma in bonitetnimi nadzorniki. Izmenjavo informacij finančnih obveščevalnih enot z nadzorniki so lahko včasih preprečile določbe iz domače zakonodaje (na primer kadar se analiza, ki jo je izvedla finančna obveščevalna enota, šteje za obveščevalne podatke o kaznivih dejanjih in se lahko deli le z organi kazenskega pregona). Po drugi strani so finančne obveščevalne enote zelo redko prejele povratne informacije

nadzornikov o uporabi posredovanih informacij in rezultatu inšpekcijskih pregledov, izvedenih na podlagi teh informacij. Ta vprašanja so podrobneje obravnavana v poročilu o oceni okvira za sodelovanje med finančnimi obveščevalnimi enotami.

Med drugimi težavami, ki so morda vplivale na intenzivnost, kakovost in pogostost sodelovanja, je več različnih opredelitev pojmov in pravil v zadevnih direktivah, zaradi česar so lahko različni organi različno razumeli obveznosti in imeli različna pričakovanja.

Pri pregledu je bilo ugotovljeno, da je bilo ukrepanje učinkovito, kadar so nadzorni organi glede ugotovitev v zvezi s preprečevanjem pranja denarja/bojem proti financiranju terorizma intenzivno sodelovali z organi kazenskega pregona. Vendar se je izkazalo, da se sodelovanje z organi kazenskega pregona lahko sproži z veliko različnimi dejavniki, saj to vprašanje ni skupno urejeno v pravu Unije. To lahko pojasni tudi, zakaj so stiki organov kazenskega pregona z nadzorniki v drugih državah članicah še vedno omejeni. Poleg tega se zdi, da obstajajo razlike glede vloge in obsega pooblastil organov kazenskega pregona, kar tudi lahko delno pojasni, zakaj sta sodelovanje in usklajevanje med organi kazenskega pregona v zvezi z vprašanji preprečevanja pranja denarja/boja proti financiranju terorizma še naprej redkost.

Kar zadeva čezmejno sodelovanje znotraj Unije, na podlagi analize ni bilo mogoče ugotoviti intenzivnosti, kakovosti in pogostosti sodelovanja med različnimi organi. Iz primerov je razvidno, da so bili stiki med organi (nadzorniki za preprečevanje pranja denarja/boja proti financiranju terorizma) v različnih državah članicah neenakomerni in pogosto vzpostavljeni le priložnostno, kar je mogoče v veliki meri pripisati razlikam med veljavnimi pravnimi okviri glede razdelitve nadzornih pristojnosti in pristopa k nadzoru skupin. Sodelovanje je bilo pogosto omejeno zgolj na izmenjavo informacij in ni v vseh primerih privedlo do skupnega razumevanja čezmejnih posledic ali sprejetja usklajenih nadzorniških ukrepov. Poleg tega se zdi, da številni vpleteni institucionalni akterji niso imeli skupnega strateškega cilja preprečevanja pranja denarja.

4. Sodelovanje med organi v Uniji in organi tretjih držav

Direktiva o preprečevanju pranja denarja ne ureja sodelovanja in izmenjave informacij med nadzorniki za preprečevanje pranja denarja/boja proti financiranju terorizma iz držav članic ter nadzorniki iz tretjih držav. Nadzorniško sodelovanje poteka na podlagi standardov Projektna skupina za finančno ukrepanje (zlasti priporočila 40²³ in ustrezne pojasnjevalne opombe), in sicer skoraj izključno dvostransko. Bonitetni nadzorniki iz Unije lahko za razpravo o pomislekih v zvezi s preprečevanjem pranja denarja/bojem proti financiranju terorizma uporabijo kolegije bonitetnih nadzornikov, vendar ti ne vključujejo sodelovanja nadzornikov za preprečevanje pranja denarja/boja proti financiranju terorizma. Od obojih nadzornih organov se pričakuje, da upoštevajo načela, navedena v smernicah Baselskega odbora o preudarnem upravljanju tveganj v zvezi s pranjem denarja in financiranjem terorizma.

Približno polovica primerov, zajetih v tem naknadnem pregledu, je vključevala nadzorniško sodelovanje z organi tretjih držav. Deležniki so omenili naslednje težave, zaradi katerih je bilo sodelovanje z nekaterimi organi tretjih držav oteženo: pomanjkanje pripravljenosti obeh strani za izmenjavo zaupnih informacij z nekaterimi organi, pomanjkanje medsebojnega zaupanja in pomisleki, da izmenjava informacij v redkih primerih, kadar je vključevala prenos osebnih podatkov, ne bi bila v skladu s Splošno uredbo o varstvu podatkov²⁴.

V nekaterih analiziranih primerih so organi poročali, da so redno in večinoma zadovoljivo sodelovali in izmenjavali informacije z organi tretjih držav za preprečevanje pranja denarja/boja proti financiranju terorizma, čeprav so v nekaj primerih obstajali znaki, da je izmenjava informacij asimetrična. V drugih primerih so organi izpostavili pomanjkljivosti pri sodelovanju z organi tretjih držav, zlasti v smislu pravočasnosti in obsega izmenjave informacij ali usklajevanja

23

<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202012.pdf>.

²⁴ Uredba (EU) 2016/679 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Direktive 95/46/ES (Splošna uredba o varstvu podatkov), UL L 119, 4.5.2016, str. 1.

ukrepov. Zdi se, da v nekaj primerih, pri katerih so organi tretjih držav napovedali upravičene ukrepe zoper kreditno institucijo s sedežem v Uniji, bonitetni organi in/ali nadzorniki za preprečevanje pranja denarja/boj proti financiranju terorizma iz Unije niso imeli dovolj informacij o nujnosti teh ukrepov in razlogih zanje. Ti so močno vplivali na zadevne banke, vendar so bili sprejeti brez pravočasnega predhodnega opozorila, da bi lahko ustrezni organi v Uniji sprejeli preventivne ukrepe zoper zadevne institucije in druge ukrepe za zaščito finančne stabilnosti, preden bi se ti ukrepi objavili. V teh primerih so ukrepe pogosto sprejeli organi kazenskega pregona iz tretjih držav in ne nadzorni organi teh držav.

Poleg tega so v več primerih, kadar so po nadzorniških ugotovitvah organi kazenskega pregona začeli preiskavo, ti organi imeli težave pri sodelovanju z nekaterimi tretjimi državami. Natančneje, organi tretjih držav se niso odzivali na zahteve za medsebojno pravno pomoč organov kazenskega pregona iz držav članic. Zato ti niso mogli pridobiti dokazov, s katerimi bi dokazali protipravni izvor denarja, zaradi česar kazenski pregon na koncu ni bil uspešen.

Organi v Uniji, odgovorni za nadzor različnih subjektov v skupini, so le v nekaterih primerih usklajevali svoje sodelovanje z organi tretjih držav. V večini analiziranih primerov pa ni bilo mogoče najti nobenih takšnih dokazov. V analizi tudi ni bilo mogoče potrditi, da so organi v Uniji v vseh primerih vse relevantne informacije, ki so jih prejeli od organov tretjih držav, posredovali drugim evropskim organom.

Študija primera: sodelovanje z organi tretjih držav

V dveh primerih nacionalna organa nista mogla posredovati ali potrditi kršitev, na katerih sta temeljila ukrepa organov tretjih držav, saj sta ta organe držav članic o predlaganih ukrepih obvestila šele, tik preden sta ju objavila. Po objavi predlaganih ukrepov sta morali evropski kreditni instituciji prekiniti poslovanje.

IV. NEDAVNI NAPREDEK V UNIJI

V zadnjih letih so kreditne institucije in javni organi, odgovorni za boj proti pranju denarja in financiranju terorizma, sprejeli ukrepe za izboljšanje zaščite za preprečevanje pranja denarja/boj proti financiranju terorizma. Ta napredek je skupaj s preostalimi izzivi naveden v priporočilih za posamezne države in spremnih poročilih o državah.²⁵ Poleg tega je bilo na ravni Unije uvedenih več novosti.

1. Novosti v regulativnem okviru preprečevanja pranja denarja/boja proti financiranju terorizma

Po uvedbi direktive o preprečevanju pranja denarja se je pravni okvir Unije znatno okrepil s četrto direktivo o preprečevanju pranja denarja, ki so jo morale države članice prenesti do junija 2017, peta direktiva o preprečevanju pranja denarja pa prinaša dodatne izboljšave, ki jih je treba v nacionalno zakonodajo prenesti do januarja 2020. Ta novi okvir pomeni izboljšanje glede na prejšnje predpise, zlasti ker: (i) je pojasnjeno, da morajo kreditne institucije izvajati ocene tveganja ter imeti vzpostavljene ustrezne politike in postopke za preprečevanje pranja denarja/financiranja terorizma; (ii) se vzpostavljajo registri dejanskih lastnikov, računov pri kreditnih institucijah in seznamov politično izpostavljenih oseb, s katerimi bodo institucije veliko lažje izvajale učinkovito skrbno preverjanje strank; (iii) je pojasnjena vloga nadrejene institucije pri izvajanju politik preprečevanja pranja denarja/boja proti financiranju terorizma za celotno skupino; (iv) je pojasnjena vloga nadzornika nadrejene institucije za preprečevanje pranja denarja/boj proti financiranju terorizma pri nadzoru skupine na tem področju; (v) so znatno povečana pooblastila nadzornikov za uvajanje sankcij in upravnih ukrepov za kršitve ustreznih obveznosti, pri čemer se zahteva, da so te sankcije in upravni ukrepi javni; (vi) je znatno

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

izboljšana izmenjava informacij med zadevnimi pristojnimi organi, zlasti z odpravo ovire, ki jo je za izmenjavo informacij med nadzorniki predstavljala zaupnost, in sklenitvijo memoranduma o soglasju za izmenjavo med nadzorniki in Evropsko centralno banko; (vii) nadzorni organi držav članic lahko sklepajo memorandume o soglasju z ustreznimi organi iz tretjih držav za sodelovanje in izmenjavo zaupnih informacij.

Direktiva 2018/1673 o boju proti pranju denarja z uporabo kazenskega prava dopolnjuje ta preventivni okvir s harmonizacijo opredelitve kaznivega dejanja pranja denarja in povezanih sankcij. Direktiva je začela veljati decembra 2018, države članice pa jo morajo prenesti v dveh letih. Ta novi okvir pomeni izboljšanje prejšnjih predpisov, zlasti ker: (i) se po novem pranje denarja kaznuje z najvišjo predpisano kaznijo zapora najmanj štirih let; (ii) za primere veljajo obteževalne okoliščine, kadar je storilec pooblaščen subjekt ter je kaznivo dejanje storil pri izvajanju svojih poklicnih dejavnosti; (iii) se zagotavlja, da organi kazenskega pregona lahko uporabljajo učinkovita preiskovalna orodja, kot so orodja, ki se uporabljajo pri boju proti organiziranemu kriminalu ali drugim hudim kaznivim dejanjem; (iv) države članice lahko inkriminirajo tudi pranje denarja, storjeno zaradi nepremišljenosti ali hude malomarnosti.

2. Novosti v bonitetnem regulativnem okviru

Bonitetni okvir je bil leta 2018 znatno posodobljen, spremembe pa morajo začeti veljati do konca leta 2020²⁶. Kar zadeva preprečevanje pranja denarja/boj proti financiranju terorizma, se je s spremembami uvedla izrecna obveznost sodelovanja med bonitetnimi organi ter organi za preprečevanje pranja denarja/boj proti financiranju terorizma in finančnimi obveščevalnimi enotami, prav tako so se odpravile ovire zaradi zaupnosti, ki so ovirale izmenjavo informacij med temi organi. Evropski bančni organ je bil pooblaščen za pripravo smernic o podrobnostih različnih vidikov zahteve po sodelovanju.

Poleg tega je v peti direktivi o kapitalskih zahtevah jasneje navedena možnost, da bonitetni nadzorniki uporabljajo razpoložljiva bonitetna orodja za obravnavanje pomislekov v zvezi s preprečevanjem pranja denarja/bojem proti financiranju terorizma z bonitetnega vidika. Peta direktiva o kapitalskih zahtevah vsebuje več podrobnosti o oceni notranjih kontrol in sistemov upravljanja tveganja med postopkom izdaje dovoljenja. Vključuje tudi izrecno pooblastilo za odstavitev članov upravnega odbora v primeru pomislekov glede njihove primernosti, tudi z vidika preprečevanja pranja denarja/boja proti financiranju terorizma.

Poleg tega je v peti direktivi o kapitalskih zahtevah izrecno omenjena razsežnost preprečevanja pranja denarja/boja proti financiranju terorizma v okviru procesa nadzorniškega pregledovanja in vrednotenja, pri čemer od pristojnih organov zahteva, da z uporabo razpoložljivih orodij in pooblastil sprejmejo potrebne ukrepe, če so pomisleki v zvezi s pranjem denarja/financiranjem terorizma znatni z bonitetnega vidika. Vsebuje tudi obveznost, da pristojni organi obvestijo Evropski bančni organ in organ, odgovoren za nadzor v zvezi s preprečevanjem pranja denarja, če ugotovijo slabosti v modelu upravljanja, poslovnih dejavnostih ali poslovnem modelu, na podlagi katerih upravičeno domnevajo, da poteka pranje denarja ali financiranje terorizma.

3. Novosti pri vlogi evropskih nadzornih organov v zvezi s preprečevanjem pranja denarja/financiranjem terorizma

Na ravni Unije trenutne naloge treh evropskih nadzornih organov – Evropskega bančnega organa, Evropskega organa za zavarovanja in poklicne pokojnine in Evropskega organa za vrednostne papirje in trge – segajo na področje preprečevanja pranja denarja/boja proti financiranju terorizma. Pooblaščen so za razvoj pravil in smernic na tem področju, spodbujanje sodelovanja in izmenjave informacij med organi ter nadzorniškega zbliževanja ter zagotavljanje, da se zakonodaja o preprečevanju pranja denarja/boju proti financiranju terorizma ustrezno uporablja.

²⁶ Direktiva (EU) 2019/878 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. maja 2019 o spremembi Direktive 2013/36/EU v zvezi z izvetimi subjekti, finančnimi holdingi, mešanimi finančnimi holdingi, prejemki, nadzorniškimi ukrepi in pooblastili ter ukrepi za ohranitev kapitala, UL L 150, 7.6.2019.

Vendar evropski nadzorni organi sami niso nadzorniki z lastnim naborom zavezujočih pooblastil in orodij, ki bi lahko zagotavljali skladnost s predpisi in priporočili ter njihovo izvrševanje ali bili ustrezno vključeni v sodelovanje z organi tretjih držav. Namesto tega morajo sodelovati z ustreznimi nacionalnimi organi na podlagi pooblastil, ki jih imajo v skladu z uredbami o ustanovitvi²⁷.

V zadnjih letih se evropski nadzorni organi na področju preprečevanja pranja denarja/boja proti financiranju terorizma osredotočajo na izpolnitev več regulativnih nalog, za katere so pooblašteni s četrto direktivo o preprečevanju pranja denarja. V zadnjem času pa se še bolj osredotočajo na delo na področju zbliževanja, med drugim s poudarkom na ustrezni uporabi veljavnih predpisov.

Lanskega julija je na primer odbor nadzornikov Evropskega bančnega organa v primeru ene banke sprejel priporočila za nadzorni organ za preprečevanje pranja denarja/boja proti financiranju terorizma, da bi ta sprejel ukrepe za zagotovitev skladnosti z direktivo o preprečevanju pranja denarja. Komisija je nato izdala mnenje, naslovljeno na ta nadzorni organ, o ukrepih, potrebnih za skladnost s pravom Unije.²⁸

Letos je Evropski bančni organ na zahtevo Komisije tudi preiskal nadzorna organa v dveh državah članicah v zvezi z zelo tveganim portfeljem nerezidenčnih strank, ki ga je neka banka vodila prek podružnice v tujini. V tem primeru je Evropski bančni organ februarja 2019 začel formalno preiskavo kršitve prava Unije v skladu s členom 17 Uredbe (EU) št. 1093/2010 (v nadaljnjem besedilu: uredba o Evropskem bančnem organu)²⁹. Po začetku preiskave in obsežni analizi osebja Evropskega bančnega organa je njegova neodvisna skupina za kršitve prava Unije odboru nadzornikov predlagala osnutek priporočila v zvezi z več kršitvami prava Unije glede učinkovitega nadzora in sodelovanja, ki sta jih storila oba nadzorna organa. Odbor nadzornikov Evropskega bančnega organa (sestavljen iz vodij bonitetnih organov držav članic) je priporočilo 16. aprila 2019 zavrnil.

Končna odločitev odbora nadzornikov Evropskega bančnega organa v postopku o kršitvah prava Unije v zvezi z zadevno banko je morda temeljila na naslednjih pomislekih.

- Zdi se, da so se člani odbora nadzornikov sicer strinjali, da je bil nadzor pomanjkljiv, vendar so menili, da obveznosti nadzornikov iz ustreznih direktiv niso bile dovolj jasne in brezpogojne, tako da na njihovi podlagi ni bilo mogoče oblikovati priporočila o kršitvah prava Unije. Poleg tega so člani odbora nadzornikov upoštevali, da se je zakonodajni okvir v obdobju, zajetem v preiskavi organa, spremenil.
- Člani odbora nadzornikov so menili tudi, da je ta primer zadeval preteklost in da člen 17 uredbe o Evropskem bančnem organu o postopku za kršitev prava Unije ni pravo orodje za reševanje preteklih vprašanj.³⁰

Na podlagi zgornjih ugotovitev se porajajo vprašanja za prihodnost, vključno s tem, kako zagotoviti, da bodo nadzorniki lahko odgovarjali za svoja dejanja, da bi se zagotovila skladnost finančnih institucij s pravom Unije, zlasti glede na to, da direktivi določata le minimalno harmonizacijo. Obenem ugotovitve poudarjajo tudi, da morajo evropski nadzorni organi

²⁷ Uredba (EU) št. 1093/2010 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. novembra 2010 o ustanovitvi Evropskega nadzornega organa (Evropski bančni organ) in o spremembi Sklepa št. 716/2009/ES ter razveljavitvi Sklepa Komisije 2009/78/ES, Uredba (EU) št. 1094/2010 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. novembra 2010 o ustanovitvi Evropskega nadzornega organa (Evropski organ za zavarovanja in poklicne pokojnine) in o spremembi Sklepa št. 716/2009/ES ter razveljavitvi Sklepa Komisije 2009/79/ES ter Uredba (EU) št. 1095/2010 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. novembra 2010 o ustanovitvi Evropskega nadzornega organa (Evropski organ za vrednostne papirje in trge) in o spremembi Sklepa št. 716/2009/ES ter razveljavitvi Sklepa Komisije 2009/77/ES, UL L 331, 15.12.2010.

²⁸ C(2018) 7431 final z dne 8. novembra 2018.

²⁹ Uredba (EU) št. 1093/2010 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. novembra 2010 o ustanovitvi Evropskega nadzornega organa (Evropski bančni organ) in o spremembi Sklepa št. 716/2009/ES ter razveljavitvi Sklepa Komisije 2009/78/ES, UL L 331, 15.12.2010, str. 12.

³⁰ Natančneje, člani so menili, da področje uporabe preiskav iz člena 17 sicer ni omejeno na sedanje kršitve, vendar rešitev v obliki izdaje priporočil, v katerih Evropski bančni organ „navede ukrepe, potrebne za usklajitev s pravom Unije“, morda ni najbolj ustrezna za primere v zvezi s preteklimi nadzornimi dejavnostmi.

uporabljati vsa orodja, vključno s pregledi izvajanja, usmerjenimi v prihodnost, da bi se v EU okrepil nadzor v zvezi s preprečevanjem pranja denarja/bojem proti financiranju terorizma v praksi. Opozoriti je treba, da odločitev Evropskega bančnega organa ne vpliva na pravico Komisije, da začne postopek za ugotavljanje kršitev na podlagi istih dejstev.

Nedavni pregled uredb o evropskih nadzornih organih vključuje večji poudarek na zadevah v zvezi s preprečevanjem pranja denarja/bojem proti financiranju terorizma. Od januarja 2020 bodo naloge v zvezi s preprečevanjem pranja denarja/bojem proti financiranju terorizma, ki jih ima trenutno vsak od treh evropskih nadzornih organov, združene v Evropskem bančnem organu, ki bo prevzel vodilno, usklajevalno in spremljajočo vlogo pri spodbujanju celovitosti, preglednosti in varnosti finančnega sistema, da bi se preprečila pranje denarja in financiranje terorizma ter omogočil boj proti njima. Z novimi pravili o izmenjavi in posredovanju informacij bi se moralo bistveno izboljšati sodelovanje med bonitetnimi nadzorniki in nadzorniki za preprečevanje pranja denarja/boj proti financiranju terorizma, prav tako bi se morala okrepiti vloga Evropskega bančnega organa pri zagotavljanju, da se kršitve ustreznih predpisov dosledno preiščejo in da nacionalni nadzorniki za preprečevanje pranja denarja/boj proti financiranju terorizma spoštujejo predpise Unije. Poleg tega bo imel Evropski bančni organ vlogo pri spodbujanju sodelovanja z organi tretjih držav v primerih, pri katerih obstajajo znaki kršitev direktive o preprečevanju pranja denarja.

V. SKLEP

Preprečevanje pranja denarja in financiranja terorizma ter boj proti njima sta ključna za ohranjanje celovitosti notranjega trga in boj proti kriminalu. Različni subjekti imajo pri tej nalogi različno vlogo, od kreditnih institucij ter nadzornikov za preprečevanje pranja denarja/boj proti financiranju terorizma in bonitetnih nadzornikov (vključno z Evropsko centralno banko, kadar deluje v svoji nadzorni funkciji) do finančnih obveščevalnih enot in organov kazenskega pregona (policija, tožilstvo in sodišča). Nujno je, da ti subjekti svoje naloge pri preprečevanju pranja denarja in financiranja terorizma ter boju proti njima obravnavajo dovolj prednostno. Pomembno je tudi, da kreditne institucije uporabljajo zakonodajo v celoti in učinkovito, javni organi jo z ustreznimi preiskovalnimi in nadzornimi pooblastili ter možnostjo uvedbe učinkovitih in odvračilnih sankcij jo dosledno izvršujejo. Sodelovanje in učinkovita izmenjava informacij med številnimi zadevnimi organi sta ključna za obravnavanje vse večjih čezmejnih težav v zvezi s preprečevanjem pranja denarja/bojem proti financiranju terorizma, tudi zunaj Unije. Analiza je pokazala, da se ti bistveni vidiki v praksi pogosto niso ustrezno upoštevali.

1. Ugotovitve v zvezi z zaščito kreditnih institucij za preprečevanje pranja denarja/boj proti financiranju terorizma

Analiza izbranih primerov je pokazala, da kreditne institucije pogosto niso upoštevale ključnih zahtev direktive o preprečevanju pranja denarja, kot so ocenjevanje tveganja, skrbno preverjanje strank ter poročanje finančnim obveščevalnim enotam o sumljivih transakcijah in dejavnostih. Primeri, pri katerih so se pokazale dolgotrajne pomanjkljivosti glede skladnosti s predpisi o preprečevanju pranja denarja/boju proti financiranju terorizma, so pogosto razkrili širše pomanjkljivosti pri upravljanju, povezane s preprečevanjem pranja denarja/bojem proti financiranju terorizma, zlasti pri kontrolni funkciji in v nekaterih primerih odnosu višjega vodstva.

Veliko obravnavanih bank je z vidika preprečevanja pranja denarja/boja proti financiranju terorizma poslovalo tvegano, ne da bi bile vzpostavljene sorazmerne kontrole in upravljanje tveganja. Pogosto so se tveganja uresničila, veliko preden so kreditne institucije ugotovile pomanjkljivosti. Tudi kadar so jih ugotovile, so jih nekatere banke odpravile šele po dolgem obdobju.

Veliko analiziranih čezmejnih bančnih skupin je svoje funkcije preprečevanja pranja denarja/boja proti financiranju terorizma organiziralo na lokalni ravni, s poudarkom na skladnosti z lokalnimi

predpisi, ne da bi bil tak pristop dopolnjen s strogim in doslednim izvajanjem politike in procesov kontrole na ravni skupine.

Medtem ko je bil glavni dejavnik pri nekaterih ugotovljenih pomanjkljivostih očitno malomarnost, so bili tudi primeri, pri katerih se zdi, da so zaposleni ali vodstvo kreditne institucije podpirali pranje denarja/financiranje terorizma ali namenoma zmanjšali zaščito, da bi si zagotovili dobičkonosne, a zelo sumljive posle. V nekaj primerih so bile pomanjkljivosti tako resne, da je na koncu kreditna institucija ali posamezno podjetje propadlo ali se zaprlo.

V zadnjih letih pa je zaradi postopnega razvoja pravnega okvira preprečevanja pranja denarja/boja proti financiranju terorizma več kreditnih institucij, vključenih v pregled, sprejelo pomembne ukrepe za izboljšanje sistemov skladnosti s predpisi o preprečevanju pranja denarja/boju proti financiranju terorizma. Povečali so svoje skupine za upravljanje tveganja in skladnost ter si prizadevajo za izboljšanje postopkov in notranjih kontrol. Pričakuje se tudi, da bodo nekatere povezane obveznosti jasnejše, ko se bosta v nacionalno zakonodajo prenesli peta direktiva o preprečevanju pranja denarja in peta direktiva o kapitalskih zahtevah. Poleg tega Evropski bančni organ v skladu z akcijskim načrtom za preprečevanje pranja denarja/boj proti financiranju terorizma, ki ga je Svet sprejel decembra 2018, trenutno razvija podrobnejše smernice o izvajanju ustreznih predpisov. Namen teh ukrepov je pojasniti, kaj se pričakuje od kreditnih institucij, ter jim pomagati, da se bolje pripravijo na svojo vlogo pri boju proti pranju denarja in financiranju terorizma. Kljub temu bo morda treba več vidikov okvira preprečevanja pranja denarja/boja proti financiranju terorizma okrepiti z zavezujočimi pravili, ki ne dopuščajo različnih razlag.

2. Ugotovitve v zvezi z ukrepi javnih organov

V analizi so bili pregledani ukrepi in odzivi nadzornih in drugih javnih organov v posameznih primerih. Pri nekaterih so javni organi uspešno vnaprej prepoznavali pomanjkljivosti v kreditnih institucijah in zahtevali popravne ukrepe, v več drugih primerih pa so posredovali šele, ko so se uresničila pomembna tveganja, ali po ponavljajočih se napakah v zvezi s skladnostjo in upravljanjem. Nadzorniški ukrepi, sprejeti za kreditne institucije, ki so sledili, so se močno razlikovali v tem, kako pravočasni in učinkoviti so bili.

Zdi se, da je na učinkovitost nadzorniških ukrepov vplivalo več dejavnikov. Javni organi so dejavnosti v zvezi s preprečevanjem pranja denarja/bojem proti financiranju terorizma obravnavali različno prednostno in jim dodeljevali različne vire, kar lahko pojasni razlike v vsiljivosti in intenzivnosti nadzora. Nadzor se pogosto ni izvajal dovolj pogosto, v drugih primerih pa osebje organov ni imelo ustreznih izkušenj. V zvezi s tem bosta pomembna dodatna osredotočenost pri izvajanju nadzora ter zblíževanje nadzora v zvezi s preprečevanjem pranja denarja/bojem proti financiranju terorizma s pregledi in usposabljanjem, ki jih bo izvajal Evropski bančni organ. Poleg tega je bilo več bonitetnih organov negotovih glede tega, v kolikšni meri in kako upoštevati vprašanja preprečevanja pranja denarja/boja proti financiranju terorizma pri svojih orodjih. Pričakuje se, da se bo delo nadzornikov v prihodnosti opiralo na prizadevanja Evropskega bančnega organa za oblikovanje smernic, pa tudi za vključitev takšnih vprašanj v bonitetni nadzor.

Decentralizirani okvir nadzora v zvezi s preprečevanjem pranja denarja/bojem proti financiranju terorizma, ki je temeljil predvsem na pristopu države gostiteljice, se je osredotočal na nadzor skladnosti domačih subjektov z lokalnimi okviri, pri čemer se pozornost ni nujno posvečala njihovim čezmejnimi dejavnostim. Očitno noben nadzornik za preprečevanje pranja denarja/boj proti financiranju terorizma ni prevzel odgovornosti za nadzor na ravni skupine, saj so se vsi zanašali na nadzor lokalnega podjetja v svoji državi članici, tako da se politike preprečevanja pranja denarja/boja proti financiranju terorizma na ravni skupine niso nadzorovale. Čeprav je bil nadzor skupin v zvezi s preprečevanjem pranja denarja/bojem proti financiranju terorizma bolj jasno uveden v četrti direktivi o preprečevanju pranja denarja, ga v praksi organi še ne izvajajo učinkovito. Okvir še vedno ne vključuje jasnih nadzornih nalog, posebnega mehanizma za usklajevanje in postopka skupnega odločanja z vsemi ustreznimi organi za preprečevanje pranja denarja/boj proti financiranju terorizma, kar je v nasprotju z učinkovitimi mehanizmi, ki se uporabljajo pri čezmejnem bonitetnem nadzoru od četrte direktive o kapitalskih zahtevah in

vzpostavitev enotnega mehanizma nadzora. V zvezi s tem bo pomembno ustanoviti kolegije za preprečevanje pranja denarja/boj proti financiranju terorizma, ki jih bo nadzoroval Evropski bančni organ.

Sodelovanje in izmenjava informacij med ustreznimi organi sta se v nekaterih primerih izvajala, vendar nista bila vedno pravočasna in učinkovita. Zdi se, da so na to vplivali osnovni dejavniki, kot so pomanjkanje neposrednih stikov med bonitetnimi nadzorniki in ustreznimi nadzorniki za preprečevanje pranja denarja/boj proti financiranju terorizma ter finančnimi obveščevalnimi enotami, raznolikost institucionalnih ureditev v Uniji in s tem povezana zapletenost usklajevanja, pomanjkanje virov in pravne ovire za izmenjavo informacij.

Sodelovanje z organi za preprečevanje pranja denarja/boj proti financiranju terorizma in organi kazenskega pregona iz tretjih držav se je v nekaterih primerih izkazalo za težavno, ukrepi organov tretjih držav pa so še vedno precej nepredvidljivi, čeprav imajo lahko pomemben vpliv v jurisdikcijah Unije. Čeprav je Evropski bančni organ dobil okrepljeno vlogo pri usklajevanju s tretjimi državami, bo ta vloga zaradi narave njihovih pooblastil verjetno ostala omejena.

V skladu z razvojem okvira preprečevanja pranja denarja so začeli nadzorni organi veliko večjo pozornost namenjati vprašanjem preprečevanja pranja denarja/boja proti financiranju terorizma, zlasti v zadnjih dveh letih. Po valu nedavnih incidentov je bilo sprejetih nekaj ciljno usmerjenih sprememb zadevnega pravnega okvira, zlasti v zvezi z bonitetnim okvirom in izvrševanjem prek Evropskega bančnega organa. Številni organi so izvedli ali izvajajo reorganizacijo ter pridobivajo dodatne vire in novo strokovno znanje. Pričakuje se, da se bo to nadaljevalo, kar bi bilo treba podpreti s pomočjo za izvajanje ter tudi z učinkovitim pretokom informacij na ravni EU, ki bi temeljil na prihodnji podatkovni zbirki Evropskega bančnega organa.

3. Nerešena strukturna vprašanja

Medtem ko so bili nekateri vzroki analiziranih dogodkov z nedavnimi spremembami regulativnega okvira že odpravljeni ali bodo kmalu odpravljeni, se je v analizi izpostavilo več nerešenih strukturnih vprašanj. Namen ugotovitev iz tega poročila je, da se zagotovijo informacije za razpravo o tem, kako bi se lahko okvir preprečevanja pranja denarja/boja proti financiranju terorizma še izboljšal, in podlaga za nadaljnje pogovore z ustreznimi deležniki.

Nekatere pomanjkljivosti, izpostavljene v tem poročilu, so strukturne narave in še niso bile obravnavane. Različni pristopi kreditnih institucij k skladnosti s predpisi o preprečevanju pranja denarja/boju proti financiranju terorizma in nacionalnih organov k nadzoru so posledica minimalne harmonizacije na ravni Unije. Vključevanje vprašanj preprečevanja pranja denarja/boja proti financiranju terorizma v bonitetni nadzor, zlasti v čezmejnih primerih, v bonitetnem okviru še ni dovolj jasno izraženo.

Zato je na področju preprečevanja pranja denarja/boja proti financiranju terorizma prisotna precejšnja regulativna in nadzorna razdrobljenost, ki se glede na vse večje čezmejno poslovanje v Uniji in centralizirani bonitetni nadzor v bančni uniji zdi slabo prilagojena realnemu stanju. Šibki členi ogrožajo celovitost finančnega sistema Unije kot celote in bodo še naprej obstajali, če se ne zagotovi, da bodo vsi subjekti skladno in učinkovito izvajali skupne predpise, zanje pa bo veljal nadzor najvišje kakovosti.

To pomeni, da bi bilo treba naloge različnih ustreznih organov, vključenih v boj proti pranju denarja in financiranju terorizma, jasno opredeliti in primerno razdeliti, pri tem pa zagotoviti, da nobene dejavnosti, pri katerih obstajajo tveganja pranja denarja/financiranja terorizma, ne ostanejo brez nadzora. Poleg tega bi morale biti na mednarodni ravni sodelovanje s ključnimi organi tretjih držav bolj strukturirano in sistematično, pri čemer bi se zagotovila skupna stališča pri sodelovanju s tretjimi državami.

Razmislilo bi se lahko o nadaljnjem usklajevanju pravil o preprečevanju pranja denarja/boju proti financiranju terorizma, in sicer tako v zvezi z obveznostmi kreditnih institucij kot v zvezi s pooblastili, dolžnostmi in orodji, potrebnimi za učinkovit nadzor. Razmisliti bi bilo treba zlasti o preoblikovanju direktive o preprečevanju pranja denarja v uredbo, ki bi lahko določala usklajen in neposredno veljaven okvir preprečevanja pranja denarja na ravni Unije. Poleg tega bi bilo treba nadalje razviti čezmejno razsežnost preprečevanja pranja denarja/boja proti financiranju

terorizma, da bi se uskladila s sedanjo stopnjo povezovanja na bančnem trgu. Predvidele bi se lahko tudi različne druge možnosti za zagotovitev visokokakovostnega in doslednega nadzora preprečevanja pranja denarja, nemotene izmenjave informacij in optimalnega sodelovanja med vsemi ustreznimi organi v Uniji. Za to bi bil morda potreben prenos posameznih nadzorniških nalog v zvezi s preprečevanjem pranja denarja na organ Unije.