



Brüsszel, 2019.7.24.
COM(2019) 373 final

**A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK
az uniós hitelintézeteket érintő közelmúltbeli állítólagos pénzmosási ügyek értékeléséről**

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

az uniós hitelintézeteket érintő közelmúltbeli állítólagos pénzmosási ügyek értékeléséről

I. BEVEZETÉS

Idővel az Unió a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás megelőzése érdekében a Pénzügyi Akció Munkacsoport által elfogadott nemzetközi standardokkal összhangban szilárd szabályozási keretrendszert alakított ki. A közelmúltban ugyanakkor több olyan európai bankokat érintő eset fordult elő, amelyek ráirányították a figyelmet arra, hogy miként hajtották végre az uniós szabályokat.

2018. szeptember 12-én a Bizottság közleményt¹ tett közzé, amelyben néhány könnyebben azonosítható szabályozási és intézményi hiányosság kezelésére irányuló azonnali intézkedésekre tesz javaslatot, és amelyet a gazdasági és monetáris unióról szóló újabb közlemény² követett, amelyben a Bizottság emlékeztetett arra, hogy ezen azonnali intézkedéseket követően alaposabban mérlegelni kell, hogy milyen további intézkedések lehetnek szükségesek a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem keretrendszere hatékonyságának hosszú távú biztosításához.

Az uniós társjogalkotók megegyeztek abban is, hogy azonosítani kell a jelenlegi szabályozási és felügyeleti keretrendszer strukturális hibáit.³ Az Európai Parlament pénzügyi bűncselekményekkel, adókijátszási és adókikerülési ügyekkel foglalkozó bizottsága, valamint a Gazdasági és Monetáris Bizottság több ízben szorgalmazta a jelenlegi keretrendszer megfelelőségének értékelését. 2018. december 4-én a Tanács következtetéseket fogadott el a pénzmosás elleni cselekvési tervről,⁴ felkérve a Bizottságot, hogy végezze el „az uniós hitelintézeteket érintő közelmúltbeli állítólagos pénzmosási ügyek utólagos vizsgálatát”.

A Bizottság e jelentéssel válaszolt a felkérésre. A jelentés elsődleges célja, hogy megjelölje a hiányosságokat és a levont tanulságokat, valamint hogy – amennyiben szükségesek – a további szakpolitikai fellépések információkkal való megalapozása érdekében bizonyítékokat szolgáltatson. A bizonyítékokat a tíz bankból álló mintáról⁵ a

¹ A Bizottság közleménye a pénzügyi intézmények prudenciális és pénzmosás elleni küzdelemmel kapcsolatos felügyeletét szabályozó uniós keret megerősítéséről, COM/2018/645 final, 2018.9.12.

² A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak és az Európai Központi Banknak, Az európai gazdasági és monetáris unió elmélyítése: Az öt elnök jelentése óta eltelt négy év eredményeinek áttekintése, COM(2019) 279 final, 2019.6.12.

³ A vonatkozó keretszabályozást elsődlegesen a pénzügyi rendszerek pénzmosás vagy terrorizmusfinanszírozás céljára való felhasználásának megelőzéséről, a 648/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 2005/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv és a 2006/70/EK bizottsági irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2015. május 20-i – módosított – (EU) 2015/849 európai parlamenti és tanácsi irányelv (pénzmosási irányelv) határozza meg, és a hitelintézetek tevékenységéhez való hozzáférésről és a hitelintézetek és befektetési vállalkozások prudenciális felügyeletéről szóló, 2013. június 26-i – módosított – 2013/36/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (tőkekövetelmény-irányelv) rendelkezései egészítik ki.

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

⁵ A mintában szereplő tíz bankot nem vetették alá átfogó vizsgálatnak, hanem a vizsgálat az egyes bankokkal kapcsolatba hozható konkrét közismert eseményekre és a kapcsolódó felügyeleti intézkedésekre összpontosított. E jelentés megállapításai nem feltétlenül minősítik az egyes vizsgált eseteket, és nem tulajdoníthatók nekik ugyanakkora jelentőség minden egyes olyan esetben, amelyekre vonatkoznak. Az ügyminta az alábbi bankokra terjedt ki: az ABLV Bankra azon eseményekkel kapcsolatban, amelyek a

2012–2018-as időszak során készített esettanulmányok szolgáltatják, habár a vizsgált események közül néhány korábban történt. A bankokat a Tanács felkérését követően és annak biztosítása érdekében választották ki, hogy kellően átfogó kép álljon rendelkezésre a pénzmosás elleni küzdelemmel kapcsolatos hiányosságokról, a hitelintézetek különböző típusairól⁶ és a különféle felügyeleti válaszlépésekről, figyelembe véve az ügyek hatásait is. Az ügyek kiválasztása semmi esetre sem tekinthető az egyes bankok és hatóságok tekintetében a vétkenesség vagy felelősség megállapításának, sem pedig arra utaló jelnek, hogy más bankok vagy hatóságok esetében nem merültek fel problémák. Megjegyezzük, hogy ez a jelentés nem érinti a Bizottság azon jogát, hogy az uniós jog megsértése miatt a tagállamok ellen kötelezettségszegési eljárást indítson.

A referencia-időszak alatt a szabályozási és intézményi keretek jelentős fejlődésen mentek át. Az alkalmazandó jogi előírásokat a harmadik vagy negyedik pénzmosási irányelv⁷ tartalmazta. Az irányítási és kockázatkezelési rendszerekkel kapcsolatos egyéb követelmények a harmadik és negyedik tőkekövetelmény-irányelvből⁸ eredtek.

A Bizottság bizonyítékai elméleti kutatáson, valamint a hitelintézetekkel és hatóságokkal tizenegy tagállamban folytatott megbeszéléseken alapulnak. A felügyeleti hatóságként eljáró Európai Központi Bankkal és három európai felügyeleti hatósággal is szorosan együttműködés alakult ki.

Miközben a jelentés főként olyan megállapítások bemutatására törekszik, amelyek az összes vagy több vizsgált esettanulmányra egyaránt vonatkoznak, az egyes ügyekre való összpontosítás elkerülhetetlenül azonosított olyan problémákat is, amelyek egy adott bankra vagy jogrendszerre jellemzőek. Ilyen esetekben a megállapításokat csak akkor ismertetjük, ha jelentőségük vagy sajátos jellegük miatt speciális tanulságokkal szolgálhatnak az Unió jogi vagy intézményi keretrendszere tekintetében.

A megállapítások két kategóriába sorolhatók:

- a hitelintézeteken belüli eseményekre rávilágító megállapítások;
- olyan megállapítások, amelyek azt vizsgálják, hogy a különböző hatóságok az eseményeket illetően miként jártak el.

Miközben fontos megérteni az események idején hatályos jogi keret összefüggéseit, helyénvaló a megállapításokat a legutóbbi szabályozási és intézményi fejlemények,

bank bezárásához vezettek, a Danske Bankra azon eseményekkel kapcsolatban, amelyek észt fióktelepének bezárásához vezettek, a Deutsche Bankra azon tükörgyűléssel kapcsolatban, amely bírságok kiszabásához vezetett, az FBME Bankra azon eseményekkel kapcsolatban, amelyek a bank bezárásához vezettek, az ING-re azon eseményekkel kapcsolatban, amelyek a holland ügyészséggel kötött egyezséget eredményezték, a Nordeára azon eseményekkel kapcsolatban, amelyek a pénzmosás elleni szabályoknak való megfelelés hiányosságai miatt bírságok kiszabását eredményezték, a Pilatus Bankra azon eseményekkel kapcsolatban, amelyek a bank bezárásához vezettek, a Satabankra azon eseményekkel kapcsolatban, amelyek működésének korlátozásához vezettek, a Société Générale-ra azon eseményekkel kapcsolatban, amelyek a pénzmosás elleni szabályoknak való megfelelés hiányosságai miatt bírságok kiszabását eredményezték, a Versobankra azon eseményekkel kapcsolatban, amelyek a bank bezárásához vezettek.

⁶ Méret, üzleti modell, határokon átnyúló jelenlét, irányítási modell, stb. tekintetében.

⁷ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/849 irányelve (2015. május 20.) a pénzügyi rendszerek pénzmosás vagy terrorizmusfinanszírozás céljára való felhasználásának megelőzéséről, a 648/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 2005/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv és a 2006/70/EK bizottsági irányelv hatályon kívül helyezéséről (HL L 141., 2015.6.5., 73. o.).

⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 2006/48/EK rendelete (2006. június 14.) a hitelintézetek tevékenységének megkezdéséről és folytatásáról (HL L 177., 2006.6.30., 1. o.) és az Európai Parlament és a Tanács 2013/36/EU irányelve (2013. június 26.) a hitelintézetek tevékenységéhez való hozzáférésekről és a hitelintézetek és befektetési vállalkozások prudenciális felügyeletéről, a 2002/87/EK irányelv módosításáról, a 2006/48/EK és a 2006/49/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (HL L 176., 2013.6.27., 338. o.).

különösen az ötödik pénzmossási irányelv és az ötödik tőkekövetelmény-irányelv⁹ elfogadása, valamint az európai felügyeleti hatóságok felülvizsgálata szempontjából is nézni.¹⁰ Ezenfelül e jelentés értelmezésekor figyelembe kell venni a Bizottság szupranacionális kockázateértékelési jelentését,¹¹ a Bizottság pénzügyi információs egységekről szóló jelentését¹² és a tagállamok bankszámlákkal kapcsolatos nemzeti központi automatizált mechanizmusainak összekapcsolásáról szóló bizottsági jelentést¹³, amelyek mindegyikét e jelentéssel egy időben tették közzé.

A pénzmosság és terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem olyan szabályozási keretrendszeren alapuló folyamatos feladatot jelent, amelyet az új fejleményekkel való lépéstartás érdekében rendszeresen naprakésszé kell tenni. Sok mindent sikerült megvalósítani a fennálló keretrendszer javítása érdekében, különösen a 2018 óta elvégzett jogszabályi módosítások révén. Mégis egyre nyilvánvalóbbá válik, hogy a keretrendszer alkalmazása nagymértékben eltér, ami strukturális problémát jelent az Unió annak megelőzésére vonatkozó képessége tekintetében, hogy a pénzügyi rendszert jogellenes célokra használják fel.

II. A HITELINTÉZETEK PÉNZMOSÁS/TERRORIZMUSFINANSZÍROZÁS ELLENI KÜZDELEMMEL KAPCSOLATOS VÉDELMI RENDSZEREIRE VONATKOZÓ MEGÁLLAPÍTÁSOK

Miközben az esetek vizsgálata a pénzmosság/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos rendszerek hibáit tárta fel a mintánkban szereplő valamennyi hitelintézet tekintetében, nem minden probléma azonos, és a közös elemzés a hibák olyan *jelzésértékű tipológiájának* összeállítását eredményezte, amely nem feltétlenül azonos az összes vizsgált intézmény esetében.¹⁴

Az elemzés négy olyan tag kategóriát azonosított, amelyek alapján a hiányosságok csoportosíthatók:

- 1) a pénzmosság/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos rendszerekre és kontrollmechanizmusokra vonatkozó jogi követelmények be nem tartása vagy az azoknak való nem hatékony megfelelés;

⁹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/878 irányelve (2019. május 20.) a 2013/36/EU irányelvnek a mentesített szervezetek, a pénzügyi holding társaságok, a vegyes pénzügyi holding társaságok, a javadalmazás, a felügyeleti intézkedések és hatáskörök, valamint a tőkefenntartási intézkedések tekintetében történő módosításáról (HL L 150., 2019.6.7.).

¹⁰ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/843 irányelve (2018. május 30.) a pénzügyi rendszerek pénzmosság vagy terrorizmusfinanszírozás céljára való felhasználásának megelőzéséről szóló (EU) 2015/849 irányelv, valamint a 2009/138/EK és a 2013/36/EU irányelv módosításáról, az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/878 irányelve (2019. május 20.) a 2013/36/EU irányelvnek a mentesített szervezetek, a pénzügyi holding társaságok, a vegyes pénzügyi holding társaságok, a javadalmazás, a felügyeleti intézkedések és hatáskörök, valamint a tőkefenntartási intézkedések tekintetében történő módosításáról (HL L 150., 2019.6.7., 253. o.), valamint az európai felügyeleti hatóság felülvizsgálata, amelyet hivatalosan XXX-án/-én fogadnak el.

¹¹ A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a belső piacot érintő és a határokon átnyúló tevékenységekhez kapcsolódó pénzmossási és terrorizmusfinanszírozási kockázatokról, COM(2019) 370 final.

¹² A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a pénzügyi információs egységek közötti együttműködés keretének értékeléséről, COM(2019) 371.

¹³ A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a tagállamok bankszámlákkal kapcsolatos nemzeti központi automatizált mechanizmusainak (központi nyilvántartásainak vagy elektronikus adat-visszanyerési rendszereinek) összekapcsolásáról, COM(2019) 372.

¹⁴ Jelentős eltérések mutatkoznak a pénzmosság/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos folyamatok részletes okai vagy megnyilvánulásai tekintetében, valamint azok intenzitása is eltérhet.

- 2) a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos vállalatirányítási hibák;
- 3) a kockázatvállalási hajlandóság és a kockázatkezelés közötti összhang hiánya;
- 4) a vállalatcsoportokra vonatkozó, pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos politikák be nem tartása.

1. A pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos szabályok megsértése

A pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem uniós jogi keretei között a hitelintézeteknek i. meg kell állapítaniuk és értékelniük kell a pénzmosás és terrorizmusfinanszírozás kockázatait, és rendelkezniük kell az e kockázatok enyhítésére és hatékony kezelésére irányuló politikákkal, kontrollmechanizmusokkal és eljárásokkal; ii. megfelelő ügyfél-átvilágítást kell elvégezniük; valamint iii. pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás gyanúja esetén megfelelő módon tájékoztatniuk kell a pénzügyi információs egységet.

Számos vizsgált ügyben a hitelintézetek politikájukban nem részesítették előnyben a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos jogszabályok betartását. Néhány esetben, habár formálisan léteztek ellenőrzési rendszerek, sem az egyes szervezetek szintjén, sem csoportszinten nem készítettek a pénzmosási/terrorizmusfinanszírozási kockázatokra vonatkozó átfogó értékelést. Továbbá a megfelelési részlegek néhány esetben létszámbírályal küzdöttek, vagy a megfelelési funkciót ritkán vonták be a végső döntéshozatalba.

Egyes hitelintézetek a megfelelő ügyfél-átvilágítás elvégzésének elmaradása miatt nem teljesen értették meg ügyfeleik tényleges működését, és végső soron nem tudtak érdemi következtetéseket levonni azzal kapcsolatban, hogy az ügyfél tevékenysége gyanús-e. Számos hitelintézet nehézségekbe ütközött az ügyfeleik mögötti tényleges tulajdonosok személyének meghatározása során, mivel az azonosítás nehézkes volt, és a tényleges tulajdonosi nyilvántartások még nem léteztek. Több esetben, amikor az intézmények jelentős számú kiemelt közszereplővel folytattak üzleti tevékenységet, e személyeket e minőségükben nem azonosították, és nem tekintették őket kiemelt kockázatot jelentő ügyfeleknek, megsértve ezáltal a pénzmosási irányelvet átültető nemzeti jogszabályokat. Más esetekben a távkönyvelési modellekkel kapcsolatos hiányosságok megnehezítették az ügyletek nyomon követésének egyes részeit (például a megrendelések és fizetések eredetének megismerése vagy a különböző joghatóságokra kiterjedő kapcsolt ügyletek azonosítása¹⁵).

Végezetül bizonyos hiányosságok figyelhetők meg a pénzügyi információs egységeknek való jelentéstétel tekintetében is. Például egy meghatározott esetben az automatikus megfigyelőrendszerek által adott figyelmeztető jelzések számát olyan számban maximalizálták, amelyet az ilyen figyelmeztető jelzésekkel foglalkozó személyzet létszámára figyelemmel megfelelőnek ítélték, míg más esetekben a hitelintézetek nem rendelkeztek olyan megfelelő kockázattértékelő eszközökkel, amelyek segítségével elemezni tudták volna az ügyleteket. Legtöbb esetben a gyanús ügyletekre vonatkozó bejelentések száma alacsony, a megtámadható gyanús ügyletekre vonatkozó bejelentések száma pedig még alacsonyabb volt.

¹⁵ Az egyik vizsgált hitelintézet a külföldi joghatóságok alá tartozó ügyletek végrehajtására összetett csoportszerkezettel rendelkezett, amely ügyleteket később egy külföldi fióktelepen keresztül az Unióban könyvelték. Ez a modell kockázatot jelent a harmadik fél részvételével történő kifizetésekkel kapcsolatban, és ahhoz általában a távkönyvelést végző jogalany ügyfél-átvilágítással történő teljes körű megbízása kapcsolódik.

A vizsgált esetek kis számában a munkavállalók közvetlenül részt vehettek a pénzmosásban, vagy segítséget nyújthattak az ügyfeleknek a bűncselekmény elkövetésében.¹⁶ Más esetekben a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos kontrollmechanizmusokkal összefüggő gondatlanság lehetővé tette az ügyfelek általi pénzmosást, vagy növelte annak valószínűségét.

Esettanulmány: A pénzmosás elleni politikák és kontrollmechanizmusok végrehajtása

Egyik esetben egy adott banknál számlát vezető több szervezetre kiterjedő nemzeti bűnügyi nyomozás alapján felmerült a gyanú, hogy a bank vagy munkavállalói hozzájárultak ahhoz, hogy e számlákon keresztül a pénzmosás lehetővé váljon. A nyomozásnak a bank politikáira és eljárásaira való ezt követő kiterjesztése a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos kontrollmechanizmusok bank általi alkalmazásának jelentős hiányosságait tárta fel az ügyfél-átvilágítás, a tranzakciófigyelés és a gyanús ügyletek bejelentése terén annak ellenére, hogy az iratok szerint látszólag megbízható politikák és kontrollmechanizmusok álltak rendelkezésre a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelmet illetően.

2. Vállalatirányítási hibák

A tőkekövetelmény-irányelv¹⁷ alapján a hitelintézeteknek a hatékony és eredményes kockázatkezelés biztosítása érdekében vállalatirányítási rendszerrel kell rendelkezniük. Ez a rendszer olyan megfelelő belső ellenőrzési mechanizmusokat foglal magában, amelyeknek meg kell akadályozniuk a megfelelési keretrendszerben bekövetkező hibákat. Az elemzés a hitelintézetek pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos vállalatirányítási rendszerei (többek között a „hármasszög”¹⁸), belső jelentései, vállalatcsoportra vonatkozó politikái, valamint a felső vezetés felelőssége és elszámoltathatósága esetében tárt fel hiányosságokat. E hiányosságok a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás eredménytelen megelőzése miatt jelentős szerepet játszhattak több hitelintézetben belül a pénzmosás megkönnyítésében, vagy abban, hogy e hitelintézetek ki lettek téve pénzmosásnak.

A hármasszög védelmi vonal

A vizsgált ügyek többségében a védelem egy vagy több vonala tekintetében, valamint abban találtak hiányosságot, ahogyan a különböző védelmi vonalakban felelősséggel rendelkező személyek együttműködtek egymással. A súlyosabb esetekben az első védelmi vonal (a szervezeti egységek) gyakorlatilag nem létezett, mivel a társaság munkavállalói a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem keretrendszere szerinti alapvető – például a különféle gyanús ügyfelek és ügyletek felismerésével és jelentésével kapcsolatos – feladataikat sem teljesítették. Gyakran a második védelmi vonal (kockázatkezelés és megfelelés) is alkalmatlannak bizonyult, mivel vagy nem értékelte és orvosolta a „frontvonal” munkavállalói által azonosított hiányosságokat, vagy nem vette tudomásul a „frontvonal” munkavállalóinak szabálytalanságait. Számos esetben úgy tűnt, hogy a harmadik vonal (belső ellenőrzés) nem biztosított kellő prioritást a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos munkának, nem

¹⁶ Meg kell jegyezni, hogy ezen eseteket a nemzeti hatóságoknak kell kivizsgálniuk. Az Európai Bizottság e tekintetben nem rendelkezik hatáskörrel.

¹⁷ A 2013/36/EU tőkekövetelmény-irányelv 74. cikke.

¹⁸ A hármasszög védelmi vonal a következőkből áll: (az első védelmi vonal) a szervezeti egységek, (a második védelmi vonal) a megfelelési és kockázatkezelési funkció és (a harmadik védelmi vonal) a belső ellenőrzési funkció.

volt független a „frontvonalától”, vagy nem kapott kellő figyelmet a felső vezetéstől. Ezenfelül a hármas védelmi vonal forráselosztása vagy reagálási készsége nem állt arányban annak a pénzmosási/terrorizmusfinanszírozási kockázatnak a mértékével, amelynek az intézmény ki volt téve, vagy változatlan (és így egyre kevésbé alkalmas) maradt annak ellenére, hogy a hitelintézet nagyobb kockázatot jelentő tevékenységeket folytatott.

A pénzmosási/terrorizmusfinanszírozási kockázatokkal kapcsolatos belső jelentéstétel

Az esetek többségében a pénzmosási/terrorizmusfinanszírozási kockázatoknak a szervezeti egységek és az ellenőrzési funkciók által a helyi vagy felső vezetés felé történő belső jelentése nem volt megfelelően kialakítva és betartva. A felső vezetésnek adott tájékoztatás gyakran nem volt kellően átfogó ahhoz, hogy az megalapozott döntést hozhasson. Úgy tűnt, hogy a határokon átnyúló nagy bankcsoportok jelentéstételi hiányosságait a könyvvizsgálói jelentések fordításának elmaradása és az okozta, hogy a helyi munkavállalóknak nehézséget jelentett a másik tagállam szerinti hitelintézet felső vezetésével való kapcsolatfelvétel.

Esettanulmány: A hagyományos védelmi vonalak és a belső jelentéstétel hibái

Egyik esetben a csoport egyes szervezeteinek kockázatos üzleti tevékenységével és az azokon belüli gyanús pénzmozgásokkal kapcsolatos visszaéléseket feltáró jelentés alapján rendelt el az igazgatóság belső vizsgálatot. A helyi vezetőség az igazgatóság felé nem számolt be semmilyen problémáról, és az igazgatóság sem olvasta a (helyi nyelven készített) belső ellenőrzési jelentéseket.

A felső vezetés felelőssége és elszámoltathatósága

Számos esetben a hitelintézetek felső vezetése nem kapott kellő tájékoztatást a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos követelmények teljesítésével összefüggő mulasztásokról és a pénzmosási kockázatokról, és így nem tudta megfelelően és időben felismerni és orvosolni a mulasztásokat. Egyes esetekben a felső vezetés által támogatott vállalati kultúra a szabálykövetés helyett elsősorban a nyereségességre összpontosított. Ahol a felső vezetés kérésére belső vizsgálatot folytattak le, e vizsgálatok néha nagyon korlátozott körre terjedtek ki, habár a kockázat szintje alapján sokkal átfogóbb reakcióra lett volna szükség. A nagy és összetett hitelintézetek felső vezetésének mulasztásait emellett az eredményezte, hogy a felső vezetés korlátozott ideig fordított figyelmet a kisebb szervezeti egységek problémáira azon kár összegének aránytalansága ellenére, amely a hitelintézetet az ilyen szervezeti egységekben felmerülő, pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos problémák következtében érheti.

Esettanulmány: A felső vezetés szerepe

Egyik esetben a bank igazgatóságának összetétele többször is, így a felügyeleti hatóság kérésére is, változott. A felügyelet elégedetlen volt azzal, hogy az egymást követő igazgatótanácsok képtelenek voltak arra, hogy távol tartsák a vállalkozást attól, hogy kiemelt figyelmet fordítson a kiemelt kockázatot jelentő területekre és ügyfelekre.

3. Üzleti modell és kockázatvállalási hajlandóság

Az ügyek elemzése arra utal, hogy egyes hitelintézetek olyan üzleti modelleket követtek aktívan, amelyek kockázatosak a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem szempontjából. Pontosabban úgy tűnik, hogy egyes intézmények közvetlenül bizonyos

(különösen harmadik országbeli) joghatóságokban végzett vagy ilyen joghatóságokból kiinduló magas kockázatú ügyletekbe bonyolódtak, és üzleti modelljüket szinte kizárólag nem rezidens betétekre alapították anélkül, hogy a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos arányos politikákat és kontrollmechanizmusokat alakítottak volna ki. Ezenfelül számos esetben a kapcsolódó banki szolgáltatásokkal összefüggésben a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás kockázatának való jelentős mértékű kitettség jelent meg, miközben az intézmények ilyen üzleti tevékenység tekintetében nem rendelkeztek a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos célzott vagy kellően világos politikákkal. Üzleti lehetőségek kihasználása során számos hitelintézet hajlamos volt kockázatos ügyfeleket fogadni anélkül, hogy megfelelő módon kezelték volna őket, köztük kiemelt közszereplőket és olyan gazdasági szervezeteket, amelyek tényleges tulajdonosa nem volt megállapítható. Egyes esetekben a hitelintézetek megfelelő átvilágítás elvégzése nélkül folytattak névtelen ügyleteket, vagy tartottak fenn nem személyes üzleti kapcsolatokat. Más esetekben úgy tűnik, hogy egyes hitelintézetek az ügyfélszerzés és az ügyletek lebonyolításának olyan agresszív üzleti modelljét ösztönözték, amely szándékosan korlátozott ügyfél-átvilágításon alapult.

Esettanulmány: Nagyobb kockázatvállalási hajlandóság

Egyik esetben a hitelintézet olyan ajánlási rendszeren keresztül szerezte több ügyfelét, amely új ügyfelek szerzése esetén díjazta az úgynevezett bemutató személyeket, miközben a jövőbeli ügyfelek megbízhatóságának ellenőrzése során ugyanezekre a bemutató személyekre hagyatkozott. Az ügyfelek szintén fizettek a bemutató személyeknek. Nincs arra bizonyíték, hogy e folyamat során ügyfeleket utasítottak volna vissza, bár a hitelintézet zárolt néhány ügyfélszámlát, és megszakította a kapcsolatot néhány bemutató személlyel, amikor a felügyelet megbírságolta a pénzmosás elleni ellenőrzések hiányosságai miatt.

4. A pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos csoportszintű politikák

Egyes esetek olyan banki tevékenységekre vonatkoztak, amelyeket a vállalatcsoport különböző részeiben, más tagállamban vagy harmadik országokban alapított fióktelepeken vagy a székhelytől eltérő tagállamban található leányvállalaton keresztül folytattak. E vállalatcsoportok többsége a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos szabályoknak való megfelelését, azzal kapcsolatos vállalatirányítást és kockázatkezelését a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem helyi keretrendszerének való megfelelésre tekintettel szervezte meg. Ezt gyakran megfelelően egészítette ki a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos csoportszintű politika, amennyiben a helyi szabályozási igényeket integrálni kellett volna a szélesebb körű csoportszintű kockázatkezelésbe, valamint megfelelési politikákba és eljárásokba. A pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos csoportszintű politika hiánya arra utal, hogy a problémák megoldása nagyobb részt a helyi vezetésre maradt. Egyes esetekben a helyi vezetés harmadik országbeli joghatóságokban volt megtalálható, és olyan kötelezettségek vonatkoztak rá, amelyek nem feltétlenül voltak az Unióban alkalmazandó kötelezettségekhez hasonlóan szigorúak.

Egyes esetekben úgy tűnik, hogy az anyavállalatnak nehézséget okozott, hogy teljes és pontos képet kapjon a csoportban fennálló kockázatokról. Ez úgy látszik, hogy számos alkalommal megakadályozta, hogy a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos helyi problémákat figyelembe vegyék a szélesebb körű csoportszintű intézkedések során. Néhány esetben a (gyakran határokon átnyúlóan) felvásárolt hitelintézetek politikáit és ellenőrzési folyamatait nem hangolták össze kellő

időben a csoportszintű kockázatkezelési kerettel, az informatikai és jelentéstételi rendszerek különállók maradtak, és e politikákat és ellenőrzési folyamatokat nem integrálták vagy kapcsolták össze a csoport rendszerével. Egyes esetekben úgy tűnik továbbá, hogy a csoporton belüli, marginális jelentőségű helyi szervezetek méretével kapcsolatos arányossági megfontolások miatt nem foglalkoztak csoportszinten a fióktelepek problémáival, miközben látszólag figyelmen kívül hagyták, hogy még a marginális jelentőségű szervezetek és tevékenységek is hatással lehetnek az egész csoport hírnevére.

III. AZ ILLETÉKES HATÓSÁGOK INTÉZKEDÉSEIVEL KAPCSOLATOS MEGÁLLAPÍTÁSOK

A vizsgálat a felügyeleti hatóságok által hozott intézkedésekre összpontosított. A pénzügyi információs egységek működését és más illetékes hatóságokkal való együttműködését a pénzügyi információs egységek közötti együttműködés keretének értékeléséről szóló jelentés vizsgálja. Ezenfelül a tagállamok illetékes hatóságai által folytatott bünygyi nyomozások, amelyek közül néhány jelenleg is folyamatban van, nem képezik e jelentés tárgyát.

Az egyes intézmények pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos hiányosságaira adott felügyeleti válaszok időzítésük, súlyuk és a hozott intézkedések szempontjából jelentősen eltérnek. Nem minden esetben lehetséges általánosító megállapításokat tenni, az elemzés azonban lehetővé tesz olyan észrevételeket, amelyek jobb rálátást biztosítanak a felügyeleti intézkedésekre és gyakorlatokra. Mivel az intézményi keretrendszert a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni és prudenciális keretrendszerben foglalt kiegészítő normák szabályozzák, a megállapításokat a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos felügyeletet ellátó szervek és a prudenciális hatóságok által hozott intézkedésekkel kapcsolatban külön mutatjuk be.

1. A pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos felügyelet

A harmadik pénzmosási irányelv alapján a tagállamoknak elő kellett írniuk az illetékes hatóságoknak, hogy hatékonyan kísérjék figyelemmel, hogy az ezen irányelv hatálya alá tartozó intézmények és személyek megfelelnek-e az irányelvnek, illetve tegyék meg a szükséges intézkedéseket a megfelelés biztosítására. A hitelintézetek és pénzügyi intézmények esetében az illetékes hatóságoknak bővebb felügyeleti hatáskörökkel kellett rendelkezniük, mégpedig a helyszíni vizsgálatok végzésének, valamint az irányelv kötelezettségeinek megsértése esetén igazgatási eljárásban szankciók kiszabásának és igazgatási intézkedések foganatosításának lehetőségével.

a) Hatáskörök, szervezet és erőforrások

Az esetek többségében a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos felügyeletet ugyanaz a hatóság látta el, amely a prudenciális felügyeletért is felelős. Egyik esetben a felügyeletet a pénzügyi információs egység látta el. Úgy tűnik, hogy az érintett felügyeletnek nagyon kevés kivétellel megfelelő és elegendő felügyeleti hatáskörrel rendelkeztek, bár a pénzmosási irányelv megsértése esetén kiszabható szankciókra és felügyeleti intézkedésekre vonatkozó hatásköreiket illetően eltérések mutatkoztak. Úgy tűnik, hogy főként a harmadik pénzmosási irányelv szankcióira

vonatkozó harmonizáció elmaradása miatt jelentős eltérés volt az alkalmazható szankciók mértékét¹⁹ illetően.

Úgy tűnik, hogy számos esetben a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos felügyeletet ellátó szervek súlyos munkaerőhiánnyal küzdöttek, más felügyeleti szervek esetében pedig a felügyeleti feladataik ellátásának módjára vonatkozó megfelelő tapasztalat és szakértelem hiányzott. Ez, úgy látszik, közvetlen hatással volt a felügyelet az azon képességére, hogy hatékonyan lássák el felügyeleti feladataikat. Úgy tűnik, hogy a vizsgált esetek többségében a nemzeti felügyelet intézkedéseinek intenzitását nagyban befolyásolta, hogy mind kormányzati, mind hatósági szinten elmaradt a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos problémák kiemelt kezelése. Több esetben a pénzügyi válság közepette fordultak elő problémák, amikor a közvélemény és a politika figyelve a pénzügyi rendszer egyéb hibái felé irányult.

b) A helyi szervezetek felügyelete

Úgy tűnik, hogy számos esetben a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos felügyeletet ellátó szerv kizárólag távoli felügyeleti eszközökre hagyatkozott, és csak néhány korlátozott vagy elkésett helyszíni vizsgálatot folytatott le még akkor is, amikor a kockázat jelentősnek tűnt. Úgy tűnik, hogy a felügyelet még azokban az esetekben is, amikor helyszíni vizsgálatot végeztek, kizárólag a hitelintézetek által benyújtott iratokra támaszkodtak anélkül, hogy szűrőpróba-szerűen ellenőrizték volna, hogy a hitelintézetek által benyújtott információk helytállóak-e. Ennek hátterében gyakran az állt, amit a felügyelet olyan bizalmi légkörként jellemeztek, amely a felügyeleti szerv és a felügyelet alatt álló szervezet között állt fenn. Számos esetben az elsődleges szabálytalanságok éveken át ismétlődtek, mielőtt azokra a felügyeleti tevékenység fényt derített volna, vagy azokat a bank jelentette volna. Úgy tűnik, hogy néhány esetben a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos felügyeletet ellátó szervek nem ismerték fel elég gyorsan a helyzet súlyosságát, ami megakadályozta őket abban, hogy párbeszédet kezdjenek a felügyelt intézményekkel. A felügyelet annak ellenére, hogy jogsértéseket állapítottak meg, gyakran nem alkalmaztak szankciókat vagy felügyeleti intézkedéseket, hanem leginkább nem hivatalos levelekre és ajánlásokra hagyatkoztak.

Esettanulmány: Végrehajtási kultúra

Az egyik tagállamban a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos felügyeletet ellátó érintett nemzeti szerv kifejtette, hogy a felügyeleti kultúra „nem beavatkozó” jellegű volt, és a bizalomra épült. A felügyelet elsősorban, de nem kizárólagosan nem helyszíni vizsgálatokra, a felügyelt szervezetekkel folytatott írásbeli információcserére hagyatkozott, és soha nem szabott ki szankciókat, vagy alkalmazott más felügyeleti intézkedéseket.

c) A határokon átnyúló szervezetek felügyelete

A legtöbb esetben az érintett hatóságok felügyeleti felelősségi köreit és feladatait nem értették meg megfelelően, vagy azokat nem rögzítették előre annak érdekében, hogy biztosítsák a pénzmosással/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel összefüggő kérdések csoportszinten vagy az egyes szervezetek szintjén történő átfogó kezelését. Sőt,

¹⁹ Míg egyes hatóságok jogsértésenként legfeljebb 46 500 EUR összegű bírságot szabhattak ki, addig más hatóságok több millió eurós közigazgatási szankció kiszabására voltak jogosultak.

úgy tűnik, hogy a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos felügyeletet ellátó egyetlen szerv sem vállalt felelősséget vállalatcsoportok felügyeletéért, mivel kizárólag az egyes tagállamokban található helyi vállalat felügyeletével foglalkoztak. Egyes felügyeleti megjegyzték, hogy a harmadik pénzmosási irányelv e tekintetben nem tartalmazott konkrét kötelezettséget. Mindazonáltal magától értetődő volt, hogy ilyen feladat mind az irányelv, mind a Pénzügyi Akció Munkacsoport standardjai szerint fennállt. Ezt a negyedik pénzmosási irányelv egyértelművé tette.

Az elemzés megállapította, hogy számos esetben a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos felügyeletet ellátó, a vállalatcsoport felügyeletért felelős szerv a fióktelep pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos felügyeletét ellátó hatósággal való közvetlen kapcsolat egyik vagy másik irányban fennálló hiánya vagy korlátozott volta miatt képtelen volt felfogni a fióktelep problémáinak súlyosságát. A csoportfelügyeleti szerv továbbá nem kapott a pénzügyi információs egységtől megfelelő tájékoztatást és elemzést a külföldi fióktelepek tevékenységeiről. Ez annak súlyos alábecsüléséhez vezethetett, hogy a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos problémák hogyan hatottak a fióktelepre vagy a vállalatcsoportra.

d) Felügyeleti intézkedések és azok hatékonysága

Miközben eltérések mutatkoztak a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos felügyeletet ellátó szervek szankcionálásra és felügyeleti intézkedések alkalmazására vonatkozó jogi hatásköreit illetően, úgy tűnik, hogy a felügyeleti számos vizsgált esetben hatáskörük terjedelmétől függetlenül gyakran vonakodtak szankciókat kiszabni vagy felügyeleti intézkedéseket alkalmazni. Miközben egyes esetekben a felügyelet hatékony intézkedéseket alkalmazott, és komoly szankciókat szabott ki súlyos szabálytalanságok miatt, a legtöbb esetben a jogsértések súlya – gyakran a rendelkezésre álló korlátozott jogi hatáskörök miatt – nem állt arányban az alkalmazott szankciókkal vagy intézkedésekkel. A pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos felügyeletet ellátó szervek vonakodtak új szankciókat és intézkedéseket alkalmazni olyan esetekben, amikor egy új helyszíni vizsgálat feltárta, hogy a korábbi intézkedéseket nem vagy nem megfelelő módon tartották be. Valójában az azonosított problémák kezelése során alkalmazott szankciók és azok hatékonysága tekintetében az ügyekben nagyon eltérő megközelítéseket lehetett megfigyelni. Számos hatóság elvesztette hatékony szankcionálási hatáskörét, miközben más hatóságok úgy tűnik, vonakodtak meglévő hatásköreiket alkalmazni, gyakran a rendelkezésre álló bizonyítékokkal kapcsolatos bizonytalanságra hivatkozva. Számos esetben a hatóságok több felügyeleti intézkedést alkalmaztak, amelyek, úgy tűnik, nem eredményeztek jelentős javulást. Úgy tűnik, hogy az alkalmazandó keretrendszerek és/vagy azok végrehajtása nem biztosította kellő bizonyossággal azt, hogy a felügyeleti szervek hatékony, arányos és visszatartó erejű szankciókat és intézkedéseket alkalmazhatnak.

Egyes esetekben, amikor a hitelintézetek nem válaszoltak a felügyeleti felszólításra, amely fokozott, külön pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni kontrollmechanizmusokat írt elő e kontrollmechanizmusoknak a kockázatok tényleges szintjéhez igazítása érdekében, a felügyeleti hatóságok kifejezetten előírták egyes, bizonyos ügyfélkategóriákkal vagy meghatározott joghatóságokban fennálló üzleti kapcsolatok megszüntetését vagy korlátozását. Ez hatékony intézkedésnek bizonyult. Másik esetben a felügyeleti hozzáértő személy kinevezése révén a betétek ellenőrzött felszabadítását vezették be, ami szintén hatékonynak bizonyult. Úgy tűnik, hogy a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos szabályok

megsértése miatt engedély visszavonása formájában kiszabott szankciót csak végső eszközként alkalmazták (részletesebb leírást a 2. d) szakasz tartalmaz).

Néhány esetben az ügyészek is hoztak a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos hibákkal összefüggő intézkedéseket, mivel egyes tagállamokban ezekben az ügyekben az ügyészség rendelkezik hatáskörrel. Ezenfelül az ügyészek a pénzmosáshoz kapcsolódó bűncselekményeket is vizsgálták. Két tagállamban az ügyészség hitelintézeteknek a pénzmosáshoz kapcsolódó bűncselekmények állítólagos elkövetésében részt vevő munkavállalóival szemben emelt vádat, illetve e munkavállalók ellen vádemelés van folyamatban.

Esettanulmány: Hatékony, arányos és visszatartó erejű szankcionálási hatáskörök hiánya

Bár a pénzmosási irányelv érintett időszakban alkalmazandó követelményei előírták a tagállamok számára, hogy gondoskodjanak arról, hogy az irányelv megsértése esetén a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemért felelős hatóságok rendelkezzenek „hatékony, arányos és visszatartó erejű” szankciók kiszabására vonatkozó hatáskörrel, az egyik tagállamban az érintett hatóság számára rendelkezésre álló pénzügyi szankció jogsértésenként legfeljebb 46 500 EUR lehetett.

2. A pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem dimenziója a prudenciális felügyeletben

A prudenciális felügyelet a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos felügyelettel együtt lényeges szerepet tölt be a pénzmosás és terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemben. Ez egy olyan szerep, amelyet a prudenciális felügyeleti keretrendszer foglal magában, habár a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem dimenzióját nem mindig emelik ki kifejezetten. A prudenciális felügyeleti hatóságok felelnek az engedélyezésért és az engedély visszavonásáért, értékelve a hitelintézetek részvényesei, vezető testületi tagjai, valamint a kulcsfontosságú feladatot ellátó személyek alkalmasságát, és végrehajtva a felügyeleti felülvizsgálatot, valamint lefolytatva az értékelési eljárást, amelynek során ellenőrzik, hogy a hitelintézetek elegendő tőkével és likviditással, illetve megbízható irányítási rendszer rendelkeznek-e.

a) Hatáskörök, szervezet és erőforrások

A vizsgált időszak során több prudenciális felügyeleti hatóság a 2008–2009-es pénzügyi válság utóhatásai és az azt követő államadósság-válság közepette elsősorban válságkezelésre és korrekciós intézkedések megtételére összpontosított. Míg más felügyeleti szempontok gyakran élveztek elsőbbséget, a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos kérdések nem mindig kapták meg e szükséges figyelmet. Bár valamennyi megkérdezett prudenciális hatóság fontosnak tartotta a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelmet, úgy tűnik, hogy elsősorban más prudenciális aggályok részesültek előnyben és forrásokban.

Miközben a prudenciális keretrendszer biztosítja, hogy a prudenciális hatóságok tág hatáskörökkel rendelkezzenek, számos felügyeleti szerv nemtetszésének adott hangot e hatásköröknek a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos hiányosságok esetében történő igénybevitelével kapcsolatban, mivel a prudenciális keretrendszer csak kivételes esetekben utal kifejezetten ilyen problémákra.

Az egységes felügyeleti mechanizmus létrehozásával²⁰ a jelentős hitelintézetek, valamint egyes funkciók (engedélyezés, visszavonás és a befolyásoló részesedés megszerzésének értékelése) esetében a prudenciális feladatokat a bankunió valamennyi hitelintézete tekintetében átruházták az Európai Központi Bankra. Az Európai Központi Banknak – valamennyi prudenciális felügyeleti hatósághoz hasonlóan – prudenciális felügyeleti tevékenységei során figyelembe kell vennie a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos problémákat. Felügyeleti minőségében eljárva az Európai Központi Bank nem tekinthető pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni hatóságnak.²¹ A prudenciális felügyeleti hatáskör Európai Központi Bankra történő átruházása az együttműködés és koordináció tekintetében egy további intézményi szintet vezetett be, az Európai Központi Bankkal való együttműködéssel egészítve ki a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos felügyeletet ellátó tagállami szervek és prudenciális hatóságok közötti együttműködést.

b) A helyi szervezetek felügyelete

A prudenciális felügyelet a székhely szerinti állam ellenőrzésének elvén alapul, amely azon tagállamban ruházza fel felügyeleti jogkörrel az illetékes hatóságot, amelyben a hitelintézet székhelye található (amely hatóság az Európai Központi Bank a bankunióban alapított jelentős hitelintézetek esetében). E feladat kiterjed a hitelintézetek fióktelepeire is, függetlenül attól, hogy ugyanabban a tagállamban vagy azon kívül találhatók-e. A prudenciális hatóság abban a fogadó tagállamban, amelyben a fióktelepek találhatók, csak közérdekkel kapcsolatos és statisztikai célokat szolgáló másodlagos hatáskörrel rendelkezik.²²

A felügyeleti határozatok bizalmas jellegére tekintettel nem lehetett megállapítani, hogy a prudenciális felügyeleti hatóságok több hitelintézet életképességének és sebezhetőségének értékelése érdekében következetesen alkalmazták-e az üzletimodellelemzést, még ha ezen intézmények jelentős pénzmosási/terrorizmusfinanszírozási kockázati tényezőket hordozó tevékenységeket folytattak is. Azonkívül azt sem lehetett megvizsgálni, hogy a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni fellépés vonatkozásában az irányítással kapcsolatban felmerült aggodalmak következetesen részét képezték-e a hitelintézetek vállalatirányítási rendszere prudenciális hatóságok általi tágabb felülvizsgálatának. Nem hivatalos információk alapján és tekintettel arra, hogy az egységes szabálykönyv nem tartalmazott konkrét iránymutatást, úgy tűnik, hogy a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos problémákat nem építették be következetesen a felügyeleti felülvizsgálatba és az értékelési folyamatba. A tevékenység utólagos és alaposabb vizsgálata során egyes hatóságok beismerték, hogy valóban fel kellett volna ismerni néhány figyelmeztető jelzést. Úgy tűnik, hogy a prudenciális felügyeleti hatóságok számos esetben nem ismerték fel időben a helyzet súlyosságát, ami megakadályozta őket abban, hogy más hatóságokkal megfelelő és érdemi információcserét folytassanak és azokkal együtt összehangolt intézkedést tegyenek. Több esetben a felügyelet a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni keretrendszer által megkövetelt megfelelési vagy kockázatkezelési rendszerek megfelelőségével kapcsolatos elégtelen tájékoztatásra hivatkoztak.

²⁰ A Tanács 1024/2013/EU rendelete (2013. október 15.) az Európai Központi Banknak a hitelintézetek prudenciális felügyeletére vonatkozó politikákkal kapcsolatos külön feladatokkal történő megbízásáról (HL L 287., 2013.10.29., 63. o.) (az egységes felügyeleti mechanizmus létrehozásáról szóló rendelet).

²¹ Az egységes felügyeleti mechanizmus létrehozásáról szóló rendelet (28) preambulumbekkezdése.

²² A fogadó hatóságok szorosabban együttműködnek a székhely szerinti tagállam hatóságaival, amennyiben a területükön található fióktelepek jelentősnek minősülnek.

Néhány vizsgált ügy igazolja, hogy egyes hitelintézetek részére az illetékes nemzeti hatóságok a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni fellépés vetületeivel kapcsolatos, mind az üzleti terv szempontjából, mind a részvényesek, vezető testületi tagok, valamint a kulcsfontosságú feladatot ellátó személyek alkalmassága szempontjából történő megfelelő ellenőrzés nélkül adtak engedélyt.

c) A határokon átnyúló szervezetek felügyelete

Míg a határokon átnyúló fióktelepek a székhely szerinti tagállam prudenciális felügyelete alá tartoznak, addig az ilyen fióktelepek pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos felügyelete a fogadó tagállam hatóságának hatáskörébe tartozik. A bankcsoportokra (azaz az anyavállalatra és a leányvállalatokra) prudenciális (köztük irányítással kapcsolatos) követelmények vonatkoznak, és összevont prudenciális felügyelet alá tartoznak. Az összevont felügyeletet ellátó hatóság általában a székhely szerinti tagállam legnagyobb eszközértékkel rendelkező hitelintézetet felügyelő hatósága, és azon tagállam hatósága, ahol a vállalatcsoportra vonatkozó politikák összpontosulnak. A pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos felügyelet csoportot érintő dimenziója jóval kisebb jelentőségű, igen korlátozott feladatokat bízva a székhely szerinti tagállam illetékes hatóságára.

Az elemzés megállapította, hogy gyakran a székhely szerinti tagállam fióktelep felügyeletéért felelős prudenciális hatósága volt az, amely nem fogta fel a fióktelep pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos problémáinak súlyosságát. Ennek oka, úgy tűnik, a székhely szerinti prudenciális hatóság és a fióktelep pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos felügyeletével megbízott fogadó hatóság közötti közvetlen kapcsolat hiánya, vagy az volt, hogy a problémákat még az a székhely szerinti pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni hatóság is félreértette, amellyel a székhely szerinti prudenciális hatóságok rendszeres kapcsolatban álltak. Úgy tűnik, számos esetben ez annak súlyos alábecsüléséhez vezetett, hogy a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos, fióktelepen belüli problémák esetlegesen milyen hatást gyakoroltak az anyavállalatra és a vállalatcsoport hírnevére.

Ami a összevont felügyeletet ellátó, a felügyeleti kollégiumok szervezéséért és vezetéséért felelős hatóságot illeti, egyes nem hivatalos információk arra utalnak, hogy a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos, leányvállalatokban felmerülő kérdéseket a felügyeleti kollégiumokban rendszeresen megvitták. Azonban semmi nem utal arra, hogy a csoportszinten hozott közös döntések arra kötelezték volna a bankcsoportokat, hogy a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos, csoporton belüli hiányosságokat strukturált és egységes módon kezeljék.

Számos esetben a különböző szintek, amelyeket a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos felügyeleti feladatokkal bíztak meg (székhely szerinti/fogadó hatóságok, nemzeti/uniós hatóságok), úgy tűnik, tovább súlyosbították az együttműködéssel kapcsolatos nehézségeket, köztük az adott partnerintézmény azonosításának problémáját.

Esettanulmány: Nem megfelelő csoportfelügyelet

Egy külföldi fióktelepekkel rendelkező bank esetében a székhely szerinti tagállam felügyeleti szerve és a fogadó tagállam felügyeleti szerve integrált hatóságok voltak, amelyek nem feltétlenül határolták el egymástól egyértelműen a prudenciális felügyelettel és a pénzmosás elleni küzdelemmel kapcsolatos felügyelettel kapcsolatos feladataikat. A székhely szerinti felügyeleti szerv, bár felelős volt a külföldi fióktelepek

prudenciális felügyeletért, nem vette figyelembe a fogadó felügyeleti hatóság által jelzett, pénzmosással kapcsolatos problémákat. Végezetül a fogadó tagállam illetékes hatósága volt az, amely kötelezte a fióktelepet, hogy építse le, és később állítsa le azokat a tevékenységeit, amelyek pénzmosási/terrorizmusfinanszírozási kockázattal jártak.

d) Felügyeleti intézkedések és azok hatékonysága

Az elemzés megállapította, hogy az arra vonatkozó részletes szabályok hiányában, hogy miként kell a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos problémákat figyelembe venni, a prudenciális felügyeleti hatóságok ilyen problémák azonosításakor lényegében a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos felügyeletet ellátó szervek helyreigazító lépéseire támaszkodtak. Egyes esetekben a prudenciális felügyeleti hatóságok figyelme bírságok megfelelő kiszabásának, a likviditás megfelelő szintjének biztosítására vagy a működési kockázatra vonatkozó tőkekövetelmények növelésére irányult. Néhány prudenciális hatóság szélesebb körű prudenciális eszköztárát, így helyszíni vizsgálatokat és célzott mélyelemzéseket alkalmazott, amikor aggasztónak találta a pénzmosási/terrorizmusfinanszírozási kockázatokat. Ez néhány esetben az irányítás, a belső ellenőrzés és a fenntarthatatlan üzleti modell, valamint a hitelintézet kockázatkezelési keretrendszere hiányosságainak kezelésére irányuló minőségi intézkedések elfogadásához vezetett. A titoktartási korlátokra tekintettel nem lehetett mindig megállapítani, hogy a prudenciális felügyeleti hatóságok a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos elsődleges hibák bekövetkezését lehetővé tevő irányítási hibák vagy kockázatkezelési hiányosságok kezelése érdekében következetesen és kellő időben a megfelelő prudenciális intézkedéseket hozták-e meg. Néhány felügyelet arra kötelezett bizonyos hitelintézeteket, hogy kockázatmentesítési célból módosítsák üzleti modelljüket.

Az engedélynek a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos szabályok súlyos megsértése esetén történő visszavonása szintén a prudenciális keretrendszer szerinti szankciónak minősül. Kizárólag prudenciális hatóságok vonhatják vissza az engedélyt. Ezt az eszközt a prudenciális hatóságok több vizsgált esetben alkalmazták, főként kisebb intézmények esetében. A vizsgált esetekben nem lehetett megállapítani, hogy miként értékelték a visszavonás szankciójának alkalmazása során az ilyen jogsértéseket és azok súlyosságát. A vizsgált esetek között több olyan helyzet is előfordult, amikor az engedély visszavonása pusztán formális volt, nem pedig a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos szabályok megsértésének szankciója, mivel a hitelintézetet már fizetéseképtelenné nyilvánították, vagy úgy tűnt, hogy az valószínűleg csődbe fog menni, vagy azt különleges vagyonfelügyelet alá helyezték.

A fióktelepek bezárását illetően nem léteznek közös szabályok, és vannak arra utaló bizonyítékok, hogy a székhely szerinti prudenciális hatóság nem mindig vett meghatározó mértékben részt a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel foglalkozó, fogadó hatóság által meghozott, fióktelep bezárására vonatkozó döntésben.

Esettanulmány: Az engedély visszavonása

Egyik esetben a bank azt tapasztalhatta, hogy a harmadik országbeli hatóságok pénzmosás e bankkal kapcsolatban felmerülő gyanúja miatt kiadott figyelmeztetését követően kizárták a piacokról. Ez a bank likviditásának egyértelmű romlásához vezetett, amely így képtelen volt fizetni tartozásait vagy teljesíteni egyéb kötelezettségeit, amikor azok esedékessé váltak. Ez maga után vonta a prudenciális hatóság határozatát, amely megállapította, hogy a bank fizetéseképtelenné vált, vagy valószínűleg azzá fog válni. A

bank engedélyét néhány hónappal később visszavonták, miközben a bank felszámolási eljárás alatt állt.

3. Együttműködés az EU-n belül

A különböző hatóságok közötti együttműködésre vonatkozó előírások a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem keretrendszerében és a prudenciális szabályozási keretben elszórva találhatók meg, és pontosságukat és kötőerejüket tekintve eltérnek. Az együttműködést jelentősen befolyásolja a székhely szerinti és a fogadó tagállam illetékes hatóságai közötti felelősségmegosztás, amelynek középpontjában a pénzmosási irányelvben a fogadó állam illetékes hatóságai, a tőkekövetelmény-irányelvben pedig a székhely szerinti tagállam illetékes hatóságai állnak. Az együttműködés további dimenziója következik az egységes felügyeleti mechanizmus létrehozásából, és a prudenciális hatáskörök Európai Központi Bank általi gyakorlásából.

A megkérdezett hatóságok (prudenciális hatóságok, a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos felügyeletet ellátó szervek, bűnüldöző hatóságok, pénzügyi információs egységek) többsége kifejezte együttműködésre és a többi érintett hatósággal való információcserére irányuló szándékát. Az utólagos elemzés által érintett esetekben a hatóságok, úgy tűnik, mind belföldön, mind határokon átnyúlóan több alkalommal is kapcsolatba léptek egymással. Például a leginkább integrált hatóságok hangsúlyozták, hogy a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel foglalkozó, illetve prudenciális szervezeti egységeik rendszeresen egyeztettek egymással, vagy időnként közös munkacsoportban dolgoztak együtt. Úgy tűnik, a hatóságok a határokon átnyúló esetekben felügyeleti kollégiumok keretében vagy kétoldalú alapon vitatták meg a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos kérdéseket, különösen amikor a problémák még jobban kiéleződtek. Ugyanakkor nem az összes érintett hatóság működött együtt, és ahol volt együttműködés, ott is jelentősen eltért a kapcsolatok intenzitása és gyakorisága. Számos vizsgált ügyben az együttműködés nyilvánvalóan eredménytelennek bizonyult, és megakadályozta a helyzet súlyosságának megfelelő megértését, vagy nem eredményezett közös felügyeleti intézkedést.

A belföldi együttműködés tekintetében a hatóságok kiemelték egy sor kérdést, amelyek befolyásolhatták az együttműködés és az információcsere intenzitását, minőségét és gyakoriságát, utalva arra, hogy az együttműködés nem mindig teszi lehetővé a hatékony felügyeletet. Például számos hatóság említette, hogy a titoktartási követelmények megakadályozták a pénzügyi információs egységek, a bűnüldöző hatóságok és a prudenciális felügyeleti hatóság, illetve a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos felügyeletet ellátó szerv közötti hatékony együttműködést és információcserét. Más hatóságok hangsúlyozták az azzal kapcsolatos tapasztalat hiányát, hogy mi minősül olyan fontos információnak, ami megosztható a pénzügyi információs egység és a prudenciális felügyeleti hatóság, illetve a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos felügyeletet ellátó szerv között, vagy két felügyeleti szerv között, továbbá megállapították, hogy a tapasztalatok bővülésével az információcsere az utóbbi időben fokozódott. Egyes integrált felügyeleti szervek arról számoltak be, hogy soha nem kérték a pénzügyi információs egység közreműködését a többiek között alkalmasságra és megbízhatóságra irányuló prudenciális értékelések tekintetében, hanem a prudenciális szervezeti egységek tájékoztatására hagytakoztak. Ezenfelül számos vizsgált eset mutatott rá arra, hogy a pénzügyi információs egységek nem osztottak meg strukturált módon információkat a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos felügyeletet ellátó szervekkel, illetve a prudenciális felügyeleti hatóságokkal. A pénzügyi információs egységeket néha a hazai jogszabályok rendelkezései akadályozták meg abban, hogy

információkat osszarak meg a felügyeletekkel (például amikor a pénzügyi információs egység által végzett elemzés bűnüldözési operatív információnak minősült, és azt kizárólag a bűnüldöző hatóságokkal lehetett megosztani). Másrészről a pénzügyi információs egységek nagyon ritkán kaptak visszajelzést a felügyelektől a nyújtott információ felhasználásáról és az ezen információ alapján lefolytatott nyomozások eredményéről. E kérdések részletesebb elemzését a pénzügyi információs egységek közötti együttműködés keretének értékeléséről szóló jelentés tartalmazza.

Ezenfelül az együttműködés intenzitását, minőségét és gyakoriságát érintő esetleges problémák közé tartozik az érintett irányelvekben foglalt számos fogalom és szabály, amelyek a kötelezettségek eltérő értelmezéséhez és a különböző hatóságok eltérő elvárásaihoz vezethettek volna.

Az elemzés eredményesnek tartotta az intézkedéseket azokban az esetekben, amikor a felügyeleti hatóságok a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos megállapítások tekintetében intenzíven működtek együtt a bűnüldöző hatóságokkal. Nyilvánvalóvá vált azonban, hogy a bűnüldöző hatóságok közreműködésének sokféle kiváltó oka lehetett, mivel az uniós jogban nincs közös nevező. Ez azt is megmagyarázhatja, hogy a bűnüldöző hatóságok felügyeletekkel való kapcsolata más tagállamokban miért maradt korlátozott. Úgy tűnik, hogy eltérések mutatkoznak a bűnüldöző hatóságok szerepét és hatáskörét illetően, ami részben azt is megmagyarázhatja, hogy a bűnüldöző hatóságok közötti együttműködés és koordináció a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos kérdésekben miért maradt ritka.

Az Unión belüli határokon átnyúló együttműködést illetően az elemzés nem tette lehetővé a különböző hatóságok közötti együttműködés intenzitásának, minőségének és gyakoriságának megállapítását. Az ügyekből kitűnt, hogy a hatóságok (a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos felügyeletet ellátó szervek és a prudenciális hatóságok) közötti kapcsolat az egyes tagállamokban nem volt egyforma, és gyakran eseti jellegű voltak, ami nagymértékben az alkalmazandó jogi keretek esetében a felügyeleti hatáskörök elosztása és a csoportfelügyelettel kapcsolatos megközelítés tekintetében fennálló különbségeknek tulajdonítható. Az együttműködés gyakran pusztán információcserére korlátozódott, és nem minden esetben eredményezte a határokon átnyúló vonatkozás közös értelmezését és összehangolt felügyeleti intézkedés meghozatalát. Ezenfelül úgy tűnik, hogy hiányzott a számos intézményi szereplőt érintő pénzmosás megakadályozásának közös stratégiai célja.

4. Unión belüli és harmadik országbeli hatóságok közötti együttműködés

A pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos felügyeletet ellátó tagállami szervek és harmadik országbeli partnereik közötti együttműködést és információcserét nem szabályozza a pénzmosási irányelv. Ehelyett a felügyeleti együttműködésre a Pénzügyi Akció Munkacsoport standardjai (különösen a 40. ajánlás²³ és annak értelmező megjegyzése) alapján szinte kizárólag bilaterális alapon kerül sor. Az Unión belüli prudenciális hatóságok igénybe vehetik a prudenciális kollégiumokat ahhoz, hogy harmadik országbeli partnereikkel megvitassák a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos kérdéseket, ez azonban nem jelenti a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos felügyeletet ellátó szervek bevonását. Mindkét felügyeleti hatóságtól elvárható a Bázeli Bankfelügyeleti Bizottságnak a pénzmosási és

²³<http://www.fatf->

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

terrorizmusfinanszírozási kockázatok eredményes kezelésére vonatkozó iránymutatásaiban megfogalmazott elvek betartása.

Az utólagos vizsgálattal érintett ügyek közel felében sor került harmadik országbeli hatóságokkal való együttműködésre. Az érdekeltek a következő problémákat említették az egyes harmadik országbeli hatóságokkal való együttműködéssel kapcsolatos kihívások alapjaként: a bizalmas információk egyes hatóságokkal való megosztására való hajlandóság hiánya mindkét fél részéről, a kölcsönös bizalom hiánya és azzal kapcsolatos aggodalmak, hogy az információcsere azokban a ritka esetekben, amikor az információcsere személyes adatok átadását is magában foglalja, nem felelne meg az általános adatvédelmi rendeletnek.²⁴

Néhány vizsgált esetben a hatóságok arról számoltak be, hogy rendszeres és összességében kielégítő együttműködést és információcserét folytattak harmadik országbeli pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel foglalkozó, illetve prudenciális hatóságokkal, bár egyes esetekben az egyenlőtlen információmegosztás jelei mutatkoztak. Más esetekben a hatóságok a harmadik országbeli hatóságokkal való együttműködésnek különösen az információmegosztás vagy az összehangoló intézkedés időzítésével és terjedelmével kapcsolatos hiányosságaira mutattak rá. Úgy tűnik, hogy néhány esetben, amikor a harmadik országbeli hatóságok az Unión belül letelepedett hitelintézettel szembeni jogszerű intézkedéseket jelentettek be, az Unión belüli prudenciális hatóságok és a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos felügyeletet ellátó szervek nem rendelkeztek információkkal ezen intézkedések sürgősségéről és hátteréről. Ezek az intézkedések az érintett bankokra nézve rendkívüli hatással voltak, azokat azonban olyan megfelelő előzetes figyelmeztetés nélkül hozták meg, amely lehetővé tette volna az Unión belüli érintett hatóságok számára, hogy ezen intézkedések közzétételét megelőzően a szóban forgó intézményekkel szemben megelőző intézkedéseket vagy a pénzügyi stabilitás biztosítása érdekében egyéb intézkedéseket tegyenek. Ezek az esetek olyan helyzetekre vonatkoztak, amelyek során különösen harmadik országbeli bűnüldöző hatóságok hoztak intézkedéseket, nem pedig ezen országok felügyeleti hatóságai.

Ezenkívül számos olyan esetben, amikor a bűnüldöző hatóságok felügyeleti megállapítások alapján indítottak nyomozást, ezeknek a hatóságoknak nehézséget okozott az egyes harmadik országokkal való együttműködés. Pontosabban a harmadik országbeli hatóságok nem válaszoltak a tagállamok bűnüldöző hatóságainak kölcsönös jogsegély iránti megkeresésére. Ez megakadályozta az utóbbiakat olyan bizonyítékok beszerzésében, amelyek igazolhatták volna, hogy a pénz bűncselekményből származik, és ez végül a vád kudarcához vezetett.

Csak néhány esetben hangolták össze az Unión belül a különböző csoporton belüli szervezetek felügyeletéért felelős hatóságok a harmadik országbeli hatóságokkal való együttműködést. A legtöbb vizsgált ügyben azonban nem merült fel ilyen bizonyíték. Az elemzés azt sem tudta megállapítani, hogy az Unión belüli hatóságok továbbították-e mindegyik esetben a harmadik országbeli hatóságoktól kapott releváns információkat európai partnereiknek.

Esettanulmány: Együttműködés harmadik országbeli hatóságokkal

Két esetben a nemzeti hatóságok nem tudtak beavatkozni, vagy nem tudták megállapítani a harmadik országbeli hatóságok intézkedéseinek alapjául szolgáló jogsértéseket, mivel

²⁴ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete (2016. április 27.) a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (általános adatvédelmi rendelet) (HL L 119., 2016.5.4., 1. o.).

az utóbbiak a tagállamok hatásait a javasolt intézkedésekről nem sokkal közzétételüket megelőzően tájékoztatták. A javasolt intézkedések közzétételét követően két európai hitelintézet szüntette be tevékenységét.

IV. LEGÚJABB UNIÓS FEJLEMÉNYEK

Az utóbbi években a hitelintézetek és a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemért felelős hatóságok intézkedéseket tettek annak érdekében, hogy megerősítsék a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni védelmüket. E fejlődést – a fennmaradó kihívásokkal együtt – az országspecifikus ajánlások és az azokat kísérő országjelentések tartalmazzák.²⁵ Emellett uniós szinten több fejlemény történt.

1. A pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem szabályozási keretével kapcsolatos fejlemények

A pénzmosási irányelv bevezetése óta az uniós jogi keretet lényegesen megerősítette a negyedik pénzmosási irányelv, amelyet a tagállamoknak 2017 júniusáig kellett átültetniük, míg a 2020 januárjáig átültetendő ötödik pénzmosási irányelv további fejlődést jelent. Ez az új keretrendszer a korábbi szabályok továbbfejlesztését jelenti, különösen mivel: i. tisztázza, hogy miért kell a hitelintézeteknek kockázatértékeléseket végezniük, és miért kell a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás megakadályozása érdekében megfelelő szabályozásokkal és eljárásokkal rendelkezniük; ii. a tényleges tulajdonosokra, hitelintézeti számlákra és a kiemelt közszereplők listájára vonatkozó nyilvántartásokat hoz létre, ami jelentősen javítani fogja az intézmények hatékony ügyfél-átvilágítás elvégzésére való képességét; iii. egyértelművé teszi az anyaintézmény szerepét a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos politikák egész vállalatcsoport tekintetében történő végrehajtásában; iv. egyértelművé teszi az anyaintézmény tekintetében a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos felügyeletet ellátó szerv szerepét a vállalatcsoport ilyen célból történő felülvizsgálatában; v. lényegesen megerősíti a felügyelet szankciók és közigazgatási intézkedések lényeges kötelezettségek megsértése esetén történő alkalmazására vonatkozó hatáskörét, miközben előírja, hogy e szankciók és közigazgatási intézkedések nyilvánosak legyenek; vi. lényegesen javítja az érintett illetékes hatóságok közötti információcserét, mégpedig a felügyelet közötti információcsere bizalmas adatok védelméből fakadó akadályainak megszüntetésével, valamint a felügyelet és az Európai Központi Bank közötti információcserére vonatkozó egyetértési megállapodás megkötésével; valamint vii. lehetővé teszi a tagállami felügyeleti hatóságok számára egyetértési megállapodások harmadik országbeli partnerekkel való megkötését az együttműködés és a bizalmas információk cseréje érdekében.

A pénzmosás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről szóló 2018/1673 irányelv ezt a megelőzési keretrendszert a pénzmosás bűncselekménye fogalom meghatározásának és a kapcsolódó szankciók harmonizálásával egészíti ki. Az irányelv 2018-ban lépett hatályba, és a tagállamoknak két év áll rendelkezésükre, hogy átültessék azt. Ez az új keretrendszer a korábbi szabályok továbbfejlesztését jelenti, különösen mivel i. előírja, hogy a pénzmosás büntetési tételének felső határa legalább négy év szabadságvesztés legyen; ii. súlyosnak minősíti azokat az eseteket, amikor az elkövető valamely kötelezett szolgáltató, és a bűncselekményt szakmai tevékenységének

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

gyakorlása során követte el; iii. biztosítja, hogy a bűnüldöző szervezeteknek hatékony nyomozási eszközök álljanak rendelkezésre, mint amilyeneket például a szervezett bűnözés vagy az egyéb súlyos bűncselekmények elleni küzdelem során alkalmaznak; iv. lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy a hanyag vagy tudatos gondatlanságból elkövetett pénzmosást is bűncselekménynek minősítsék.

2. A prudenciális szabályozási keretrendszerrel kapcsolatos fejlemények

A prudenciális keretrendszert 2018-ban 2020 végével alkalmazandó módosításokkal jelentős mértékben átdolgozták.²⁶ A pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem tekintetében a módosítások a prudenciális hatóságok, a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni hatóságok és a pénzügyi információs egységek közötti kifejezett együttműködés kötelezettségét vezették be, és az e hatóságok közötti hatékony információcsere érdekében felszámolták a titoktartással kapcsolatos akadályokat. Az Európai Bankhatóság megbízást kapott az együttműködési követelmény különböző szempontjait részletező iránymutatás kidolgozására.

Ezenfelül az ötödik tőkekövetelmény-irányelv a prudenciális felügyeleti hatóságok számára egyértelművé tette annak lehetőségét, hogy a rendelkezésre álló prudenciális eszközöket a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos problémák prudenciális szempontból történő kezelése érdekében alkalmazzák. Az ötödik tőkekövetelmény-irányelv a belső ellenőrzések és kockázatkezelési rendszerek engedélyezési eljárás során történő értékelését illetően további részleteket határoz meg. Ezen irányelv bevezeti az igazgatótanács tagjainak elmozdítására vonatkozó kifejezett hatáskört is az alkalmasságukkal kapcsolatos aggodalmak, köztük a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás szempontjából felmerülő aggodalmak esetében.

Ezenkívül az ötödik tőkekövetelmény-irányelv kifejezetten említi a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem dimenzióját a felügyeleti felülvizsgálat és értékelési folyamat kontextusában, előírva az illetékes hatóságok számára, hogy a rendelkezésükre álló eszközök és hatáskörök felhasználásával tegyék meg a szükséges intézkedéseket, ha a pénzmosással/terrorizmusfinanszírozással kapcsolatos aggodalmak prudenciális szempontból jelentősek. Az illetékes hatóságok kötelesek az Európai Bankhatóságot és a pénzmosás elleni küzdelemmel kapcsolatos felügyeletért felelős hatóságot értesíteni, ha az irányítási modell, üzleti tevékenységek vagy üzleti modell olyan hiányosságait állapították meg, amelyek alapján alapos okkal feltételezhető, hogy pénzmosásra vagy terrorizmusfinanszírozásra kerül sor.

3. Az európai felügyeleti hatóságok szerepével kapcsolatos fejlemények a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem tükrében

Uniós szinten három európai felügyeleti hatóság (az Európai Bankhatóság, az Európai Biztosítás- és Foglalkoztatóinyugdíj-hatóság és az Európai Értékpapírpiazi Hatóság) jelenlegi hatásköre kiterjed a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem területére is. E hatóságok felhatalmazást kaptak az e területre vonatkozó szabályok és iránymutatások kidolgozására, valamint a hatóságok közötti együttműködés és információcsere előmozdítására, továbbá annak biztosítására, hogy a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos jogszabályokat

²⁶ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/878 irányelve (2019. május 20.) a 2013/36/EU irányelvnek a mentesített szervezetek, a pénzügyi holding társaságok, a vegyes pénzügyi holding társaságok, a javadalmazás, a felügyeleti intézkedések és hatáskörök, valamint a tőkefenntartási intézkedések tekintetében történő módosításáról (HL L 150., 2019.6.7.).

megfelelően alkalmazzák. Az európai felügyeleti hatóságok maguk azonban nem olyan felügyeleti szervek, amelyek a szabályoknak és ajánlásoknak való megfelelés és azok végrehajtásának biztosításához vagy a harmadik országbeli hatóságokkal való együttműködésben való megfelelő részvételhez szükséges kötelező erejű hatáskörökkel és eszközökkel rendelkeznenek. Az európai felügyeleti hatóságok ezzel szemben az alapító rendeleteikben rájuk ruházott hatáskörök keretében dolgoznak együtt az érintett nemzeti hatóságokkal.²⁷

Az elmúlt években az európai felügyeleti hatóságok figyelme a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatban a negyedik pénzmosási irányelv által rájuk ruházott szabályozási jellegű megbízatások teljesítésére összpontosult. Újabban azonban nagyobb figyelmet kapott a konvergencia megteremtését célzó tevékenység végzése, többek között a vonatkozó szabályok megfelelő alkalmazása került előtérbe.

Például tavaly júliusban az egyik bank esetében az Európai Bankhatóság felügyeleti tanácsa ajánlásokat fogadott el a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni hatóságok számára arra vonatkozóan, hogy hozzanak intézkedéseket a pénzmosási irányelvnek való megfelelés biztosítására. A Bizottság ezt követően a felügyeleti hatóságoknak címzett, az uniós jognak való megfeleléshez szükséges intézkedésre vonatkozó véleményét adott ki.²⁸

Ez év elején a Bizottság felkérését követően az Európai Bankhatóság is vizsgálatot folytatott két tagállam felügyeleti hatóságai tekintetében azzal kapcsolatban, hogy egy bank külföldi fióktelepein keresztül külföldi illetőségű ügyfelek magas kockázatú portfólióját üzemeltette. Ebben az esetben az Európai Bankhatóság 2019 februárjában az 1093/2010/EU rendelet (az Európai Bankhatóságról szóló rendelet)²⁹ 17. cikke alapján az uniós jog megsértésére vonatkozó hivatalos vizsgálatot indított. A vizsgálat megindítását és az Európai Bankhatóság munkatársainak részletes elemzését követően az Európai Bankhatóság uniós jog megsértésével foglalkozó független munkacsoportja az uniós jognak mindkét felügyeleti hatóság által a hatékony felügyelet és együttműködés vonatkozásában történő többszöri megsértésével kapcsolatban ajánlástervezetet terjesztett elő a felügyeleti tanácsához. Az Európai Bankhatóság (tagállamok prudenciális hatóságainak vezetőiből álló) felügyeleti tanácsa 2019. április 16-án elutasította az ajánlást.

Az Európai Bankhatóság felügyeleti tanácsának az uniós jog megsértésére vonatkozó, érintett bankkal kapcsolatos eljárásban hozott végső határozata vélhetően a következő kérdésekre vezethető vissza:

- a felügyeleti tanács tagjai, miközben egyetértettek abban, hogy lehettek hiányosságok a felügyelet tekintetében, úgy tűnik, hogy úgy ítélték meg, hogy a vonatkozó irányelvben a felügyeleti szervek tekintetében előírt kötelezettségek nem voltak kellően egyértelműek és feltétel nélküliek, és így azok nem

²⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 1093/2010/EU rendelete (2010. november 24.) az európai felügyeleti hatóság (Európai Bankhatóság) létrehozásáról, a 716/2009/EK határozat módosításáról és a 2009/78/EK bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről, az Európai Parlament és a Tanács 1094/2010/EU rendelete (2010. november 24.) az európai felügyeleti hatóság (az Európai Biztosítás- és Foglalkoztatóinyugdíj-hatóság) létrehozásáról, valamint a 716/2009/EK határozat módosításáról és a 2009/79/EK bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről; az Európai Parlament és a Tanács 1095/2010/EU rendelete (2010. november 24.) az európai felügyeleti hatóság (Európai Értékpapír-piaci Hatóság) létrehozásáról, a 716/2009/EK határozat módosításáról és a 2009/77/EK bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről (HL L 331., 2010.12.15.).

²⁸ COM(2018) 7431 final, 2018.11.8.

²⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 1093/2010/EU rendelete (2010. november 24.) az európai felügyeleti hatóság (Európai Bankhatóság) létrehozásáról, a 716/2009/EK határozat módosításáról és a 2009/78/EK bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről (HL L 331., 2010.12.15., 12. o.).

használhatók fel az uniós jog megsértésére vonatkozó ajánlás megalapozására. Ezenfelül a felügyeleti tanács tagjai figyelembe vették, hogy a hatóság vizsgálatának időtartama alatt a jogszabályi keretrendszer megváltozott.

- A felügyeleti tanács tagjai úgy ítélték meg továbbá, hogy ez az ügy a múltra vonatkozott, és az Európai Bankhatóságról szóló rendeletnek az uniós jog megsértésével kapcsolatos eljárásra vonatkozó 17. cikke nem a múltbeli problémák orvoslásának megfelelő eszköze.³⁰

E megállapítások kérdéseket vetnek fel a jövővel, többek között azzal kapcsolatban, hogy miként biztosítható, hogy a felügyeletet a pénzügyi intézmények uniós jognak való megfelelésének biztosítására irányuló intézkedéseikért felelősségre lehessen vonni, különösen ha minimális harmonizáción alapuló irányelvekkel kell dolgozni. E megállapítások egyúttal felhívják a figyelmet arra, hogy az európai felügyeleti hatóságoknak a rendelkezésükre álló összes eszközt, köztük a jogszabályok végrehajtásának előrettekintő felülvizsgálatát is, igénybe kell venniük a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos felügyelet EUszerte történő gyakorlati megerősítése érdekében. Meg kell jegyezni, hogy az Európai Bankhatóság határozata nem érinti a Bizottság azon jogát, hogy ugyanazon tények alapján kötelezettségszegési eljárást indítson.

Az európai felügyeleti hatóságok legutóbbi felülvizsgálata nagyobb hangsúlyt helyezett a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos ügyekre. 2020 januárjától a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos jelenlegi, három európai felügyeleti hatóságot megillető hatáskör az Európai Bankhatóságnál fog összpontosulni, amelynek a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás megakadályozása és leküzdése érdekében ösztönző, koordinációs és ellenőrző szerepet kell betöltenie a pénzügyi rendszer integritásának, átláthatóságának és biztonságának előmozdításában. Az információcserére és -terjesztésre vonatkozó új szabályoknak jelentősen javítaniuk kell a prudenciális felügyeleti hatóságok és a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos felügyeletet ellátó szervek közötti együttműködést, és meg kell erősíteniük az Európai Bankhatóság annak biztosításában betöltött szerepét, hogy a vonatkozó szabályok megsértéseit következetesen kivizsgálják, és hogy a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos felügyeletet ellátó nemzeti szervek betartják az uniós szabályokat. Emellett az Európai Bankhatóság szerepet vállal majd a harmadik országbeli hatóságokkal való együttműködés előmozdítása terén, amennyiben a jelek arra utalnak, hogy megsértették a pénzmosási irányelvet.

V. KÖVETKEZTETÉS

A pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás megakadályozása és az azok elleni küzdelem alapvető fontosságú a belső piac egységességének megőrzése és a bűnözés elleni küzdelem szempontjából. A különböző szervezeteknek különböző szerepet kell játszaniuk e feladat teljesítésében, kezdve a hitelintézetekkel, a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos felügyeletet ellátó szervekkel, illetve a prudenciális felügyeleti hatóságokkal (köztük a felügyeleti

³⁰ A tagok különösen azt vették figyelembe, hogy jóllehet a 17. cikk szerinti vizsgálatok hatóköre nem korlátozódik a jelenleg fennálló jogsértésekre, „az uniós jognak való megfeleléshez szükséges intézkedéseket” meghatározó ajánlások mint korrekciós intézkedések nem feltétlenül alkalmazhatók a múltbeli felügyeleti tevékenységekkel kapcsolatos ügyekre.

hatóságként eljáró Európai Központi Bankkal), a pénzügyi információs egységekkel és a bűnüldöző hatóságokkal (rendőrség, ügyészség és bíróságok). Elengedhetetlen, hogy e szervezetek prioritást biztosítsanak a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás megakadályozásával és az azok elleni küzdelemmel kapcsolatos feladataiknak. Az is fontos, hogy a hitelintézetek a jogszabályokat hatékonyan és teljeskörűen alkalmazzák, valamint azokat a megfelelő vizsgálati és felügyeleti hatáskörökkel felruházott és hatékony, illetve visszatartó erejű szankciókat alkalmazó hatóságok következetesen betartassák. A sokféle érintett hatóság közötti együttműködés és hatékony információcsere kulcsszerepet játszik a pénzmosással/terrorizmusfinanszírozással kapcsolatos, egyre erősödő határokon átnyúló problémák megoldásában. Az elemzés rámutatott arra, hogy e szempontokat a gyakorlatban sokszor nem vették kellőképpen figyelembe.

1. A hitelintézetek pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni védelmével kapcsolatos megállapítások

A kiválasztott ügyek vizsgálata komoly hiányosságokat tárt fel a hitelintézeteknél a pénzmosási irányelv alapvető követelményeinek – köztük a kockázatértékelés, az ügyfél-átvilágítás, valamint a gyanús ügyletek és tevékenységek pénzügyi információs egységeknek való bejelentése – betartása tekintetében. A pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos szabályok betartása időben elhúzódó hiányosságainak jeleit mutató esetek háttérében gyakran a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos szélesebb körű, különösen az ellenőrzési funkcióban és egyes esetekben a felső vezetés magatartásában megmutatkozó irányítási hibák húzódnak meg.

Több vizsgált bank a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem szempontjából kockázatos ügyleteket folytatott anélkül, hogy arányos kontrollmechanizmusokat és kockázatkezelést alakítottak volna ki. Gyakran a kockázatok jóval azelőtt realizálódtak, hogy a hitelintézetek feltárták volna a hiányosságokat. Még ha a hiányosságok feltárására sor is került, egyes bankoknak sok időt vett igénybe, hogy kezeljék azokat.

Számos vizsgált, határokon átnyúló bankcsoport a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos funkcióikat helyi szinten, a helyi szabályoknak való megfelelésre összpontosítva szervezte meg anélkül, hogy e megközelítést kiegészítette volna a csoportszintű politikák és ellenőrzési folyamatok szigorú és következetes végrehajtása.

Miközben úgy tűnik, hogy az azonosított hiányosságok némelyikét gondatlanság okozta, előfordult, hogy a hitelintézetek munkavállalói vagy vezetése nyereséges, de egyben rendkívül gyanús üzleti tevékenység folytatása érdekében látszólag támogatta a pénzmosást/terrorizmusfinanszírozást, vagy szándékosan gyengítette az azzal szembeni védelmet. Néhány esetben a hiányosságok olyan súlyosak voltak, hogy azok végezetül a hitelintézet vagy konkrét üzlet csődjéhez vagy bezárásához vezettek.

Az elmúlt években azonban – köszönhetően a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos jogi keret fokozatos fejlődésének – több vizsgált hitelintézet is jelentős intézkedéseket tett a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos megfelelési rendszereik javítása érdekében. Ezen intézmények megerősítették kockázatkezelési és megfelelési csapatukat, és dolgoznak eljárásaikon és belső ellenőrzéseiken. Néhány kapcsolódó kötelezettség az ötödik pénzmosási irányelv és az ötödik tőkekövetelmény-irányelv átültetését követően várhatóan szintén egyértelműbbé válik. Ezenkívül a Tanács által 2018 decemberében elfogadott pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni cselekvési terv alapján az Európai Bankhatóság jelenleg is dolgozik a vonatkozó szabályok alkalmazására vonatkozó

részletesebb iránymutatáson. Ezen intézkedések célja, hogy tisztázzák a hitelintézetekkel szembeni elvárásokat, és támogassák őket abban, hogy jobban fel tudjanak készülni a pénzmosás és terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemben való részvételre. Ugyanakkor a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni keretrendszer számos vonatkozását adott esetben meg kell erősíteni olyan kötelező szabályok révén, amelyek kis teret engednek az eltérő értelmezésnek.

2. A hatóságok intézkedéseivel kapcsolatos megállapítások

Az elemzés minden egyes esetben megvizsgálta a felügyelet és más hatóságok intézkedéseit és reakcióit. Egyes esetekben a hatóságok eredményesek voltak a hitelintézetek hiányosságainak előzetes azonosításában és korrekciós intézkedések előírásában, viszont számos egyéb esetben a hatóságok csak jelentős kockázatok megjelenését követően vagy ismétlődő megfelelési és irányítási hiányosságok következtében avatkoztak be. Az ezt követően a hitelintézetekkel szemben alkalmazott intézkedések időszerűsége és eredményessége lényegesen eltért.

Úgy tűnik, számos tényező okozta a felügyeleti intézkedés eredményességét. A hatóságok a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos tevékenységek tekintetében prioritási sorrendet állapítottak meg, és az erőforrásokat különbözőképpen osztották el, ami magyarázatot adhat a felügyeleti tevékenység beavatkozó jellegének és intenzitásának eltérő szintjére. A felügyeleti tevékenységet gyakran nem kellő gyakorisággal végezték el, miközben más esetekben hiányzott a hatóságok munkatársainak megfelelő szakértelme. A pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos felügyelet tekintetében a felügyeleti tevékenység végrehajtásának és konvergenciájának az Európai Bankhatóság vizsgálatai és képzései révén szentelt kiemelt figyelem fontos lesz e szempontból. Számos prudenciális hatóság szintén bizonytalan volt abban, hogy a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos problémákat milyen mértékben és módokon vegyék figyelembe az eszköztárukban. Az Európai Bankhatóság iránymutatásokkal, valamint az ilyen aggályok prudenciális felügyeletbe való integrálásával kapcsolatos munkája várhatóan megalapozza a felügyeletek jövőbeli munkáját.

A pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos decentralizált felügyeleti keretrendszer túlnyomórészt a fogadó országnak a hazai szervezetek helyi keretrendszernek való megfelelésének felügyeletére összpontosító megközelítésén alapult anélkül, hogy szükségszerűen figyelmet szenteltek volna a határokon átnyúló tevékenységeknek. Sőt, úgy tűnik, hogy a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos felügyeletet ellátó egyetlen szerv sem vállalt felelősséget a csoportszintű felügyeletért, mivel kizárólag az egyes tagállamokban található helyi vállalat felügyeletével foglalkoztak, és ezáltal a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos csoportszintű politikák felügyelet nélkül maradtak. Bár a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos csoportfelügyelet pontosabban került bele a negyedik pénzmosási irányelvbe, azt a hatóságok a gyakorlatban továbbra is hatékonyan alkalmazzák. A keretrendszerből továbbra is hiányoznak a csoportfelügyelet egyértelműen meghatározott feladatai, a konkrét koordinációs mechanizmus és az összes pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni hatósággal közös döntéshozatali eljárás, ami ellentétben áll a határokon átnyúló prudenciális felügyeletet a negyedik törvényi követelmény-irányelv óta jellemző hatékony mechanizmussal és az egységes felügyeleti mechanizmus létrehozásával. E szempontból fontos lesz a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni kollégiumok létrehozása és az Európai Bankhatóság általi ellenőrzésük.

Az érintett hatóságok közötti együttműködéssel és információcserével kapcsolatban megállapítható, hogy némi együttműködésre és információcserére sor került, azonban az nem minden esetben valósult meg időben, vagy nem volt mindig eredményes. Úgy tűnik, hogy a mögöttes tényezők közé tartozott a prudenciális felügyeleti hatóságok, illetve a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos felügyeletet ellátó érintett szervek és a pénzügyi információs egységek közötti közvetlen kapcsolat, az intézményi felépítések Unión belüli sokféleségének, és ahhoz kapcsolódóan a koordinálás összetettsége, valamint a forráshiány és az információcsere jogi akadályai.

A harmadik országbeli pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni hatóságokkal és bűnüldöző hatóságokkal való együttműködés néhány esetben nehézkesnek bizonyult, és a harmadik országbeli hatóságok intézkedései az uniós joghatóságokra gyakorolt lehetséges jelentős hatások ellenére továbbra is nagymértékben kiszámíthatatlanok. Habár az Európai Bankhatóság szerepe megerősödött a harmadik országokkal folytatott koordináció terén, e szerep az Európai Bankhatóság hatáskörének jellegére tekintettel valószínűleg továbbra korlátozott marad.

A pénzmosás elleni küzdelem folyamatosan alakuló keretrendszerének összefüggésében a felügyeleti hatóságok az elmúlt két évben lényegesen nagyobb figyelmet fordítottak a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos problémákra. A közelmúltbeli események az érintett jogi keret néhány célzott módosításához vezettek, különösen a prudenciális keretrendszer és az Európai Bankhatóság általi végrehajtás tekintetében. Számos hatóságot szerveztek vagy szerveznek újjá, és ezek további forrásokra és új szakértelemre tesznek szert. Ez várhatóan folytatódik, és ezt Európa-szerte az Európai Bankhatóság jövőbeli adatbázisa alapján végrehajtási segítséggel és hatékony információáramlással kell támogatni.

3. Megoldatlan strukturális kérdések

Miközben a vizsgált események háttérében álló néhány okkal a szabályozási keretrendszer legutóbbi módosításainak köszönhetően már foglalkoznak vagy foglalkozni fognak, az elemzés több megoldatlan strukturális kérdést emel ki. Az e jelentésben szereplő megállapítások célja, hogy élénkítsék az arról folyó vitát, hogy miként javítható tovább a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni keretrendszer, és hogy az érdekelt felekkel folytatott további eszmecsere alapján szolgáljon.

Az e jelentésben kiemelt egyes hiányosságok strukturális jellegűek, és még nem foglalkoztak velük. A hitelintézetek pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni szabályoknak való megfelelésével és a hitelintézetek nemzeti hatóságok általi felügyeletével kapcsolatos különböző megközelítések az uniós szintű minimális harmonizáció következményei. A pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos problémák prudenciális felügyeletbe különösen határokon átnyúló helyzetekben való beépítése még nem kapott kellő hangsúlyt a prudenciális keretrendszerben.

Ez a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem terén bizonyos szinten széttöredezett szabályozást és felügyeletet eredményez, ami az Unión belül egyre jobban elterjedő határokon átnyúló tevékenységekre és a bankunióon belül központosított prudenciális felügyeletre tekintettel kevésbé tűnik megfelelőnek. A fennálló hiányosságok veszélyt jelentenek az Unió pénzügyi rendszere egészének integritására, és továbbra is fennmaradnak, hacsak nincs biztosítva, hogy az összes szervezet összehangoltan és eredményesen hajtsa végre a közös szabályokat, és a legmagasabb minőségű felügyelet alá kerüljön.

Ez azt jelenti, hogy a pénzmosás és terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemben részt

vevő különböző érintett hatóságok feladatait pontosan meg kell határozni, és megfelelően kell kiosztani, miközben biztosítani kell, hogy a pénzmosási/terrorizmusfinanszírozási kockázattal járó tevékenységek ne maradjanak felügyelet nélkül. Nemzetközi szinten továbbá a kulcsfontosságú harmadik országbeli hatóságokkal való együttműködésnek strukturáltabbnak és rendszeresebbnek kell lennie, biztosítva az álláspontok összehangolását a harmadik országokkal való együttműködés során.

Meg lehet fontolni a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos szabálykönyv további harmonizálását mind a hitelintézetek kötelezettségei, mind a hatékony felügyelethez szükséges hatáskörök, feladatok és eszközök tekintetében. Mindenekelőtt érdemes mérlegelni a pénzmosási irányelv rendeletté való átalakítását, amivel lehetőség nyílna egy harmonizált, közvetlenül alkalmazandó, pénzmosás elleni uniós szabályozási keret meghatározására. Ezenkívül a pénzmosás/terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem határokon átnyúló dimenziója további fejlesztéseket igényelne annak érdekében, hogy összhangba kerüljön a bankpiac integrációjának jelenlegi mértékével. Különböző alternatívákat is fel lehetne vázolni a pénzmosás elleni magas színvonalú és következetes felügyelet, a zökkenőmentes információcsere és az összes érintett hatóság közötti optimális együttműködés biztosítása érdekében az Unióban. Ez szükségessé teheti a pénzmosás elleni küzdelemmel kapcsolatos konkrét felügyeleti feladatok valamely uniós szervre történő átruházását.