RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om bedömningen av nyligen uppdagade fall av misstänkt penningtvätt i kreditinstitut i EU

# Inledning

EU har under årens lopp utarbetat ett stabilt regelverk för att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism i linje med de internationella standarder som antagits av arbetsgruppen för finansiella åtgärder. På senare tid har emellertid europeiska banker varit inblandade i ett antal incidenter som har riktat uppmärksamheten på hur EU:s regler har genomförts.

Den 12 september 2018 offentliggjorde kommissionen ett meddelande[[1]](#footnote-2) med förslag om omedelbara åtgärder för att hantera några av de lättast identifierbara rättsliga och institutionella bristerna. Detta följdes senare av ett meddelande om den ekonomiska och monetära unionen[[2]](#footnote-3), där kommissionen upprepade att de omedelbara åtgärderna måste åtföljas av en mer ingående analys av vilka ytterligare åtgärder som kan behövas för att säkerställa effektiviteten i regelverket för bekämpning av penningtvätt och motverkande av terrorismfinansiering på lång sikt.

Unionens medlagstiftare instämmer också i behovet av att identifiera eventuella strukturella svagheter i det nuvarande regelverket för reglering och tillsyn.[[3]](#footnote-4) Europaparlamentets utskott för frågor om ekonomisk brottslighet, skatteundandragande och skatteflykt har tillsammans med utskottet för ekonomi och valutafrågor vid upprepade tillfällen begärt att det nuvarande regelverkets tillräcklighet ska bedömas. Den 4 december 2018 antog rådet slutsatser om en handlingsplan för bekämpning av penningtvätt[[4]](#footnote-5) och uppmanade kommissionen att utreda de nyligen uppdagade fallen av misstänkt penningtvätt i kreditinstitut i EU.

Denna rapport utgör kommissionens svar. Dess huvudsakliga syfte är att belysa bristerna och lärdomarna samt att lägga fram bevis som kan ligga till grund för ytterligare politiska åtgärder om sådana anses vara nödvändiga. Bevismaterialet har hämtats från fallstudier som omfattar ett urval av tio banker[[5]](#footnote-6) under perioden 2012–2018, även om några av de granskade händelserna går längre bak i tiden. Bankerna valdes ut efter rådets uppmaning och i syfte att säkerställa en tillräckligt heltäckande bild av bristerna i arbetet mot penningtvätt i olika typer av kreditinstitut[[6]](#footnote-7), att täcka ett urval av olika tillsynslösningar och att ta hänsyn till konsekvenserna av de olika fallen. Urvalet av fall ska inte på något sätt ses som en anklagelse om skuld eller ansvarsskyldighet för enskilda banker eller myndigheter, och inte heller som en indikation på att det inte har förekommit några problem med andra banker eller offentliga myndigheter. Det bör påpekas att denna rapport inte påverkar kommissionens rätt att inleda överträdelseförfaranden mot medlemsstaterna för brott mot unionsrätten.

Under referensperioden har de rättsliga och institutionella ramarna utvecklats avsevärt. De tillämpliga rättsliga kraven ingick antingen i det tredje eller det fjärde penningtvättsdirektivet.[[7]](#footnote-8) Andra krav avseende styrnings- och riskhanteringssystem härrörde från det tredje och det fjärde kapitalkravsdirektivet.[[8]](#footnote-9)

Kommissionen inhämtade bevis genom skrivbordsundersökningar liksom från diskussioner med kreditinstitut och myndigheter i elva medlemsstater. Ett nära samarbete inleddes med Europeiska centralbanken i dess tillsynsfunktion samt med de tre europeiska tillsynsmyndigheterna.

Även om det huvudsakliga syftet med rapporten är att presentera slutsatser som är gemensamma för alla eller flera av de analyserade fallstudierna är det ofrånkomligt att inriktningen på enskilda fall även har belyst frågor som kan vara specifika för en viss bank eller jurisdiktion. I sådana fall har resultaten endast beskrivits om de, mot bakgrund av hur pass allvarliga de är eller deras specifika karaktär, kan bidra med särskilda lärdomar när det gäller unionens rättsliga eller institutionella regelverk.

Iakttagelserna har delats in i två kategorier:

* Iakttagelser som belyser händelser inom kreditinstituten.
* Iakttagelser som visar hur de olika myndigheterna agerade i samband med händelserna.

Även om det är viktigt att förstå den underliggande rättsliga ram som var tillämplig när händelserna inträffade är det också lämpligt att titta på slutsatserna utifrån den senaste rättsliga och institutionella utvecklingen, i synnerhet antagandet av det femte penningtvättsdirektivet, det femte kapitalkravsdirektivet[[9]](#footnote-10) och de europeiska tillsynsmyndigheternas granskning[[10]](#footnote-11). Denna rapport bör dessutom jämföras med kommissionens överstatliga riskbedömningsrapport,[[11]](#footnote-12) kommissionens rapport om finansunderrättelseenheterna[[12]](#footnote-13) och kommissionens rapport om sammankopplingen av medlemsstaternas nationella centraliserade automatiska mekanismer för bankkonton,[[13]](#footnote-14) som alla offentliggjordes vid samma tidpunkt som denna rapport.

Kampen mot penningtvätt och finansiering av terrorism är ett fortlöpande arbete som understöds av en rättslig ram som kräver regelbundna uppdateringar för att hålla jämna steg med utvecklingen. Mycket har uppnåtts för att förbättra det befintliga regelverket, i synnerhet genom de anpassningar av lagstiftningen som gjorts sedan 2018. Trots detta blir det allt mer uppenbart att tillämpningen av regelverket varierar, vilket visar att det finns ett strukturellt problem i unionens kapacitet att förhindra att det finansiella systemet används för olagliga ändamål.

# Iakttagelser avseende kreditinstitutens försvarssystem för bekämpning av penningtvätt/motverkande av terrorismfinansiering

Under granskningen av de olika fallen upptäcktes brister i systemen för bekämpning av penningtvätt/motverkande av terrorismfinansiering i alla de kreditinstitut som ingick i vårt urval. Alla brister är emellertid inte identiska, och den gemensamma analysen resulterade i en sammanställning av en vägledande typologi, som inte nödvändigtvis är gemensam för alla institut som analyserades.[[14]](#footnote-15)

I analysen identifierades fyra övergripande kategorier som kan användas för att dela in bristerna:

1. Ineffektiv hantering eller bristande överensstämmelse med de rättsliga kraven för system eller kontrollfunktioner för bekämpning av penningtvätt/motverkande av terrorismfinansiering.
2. Brister i styrningen när det gäller bekämpning av penningtvätt/motverkande av terrorismfinansiering.
3. Bristande jämvikt mellan riskaptit och riskhantering.
4. Underlåtenhet att följa koncernens regler för bekämpning av penningtvätt/motverkande av terrorismfinansiering.

## Bristande efterlevnad av kraven för bekämpning av penningtvätt/motverkande av terrorismfinansiering

Enligt unionens rättsliga ram för bekämpning av penningtvätt/motverkande av terrorismfinansiering är kreditinstituten skyldiga att i) identifiera och bedöma riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism och utarbeta regler, kontroller och förfaranden för att minska och hantera sådana risker på ett effektivt sätt, ii) genomföra lämpliga åtgärder för kundkännedom, och iii) informera finansunderrättelseenheten på lämpligt sätt vid misstankar om penningtvätt/terrorismfinansiering.

I många av de fall som bedömdes prioriterade kreditinstituten inte efterlevnaden av lagstiftningen om bekämpning av penningtvätt/motverkande av terrorismfinansiering i sina strategier. I några fall utfördes inte någon övergripande bedömning av riskerna för penningtvätt/terrorismfinansiering, varken på enhetsnivå eller koncernnivå, trots att det fanns formella kontrollsystem. Avdelningarna för efterlevnad av regelverket var dessutom i vissa fall underbemannade, och i några fall deltog avdelningarna sällan i det slutgiltiga beslutsfattandet.

Som en följd av deras underlåtenhet att vidta lämpliga åtgärder för kundkännedom hade vissa kreditinstitut hade bristande förståelse för kundernas faktiska verksamhet och kunde i slutändan inte dra några meningsfulla slutsatser om huruvida en kunds verksamhet var misstänksam eller inte. Många kreditinstitut hade svårt att fastställa identiteten hos de verkliga huvudmännen bakom sina kunder då det är betungande att identifiera dem och eftersom det inte fanns några register över det verkliga ägandet. I flera fall gjorde instituten affärer med ett stort antal personer i politiskt utsatt ställning. utan att identifiera dem som sådana eller behandla dem som högriskkunder, vilket strider mot de nationella lagar som införlivar penningtvättsdirektivet. I andra fall gjorde brister i utkontrakterade bokföringstjänster att det var svårt att övervaka transaktionerna (till exempel att känna till betalningsanvisningarnas och betalningarnas ursprung eller att följa sammankopplade handelstransaktioner över olika jurisdiktioner[[15]](#footnote-16)).

Slutligen kunde vissa brister identifieras när det gäller rapporteringen till finansunderrättelseenheterna. I ett specifikt fall hade till exempel antalet varningar som genererades av de automatiska övervakningssystemen begränsats till ett antal som ansågs lämpligt i förhållande till antalet anställda som hanterade sådana varningar, medan andra kreditinstitut i vissa fall inte hade inrättat lämpliga riskbedömningsverktyg för att kunna analysera transaktionerna. I de flesta fall hade endast ett mindre antal misstänkta transaktioner rapporterats, och antalet rapporter om misstänkta transaktioner som kunde leda till åtgärder var ännu lägre.

I ett fåtal av de undersökta fallen kan de anställda ha varit direkt inblandade i penningtvätt eller hjälpt kunder att begå brott.[[16]](#footnote-17) I andra fall gjorde underlåtenheten att genomföra kontroller för att bekämpa penningtvätt/motverka terrorismfinansiering att det ansågs vara möjligt eller mycket troligt att bankernas kunder gjort sig skyldiga till penningtvätt.

***Fallstudie: Genomförande av strategier och kontroller för bekämpning av penningtvätt***

I ett fall som omfattade flera olika organisationer som hade konton i en bank ledde en nationell brottsutredning till misstanken att banken eller dess anställda hade bidragit till att möjliggöra penningtvätt genom dessa konton. Den efterföljande utvidgade utredningen av bankens strategier och förfaranden avslöjade omfattande brister i tillämpningen av kontrollerna för att bekämpa penningtvätt/motverka terrorismfinansiering, särskilt när det gällde åtgärder för kundkännedom, övervakning av transaktioner och rapportering av misstänkta transaktioner, trots att robusta strategier och kontroller för bekämpning av penningtvätt uppenbarligen fanns dokumenterade.

## Brister i styrningen

Enligt kapitalkravsdirektivet[[17]](#footnote-18) ska varje kreditinstitut ha en företagsstyrning som säkerställer en sund och effektiv riskhantering. Detta omfattar tillfredsställande metoder för intern kontroll som förhindrar brister inom ramen för efterlevnad. Analysen visade att det fanns brister i kreditinstitutens företagsstyrning när det gäller bekämpning av penningtvätt/motverkande av terrorismfinansiering (inbegripet de ”tre försvarslinjerna”),[[18]](#footnote-19) deras interna rapportering, koncernens strategier och den högsta ledningens ansvars- och redovisningsskyldighet. Dessa brister kan ha bidragit till att underlätta penningtvätt i ett antal kreditinstitut eller exponerat dem för penningtvätt på grund av ineffektiva metoder för bekämpning av penningtvätt/motverkande av terrorismfinansiering.

**De tre försvarslinjerna**

I de flesta av de analyserade fallen fanns det bevis på svagheter i en eller flera av försvarslinjerna, liksom svagheter när det gäller hur de ansvariga för de olika försvarslinjerna samverkade med varandra. I de allvarligaste fallen var den första försvarslinjen (affärsenheterna) praktiskt taget obefintlig, eftersom de anställda i företagsorganisationen inte uppfyllde sina grundläggande skyldigheter enligt regelverket för bekämpning av penningtvätt/motverkande av terrorismfinansiering, såsom att känna igen och rapportera misstänkta typer av kunder och transaktioner. Den andra försvarslinjen (riskhantering och efterlevnad) visade sig också ofta vara otillräcklig, eftersom funktionen antingen inte bedömde och åtgärdade de svagheter som identifierats av de anställda i ”frontlinjen” korrekt, eller inte upptäckte de anställdas brister i efterlevnaden. I flera fall verkade den tredje försvarslinjen (intern revision) inte prioritera arbetet med bekämpning av penningtvätt/motverkande av terrorismfinansiering tillräckligt. Den var ofta inte oberoende av ”frontlinjen” och fick i flera fall inte tillräcklig uppmärksamhet av ledningen. Fördelningen av resurser och de tre försvarslinjernas beredskapsnivå stod dessutom ofta inte i proportion till de risker för penningtvätt/terrorismfinansiering som institutet var exponerat för, och de förblev ofta oförändrade (och således allt mer otillräckliga) trots att kreditinstitutet bedrev verksamhet med högre risk.

**Intern rapportering av riskerna för penningtvätt/terrorismfinansiering**

I de flesta av fallen var affärsområdenas och kontrollfunktionernas interna rapportering av riskerna för penningtvätt/terrorismfinansiering till den lokala eller högsta ledningen inte tillräckligt inarbetad, eller följdes inte som den skulle. Den information som nådde den högsta ledningen var ofta inte tillräckligt uttömmande för att möjliggöra välgrundade beslut. I stora bankkoncerner som bedrev gränsöverskridande verksamhet verkade det också som om bristerna i rapporteringen orsakades av att revisionsrapporterna inte översattes och att den lokala personalen hade svårt att få kontakt med den högsta ledningen för kreditinstitutet i en annan medlemsstat.

***Fallstudie: Brister i de traditionella försvarslinjerna och den interna rapporteringen***

I ett fall inledde styrelsen en intern utredning efter en rapport från en visselblåsare om riskfyllda affärer och misstänkta pengaflöden i vissa koncernenheter. Den lokala ledningen hade inte rapporterat några problem till styrelsen, och styrelsen hade inte heller läst de lokala interna revisionsrapporterna (som tagits fram på det lokala språket).

**Den högsta ledningens ansvars- och redovisningsskyldighet**

I flera fall hade kreditinstitutens högsta ledning inte fått tillräcklig information om den bristande efterlevnaden av kraven för bekämpning av penningtvätt/motverkande av terrorismfinansiering och riskerna för penningtvätt, och kunde därför inte upptäcka och hantera bristerna på ett lämpligt och skyndsamt sätt. I vissa av fallen främjade ledningen en företagskultur som var inriktad på lönsamhet snarare än efterlevnad. I de fall där internutredningar utfördes på begäran av ledningen hade de ofta ett mycket begränsat tillämpningsområde, trots att risknivån borde ha föranlett en mycket mer omfattande insats. Bristerna i den högsta ledningens roll i stora och komplexa kreditinstitut berodde även på att ledningen inte uppmärksammade de mindre affärsenheternas problem i tillräcklig grad, trots att kreditinstitutet hade kunnat drabbas av oproportionerliga skador till följd av problem med bekämpningen av penningtvätt/motverkandet av terrorismfinansiering i sådana affärsenheter.

***Fallstudie: Den högsta ledningens roll***

I ett av fallen hade bankstyrelsens sammansättning ändrats flera gånger, däribland på begäran av tillsynsmyndigheten. Tillsynsmyndigheten var missnöjd med att flera på varandra efterföljande styrelser inte hade kunnat styra verksamheten bort från att uteslutande vara inriktad på högriskområden eller högriskkunder.

## Affärsmodell och riskaptit

Analysen av de olika fallen antyder att vissa kreditinstitut kan ha använt affärsmodeller som är riskfyllda när det gäller bekämpning av penningtvätt/motverkande av terrorismfinansiering. Närmare bestämt verkar det som om vissa institut har deltagit i högriskaffärer direkt i vissa jurisdiktioner (särskilt i tredjeländer), eller som haft sitt ursprung i sådana jurisdiktioner, och baserat sin affärsmodell nästan uteslutande på inlåning från utländska kunder utan att ha inrättat proportionerliga strategier och kontroller för bekämpning av penningtvätt/motverkande av terrorismfinansiering. I flera av fallen kunde dessutom betydande exponeringar för risker i samband med bekämpning av penningtvätt/motverkande av terrorismfinansiering konstateras inom ramen för korrespondentbanksverksamhet, samtidigt som instituten inte hade särskilda eller tillräckligt tydliga strategier för bekämpning av penningtvätt/motverkande av terrorismfinansiering för sådana verksamheter. I sin strävan efter att hitta nya affärsmöjligheter var flera av kreditinstituten villiga att acceptera riskabla kunder utan att hantera dem på ett lämpligt sätt. Detta gällde bland annat personer i politiskt utsatt ställning och affärsdrivande enheter där den verkliga ägaren inte kunde identifieras. I vissa fall deltog kreditinstituten i anonyma transaktioner eller affärsrelationer utan att vidta lämpliga åtgärder för kundkännedom. Det verkar även som om vissa kreditinstitut har främjat en affärsmodell med aggressiv uppsökning av kunder och bearbetning av transaktioner på grundval av avsiktligt begränsade åtgärder för kundkännedom.

***Fallstudie: Ökad riskaptit***

I ett av fallen hade ett kreditinstitut lockat många av sina kunder genom ett referenssystem som betalade så kallade ”introduktörer” för att ta in nya klienter och samtidigt förlitat sig på att samma introduktörer kontrollerade klientens tillförlitlighet. Kunderna betalade även introduktörerna. Det finns inga bevis för att någon klient har avvisats under denna process, även om kreditinstitutet avslutade vissa av kundernas konton och avslutade samarbetet med vissa introduktörer när institutet bötfälldes av tillsynsmyndigheten för bristande kontroller av förekomsten av penningtvätt.

## Koncernstrategier för bekämpning av penningtvätt/motverkande av terrorismfinansiering

En del av fallen gällde bankverksamhet som bedrivits i olika delar av en koncern, antingen genom filialer som var etablerade i andra medlemsstater eller tredjeländer eller genom dotterbolag i andra medlemsstater än huvudkontoret. De flesta av dessa koncerner organiserade sin efterlevnad, styrning och riskbedömning gällande bekämpning av penningtvätt/motverkande av terrorismfinansiering för att i första hand säkerställa att de lokala regelverken för bekämpning av penningtvätt/motverkande av terrorismfinansiering följdes. Detta arbete kompletterades på lämpligt sätt med en koncernövergripande strategi för bekämpning av penningtvätt/motverkande av terrorismfinansiering, där det lokala behovet av regler hade kunnat ingå i bredare strategier och förfaranden för riskhantering och efterlevnad. Bristen på en koncernövergripande strategi för bekämpning av penningtvätt/motverkande av terrorismfinansiering antyder att problemen i stor utsträckning kan ha lämnats över till den lokala ledningen. I vissa fall fanns den lokala ledningen i tredjeländernas jurisdiktioner och omfattades av skyldigheter som inte alltid var lika strikta som de som var tillämpliga i unionen.

I andra fall verkar det som om moderbolaget hade svårt att bilda sig en korrekt och heltäckande överblick över de befintliga riskerna i koncernen. Detta verkar vid flera tillfällen ha lett till att lokala problem med bekämpningen av penningtvätt/motverkandet av terrorismfinansiering inte beaktats i koncernens övergripande åtgärder. I några få fall hade strategierna och kontrollprocesserna i förvärvade kreditinstitut (ofta på gränsöverskridande basis) inte anpassats inom rimlig tid till den koncernövergripande ramen för riskhantering, vilket ledde till att it- och rapporteringssystemen förblivit separata utan att integreras eller sammankopplas med koncernens system. Dessutom verkar problem i filialerna i vissa fall ha avvisats på koncernnivå på grundval av proportionalitetsöverväganden utifrån de lokala perifera koncernbolagens storlek, utan hänsyn till den inverkan som även perifera bolag och verksamheter kan ha på hela koncernens anseende.

# Iakttagelser avseende de behöriga myndigheternas åtgärder

Granskningen har varit inriktad på de åtgärder som vidtagits av tillsynsmyndigheterna. Finansunderrättelseenheternas funktion och deras samarbete med andra behöriga myndigheter beskrivs i rapporten om bedömning av ramen för finansunderrättelseenheternas samarbete. Denna rapport omfattar inte heller de brottsutredningar som inletts av de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna, varav vissa fortfarande pågår.

Reaktionerna på tillsynen av de enskilda institutens brister i bekämpningen av penningtvätt/motverkandet av terrorismfinansiering varierade avsevärt när det gäller tidpunkt, intensitet och vidtagna åtgärder. Det går kanske inte att presentera allmänna iakttagelser i varje fall, men genom analysen möjliggörs ett antal observationer som ger en bättre förståelse för tillsynsmyndigheternas åtgärder och metoder. Med tanke på att det institutionella regelverket styrs av kompletterande normer som är förankrade i ramarna för bekämpning av penningtvätt/motverkande av terrorismfinansiering och ramarna för stabilitetstillsyn presenteras iakttagelserna separat utifrån de åtgärder som vidtagits av tillsynsmyndigheterna för bekämpning av penningtvätt/motverkande av terrorismfinansiering och av myndigheterna med ansvar för stabilitetstillsyn.

1. **Tillsyn över bekämpningen av penningtvätt/motverkandet av terrorismfinansiering**

Enligt det tredje penningtvättsdirektivet var medlemsstaterna skyldiga att kräva att de behöriga myndigheterna skulle övervaka och vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de institut och personer som omfattades av direktivet uppfyllde direktivets krav. När det gällde kreditinstitut och finansinstitut skulle de behöriga myndigheterna ges förstärkta tillsynsbefogenheter, framför allt i form av en möjlighet att utföra inspektioner på plats och införa administrativa sanktioner och åtgärder för överträdelser av skyldigheterna i direktivet.

### Befogenheter, organisation och resurser

I de flesta av fallen utövades tillsynen över bekämpningen av penningtvätt/motverkandet av terrorismfinansiering av samma myndighet som även var ansvarig för stabilitetstillsynen. I ett av fallen utövades tillsynen av finansunderrättelseenheten. Med mycket få undantag verkar de relevanta tillsynsmyndigheterna ha haft tillräckliga och lämpliga tillsynsbefogenheter, även om det förekom skillnader i deras befogenheter vad gäller att införa sanktioner och tillsynsåtgärder för överträdelser mot penningtvättsdirektivet. Det verkar ha förekommit stora avvikelser i fråga om nivån[[19]](#footnote-20) av tillämpliga sanktioner, främst på grund av bristen på harmonisering av sanktionerna i det tredje penningtvättsdirektivet.

I flera fall tycks myndigheterna för tillsyn över bekämpningen av penningtvätt/motverkandet av terrorismfinansiering ha varit kritiskt underbemannade, och i andra fall verkar det som om personalen har saknat erfarenhet eller kunskap om hur deras tillsynsuppgifter skulle utföras. Detta verkar ha haft en direkt inverkan på tillsynsmyndigheternas förmåga att utföra sina tillsynsskyldigheter på ett effektivt sätt. I de flesta av de bedömda fallen har intensiteten hos de nationella tillsynsmyndigheternas åtgärder uppenbarligen påverkats av en bristande prioritering av problemen kring bekämpning av penningtvätt/motverkande av terrorismfinansiering rent allmänt, både på regeringsnivå och på myndighetsnivå. I flera fall inträffade incidenterna mot bakgrund av den ekonomiska krisen, då allmänhetens och politikernas uppmärksamhet var inriktad på andra brister i det finansiella systemet.

### Övervakning av lokala enheter

I flera fall verkar myndigheterna för tillsyn av bekämpningen av penningtvätt/motverkandet av terrorismfinansiering ofta ha förlitat sig på distansbaserade övervakningsverktyg och endast ha utfört ett fåtal begränsade eller försenade inspektioner på plats, även om risken ansågs hög. Även i de fall där inspektioner hade utförts på plats verkar tillsynsmyndigheterna ofta endast ha förlitat sig på dokument som lämnats in av kreditinstituten, utan att utföra stickprovskontroller för att granska om den inlämnade informationen var korrekt. Detta skedde ofta mot bakgrund av vad tillsynsmyndigheterna har beskrivit som en anda av förtroende som fanns mellan tillsynsmyndigheten och den övervakade enheten. I många fall förelåg allvarliga brister i efterlevnaden under flera år innan de påpekades av tillsynsmyndigheten eller innan banken hade rapporterat dem. I ett fåtal fall verkar myndigheterna för tillsyn över bekämpningen av penningtvätt/motverkandet av terrorismfinansiering inte ha reagerat på situationens allvar tillräckligt snabbt, vilket hindrade dem från att samarbeta med de övervakade instituten. Trots att de hade påvisat överträdelser införde tillsynsmyndigheterna ofta inte några sanktioner eller tillsynsåtgärder, utan förlitade sig främst på informella skrivelser och rekommendationer.

***Fallstudie: Verkställighetskultur***

I en av medlemsstaterna förklarade den relevanta nationella myndigheten för tillsyn över bekämpningen av penningtvätt/motverkandet av terrorismfinansiering att tillsynskulturen hade en ”icke-inkräktande” karaktär och byggde på förtroende. Tillsynsmyndigheten förlitade sig huvudsakligen, men inte uteslutande, på distansbaserade revisioner och skriftliga dialoger med de övervakade enheterna och hade aldrig infört några sanktioner eller vidtagit andra tillsynsåtgärder.

### Tillsyn över gränsöverskridande enheter

I de flesta fall fanns någon tillräcklig förståelse för eller samsyn avseende de relevanta tillsynsmyndigheternas skyldigheter och uppgifter för att säkerställa en omfattande täckning av frågorna kring bekämpningen av penningtvätt/motverkandet av terrorismfinansiering på koncernnivå eller företagsnivå. Faktum är att ingen myndighet för tillsyn över bekämpningen av penningtvätt/motverkandet av terrorismfinansiering verkade ha tagit ansvar för tillsynen av en koncern, utan de förlitade sig endast på tillsynen av de lokala företagen i varje medlemsstat. Vissa tillsynsmyndigheter konstaterade att det tredje penningtvättsdirektivet saknade en specifik skyldighet i detta avseende. Ändå var det underförstått att en sådan skyldighet fanns både i direktivet och i de normer som antagits av arbetsgruppen för finansiella åtgärder. Detta har förtydligats i det fjärde penningtvättsdirektivet.

Vid analysen konstaterades att den myndighet som var ansvarig för tillsynen över bekämpningen av penningtvätt/motverkandet av terrorismfinansiering ofta inte kände till hur allvarliga problemen var i koncernens filialer på grund av bristande eller begränsad direktkontakt med den myndighet som utövade tillsyn över filialens bekämpning av penningtvätt/motverkande av terrorismfinansiering, eller vice versa. Koncernens tillsynsmyndighet fick inte heller någon relevant information om eller analys av verksamheten vid utländska filialer av de berörda finansunderrättelseenheterna. Detta kan ha lett till att man underskattat de konsekvenser som problemen med anknytning till bekämpningen av penningtvätt/motverkandet av terrorismfinansiering hade för filialen eller koncernen.

### Tillsynsåtgärder och deras effektivitet

Samtidigt som det fanns skillnader i tillsynsmyndigheternas rättsliga befogenheter att införa sanktioner och tillsynsåtgärder avseende bekämpning av penningtvätt/motverkande av terrorismfinansiering, verkar myndigheterna i flera av de bedömda fallen ofta ha varit tveksamma till att införa sanktioner och vidta tillsynsåtgärder, oavsett omfattningen av deras befogenheter. I vissa fall vidtog tillsynsmyndigheten effektiva åtgärder och införde betydande sanktioner för allvarliga överträdelser, men i de flesta fall fanns det en obalans mellan hur pass allvarliga överträdelserna var och de sanktioner eller åtgärder som infördes, vilket ibland berodde på de begränsade rättsliga befogenheterna. Myndigheterna för tillsyn över bekämpningen av penningtvätt/motverkandet av terrorismfinansiering tvekade att införa nya sanktioner eller åtgärder i de fall där en ny inspektion på plats visade att det hade förekommit bristande eller otillräcklig efterlevnad av tidigare åtgärder. Faktum är att inställningen till användningen av sanktioner för att hantera identifierade problem, liksom till sanktionernas effektivitet, varierade avsevärt i de olika fallen. Flera myndigheter saknade effektiva sanktionsbefogenheter, medan andra verkar ha varit motvilliga till att tillämpa sina befintliga befogenheter, ofta med åberopande av osäkerheten när det gällde tillgängliga bevis. I flera fall införde myndigheterna flera tillsynsåtgärder som inte verkar ha lett till några betydande förbättringar. Det verkar som om de tillämpliga regelverken och/eller deras genomförande inte gav tillsynsmyndigheterna den nödvändiga säkerheten att tillämpa effektiva, proportionerliga och avskräckande sanktioner och åtgärder.

I vissa fall där kreditinstituten inte följde tillsynsmyndighetens krav på särskilda kontroller av bekämpningen av penningtvätt/motverkandet av terrorismfinansiering för att anpassa dem till de faktiska risknivåerna krävde myndigheterna uttryckligen att vissa affärsrelationer med särskilda kategorier av kunder eller i särskilda jurisdiktioner skulle avslutas eller begränsas. Detta visade sig vara en effektiv åtgärd. I ett annat fall införde tillsynsmyndigheterna ett kontrollerat frisläppande av insättningar, genom utnämning av en behörig person, vilket också visade sig vara effektivt. Indragna tillstånd för att bestraffa överträdelser av reglerna för bekämpning av penningtvätt/motverkande av terrorismfinansiering verkar endast ha använts som en sista utväg (vilket beskrivs mer ingående i avsnitt 2 d).

I vissa fallen vidtog även åklagare åtgärder mot bristerna i bekämpningen av penningtvätt/motverkandet av terrorismfinansiering, eftersom de har behörighet i dessa frågor i vissa av medlemsstaterna. Åklagarna utredde även brott med koppling till penningtvätt. I två medlemsstater driver åklagarmyndigheten för närvarande åtalsförfaranden mot personal vid kreditinstitut som påstås vara inblandade i brott som har anknytning till penningtvätt.

***Fallstudie: Brist på effektiva, proportionerliga och avskräckande sanktionsbefogenheter***

Trots att det penningtvättsdirektiv som var tillämpligt vid den relevanta tidpunkten krävde att medlemsstaterna skulle säkerställa att myndigheterna för tillsyn av bekämpningen av penningtvätt/motverkandet av terrorismfinansiering hade befogenhet att införa ”effektiva, proportionerliga och avskräckande” sanktioner för överträdelser av direktivet, var den maximala sanktion som fanns tillgänglig för den relevanta myndigheten i en av medlemsstaterna vid den aktuella tidpunkten begränsad till 46 500 euro per överträdelse.

## Bekämpning av penningtvätt/motverkande av terrorismfinansiering inom ramen för stabilitetstillsynen

Vid sidan av tillsynen över bekämpningen av penningtvätt/motverkandet av terrorismfinansiering spelar stabilitetstillsynen en viktig roll i kampen mot penningtvätt och terrorismfinansiering. Det är en roll som ingår i regelverket för stabilitetstillsyn, även om bekämpning av penningtvätt/motverkande av terrorismfinansiering inte alltid uttryckligen framhålls. De myndigheter som är ansvariga för stabilitetstillsyn är ansvariga för godkännande och återkallande av tillstånd, bedömning av lämpligheten hos aktieägarna, medlemmarna i ledningsorganet och innehavarna av viktiga funktioner vid kreditinstituten samt genomförande av tillsyns- och utvärderingsprocesser för att kontrollera att kreditinstituten har tillräckligt med kapital och likviditet liksom robusta styrningssystem.

### Befogenheter, organisation och resurser

Under den period som omfattas av granskningen fokuserade många av de myndigheter som ansvarade för stabilitetstillsyn främst på krishantering och vidtagande av korrigerande åtgärder i efterdyningarna av den ekonomiska krisen 2008–2009 och den efterföljande statsskuldkrisen. Eftersom andra tillsynsaspekter ofta prioriterades fick frågorna kring bekämpning av penningtvätt/motverkande av terrorismfinansiering inte alltid den uppmärksamhet de borde ha getts. Även om alla myndigheter för stabilitetstillsyn som intervjuades ansåg att bekämpningen av penningtvätt/motverkandet av terrorismfinansiering var en viktig verksamhet verkar det som om prioriteringarna och resurserna i första hand var inriktade på andra frågor.

Regelverket säkerställer att myndigheterna för stabilitetstillsyn har omfattande befogenheter, men samtidigt framhöll flera tillsynsmyndigheter att de var obekväma med att utnyttja dessa befogenheter när det gäller brister i samband med bekämpning av penningtvätt/motverkande av terrorismfinansiering, eftersom regelverket för stabilitetstillsyn endast i undantagsfall innehåller uttryckliga hänvisningar till sådana frågor.

I och med inrättandet av den gemensamma tillsynsmekanismen[[20]](#footnote-21) tog Europeiska centralbanken över ansvaret för stabilitetstillsynen över betydande kreditinstitut och, när det gäller vissa funktioner (godkännande, återkallande och bedömning av förvärv av kvalificerade innehav), alla kreditinstitut i bankunionen. Europeiska centralbanken måste, precis som alla myndigheter för stabilitetstillsyn, ta hänsyn till frågor kring bekämpning av penningtvätt/motverkande av terrorismfinansiering i sin tillsynsverksamhet. När Europeiska centralbanken agerar i sin tillsynsroll anses banken inte vara myndigheten för bekämpning av penningtvätt/motverkande av terrorismfinansiering.[[21]](#footnote-22) Överföringen av befogenheterna gällande stabilitetstillsyn till Europeiska centralbanken medför en ytterligare institutionell nivå för samarbete och samordning, eftersom samverkan mellan de inhemska tillsynsmyndigheterna för bekämpning av penningtvätt/motverkande av terrorismfinansiering och myndigheterna med ansvar för stabilitetstillsyn nu även omfattar samverkan med Europeiska centralbanken.

### Övervakning av lokala enheter

Stabilitetstillsynen baseras på principen om hemlandskontroll, vilken innebär att tillsynsansvaret tilldelas till den behöriga myndigheten i den medlemsstat där ett kreditinstitut har sitt säte (dvs. Europeiska centralbanken för betydande kreditinstitut som är etablerade i bankunionen). Detta ansvar sträcker sig även till kreditinstitutens filialer, oavsett om de är etablerade i samma medlemsstat eller utanför denna. Myndigheten med ansvar för stabilitetstillsyn i den värdmedlemsstat där filialerna är etablerade har endast begränsade befogenheter med avseende på det allmänna bästa och för statistiska ändamål.[[22]](#footnote-23)

På grund av tillsynsbeslutens konfidentialitet gick det inte att fastställa huruvida myndigheterna med ansvar för stabilitetstillsyn konsekvent hade använt en affärsmodellanalys för att bedöma livskraften och sårbarheten hos flera kreditinstitut, även om instituten deltog i verksamheter som innebar betydande riskfaktorer för bekämpningen av penningtvätt/motverkandet av terrorismfinansiering. Det var inte heller möjligt att bedöma om frågor angående bekämpning av penningtvätt/motverkande av terrorismfinansiering konsekvent ingick i myndigheternas bredare granskning av kreditinstitutens styrningsformer. Enligt anekdotiska bevis och mot bakgrund av bristen på särskild vägledning i det enhetliga regelverket tycks det som om bekämpningen av penningtvätt/motverkandet av terrorismfinansiering inte konsekvent tagits med i tillsyns- och utvärderingsprocessen. I efterhand och efter noggrannare granskning av verksamheten medgav vissa myndigheter att varningsflaggor hade kunnat hissas i vissa fall. I flera av fallen föreföll det som om myndigheterna med ansvar för stabilitetstillsyn inte hade förstått situationens allvar i tid, vilket hindrade dem från att inleda lämpliga utbyten av konkret information och samordnade åtgärder med andra myndigheter. I flera fall har tillsynsmyndigheterna hänvisat till otillräcklig information om lämpligheten hos systemen för efterlevnad eller riskhantering, vilket krävs enligt regelverket för bekämpning av penningtvätt/motverkande av terrorismfinansiering.

Vissa av de analyserade fallen visar att vissa kreditinstitut hade godkänts av de nationella behöriga myndigheterna utan tillräcklig granskning av olika aspekter angående bekämpning av penningtvätt/motverkande av terrorismfinansiering, varken vad gäller affärsplanerna och lämpligheten hos aktieägarna, medlemmarna i ledningsorganet eller innehavarna av viktiga funktioner.

### Tillsyn av gränsöverskridande enheter

Även om gränsöverskridande filialer omfattas av stabilitetstillsyn som utförs av myndigheterna i hemmedlemsstaten faller tillsynen av bekämpningen av penningtvätt/motverkandet av terrorismfinansiering för sådana filialer inom ansvarsområdet för myndigheterna i värdmedlemsstaten. Bankkoncerner (dvs. ett moderbolag och dess dotterbolag) omfattas av krav på stabilitetstillsyn (bland annat vad gäller styrning) och samordnad övervakning. Den samordnande tillsynsmyndigheten är vanligen den myndighet i hemmedlemsstaten som övervakar det kreditinstitut som har störst tillgångar och dit koncernens strategier vanligen har centraliserats. Koncerndimensionen i tillsynen över bekämpningen av penningtvätt/motverkandet av terrorismfinansiering är mycket mindre framträdande och innebär mycket begränsade uppgifter för myndigheten i hemmedlemsstaten.

Analysen visade att det ofta var den myndighet i hemmedlemsstaten som hade ansvar för stabilitetstillsyn av filialen som inte insåg allvaret hos filialens problem med anknytning till bekämpning av penningtvätt/motverkande av terrorismfinansiering. Detta verkar antingen ha berott på en bristande direktkontakt mellan myndigheten med ansvar för stabilitetstillsyn i hemmedlemsstaten och den myndighet i värdmedlemsstaten som anförtrotts uppgiften att utöva tillsyn över filialens bekämpning av penningtvätt/motverkande av terrorismfinansiering, eller på bristande förståelse för sådana problem, rent av hos den myndighet för bekämpning av penningtvätt/motverkande av terrorismfinansiering i hemmedlemsstaten som myndigheten med ansvar för stabilitetstillsyn hade regelbunden kontakt med. I flera fall verkar detta ha lett till att man underskattat de konsekvenser som problem med anknytning till bekämpning av penningtvätt/motverkande av terrorismfinansiering i en filial kan ha för moderbolagets och koncernens anseende.

När det gäller den samordnande tillsynsmyndigheten med ansvar för att organisera och leda tillsynskollegier antyder vissa anekdotiska bevis att frågor angående bekämpning av penningtvätt/motverkande av terrorismfinansiering i dotterbolagen regelbundet diskuterades i tillsynskollegierna. Trots detta finns det inte några bevis för att man på koncernnivå ska ha fattat några gemensamma beslut som krävde att bankkoncernerna ska hantera brister i bekämpningen av penningtvätt/motverkandet av terrorismfinansiering på ett strukturerat och konsekvent sätt.

I många fall verkar de olika nivåer som uppgifterna för tillsyn av bekämpningen av penningtvätt/motverkandet av terrorismfinansiering anförtrotts på (hemmedlemsstat/värdmedlemsstat, nationella myndigheter/unionens myndigheter) ha förvärrat samarbetssvårigheterna, däribland problemen med att identifiera den berörda institutionella motparten.

***Fallstudie: Ineffektivitet i samband med koncerntillsyn***

I de fall då en bank hade filialer i utlandet var tillsynsmyndigheten i hemmedlemsstaten och tillsynsmyndigheten i värdmedlemsstaten samverkande myndigheter som inte nödvändigtvis drog en tydlig gräns mellan sitt ansvar för stabilitetstillsyn och för tillsyn av bekämpningen av penningtvätt. Även om tillsynsmyndigheten i hemmedlemsstaten hade ansvar för stabilitetstillsynen över filialerna i utlandet tog den inte hänsyn till de problem kring bekämpningen av penningtvätt som påtalades av myndigheten i värdmedlemsstaten. Till sist var det myndigheten i värdmedlemsstaten som krävde att filialen skulle begränsa och senare avbryta verksamheter som medförde risker för bekämpningen av penningtvätt/motverkandet av terrorismfinansiering.

### Tillsynsåtgärder och deras effektivitet

Granskningen visade att myndigheterna med ansvar för stabilitetstillsyn till stor del förlitade sig på korrigerande åtgärder av myndigheterna för tillsyn över bekämpningen av penningtvätt/motverkandet av terrorismfinansiering när sådana problem hade identifierats, eftersom det inte fanns detaljerade regler för frågor angående bekämpning av penningtvätt/motverkande av terrorismfinansiering. Vid vissa tillfällen inriktade myndigheterna för stabilitetstillsyn sitt fokus mot att säkerställa lämplig avsättning för böter, en lämplig likviditetsnivå eller ökade kapitalkrav för operativa risker. Vissa myndigheter med ansvar för stabilitetstillsyn använde andra verktyg, däribland undersökningar på plats och målinriktade stickkontroller, när de såg risker i samband med bekämpningen av penningtvätt. Detta ledde ibland till att de antog kvalitativa åtgärder mot svagheter i kreditinstitutens styrning, interna kontroller och ohållbara affärsmodeller, liksom mot svagheter inom ramen för kreditinstitutens riskhantering. Begränsningar till följd av sekretess gjorde att det inte alltid var möjligt att säkerställa om myndigheterna med ansvar för stabilitetstillsyn konsekvent hade vidtagit lämpliga korrigerande åtgärder i tid för att avhjälpa de svagheter i styrningen eller de brister i riskhanteringen som gjort att bristerna i bekämpningen av penningtvätt/motverkandet av terrorismfinansiering kunnat uppstå. En del tillsynsmyndigheter begärde att vissa kreditinstitut skulle anpassa sin affärsmodell för att minska riskerna.

Återkallande av tillstånd vid allvarliga överträdelser av reglerna för bekämpning av penningtvätt/motverkande av terrorismfinansiering räknas också som en sanktion i regelverket för stabilitetstillsyn. Det är bara myndigheter med ansvar för stabilitetstillsyn som får återkalla tillståndet. Detta verktyg har använts av myndigheterna i flera av de analyserade fallen, främst för mindre institut. I de analyserade fallen har det inte varit möjligt att fastställa hur sådana överträdelser och deras allvarsgrad bedömdes för att föranleda ett återkallande av tillståndet. Bland de analyserade fallen konstaterades flera situationer där återkallandet av tillståndet visade sig vara en formalitet snarare än en sanktion för överträdelser mot reglerna för bekämpning av penningtvätt/motverkande av terrorismfinansiering, eftersom kreditinstitutet redan ansågs fallera eller sannolikt skulle fallera, eller för att en särskild förvaltare hade utsetts för detta.

Det finns inte några gemensamma regler när det gäller nedstängning av filialer, och det finns vissa bevis för att myndigheten med ansvar för stabilitetstillsyn i hemmedlemsstaten inte alltid är särskilt delaktig i ett beslut att stänga en filial som fattats av värdmedlemsstatens myndighet för bekämpning av penningtvätt/motverkande av terrorismfinansiering.

***Fallstudie: Återkallande av tillstånd***

I ett av fallen blev en bank utestängd från marknaden efter en varning som utfärdats av myndigheterna i ett tredjeland efter misstankar om penningtvätt. Detta innebar att bankens likviditet kraftigt försämrades och gjorde att den inte kunde betala sina skulder i tid. Myndigheten med ansvar för stabilitetstillsyn fattade då ett beslut om att tillkännage att banken höll på att fallera eller sannolikt skulle fallera. Bankens tillstånd återkallades några månader senare medan banken befann sig i likvidation.

## Samarbete inom EU

Bestämmelser om samarbete mellan de olika myndigheterna finns på flera ställen i regelverket för bekämpning av penningtvätt/motverkande av terrorismfinansiering och regelverket för stabilitetstillsyn. Bestämmelserna varierar när det gäller hur pass utförliga de är och i vilken utsträckning de är bindande. Samarbetet påverkas i stor utsträckning av fördelningen av ansvar mellan myndigheterna i hemmedlemsstaten och värdmedlemsstaten. Denna fördelning styrs för myndigheterna i värdmedlemsstaten av direktivet om penningtvätt och för myndigheterna i hemmedlemsstaten av kapitalkravsdirektivet. En ytterligare samarbetsdimension följer av inrättandet av den gemensamma tillsynsmekanismen och Europeiska centralbankens utövande av dess tillsynsbefogenheter.

De flesta av de intervjuade myndigheterna (myndigheter med ansvar för stabilitetstillsyn, myndigheter för tillsyn över bekämpningen av penningtvätt/motverkandet av terrorismfinansiering, brottsbekämpande myndigheter, finansunderrättelseenheter) uttryckte sin vilja att samarbeta och dela information med andra relevanta myndigheter. I de fall som omfattades av efterhandsanalysen verkar myndigheterna ha samarbetat med varandra både innanför och över det egna landets gränser vid flera tillfällen. De flesta av de samarbetande myndigheterna påpekade till exempel att deras avdelningar för bekämpning av penningtvätt/motverkande av terrorismfinansiering och stabilitetstillsyn regelbundet samordnade sin verksamhet eller ibland arbetade i gemensamma arbetsgrupper. När det gäller det gränsöverskridande arbetet verkar det som om myndigheterna har diskuterat frågor angående bekämpning av penningtvätt/motverkande av terrorismfinansiering inom ramen för tillsynskollegierna eller på bilateral basis, särskilt när problemen blivit mer akuta. Alla berörda myndigheter samarbetade emellertid inte, och i de fall där det funnits ett samarbete har intensiteten och regelbundenheten varierat avsevärt. I flera av de analyserade fallen hade samarbetet uppenbarligen varit ineffektivt och förhindrat en korrekt förståelse för situationens allvar, eller inte lett till några gemensamma tillsynsåtgärder.

När det gäller samarbetet inom det egna landets gränser lyfte myndigheterna fram ett antal problem som kan ha påverkat intensiteten, kvaliteten och regelbundenheten med avseende på samarbetet och informationsutbytet, vilket antyder att samarbetet inte alltid skapade förutsättningar för en effektiv tillsyn. Flera av myndigheterna nämnde till exempel att sekretesskraven förhindrade ett effektivt samarbete och informationsutbyte mellan finansunderrättelseenheterna, de brottsbekämpande myndigheterna och myndigheterna för stabilitetstillsyn eller för tillsyn över bekämpningen av penningtvätt/motverkandet av terrorismfinansiering. Andra myndigheter framhöll bristande erfarenhet som ett problem när det gäller att identifiera vad för slags viktig information som bör delas mellan en finansunderrättelseenhet och en myndighet för stabilitetstillsyn eller för tillsyn över bekämpningen av penningtvätt/motverkandet av terrorismfinansiering, eller mellan de två tillsynsmyndigheterna, och framhöll att informationsutbytet nyligen hade intensifierats tack vare den ökade erfarenheten. Vissa samarbetande tillsynsmyndigheter rapporterade att de aldrig hade begärt några uppgifter från en finansunderrättelseenhet i samband med en stabilitetsbedömning av exempelvis verksamhetens lämplighet, utan förlitat sig på information från avdelningen för stabilitetstillsyn. Många av de analyserade fallen visade dessutom att finansunderrättelseenheterna inte delade med sig av information till myndigheterna för stabilitetstillsyn eller tillsyn över bekämpningen av penningtvätt/motverkandet av terrorismfinansiering på ett strukturerat sätt. Finansunderrättelseenheterna kan i vissa fall ha varit förhindrade att utbyta information med tillsynsmyndigheterna på grund av bestämmelser i den inhemska lagstiftningen (till exempel om en analys som utförts av en finansunderrättelseenhet betraktades som kriminalunderrättelser och endast fick delas med de brottsbekämpande myndigheterna). Å andra sidan fick finansunderrättelseenheterna mycket sällan återkoppling från tillsynsmyndigheterna om hur den delade informationen hade använts eller vilka iakttagelser de inspektioner som utförts på grundval av informationen hade lett till. Dessa frågor granskas mer ingående i rapporten om bedömning av ramen för finansunderrättelseenheternas samarbete.

Samarbetets intensitet, kvalitet och regelbundenhet kan även ha påverkats av definitionerna och reglerna i de relevanta direktiven, vilket kan ha lett till olika synsätt när det gäller skyldigheterna och olika förväntningar hos olika myndigheter.

I samband med granskningen konstaterades det att effektiva åtgärder hade vidtagits i de fall där tillsynsmyndigheten hade samverkat intensivt med de brottsbekämpande myndigheterna i frågor kring bekämpning av penningtvätt/motverkande av terrorismfinansiering. Det blev emellertid uppenbart att det finns en mängd olika orsaker till varför de brottsbekämpande myndigheterna medverkar, eftersom det inte finns någon gemensam nämnare i unionsrätten. Detta kan även förklara varför de brottsbekämpande myndigheternas kontakter med tillsynsmyndigheterna i andra medlemsstater fortfarande är begränsade. Det verkar även finnas skillnader i de brottsbekämpande myndigheternas roller och befogenheter, vilket delvis kan förklara varför samarbetet och samordningen inom brottsbekämpningen fortfarande är begränsad när det gäller bekämpning av penningtvätt/motverkande av terrorismfinansiering.

Vad gäller det gränsöverskridande samarbetet inom unionen kunde inte intensiteten, kvaliteten och regelbundenheten i samverkan mellan de olika myndigheterna fastställas i analysen. De olika fallen visade att kontakterna mellan myndigheterna (myndigheterna för tillsyn över bekämpningen av penningtvätt/motverkandet av terrorismfinansiering och myndigheterna med ansvar för stabilitetstillsyn) i de olika medlemsstaterna var ojämna och ofta skedde på ad hoc-basis. Detta kan till stor del hänföras till skillnaderna i de tillämpliga rättsliga ramarna när det gäller fördelningen av tillsynsbefogenheter och synen på grupptillsyn. Samarbetet begränsades ofta till ett rent informationsutbyte och ledde i de flesta fall inte till någon gemensam förståelse för de gränsöverskridande konsekvenserna eller till att samordnade tillsynsåtgärder vidtogs. De många inblandade institutionella aktörerna verkar dessutom inte ha haft förhindrande av penningtvätt som ett gemensamt strategiskt mål.

## Samarbete mellan myndigheterna i EU och myndigheterna i tredjeländer

Samarbetet och informationsutbytet mellan medlemsstaternas tillsynsmyndigheter för bekämpning av penningtvätt/motverkande av terrorismfinansiering och deras motparter i tredjeländer regleras inte i penningtvättsdirektivet. I stället äger tillsynssamarbetet rum på grundval av de normer som antagits av arbetsgruppen för finansiella åtgärder (framför allt rekommendation 40[[23]](#footnote-24) och dess tolkningsmeddelande), nästan uteslutande på bilateral basis. EU:s myndigheter för stabilitetstillsyn får använda stabilitetskollegier för att diskutera frågor som rör bekämpning av penningtvätt/motverkande av terrorismfinansiering med sina motparter i tredjeländer, men myndigheterna för tillsyn över bekämpningen av penningtvätt/motverkandet av terrorismfinansiering deltar inte i detta sammanhang. Båda tillsynsmyndigheterna förväntas iaktta de principer som fastställs i Baselkommitténs riktlinjer för sund riskhantering i samband med penningtvätt och finansiering av terrorism.

Ungefär hälften av de fall som ingick i efterhandsutvärderingen inbegrep tillsynssamarbete med myndigheter i tredjeländer. De berörda parterna uppgav följande problem som utmaningar för samarbetet med vissa myndigheter i tredjeländer: bristande vilja hos båda sidor att utbyta konfidentiell information med vissa myndigheter, brist på ömsesidigt förtroende samt farhågor över att informationsutbytet, i de sällsynta fall där det omfattade överföring av personuppgifter, inte uppfyller kraven i den allmänna dataskyddsförordningen.[[24]](#footnote-25)

I vissa av de analyserade fallen rapporterade myndigheterna att de hade ett regelbundet och tillfredsställande samarbete och informationsutbyte med myndigheterna för tillsyn över bekämpningen av penningtvätt/motverkandet av terrorismfinansiering och myndigheterna med ansvar för stabilitetstillsyn i tredjeländer, även om det i vissa fall fanns tecken på att informationsutbytet var asymmetriskt. I andra fall betonade myndigheterna brister i samarbetet med myndigheterna i tredjeländer, särskilt när det gällde tidpunkter och omfattning med avseende på utbytet av information eller samordningen av åtgärder. I ett fåtal fall där myndigheterna i tredjeländer tillkännagav legitima åtgärder mot ett kreditinstitut som var etablerat i unionen verkar det som om EU:s myndigheter med ansvar för stabilitetstillsyn och/eller myndigheter för tillsyn över bekämpningen av penningtvätt/motverkandet av terrorismfinansiering har saknat insikt om åtgärdernas bakgrund och deras brådskande karaktär. Åtgärderna hade stora konsekvenser för de respektive bankerna, men vidtogs utan tillräcklig förvarning för att de berörda myndigheterna i unionen skulle kunna vidta förebyggande åtgärder mot de berörda instituten och andra åtgärder för att skydda den finansiella stabiliteten innan åtgärderna offentliggjordes. Dessa fall omfattade situationer där åtgärder hade vidtagits särskilt av tredjeländernas brottsbekämpande myndigheter, och inte av ländernas tillsynsmyndigheter.

I flera fall där de brottsbekämpande myndigheterna inledde utredningar mot bakgrund av resultaten av tillsynen stötte dessa myndigheter dessutom på samarbetsproblem med vissa tredjeländer. Närmare bestämt underlät myndigheterna i tredjeländerna att besvara de brottsbekämpande myndigheternas begäran om ömsesidig rättslig hjälp. Detta gjorde att myndigheterna inte kunde få tag på uppgifter för att kunna bevisa pengarnas kriminella ursprung, och ledde i slutändan till att åtalen avskrevs.

Endast i ett fåtal fall kunde de EU-myndigheter som var ansvariga för tillsynen av de olika koncernenheterna samordna sin samverkan med myndigheterna i tredjeländerna. I de flesta av de analyserade fallen kunde emellertid inte några sådana bevis påträffas. Det kunde inte heller fastställas om EU-myndigheterna i samtliga fall hade vidarebefordrat all relevant information som mottagits från myndigheterna i tredjeländerna till sina europeiska partner.

|  |
| --- |
| ***Fallstudie: Samverkan med myndigheter i tredjeländer***I två av fallen kunde de nationella myndigheterna inte fastställa eller bekräfta de överträdelser som låg till grund för de åtgärder som vidtagits av tredjeländernas myndigheter, eftersom de senare anmälde de föreslagna åtgärderna till medlemsstaternas myndigheter först precis innan de offentliggjordes. Efter offentliggörandet av de föreslagna åtgärderna var två europeiska kreditinstitut tvungna att avsluta sin verksamhet. |

# De senaste framstegen inom EU

Under de senaste åren har kreditinstituten och de myndigheter som är ansvariga för att bekämpa penningtvätt och terrorismfinansiering vidtagit åtgärder för att förbättra sitt försvar vad gäller bekämpning av penningtvätt/motverkande av terrorismfinansiering. Sådana framsteg dokumenteras tillsammans med de återstående utmaningarna i de landsspecifika rekommendationerna och de medföljande landsrapporterna.[[25]](#footnote-26) En betydande utveckling har även ägt rum på EU-nivå.

1. **Utvecklingen av regelverket för bekämpning av penningtvätt/motverkande av terrorismfinansiering**

Sedan införandet av penningtvättsdirektivet har unionens regelverk förbättrats avsevärt genom det fjärde penningtvättsdirektivet, som medlemsstaterna skulle införliva senast i juni 2017. Ett femte penningtvättsdirektiv med ytterligare förbättringar ska införlivas senast i januari 2020. Detta nya regelverk är en förbättring jämfört med de tidigare reglerna, framför allt genom att det i) klargör kreditinstitutens behov att utföra riskbedömningar och utarbeta lämpliga strategier och förfaranden för att förhindra penningtvätt/terrorismfinansiering, ii) föreskriver att register ska föras över verkligt ägande, kreditinstitutens konton och förteckningar över politiska utsatta personer, vilket i hög grad kommer att förstärka institutens förmåga att genomföra effektiva åtgärder för kundkännedom, iii) klargör moderinstitutets roll när det gäller att genomföra strategier för bekämpning av penningtvätt/motverkande av terrorismfinansiering för hela koncernen, iv) klargör rollen för moderinstitutets tillsynsmyndighet för bekämpning av penningtvätt/motverkande av terrorismfinansiering vid övervakning av koncernen för sådana syften, v) utökar tillsynsmyndigheternas befogenheter att införa sanktioner och administrativa åtgärder mot överträdelser av de relevanta skyldigheterna, samtidigt som det införs krav på att sådana sanktioner och administrativa åtgärder ska vara offentliga, vi) förbättrar utbytet av information mellan de relevanta behöriga myndigheterna påtagligt, framför allt genom att det undanröjer sekretesshindret för utbyte av information mellan tillsynsmyndigheter och genom ingåendet av ett samförståndsavtal om utbyten mellan tillsynsmyndigheterna och Europeiska centralbanken, vii) gör att medlemsstaternas tillsynsmyndigheter kan ingå samförståndsavtal om samarbete och utbyte av konfidentiell information med sina motparter i tredjeländer.

Direktiv 2018/1673 om bekämpande av penningtvätt genom straffrättsliga bestämmelser kompletterar detta förebyggande regelverk genom att harmonisera definitionen av penningtvättbrott och tillhörande sanktioner. Direktivet trädde i kraft i december 2018, och medlemsstaternas har två år på sig för att införliva det. Detta nya regelverk är en förbättring jämfört med de tidigare reglerna, framför allt genom att det i) gör att penningtvätt blir straffbart med ett maximalt straff på inte mindre än fyra år i fängelse, ii) utgår från att ett fall är försvårande om lagöverträdaren är en ansvarig enhet och har begått överträdelsen i samband med sin yrkesutövning, iii) säkerställer att de brottsbekämpande myndigheterna har tillgång till effektiva utredningsverktyg, exempelvis sådana som används vid bekämpning av organiserad brottslighet eller andra allvarliga brott, iv) gör att medlemsstaterna även kan kriminalisera penningtvätt som utförts med hänsynslöshet eller genom allvarlig försummelse.

## Utveckling av regelverket för stabilitetstillsyn

Regelverket för stabilitetstillsyn genomgick en omfattande uppdatering 2018 med ändringar som ska tillämpas senast i slutet av 2020[[26]](#footnote-27). När det gäller bekämpning av penningtvätt/motverkande av terrorismfinansiering innebär ändringarna att myndigheterna för stabilitetstillsyn, myndigheterna för bekämpning av penningtvätt/motverkande av terrorismfinansiering och finansunderrättelseenheterna har en uttrycklig skyldighet att samarbeta och att sekretesshindren för ett effektivt informationsutbyte mellan dessa myndigheter undanröjs. Europeiska bankmyndigheten har fått mandat att utarbeta riktlinjer för olika aspekter av samarbetskravet.

I det femte kapitalkravsdirektivet klargjordes dessutom möjligheten för myndigheterna med ansvar för stabilitetstillsyn att använda tillgängliga tillsynsverktyg för att hantera frågor angående bekämpning av penningtvätt/motverkande av terrorismfinansiering ur ett tillsynsperspektiv. Det femte kapitalkravsdirektivet innehåller mer uppgifter om bedömningen av systemen för intern kontroll och riskhantering under godkännandeprocessen. Genom direktivet införs även en uttrycklig befogenhet att utesluta medlemmar i styrelsen om det finns farhågor angående deras lämplighet, även ur ett perspektiv som rör bekämpningen av penningtvätt/motverkandet av terrorismfinansiering.

I det femte kapitalkravsdirektivet nämns uttryckligen den dimension som utgörs av bekämpning av penningtvätt/motverkande av terrorismfinansiering inom ramen för processen för översyn och utvärdering. Genom direktivet föreskrivs att de behöriga myndigheterna ska vidta nödvändiga åtgärder med hjälp av tillgängliga verktyg och befogenheter om penningtvätt/terrorismfinansiering är ett stort problem ur ett tillsynsperspektiv. De behöriga myndigheterna har även skyldighet att meddela Europeiska bankmyndigheten och den myndighet som är ansvarig för tillsyn över penningtvätt om de har konstaterat att det finns svagheter i styrningsmodellen, affärsverksamheten eller affärsmodellen, som ger upphov till rimliga skäl att misstänka penningtvätt eller terrorismfinansiering.

## Utvecklingen av de europeiska tillsynsmyndigheternas roll när det gäller bekämpning av penningtvätt/motverkande av terrorismfinansiering

På EU-nivå sträcker sig de aktuella mandaten för de tre europeiska tillsynsmyndigheterna – Europeiska bankmyndigheten, Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten och Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten – till området för bekämpning av penningtvätt/motverkande av terrorismfinansiering. De har befogenheter att utarbeta regler och riktlinjer inom detta område, och att främja samarbete och informationsutbyte mellan myndigheterna, samordna tillsynsarbetet samt säkerställa att lagstiftningen om bekämpning av penningtvätt/motverkande av terrorismfinansiering tillämpas på rätt sätt. De europeiska tillsynsmyndigheterna fungerar emellertid inte i sig själva som tillsynsmyndigheter med egna uppsättningar bindande befogenheter och verktyg för att säkerställa att regler och rekommendationer följs och drivs igenom, och de ska inte vara delaktiga i samarbetet med myndigheter i tredjeländer. De måste i stället arbeta med berörda nationella myndigheter utifrån de befogenheter som tilldelats dem genom deras inrättandeförordningar[[27]](#footnote-28).

Under de senaste åren har de europeiska tillsynsmyndigheternas fokus när det gäller bekämpning av penningtvätt/motverkande av terrorismfinansiering legat på att uppfylla ett antal mandat av reglerande karaktär som tilldelats dem enligt det fjärde penningtvättsdirektivet. På senare tid har de emellertid haft ett starkare fokus på att utföra konvergensarbete, bland annat genom att fokusera på en korrekt tillämpning av de relevanta reglerna.

I juli förra året antog till exempel Europeiska bankmyndighetens tillsynsstyrelse, i ett ärende som rörde en bank, en rekommendation till myndigheten för tillsyn över bekämpning av penningtvätt/motverkande av terrorismfinansiering om att vidta åtgärder för att säkerställa efterlevnaden av penningtvättsdirektivet. Kommissionen följde upp detta genom att utfärda ett yttrande som var riktat till den aktuella tillsynsmyndigheten om vilka åtgärder som var nödvändiga för att uppfylla kraven i unionsrätten.[[28]](#footnote-29)

Tidigare i år utredde Europeiska bankmyndigheten, på begäran av kommissionen, även tillsynsmyndigheterna i två av medlemsstaterna vad gäller verksamheten i en bank som hade en högriskportfölj med utländska klienter i sin utländska filial. I det fallet inledde Europeiska bankmyndigheten i februari 2019 en formell utredning angående överträdelse av unionsrätten enligt artikel 17 i förordning (EU) nr 1093/2010 (förordningen om inrättande av Europeiska bankmyndigheten)[[29]](#footnote-30). Efter det att utredningen inletts, och när Europeiska bankmyndighetens personal hade utfört en omfattande analys, föreslog Europeiska bankmyndighetens oberoende panel för överträdelse av unionsrätten att en rekommendation skulle riktas till dess tillsynsstyrelse gällande ett antal överträdelser av unionsrätten som båda tillsynsmyndigheterna gjort sig skyldiga till, och som avsåg effektiv tillsyn och effektivt samarbete. Europeiska bankmyndighetens tillsynsstyrelse (som utgörs av cheferna för medlemsstaternas myndigheter för stabilitetstillsyn) avslog rekommendationen den 16 april 2019.

Det slutgiltiga beslut som fattades av Europeiska bankmyndighetens tillsynsstyrelse i förfarandet om överträdelse av unionsrätten för respektive bank kan ha grundats på följande:

* Även om tillsynsstyrelsens medlemmar var överens om att det kan ha funnits brister i tillsynen verkar de ha ansett att tillsynsmyndigheternas skyldigheter inte var tillräckligt tydliga och ovillkorliga i de relevanta direktiven och att de därför inte kunde användas som grund för en rekommendation avseende överträdelse av unionsrätten. Tillsynsstyrelsens medlemmar tog dessutom hänsyn till det faktum att den rättsliga ramen hade ändrats under den tidsperiod som omfattades av myndighetens utredning.
* Medlemmarna i tillsynsstyrelsen ansåg även att detta fall tillhörde dåtiden och att artikel 17 om överträdelser av unionsrätten i förordningen om inrättande av Europeiska bankmyndigheten inte är rätt verktyg för att hantera inaktuella frågor.[[30]](#footnote-31)

Ovanstående iakttagelser väcker frågor inför framtiden, bland annat hur man ska säkerställa att tillsynsmyndigheterna kan hållas ansvariga för sina handlingar för att säkerställa att finansinstituten följer unionsrätten, särskilt när man arbetar med direktiv som innebär minimiharmonisering. Samtidigt belyser de även behovet av att de europeiska tillsynsmyndigheterna använder hela den uppsättning verktyg som finns tillgänglig , däribland framåtblickande granskningar av genomförandet, för att stärka tillsynen över bekämpningen av penningtvätt/motverkandet av terrorismfinansiering i hela EU i praktiken. Det bör noteras att Europeiska bankmyndighetens beslut inte påverkar kommissionens rätt att inleda överträdelseförfaranden på grundval av samma uppgifter.

De europeiska tillsynsmyndigheternas nyliga översyn har uppmärksammat frågor som rör bekämpningen av penningtvätt/motverkandet av terrorismfinansiering. Från och med januari 2020 kommer det nuvarande mandat för bekämpning av penningtvätt/motverkande av terrorismfinansiering som tilldelats var och en av de europeiska tillsynsmyndigheterna att koncentreras till Europeiska bankmyndigheten, som ska ha en ledande, samordnande och övervakande roll när det gäller att främja det finansiella systemets integritet, öppenhet och säkerhet för att förhindra och motverka penningtvätt och terrorismfinansiering. De nya reglerna om utbyte och spridning av information bör förbättra samarbetet mellan myndigheterna för stabilitetstillsyn och myndigheterna för tillsyn över bekämpningen av penningtvätt/motverkandet av terrorismfinansiering, och stärka Europeiska bankmyndighetens roll när det gäller att säkerställa att överträdelser av de relevanta reglerna utreds på ett konsekvent sätt och att de nationella tillsynsmyndigheterna för bekämpning av penningtvätt/motverkande av terrorismfinansiering uppfyller unionens bestämmelser. Europeiska bankmyndigheten kommer dessutom att spela en viktig roll när det gäller att underlätta samarbetet med myndigheterna i tredjeländer i de fall då det finns tecken på att penningtvättsdirektivet inte har följts.

# Slutsatser

Förebyggandet och bekämpningen av penningtvätt/terrorismfinansiering är avgörande för att bevara den inre marknadens integritet och bekämpa brottsliga handlingar. Olika enheter spelar olika roller i detta arbete, från kreditinstitut, myndigheter för bekämpning av penningtvätt/motverkande av terrorismfinansiering och myndigheter för stabilitetstillsyn (inklusive Europeiska centralbanken i sin tillsynsfunktion) till finansunderrättelseenheter och brottsbekämpande myndigheter (polis, åklagare och domstolar). Det är absolut nödvändigt att dessa enheter prioriterar sina uppgifter för förebyggande och bekämpning av penningtvätt /terrorismfinansiering. Det är även viktigt att lagarna tillämpas fullt ut och på ett effektivt sätt av kreditinstituten samt att de verkställs konsekvent av de myndigheter som anförtrotts tillräckliga utrednings- och tillsynsbefogenheter och som förfogar över effektiva och avskräckande sanktioner. Samarbete och ett effektivt informationsutbyte mellan de många myndigheter som berörs är avgörande för hanteringen av den ständigt växande oron när det gäller bekämpningen av penningtvätt/motverkandet av terrorismfinansiering, även utanför unionen. Analysen visade att tillräcklig hänsyn ofta inte hade tagits till dessa viktiga aspekter i praktiken.

1. **Iakttagelser avseende kreditinstitutens försvarssystem för bekämpning av penningtvätt/motverkande av terrorismfinansiering**

Analysen av de utvalda fallen avslöjade allvarliga händelser där kreditinstituten inte hade uppfyllt de grundläggande kraven i penningtvättsdirektivet, däribland när det gällde riskbedömning, åtgärder för kundkännedom och rapportering av misstänkta transaktioner och verksamheter till finansunderrättelseenheterna. Fall som avslöjade långvariga brister i bekämpningen av penningtvätt/motverkandet av terrorismfinansiering uppvisade ofta även brister i den bredare styrningen av bekämpningen av penningtvätt/motverkandet av terrorismfinansiering, särskilt i kontrollfunktionen och i vissa fall den högsta ledningens inställning.

Många av de banker som omfattades av utredningen bedrev en riskfylld verksamhet när det gäller bekämpningen av penningtvätt/motverkandet av terrorismfinansiering, utan att ha inrättat lämpliga förfaranden för kontroller och riskhantering. Riskerna uppstod ofta långt innan kreditinstituten uppmärksammade bristerna. Även efter det att bristerna fastställts tog det lång tid för vissa banker att hantera dem.

Många av de gränsöverskridande bankkoncerner som analyserades organiserade sina funktioner för bekämpning av penningtvätt/motverkande av terrorismfinansiering lokalt, med huvudsaklig inriktning på efterlevnaden av lokala regler, utan att komplettera en sådan strategi med ett noggrant och konsekvent genomförande av strategier och kontrollprocesser på koncernnivå.

Även om många av de fastställda bristerna främst verkade bero på försumlighet fanns det även fall där kreditinstitutens anställda eller ledning verkar ha gynnat penningtvätt/terrorismfinansiering eller medvetet försvagat sina försvarsmekanismer i jakten på lönsamma men mycket misstänkta affärer. I några få fall var bristerna så allvarliga att de i slutändan ledde till att kreditinstitutet gick i konkurs eller att vissa verksamheter avslutades.

Tack vare den gradvisa utvecklingen av den rättsliga ramen för bekämpning av penningtvätt/motverkande av terrorismfinansiering har emellertid många av de granskade kreditinstituten under senare år vidtagit betydande åtgärder för att förbättra sina system för bekämpning av penningtvätt/motverkande av terrorismfinansiering. De har utökat sina grupper för riskhantering och efterlevnad och arbetar intensivt med att ta fram förfaranden och interna kontroller. Många av skyldigheterna förväntas också bli tydligare när medlemsstaterna har införlivat det femte penningtvättsdirektivet och det femte kapitalkravsdirektivet. I enlighet med den åtgärdsplan för bekämpning av penningtvätt/motverkande av terrorismfinansiering som antogs av rådet i december 2018 håller Europeiska bankmyndigheten för närvarande på att utarbeta utförliga riktlinjer för tillämpningen av de relevanta reglerna. Dessa åtgärder är avsedda att förtydliga förväntningarna på kreditinstituten och hjälpa dem att förbereda sig för sin roll i kampen mot penningtvätt och terrorismfinansiering på ett bättre sätt. Trots detta kan det vara nödvändigt att förstärka flera aspekter av regelverket för bekämpning av penningtvätt/motverkande av terrorismfinansiering genom bindande regler som minskar utrymmet för skilda tolkningar.

## Iakttagelser avseende myndigheternas åtgärder

I analysen undersöktes de åtgärder och insatser som tillsynsmyndigheter och övriga myndigheter hade vidtagit i vart och ett av fallen. I vissa fall var myndigheterna effektiva när det gällde att tidigt fastställa brister vid kreditinstituten och kräva korrigerande åtgärder, men i flera andra fall ingrep myndigheterna först efter det att betydande risker hade uppstått eller när efterlevnaden och styrningen hade brustit upprepade gånger. De efterföljande tillsynsåtgärder som vidtogs mot kreditinstituten varierade kraftigt i fråga om när de vidtogs och hur pass effektiva de var.

Flera olika faktorer verkar ha påverkat tillsynsåtgärdernas effektivitet. Myndigheterna prioriterade och tilldelade resurser till verksamheter med anknytning till bekämpning av penningtvätt/motverkande av terrorismfinansiering i olika utsträckning, vilket kan förklara varför tillsynsåtgärderna varierande i fråga om noggrannhet och intensitet. Tillsynen var ofta inte tillräckligt regelbunden, och i andra fall saknade myndigheternas personal relevant erfarenhet. En tydligare inriktning på genomförande och samordning av tillsynen i samband med bekämpningen av penningtvätt/motverkandet av terrorismfinansiering genom revisioner och utbildning av Europeiska bankmyndigheten kommer att bli viktig i detta avseende. Flera myndigheter med ansvar för stabilitetstillsyn var även osäkra när det gäller omfattningen och metoderna för att ta hänsyn till frågor som rör bekämpningen av penningtvätt/motverkandet av terrorismfinansiering i sina verktygslådor. Europeiska bankmyndighetens utarbetande av riktlinjer och integrationen av sådana frågor i stabilitetstillsynen förväntas underlätta myndigheternas arbete i framtiden.

Den decentraliserade tillsynsram för bekämpning av penningtvätt/motverkande av terrorismfinansiering som huvudsakligen baseras på en värdlandsansats var inriktad på tillsyn över de inhemska enheternas efterlevnad av de lokala regelverken, utan att nödvändigtvis ta hänsyn till deras gränsöverskridande verksamhet. Faktum är att ingen myndighet för tillsyn över bekämpningen av penningtvätt/motverkandet av terrorismfinansiering verkade ha tagit ansvar för tillsynen på koncernnivå, utan de förlitade sig endast på tillsynen över den lokala verksamheten i varje medlemsstat. Detta ledde därför till att koncernens strategier för bekämpning av penningtvätt/motverkande av terrorismfinansiering inte övervakades. Trots att tillsynen över koncernernas bekämpning av penningtvätt/motverkande av terrorismfinansiering förtydligades genom det fjärde penningtvättsdirektivet har myndigheterna i praktiken ännu inte tillämpat denna effektivt. Regelverket saknar fortfarande tydliga tillsynsåtgärder för koncernerna, en särskild samordningsmekanism och en gemensam beslutsprocess för alla relevanta myndigheter för bekämpning av penningtvätt/motverkande av terrorismfinansiering. Detta står i kontrast mot de effektiva mekanismer som kännetecknar den gränsöverskridande stabilitetstillsynen sedan införandet av det fjärde kapitalkravsdirektivet och inrättandet av den gemensamma tillsynsmekanismen. Inrättandet av kollegier för bekämpning av penningtvätt/motverkande av terrorismfinansiering och deras övervakning av Europeiska bankmyndigheten kommer att vara viktig i detta avseende.

När det gäller samarbete och informationsutbyte mellan de relevanta myndigheterna har ett visst samarbete och utbyte ägt rum, men det har inte alltid skett i tid eller varit effektivt. De underliggande drivkrafterna verkar ha omfattat bristen på direkt kontakt mellan myndigheterna för stabilitetstillsyn, de relevanta myndigheterna för tillsyn över bekämpningen av penningtvätt/motverkandet av terrorismfinansiering och finansunderrättelseenheterna, de många olika institutionella strukturerna i unionen, den komplexa samordningen, bristen på resurser samt de rättsliga hindren för informationsutbytet.

Samarbetet med myndigheterna för bekämpning av penningtvätt/motverkande av terrorismfinansiering och de rättsvårdande myndigheterna i tredjeländer har i vissa fall visat sig vara komplicerat, och de åtgärder som vidtas av myndigheterna i tredjeländer är fortfarande oförutsägbara trots risken för betydande konsekvenser i EU:s jurisdiktioner. Även om Europeiska bankmyndigheten har fått en tydligare roll i samarbetet med tredjeländer kommer en sådan roll sannolikt att förbli begränsad med tanke på omfattningen när det gäller dess befogenheter.

I samband med utvecklingen av regelverket mot penningtvätt har tillsynsmyndigheterna börjat uppmärksamma frågor som rör bekämpningen av penningtvätt/motverkandet av terrorismfinansiering mycket mer, särskilt under de senaste två åren. Den senaste vågen av incidenter har även lett till målinriktade ändringar av den relevanta rättsliga ramen, framför allt när det gäller regelverket för stabilitetstillsyn och verkställigheten genom Europeiska bankmyndigheten. Många myndigheter har omorganiserats eller håller på omorganiseras och förvärvar nu ytterligare resurser och ny expertkompetens. Denna utveckling förväntas fortsätta och bör underlättas genom särskilt stöd och även genom effektiva informationsflöden i hela EU med stöd av Europeiska bankmyndighetens framtida databas.

## Olösta strukturfrågor

Även om vissa av de underliggande orsakerna till de analyserade händelserna redan har eller kommer att hanteras tack vare de senaste ändringarna av den rättsliga ramen understryker analysen ett anta olösta strukturfrågor. Iakttagelserna i denna rapport är avsedda att ligga till grund för debatten om hur ramen för bekämpning av penningtvätt/motverkande av terrorismfinansiering skulle kunna förbättras ytterligare och de fortsatta diskussionerna med relevanta aktörer.

|  |
| --- |
| Vissa av bristerna i denna rapport är strukturella och har ännu inte behandlats. Kreditinstitutens olika strategier för att följa reglerna för bekämpning av penningtvätt/motverkande av terrorismfinansiering och de nationella myndigheternas tillsyn av detta är resultatet av den minimala harmoniseringen på EU-nivå. Integreringen av frågor som rör bekämpning av penningtvätt/motverkande av terrorismfinansiering i stabilitetstillsynen, särskilt i gränsöverskridande situationer, är ännu inte tillräckligt välformulerad i regelverket för stabilitetstillsyn. Detta leder till en fragmentering av regleringen och tillsynen på området bekämpning av penningtvätt/motverkande av terrorismfinansiering som verkar dåligt anpassad mot bakgrund av EU:s ständigt växande gränsöverskridande verksamhet och den centraliserade stabilitetstillsynen i bankunionen. De svaga kopplingarna utgör ett hot mot integriteten i EU:s finansiella system i stort och kommer att fortsätta att existera om det inte säkerställs att alla enheter genomför gemensamma regler på ett konsekvent och effektivt sätt och omfattas av tillsyn av högsta kvalitet. Detta innebär att uppgifterna för de olika relevanta myndigheter som deltar i kampen mot penningtvätt och terrorismfinansiering bör beskrivas och fördelas på ett tydligt sätt, samtidigt som det måste säkerställas att inga verksamheter där det förekommer risker för penningtvätt/terrorismfinansiering lämnas utan tillsyn. Dessutom bör samarbetet på internationell nivå med myndigheter i tredjeländer bli mer strukturerat och systematiskt för att säkerställa samordnade positioner i samarbetet med tredjeländer. En fortsatt harmonisering av regelverket för bekämpning av penningtvätt/motverkande av terrorismfinansiering bör övervägas, både när det gäller kreditinstitutens skyldigheter och de befogenheter, uppgifter och verktyg som är nödvändiga för en effektiv tillsyn. Framför allt bör en omvandling av penningtvättsdirektivet till en förordning övervägas för att eventuellt lägga grunden till ett harmoniserat och direkt tillämpligt regelverk mot penningtvätt inom EU. Den gränsöverskridande dimensionen av bekämpningen av penningtvätt/motverkandet av terrorismfinansiering bör också vidareutvecklas så att den är i linje med den nuvarande graden av integrering på bankmarknaden. Andra alternativ kan också övervägas för att säkerställa en enhetlig penningtvättstillsyn av hög kvalitet, ett sömlöst informationsutbyte och ett optimalt samarbete mellan alla relevanta myndigheter i EU. Detta kan komma att kräva att man överför särskilda uppgifter gällande tillsyn av penningtvätt till ett EU-organ. |

1. Meddelande från kommissionen, Ett starkare EU-regelverk för stabilitetstillsyn och penningtvättstillsyn över finansinstitut, COM(2018) 645 final, 12.9.2018. [↑](#footnote-ref-2)
2. Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Europeiska rådet, rådet och Europeiska centralbanken, En fördjupad europeisk ekonomisk och monetär union: Bedömning av läget fyra år efter de fem ordförandenas rapport, COM(2019) 279 final, 12.6.2019 [↑](#footnote-ref-3)
3. Det relevanta regelverket fastställs främst i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 och om upphävande av det ändrade direktivet (penningtvättsdirektivet), och kompletteras av bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag, i dess ändrade lydelse (kapitalkravsdirektivet). [↑](#footnote-ref-4)
4. <https://www.consilium.europa.eu/sv/press/press-releases/2018/12/04/money-laundering-council-adopts-conclusions-on-an-action-plan-for-enhanced-monitoring/> [↑](#footnote-ref-5)
5. De tio banker som ingår i urvalet har inte varit föremål för någon helhetsanalys, utan granskningen var inriktad på särskilda allmänt kända händelser som var kopplade till enskilda banker och de vidtagna tillsynsåtgärderna. Slutsatserna i denna rapport beskriver inte nödvändigtvis vart och ett av de granskade fallen, och de har inte heller lika stor vikt i alla fall där de är tillämpliga. Urvalet av fall omfattade följande banker: ABLV Bank när det gäller de händelser som ledde till att banken stängdes, Danske Bank när det gäller de händelser som ledde till att bankens estniska filial stängdes, Deutsche Bank när det gäller fallet med spegelhandel som ledde till utfärdande av böter, FBME Bank när det gäller de händelser som ledde till att banken stängdes, ING när det gäller de händelser som ledde till en förlikning med Nederländernas allmänna åklagare, Nordea när det gäller de händelser som ledde till utfärdande av böter för brister i arbetet mot penningtvätt, Pilatus Bank när det gäller de händelser som ledde till att banken stängdes, Satabank när det gäller de händelser som ledde till begränsningar av bankens verksamhet, Société Générale när det gäller de händelser som ledde till utfärdande av böter för brister i arbetet mot penningtvätt och Versobank när det gäller de händelser som ledde till att banken stängdes. [↑](#footnote-ref-6)
6. Vad gäller storlek, affärsmodell, gränsöverskridande närvaro, styrelseformer etc. [↑](#footnote-ref-7)
7. Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG (EUT L 0849, 9.7.2018, s. 1). [↑](#footnote-ref-8)
8. Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/48/EG av den 14 juni 2006 om rätten att starta och driva verksamhet i kreditinstitut, EUT L 177, 30.6.2006, s. 1, och Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag, om ändring av direktiv 2002/87/EG och om upphävande av direktiv 2006/48/EG och 2006/49/EG, EUT L 176, 27.6.2013, s. 338. [↑](#footnote-ref-9)
9. Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/878 av den 20 maj 2019 om ändring av direktiv 2013/36/EU vad gäller undantagna enheter, finansiella holdingföretag, blandade finansiella holdingföretag, ersättning, tillsynsåtgärder och tillsynsbefogenheter och kapitalbevarande åtgärder (EUT L 150, 7.6.2019). [↑](#footnote-ref-10)
10. Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/843 av den 30 maj 2018 om ändring av direktiv (EU) 2015/849 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, och om ändring av direktiven 2009/138/EG och 2013/36/EU, Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/878 av den 20 maj 2019 om ändring av direktiv 2013/36/EU vad gäller undantagna enheter, finansiella holdingföretag, blandade finansiella holdingföretag, ersättning, tillsynsåtgärder och tillsynsbefogenheter och kapitalbevarande åtgärder, (EUT L 150, 7.6.2019, s. 253), samt de europeiska tillsynsmyndigheternas granskning, som antas formellt den XXX. [↑](#footnote-ref-11)
11. Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om bedömningen av risker för penningtvätt och finansiering av terrorism som påverkar den inre marknaden och berör gränsöverskridande verksamhet, COM (2019) 370 [↑](#footnote-ref-12)
12. Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om bedömning av ramen för samarbete mellan finansunderrättelseenheter, COM(2019) 371. [↑](#footnote-ref-13)
13. Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om sammankoppling av medlemsstaternas nationella centraliserade automatiserade mekanismer (centrala register eller centrala elektroniska datasöksystem) med uppgifter om bankkonton, COM(2019) 372. [↑](#footnote-ref-14)
14. De detaljerade orsakerna till eller yttringarna av de flöden som rör bekämpningen av penningtvätt/motverkandet av terrorismfinansiering varierar avsevärt, eftersom det även förekommer variationer i deras intensitet. [↑](#footnote-ref-15)
15. Ett kreditinstitut som bedömdes hade komplexa koncernstrukturer som genomförde transaktioner i utländska jurisdiktioner, som sedan bokfördes via en utländsk filial tillbaka till unionen. Denna modell medför risker kring tredje parts deltagande i transaktionerna och har en tendens att vara förknippad med full delegering av åtgärderna för kundkännedom till det fristående bokföringsföretaget. [↑](#footnote-ref-16)
16. Det bör noteras att dessa fall ska utredas av de nationella myndigheterna. Europeiska kommissionen har inga befogenheter i detta avseende. [↑](#footnote-ref-17)
17. Artikel 74 i kapitalkravsdirektivet 2013/36/EU. [↑](#footnote-ref-18)
18. De tre försvarslinjerna omfattar: (1:a försvarslinjen) affärsenheterna, (2:a försvarslinjen) funktionen för efterlevnad och riskhantering och (3:e försvarslinjen) den interna revisionsfunktionen. [↑](#footnote-ref-19)
19. Vissa myndigheter kunde endast införa sanktioner på upp till 46 500 euro per överträdelse, medan andra kunde införa administrativa sanktioner på flera miljoner euro. [↑](#footnote-ref-20)
20. Rådets förordning (EU) nr 1024/2013 av den 15 oktober 2013 om tilldelning av särskilda uppgifter till Europeiska centralbanken i fråga om politiken för tillsyn över kreditinstitut, EUT L 287, 29.10.2013, s. 63 (förordningen om inrättande av den gemensamma tillsynsmekanismen). [↑](#footnote-ref-21)
21. Skäl 28 i förordningen om inrättande av den gemensamma tillsynsmekanismen. [↑](#footnote-ref-22)
22. Myndigheterna i värdmedlemsstaten är närmare knutna till den tillsyn som utförs av hemmedlemsstatens myndigheter om filialerna inom dess territorium anses vara betydande. [↑](#footnote-ref-23)
23. http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202012.pdf [↑](#footnote-ref-24)
24. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), EUT L 119, 4.5.2016, s. 1. [↑](#footnote-ref-25)
25. https://ec.europa.eu/info/publications/2019-european-semester-country-specific-recommendations-council-recommendations\_en [↑](#footnote-ref-26)
26. Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/878 av den 20 maj 2019 om ändring av direktiv 2013/36/EU vad gäller undantagna enheter, finansiella holdingföretag, blandade finansiella holdingföretag, ersättning, tillsynsåtgärder och tillsynsbefogenheter och kapitalbevarande åtgärder (EUT L 150, 7.6.2019). [↑](#footnote-ref-27)
27. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1093/2010 av den 24 november 2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska bankmyndigheten), om ändring av beslut nr 716/2009/EG och om upphävande av kommissionens beslut 2009/78/EG, Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1094/2010 av den 24 november 2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten), om ändring av beslut nr 716/2009/EG och om upphävande av kommissionens beslut 2009/79/EG, Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1095/2010 av den 24 november 2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten), om ändring av beslut nr 716/2009/EG och om upphävande av kommissionens beslut 2009/77/EG, EUT L 331, 15.12.2010, s. 12. [↑](#footnote-ref-28)
28. C(2018) 7431 final, 8.11.2018. [↑](#footnote-ref-29)
29. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1093/2010 av den 24 november 2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska bankmyndigheten), om ändring av beslut nr 716/2009/EG och om upphävande av kommissionens beslut 2009/78/EG (EUT L 331, 15.12.2010, s. 12). [↑](#footnote-ref-30)
30. Även om omfattningen för de utredningar som föreskrivs enligt artikel 17 inte är begränsad till aktuella överträdelser, ansåg medlemmarna mer specifikt att åtgärden där man utfärdar rekommendationer som ”anger vilka åtgärder som krävs för att följa unionsrätten” inte är lämplig för ärenden som gäller tidigare tillsynsverksamhet. [↑](#footnote-ref-31)