



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 24.7.2019
COM(2019) 373 final

**ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ
ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ**

**για την αξιολόγηση των πρόσφατων υποθέσεων εικαζόμενης νομιμοποίησης εσόδων από
παράνομες δραστηριότητες με την εμπλοκή πιστωτικών ιδρυμάτων της ΕΕ**

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

για την αξιολόγηση των πρόσφατων υποθέσεων εικαζόμενης νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες με την εμπλοκή πιστωτικών ιδρυμάτων της ΕΕ

I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Με την πάροδο του χρόνου η Ένωση έχει αναπτύξει ένα άρτιο κανονιστικό πλαίσιο για την πρόληψη της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας, σύμφωνα με τα διεθνή πρότυπα που έχουν θεσπιστεί από την Ειδική Ομάδα Χρηματοοικονομικής Δράσης. Ωστόσο, διαπιστώθηκε πρόσφατα μια σειρά κρουσμάτων με την εμπλοκή ευρωπαϊκών τραπεζών λόγω των οποίων δόθηκε έμφαση στον τρόπο εφαρμογής των κανόνων της Ένωσης.

Στις 12 Σεπτεμβρίου 2018 η Επιτροπή δημοσίευσε ανακοίνωση¹ στην οποία προτείνεται η λήψη άμεσων μέτρων με στόχο την αντιμετώπιση ορισμένων από τις πλέον ευχερώς προσδιορίσιμες κανονιστικές και θεσμικές ανεπάρκειες, ενώ ακολούθησε μια πιο πρόσφατη ανακοίνωση σχετικά με την Οικονομική και Νομισματική Ένωση², στην οποία η Επιτροπή επανέλαβε ότι τα εν λόγω άμεσα μέτρα πρέπει να συνοδεύονται από βαθύτερο προβληματισμό όσον αφορά τη λήψη περαιτέρω μέτρων που ενδέχεται να απαιτούνται προκειμένου να διασφαλιστεί η αποτελεσματικότητα του πλαισίου για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας σε μακροπρόθεσμο ορίζοντα.

Οι συννομοθέτες της Ένωσης συμφωνούν επίσης ότι είναι αναγκαίο να εντοπιστούν τυχόν διαρθρωτικές ελλείψεις στο ισχύον κανονιστικό και εποπτικό πλαίσιο³. Η επιτροπή σχετικά με το οικονομικό έγκλημα, τη φοροδιαφυγή και τη φοροαποφυγή και η επιτροπή οικονομικής και νομισματικής πολιτικής του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου έχουν ζητήσει επανειλημμένως την αξιολόγηση της επάρκειας του ισχύοντος πλαισίου. Στις 4 Δεκεμβρίου 2018 το Συμβούλιο εξέδωσε συμπεράσματα σχετικά με το σχέδιο δράσης για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες⁴, καλώντας την Επιτροπή να προβεί σε «εκ των υστέρων εξέταση των πρόσφατων υποθέσεων εικαζόμενης νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες με την εμπλοκή πιστωτικών ιδρυμάτων της ΕΕ.»

¹ Ανακοίνωση της Επιτροπής για την ισχυροποίηση του ενωσιακού πλαισίου προληπτικής εποπτείας και εποπτείας της καταπολέμησης νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες στα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα, COM(2018) 645 final της 12ης Σεπτεμβρίου 2018.

² Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Συμβούλιο και την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, Εμβάθυνση της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης της Ευρώπης: απολογισμός τέσσερα χρόνια μετά την έκθεση των πέντε Προέδρων, COM(2019) 279 final της 12ης Ιουνίου 2019.

³ Το σχετικό πλαίσιο καθορίζεται κυρίως στην οδηγία (ΕΕ) 2015/849 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 20ής Μαΐου 2015, σχετικά με την πρόληψη της χρησιμοποίησης του χρηματοπιστωτικού συστήματος για τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες ή για τη χρηματοδότηση της τρομοκρατίας, την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 648/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, και την κατάργηση της οδηγίας 2005/60/ΕΚ (οδηγία για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες), όπως τροποποιήθηκε, και συμπληρώνεται με τις διατάξεις της οδηγίας 2013/36/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, σχετικά με την πρόσβαση στη δραστηριότητα πιστωτικών ιδρυμάτων και την προληπτική εποπτεία πιστωτικών ιδρυμάτων και επιχειρήσεων επενδύσεων (οδηγία για τις κεφαλαιακές απαιτήσεις), όπως τροποποιήθηκε.

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

Η παρούσα έκθεση αποτελεί την απάντηση της Επιτροπής. Πρωταρχικός σκοπός της είναι να αναδείξει τις ελλείψεις και τα διδάγματα που αντλήθηκαν και να παράσχει αποδεικτικά στοιχεία για την τεκμηρίωση τυχόν περαιτέρω μέτρων πολιτικής, σε περίπτωση που κριθεί αναγκαία η λήψη τους. Τα αποδεικτικά στοιχεία προέρχονται από περιπτώσιολογικές μελέτες οι οποίες καλύπτουν δείγμα δέκα τραπεζών⁵ κατά τη διάρκεια της περιόδου 2012-2018, αν και ορισμένα από τα συμβάντα που μελετήθηκαν ανάγονται σε προγενέστερη περίοδο. Οι τράπεζες επιλέχθηκαν κατόπιν σχετικής πρόσκλησης του Συμβουλίου και με σκοπό τη διαμόρφωση επαρκώς εμπεριστατωμένης εικόνας των ελλείψεων που αφορούν την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες, σε διάφορους τύπους πιστωτικών ιδρυμάτων⁶ και για ευρύ φάσμα διαφορετικών εποπτικών αντιδράσεων, καθώς και την εξέταση των επιπτώσεων των εν λόγω περιπτώσεων. Η επιλογή των περιπτώσεων δεν θα πρέπει επ' ουδενί λόγω να εκληφθεί ως καταλογισμός υπαιτιότητας ή ευθύνης έναντι επιμέρους τραπεζών ή δημόσιων αρχών ούτε ως ένδειξη ότι δεν υπάρχουν προβλήματα όσον αφορά άλλες τράπεζες ή δημόσιες αρχές. Επισημαίνεται ότι η παρούσα έκθεση εκδίδεται με την επιφύλαξη του δικαιώματος της Επιτροπής να κινεί διαδικασίες επί παραβάσει κατά κρατών μελών για παραβιάσεις των διατάξεων του ενωσιακού δικαίου.

Κατά τη διάρκεια της περιόδου αναφοράς, τα κανονιστικά και θεσμικά πλαίσια εξελίχθηκαν σε σημαντικό βαθμό. Οι εφαρμοστέες νομικές απαιτήσεις συμπεριλήφθηκαν είτε στην τρίτη είτε στην τέταρτη οδηγία για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες⁷. Άλλες απαιτήσεις που διέπουν τα συστήματα διακυβέρνησης και διαχείρισης κινδύνων προήλθαν από την τρίτη και την τέταρτη οδηγία για τις κεφαλαιακές απαιτήσεις⁸.

⁵ Οι δέκα τράπεζες που περιλαμβάνονται στο δείγμα δεν αποτέλεσαν αντικείμενο ολιστικής ανάλυσης, αλλά ο έλεγχος επικεντρώθηκε σε συγκεκριμένα, δημοσίως γνωστά, συμβάντα που συνδέονται με επιμέρους τράπεζες και στα σχετικά μέτρα εποπτείας. Τα πορίσματα της παρούσας έκθεσης δεν χαρακτηρίζουν απαραίτητα καθεμία από τις περιπτώσεις που μελετήθηκαν ούτε έχουν την ίδια βαρύτητα σε όλες τις περιπτώσεις στις οποίες έχουν εφαρμογή. Στο δείγμα των περιπτώσεων περιλαμβάνονταν τα ακόλουθα ιδρύματα: ABLV Bank σε σχέση με συμβάντα που οδήγησαν στην παύση λειτουργίας της τράπεζας, Danske Bank σε σχέση με συμβάντα που οδήγησαν στην παύση λειτουργίας του υποκαταστήματος της τράπεζας στην Εσθονία, Deutsche Bank σε σχέση με την υπόθεση εικονικών συναλλαγών (mirror trade) που οδήγησε στην επιβολή προστίμων, FBME Bank σε σχέση με συμβάντα που οδήγησαν στην παύση λειτουργίας της, ING σε σχέση με συμβάντα που ενεργοποίησαν τη διαδικασία διακανονισμού με την εισαγγελική αρχή των Κάτω Χωρών, Nordea σε σχέση με συμβάντα που ενεργοποίησαν την επιβολή προστίμων για ελλείψεις ως προς τη συμμόρφωση με τα μέτρα καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες, Pilatus Bank σε σχέση με συμβάντα που οδήγησαν στην παύση λειτουργίας της, Satobank σε σχέση με συμβάντα που οδήγησαν σε περιορισμούς των δραστηριοτήτων της, Société Générale σε σχέση με συμβάντα που οδήγησαν στην επιβολή προστίμων για ελλείψεις ως προς τη συμμόρφωση με τα μέτρα καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες, Versobank σε σχέση με συμβάντα που οδήγησαν στην παύση λειτουργίας της τράπεζας.

⁶ Από πλευράς μεγέθους, επιχειρηματικού μοντέλου, διασυννοιακής παρουσίας, μοντέλων διακυβέρνησης κ.λπ.

⁷ Οδηγία (ΕΕ) 2015/849 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 20ής Μαΐου 2015, σχετικά με την πρόληψη της χρησιμοποίησης του χρηματοπιστωτικού συστήματος για τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες ή για τη χρηματοδότηση της τρομοκρατίας, την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 648/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, και την κατάργηση της οδηγίας 2005/60/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και της οδηγίας 2006/70/ΕΚ της Επιτροπής (ΕΕ L 141 της 5.6.2015, σ. 73).

⁸ Οδηγία 2006/48/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 14ης Ιουνίου 2006, σχετικά με την ανάληψη και την άσκηση δραστηριότητας πιστωτικών ιδρυμάτων, ΕΕ L 177 της 30.6.2006, σ. 1-200 και οδηγία 2013/36/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013 σχετικά με την πρόσβαση στη δραστηριότητα πιστωτικών ιδρυμάτων και την προληπτική εποπτεία πιστωτικών ιδρυμάτων και επιχειρήσεων επενδύσεων, για την τροποποίηση της οδηγίας 2002/87/ΕΚ και για την κατάργηση των οδηγιών 2006/48/ΕΚ και 2006/49/ΕΚ, ΕΕ L 176 της 27.6.2013, σ. 338-436.

Η Επιτροπή άντλησε αποδεικτικά στοιχεία από έρευνα τεκμηρίωσης, καθώς και από συζητήσεις με τα πιστωτικά ιδρύματα και τις δημόσιες αρχές έντεκα κρατών μελών. Στη διαδικασία συμμετείχαν επίσης ενεργά η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, υπό την εποπτική της ιδιότητα, και οι τρεις Ευρωπαϊκές Εποπτικές Αρχές.

Μολονότι στην έκθεση επιδιώκεται κυρίως η παρουσίαση κοινών πορισμάτων για όλες ή για αρκετές περιπτώσιολογικές μελέτες που αναλύθηκαν, από την έμφαση που δόθηκε σε μεμονωμένες περιπτώσεις αναδείχθηκαν αναπόφευκτα ζητήματα τα οποία ενδέχεται να αφορούν ειδικά μια συγκεκριμένη τράπεζα ή δικαιοδοσία. Στις εν λόγω περιπτώσεις, τα πορίσματα περιγράφονται μόνον όταν, λόγω της σοβαρότητας ή του ειδικού χαρακτήρα τους, είναι πιθανό να αντληθούν συγκεκριμένα διδάγματα σχετικά με το νομικό ή το θεσμικό πλαίσιο της Ένωσης.

Τα πορίσματα κατατάσσονται σε δύο κατηγορίες:

- επισήμανση συμβάντων εντός των πιστωτικών ιδρυμάτων·
- εξέταση του τρόπου με τον οποίο ενήργησαν οι διάφορες αρχές σε σχέση με τα συμβάντα.

Αν και είναι σημαντικό να γίνουν κατανοητές οι γενικές συνθήκες εφαρμογής του ισχύοντος νομικού πλαισίου κατά τον χρόνο επέλευσης των συμβάντων, εξίσου χρήσιμη είναι και η εξέταση των πορισμάτων υπό το πρίσμα των πρόσφατων κανονιστικών και θεσμικών εξελίξεων, ειδικότερα την έκδοση της πέμπτης οδηγίας για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και της πέμπτης οδηγίας για τις κεφαλαιακές απαιτήσεις⁹, καθώς και την ανασκόπηση των Ευρωπαϊκών Εποπτικών Αρχών¹⁰. Επιπλέον, η παρούσα έκθεση θα πρέπει να εξεταστεί σε συνδυασμό με την έκθεση υπερεθνικής αξιολόγησης κινδύνων¹¹ της Επιτροπής, την έκθεση της Επιτροπής σχετικά με τις μονάδες χρηματοοικονομικών πληροφοριών¹² και την έκθεση της Επιτροπής σχετικά με τη διασύνδεση των εθνικών κεντρικών αυτοματοποιημένων μηχανισμών των κρατών μελών όσον αφορά τους τραπεζικούς λογαριασμούς¹³, οι οποίες δημοσιεύονται στο σύνολό τους ταυτόχρονα με την παρούσα έκθεση.

⁹ Οδηγία (ΕΕ) 2019/878 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 20ής Μαΐου 2019, για την τροποποίηση της οδηγίας 2013/36/ΕΕ όσον αφορά τις εξαιρούμενες οντότητες, τις χρηματοδοτικές εταιρείες συμμετοχών, τις μεικτές χρηματοοικονομικές εταιρείες συμμετοχών, τις αποδοχές, τα μέτρα και τις εξουσίες εποπτείας και τα μέτρα διατήρησης κεφαλαίου, ΕΕ L 150 της 7.6.2019.

¹⁰ Οδηγία (ΕΕ) 2018/843 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 30ής Μαΐου 2018, για την τροποποίηση της οδηγίας (ΕΕ) 2015/849 σχετικά με την πρόληψη της χρησιμοποίησης του χρηματοπιστωτικού συστήματος για τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες ή για τη χρηματοδότηση της τρομοκρατίας, και για την τροποποίηση των οδηγιών 2009/138/ΕΚ και 2013/36/ΕΕ, οδηγία (ΕΕ) 2019/878 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 20ής Μαΐου 2019, για την τροποποίηση της οδηγίας 2013/36/ΕΕ όσον αφορά τις εξαιρούμενες οντότητες, τις χρηματοδοτικές εταιρείες συμμετοχών, τις μεικτές χρηματοοικονομικές εταιρείες συμμετοχών, τις αποδοχές, τα μέτρα και τις εξουσίες εποπτείας και τα μέτρα διατήρησης κεφαλαίου (ΕΕ L 150 της 7.6.2019, σ. 253-295) και ανασκόπηση των Ευρωπαϊκών Εποπτικών Αρχών που αναμένεται να εκδοθεί επισήμως στις XXX.

¹¹ Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the assessment of the risk of money laundering and terrorist financing affecting the internal market and relating to cross-border activities (Έκθεση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σχετικά με την εκτίμηση των κινδύνων που συνεπάγονται για την εσωτερική αγορά η νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και η χρηματοδότηση της τρομοκρατίας και οι οποίοι συνδέονται με διασυνοριακές δραστηριότητες), COM(2019) 370 final.

¹² Report from the Commission to the European Parliament and the Council assessing the framework for cooperation between Financial Intelligence Units (Έκθεση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σχετικά με την αξιολόγηση του πλαισίου συνεργασίας μεταξύ των μονάδων χρηματοοικονομικών πληροφοριών), COM(2019) 371.

¹³ Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the interconnection of national centralised automated mechanisms (central registries or central electronic data retrieval systems) of the Member States on bank accounts [Έκθεση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το

Η καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας αποτελεί συνεχές καθήκον το οποίο υποστηρίζεται από ένα κανονιστικό πλαίσιο που απαιτεί τακτικές επικαιροποιήσεις ώστε να συμβαδίζει με τις νέες εξελίξεις. Έχει σημειωθεί σημαντική πρόοδος για τη βελτίωση του υφιστάμενου πλαισίου, ιδίως μέσω των νομοθετικών προσαρμογών που έχουν επέλθει από το 2018. Ωστόσο, καθίσταται ακόμη πιο σαφές ότι η εφαρμογή του πλαισίου χαρακτηρίζεται από μεγάλες αποκλίσεις, οι οποίες αναδεικνύουν ένα διαρθρωτικό πρόβλημα ως προς την ικανότητα της Ένωσης να αποτρέπει τη χρήση του χρηματοπιστωτικού συστήματος για αθέμιτους σκοπούς.

II. ΠΟΡΙΣΜΑΤΑ ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΑ ΑΜΥΝΤΙΚΑ ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ ΤΩΝ ΠΙΣΤΩΤΙΚΩΝ ΙΔΡΥΜΑΤΩΝ ΟΣΩΝ ΑΦΟΡΑ ΤΗΝ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗ ΤΗΣ ΝΟΜΙΜΟΠΟΙΗΣΗΣ ΕΣΟΔΩΝ ΑΠΟ ΠΑΡΑΝΟΜΕΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΕΣ/ΤΗΣ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗΣ ΤΗΣ ΤΡΟΜΟΚΡΑΤΙΑΣ

Παρότι κατά τον έλεγχο των περιπτώσεων εντοπίστηκαν ελλείψεις στα συστήματα καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας σε όλα τα πιστωτικά ιδρύματα που περιλαμβάνονταν στο δείγμα, δεν ήταν πανομοιότυπες όλες οι ελλείψεις και από την κοινή ανάλυση προέκυψε η καταγραφή μιας *ενδεικτικής τυπολογίας* των αστοχιών, η οποία δεν είναι απαραίτητως κοινή για όλα τα ιδρύματα που υποβλήθηκαν σε ανάλυση¹⁴.

Από την ανάλυση προσδιορίστηκαν τέσσερις ευρείες κατηγορίες στις οποίες μπορούν να ομαδοποιηθούν οι ελλείψεις:

- 1) πλημμελής συμμόρφωση ή μη συμμόρφωση προς τις νομικές απαιτήσεις για τα συστήματα και τους ελέγχους στον τομέα της καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας·
- 2) αστοχίες διακυβέρνησης σε σχέση με την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας·
- 3) ασυμμετρίες μεταξύ της διάθεσης ανάληψης κινδύνων και της διαχείρισης κινδύνων·
- 4) παραμέληση πολιτικών στον τομέα της καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας σε επίπεδο ομίλου.

1. Αστοχίες συμμόρφωσης ως προς την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας

Σύμφωνα με το νομικό πλαίσιο της Ένωσης για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας, τα πιστωτικά ιδρύματα υποχρεούνται: i) να προβαίνουν σε προσδιορισμό και εκτίμηση των κινδύνων της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας και να θεσπίζουν πολιτικές, ελέγχους και διαδικασίες για τον μετριασμό και τη διαχείριση των εν λόγω κινδύνων με αποτελεσματικό τρόπο· ii)

Συμβούλιο σχετικά με τη διασύνδεση των εθνικών κεντρικών αυτοματοποιημένων μηχανισμών (κεντρικά μητρώα ή κεντρικά ηλεκτρονικά συστήματα ανάκτησης δεδομένων) των κρατών μελών όσον αφορά τους τραπεζικούς λογαριασμούς], COM(2019) 372.

¹⁴ Διαπιστώνονται σημαντικές διαφοροποιήσεις ως προς τα αναλυτικά αίτια ή τις εκδηλώσεις των ελλείψεων όσον αφορά την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας, ενώ διαφοροποιήσεις παρατηρούνται επίσης σε σχέση με την έντασή τους.

να διενεργούν επαρκή δέουσα επιμέλεια ως προς τον πελάτη· και iii) να ενημερώνουν δεόντως τη μονάδα χρηματοοικονομικών πληροφοριών για τυχόν υπόνοιες νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/χρηματοδότησης της τρομοκρατίας.

Σε πολλές από τις περιπτώσεις που υποβλήθηκαν σε αξιολόγηση, τα πιστωτικά ιδρύματα δεν έδιναν προτεραιότητα στη συμμόρφωση προς τη νομοθεσία για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας στο πλαίσιο των πολιτικών τους. Σε ορισμένες περιπτώσεις, παρά την επίσημη θέσπιση συστημάτων ελέγχου, δεν διενεργούνταν συνολική εκτίμηση των κινδύνων νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/χρηματοδότησης της τρομοκρατίας ούτε σε επίπεδο μεμονωμένων οντοτήτων ούτε σε επίπεδο ομίλου. Επιπλέον, τα τμήματα συμμόρφωσης ήταν σε ορισμένες περιπτώσεις υποστελεχωμένα ή οι λειτουργίες συμμόρφωσης συμπεριλαμβάνονταν σπανίως στην τελική διαδικασία λήψης αποφάσεων.

Συνεπεία της αδυναμίας εκτέλεσης επαρκούς δέουσας επιμέλειας ως προς τον πελάτη, ορισμένα πιστωτικά ιδρύματα δεν αντιλαμβάνονταν επαρκώς τις πραγματικές δραστηριότητες των πελατών τους και δεν ήταν εντέλει σε θέση να συναγάγουν ουσιαστικά συμπεράσματα ως προς το αν η δραστηριότητα ενός πελάτη ήταν ύποπτη ή όχι. Πολλά πιστωτικά ιδρύματα αντιμετώπιζαν δυσκολίες όσον αφορά την ταυτοποίηση των πραγματικών δικαιούχων που βρίσκονταν πίσω από τους πελάτες τους λόγω του γεγονότος ότι η ταυτοποίηση είναι επαχθής και δεν είχαν δημιουργηθεί ακόμη μητρώα πραγματικών δικαιούχων. Σε αρκετές περιπτώσεις, μολονότι τα ιδρύματα πραγματοποιούσαν συναλλαγές με σημαντικό αριθμό πολιτικώς εκτεθειμένων προσώπων, τα πρόσωπα αυτά ούτε προσδιορίζονταν ως τέτοια ούτε αντιμετωπίζονταν ως πελάτες υψηλού κινδύνου, κατά παράβαση των εθνικών νομοθεσιών για τη μεταφορά της οδηγίας για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες. Σε άλλες περιπτώσεις, οι ελλείψεις που αφορούσαν μοντέλα εξ αποστάσεως εγγραφής καθιστούσαν δυσχερέστερη την παρακολούθηση των στοιχείων των συναλλαγών (για παράδειγμα, γνώση της προέλευσης των εντολών και των πληρωμών ή προσδιορισμός συνδεδεμένων συναλλαγών μεταξύ διαφόρων δικαιοδοσιών¹⁵).

Τέλος, εντοπίστηκαν ορισμένες ελλείψεις όσον αφορά την υποβολή αναφορών στις μονάδες χρηματοοικονομικών πληροφοριών. Για παράδειγμα, σε μια συγκεκριμένη περίπτωση καθορίστηκε ανώτατος αριθμός για τις ειδοποιήσεις που δημιουργούνται από αυτοματοποιημένα συστήματα παρακολούθησης, ο οποίος κρίθηκε κατάλληλος σε σχέση με τον αριθμό των υπαλλήλων που διαχειρίζονταν τις εν λόγω ειδοποιήσεις, ενώ σε άλλες περιπτώσεις τα πιστωτικά ιδρύματα δεν διέθεταν κατάλληλα εργαλεία εκτίμησης των κινδύνων ώστε να είναι σε θέση να αναλύουν τις συναλλαγές. Στις περισσότερες περιπτώσεις, ο αριθμός των αναφορών ύποπτων συναλλαγών που υποβλήθηκαν ήταν μικρός, ενώ ο αριθμός των αναφορών ύποπτων συναλλαγών δυνάμενων να ενεργοποιήσουν τη λήψη μέτρων ήταν ακόμη μικρότερος.

Σε μικρό αριθμό των περιπτώσεων που εξετάστηκαν υπήρχε ενδεχομένως άμεση εμπλοκή των υπαλλήλων στην τέλεση πράξεων νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες ή στη διευκόλυνση πελατών για την τέλεση της αξιόποινης πράξης¹⁶. Σε

¹⁵ Ένα πιστωτικό ίδρυμα που υποβλήθηκε σε αξιολόγηση διέθετε σύνθετες δομές σε επίπεδο ομίλου που εκτελούσαν συναλλαγές σε αλλοδαπές δικαιοδοσίες, οι οποίες εγγράφονταν κατόπιν στην Ένωση μέσω υποκαταστήματος στην αλλοδαπή. Το συγκεκριμένο μοντέλο συνεπάγεται κινδύνους όσον αφορά τη συμμετοχή τρίτων σε πληρωμές και τείνει να συνδέεται με την πλήρη ανάθεση της δέουσας επιμέλειας ως προς τον πελάτη στην οντότητα η οποία προβαίνει σε εγγραφή εξ αποστάσεως.

¹⁶ Επισημαίνεται ότι οι εν λόγω περιπτώσεις πρέπει να αποτελέσουν αντικείμενο έρευνας από τις εθνικές αρχές. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δεν διαθέτει αρμοδιότητες εν προκειμένω.

άλλες περιπτώσεις, η αμέλεια σε σχέση με τους ελέγχους για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας καθιστούσε δυνατή ή εξαιρετικά πιθανή τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες εκ μέρους των πελατών.

Περιπτωσιολογική μελέτη: Εφαρμογή πολιτικών και ελέγχων στον τομέα της καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες

Σε μία περίπτωση, οι εθνικές ποινικές έρευνες που αφορούσαν διάφορους οργανισμούς οι οποίοι τηρούσαν λογαριασμούς σε μια τράπεζα οδήγησαν στην υπόνοια ότι η τράπεζα ή οι υπάλληλοί της είχαν καταστήσει δυνατή τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες μέσω των εν λόγω λογαριασμών. Από την επακόλουθη επέκταση των ερευνών στις πολιτικές και τις διαδικασίες της τράπεζας αποκαλύφθηκαν σημαντικές ελλείψεις στην εφαρμογή ελέγχων για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας από την τράπεζα σε σχέση με την άσκηση δέουσας επιμέλειας ως προς τον πελάτη, την παρακολούθηση των συναλλαγών και την υποβολή αναφορών σχετικά με ύποπτες συναλλαγές, παρά το φαινομενικά άρτιο επίπεδο των πολιτικών και των ελέγχων για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας που παρουσιάζονταν στα έγγραφα τεκμηρίωσης.

2. Αστοχίες διακυβέρνησης

Σύμφωνα με την οδηγία για τις κεφαλαιακές απαιτήσεις,¹⁷ τα πιστωτικά ιδρύματα θα πρέπει να διαθέτουν πλαίσιο διακυβέρνησης ώστε να διασφαλίζεται η ορθή και αποτελεσματική διαχείριση κινδύνων. Το πλαίσιο αυτό περιλαμβάνει επαρκείς μηχανισμούς εσωτερικού ελέγχου, οι οποίοι θα πρέπει να αποτρέπουν αστοχίες του πλαισίου συμμόρφωσης. Από την ανάλυση αποκαλύφθηκαν ελλείψεις ως προς το πλαίσιο διακυβέρνησης (συμπεριλαμβανομένων των «τριών γραμμών άμυνας»)¹⁸ των πιστωτικών ιδρυμάτων για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας, την εσωτερική τους διαδικασία υποβολής αναφορών, τις πολιτικές τους σε επίπεδο ομίλου, καθώς και ως προς τις αρμοδιότητες και τη λογοδοσία των ανώτερων διοικητικών στελεχών. Οι εν λόγω ελλείψεις ενδέχεται να διαδραμάτισαν σημαντικό ρόλο στη διευκόλυνση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες στο εσωτερικό διαφόρων πιστωτικών ιδρυμάτων ή στην έκθεσή τους στον κίνδυνο νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες λόγω της αναποτελεσματικής αποτροπής της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας.

Οι τρεις γραμμές άμυνας

Στην πλειονότητα των περιπτώσεων που αναλύθηκαν υπήρχαν αποδεικτικά στοιχεία αδυναμιών όσον αφορά μία ή περισσότερες γραμμές άμυνας, καθώς και αδυναμιών ως προς τον τρόπο αλληλεπίδρασης μεταξύ των αρμόδιων υπαλλήλων στις διαφορετικές

¹⁷ Άρθρο 74 της οδηγίας 2013/36/ΕΕ για τις κεφαλαιακές απαιτήσεις.

¹⁸ Οι τρεις γραμμές άμυνας περιλαμβάνουν: (1η γραμμή) τις επιχειρηματικές μονάδες, (2η γραμμή) τις λειτουργίες συμμόρφωσης και διαχείρισης κινδύνων και (3η γραμμή) τις λειτουργίες εσωτερικού λογιστικού ελέγχου.

γραμμές άμυνας. Στις σοβαρότερες περιπτώσεις, η πρώτη γραμμή άμυνας (επιχειρηματικές μονάδες) ήταν χαρακτηριστικά απούσα, δεδομένου ότι οι αρμόδιοι υπάλληλοι για τη δημιουργία της επιχειρηματικής συναλλαγής δεν τηρούσαν βασικές υποχρεώσεις δυνάμει του πλαισίου για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας, όπως η αναγνώριση ή η αναφορά ύποπτων τύπων πελατών και συναλλαγών. Συχνά η δεύτερη γραμμή άμυνας (διαχείριση κινδύνων και συμμόρφωση) αποδείχθηκε ομοίως ανεπαρκής, είτε λόγω μη ορθής εκτίμησης και μετριασμού των διαπιστούμενων αδυναμιών από τους υπαλλήλους «πρώτης γραμμής» είτε λόγω μη αναγνώρισης αστοχιών συμμόρφωσης από τους υπαλλήλους «πρώτης γραμμής». Σε αρκετές περιπτώσεις φαίνεται ότι η τρίτη γραμμή (εσωτερικός λογιστικός έλεγχος) δεν έδινε τη δέουσα προτεραιότητα στις εργασίες για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας, δεν ήταν ανεξάρτητη από την «πρώτη γραμμή» ούτε τύγγανε της δέουσας προσοχής από τα ανώτερα διοικητικά στελέχη. Επιπλέον, η κατανομή πόρων ή η δυνατότητα ανταπόκρισης των τριών γραμμών άμυνας συχνά δεν ήταν ανάλογη του επιπέδου των κινδύνων νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/χρηματοδότησης της τρομοκρατίας στους οποίους ήταν εκτεθειμένο το ίδρυμα ή παρέμενε σταθερή (με αποτέλεσμα αυξανόμενο βαθμό ανεπάρκειας), παρά την ανάληψη δραστηριοτήτων υψηλότερου κινδύνου από το πιστωτικό ίδρυμα.

Εσωτερική διαδικασία υποβολής αναφορών σχετικά με κινδύνους νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/χρηματοδότησης της τρομοκρατίας

Στην πλειονότητα των περιπτώσεων, η εσωτερική διαδικασία υποβολής αναφορών σχετικά με κινδύνους νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και χρηματοδότησης της τρομοκρατίας από τις επιχειρηματικές μονάδες και τις λειτουργίες ελέγχου προς τα τοπικά ή ανώτερα διοικητικά στελέχη δεν εφαρμόζονταν ή δεν τηρούνταν σε ικανοποιητικό επίπεδο. Επιπλέον, οι πληροφορίες που έφθαναν στα ανώτερα διοικητικά στελέχη συχνά δεν ήταν αρκετά εμπεριστατωμένες ώστε να είναι εφικτή η λήψη τεκμηριωμένων αποφάσεων. Σε μεγάλους διασυννοριακούς τραπεζικούς ομίλους, φαίνεται επίσης ότι οι ελλείψεις όσον αφορά τη διαδικασία υποβολής αναφορών οφείλονταν στην απουσία μεταφράσεων των εκθέσεων λογιστικού ελέγχου, καθώς και στις δυσκολίες πρόσβασης του τοπικού προσωπικού στα ανώτατα διοικητικά στελέχη του πιστωτικού ιδρύματος σε άλλο κράτος μέλος.

Περιπτωσιολογική μελέτη: Αστοχίες στις παραδοσιακές γραμμές άμυνας και στην εσωτερική διαδικασία υποβολής αναφορών

Σε μία περίπτωση, το διοικητικό συμβούλιο ενεργοποίησε τη διεξαγωγή εσωτερικών ερευνών βάσει έκθεσης καταγγελίας δυσλειτουργιών όσον αφορά ριψοκίνδυνες επιχειρηματικές δραστηριότητες και ύποπτες χρηματικές ροές σε ορισμένες οντότητες του ομίλου. Τα τοπικά διοικητικά στελέχη δεν είχαν αναφέρει κανένα ζήτημα στο διοικητικό συμβούλιο ούτε το διοικητικό συμβούλιο είχε διαβάσει τις εκθέσεις του τοπικού εσωτερικού λογιστικού ελέγχου (οι οποίες είχαν συνταχθεί στην τοπική γλώσσα).

Αρμοδιότητες και λογοδοσία των ανώτερων διοικητικών στελεχών

Σε αρκετές περιπτώσεις, τα ανώτερα διοικητικά στελέχη των πιστωτικών ιδρυμάτων δεν ήταν δεόντως ενημερωμένα ούτε για αστοχίες σχετικές με τη συμμόρφωση προς τις απαιτήσεις καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας ούτε για κινδύνους νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και, ως εκ τούτου, δεν ήταν σε θέση να αναγνωρίσουν και να αντιμετωπίσουν τις αστοχίες εγκαίρως και με τον

ενδεδειγμένο τρόπο. Σε ορισμένες περιπτώσεις, η εταιρική νοοτροπία που προωθούσαν τα ανώτερα διοικητικά στελέχη έδινε κυρίως έμφαση στην κερδοφορία εις βάρος της συμμόρφωσης. Στις περιπτώσεις στις οποίες πραγματοποιήθηκαν εσωτερικές έρευνες κατόπιν αιτήματος των ανώτερων διοικητικών στελεχών, η έκταση των εν λόγω ερευνών ήταν ενίοτε εξαιρετικά περιορισμένη, παρότι το επίπεδο κινδύνου θα έπρεπε να είχε οδηγήσει σε σαφώς πιο ολοκληρωμένη απόκριση. Αστοχίες ως προς τον ρόλο των ανώτερων διοικητικών στελεχών σε μεγάλα και σύνθετα πιστωτικά ιδρύματα προέκυπταν επίσης λόγω περιορισμένης συγκέντρωσης της προσοχής των ανώτερων διοικητικών στελεχών σε προβλήματα μικρότερων επιχειρηματικών μονάδων, παρά το δυσανάλογο ποσοστό ζημίας που θα συνεπάγονταν για το πιστωτικό ίδρυμα λόγω των ζητημάτων καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας που ανέκυπταν στις εν λόγω επιχειρηματικές μονάδες.

Περιπτωσιολογική μελέτη: Ρόλος των ανώτερων διοικητικών στελεχών

Σε μία περίπτωση, η σύνθεση του διοικητικού συμβουλίου της τράπεζας τροποποιήθηκε πολλές φορές, μεταξύ άλλων και κατόπιν αιτήματος της εποπτικής αρχής. Η εποπτική αρχή δεν ήταν ικανοποιημένη λόγω της αδυναμίας διαφόρων διαδοχικών διοικητικών συμβουλίων να άρουν την αποκλειστική εστίαση της επιχειρηματικής δραστηριότητας σε τομείς ή πελάτες υψηλού κινδύνου.

3. Επιχειρηματικό μοντέλο και διάθεση ανάληψης κινδύνων

Από την ανάλυση των περιπτώσεων προκύπτει ότι ορισμένα πιστωτικά ιδρύματα ενδέχεται να ακολούθησαν πιστά επιχειρηματικά μοντέλα υψηλού κινδύνου από πλευράς καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας. Ειδικότερα, φαίνεται ότι ορισμένα ιδρύματα επιδίδονταν σε επιχειρηματικές δραστηριότητες υψηλού κινδύνου που ασκούσαν άμεσα σε ορισμένες δικαιοδοσίες (ιδίως τρίτων χωρών), ή προέρχονταν από τις εν λόγω δικαιοδοσίες, και στήριζαν το επιχειρηματικό τους μοντέλο σχεδόν αποκλειστικά σε καταθέσεις μη μόνιμων κατοίκων, χωρίς να έχουν θεσπίσει ανάλογο επιπέδου πολιτικές και ελέγχους για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας. Επιπλέον, σε πολλές από τις περιπτώσεις αποκαλύφθηκαν σημαντικά ανοίγματα σε κινδύνους νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/χρηματοδότησης της τρομοκρατίας στο πλαίσιο των υπηρεσιών τραπεζικής μέσω ανταποκριτών, ενώ τα ιδρύματα δεν διέθεταν ειδικές προς τον σκοπό αυτό ή αρκετά σαφείς πολιτικές καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας για επιχειρηματικές δραστηριότητες αυτού του είδους. Κατά την αναζήτηση επιχειρηματικών ευκαιριών, πολλά πιστωτικά ιδρύματα ήταν πρόθυμα να κάνουν δεκτούς πελάτες υψηλού κινδύνου χωρίς να διασφαλίζουν τη δέουσα διαχείρισή τους, περιλαμβανομένων πολιτικώς εκτεθειμένων προσώπων και εμπορικών οντοτήτων των οποίων ο πραγματικός δικαιούχος δεν ήταν δυνατόν να προσδιοριστεί. Σε ορισμένες περιπτώσεις, τα πιστωτικά ιδρύματα επιδίδονταν σε ανώνυμες συναλλαγές ή διατηρούσαν επιχειρηματικές σχέσεις χωρίς φυσική παρουσία των μερών και χωρίς να διενεργούν επαρκή δέουσα επιμέλεια. Σε άλλες περιπτώσεις φαίνεται ότι ορισμένα πιστωτικά ιδρύματα προωθούσαν ένα επιθετικό επιχειρηματικό μοντέλο όσον αφορά την ένταξη στο πελατολόγιο και τη διεκπεραίωση των συναλλαγών βάσει σκοπίμων περιορισμένης δέουσας επιμέλειας ως προς τον πελάτη.

Περιπτωσιολογική μελέτη: Αυξημένη διάθεση ανάληψης κινδύνων

Σε μία περίπτωση, ένα πιστωτικό ίδρυμα είχε προσελκύσει πολλούς από τους πελάτες του μέσω ενός συστήματος συστατικών επιστολών από τους λεγόμενους εισηγητές, οι

οποίοι έφερναν επί αμοιβή νέους πελάτες, ενώ βασίζονταν επίσης στους ίδιους εισηγητές για τον έλεγχο της εντιμότητας του υποψήφιου πελάτη. Οι εισηγητές αμείβονταν και από τους πελάτες. Δεν υπάρχουν αποδεικτικά στοιχεία για την απόρριψη πελατών κατά τη διάρκεια της εν λόγω διαδικασίας, παρότι το πιστωτικό ίδρυμα έκλεισε πράγματι ορισμένους λογαριασμούς πελατών και διέκοψε τη συνεργασία του με μια σειρά εισηγητών όταν η εποπτική αρχή τού επέβαλε πρόστιμο λόγω πλημμελών ελέγχων νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες.

4. Πολιτικές καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας σε επίπεδο ομίλου

Ορισμένες από τις περιπτώσεις αφορούσαν δραστηριότητες τραπεζικής που ασκούνταν σε διάφορα τμήματα ενός ομίλου, μέσω υποκαταστημάτων που ήταν εγκατεστημένα σε διάφορα κράτη μέλη ή τρίτες χώρες ή μέσω θυγατρικών που βρίσκονταν σε διαφορετικά κράτη μέλη από το κράτος μέλος στο οποίο βρισκόταν η έδρα του ομίλου. Οι περισσότεροι από τους εν λόγω ομίλους οργάνωναν τις οικείες διαδικασίες συμμόρφωσης όσον αφορά την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας, διακυβέρνησης και διαχείρισης κινδύνων με σκοπό τη διασφάλιση πρωτίστως της συμμόρφωσης προς τα τοπικά πλαίσια καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας. Πολύ συχνά, οι διαδικασίες αυτές συμπληρώνονταν δεόντως από πολιτική για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας σε επίπεδο ομίλου, στο πλαίσιο της οποίας οι τοπικές κανονιστικές ανάγκες θα μπορούσαν να είχαν ενσωματωθεί σε ευρύτερες πολιτικές και διαδικασίες διαχείρισης κινδύνων και συμμόρφωσης σε επίπεδο ομίλου. Η έλλειψη πολιτικής για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας υποδηλώνει ότι η ευθύνη για την αντιμετώπιση των προβλημάτων επαφίετο ενδεχομένως σε μεγάλο βαθμό στην τοπική διοίκηση. Σε ορισμένες περιπτώσεις, η τοπική διοίκηση βρισκόταν σε δικαιοδοσία τρίτης χώρας και υπόκειτο σε υποχρεώσεις οι οποίες δεν ήταν απαραίτητως το ίδιο αυστηρές με τις ισχύουσες υποχρεώσεις στην Ένωση.

Σε κάποιες περιπτώσεις φαίνεται ότι η μητρική εταιρεία αντιμετώπιζε δυσκολίες όσον αφορά τη διαμόρφωση ακριβούς και ολοκληρωμένης επισκόπησης των υφιστάμενων κινδύνων στο εσωτερικό του ομίλου. Σε αρκετές περιπτώσεις, φαίνεται ότι αυτό δεν επέτρεπε τη συνεκτίμηση τοπικών προβλημάτων σχετικών με την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας στο πλαίσιο των ευρύτερων μέτρων που λαμβάνονταν σε επίπεδο ομίλου. Σε μερικές περιπτώσεις, οι πολιτικές και οι διαδικασίες ελέγχου των πιστωτικών ιδρυμάτων που αποτελούσαν αντικείμενο εξαγοράς (συχνά σε διασυνοριακή βάση) δεν εναρμονίζονταν εγκαίρως με το πλαίσιο διαχείρισης κινδύνων σε επίπεδο ομίλου, με αποτέλεσμα να εξακολουθούν να εφαρμόζονται χωριστά συστήματα ΤΠ και υποβολής αναφορών και να μην επιτυγχάνεται η ενσωμάτωση ή η διασύνδεσή τους με το σύστημα του ομίλου. Επιπλέον, σε ορισμένες περιπτώσεις φαίνεται ότι τα προβλήματα σε υποκαταστήματα δεν λαμβάνονταν υπόψη σε επίπεδο ομίλου βάσει παραμέτρων αναλογικότητας που αφορούσαν το μέγεθος των τοπικών περιφερειακών οντοτήτων του ομίλου, ενώ παράλληλα φαίνεται να παραγνωρίζονταν οι επιπτώσεις όσον αφορά τη φήμη που ενδέχεται να έχουν σε ολόκληρο τον όμιλο ακόμη και οι περιφερειακές οντότητες και δραστηριότητες.

III. ΠΟΡΙΣΜΑΤΑ ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΑ ΜΕΤΡΑ ΠΟΥ ΕΛΗΦΘΗΣΑΝ ΑΠΟ ΤΙΣ ΑΡΜΟΔΙΕΣ ΑΡΧΕΣ

Κατά τον έλεγχο δόθηκε έμφαση στα μέτρα που ελήφθησαν από τις εποπτικές αρχές. Η λειτουργία των μονάδων χρηματοοικονομικών πληροφοριών και η συνεργασία τους με άλλες αρμόδιες αρχές εξετάζονται στην έκθεση σχετικά με την αξιολόγηση του πλαισίου συνεργασίας των μονάδων χρηματοοικονομικών πληροφοριών της Ένωσης. Επιπλέον, στην παρούσα έκθεση δεν καλύπτονται οι ποινικές έρευνες που διενήργησαν οι αρμόδιες αρχές στα κράτη μέλη, ορισμένες από τις οποίες βρίσκονται σε εξέλιξη.

Οι εποπτικές αντιδράσεις σε σχέση με τις ελλείψεις μεμονωμένων ιδρυμάτων όσον αφορά την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας παρουσίαζαν σημαντικές διαφοροποιήσεις από πλευράς χρόνου, έντασης και μέτρων που ελήφθησαν. Μπορεί να μην είναι εφικτό να διατυπωθούν γενικευμένα πορίσματα σε όλες τις περιπτώσεις, ωστόσο η ανάλυση επιτρέπει τη διατύπωση μιας σειράς παρατηρήσεων οι οποίες παρέχουν τη δυνατότητα καλύτερης κατανόησης των εποπτικών μέτρων και πρακτικών. Δεδομένου ότι το θεσμικό πλαίσιο διέπεται από συμπληρωματικούς κανόνες που κατοχυρώνονται στο πλαίσιο για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας και στο πλαίσιο προληπτικής εποπτείας, τα πορίσματα παρουσιάζονται χωριστά σε σχέση με τα μέτρα που ελήφθησαν από τις αρχές εποπτείας της καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας και από τις αρχές προληπτικής εποπτείας.

1. Εποπτεία της καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας

Σύμφωνα με την τρίτη οδηγία για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να επιβάλλουν στις αρμόδιες αρχές την αποτελεσματική παρακολούθηση και τη λήψη των απαιτούμενων μέτρων για τη διασφάλιση της συμμόρφωσης προς την οδηγία εκ μέρους όλων των ιδρυμάτων και των προσώπων που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της. Στην περίπτωση των πιστωτικών και χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων, οι αρμόδιες αρχές έπρεπε να διαθέτουν ενισχυμένες εποπτικές εξουσίες, κυρίως όσον αφορά τη δυνατότητα διενέργειας επιτόπιων επιθεωρήσεων και επιβολής διοικητικών κυρώσεων και μέτρων για παραβιάσεις των υποχρεώσεων της οδηγίας.

α) Εξουσίες, οργάνωση και πόροι

Στην πλειονότητα των περιπτώσεων, η εποπτεία στον τομέα της καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας ασκούνταν από την ίδια αρχή η οποία είχε επίσης αρμοδιότητες προληπτικής εποπτείας. Σε μία περίπτωση, η εποπτεία ασκούνταν από τη μονάδα χρηματοοικονομικών πληροφοριών. Με ελάχιστες εξαιρέσεις, φαίνεται ότι οι αρμόδιες εποπτικές αρχές διέθεταν επαρκείς και κατάλληλες εποπτικές εξουσίες, παρότι διαπιστώθηκαν αποκλίσεις στις εξουσίες τους όσον αφορά την επιβολή κυρώσεων και εποπτικών μέτρων σε περιπτώσεις παραβιάσεων της οδηγίας για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες. Φαίνεται ότι υπήρξε σημαντική

διαφοροποίηση ως προς το επίπεδο¹⁹ των εφαρμοστέων κυρώσεων, κυρίως λόγω της έλλειψης εναρμόνισης των κυρώσεων που προβλέπονται στην τρίτη οδηγία για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες.

Φαίνεται ότι, σε αρκετές περιπτώσεις, οι αρχές εποπτείας της καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας ήταν υποστελεχωμένες σε ανησυχητικό βαθμό, ενώ σε κάποιες άλλες το προσωπικό δεν διέθετε επαρκή πείρα ή γνώση όσον αφορά τον τρόπο άσκησης των εποπτικών καθηκόντων του. Η κατάσταση αυτή φαίνεται ότι είχε άμεσες επιπτώσεις στην ικανότητα των εποπτικών αρχών να εκτελούν αποτελεσματικά τα εποπτικά τους καθήκοντα. Στην πλειονότητα των περιπτώσεων που αξιολογήθηκαν, φαίνεται ότι η ένταση των μέτρων που λαμβάνονταν από τις εθνικές εποπτικές αρχές επηρεαζόταν σε μεγάλο βαθμό από την έλλειψη κατά προτεραιότητα ιεράρχησης των ζητημάτων καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας, τόσο σε επίπεδο κυβέρνησης γενικότερα όσο και σε επίπεδο αρχών ειδικότερα. Σε διάφορες περιπτώσεις προέκυψαν κρούσματα λόγω της χρηματοπιστωτικής κρίσης, κατά τη διάρκεια της οποίας η δημόσια και πολιτική προσοχή επικεντρώθηκε σε άλλες ελλείψεις του χρηματοπιστωτικού συστήματος.

β) Εποπτεία των τοπικών οντοτήτων

Σε μια σειρά περιπτώσεων, φαίνεται ότι η αρχή εποπτείας της καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας βασιζόταν συχνά μόνο σε εργαλεία εξ αποστάσεως εποπτείας, ενώ ο αριθμός των επιτόπιων επιθεωρήσεων που πραγματοποιήθηκαν ήταν εξαιρετικά περιορισμένος, ακόμη και όταν ο κίνδυνος ήταν εμφανώς υψηλός. Ακόμη και στις περιπτώσεις στις οποίες πραγματοποιήθηκαν επιτόπιες επιθεωρήσεις, φαίνεται ότι οι εποπτικές αρχές βασίζονταν συχνά σε έγγραφα που υποβάλλονταν από τα πιστωτικά ιδρύματα, χωρίς τη διενέργεια δειγματοληπτικών ελέγχων προκειμένου να επαληθευτεί η ορθότητα των πληροφοριών που υπέβαλλαν τα πιστωτικά ιδρύματα. Αυτό συνέβαινε συχνά στο πλαίσιο του αποκαλούμενου από τις εποπτικές αρχές κλίματος εμπιστοσύνης το οποίο υπήρχε μεταξύ της εποπτικής αρχής και της εποπτευόμενης οντότητας. Σε πολλές περιπτώσεις εξακολουθούσαν να προκύπτουν σοβαρές αστοχίες συμμόρφωσης επί σειρά ετών έως ότου εντοπιστούν στο πλαίσιο της εποπτικής δραστηριότητας ή έως ότου υποβληθεί σχετική αναφορά από την τράπεζα. Σε ορισμένες περιπτώσεις φαίνεται ότι οι αρχές εποπτείας της καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας δεν αναγνώρισαν άμεσα τη σοβαρότητα της κατάστασης, γεγονός που δεν τους επέτρεψε την έγκαιρη συνεργασία με τα εποπτευόμενα ιδρύματα. Παρά τη διαπίστωση παραβάσεων, οι εποπτικές αρχές δεν προέβαιναν συχνά στην επιβολή κυρώσεων ή εποπτικών μέτρων και βασίζονταν κατά κύριο λόγο σε ανεπίσημες επιστολές και συστάσεις.

Περιπτωσιολογική μελέτη: Νοοτροπία επιβολής της νομοθεσίας

Σε ένα κράτος μέλος, η αρμόδια εθνική αρχή εποπτείας της καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας διευκρίνισε ότι η εποπτική νοοτροπία ήταν «μη παρεμβατικού» χαρακτήρα και βασιζόταν στην εμπιστοσύνη. Η εποπτική αρχή στηριζόταν κυρίως, αλλά όχι αποκλειστικά, σε αξιολογήσεις εκτός των εγκαταστάσεων και γραπτές ανταλλαγές

¹⁹ Ενώ ορισμένες αρχές μπορούσαν να επιβάλλουν μόνο πρόστιμο μέγιστου ύψους 46 500 EUR ανά παράβαση, κάποιες άλλες μπορούσαν να επιβάλλουν διοικητικές κυρώσεις ύψους εκατομμυρίων ευρώ.

απόψεων με τις εποπτευόμενες οντότητες, ενώ ουδέποτε είχε επιβάλει κυρώσεις ούτε είχε λάβει άλλα εποπτικά μέτρα.

γ) Εποπτεία των διασυνοριακών οντοτήτων

Στις περισσότερες περιπτώσεις, οι αντίστοιχες εποπτικές αρμοδιότητες και τα καθήκοντα των σχετικών αρχών δεν γίνονταν επαρκώς ορθώς κατανοητά ούτε συμφωνούνταν εκ των προτέρων ώστε να διασφαλίζεται η σφαιρική κάλυψη των ζητημάτων καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας τόσο σε επίπεδο ομίλου όσο και σε επίπεδο επιμέρους ιδρυμάτων. Πράγματι, καμία αρχή εποπτείας της καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας δεν φαίνεται να αναλάμβανε την ευθύνη για την εποπτεία ενός ομίλου και βασιζόταν μόνο στην εποπτεία των τοπικών δραστηριοτήτων σε κάθε κράτος μέλος. Ορισμένες εποπτικές αρχές επισήμαναν ότι στην τρίτη οδηγία για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες δεν προβλέπεται ειδική υποχρέωση ως προς το ζήτημα αυτό. Ωστόσο, ήταν ευνόητο ότι η σχετική ευθύνη προβλεπόταν τόσο στην οδηγία όσο και στα πρότυπα της Ειδικής Ομάδας Χρηματοοικονομικής Δράσης. Το στοιχείο αυτό αποσαφηνίστηκε στην τέταρτη οδηγία για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες.

Από την ανάλυση διαπιστώθηκε ότι σε αρκετές περιπτώσεις, η αρχή εποπτείας της καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας που ήταν αρμόδια για την εποπτεία του ομίλου δεν ήταν σε θέση να κατανοήσει τη σοβαρότητα των προβλημάτων σε ένα υποκατάστημα, λόγω της έλλειψης ή της περιορισμένης άμεσης επικοινωνίας με την αρχή στην οποία είχε ανατεθεί η εποπτεία της καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας στο υποκατάστημα ή αντιστρόφως. Επιπλέον, η εποπτική αρχή του ομίλου δεν παραλάμβανε σχετικές πληροφορίες και αναλύσεις των δραστηριοτήτων των υποκαταστημάτων στην αλλοδαπή από τις αντίστοιχες μονάδες χρηματοοικονομικών πληροφοριών. Η κατάσταση αυτή είχε ενδεχομένως ως αποτέλεσμα την υποτίμηση των επιπτώσεων που είχαν τα προβλήματα καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας στο υποκατάστημα ή στον όμιλο.

δ) Μέτρα εποπτείας και η αποτελεσματικότητά τους

Παρότι διαπιστώθηκαν αποκλίσεις στις νομικές εξουσίες των αρχών εποπτείας της καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας όσον αφορά την επιβολή κυρώσεων και εποπτικών μέτρων, σε διάφορες περιπτώσεις που αποτέλεσαν αντικείμενο αξιολόγησης, ανεξάρτητα από το πεδίο εφαρμογής των εξουσιών τους, φαίνεται ότι οι εποπτικές αρχές είχαν συχνά ενδοιασμούς ως προς την επιβολή κυρώσεων ή τη λήψη εποπτικών μέτρων. Αν και σε ορισμένες περιπτώσεις η εποπτική αρχή έλαβε αποτελεσματικά μέτρα και επέβαλε ουσιαστικές κυρώσεις για διάφορες παραβάσεις, στην πλειονότητα των περιπτώσεων διαπιστώθηκε αναντιστοιχία μεταξύ της βαρύτητας των παραβάσεων και των κυρώσεων ή των μέτρων που επιβλήθηκαν, ενίοτε λόγω των περιορισμένων διαθέσιμων νομικών εξουσιών. Οι αρχές εποπτείας της καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας δίσταζαν να επιβάλουν νέες κυρώσεις ή νέα μέτρα σε περιπτώσεις στις οποίες νέα επιτόπια επιθεώρηση αποκάλυπτε απουσία ή πλημμελή συμμόρφωση προς τα προηγούμενα μέτρα. Στην πραγματικότητα, υπήρχε σημαντική διαφοροποίηση των προσεγγίσεων που

υιοθετήθηκαν στις διάφορες περιπτώσεις όσον αφορά την αξιοποίηση της λύσης της επιβολής κυρώσεων για την αντιμετώπιση των διαπιστωθέντων προβλημάτων και την αποτελεσματικότητά τους. Αρκετές αρχές στερούνταν αποτελεσματικών εξουσιών επιβολής κυρώσεων, ενώ κάποιες άλλες φαίνεται να είχαν επιφυλάξεις ως προς την εφαρμογή των υφιστάμενων εξουσιών, επικαλούμενες συχνά το επιχείρημα της αβεβαιότητας σχετικά με τα διαθέσιμα αποδεικτικά στοιχεία. Σε πολλές περιπτώσεις οι αρχές επέβαλαν πολλαπλά εποπτικά μέτρα τα οποία δεν φαίνεται να επέφεραν ουσιαστικές βελτιώσεις. Φαίνεται ότι τα εφαρμοστέα πλαίσια και/ή η εφαρμογή τους δεν παρείχαν την απαιτούμενη βεβαιότητα ότι οι εποπτικές αρχές θα μπορούσαν να προβούν στην εφαρμογή αποτελεσματικών, αναλογικών και αποτρεπτικών κυρώσεων και μέτρων.

Σε ορισμένες περιπτώσεις στις οποίες τα πιστωτικά ιδρύματα δεν ανταποκρίθηκαν στις απαιτήσεις των εποπτικών αρχών για την ενίσχυση συγκεκριμένων ελέγχων όσον αφορά την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας ώστε να εναρμονιστούν με τα πραγματικά επίπεδα κινδύνων, οι εποπτικές αρχές απαίτησαν ρητώς τη διακοπή ή τον περιορισμό ορισμένων επιχειρηματικών σχέσεων με συγκεκριμένες κατηγορίες πελατών ή σε συγκεκριμένες δικαιοδοσίες. Αποδείχθηκε ότι επρόκειτο για αποτελεσματικό μέτρο. Σε μια άλλη περίπτωση, οι εποπτικές αρχές εισήγαγαν το μέτρο της ελεγχόμενης αποδέσμευσης καταθέσεων, μέσω του ορισμού αρμόδιου προσώπου, μέτρο που αποδείχθηκε εξίσου αποτελεσματικό. Φαίνεται ότι η ανάκληση της άδειας λειτουργίας ως κύρωση για παραβάσεις των κανόνων καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας χρησιμοποιούνταν μόνο ως μέτρο έσχατης ανάγκης [περιγράφεται αναλυτικότερα στην παράγραφο 2 στοιχείο δ)].

Σε ορισμένες περιπτώσεις, ελήφθησαν επίσης από εισαγγελείς μέτρα τα οποία στόχευαν σε αστοχίες καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας, δεδομένου ότι σε ορισμένα κράτη μέλη οι εισαγγελείς είναι αρμόδιοι για τα εν λόγω ζητήματα. Επιπλέον, οι εισαγγελείς εξέτασαν επίσης ποινικά αδικήματα που συνδέονταν με τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες. Σε δύο κράτη μέλη, οι εισαγγελικές υπηρεσίες έχουν παραπέμψει και ασκούν επί του παρόντος διώξεις κατά υπαλλήλων πιστωτικών ιδρυμάτων οι οποίοι φέρεται να εμπλέκονται σε ποινικά αδικήματα που συνδέονται με τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες.

Περιπτωσιολογική μελέτη: Έλλειψη εξουσιών επιβολής αποτελεσματικών, αναλογικών και αποτρεπτικών κυρώσεων

Παρότι, σύμφωνα με τις απαιτήσεις της οδηγίας για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες που ίσχυαν κατά τη σχετική περίοδο, τα κράτη μέλη υποχρεούνταν να διασφαλίσουν ότι οι αρχές καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας είχαν την εξουσία να επιβάλλουν «αποτελεσματικές, αναλογικές και αποτρεπτικές» κυρώσεις για παραβάσεις της οδηγίας, σε ένα κράτος μέλος η ανώτατη χρηματική κύρωση που ήταν διαθέσιμη στην αρμόδια αρχή περιοριζόταν εκείνη την περίοδο στο μέγιστο ποσό των 46 500 EUR ανά παράβαση.

2. Η διάσταση της καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας στην προληπτική εποπτεία

Η προληπτική εποπτεία, σε συνδυασμό με την εποπτεία της καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας, διαδραματίζει καθοριστικό ρόλο στην καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας.

Πρόκειται για έναν ρόλο ο οποίος εντάσσεται στο πλαίσιο της προληπτικής εποπτείας, αν και η διάσταση της καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας δεν επισημαίνεται πάντα ρητά. Οι αρχές προληπτικής εποπτείας είναι αρμόδιες για τη χορήγηση και την ανάκληση αδειών λειτουργίας, για την αξιολόγηση της καταλληλότητας των μετόχων και μελών του διοικητικού οργάνου, καθώς και των προσώπων που κατέχουν καίριες θέσεις στα πιστωτικά ιδρύματα, και για τη διενέργεια της διαδικασίας εποπτικού ελέγχου και αξιολόγησης, στο πλαίσιο της οποίας ελέγχεται αν τα πιστωτικά ιδρύματα διαθέτουν επαρκές κεφάλαιο και ρευστότητα, καθώς και αξιόπιστα συστήματα διακυβέρνησης.

α) Εξουσίες, οργάνωση και πόροι

Κατά τη διάρκεια της υπό εξέταση περιόδου, πολλές αρχές προληπτικής εποπτείας επικεντρώνονταν κατά κύριο λόγο στη διαχείριση κρίσεων και στη λήψη διορθωτικών μέτρων στον απόηχο της χρηματοπιστωτικής κρίσης της περιόδου 2008-2009 και της επακόλουθης κρίσης δημόσιου χρέους. Δεδομένου ότι δινόταν συχνά προτεραιότητα σε άλλες εποπτικές πτυχές, είναι πιθανό να μην αποδιδόταν πάντα η απαιτούμενη προσοχή σε ζητήματα καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας. Παρότι όλες οι αρχές προληπτικής εποπτείας που ερωτήθηκαν θεωρούν σημαντική την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας, φαίνεται ότι δινόταν κυρίως προτεραιότητα και κατανέμονταν πόροι σε άλλα ζητήματα προληπτικής εποπτείας.

Μολονότι με το πλαίσιο προληπτικής εποπτείας διασφαλίζεται η ανάθεση ευρέος φάσματος εξουσιών στις αρχές προληπτικής εποπτείας, αρκετές εποπτικές αρχές επισήμαναν τους ενδοιασμούς τους όσον αφορά τη χρήση των εν λόγω εξουσιών σε σχέση με τις ελλείψεις που εντοπίζονται στον τομέα της καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας, δεδομένου ότι το πλαίσιο προληπτικής εποπτείας αναφέρεται ρητά στα ζητήματα αυτά μόνο κατ' εξαίρεση.

Με τη σύσταση του ενιαίου εποπτικού μηχανισμού²⁰, οι αρμοδιότητες προληπτικής εποπτείας για σημαντικά πιστωτικά ιδρύματα και, στην περίπτωση ορισμένων καθηκόντων (χορήγηση και ανάκληση αδειών λειτουργίας και αξιολόγηση της απόκτησης ειδικών συμμετοχών), για όλα τα πιστωτικά ιδρύματα στην Τραπεζική Ένωση, μεταβιβάστηκαν στην Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα. Όπως όλες οι αρχές προληπτικής εποπτείας, στο πλαίσιο των δραστηριοτήτων προληπτικής εποπτείας της, η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα πρέπει να λαμβάνει υπόψη τις ανησυχίες σχετικά με την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας. Όταν ενεργεί υπό την ιδιότητά της ως εποπτικής αρχής, η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα δεν θεωρείται αρχή καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας²¹. Με τη μεταβίβαση εξουσιών προληπτικής εποπτείας στην Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα θεσπίστηκε μια πρόσθετη θεσμική βαθμίδα συνεργασίας και συντονισμού, δεδομένου ότι η αλληλεπίδραση με την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα προστέθηκε στην αλληλεπίδραση μεταξύ των αρχών εποπτείας της καταπολέμησης της

²⁰ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1024/2013 του Συμβουλίου, της 15ης Οκτωβρίου 2013, για την ανάθεση ειδικών καθηκόντων στην Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα σχετικά με τις πολιτικές που αφορούν την προληπτική εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων, ΕΕ L 287 της 29.10.2013, σ. 63-89 (κανονισμός για τη σύσταση του ενιαίου εποπτικού μηχανισμού).

²¹ Αιτιολογική σκέψη 28 του κανονισμού για τη σύσταση του ενιαίου εποπτικού μηχανισμού.

νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας και των αρχών προληπτικής εποπτείας σε εθνικό επίπεδο.

β) Εποπτεία των τοπικών οντοτήτων

Η προληπτική εποπτεία βασίζεται στην αρχή του ελέγχου της χώρας καταγωγής, βάσει της οποίας ανατίθεται εποπτική ευθύνη στην αρμόδια αρχή του κράτους μέλους στο οποίο έχει την καταστατική του έδρα ένα πιστωτικό ίδρυμα (η αρχή αυτή είναι η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα για σημαντικά πιστωτικά ιδρύματα που είναι εγκατεστημένα στην Τραπεζική Ένωση). Η ευθύνη αυτή εκτείνεται επίσης στα υποκαταστήματα του πιστωτικού ιδρύματος, ανεξάρτητα από το αν είναι εγκατεστημένα στο ίδιο κράτος μέλος ή εκτός αυτού. Η αρχή προληπτικής εποπτείας στο κράτος μέλος υποδοχής στο οποίο είναι εγκατεστημένα τα υποκαταστήματα διαθέτει μόνο εναπομένουσες αρμοδιότητες για λόγους δημοσίου συμφέροντος και για στατιστικούς σκοπούς²².

Λόγω του εμπιστευτικού χαρακτήρα των εποπτικών αποφάσεων, δεν ήταν δυνατόν να εξακριβωθεί αν οι αρχές προληπτικής εποπτείας χρησιμοποιούσαν συστηματικά ανάλυση επιχειρηματικού μοντέλου για την αξιολόγηση της βιωσιμότητας και της τρωτότητας διαφόρων πιστωτικών ιδρυμάτων, ακόμη και όταν τα ιδρύματα αυτά συμμετείχαν σε δραστηριότητες που ενείχαν σημαντικούς παράγοντες κινδύνου ως προς την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας. Ήταν επίσης αδύνατον να διαπιστωθεί αν οι ανησυχίες σε επίπεδο διακυβέρνησης όσον αφορά την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας περιλαμβάνονταν συστηματικά στον ευρύτερο έλεγχο του πλαισίου διακυβέρνησης των πιστωτικών ιδρυμάτων από τις αρχές προληπτικής εποπτείας. Σύμφωνα με ανεπίσημα στοιχεία και δεδομένης της έλλειψης ειδικής καθοδήγησης στο ενιαίο εγχειρίδιο κανόνων, φαίνεται ότι οι ανησυχίες σχετικά με την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας δεν λαμβάνονταν συστηματικά υπόψη στη διαδικασία εποπτικού ελέγχου και αξιολόγησης. Εκ των υστέρων, και κατόπιν ενδεδειγμένης εξέτασης της δραστηριότητας, κάποιες αρχές παραδέχθηκαν ότι θα μπορούσαν πράγματι να έχουν ενεργοποιηθεί ορισμένες κόκκινες σημαίες. Σε αρκετές περιπτώσεις φαίνεται ότι οι αρχές προληπτικής εποπτείας δεν αναγνώρισαν εγκαίρως τη σοβαρότητα της κατάστασης, γεγονός που δεν τις επέτρεψε να προβούν σε κατάλληλη ανταλλαγή σημαντικών πληροφοριών και να αναλάβουν συντονισμένη δράση με άλλες αρχές. Σε αρκετές περιπτώσεις, οι εποπτικές αρχές επικαλέστηκαν ελλειπείς πληροφορίες σχετικά με την επάρκεια των συστημάτων συμμόρφωσης ή διαχείρισης κινδύνων, όπως απαιτείται βάσει του πλαισίου καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας.

Από την ανάλυση ορισμένων περιπτώσεων προκύπτει ότι κάποια πιστωτικά ιδρύματα είχαν λάβει άδεια λειτουργίας από τις εθνικές αρμόδιες αρχές χωρίς να διενεργηθεί επαρκής έλεγχος όσον αφορά πτυχές σχετικές με την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας, τόσο από πλευράς επιχειρηματικού σχεδίου όσο και από πλευράς καταλληλότητας των μετόχων και των μελών του διοικητικού συμβουλίου, καθώς και των προσώπων που κατέχουν καίριες θέσεις.

²² Οι αρχές υποδοχής συνδέονται στενότερα με την εποπτεία από τις αρχές του κράτους καταγωγής όταν τα υποκαταστήματα που βρίσκονται στο έδαφός τους έχουν χαρακτηριστεί ως σημαντικά.

γ) Εποπτεία των διασυνοριακών οντοτήτων

Παρότι τα διασυνοριακά υποκαταστήματα υπάγονται στην προληπτική εποπτεία της αρχής του κράτους μέλους καταγωγής, η εποπτεία των υποκαταστημάτων αυτών όσον αφορά την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας εμπίπτει στην αρμοδιότητα της αρχής του κράτους μέλους υποδοχής. Οι τραπεζικοί όμιλοι (δηλαδή μια μητρική εταιρεία και οι θυγατρικές της) υπόκεινται σε απαιτήσεις προληπτικής εποπτείας (μεταξύ άλλων όσον αφορά και τη διακυβέρνηση) και αποτελούν αντικείμενο προληπτικής εποπτείας σε ενοποιημένη βάση. Η αρχή ενοποιημένης εποπτείας είναι συνήθως η αρχή του κράτους μέλους καταγωγής που εποπτεύει το πιστωτικό ίδρυμα το οποίο διαθέτει τα περισσότερα στοιχεία ενεργητικού και στο οποίο συγκεντρώνονται συνήθως οι πολιτικές του ομίλου σε κεντρικό επίπεδο. Η διάσταση του ομίλου στο πλαίσιο της εποπτείας της καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας είναι σαφώς λιγότερο σημαντική, με την ανάθεση εξαιρετικά περιορισμένων καθηκόντων στην αρχή του κράτους μέλους καταγωγής.

Από την ανάλυση διαπιστώθηκε ότι η σοβαρότητα των προβλημάτων που σχετίζονταν με την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας σε ένα υποκατάστημα δεν γινόταν συνήθως αντιληπτή από την αρχή προληπτικής εποπτείας του κράτους μέλους καταγωγής η οποία ήταν αρμόδια για την εποπτεία του υποκαταστήματος. Φαίνεται ότι αυτό οφείλεται είτε στην έλλειψη άμεσης επικοινωνίας μεταξύ της αρχής προληπτικής εποπτείας του κράτους μέλους καταγωγής και της αρχής του κράτους μέλους υποδοχής που ήταν επιφορτισμένη με την εποπτεία του υποκαταστήματος στον τομέα της καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας είτε σε παρανόηση των εν λόγω προβλημάτων ακόμη και από την αρχή καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας στη χώρα καταγωγής, με την οποία οι αρχές προληπτικής εποπτείας της χώρας καταγωγής βρίσκονταν σε τακτική επικοινωνία. Σε αρκετές περιπτώσεις φαίνεται ότι η κατάσταση αυτή είχε ως αποτέλεσμα την υποεκτίμηση των επιπτώσεων που ενδέχεται να έχουν στη μητρική εταιρεία και στη φήμη του ομίλου τα προβλήματα σχετικά με την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας σε επίπεδο υποκαταστήματος.

Όσον αφορά την αρχή ενοποιημένης εποπτείας που είναι αρμόδια για την οργάνωση και την καθοδήγηση των σωμάτων εποπτών, από ορισμένα ανεπίσημα στοιχεία προκύπτει ότι τα ζητήματα καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας σε θυγατρικές εταιρείες αποτελούσαν τακτικά αντικείμενο συζητήσεων στο πλαίσιο των σωμάτων εποπτών. Ωστόσο, δεν υπάρχουν στοιχεία που να αποδεικνύουν ότι οι κοινές αποφάσεις που λαμβάνονταν σε επίπεδο ομίλου επέβαλαν στους τραπεζικούς ομίλους την υποχρέωση να αντιμετωπίζουν με συγκροτημένο και συνεπή τρόπο τις ελλείψεις όσον αφορά την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας εντός του ομίλου.

Σε πολλές περιπτώσεις φαίνεται ότι τα διάφορα επίπεδα στα οποία ανατίθεντο καθήκοντα προληπτικής εποπτείας και καθήκοντα εποπτείας της καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας (αρχές κράτους μέλους καταγωγής/υποδοχής, εθνικές/ενωσιακές αρχές) επέτειναν τις δυσκολίες συνεργασίας, συμπεριλαμβανομένων των προβλημάτων ως προς τον προσδιορισμό του σχετικού θεσμικού αντισυμβαλλομένου.

Περιπτωσιολογική μελέτη: Ανεπάρκειες όσον αφορά την εποπτεία ομίλου

Στην περίπτωση μιας τράπεζας με υποκαταστήματα στην αλλοδαπή, η εποπτική αρχή του κράτους μέλους καταγωγής και η εποπτική αρχή του κράτους μέλους υποδοχής ήταν ενοποιημένες αρχές οι οποίες δεν έκαναν απαραίτητως σαφή διαχωρισμό μεταξύ των οικείων αρμοδιοτήτων προληπτικής εποπτείας και των αρμοδιοτήτων εποπτείας της καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες. Η εποπτική αρχή του κράτους μέλους καταγωγής –μολονότι ήταν αρμόδια για την προληπτική εποπτεία υποκαταστημάτων στην αλλοδαπή– δεν έλαβε υπόψη προβλήματα σχετικά με την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες τα οποία επισήμανε η εποπτική αρχή του κράτους μέλους υποδοχής. Η αρχή η οποία επέβαλε τελικά στο υποκατάστημα την υποχρέωση να μειώσει και, στη συνέχεια, να διακόψει τις δραστηριότητές του που ενείχαν κινδύνους σχετικούς με την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας ήταν η αρχή του κράτους μέλους υποδοχής.

δ) Μέτρα εποπτείας και η αποτελεσματικότητά τους

Από τον έλεγχο προέκυψε ότι, ελλείπει λεπτομερών κανόνων όσον αφορά τον τρόπο με τον οποίο πρέπει να λαμβάνονται υπόψη ανησυχίες σχετικά με την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας, σε περίπτωση διαπίστωσης ανησυχιών αυτού του είδους, οι αρχές προληπτικής εποπτείας βασίζονταν ουσιαστικά στη λήψη διορθωτικών μέτρων από τις αρχές εποπτείας της καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας. Σε ορισμένες περιπτώσεις, οι αρχές προληπτικής εποπτείας έδωσαν έμφαση είτε στη διασφάλιση επαρκών προβλέψεων για την επιβολή προστίμων και κατάλληλου επιπέδου ρευστότητας είτε στην αύξηση των κεφαλαιακών απαιτήσεων για τον λειτουργικό κίνδυνο. Ορισμένες αρχές προληπτικής εποπτείας χρησιμοποιούσαν την ευρύτερη εργαλειοθήκη προληπτικής εποπτείας τους, συμπεριλαμβανομένων επιτόπιων ερευνών και στοχευμένων ενδεδειγμένων αναλύσεων, σε περίπτωση που διατυπώνονταν ανησυχίες για κινδύνους σχετικούς με την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες. Αυτή η πρακτική είχε ορισμένες φορές ως αποτέλεσμα τη λήψη ποιοτικών μέτρων για την αντιμετώπιση των αδυναμιών σε επίπεδο διακυβέρνησης, εσωτερικών ελέγχων και μη βιώσιμου επιχειρηματικού μοντέλου, καθώς και στο πλαίσιο διαχείρισης κινδύνων των πιστωτικών ιδρυμάτων. Λόγω των περιορισμών εμπιστευτικότητας, δεν ήταν πάντα εφικτό να εξακριβωθεί αν οι αρχές προληπτικής εποπτείας λάμβαναν συστηματικά επαρκή και έγκαιρα μέτρα προληπτικής εποπτείας για την αντιμετώπιση των αδυναμιών διακυβέρνησης ή των ελλείψεων στη διαχείριση κινδύνων στις οποίες οφείλονταν οι κυριότερες αστοχίες όσον αφορά την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας. Ορισμένες εποπτικές αρχές ζήτησαν από ορισμένα πιστωτικά ιδρύματα να προσαρμόσουν το επιχειρηματικό τους μοντέλο με σκοπό την ελαχιστοποίηση των κινδύνων.

Στο πλαίσιο προληπτικής εποπτείας εντάσσεται επίσης ως κύρωση η ανάκληση της άδειας λειτουργίας για σοβαρές παραβάσεις των κανόνων καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της

τρομοκρατίας. Η άδεια λειτουργίας μπορεί να ανακληθεί μόνο από τις αρχές προληπτικής εποπτείας, οι οποίες χρησιμοποίησαν το συγκεκριμένο εργαλείο σε αρκετές από τις περιπτώσεις που αναλύθηκαν, κυρίως για μικρότερα ιδρύματα. Στις περιπτώσεις που αναλύθηκαν δεν κατέστη δυνατόν να εξακριβωθεί ο τρόπος με τον οποίο αξιολογήθηκαν οι παραβάσεις αυτές, καθώς και η σοβαρότητά τους, ενόψει της εφαρμογής της κύρωσης της ανάκλησης. Μεταξύ των περιπτώσεων που αναλύθηκαν υπήρχαν διάφορες περιπτώσεις στις οποίες η ανάκληση της άδειας λειτουργίας αποδείχθηκε απλή τυπικότητα και όχι κύρωση για παραβιάσεις στον τομέα καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας, καθώς το πιστωτικό ίδρυμα είχε ήδη χαρακτηριστεί ως ίδρυμα το οποίο τελεί υπό πτώχευση ή ενδέχεται να πτωχεύσει ή είχε τεθεί υπό καθεστώς ειδικού διαχειριστή.

Δεν υπάρχουν κοινοί κανόνες σχετικά με το κλείσιμο υποκαταστημάτων, ενώ υπάρχουν στοιχεία που αποδεικνύουν ότι η αρχή προληπτικής εποπτείας του κράτους μέλους καταγωγής δεν συμμετέχει πάντα ουσιαστικά στην απόφαση σχετικά με το κλείσιμο υποκαταστήματος η οποία λαμβάνεται από την αρχή του κράτους μέλους υποδοχής που είναι αρμόδια για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας.

Περιπτωσιολογική μελέτη: Ανάκληση άδειας λειτουργίας

Σε μία περίπτωση, η πρόσβαση μιας τράπεζας στις αγορές διακόπηκε κατόπιν προειδοποίησης που εκδόθηκε από τις αρχές τρίτης χώρας λόγω υπονοιών νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες σε σχέση με τη συγκεκριμένη τράπεζα. Εξαιτίας αυτού, η ρευστότητα της τράπεζας επιδεινώθηκε σημαντικά, με αποτέλεσμα να μην είναι σε θέση να εξοφλήσει τα χρέη της ή άλλες υποχρεώσεις που καθίσταντο απαιτητές. Η εξέλιξη αυτή οδήγησε την αρχή προληπτικής εποπτείας στην απόφαση να χαρακτηρίσει την τράπεζα ως ίδρυμα το οποίο τελεί υπό πτώχευση ή ενδέχεται να πτωχεύσει. Η άδεια λειτουργίας της τράπεζας ανακλήθηκε λίγους μήνες αργότερα, ενώ η τράπεζα τέθηκε υπό καθεστώς εκκαθάρισης.

3. Συνεργασία εντός της ΕΕ

Οι διατάξεις σχετικά με τη συνεργασία μεταξύ των διαφόρων αρχών είναι, αφενός, διασκορπισμένες στα κανονιστικά πλαίσια για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας και για την προληπτική εποπτεία και, αφετέρου, παρουσιάζουν διαφοροποιήσεις όσον αφορά την ακρίβειά τους και τον βαθμό στον οποίο είναι δεσμευτικές. Η συνεργασία επηρεάζεται σημαντικά από την κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ των αρχών των κρατών μελών καταγωγής και υποδοχής, η οποία επικεντρώνεται γύρω από τις αρχές του κράτους μέλους καταγωγής στην οδηγία για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και γύρω από τις αρχές του κράτους μέλους καταγωγής στην οδηγία για τις κεφαλαιακές απαιτήσεις. Μια πρόσθετη διάσταση συνεργασίας προκύπτει από τη σύσταση του ενιαίου εποπτικού μηχανισμού και την άσκηση αρμοδιοτήτων προληπτικής εποπτείας από την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα.

Οι περισσότερες αρχές που ερωτήθηκαν (αρχές προληπτικής εποπτείας, αρχές εποπτείας της καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας, αρχές επιβολής του νόμου, μονάδες χρηματοοικονομικών πληροφοριών) δήλωσαν ότι είναι πρόθυμες να συνεργάζονται και να ανταλλάσσουν πληροφορίες με άλλες αρμόδιες αρχές. Στις περιπτώσεις που καλύπτονται από την εκ των υστέρων ανάλυση, φαίνεται ότι οι αρχές έχουν συνεργαστεί επανειλημμένα μεταξύ τους, τόσο σε εθνικό όσο και σε διασυνοριακό επίπεδο. Για παράδειγμα, οι περισσότερες ενοποιημένες αρχές επισήμαναν ότι οι υπηρεσίες τους που

είναι αρμόδιες για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας και για την προληπτική εποπτεία συντόνιζαν σε τακτική βάση κοινές ομάδες ή συνεργάζονταν, κατά περίπτωση, στο πλαίσιο κοινών ομάδων. Σε διασυνοριακό επίπεδο, φαίνεται ότι οι αρχές πραγματοποίησαν συζητήσεις σχετικά με ανησυχίες που αφορούσαν την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας στο πλαίσιο των σωμάτων εποπτών ή σε διμερή βάση, ιδίως όταν διαπιστώθηκε ότι τα προβλήματα οξύνθηκαν. Ωστόσο, η συνεργασία αυτή δεν αφορούσε όλες τις αρμόδιες αρχές και στις περιπτώσεις στις οποίες υπήρχε συνεργασία, η ένταση και η συχνότητα των επαφών παρουσίαζαν σημαντικές διαφοροποιήσεις. Σε αρκετές από τις περιπτώσεις που αναλύθηκαν, η συνεργασία αποδείχθηκε σαφώς αναποτελεσματική, με αποτέλεσμα είτε να μη γίνει δεόντως κατανοητή η σοβαρότητα της κατάστασης είτε να μη ληφθούν κοινά εποπτικά μέτρα.

Όσον αφορά τη συνεργασία σε εθνικό επίπεδο, οι αρχές επισήμαναν διάφορα ζητήματα τα οποία ενδέχεται να επηρέασαν τον βαθμό, την ποιότητα και τη συχνότητα της συνεργασίας και της ανταλλαγής πληροφοριών, στοιχείο που υποδηλώνει ότι η συνεργασία δεν διευκόλυνε πάντα την άσκηση αποτελεσματικής εποπτείας. Για παράδειγμα, αρκετές αρχές ανέφεραν ότι οι απαιτήσεις εμπιστευτικότητας δεν επέτρεπαν την αποτελεσματική συνεργασία και ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των μονάδων χρηματοοικονομικών πληροφοριών, των αρχών επιβολής του νόμου και των αρχών προληπτικής εποπτείας ή των αρχών εποπτείας της καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας. Άλλες αρχές επισήμαναν την έλλειψη πείρας όσον αφορά τον προσδιορισμό των στοιχείων που συνιστούν σημαντικές πληροφορίες που πρέπει να ανταλλάσσονται μεταξύ μιας μονάδας χρηματοοικονομικών πληροφοριών και μιας αρχής προληπτικής εποπτείας ή μιας αρχής εποπτείας της καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας, ή μεταξύ των δύο εποπτικών αρχών, και παρατήρησαν ότι η ανταλλαγή πληροφοριών είχε εντατικοποιηθεί τελευταία λόγω της αυξανόμενης πείρας. Ορισμένες ενοποιημένες εποπτικές αρχές ανέφεραν ότι δεν είχαν ζητήσει ποτέ στοιχεία από μονάδα χρηματοοικονομικών πληροφοριών στο πλαίσιο της διενέργειας αξιολογήσεων προληπτικής εποπτείας, π.χ. για σκοπούς καταλληλότητας και αξιοπιστίας, αλλά βασίζονταν σε πληροφορίες από τις υπηρεσίες προληπτικής εποπτείας. Επιπλέον, από την ανάλυση πολλών περιπτώσεων προέκυψε ότι οι μονάδες χρηματοοικονομικών πληροφοριών δεν αντάλλαξαν με διαρθρωμένο τρόπο πληροφορίες με τις αρχές εποπτείας της καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας και με τις αρχές προληπτικής εποπτείας. Σε ορισμένες περιπτώσεις είναι πιθανό διατάξεις της εθνικής νομοθεσίας να μην επέτρεπαν στις μονάδες χρηματοοικονομικών πληροφοριών την ανταλλαγή πληροφοριών με τις εποπτικές αρχές (π.χ. σε περιπτώσεις στις οποίες η ανάλυση που διενεργήθηκε από τη μονάδα χρηματοοικονομικών πληροφοριών θεωρήθηκε ότι συνιστά στοιχείο σχετικό με αξιόποινες πράξεις και ότι μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο ανταλλαγής πληροφοριών μόνο με τις αρχές επιβολής του νόμου). Από την άλλη πλευρά, οι μονάδες χρηματοοικονομικών πληροφοριών λάμβαναν σπανίως ενημέρωση από τις εποπτικές αρχές τόσο για τη χρήση των παρεχόμενων πληροφοριών όσο και για το αποτέλεσμα των επιθεωρήσεων που πραγματοποιούνταν βάσει των εν λόγω πληροφοριών. Τα ζητήματα αυτά εξετάζονται αναλυτικότερα στην έκθεση αξιολόγησης του πλαισίου συνεργασίας μεταξύ των μονάδων χρηματοοικονομικών πληροφοριών.

Επιπλέον, άλλα πιθανά ζητήματα που επηρεάζουν τον βαθμό, την ποιότητα και τη συχνότητα της συνεργασίας περιλαμβάνουν διάφορους ορισμούς και κανόνες των σχετικών οδηγιών, οι οποίοι ενδέχεται να έχουν οδηγήσει σε διαφορετική ερμηνεία των υποχρεώσεων και σε διαφορετικές προσδοκίες εκ μέρους των διαφόρων αρχών.

Κατά τον έλεγχο διαπιστώθηκε η λήψη αποτελεσματικών μέτρων σε περιπτώσεις στις οποίες οι εποπτικές αρχές συνεργάστηκαν εντατικά με τις αρχές επιβολής του νόμου σε σχέση με πορίσματα που αφορούσαν την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας. Ωστόσο, κατέστη σαφής η ύπαρξη ευρέος φάσματος παραγόντων ενεργοποίησης για τη συμμετοχή των αρχών επιβολής του νόμου, λόγω της έλλειψης κοινού παρονομαστή στο ενωσιακό δίκαιο. Η κατάσταση αυτή εξηγεί επίσης τον λόγο για τον οποίο παραμένουν περιορισμένες οι επαφές των αρχών επιβολής του νόμου με τις εποπτικές αρχές σε άλλα κράτη μέλη. Επιπλέον, φαίνεται ότι υπάρχουν διαφορές ως προς τον ρόλο και την έκταση των εξουσιών των αρχών επιβολής του νόμου, στοιχείο που εξηγεί επίσης εν μέρει τον λόγο για τον οποίο εξακολουθούν να διατηρούνται σε πολύ χαμηλό επίπεδο η συνεργασία και ο συντονισμός μεταξύ των αρχών επιβολής του νόμου σε ζητήματα καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας.

Όσον αφορά τη διασυνοριακή συνεργασία εντός της Ένωσης, από την ανάλυση δεν κατέστη εφικτός ο προσδιορισμός του βαθμού, της ποιότητας και της συχνότητας της συνεργασίας μεταξύ των διαφόρων αρχών. Όπως καταδείχθηκε στις διάφορες περιπτώσεις, οι επαφές μεταξύ των αρχών (αρχές εποπτείας της καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας και αρχές προληπτικής εποπτείας) στα διάφορα κράτη μέλη ήταν ανομοιογενείς και πραγματοποιούνταν συχνά σε *ad hoc* βάση, κατάσταση που μπορεί να αποδοθεί σε μεγάλο βαθμό στις διαφορές μεταξύ των ισχυόντων νομικών πλαισίων όσον αφορά την κατανομή των εποπτικών αρμοδιοτήτων και την προσέγγιση της εποπτείας ομίλου σε επίπεδο ομίλου. Η συνεργασία περιοριζόταν συχνά αποκλειστικά και μόνο στην ανταλλαγή πληροφοριών και δεν είχε ως αποτέλεσμα σε όλες τις περιπτώσεις την κοινή κατανόηση των διασυνοριακών επιπτώσεων ούτε τη λήψη συντονισμένων εποπτικών μέτρων. Επιπλέον, φαίνεται ότι οι πολυάριθμοι εμπλεκόμενοι θεσμικοί φορείς δεν είχαν θέσει ως κοινό στρατηγικό στόχο την πρόληψη της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες.

4. Συνεργασία μεταξύ αρχών της Ένωσης και αρχών τρίτων χωρών

Η συνεργασία και η ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των αρχών των κρατών μελών που είναι αρμόδιες για την εποπτεία της καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας και των ομολόγων τους σε τρίτες χώρες δεν ρυθμίζονται από την οδηγία για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες. Αντιθέτως, η εποπτική συνεργασία βασίζεται στα πρότυπα της Ειδικής Ομάδας Χρηματοοικονομικής Δράσης (ιδίως στη σύσταση 40²³ και στο σχετικό ερμηνευτικό σημείωμα) και πραγματοποιείται σχεδόν αποκλειστικά σε διμερή βάση. Μολονότι οι αρχές προληπτικής εποπτείας της Ένωσης μπορούν να χρησιμοποιούν σώματα προληπτικής εποπτείας για τη διεξαγωγή συζητήσεων σχετικά με ζητήματα καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας με τους ομολόγους τους σε τρίτες χώρες, δεν προβλέπεται εν προκειμένω η συμμετοχή των αρχών εποπτείας της καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας. Και οι δύο εποπτικές αρχές οφείλουν να τηρούν τις αρχές που διατυπώνονται στις κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής της Βασιλείας όσον αφορά την ορθή διαχείριση των κινδύνων που συνδέονται με τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και τη χρηματοδότηση της τρομοκρατίας.

²³<http://www.fatf->

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

Περίπου το ήμισυ των περιπτώσεων που αποτέλεσαν αντικείμενο της εκ των υστέρων ανάλυσης αφορούσαν την εποπτική συνεργασία με τις αρχές τρίτων χωρών. Οι ενδιαφερόμενοι φορείς ανέφεραν ως αίτια των προβλημάτων συνεργασίας με ορισμένες αρχές τρίτων χωρών τα ακόλουθα ζητήματα: έλλειψη προθυμίας και από τις δύο πλευρές για την ανταλλαγή εμπιστευτικών πληροφοριών με ορισμένες αρχές, έλλειψη αμοιβαίας εμπιστοσύνης και προβληματισμοί ότι οι ανταλλαγές πληροφοριών, στις σπάνιες περιπτώσεις στις οποίες περιλάμβαναν τη διαβίβαση δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, δεν θα ήταν σύμφωνες με τον γενικό κανονισμό για την προστασία δεδομένων²⁴.

Σε ορισμένες από τις περιπτώσεις που αναλύθηκαν, οι αρχές ανέφεραν ότι είχαν τακτική και σε μεγάλο βαθμό ικανοποιητική συνεργασία και ανταλλαγή πληροφοριών με αρχές τρίτων χωρών που είναι αρμόδιες για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας, καθώς και με αρχές προληπτικής εποπτείας, αν και σε ορισμένες περιπτώσεις υπήρχαν ενδείξεις ασυμμετρίας ως προς την ανταλλαγή πληροφοριών. Σε άλλες περιπτώσεις, οι αρχές επισήμαναν ελλείψεις στη συνεργασία με τις αρχές τρίτων χωρών, ιδίως όσον αφορά το χρονοδιάγραμμα και την έκταση της ανταλλαγής πληροφοριών ή του συντονισμού της δράσης. Σε ορισμένες περιπτώσεις, στις οποίες αρχές τρίτων χωρών ανακοίνωσαν τη λήψη εύλογων μέτρων έναντι πιστωτικού ιδρύματος εγκατεστημένου στην Ένωση, φαίνεται ότι οι ενωσιακές αρχές προληπτικής εποπτείας και/ή οι αρχές εποπτείας της καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας δεν είχαν λάβει ενημέρωση σχετικά με τον επικείμενο χαρακτήρα και το πλαίσιο των εν λόγω μέτρων. Τα μέτρα αυτά είχαν σοβαρό αντίκτυπο στις αντίστοιχες τράπεζες, αλλά λήφθηκαν χωρίς τη δέουσα προηγούμενη ειδοποίηση ώστε οι αρμόδιες αρχές της Ένωσης να είναι σε θέση να λάβουν προληπτικά μέτρα έναντι των οικείων ιδρυμάτων, καθώς και άλλα μέτρα για τη διασφάλιση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας πριν από τη δημοσίευση των συγκεκριμένων μέτρων. Στις περιπτώσεις αυτές περιλαμβάνονταν και περιπτώσεις στις οποίες τα μέτρα λήφθηκαν ειδικά προς τον σκοπό αυτόν από τις αρχές επιβολής του νόμου τρίτων χωρών και όχι από τις εποπτικές αρχές των χωρών αυτών.

Επιπλέον, σε διάφορες περιπτώσεις στις οποίες οι αρχές επιβολής του νόμου κίνησαν έρευνες κατόπιν ευρημάτων των εποπτικών αρχών, οι εν λόγω αρχές επιβολής του νόμου αντιμετώπισαν προβλήματα συνεργασίας με ορισμένες τρίτες χώρες. Ειδικότερα, οι αρχές των τρίτων χωρών δεν ανταποκρίθηκαν σε αιτήσεις αμοιβαίας δικαστικής συνδρομής που υποβλήθηκαν από αρχές επιβολής του νόμου κρατών μελών. Συνεπεία τούτου, οι εν λόγω αρχές επιβολής του νόμου δεν μπόρεσαν να εξασφαλίσουν στοιχεία που να αποδεικνύουν την προέλευση χρημάτων από εγκληματικές δραστηριότητες και δεν κατέστη εντέλει δυνατή η άσκηση διώξεων.

Στην πραγματικότητα, σε λίγες μόνο περιπτώσεις οι αρμόδιες αρχές της Ένωσης για την εποπτεία διαφόρων οντοτήτων ομίλων κατόρθωσαν να συντονίσουν τη συνεργασία τους με τις αρχές τρίτων χωρών. Ωστόσο, στην πλειονότητα των περιπτώσεων που αναλύθηκαν δεν εντοπίστηκαν στοιχεία που να αποδεικνύουν κάτι τέτοιο. Ομοίως, στο πλαίσιο της ανάλυσης δεν κατέστη εφικτό να εξακριβωθεί αν, σε όλες τις περιπτώσεις, οι αρχές της Ένωσης διαβίβασαν στις ευρωπαϊκές ομόλογες αρχές όλες τις σχετικές πληροφορίες που έλαβαν από τις αρχές τρίτων χωρών.

Περιπτωσιολογική μελέτη: Συνεργασία με αρχές τρίτων χωρών

²⁴ Κανονισμός (ΕΕ) 2016/679 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 27ης Απριλίου 2016, για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και για την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών και την κατάργηση της οδηγίας 95/46/ΕΚ (Γενικός Κανονισμός για την Προστασία Δεδομένων), ΕΕ L 119 της 4.5.2016, σ. 1.

Σε δύο περιπτώσεις, οι εθνικές αρχές δεν ήταν σε θέση να παρέμβουν ή να εξακριβώσουν τις παραβάσεις στις οποίες βασίστηκαν οι ενέργειες των αρχών των τρίτων χωρών, δεδομένου ότι οι εν λόγω αρχές γνωστοποίησαν τα προτεινόμενα μέτρα στις αρχές των κρατών μελών μόλις λίγο πριν από τη δημοσίευσή τους. Έπειτα από τη δημοσίευση των προτεινόμενων μέτρων, δύο ευρωπαϊκά πιστωτικά ιδρύματα αναγκάστηκαν να προβούν σε διακοπή της δραστηριότητάς τους.

IV. ΠΡΟΟΔΟΣ ΠΟΥ ΣΗΜΕΙΩΘΗΚΕ ΠΡΟΣΦΑΤΑ ΣΤΗΝ ΈΝΩΣΗ

Κατά τη διάρκεια των τελευταίων ετών, τα πιστωτικά ιδρύματα και οι δημόσιες αρχές που είναι αρμόδιες για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες και της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας έχουν λάβει μέτρα για τη βελτίωση των αμυντικών τους μηχανισμών στον τομέα της καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας. Τόσο η πρόοδος αυτή όσο και οι εναπομένουσες προκλήσεις καταγράφονται στις ειδικές ανά χώρα συστάσεις και στις συνοδευτικές εκθέσεις ανά χώρα²⁵. Επιπλέον, έχουν σημειωθεί διάφορες εξελίξεις σε επίπεδο Ένωσης.

1. Εξελίξεις όσον αφορά το κανονιστικό πλαίσιο για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας

Από τη θέσπιση της οδηγίας για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες, το νομικό πλαίσιο της Ένωσης έχει βελτιωθεί σημαντικά με την τέταρτη οδηγία για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες, η οποία έπρεπε να μεταφερθεί στο εθνικό δίκαιο των κρατών μελών έως τον Ιούνιο του 2017, ενώ η πέμπτη οδηγία για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες επιφέρει περαιτέρω βελτιώσεις και θα πρέπει να μεταφερθεί στο εθνικό δίκαιο έως τον Ιανουάριο του 2020. Αυτό το νέο πλαίσιο αποτελεί βελτίωση των προηγούμενων κανόνων, ιδίως για τους ακόλουθους λόγους: i) αποσαφηνίζει την ανάγκη διενέργειας εκτιμήσεων κινδύνων από τα πιστωτικά ιδρύματα, καθώς και την ανάγκη εφαρμογής κατάλληλων πολιτικών και διαδικασιών εκ μέρους τους, για την πρόληψη της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας· ii) δημιουργεί μητρώα πραγματικών δικαιούχων, λογαριασμών των πιστωτικών ιδρυμάτων και καταλόγων πολιτικώς εκτεθειμένων προσώπων, στοιχεία που θα ενισχύσουν σημαντικά την ικανότητα των ιδρυμάτων να ασκούν αποτελεσματική δέουσα επιμέλεια ως προς τον πελάτη· iii) αποσαφηνίζει τον ρόλο του μητρικού ιδρύματος στην εφαρμογή πολιτικών καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας για ολόκληρο τον όμιλο· iv) αποσαφηνίζει τον ρόλο του επόπτη του μητρικού ιδρύματος στον τομέα της καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας όσον αφορά την εποπτεία του ομίλου για τους σκοπούς αυτούς· v) ενισχύει σημαντικά τις εξουσίες των εποπτικών αρχών όσον αφορά την επιβολή κυρώσεων και διοικητικών μέτρων για παραβιάσεις των σχετικών υποχρεώσεων, επιβάλλοντας παράλληλα την υποχρέωση δημοσιοποίησης των εν λόγω κυρώσεων και διοικητικών μέτρων· vi) ενισχύει σημαντικά την ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των σχετικών αρμόδιων αρχών, ιδίως με την άρση του εμποδίου της εμπιστευτικότητας στην ανταλλαγή πληροφοριών

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

μεταξύ των εποπτικών αρχών και με τη σύναψη μνημονίου κατανόησης για τις ανταλλαγές πληροφοριών μεταξύ των εποπτικών αρχών και της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας· και vii) παρέχει στις εποπτικές αρχές των κρατών μελών τη δυνατότητα να σύναψης μνημονίων κατανόησης με ομόλογες αρχές τρίτων χωρών για σκοπούς συνεργασίας και ανταλλαγής εμπιστευτικών πληροφοριών.

Η οδηγία 2018/1673 σχετικά με την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες μέσω του ποινικού δικαίου συμπληρώνει αυτό το προληπτικό πλαίσιο μέσω της εναρμόνισης του ορισμού του εγκλήματος της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και των σχετικών κυρώσεων. Η οδηγία τέθηκε σε ισχύ τον Δεκέμβριο του 2018 και τα κράτη μέλη έχουν προθεσμία δύο ετών για τη μεταφορά της στο εθνικό τους δίκαιο. Αυτό το νέο πλαίσιο συνιστά βελτίωση των προηγούμενων κανόνων, ιδίως διότι i) καθιστά την νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες τιμωρητέα με μέγιστη ποινή φυλάκισης τουλάχιστον τεσσάρων ετών· ii) χαρακτηρίζει ως επιβαρυντικές περιστάσεις τις περιπτώσεις στις οποίες ο δράστης είναι υπόχρεη οντότητα και έχει διαπράξει το αδίκημα κατά την άσκηση της επαγγελματικής του δραστηριότητας· iii) διασφαλίζει ότι οι αρχές επιβολής του νόμου μπορούν να χρησιμοποιούν αποτελεσματικά ερευνητικά μέσα, όπως αυτά που χρησιμοποιούνται για την καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος ή άλλων σοβαρών εγκλημάτων· iv) επιτρέπει στα κράτη μέλη να ποινικοποιούν επίσης τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες που γίνεται από ελαφρά ή βαρεία αμέλεια.

2. Εξελίξεις όσον αφορά το κανονιστικό πλαίσιο προληπτικής εποπτείας

Το πλαίσιο προληπτικής εποπτείας επικαιροποιήθηκε ουσιαστικά το 2018 και οι αλλαγές πρέπει να εφαρμοστούν έως το τέλος του 2020.²⁶ Όσον αφορά την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας, οι τροποποιήσεις εισήγαγαν ρητή υποχρέωση συνεργασίας μεταξύ των αρχών προληπτικής εποπτείας και των αρχών καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας, αφενός, και των μονάδων χρηματοοικονομικών πληροφοριών, αφετέρου, αίροντας παράλληλα τα εμπόδια εμπιστευτικότητας για την αποτελεσματική ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των αρχών αυτών. Η Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών έλαβε την εντολή να καταρτίσει κατευθυντήριες γραμμές στις οποίες θα περιγράφονται αναλυτικά διάφορες πτυχές της απαίτησης συνεργασίας.

Επιπλέον, στην πέμπτη οδηγία για τις κεφαλαιακές απαιτήσεις διευκρινίστηκε η δυνατότητα των αρχών προληπτικής εποπτείας να χρησιμοποιούν τα διαθέσιμα εργαλεία προληπτικής εποπτείας για την εξέταση των ανησυχιών σχετικά με την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας από τη σκοπιά της προληπτικής εποπτείας. Η πέμπτη οδηγία για τις κεφαλαιακές απαιτήσεις παρέχει περισσότερες λεπτομέρειες σχετικά με την αξιολόγηση των συστημάτων εσωτερικών ελέγχων και διαχείρισης κινδύνων κατά τη διάρκεια της διαδικασίας χορήγησης άδειας λειτουργίας. Θεσπίζει επίσης ρητή εξουσία απομάκρυνσης μελών του διοικητικού συμβουλίου σε περίπτωση ανησυχιών σχετικά με την καταλληλότητά τους, μεταξύ άλλων και από τη σκοπιά της καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας.

²⁶ Οδηγία (ΕΕ) 2019/878 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 20ής Μαΐου 2019, για την τροποποίηση της οδηγίας 2013/36/ΕΕ όσον αφορά τις εξαιρούμενες οντότητες, τις χρηματοδοτικές εταιρείες συμμετοχών, τις μεικτές χρηματοοικονομικές εταιρείες συμμετοχών, τις αποδοχές, τα μέτρα και τις εξουσίες εποπτείας και τα μέτρα διατήρησης κεφαλαίου, ΕΕ L 150 της 7.6.2019.

Επιπλέον, στην πέμπτη οδηγία για τις κεφαλαιακές απαιτήσεις γίνεται ρητή αναφορά στη διάσταση της καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας στο πλαίσιο της διαδικασίας εποπτικού ελέγχου και αξιολόγησης και επιβάλλεται στις αρμόδιες αρχές η υποχρέωση να λαμβάνουν τα απαραίτητα μέτρα χρησιμοποιώντας τα εργαλεία και τις εξουσίες που έχουν στη διάθεσή τους σε περίπτωση σημαντικών, από τη σκοπιά της προληπτικής εποπτείας, ανησυχιών όσον αφορά τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/τη χρηματοδότηση της τρομοκρατίας. Προβλέπεται επίσης η υποχρέωση των αρμόδιων αρχών να ενημερώνουν την Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών και την αρχή που είναι αρμόδια για την εποπτεία της καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες όταν εντοπίζουν αδυναμίες στο μοντέλο διακυβέρνησης, στις επιχειρηματικές δραστηριότητες ή στο επιχειρηματικό μοντέλο, οι οποίες δημιουργούν εύλογες υπόνοιες για νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες ή χρηματοδότηση της τρομοκρατίας.

3. Εξελίξεις όσον αφορά τον ρόλο των Ευρωπαϊκών Εποπτικών Αρχών σε σχέση με την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας

Σε επίπεδο Ένωσης, οι τρέχουσες εντολές των τριών Ευρωπαϊκών Εποπτικών Αρχών – Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών, Ευρωπαϊκή Αρχή Ασφαλίσεων και Επαγγελματικών Συντάξεων και Ευρωπαϊκή Αρχή Κινητών Αξιών και Αγορών– εκτείνονται στον τομέα της καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας. Οι εν λόγω αρχές έχουν την εξουσία να καταρτίζουν κανόνες και κατευθύνσεις στον τομέα αυτόν, να προάγουν τη συνεργασία και την ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των αρχών, καθώς και την εποπτική σύγκλιση, και να διασφαλίζουν την ορθή εφαρμογή της νομοθεσίας για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας. Ωστόσο, οι Ευρωπαϊκές Εποπτικές Αρχές δεν είναι οι ίδιες επόπτες ούτε διαθέτουν δικό τους σύνολο δεσμευτικών εξουσιών και εργαλείων για τη διασφάλιση της συμμόρφωσης και της επιβολής των κανόνων και των συστάσεων ή για την επαρκή συμμετοχή τους στο πλαίσιο της συνεργασίας με αρχές τρίτων αρχών. Αντιθέτως, πρέπει να συνεργάζονται με τις αρμόδιες εθνικές αρχές χρησιμοποιώντας τις εξουσίες που τους έχουν ανατεθεί βάσει των οικείων ιδρυτικών κανονισμών.²⁷

Κατά τα προηγούμενα έτη η προσοχή των Ευρωπαϊκών Εποπτικών Αρχών όσον αφορά την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας είχε εστιαστεί στην εκπλήρωση μιας σειράς εντολών κανονιστικού χαρακτήρα που τους έχουν ανατεθεί βάσει της τέταρτης οδηγίας για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες. Ωστόσο, τελευταία δίνεται μεγαλύτερη έμφαση στην εκτέλεση εργασιών σύγκλισης, συμπεριλαμβανομένης της εστίασης στην ορθή εφαρμογή των σχετικών κανόνων.

²⁷ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1093/2010 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 24ης Νοεμβρίου 2010, σχετικά με τη σύσταση Ευρωπαϊκής Εποπτικής Αρχής (Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών), την τροποποίηση της απόφασης αριθ. 716/2009/ΕΚ και την κατάργηση της απόφασης 2009/78/ΕΚ της Επιτροπής, κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1094/2010 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 24ης Νοεμβρίου 2010, για τη σύσταση Ευρωπαϊκής Εποπτικής Αρχής (Ευρωπαϊκή Αρχή Ασφαλίσεων και Επαγγελματικών Συντάξεων), την τροποποίηση της απόφασης αριθ. 716/2009/ΕΚ και την κατάργηση της απόφασης 2009/79/ΕΚ της Επιτροπής· κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1095/2010 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 24ης Νοεμβρίου 2010, σχετικά με τη σύσταση Ευρωπαϊκής Εποπτικής Αρχής (Ευρωπαϊκή Αρχή Κινητών Αξιών και Αγορών), την τροποποίηση της απόφασης αριθ. 716/2009/ΕΚ και την κατάργηση της απόφασης 2009/77/ΕΚ, ΕΕ L 331 της 15.12.2010, σ. 84.

Για παράδειγμα, τον Ιούλιο του προηγούμενου έτους, στην περίπτωση μιας τράπεζας, το συμβούλιο εποπτών της Ευρωπαϊκής Αρχής Τραπεζών απηύθυνε προς την αρχή εποπτείας της καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας συστάσεις για τη λήψη μέτρων με σκοπό τη διασφάλιση της συμμόρφωσης με την οδηγία για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες. Στη συνέχεια η Επιτροπή εξέδωσε γνώμη η οποία απευθυνόταν στη συγκεκριμένη εποπτική αρχή και αφορούσε τις ενέργειες που έπρεπε να αναληφθούν για τη διασφάλιση της συμμόρφωσης με το ενωσιακό δίκαιο²⁸.

Στις αρχές του τρέχοντος έτους, κατόπιν αιτήματος της Επιτροπής, η Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών πραγματοποίησε επίσης έρευνα σχετικά με τις εποπτικές αρχές δύο κρατών μελών η οποία αφορούσε τις συνθήκες υπό τις οποίες μια τράπεζα διαχειριζόταν ένα χαρτοφυλάκιο αλλοδαπών πελατών υψηλού κινδύνου μέσω του υποκαταστήματός της στην αλλοδαπή. Στη συγκεκριμένη υπόθεση, τον Φεβρουάριο του 2019 η Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών κίνησε επίσημη έρευνα για παραβίαση του δικαίου της Ένωσης βάσει του άρθρου 17 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1093/2010 (κανονισμός για την Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών)²⁹. Μετά την κίνηση της έρευνας και κατόπιν εκτεταμένης ανάλυσης από το προσωπικό της Ευρωπαϊκής Αρχής Τραπεζών, η ανεξάρτητη ομάδα της Ευρωπαϊκής Αρχής Τραπεζών για την παραβίαση του δικαίου της Ένωσης πρότεινε σχέδιο σύστασης στο συμβούλιο εποπτών σε σχέση με διάφορες παραβιάσεις του δικαίου της Ένωσης που διαπράχθηκαν από αμφότερες τις εποπτικές αρχές όσον αφορά την αποτελεσματική εποπτεία και συνεργασία. Το συμβούλιο εποπτών της Ευρωπαϊκής Αρχής Τραπεζών (το οποίο απαρτίζεται από τους επικεφαλής των αρχών προληπτικής εποπτείας των κρατών μελών) απέρριψε τη σύσταση στις 16 Απριλίου 2019.

Όσον αφορά τη διαμόρφωση της τελικής απόφασης του συμβουλίου εποπτών της Ευρωπαϊκής Αρχής Τραπεζών στο πλαίσιο της διαδικασίας παραβίασης του δικαίου της Ένωσης που αφορούσε τη σχετική τράπεζα, είναι πιθανό να συντέλεσαν τα ακόλουθα ζητήματα:

- Παρά το γεγονός ότι τα μέλη του συμβουλίου εποπτών συμφώνησαν ότι ενδέχεται να υπήρχαν ελλείψεις στην εποπτεία, θεώρησαν προφανώς ότι οι υποχρεώσεις που επιβάλλονται στις εποπτικές αρχές στις σχετικές οδηγίες δεν ήταν δεόντως σαφείς και ανεπιφύλακτες, με αποτέλεσμα να μην μπορούν να χρησιμοποιηθούν ως βάση για την έκδοση σύστασης σχετικά με παραβίαση του δικαίου της Ένωσης. Επιπλέον, τα μέλη του συμβουλίου εποπτών έλαβαν υπόψη το γεγονός ότι το νομοθετικό πλαίσιο είχε αλλάξει κατά τη διάρκεια της περιόδου που καλυπτόταν από την έρευνα της Αρχής.
- Τα μέλη του συμβουλίου εποπτών έκριναν επίσης ότι η συγκεκριμένη υπόθεση αφορούσε το παρελθόν και ότι το άρθρο 17 του κανονισμού για την Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών σχετικά με τη διαδικασία παραβίασης του δικαίου της Ένωσης δεν συνιστά κατάλληλο μέσο για την επίλυση ζητημάτων του παρελθόντος³⁰.

²⁸ C(2018) 7431 final της 8ης Νοεμβρίου 2018.

²⁹ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1093/2010 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 24ης Νοεμβρίου 2010, σχετικά με τη σύσταση Ευρωπαϊκής Εποπτικής Αρχής (Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών), την τροποποίηση της απόφασης αριθ. 716/2009/ΕΚ και την κατάργηση της απόφασης 2009/78/ΕΚ της Επιτροπής, ΕΕ L 331 της 15.12.2010, σ. 12.

³⁰ Ειδικότερα, τα μέλη έκριναν ότι, μολονότι το πεδίο εφαρμογής των ερευνών βάσει του άρθρου 17 δεν περιορίζεται σε τρέχουσες παραβιάσεις, το διορθωτικό μέτρο της έκδοσης συστάσεων «στις οποίες καθορίζονται οι ενέργειες που πρέπει να αναληφθούν για τη συμμόρφωση με το δίκαιο της Ένωσης» ενδέχεται να μην είναι κατάλληλο για υποθέσεις που αφορούν παρελθούσες εποπτικές δραστηριότητες.

Οι ανωτέρω διαπιστώσεις εγείρουν ερωτήματα για το μέλλον, μεταξύ άλλων όσον αφορά τον τρόπο με τον οποίο μπορεί να ληφθεί μέριμνα ώστε οι εποπτικές αρχές να λογοδοτούν για τις πράξεις τους με σκοπό τη διασφάλιση της συμμόρφωσης των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων με το δίκαιο της Ένωσης, ιδίως στο πλαίσιο οδηγιών ελάχιστης εναρμόνισης. Παράλληλα, αναδεικνύουν επίσης την ανάγκη πλήρους αξιοποίησης των διαθέσιμων εργαλείων από τις Ευρωπαϊκές Εποπτικές Αρχές, συμπεριλαμβανομένων των μελλοντοστραφών ελέγχων εφαρμογής, για την ενίσχυση στην πράξη της εποπτείας της καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας σε ολόκληρη την ΕΕ. Επισημαίνεται ότι η απόφαση της Ευρωπαϊκής Αρχής Τραπεζών δεν θίγει το δικαίωμα της Επιτροπής να κινεί διαδικασίες επί παραβάσει βάσει των ίδιων πραγματικών περιστατικών.

Στο πλαίσιο του πρόσφατου ελέγχου των Ευρωπαϊκών Εποπτικών Αρχών δόθηκε μεγαλύτερη έμφαση σε ζητήματα σχετικά με την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας. Από τον Ιανουάριο του 2020 η τρέχουσα εντολή καθεμίας από τις τρεις Ευρωπαϊκές Εποπτικές Αρχές όσον αφορά την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας θα ανατεθεί στην Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών, η οποία θα αναλάβει ηγετικό ρόλο συντονισμού και παρακολούθησης της προώθησης της ακεραιότητας, της διαφάνειας και της ασφάλειας στο χρηματοπιστωτικό σύστημα, με σκοπό την πρόληψη και την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας. Οι νέοι κανόνες σχετικά με την ανταλλαγή και τη διάδοση πληροφοριών αναμένεται να βελτιώσουν σημαντικά τη συνεργασία μεταξύ των αρχών προληπτικής εποπτείας και των αρχών εποπτείας της καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας, καθώς και να ενισχύσουν τον ρόλο που διαδραματίζει η Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών τόσο στη διασφάλιση της συστηματικής διερεύνησης των παραβάσεων των σχετικών κανόνων όσο και στη διασφάλιση της συμμόρφωσης των εθνικών αρχών εποπτείας της καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας με τους κανόνες της Ένωσης. Επιπλέον, η Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών θα διαδραματίσει ρόλο στη διευκόλυνση της συνεργασίας με τις αρχές τρίτων χωρών σε περιπτώσεις στις οποίες υπάρχουν ενδείξεις παραβιάσεων της οδηγίας για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες.

V. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Η πρόληψη και η καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας είναι καίρια για τη διαφύλαξη της ακεραιότητας της εσωτερικής αγοράς και την καταπολέμηση του εγκλήματος. Οι διάφορες οντότητες –από τα πιστωτικά ιδρύματα, τις αρχές εποπτείας της καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας και τις αρχές προληπτικής εποπτείας (συμπεριλαμβανομένης της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας υπό την εποπτική της ιδιότητα) μέχρι τις μονάδες χρηματοοικονομικών πληροφοριών και τις αρχές επιβολής του νόμου (αστυνομία, εισαγγελείς και δικαστήρια)– καλούνται να διαδραματίσουν διαφορετικό ρόλο στο πλαίσιο αυτής της προσπάθειας. Είναι επιτακτική ανάγκη οι οντότητες αυτές να δίνουν επαρκή προτεραιότητα στα καθήκοντα πρόληψης και

καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας. Καίριας σημασίας είναι επίσης η πλήρης και αποτελεσματική εφαρμογή της νομοθεσίας από τα πιστωτικά ιδρύματα, καθώς και η συστηματική επιβολή της από τις δημόσιες αρχές, οι οποίες πρέπει να διαθέτουν επαρκείς ερευνητικές και εποπτικές εξουσίες και να επιβάλλουν αποτελεσματικές και αποτρεπτικές κυρώσεις. Η συνεργασία και η αποτελεσματική ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των πολλαπλών αρμόδιων αρχών είναι καθοριστική για την αντιμετώπιση των συνεχώς αυξανόμενων ανησυχιών σχετικά με την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας, μεταξύ άλλων και εκτός της Ένωσης. Από την ανάλυση προέκυψε ότι αυτές οι βασικές πτυχές δεν λαμβάνονταν συχνά δεόντως υπόψη στην πράξη.

1. Πορίσματα σχετικά με τους αμυντικούς μηχανισμούς των πιστωτικών ιδρυμάτων όσον αφορά την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας

Από την ανάλυση των επιλεγμένων περιπτώσεων προέκυψαν σημαντικά περιστατικά μη συμμόρφωσης των πιστωτικών ιδρυμάτων με βασικές απαιτήσεις της οδηγίας για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες, όπως η εκτίμηση κινδύνων, η δέουσα επιμέλεια ως προς τον πελάτη και η υποβολή αναφορών ύποπτων συναλλαγών και δραστηριοτήτων στις μονάδες χρηματοοικονομικών πληροφοριών. Στις περιπτώσεις στις οποίες διαπιστώθηκαν μακροχρόνιες ελλείψεις συμμόρφωσης σε επίπεδο καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας διαπιστώνονταν επίσης συχνά ευρύτερες ελλείψεις διακυβέρνησης όσον αφορά την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας, ιδίως στη λειτουργία ελέγχου, καθώς και, σε ορισμένες περιπτώσεις, στη συμπεριφορά ανώτερων διοικητικών στελεχών.

Πολλές από τις τράπεζες που αποτέλεσαν αντικείμενο εξέτασης ασκούσαν ριψοκίνδυνες δραστηριότητες από πλευράς καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας, χωρίς να έχουν θέσει σε εφαρμογή ανάλογες διαδικασίες ελέγχων και διαχείρισης κινδύνων. Συχνά οι κίνδυνοι προέκυπταν πολύ πριν τον εντοπισμό ελλείψεων από τα πιστωτικά ιδρύματα. Ακόμη και σε περίπτωση που εντοπίζονταν ελλείψεις, ορισμένες τράπεζες χρειάζονταν μεγάλο χρονικό διάστημα για την αντιμετώπισή τους.

Πολλοί από τους διασυνοριακούς τραπεζικούς ομίλους που αποτέλεσαν αντικείμενο ανάλυσης οργάνωσαν τις οικείες λειτουργίες καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας σε τοπικό επίπεδο, δίνοντας έμφαση στη συμμόρφωση με τους τοπικούς κανόνες, χωρίς ωστόσο η προσέγγιση αυτή να συμπληρώνεται από την αυστηρή και συνεπή εφαρμογή διαδικασιών πολιτικής και ελέγχου σε επίπεδο ομίλου.

Παρότι ορισμένες από τις ελλείψεις που εντοπίστηκαν φαίνεται να οφείλονταν κυρίως σε αμέλεια, υπήρχαν επίσης περιπτώσεις στις οποίες υπάλληλοι ή η διοίκηση των πιστωτικών ιδρυμάτων φαίνεται να υποστήριζαν τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/τη χρηματοδότηση της τρομοκρατίας ή χαλάρωναν σκόπιμα τους αμυντικούς μηχανισμούς σε αναζήτηση επικερδών αλλά άκρως ύποπτων δραστηριοτήτων. Σε ορισμένες περιπτώσεις οι ελλείψεις ήταν τόσο σοβαρές που οδήγησαν εντέλει στην πτώχευση ή στο κλείσιμο του πιστωτικού ιδρύματος ή στη διακοπή της συγκεκριμένης δραστηριότητας.

Ωστόσο, τα τελευταία έτη, χάρη στη σταδιακή ανάπτυξη του νομικού πλαισίου για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της

χρηματοδότησης της τρομοκρατίας, πολλά από τα πιστωτικά ιδρύματα που αποτέλεσαν αντικείμενο ελέγχου έλαβαν σημαντικά μέτρα για τη βελτίωση των οικείων συστημάτων συμμόρφωσης όσον αφορά την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας. Συγκεκριμένα, αύξησαν τον αριθμό των ομάδων διαχείρισης κινδύνων και συμμόρφωσης και εργάζονται επί του παρόντος για τη βελτίωση των διαδικασιών και των εσωτερικών ελέγχων τους. Επιπλέον, ορισμένες από τις σχετικές υποχρεώσεις αναμένεται να αποσαφηνιστούν μετά τη μεταφορά της πέμπτης οδηγίας για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και της πέμπτης οδηγίας για τις κεφαλαιακές απαιτήσεις στο εθνικό δίκαιο. Επιπλέον, σύμφωνα με το σχέδιο δράσης για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας που εξέδωσε το Συμβούλιο τον Δεκέμβριο του 2018, η Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών βρίσκεται επί του παρόντος στο στάδιο κατάρτισης αναλυτικότερης καθοδήγησης για την εφαρμογή των σχετικών κανόνων. Σκοπός των ενεργειών αυτών είναι να αποσαφηνιστούν οι προσδοκίες έναντι των πιστωτικών ιδρυμάτων και να διευκολυνθεί η καλύτερη προετοιμασία των ιδρυμάτων ώστε να διαδραματίσουν τον ρόλο που τους αναλογεί στην καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας. Ωστόσο, είναι πιθανό να απαιτείται η ενίσχυση διαφόρων πτυχών του πλαισίου για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας μέσω της θέσπισης δεσμευτικών κανόνων που αφήνουν μικρά περιθώρια αποκλίνουσας ερμηνείας.

2. Πορίσματα σχετικά με τις ενέργειες των δημόσιων αρχών

Στο πλαίσιο της ανάλυσης εξετάστηκαν οι ενέργειες και η ανταπόκριση των εποπτικών και άλλων δημόσιων αρχών σε καθεμία από τις περιπτώσεις που αποτέλεσαν αντικείμενο ανάλυσης. Σε ορισμένες περιπτώσεις, οι δημόσιες αρχές υπήρξαν αποτελεσματικές ως προς τον εκ των προτέρων εντοπισμό ελλείψεων στα πιστωτικά ιδρύματα και την επιβολή διορθωτικών μέτρων, ωστόσο σε πολλές άλλες περιπτώσεις οι δημόσιες αρχές παρενέβησαν μόνον αφού είχαν προκύψει σημαντικοί κίνδυνοι ή λόγω επανειλημμένων αστοχιών συμμόρφωσης και διακυβέρνησης. Ο έγκαιρος και αποτελεσματικός χαρακτήρας των επακόλουθων εποπτικών μέτρων που επιβλήθηκαν στα πιστωτικά ιδρύματα παρουσίαζε σημαντικές διαφοροποιήσεις.

Η αποτελεσματικότητα της εποπτικής δράσης φαίνεται να οφείλεται σε διάφορους παράγοντες. Οι δημόσιες αρχές έδωσαν διαφορετικό βαθμό προτεραιότητας και κατένειμαν διαφορετικούς πόρους σε δραστηριότητες σχετικές με την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας, στοιχείο που μπορεί να εξηγήσει τις αποκλίσεις ως προς έκταση του παρεμβατικού χαρακτήρα και της έντασης της εποπτείας. Η συχνότητα της εποπτείας σε πολλές περιπτώσεις δεν ήταν επαρκής, ενώ σε άλλες περιπτώσεις το προσωπικό των αρχών δεν διέθετε σχετική πείρα. Εν προκειμένω, στο πλαίσιο της εποπτείας της καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας είναι σημαντικό να δοθεί πρόσθετη έμφαση στην εποπτική εφαρμογή και σύγκλιση μέσω ελέγχων και κατάρτισης από την Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών. Επιπλέον, διάφορες αρχές προληπτικής εποπτείας δεν ήταν βέβαιες ως προς την έκταση και τον τρόπο συνεκτίμησης των ανησυχιών σχετικά με την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας στην εργαλειοθήκη τους. Οι εργασίες της Ευρωπαϊκής Αρχής Τραπεζών για την κατάρτιση κατευθυντήριων γραμμών, καθώς και για την ενσωμάτωση των εν λόγω ανησυχιών στην προληπτική εποπτεία, αναμένεται να αποτελέσουν χρήσιμο οδηγό για το έργο των εποπτικών αρχών στο μέλλον.

Το αποκεντρωμένο εποπτικό πλαίσιο για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας, το οποίο βασιζόταν κυρίως σε μια προσέγγιση της χώρας υποδοχής, εστιαζόταν στην εποπτεία της συμμόρφωσης των εγχώριων οντοτήτων με τα τοπικά πλαίσια, χωρίς να δίνεται απαραίτητως προσοχή στις διασυνοριακές τους δραστηριότητες. Στην πραγματικότητα, φαίνεται ότι καμία από τις αρχές εποπτείας της καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας δεν αναλάμβανε την ευθύνη για την εποπτεία σε επίπεδο ομίλου. Ως εκ τούτου, βασίζονταν μόνο στην εποπτεία των τοπικών δραστηριοτήτων σε κάθε κράτος μέλος, με αποτέλεσμα να μην εποπτεύονται οι πολιτικές για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας σε επίπεδο ομίλου. Παρότι η εποπτεία της καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας σε επίπεδο ομίλου θεσπίστηκε με μεγαλύτερη σαφήνεια στην τέταρτη οδηγία για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες, δεν έχει εφαρμοστεί ακόμη αποτελεσματικά στην πράξη από τις αρχές. Το πλαίσιο εξακολουθεί να μην προβλέπει σαφή καθήκοντα εποπτείας σε επίπεδο ομίλου ούτε ειδικό μηχανισμό συντονισμού και διαδικασία λήψης αποφάσεων από κοινού με όλες τις αρμόδιες αρχές καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας, στοιχεία που εξακολουθούν να έρχονται σε αντίθεση με τους αποτελεσματικούς μηχανισμούς που χαρακτηρίζουν τη διασυνοριακή προληπτική εποπτεία από την έκδοση της τέταρτης οδηγίας για τις κεφαλαιακές απαιτήσεις και τη σύσταση του ενιαίου εποπτικού μηχανισμού. Στο πλαίσιο αυτό είναι σημαντικό να συγκροτηθούν σώματα καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας και να ανατεθεί η εποπτεία τους στην Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών.

Όσον αφορά τη συνεργασία και την ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των αρμόδιων αρχών, διαπιστώθηκε συνεργασία και ανταλλαγή πληροφοριών ως έναν βαθμό, χωρίς ωστόσο να είναι πάντοτε έγκαιρη ή αποτελεσματική. Στους σχετικούς λόγους φαίνεται να περιλαμβάνονται η έλλειψη απευθείας επαφών μεταξύ, αφενός, των αρχών προληπτικής εποπτείας και των εποπτικών αρχών για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας και, αφετέρου, των μονάδων χρηματοοικονομικών πληροφοριών, η πολυμορφία των θεσμικών δομών σε ολόκληρη την Ένωση και η σχετική πολυπλοκότητα του συντονισμού, η έλλειψη πόρων και τα νομικά εμπόδια στην ανταλλαγή πληροφοριών.

Η συνεργασία με τις αρχές τρίτων χωρών που είναι αρμόδιες για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας και τις αρχές επιβολής του νόμου αποδείχθηκε δυσχερής σε ορισμένες περιπτώσεις, ενώ οι ενέργειες των αρχών τρίτων χωρών παραμένουν σε μεγάλο βαθμό απρόβλεπτες, παρά τις δυνητικά μείζονες επιπτώσεις τους στις δικαιοδοσίες της Ένωσης. Παρά το γεγονός ότι στην Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών έχει ανατεθεί ενισχυμένος ρόλος όσον αφορά τον συντονισμό με τρίτες ώρες, ο ρόλος αυτός είναι πιθανό να παραμείνει περιορισμένος λόγω του χαρακτήρα των εξουσιών της.

Βάσει του εξελισσόμενου πλαισίου για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες, οι εποπτικές αρχές έχουν αυξήσει σημαντικά την προσοχή που δίνεται σε ζητήματα καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας, ιδίως κατά την τελευταία διετία. Το κύμα των πρόσφατων περιστατικών οδήγησε επίσης σε ορισμένες στοχευμένες τροποποιήσεις του σχετικού νομικού πλαισίου, ιδίως όσον αφορά το πλαίσιο προληπτικής εποπτείας και την επιβολή του μέσω της Ευρωπαϊκής Αρχής Τραπεζών. Πολλές αρχές έχουν αναδιοργανωθεί ή αναδιοργανώνονται και αποκτούν

πρόσθετους πόρους και νέα εμπειρογνώσια. Αυτό αναμένεται να συνεχιστεί και θα πρέπει να υποστηριχθεί με την παροχή βοήθειας σε επίπεδο εφαρμογής, καθώς και με την εξασφάλιση αποτελεσματικών ροών πληροφοριών σε ολόκληρη την ΕΕ με τη χρήση της μελλοντικής βάσης δεδομένων της Ευρωπαϊκής Αρχής Τραπεζών.

3. Εκκρεμή διαρθρωτικά ζητήματα

Παρότι ορισμένα από τα αίτια των συμβάντων που αναλύθηκαν έχουν ήδη αντιμετωπιστεί ή θα αντιμετωπιστούν σύντομα χάρη στις πρόσφατες αλλαγές του κανονιστικού πλαισίου, η ανάλυση αναδεικνύει διάφορα εκκρεμή διαρθρωτικά ζητήματα. Τα πορίσματα της παρούσας έκθεσης προορίζονται να τροφοδοτήσουν τον διάλογο σχετικά με τρόπους περαιτέρω βελτίωσης του πλαισίου για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας, ενώ θα αποτελέσουν επίσης τη βάση για τη διεξαγωγή περαιτέρω συζητήσεων με τους σχετικούς ενδιαφερόμενους φορείς.

Ορισμένες από τις ελλείψεις που επισημαίνονται στην παρούσα έκθεση είναι διαρθρωτικής φύσης και δεν έχουν αντιμετωπιστεί ακόμη. Οι διαφορετικές προσεγγίσεις όσον αφορά τη συμμόρφωση των πιστωτικών ιδρυμάτων στον τομέα της καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας, καθώς και την εποπτεία τους από τις εθνικές αρχές, αποτελούν συνέπεια της ελάχιστης εναρμόνισης σε επίπεδο Ένωσης. Η ενσωμάτωση των ανησυχιών σχετικά με την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας στην προληπτική εποπτεία, ιδίως σε περιπτώσεις διασυνοριακού χαρακτήρα, δεν είναι ακόμη επαρκώς διαρθρωμένη στο πλαίσιο προληπτικής εποπτείας.

Αυτό οδηγεί, σε κάποιον βαθμό, σε κανονιστικό και εποπτικό κατακερματισμό στον τομέα της καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας, ο οποίος κρίνεται ακατάλληλος λαμβανομένων υπόψη των ολοένα αυξανόμενων διασυνοριακών δραστηριοτήτων στην Ένωση και της κεντρικής προληπτικής εποπτείας στην Τραπεζική Ένωση. Οι αδύναμοι κρίκοι συνιστούν απειλή για την ακεραιότητα του χρηματοπιστωτικού συστήματος της Ένωσης στο σύνολό του και θα συνεχίσουν να υπάρχουν εάν δεν διασφαλιστεί ότι όλες οι οντότητες εφαρμόζουν κοινούς κανόνες με συνεπή και αποτελεσματικό τρόπο και ότι υπόκεινται σε εποπτεία ύψιστης ποιότητας.

Αυτό σημαίνει ότι τα καθήκοντα των διαφόρων αρμόδιων αρχών που συμμετέχουν στην καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας θα πρέπει να διατυπωθούν με σαφήνεια και να ανατεθούν καταλλήλως, διασφαλίζοντας παράλληλα ότι καμία δραστηριότητα που ενέχει κινδύνους νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/χρηματοδότησης της τρομοκρατίας δεν παραμένει χωρίς εποπτεία. Επιπλέον, σε διεθνές επίπεδο, η συνεργασία με βασικές τρίτες χώρες θα πρέπει να είναι περισσότερο διαρθρωμένη και συστηματική, με την εξασφάλιση της διαμόρφωσης εναρμονισμένων θέσεων στο πλαίσιο της συνεργασίας με τρίτες χώρες.

Θα μπορούσε να εξεταστεί το ενδεχόμενο περαιτέρω εναρμόνισης του εγχειριδίου κανόνων σχετικά με την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας όσον αφορά τόσο τις υποχρεώσεις των πιστωτικών ιδρυμάτων όσο και τις εξουσίες, τα καθήκοντα και τα εργαλεία που απαιτούνται για την άσκηση αποτελεσματικής εποπτείας. Ειδικότερα, θα πρέπει να εξεταστεί η μετατροπή της οδηγίας για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες σε κανονισμό, με τον οποίο θα μπορούσε να εδραιωθεί ένα εναρμονισμένο, άμεσα εφαρμοστέο ενωσιακό κανονιστικό πλαίσιο για

την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες. Επιπλέον, η διασυνοριακή διάσταση της καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες/της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας χρήζει περαιτέρω ανάπτυξης ώστε να ευθυγραμμιστεί με τον υφιστάμενο βαθμό ενσωμάτωσης στην τραπεζική αγορά. Θα μπορούσαν επίσης να προβλεφθούν διαφορετικές εναλλακτικές λύσεις για να εξασφαλιστεί υψηλής ποιότητας και συνεπής εποπτεία της καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες, αδιάλειπτη ανταλλαγή πληροφοριών και βέλτιστη συνεργασία μεταξύ όλων των αρμόδιων αρχών στην Ένωση. Αυτό μπορεί να απαιτήσει την ανάθεση ειδικών καθηκόντων εποπτείας της καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες σε ενωσιακό φορέα.