



Bruxelles, 24.7.2019.  
COM(2019) 373 final

**IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU**

**o ocjeni nedavnih navodnih slučajeva pranja novca u kojima su sudjelovale kreditne  
institucije EU-a**

# IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

## o ocjeni nedavnih navodnih slučajeva pranja novca u kojima su sudjelovale kreditne institucije EU-a

### I. UVOD

Tijekom vremena Unija je izradila čvrst regulatorni okvir za sprečavanje pranja novca i financiranja terorizma, u skladu s međunarodnim normama koje je donijela Radna skupina za financijsko djelovanje. Međutim, zbog niza nedavnih događaja u kojima su sudjelovale europske banke, način na koji se provode pravila Unije našao se u središtu pozornosti.

Komisija je 12. rujna 2018. objavila Komunikaciju<sup>1</sup> u kojoj je predložila hitne mjere namijenjene rješavanju nekih lakše prepoznatljivih regulatornih i institucionalnih nedostataka, nakon čega je uslijedila novija Komunikacija o ekonomskoj i monetarnoj uniji<sup>2</sup> u kojoj je Komisija ponovila da se nakon poduzimanja tih hitnih mjera mora bolje promisliti o tomu koje bi daljnje mjere mogle biti potrebne kako bi se zajamčila dugoročna djelotvornost okvira za sprečavanje pranja novca i borbu protiv financiranja terorizma.

Suzakonodavci Unije složili su se i da je potrebno utvrditi sve strukturne nedostatke u trenutačnom regulatornom i nadzornom okviru<sup>3</sup>. Odbor Europskog parlamenta za financijski kriminal, utaju poreza i izbjegavanje plaćanja poreza i Odbor za ekonomsku i monetarnu politiku više su puta pozvali da se ocijeni primjerenost trenutačnog okvira. Vijeće je 4. prosinca 2018. donijelo zaključke o akcijskom planu za sprečavanje pranja novca<sup>4</sup> u kojima je Komisija pozvana da naknadno preispita nedavne navodne slučajeve pranja novca u kojima su sudjelovale kreditne institucije EU-a (post mortem analiza).

Ovo je Izvješće odgovor Komisije. Glavni je cilj Izvješća navesti nedostatke i usvojena znanja te iznijeti dokaze koji će služiti kao temelj za daljnje mjere politike, ako se one budu smatrale nužnima. Dokazi su prikupljeni iz studija slučaja kojima je bio obuhvaćen uzorak od deset banaka<sup>5</sup> tijekom razdoblja 2012.–2018., no neki su se razmotreni

---

<sup>1</sup> Komunikacija Komisije o jačanju Unijina okvira za bonitetni nadzor i nadzor sprečavanja pranja novca u financijskim institucijama, COM(2018) 645 final, 12.9.2018.

<sup>2</sup> Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću i Europskoj središnjoj banci „Produbljenje europske ekonomske i monetarne unije: analiza stanja četiri godine nakon objave Izvješća petorice predsjednika”, COM(2019) 279 final, 12.6.2019.

<sup>3</sup> Mjerodavni pravni okvir ponajprije je utvrđen u Direktivi (EU) 2015/849 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2015. o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma, o izmjeni Uredbe (EU) br. 648/2012 Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Direktive, kako je izmijenjena (Direktiva o sprečavanju pranja novca) i dopunjen odredbama Direktive 2013/36/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o pristupanju djelatnosti kreditnih institucija i bonitetnom nadzoru nad kreditnim institucijama i investicijskim društvima, kako je izmijenjena (Direktiva o kapitalnim zahtjevima).

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

<sup>5</sup> Nije provedena sveobuhvatna analiza deset banaka uvrštenih u uzorak, već je provjera bila usmjerena na određene događaje poznate javnosti koji se odnose na pojedine banke i povezane nadzorne mjere. Nalazi iz ovog Izvješća nisu nužno svojstveni za svaki razmotreni slučaj niti imaju jednaku važnost u svim slučajevima na koje se primjenjuju. Uzorak slučajeva obuhvaćao je sljedeće banke: ABLV Bank u vezi s događajima koji su doveli do zatvaranja te banke, Danske Bank u vezi s događajima koji su doveli do zatvaranja podružnice te banke u Estoniji, Deutsche Bank u vezi sa slučajem koji je uključivao tzv. *mirror trading*, vrstu strategije razmjene deviza, a doveo je do određivanja novčanih kazni, FBME Bank u vezi s događajima koji su doveli do zatvaranja te banke, ING u vezi s događajima koji su potaknuli sklapanje

dogadaji odvili prije toga. Banke su odabrane nakon poziva koji je uputilo Vijeće i kako bi se dobio dovoljno sveobuhvatan uvid u nedostatke u području sprečavanja pranja novca, u okviru različitih vrsta kreditnih institucija<sup>6</sup>, te kako bi se obuhvatio niz odgovora različitih nadzornih tijela i razmotrio učinak tih slučajeva. Nikako se ne bi trebalo smatrati da se odabirom određenih slučajeva krivnja ili odgovornost pripisuje pojedinim bankama ili javnim tijelima, niti da se time ukazuje na to da u pogledu drugih banaka ili javnih tijela ne postoje nikakvi problemi. Napominje se da se ovim Izvješćem ne dovodi u pitanje pravo Komisije na pokretanje postupaka zbog povrede protiv država članica koji se odnose na povrede prava Unije.

Tijekom referentnog razdoblja regulatorni i institucionalni okvir znatno su se razvili. Primjenjivi pravni zahtjevi bili su navedeni u Trećoj ili Četvrtoj direktivi o sprečavanju pranja novca<sup>7</sup>. Ostali zahtjevi koji se odnose na sustav upravljanja i sustav upravljanja rizicima proizlazili su iz Treće i Četvrte direktive o kapitalnim zahtjevima<sup>8</sup>.

Komisija je dokaze prikupila iz uredskih istraživanja i razgovora s kreditnim institucijama i javnim tijelima u 11 država članica. Blisko su surađivali i Europska središnja banka u svojoj nadzornoj funkciji i tri europska nadzorna tijela.

Iako se u ovom Izvješću uglavnom nastoji iznijeti nalaze koji su zajednički svim analiziranim studijama slučaja ili nekoliko njih, neizbježno je da su usmjeravanjem na pojedinačne slučajeve utvrđeni i problemi koji mogu biti specifični za određenu banku ili jurisdikciju. U takvim slučajevima, nalazi su opisani samo ako bi se iz njih zbog njihove ozbiljnosti ili specifične prirode mogle izvući konkretne pouke o pravnom ili institucionalnom okviru Unije.

Nalazi su podijeljeni u dvije kategorije:

- izdvajanje događaja u okviru kreditnih institucija,
- razmatranje načina na koji su javna tijela postupila u vezi s tim događajima.

Premda je važno razumjeti kontekst pravnog okvira koji se primjenjivao u vrijeme tih događaja, korisno je i razmotriti nalaze uzimajući u obzir nedavne regulatorne i institucionalne promjene, posebno donošenje Pete direktive o sprečavanju pranja novca, Pete direktive o kapitalnim zahtjevima<sup>9</sup> i provjeru europskih nadzornih tijela<sup>10</sup>. Nadalje,

---

nagodbe s nizozemskim javnim tužiteljem, Nordea u vezi s događajima koji su potaknuli određivanje novčanih kazni zbog nedostataka u pogledu usklađenosti s pravilima za sprečavanje pranja novca, Pilatus Bank u vezi s događajima koji su doveli do zatvaranja te banke, Satabank u vezi s događajima koji su doveli do uvođenja ograničenja u pogledu poslovanja te banke, Société Générale u vezi s događajima koji su doveli do određivanja novčanih kazni zbog nedostataka u pogledu usklađenosti s pravilima za sprečavanje pranja novca i Versobank u vezi s događajima koji su doveli do zatvaranja te banke.

<sup>6</sup> U smislu veličine, poslovnog modela, prekogranične prisutnosti, modela upravljanja itd.

<sup>7</sup> Direktiva (EU) 2015/849 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2015. o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma, o izmjeni Uredbe (EU) br. 648/2012 Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Direktive 2005/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća i Direktive Komisije 2006/70/EZ, SL L 0849, 9.7.2018., str. 1.

<sup>8</sup> Direktiva 2006/48/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 14. lipnja 2006. o osnivanju i obavljanju djelatnosti kreditnih institucija, SL L 177, 30.6.2006, str. 1.–200. i Direktiva 2013/36/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o pristupanju djelatnosti kreditnih institucija i bonitetnom nadzoru nad kreditnim institucijama i investicijskim društvima, izmjeni Direktive 2002/87/EZ te stavljanju izvan snage direktiva 2006/48/EZ i 2006/49/EZ, SL L 176, 27.6.2013., str. 338.–436.

<sup>9</sup> Direktiva (EU) 2019/878 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2019. o izmjeni Direktive 2013/36/EU u pogledu izuzetih subjekata, financijskih holdinga, mješovitih financijskih holdinga, primitaka, nadzornih mjera i ovlasti te mjera za očuvanje kapitala, SL L 150, 7.6.2019.

<sup>10</sup> Direktiva (EU) 2018/843 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2018. o izmjeni Direktive (EU) 2015/849 o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma i o izmjeni direktiva 2009/138/EZ i 2013/36/EU te Direktiva (EU) 2019/878 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2019. o izmjeni Direktive 2013/36/EU u pogledu izuzetih subjekata, financijskih holdinga,

ovo bi se Izvješće trebalo razmatrati zajedno s Izvješćem Komisije o nadnacionalnoj procjeni rizika<sup>11</sup>. Izvješćem Komisije o financijsko-obavještajnim jedinicama<sup>12</sup> i Izvješćem Komisije o međupovezanosti nacionalnih centraliziranih automatiziranih mehanizama država članica za bankovne račune<sup>13</sup>, koja su objavljena u isto vrijeme kad i ovo Izvješće.

Borba protiv pranja novca i financiranja terorizma trajni je zadatak koji se temelji na regulatornom okviru koji je nužno redovito ažurirati kako bi se držao korak s novim kretanjima. Mnogo se toga postiglo kako bi se poboljšao postojeći okvir, posebno tako što su od 2018. provedene prilagodbe zakonodavstava. Međutim, sve je očitije da je primjena okvira uglavnom vrlo raznolika, a to čini strukturni problem u pogledu kapaciteta Unije za sprečavanje uporabe financijskog sustava u nezakonite svrhe.

## **II. NALAZI POVEZANI SA SUSTAVIMA OBRANE KREDITNIH INSTITUCIJA ZA SPREČAVANJE PRANJA NOVCA/BORBU PROTIV FINANCIRANJA TERORIZMA**

Premda su tijekom provjere slučajeva utvrđeni nedostaci u sustavima za sprečavanje pranja novca/borbu protiv financiranja terorizma u svim kreditnim institucijama iz našeg uzorka, nisu svi ti nedostaci jednaki, a na temelju zajedničke analize izrađen je pregled *indikativne tipologije* propusta, koji nisu nužno zajednički svim analiziranim institucijama<sup>14</sup>.

Analizom su utvrđene četiri široke kategorije u koje se ti nedostaci mogu razvrstati:

- 1) nedjelotvorna usklađenost ili neusklađenost s pravnim zahtjevima u pogledu sustava i kontrola za sprečavanje pranja novca/borbu protiv financiranja terorizma;
- 2) propusti u području upravljanja povezani sa sprečavanjem pranja novca/borbom protiv financiranja terorizma;
- 3) neravnoteža između sklonosti preuzimanju rizika i upravljanja rizicima;
- 4) nemar u pogledu grupnih politika za sprečavanje pranja novca/borbu protiv financiranja terorizma.

### **1. Propusti u pogledu usklađenosti u području sprečavanja pranja novca/borbe protiv financiranja terorizma**

U skladu s pravnim okvirom Unije za sprečavanje pranja novca/borbu protiv financiranja terorizma kreditne institucije dužne su učiniti sljedeće: i. utvrditi i procijeniti rizike povezane s pranjem novca i financiranjem terorizma te imati uspostavljene politike, kontrole i postupke za učinkovito ublažavanje tih rizika i upravljanje njima; ii. provesti

---

mješovitih financijskih holdinga, primitaka, nadzornih mjera i ovlasti te mjera za očuvanje kapitala (SL L 150, 7.6.2019., str. 253.–295.) i provjera europskih nadzornih tijela koja će se službeno donijeti XXX.

<sup>11</sup> Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o procjeni rizika povezanih s pranjem novca i financiranjem terorizma koji utječu na unutarnje tržište i odnose se na prekogranične aktivnosti COM (2019) 370.

<sup>12</sup> Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o ocjeni okvira za suradnju među financijsko-obavještajnim jedinicama COM (2019) 371.

<sup>13</sup> Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o međupovezanosti nacionalnih centraliziranih automatiziranih mehanizama (središnji registri ili središnji elektronički sustavi za dohvat podataka) država članica za bankovne račune, COM(2019) 372.

<sup>14</sup> Postoje velike razlike kad je riječ o detaljnim uzrocima nedostataka ili oblika u kojima se oni javljaju povezanih sa sprečavanjem pranja novca/borbom protiv financiranja terorizma, a razlike su vidljive i kad je riječ o njihovu intenzitetu.

odgovarajuću dubinsku analizu stranke; i iii. na odgovarajući način obavijestiti financijsko-obavještajnu jedinicu o svim sumnjama na pranje novca/financiranje terorizma.

U brojnim ocijenjenim slučajevima kreditne institucije u okviru svojih politika nisu dale prednost usklađenosti sa zakonodavstvom o sprečavanju pranja novca/borbi protiv financiranja terorizma. Iako su kontrolni sustavi službeno bili uspostavljeni, u pojedinim slučajevima ukupna procjena rizika povezanih s pranjem novca/financiranjem terorizma nije provedena ni na razini pojedinačnih subjekata ni na razini grupe. Nadalje, odjeli za praćenje usklađenosti u nekim slučajevima nisu imali dovoljno zaposlenika ili se pri donošenju konačnih odluka rijetko vodilo računa o funkciji praćenja usklađenosti.

Budući da nisu provele odgovarajuću dubinsku analizu stranke, pojedine kreditne institucije nisu bile dovoljno upoznate sa stvarnim operacijama svojih stranaka zbog čega u konačnici nisu mogle donijeti smislene zaključke o tomu jesu li aktivnosti određene stranke sumnjive. Brojne kreditne institucije imale su poteškoća s utvrđivanjem identiteta stvarnih vlasnika iza svojih stranaka jer je postupak identifikacije opterećujući jer registri stvarnog vlasništva još nisu bili uspostavljeni. U nekoliko slučajeva institucije su poslovale sa znatnim brojem politički izloženih osoba, no te osobe nisu bile identificirane kao takve niti su se smatrale visokorizičnim strankama, čime se činila povreda nacionalnih zakona kojima se prenosi Direktiva o sprečavanju pranja novca. U drugim slučajevima, zbog nedostataka povezanih s modelima knjiženja transakcija na daljinu, praćenje elemenata transakcija postalo je još teže (na primjer, poznavanje podrijetla naloga i plaćanja ili utvrđivanje povezanih trgovinskih transakcija u okviru različitih jurisdikcija<sup>15</sup>).

Konačno, određeni bi se nedostaci mogli utvrditi i kad je riječ o izvješćivanju financijsko-obavještajnih jedinica. Na primjer, u konkretnom slučaju broj upozorenja koja su izdali automatizirani sustavi praćenja ograničen je na broj koji se smatra primjerenim s obzirom na broj zaposlenika koji upravljaju tim upozorenjima, dok u drugim slučajevima kreditne institucije nisu imale uspostavljene odgovarajuće alate za procjenu rizika kako bi mogle analizirati transakcije. U većini slučajeva broj izvješća o sumnjivim transakcijama bio je nizak, a broj izvješća o utuživim sumnjivim transakcijama bio je još niži.

U malom broju razmotrenih slučajeva zaposlenici su možda izravno sudjelovali u kaznenom djelu pranja novca ili su pomogli strankama da počine to kazneno djelo<sup>16</sup>. U drugim slučajevima, nemar u pogledu kontrola za sprečavanje pranja novca/borbu protiv financiranja terorizma omogućio je strankama pranje novca ili pridonio većoj vjerojatnosti da će one počinuti to kazneno djelo.

#### ***Studija slučaja: provedba politika i kontrola za sprečavanje pranja novca***

U jednom slučaju, kaznene istrage na nacionalnoj razini koje su obuhvaćale nekoliko organizacija koje su imale račune u jednoj banci dovele su do sumnje da su ta banka ili njezini zaposlenici svojim postupcima omogućili pranje novca putem tih računa. Tijekom istraga koje su naknadno proširene na politike i postupke banke otkriveni su veliki nedostaci u pogledu kontrola za sprečavanje pranja novca/borbu protiv financiranja terorizma koje ta banka primjenjuje kad je riječ o dubinskoj analizi stranke, praćenju

<sup>15</sup> Jedna od ocijenjenih kreditnih institucija imala je složene grupne strukture u okviru kojih su se provodile transakcije unutar stranih jurisdikcija, a te su transakcije zatim proknjižene preko inozemne podružnice natrag u Uniju. Taj konkretni model često podrazumijeva rizike koji nastaju zbog sudjelovanja treće strane u plaćanjima i često se povezuje s potpunim delegiranjem dubinske analize stranke subjektu koji knjiži transakciju na daljinu.

<sup>16</sup> Napominje se da te slučajeve trebaju istražiti nacionalna tijela. Europska komisija nema nikakve nadležnosti u tom pogledu.

transakcija i izvješćivanju o sumnjivim transakcijama, unatoč naizgled strogim politikama i kontrolama za sprečavanje pranja novca/borbu protiv financiranja terorizma navedenima u dokumentaciji.

## **2. Propusti u području upravljanja**

U skladu s Direktivom o kapitalnim zahtjevima<sup>17</sup> kreditne institucije trebale bi imati uspostavljene sustave upravljanja kako bi osigurale dobro i učinkovito upravljanje rizicima. To obuhvaća odgovarajuće mehanizme unutarnje kontrole kojima bi se trebali spriječiti propusti u pogledu okvira usklađenosti. Analizom su otkriveni nedostaci u pogledu sustava upravljanja kreditnih institucija povezanih sa sprečavanjem pranja novca/borbom protiv financiranja terorizma (uključujući „tri linije obrane”)<sup>18</sup>, njihova internog izvješćivanja, grupnih politika te obveza i odgovornosti višeg rukovodstva. Ti su nedostaci možda imali veliku ulogu u olakšavanju pranja novca u okviru brojnih kreditnih institucija ili njihovu izlaganju pranju novca zbog nedjelotvornih mehanizama za sprečavanje pranja novca/borbu protiv financiranja terorizma.

### **Tri linije obrane**

U većini analiziranih slučajeva postojali su dokazi o nedostacima povezanim s jednom linijom obrane ili više njih te nedostaci u pogledu načina na koji su odgovorne osobe u okviru različitih linija obrane međusobno surađivale. U većini ozbiljnih slučajeva prva linija obrane (poslovne jedinice) gotovo nije postojala jer zaposlenici na mjestu gdje nastaje poslovna transakcija nisu ispunjavali temeljne obveze u skladu s okvirom za sprečavanje pranja novca/borbu protiv financiranja terorizma, kao što su prepoznavanje sumnjivih vrsta stranaka i transakcija te izvješćivanje o njima. Druga linija obrane (upravljanje rizicima i usklađenost) isto je tako često bila neprimjerena jer se u okviru nje nisu pravilno ocjenjivali i ublažavali nedostaci koje su utvrdili zaposlenici koji rade na šalterima ili se nisu uvažili propusti tih zaposlenika. U nekoliko se slučajeva činilo da se u okviru treće linije (unutarnja revizija) nije na odgovarajući način dala prednost radu u području sprečavanja pranja novca/borbe protiv financiranja terorizma, da ta linija nije bila neovisna o prvoj liniji ili da joj više rukovodstvo nije posvećivalo dovoljno pozornosti. Nadalje, dodjela sredstava ili odziv u okviru triju linija obrane često nisu bili razmjerni s razinama rizika povezanih s pranjem novca/financiranjem terorizma kojima je određena institucija bila izložena ili su ostali nepromijenjeni (a time i sve neprikladniji) unatoč tome što se institucija upuštala u aktivnosti koje sa sobom nose viši rizik.

### **Interno izvješćivanje o rizicima povezanim s pranjem novca/financiranjem terorizma**

U većini slučajeva interno izvješćivanje o rizicima povezanim s pranjem novca i financiranjem terorizma koje se odvija od poslovnih linija i kontrolnih funkcija do lokalnog ili višeg rukovodstva nije bilo na odgovarajući način uspostavljeno niti se poštovalo. Informacije koje su se dostavljale višem rukovodstvu često nisu bile dovoljno sveobuhvatne kako bi se mogle donijeti informirane odluke. U velikim prekograničnim bankovnim grupama činilo se da nedostatke u pogledu izvješćivanja uzrokuju i nepostojanje prijevoda izvješća o reviziji i poteškoće s kojima se lokalni zaposlenici suočavaju kako bi dobili pristup najvišem rukovodstvu određene kreditne institucije u drugoj državi članici.

<sup>17</sup> Članak 74. Direktive o kapitalnim zahtjevima 2013/36/EU.

<sup>18</sup> Tri linije obrane obuhvaćaju sljedeće: (prva linija) poslovne jedinice, (druga linija) funkcija usklađenosti i upravljanja rizicima te (treća linija) funkcija unutarnje revizije.

### ***Studija slučaja: propusti u pogledu tradicionalnih linija obrane i internog izvješćivanja***

U jednom slučaju upravni odbor pokrenuo je interne istrage u skladu s izvješćem zviždača o rizičnom poslovanju i sumnjivim novčanim tokovima u okviru određenih subjekata grupe. Lokalno rukovodstvo nije izvijestilo upravni odbor ni o kakvim problemima niti je upravni odbor pročitao lokalna interna izvješća o reviziji (sastavljena na lokalnom jeziku).

### **Obveze i odgovornost višeg rukovodstva**

U nekoliko slučajeva više rukovodstvo kreditnih institucija nije bilo dovoljno obaviješteno o propustima u području usklađenosti sa zahtjevima u pogledu sprečavanja pranja novca/borbe protiv financiranja terorizma i rizika povezanih s pranjem novca te stoga nije moglo pravodobno i na odgovarajući način prepoznati i riješiti te propuste. U nekim slučajevima poslovna kultura koju je promicalo više rukovodstvo bila je uglavnom usmjerena na profitabilnost, umjesto na usklađenost. Ako su se interne istrage provodile na zahtjev višeg rukovodstva, njihov je opseg katkad bio vrlo ograničen premda se s obzirom na razinu rizika trebao potaknuti mnogo sveobuhvatniji odgovor. Propusti kad je riječ o ulozi višeg rukovodstva u velikim i složenim kreditnim institucijama proizašli su i iz ograničene pozornosti koju je više rukovodstvo posvetilo problemima u manjim poslovnim jedinicama, unatoč nerazmjernoj količini štete koja bi kreditnoj instituciji nastala zbog problema povezanih sa sprečavanjem pranja novca/borbom protiv financiranja terorizma koji se javljaju u takvim poslovnim jedinicama.

### ***Studija slučaja: uloga višeg rukovodstva***

U jednom slučaju sastav upravnog odbora banke nekoliko se puta mijenjao, među ostalim na zahtjev nadzornog tijela. Nadzorno je tijelo bilo nezadovoljno zbog nemogućnosti nekoliko uzastopnih odbora da osiguraju da poslovanje ne bude usmjereno isključivo na visokorizična područja ili stranke.

## **3. Poslovni model i sklonost preuzimanju rizika**

Analiza slučajeva pokazuje da su određene kreditne institucije možda aktivno provodile poslovne modele koji su rizični sa stajališta sprečavanja pranja novca/borbe protiv financiranja terorizma. Konkretnije, čini se da su se neke institucije upuštale u visokorizične poslovne aktivnosti koje su provodile izravno u određenim jurisdikcijama (posebno u trećim zemljama) ili koje su potjecale iz takvih jurisdikcija, a svoj su poslovni model gotovo isključivo temeljile na depozitima nerezidenata, pri čemu nisu uspostavile razmjerne politike i kontrole za sprečavanje pranja novca/borbu protiv financiranja terorizma. Osim toga, u nekoliko slučajeva do velike izloženosti rizicima povezanim sa sprečavanjem pranja novca/borbom protiv financiranja terorizma došlo je u kontekstu korespondentnih bankovnih usluga, a institucije nisu imale na raspolaganju posebne ili dovoljno jasne politike za sprečavanje pranja novca/borbu protiv financiranja terorizma za takve poslovne aktivnosti. Dok su nastojale ostvariti poslovne prilike, nekoliko kreditnih institucija bilo je spremno prihvatiti rizične stranke, među ostalim politički izložene osobe i trgovačke subjekte za koje nije bilo moguće utvrditi stvarnog vlasnika, a da ih pritom nisu na odgovarajući način provjerile. U pojedinim slučajevima kreditne institucije upuštale su se u anonimne transakcije ili poslovne odnose s nenazočnom strankom, a pritom nisu provele odgovarajuću dubinsku analizu. U drugim se slučajevima činilo da kreditne institucije promiču agresivni poslovni model prihvaćanja stranaka i obrade transakcija na temelju namjerno ograničene dubinske analize stranke.

### ***Studija slučaja: povećana sklonost preuzimanju rizika***

U jednom je slučaju određena kreditna institucija brojne svoje stranke privukla tako što je provela sustav preporuka u okviru kojeg se tzv. uvođiteljima plaćalo da uvedu nove stranke, a pritom se od istih uvođitelja očekivalo da provjere vjerodostojnost potencijalnih stranaka. Stranke su isto tako plaćale uvođiteljima. Nema dokaza o strankama koje su odbijene tijekom tog postupka iako je kreditna institucija doista zatvorila određene račune stranaka i prekinula veze s brojnim uvođiteljima nakon što joj je određena novčana kazna zbog neodgovarajućih kontrola za sprečavanje pranja novca.

#### **4. Grupne politike za sprečavanje pranja novca/borbu protiv financiranja terorizma**

Neki su slučajevi obuhvaćali bankarske djelatnosti koje su se obavljale u okviru različitih dijelova određene grupe, putem podružnica s poslovnim nastanom u drugoj državi članici ili trećim zemljama ili putem društava kćeri koja se nalaze u državama članicama u kojima se ne nalazi sjedište. Većina tih grupa organizirala je svoj sustav za usklađenost, upravljanje i upravljanje rizicima u području sprečavanja pranja novca/borbe protiv financiranja terorizma ponajprije kako bi zajamčila usklađenost s lokalnim okvirima za sprečavanje pranja novca/borbu protiv financiranja terorizma. Često je taj sustav bio na odgovarajući način dopunjen politikom za sprečavanje pranja novca/borbu protiv financiranja terorizma na razini grupe, ako bi lokalne regulatorne potrebe bile integrirane u sveobuhvatniju grupnu politiku i postupke za upravljanje rizicima i usklađenost. Nedostatak politike za sprečavanje pranja novca/borbu protiv financiranja terorizma na razini grupe ukazuje na to da su problemi možda bili uglavnom prepušteni na rješavanje lokalnom rukovodstvu. U pojedinim se slučajevima lokalno rukovodstvo nalazilo se u okviru jurisdikcija trećih zemalja i na njega su se primjenjivale obveze koje nisu nužno bile jednako stroge kao obveze primjenjive u Uniji.

U nekim se slučajevima čini da je matično društvo imalo poteškoća s izradom preciznog i potpunog pregleda postojećih rizika u okviru grupe. Čini se da je to u više navrata onemogućilo da se lokalni problemi povezani sa sprečavanjem pranja novca/borbom protiv financiranja terorizma uzmu u obzir u kontekstu grupnih mjera šireg opsega. U nekoliko slučajeva politike i postupci kontrole stečenih kreditnih institucija (često na prekograničnoj osnovi) nisu bili pravodobno usklađeni s okvirom za upravljanje rizicima na razini grupe, a informacijski sustav i sustav izvješćivanja pritom su ostali odvojeni, odnosno nisu bili integrirani u sustav grupe niti s njime povezani. Nadalje, čini se da su u određenim slučajevima problemi u podružnicama odbačeni na razini grupe na temelju razmatranja pitanja proporcionalnosti povezanih s veličinom lokalnih perifernih subjekata grupe, dok se naizgled zanemarivao utjecaj koji bi čak i periferni subjekti mogli imati na ugled cijele grupe.

### **III. NALAZI POVEZANI S MJERAMA KOJE PROVODE NADLEŽNA TIJELA**

Provjera je bila usmjerena na mjere koje poduzimaju nadzorna tijela. Funkcioniranje financijsko-obavještajnih jedinica i njihova suradnja s ostalim nadležnim tijelima razmotreni su u Izvješću o procjeni okvira za suradnju financijsko-obavještajnih jedinica. Nadalje, kaznene istrage koje su pokrenula nadležna tijela u državama članicama od koji su neke još u tijeku nisu obuhvaćene ovim Izvješćem.

Odgovori nadzornih tijela na nedostatke u pogledu sprečavanja pranja novca/borbe protiv financiranja terorizma u okviru pojedinih institucija razlikovali su se s obzirom na vrijeme, intenzitet i poduzete mjere. Možda nije u svim slučajevima moguće utvrditi opće nalaze, no analiza doista omogućuje da se iznese niz opažanja koja pridonose



boljem razumijevanju nadzornih mjera i praksi. S obzirom na to da je institucionalni okvir uređen dodatnim normama koje su ugrađene u okvir za sprečavanje pranja novca/borbu protiv financiranja terorizma i bonitetni okvir, nalazi koji se odnose na mjere koje poduzimaju nadzorna tijela za sprečavanje pranja novca/borbu protiv financiranja terorizma i bonitetna tijela izneseni su odvojeno.

## **1. Nadzor sprečavanja pranja novca/borbe protiv financiranja terorizma**

U skladu s Trećom direktivom o sprečavanju pranja novca države članice bile su dužne od nadležnih tijela zahtijevati da djelotvorno nadziru i poduzimaju potrebne mjere kako bi osigurale usklađenost svih obuhvaćenih institucija i osoba s Direktivom. U slučaju kreditnih i financijskih institucija nadležna tijela morala su imati povećane nadzorne ovlasti, ponajprije mogućnost provedbe izravnih kontrola i određivanja administrativnih sankcija i mjera zbog povreda obveza u skladu s Direktivom.

### **a) Ovlasti, organizacija i sredstva**

U većini slučajeva nadzor sprečavanja pranja novca/borbe protiv financiranja terorizma provodilo je isto tijelo koje je bilo odgovorno i za bonitetni nadzor. U jednom je slučaju nadzor provodila financijsko-obavještajna jedinica. Uz tek nekoliko iznimaka, čini se da su relevantna nadzorna tijela imala dostatne i odgovarajuće nadzorne ovlasti premda su postojala odstupanja kad je riječ o njihovim ovlastima za određivanje sankcija i nadzornih mjera zbog povreda Direktive o sprečavanju pranja novca. Čini se da postoje velike razlike u razini<sup>19</sup> primjenjivih sankcija, uglavnom zbog neusklađenosti sankcija iz Treće direktive o sprečavanju pranja novca.

U nekoliko slučajeva čini se da su nadzorna tijela za sprečavanje pranja novca/borbu protiv financiranja terorizma imala znatno manje zaposlenika nego što bi trebala imati, dok se u drugim slučajevima čini da zaposlenici nisu imali dovoljno iskustva ili znanja o tome kako bi trebali provoditi svoje nadzorne zadaće. To je naizgled izravno utjecalo na sposobnost nadzornih tijela da djelotvorno obavljaju svoje nadzorne dužnosti. U većini ocijenjenih slučajeva čini se da je na intenzitet mjera koje su provela nacionalna nadzorna tijela uvelike utjecalo to što se pitanjima povezanima sa sprečavanjem pranja novca/borbom protiv financiranja terorizma nije dala prednost u širem smislu, na razini vlada, ali i na razini tijela. U nizu slučajeva događaji su se odvijali u kontekstu financijske krize, kad su se u središtu pozornosti javnosti i politike nalazili drugi nedostaci u financijskom sustavu.

### **b) Nadzor lokalnih subjekata**

U nizu slučajeva čini se da se nadzorno tijelo za sprečavanje pranja novca/borbu protiv financiranja terorizma često oslanjalo samo na daljinske nadzorne alate, a provelo je tek mali broj izravnih kontrola, ograničene ili zakašnjele izravne kontrole čak i onda kad je rizik bio naizgled visok. Čak i u slučajevima u kojima su provedene izravne kontrole, čini se da su se nadzorna tijela često oslanjala samo na dokumente koje su dostavile kreditne institucije i nisu obavila provjere uzoraka kako bi ispitala jesu li informacije koje su dostavile kreditne institucije točne. To se često događalo u kontekstu okolnosti koje su nadzorna tijela opisala kao ozračje povjerenja koje je postojalo između određenog nadzornog tijela i nadziranog subjekta. U brojnim slučajevima glavni propusti

---

<sup>19</sup> Dok su neka tijela mogla određivati sankcije u iznosu od najviše 46 500 EUR po povredi, druga su tijela mogla određivati administrativne sankcije u iznosu od više milijuna eura.

u pogledu usklađenosti neprestano su se tijekom godina ponavljali sve dok nisu uklonjeni u okviru nadzornih aktivnosti ili dok banka nije izvijestila o njima. U nekoliko slučajeva, činilo se da nadzorna tijela za sprečavanje pranja novca/borbu protiv financiranja terorizma nisu dovoljno brzo prepoznala ozbiljnost situacije, zbog čega nisu komunicirala s nadziranim institucijama. Unatoč tomu što su utvrdila povrede, nadzorna tijela često nisu donijela nikakve sankcije ili nadzorne mjere, a pritom su se većinom oslanjala na neslužbene dopise i preporuke.

#### ***Studija slučaja: kultura provedbe zakona***

U jednoj državi članici relevantno nacionalno nadzorno tijelo za sprečavanje pranja novca/borbu protiv financiranja terorizma objasnilo je da je kultura u području nadzora „nenametljive” prirode i da se temelji na povjerenju. Nadzorno se tijelo uglavnom, ali ne i isključivo oslanjalo na neizravne provjere i pisanu korespondenciju s nadziranim subjektima te nikad nije odredilo sankcije ili poduzelo druge nadzorne mjere.

#### c) Nadzor prekograničnih subjekata

U većini slučajeva razina poznavanja odgovarajućih nadzornih odgovornosti i zadaća relevantnih tijela nije bila dovoljno dobra niti su te odgovornosti i zadaće prethodno dogovorene kako bi se osigurala sveobuhvatna pokrivenost svih pitanja povezanih sa sprečavanjem pranja novca/borbom protiv financiranja terorizma na razini grupe i pojedinačne poslovne jedinice. Zapravo, činilo se da nijedno nadzorno tijelo za sprečavanje pranja novca/borbu protiv financiranja terorizma nije preuzelo odgovornost za nadzor grupe, a oslanjalo se isključivo na nadzor lokalnog poduzeća u svakoj državi članici. Neka su nadzorna tijela napomenula da u Trećoj direktivi o sprečavanju pranja novca nisu bile navedene posebne obveze u tom pogledu. Ipak, podrazumijevalo se da je takva odgovornost utvrđena i u Direktivi i u normama Radne skupine za financijsko djelovanje. To je pojašnjeno u Četvrtoj direktivi o sprečavanju pranja novca.

Analiza je pokazala da u nekoliko slučajeva nadzorno tijelo za sprečavanje pranja novca/borbu protiv financiranja terorizma zaduženo za nadzor grupe nije bilo sposobno uvidjeti ozbiljnost problema u određenoj podružnici zbog nedostatka ili ograničenog izravnog kontakta s tijelom kojem je povjeren nadzor sprečavanja pranja novca/borbe protiv financiranja terorizma u okviru podružnice ili obratno. Isto tako, nadzorno tijelo grupe od predmetnih financijsko-obavještajnih jedinica nije primilo odgovarajuće informacije ni analizu aktivnosti inozemnih podružnica. Zbog toga je možda podcijenjen učinak koji su problemi povezani sa sprečavanjem pranja novca/borbom protiv financiranja terorizma imali na podružnicu ili grupu.

#### d) Nadzorne mjere i njihova djelotvornost

Iako su utvrđena odstupanja kad je riječ o pravnim ovlastima nadzornih tijela za sprečavanje pranja novca/borbu protiv financiranja terorizma za određivanje sankcija i nadzornih mjera, u nekoliko ocijenjenih slučajeva čini se da su nadzorna tijela, neovisno o opsegu njihovih ovlasti, često oklijevala odrediti sankcije ili poduzeti nadzorne mjere. Premda je u pojedinim slučajevima nadzorno tijelo poduzelo djelotvorne mjere i odredilo velike sankcije zbog ozbiljnih povreda, u većini je slučajeva bila vidljiva neusklađenost između ozbiljnosti povreda i određenih sankcija ili mjera, katkad zbog ograničenih dostupnih pravnih ovlasti. Nadzorna tijela za sprečavanje pranja novca/borbu protiv financiranja terorizma oklijevala su odrediti nove sankcije ili mjere u slučajevima u kojima je tijekom nove izravne kontrole utvrđeno da postoji neusklađenost ili nedovoljna usklađenost s prethodnim mjerama. Zapravo su u okviru različitih slučajeva postojali vrlo različiti pristupi kad je riječ o primjeni sankcija kako bi se riješili utvrđeni problemi i

zajamčila njihova djelotvornost. Nekoliko tijela nije imalo učinkovite ovlasti sankcioniranja, dok su druga naizgled oklijevala primijeniti postojeće ovlasti, pri čemu su se često pozivala na nesigurnost u pogledu dostupnih dokaza. U nekoliko slučajeva tijela su odredila više nadzornih mjera koje, čini se, nisu dovele do znatnih poboljšanja. Čini se da primjenjivi okvir i/ili njegova provedba nisu pridonijeli potrebnoj sigurnosti u pogledu toga da bi nadzorna tijela mogla primjenjivati djelotvorne, razmjerne i odvraćajuće sankcije i mjere.

U nekim slučajevima, ako kreditne institucije nisu odgovorile na zahtjeve nadzornih tijela u kojima se zahtijevaju poboljšane posebne kontrole za sprečavanje pranja novca/financiranja terorizma kako bi se one uskladile sa stvarnom razinom rizika, nadzorna tijela izričito su zatražila prekid ili ograničenje pojedinih poslovnih odnosa s određenim kategorijama stranaka ili određenim jurisdikcijama. Ta se mjera pokazala djelotvornom. U drugom slučaju nadzorna tijela uvela su kontrolirani postupak oslobađanja depozita, imenovanjem nadležne osobe, a ta se mjera isto tako pokazala djelotvornom. Čini se da se oduzimanje odobrenja za rad kao sankcija zbog povrede pravila o sprečavanju pranja novca/borbi protiv financiranja terorizma upotrebljava samo kao krajnja mjera (koja je detaljnije opisana u odjeljku 2. točki (d)).

U nekim slučajevima državna odvjetništva poduzela su i mjere usmjerene na propuste u pogledu sprečavanja pranja novca/borbe protiv financiranja terorizma, s obzirom na to da su ona nadležna za ta pitanja u pojedinim državama članicama. Osim toga, državna odvjetništva istražila su i kaznena djela povezana s pranjem novca. U dvjema državama članicama državno odvjetništvo podiglo je optužnicu i trenutačno vodi kazneni postupak protiv zaposlenika kreditnih institucija koji su navodno sudjelovali u kaznenim djelima povezanim s pranjem novca.

***Studija slučaja: nedostatak ovlasti djelotvornog, razmjernog i odvraćajućeg sankcioniranja***

Premda se u zahtjevima Direktive o sprečavanju pranja novca koja se primjenjivala u odgovarajućem razdoblju od država članica zahtijevalo da osiguraju da tijela za sprečavanje pranja novca/borbu protiv financiranja terorizma imaju ovlasti za određivanje „djelotvornih, razmjernih i odvraćajućih” sankcija zbog povreda Direktive, u jednoj je državi članici najviša novčana kazna koju je relevantno tijelo u to vrijeme moglo odrediti bila ograničena na najviše 46 500 EUR po povredi.

## **2. Dimenzija sprečavanja pranja novca/borbe protiv financiranja terorizma u okviru bonitetnog nadzora**

Bonitetni nadzor, uz nadzor sprečavanja pranja novca/borbe protiv financiranja terorizma, ima ključnu ulogu u borbi protiv pranja novca i financiranja terorizma. Ta je uloga ugrađena u bonitetni nadzorni okvir premda dimenzija sprečavanja pranja novca/borbe protiv financiranja terorizma nije uvijek izričito istaknuta. Bonitetna nadzorna tijela zadužena su za izdavanje odobrenja za rad i oduzimanje dozvola, ocjenu podobnosti dioničara, članova upravljačkog tijela i nositelja ključnih funkcija u okviru kreditnih institucija te za provedbu postupka nadzorne provjere i evaluacije tijekom kojeg se provjerava raspoložu li kreditne institucije s dovoljno kapitala, jesu li dovoljno likvidne te imaju li čvrste sustave upravljanja.

### **a) Ovlasti, organizacija i sredstva**

Tijekom razdoblja obuhvaćenog provjerom brojna bonitetna nadzorna tijela bila su uglavnom usmjerena na upravljanje krizama i poduzimanje korektivnih mjera nakon financijske krize 2008.–2009. i dužničke krize koja je uslijedila. Budući da su drugi

nadzorni aspekti često imali prednost, pitanjima povezanim sa sprečavanjem pranja novca/borbom protiv financiranja terorizma možda nije uvijek posvećena potrebna pozornost. Iako sva bonitetna tijela s kojima su se vodili razgovori smatraju da je pitanje sprečavanja pranja novca/borbe protiv financiranja terorizma važno pitanje, čini se da se prednost pretežno davala drugim bonitetnim pitanjima, za što su se uglavnom odvajala i sredstva.

Dok se bonitetnim okvirom osigurava da je bonitetnim tijelima povjeren niz dalekosežnih ovlasti, nekoliko nadzornih tijela izrazilo je nelagodu u pogledu provedbe tih ovlasti kad je riječ o nedostacima povezanim sa sprečavanjem pranja novca/borbom protiv financiranja terorizma, s obzirom na to da se bonitetni okvir na ta pitanja izričito odnosi samo u iznimnim slučajevima.

Uspostavom jedinstvenog nadzornog mehanizma<sup>20</sup> bonitetne odgovornosti za značajne kreditne institucije i, kad je riječ o određenim funkcijama (odobrenje za rad, oduzimanje odobrenja za rad ili procjena stjecanja kvalificiranog udjela) za sve kreditne institucije u okviru bankovne unije prenesene su Europskoj središnjoj banci. Kao sva bonitetna nadzorna tijela, Europska središnja banka u svojim bonitetnim nadzornim aktivnostima mora uzeti u obzir pitanja povezana sa sprečavanjem pranja novca/borbom protiv financiranja terorizma. Kad djeluje u svojoj nadzornoj funkciji, Europska središnja banka ne smatra se tijelom za sprečavanje pranja novca/borbu protiv financiranja terorizma<sup>21</sup>. Prijenosom bonitetnih nadzornih ovlasti Europskoj središnjoj banci uvedena je dodatna institucionalna razina za suradnju i koordinaciju jer je uz suradnju među domaćim nadzornim tijelima i bonitetnim tijelima za sprečavanje pranja novca/borbu protiv financiranja terorizma pokrenuta i suradnja s Europskom središnjom bankom.

#### b) Nadzor lokalnih subjekata

Bonitetni nadzor temelji se na načelu nadzora matične države kojim se nadzorna odgovornost dodjeljuje nadležnom tijelu u državi članici u kojoj se nalazi registrirano sjedište određene kreditne institucije (a to je Europska središnja banka za značajne kreditne institucije s poslovnim nastanom u bankovnoj uniji). Ta se odgovornost proširuje i na podružnice kreditne institucije, neovisno o tome imaju li poslovni nastan u istim državama članicama ili izvan nje. Bonitetno tijelo u državi članici domaćinu u kojoj podružnice imaju poslovni nastan ima samo preostale nadležnosti koje se odnose na opće dobro i služe u statističke svrhe<sup>22</sup>.

S obzirom na povjerljivost nadzornih odluka, nije bilo moguće utvrditi jesu li bonitetna nadzorna tijela dosljedno upotrebljavala analizu poslovnog modela kako bi ocijenila održivost i izloženost nekoliko kreditnih institucija, čak i ako su se takve institucije upuštale u aktivnosti koje su uključivale brojne čimbenike rizika povezane sa sprečavanjem pranja novca/borbom protiv financiranja terorizma. Nije bilo moguće ocijeniti ni jesu li se pitanja povezana s upravljanjem u području sprečavanja pranja novca/borbe protiv financiranja terorizma dosljedno uvrštavala u opsežniju provjeru mehanizama upravljanja kreditnih institucija koju su provodila bonitetna tijela. U skladu s nepotvrđenim dokazima i s obzirom na nedostatak konkretnih smjernica u okviru jedinstvenih pravila, čini se da se pitanja povezana sa sprečavanjem pranja novca/borbom protiv financiranja terorizma nisu dosljedno uvrštavala u postupak nadzorne provjere i

<sup>20</sup> Uredba (EU) br. 1024/2013 od 15. listopada 2013. o dodjeli određenih zadaća Europskoj središnjoj banci u vezi s politikama bonitetnog nadzora kreditnih institucija, SL L 287, 29.10.2013., str. 63.–89. (Uredba o uspostavi jedinstvenog nadzornog mehanizma).

<sup>21</sup> Uvodna izjava 28. Uredbe o uspostavi jedinstvenog nadzornog mehanizma.

<sup>22</sup> Tijela država članica domaćina više su uključena u nadzor koji provode tijela matičnih država članica ako su podružnice koje se nalaze na njihovom državnom području određene kao značajne.

evaluacije. Nakon *ex post* evaluacije i detaljnijeg razmatranja određene aktivnosti, pojedina tijela priznala su da su se određena upozorenja doista mogla pokrenuti. U nekoliko slučajeva, čini se da bonitetna nadzorna tijela nisu pravodobno prepoznala ozbiljnost situacije, zbog čega nisu pokrenula odgovarajuće razmjene opsežnih informacija i koordinirano djelovanje s ostalim tijelima. U nekoliko slučajeva nadzorna su se tijela pozvala na manjak informacija o primjerenosti sustava usklađenosti i upravljanja rizicima, kako se zahtijeva u skladu s okvirom za sprečavanje pranja novca/borbu protiv financiranja terorizma.

U nekim analiziranim slučajevima utvrđeno je da su određenim kreditnim institucijama nacionalna nadležna tijela izdala odobrenja bez dovoljno kontrole aspekata povezanih sa sprečavanjem pranja novca/borbom protiv financiranja terorizma, a to se odnosi na poslovni plan, ali i na podobnost dioničara, članova upravnog odbora i nositelja ključnih funkcija.

### c) Nadzor prekograničnih subjekata

Dok prekogranične podružnice podliježu bonitetnom nadzoru tijela matične države članice, nadzor sprečavanja pranja novca/borbe protiv financiranja terorizma u okviru takvih podružnica u nadležnosti je tijela države članice domaćina. Bankovne grupe (odnosno matično društvo i njegova društva kćeri) podliježu bonitetnim zahtjevima (uključujući zahtjeve u pogledu upravljanja), a bonitetni nadzor nad njima provodi se na konsolidiranoj osnovi. Konsolidirajuće nadzorno tijelo uglavnom je tijelo u matičnoj državi članici koje nadzire kreditnu instituciju s najvećom imovinom i u kojoj su grupne politike najčešće centralizirane. Grupna dimenzija u okviru nadzora sprečavanja pranja novca/borbe protiv financiranja terorizma mnogo je manje izražena s obzirom na to da su tijelu matične države članice dodijeljene vrlo ograničene zadaće.

Analiza je pokazala da ozbiljnost problema povezanih sa sprečavanjem pranja novca/borbom protiv financiranja terorizma u okviru podružnice često nije uvidjelo bonitetno tijelo matične države članice zaduženo za nadzor te podružnice. Čini se da se to dogodilo zbog toga što nije bilo izravnog kontakta između bonitetnog tijela matične države članice i tijela države članice domaćina kojima je povjeren nadzor sprečavanja pranja novca/borbe protiv financiranja terorizma u okviru podružnice, ili zbog toga što čak ni tijelo za sprečavanje pranja novca/borbu protiv financiranja terorizma u matičnoj državi s kojim su bonitetna tijela matične države članice održavala redovite kontakte nije razumjelo te probleme. U nekoliko slučajeva, čini se da je to dovelo do podcjenjivanja učinka koji bi problemi povezani sa sprečavanjem pranja novca/borbom protiv financiranja terorizma u okviru podružnice mogli imati na ugled matičnog društva ili grupe.

Kad je riječ o konsolidirajućem nadzornom tijelu zaduženom za organizaciju i vodstvo kolegija nadzornih tijela, pojedini nepotvrđeni dokazi upućuju na to da se tijekom tih kolegija redovito raspravljalo o pitanjima povezanim sa sprečavanjem pranja novca/borbom protiv financiranja terorizma u okviru društava kćeri. Ipak, ne postoje dokazi da se u zajedničkim odlukama donesenima na razini grupe od bankovnih grupa zahtijevalo da strukturirano i dosljedno rješavaju nedostatke u pogledu sprečavanja pranja novca/borbe protiv financiranja terorizma u okviru grupe.

U brojnim slučajevima, čini se da se zbog različitih razina na kojima su dodijeljene nadzorne zadaće u području sprečavanja pranja novca/borbe protiv financiranja terorizma (tijela matičnih država članica/tijela država članica domaćina, nacionalna tijela/tijela Unije) dodatno otežala suradnja, ali i problemi pri utvrđivanju odgovarajuće institucije koja je ugovorna stranka.

### ***Studija slučaja: neučinkovitost nadzora grupe***

U slučaju banke s inozemnim podružnicama, nadzorno tijelo matične države članice i nadzorno tijelo države članice domaćina bila su integrirana tijela koja nisu nužno jasno odijelila svoje odgovornosti u pogledu bonitetnog nadzora i nadzora sprečavanja pranja novca. Iako je bilo zaduženo za bonitetni nadzor inozemnih podružnica, nadzorno tijelo matične države članice nije uzelo u obzir probleme povezane sa sprečavanjem pranja novca na koje je upozorilo nadzorno tijelo države članice domaćina. Naposljetku je tijelo države članice domaćina od podružnice zatražilo da smanji, a kasnije i prekine svoje aktivnosti u okviru kojih su postojali rizici povezani sa sprečavanjem pranja novca/borbom protiv financiranja terorizma.

#### **d) Nadzorne mjere i njihova djelotvornost**

Tijekom provjere utvrđeno je da su se zbog nedostatka detaljnih pravila o tome kako uzeti u obzir pitanja povezana sa sprečavanjem pranja novca/borbom protiv financiranja terorizma bonitetna nadzorna tijela, nakon što su utvrdila takva pitanja, u velikoj mjeri oslanjala na korektivne mjere koje su poduzimala nadzornih tijela za sprečavanje pranja novca/borbu protiv financiranja terorizma. U određenim prilikama bonitetna nadzorna tijela usmjerila su se na to da se osiguraju odgovarajuća rezerviranja za novčane kazne, primjerena razina likvidnosti ili povećanje kapitalnih zahtjeva za operativni rizik. U slučajevima kad su bila zabrinuta zbog rizika povezanih s pranjem novca, neka su bonitetna tijela upotrijebila svoj opsežniji paket bonitetnih alata, među ostalim izravne istrage i usmjerena detaljna ispitivanja. To je katkad dovelo do donošenja kvalitativnih mjera za rješavanje nedostataka u području upravljanja, unutarnjih kontrola i neodrživog poslovnog modela te u području okvira za upravljanje rizicima kreditnih institucija. S obzirom na ograničenja povezana s povjerljivošću, nije uvijek bilo moguće utvrditi jesu li bonitetna nadzorna tijela dosljedno poduzimala odgovarajuće i pravodobne bonitetne mjere kako bi riješila nedostatke u području upravljanja ili u području upravljanja rizicima koji su omogućili da dođe do glavnih propusta u pogledu sprečavanja pranja novca/borbe protiv financiranja terorizma. Neka su nadzorna tijela od određenih kreditnih institucija zatražila da prilagode svoj poslovni model kako bi se smanjili rizici.

Kao sankcija u skladu s bonitetnim okvirom navedeno je i oduzimanje odobrenja za rad zbog ozbiljnih povreda pravila o sprečavanju pranja novca/borbi protiv financiranja terorizma. Dozvolu mogu oduzeti isključivo bonitetna tijela. Taj su alat bonitetna tijela upotrijebila u nekoliko analiziranih slučajeva, ponajprije kad je bilo riječ o manjim institucijama. U analiziranim slučajevima nije bilo moguće utvrditi na koji su način takve povrede i njihov intenzitet ocijenjeni s obzirom na primjenu sankcije oduzimanja dozvole za rad. Među analiziranim slučajevima bilo je nekoliko situacija u kojima se oduzimanje dozvole za rad pokazalo pukom formalnošću umjesto sankcijom zbog povreda povezanih sa sprečavanjem pranja novca/borbom protiv financiranja terorizma jer je već bilo objavljeno da kreditna institucija propada ili da će vjerojatno propasti, ili da će biti stavljena pod posebnu upravu.

Ne postoje zajednička pravila o zatvaranju podružnica, no postoje dokazi o tome da bonitetno tijelo matične države članice nije uvijek u velikoj mjeri sudjelovalo u odluci o zatvaranju podružnice koju je donijelo tijelo za sprečavanje pranja novca/borbu protiv financiranja terorizma države članice domaćina.

### ***Studija slučaja: oduzimanje dozvole***

U jednom je slučaju banci onemogućen pristup tržištima nakon upozorenja koje su izdala tijela trećih zemalja o sumnjama na pranje novca u kojem je sudjelovala ta banka. To je dovelo do pogoršanja likvidnosti banke zbog čega ona nije mogla podmiriti svoje dugove

ili druge obveze pri njihovom dospjeću. U tim je okolnostima bonitetno tijelo odlučilo da će objaviti da ta banka propada ili da će vjerojatno propasti. Banci je dozvoljeno oduzeta nekoliko mjeseci kasnije, dok je banka bila u postupku likvidacije.

### 3. Suradnja unutar EU-a

Određbe o suradnji među različitim tijelima podijeljene su između regulatornog okvira za sprečavanje pranja novca/borbu protiv financiranja terorizma i bonitetnog regulatornog okvira te se razlikuju kad je riječ o njihovoj preciznosti i mjeri u kojoj su obvezujuće. Na suradnju znatno utječe raspodjela odgovornosti između tijela matičnih država članica i tijela država članica domaćina, pri čemu su u Direktivi o sprečavanju pranja novca odgovornosti raspodijeljene među tijelima država članica domaćina, a u Direktivi o kapitalnim zahtjevima među tijelima matičnih država članica. Dodatna dimenzija suradnje proizlazi iz uspostave jedinstvenog nadzornog mehanizma i izvršavanja bonitetnih ovlasti u okviru Europske središnje banke.

Većina tijela s kojima su se vodili razgovori (bonitetna tijela, nadzorna tijela za sprečavanje pranja novca/borbu protiv financiranja terorizma, tijela za izvršavanje zakonodavstva, financijsko-obavještajne jedinice) pokazala su volju za suradnjom i dijeljenjem informacija s ostalim relevantnim tijelima. U slučajevima obuhvaćenima *post mortem* analizom čini se da su tijela u nekoliko navrata međusobno surađivala i na nacionalnoj i na prekograničnoj razini. Na primjer, većina integriranih tijela istaknula je da su njihovi odjeli za sprečavanje pranja novca/borbu protiv financiranja terorizma i odjeli zaduženi za bonitetni nadzor redovito usklađivali svoje aktivnosti ili povremeno radili u zajedničkim timovima. Na prekograničnoj razini, čini se da su tijela raspravljala o pitanjima povezanim s pranjem novca/borbom protiv financiranja terorizma u kontekstu kolegija nadzornih tijela ili na bilateralnoj osnovi, posebno ako su problemi postali ozbiljniji. Međutim, nisu surađivala sva relevantna tijela, a ako je suradnja postojala, intenzitet i učestalost kontakata znatno su se razlikovali. U nekoliko analiziranih slučajeva suradnja se jasno pokazala nedjelotvornom i onemogućila je pravilno razumijevanje ozbiljnosti situacije ili pak nije rezultirala donošenjem zajedničkih nadzornih mjera.

Kad je riječ o suradnji na nacionalnoj razini, tijela su doista istaknula niz pitanja koja su možda utjecala na intenzitet, kvalitetu i učestalost suradnje i dijeljenja informacija, iz čega proizlazi da suradnja nije uvijek omogućila djelotvoran nadzor. Na primjer, nekoliko je tijela spomenulo da su zahtjevi u pogledu povjerljivosti onemogućavali učinkovitu suradnju i dijeljenje informacija među financijsko-obavještajnim jedinicama, tijelima za izvršavanje zakonodavstva te između bonitetnog nadzornog tijela ili nadzornog tijela za sprečavanje pranja novca/borbu protiv financiranja terorizma. Druga su tijela ukazala na nedostatak iskustva u utvrđivanju važnih informacija koje bi trebali podijeliti financijsko-obavještajna jedinica i bonitetno nadzorno tijelo ili nadzorno tijelo za sprečavanje pranja novca/borbu protiv financiranja terorizma ili dva nadzorna tijela te su primijetila da se s povećanjem iskustva pojačalo i dijeljenje informacija. Neka integrirana nadzorna tijela izvijestila su da od financijsko-obavještajne jedinice nikad nisu zatražila informacije u kontekstu bonitetnih procjena kao što su informacije za potrebe provedbe procjene sposobnosti i primjerenosti, već su se oslanjala na informacije koje su im dostavili odjeli zaduženi za bonitetni nadzor. Nadalje, u brojnim analiziranim slučajevima pokazalo se da financijsko-obavještajne jedinice nisu strukturirano dijelile informacije s nadzornim tijelima za sprečavanje pranja novca/borbu protiv financiranja terorizma i bonitetnim nadzornim tijelima. Financijsko-obavještajne jedinice katkad možda nisu smjele dijeliti informacije s nadzornim tijelima u skladu s odredbama nacionalnih zakona (na primjer, ako su se podaci u okviru analize koju je provodila određena financijsko-obavještajna jedinica smatrali obavještajnim podacima o kaznenom

djelu i ako su se ti podaci smjeli dijeliti samo s tijelima za izvršavanje zakonodavstva). S druge strane, financijsko-obavještajne jedinice vrlo su rijetko od nadzornih tijela dobivale povratne informacije o tome na koji se način upotrebljavaju dostavljene informacije i o ishodu kontrola provedenih na temelju tih informacija. Ti su problemi detaljnije razmotreni u Izvješću o ocjeni okvira za suradnju financijsko-obavještajnih jedinica.

Nadalje, drugi potencijalni problemi koji utječu na intenzitet, kvalitetu i učestalost suradnje odnose se na nekoliko definicija i pravila iz odgovarajućih direktiva koji su možda doveli do različitih tumačenja obveza i različitih očekivanja među različitim tijelima.

Tijekom provjere utvrđeno je da su mjere bile djelotvorne u slučajevima u kojima su nadzorna tijela intenzivno surađivala s tijelima za izvršavanje zakonodavstva u pogledu nalaza povezanih sa sprečavanjem pranja novca/borbom protiv financiranja terorizma. Međutim, s obzirom na to da nema „zajedničkog nazivnika” u okviru prava Unije, pokazalo se da postoji niz različitih čimbenika koji potiču uključivanje tijela za izvršavanje zakonodavstva. Time bi se možda moglo objasniti i zašto su kontakti tijela za izvršavanje zakonodavstva s nadzornim tijelima u državama članicama i dalje smanjeni. Čini se da postoje i razlike u ulozi i opsegu ovlasti tijela za izvršavanje zakonodavstva, čime bi se isto tako možda moglo djelomično objasniti zašto su suradnja i koordinacija među tijelima za izvršavanje zakonodavstva u području pitanja povezanih sa sprečavanjem pranja novca/borbom protiv financiranja terorizma i dalje ograničene.

Kad je riječ o prekograničnoj suradnji u okviru Unije, analiza nije omogućila utvrđivanje intenziteta, kvalitete i učestalosti suradnje među različitim tijelima. Slučajevi su pokazali da su kontakti među tijelima (nadzornim tijelima za sprečavanje pranja novca/borbu protiv financiranja terorizma i bonitetnim tijelima) u različitim državama članicama bili neujednačeni te da su se često uspostavljali na *ad hoc* osnovi, što se uglavnom može pripisati razlikama u primjenjivim pravnim okvirima u pogledu raspodjele nadležnosti za nadzor i pristupa nadzoru grupe. Suradnja je često bila svedena na puku razmjenu informacija i nije u svim slučajevima pridonijela zajedničkom razumijevanju prekograničnih učinaka niti je potaknula poduzimanje usklađenih nadzornih mjera. Nadalje, čini se doista nije postojao zajednički strateški cilj sprečavanja pranja novca u okviru niza različitih institucionalnih subjekata koji u tome sudjeluju.

#### **4. Suradnja između tijela Unije i tijela trećih zemalja**

Suradnja i razmjena informacija između nadzornih tijela država članica za sprečavanje pranja novca/borbu protiv financiranja terorizma i odgovarajućih tijela trećih zemalja nisu uređene Direktivom o sprečavanju pranja novca. Umjesto toga, suradnja u području nadzora odvija se gotovo isključivo na bilateralnoj osnovi, na temelju normi Radne skupine za financijsko djelovanje (konkretno, Preporuke 40.<sup>23</sup> i njezine napomene za tumačenje). Bonitetna tijela Unije mogu organizirati bonitetne kolegije kako bi s odgovarajućim tijelima trećih zemalja raspravila o pitanjima povezanim sa sprečavanjem pranja novca/borbom protiv financiranja terorizma, no to ne podrazumijeva sudjelovanje nadzornih tijela za sprečavanje pranja novca/borbu protiv financiranja terorizma. Od obaju nadzornih tijela očekuje se da poštuju načela utvrđena u smjernicama Bazelskog odbora o dobrom upravljanju rizicima povezanim sa pranjem novca i financiranjem terorizma.

---

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

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



Približno polovina slučajeva obuhvaćenih područjem primjene *post mortem* analize uključivala je suradnju u području nadzora s tijelima trećih zemalja. Dionici su spomenuli sljedeće probleme na kojima se temelje izazovi u području suradnje s određenim tijelima trećih zemalja: nedostatak volje obiju strana za razmjenu povjerljivih informacija s određenim tijelima, manjak uzajamnog povjerenja i zabrinutost zbog toga da razmjene informacija, u rijetkim slučajevima u kojima bi uključivale prijenos osobnih podataka, ne bi bile u skladu s Općom uredbom o zaštiti podataka<sup>24</sup>.

U pojedinim analiziranim slučajevima tijela su izvijestila da su redovito i uglavnom na zadovoljavajući način surađivala i razmjenjivala informacije s tijelima za sprečavanje pranja novca/borbu protiv financiranja terorizma i bonitetnim tijelima trećih zemalja, premda su u nekoliko slučajeva postojale naznake o nedosljednosti u pogledu dijeljenja podataka. U drugim slučajevima tijela su istaknula nedostatke u suradnji s tijelima trećih zemalja, posebno kad je riječ o pravodobnosti i opsegu informacija koje se dijele ili koordinaciji djelovanja. U nekoliko slučajeva u kojima su tijela trećih zemalja najavila da će poduzeti legitimne mjere protiv određene kreditne institucije s poslovnim nastanom u Uniji, čini se da bonitetna tijela i/ili nadzorna tijela za sprečavanje pranja novca/borbu protiv financiranja terorizma u Uniji nisu imala uvid u neizbježnost poduzimanja tih mjera i činjenice na kojima se one temelje. Takve su mjere uvelike utjecale na banke o kojima je riječ, no poduzete su bez odgovarajućeg prethodnog upozorenja kako bi se relevantnim tijelima Unije omogućilo da prije objave tih mjera poduzmu preventivne mjere protiv predmetnih institucija i druge mjere za zaštitu financijske stabilnosti. Ti su slučajevi obuhvaćali situacije u kojima su mjere konkretno poduzela tijela za izvršavanje zakonodavstva trećih zemalja, a ne nadzorna tijela tih zemalja.

Osim toga, u nekoliko slučajeva u kojima su tijela za izvršavanje zakonodavstva nakon utvrđivanja nalaza nadzornih tijela pokrenula istrage, ta su se tijela suočila s problemima u pogledu suradnje s pojedinim trećim zemljama. Konkretnije, tijela trećih zemalja nisu odgovorila na zahtjeve za uzajamnu pravnu pomoć koje su uputila tijela za izvršavanje zakonodavstva država članica. To je tijelima za izvršavanje zakonodavstva država članica onemogućilo da prikupe dokaze kojima bi se moglo dokazati da novac potječe iz kriminalnih aktivnosti, zbog čega u konačnici nije pokrenut kazneni postupak.

Tek su u nekoliko slučajeva tijela u Uniji zadužena za nadzor različitih subjekata grupe uskladila svoju suradnju s tijelima trećih zemalja. Međutim, u većini se analiziranih slučajeva takvi dokazi nisu mogli pronaći. Isto tako, analizom se nije moglo utvrditi ni jesu li tijela u Uniji u svim slučajevima svojim europskim partnerima prosljedila sve važne informacije koje su im dostavila tijela trećih zemalja.

#### ***Studija slučaja: suradnja s tijelima trećih zemalja***

U dvama slučajevima nacionalna tijela nisu mogla intervenirati niti utvrditi povrede na temelju kojih su tijela trećih zemalja poduzela određene mjere s obzirom na to da su tijela trećih zemalja o predloženim mjerama obavijestila tijela država članica tek netom prije nego što su one objavljene. Nakon objave predloženih mjera dvije kreditne institucije morale su prekinuti svoje poslovanje.

<sup>24</sup> Uredba (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka), SL L 119, 4.5.2016., str. 1.

## IV. NEDAVNO OSTVAREN NAPREDAK NA PODRUČJU UNIJE

Tijekom posljednjih godina kreditne institucije i javna tijela odgovorna za borbu protiv pranja novca i financiranja terorizma poduzeli su mjere kako bi poboljšali svoje sustave obrane za sprečavanje pranja novca/borbu protiv financiranja terorizma. Takav je napredak, zajedno s preostalim izazovima, zabilježen u preporukama za pojedinu zemlju i popratnim izvješćima za pojedinu zemlju<sup>25</sup>. Nadalje, na razini Unije dogodilo se nekoliko promjena.

### 1. Promjene u području regulatornog okvira za sprečavanje pranja novca/borbu protiv financiranja terorizma

Od uvođenja Direktive o sprečavanju pranja novca, pravni okvir Unije znatno je poboljšan Četvrtom direktivom o sprečavanju pranja novca koja je u nacionalna zakonodavstva država članica morala biti prenesena do lipnja 2017., dok se Petom direktivom o sprečavanju pranja novca uvode dodatna poboljšanja, a u nacionalna bi je zakonodavstva trebalo prenijeti do siječnja 2020. Tim se novim okvirom poboljšavaju prethodna pravila, posebno zbog toga što se njime čini sljedeće: i. pojašnjava potreba za time da kreditne institucije provedu procjene rizika te imaju uspostavljene politike i postupke za sprečavanje pranja novca/financiranja terorizma; ii. uspostavljaju registri stvarnog vlasništva, računa kreditnih institucija i popisa politički izloženih osoba čime će se uvelike poboljšati sposobnost institucija da provode djelotvorne dubinske analize stranke; iii. pojašnjava uloga matične institucije u provedbi politika za sprečavanje pranja novca/borbu protiv financiranja terorizma za cijelu grupu; iv. pojašnjava uloga nadzornog tijela za sprečavanje pranja novca/borbu protiv financiranja terorizma matične institucije u nadzoru grupe u takve svrhe; v. znatno povećavaju ovlasti nadzornih tijela za određivanje sankcija i administrativnih mjera zbog povreda odgovarajućih obveza, pri čemu se zahtijeva da te sankcije i administrativne mjere budu javne; vi. znatno poboljšava razmjena informacija među relevantnim nadležnim tijelima, ponajprije tako što se uklanja zahtjev u pogledu povjerljivosti koji čini prepreku razmjeni informacija među nadzornim tijelima i tako što se sklapa memorandum o razumijevanju za razmjene između nadzornih tijela i Europske središnje banke; i vii. omogućuje nadzornim tijelima država članica da sklope memorandume o razumijevanju s odgovarajućim tijelima trećih zemalja za potrebe suradnje i razmjene povjerljivih informacija.

Taj se preventivni okvir dopunjuje Direktivom 2018/1673 o borbi protiv pranja novca kaznenopravnim sredstvima tako što se usklađuju definicija kaznenog djela pranja novca i sankcije povezane s tim kaznenim djelima. Direktiva je stupila na snagu u prosincu 2018., a države članice moraju je u roku od dvije godine prenijeti u svoja nacionalna zakonodavstva. Tim se novim okvirom poboljšavaju prethodna pravila, posebno zbog toga što se njime i. omogućuje kažnjavanje zbog pranja novca najvećom kaznom zatvora od barem četiri godine; ii. smatra da u određenim slučajevima postoji otegotna okolnost ako je počinitelj kaznenog djela obveznik, a to je djelo počinio pri obavljanju svojih profesionalnih djelatnosti; iii. osigurava da tijela za izvršavanje zakonodavstva mogu upotrijebiti djelotvorne istražne alate kao što su alati koji se upotrebljavaju u borbi protiv organiziranog kriminala ili drugih teških kaznenih djela; iv. omogućuje državama članicama da kriminaliziraju i pranje novca počinjeno iz nesvjesnog ili svjesnog nehaja.

---

<sup>25</sup> [https://ec.europa.eu/info/publications/2019-european-semester-country-specific-recommendations-commission-recommendations\\_hr](https://ec.europa.eu/info/publications/2019-european-semester-country-specific-recommendations-commission-recommendations_hr)

## **2. Promjene u području bonitetnog regulatornog okvira**

Bonitetni regulatorni okvir bitno je ažuriran 2018. u skladu s promjenama koje se moraju početi primjenjivati do kraja 2020.<sup>26</sup> Kad je riječ o sprečavanju pranja novca/borbi protiv financiranja terorizma, izmjenama je uvedena izričita obveza u pogledu suradnje među bonitetnim tijelima, tijelima za sprečavanje pranja novca/borbu protiv financiranja terorizma i financijsko-obavještajnim jedinicama te su uklonjeni zahtjevi u pogledu povjerljivosti koji čine prepreke djelotvornoj razmjeni informacija među tim tijelima. Europskom nadzornom tijelu za bankarstvo dodijeljene su ovlasti za izradu smjernica u kojima se navode pojedinosti o različitim aspektima zahtjeva u pogledu suradnje.

Nadalje, u Petoj direktivi o kapitalnim zahtjevima pojašnjena je mogućnost da bonitetna nadzorna tijela upotrebljavaju dostupne bonitetne alate kako bi riješila pitanja povezana sa sprečavanjem pranja novca/borbom protiv financiranja terorizma s bonitetnog stajališta. U Petoj direktivi o kapitalnim zahtjevima navode se dodatne pojedinosti o ocjeni unutarnjih kontrola i sustava upravljanja rizicima tijekom postupka izdavanja odobrenja za rad. Njome se uvodi i izričita ovlast za razrješavanje dužnosti članova upravnog odbora ako se pojave sumnje u pogledu njihove podobnosti, među ostalim sa stajališta sprečavanja pranja novca/borbe protiv financiranja terorizma.

Nadalje, u Petoj direktivi o kapitalnim zahtjevima izričito se spominje dimenzija sprečavanja pranja novca/borbe protiv financiranja terorizma u kontekstu postupka nadzorne provjere i evaluacije, u okviru koje se od nadležnih tijela zahtijeva da poduzmu potrebne mjere tako da upotrijebe alate i primijene ovlasti koji su im na raspolaganju ako se s bonitetnog stajališta utvrdi da su problemi povezani sa sprečavanjem pranja novca/borbom protiv financiranja terorizma ozbiljni. Isto tako, nadležna su tijela obvezna obavijestiti Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo i tijelo odgovorno za nadzor sprečavanja pranja novca ako utvrde nedostatke u pogledu modela upravljanja, poslovnih aktivnosti ili poslovnog modela zbog kojih postoji opravdani razlog za sumnju na pranje novca ili financiranje terorizma.

## **3. Promjene u području uloge europskih nadzornih tijela u sprečavanju pranja novca/borbi protiv financiranja terorizma**

Na razini Unije, trenutačni mandati triju europskih nadzornih tijela, odnosno Europskog nadzornog tijela za bankarstvo, Europskog nadzornog tijela za osiguranje i strukovno mirovinsko osiguranje i Europskog nadzornog tijela za vrijednosne papire i tržišta kapitala, prošireni su na područje sprečavanja pranja novca/borbe protiv financiranja terorizma. Ta su tijela ovlaštena za izradu pravila i smjernica u tom području te promicanje suradnje i dijeljenja informacija među tijelima, konvergenciju nadzora i osiguravanje da se zakonodavstvo o sprečavanju pranja novca/borbi protiv financiranja terorizma pravilno primjenjuje. Međutim, europska nadzorna tijela sama po sebi nisu nadzorna tijela s vlastitim skupom obvezujućih ovlasti i alata za osiguravanje usklađenosti i provedbe pravila i preporuka ili za odgovarajuće sudjelovanje u suradnji s tijelima trećih zemalja. Umjesto toga moraju surađivati s relevantnim nacionalnim tijelima i pritom upotrebljavati ovlasti koje su im dodijeljene uredbama o njihovu osnivanju<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> Direktiva (EU) 2019/878 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2019. o izmjeni Direktive 2013/36/EU u pogledu izuzetih subjekata, financijskih holdinga, mješovitih financijskih holdinga, primitaka, nadzornih mjera i ovlasti te mjera za očuvanje kapitala, SL L 150, 7.6.2019.

<sup>27</sup> Uredba (EU) br. 1093/2010 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. studenoga 2010. o osnivanju europskog nadzornog tijela (Europskog nadzornog tijela za bankarstvo), kojom se izmjenjuje Odluka br. 716/2009/EZ i stavlja izvan snage Odluka Komisije 2009/78/EZ; Uredba (EU) br. 1094/2010

Kad je riječ o sprečavanju pranja novca/borbi protiv financiranja terorizma, u središtu pozornosti europskih nadzornih tijela proteklih godina bila je provedba mandata regulatorne prirode koji su im delegirani u skladu s Četvrtom direktivom o sprečavanju pranja novca. Međutim, pozornost je u novije vrijeme bila više usmjerena na rad u području konvergencije, uz usredotočenost na pravilnu primjenu mjerodavnih pravila.

Na primjer, prošle je godine u srpnju, u slučaju jedne banke, Odbor nadzornih tijela Europskog nadzornog tijela za bankarstvo donio preporuke nadzornom tijelu za sprečavanje pranja novca/borbu protiv financiranja terorizma o tome da poduzme mjere kako bi osiguralo usklađenost s Direktivom o sprečavanju pranja novca. Komisija je nakon toga izdala mišljenje o mjerama nužnima za usklađivanje s pravom Unije koje je uputila tom nadzornom tijelu<sup>28</sup>.

Početak ove godine, na zahtjev Komisije, Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo istražilo je i nadzorna tijela u dvjema državama članicama u vezi s okolnostima poslovanja banke s nerezidentnim klijentima iz portfelja stranaka visokog rizika putem njezine inozemne podružnice. U tom slučaju, Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo pokrenulo je u veljači 2019. službeno istragu o povredi prava Unije u skladu s člankom 17. Uredbe (EU) br. 1093/2010 (Uredba o Europskom nadzornom tijelu za bankarstvo)<sup>29</sup>. Nakon pokretanja istrage i opsežne analize koju su proveli zaposlenici Europskog nadzornog tijela za bankarstvo, neovisno radno tijelo Europskog nadzornog tijela za bankarstvo zaduženo za postupke zbog povrede prava Unije svojem je Odboru nadzornih tijela predložilo nacrt preporuke koja se odnosi na niz povreda prava Unije u pogledu djelotvornog nadzora i suradnje, a počinila su ih ta dva nadzorna tijela. Odbor nadzornih tijela Europskog nadzornog tijela za bankarstvo (koji čine rukovoditelji bonitetnih tijela država članica) tu je preporuku odbio 16. travnja 2019.

Na konačnu odluku Odbora nadzornih tijela Europskog nadzornog tijela za bankarstvo u postupku zbog povrede prava Unije koji se odnosio na predmetnu banku možda su utjecala sljedeća pitanja:

- premda su se složili da su možda postojali nedostaci u pogledu nadzora, čini se da su članovi Odbora nadzornih tijela smatrali da obveze nadzornih tijela iz mjerodavnih direktiva nisu bile dovoljno jasne i bezuvjetne pa stoga ne mogu biti temelj preporuke o povredi prava Unije. Nadalje, članovi Odbora nadzornih tijela uzeli su obzir činjenicu da se zakonodavni okvir promijenio tijekom razdoblja obuhvaćenog istragom tijela,
- članovi Odbora nadzornih tijela isto su tako smatrali da se ovaj slučaj odnosi na prošlost i da članak 17. o postupcima zbog povrede prava Unije iz Uredbe o Europskom nadzornom tijelu za bankarstvo nije odgovarajući alat za rješavanje prošlih problema<sup>30</sup>.

---

Europskog parlamenta i Vijeća od 24. studenoga 2010. o osnivanju Europskog nadzornog tijela (Europsko nadzorno tijelo za osiguranje i strukovno mirovinsko osiguranje), o izmjeni Odluke br. 716/2009/EZ i o stavljanju izvan snage Odluke Komisije 2009/79/EZ; Uredba (EU) br. 1095/2010 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. studenoga 2010. o osnivanju europskog nadzornog tijela (Europskog nadzornog tijela za vrijednosne papire i tržišta kapitala), izmjeni Odluke br. 716/2009/EZ i stavljanju izvan snage Odluke Komisije 2009/77/EZ, SL L 331, 15.12.2010.

<sup>28</sup> C(2018) 7431 final, 8.11.2018.

<sup>29</sup> Uredba (EU) br. 1093/2010 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. studenoga 2010. o osnivanju europskog nadzornog tijela (Europskog nadzornog tijela za bankarstvo), kojom se izmjenjuje Odluka br. 716/2009/EZ i stavlja izvan snage Odluka Komisije 2009/78/EZ, SL L 331, 15.12.2010., str. 12.

<sup>30</sup> Konkretno, iako opseg istraga u skladu s člankom 17. nije ograničen na trenutačne povrede, članovi su smatrali da rješenje koje uključuje izdavanje preporuka i „[navođenje mjere] koja je potrebna za usklađivanje s pravom Unije” možda nije prikladno rješenje u slučajevima koji se odnose na prošle nadzorne aktivnosti.

Na temelju prethodnih nalaza postavljaju se pitanja o budućnosti, među ostalim o tome kako osigurati da se nadzorna tijela mogu smatrati odgovornima za svoje postupke kako bi se zajamčila usklađenost financijskih institucija s pravom Unije, posebno pri radu s direktivama o minimalnoj usklađenosti. Istodobno se u okviru njih ističe potreba za uporabom niza različitih alata među europskim nadzornim tijelima, uključujući preispitivanja provedbe usmjerena na budućnost, kako bi se nadzor sprečavanja pranja novca/borbe protiv financiranja terorizma ojačao u praksi u cijelom EU-u. Napominje se da odluka Europskog nadzornog tijela za bankarstvo ne utječe na pravo Komisije da na temelju istih činjenica pokrene postupke zbog povrede.

Nakon nedavne provjere europskih nadzornih tijela veća se važnost počela pridavati pitanjima povezanima sa sprečavanjem pranja novca/borbom protiv financiranja terorizma. Od siječnja 2020. trenutni mandat u području sprečavanja pranja novca/borbe protiv financiranja terorizma koji je povjeren svakom od triju europskih nadzornih tijela bit će ponajprije usmjeren na Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo koje će preuzeti ulogu vođenja, koordinacije i praćenja pri promicanju integriteta, transparentnosti i sigurnosti u okviru financijskog sustava kako bi se spriječili i suzbili pranje novca i financiranje terorizma. Novim pravilima o dijeljenju i širenju informacija trebala bi se znatno poboljšati suradnja među bonitetnim tijelima i nadzornim tijelima za sprečavanje pranja novca/borbu protiv financiranja terorizma te ojačati uloga europskog nadzornog tijela za bankarstvo u osiguravanju da se povrede mjerodavnih pravila dosljedno istražuju i da nacionalna nadzorna tijela za sprečavanje pranja novca/borbu protiv financiranja terorizma budu usklađena s pravilima Unije. Nadalje, Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo imat će ulogu u olakšavanju suradnje s tijelima trećih zemalja u slučajevima u kojima postoje naznake o povredama Direktive o sprečavanju pranja novca.

## V. ZAKLJUČAK

Sprečavanje i suzbijanje pranja novca/financiranja terorizma ključni su pri očuvanju cjelovitosti unutarnjeg tržišta i u borbi protiv kriminala. Različita tijela imaju različitu ulogu u okviru te zadaće, počevši od kreditnih institucija, nadzornih tijela za sprečavanje pranja novca/borbu protiv financiranja terorizma i bonitetnih nadzornih tijela (uključujući Europsku središnju banku u njezinoj nadzornoj funkciji), financijsko-obavještajnih jedinica, tijela za izvršavanje zakonodavstva (policija, državna odvjetništva i sudovi). Iznimno je važno da ti subjekti svoje zadaće u području sprečavanja pranja novca/borbe protiv financiranja terorizma postave kao prioritet. Isto je tako nužno da kreditne institucije u cijelosti i djelotvorno primjenjuju zakone te da ih javna tijela kojima su povjerene odgovarajuće istražne i nadzorne ovlasti i koje imaju na raspolaganju djelotvorne i odvraćajuće sankcije dosljedno izvršavaju. Suradnja i djelotvorno dijeljenje informacija među brojnim relevantnim tijelima ključni su pri rješavanju sve većih prekograničnih problema povezanih sa sprečavanjem pranja novca/borbom protiv financiranja terorizma, uključujući izvan Unije. Analiza je pokazala da se ti ključni aspekti u praksi često nisu dovoljno uzimali u obzir.

### **1. Nalazi povezani sa sustavima obrane kreditnih institucija za sprečavanje pranja novca/borbu protiv financiranja terorizma**

Tijekom analize odabranih slučajeva otkriveni su znatni propusti kreditnih institucija u pogledu usklađenosti s ključnim zahtjevima Direktive o sprečavanju pranja novca kao što su procjena rizika, dubinska analiza stranke i izvješćivanje financijsko-obavještajnih

jedinica o sumnjivim transakcijama i aktivnostima. U slučajevima u kojima su utvrđeni dugotrajni nedostaci u pogledu usklađenosti u području sprečavanja pranja novca/borbe protiv financiranja terorizma često su otkriveni i nedostaci povezani s upravljanjem u tom području, posebno kad je riječ o kontrolnoj funkciji, ali i o ponašanju višeg rukovodstva u pojedinim slučajevima.

Brojne banke čije su aktivnosti razmotrene upuštale su se u poslove koji su rizični sa stajališta sprečavanja pranja novca/borbe protiv financiranja terorizma i nisu uspostavile razmjerni sustav kontrola i upravljanja rizicima. Često su se rizici ostvarili mnogo prije nego što su kreditne institucije utvrdile nedostatke. Čak i kad su nedostaci bili utvrđeni, pojedinim je bankama trebalo vrlo dugo da ih otklone.

Brojne analizirane prekogranične bankovne grupe organizirale su svoje funkcije za sprečavanje pranja novca/borbu protiv financiranja terorizma na lokalnoj razini, pri čemu su se ponajprije usredotočile na usklađenost s lokalnim pravilima, a takav pristup nisu dopunile strogom i dosljednom provedbom grupne politike i postupaka kontrole.

Dok su neki od utvrđenih nedostataka naizgled bili prouzročeni nemarom, bilo je i slučajeva u kojima se činilo da su zaposlenici ili rukovodstvo kreditnih institucija poduprli pranje novca/financiranje terorizma ili namjerno oslabili mehanizme obrane u potrazi za profitabilnim, ali vrlo sumnjivim poslovima. U nekoliko slučajeva nedostaci su bili toliko ozbiljni da su naposljetku doveli do propadanja ili zatvaranja kreditne institucije ili određenog poduzeća.

Međutim, proteklih godina, zahvaljujući postupnom razvoju pravnog okvira za sprečavanje pranja novca/borbu protiv financiranja terorizma, brojne kreditne institucije koje su bile obuhvaćene provjerom poduzele su opsežne mjere kako bi poboljšale svoje sustave za usklađenost u području sprečavanja pranja novca/borbe protiv financiranja terorizma. Povećale su svoje timove za upravljanje rizicima i usklađenost te razrađuju svoje postupke i unutarnje kontrole. Očekuje se i da će neke obveze povezane s tim biti jasnije nakon što se Peta direktiva o sprečavanju pranja novca i Peta direktiva o kapitalnim zahtjevima prenesu u nacionalna zakonodavstva. Nadalje, u skladu s akcijskim planom za sprečavanje pranja novca/borbu protiv financiranja terorizma koji je u prosincu 2018. donijelo Vijeće, Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo trenutačno radi na detaljnijim smjernicama za primjenu mjerodavnih pravila. Tim se mjerama nastoje pojasniti očekivanja od kreditnih institucija i pokušava im se pomoći da se bolje pripreme za svoju ulogu u borbi protiv pranja novca i financiranja terorizma. Ipak, nekoliko aspekata okvira za sprečavanje pranja novca/borbu protiv financiranja terorizma možda će trebati ojačati obvezujućim pravilima kojima se ostavlja malo prostora za različito tumačenje.

## **2. Nalazi povezani s mjerama koje provode javna tijela**

Tijekom analize u svakom su pojedinačnom slučaju razmotreni mjere i odgovori nadzornih tijela i drugih javnih tijela. U nekim slučajevima, javna tijela djelotvorno su preventivno utvrdila nedostatke u okviru kreditnih institucija i zatražila da se poduzmu korektivne mjere, no u nizu drugih slučajeva javna su tijela intervenirala tek nakon što su se ostvarili veliki rizici ili kako bi se suočila s uzastopnim propustima u pogledu usklađenosti i upravljanja. Pravodobnost i djelotvornost naknadnih nadzornih mjera određenih za kreditne institucije uvelike su se razlikovale.

Čini se da je na djelotvornost nadzornih mjera utjecao niz čimbenika. Javna su tijela dodijelila različite stupnjeve prioriteta aktivnostima povezanima sa sprečavanjem pranja novca/borbom protiv financiranja terorizma i za njih odvojila različite količine sredstava, čime bi se mogle objasniti razlike u razini uplitanja i stupnju intenziteta nadzora. Nadzor se nerijetko nije provodio dovoljno često, dok u drugim slučajevima zaposlenici tijela

nisu imali dovoljno odgovarajućeg iskustva. U tom će pogledu biti važno dodatno se usmjeriti na provedbu nadzornih mjera i konvergenciju u okviru nadzora sprečavanja pranja novca/borbe protiv financiranja terorizma kroz provjere i osposobljavanje koje će provesti Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo. Nekoliko bonitetnih tijela imalo je nedoumice i u pogledu opsega i načina uvrštavanja pitanja povezanih sa sprečavanjem pranja novca/borbom protiv financiranja terorizma u svoj paket alata. Očekuje se da će rad Europskog nadzornog tijela za bankarstvo u području izrade smjernica, kao i u području integracije tih pitanja u bonitetni nadzor poslužiti kao temelj za rad nadzornih tijela u budućnosti.

Decentralizirani nadzorni okvir za sprečavanje pranja novca/borbu protiv financiranja terorizma koji se uglavnom temelji na pristupu države domaćina bio je usmjeren na nadzor usklađenosti nacionalnih tijela s lokalnim okvirima, a pritom se pozornost nije nužno posvećivala njihovim prekograničnim aktivnostima. Zapravo, činilo se da nijedno nadzorno tijelo za sprečavanje pranja novca/borbu protiv financiranja terorizma nije preuzelo odgovornost za nadzor na razini grupe, odnosno sva su se tijela oslanjala isključivo na nadzor lokalnog poduzeća u svakoj državi članici, što znači da grupne politike za sprečavanje pranja novca/borbu protiv financiranja terorizma nitko nije nadzirao. Iako je nadzor sprečavanja pranja novca/borbe protiv financiranja terorizma na razini grupe jasnije uveden u Četvrtoj direktivi o sprečavanju pranja novca, tijela ga tek trebaju početi djelotvorno primjenjivati u praksi. U okviru još nisu utvrđeni jasne nadzorne zadaće na razini grupe, konkretni koordinacijski mehanizmi i postupak za donošenje zajedničkih odluka sa svim relevantnim tijelima za sprečavanje pranja novca/borbu protiv financiranja terorizma, što je i dalje u suprotnosti s djelotvornim mehanizmima koji su svojstveni za prekogranični bonitetni nadzor od donošenja Četvrte direktive o kapitalnim zahtjevima i uspostave jedinstvenog nadzornog mehanizma. U tom će pogledu biti važni uspostava kolegija za sprečavanje pranja novca/borbu protiv financiranja terorizma i njihov nadzor za koje će biti zaduženo Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo.

Kad je riječ o suradnji i razmjeni informacija među relevantnim tijelima, one su se u određenoj mjeri odvijale, no nisu uvijek bile pravodobne ni djelotvorne. Čini se da su glavni uzroci bili nedostatak izravnih kontakata bonitetnih nadzornih tijela i relevantnih nadzornih tijela za sprečavanje pranja novca/borbu protiv financiranja terorizma s financijsko-obavještajnim jedinicama, raznolikost institucionalnih ustroja u cijeloj Uniji i složenost koordinacije povezana s tom raznolikošću, nedostatak sredstava i pravne prepreke dijeljenju informacija.

Suradnja s tijelima za sprečavanje pranja novca/borbu protiv financiranja terorizma i tijelima za izvršavanje zakonodavstva trećih zemalja u nekim se slučajevima pokazala teškom, a mjere koje poduzimaju treće zemlje uglavnom su i dalje nepredvidljive, unatoč njihovim potencijalnim velikim učincima u okviru jurisdikcija Unije. Iako je Europskom nadzornom tijelu za bankarstvo dodijeljena ojačana uloga u koordinaciji s trećim zemljama, ta će uloga vjerojatno i dalje biti ograničena s obzirom na prirodu njihovih ovlasti.

U kontekstu okvira za sprečavanje pranja novca koji se razvija, nadzorna tijela počela su posvećivati sve veću pozornost pitanjima povezanim sa sprečavanjem pranja novca/borbom protiv financiranja terorizma, posebno u posljednje dvije godine. Niz nedavnih događaja isto je tako pridonio nekim ciljanim izmjenama mjerodavnog pravnog okvira, posebno u pogledu bonitetnog okvira i izvršavanja zakonodavstva putem Europskog nadzornog tijela za bankarstvo. Provedena je ili će se provesti reorganizacija brojnih tijela, a ona trenutačno prikupljaju dodatna sredstva ili nova stručna znanja. Očekuje se da će se te mjere nastaviti te bi se trebale poduprijeti tako da se osigura

pomoć u provedbi, ali i omogućiti djelotvoran protok informacija u cijelom EU-u na temelju buduće baze podataka Europskog nadzornog tijela za bankarstvo.

### **3. Neriješena strukturna pitanja**

Dok su neki od uzroka analiziranih događaja već riješeni ili će se uskoro riješiti zahvaljujući nedavnim promjenama regulatornog okvira, tijekom analize utvrđen je niz neriješenih strukturnih pitanja. Nalazi iz ovog Izvješća trebali bi poslužiti kao izvor informacija za raspravu o tome kako bi se okvir za sprečavanje pranja novca/borbu protiv financiranja terorizma mogao dodatno poboljšati i kao osnova na kojoj će se temeljiti daljnje rasprave s odgovarajućim dionicima.

Neki od nedostataka istaknutih u ovom Izvješću strukturne su prirode i još nisu riješeni. Različiti pristupi kreditnih institucija kad je riječ o usklađenosti u području sprečavanja pranja novca/borbe protiv financiranja terorizma i različiti pristupi nacionalnih tijela kad je riječ o nadzoru te usklađenosti proizlaze iz minimalne usklađenosti na razini Unije. Aspekt integracije pitanja povezanih sa sprečavanjem pranja novca/borbom protiv financiranja terorizma u bonitetni nadzor, posebno u prekograničnim situacijama, još nije dovoljno dobro razrađen u bonitetnom okviru.

To dovodi do određenog stupnja regulatorne i nadzorne rascjepkanosti u području sprečavanja pranja novca/borbe protiv financiranja terorizma koje se čini neprikladnim s obzirom na sve veću prekograničnu aktivnost u okviru Unije i centralizirani bonitetni nadzor u okviru bankovne unije. Slaba povezanost mogla bi ugroziti cjelovitost čitavog financijskog sustava Unije, a takvo će se stanje nastaviti ako se ne osigura da svi subjekti dosljedno i djelotvorno provode zajednička pravila te da se nad njima provodi nadzor najviše kvalitete.

To podrazumijeva da bi zadaće različitih relevantnih tijela koja sudjeluju u borbi protiv pranja novca i financiranja terorizma trebale biti jasno definirane i na odgovarajući način dodijeljene te da bi se pritom trebalo osigurati da nijedna aktivnost u okviru koje postoje rizici povezani s pranjem novca/financiranjem terorizma ne bude bez nadzora. Nadalje, na međunarodnoj razini, suradnja s ključnim tijelima trećih zemalja trebala bi biti strukturiranija i sustavnija kako bi se osigurala usklađenost stajališta u okviru suradnje s trećim zemljama.

Trebalo bi razmotriti daljnje usklađivanje pravila o sprečavanju pranja novca/borbi protiv financiranja terorizma i u pogledu obveza kreditnih institucija i u pogledu ovlasti, dužnosti i alata nužnih za djelotvoran nadzor. Konkretno, trebalo bi razmotriti pretvaranje Direktive o sprečavanju pranja novca u uredbu, što bi moglo dovesti do uspostave usklađenog, izravno primjenjivog regulatornog okvira Unije za sprečavanje pranja novca. Nadalje, trebalo bi dodatno razraditi prekograničnu dimenziju sprečavanja pranja novca/borbe protiv financiranja terorizma kako bi se ona uskladila s trenutačnim stupnjem integriranosti bankarskog tržišta. Mogu se predvidjeti i različite alternative kako bi se osigurala visoka kvaliteta i dosljednost nadzora sprečavanja pranja novca, neometana razmjena informacija i optimalna suradnja svih relevantnih tijela Unije. Za to će možda tijelu Unije trebati dodijeliti posebne nadzorne zadaće u području sprečavanja pranja novca.