

Brüsszel, 2018.9.12.
COM(2018) 645 final

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, AZ EURÓPAI
TANÁCSNAK, A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI KÖZPONTI BANKNAK, A
GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK**

**A pénzügyi intézmények prudenciális és pénzmosás elleni küzdelemmel kapcsolatos
felügyeletét szabályozó uniós keret megerősítéséről**

1. BEVEZETÉS

Az Unió pénzügyi rendszerét erős szabályozási és felügyeleti keret támasztja alá, amelyet az elmúlt években alapjaiban alakítottak át a pénzügyi ágazatban működő intézmények biztonságának és megbízhatóságának, valamint a pénzügyi rendszer stabilitásának megőrzése érdekében. A megerősített keret immár előírja a bankunió létrehozását, amelynek megvalósítása folyamatban van¹. A bankunió első két pillérének létrehozása sikeres volt, a részt vevő tagállamok bankrendszerei az egységes felügyeleti mechanizmus és az Egységes Szanálási Mechanizmus közös hatáskörébe tartoznak, és mindezt az Unió egészében alkalmazandó egységes szabálykönyv támasztja alá. Az uniós pénzügyi felügyelet konvergenciájának és hatékonyságának előmozdítása céljából a Bizottság jogalkotási javaslatokat is előterjesztett az európai felügyeleti hatóságok megbízatásának és irányításának megerősítésére². E javaslatoknak központi szerepük van a tőkepiaci unió létrehozásában, ezért azokat mielőbb el kell fogadni.

E keret alapvető eleme a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás feltárását és leküzdését szolgáló erős és megbízható rendszer, valamint a jól működő banki és tőkepiaci unió. Bár az elmúlt években jelentősen javult a jelenlegi rendszer, még számos megállapított hiányosságot kell gyors ütemben megszüntetni jogalkotási és nem jogalkotási intézkedésekkel.

A negyedik pénzmosási irányelv³ elfogadásával a nemzetközi előírásokkal⁴ összhangban jelentősen megerősödött a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem uniós kerete⁵. A 2018 júliusa óta hatályos és 2020. január 10-ig átültetendő ötödik pénzmosási irányelv⁶ további jelentős javulást fog eredményezni. Az irányelv túlmutat a nemzetközi előírásokon, és intézkedései a következőkre terjednek ki: a tényleges tulajdonosok tekintetében az átláthatóság fokozása, a kiemelt kockázatot jelentő harmadik országok értékelési keretének megerősítése, a nem névre szóló feltöltőkártyákkal és virtuális fizetőeszközökkel kapcsolatos kockázatok kezelése, valamint a pénzmosás elleni küzdelemmel foglalkozó felügyeleti hatóságok és a prudenciális felügyeleti hatóságok közötti együttműködésre vonatkozó szabályok.

E megerősített jogszabályi keret ellenére az európai bankokban a közelmúltban előfordult több pénzmosási eset, ami aggodalomra ad okot azzal összefüggésben, hogy továbbra is hiányosságok állnak fenn az uniós felügyeleti keretben. Mindenekelőtt nincs egyértelmű kapcsolat a pénzügyi intézményekre vonatkozó prudenciális szabályok és pénzmosás elleni

¹ Lásd: Közlemény az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Központi Banknak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a bankunió kiteljesítéséről – COM(2017) 592 final; a Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: A tőkepiaci unió megvalósítása 2019-ig – itt az idő a végrehajtás felgyorsítására – COM(2018) 0114 final.

² COM(2017) 536 final.

³ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/849 irányelve (2015. május 20.) a pénzügyi rendszerek pénzmosás vagy terrorizmusfinanszírozás céljára való felhasználásának megelőzéséről, a 648/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 2005/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv és a 2006/70/EK bizottsági irányelv hatályon kívül helyezéséről.

⁴ A Pénzügyi Akció Munkacsoport dolgozza ki a pénzmosásra vonatkozó nemzetközi előírásokat és ajánlásait valamennyi tagja követi.

⁵ E közlemény pénzmosás elleni küzdelemre vonatkozó hivatkozásai egyúttal a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemre való hivatkozásként is értelmezendők.

⁶ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/843 irányelve (2018. május 30.) a pénzügyi rendszerek pénzmosás vagy terrorizmusfinanszírozás céljára való felhasználásának megelőzéséről szóló (EU) 2015/849 irányelv, valamint a 2009/138/EK és a 2013/36/EU irányelv módosításáról.

szabályok között. A Bizottság aggályosnak tartja továbbá a késedelmes felügyeleti intézkedéseket, valamint a mind nemzeti szinten a prudenciális felügyeleti hatóságok és a pénzmosás elleni küzdelemmel foglalkozó hatóságok között, mind határokon átnyúlóan a különböző tagállamok vagy harmadik országok hatóságai között folytatott együttműködéssel és információmegosztással kapcsolatos hiányosságokat⁷.

Noha ezek az ügyek az uniós pénzügyi rendszernek csak csekély részét érintik, hatással vannak a rendszer hírnevére, és az Uniónak gyors, határozott lépéseket kell tennie a feltárt hiányosságok kezelése és az uniós pénzügyi rendszer pénzmosási és terrorizmusfinanszírozási tevékenységekből eredő kockázatainak további csökkentése érdekében.

Ezeket az aggályokat a többi uniós intézmény is megerősítette. Az Európai Parlamentben számos meghallgatásra került sor a közelmúltbeli botrányok kapcsán, míg a Tanácsban a pénzügyminiszterek foglalkoztak a problémával – legutóbb Mário Centeno, az eurócsoporthoz vezető elnöke Donald Tuskhoz, az Európai Tanács elnökéhez címzett 2018. június 25-i levelében⁸. A 2018. június 19-én kiadott francia-német mesebergi nyilatkozat és ütemterv⁹ szintén kiemeli ezt a kérdést.

Első intézkedésként a Bizottság 2018 májusában felkérte az európai felügyeleti hatóságok elnökeit, az európai felügyeleti hatóságok pénzmosás elleni bizottságának elnökét, továbbá az Európai Központi Bank felügyeleti testületének elnökét, hogy hozzanak létre közös munkacsoportot és kezdjenek eszmecserét a pénzmosás elleni küzdelemmel foglalkozó felügyeleti hatóságok és a prudenciális felügyeleti hatóságok közötti együttműködésre vonatkozó jelenlegi keret javításának módjáról.

Ezzel összefüggésben ez a közlemény – a kísérő jogalkotási javaslattal együtt – meghatározza az uniós pénzügyi intézmények felügyeletének a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem céljából történő további erősítéséhez szükséges lépéseket. Az összes érintett hatóság által végrehajtott határozott intézkedések hozzájárulnak az uniós pénzügyi rendszer és mindenekelőtt a bankunió integritásának előmozdításához, a pénzügyi stabilitáshoz, valamint a pénzügyi bűncselekmények további visszaszorításához az Unióban.

2. MIÉRT VAN SZÜKSÉG UNIÓS FELLÉPÉSRE?

Az EU erős jogi keretet alakított ki a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás megelőzése és az ellene folytatott küzdelem terén. Átülteti a Pénzügyi Akció Munkacsoport nemzetközi előírásait, emellett további biztosítékokról rendelkezik a biztonságos és jól működő uniós pénzügyi rendszer biztosítása érdekében. E pénzmosás elleni keret sarokköve, hogy a

⁷ Ezek az esetek azelőtt történtek, hogy sor került volna az ötödik pénzmosási irányelv átültetésére, amely javítani fogja majd az összes érintett hatóság közötti együttműködést.

⁸ „...egyértelmű jött létre arra vonatkozóan, hogy meg kell erősíteni a pénzmosás elleni intézkedések végrehajtásának jelenlegi nyomon követését. Első lépésként az intézmények júliusban jelentést készítenek. Ennek alapján és a nemzeti illetékes hatóságokkal szoros együttműködésben 2018 végéig meg kell állapodni a további intézkedésekről, lehetőség szerint egy cselekvési terv részeként.”

⁹ „A pénzmosás elleni küzdelem tekintetében meg kell határozni egy sor lényeges alapvető kritériumot, amelyek megbízhatóan mérik a bankszektorban fennálló, pénzmosással kapcsolatos kockázatokat. Emellett szükség van olyan megbízható nyomonkövetési eljárásra, amely képet ad e kritériumok hatékony végrehajtásáról. Mind a kritériumokat, mind a nyomonkövetési eljárást 2018 decemberéig ki kell dolgozni, az uniós intézmények, többek között az egységes felügyeleti mechanizmus, valamint a tagállamok részvételével; Franciaország és Németország ehhez közösen járul hozzá. Alapvető fontosságú, hogy ez az eljárás ne csak formai jellegű legyen, hanem lényegesen csökkentse a pénzmosás elleni küzdelem szabálytalanságaiból eredő kockázatokat.”

pénzügyi intézményeknek és más szervezeteknek belső rendszereket kell létrehozniuk az üzleti tevékenységükkel kapcsolatos pénzmosási kockázatok azonosítása és értékelése, valamint e kockázatok kezelése céljából. A pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemre vonatkozó felügyeleti keret egyetlen jogi aktusba, a pénzmosási irányelvbe foglalt, amely számos, a pénzügyi szolgáltatási ágazaton kívüli szereplőre is alkalmazandó. A pénzmosás elleni jogszabályoknak való megfelelés felügyelete nemzeti megközelítést követ és a fogadó országban alkalmazott felügyeleten alapul, a felügyeleti kompetenciák minimális mértékű összehangolásával, a felügyeleti hatóságok hatásköre pedig egyáltalán nem harmonizált.

A pénzügyi intézményekben felmerülő pénzmosási kockázatok csökkentésére irányuló feladat elkülönül a prudenciális felügyeleti feladatoktól, de szorosan kapcsolódik azokhoz a pénzügyi intézmények biztonságának és megbízhatóságának, valamint általánosságban a pénzügyi rendszer stabilitásának biztosítása érdekében. E feladat végrehajtása a pénzügyi intézményekre vonatkozó uniós prudenciális keret alapján történik, amely a pénzügyi szolgáltatási ágazat különböző területeit szabályozó számos jogi eszközt tartalmaz¹⁰. A prudenciális felügyeleti hatáskörök messzemenően harmonizáltak és a feladatok pedig alapvetően a székhely szerinti ország hatóságára hárulnak. Az egységes felügyeleti mechanizmus létrehozása óta a bankunióban részt vevő tagállamok bankjainak felügyelete az Európai Központi Bank és az illetékes nemzeti hatóságok megosztott hatáskörébe tartozik.

A jelenlegi keret számos joghatóságra és eltérő felügyeleti feladatokat ellátó, továbbá eltérő hatáskörökkel és felelősségi körökkel rendelkező különböző hatóságokra alkalmazandó. Ahhoz, hogy hatékonyak legyenek, e hatóságoknak szorosan együtt kell működniük. Az ötödik pénzmosási irányelv megszünteti a pénzmosás elleni küzdelemmel foglalkozó felügyeleti hatóságok és a prudenciális felügyeleti hatóságok, többek között az Európai Központi Bank közötti együttműködés akadályait¹¹. További lépésekre van szükség azonban a hatékony felügyeleti együttműködés biztosításához, különösen abban az esetben, ha a pénzügyi intézmények tevékenysége több országra terjed ki.

a) A pénzmosási irányelvnek való megfelelés felügyelete

A pénzmosási irányelv minimális harmonizáción alapul, továbbá a felügyeleti hatóságokra vonatkozó magas szintű elveket és némi részletes iránymutatást tartalmaz. Mindez mérlegelési jogkört biztosít a tagállamok számára a végrehajtás tekintetében, aminek következtében eltérő nemzeti felügyeleti gyakorlatok alakultak ki. Jelenleg nincs olyan kötelező mechanizmus vagy részletes iránymutatás, amely biztosítaná a folyamatos és strukturált együttműködést a határokon átnyúló tevékenységet folytató pénzügyi intézmények pénzmosás elleni küzdelemmel foglalkozó felügyeleti hatóságai és prudenciális felügyeleti hatóságai között, és a hatóságok szabadon dönthetnek arról, hogy milyen információt osztanak meg és mikor. A pénzmosás elleni küzdelemmel foglalkozó felügyeleti hatóságok

¹⁰ Az említett jogi eszközök a következők: a hitelintézetek tevékenységéhez való hozzáférésről és a hitelintézetek és befektetési vállalkozások prudenciális felügyeletéről szóló 2013/36/EU irányelv (tőkekövetelmény-irányelv); a pénzügyi eszközök piacairól szóló, 2014. május 15-i 2014/65/EU irányelv (MiFID), a biztosítási és viszontbiztosítási üzleti tevékenység megkezdéséről és gyakorlásáról szóló, 2009. november 25-i 2009/138/EK irányelv (Solvencia II).

¹¹ Az ötödik pénzmosási irányelv célja az akadályok elhárítása és a pénzmosás elleni küzdelemmel foglalkozó felügyeleti hatóságok és a prudenciális felügyeleti hatóságok közötti információcsere javítása, és a lehető legszélesebb körű együttműködést ír elő. Emellett, amennyiben egy pénzügyi információs egység által végzett elemzés során gyanú merül fel, az egység köteles továbbítani az információt a releváns illetékes hatóságoknak, adott esetben a prudenciális felügyeleti hatóságnak.

hatásköre nincs részletesen meghatározva¹². Emellett a harmadik országokkal folytatott koordináció továbbra is széttagolt.

b) A pénzmosás elleni küzdelem szempontjainak a prudenciális felügyeleti hatóságok, többek között a felügyeleti funkciójában eljáró Európai Központi Bank általi figyelembevétele

A pénzmosás elleni küzdelem felügyelete és a prudenciális felügyelet között egyértelmű kapcsolat áll fenn: a pénzmosással és a terrorizmusfinanszírozással kapcsolatos kockázatok kezelésének elmulasztása káros hatást gyakorolhat egyes intézmények pénzügyi stabilitására, a belső piac integritására, valamint a pénzügyi stabilitásra. Ezért a prudenciális jogszabályok előírják a pénzügyi intézmények felügyeleti hatóságai számára, hogy munkájuk során mérlegeljék a pénzmosás elleni küzdelemmel kapcsolatos szempontokat¹³.

Mindazonáltal a gyakorlatban a felügyeleti hatóságok eltérően átültetett nemzeti szabályok hatálya alá tartoznak, mivel a jogszabályokba foglalt prudenciális követelményekhez nem kapcsolódik harmonizált iránymutatás. Továbbá annak ellenére, hogy mind a prudenciális, mind a pénzmosás elleni keretben egyértelműen meghatározott, hogy a pénzmosás elleni szabályok súlyos megsértése esetén hatáskörrel rendelkeznek az engedély visszavonására, az engedély visszavonásának feltételei nem tisztázottak. A prudenciális felügyeleti hatóságok és a pénzmosás elleni küzdelemmel foglalkozó felügyeleti hatóságok közötti együttműködés nagymértékben függ az érintett hatóságok jóhiszeműségétől és hajlandóságától is¹⁴.

Nem tartozik az Európai Központi Bank felelősségi körébe az, hogy a bankunió keretében biztosítsa a pénzmosási irányelvben meghatározott szabályok betartását. Mindazonáltal a felügyeleti funkciójában eljáró Európai Központi Bank feladata a jelentős intézmények közvetlen felügyelete, következésképpen szembesül az ismertetett kihívásokkal. További kihívások származnak abból a kötelezettségéből, hogy az egységes felügyeleti mechanizmusban részt vevő valamennyi tagállam tekintetében – a pénzmosás elleni küzdelem felügyelete terén releváns prudenciális szempontokkal összefüggésben – alkalmazza az uniós irányelveket átültető nemzeti jogszabályokat, illetőleg támaszkodjon azokra. A jogszabályok bankunió belüli eltérő nemzeti átültetése jelentős különbségeket eredményez számos területen, így az Európai Központi Bank számára rendelkezésre bocsátott információk, a nemzeti pénzügyi információs egységekkel vagy a pénzmosás elleni küzdelemmel foglalkozó hatóságokkal való kapcsolatfelvételi lehetőségek, valamint a rendelkezésre álló felügyeleti eszközök tekintetében, az érintett bank székhelye szerinti országtól függően.

¹² A pénzmosási irányelv „megerősített felügyeleti jogkörre” utal.

¹³ A prudenciális felügyeleti hatóságoknak figyelembe kell venniük a pénzmosás elleni küzdelem szempontjait az engedélyek kiadásakor, a befolyásoló részesedések megszerzésének vizsgálatakor, illetőleg a szokásos felügyeleti eljárás keretében a pénzügyi intézményeket érintő esetleges kockázatok folyamatos értékelésének részeként végzett szakmai alkalmassági és üzleti megbízhatósági értékeléskor, valamint az engedély pénzmosás elleni nemzeti előírások súlyos megsértése miatti visszavonása esetén.

¹⁴ A prudenciális keret nem ír elő kifejezetten együttműködési kötelezettséget a prudenciális felügyeleti hatóságok és a pénzmosás elleni küzdelemmel foglalkozó felügyeleti hatóságok tekintetében, ami lehetővé tenné, hogy a pénzmosás elleni küzdelemmel kapcsolatos megállapítások időben és rendszeresen figyelembe vehetők legyenek a prudenciális értékelések során, és nem tartalmaz arra vonatkozó kötelezettséget, hogy a prudenciális felügyeleti hatóságoknak értesíteniük kell a pénzmosás elleni küzdelemmel foglalkozó partnereiket vagy a pénzügyi információs egységeket, amennyiben az általuk felügyelt szervezeteknél pénzmosásra vagy terrorizmusfinanszírozásra utaló bizonyítékokat tárnak fel.

A felügyeleti funkciójában eljáró Európai Központi Bank rendelkezik bizonyos hatáskörökkel¹⁵ a bankunió kevésbé jelentős intézményeivel összefüggésben is, ideértve a pénzmosással kapcsolatos kockázatok értékeléseit. E hatáskör gyakorlása során az Európai Központi Banknak figyelembe kell vennie mind a nemzeti prudenciális felügyeleti hatóságoktól, mind a pénzmosás elleni küzdelemmel foglalkozó nemzeti felügyeleti hatóságoktól kapott információkat, amelyek köre joghatóságtól függően lényegesen eltérhet.

c) Az európai felügyeleti hatóságok szerepe

Az európai felügyeleti hatóságok alapító rendeletei¹⁶ tartalmazzák az európai felügyeleti hatóságok arra vonatkozó konkrét megbízatását, hogy biztosítsák az uniós prudenciális szabályok és a pénzmosás elleni uniós keret következetes, hatékony és eredményes alkalmazását. Emellett a pénzmosási irányelv felhatalmazza az európai felügyeleti hatóságokat arra, hogy iránymutatások kibocsátása és szabályozástechnikai standardtervezetek kidolgozása révén bizonyos szempontok tekintetében mozdítsák elő a pénzmosás elleni küzdelem felügyeletének konvergenciáját.

Az említett hatóságok pénzmosás elleni küzdelemre irányuló munkájának túlnyomó része a pénzmosás elleni bizottság keretében folyik, amely a vegyes bizottság pénzmosás elleni küzdelemmel foglalkozó felügyeleti hatóságok részvételével működő albizottsága. Azokat az ágazatközi szabályokat, amelyek több európai felügyeleti hatóság hatáskörébe tartoznak, valamennyi érintett felügyeleti tanácsnak el kell fogadnia. A gyakorlatban a pénzmosás elleni küzdelemmel kapcsolatos ügyekben az Európai Bankhatóság a legaktívabb, és munkája nem korlátozódik csupán közös intézkedésekre¹⁷.

A pénzmosás elleni küzdelem az európai felügyeleti hatóságok számos feladatának csupán egyike, így versenyben van az erőforrásokért. Emellett a vegyes bizottságban folyó döntéshozatalt alátámasztó nehézkes és hosszadalmas folyamat, továbbá az, hogy a három hatóság eltérő fontosságot tulajdonít a pénzmosás elleni küzdelemmel összefüggő kérdéseknek, eddig inkább korlátozta az e téren betöltött szerepüket.

3. A ZÖKKENŐMENTES FELÜGYELETI EGYÜTTMŰKÖDÉS STRATÉGIÁJA

Az ötödik pénzmosási irányelv elfogadása a keret megerősítése felé tett fontos lépés. A pénzügyi bűncselekmények, köztük adóbűncselekmények elleni hatékony küzdelemhez az új szabályok megfelelő végrehajtására és a különböző hatóságok közötti erőteljesebb koordinációra van szükség.

Mindazonáltal átfogóbb stratégiát kell kidolgozni, amelynek célja annak biztosítása, hogy a pénzügyi intézmények és piacok felügyelete elég hatékony és szilárd legyen a pénzmosásból és a terrorizmusfinanszírozásból eredő kihívások kezeléséhez. A pénzügyi stabilitás megőrzése a pénzmosás elleni és a prudenciális keret közös célkitűzése, amelyhez nem csupán a különböző hatóságok feladatainak egyértelmű elkülönítésére van szükség, de a

¹⁵ Az Európai Központi Bank felelős az engedélyezésért, az engedély visszavonásáért, valamint a kevésbé jelentős intézményekkel összefüggő befolyásolórészesedés-szerzések értékeléséért.

¹⁶ Európai Bankhatóság, Európai Értékpapírpiazi Hatóság, Európai Biztosítás- és Foglalkoztatónyugdíj-hatóság.

¹⁷ Az Európai Bankhatóság például közzétette saját véleményét a menedékkérők esetében alkalmazott ügyfél-átvilágítási intézkedésekről, hogy hozzájáruljon a menedékkérők számára nyitott fizetési számlákkal kapcsolatos közös megközelítés kialakításához, továbbá az Európai Bankhatóság a Bázeli Bankfelügyeleti Bizottság pénzmosás elleni küzdelemmel foglalkozó szakértői csoportjának aktív tagja; emellett az Európai Bankhatóság megkezdi a pénzmosás elleni küzdelemmel foglalkozó felügyeleti hatóságok független felülvizsgálatát azzal a céllal, hogy megerősítse a bankok pénzmosás elleni küzdelemmel összefüggő felügyeletének hatékonyságát.

rendelkezésekre álló hatáskörök teljes körének koordinált és egymást kölcsönösen erősítő alkalmazására, és a releváns információk zavartalan cseréjére és strukturált áramlására is.

A javasolt stratégia a fent említett, Bizottság által összehívott közös munkacsoport által végzett elemzésen alapul. Rövid távú jogalkotási és nem jogalkotási kezdeményezéseket foglal magában, amelyek ambiciózusabb hosszú távú célkitűzésekkel párosulnak, és várhatóan lépésről lépésre fokozzák majd a pénzmosás elleni és a prudenciális keret közötti interakciót.

3.1. RÖVID TÁVÚ JOGALKOTÁSI KEZDEMÉNYEZÉSEK

Számos kérdést sürgősen, jogszabály-módosítás révén kell kezelni. Több olyan kulcsfontosságú módosítás is mérlegelhető lenne már a folyamatban lévő jogalkotási tárgyalások során, amely jelentős javulást eredményezhetne a pénzmosással kapcsolatos kockázatok felügyeleti keretében, és ezáltal hozzájárulhatna a kockázatcsökkentéshez a pénzügyi ágazatban.

3.2.1. A bankokra vonatkozó prudenciális keret megerősítése – A tőkekövetelmény-irányelv módosításai

Noha az ötödik pénzmosási irányelv megerősíti a különböző belföldi hatóságok közötti együttműködésre vonatkozó követelményeket és javítja a határokon átnyúló együttműködést, az ágazati jogszabályok, és különösen a tőkekövetelmény-irányelv bizonyos rendelkezései akaratlanul is befolyásolhatják az együttműködést a pénzmosás elleni küzdelemmel kapcsolatos ügyekben. Mindenekelőtt szigorú titoktartási szabályai problematikusak, azzal együtt, hogy a prudenciális felügyeleti hatóságoknak nincs egyértelmű kötelezettsége a pénzmosás elleni küzdelemmel foglalkozó érintett hatóságokkal és szervekkel való együttműködésre.

Ebben az összefüggésben az Európai Parlament a tőkekövetelmény-irányelv módosítására vonatkozó 2016. novemberi bizottsági javaslatához (a kockázatcsökkentési csomag része) két releváns módosítást terjesztett elő a prudenciális és a pénzmosás elleni küzdelemmel foglalkozó hatóságok és szervek közötti információcserére és együttműködési kötelezettségre vonatkozóan. A Bizottság határozottan támogatja a prudenciális és a pénzmosás elleni küzdelemmel foglalkozó hatóságok és szervek közötti információcsere javítását és az együttműködés kötelezettségét:

- Az információcserére vonatkozó követelmények erősítésével összefüggésben a pénzmosás elleni küzdelemmel kapcsolatos információkat fogadó, elemző és feldolgozó minden érintett hatóságra és szervre kifejezetten vonatkoznia kell a titoktartás alóli mentességnek;
- Az együttműködési kötelezettség tekintetében minden érintett hatóságnak lehetősége kell legyen arra, hogy az együttműködéssel és információcserével kapcsolatos nézetkülönbségeket az Európai Bankhatóság elé terjessze. Az Európai Bankhatóságot kifejezetten meg lehetne bízni az együttműködés és információcsere módozatainak részletes meghatározásával is, különösen a határokon átnyúló tevékenységű csoportok kapcsán és a pénzmosás elleni szabályok megsértésének azonosításával összefüggésben.

3.2.2. A felügyeleti konvergencia erősítése – az európai felügyeleti hatóságok felülvizsgálatáról szóló megerősített javaslat

A jelenlegi jogszabályi keret alapján az európai felügyeleti hatóságok már hozzájárulnak a pénzmosás elleni küzdelemmel kapcsolatos kockázatok figyelemmel kíséréséhez, és számos olyan hatáskörrel rendelkeznek, amelyeket érdemes teljes mértékben kihasználniuk a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelemhez való hozzájárulásuk fokozása érdekében. Mindazonáltal határozottabb lépéseket kell tenni annak biztosítására, hogy a pénzmosás elleni küzdelemmel kapcsolatos kockázatokat az összes érintett hatóság szisztematikusan, hatékonyan és következetesen figyelembe vegye felügyeleti stratégiáiban és gyakorlataiban. Az Európai Bankhatóság kulcsfontosságú szerepet tölt majd be ennek megvalósításában.

Az európai felügyeleti hatóságok alapító rendeleteinek felülvizsgálatáról szóló, 2017. szeptemberi bizottsági javaslat a konvergencia és hatékony pénzügyi felügyelet biztosítása érdekében úgy kívánja fokozni az európai felügyeleti hatóságok kapacitását, hogy megerősíti megbízatásukat, függetlenebb és hatékonyabb irányítási rendszert vezet be és megfelelőbb finanszírozási mechanizmust biztosít az európai felügyeleti hatóságok számára feladataik ellátásához. A Bizottság arra **ösztönzi a társjogalkotókat, hogy mielőbb állapodjanak meg e javaslatról.**

Mindazonáltal e hatóságok pénzmosás elleni küzdelem területén betöltött szerepét illetően további módosításokra van szükség, hogy hatékonyabb rendszert lehessen megvalósítani. A pénzmosás elleni küzdelem magas színvonalú felügyeletének és a tagállamok különböző hatóságai közötti hatékony koordinációnak a biztosítása érdekében a pénzügyi ágazatban a pénzmosás elleni küzdelemhez kapcsolódó feladatokat célzottan az egyik európai felügyeleti hatóságra kell bízni, nevezetesen az Európai Bankhatóságra. Megbízatásának konkrétabbnak és átfogóbbnak kell lennie, világos feladatkörrel, kapcsolódó hatáskörökkel és megfelelő forrásokkal kísérve. A Bizottság ezért ma azzal a céllal módosította az európai felügyeleti hatóságok alapító rendeleteinek módosítására irányuló meglévő javaslatát, hogy a pénzmosás elleni küzdelemre vonatkozó megbízatást négyféleképpen megerősítse.

i. A szakértelem és a pénzmosás elleni küzdelemmel kapcsolatos feladatokra fordított erőforrások felhasználásának optimalizálása

A javaslat szerint a három európai felügyeleti hatóság és a vegyes bizottság adott célra létrehozott albizottsága között jelenleg szétaprózott erőforrásokat és szakértelmet az Európai Bankhatóságnál kell központosítani, és szilárdabb támogatási struktúrát kell biztosítani számukra. Az Európai Bankhatóságnál történő koncentráció indokolt, mivel a pénzmosással és a terrorizmus finanszírozásával kapcsolatos kockázatoknak a bankszektorban nagy valószínűséggel rendszerszintű hatásaik vannak.

Biztosítani kell az összes érintett pénzügyi ágazatbeli szervezet felügyeletéért felelős, pénzmosás elleni küzdelemmel foglalkozó valamennyi nemzeti felügyeleti hatóság részvételét és megfelelő szintű képviselőt a pénzmosás elleni küzdelemmel kapcsolatos olyan szabályozói feladatok esetében, mint a kötelező erejű technikai standardok, iránymutatások és ajánlások megszövegezése. E célból a vegyes bizottság jelenlegi pénzmosás elleni bizottságát át kell alakítani az Európai Bankhatóság állandó bizottságává. A bankok helyreállításáról és szanálásáról szóló irányelv¹⁸ 127. cikke alapján létrehozott szanálási bizottsághoz hasonlóan

¹⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/59/EU irányelve (2014. május 15.) a hitelintézetek és befektetési vállalkozások helyreállítását és szanálását célzó keretrendszer létrehozásáról.

ez a bizottság a pénzmosás elleni küzdelemmel foglalkozó valamennyi nemzeti felügyeleti hatóság vezetőjéből áll.

ii. *A pénzmosás elleni küzdelemmel kapcsolatos feladatok hatókörének és tartalmának tisztázása*

Tekintettel a pénzmosás elleni küzdelemmel kapcsolatos kérdések horizontális jellegére, a javaslat szerint az Európai Bankhatóság pénzmosás elleni küzdelemmel kapcsolatos feladatait részletesebben meg kell határozni az alapító rendeletben, amint az a fogyasztóvédelemmel kapcsolatos feladatok esetében is történt¹⁹. Az Európai Bankhatóság különleges hatásköröket kap a pénzmosás elleni küzdelem területén, a vegyes bizottság pedig a pénzmosás elleni küzdelemmel kapcsolatos feladatok olyan ágazatokon átívelő szempontjaival foglalkozik majd, amelyekhez az Európai Biztosítás- és Foglalkoztatónyugdíj-hatóság és az Európai Értékpapírpiaci Hatóság szakértelme szükséges. Az Európai Bankhatóság pénzmosás elleni küzdelemmel kapcsolatos központosított feladatai a pénzmosási irányelvben említett azon kötelezett szolgáltatókra terjednek ki, amelyek az európai felügyeleti hatóságokról szóló rendeletek hatálya alá is tartoznak, valamint ezen intézmények felügyeleti hatóságaira.

iii. *A pénzmosás elleni küzdelemmel kapcsolatos feladatok végrehajtásához szükséges eszközök megerősítése*

A pénzmosás elleni küzdelemmel kapcsolatos konkrét feladatok tekintetében a javaslat számos intézkedést tartalmaz annak érdekében, hogy a pénzmosás elleni munka hatékonyabbá, eredményesebbé és prioritássá váljon:

- Az eredeti bizottsági javaslatban szereplő független felülvizsgálatokra építve a Bizottság úgy véli, hogy az Európai Bankhatóságnak **rendszeres időközönként független felülvizsgálatokat** kellene végeznie a pénzmosás elleni küzdelemmel kapcsolatos kérdésekről, amelyekhez a javasolt, pénzmosás elleni küzdelemmel foglalkozó állandó bizottság járulna hozzá szakértelemmel. Az egyes felülvizsgálatok konkrét formátumát és hatókörét hozzá lehetne igazítani az egy adott időpontban vagy a jövőre nézve fennálló, a pénzmosás elleni küzdelemmel kapcsolatos felügyelethez köthető igényekhez vagy kérdésekhez²⁰;
- Amennyiben valamely felülvizsgálat súlyos hiányosságokat tár fel a pénzmosás és terrorizmusfinanszírozás kockázatainak azonosítása, felmérése vagy kezelése terén, a Hatóságnak **tájékoztatnia kell az Európai Parlamentet, a Tanácsot és a Bizottságot**;
- A pénzmosás elleni küzdelemmel kapcsolatos feladatai ellátása céljából indokolt, hogy az Európai Bankhatóság váljon a pénzmosás elleni küzdelemmel kapcsolatos felügyelet **adatközpontjává** az Unióban, és ezért képesnek kell lennie a pénzmosás elleni küzdelemmel kapcsolatos kérdésekhez köthető valamennyi szükséges információ és adat összegyűjtésére a pénzmosás elleni küzdelemmel foglalkozó és a prudenciális felügyeleti hatóságoktól egyaránt, amely adatok magukban foglalják a konkrét pénzmosási ügyekkel

¹⁹ Az Európai Bankhatóságról szóló rendelet 9. cikke.

²⁰ Az egyes illetékes hatóságok átfogó felülvizsgálatán túlmenően az Európai Bankhatóság dönthet meghatározott kérdésekre kiterjedő tematikus vagy részletes vizsgálatok, egyes szabályozási követelményeknek való megfelelésre vonatkozó felülvizsgálatok, néhány kiválasztott hatóság esetében a gyakorlati felügyeleti folyamatra vonatkozó felülvizsgálatok, vagy releváns kérdésekhez kapcsolódó egyéb formájú felülvizsgálatok végzése mellett.

kapcsolatos bizalmas adatokat, valamint az egyéni szakmai alkalmassági és üzleti megbízhatósági értékelések során tett, pénzmosással összefüggő megállapításokat;

- Az Európai Bankhatóságnak emellett rendszeresen **kockázatértékelést** kell végeznie, hogy tesztelje a felmerülő legjelentősebb pénzmosási kockázatokkal összefüggésben a stratégiákat és erőforrásokat, valamint be kell számolnia ezzel kapcsolatos megállapításairól azon véleményében, amelyet a Bizottság által a pénzmosási irányelv értelmében félévente elvégzett szupranacionális kockázatértékelés céljából köteles benyújtani;
- Végezetül, meg kell erősíteni az Európai Bankhatóság pénzmosás elleni szabályok érvényesítésére irányuló kapacitását, többek között az uniós jog megsértéséhez vagy a jogi kötőerővel bíró közvetítéshez kapcsolódó hatásköreivel összefüggésben. Ezért lehetővé kell tenni, hogy szükség esetén kérést intézzon **a nemzeti felügyeleti hatóságokhoz azon esetek kivizsgálására**, amelyekben a pénzügyi ágazatbeli gazdasági szereplők feltételezhetően nem tartották be a pénzmosási irányelv szerinti kötelezettségeiket. Sőt, ha a Hatóság a jogsértés és a jogi kötőerővel bíró közvetítés meglévő eljárásai keretében határozatokat hoz, és valamely nemzeti hatóság nem felel meg ezen határozatoknak, a Hatóságnak bizonyos feltételek mellett képesnek kell lennie **közvetlenül a pénzügyi ágazatbeli gazdasági szereplőkhöz címzett határozatok elfogadására**, amelyben előírja számukra, hogy teljesítsék nemcsak a közvetlenül alkalmazandó uniós jog szerinti, hanem az irányelveket átültető vagy az uniós jogban a tagállamok számára biztosított opciókat gyakorló nemzeti jogszabályok szerinti jogi kötelezettségeiket is.

Ezek az eszközök lehetővé tennék a felügyelet erősségeinek és gyengeségeinek átfogó és naprakész elemzését, valamint rálátást biztosítanának az esetlegesen határokon átnyúló hatásokkal rendelkező, a pénzmosással kapcsolatban kialakulóban lévő fenyegetésekre és tendenciákra.

iv. Az Európai Bankhatóság koordinációs szerepének megerősítése a nemzetközi pénzmosás elleni küzdelemmel kapcsolatos kérdésekben

Végezetül, a javaslat szerint egyértelmű felelősséggel kell felruházni az Európai Bankhatóságot a pénzmosás elleni küzdelemmel kapcsolatos lényeges felügyeleti kérdések nemzetközi szintű koordinációja tekintetében. Az Európai Bankhatóságnak mindenekelőtt vezető szerepet kell vállalnia az érintett harmadik országbeli hatóságokkal folytatott együttműködés koordinálásában a határokon átnyúló dimenziójú ügyekben.

3.2. RÖVID TÁVÚ NEM JOGALKOTÁSI INTÉZKEDÉSEK

A megfelelő együttműködés útjában álló egyes gyakorlati akadályok azonnali kezelése érdekében az illetékes hatóságok proaktív, összehangolt intézkedéseire van szükség. Az európai felügyeleti hatóságoknak, valamint a felügyeleti funkciójában eljáró Európai Központi Banknak fel kell használniuk meglévő hatásköreiket a keret jelenlegi végrehajtásának fokozására.

Az európai felügyeleti hatóságok intézkedései

Az intézkedéseknek elsőként a bankszektorbeli pénzmosás elleni szempontokra kell fókuszálniuk, tekintettel a pénzmosás elleni küzdelem különös jelentőségére a bankok esetében, valamint az európai bankszektorra érintő potenciális rendszerszintű hatásokra. Az Európai Bankhatóságot ösztönözni kell, hogy vállaljon vezető szerepet, kezdeményezze a lejjebb leírt intézkedéseket, ossza meg szakértelmét és koordinálja az Európai Értékpapírpiaci Hatósággal és az Európai Biztosítás- és Foglalkoztatóinyugdíj-hatósággal folytatott munkát.

- Az Európai Bankhatóság felkérést kap, hogy első körben végezzen el egy **állapotfelmérést**, amely lehetővé teszi a prudenciális szempontból releváns, pénzmosással kapcsolatos különféle kérdések általános azonosítását, valamint a pénzmosás elleni küzdelem szempontjainak a prudenciális felügyeletbe való beépítésére vonatkozó meglévő gyakorlatok uniós szintű feltérképezését. Az állapotfelmérés során fel kell vázolni a prudenciális és a pénzmosás elleni küzdelemmel foglalkozó hatóságok és szervek közötti együttműködési megállapodások jellemzőit is, tagállamon belül és határokon átnyúlóan egyaránt. Ez várhatóan a bevált felügyeleti gyakorlatok, valamint a potenciális hiányosságok azonosítását eredményezi.
- Az Európai Bankhatóság felkérést kap, hogy az állapotfelmérés alapján fogadjon el **közös iránymutatást**, amely segíti az Unió prudenciális felügyeleti hatóságait abban, hogy tevékenységeik során megfelelően és következetesen figyelembe vegyék a pénzmosási és terrorizmusfinanszírozási kockázatokat. A Hatóságnak mindenképp a meglévő mandátumait kell felhasználnia olyan iránymutatások és technikaistandard-tervezetek elfogadására, amelyek meghatározzák, hogy a prudenciális felügyeleti hatóságoknak hogyan kell integrálniuk a pénzmosás elleni küzdelem szempontjait különféle eszközeikbe²¹. Az iránymutatásban hangsúlyt kell helyezni az együttműködés javítására a felügyeleti folyamat valamennyi szakaszában.
- Az Európai Bankhatóság arra is felkérést kap, hogy **elemezze a hatáskörök megosztása mögött meghúzódó különböző megközelítések hatását** a prudenciális felügyelet terén (úgy mint a székhely szerinti ország általi ellenőrzés, konszolidált felügyelet), és a pénzmosás elleni küzdelemmel kapcsolatos felügyelet terén (úgy mint fogadó ország általi ellenőrzés, információcsere). Ez segítheti a határokon átnyúló tevékenységű csoportok prudenciális felügyeleti hatóságait abban, hogy azonosítsák a pénzmosás elleni keretben a megfelelő partnereket.

- A pénzmosás elleni küzdelem tekintetében az Európai Bankhatóság, adott esetben a másik két európai felügyeleti hatósággal együttműködésben, felkérést kap a **kockázatalapú felügyeletre vonatkozó közös iránymutatások végrehajtásának szoros figyelemmel kísérésére**, a Bizottság 2017. évi szupranacionális kockázatértékelésében tett ajánlások nyomán követése céljából²². Az európai felügyeleti hatóságoknak az uniós pénzügyi ágazatot érintő pénzmosási és terrorizmusfinanszírozási kockázatokról szóló közelgő együttes véleményükben²³ ki kell emelniük a pénzmosás elleni küzdelem stratégiai szempontjait és a kapcsolódó megállapításokat, beleértve az esetlegesen azonosított hiányosságok kezelésének lehetséges módjait.
- Az európai felügyeleti hatóságok emellett felkérést kapnak a **kockázatalapú felügyeletre vonatkozó közös iránymutatások kibővítésére**, hogy az egységes eljárásokat és módszereket határozzon meg a pénzmosás elleni küzdelemmel foglalkozó hatóságok általi, a pénzügyi intézmények pénzmosás elleni szabályoknak való megfeleléséhez kapcsolódó felügyeletre és értékelésre vonatkozóan. Kíváncsún lenne továbbá, hogy az európai felügyeleti hatóságok a pénzmosás elleni küzdelemmel foglalkozó és a prudenciális felügyeleti hatóságok közötti **együttműködés és információcsere** részleteire kiterjedő, és a pénzmosás elleni küzdelemmel foglalkozó kollégiumok létrehozását előmozdító lényegi iránymutatásokat adjanak ki.
- **Az Európai Bankhatóságnak** központi szerepet kell játszania a pénzmosás elleni keretnek való megfelelés biztosításában. A **pénzmosás elleni küzdelemmel foglalkozó hatóságok tevékenységeivel kapcsolatban szigorú felülvizsgálatokat kell végeznie**, amelyekhez az ezen hatóságoknak tett konkrét ajánlások és hatékony nyomkövetési mechanizmus társulnak. A Bizottság e tekintetben teljes mértékben támogatja az Európai Bankhatóság pénzmosás elleni küzdelemmel kapcsolatos felülvizsgálatokra vonatkozó közelmúltbeli kezdeményezéseit, valamint a pénzmosás elleni küzdelem terén az uniós jog megsértésének kivizsgálására irányuló bizottsági kérések nyomán tett lépéseit, és szorgalmazza, hogy az Európai Bankhatóság folyamatosan használja ezen eszközöket az indokolatlan felügyeleti gyakorlatok azonosítására.
- A pénzmosás elleni küzdelem kérdéseivel kapcsolatos **együttműködés nemzetközi vonatkozásai** tekintetében a Bizottság támogatja az **Európai Bankhatóság proaktívabb szerepvállalását és a harmadik országbeli hatóságokkal való kapcsolatok kiépítését**, a jelenlegi megbízatásával összhangban. A hatóság felkérést kap az érintett harmadik országbeli hatóságokkal való együttműködési stratégia megtervezésére, biztosítandó, hogy ezek a hatóságok megfelelően és következetesen figyelembe vegyék az Unió érdekeit a pénzmosás elleni küzdelem területén.

Az Európai Központi Bank felügyeleti funkciójában tett intézkedései

Az Európai Központi Bank eddig főként a pénzmosás elleni küzdelemmel foglalkozó nemzeti felügyeleti hatóságok hajlandóságára tudott támaszkodni. Most prioritás, hogy az Európai

²² A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a határokon átnyúló tevékenységekhez kapcsolódó és a belső piacot érintő pénzmosási és terrorizmusfinanszírozási kockázatokról, COM(2017) 340 final.

²³ Az együttes véleményt az (EU) 2015/849 irányelv 6. cikkének (5) bekezdése írja elő.

Központi Bank az ötödik pénzmossási irányelvben előírtaknak megfelelően 2019. január 10-ig az információcserére vonatkozó **többoldalú egyetértési megállapodást kössön a pénzmossás elleni küzdelemmel foglalkozó felügyeleti hatóságokkal.**

Nagyon fontos, hogy minden prudenciális felügyeleti hatóság az Európai Bankhatóság iránymutatásait figyelembe véve **pontosítsa azokat a gyakorlati intézkedéseket**, amelyek a pénzmossás elleni küzdelemmel kapcsolatos szempontok prudenciális felügyeletbe való beépítésével kapcsolatosak. Az egységes felügyeleti mechanizmuson belül továbbá szükséges az Európai Központi Bank és azon nemzeti illetékes hatóságok közötti **feladatmegosztás tisztázása**, amelyek az Európai Központi Bankot segítik prudenciális feladatai ellátásában, a jelentős és a kevésbé jelentős intézményekkel kapcsolatban egyaránt.

3.3. KÖVETKEZTETÉSEK ÉS HOSSZABB TÁVÚ KILÁTÁSOK

A jelenlegi rendszer hiányosságai csak akkor kezelhetők, ha valamennyi érdekelt fél gyorsan és szoros együttműködésben lép fel. Ahhoz, hogy a fent meghatározott stratégia végrehajtása sikeres legyen, minden oldalon és minden szinten elengedhetetlen a politikai elkötelezettség.

A Bizottság ezért felkéri az Európai Parlamentet és a Tanácsot, hogy hagyják jóvá az ebben a közleményben meghatározott intézkedéseket, és legkésőbb 2019 elejéig fogadják el a vonatkozó jogalkotási javaslatokat, ezáltal döntő lépést téve egy ellenállóképesebb rendszer felé.

Noha a pénzmossás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemben központi elem marad a pénzmossás elleni küzdelemmel kapcsolatos nemzeti felügyelet, végig kell gondolni, hogy a jelenlegi helyzet, amely lehetővé teszi a tagállamokban eltérően átültetett szabályok alkalmazását és a feladatok és hatáskörök elosztásában aszimmetriákat mutat, elősegíti-e a pénzmossás elleni küzdelemmel kapcsolatos koherens és életképes felügyeleti rendszert az Unióban. A lehetséges további reformok különböző opcióit is meg lehetne vizsgálni. A Bizottság ezeket a kérdéseket az ötödik pénzmossási irányelv 65. cikkében előírt jelentésében fogja számba venni.

A jelentés, figyelembe véve a Parlamentben és a Tanácsban az európai felügyeleti hatóságok felülvizsgálata tekintetében folyamatban lévő jogalkotási fejleményeket, kitérhetne a közös munkacsoport által kidolgozott vitaanyagban javasolt hosszú távú intézkedésekre. Mindenekelőtt érdemes mérlegelni a pénzmossási irányelv rendeletté való átalakítását, amivel lehetőség nyílna egy harmonizált, közvetlenül alkalmazandó, pénzmossás elleni uniós szabályozási keret meghatározására. Különböző alternatívákat is fel lehetne vázolni a pénzmossás elleni magas színvonalú és következetes felügyelet, a zökkenőmentes információcsere és az összes érintett hatóság²⁴ közötti optimális együttműködés biztosítása érdekében az Unióban. Ez szükségessé teheti a pénzmossás elleni küzdelemmel kapcsolatos konkrét felügyeleti feladatok valamely uniós szervre történő átruházását.

²⁴ Beleértve az adóhatóságokat is.