



Bruksela, dnia 24.7.2019 r.
COM(2019) 373 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY
w sprawie oceny niedawnych domniemanych przypadków prania pieniędzy z udziałem
instytucji kredytowych z UE

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

w sprawie oceny niedawnych domniemanych przypadków prania pieniędzy z udziałem instytucji kredytowych z UE

I. WPROWADZENIE

Z biegiem czasu Unia Europejska wypracowała solidne ramy regulacyjne dotyczące przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu zgodnie z normami międzynarodowymi przyjętymi przez Grupę Specjalną ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy. Ostatnio doszło jednak do szeregu incydentów z udziałem europejskich banków, które skupiły uwagę na tym, w jaki sposób przepisy unijne są wdrażane.

W dniu 12 września 2018 r. Komisja opublikowała komunikat¹, w którym zaproponowała podjęcie natychmiastowych działań mających na celu usunięcie niektórych spośród łatwiejszych do zidentyfikowania niedoskonałości regulacyjnych i instytucjonalnych, a następnie wydała kolejny komunikat w sprawie unii gospodarczej i walutowej², w którym powtórzyła, że takim natychmiastowym działaniom powinna towarzyszyć pogłębiona refleksja nad dalszymi środkami, jakie mogą się okazać niezbędne do zapewnienia długoterminowej skuteczności ram dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu.

Unijni współprawodawcy również zgadzają się co do potrzeby określenia ewentualnych wad strukturalnych w obecnych ramach regulacyjnych i nadzorczych³. Komisja Specjalna ds. Przestępstw Finansowych, Uchylania się od Opodatkowania i Unikania Opodatkowania oraz Komisja Gospodarcza i Monetarna Parlamentu Europejskiego wielokrotnie wzywały do dokonania oceny adekwatności obecnych ram. W dniu 4 grudnia 2018 r. Rada przyjęła wnioski dotyczące planu działania w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy⁴, wzywając Komisję do przeprowadzenia „przeglądu *ex post* niedawnych domniemanych przypadków prania pieniędzy z udziałem instytucji kredytowych z UE”.

Niniejsze sprawozdanie stanowi odpowiedź Komisji. Głównym celem sprawozdania jest wskazanie niedociągnięć i wyciągniętych wniosków, a także przedstawienie danych, które mogą zostać wykorzystane przy opracowywaniu przyszłych środków z zakresu polityki, jeżeli zostaną one uznane za niezbędne. Dane pochodzą ze studiów przypadków

¹ Komunikat Komisji pt. Wzmocnienie unijnych ram dotyczących nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami finansowymi oraz nadzoru nad tymi instytucjami w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy, COM(2018) 645 final z 12.9.2018.

² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady oraz Europejskiego Banku Centralnego pt. Pogłębienie europejskiej unii gospodarczej i walutowej: podsumowanie postępów po czterech latach od publikacji sprawozdania pięciu przewodniczących, COM(2019) 279 final z 12.6.2019.

³ Właściwe ramy określono w głównej mierze w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniającej rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 i uchylającej dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE, z późniejszymi zmianami („czwarta dyrektywa w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy”), uzupełnionej przepisami dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, z późniejszymi zmianami („dyrektywa w sprawie wymogów kapitałowych”).

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

obejmujących próbę składającą się z dziesięciu banków⁵ i dotyczą lat 2012–2018, chociaż niektóre przeanalizowane zdarzenia miały miejsce wcześniej. Banki wybrano na podstawie zaproszenia Rady oraz w celu zapewnienia dostatecznie kompleksowego obrazu niedociągnięć w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy w różnego rodzaju instytucjach kredytowych⁶ i uwzględnienia szeregu różnych podejść nadzorczych, a także oceny skutków poszczególnych przypadków. Wyboru przypadków nie należy w żadnym razie rozumieć jako przypisywania winy czy odpowiedzialności poszczególnym bankom lub organom publicznym ani jako stwierdzenia, że w innych bankach lub organach publicznych nie wystąpiły żadne nieprawidłowości. Należy zaznaczyć, że niniejsze sprawozdanie pozostaje bez uszczerbku dla prawa Komisji do wszczęcia przeciwko państwom członkowskim postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z naruszeniem prawa Unii.

W okresie odniesienia ramy regulacyjne i instytucjonalne znacząco ewoluowały. Obowiązujące wymogi prawne były zawarte w trzeciej albo w czwartej dyrektywie w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy⁷. Inne wymogi odnoszące się do zarządzania i systemów zarządzania ryzykiem pochodzą z trzeciej i czwartej dyrektyw w sprawie wymogów kapitałowych⁸.

Komisja oparła się na danych pochodzących z badania źródeł wtórnych oraz z rozmów prowadzonych z instytucjami kredytowymi i organami publicznymi z jedenastu państw członkowskich. Z Komisją ściśle współpracowały również Europejski Bank Centralny w charakterze organu nadzoru oraz wszystkie trzy Europejskie Urzędy Nadzoru.

Mimo że głównym celem niniejszego sprawozdania jest przedstawienie ustaleń wspólnych dla wszystkich lub części przeanalizowanych studiów przypadków, analiza poszczególnych przypadków w sposób nieunikniony doprowadziła również do wykrycia kwestii, które mogą być typowe dla konkretnego banku lub konkretnej jurysdykcji. W takich przypadkach ustalenia opisano wyłącznie wówczas, gdy ze względu na ich

⁵ Dziesięciu banków objętych próbą nie poddano całościowej analizie. Przegląd skupiał się natomiast na konkretnych, podanych do wiadomości publicznej zdarzeniach związanych z poszczególnymi bankami oraz na związanych z nimi działaniach nadzorczych. Ustalenia opisane w niniejszym sprawozdaniu niekoniecznie odnoszą się do każdego spośród studiów przypadków ani nie mają jednakowej wagi we wszystkich przypadkach, do których się odnoszą. Próba studiów przypadków obejmowała: ABLV Bank w związku ze zdarzeniami, które doprowadziły do zamknięcia banku, Danske Bank w związku ze zdarzeniami, które doprowadziły do zamknięcia estońskiego oddziału, Deutsche Bank w związku z przypadkiem dotyczącym tzw. lustrzanych transakcji, który spowodował nałożenie grzywien, FBME Bank w związku ze zdarzeniami, które doprowadziły do jego zamknięcia, ING w związku ze zdarzeniami, które doprowadziły do ugody z niderlandzkim prokuratorem generalnym, Nordea w związku ze zdarzeniami, które spowodowały nałożenie grzywien za nieprzestrzeganie przepisów dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy, Pilatus Bank w związku ze zdarzeniami, które doprowadziły do jego zamknięcia, Satabank w związku ze zdarzeniami, które doprowadziły do ograniczenia działalności banku, Société Générale w związku ze zdarzeniami, które spowodowały nałożenie grzywien za nieprzestrzeganie przepisów dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy, Versobank w związku ze zdarzeniami, które doprowadziły do zamknięcia banku.

⁶ Pod względem wielkości, modelu biznesowego, działalności transgranicznej, modeli zarządzania itp.

⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniająca rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 i uchylająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE, Dz.U. L 849 z 9.7.2018, s. 1.

⁸ Dyrektywa 2006/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe, Dz.U. L 177 z 30.6.2006, s. 1–200, oraz dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywę 2006/48/WE oraz 2006/49/WE, Dz.U. L 176 z 27.6.2013, s. 338–436.

powagę lub specyficzny charakter mogą stanowić źródło konkretnych wniosków dotyczących unijnych ram prawnych i instytucjonalnych.

Ustalenia podzielono na dwie kategorie:

- wyszczególnienie zdarzeń z udziałem instytucji kredytowych;
- ocena reakcji poszczególnych organów publicznych na zdarzenia.

O ile ważne jest, aby zrozumieć kontekst ram prawnych obowiązujących w chwili wystąpienia incydentów, o tyle warto również spojrzeć na ustalenia z punktu widzenia niedawnych zmian regulacyjnych i instytucjonalnych, w szczególności przyjęcia piątej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy, piątej dyrektywy w sprawie wymogów kapitałowych⁹ oraz przeglądu przeprowadzonego przez Europejskie Urzędy Nadzoru¹⁰. Ponadto niniejsze sprawozdanie należy rozpatrywać w związku ze sprawozdaniem Komisji Europejskiej dotyczącym ponadnarodowej oceny ryzyka¹¹, sprawozdaniem Komisji w sprawie jednostek analityki finansowej¹² oraz sprawozdaniem Komisji w sprawie integracji krajowych scentralizowanych automatycznych mechanizmów państw członkowskich dotyczących rachunków bankowych¹³, które opublikowano równocześnie z niniejszym sprawozdaniem.

Przeciwdziałanie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu jest stałym zadaniem określonym w ramach regulacyjnych, które wymagają regularnych aktualizacji, aby dotrzymać tempa zachodzącym zmianom. Wiele udało się osiągnąć, jeżeli chodzi o poprawę istniejących ram, w szczególności przez zmiany legislacyjne dokonane od 2018 r. Staje się jednak coraz bardziej jasne, że występują duże rozbieżności w stosowaniu ram, co stanowi problem strukturalny dla zdolności Unii do przeciwdziałania wykorzystywaniu systemu finansowego do nielegalnych celów.

II. USTALENIA DOTYCZĄCE STOSOWANYCH PRZEZ INSTYTUCJE KREDYTOWE SYSTEMÓW ZABEZPIECZEŃ ZWIĄZANYCH Z PRZECIWDZIAŁANIEM PRANIU PIENIĘDZY I FINANSOWANIU TERRORYZMU

W ramach przeglądu przypadków wykryto wady w systemach służących przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu we wszystkich instytucjach kredytowych objętych próbą. Nie wszystkie nieprawidłowości są jednak identyczne,

⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/878 z dnia 20 maja 2019 r. zmieniająca dyrektywę 2013/36/UE w odniesieniu do podmiotów zwolnionych, finansowych spółek holdingowych, finansowych spółek holdingowych o działalności mieszanej, wynagrodzeń, środków i uprawnień nadzorczych oraz środków ochrony kapitału, Dz.U. L 150 z 7.6.2019.

¹⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/843 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę (UE) 2015/849 w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu oraz zmieniająca dyrektywy 2009/138/WE i 2013/36/UE oraz dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/878 z dnia 20 maja 2019 r. zmieniająca dyrektywę 2013/36/UE w odniesieniu do podmiotów zwolnionych, finansowych spółek holdingowych, finansowych spółek holdingowych o działalności mieszanej, wynagrodzeń, środków i uprawnień nadzorczych oraz środków ochrony kapitału (Dz.U. L 150 z 7.6.2019, s. 253–295), a także przegląd przeprowadzony przez Europejskie Urzędy Nadzoru, który ma zostać formalnie przyjęty w dniu XXX r.

¹¹ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie oceny ryzyka związanego z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu, które ma wpływ na rynek wewnętrzny i dotyczy działalności transgranicznej, COM(2019) 370.

¹² Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie oceny ram współpracy pomiędzy jednostkami analityki finansowej, COM(2019) 371.

¹³ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie integracji krajowych scentralizowanych automatycznych mechanizmów (centralne rejestry lub centralne systemy wyszukiwania danych elektronicznych) państw członkowskich dotyczących rachunków bankowych, COM(2019) 372.

a całościowa analiza pozwoliła na sporządzenie *orientacyjnej typologii* nieprawidłowości, które niekoniecznie są wspólne dla wszystkich przeanalizowanych instytucji¹⁴.

Z przeprowadzonej analizy wyłaniają się cztery szerokie kategorie nieprawidłowości:

- 1) nieefektywność w spełnianiu lub niespełnianie wymogów prawnych dotyczących systemów i środków kontroli służących przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu;
- 2) nieprawidłowości w zarządzaniu przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu;
- 3) niedopasowanie apetytu na ryzyko i zarządzania ryzykiem;
- 4) lekceważenie strategii grupy mających na celu przeciwdziałanie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu.

1. Nieprzestrzeganie przepisów dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu

Zgodnie z ramami prawnymi Unii dotyczącymi przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu instytucje kredytowe mają obowiązek: (i) zidentyfikować i ocenić ryzyko związane z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu oraz posiadać strategię, środki kontroli oraz procedury służące skutecznemu ograniczaniu tego ryzyka; (ii) dochowywać należytej staranności wobec klienta; oraz (iii) odpowiednio informować jednostkę analityki finansowej o jakichkolwiek podejrzeniach dotyczących prania pieniędzy i finansowania terroryzmu.

W wielu spośród przeanalizowanych przypadków instytucje kredytowe nie położyły w swoich strategiach szczególnego nacisku na zgodność z przepisami dotyczącymi przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. W niektórych przypadkach mimo że formalnie wprowadzono systemy kontroli, nie przeprowadzono żadnej całościowej oceny ryzyka związanego z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu ani na poziomie pojedynczych podmiotów, ani na poziomie grupy. Ponadto w niektórych przypadkach dział ds. zgodności z przepisami zmagają się z brakami kadrowymi lub funkcja zgodności z przepisami była rzadko uwzględniana przy podejmowanie ostatecznych decyzji.

W rezultacie nieumiejętności dochowania odpowiedniej należytej staranności wobec klienta niektóre instytucje kredytowe nie rozumiały w wystarczającym stopniu istoty działalności swoich klientów i były zupełnie niezdolne do wyciągnięcia istotnych wniosków dotyczących tego, czy działalność klienta budzi podejrzenia. Wiele instytucji kredytowych miało trudności z ustaleniem tożsamości beneficjentów rzeczywistych sprawujących kontrolę nad ich klientami, ponieważ takie ustalenie tożsamości jest uciążliwe, a rejestry własności rzeczywistej jeszcze nie istnieją. W kilku przypadkach mimo że instytucje współpracowały ze znaczną liczbą osób zajmujących eksponowane stanowiska polityczne, klientów tych nie zidentyfikowano jako takie osoby ani nie traktowano jako klientów wysokiego ryzyka, co stanowiło naruszenie krajowych przepisów transponujących dyrektywę w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy. W innych przypadkach nieprawidłowości były związane z modelami zdalnego księgowania, które utrudniły monitorowanie elementów transakcji (np. świadomość

¹⁴ Istnieją duże różnice pod względem szczegółowych przyczyn lub sposobu ujawniania się przepływów związanych z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, jak również rozbieżności w nasileniu tych przepływów.

pochodzenia zleceń i płatności lub rozpoznawanie powiązanych transakcji w różnych jurysdykcjach¹⁵).

Ponadto można zauważyć pewne nieprawidłowości w zgłaszaniu podejrzanych transakcji jednostkom analityki finansowej. Na przykład w pewnym przypadku liczba ostrzeżeń wygenerowanych przez automatyczne systemy monitorujące była ograniczona do liczby uznawanej za odpowiednią w stosunku do liczby pracowników zarządzających takimi systemami, podczas gdy w innych przypadkach instytucje kredytowe nie wprowadziły odpowiednich narzędzi oceny ryzyka, które umożliwiłyby im analizę transakcji. W większości przypadków liczba dokonanych zgłoszeń podejrzanych transakcji była niska, a liczba takich zgłoszeń, na podstawie których można było podjąć działania, była jeszcze niższa.

W nielicznych przeanalizowanych przypadkach pracownicy mogli być bezpośrednio zaangażowani w pranie pieniędzy lub w pomoc klientom przy popełnianiu tego przestępstwa¹⁶. W innych przypadkach niedbalstwo w stosowaniu środków kontroli mających na celu przeciwdziałanie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu sprawiło, że pranie pieniędzy przez klientów było możliwe lub wysoce prawdopodobne.

Studium przypadku: wdrożenie strategii i środków kontroli mających na celu przeciwdziałanie praniu pieniędzy

W jednym przypadku krajowe dochodzenia prowadzone z udziałem kilku organizacji posiadających rachunki w danym banku dały podstawy do podejrzeń, że bank lub jego pracownicy mieli swój udział w umożliwieniu prania pieniędzy z wykorzystaniem wspomnianych rachunków. Późniejsze rozszerzenie zakresu dochodzeń na strategię i procedury banku wykazało poważne nieprawidłowości w stosowaniu przez bank środków kontroli mających na celu przeciwdziałanie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu w zakresie zasady należytej staranności wobec klienta, monitorowania transakcji i zgłaszania podejrzanych transakcji mimo pozornie solidnych polityk i środków kontroli służących przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, które opisano w dokumentacji.

2. Nieprawidłowości w zarządzaniu

Zgodnie z dyrektywą w sprawie wymogów kapitałowych¹⁷ instytucje kredytowe powinny posiadać zasady zarządzania umożliwiające należyte i skuteczne zarządzanie ryzykiem. Obejmuje to odpowiednie wewnętrzne mechanizmy kontroli, które powinny zapobiec nieprawidłowościom w ramach dotyczących zapewniania zgodności z przepisami. Przeprowadzona analiza wykazała uchybienia w stosowanych przez instytucje kredytowe zasadach zarządzania związanych z przeciwdziałaniem praniu

¹⁵ Jedna z przeanalizowanych instytucji kredytowych posiadała złożone struktury wewnątrz grupy realizujące transakcje w zagranicznych jurysdykcjach, które to transakcje następnie księgowano w Unii za pośrednictwem zagranicznego oddziału. Taki model stwarza ryzyko dotyczące zaangażowania osób trzecich w płatności oraz często wiąże się z pełnym przeniesieniem obowiązku dochowania należytej staranności wobec klienta na podmiot prowadzący zdalne księgowanie.

¹⁶ Należy zauważyć, że są to przypadki, które powinny zbadać organy krajowe. Komisja Europejska nie ma kompetencji w tym zakresie.

¹⁷ Art. 74 dyrektywy 2013/36/UE w sprawie wymogów kapitałowych.

pieniędzy i finansowaniu terroryzmu (uwzględniając „trzy linie obrony”)¹⁸, w ich zgłaszaniu wewnętrznym, strategiach grupy oraz odpowiedzialności i rozliczalności kadry kierowniczej wyższego szczebla. Uchybienia te mogły odegrać istotną rolę w ułatwieniu prania pieniędzy w wielu instytucjach kredytowych lub narażeniu ich na ryzyko prania pieniędzy ze względu na nieskuteczne przeciwdziałanie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu.

Trzy linie obrony

W większości przeanalizowanych przypadków ujawniono niedociągnięcia związane z co najmniej jedną linią obrony oraz niedociągnięcia związane ze sposobem, w jaki osoby odpowiedzialne za poszczególne linie obrony ze sobą współpracowały. W najpoważniejszych przypadkach pierwsza linia obrony (jednostki organizacyjne) praktycznie nie istniała, ponieważ pracownicy organizacji nie wypełniali podstawowych obowiązków wynikających z ram dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, takich jak rozpoznawanie lub zgłaszanie podejrzanych rodzajów klientów i transakcji. Często druga linia obrony (zarządzanie ryzykiem i zgodność z przepisami) również okazywała się niewystarczająca, ponieważ osoby odpowiedzialne albo nie dokonywały prawidłowej oceny niedociągnięć stwierdzonych przez pracowników „pierwszej linii” i nie łagodziły tych niedociągnięć, albo nie zauważały, że pracownicy „pierwszej linii” nie przestrzegają przepisów. W kilku przypadkach wydawało się, że trzecia linia (audyt wewnętrzny) nie przywiązywała odpowiedniej wagi do działań związanych z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu lub nie była niezależna od „pierwszej linii” bądź kadra kierownicza wyższego szczebla nie zwracała dostatecznej uwagi na tę linię. Ponadto rozdział zasobów lub szybkość reakcji wszystkich trzech linii obrony były często nieproporcjonalne do poziomów ryzyka związanego z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu, na jakie narażona była instytucja kredytowa, bądź linie te nie podejmowały żadnych działań (w związku z czym stawały się coraz bardziej niewystarczające), mimo że instytucja kredytowa podejmowała działania o podwyższonym ryzyku.

Zgłaszanie wewnętrzne ryzyka związanego z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu

W większości przypadków zgłaszanie wewnętrzne ryzyka związanego z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu przez linie organizacyjne i funkcje kontroli lokalnej kadry kierowniczej lub kadry kierowniczej wyższego szczebla nie było odpowiednio uregulowane ani realizowane. Informacje docierające do kadry kierowniczej wyższego szczebla często nie były również wystarczająco kompleksowe, aby umożliwić podjęcie świadomych decyzji. W przypadku dużych transgranicznych grup bankowych wydaje się, że przyczyną uchybień w zgłaszaniu był brak tłumaczenia sprawozdań z audytów oraz trudności lokalnych pracowników w docieraniu do kadry kierowniczej wyższego szczebla instytucji kredytowej w innym państwie członkowskim.

Studium przypadku: nieprawidłowości w ramach tradycyjnych linii obrony i zgłaszania wewnętrznego

W jednym przypadku zarząd rozpoczął wewnętrzne postępowanie wskutek przekazanych przez sygnalistę informacjach o ryzykownej działalności i podejrzanych przepływach pieniężnych w niektórych podmiotach grupy. Lokalna kadra kierownicza nie zgłosiła uprzednio zarządowi żadnych nieprawidłowości, a zarząd nie zapoznał się z lokalnymi sprawozdaniami z audytu wewnętrznego (sporządzonymi w języku lokalnym).

¹⁸ Wspomniane trzy linie obrony obejmują: (1. linia) jednostki organizacyjne, (2. linia) funkcja zgodności z przepisami i zarządzania ryzykiem oraz (3. linia) funkcja audytu wewnętrznego.

Odpowiedzialność i rozliczalność kadry kierowniczej wyższego szczebla

W kilku przypadkach kadra kierownicza wyższego szczebla instytucji kredytowych nie była informowana w wystarczającym stopniu o nieprawidłowościach związanych z przestrzeganiem wymogów dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu oraz o ryzyku związanym z praniem pieniędzy, w związku z czym nie była w stanie odpowiednio i szybko rozpoznać nieprawidłowości i na nie zareagować. W niektórych przypadkach kultura korporacyjna promowana przez kadry kierowniczą wyższego szczebla skupiała się głównie na rentowności kosztem zgodności z przepisami. W przypadku gdy postępowania wewnętrzne prowadzono na wniosek kadry kierowniczej wyższego stopnia, miały one czasami bardzo ograniczony zakres, mimo że występujący poziom ryzyka powinien był wywołać bardziej kompleksową reakcję. Nieprawidłowości w zakresie roli kadry kierowniczej wyższego szczebla w dużych i złożonych instytucjach kredytowych również wynikały z ograniczonej uwagi, jaką kadra kierownicza wyższego szczebla zwracała na problemy w mniejszych jednostkach organizacyjnych, mimo nieproporcjonalnej liczby szkód, jakie instytucja kredytowa poniosłaby wskutek problemów w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu powstałych w takich jednostkach organizacyjnych.

Studium przypadku: rola kadry kierowniczej wyższego szczebla

W jednym przypadku skład zarządu banku zmieniał się kilkakrotnie, w tym na wniosek organu nadzoru. Organ nadzoru był niezadowolony z niezdolności kilku kolejnych zarządów do takiego zarządzania działalnością banku, aby nie skupiać się wyłącznie na obszarach lub klientach wysokiego ryzyka.

3. Model biznesowy i apetyt na ryzyko

Analiza przypadków pokazuje, że niektóre instytucje kredytowe mogły aktywnie stosować modele biznesowe wiążące się z ryzykiem z punktu widzenia przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Ściślej mówiąc, wydaje się, że niektóre instytucje zaangażowały się w działalność wysokiego ryzyka prowadzoną bezpośrednio w niektórych jurysdykcjach (w szczególności państwach trzecich) lub wywodzącą się z takich jurysdykcji oraz oparły swój model biznesowy niemal wyłącznie na lokatach nierezydentów, rezygnując ze stworzenia odpowiednich strategii i środków kontroli mających na celu przeciwdziałanie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Dodatkowo w kilku przypadkach znaczące narażenie na ryzyko związane z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu wystąpiło w kontekście bankowości korespondenckiej, podczas gdy instytucje nie miały specjalnych ani wystarczająco jasnych strategii przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu w odniesieniu do takiej działalności. Wykorzystując możliwości rynkowe, kilka instytucji kredytowych było gotowych zaakceptować ryzykownych klientów przy jednoczesnym braku odpowiedniego zarządzania takimi klientami, w tym osobami zajmującymi eksponowane stanowiska polityczne oraz podmiotami handlowymi, w przypadku których nie można było ustalić beneficjenta rzeczywistego. W niektórych przypadkach instytucje kredytowe realizowały anonimowe transakcje lub utrzymywały niebezpośrednie stosunki gospodarcze, nie dochowując jednocześnie należytej staranności. W innych przypadkach instytucje kredytowe wydawały się promować agresywny model biznesowy w zakresie pozyskiwania nowych klientów oraz przetwarzania transakcji na podstawie celowo ograniczonych procedur należytej staranności wobec klienta.

Studium przypadku: zwiększony apetyt na ryzyko

W jednym przypadku instytucja kredytowa przyciągnęła wielu spośród swoich klientów za pomocą systemu referencji, w ramach którego tzw. polecający byli wynagradzani za przyprowadzenie nowych klientów, przy czym instytucja ta opierała się jednocześnie na sprawdzeniu uczciwości potencjalnych klientów przez tychże polecających. Klienci również płacili polecającym. Nie ma dowodów na to, aby jakichkolwiek klientów odrzucono w trakcie tego procesu, chociaż instytucja kredytowa zamknęła rachunki niektórych klientów i zerwała współpracę z szeregiem polecających, po tym jak organ nadzoru ukarał ją grzywną za niedostateczne środki kontroli prania pieniędzy.

4. Strategie grupy mające na celu przeciwdziałanie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu

Niektóre przypadki dotyczyły działalności bankowej prowadzonej w innych częściach grupy, za pośrednictwem oddziałów utworzonych w innych państwach członkowskich lub państwach trzecich lub za pośrednictwem spółek zależnych działających w państwach członkowskich innych niż państwo członkowskie siedziby głównej. Większość tych grup organizowała działania związane z zagwarantowaniem zgodności z przepisami dotyczącymi przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, a także zarządzanie i zarządzanie ryzykiem w tym zakresie, mając przede wszystkim na celu zapewnienie zgodności z lokalnymi ramami dotyczącymi przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Bardzo często towarzyszyła temu odpowiednia polityka grupy dotycząca przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, w której lokalne potrzeby regulacyjne zostałyby uwzględnione w szerszej zakrojonej strategii i procesach grupy dotyczących zarządzania ryzykiem i zgodności z przepisami. Brak polityki dotyczącej przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu na poziomie grupy wskazuje na to, że rozwiązanie problemów mogło zostać w dużej mierze pozostawione w gestii lokalnej kadry kierowniczej. W niektórych przypadkach lokalna kadra kierownicza była zlokalizowana w jurysdykcji państw trzecich i podlegała obowiązkowi, które niekoniecznie były równie restrykcyjne co obowiązki mające zastosowanie w Unii.

W niektórych przypadkach wydaje się, że jednostka dominująca miała trudności z przygotowaniem pełnego i poprawnego przeglądu ryzyka istniejącego w grupie. Wydaje się, że przy kilku okazjach powyższe trudności doprowadziły do tego, że lokalnych nieprawidłowości związanych z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu nie uwzględniono w kontekście szerszej zakrojonych działań grupy. W kilku przypadkach strategii i procesów kontroli dotyczących nabytych instytucji kredytowych (często na zasadzie transgranicznej) nie dostosowano odpowiednio wcześniej do ram grupy dotyczących zarządzania ryzykiem, a systemy informatyczne i systemy zgłaszania pozostały odrębne i niezintegrowane ani niepołączone z systemem grupy. Ponadto w niektórych przypadkach problemy występujące w oddziałach odrzucano na poziomie grupy na podstawie oceny proporcjonalności uzależnionej od rozmiaru lokalnych, peryferyjnych podmiotów grupy, zaniebując tym samym wpływ na reputację całej grupy, jaki mogą mieć nawet peryferyjne podmioty i działalności.

III. USTALENIA DOTYCZĄCE DZIAŁAŃ PODJĘTYCH PRZEZ WŁAŚCIWE ORGANY

W przeglądzie skupiono się na działaniach podjętych przez organy nadzoru. Funkcjonowanie jednostek analityki finansowej i ich współpracę z innymi właściwymi organami poddano ocenie w ramach sprawozdania dotyczącego oceny ram określających

współpracę jednostek analityki finansowej. Ponadto w zakres niniejszego sprawozdania nie wchodzi dochodzenia prowadzone przez właściwe organy w państwach członkowskich, z których część wciąż jest w toku.

Reakcje organów nadzoru w związku z nieprawidłowościami w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu przez poszczególne instytucje były bardzo zróżnicowane pod względem czasu i intensywności oraz rodzaju zastosowanych środków. Nie we wszystkich przypadkach możliwe jest sformułowanie ogólnych ustaleń, przeprowadzona analiza pozwala jednak na wyciągnięcie szeregu wniosków dających lepszy wgląd w działania i praktyki nadzorcze. Biorąc pod uwagę fakt, że ramy instytucjonalne podlegają normom uzupełniającym zawartym w ramach dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu oraz w ramach ostrożnościowych, ustalenia przedstawiono osobno w odniesieniu do działań podjętych przez organy sprawujące nadzór w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu oraz działań podjętych przez organy nadzoru ostrożnościowego.

1. Nadzór nad przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu

Zgodnie z trzecią dyrektywą w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy państwa członkowskie miały obowiązek wymagać, aby właściwe organy skutecznie monitorowały zgodność wszystkich właściwych instytucji i osób z dyrektywą oraz wprowadzały odpowiednie środki w celu zapewnienia takiej zgodności. W przypadku instytucji kredytowych i finansowych właściwe organy musiały posiadać szerokie uprawnienia nadzorcze, w szczególności możliwość prowadzenia kontroli na miejscu oraz nakładania kar i środków administracyjnych za uchybienie obowiązkom określonym w dyrektywie.

a) Uprawnienia, organizacja i zasoby

W większości przypadków nadzór nad przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu sprawował ten sam organ, który odpowiadał za nadzór ostrożnościowy. W jednym przypadku nadzór sprawowała jednostka analityki finansowej. Wydaje się, że właściwe organy nadzoru – z nielicznymi wyjątkami – miały wystarczające i odpowiednie uprawnienia nadzorcze, chociaż ich uprawnienia do nakładania kar i stosowania środków nadzoru w odpowiedzi na naruszenia przepisów dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy różniły się między sobą. Wydaje się, że istniała duża rozbieżność w wymiarze¹⁹ nakładanych kar, głównie ze względu na brak harmonizacji kar w trzeciej dyrektywie w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy.

W kilku przypadkach wydaje się, że organy sprawujące nadzór w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu zmagaly się z krytycznym niedoborem personelu, a w innych wydaje się, że pracownicy nie posiadali wystarczającego doświadczenia ani wystarczającej wiedzy na temat wykonywania zadań z zakresu nadzoru. Wydaje się, że miało to bezpośredni wpływ na zdolność organów nadzoru do skutecznego wykonywania powierzonych im zadań z zakresu nadzoru. W większości przeanalizowanych przypadków wydaje się, że wpływ na intensywność działań podejmowanych przez krajowe organy nadzoru miał w dużej mierze brak ustalenia szerzej zakrojonych priorytetów wśród kwestii związanych

¹⁹ Podczas gdy niektóre organy mogły nakładać jedynie kary o maksymalnej wysokości 46 500 EUR na naruszenie, inne mogły nakładać miliony euro kar administracyjnych.

z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu na poziomie rządów i organów. W wielu przypadkach zdarzenia miały miejsce w kontekście kryzysu finansowego, kiedy to uwaga opinii publicznej i polityków była skierowana na inne nieprawidłowości systemu finansowego.

b) Nadzór nad podmiotami lokalnymi

W licznych przypadkach organ sprawujący nadzór w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu najwyraźniej często polegał jedynie na zdalnych narzędziach nadzoru i przeprowadził zaledwie kilka kontroli na miejscu bądź ograniczone lub spóźnione kontrole na miejscu, mimo że ryzyko wydawało się wysokie. Nawet w przypadkach gdy kontrole na miejscu zostały przeprowadzone, wydaje się, że organy nadzoru często opierały się wyłącznie na dokumentach przedłożonych przez instytucje kredytowe i nie prowadziły samodzielnie kontroli wyrywkowych, aby sprawdzić, czy informacje dostarczone przez instytucje kredytowe są prawidłowe. Odbywało się to często w kontekście – jak to opisały organy nadzoru – klimatu zaufania, jaki panował między organem nadzoru a podmiotem objętym nadzorem. W szeregu przypadków główne nieprawidłowości w zakresie zgodności z przepisami powtarzały się przez lata, zanim wykryto je w ramach działań nadzorczych lub zanim zgłosił je bank. W kilku przypadkach wydaje się, że organy sprawujące nadzór w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu nie dostrzegły powagi sytuacji wystarczająco szybko, przez co nie były w stanie interweniować u instytucji objętych nadzorem. Mimo wykrycia naruszeń organy nadzoru często nie stosowały kar ani środków nadzoru, ograniczając się głównie do nieformalnych pism i zaleceń.

Studium przypadku: kultura egzekwowania przepisów

W jednym państwie członkowskim właściwy organ sprawujący nadzór w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu wyjaśnił, że kultura nadzoru miała charakter „nieinwazyjny” i opierała się na zaufaniu. Wspomniany organ nadzoru opierał się głównie – choć nie wyłącznie – na przeglądach odbywających się poza siedzibą i pisemnej komunikacji z podmiotami objętymi nadzorem i nigdy nie nałożył żadnych kar ani nie zastosował innych środków nadzoru.

c) Nadzór nad podmiotami transgranicznymi

W większości przypadków odpowiednie obowiązki i zadania w zakresie nadzoru powierzone właściwym organom nie były wystarczająco dobrze rozumiane ani uprzednio uzgodnione w celu zapewnienia kompleksowej reakcji na nieprawidłowości związane z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu na poziomie grupy i pojedynczej jednostki organizacyjnej. W praktyce wydaje się, że żaden organ sprawujący nadzór w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu nie wziął na siebie odpowiedzialności za nadzór nad całą grupą, ograniczając się jedynie do nadzoru nad lokalnym przedsiębiorstwem w danym państwie członkowskim. Niektóre organy nadzoru zauważyły, że w trzeciej dyrektywie w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy zabrakło określenia konkretnego obowiązku w tym zakresie. Dorozumiane było jednak, że taki obowiązek istniał zarówno na mocy dyrektywy, jak i norm Grupy Specjalnej ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy. Kwestię tę wyjaśniono w czwartej dyrektywie w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy.

Przeprowadzona analiza wykazała, że w kilku przypadkach organ sprawujący nadzór w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu odpowiedzialny za nadzór nad grupą nie był w stanie zrozumieć powagi problemów występujących w jednym z oddziałów ze względu na brak kontaktu lub ograniczony bezpośredni kontakt

z organem odpowiedzialnym za nadzór w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu w oddziale i *vice versa*. Ponadto organ sprawujący nadzór nad grupą nie otrzymywał właściwych informacji i analiz dotyczących działalności zagranicznych oddziałów od zainteresowanej jednostki analityki finansowej. Mogło to wynikać z niedoszacowania wpływu problemów związanych z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu na oddział lub grupę.

d) Środki nadzoru i ich skuteczność

Mimo rozbieżności w kompetencjach prawnych posiadanych przez organy sprawujące nadzór nad przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu w zakresie możliwości nakładania kar i środków nadzoru w kilku objętych oceną przypadkach – niezależnie od zakresu posiadanych kompetencji – organy nadzoru często niechętnie nakładają kary lub stosują środki nadzoru. O ile w niektórych przypadkach organ sprawujący nadzór zastosował skuteczne środki i nałożył znaczące kary za poważne naruszenia, o tyle w większości przypadków zauważyć można dysproporcję między powagą naruszeń a nałożonymi karami lub zastosowanymi środkami – czasami ze względu na ograniczone kompetencje prawne. Organy sprawujące nadzór w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu niechętnie nakładały nowe kary i stosowały środki w przypadkach, w których nowa kontrola na miejscu wykazała brak zgodności lub niewystarczającą zgodność z wcześniej zastosowanymi środkami. W zależności od przypadku przyjmowano bardzo różne podejścia do stosowania kar w celu zwalczania wykrytych nieprawidłowości oraz odnotowano różnice w skuteczności takich podejść. Niektóre organy były pozbawione skutecznych uprawnień do nakładania kar, podczas gdy inne niechętnie korzystały z posiadanych uprawnień, powołując się często na nierozstrzygający charakter dostępnych dowodów. W kilku przypadkach organy nałożyły liczne środki nadzoru, które najwyraźniej nie przyniosły znaczącej poprawy. Wydaje się, że obowiązujące ramy lub ich wdrażanie nie zapewniły niezbędnej pewności co do tego, że organy sprawujące nadzór mogą stosować skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające kary i środki.

W pewnych przypadkach, w których instytucje kredytowe nie spełniły wymogów organu sprawującego nadzór, który domagał się zaostrzenia konkretnych środków kontroli dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, tak aby dostosować je do faktycznego poziomu ryzyka, organy nadzorcze wyraźnie zażądały zakończenia lub ograniczenia niektórych stosunków gospodarczych z określonymi kategoriami klientów lub w określonych jurysdykcjach. Okazało się to być skutecznym środkiem. W innym przypadku organy nadzorcze wprowadziły kontrolę rozwiązywania lokat, wyznaczając osobę odpowiedzialną, co również okazało się skuteczne. Wydaje się, że karę polegającą na cofnięciu zezwolenia za naruszenie przepisów dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu stosuje się wyłącznie jako środek ostateczny (szczegółowy opis w pkt 2 lit. d)).

W niektórych przypadkach prokuratorzy również stosowali środki w odpowiedzi na nieprawidłowości w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, zważywszy na fakt, że w niektórych państwach członkowskich wchodzi to w zakres ich właściwości. Dodatkowo prokuratorzy zajmowali się również przestępstwami związanymi z praniem pieniędzy. W dwóch państwach członkowskich prokuratura postawiła zarzuty i obecnie prowadzi dochodzenie przeciwko pracownikom instytucji kredytowych, którzy mieli być zaangażowani w przestępstwa związane z praniem pieniędzy.

Studium przypadku: brak uprawnień do nakładania skutecznych, proporcjonalnych i odstrasżających kar

Mimo że dyrektywa w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy obowiązująca w danym momencie zawierała wymóg, aby państwa członkowskie zapewniały organom odpowiedzialnym za przeciwdziałanie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu uprawnienia do nakładania „skutecznych, proporcjonalnych i odstraszcających” kar za naruszenia dyrektywy, w jednym państwie członkowskim maksymalna kara pieniężna, jaką mógł nałożyć właściwy organ, była wówczas ograniczona do kwoty 46 500 EUR na naruszenie.

2. Przeciwdziałanie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu w ramach nadzoru ostrożnościowego

Nadzór ostrożnościowy, obok nadzoru nad przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, odgrywa kluczową rolę w zwalczaniu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu. Rola ta jest zapisana w ramach dotyczących nadzoru ostrożnościowego, chociaż nie zawsze wyraźnie podkreśla się wymiar dotyczący przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Organy nadzoru ostrożnościowego odpowiadają za przyznawanie i cofanie licencji, ocenę odpowiedności udziałowców, członków organu zarządzającego oraz osób pełniących najważniejsze funkcje w instytucjach kredytowych, a także za prowadzenie procesu przeglądu i oceny nadzorczej, który służy upewnieniu się, że instytucje kredytowe posiadają wystarczający kapitał i dostateczną płynność oraz solidne systemy zarządzania.

a) Uprawnienia, organizacja i zasoby

W okresie objętym przeglądem wiele organów nadzoru ostrożnościowego skupiało się głównie na zarządzaniu kryzysowym oraz na podejmowaniu środków zaradczych w następstwie kryzysu finansowego z lat 2008–2009 oraz późniejszego kryzysu zadłużeniowego. Ponieważ inne kwestie nadzorcze często traktowano priorytetowo, problemom związanym z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu nie zawsze poświęcano należytą uwagę. Chociaż wszystkie organy nadzoru ostrożnościowego uznały przeciwdziałanie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu za istotne, wydaje się, że innym kwestiom z zakresu nadzoru ostrożnościowego nadawano zwykle większy priorytet i przydzielano na nie więcej zasobów.

Mimo że w ramach ostrożnościowych zapewniono organom nadzoru ostrożnościowego zestaw dalekosiężnych uprawnień, kilka organów zasygnalizowało, że czuje się niekomfortowo ze stosowaniem takich środków w odniesieniu do nieprawidłowości dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, ponieważ ramy ostrożnościowe tylko w wyjątkowych przypadkach zawierają wyraźne odniesienie do takich kwestii.

Wraz z ustanowieniem Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego²⁰ odpowiedzialność za nadzór ostrożnościowy nad znaczącymi instytucjami kredytowymi oraz – w przypadku niektórych funkcji (udzielanie i cofanie zezwoleń oraz ocena transakcji nabycia znacznych pakietów akcji) – nad wszystkimi instytucjami kredytowymi w unii bankowej przeniesiono na Europejski Bank Centralny. Europejski Bank Centralny, podobnie jak wszystkie organy nadzoru ostrożnościowego, w ramach prowadzonej działalności związanej z nadzorem ostrożnościowym musi uwzględniać obawy dotyczące

²⁰ Rozporządzenie Rady (UE) nr 1024/2013 z dnia 15 października 2013 r. powierzające Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi, Dz.U. L 287 z 29.10.2013, s. 63–89 (rozporządzenie ustanawiające Jednolity Mechanizm Nadzorczy).

przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Wykonując uprawnienia nadzorcze, Europejski Bank Centralny nie jest uznawany za organ nadzoru w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu²¹. Przeniesienie uprawnień z zakresu nadzoru ostrożnościowego na Europejski Bank Centralny wprowadziło dodatkowy poziom instytucjonalny związany ze współpracą i koordynacją, ponieważ dodano interakcje z Europejskim Bankiem Centralnym do interakcji między krajowymi organami sprawującymi nadzór nad przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu i organami nadzoru ostrożnościowego.

b) Nadzór nad podmiotami lokalnymi

Nadzór ostrożnościowy opiera się na zasadzie kontroli w państwie pochodzenia, zgodnie z którą odpowiedzialność za nadzór spoczywa na właściwym organie państwa członkowskiego, w którym instytucja kredytowa ma siedzibę (którym w przypadku istotnych instytucji kredytowych mających siedzibę na terytorium objętym unią bankową jest Europejski Bank Centralny). Odpowiedzialność ta rozciąga się również na oddziały instytucji kredytowej, niezależnie od tego, czy mają one siedzibę w tym samym państwie członkowskim. Organ nadzoru ostrożnościowego w przyjmującym państwie członkowskim, w którym mają siedzibę oddziały, posiada wyłącznie szczątkowe kompetencje związane z dobrem ogólnym i do celów statystycznych²².

Biorąc pod uwagę poufność decyzji organów nadzorczych, nie można było stwierdzić, czy organy nadzoru ostrożnościowego konsekwentnie korzystały z analizy modelu biznesowego w celu oceny rentowności i narażenia niektórych instytucji kredytowych, nawet jeśli takie instytucje prowadziły działalność, w której występują znaczące czynniki ryzyka związanego z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Nie była również możliwa ocena tego, czy nieprawidłowości w zarządzaniu związanym z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu konsekwentnie uwzględniano w szerszej zakrojonym przeglądzie zasad zarządzania instytucji kredytowych prowadzonym przez organy nadzoru ostrożnościowego. Zgodnie z niepotwierdzonymi danymi i w świetle braku konkretnych wytycznych w jednolitym zbiorze przepisów wydaje się, że obaw dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu nie uwzględniano konsekwentnie w procesie przeglądu i oceny nadzorczej. Po dokładniejszej ocenie działalności przeprowadzonej *ex post* niektóre organy przyznały, że istotnie można było wystosować pewne ostrzeżenia. W niektórych przypadkach wydaje się, że organy nadzoru ostrożnościowego nie dostrzegały powagi sytuacji dostatecznie szybko, co sprawiło, że nie były w stanie prowadzić odpowiedniej, merytorycznej wymiany informacji ani skoordynowanych działań z innymi organami. W kilku przypadkach organy nadzoru wskazały na niewystarczające informacje na temat adekwatności systemów zapewniania zgodności z przepisami lub systemów zarządzania ryzykiem, które są wymagane zgodnie z ramami dotyczącymi przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu.

Niektóre spośród przeanalizowanych przypadków wykazują, że pewne instytucje kredytowe otrzymały zezwolenia od właściwych organów krajowych bez wystarczającej kontroli pod kątem aspektów związanych z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, zarówno z punktu widzenia biznesplanu, jak i z punktu widzenia odpowiedzialności udziałowców, członków zarządu oraz osób pełniących najważniejsze funkcje.

²¹ Motyw 28 rozporządzenia ustanawiającego Jednolity Mechanizm Nadzorczy.

²² Organy państwa przyjmującego są dużo ściślej związane z nadzorem sprawowanym przez organy państw pochodzenia, jeżeli oddziały mające siedzibę na terytorium tych państw pochodzenia uznano za istotne.

c) Nadzór nad podmiotami transgranicznymi

Chociaż oddziały transgraniczne podlegają nadzorowi ostrożnościowemu organu państwa członkowskiego pochodzenia, nadzór nad tymi oddziałami pod kątem przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu wchodzi w zakres obowiązków organu przyjmującego państwa członkowskiego. Grupy bankowe (tj. jednostki dominujące i ich jednostki zależne) podlegają wymogom ostrożnościowym (w tym dotyczącym zarządzania) oraz nadzorowi ostrożnościowemu na zasadzie skonsolidowanej. Organem sprawującym nadzór skonsolidowany jest zwykle organ państwa członkowskiego pochodzenia sprawujący nadzór nad instytucją kredytową o największych aktywach oraz w przypadkach, w których strategię grupy są zwykle scentralizowane. Wymiar grupowy nadzoru nad przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu jest dużo mniej widoczny, a organ państwa członkowskiego pochodzenia realizuje w tym zakresie bardzo ograniczone zadania.

Z przeprowadzonej analizy wynika, że często to organ nadzoru ostrożnościowego państwa członkowskiego pochodzenia odpowiedzialny za nadzór nad oddziałem nie dostrzegał wagi problemów związanych z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu w oddziale. Wydaje się, że wynika to z braku bezpośredniego kontaktu między organem nadzoru ostrożnościowego państwa pochodzenia a organem państwa przyjmującego sprawującym nadzór nad oddziałem w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu lub z niezrozumienia takich problemów nawet przez organ odpowiedzialny za przeciwdziałanie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu w państwie pochodzenia, z którym organy nadzoru ostrożnościowego państwa pochodzenia pozostają w stałym kontakcie. Wydaje się, że w kilku przypadkach doprowadziło to do niedoszacowania wpływu, jaki problemy związane z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu w oddziale mogą mieć na jednostkę dominującą oraz na reputację grupy.

Jeżeli chodzi o organ sprawujący nadzór skonsolidowany, odpowiedzialny za organizowanie kolegiów organów nadzoru i przewodniczenie im, z pewnych niepotwierdzonych danych wynika, że nieprawidłowości związane z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu w jednostkach zależnych były regularnie omawiane przez kolegia organów nadzoru. Nie ma jednak dowodów na to, aby wspólne decyzje podjęte na poziomie grupy wymagały od grup bankowych ustrukturyzowanej i spójnej reakcji na nieprawidłowości w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu w obrębie grupy.

Wydaje się, że w wielu przypadkach współpraca pomiędzy poszczególnymi poziomami, na których powierzono zadania z zakresu nadzoru ostrożnościowego i nadzoru związanego z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu (organy państw pochodzenia/przyjmujących, organy krajowe/unijne), jest bardzo trudna; występują również problemy ze wskazaniem właściwej analogicznej instytucji.

Studium przypadku: brak skuteczności w nadzorze nad grupą

W przypadku banku posiadającego zagraniczne oddziały organ nadzoru państwa członkowskiego pochodzenia oraz organ nadzoru przyjmującego państwa

członkowskiego były zintegrowanymi organami, które niekoniecznie wyraźnie rozgraniczyły odpowiedzialność za nadzór ostrożnościowy i odpowiedzialność za nadzór w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy. Mimo że organ nadzoru państwa pochodzenia odpowiada za nadzór ostrożnościowy nad zagranicznymi oddziałami, nie uwzględnił on problemów związanych z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy zasygnalizowanych przez organ nadzoru państwa przyjmującego. Ponadto to organ przyjmującego państwa członkowskiego żądał od oddziału ograniczenia, a następnie zaprzestania działalności, z którą wiązało się ryzyko związane z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu.

d) Środki nadzoru i ich skuteczność

Przegląd wykazał, że wobec braku szczegółowych przepisów dotyczących sposobu uwzględnienia obaw dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu organy nadzoru ostrożnościowego ograniczyły się do działań zaradczych prowadzonych przez organy sprawujące nadzór w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu po stwierdzeniu takich obaw. W niektórych przypadkach uwaga organów nadzoru ostrożnościowego skupiała się na przewidzeniu odpowiednich grzywien, zapewnieniu odpowiedniego poziomu płynności lub podniesieniu wymogów kapitałowych z tytułu ryzyka operacyjnego. Niektóre organy nadzoru ostrożnościowego korzystały ze swojego szerokiego zestawu narzędzi nadzoru ostrożnościowego, w tym kontroli na miejscu i ukierunkowanych szczegółowych analiz, w przypadku wystąpienia obaw dotyczących ryzyka związanego z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy. Doprowadziło to w niektórych przypadkach do przyjęcia ilościowych środków ukierunkowanych na niedociągnięcia w zakresie zarządzania, kontroli wewnętrznych i nieodpowiedniego modelu biznesowego, a także obowiązujących w instytucjach kredytowych ram dotyczących zarządzania ryzykiem. Ze względu na ograniczenia związane z poufnością nie zawsze możliwe było stwierdzenie, czy organy nadzoru ostrożnościowego spójnie stosowały odpowiednie i terminowe środki nadzoru ostrożnościowego w odpowiedzi na niedociągnięcia w zakresie zarządzania lub uchybienia w zarządzaniu ryzykiem, ze względu na które mogło dojść do nieprawidłowości w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Niektóre organy nadzoru zażądały, aby określone instytucje kredytowe dostosowały swój model biznesowy w celu zmniejszenia ekspozycji na ryzyko.

Cofnięcie zezwolenia z powodu poważnych naruszeń przepisów dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu jest również jedną z kar wymienionych w ramach ostrożnościowych. Jedynie organy nadzoru ostrożnościowego mogą cofnąć licencję. Organ nadzoru ostrożnościowego korzystały z tego narzędzia w kilku spośród przeanalizowanych przypadków, głównie wobec mniejszych instytucji. W przeanalizowanych przypadkach nie było możliwe stwierdzenie, w jaki sposób dokonywano oceny takich naruszeń i ich intensywności pod kątem zastosowania kary polegającej na cofnięciu zezwolenia. W kilku spośród przeanalizowanych przypadków wystąpiły sytuacje, w których cofnięcie licencji okazało się zaledwie formalnością, a nie karą za naruszenia przepisów dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, ponieważ instytucja kredytowa już ogłosiła upadłość lub była zagrożona upadłością bądź wyznaczono dla niej specjalnego zarządcę.

Nie istnieją wspólne przepisy dotyczące zamykania oddziałów, a pewne dowody wskazują na to, że organ nadzoru ostrożnościowego państwa przyjmującego nie zawsze ma znaczący wpływ na decyzję o zamknięciu oddziału podejmowaną przez organ sprawujący nadzór w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu państwa przyjmującego.

Studium przypadku: cofnięcie licencji

W jednym przypadku bank pozbawiono dostępu do rynków wskutek ostrzeżenia wydanego przez organy państwa trzeciego ze względu na podejrzenia dotyczące prania pieniędzy w związku z tym bankiem. Doprowadziło to do znacznego spadku płynności banku, przez co bank stał się niezdolny do spłaty swojego zadłużenia lub innych zobowiązań, które stawały się wymagalne. Sprawilo to, że organ nadzoru ostrożnościowego podjął decyzję o uznaniu tego banku za upadający lub zagrożony upadłością. Licencję banku cofnięto kilka miesięcy później, kiedy bank był w likwidacji.

3. Współpraca w ramach UE

Przepisy dotyczące współpracy między poszczególnymi organami są rozproszone w różnych ramach dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu oraz ostrożnościowych ramach regulacyjnych oraz różnią się od siebie pod względem precyzji i stopnia, w jakim są wiążące. Na współpracę duży wpływ ma podział odpowiedzialności między organami państw członkowskich pochodzenia i przyjmujących państw członkowskich, przy czym w dyrektywie w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy więcej odpowiedzialności przyznano organom przyjmujących państw członkowskich, a w dyrektywie w sprawie wymogów kapitałowych – organom państw członkowskich pochodzenia. Z ustanowienia Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego i wykonywania kompetencji ostrożnościowych przez Europejski Bank Centralny wynika nowy wymiar współpracy.

Większość spośród przebadanych organów (organy nadzoru ostrożnościowego, organy sprawujące nadzór w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, organy ścigania, jednostki analityki finansowej) wyraziła chęć współpracy i wymiany informacji z pozostałymi właściwymi organami. W przypadkach objętych analizą *ex post* organy wydawały się wielokrotnie wzajemnie współpracować zarówno na poziomie krajowym, jak i na poziomie transgranicznym. Na przykład większość zintegrowanych organów wskazała na to, że ich działy ds. przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu i nadzoru ostrożnościowego regularnie koordynowały prace we wspólnych zespołach lub – okazjnie – same uczestniczyły w tych pracach. Na poziomie transgranicznym wydaje się, że organy omawiają obawy dotyczące przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu w kontekście kolegiów organów nadzoru lub na zasadzie bilateralnej, zwłaszcza gdy problemy się nasilają. Nie wszystkie właściwe organy nawiązywały jednak ze sobą kontakt, a w przypadku, gdy taki kontakt nawiązywano, odbywało się to z różną intensywnością i częstotliwością. W kilku przeanalizowanych przypadkach współpraca okazała się ewidentnie nieskuteczna i uniemożliwiła właściwe zrozumienie powagi sytuacji lub nie zakończyła się podjęciem wspólnych działań nadzorczych.

Jeżeli chodzi o współpracę na poziomie krajowym, organy zwróciły uwagę na szereg problemów, które mogły wpłynąć na intensywność, jakość i częstotliwość współpracy i wymiany informacji, co wskazuje na to, że współpraca nie zawsze umożliwiała skuteczny nadzór. Na przykład niektóre organy wspomniały o tym, że wymogi dotyczące poufności uniemożliwiły skuteczną współpracę i wymianę informacji między jednostkami analityki finansowej, organami ścigania i organami nadzoru ostrożnościowego oraz organami sprawującymi nadzór w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Inne organy wskazały na brak doświadczenia w określaniu, które informacje są na tyle istotne, że należałoby je wymieniać między jednostką analityki finansowej a organem nadzoru ostrożnościowego lub organem sprawującym nadzór w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, i zauważyły, że wraz ze wzrostem doświadczenia wymiana

informacji stała się w ostatnim czasie intensywniejsza. Niektóre zintegrowane organy nadzoru oświadczyły, że nigdy nie zwróciły się do jednostki analityki finansowej o przekazanie informacji w kontekście nadzoru ostrożnościowego, na przykład w kontekście oceny kompetencji i reputacji, lecz opierały się na informacjach uzyskanych od działów ds. nadzoru ostrożnościowego. Ponadto w wielu spośród przeanalizowanych przypadków okazało się, że jednostki analityki finansowej nie udostępniały informacji organom nadzoru w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu i organom nadzoru ostrożnościowego w sposób ustrukturyzowany. Niekiedy jednostki analityki finansowej mogą nie być w stanie udzielić informacji organom nadzoru ze względu na przepisy prawa krajowego (na przykład jeżeli analiza przeprowadzona przez jednostkę analityki finansowej uznawana jest za dane wywiadu kryminalnego i można udostępnić ją wyłącznie organom ścigania). Z drugiej strony jednostki analityki finansowej bardzo rzadko otrzymywały od organów nadzoru informacje zwrotne na temat wykorzystania przekazanych informacji i na temat wyników kontroli przeprowadzonych na podstawie tych informacji. Kwestie te poddano ocenie w ramach sprawozdania dotyczącego oceny ram określających współpracę jednostek analityki finansowej.

Dodatkowo inne potencjalne problemy mające wpływ na intensywność, jakość i częstotliwość współpracy dotyczą kilku definicji i przepisów zawartych we właściwych dyrektywach, które mogły doprowadzić do różnic w rozumieniu obowiązków oraz do różnych oczekiwań po stronie poszczególnych organów.

W ramach przeglądu odnotowano skuteczne działania w przypadkach, w których organy nadzoru intensywnie współpracowały z organami ścigania w związku z ustaleniami dotyczącymi przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Okazało się jednak, że istnieje duża różnorodność przyczyn leżących u podstaw zaangażowania organów ścigania, co wynika z faktu, że prawo Unii nie reguluje tej kwestii jednoznacznie. Może to również tłumaczyć, dlaczego liczba umów między organami ścigania a organami nadzoru w innych państwach członkowskich pozostaje ograniczona. Wydaje się również, że występują różnice pod względem roli i zakresu uprawnień organów ścigania, co może także częściowo tłumaczyć, dlaczego współpraca i koordynacja działań między organami ścigania w sprawie nieprawidłowości w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu jest nadal rzadkością.

Jeżeli chodzi o współpracę transgraniczną w obrębie Unii, przeprowadzona analiza nie pozwoliła na ustalenie intensywności, jakości i częstotliwości kontaktów między poszczególnymi organami. Przeanalizowane przypadki wykazują, że kontakty między organami (organami nadzoru w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu oraz organami nadzoru ostrożnościowego) w poszczególnych państwach członkowskich były nierówne i często odbywały się *ad hoc*, czego powodem mogą być w dużej mierze różnice w mających zastosowanie ramach prawnych, jeżeli chodzi o podział kompetencji w zakresie nadzoru oraz podejście do nadzoru nad grupą. Współpraca ograniczała się często do zwykłej wymiany informacji i nie we wszystkich przypadkach kończyła się wypracowaniem wspólnego rozumienia kwestii transgranicznych ani podjęciem wspólnych działań nadzorczych. Ponadto wydaje się, że brakowało wspólnego celu strategicznego polegającego na przeciwdziałaniu praniu pieniędzy w licznych zaangażowanych podmiotach instytucjonalnych.

4. Współpraca między organami w Unii i organami państw trzecich

Dyrektywa w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy nie reguluje współpracy i wymiany informacji między organami sprawującymi nadzór w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu państw członkowskich oraz analogicznymi organami w państwach trzecich. Współpraca organów nadzoru odbywa

się natomiast na podstawie norm Grupy Specjalnej ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (w szczególności na podstawie zalecenia 40²³ i noty interpretacyjnej do tego zalecenia) niemal wyłącznie na zasadzie wymiany dwustronnej. Organy nadzoru ostrożnościowego w Unii mogą korzystać z kolegów organów nadzoru ostrożnościowego w celu omawiania obaw dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu z analogicznymi organami w państwach trzecich, nie przewidziano jednak udziału organów sprawujących nadzór w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Od obydwu organów nadzoru oczekuje się przestrzegania zasad określonych w wytycznych komitetu bazylejskiego w sprawie prawidłowego zarządzania ryzykiem związanym z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu.

Mniej więcej połowa przypadków uwzględnionych w przeglądzie *ex post* dotyczyła interakcji organów nadzoru z organami państw trzecich. Zainteresowane strony wskazały na następujące przyczyny trudności we współpracy z organami niektórych państw trzecich: obustronny brak chęci wymiany informacji poufnych z niektórymi organami, brak wzajemnego zaufania i obawy dotyczące tego, że wymiana informacji – w nielicznych przypadkach dotyczących przekazywania danych osobowych – będzie niezgodna z ogólnym rozporządzeniem o ochronie danych²⁴.

W niektórych przeanalizowanych przypadkach organy wskazały, że prowadziły regularną i w dużej mierze satysfakcjonującą współpracę i wymianę informacji z organami nadzoru w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu oraz organami nadzoru ostrożnościowego państw trzecich, chociaż w kilku przypadkach wskazano na asymetrię w udostępnianiu informacji. W innych przypadkach organy podkreśliły nieprawidłowości we współpracy z organami państw trzecich, w szczególności jeżeli chodzi o czas i zakres udostępniania informacji lub koordynowania działań. Wydaje się, że w kilku przypadkach, w których organy państw trzecich zapowiedziały wprowadzenie środków prawnych przeciwko instytucji kredytowej z siedzibą w Unii, organy nadzoru ostrożnościowego lub organy sprawujące nadzór w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu w Unii nie posiadały wiedzy na temat tego, jak szybko takie środki zostaną wprowadzone ani na jakiej podstawie. Środki takie wywarły duży wpływ na banki, wobec których je zastosowano, nie poprzedzono ich jednak dostatecznie wczesnym ostrzeżeniem, które umożliwiłoby właściwym organom w Unii podjęcie działań prewencyjnych w stosunku do odnośnych instytucji i wprowadzenie innych środków służących zabezpieczeniu stabilności finansowej przed ogłoszeniem takich środków. Przypadki te obejmowały sytuacje, w których środki były wprowadzane w szczególności przez organy ścigania państw trzecich, a nie organy nadzoru w tych państwach.

Ponadto w kilku przypadkach, w których organy ścigania wszczęły dochodzenie wskutek ustaleń organów nadzoru, organy ścigania napotykały problemy we współpracy z niektórymi państwami trzecimi. Mówiąc dokładniej, organy państw trzecich nie odpowiedziały na wnioski organów ścigania państw członkowskich o wzajemną pomoc prawną. Uniemożliwiło to organom ścigania otrzymanie potencjalnych dowodów na nielegalne pochodzenie środków pieniężnych i, ostatecznie, doprowadziło do nieskuteczności ścigania.

23

<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202012.pdf>

²⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), Dz.U. L 119 z 4.5.2016, s. 1.

Jedynie w nielicznych przypadkach organy w Unii odpowiedzialne za nadzór nad różnymi podmiotami grupy koordynowały swoje działania z organami państw trzecich. W większości przeanalizowanych przypadków nie znaleziono jednak dowodów na taką koordynację. Przeprowadzona analiza nie pozwoliła również na upewnienie się, że organy w Unii we wszystkich przypadkach przekazywały analogicznym organom w Europie stosowne informacje otrzymane od organów państw trzecich.

Studium przypadku: współpraca z organami państw trzecich

W dwóch przypadkach organy krajowe nie były w stanie zareagować ani ustalić naruszeń, które były podstawą działań podejmowanych przez organy państw trzecich, zważywszy, że te ostatnie informowały organy państw członkowskich o proponowanych środkach dopiero na krótko przed ich publikacją. Po publikacji zaproponowanych środków dwie europejskie instytucje kredytowe musiały zakończyć działalność.

IV. POSTĘPY OSIĄGNIĘTE W OSTATNIM CZASIE W UNII

Na przestrzeni ostatnich lat instytucje kredytowe i organy publiczne odpowiedzialne za zwalczanie prania pieniędzy i finansowania terroryzmu zastosowały środki mające na celu poprawę swoich zabezpieczeń związanych z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Poczynione postępy, jak również wyzwania, którym w dalszym ciągu należy sprostać, udokumentowano w zaleceniach dla poszczególnych krajów oraz towarzyszących im sprawozdaniach krajowych²⁵. Ponadto zaszło szereg zmian na szczeblu Unii.

1. Zmiany ram regulacyjnych dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu

Od czasu wprowadzenia dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy ramy prawne Unii znacząco udoskonalono dzięki przyjęciu czwartej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy, którą państwa członkowskie miały transponować do czerwca 2017 r.; piąta dyrektywa w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy, która powinna zostać transponowana do stycznia 2020 r., wprowadza dalsze ulepszenia. Te nowe ramy stanowią ulepszenie poprzednich przepisów, w szczególności ponieważ: (i) wyjaśniają konieczność przeprowadzania oceny ryzyka przez instytucje kredytowe oraz wprowadzenia przez nie odpowiednich strategii i procedur mających na celu przeciwdziałanie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu; (ii) ustanawiają rejestry własności rzeczywistej, rachunków prowadzonych w instytucjach kredytowych oraz wykazów osób zajmujących eksponowane stanowiska polityczne, co w znaczący sposób zwiększy zdolność instytucji do skutecznego stosowania procedur należytej staranności wobec klienta; (iii) wyjaśniają rolę jednostki dominującej we wdrażaniu strategii dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu dla całej grupy; (iv) wyjaśniają rolę organu sprawującego nadzór nad jednostką dominującą w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu w sprawowaniu nadzoru nad grupą w tym zakresie; (v) znacząco zwiększają uprawnienia organów nadzoru w zakresie nakładania kar i środków administracyjnych za naruszenia odpowiednich obowiązków, a zarazem zawierają wymóg, aby takie kary i środki administracyjne były podawane do publicznej wiadomości; (vi) znacząco usprawniają

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

wymianę informacji między odpowiednimi właściwymi organami, głównie przez usunięcie przeszkody utrudniającej wymianę informacji między organami nadzoru, jaką stanowią kwestie poufności, oraz przez zawarcie protokołu ustaleń w związku z komunikacją między organami nadzoru a Europejskim Bankiem Centralnym; oraz (vii) umożliwiają organom nadzoru państw członkowskich zawieranie protokołów ustaleń z analogicznymi organami w państwach trzecich w celach związanych ze współpracą i wymianą informacji poufnych.

Dyrektywa 2018/1673 w sprawie zwalczania prania pieniędzy za pomocą środków prawnych uzupełnia wspomniane ramy prewencyjne, ujednolicając definicję przestępstwa prania pieniędzy i powiązanych z nim kar. Dyrektywa ta weszła w życie w grudniu 2018 r., a państwa członkowskie mają dwa lata na jej transpozycję. Wspomniane nowe ramy stanowią ulepszenie poprzednich przepisów, w szczególności ponieważ: (i) wprowadzają zasadę, zgodnie z którą pranie pieniędzy jest zagrożone karą co najmniej czterech lat pozbawienia wolności; (ii) przewidują, że okoliczności, w których sprawca jest podmiotem zobowiązanym i popełnił przestępstwo podczas prowadzenia swojej działalności zawodowej, stanowią okoliczności obciążające; (iii) zapewniają, aby organy ścigania mogły korzystać ze skutecznych narzędzi dochodzeniowych, takich jak narzędzia stosowane do zwalczania przestępczości zorganizowanej lub innych poważnych przestępstw; (iv) umożliwiają państwom członkowskim penalizację prania pieniędzy dokonanego przez lekkomyślność lub w wyniku niedbalstwa.

2. Zmiany ostrożnościowych ram regulacyjnych

Ramy ostrożnościowe zostały w znacznym stopniu zaktualizowane w 2018 r., a zmiany mają zacząć obowiązywać do końca 2020 r.²⁶ Jeżeli chodzi o przeciwdziałanie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, na mocy wspomnianych zmian wprowadzono wyraźny obowiązek współpracy między organami nadzoru ostrożnościowego i organami sprawującymi nadzór nad przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu a jednostkami analityki finansowej oraz usunięto przeszkody utrudniające skuteczną wymianę informacji między tymi organami, jakie stanowiły kwestie poufności. Europejskiemu Urzędowi Nadzoru Bankowego powierzono zadanie opracowania zaleceń dotyczących różnych aspektów wymogu współpracy.

Ponadto w piątej dyrektywie w sprawie wymogów kapitałowych wyjaśniono możliwość korzystania z dostępnych narzędzi ostrożnościowych przez organy nadzoru ostrożnościowego w celu rozwiania obaw dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu z punktu widzenia nadzoru ostrożnościowego. Piąta dyrektywa w sprawie wymogów kapitałowych zawiera więcej szczegółowych informacji dotyczących oceny mechanizmów kontroli wewnętrznej i systemów zarządzania ryzykiem w toku procedury udzielania zezwoleń. Wprowadzono w niej również wyraźne uprawnienie do odwoływania członków zarządu w przypadku wątpliwości związanych z ich odpowiedzialnością, w tym z punktu widzenia przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu.

Ponadto w piątej dyrektywie w sprawie wymogów kapitałowych jest wyraźnie mowa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu w kontekście procesu przeglądu i oceny nadzorczej, a na właściwe organy nałożono wymóg wprowadzania

²⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/878 z dnia 20 maja 2019 r. zmieniająca dyrektywę 2013/36/UE w odniesieniu do podmiotów zwolnionych, finansowych spółek holdingowych, finansowych spółek holdingowych o działalności mieszanej, wynagrodzeń, środków i uprawnień nadzorczych oraz środków ochrony kapitału, Dz.U. L 150 z 7.6.2019.

niezbędnych środków z wykorzystaniem dostępnych im narzędzi i uprawnień, w przypadku gdy obawy dotyczące prania pieniędzy i finansowania terroryzmu są znaczące z punktu widzenia nadzoru ostrożnościowego. W dyrektywie przewidziano również obowiązek powiadamiania Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego i organu odpowiedzialnego za nadzór w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy przez właściwe organy, w przypadku gdy wykryją one niedociągnięcia w modelu zarządzania, działalności biznesowej lub modelu biznesowym dające uzasadnione podstawy, aby podejrzewać, że doszło do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu.

3. Zmiany roli Europejskich Urzędów Nadzoru w kontekście przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu

Na szczeblu Unii przeciwdziałanie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu wchodzi obecnie w zakres obowiązków wszystkich trzech Europejskich Urzędów Nadzoru – Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego, Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych oraz Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych. Urzędy te są uprawnione do opracowywania zasad i wytycznych w tym zakresie oraz do promowania współpracy i wymiany informacji między organami, a także do czuwania nad spójnością w zakresie nadzoru i prawidłowym stosowaniem przepisów dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Europejskie Urzędy Nadzoru jako takie nie są jednak organami nadzorującymi posiadającymi własny zestaw uprawnień i narzędzi umożliwiających zapewnianie przestrzegania i egzekwowania przepisów i zaleceń lub należyte angażowanie się we współpracę z organami państw trzecich. Muszą one natomiast współpracować z odpowiednimi organami krajowymi, korzystając z uprawnień nadanych im w poszczególnych rozporządzeniach ustanawiających²⁷.

Jeżeli chodzi o przeciwdziałanie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, w ostatnich latach Europejskie Urzędy Nadzoru skupiały się na wypełnianiu szeregu uprawnień o charakterze regulacyjnym powierzonych im na mocy czwartej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy. W ostatnim czasie skupiły się one bardziej na prowadzeniu działań na rzecz spójności, ze szczególnym uwzględnieniem prawidłowego stosowania odpowiednich przepisów.

Na przykład w lipcu zeszłego roku w przypadku jednego banku Rada Organów Nadzoru Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego przyjęła zalecenia skierowane do organu sprawującego nadzór w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, zgodnie z którymi organ ten miał zapewnić zgodność z dyrektywą w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy. Następnie Komisja wydała opinię skierowaną do wspomnianego organu nadzoru dotyczącą działań niezbędnych do zapewnienia zgodności z prawem Unii²⁸.

²⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego), zmiany decyzji nr 716/2009/WE oraz uchylecia decyzji Komisji 2009/78/WE, rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1094/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych), zmiany decyzji nr 716/2009/WE i uchylecia decyzji Komisji 2009/79/WE; rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1095/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych), zmiany decyzji nr 716/2009/WE i uchylecia decyzji Komisji 2009/77/WE, Dz.U. L 331 z 15.12.2010.

²⁸ C(2018) 7431 final z 8.11.2018.

Wcześniej w tym samym roku Europejski Urząd Nadzoru Bankowego, w odpowiedzi na wniosek Komisji, przeprowadził postępowanie wyjaśniające przeciwko organom nadzorczym w dwóch państwach członkowskich w związku z okolicznościami obsługi przez pewien bank – poprzez jego zagraniczny oddział – portfela wysokiego ryzyka obejmującego klientów niebędących rezydentami. We wspomnianym przypadku w lutym 2019 r. Europejski Urząd Nadzoru Bankowego wszczął formalne postępowanie wyjaśniające w sprawie naruszenia prawa Unii na podstawie art. 17 rozporządzenia (UE) nr 1093/2010 (rozporządzenie w sprawie Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego)²⁹. Po wszczęciu postępowania wyjaśniającego oraz dogłębnej analizie przeprowadzonej przez pracowników Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego niezależny panel Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego ds. naruszeń prawa Unii przedstawił swojej Radzie Organów Nadzoru projekt zaleceń w związku z szeregiem naruszeń prawa Unii, których dopuściły się oba organy nadzoru w odniesieniu do skutecznego nadzoru i skutecznej współpracy. Rada Organów Nadzoru Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego (złożona z przewodniczących organów nadzoru ostrożnościowego państw członkowskich) odrzuciła to zalecenie w dniu 16 kwietnia 2019 r.

Ostateczna decyzja Rady Organów Nadzoru Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego w postępowaniu w sprawie naruszenia prawa Unii w związku ze wspomnianym bankiem mogła być umotywowana następującymi kwestiami:

- mimo że członkowie Rady Organów Nadzoru byli zgodni co do tego, że wystąpiły nieprawidłowości w zakresie nadzoru, uznali oni najwyraźniej, że obowiązki organów nadzoru na mocy odpowiednich dyrektyw nie były dostatecznie jasne i bezwarunkowe, w związku z czym nie mogą stanowić podstawy do sformułowania zalecenia w związku z naruszeniem prawa Unii. Ponadto członkowie Rady Organów Nadzoru wzięli pod uwagę fakt, że ramy prawne uległy zmianie w okresie objętym postępowaniem wyjaśniającym prowadzonym przez Urząd;
- członkowie Rady Organów Nadzoru uznali również, że przedmiotowa sprawa dotyczyła przeszłości i że zastosowanie art. 17 rozporządzenia w sprawie Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego dotyczącego postępowań wyjaśniających w sprawie naruszenia prawa Unii nie jest odpowiednim narzędziem zaradczym w przypadku nieprawidłowości, których dopuszczono się w przeszłości³⁰.

Wobec powyższych ustaleń rodzą się pytania dotyczące przyszłości, w tym sposobu na zapewnienie, aby organy nadzoru odpowiadały za swoje działania oraz aby instytucje finansowe przestrzegały prawa Unii, w szczególności przy opracowywaniu dyrektyw przewidujących minimalną harmonizację. Jednocześnie ustalenia te uwidaczniają potrzebę korzystania przez Europejskie Urzędy Nadzoru z pełnej gamy narzędzi, w tym z przyszłościowych przeglądów wdrażania, w celu wzmocnienia praktyki nadzoru w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu w całej UE. Należy zauważyć, że decyzja Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego nie ma

²⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego), zmiany decyzji nr 716/2009/WE oraz uchylenia decyzji Komisji 2009/78/WE, Dz.U. L 331 z 15.12.2010, s. 12.

³⁰ Ścisłej mówiąc, członkowie uznali, że o ile zakres postępowań wyjaśniających, o których mowa w art. 17, nie ogranicza się do bieżących naruszeń, o tyle środek zaradczy w postaci wydania zaleceń „określając[y]ch] działania konieczne do zapewnienia przestrzegania prawa Unii” może nie być właściwy w sprawach dotyczących przeszłych działań w zakresie nadzoru.

wpływu na prawo Komisji do wszczęcia postępowania w sprawie naruszenia prawa na podstawie tych samych faktów.

W przeglądzie przeprowadzonym niedawno przez Europejskie Urzędy Nadzoru położono pewien nacisk na kwestie związane z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Począwszy od stycznia 2020 r., odpowiedzialność za przeciwdziałanie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu spoczywająca na wszystkich trzech Europejskich Urzędach Nadzoru zostanie skoncentrowana w ramach Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego, który będzie pełnił funkcję polegającą na prowadzeniu, koordynowaniu i monitorowaniu działań związanych z promowaniem integralności, przejrzystości i bezpieczeństwa systemu finansowego w celu przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu oraz ich zwalczania. Nowe przepisy dotyczące wymiany i rozpowszechniania informacji powinny spowodować znaczną poprawę współpracy między organami nadzoru ostrożnościowego i organami sprawującymi nadzór w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, a także umocnić rolę Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego w zapewnianiu, aby naruszenia właściwych przepisów były konsekwentnie wyjaśniane, a krajowe organy sprawujące nadzór w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu przestrzegały przepisów Unii. Ponadto Europejski Urząd Nadzoru Bankowego będzie odgrywać pewną rolę w usprawnianiu współpracy z organami państw trzecich, w przypadku gdy istnieją przesłanki świadczące o naruszeniu dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy.

V. PODSUMOWANIE

Przeciwdziałanie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu oraz ich zwalczanie jest kluczowe z punktu widzenia integralności rynku wewnętrznego oraz zwalczania przestępczości. Różne podmioty odgrywają różne role w realizacji tego zadania, począwszy od instytucji kredytowych, organów nadzoru ostrożnościowego i organów sprawujących nadzór w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu (w tym Europejski Bank Centralny działający w charakterze organu nadzoru), poprzez jednostki analityki finansowej, aż po organy ścigania (policja, prokuratura i sądy). Konieczne jest, aby podmioty te nadawały swoim zadaniom w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu oraz ich zwalczania wystarczający priorytet. Niezbędne jest również, aby instytucje kredytowe stosowały przepisy prawa w sposób pełny i skuteczny, a organy publiczne posiadające dostateczne uprawnienia dochodzeniowe i nadzorcze oraz dysponujące skutecznymi i odstraszającymi karami konsekwentnie je egzekwowały. Współpraca i efektywna wymiana informacji między licznymi właściwymi organami mają zasadnicze znaczenie dla rozwiania coraz liczniejszych obaw dotyczących przeciwdziałania transgranicznemu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, w tym poza Unią. Przeprowadzona analiza wykazała, że w praktyce takich aspektów często nie uwzględniano w wystarczającym zakresie.

1. Ustalenia dotyczące stosowanych przez instytucje kredytowe zabezpieczeń związanych z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu

Analiza wybranych przypadków wykazała istotne incydenty polegające na nieprzestrzeganiu przez instytucje kredytowe zasadniczych wymogów dyrektywy

w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy związanych między innymi z oceną ryzyka, dochowaniem należytej staranności wobec klienta oraz zgłaszaniem podejrzanych transakcji i działań jednostkom analityki finansowej. Przypadki, w których doszło do długotrwałych nieprawidłowości w zakresie przestrzegania przepisów dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, często wiązały się również z szerszej pojętymi nieprawidłowościami w zakresie zarządzania pod kątem przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, zwłaszcza w ramach funkcji kontroli oraz w niektórych przypadkach w podejściu kadry kierowniczej wyższego szczebla.

Wiele spośród poddanych analizie banków prowadziło działalność ryzykowną z punktu widzenia przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, nie zapewniając przy tym proporcjonalnych środków kontroli ani zarządzania ryzykiem. Często ryzyko materializowało się na długo przed tym, zanim instytucje kredytowe stwierdziły nieprawidłowości. Nawet w przypadku wykrycia nieprawidłowości niektóre banki potrzebowały dużo czasu na podjęcie działań naprawczych.

Wiele spośród przeanalizowanych transgranicznych grup bankowych organizowało swoją funkcję odpowiedzialną za przeciwdziałanie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu na poziomie lokalnym, skupiając się na zgodności z lokalnymi przepisami i nie uzupełniając tego podejścia o rygorystyczne i spójne wdrażanie polityki i procesów kontroli grupy.

Chociaż wydaje się, że niektóre stwierdzone nieprawidłowości wynikają w głównej mierze z zaniedbań, odnotowano również przypadki, w których pracownicy lub kadra kierownicza instytucji kredytowych najwyraźniej wspierali pranie pieniędzy i finansowanie terroryzmu lub celowo obniżali poziomy zabezpieczeń, licząc na przyciągnięcie rentownych, lecz wysoce podejrzanych klientów. W kilku przypadkach nieprawidłowości były tak poważne, że ostatecznie doprowadziły do upadłości lub zamknięcia instytucji kredytowej lub określonej działalności gospodarczej.

Jednak w ubiegłych latach – dzięki stopniowemu rozwijaniu ram prawnych dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu – wiele objętych przeglądem instytucji kredytowych podjęło znaczące działania w celu ulepszenia swoich systemów zapewniania zgodności z przepisami dotyczącymi przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Instytucje te zwiększyły liczebność swoich zespołów ds. zarządzania ryzykiem i zapewniania zgodności z przepisami oraz pracują nad procedurami i wewnętrznymi środkami kontroli. Oczekuje się także, że niektóre powiązane obowiązki staną się jaśniejsze po transpozycji piątej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz piątej dyrektywy w sprawie wymogów kapitałowych. Ponadto zgodnie z planem działania w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy przyjętym przez Radę w grudniu 2018 r. Europejski Urząd Nadzoru Bankowego pracuje obecnie nad bardziej szczegółowymi wytycznymi dotyczącymi stosowania odpowiednich przepisów. Działania te mają na celu wyjaśnienie oczekiwań wobec instytucji kredytowych oraz udzielenie im pomocy w lepszym przygotowaniu się do wypełniania powierzonych im zadań w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Niektóre kwestie związane z ramami dotyczącymi przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu mogą jednak wymagać wzmocnienia przez wprowadzenie wiążących przepisów, które nie będą pozostawiać pola do rozbieżnej interpretacji.

2. Ustalenia dotyczące działań podjętych przez organy publiczne

W każdym ze wspomnianych przypadków przeprowadzona analiza obejmowała działania i reakcje organów nadzoru i innych organów publicznych. W niektórych

spośród nich organy publiczne podjęły skuteczne działania w zakresie prewencyjnego stwierdzania nieprawidłowości w instytucjach kredytowych i wymagania od nich działań zaradczych, natomiast w wielu innych przypadkach organy publiczne zareagowały dopiero po zmaterializowaniu się istotnego ryzyka lub w obliczu powtarzających się przypadków nieprzestrzegania przepisów i nieprawidłowości w zarządzaniu. Czas i skuteczność późniejszych środków nadzoru nałożonych na instytucje kredytowe były znacznie zróżnicowane.

Wydaje się, że skuteczność działań nadzorczych wynika z wielu czynników. Organy publiczne przypisały różny priorytet działaniom związanym z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu i przydzieliły różne zasoby na te działania, co może wyjaśniać rozbieżności w stopniu szczegółowości i intensywności nadzoru. Częstotliwość nadzoru była często niedostateczna, a w innych przypadkach pracownicy organów nie posiadali stosownego doświadczenia. W tym zakresie istotne będzie położenie większego nacisku na wdrażanie przepisów dotyczących nadzoru oraz na spójność nadzoru w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu dzięki przeglądom i szkoleniom prowadzonym przez Europejski Urząd Nadzoru Bankowego. Szereg organów nadzoru ostrożnościowego nie miało również pewności co do zakresu i warunków uwzględniania obaw dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu w swoim zestawie środków. Oczekuje się, że praca Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego nad wytycznymi, a także nad uwzględnieniem takich nieprawidłowości w zakresie nadzoru ostrożnościowego pomoże organom nadzoru w przyszłych działaniach.

Zdecentralizowane ramy dotyczące nadzoru w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, oparte głównie na podejściu państwa przyjmującego, skupiały się na sprawowaniu nadzoru nad zgodnością krajowych podmiotów z lokalnymi ramami i niekoniecznie uwzględniały ich działalność transgraniczną. W praktyce wydaje się, że żaden organ sprawujący nadzór w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu nie wziął na siebie odpowiedzialności za nadzór nad całą grupą, ograniczając się jedynie do nadzoru nad lokalnym przedsiębiorstwem w danym państwie członkowskim, w związku z czym strategie mające na celu przeciwdziałanie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu na poziomie grupy nie były objęte żadnym nadzorem. Chociaż nadzór w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu na poziomie grupy wprowadzono wyraźniej w czwartej dyrektywie w sprawie przeciwdziałaniu praniu pieniędzy, jest on nadal skutecznie stosowany w praktyce przez organy. W istniejących ramach wciąż brakuje jasno sprecyzowanych zadań w zakresie nadzoru nad grupą, jakiegokolwiek konkretnego mechanizmu koordynacji oraz procesu decyzyjnego wspólnego dla wszystkich właściwych organów nadzoru w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, co kontrastuje ze skutecznymi mechanizmami regulującymi transgraniczny nadzór ostrożnościowy od chwili przyjęcia czwartej dyrektywy w sprawie wymogów kapitałowych oraz ustanowienia Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego. Ważną rolę w tym zakresie odegrają utworzenie kolegiów organów nadzoru odpowiedzialnych za przeciwdziałanie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu i ich kontrola sprawowana przez Europejski Urząd Nadzoru Bankowego.

Jeżeli chodzi o współpracę i wymianę informacji między właściwymi organami, odnotowano ją w pewnym stopniu, ale nie zawsze odbywała się w odpowiednim czasie czy w skuteczny sposób. Wydaje się, że podstawowe przyczyny takiego stanu rzeczy to brak bezpośrednich kontaktów między organami nadzoru ostrożnościowego a właściwymi organami sprawującymi nadzór w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu i jednostkami analityki finansowej, zróżnicowanie struktury instytucjonalnej w Unii i powiązana z nim złożoność koordynacji, brak zasobów oraz ograniczenia prawne związane z wymianą informacji.

Współpraca z organami nadzoru w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu i z organami ścigania w państwach trzecich okazała się trudna w niektórych przypadkach, a działania podejmowane przez organy państw trzecich pozostają w dużej mierze nieprzewidywalne pomimo ich potencjalnie dużego wpływu na jurysdykcje w Unii. Mimo że Europejskiemu Urzędowi Nadzoru Bankowego przypisano istotniejszą rolę w koordynacji działań z państwami trzecimi, rola ta może pozostać ograniczona ze względu na charakter ich uprawnień.

W kontekście zmieniających się ram dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy organy zaczęły zwracać o wiele większą uwagę na kwestie związane z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, zwłaszcza w ciągu ostatnich dwóch lat. Seria niedawnych incydentów również doprowadziła do pewnych ukierunkowanych zmian obowiązujących ram prawnych, głównie jeżeli chodzi o ramy ostrożnościowe oraz egzekwowanie prawa przez Europejski Urząd Nadzoru Bankowego. Wiele organów przeprowadziło reorganizację lub jest w trakcie reorganizacji oraz zdobywa dodatkowe zasoby i nową wiedzę ekspercką. Przewiduje się, że tendencja taka się utrzyma, w czym powinny pomóc wsparcie w zakresie wdrażania przepisów oraz skuteczny przepływ informacji w całej Unii Europejskiej w oparciu o przyszłą bazę danych Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego.

3. Nerozwiazane problemy strukturalne

Mimo że przyczyny leżące u podstaw przeanalizowanych zdarzeń już zostały lub wkrótce zostaną usunięte dzięki niedawnym zmianom ram regulacyjnych, przeprowadzona analiza uwidacznia szereg nierozwiązanych problemów strukturalnych. Ustalenia przedstawione w niniejszym sprawozdaniu mają dostarczyć informacji na temat możliwości dalszego usprawniania ram dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu oraz stanowić podstawę do dalszych rozmów z właściwymi zainteresowanymi stronami.

Niektóre nieprawidłowości podkreślone w niniejszym sprawozdaniu mają charakter strukturalny i nie zostały, jak dotąd, wyeliminowane. Różne podejścia do przestrzegania przepisów dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu przez instytucje kredytowe oraz do nadzoru w tym zakresie przez organy krajowe są skutkiem minimalnej harmonizacji na szczeblu Unii. Uwzględnienie obaw dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu w ramach nadzoru ostrożnościowego, zwłaszcza w sytuacjach transgranicznych, nie zostało jeszcze wystarczająco wyraźnie określone w ramach ostrożnościowych.

Skutkuje to pewnym stopniem fragmentacji ram regulacyjnych i ram dotyczących nadzoru w obszarze przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, który wydaje się niewłaściwy w stosunku do stale zwiększającej się działalności transgranicznej w obrębie Unii oraz scentralizowanego nadzoru ostrożnościowego w unii bankowej. Słabe powiązania stanowią zagrożenie dla integralności systemu finansowego Unii jako całości, które będzie się utrzymywać do czasu, aż wszystkie podmioty w spójny i skuteczny sposób wdrożą wspólne przepisy i będą podlegać najwyższej jakości nadzorowi.

Oznacza to, że zadania poszczególnych właściwych organów zaangażowanych w zwalczanie prania pieniędzy i finansowania terroryzmu powinny być jasno sprecyzowane i odpowiednio przydzielone przy jednoczesnym zapewnieniu, aby żadna działalność, która stwarza ryzyko związane z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu, nie pozostała bez nadzoru. Ponadto na poziomie międzynarodowym współpraca z kluczowymi organami państw trzecich powinna być lepiej ustrukturyzowana i bardziej systematyczna, co pozwoli uzyskać spójne stanowisko we

współpracy z państwami trzecimi.

Warto rozważyć dalszą harmonizację zbioru przepisów dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu zarówno pod względem obowiązków instytucji kredytowych, jak i pod względem uprawnień, obowiązków i narzędzi niezbędnych do sprawowania skutecznego nadzoru. W szczególności należy rozważyć przekształcenie dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy w rozporządzenie, które miałyby potencjał stworzenia zharmonizowanych, bezpośrednio stosowanych unijnych ram prawnych dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy. Ponadto warto byłoby dopracować wymiar transgraniczny przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, aby dostosować go do obecnego poziomu integracji w przypadku rynku bankowego. Można także przewidzieć różne rozwiązania w celu zapewnienia wysokiej jakości, spójnego nadzoru w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy, sprawnej wymiany informacji i optymalnej współpracy między wszystkimi właściwymi organami w Unii. W tym celu konieczne może być powierzenie szczególnych zadań nadzorczych w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy organowi unijnemu.