



Брюксел, 24.7.2019 г.
COM(2019) 373 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

**относно оценката на неотдавнашни случаи на предполагаемо изпиране на пари с
участието на кредитни институции от ЕС**

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно оценката на неотдавнашни случаи на предполагаемо изпиране на пари с участието на кредитни институции от ЕС

I. ВЪВЕДЕНИЕ

С течение на времето Съюзът разработи стабилна регулаторна рамка за предотвратяване на изпирането на пари и финансирането на тероризма в съответствие с международните стандарти, приети от Специалната група за финансови действия. Въпреки това имаше редица неотдавнашни инциденти с участието на европейски банки, които насочиха вниманието към начина, по който се прилагат правилата на Съюза.

На 12 септември 2018 г. Комисията публикува съобщение¹, в което предлага незабавни действия, предназначени за преодоляване на някои от регулаторните и институционалните недостатъци, които могат да бъдат установени по-лесно, последвано от по-скорошно съобщение относно икономическия и паричен съюз², в което Комисията отново заяви, че тези незабавни действия трябва да бъдат последвани от по-задълбочен размисъл относно това какви по-нататъшни мерки може да са необходими, за да се гарантира ефективността на рамката за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма в дългосрочен план.

Съзакондателите на Съюза са съгласни и относно необходимостта от установяване на всички структурни недостатъци в настоящата регулаторна и надзорна рамка³. Комисията на Европейския парламент относно финансовите престъпления, данъчните измами и избягването на данъци и Комисията по икономически и парични въпроси многократно призоваха за оценка на адекватността на настоящата рамка. На 4 декември 2018 г. Съветът прие заключения относно план за действие срещу изпирането на пари⁴, като прикани Комисията да извърши „последващ преглед на неотдавнашните предполагаеми случаи на изпиране на пари с участието на кредитни институции от ЕС“.

Настоящият доклад представлява отговорът на Комисията. Неговата основна цел е да се посочат недостатъците и извлечените поуки, както и да се предоставят доказателства с оглед на осигуряването на информация по отношение на всякакви допълнителни действия във връзка с политиката, в случай че се считат за

¹ Съобщение на Комисията „Укрепване на нормативната уредба на Съюза относно пруденциалния надзор и надзора върху борбата с изпирането на пари, прилагана по отношение на финансовите институции“, COM(2018) 645 final, 12.9.2018 г.

² Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет, Съвета и Европейската централна банка: Задълбочаване на икономическия и паричен съюз в Европа: равностойка на постигнатото четири години след доклада на петимата председатели, COM(2019) 279 final, 12.6.2019 г.

³ Съответната рамка е посочена главно в Директива (ЕС) 2015/849 на Европейския парламент и на Съвета от 20 май 2015 г. за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма, за изменение на Регламент (ЕС) № 648/2012 на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на изменената директива (Директивата относно борбата с изпирането на пари) и е допълнена от разпоредбите на Директива 2013/36/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г. относно достъпа до осъществяването на дейност от кредитните институции и относно пруденциалния надзор върху кредитните институции и инвестиционните посредници, изменена (Директивата за капиталовите изисквания).

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

необходими. Доказателствата са изведени от проучвания на конкретни случаи, обхващащи извадка от десет банки⁵ през периода 2012—2018 г., макар че някои от проучените събития са с по-ранна дата. Банките бяха избрани след поканата от страна на Съвета и с оглед на осигуряването на достатъчно цялостна представа за свързаните с борбата с изпирането на пари недостатъци в различните видове кредитни институции⁶ и обхващането на набор от различни надзорни реакции, както и разглеждането на въздействието на конкретните случаи. Изборът на случаи по никакъв начин не следва да се разглежда като вменяване на вина или отговорност по отношение на отделни банки или публични органи, нито като признак, че не е имало никакви проблеми по отношение на други банки или публични органи. Следва да се отбележи, че настоящият доклад не засяга правото на Комисията да започне производство за установяване на нарушение срещу държави членки за нарушения на правото на Съюза.

През референтния период регулаторните и институционалните рамки се развиха значително. Приложимите правни изисквания се съдържат в Третата или в Четвъртата Директива относно борбата с изпирането на пари⁷. Други изисквания, свързани със системите за управление и системите за управление на риска, произтичат от Третата и Четвъртата директива за капиталовите изисквания⁸.

Комисията изведе доказателства от проучвания на документи, както и от обсъждания с кредитните институции и публичните органи в единадесет държави членки. Тясно свързани с този процес бяха също така Европейската централна банка в качеството ѝ на надзорен орган и трите европейски надзорни органа.

Макар че основната цел на доклада е да се представят констатации, които са общи за всички или за няколко анализирани проучвания на конкретни случаи, е неизбежно поставянето на акцент върху отделните случаи да доведе до установяването на въпроси, които могат да бъдат специфични за конкретна банка

⁵ Десетте банки, които са включени в извадката, не са подложени на цялостен анализ, а прегледът е насочен към конкретни публично известни събития, свързани с отделни банки, и съответните надзорни действия. Констатациите в настоящия доклад не характеризират непременно всеки от проучените случаи, нито имат една и съща тежест във всички случаи, за които се прилагат. В извадката на случаите са включени: ABLV Bank във връзка със събития, които доведоха до закриването на банката, Danske Bank във връзка със събития, които доведоха до закриването на нейния естонски клон, Deutsche Bank във връзка с делото за огледална търговия (mirror trade), което доведе до налагането на глоби, FBME Bank във връзка със събития, които доведоха до нейното закриване, ING във връзка със събития, които доведоха до споразумението с холандския прокурор, Nordea във връзка със събития, които доведоха до налагането на глоби за пропуски при спазването на изискванията за борба с изпирането на пари, Pilatus Bank във връзка със събития, които доведоха до нейното закриване, Satabank във връзка със събития, които доведоха до ограничаване на нейните операции, Société Générale във връзка със събития, които доведоха до налагането на глоби за пропуски при спазването на изисквания за борба с изпирането на пари, Versobank във връзка със събития, които доведоха до закриването на банката.

⁶ По отношение на размера, бизнес модела, трансграничното присъствие, моделите на управление и т.н.

⁷ Директива (ЕС) 2015/849 на Европейския парламент и на Съвета от 20 май 2015 г. за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма, за изменение на Регламент (ЕС) № 648/2012 на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на Директива 2005/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и на Директива 2006/70/ЕО на Комисията, ОВ L 141, 5.6.2015 г., стр. 73.

⁸ Директива 2006/48/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 14 юни 2006 г. относно предприемането и осъществяването на дейност от кредитните институции, ОВ L 177, 30.6.2006 г., стр. 1—200 и Директива 2013/36/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г. относно достъпа до осъществяването на дейност от кредитните институции и относно пруденциалния надзор върху кредитните институции и инвестиционните посредници, за изменение на Директива 2002/87/ЕО и за отмяна на директиви 2006/48/ЕО и 2006/49/ЕО, ОВ L 176, 27.6.2013 г., стр. 338—436.

или юрисдикция. В такива случаи констатациите са описани само тогава, когато поради тяхната сериозност или специфичен характер могат да доведат до извличането на конкретни поуки относно правната или институционалната рамка на Съюза.

Констатациите са организирани в две категории:

- подчертаване на събития в рамките на кредитните институции;
- разглеждане на начина, по който различните публични органи са действали във връзка със събитията.

Важно да се разбере контекстът на приложимата към момента на събитията правна рамка, но е и полезно също така констатациите да се разглеждат с оглед на неотдашните регулаторни и институционални промени, по-специално приемането на Петата директива относно борбата с изпирането на пари, Петата директива за капиталовите изисквания⁹ и прегледа на системата на европейските надзорни органи¹⁰. Освен това настоящият доклад следва да се разглежда във връзка с доклада на Комисията за наднационалната оценка на риска,¹¹ доклада на Комисията относно звената за финансово разузнаване¹² и доклада на Комисията относно взаимосвързаността на националните централизираните автоматизирани механизми на държавите членки относно банковите сметки,¹³ като всички те са публикувани едновременно с настоящия доклад.

Борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма е постоянна задача, подкрепена от регулаторна рамка, която е необходимо да бъде редовно актуализирана, за да бъде в съответствие с новите развития. По отношение на подобряването на съществуващата рамка е постигнато много, по-специално чрез законодателните изменения, осъществени от 2018 г. насам. Въпреки това е все по-очевидно, че прилагането на рамката се различава в значителна степен, което представлява структурен проблем в способността на Съюза да предотвратява използването на финансовата система за незаконни цели.

⁹ Директива (ЕС) 2019/878 на Европейския парламент и на Съвета от 20 май 2019 г. за изменение на Директива 2013/36/ЕС по отношение на освободените субекти, финансовите холдинги, финансовите холдинги със смесена дейност, възнагражденията, надзорните мерки и правомощия и мерките за запазване на капитала, ОВ L 150, 7.6.2019 г.

¹⁰ Директива (ЕС) 2018/843 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2018 г. за изменение на Директива (ЕС) 2015/849 за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма и за изменение на директиви 2009/138/ЕО и 2013/36/ЕС и за Директива (ЕС) 2019/878 на Европейския парламент и на Съвета от 20 май 2019 г. за изменение на Директива 2013/36/ЕС по отношение на освободените субекти, финансовите холдинги, финансовите холдинги със смесена дейност, възнагражденията, надзорните мерки и правомощия и мерките за запазване на капитала (ОВ L 150, 7.6.2019 г., стр. 253—295) и прегледът на европейските надзорни органи, който трябва да бъде приет официално на [...] г.

¹¹ Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно оценката на рисковете от изпирането на пари и финансирането на тероризма, които оказват въздействие върху вътрешния пазар и се отнасят до презгранични дейности СОМ (2019) 370.

¹² Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета за оценка на рамката за сътрудничество между звената за финансово разузнаване, (СОМ(2019) 371).

¹³ Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно взаимосвързаността на националните централизираните автоматизирани механизми (централни регистри или централни електронни системи за извличане на данни) на държавите членки относно банковите сметки, СОМ(2019) 372.

II. КОНСТАТАЦИИ, СВЪРЗАНИ СЪС ЗАЩИТНИТЕ СИСТЕМИТЕ НА КРЕДИТНИТЕ ИНСТИТУЦИИ ЗА БОРБА С ИЗПИРАНЕТО НА ПАРИ/ФИНАНСИРАНЕТО НА ТЕРОРИЗМА

При прегледа на случаите бяха установени недостатъци в системите за борба с изпирането на пари/финансирането на тероризма във всички кредитни институции, включени в нашата извадка, но не всички недостатъци са едни и същи, като съвместният анализ доведе до съставяне на *примерна типология* на пропуските, която не е задължително да бъде обща за всички анализирани институции¹⁴.

При анализа бяха установени четири обширни категории, в които могат да бъдат групирани недостатъците:

- 1) неефективно спазване или неспазване на законовите изисквания във връзка със системите за борба с изпирането на пари/финансирането на тероризма и осъществяването на контрол;
- 2) управленски пропуски във връзка с борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма;
- 3) несъответствия между склонността към поемане на риск и управлението на риска;
- 4) небрежност по отношение на политиките на групата за борба с изпирането на пари/финансирането на тероризма.

1. Неспазване на изискванията за борба с изпирането на пари/финансирането на тероризма

Съгласно правната рамка на Съюза за борба с изпирането на пари/финансирането на тероризма от кредитните институции се изисква: i) да установяват и оценяват рисковете от изпиране на пари и финансиране на тероризма и да са въвели политики, проверки и процедури за смекчаване и ефективно управление на такива рискове; ii) да провеждат подходяща комплексна проверка на клиента; и iii) да предоставят по подходящ начин информация на звеното за финансово разузнаване за всички подозрения за изпиране на пари/финансиране на тероризма.

В много от оценените случаи кредитните институции не отдаваха приоритет в своите политики на спазването на законодателството за борба с изпирането на пари/финансирането на тероризма. В някои случаи, макар че официално бяха въведени системи за контрол, не беше извършена обща оценка на риска от изпиране на пари/финансиране на тероризма нито на равнището на отделните субекти, нито на равнището на групата. Освен това в някои случаи отделите за гарантиране на съответствието не разполагаха с достатъчно персонал или функцията за спазване на изискванията бе използвана рядко при вземането на окончателно решение.

Като последица от неизвършването на подходяща комплексна проверка на клиента някои кредитни институции нямаха достатъчно разбиране за действителните сделки на своите клиенти и в крайна сметка не бяха в състояние да направят съдържателни заключения за това дали дейността на клиента е съмнителна или не. Редица кредитни институции срещнаха трудности при определянето на самоличността на действителните собственици зад техните клиенти поради факта, че идентификацията е тежка за извършване и все още не са въведени регистри на

¹⁴ Налице са значителни различия по отношение на подробните причини за или проявленията на свързаните с борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма потоци, както и различия и по отношение на тяхната интензивност.

действителните собственици. В няколко случая, в които институциите имаха търговски взаимоотношения със значителен брой видни политически личности, те нито бяха идентифицирани като такива, нито бяха третирани като високорискови клиенти в нарушение на националните закони за транспониране на Директивата относно борбата с изпирането на пари. В други случаи недостатъците, свързани с моделите на осчетоводяване от разстояние, направиха по-трудно проследяването на елементите на сделката (например познаване на произхода на поръчките и плащанията или установяване на свързани сделки в различни юрисдикции¹⁵).

И накрая, биха могли да бъдат установени някои недостатъци по отношение на докладването към звената за финансово разузнаване. Така например в един конкретен случай броят на сигналите, подадени от автоматизирани системи за наблюдение, беше ограничен до този, което е счетен за подходящ във връзка с броя на персонала, управляващ такива сигнали, докато в други случаи кредитните институции не разполагаха с подходящи инструменти за оценка на риска, за да са в състояние да анализират сделките. В повечето случаи броят на подадените доклади за съмнителни сделки беше малък, а броят на докладите за подлежащи на наказателно преследване съмнителни сделки беше дори още по-малък.

При малък брой от разгледаните случаи служителите може да са участвали пряко в извършването на действия по изпиране на пари или в подпомагането на клиенти при извършване на престъплението¹⁶. В други случаи небрежност, свързана с контрола по отношение на борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма, е направила възможно или много вероятно изпирането на пари от страна на клиенти.

Проучване на конкретен случай: Прилагане на политики за борба с изпирането на пари и осъществяване на контрол

В един случай национални наказателни разследвания, включващи няколко организации, които притежават сметки в банка, доведоха до съмнение, че банката или нейни служители са допринесли за изпирането на пари чрез тези сметки. Последвалото разширяване на разследванията във връзка с политиките и процедурите на банката разкри значителни слабости в осъществяването на контрол по отношение на борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма от страна на банката, свързани с комплексната проверка на клиента, наблюдението на сделките и докладването на съмнителни сделки, въпреки очевидно солидните политики за борба с изпирането на пари/финансирането на тероризма и осъществяването на контрол, съдържащи се в документацията.

2. Управленски пропуски

Съгласно Директивата за капиталовите изисквания¹⁷ кредитните институции следва да разполагат с правила за управление, за да гарантират разумно и ефективно управление на риска. Това включва подходящи механизми за вътрешен контрол, които следва да предотвратят пропуски в рамката за спазване на

¹⁵ Една от оценените кредитни институции разполагаше със сложна група от структури, осъществяващи сделки в чужди юрисдикции, които след това бяха осчетоводявани чрез чуждестранен клон в рамките на Съюза. Този конкретен модел поражда риск поради участието в плащанията на трета страна и обикновено се свързва с пълното делегиране на комплексната проверка на клиента на субекта, който осчетоводява трансакцията от разстояние.

¹⁶ Следва да се отбележи, че тези случаи трябва да се разследват от националните органи. Европейската комисия не разполага с правомощия във връзка с това.

¹⁷ Член 74 от Директива 2013/36/ЕС за капиталовите изисквания.

изискванията. Анализът показва слабости в свързаните с борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма механизми за управление на кредитните институции (включително „трите линии на защита“)¹⁸, вътрешното докладване на тези слабости, политиките на групата и отговорностите и отчетността на висшето ръководство. Тези слабости може да са имали значителна роля за улесняване на изпирането на пари в рамките на редица кредитни институции или тяхното излагане на риск от изпиране на пари поради неефективна превенция по отношение на борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма.

Трите линии на защита

При по-голямата част от анализиранияте случаи бяха налице доказателства за слабости по отношение на една или повече линии на защита, както и слабости в начина, по който лицата, носещи отговорност за различните линии на защита, си взаимодействаха помежду си. При най-сериозните случаи първата линия на защита (стопанските единици) не съществуваше на практика, тъй като служителите в стопанската организация не бяха изпълнили основни задължения съгласно рамката за борба с изпирането на пари/финансирането на тероризма, като например разпознаване или докладване на съмнителни клиенти и сделки. Често пъти втората линия на защита (управление на риска и спазване на изискванията) също се оказва неподходяща, тъй като или не беше направена правилна преценка и не бяха ограничени установените от служителите на „първа линия“ слабости, или не беше потвърдено неспазването на изискванията от служителите на „първа линия“. В няколко случая третата линия (вътрешен одит) изглежда не беше следвала подходящи приоритети по отношение на свързаната с борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма дейност, не беше независима от „първата линия“ или не беше получила достатъчно внимание от висшето ръководство. Освен това разпределението на ресурсите или реакцията от страна на трите линии на защита често пъти не бяха съизмерими с нивата на рисковете от изпиране на пари/финансиране на тероризма, на които бе изложена институцията, или продължаваха да бъдат статични (и следователно все по-неподходящи) въпреки участието на кредитната институция в по-рискови дейности.

Вътрешно докладване на рисковете от изпиране на пари/финансиране на тероризма

В повечето случаи вътрешното докладване на рисковете от изпиране на пари и финансиране на тероризма от стопанските единици и звената с контролни функции към местното или висшето ръководство не беше извършвано или проследявано по подходящ начин. Често пъти информацията, достигаща до висшето ръководство, също не беше достатъчно подробна, за да е възможно вземането на информирани решения. По отношение на големите трансгранични банкови групи слабостите в докладването изглежда се дължаха и на липсата на преводи на одиторски доклади и трудностите за местния персонал да се свърже с висшето ръководство на кредитната институция в друга държава членка.

¹⁸ Трите линии на защита включват: (първа линия) стопанските единици, (втора линия) функцията за спазване на изискванията и функцията за управление на риска и (трета линия) функцията по вътрешен одит.

Проучване на конкретен случай: Пропуски в традиционните линии на защита и вътрешното докладване

В един случай управителният съвет започна вътрешни разследвания вследствие на доклад за сигнализиране на нередности във връзка с рисковата дейност и съмнителни парични потоци в определени субекти от групата. Местното управление не беше докладвало пред съвета за каквито и да е проблеми, нито пък съветът бе прочел местните доклади от вътрешния одит (изготвени на местния език).

Отговорности и отчетност на висшето ръководство

В няколко случая висшето ръководство на кредитните институции не беше достатъчно добре информирано за пропуските, свързани със спазването на изискванията за борба с изпирането на пари/финансирането на тероризма, и рисковете от изпиране на пари и поради това не беше в състояние да разпознае пропуските и да ги отстрани по подходящ и своевременен начин. В някои случаи насърчаваната от висшето ръководство корпоративна култура бе съсредоточена предимно върху рентабилността, а не върху спазването на изискванията. Когато по искане на висшето ръководство бяха извършвани вътрешни разследвания, те понякога бяха много ограничени по обхват, въпреки че нивото на риска би следвало да доведе до много по-широкообхватна реакция. Пропуските във връзка с ролята на висшето ръководство в големи и сложни кредитни институции също така произтичаха от ограниченото внимание на висшето ръководство към проблеми в по-малките стопански единици въпреки непропорционалния размер на вредите, които биха последвали за кредитната институция вследствие на проблеми, свързани с борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма, възникващи в такива стопански единици.

Проучване на конкретен случай: Роля на висшето ръководство

В един случай съставът на управителния съвет на банката беше променян няколко пъти, включително по искане на надзорния орган. Надзорният орган беше неудовлетворен от неспособността на няколко последователни управителни съвета да управляват дейността, без да я насочват изключително към високорискови области или клиенти.

3. Бизнес модел и склонност към поемане на рискове

Анализът на случаите предполага, че определени кредитни институции може активно да са преследвали бизнес модели, които са рискови от гледна точка на борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма. По-конкретно изглежда, че някои институции са участвали във високорискова дейност, извършвана пряко в определени юрисдикции (по-специално трета държава) или с произход от такива юрисдикции, и са основали своя бизнес модел почти изцяло върху депозити на чужденци, без да въведат съизмерими политики и контрол по отношение на борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма. Освен това в няколко от случаите в контекста на съответните банкови услуги бе налице значително излагане на рискове, свързани с борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма, макар че институциите не разполагаха със специални или достатъчно ясни политики за борба с изпирането на пари/финансирането на тероризма във връзка с такива дейности. При преследване на бизнес възможности няколко кредитни институции бяха готови да приемат рискови клиенти, без да осигурят подходящо управление във връзка с тях, включително видни политически личности и търговски субекти, при които

действителният собственик не може да бъде установен. В някои случаи кредитни институции участваха в анонимни сделки или непреки делови взаимоотношения, без да предприемат подходяща комплексна проверка. В други случаи някои кредитни институции очевидно бяха насърчавани да използват агресивен бизнес модел по отношение на нови клиенти и да обработват сделки въз основа на умишлено ограничена комплексна проверка на клиента.

Проучване на конкретен случай: Засилена склонност към поемане на рискове

В един случай кредитна институция беше привлякла много от своите клиенти чрез система от бонуси, с които се плаща на така наречените „посредници“ (introducers), за да привличат нови клиенти, като същевременно на същите се разчита да проверяват порядъчността на бъдещия клиент. Клиентите също плащаха на посредниците. Няма доказателства за отхвърлени клиенти при този процес, макар че кредитната институция затвори няколко клиентски сметки и преустанови отношенията с редица посредници, след като ѝ бе наложена глоба от страна на надзорния орган за слаб контрол по отношение на изпирането на пари.

4. Политики за борба с изпирането на пари/финансирането на тероризма на групата

Някои от случаите са свързани с банкови дейности, извършвани в различни части на групата, чрез клонове, установени в различни държави членки или трети държави, или чрез дъщерни дружества, намиращи се в държави членки, различни от тези, в които е установено седалището. Повечето от тези групи организираха своите мерки за спазване на изискванията, управление и управление на риска във връзка с борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма с оглед на това да осигурят преди всичко спазването на рамките за борба с изпирането на пари/финансирането на тероризма на местно равнище. Много често това беше допълнено по съответния начин от политика на равнището на групата в областта на борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма, при която регулаторните нужди на местно равнище са били интегрирани в по-широка политика и процеси на групата относно управлението на риска и спазването на изискванията. Липсата на политика за борба с изпирането на пари/финансирането на тероризма на равнището на групата предполага, че е възможно справянето с проблемите да е оставено до голяма степен на местното управление. В някои случаи местното управление се намираше в юрисдикциите на трети държави и подлежеше на задължения, които не бяха толкова строги като тези, приложими в Съюза.

В някои случаи е очевидно, че дружеството майка е срещнало трудности при изготвянето на точен и пълен преглед на съществуващите рискове в групата. В няколко случая това изглежда е попречило на вземането под внимание на местните проблеми в областта на борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма в контекста на по-широките действия на групата. В някои случаи политиките и процедурите за контрол на придобити кредитни институции (често на трансгранична основа) не бяха своевременно приведени в съответствие с рамката за управление на риска на равнището на групата, като системите в областта на информационните технологии и системите за докладване продължават да бъдат самостоятелни и не са интегрирани или взаимосвързани със системата на групата. Освен това в определени случаи проблемите в клоновете изглежда са били пренебрегвани на равнището на групата въз основа на съображения за пропорционалност, свързани с размера на местните периферни субекти от групата,

докато привидно се пренебрегва въздействието, което дори периферните субекти и дейности могат да имат върху репутацията на цялата група.

III. КОНСТАТАЦИИ, СВЪРЗАНИ С ДЕЙСТВИЯ ОТ СТРАНА НА КОМПЕТЕНТНИТЕ ОРГАНИ

При прегледа бе поставен акцент върху действията, предприети от надзорните органи. Функционирането на звената за финансово разузнаване и тяхното сътрудничество с други компетентни органи се разглежда в доклада относно оценката на рамката за сътрудничество на звената за финансово разузнаване. Освен това в настоящия доклад не са обхванати наказателните разследвания от страна на компетентните органи в държавите членки, някои от които са все още в ход.

Реакциите на надзорните органи във връзка с недостатъците на отделните институции в областта на борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма са много различни по отношение на графика, интензивността и предприетите мерки. Не във всички случаи е възможно да се направят по-общии констатации, но анализът позволява поредица от наблюдения, чрез които надзорните действия и практики да бъдат по-добре разбрани. Предвид факта, че институционалната рамка се урежда от допълнителни норми, установени в рамката за борба с изпирането на пари/финансирането на тероризма и в пруденциалната рамка, констатациите са представени отделно във връзка с действия, предприети от надзорните органи в областта на борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма и от пруденциалните органи.

1. Надзор върху борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма

Съгласно Третата директива относно борбата с изпирането на пари държавите членки бяха задължени да изискват от компетентните органи да осъществяват ефективно наблюдение и да предприемат необходимите мерки, за да гарантират спазването на Директивата от всички институции и лица, обхванати от нея. В случая на кредитните и финансовите институции от компетентните органи се изискваше да разполагат с разширени надзорни правомощия, по-специално с възможността да извършват проверки на място и да налагат административни санкции и мерки за нарушения на задълженията по Директивата.

а) Правомощия, организация и ресурси

В повечето случаи надзорът върху борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма бе осъществяван от същия орган, който беше отговорен за осъществяването на пруденциален надзор. В един случай надзорът бе осъществяван от звеното за финансово разузнаване. С много малки изключения съответните надзорни органи изглежда са разполагали с достатъчно и подходящи надзорни функции, въпреки че имаше различия в техните правомощията за налагане на санкции и надзорни мерки за нарушения на Директивата относно борбата с изпирането на пари. Изглежда има големи разлики в размера¹⁹ на

¹⁹ Макар че максималният размер на санкцията, който някои органи могат да налагат, е само 46 500 EUR за нарушение, други могат да налагат административни санкции в размер на милиони евро.

приложимите санкции главно поради липсата на хармонизиране на санкциите в Третата директива относно борбата с изпирането на пари.

В няколко случая надзорните органи в областта на борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма изглежда са изпитвали значителен недостиг на персонал, а в други изглежда, че служителите не са разполагали с достатъчно опит или знания за начина, по който трябва да изпълняват надзорните си задачи. Това вероятно е оказало пряко въздействие върху способността на надзорните органи да изпълняват ефективно надзорните си задължения. В повечето от оценените случаи интензивността на действията на националните надзорни органи изглежда до голяма степен е повлияна от липсата на приоритизиране на въпросите, свързани с борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма, както на управленско равнище, така и на равнището на органите. В редица случаи инциденти са възникнали в контекста на финансовата криза, когато общественото и политическото внимание беше насочено към други недостатъци във финансовата система.

б) Надзор върху местни субекти

В редица случаи изглежда, че надзорният орган в областта на борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма често е разчитал единствено на инструментите за дистанционен надзор и е извършил само няколко ограничени или закъснели проверки на място дори когато рискът очевидно е бил висок. Дори в случаите, когато са извършени проверки на място, надзорните органи изглежда често са разчитали само на документи, представени от кредитните институции, без да извършват извадкови проверки, за да проверят дали предоставената от кредитните институции информация е точна. Горепосоченото е било често явление в контекста на това, което надзорните органи описват като климат на доверие, съществуващ между надзорния орган и субекта, върху който се осъществява надзор. В много случаи първоначалното неспазване продължава да се повтаря през годините преди да бъде установено чрез надзорна дейност или преди банката да докладва за него. В няколко случая надзорните органи в областта на борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма изглежда не са признали достатъчно бързо сериозността на ситуацията, което им е попречило да установят взаимодействие с институциите, върху които осъществяват надзор. Въпреки откриването на нарушения надзорните органи често не са приемали никакви санкции или надзорни мерки, като са разчитали главно на неофициални писма и препоръки.

Проучване на конкретен случай: Култура в областта на правоприлагането

В една държава членка съответният национален надзорен орган в областта на борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма обясни, че културата по осъществяване на надзор е „неинвазивна“ и се основава на доверие. Надзорният орган разчиташе главно, но не само, на дистанционни прегледи и писмен обмен на информация със субекти, върху които осъществява надзор, и никога не е налагал санкции или не е предприемал други надзорни мерки.

в) Надзор върху трансгранични субекти

В повечето случаи съответните надзорни отговорности и задачите на съответните органи не бяха достатъчно добре разбрани, нито предварително договорени, за да се гарантира цялостно обхващане на въпросите, свързани с борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма на равнището на групата и на равнището на

отделната организация. Всъщност нито един надзорен орган в областта на борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма изглежда не поема отговорност за осъществяването на надзор върху дадена група, а разчита единствено на надзора над местната стопанска дейност във всяка държава членка. Някои надзорни органи отбелязаха, че в Третата директива относно изпирането на пари липсва конкретно задължение във връзка с това. Независимо от това се подразбира, че такава отговорност съществува както в Директивата, така и в стандартите на Специалната група за финансови действия. Това е разяснено в Четвъртата директива относно борбата с изпирането на пари.

При анализа бе установено, че в няколко случая надзорният орган в областта на борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма, който отговаря за осъществяването на надзор над групата, не е бил в състояние да разбере сериозността на проблемите в клона поради липса на или ограничен пряк контакт с органа, натоварен с осъществяването на надзор върху клона във връзка с борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма, или обратно. Освен това надзорният орган за групата не е получил съответната информация и анализа за дейностите на чуждестранните клонове от съответните звена за финансово разузнаване. Това може да е довело до подценяване на въздействието, което свързаните с борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма проблеми са оказали върху клона или върху групата.

г) Надзорни мерки и тяхната ефективност

Въпреки че са установени различия в законовите правомощия на надзорните органи в областта на борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма да налагат санкции и надзорни мерки, в няколко оценени случая надзорните органи, независимо от обхвата на техните правомощия, очевидно често са се колебаели да налагат санкции или да предприемат надзорни мерки. Макар че в някои случаи надзорният орган е предприел ефективни мерки и е наложил значителни санкции за сериозни нарушения, в повечето случаи е налице несъответствие между тежестта на нарушенията и наложените санкции или мерки, което понякога се дължи на ограничените налични законови правомощия. Надзорните органи в областта на борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма са се колебаели да налагат нови санкции или мерки в случаите, когато при нова проверка на място е установено, че предишните мерки не са били изпълнени или са изпълнени в недостатъчна степен. В действителност съществуват много различни подходи в различните случаи по отношение на прибягването до санкции за справяне с установените проблеми и тяхната ефективност. Няколко органи бяха лишени от ефективни правомощия за налагане на санкции, докато други изглежда не бяха склонни да прилагат съществуващите правомощия, като често се позоваваха на несигурността по отношение на наличните доказателства. В няколко случая органите наложиха редица надзорни мерки, които не доведоха до значителни подобрения. Изглежда приложимите рамки и/или тяхното прилагане не предоставяха необходимата сигурност във връзка с налагането от надзорните органи на ефективни, пропорционални и възпиращи санкции и мерки.

В някои случаи, когато кредитните институции не отговориха на искания на надзорния орган, с които се изисква разширен специфичен контрол върху борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма, така че той да бъде приведен в съответствие с действителното ниво на рисковете, надзорните органи изрично изискаха прекратяване или ограничаване на определени делови взаимоотношения с конкретни категории клиенти или в конкретни юрисдикции. Това се доказва като ефективна мярка. В друг случай надзорните органи въведоха контролирано

освобождение на депозити чрез назначаване на компетентно лице, което също показва ефективността си. Отнемането на лиценз като санкция за нарушаване на правилата за борба с изпирането на пари/финансирането на тероризма изглежда е използвано само като последна възможна мярка (описана по-нататък в раздел 2, буква г).

В някои от случаите прокурорите също предприемаха мерки, насочени към пропуските в борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма, като се има предвид, че в някои държави членки те са компетентни по тези въпроси. В допълнение прокурорите също така разследват престъпления, свързани с изпирането на пари. В две държави членки прокуратурата е установила и понастоящем е повдигнала обвинения срещу служители на кредитни институции, за които се твърди, че са участвали в престъпления, свързани с изпиране на пари.

Проучване на конкретен случай: Липса на ефективни, пропорционални и възпиращи правомощия за налагане на санкции

Макар че приложимите в съответния момент изисквания на Директивата относно борбата с изпирането на пари изискват от държавите членки да гарантират, че органите са борба с изпирането на пари/финансирането на тероризма разполагат с правомощията да налагат „ефективни, пропорционални и възпиращи“ санкции за нарушения на Директивата, максималната парична санкция в една държава членка, която можеше да бъде наложена от съответния орган по това време, беше ограничена до максимум 46 500 EUR за нарушение.

2. Измерението за борба с изпирането на пари/финансирането на тероризма в пруденциалния надзор

Пруденциалният надзор, както и надзорът върху борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма, играят важна роля в борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма. Това е роля, която е включена в рамката за пруденциален надзор, макар че измерението на борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма невинаги е изрично подчертано. Органите за пруденциален надзор отговарят за издаването и отнемането на лицензи, като оценяват пригодността на акционерите, на членовете на управителния орган и на лицата, заемащи ключови функции в кредитните институции, и осъществяват процеса на надзорен преглед и оценка, при който се проверява дали кредитните институции разполагат с достатъчно капитал и ликвидност, както и със стабилни системи за управление.

а) Правомощия, организация и ресурси

През разглеждания период редица органи за пруденциален надзор предварително бяха поставили акцент върху управлението на кризи и предприемането на коригиращи мерки в резултат на финансовата криза от 2008—2009 г. и последващата криза на държавните дългове. Тъй като често пъти се отдава приоритет на други аспекти, свързани с надзора, е възможно въпросите, свързани с борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма, да не са получавали винаги необходимото внимание. Въпреки че всички пруденциални органи, на които бяха зададени въпроси, смятат, че борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма е важна, изглежда, че приоритетът и ресурсите са насочени предимно към други опасения, свързани с пруденциалния надзор.

Като се има предвид, че пруденциалната рамка гарантира, че пруденциалните органи са натоварени с широкообхватен набор от правомощия, няколко надзорни

органа изразиха безпокойството си по отношение на използването на такива правомощия във връзка със свързаните с борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма недостатъци, тъй като в пруденциална рамка подобни опасения се посочват само по изключение.

Със създаването на единния надзорен механизъм²⁰ пруденциалните отговорности във връзка с важни кредитни институции и по отношение на някои функции (издаването и отнемането на лицензи и оценката на придобиването на квалифицирани дялови участия) на всички кредитни институции в банковия съюз бяха прехвърлени на Европейската централна банка. Европейската централна банка, както и всички органи за пруденциален надзор, трябва да вземат предвид в своите пруденциални надзорни дейности опасенията, свързани с борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма. Когато действа в качеството си на надзорен орган, Европейската централна банка не се счита за орган за борба с изпирането на пари/финансирането на тероризма²¹. Прехвърлянето на правомощия за пруденциален надзор на Европейската централна банка въведе допълнителен институционален слой за сътрудничество и координация, като взаимодействието с Европейската централна банка беше добавено към взаимодействието между националните органи и пруденциалните органи в областта на борба с изпирането на пари/финансирането на тероризма.

б) Надзор върху местни субекти

Пруденциалният надзор се основава на принципа за контрол от държавата по произход, при който надзорната отговорност се приписва на компетентния орган в държавата членка, в която се намира главното управление на кредитната институция (която е Европейската централна банка за значими кредитни институции, създадени в рамките на банковия съюз). Обхватът на отговорността обхваща и клоновете на кредитната институция, независимо дали са установени в същата държава членка или извън нея. Пруденциалният орган на приемащата държава членка, в която са установени клоновете, разполага само с остатъчна компетентност, свързана с общото благо и със статистически цели²².

Като се има предвид поверителността на надзорните решения, не можеше да се установи дали органите за пруденциален надзор са използвали последователно анализа на бизнес модела за оценка на жизнеспособността и уязвимостта на няколко кредитни институции дори когато тези институции са ангажирани с дейности, включващи съществени рискови фактори по отношение на борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма. Също така не беше възможно да се оцени дали свързаните с борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма опасения относно управлението са били последователно включени в по-широкия преглед от страна на пруденциалните органи на правилата за управление на кредитните институции. Според непотвърдени данни и с оглед на липсата на конкретни насоки в единната нормативна уредба изглежда, че опасенията, свързани с борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма, не са

²⁰ Регламент (ЕС) № 1024/2013 на Съвета от 15 октомври 2013 г. за възлагане на Европейската централна банка на конкретни задачи относно политиките, свързани с пруденциалния надзор над кредитните институции, ОВ L 287, 29.10.2013 г., стр. 63—89 (Регламентът за създаване на единния надзорен механизъм).

²¹ Съображение 28 от Регламента за създаване на единен надзорен механизъм.

²² Органите на приемащата държава са по-тясно свързани с надзора от страна на органите на държавата по произход, когато намиращите се на тяхна територия клонове са определени като значими.

последователно включени в процеса на надзорен преглед и оценка. При *последващата* и по-внимателна оценка на дейността някои органи признаха, че в действителност е възможно да са били поставени някои червени знамена. В няколко случая органите за пруденциален надзор очевидно не бяха признали своевременно сериозността на ситуацията, което им попречи да участват в подходящ обмен на съществена информация и координирани действия с други органи. В няколко случая надзорните органи изтъкнаха недостатъчността на информацията относно адекватността на системите за съответствие или за управление на риска, която се изисква съгласно рамката за борба с изпирането на пари/финансирането на тероризма.

Няколко от анализиранията случаи показват, че определени кредитни институции са получили разрешение от националните компетентни органи без достатъчен контрол във връзка с аспектите на борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма както от гледна точка на бизнес плана, така и от гледна точка на пригодността на акционерите, членовете на управителния съвет и лицата, изпълняващи ключови функции.

в) Надзор върху трансгранични субекти

Макар че пруденциалният надзор върху трансграничните клонове се осъществява от органа на държавата членка по произход, надзорът на тези клонове върху борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма попада в обхвата на органа на приемащата държава членка. Банковите групи (т.е. дружество майка и неговите дъщерни дружества) подлежат на пруденциални изисквания (включително относно управлението) и върху тях се упражнява пруденциален надзор на консолидирана основа. Консолидиращият надзорник обикновено е органът в държавата членка по произход, който осъществява надзор върху кредитната институция с най-големи активи, в която политиките на групата обикновено са централизирани. Груповото измерение при надзора върху борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма е много по-слабо изразено, като на органа на държавата членка по произход се възлагат много ограничени задачи.

При анализа беше установено, че често пъти пруденциалният орган на държавата членка по произход, натоварен с надзора върху клона, е този, който не е успял да разбере сериозността на свързаните с борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма проблеми в клона. Изглежда това се дължи на липсата на пряк контакт между пруденциалния орган на държавата по произход и органа на приемащата държава, натоварен с осъществяването на надзор върху клона във връзка с борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма, или поради неразбирането на тези проблеми дори от органа за борба с изпирането на пари/финансирането на тероризма в държавата по произход, с който националните пруденциални органи са били в редовен контакт. В няколко случая това изглежда е довело до подценяване на въздействието, което проблеми в клона, свързани с борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма, е можело да окажат върху дружеството майка и върху репутацията на групата.

Що се отнася до консолидиращия надзорник, който отговаря за организирането и ръководенето на колегиумите от надзорни органи, някои непотвърдени данни сочат, че въпроси, свързани с борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма в дъщерните дружества, се обсъждат редовно в колегиумите от надзорни органи. Въпреки това няма доказателства, че съвместните решения, взети на равнището на групата, изискват банковите групи да разглеждат по структуриран и последователен начин слабостите в борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма в рамките на групата.

В много случаи различните нива, на които са възложени задачите за пруденциален надзор и надзорните задачи, свързани с борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма (органите на държавата по произход/на приемащата държава, националните органи/органите на Съюза), очевидно са задълбочили затрудненията в сътрудничеството, включително проблемите при установяването на съответния институционален партньор.

Проучване на конкретен случай: Недостатъци в надзора върху групата

В случая с банка с чуждестранни клонове надзорният орган на държавата членка по произход и надзорният орган на приемащата държава членка бяха интегрирани органи, по отношение на които не беше задължително да се определя ясна граница между техните отговорности за пруденциален надзор и за надзор върху изпирането на пари. Макар че надзорният орган в държавата по произход отговаряше за пруденциалния надзор върху презокеанските клонове, той не беше взел предвид проблемите, свързани с борбата с изпирането на пари, за които бе уведомен от надзорния орган на приемащата държава. В крайна сметка органът на приемащата държава членка бе този, който изиска от клона да ограничи и по-късно да прекрати дейностите си, свързани с рискове по отношение на борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма.

г) Надзорни мерки и тяхната ефективност

При прегледа беше установено, че при липсата на подробни правила относно начина, по който се вземат предвид опасенията, свързани с борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма, органите за пруденциален надзор разчитат до голяма степен на коригиращо действие от страна на надзорните органи в областта на борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма, когато са установени такива опасения. В определени случаи органите за пруденциален надзор поставиха акцент върху гарантирането на подходящи разпоредби за налагане на глоби, подходящо ниво на ликвидност или увеличаване на капиталовите изисквания за оперативен риск. Някои пруденциални органи използваха своя по-широк набор от пруденциални инструменти, включително разследвания на място и целенасочени задълбочени проучвания, когато имаха опасения по отношение на рискове, свързани с изпирането на пари. Понякога това водеше до приемането на качествени мерки, насочени към слабостите в управлението, вътрешния контрол и нестабилния бизнес модел, както и в рамката за управление на риска на кредитните институции. Предвид ограниченията по отношение на поверителността невинаги беше възможно да се установи дали органите за пруденциален надзор са предприели последователно подходящи и навременни пруденциални мерки за преодоляване на слабостите в управлението или в управлението на риска, което позволи да се проявят първоначалните слабости в борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма. Някои надзорни органи изискаха от определени кредитни институции да коригират своя бизнес модел с оглед на премахване на риска.

Отнемането на лиценз поради сериозни нарушения на правилата за борба с изпирането на пари/финансирането на тероризма също е включено като санкция в пруденциалната рамка. Само пруденциалните органи могат да отнемат лиценз. Инструментът бе използван от пруденциалните органи в няколко от анализирания случаи, по-специално във връзка с по-малки институции. В анализирания случаи не беше възможно да се установи как са оценени тези нарушения и техният интензитет с оглед на прилагането на санкцията по отнемане на лиценз. Измежду анализирания случаи имаше няколко ситуации, в които отнемането на лиценз се

бе оказало по-скоро формалност, а не санкция поради нарушения във връзка с борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма, тъй като кредитната институция вече бе обявена за проблемна или за такава, която има вероятност да стане проблемна, или бе поставена под контрола на специален администратор.

Не съществуват общи правила във връзка със закриването на клонове, като са налице доказателства, че пруденциалният орган в държавата по произход невинаги участва по същество в решението за закриването на клон, което е взето от органа в областта на борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма в приемащата държава.

Проучване на конкретен случай: Отнемане на лиценз

В един случай достъпът на банка до пазарите беше прекратен след предупреждение, издадено от органите на трети държави поради съмнения за изпиране на пари във връзка с тази банка. Това доведе до значително влошаване на ликвидността на банката, в резултат на което тя не беше в състояние да плаща задълженията си или други изискуеми задължения. Това доведе до решение на пруденциалния орган да обяви, че банката е проблемна или че има вероятност да стане проблемна. Няколко месеца по-късно лицензът на банката беше отнет, като по това време банката бе в процес на ликвидация.

3. Сътрудничество в рамките на ЕС

Разпоредбите относно сътрудничеството между различните органи са разпръснати между регулаторната рамка за борба с изпирането на пари/финансирането на тероризма и пруденциалната регулаторна рамка и се различават по отношение на тяхната точност и степента, до която са обвързващи. Сътрудничеството се повлиява в значителна степен от разпределението на отговорностите между органите на държавите членки по произход и на приемащите държави членки, което е организирано около органите на приемащата държава в Директивата относно борбата с изпирането на пари и около органите на държавата членка по произход в Директивата за капиталовите изисквания. Допълнително измерение на сътрудничеството произтича от създаването на единния надзорен механизъм и упражняването на пруденциални компетенции от страна на Европейската централна банка.

Повечето от органите, на които бяха зададени въпроси (пруденциални органи, надзорни органи в областта на борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма, правоприлагащи органи, звена за финансово разузнаване), изразиха своята готовност да си сътрудничат и да споделят информация с други съответни органи. В обхванатите от последващия анализ случаи органите изглеждат няколко пъти са взаимодействали помежду си както на национално, така и на трансгранично равнище. Така например повечето от интегрираните органи посочиха, че техните отдели за борба с изпирането на пари/финансирането на тероризма и пруденциалните им отдели редовно са координирали своята работа или в отделни случаи са работили в съвместни екипи. Що се отнася до трансграничното равнище, органите изглеждат са обсъждали опасенията, свързани с борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма, в контекста на колегиумите от надзорни органи или на двустранна основа, по-специално когато проблемите са станали по-сериозни. Въпреки това не всички съответни органи си взаимодействаха, а когато беше налице взаимодействие, интензивността и честотата на контактите се различаваха в значителна степен. В няколко от анализирания случаи взаимодействието се бе доказало като явно неефективно и бе

попречило на правилното разбиране на сериозността на ситуацията или не бе довело до съвместно надзорно действие.

По отношение на вътрешното сътрудничество органите подчертаха редица въпроси, които може да са засегнали интензивността, качеството и честотата на сътрудничеството и обмена на информация, което сочи, че сътрудничеството невинаги позволява ефективен надзор. Така например няколко органа посочиха, че изискванията за поверителност възпрепятстват ефективното сътрудничество и обмена на информация между звената за финансово разузнаване, правоприлагащите органи и органа за пруденциален надзор или надзорния орган в областта на борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма. Други органи посочиха липсата на опит при установяване на това какво представлява важна информация, която да бъде споделена между дадено звено за финансово разузнаване и орган за пруденциален надзор или надзорен орган в областта на борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма, или между два надзорни органа, и отбелязаха, че с натрупването на опит обменът на информация се е увеличил в последно време. Някои интегрирани надзорни органи съобщиха, че никога не са искали информация от звеното за финансово разузнаване в контекста на пруденциалните оценки, например за целите на квалификацията и надеждността, а са разчитали на информация от пруденциалните отдели. Освен това много от анализиранияте случаи показаха, че звената за финансово разузнаване не споделят по структуриран начин информация с надзорните органи в областта на борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма и органите за пруденциален надзор. Понякога звената за финансово разузнаване може да са били възпрепятствани да споделят информация с надзорните органи по силата на разпоредби от националното законодателство (например когато анализът, извършен от звеното за финансово разузнаване, се счита за разузнавателна информация за престъпността и може да се споделя само с правоприлагащите органи). От друга страна, звената за финансово разузнаване много рядко са получавали обратна информация от надзорните органи относно използването на предоставената информация и за резултатите от инспекциите, извършвани въз основа на тази информация. Тези въпроси се разглеждат по-подробно в доклада относно оценката на рамката за сътрудничество на звената за финансово разузнаване.

Освен това други потенциални въпроси, засягащи интензивността, качеството и честотата на сътрудничеството, включват няколко определения и правила в съответните директиви, което може да е довело до различно разбиране на задълженията и различни очаквания от страна на различните органи.

При прегледа бе установено ефективно действие в случаите, когато надзорните органи си взаимодействат интензивно с правоприлагащите органи във връзка с констатациите относно борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма. Въпреки това стана ясно, че съществува голямо разнообразие от задвижващи фактори за участието на правоприлагащите органи, като се има предвид, че в правото на Съюза не съществува общ знаменател. Това може да обясни и защо контактите на правоприлагащите органи с надзорните органи в други държави членки продължават да бъдат ограничени. Изглежда са налице и различия в ролята и обхвата на правомощията на правоприлагащите органи, което също може частично да обясни защо сътрудничеството и координацията между правоприлагащите органи относно въпроси, свързани с борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма, продължават да са на ниско равнище.

По отношение на трансграничното сътрудничество в рамките на Съюза анализът не позволява да се установи интензивността, качеството и честотата на

взаимодействие между различните органи. Случаите показаха, че контактите между органите (надзорните органи в областта на борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма и пруденциалните органи) в държавите членки са неравномерни и често се установяват на *ad hoc* основа, което до голяма степен може да се дължи на различията в приложимите правни рамки по отношение на разпределението на надзорните компетенции и подхода по отношение на надзора върху групата. Често сътрудничеството е сведено само до обмен на информация и не във всички случаи води до съвместно разбиране на трансграничните последици, нито до предприемане на съгласувано надзорно действие. Освен това сред множеството от институционалните участници изглежда липсва обща стратегия, насочена към предотвратяване на изпирането на пари.

4. Сътрудничество между органите в Съюза и органите на трети държави

Сътрудничеството и обменът на информация между надзорните органи на държавите членки в областта на борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма и техните партньори в трети държави не се урежда съгласно Директивата относно борбата с изпирането на пари. Вместо това сътрудничеството в областта на надзора се осъществява въз основа на стандартите на Специалната група за финансови действия (по-специално препоръка 40²³ и разяснителната бележка към нея) почти изцяло на двустранна основа. Пруденциалните органи в Съюза могат да използват колегиумите от пруденциални органи, за да обсъждат опасенията, свързани с борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма, със своите партньори от трети държави, но това не включва участие на надзорните органи в областта на борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма. Очаква се и двата надзорни органа да съблюдават принципите, посочени в насоките на Базелския комитет за доброто управление на рисковете, свързани с изпирането на пари и финансирането на тероризма.

Около половината от случаите, обхванати от последващия преглед, включваха взаимодействие в областта на надзора с органи на трети държави. Заинтересованите страни посочиха следните въпроси, които са в основата на предизвикателствата във връзка със сътрудничеството с определени органи на трети държави: липсата на желание и от двете страни да обменят поверителна информация с определени органи, липсата на взаимно доверие и опасенията, че в редките случаи, в които се включва предаването на лични данни, обменът на информация няма да е в съответствие с Регламента относно защитата на личните данни²⁴.

В някои от анализиранията случаи органите докладваха, че редовно и като цяло в задоволителна степен си сътрудничат и обменят информация с органите в областта на борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма и пруденциалните органи на трети държави, въпреки че в няколко случая е имало признаци на несиметричност в обмена на информация. В други случаи органите подчертаха слабостите в сътрудничеството с органите на трети държави, особено по отношение на съгласуването и обхвата на споделяне на информация или действията по координиране. В няколко случая, в които органите на трета държава

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

²⁴ Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 г. относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО (Общ регламент относно защитата на данните) (ОВ L 119, 4.5.2016 г., стр. 1).

обявиха законосъобразни мерки срещу кредитна институция, установена в Съюза, пруденциалните органи и/или надзорните органи в областта на борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма в Съюза изглежда нямаха представа за наложителния характер и контекста на тези мерки. Тези мерки оказаха силно въздействие върху съответните банки, но бяха предприети без подходящо предварително предупреждение, за да се даде възможност на съответните органи в Съюза да предприемат превантивни действия срещу съответните институции и други мерки за защита на финансовата стабилност преди публикуването на въпросните мерки. Тези случаи включват ситуации, при които мерки са били предприети изключително от правоприлагащите органи на трета държава, а не от надзорните органи на тези държави.

Освен това в няколко случая, в които след констатациите на надзорните органи правоприлагащите органи започнаха разследвания, тези органи срещнаха проблеми във връзка със сътрудничеството с някои трети държави. По-специално органите на трети държави не успяха да отговорят на исканията за правна взаимопомощ от страна на правоприлагащите органи на държавите членки. Това възпрепятства последните да получат доказателства, с които да докажат престъпния произход на парите, и в крайна сметка доведе до пропуски в наказателното преследване.

Само в няколко случая органите в Съюза, които отговарят за надзора върху различни субекти от групата, координираха взаимодействието си с органите на трети държави. В повечето анализирани случаи обаче не могат да се намерят такива доказателства. При анализа също така не можа да се установи, че органите на Съюза са предали във всички случаи на своите европейски партньори цялата съответна информация, получена от органите на трети държави.

Проучване на конкретен случай: Взаимодействие с органите на трети държави

В два случая националните органи не бяха в състояние да се намесят или да установят нарушенията, които са причината за действията на органите на трети държави, като последните уведомиха органите на държавите членки за предложените мерки малко преди публикуването им. След публикуването на предложените мерки две европейски кредитни институции трябваше да прекратят своята дейност.

IV. ПОСТИГНАТ НАПОСЛЕДЪК НАПРЕДЪК В РАМКИТЕ НА СЪЮЗА

През последните години кредитните институции и публичните органи, отговорни за борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма, предприеха мерки за подобряване на своята защита във връзка с борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма. Такъв напредък, заедно с оставащите предизвикателства, е документиран в препоръките за отделните държави и придружаващите ги доклади по държави²⁵. Освен това на равнището на Съюза имаше няколко промени.

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

1. Промени в регулаторната рамка относно борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма

След въвеждането на Директивата относно борбата с изпирането на пари, правната рамка на Съюза бе подобрена значително с Четвъртата директива относно борбата с изпирането на пари, която трябваше да бъде транспонирана в държавите членки до юни 2017 г., докато с Петата директива относно борбата с изпирането на пари бяха внесени допълнителни подобрения, като тя следва да бъде транспонирана до януари 2020 г. Тази нова рамка представлява подобрение на предишните правила, тъй като с нея по-специално: i) се разяснява необходимостта кредитните институции да извършват оценки на риска и да разполагат с подходящи политики и процедури за предотвратяване на изпирането на пари/финансирането на тероризма; ii) се създават регистри на действителните собственици, на сметките на кредитните институции и на списъците с видни политически личности, което значително ще повиши способността на институциите да извършват ефективна комплексна проверка на клиента; iii) се разяснява ролята на институцията майка при прилагането на политиките за борба с изпирането на пари/финансирането на тероризма за цялата група; iv) се разяснява ролята на надзорния орган в областта на борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма за институцията майка за осъществяване на надзор върху групата с оглед на тези цели; v) се увеличават значително правомощията на надзорните органи да налагат санкции и административни мерки за нарушения на съответните задължения, като същевременно се изисква тези санкции и административни мерки да бъдат публични; vi) се подобрява значително обменът на информация между съответните компетентни органи, по-специално чрез премахване на свързаната с поверителността пречка пред обмена на информация между надзорните органи и чрез сключване на меморандум за разбирателство за обмен между надзорните органи и Европейската централна банка; и vii) се дава възможност на надзорните органи на държавите членки да сключват меморандуми за разбирателство с партньори от трети държави за целите на сътрудничеството и обмена на поверителна информация.

Директива 2018/1673 за борба с изпирането на пари по наказателноправен ред допълва тази превантивна рамка чрез хармонизиране на определението за изпиране на пари по наказателноправен ред и съответните санкции. Директивата влезе в сила през декември 2018 г., като държавите членки разполагат с две години да я транспонират. Тази нова рамка представлява подобрение на предишните правила, тъй като с нея по-специално i) изпирането на пари става наказуемо с максимум от поне четири години лишаване от свобода; ii) случаите се разглеждат като по-тежки, когато нарушителят е задължен субект и е извършил престъплението при упражняване на професионалните си дейности; iii) се гарантира, че правоприлагащите органи могат да използват ефективни средства за разследване, като например тези, използвани в борбата с организираната престъпност или други тежки престъпления; iv) се позволява на държавите членки да криминализират и изпирането на пари, което е извършено поради безотговорност или груба небрежност.

2. Промени в пруденциалната регулаторна рамка

Пруденциалната рамка беше актуализирана съществено през 2018 г. посредством промени, които трябва да бъдат приложени до края на 2020 г.²⁶ По отношение на борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма с измененията бе въведено изрично задължение за сътрудничество между пруденциалните органи и органите в областта на борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма и звената за финансово разузнаване и бе премахната свързаните с поверителността пречки пред ефективния обмен на информация между тези органи. Европейският банков орган бе упълномощен да разработи насоки, в които подробно се обясняват различни аспекти на изискването за сътрудничество.

Освен това в Петата директива за капиталовите изисквания се разяснява възможността за органите за пруденциален надзор да използват наличните пруденциални инструменти за разглеждане на опасенията, свързани с изпирането на пари/финансирането на тероризма, от пруденциална гледна точка. Петата директива за капиталовите изисквания предоставя повече подробности относно оценката на вътрешния контрол и системите за управление на риска при процеса на получаване на разрешение. С нея също така се въвежда изрично правомощие за отстраняване на членовете на управителния съвет в случай на опасения, свързани с тяхната пригодност, включително от гледна точка на борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма.

Също така в Петата директива за капиталовите изисквания изрично се посочва измерението на борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма в контекста на процеса за надзорен преглед и оценка, като от компетентните органи се изисква да предприемат необходимите мерки, като използват инструментите и правомощията, с които разполагат, в случай че опасенията, свързани с изпирането на пари/финансирането на тероризма, са значителни от пруденциална гледна точка. Също така съществува задължение компетентните органи да уведомяват Европейския банков орган и органа, отговорен за надзора върху изпирането на пари, когато установят слабости в модела на управление, бизнес дейностите или бизнес модела, които дават основателни причини да се подозира изпиране на пари или финансиране на тероризъм.

3. Промени в ролята на европейските надзорни органи по отношение на борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма

Настоящите мандати на равнището на Съюза на трите европейски надзорни органа — Европейския банков орган, Европейския орган за застраховане и професионално пенсионно осигуряване и Европейския орган за ценни книжа и пазари — се разширяват, за да обхванат борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма. Те са упълномощени да създават правила и насоки в тази област и да насърчават сътрудничеството и обмена на информация между органите и сближаването в областта на надзора, както и да гарантират правилното прилагане на законодателството в областта на борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма. Въпреки това европейските надзорни органи не са сами по себе надзорни органи, разполагащи със собствен набор от обвързващи правомощия и инструменти, с които да гарантират спазването и прилагането на правилата и

²⁶ Директива (ЕС) 2019/878 на Европейския парламент и на Съвета от 20 май 2019 г. за изменение на Директива 2013/36/ЕС по отношение на освободените субекти, финансовите холдинги, финансовите холдинги със смесена дейност, възнагражденията, надзорните мерки и правомощия и мерките за запазване на капитала, ОВ L 150, 7.6.2019 г.

препоръките или да участват по подходящ начин в сътрудничеството с органите на трети държави. Вместо това те трябва да работят със съответните национални органи, като използват правомощията, поверени им съгласно регламентите за тяхното създаване²⁷.

През изминалите години вниманието на европейските надзорни органи по отношение на изпирането на пари/финансирането на тероризма бе насочено към изпълнението на редица мандати с регулаторен характер, делегирани им съгласно Четвъртата директива относно борбата с изпирането на пари. Напоследък обаче се поставя все по-голям акцент върху извършването на дейности по сближаване, включително съсредоточаване върху правилното прилагане на съответните правила.

Така например през юли миналата година по отношение на една банка Съветът на надзорниците на Европейския банков орган издаде препоръки към надзорния орган в областта на борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма да предприеме мерки за гарантиране на спазването на Директивата относно борбата с изпирането на пари. Като последващо действие Комисията изготви становище, преназначено за този надзорен орган, относно действията, необходими за спазване на правото на Съюза²⁸.

По-рано през тази година след искане от страна на Комисията Европейският банков орган също така разследва надзорните органи в две държави членки във връзка с обстоятелствата по управлението от страна на една банка на високорисков портфейл на чуждестранни клиенти чрез чуждестранния ѝ клон. В този случай през февруари 2019 г. Европейският банков орган започна официална процедура по разследване за нарушаване на правото на Съюза съгласно член 17 от Регламент (ЕС) №1093/2010 (Регламента за Европейския банков орган)²⁹. След откриване на процедурата по разследване и обстоен анализ от служителите на Европейския банков орган независимата група на Европейския банков орган за нарушения на правото на Съюза предложи на неговия Съвет на надзорниците проект на препоръка във връзка с редица нарушения на правото на Съюза от страна на двата надзорни органа, насочена към ефективния надзор и сътрудничеството. На 16 април 2019 г. Съветът на надзорниците на Европейския банков орган (съставен от ръководителите на пруденциалните органи на държавите членки) отхвърли препоръката.

Окончателното решение на Съвета на надзорниците на Европейския банков орган в рамките на процедурата за нарушение на правото на Съюза, свързана със съответната банка, може да е било повлияно от следните въпроси:

- Въпреки че членовете на Съвета на надзорниците са съгласни, че е имало слабости при надзора, те изглежда смятат, че задълженията относно

²⁷ Регламент (ЕС) № 1093/2010 на Европейския парламент и на Съвета от 24 ноември 2010 г. за създаване на Европейски надзорен орган (Европейски банков орган), за изменение на Решение № 716/2009/ЕО и за отмяна на Решение 2009/78/ЕО на Комисията, Регламент (ЕС) № 1094/2010 на Европейския парламент и на Съвета от 24 ноември 2010 г. за създаване на Европейски надзорен орган (Европейски орган за застраховане и професионално пенсионно осигуряване), за изменение на Решение № 716/2009/ЕО и за отмяна на Решение 2009/79/ЕО на Комисията; Регламент (ЕС) № 1095/2010 на Европейския парламент и на Съвета от 24 ноември 2010 г. за създаване на Европейски надзорен орган (Европейски орган за ценни книжа и пазари), за изменение на Решение № 716/2009/ЕО и за отмяна на Решение 2009/77/ЕО на Комисията, ОВ L 331, 15.12.2010 г.

²⁸ С(2018) 7431 final, 8.11.2018 г.

²⁹ Регламент (ЕС) № 1093/2010 на Европейския парламент и на Съвета от 24 ноември 2010 г. за създаване на Европейски надзорен орган (Европейски банков орган), за изменение на Решение № 716/2009/ЕО и за отмяна на Решение 2009/78/ЕО на Комисията, ОВ L 331, 15.12.2010 г., стр. 12

надзорните органи в съответните директиви не са достатъчно ясни и безусловни и поради това не могат да бъдат използвани за обосноваване на препоръката за нарушение на правото на Съюза. Освен това членовете на Съвета на надзорниците са взели предвид факта, че законодателната рамка се е променила в рамките на периода, обхванат от разследването на органа.

- Също така членовете на Съвета на надзорниците считат, че този случай се отнася до минали събития и че член 17 относно процедурите за нарушение на правото на Съюза в Регламента за европейския банков орган не е правилният инструмент за разрешаване на въпроси от миналото³⁰.

Горепосочените констатации повдигат въпроси във връзка с бъдещето, включително относно начина, по който ще се гарантира, че надзорните органи могат да бъдат подведени под отговорност за техните действия, за да се гарантира спазване на правото на Съюза от страна на кредитните институции, по-специално когато прилагат директивите относно минималното хармонизиране. В същото време те също така подчертават необходимостта от използване на пълния набор от инструменти на европейските надзорни органи, включително прегледи на бъдещото изпълнение, с цел практическо засилване на надзора върху изпирането на пари/финансирането на тероризма в целия ЕС. Следва да се отбележи, че решението на Европейския банков орган не засяга правото на Комисията да започне производство за установяване на нарушение въз основа на същите факти.

Неотдавнашният преглед на системата на европейските надзорни органи насочи в по-голяма степен вниманието към въпросите, свързани с борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма. От януари 2020 г. настоящият мандат за борба с изпирането на пари/финансирането на тероризма, възложен на всеки от трите европейски надзорни органа, ще бъде концентриран в рамките на Европейския банков орган, който ще поеме водеща, координираща и контролираща роля за насърчаване на почтеността, прозрачността и сигурността във финансовата система с цел предотвратяване и противодействие на изпирането на пари и финансирането на тероризма. Новите правила относно обмена и разпространението на информация следва значително да подобрят сътрудничеството между органите за пруденциален надзор и надзорните органи в областта на борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма и да засилят ролята на Европейския банков орган за гарантиране на последователното разследване на нарушенията на съответните правила и спазването на правилата на Съюза от страна на националните надзорни органи в областта на борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма. Освен това Европейският банков орган ще има роля за улесняване на сътрудничеството с органите на трети държави в случаите, когато има признаци за нарушения на Директивата относно борбата с изпирането на пари.

³⁰ По-специално членовете смятат, че макар обхватът на разследванията по член 17 да не е ограничен до настоящите нарушения, правното средство за защита чрез издаване на препоръка „посочваща действията, чието предприемане е необходимо за спазване на правото на Съюза“, може да не е подходящо за случаи, свързани с надзорни дейности в миналото.

V. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Предотвратяването и борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма е от съществено значение за запазването на целостта на вътрешния пазар и за борбата с престъпността. Различните субекти изпълняват различна роля в тази задача, като се започне от кредитните институции, надзорните органи в областта на борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма и органите за пруденциален надзор (включително Европейската централна банка, в качеството ѝ на надзорен орган), звената за финансово разузнаване и правоприлагащите органи (полиция, прокуратура и съдилища). Задължително е тези субекти да отдават достатъчен приоритет на своите задачи за предотвратяване и борба с изпирането на пари/финансирането на тероризма. Също така е от съществено значение цялостното и ефективно прилагане на законите от кредитните институции и последователното им изпълнение от публичните органи, на които са делегирани достатъчно правомощия в областта на разследването и надзора и могат да налагат ефективни и възпиращи санкции. Сътрудничеството и ефективното споделяне на информация между множеството съответни органи е от ключово значение за справянето с нарастващите опасности в трансграничен план, свързани с борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма, включително извън Съюза. Анализът показва, че на практика често пъти тези важни аспекти не са били взети под внимание в достатъчна степен.

1. Констатации, свързани със защитата на кредитните институции във връзка с борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма

Анализът на избраните случаи разкри съществени инциденти, свързани с неспазване от страна на кредитните институции на основните изисквания на Директивата относно борбата с изпирането на пари, като например оценка на риска, комплексна проверка на клиента и докладване на съмнителни сделки и дейности към звената за финансово разузнаване. Случаите, показващи продължително неспазване в областта на борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма, често разкриват и по-големи недостатъци в управлението, свързани с борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма, по-специално в контролната функция, както и в някои случаи — в отношението на висшето ръководство.

Много от проучените банки са извършвали рискова дейност от гледна точка на борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма, без да установяват съизмерим контрол и управление на риска. Често рисковете се проявяват много преди кредитните институции да установят недостатъци. Дори когато недостатъците са установени, на някои банки им отнема много време да се справят с тях.

Много от анализиранияте трансгранични банкови групи организираха своята функция за борба с изпирането на пари/финансирането на тероризма на местно равнище с акцент върху спазването на местните правила, без да допълват този подход със стриктно и последователно прилагане на политиката на групата и процесите ѝ за контрол.

Макар че някои от установените недостатъци изглеждат се дължат предимно на небрежност, има и случаи, в които служителите или управлението на кредитните институции изглеждат са подкрепяли изпирането на пари/финансирането на тероризма или доброволно са понижали защитата си в преследването на печеливша, но много съмнителна дейност. В някои случаи слабостите са толкова

сериозни, че те в крайна сметка водят до провал или закриване на кредитната институция или на конкретна дейност.

През последните години обаче благодарение на непрекъснатото развитие на правната рамка за борба с изпирането на пари/финансирането на тероризма много от разгледаните кредитни институции предприеха съществени мерки за подобряване на своите системи за спазване на изискванията в областта на борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма. Те увеличиха екипите си за управление на риска и спазването на изискванията и работят върху своите процедури и вътрешен контрол. Също така се очаква част от съответните задължения да станат по-ясни, след като бъде транспонирана Петата директива относно борбата с изпирането на пари и Петата директива за капиталовите изисквания. Освен това съгласно плана за действие за борба с изпирането на пари/финансирането на тероризма, приет от Съвета през декември 2018 г., Европейският банков орган работи понастоящем върху по-подробни насоки за прилагането на съответните правила. Тези действия имат за цел да изяснят очакванията спрямо кредитните институции и да им помогнат да се подготвят по-добре за участието си в борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма. Въпреки това може да се наложи укрепването на някои аспекти на борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма чрез обвързващи правила, които оставят малко възможности за различно тълкуване.

2. Констатации, свързани с действия от страна на публичните органи

При анализа бяха разгледани действията и решенията във всеки един случай от страна на надзорните органи и на други публични органи. В някои от тях публичните органи бяха ефективни при превантивно установяване на недостатъците в кредитните институции и изискването на коригиращо действие, но в редица други случаи публичните органи се намесиха едва след като възникнаха значителни рискове или на фона на повтарящо се неспазване и управленски пропуски. Навременността и ефективността на последващите надзорни мерки, наложени на кредитните институции, се различаваха в значителна степен.

Изглежда ефективността на надзорната дейност зависи от редица фактори. Публичните органи в различна степен отдават приоритет на и разпределят ресурси за дейностите, свързани с борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма, което може да обясни разликите в степента на намеса и интензивност на надзора. Често пъти надзорът не е осъществяван достатъчно често, докато в други случаи персоналет на органите не е разполагал със съответния опит. Във връзка с това от значение ще бъде поставянето на допълнителен акцент върху надзорното изпълнение и сближаването в областта на надзора върху борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма чрез прегледи и обучение от страна на Европейския банков орган. Няколко пруденциални органи също така не бяха сигурни за обхвата и реда и условията за разглеждане на опасенията, свързани с борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма, в техния набор от инструменти. Очаква се работата на Европейския банков орган по насоките, както и по интегрирането на тези опасения в пруденциалния надзор, да осигури информация за работата на надзорните органи в бъдеще.

Децентрализираната надзорна рамка за борба с изпирането на пари/финансирането на тероризма се основава главно на подход на приемащата държава, насочен към осъществяване на надзор върху спазването от страна на местните субекти на местните рамки, без задължително да се обръща внимание на техните трансгранични дейности. Всъщност изглежда, че нито един надзорен орган в областта на борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма не поема

отговорност за осъществяването на надзор на равнището на групата, като се разчита единствено на надзора над местната дейност във всяка държава членка и следователно се оставят без надзор политиките на групата в областта на борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма. Въпреки че надзорът върху групата във връзка с борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма е въведен по-ясно в Четвъртата директива относно борбата с изпирането на пари, все още предстои той да бъде ефективно приложен на практика от органите. В рамката все още липсват ясни задачи за надзор върху групата, какъвто и да е специфичен механизъм за координация, както и процес на вземане на съвместни решения с всички съответни органи в областта на борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма, което продължава да бъде в разрез с ефективните механизми, характеризиращи трансграничния пруденциален надзор след Четвъртата директива за капиталовите изисквания и създаването на единния надзорен механизъм. Във връзка с това ще бъде от значение създаването на колегиуми за борба с изпирането на пари/финансирането на тероризма и осъществяването на надзор върху тях от страна на Европейския банков орган.

Що се отнася до сътрудничеството и обмена на информация между съответните органи, някои видове сътрудничество и обмен на информация се осъществяват, но невинаги са навременни или ефективни. Изглежда, че основните причини за това включват липсата на преки контакти между органите за пруденциален надзор и съответните надзорни органи в областта на борбата с изпиране на пари/финансирането на тероризма и звената за финансово разузнаване, многообразието от институционални структури в рамките на Съюза и съответната сложност на координацията, липсата на ресурси и законовите пречки за споделяне на информация.

В някои случаи сътрудничеството с органите в областта на борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма и правоприлагащите органи на трети държави се оказва трудно, а действията на органите на трети държави продължават да са до голяма степен непредсказуеми въпреки евентуалните значителни последици от тях в юрисдикциите на Съюза. Макар че на Европейския банков орган е възложена укрепваща роля при сътрудничеството с трети държави, е вероятно тази роля да продължи да бъде ограничена предвид естеството на неговите правомощия.

В контекста на развитието на рамката за борба с изпирането на пари надзорните органи отдават много по-голямо внимание на въпросите, свързани с борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма, особено през последните две години. Поредицата от скорошни инциденти също така доведе до някои целеви изменения на съответната правна рамка, по-специално по отношение на пруденциалната рамка и правоприлагането чрез Европейския банков орган. Редица органи бяха реорганизирани или се реорганизират и получават допълнителни ресурси и нов експертен опит. Очаква се това да продължи и то следва да бъде подкрепено посредством помощ за изпълнението, а също и с ефективни информационни потоци в рамките на ЕС, основани на бъдещата база данни на Европейския банков орган.

3. Нерешени структурни въпроси

Някои от причините, които са в основата на анализиранияте събития, вече са преодолени или ще бъдат преодолени в скоро време благодарение на неотдавнашните промени в регулаторната рамка, но в анализа се подчертават редица нерешени структурни въпроси. Констатациите в настоящия доклад имат за цел да предоставят информация за дебата относно начина, по който рамката за борба с изпирането на пари/финансирането на тероризма може да бъде

допълнително подобрена, и да осигурят основата за бъдещи обсъждания със съответните заинтересовани страни.

Някои от подчертаните в настоящия доклад недостатъци са структурни по своя характер и все още не са преодолени. Различните подходи към спазването на изискванията относно борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма от страна на кредитни институции и към осъществяването на надзор върху спазването от страна на националните органи представляват последицата от минималната хармонизация на равнището на Съюза. Интегрирането на опасенията във връзка с борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма в пруденциалния надзор, особено в трансгранични ситуации, все още не е достатъчно добре определено в пруденциалната рамка.

Това води до известна разпокъсаност в регулаторната и надзорната област във връзка с борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма, която изглежда недобре приспособена с оглед на все по-нарастващата трансгранична дейност в рамките на Съюза и централизирания пруденциален надзор в банковия съюз. Слабите връзки пораждаат заплахата за целостта на финансовата система на Съюза като цяло и ще продължат да съществуват, освен ако не се гарантира, че всички субекти прилагат по съгласуван и ефективен начин общите правила и подлежат на надзор с най-високо качество.

Това предполага, че задачите на различните съответни органи, участващи в борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма, следва да бъдат ясно посочени и определени по подходящ начин, като същевременно гарантират задължително осъществяване на надзор върху всички дейности, включващи риск от изпиране на пари/финансиране на тероризма. Освен това сътрудничеството с ключови органи на трети държави на международно равнище следва да бъде структурирано и систематично, като гарантира съгласувани позиции в сътрудничеството с трети държави.

Възможно е да се обмисли по-нататъшно хармонизиране на нормативната уредба за борба с изпирането на пари/финансиране на тероризма както по отношение на задълженията на кредитните институции, така и по отношение на правомощията, задълженията и инструментите, необходими за ефективен надзор. По-специално следва да се обмисли преобразуването на Директивата относно борбата с изпирането на пари в регламент, като по този начин би могло да се въведе хармонизирана пряко приложима нормативна уредба на Съюза за борба с изпирането на пари. Освен това трансграничното измерение на борбата с изпирането на пари/финансирането на тероризма би получило допълнително развитие, за да бъде приведено в съответствие с настоящата степен на интеграция на банковия пазар. Могат да се предвидят и различни алтернативи, за да се гарантират високото качество и последователността на надзора на борбата с изпирането на пари, безпрепятственият обмен на информация и оптималното сътрудничество между всички съответни органи в Съюза. Това може да наложи задачи по надзора за борбата с изпирането на пари да бъдат възложени на орган на Съюза.