EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 24.7.2019
COM(2019) 371 final

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

o posouzení rámce spolupráce mezi finančními zpravodajskými jednotkami

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

o posouzení rámce spolupráce mezi finančními zpravodajskými jednotkami

I. ÚVOD

V čl. 65 odst. 2 páté směrnice o boji proti praní peněz se vyžaduje, aby Komise posoudila rámec spolupráce mezi finančními zpravodajskými jednotkami a třetími zeměmi a překážky a možnosti prohloubení spolupráce mezi finančními zpravodajskými jednotkami v Evropské unii, včetně možnosti vytvoření mechanismu pro koordinaci a podporu[1]. Tato povinnost je zopakována v novém nařízení o kontrolách peněžní hotovosti[2], jakož i ve směrnici o přístupu k finančním a dalším informacím. Tato zpráva hodnotí aspekty uvedené v čl. 65 odst. 2 směrnice o boji proti praní peněz.

Finanční zpravodajské jednotky jsou v rámci Unie pro boj proti praní peněz a financování terorismu hlavními aktéry. Mají klíčové postavení mezi soukromým sektorem a příslušnými orgány; finanční zpravodajské jednotky řídí činnost hospodářských subjektů při odhalování transakcí, u nichž existuje podezření v souvislosti s praním peněz a financováním terorismu. Vzhledem k nadnárodní povaze organizované trestné činnosti a terorismu je přeshraniční spolupráce mezi finančními zpravodajskými jednotkami nanejvýš důležitá. Teroristé působí na přeshraničním základě a zanechávají finanční informační stopu v různých zemích, přičemž ti, kdo perou peníze, a organizované zločinecké skupiny aktiva v rostoucí míře skrývají a znovu investují v jiných členských státech, než ve kterých byla daná majetková trestná činnost spáchána.

Finanční zpravodajské jednotky jsou provozně nezávislé a samostatné jednotky, které byly zřízeny na základě rámce EU pro boj proti praní peněz a financování terorismu, a jejich fungování a úkoly upravuje především směrnice o boji proti praní peněz[3].

Na mezinárodní úrovni vypracovávají standardy upravující činnost finančních zpravodajských jednotek Finanční akční výbor[4] a Egmontská skupina finančních

[1] Evropský parlament šel ve svém usnesení ze dne 26. března 2019 o finančních trestných činech, vyhýbání se daňovým povinnostem a daňových únicích o krok dále a vyzval Komisi, aby uvážila vytvoření finanční zpravodajské jednotky EU, čímž by vzniklo centrum pro společnou vyšetřovací činnost a spolupráci se svou vlastní autonomní kompetencí a vyšetřovacími pravomocemi v oblasti přeshraniční finanční trestné činnosti. (Bod 256)] (výbor TAX3).

[2] 26. bod odůvodnění nařízení (EU) 2018/1672 o kontrolách peněžní hotovosti vstupující do Unie nebo ji opouštějící a o zrušení nařízení (ES) č. 1889/2005.

[3] Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/849 ze dne 20. května 2015 o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 648/2012 a o zrušení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/60/ES a směrnice Komise 2006/70/ES, Úř. věst. L 0849, 9.7.2018, s. 1.

[4] Finanční akční výbor je mezivládní orgán zřízený v roce 1989 ministry z jurisdikcí, které jsou jeho členy. Jeho cílem je stanovit standardy a prosazovat účinné provádění právních, správních a operativních opatření v boji proti praní peněz a financování terorismu. Členy Finančního akčního výboru je patnáct členských států EU a tři státy EHP, přičemž třináct členských států je členem regionální organizace Moneyval. Evropská komise má ve Finančním akčním výboru status člena. http://www.fatf-gafi.org/

zpravodajských jednotek (dále jen „Egmontská skupina“)[5]. K hlavním úkolům finančních zpravodajských jednotek patří přijímání a analýza oznámení podezřelých transakcí a informací, které jsou důležité pro boj proti praní peněz, souvisejícím predikativním trestným činům a financování terorismu, a šíření výsledků jejich analýzy a dalších informací příslušným vnitrostátním orgánům a ostatním finančním zpravodajským jednotkám. Jako takové jsou centry finančního zpravodajství. Směrnice o boji praní peněz jde nad rámec těchto mezinárodních standardů a ukládá konkrétnější povinnosti a užší spolupráci v EU, a to vzhledem k volnému pohybu kapitálu a svobodě poskytovat finanční služby, jež jsou součástí integrovaného finančního prostoru Unie.

Spolupráce mezi finančními zpravodajskými jednotkami na úrovni EU je podpořena činností Platformy finančních zpravodajských jednotek EU[6] a vytvořením sítě FIU.Net[7], informačního systému, který propojuje decentralizované databáze a umožňuje, aby si finanční zpravodajské jednotky vyměňovaly informace. Od 1. ledna 2016 je síť FIU.Net začleněna do Europolu, aby byla zajištěna stabilita a řádné financování FIU.net. To poskytuje rovněž příležitosti k posílení výměny informací mezi Europolem a finančními zpravodajskými jednotkami.

Některé aspekty spolupráce mezi finančními zpravodajskými jednotkami členských států s ohledem na výměnu informací jsou upraveny směrnicí 2019/1153 o přístupu k finančním a dalším informacím, která byla přijata dne 20. června 2019[8]. Na rozdíl od původního návrhu Komise však směrnice neobsahuje pravidla týkající se přesných lhůt a telekomunikačních kanálů pro výměnu informací mezi finančními zpravodajskými jednotkami jednotlivých členských států. Oblast působnosti příslušného ustanovení je navíc omezena na případy terorismu a organizované trestné činnosti spojené s terorismem a nezahrnuje všechny druhy závažných trestných činů, jak se navrhovalo

[5] Egmontská skupina je mezinárodní organizace, která poskytuje globální síť pro spolupráci finančních zpravodajských jednotek za účelem boje proti praní peněz a financování terorismu. Od července 2019 se skládá ze 164 finančních zpravodajských jednotek, které jsou jejími členy, včetně finančních zpravodajských jednotek všech členských států. Evropská komise má od roku 2017 v Egmontské skupině status pozorovatele. Egmontská skupina poskytuje platformu pro výměnu zkušeností a osvědčených postupů mezi finančními zpravodajskými jednotkami a pořádá setkání v různém strukturálním složení. Členstvím se finanční zpravodajské jednotky zavazují, že budou plnit povinnosti, které jim ukládá Charta Egmontské skupiny, jako je dodržování standardů, pokud jde o operativní status finanční zpravodajské jednotky, nebo výměna informací v nejširším smyslu s ostatními členy skupiny. Charta je k dispozici na adrese https://egmontgroup.org/en/document-library/8

[6] V roce 2006 zřídila Komise neformální skupinu odborníků – Platformu finančních zpravodajských jednotek EU, která je složena ze zástupců z finančních zpravodajských jednotek členských států. Zasedání platformy usnadňují spolupráci mezi finančními zpravodajskými jednotkami, neboť vytvářejí fóra pro výměnu názorů a poskytují poradenství ohledně otázek týkajících se provádění, jež jsou relevantní pro finanční zpravodajské jednotky a subjekty podávající oznámení. Úloha platformy byla znovu potvrzena v článku 51 čtvrté směrnice o boji proti praní peněz. Více informací: http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/ – Platforma finančních zpravodajských jednotek EU (referenční číslo E03251).

[7] Síť FIU.net začala fungovat v roce 2007 a až do roku 2015 byla spolufinancována Evropskou komisí (od 1. ledna 2016 je začleněna do Europolu). Ve čtvrté směrnici o boji proti praní peněz se na ni výslovně odkazuje jako na doporučovaný komunikační kanál mezi finančními zpravodajskými jednotkami, přičemž tato síť finančním zpravodajským jednotkám umožňuje vytvářet anonymizované seznamy, které lze použít k určení přibližných shod (výskyt shody / bez výskytu shody) s cílem propojit údaje s údaji ostatních finančních zpravodajských jednotek, které jsou připojeny k systému, za účelem odhalení osob, které jsou v centru pozornosti finanční zpravodajské jednotky v jiných členských státech. To se provádí prostřednictvím tzv. „ma3tch filtrů“, aniž by bylo nutné sdílet nebo udávat osobní údaje.

[8] Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1153 ze dne 20. června 2019 o stanovení pravidel usnadňujících používání finančních a dalších informací k prevenci, odhalování, vyšetřování či stíhání určitých trestných činů, Úř. věst. L 186, 11.7.2019, s. 122. Touto směrnicí bylo zrušeno rozhodnutí Rady 2000/642/SVV ze dne 17. října 2000 o způsobech spolupráce mezi finančními zpravodajskými jednotkami členských států při výměně informací, Úř. věst. L 271, 24.10.2000, s. 4.

původně. Komise se proto zavázala, že dále uváží spolupráci mezi finančními zpravodajskými jednotkami, včetně v této zprávě.

Tato zpráva navazuje na předchozí „zprávu o mapování“[9] a pracovní dokument útvarů Komise o zlepšení spolupráce mezi finančními zpravodajskými jednotkami členských států[10]. Od té doby byly určité problémy vyřešeny provedením a uplatňováním čtvrté směrnice o boji proti praní peněz a prostřednictvím některých operativních opatření, která přijaly finanční zpravodajské jednotky. Zpráva se zaměřuje na zbývající překážky spolupráce.

Při přípravě této zprávy zahájila Komise cílené konzultace, které se zaměřovaly na finanční zpravodajské jednotky v EU[11] a příslušné vnitrostátní orgány[12]. Prostřednictvím cílených dotazníků a schůzek konzultovala Komise rovněž s povinnými osobami a Europolem.

V této zprávě jsou uvedeny některé problémy, které mohly být způsobeny tím, že členské státy neprovedly směrnici o boji proti praní peněz ve vnitrostátním právu úplně nebo správně. Zmíněná směrnice měla být ve vnitrostátním právu provedena do 26. června 2017, a touto zprávou proto není dotčeno právo Komise zahájit řízení o nesplnění povinnosti kvůli porušení směrnice.

Finanční zpravodajské jednotky musí spolupracovat a vyměňovat si informace rovněž s ostatními orgány veřejné správy, včetně donucovacích orgánů, celních a daňových orgánů, Úřadu pro boj proti podvodům a úřadů pro vyhledávání majetku z trestné činnosti. V určitých případech byly zdůrazněny některé problémy související s touto spoluprací, například skutečnost, že oznámení podezřelých transakcí a další informace související s bojem proti praní peněz nejsou šířeny všem daňovým správám v EU, jelikož je finanční zpravodajské jednotky většinou nepovažují za příslušné orgány[13], což vytváří překážky v účinném boji proti daňovým trestným činům[14]. Co se týká spolupráce s Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF), Komise navrhla[15], že by Evropský úřad pro boj proti podvodům měl být schopen získat bankovní informace, které jsou důležité pro jeho vyšetřovací činnost, prostřednictvím finančních zpravodajských jednotek v členských státech.

---

[9] Zpráva Platformy finančních zpravodajských jednotek EU, *„Mapping exercise and Gap Analysis on FIUs' Power and Obstacles for obtaining and exchanging information“*, schválená finančními zpravodajskými jednotkami všech členských států dne 11. prosince 2016.

[10] Pracovní dokument útvarů Komise o zlepšení spolupráce mezi finančními zpravodajskými jednotkami EU, SWD(2017) 275 ze dne 26. června 2017.

Platforma finančních zpravodajských jednotek EU: Komise projednala s finančními zpravodajskými jednotkami členských států příslušné záležitosti na schůzkách ve dnech 20. září 2018, 11. prosince 2018 a 5. března 2019. Na dotazník odpověděly finanční zpravodajské jednotky z 24 členských států. Zápisy ze schůzek jsou k dispozici na internetových stránkách Komise pro skupiny odborníků (referenční číslo skupiny: E03251).

[12] Tato konzultace se uskutečnila prostřednictvím odborné skupiny pro praní peněz a financování terorismu (EGMLTF). Komise zaslala dotazník příslušným členům skupiny. Diskuse proběhly na jejích schůzích ve dnech 5. října 2018 a 6. února 2019.

[13] Celní orgány zasílají finančním zpravodajským jednotkám pravidelně údaje týkající se hotovosti (prohlášení a nesrovnalosti), avšak pouze několik málo z nich uvedlo, že obdrželo zpětnou vazbu. Na základě informací zveřejněných během veřejného slyšení výboru TAX3 dne 4.2.2019 vyšlo najevo, že finanční zpravodajské jednotky měly k dispozici informace o skandálu „cum-ex“, který členské státy stál přibližně 55 miliard EUR, v té době však nemohly tyto informace sdílet s daňovými orgány.

[14] Podle Europolu (2017) je daňovým trestním činem související predikativní trestný čin, který je hlavním předmětem výměny záznamů o podezřelých transakcích.

[15] Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (EU, Euratom) č. 883/2013 o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF), pokud jde o spolupráci s Úřadem evropského veřejného žalobce a účinnost vyšetřování úřadu OLAF, COM(2018) 338 final.

Na tuto zprávu je třeba nahlížet ve spojení se zprávou Komise o nadnárodním posouzení rizik[16], zprávou Komise o propojení vnitrostátních centralizovaných automatizovaných mechanismů[17] a zprávou Komise o posouzení nedávných případů údajných podvodů v oblasti praní peněz, do nichž jsou zapojeny úvěrové instituce EU[18], které jsou zveřejněny současně s touto zprávou.

II. PODÁVÁNÍ OZNÁMENÍ FINANČNÍM ZPRAVODAJSKÝM JEDNOTKÁM ZE STRANY POVINNÝCH OSOB

Je nezbytné, aby finanční zpravodajské jednotky dostávaly kvalitní informace o transakcích nebo o pokusech o transakce, které by mohly souviset s výnosy z trestné činnosti nebo s financováním terorismu. Směrnice o boji proti praní peněz vyžaduje, aby povinné osoby z vlastního podnětu informovaly finanční zpravodajskou jednotku v členském státě, v němž jsou usazeny, pokud vědí, mají podezření nebo mají přiměřené důvody k podezření, že finanční prostředky, jichž se transakce týká, jsou výnosy z trestné činnosti nebo mají souvislost s financováním terorismu, a aby neprodleně reagovaly na žádosti finanční zpravodajské jednotky o další informace. Informační toky by měly zahrnovat rovněž zpětnou vazbu a opatření přijatá v návaznosti na oznámení. Tato zpětná vazba by měla být poskytnuta včas a měla by zahrnovat účinnost oznámení a následná šetření.

Povinnost subjektu podat oznámení finanční zpravodajské jednotce členského státu, v němž je usazen, je doplněna povinnostmi finančních zpravodajských jednotek týkajícími se sdílení informací a oznámení s finančními zpravodajskými jednotkami ostatních členských států v případě, že existuje přeshraniční prvek.

1. Spolupráce mezi finančními zpravodajskými jednotkami a subjekty podávajícími oznámení

Směrnice o boji proti praní peněz ukládá členským státům povinnost vyžadovat, aby povinné osoby spolupracovaly s vnitrostátními finančními zpravodajskými jednotkami a neprodleně je informovaly o podezřelých transakcích nebo činnostech, a to včetně vyplnění formuláře pro oznámení podezřelé transakce. Mnoho finančních zpravodajských jednotek v současnosti dostává oznámení od povinných osob prostřednictvím zvláštních vnitrostátních elektronických systémů oznamování[19]. Zpráva o mapování z roku 2016 vyzdvihla případy, kdy nedostatečné nástroje IT (řada finančních zpravodajských jednotek zachovává postupy založené na papírových dokladech) představovaly pro finanční zpravodajské jednotky problém při účinném zpracování a analýze informací, a to kvůli nedávnému velkému objemu obdržených oznámení podezřelých transakcí.

16 Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o posouzení rizik praní peněz a financování terorismu, která mají dopad na vnitřní trh a souvisejí s přeshraničními činnostmi, COM(2019) 370.

17 Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o propojení vnitrostátních centralizovaných automatizovaných mechanismů (centrálních registrů nebo centrálních elektronických systémů vyhledávání dat) členských států týkajících se bankovních účtů, COM(2019) 372.

18 Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o posouzení nedávných případů údajných podvodů v oblasti praní peněz, do nichž jsou zapojeny úvěrové instituce EU, COM(2019) 373.

19 Většina finančních zpravodajských jednotek používá systém nazvaný GoAML, který vyvinul Úřad OSN pro drogy a kriminalitu (UNODC), v ostatních případech vyvinuly finanční zpravodajské jednotky interní informační systémy nebo informační systémy *ad hoc*.

Několik málo finančních zpravodajských jednotek používá pro oznamování standardizované vzory, které jsou obvykle zaměřeny na „banky“ a nejsou vhodné pro použití ostatními povinnými osobami. Úroveň oznamování finančním zpravodajským jednotkám ze strany povinných osob je nízká, ačkoliv v posledních letech se objem oznámení zvyšuje[20]. Většinu těchto oznámení podávají úvěrové instituce a pouze malý procentní podíl ostatní povinné osoby[21]. Platforma finančních zpravodajských jednotek EU spolupracuje s Europolem na projektu, který byl zahájen v roce 2016 a jehož cílem je vypracovat společný vzor oznámení podezřelých transakcí, který se má používat jednotně v celé EU. Jednotný vzor by usnadnil oznamování povinnými osobami a šíření oznámení mezi jednotlivými finančními zpravodajskými jednotkami.

Nařízení o kontrolách peněžní hotovosti[22] vyžaduje, aby příslušné orgány členských států (celní správy) zpřístupnily vnitrostátním finančním zpravodajským jednotkám veškerá ohlášení peněžní hotovosti a zjištěná porušení povinnosti ohlásit peněžní hotovost při vstupu do Unie nebo výstupu z Unie s částkou 10 000 EUR nebo vyšší. Nařízení 2018/1672, které v červnu 2021 zruší nařízení č. 1889/2005, vyžaduje, aby byly informace zasílány prostřednictvím téhož informačního systému, tj. celního informačního systému, ve lhůtě patnácti pracovních dnů.

Mnoho oznámení se vztahuje na transakci nebo činnost, která se týká dvou či více členských států. V souvislosti se snižováním zátěže povinných osob, které poskytují služby v několika členských státech, byla nadnesena otázka podávání všech oznámení podezřelých transakcí jednotnému kontaktnímu místu v EU. Toto jednotné kontaktní místo by zabránilo rovněž tomu, aby se finanční zpravodajské jednotky zabývaly velkým objem přeshraničních oznámení a šířením informací ostatním finančním zpravodajským jednotkám, jelikož ústřední subjekt pro oznamování by zajistil šíření informací nebo oznámení všem příslušným finančním zpravodajským jednotkám.

Z odpovědí na dotazníky vyplynulo, že povinné osoby zastávají různé názory, jsou však nakloněny budoucímu systému, v jehož rámci lze informace nebo oznámení podávat jednotnému kontaktnímu místu, které by bylo součástí mechanismu pro koordinaci a podporu. Finanční zpravodajské jednotky a regulační orgány naopak centralizované podávání oznámení podezřelých transakcí jednotnému kontaktnímu místu nepodpořily. Hlavní důvody námitek byly tyto: i) jazykové bariéry a riziko prodlení, zejména v případě, jsou-li zapotřebí naléhavá opatření, např. „zmrazení“ finančních prostředků, ii) právní důvody související se zásadou subsidiarity, možným rozporem se standardy Finančního akčního výboru (FATF) v souvislosti s povinností povinných osob podávat oznámení finanční zpravodajské jednotce ve státě, v němž jsou usazeny[23], a zásadou autonomie a nezávislosti finančních zpravodajských jednotek, a iii) možné oslabení

[20] Mezi roky 2009 a 2014 vzrostl podle zprávy Europolu zveřejněné v roce 2017 („Od podezření k akci“) počet oznámení o 63 %. V této zprávě se rovněž uvádí, že mezi roky 2013 a 2014 souviselo méně než 1 % oznámení s financováním terorismu, zatímco hlavním důvodem pro podání oznámení bylo použití hotovosti (38 %). Co se týká predikativních trestných činů, daňových podvodů se týkalo 39 % oznámení, která byla podána v témže období, načež následují podvody a defraudace (30 %) a obchodování s drogami (15 %). Financování terorismu bylo důvodem méně než 0,5 % veškerých oznámení. Tento nárůst pokračuje a například ve Finsku se počet oznámení podezřelých transakcí zvýšil přibližně z 1 000 v roce 2015 na přibližně 9 000 těchto oznámení v roce 2018, ve Švédsku přibližně z 10 000 oznámení podezřelých transakcí v roce 2016 na zhruba 19 000 oznámení v roce 2018.

[21] Informace, které Komise shromáždila v souvislosti s nadnárodním posouzením rizik v roce 2017, naznačují, že 93 % oznámení podezřelých transakcí pochází od finančních institucí. SWD(2017) 241 final, příloha 5.

[22] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1889/2005 ze dne 26. října 2005 o kontrolách peněžní hotovosti vstupující do Společenství nebo je opouštějící.

[23] Doporučení 29 a jeho interpretační sdělení.

stávající důvěry, kterou si finanční zpravodajské jednotky vybudovaly u povinných osob usazených na jejich území, a spolupráce mezi finančními zpravodajskými jednotkami členských států.

Finanční zpravodajské jednotky tvrdí, že by stejných cílů bylo možno dosáhnout schválením vzorů oznámení a postupů pro šíření oznámení. Rovněž se uvádělo, že by na rozdíl od současné situace mělo být elektronické podávání oznámení finančním zpravodajským jednotkám ze strany povinných osob na vnitrostátní úrovni povinné, aby bylo zajištěno, že je finanční zpravodajské jednotky mohou zpracovávat elektronicky, a tudíž efektivněji. To by vyžadovalo změnu stávajícího právního rámce.

2. Mechanismy podávání zpětné vazby

Podle směrnice o boji proti praní peněz musí finanční zpravodajské jednotky poskytovat povinným osobám zpětnou vazbu o účinnosti oznámení a o následném šetření, je-li to proveditelné.

V odpovědích na dotazník finanční zpravodajské jednotky uvedly, že pokud jde o poskytování zpětné vazby, běžnou praxí je šíření typologie a pokynů FATF, jakmile jsou přijaty. Několik finančních zpravodajských jednotek uvedlo, že šíří i vlastní zprávy a pokyny, a to v rámci vnitrostátních posouzení rizik. K dalším způsobům poskytování zpětné vazby patří partnerství veřejného a soukromého sektoru, pravidelné schůzky se skupinami zúčastněných stran a odborná příprava. Odpovědi na dotazník však neobsahovaly dostatečně podrobné informace, aby bylo možno vyvodit závěry ohledně rozsahu a četnosti schůzek a odborné přípravy.

Dvě třetiny odpovědí finančních zpravodajských jednotek uznávaly potřebu lepší zpětné vazby. V odpovědích povinných osob se vyžadoval také užší dialog s finančními zpravodajskými jednotkami a větší zpětná vazba týkající se jednotlivých oznámení. Mnoho finančních zpravodajských jednotek má dosud pochybnosti o užitečnosti strukturovaných dialogů, byly však ochotny tuto záležitost prozkoumat.

Co se týká zpětné vazby ohledně jednotlivých oznámení podezřelých transakcí, velmi málo finančních zpravodajských jednotek uvedlo, že tuto zpětnou vazbu poskytují a že tato zpětná vazba obvykle souvisí s oznámeními, která byla zaslána státnímu zastupitelství. Zdá se, že povinným osobám není poskytována přeshraniční zpětná vazba ohledně oznámení, která finanční zpravodajská jednotka předala jiné zpravodajské jednotce, jíž se oznámení týká. Zpětná vazba ohledně jednotlivých oznámení nemusí být možná, jelikož by zasahovala do důvěrnosti vyšetřování. Zdá se však, že slovní spojení „kde je to proveditelné“, je finančními zpravodajskými jednotkami uplatňováno různě a ponechává široký prostor pro uvážení.

Pokud jde o zpětnou vazbu ohledně údajů týkajících se peněžní hotovosti, velmi málo celních správ uvedlo, že od finančních zpravodajských jednotek dostávají zpětnou vazbu v souvislosti s ohlášením peněžní hotovosti nebo porušením předpisů. Tato zpětná vazba je obzvláště důležitá, je-li zjištěna neohlášená peněžní hotovost.

Zpětná vazba týkající se kvality oznámení podezřelých transakcí, obecných pokynů a sdílení typologií je důležitá, pokud jde o zvýšení kvality a relevantnosti oznámení podezřelých transakcí, a finanční zpravodajské jednotky by měly tuto povinnost plnit účelněji.

III. SPOLUPRÁCE MEZI FINANČNÍMI ZPRAVODAJSKÝMI JEDNOTKAMI V EU

Povinné osoby musí podávat oznámení finanční zpravodajské jednotce v členském státě, ve kterém jsou usazeny. Tato zásada teritoriality je doplněna souběžnými povinnostmi finančních zpravodajských jednotek týkajícími se sdílení informací a oznámení s finančními zpravodajskými jednotkami ostatních členských států za účelem propojení jejich údajů s údaji ostatních finančních zpravodajských jednotek a provádění společných analýz. Při plnění těchto povinností musí finanční zpravodajské jednotky používat mezi sebou chráněné komunikační kanály a podporovat využívání FIU.net či jejího nástupce.

1. Výměna informací

Podle čl. 53 odst. 1 směrnice o boji proti praní peněz musí finanční zpravodajské jednotky: i) „neprodleně předat“ oznámení, „které se týká jiného členského státu“, finanční zpravodajské jednotce daného členského státu, což se obvykle využívá v případě, je-li oznámení kvůli zásadě teritoriality podáno finanční zpravodajské jednotce členského státu, jehož se oznámení netýká, ii) šířit, z vlastního podnětu na základě diskrečního rozhodnutí finanční zpravodajské jednotky, informace nebo analýzy, které jsou relevantní pro jiný členský stát, což se obvykle používá v případě oznámení s přeshraničním prvkem, a iii) odpovídat na žádosti o informace od jiných finančních zpravodajských jednotek. Tato povinnost je opakovaně uložena v novém nařízení o kontrolách peněžní hotovosti[24].

- *Oznámení, která se týkají jiného členského státu*

Pokud jde o předávání oznámení, která se týkají jiného členského státu, zpráva o mapování finančních zpravodajských jednotek zdůraznila jeho automatickou a povinnou povahu, kdy „informace musí být předány příslušným zahraničním finančním zpravodajským jednotkám na základě objektivních faktorů, výhradně v závislosti na zjištění, že se obdržené informace ‚týkají jiného členského státu‘. Sdílení by nemělo být podmíněno výsledky analýzy finanční zpravodajské jednotky nebo dalšími hodnoceními týkajícími se například relevantnosti případu, adekvátnosti podezření, posouzení přiměřenosti.“[25]

Odpovědi na dotazník však ukazují velmi nízký počet přeshraničních oznámení, a to navzdory skutečnosti, že povinnost uložená ve směrnici o boji proti praní peněz platí od června 2017. Kromě jednoho členského státu nedošlo od června 2017 k podstatnému zvýšení počtu přeshraničních oznámení předaných finančními zpravodajskými jednotkami jejich protějškům.

- *Informace, které jsou relevantní pro jiný členský stát*

Co se týká šíření informací relevantních pro jiný členský stát z vlastního podnětu, podle nejnovějších statistických údajů o využívání sítě FIU.net zaslalo v roce 2018 šestnáct členských států informace na přeshraničním základě v méně než 100 případech[26], přičemž šest členských států dosud tuto funkci sítě FIU.net nevyužívá vůbec[27]. Z odpovědí na dotazník a statistických údajů poskytnutých Europolem je zřejmé, že některé

[24] Čl. 9 odst. 2 nového nařízení o kontrolách finanční hotovosti, nařízení (EU) 2018/1672.
[25] Zpráva o mapování finančních zpravodajských jednotek za rok 2016, s. 171 a 174.
[26] Některé finanční zpravodajské jednotky posílají v téže zásilce několik oznámení.
[27] Europol předložil tyto statistické údaje na zasedání Platformy finančních zpravodajských jednotek EU dne 5. března 2019.

členské státy neplní svou povinnost šířit přeshraniční informace relevantní pro jiné členské státy a že řada dalších členských států plní tuto povinnost pouze částečně.

V září 2017 zřídily finanční zpravodajské jednotky členských států a Europol v rámci Platformy finančních zpravodajských jednotek EU pracovní skupinu za účelem výměny názorů na přeshraniční oznamování a šíření oznámení. Tato pracovní skupina poskytuje Komisi poradenství a odborné znalosti týkající se operativních otázek v zájmu usnadnění spolupráce mezi vnitrostátními finančními zpravodajskými jednotkami a výměny názorů na využívání funkcí a k navržení případných technických zlepšení systému FIU.Net. Tato činnost je v pokročilé fázi. Prozatím jen několik málo členských států plní právní povinnost týkající se předávání nebo šíření přeshraničních oznámení. Tato pracovní skupina byla pověřena rovněž navržením rámce, který by stanovil kritéria, na jejichž základě by byla vymezena „přeshraniční" povaha oznámení podezřelé transakce, jelikož finanční zpravodajské jednotky mohou vykládat kritérium týkající se „relevantnosti" velmi odlišným způsobem. Kritérium týkající se „relevantnosti" by každopádně nemělo předjímat věcnou analýzu informací obdržených od povinné osoby a nemělo by dotčenou finanční zpravodajskou jednotku připravit o možnost provést vlastní analýzu. Dodržování povinnosti týkající se šíření informací, které jsou relevantní pro jiný členský stát, je nezbytné pro řádné fungování rámce pro boj proti praní peněz a financování terorismu.

- *Žádosti o informace*

Co se týká odpovědí na žádosti o informace podané jinou finanční zpravodajskou jednotkou, obecně se zdá, že tuto povinnost plní všechny finanční zpravodajské jednotky. Zpráva o mapování však poukázala na včasnost odpovědí na žádosti o informace jako na kritickou oblast spolupráce mezi finančními zpravodajskými jednotkami a „zdůraznila, že stávající prodlevy při získávání informací ... od jiných finančních zpravodajských jednotek mohou mít dopad na účinnost analytických činností a výsledná donucovací opatření". Z odpovědí finančních zpravodajských jednotek na dotazníky vyplývá, že naprostá většina finančních zpravodajských jednotek odpovídá na žádosti ve lhůtě jednoho měsíce, kterou doporučila Egmontská skupina. Pět členských států uvedlo, že odpovědi na příchozí žádosti jsou v průměru poskytovány do jednoho týdne či v kratší lhůtě, zatímco pět členských států udávalo jako průměrnou lhůtu pro odpověď jeden měsíc. Z odpovědí na dotazník vyplývá, že finanční zpravodajské jednotky členských států pracují se stejnými lhůtami jak v rámci EU, tak mimo ni. Je třeba uvést, že ačkoliv lhůta v délce jednoho měsíce může být v souladu s lhůtou doporučenou Egmontskou skupinou, je mnohem delší než průměrná lhůta pro výměnu informací mezi orgány podle jiných nástrojů EU, která obvykle činí několik dní, a není delší než jeden týden[28]. Lhůty pro odpověď na žádosti by se měly zkrátit a měly by být v souladu se standardy vztahujícími se na ostatní orgány v Unii.

Některé finanční zpravodajské jednotky mimoto zaznamenaly různé časové rámce pro odpovědi na žádosti v závislosti na tom, zda má finanční zpravodajská jednotka v době podání žádosti požadované informace k dispozici, nebo zda je musí získat od povinných osob či jiných příslušných orgánů. Lhůta pro odpověď u žádostí tohoto druhu bývá delší. V tomto ohledu je důležité analyzovat druhy informací, k nimž mají finanční zpravodajské jednotky přímý přístup a s ohledem na něž mohou ostatním finančním zpravodajským jednotkám odpovědět včas. Směrnice o boji proti praní peněz stanoví, že by finanční zpravodajské jednotky měly mít přístup ke všem informacím z oblasti

[28] Rámcové rozhodnutí Rady 2006/960/SVV, zveřejněné v Úř. věst. L 386, 29.12.2006, s. 89, o výměně informací mezi donucovacími orgány stanoví lhůtu pro odpovědi na žádosti v délce tří dnů, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/41/EU ze dne 3. dubna 2014 o evropském vyšetřovacím rozkazu v trestních věcech, Úř. věst, L 130, 1.5.2014, stanoví lhůtu v délce jednoho týdne.

finanční, správní a z oblasti trestního řízení, které potřebují k řádnému plnění svých úkolů. To, nakolik má finanční zpravodajská jednotka přímý přístup ke zdroji údajů, se však mezi jednotlivými členskými státy značně liší. Odpovědi na druhý dotazník, který se zaměřil na více než 70 zdrojů informací, ukazují, že některé finanční zpravodajské jednotky mají přímý přístup k více než 30 zdrojům informací a jiné k méně než pěti zdrojům[29]. Velký rozdíl existuje rovněž v tom, zda mají finanční zpravodajské jednotky k určitým databázím přímý či nepřímý přístup. Je důležité uvést, že přístup finančních zpravodajských jednotek k těmto informacím je užitečný rovněž při provádění analýzy oznámení podezřelých transakcí a přeshraniční analýzy.

2. Propojení souborů údajů

V čl. 56 odst. 2 směrnice o boji proti praní peněz je finančním zpravodajským jednotkám uložena povinnost „spolupracovat na používání nejmodernějších technologií“, které jim umožní, aby „anonymně propojily své údaje s údaji jiných finančních zpravodajských jednotek za účelem odhalení osob, které jsou v centru pozornosti finanční zpravodajské jednotky v jiných členských státech, a identifikovaly jejich výnosy a finanční prostředky“. Toto ustanovení mělo být z technického hlediska dodržováno lepším využíváním tzv. technologie „Ma3tch“, která byla vyvinuta a v dubnu 2014 přidána jako funkce sítě FIU.net[30]. Tato funkce pro vzájemné propojování umožňuje finančním zpravodajským jednotkám vyhledat příslušné odkazy na informace v držení jiných finančních zpravodajských jednotek, a to automatizovaným způsobem na základě výskytu shody / bez výskytu shody.

Finanční zpravodajské jednotky nevyužívají plně potenciál tohoto nástroje a otázka lepšího zapojení ze strany finančních zpravodajských jednotek je trvale jedním z bodů programu Platformy finančních zpravodajských jednotek EU. V posledních dvou letech došlo k určitému zlepšení, ačkoli částečně kvůli aktivnímu zásahu Europolu s cílem vybízet finanční zpravodajské jednotky k využívání výhod nové technologie. V prosinci 2017 využívalo tuto funkci osmnáct finančních zpravodajských jednotek oproti patnácti v únoru 2017. Na konci roku 2016 měly obdobně finanční zpravodajské jednotky zavedeno celkem 90 filtrů, přičemž do dubna 2018 se tento počet zvýšil na 126. Na podporu obecného cíle, kterým je používání technologie Ma3tch jako běžné součásti pracovního procesu finančních zpravodajských jednotek, byla koncem roku 2017 zřízena pracovní skupina[31] a její doporučení byla schválena na zasedání Platformy finančních zpravodajských jednotek EU v březnu 2019. Komise bude sledovat jejich uplatňování v praxi.

3. Společné analýzy

Aby bylo možno účinně reagovat na případy praní peněz a financování terorismu, které se týkají více jurisdikcí, je ve směrnici o boji proti praní peněz stanoveno, že by spolupráce mezi finančními zpravodajskými jednotkami členských států měla jít nad rámec pouhé výměny informací pro účely odhalování a analýzy a že by měla zahrnovat sdílení analytické činnosti. Článek 51 směrnice pověřuje Platformu finančních zpravodajských jednotek EU poskytováním pomoci při provádění „společné analýzy“ přeshraničních případů. Ačkoliv je zřejmý přínos společné analýzy v porovnání s běžnou

[29] Dne 29. dubna 2019 zaslala Komise všem finančním zpravodajským jednotkám dotazník, v němž se dotazovala na to, zda vlastní/spravují, mají přímý či nepřímý přístup k 73 předem stanoveným zdrojům informací. Na tento dotazník odpovědělo 24 finančních zpravodajských jednotek.

[30] Rada partnerů FIU.net (předchůdce poradní skupiny FIU.Net) schválila návrh projektu „ma³tch“ v únoru 2013.

[31] Pracovní skupina pro „podporu a rozšíření Ma3tch“ byla složena z finančních zpravodajských jednotek z Belgie, Estonska, Francie, Finska, Itálie, Lucemburska a Polska a Europolu.

spoluprací při sdílení informací, jelikož může odhalit širší souvislosti skutečností, jež by při izolovaném posouzení na vnitrostátní úrovni nebyly zjištěny, skutečné provádění této analýzy je složitý a náročný úkol.

Pouze několik málo členských států, které se zúčastnily jednoho ze dvou pilotních projektů realizovaných v rámci Platformy finančních zpravodajských jednotek EU v roce 2016 a 2018, mohlo informovat o zkušenostech týkajících se společné analýzy. Ačkoliv operativní výsledek byl pozitivní, museli účastníci těchto projektů překonat řadu potíží, jako jsou problémy plynoucí z rozdílů ve vnitrostátních právních předpisech (kapacita a pravomoci finanční zpravodajské jednotky, pokud jde o přístup k informacím, dostupné zdroje informací, omezení sdílení informací kvůli důvěrnosti na základě vnitrostátních právních předpisů). Další problémy vyplývaly z rozdílných pracovních metod používaných finančními zpravodajskými jednotkami (např. chápání analytického úkolu, význam přisuzovaný „donucovacím“ nebo „finančním“ prvkům, rozdíly v závislosti na postavení a charakteru finanční zpravodajské jednotky, různé cíle a postupy).

Zdá se, že finanční zpravodajské jednotky obecně uznávají, že by posílení spolupráce tohoto druhu vyžadovalo pomoc a koordinaci na úrovni EU. Ve společném vyjádření, které finanční zpravodajské jednotky přiložily k dotazníkům navíc ke svým jednotlivým příspěvkům, se uvádělo, že by budoucí mechanismus spolupráce na úrovni EU měl „podporovat a usnadňovat činnost finančních zpravodajských jednotek, které chtějí provádět společné analýzy, a to vypracováním společných postupů při provádění společných analýz, které mohou být s nezbytnými úpravami uplatňovány jednotně ve všech budoucích procesech, a poskytnutím zvláštních lidských zdrojů a řešení IT finančním zpravodajským jednotkám členských států, které se chtějí zapojit do práce tohoto druhu“. K relevantním oblastem činnosti může patřit mimo jiné stanovení kritérií pro určování typů přeshraničních případů, které jsou vhodné pro společnou analýzu; určení společného základu pro funkci „analýzy“, která má být prováděna koordinovaným a produktivním způsobem (základní „metodika“); určení kroků a postupů pro využití informačních pravomocí a analytických nástrojů; schválení příslušných cílů, které mají být splněny, a výsledků, jichž má být dosaženo, pokud jde o přijímání vhodných následných opatření, a to prostřednictvím šíření finančními zpravodajskými jednotkami na vnitrostátní úrovni.

4. FIU.net

Podle čl. 56 odst. 1 směrnice o boji proti praní peněz by měly finanční zpravodajské jednotky používat při výměně mezi sebou chráněné komunikační kanály a měly by podporovat využívání FIU.net či jejího nástupce. FIU.net je zvláštní informační systém, který poskytuje bezpečný komunikační kanál mezi finančními zpravodajskými jednotkami členských států, jenž jim umožňuje posílat pravidelné žádosti o dokumentaci, předávat přeshraniční oznámení a šířit oznámení, která se týkají finančních zpravodajských jednotek jiných členských států. Členské státy by měly podporovat využívání tohoto systému jako komunikačního kanálu mezi finančními zpravodajskými jednotkami. Od roku 2016 tento systém hostuje a provozuje Europol a finanční zpravodajské jednotky se podílejí na správě systému prostřednictvím poradní skupiny.

Finanční zpravodajské jednotky členských států uznávají přidanou hodnotu sítě FIU.Net a výhody jejího využívání při vzájemné výměně informací. Nedávno se však systém potýkal s opakujícími se technickými problémy, a to kvůli potřebné modernizaci. Nejméně polovina finančních zpravodajských jednotek členských států používá jako primární nástroj pro komunikaci s ostatními finančními zpravodajskými jednotkami

FIU.net, tj. na zabezpečenou webovou síť Egmont[32] se obrací pouze v případě selhání nebo narušení tohoto systému. Navzdory tomu, že ve směrnici o boji proti praní peněz je členským státům uložena povinnost podporovat využívání FIU.Net nebo jejího nástupce při komunikaci mezi finančními zpravodajskými jednotkami členských států, čtyři finanční zpravodajské jednotky ve svých odpovědích uvedly, že používají zabezpečenou webovou síť Egmont jako rovnocennou alternativu FIU.Net i v případě výměn uvnitř EU, a to kvůli technickým problémům souvisejícím s fungováním FIU.Net.

IV. SPOLUPRÁCE MEZI FINANČNÍMI ZPRAVODAJSKÝMI JEDNOTKAMI A ORGÁNY DOHLEDU

Podle směrnice o boji proti praní peněz mají finanční zpravodajské jednotky povinnost šířit oznámení podezřelých transakcí a výsledky analýzy příslušným orgánům, včetně orgánů pro dohled v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu a obezřetnostní dohled. Orgány dohledu mají na druhou stranu povinnost poskytovat finančním zpravodajským jednotkám zpětnou vazbu o využití poskytnutých informací a o výsledku inspekce provedené na základě těchto informací.

V minulém roce se kvůli několika událostem, jimiž se rozsáhle zabývaly sdělovací prostředky, dostaly do centra pozornosti některé evropské úvěrové instituce, přičemž se upozorňovalo na určité aspekty související s prováděním rámce Unie pro boj proti praní peněz a financování terorismu, zejména pokud jde o dohled. Ze zprávy Komise o posouzení nedávných případů údajných podvodů v oblasti praní peněz, do nichž jsou zapojeny úvěrové instituce EU, vyplývá, že několik málo orgánů uvedlo, že požadavky na důvěrnost vztahující se na orgány pro dohled v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu a obezřetnostní dohled zabránily účinné spolupráci (výměně informací) mezi finančními zpravodajskými jednotkami, policií a orgánem pro dohled v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu. Konkrétně, v řadě případů, o něž se zpráva opírá, existovala mezi finančními zpravodajskými jednotkami a orgány dohledu jen malá (pokud vůbec nějaká) součinnost.

Podle směrnice o boji proti praní peněz by neměly existovat žádné překážky, které by finančním zpravodajským jednotkám bránily ve spolupráci a výměně informací s orgány pro dohled v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu a obezřetnostní dohled; finanční zpravodajské jednotky mají ve skutečnosti povinnost sdílet v určitých případech informace s orgány dohledu. Ve většině případů, z nichž zpráva o posouzení nedávných případů údajných podvodů v oblasti praní peněz, do nichž byly zapojeny úvěrové instituce EU, vychází, nesdílely finanční zpravodajské jednotky informace s orgány pro dohled v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu a obezřetnostní dohled na strukturálním základě. Finanční zpravodajské jednotky mohou někdy čelit vnitrostátním právním překážkám, které jim brání ve sdílení informací s orgány dohledu, například tehdy, pokud se má v analýze provedené finanční zpravodajskou jednotkou za to, že se jedná o informace o trestné činnosti, které by měly být sdíleny pouze s donucovacími orgány. Orgány obezřetnostního dohledu čelily na druhou stranu donedávna právním překážkám na úrovni EU, pokud jde o výměnu informací s finančními zpravodajskými jednotkami. To bylo nedávno napraveno změnami směrnice o kapitálových požadavcích[33]. Tyto změny ukládají příslušným

[32] Zabezpečená webová síť Egmont je komunikační nástroj IT vyvinutý Egmontskou skupinou, jehož prostřednictvím si finanční zpravodajské jednotky vyměňují informace na mezinárodní úrovni.

[33] Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/48/ES ze dne 14. června 2006 o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o jejím výkonu, Úř. věst. L 177, 30.6.2006, s. 1 a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/36/EU ze dne 26. června 2013 o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o obezřetnostním

orgánům rovněž povinnost týkající se širší spolupráce. Finanční zpravodajské jednotky mimoto jen velmi ojediněle dostávají od orgánů dohledu zpětnou vazbu o využití poskytnutých informací a o výsledku inspekce provedené na základě těchto informací.

Zdá se rovněž, že se finanční zpravodajské jednotky nepodílejí na přiměřeném a řádném posouzení řízení úvěrových institucí, které orgány obezřetnostního dohledu provádějí na základě povinností stanovených ve směrnici o kapitálových požadavcích. Je důležité větší zapojení finančních zpravodajských jednotek do tohoto procesu ze strany orgánů obezřetnostního dohledu.

V. SPOLUPRÁCE FINANČNÍCH ZPRAVODAJSKÝCH JEDNOTEK SE TŘETÍMI ZEMĚMI

Směrnice o boji proti praní peněz neřeší ani neupravuje spolupráci finančních zpravodajských jednotek z členských států s finančními zpravodajskými jednotkami třetích zemí. Všechny členské státy, které odpověděly na dotazník, však potvrdily, že si jejich finanční zpravodajské jednotky vyměňují pravidelně informace s finančními zpravodajskými jednotkami třetích zemí, a to na základě Charty Egmontské skupiny a/nebo dvoustranných dohod či memorand o porozumění.

Členské státy také potvrdily možnost sdílení informací s finančními zpravodajskými jednotkami ze třetích zemí mimo rámec spolupráce Egmontské skupiny s výhradou různých právních podmínek stanovených ve vnitrostátních právních předpisech, které částečně souvisejí také s tím, zda finanční zpravodajská jednotka třetí země souhlasí se sdílením informací na základě vzájemnosti, a částečně s podmínkami zaručujícími bezpečné zpracování a důvěrnost sdílených informací.

Oblast působnosti memorand o porozumění uzavřených jednotlivými finančními zpravodajskými jednotkami se z hlediska zeměpisného zaměření obvykle liší. Jedna finanční zpravodajská jednotka uvedla, že uzavřela více než sto takovýchto ujednání, zatímco dvě finanční zpravodajské jednotky zmínily pouze čtyři memoranda o porozumění.

Jelikož na úrovni EU neexistují v tomto ohledu žádné předpisy, tato zpráva hodnotí, zda mají členské státy i nadále pravomoc upravovat výměnu informací mezi finančními zpravodajskými jednotkami a třetími zeměmi, a pokud ano, zda jsou tyto výměny v souladu s rámcem EU pro ochranu údajů.

Spolupráce finančních zpravodajských jednotek se třetími zeměmi za účelem boje proti praní peněz a financování terorismu spadá do výlučné vnější pravomoci EU, jelikož finanční zpravodajské jednotky jsou taxativně upraveny směrnicí o boji proti praní peněz. Mezi povahou vnější pravomoci EU a praxí členských států zahajovat jednání a uzavírat mezinárodní dohody nebo memoranda o porozumění s finančními zpravodajskými jednotkami třetích zemí tudíž existuje nesoulad. V tomto ohledu jednají finanční zpravodajské jednotky členských států z vlastního podnětu bez zapojení orgánů EU. Jsou vázány mezinárodními povinnostmi na základě své účasti v Egmontské skupině a členství příslušných členských států ve Finančním akčním výboru nebo v organizaci Moneyval. Mezinárodní dohody nebo memoranda o porozumění uzavřené s finančními zpravodajskými jednotkami třetích zemí by mohly být slučitelné s výlučnou pravomocí EU ve všech věcech souvisejících se směrnicí o boji proti praní peněz pouze tehdy,

---

dohledu nad úvěrovými institucemi a investičními podniky, o změně směrnice 2002/87/ES a zrušení směrnic 2006/48/ES a 2006/49/ES, Úř. věst. L 176, 27.6.2013, s. 338.

pokud by byly omezeny na operativní otázky, přičemž se nezdá, že by tomu tak bylo vždy.

Pokud si finanční zpravodajské jednotky členských států vyměňují informace se třetími zeměmi, musí dodržovat příslušné požadavky platného režimu EU pro ochranu údajů, který je v případě spolupráce mezi finančními zpravodajskými jednotkami určen obecným nařízením o ochraně osobních údajů[34]. Navzdory této jednoznačné povinnosti uplatňuje většina finančních zpravodajských jednotek směrnici o ochraně policejních údajů (směrnice (EU) 2016/680) místo obecného nařízení o ochraně osobních údajů případně místo uvedeného nařízení i směrnice o ochraně policejních údajů. Ačkoliv se tato otázka vztahuje na všechny aspekty činnosti finančních zpravodajských jednotek, obzvláště důležitá je v souvislosti se spoluprací se třetími zeměmi, kdy se požadavky a podmínky pro výměny podle směrnice o ochraně policejních údajů liší.

Z odpovědí na dotazník (jak se zdá) vyplývá, že existuje obecné povědomí o této povinnosti členských států v souvislosti se spoluprací s finančními zpravodajskými jednotkami třetích zemí, panuje však určitá nejistota ohledně způsobů plnění požadavků na ochranu osobních údajů. Velká většina členských států odpověděla, že příslušné normy EU v oblasti ochrany osobních údajů jsou plněny, a to dodržováním příslušných bodů zásad Egmontské skupiny nebo zařazením těchto ustanovení do příslušných memorand o porozumění. Tato ustanovení však upravují pouze otázky důvěrnosti a bezpečnosti zpracovávaných údajů nebo obsahují omezení týkající se jejich použití. Nezajišťují však existenci náležitých záruk z hlediska vymahatelnosti nebo dostupnosti prostředků nápravy s ohledem na práva subjektů údajů[35].

Kapitola V obecného nařízení o ochraně osobních údajů stanoví pravidla pro předávání osobních údajů třetím zemím. V případě neexistence rozhodnutí o odpovídající ochraně může být předávání povoleno tehdy, pokud existují vhodné záruky nebo pokud se na ně vztahují výjimky. V tomto ohledu pouze čtyři členské státy z celkem 24, které odpověděly na dotazník, informovaly o ustanoveních ve svých vnitrostátních právních předpisech, která od protějšků ve třetích zemích vyžadují záruky ohledně odpovídající úrovně ochrany údajů v jejich jurisdikci, a žádný členský stát nepotvrdil, že k odůvodnění předání informací třetím zemím využívá výjimky stanovené v obecném nařízení o ochraně osobních údajů[36]. Všechny ostatní členské státy neposkytly žádné vysvětlení ohledně toho, jak je předávání informací třetím zemím upraveno nebo odůvodněno. Členské státy mají povinnost zajistit, aby předávání informací finančním zpravodajským jednotkám třetích zemí bylo zákonné a bylo v souladu s rámcem EU pro ochranu údajů, a to využitím jedné z možností stanovených v obecném nařízení o ochraně osobních údajů.

Současně je třeba mít na paměti, že hladká spolupráce a sdílení informací s finančními zpravodajskými jednotkami ve třetích zemích představuje mezinárodní povinnost členských států. Členské státy se k tomu zavázaly, když souhlasily s tím, že budou vázány společnými mezinárodními standardy a zásadami Finančního akčního výboru a Egmontské skupiny, což jsou klíčové zúčastněné strany v celosvětovém boji proti praní peněz a financování terorismu. Tyto mezinárodní závazky členských států týkající se dodržování celosvětových standardů v boji proti praní peněz a financování terorismu jsou

[34] V čl. 41 odst. 1 směrnice se uvádí, že „na zpracovávání osobních údajů podle této směrnice se vztahuje směrnice 95/46/ES“. Jelikož směrnice o ochraně údajů z roku 1995 byla nahrazena obecným nařízením o ochraně osobních údajů, mělo by se použít zmíněné nařízení.

[35] Jak to vyžaduje článek 46 obecného nařízení o ochraně osobních údajů.

[36] Je třeba uvést, že by se výjimky měly uplatňovat v jednotlivých případech, a neměly by se využívat ke strukturálnímu a systematickému předávání údajů třetím zemím.

v souladu se zájmem EU a příslušnou politikou, neboť jedním z cílů směrnice o boji proti praní peněz je provedení těchto celosvětových standardů v právu EU. Sdílení informací s finančními zpravodajskými jednotkami třetích zemí má velký význam rovněž z hlediska globální reakce na boj proti praní peněz a financování terorismu.

Je proto důležité zajistit úplnou slučitelnost výměny informací s finančními zpravodajskými jednotkami třetích zemí jak s výlučnou pravomocí Unie ve všech věcech upravených směrnicí o boji proti praní peněz, tak i s rámcem EU pro ochranu údajů.

VI. ZÁVĚR

1. Zjištění týkající se opatření finančních zpravodajských jednotek

Unijní – a mezinárodní – rámec pro boj proti praní peněz a financování terorismu se opírá o oznamování podezřelých transakcí ze strany soukromého sektoru, analýzu prováděnou finančními zpravodajskými jednotkami a spolupráci mezi finančními zpravodajskými jednotkami a příslušnými orgány. Je důležité, aby soukromý sektor plnil svou právní povinnost oznamovat podezřelé transakce a aby mu byla přitom poskytována podpora a pomoc ze strany příslušných orgánů. Je rovněž nezbytné, aby byly finanční zpravodajské jednotky schopny plnit své úkoly a aby s ohledem na přeshraniční povahu mnoha transakcí spolupracovaly mezi sebou navzájem a s příslušnými orgány, včetně donucovacích orgánů, avšak rovněž s daňovými a celními orgány a Evropským úřadem pro boj proti podvodům účelnějším a efektivnějším způsobem. Spolupráce finančních zpravodajských jednotek členských států s finančními zpravodajskými jednotkami třetích zemí je rovněž důležitá za účelem boje proti praní peněz a financování terorismu na celosvětové úrovni a dodržování mezinárodních standardů v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu.

Od doby vydání zprávy o mapování vyřešily členské státy některé problémy provedením a uplatňováním čtvrté směrnice o boji proti praní peněz a prostřednictvím určitých operativních opatření přijatých finančními zpravodajskými jednotkami. Tato zpráva se zaměřuje na zbývající překážky spolupráce.

Analýza odpovědí na dotazníky a dialogy se zástupci soukromého sektoru a členskými státy ukázaly, že oznamování ze strany soukromého sektoru brání neexistence společného vzoru oznámení podezřelých transakcí a neexistence povinného elektronického podávání těchto oznámení. Pravidelná zpětná vazba poskytovaná finančními zpravodajskými jednotkami soukromému sektoru ohledně kvality oznámení a strukturální dialog mezi nimi za účelem sdílení typologií, trendů a obecných pokynů jsou naprosto nezbytné k posílení schopnosti soukromého sektoru správně identifikovat podezřelé případy a podávat co nejúčelnější oznámení. Finanční zpravodajské jednotky musí stanovit společný přístup k řešení hrozeb, které jsou společné pro všechny členské státy. To by posílilo činnost finančních zpravodajských jednotek při zpracovávání informací o skutečných majitelích a celkovou transparentnost, posouzení rizik, spolupráci s donucovacími orgány a zacházení s velkými mezinárodními finančními skupinami.

Finančním zpravodajským jednotkám někdy chybějí také náležité nástroje IT pro účinné předávání informací do sítě FIU.Net a přijímání informací od FIU.Net, které by jim umožnily účinně analyzovat oznámení podezřelých transakcí, jež obdrží, a mají rozdílný přístup k vnitrostátním databázím, což jim brání v provádění analýzy co nejširším a neužitečnějším způsobem. Řada finančních zpravodajských jednotek však začala vyvíjet nástroje IT, které zajišťují větší účinnost vnitrostátní analýzy a jsou přínosné pro společnou analýzu přeshraničních případů. Společné nástroje založené na umělé inteligenci (např. pro společnou analýzu nebo určování trendů) a strojové učení (např. při

poskytování zpětné vazby soukromému sektoru a vypracovávání typologií) by bylo možno vyvíjet centrálně a zpřístupnit je zpravodajským jednotkám členských států prostřednictvím mechanismu pro spolupráci a podporu.

Zásada teritoriality vztahující se na povinné osoby, které podávají oznámení finančním zpravodajským jednotkám ve státě, v němž jsou usazeny, znamená, že je nezbytné, aby finanční zpravodajské jednotky vzájemně spolupracovaly co nejširším možným způsobem. Analýza odpovědí na dotazníky však ukazuje, že většina finančních zpravodajských jednotek nesdílí oznámení a informace tak často, jak by měly, někdy dokonce vůbec ne. Zdá se, že opakující se technické problémy ve fungování sítě FIU.Net jsou důležitým faktorem těchto obtíží a ztěžují finančním zpravodajským jednotkám sdílení informací. Europol mezitím pracuje na údržbě FIU.net a vypracoval návrh nového systému, který bude nástupcem FIU.net. Tato činnost je pozastavena do doby, než budou uváženy otázky předložené finančními zpravodajskými jednotkami, zejména v souvislosti s dodržováním ochrany osobních údajů. Tyto otázky je třeba naléhavě řešit, aby mohl pokračovat další vývoj.

Pokud si finanční zpravodajské jednotky vyměňují informace na základě žádostí, lhůta pro odpověď se značně liší, a ačkoli je v souladu s mezinárodními standardy, zaostává za normami EU pro výměny informací mezi orgány v EU. Šíření příslušných informací orgánům pro dohled v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu a obezřetnostní dohled se nejeví jako optimální vzhledem k určitým překážkám spolupráce, které existují ve vnitrostátních právních předpisech některých členských států, a operativním postupům, jež se zaměřují na spolupráci s donucovacími orgány. Řešení tohoto problému napomohou nedávné změny směrnice o kapitálových požadavcích.

Rozdílné postavení, pravomoci a organizace finančních zpravodajských jednotek členských států i nadále ovlivňují jejich schopnost získat přístup k příslušným informacím z oblasti finanční, správní a z oblasti trestního řízení a sdílet tyto informace (zejména informace uchovávané povinnými osobami a/nebo donucovacími orgány). Tento nedostatek uvedený ve zprávě Komise o posouzení rizik praní peněz a financování terorismu, která mají dopad na vnitřní trh a souvisejí s přeshraničními činnostmi, přetrvává[37].

Základem pro určení výše uvedených záležitostí byla Platforma finančních zpravodajských jednotek EU. V posledních několika letech vyvíjela tato platforma značné úsilí, aby většinu zjištěných problémů vyřešila účelně z operativního hlediska. Při vypracovávání právně závazných vzorů, pokynů a norem se však na ni vztahují právní omezení, přičemž tyto pravomoci by byly zapotřebí k odstranění zjištěných problémů.

Některé aspekty spolupráce mezi finančními zpravodajskými jednotkami členských států s ohledem na výměnu informací jsou upraveny směrnicí 2019/1153 o přístupu k finančním a dalším informacím, která byla přijata dne 20. června 2019. Směrnice však neobsahuje pravidla týkající se přesných lhůt a telekomunikačních kanálů pro výměnu informací mezi finančními zpravodajskými jednotkami jednotlivých členských států. Oblast působnosti příslušných ustanovení byla navíc omezena na případy terorismu a organizované trestné činnosti spojené s terorismem.

[37] Viz kapitola o horizontálních nedostatcích v pracovním dokumentu útvarů Komise (SWD(2017) 241 final), který je připojen ke zprávě Komise o posouzení rizik praní peněz a financování terorismu, která mají dopad na vnitřní trh a souvisejí s přeshraničními činnostmi (COM(2017) 340 final ze dne 26. června 2017).

Nedostatečná úprava výměny informací mezi finančními zpravodajskými jednotkami členských států a finančními zpravodajskými jednotkami třetích zemí vedla k neharmonizovanému přístupu k těmto výměnám a existují otázky týkající se souladu těchto výměn s rámcem Unie pro ochranu údajů. Úplná slučitelnost výměny informací s finančními zpravodajskými jednotkami třetích zemí s výlučnou pravomocí Unie ve všech věcech souvisejících se směrnicí o boji proti praní peněz i s rámcem EU pro ochranu údajů musí být zajištěna úpravou dotyčné záležitosti na úrovni Unie, nebo využitím možností, které nabízí obecné nařízení o ochraně osobních údajů.

2. Nevyřešené strukturální problémy

K odstranění zjištěných nedostatků bude Komise nadále zvažovat případné další kroky a posoudí jiné nebo doplňkové alternativy stávajícího systému. Je pravděpodobné, že mnoho zjištěných nedostatků bude přetrvávat do doby, než budou úkoly a povinnosti finančních zpravodajských jednotek v oblasti přeshraniční spolupráce jednoznačněji stanoveny v právním rámci EU pro boj proti praní peněz a financování terorismu. Toto posouzení mimoto ukazuje, že je zapotřebí silnější mechanismus pro **koordinaci a podporu přeshraniční spolupráce a analýzy**. Tento mechanismus by mohl zahrnovat přinejmenším pravomoc přijímat právně závazné normy, vzory a pokyny v oblasti činnosti finančních zpravodajských jednotek. Mohl by zahrnovat také některé aspekty centralizovaného podávání oznámení a budování centrálních kapacit na základě nových nástrojů IT (založených na umělé inteligenci a technologiích strojového učení) k posílení a usnadnění společné analýzy.