EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 11.3.2024
COM(2024) 112 final

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

o provádění směrnice (EU) 2015/849

{SWD(2024) 50 final}

1. ÚVOD

Podle čl. 65 odst. 1 směrnice (EU) 2015/849([1]) ve znění směrnice (EU) 2018/843([2]) je Komise povinna vypracovat zprávu o provádění směrnice a předložit ji Evropskému parlamentu a Radě. Ustanovení uvádí řadu bodů, které mají být ve zprávě obsaženy, zejména informace o a) opatřeních s cílem předcházet a řešit vznikající problémy a nové vývojové trendy, které představují hrozbu pro finanční systém Unie; b) následných opatřeních s ohledem na vnitrostátní překážky účinného dohledu; c) přístupu k informacím pro příslušné orgány a finanční zpravodajské jednotky a d) mezinárodní spolupráci a výměně informací mezi těmito orgány a jednotkami; e) opatřeních Komise s cílem ověřit, že členské státy dodržují tuto směrnici, a vyhodnotit vznikající problémy a nové vývojové trendy v členských státech; f) informacích o skutečných majitelích společností a jiných právnických osob zapsaných do rejstříku mimo EU a opatřeních zesílené hloubkové kontroly s ohledem na politicky exponované osoby a g) dodržování základních práv a zásad uznaných Listinou základních práv Evropské unie. Třetí pododstavec čl. 65 odst. 1 směrnice (EU) 2015/849 požaduje, aby Komise posoudila potřebu předložit nové legislativní návrhy týkající se několika konkrétních témat, zejména databází uživatelů virtuálních měn, úřadů pro vyhledávání majetku z trestné činnosti a politicky exponovaných osob. Cílem této zprávy je zohlednit všechny specifické aspekty uvedené v článku 65 směrnice (EU) 2015/849. Zatímco některými body uvedenými v tomto článku se zabývá samostatný oddíl této zprávy, jiné body byly zahrnuty společně do stejného oddílu, aby byly řešeny uceleně([3]).

Tato zpráva vychází z informací získaných z různých zdrojů, konkrétně ze dvou průzkumů provedených útvary Komise mezi členskými státy, jakož i z příspěvků Evropského orgánu pro bankovnictví (EBA) a ze studie provedené Radou Evropy ([4]): Komise provedla v roce 2022

([1]) 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 141, 5.6.2015, s. 73).

([2]) Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/843 ze dne 30. května 2018, kterou se mění směrnice (EU) 2015/849 o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu a směrnice 2009/138/ES a 2013/36/EU (Úř. věst. L 156, 19.6.2018, s. 43).

([3]) Body uvedené v čl. 65 odst. 1 směrnice (EU) 2015/849 byly v této zprávě zpracovány následujícím způsobem: Oddíl 2 zprávy se zabývá první částí čl. 65 odst. 1 písm. e) týkající se popisu opatření Komise s cílem ověřit, že členské státy přijímají opatření v souladu s touto směrnicí, jakož i čl. 65 odst. 1 písm. b), oddíl 3 o posuzování a zmírňování rizik se věnuje druhé části písm. e) týkající se opatření Komise s cílem vyhodnotit vznikající problémy a nové vývojové trendy v členských státech, jakož i čl. 65 odst. 1 písm. a), oddíl 4 o přístupu k informacím a spolupráci, a to i na mezinárodní úrovni, v případě vnitrostátních příslušných orgánů a finančních zpravodajských jednotek se zabývá písmenem c), oddíl 5 o informacích o skutečných majitelích subjektů zapsaných do rejstříku mimo Unii se vztahuje na první část písmene f), oddíl 6 o opatřeních zesílené hloubkové kontroly klienta u politicky exponovaných osob se věnuje druhé části písmene f), oddíl 7 o základních právech se vztahuje na písmeno g) a oddíl 8 se zabývá třetím pododstavcem čl. 65 odst. 1 směrnice (EU) 2015/849, který upravuje posouzení potřeby předložit nové legislativní návrhy týkající se databází uživatelů virtuálních měn a úřadů pro vyhledávání majetku z trestné činnosti.

([4]) Shrnutí výsledků průzkumů a příspěvků poskytnutých orgánem EBA je obsaženo v pracovním dokumentu útvarů Komise přiloženém ke zprávě. Studie vypracovaná Radou Evropy je od data zveřejnění zprávy veřejně přístupná na internetových stránkách Evropské komise.

průzkum mezi členskými státy prostřednictvím odborné skupiny pro boj proti praní peněz a financování terorismu, jakož i prostřednictvím sítě vnitrostátních odborníků orgánu EBA na boj proti praní peněz a financování terorismu, aby získala informace o opatřeních přijatých na úrovni členských států, které jsou výslovně požadovány podle článku 65 směrnice (EU) 2015/849. Komise dále v roce 2022 provedla průzkum mezi finančními zpravodajskými jednotkami ohledně jejich přístupu k relevantním informacím. Orgán EBA poskytl příspěvky týkající se provádění směrnice o boji proti praní peněz, posuzování rizik praní peněz a financování terorismu, včetně nově vznikajících rizik a jejich zmírňování, a přístupu vnitrostátních příslušných orgánů a finančních zpravodajských jednotek k informacím a jejich vzájemné spolupráci. Rada Evropy provedla na základě smlouvy s Komisí studii o účinném provádění směrnice (EU) 2015/849 v členských státech EU. Komise všechny tyto příspěvky posoudila a po vyvození závěrů zahrnula svá zjištění do zprávy. Poslední příspěvky byly předloženy v říjnu 2023 a informace byly zohledněny do 15. září 2023, aby byl poskytnut čas na zpracování obdržených informací.

Směrnice (EU) 2018/843 přijatá dne 30. května 2018 stanovila požadavek, aby Komise vypracovala zprávu o provádění směrnice, a od té doby se rámec pro boj proti praní peněz a financování terorismu (AML/CFT) dále vyvíjel. Od roku 2017 došlo k řadě významných případů praní peněz, které se týkaly úvěrových institucí v EU a profesionálů a podniků, jako jsou auditoři, daňoví poradci a poskytovatelé svěřenských služeb a služeb pro obchodní společnosti, což poukázalo na existenci strukturálních nedostatků v současném systému. K odstranění zjištěných nedostatků předložila Komise dne 7. května 2020 akční plán a 20. července 2021 balíček legislativních návrhů týkajících se boje proti praní peněz a financování terorismu, který je v současné době předmětem jednání mezi spolunormotvůrci([5]). Návrhy řeší problémy zjištěné při provádění směrnice (EU) 2015/849 ve znění směrnice (EU) 2018/843, a to v souladu s analýzou provedenou v posouzení dopadů připojeném k balíčku opatření v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu([6]). Obecným cílem balíčku opatření v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu je dosažení komplexního regulačního a institucionálního rámce v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu. Činí tak harmonizací požadavků vztahujících se na povinné osoby, jakož i v souvislosti s transparentností skutečného vlastnictví právnických osob a právních uspořádání, posílením úkolů, pravomocí a nástrojů orgánů dohledu a finančních zpravodajských jednotek a zajištěním účinného a jednotného dohledu a užší spolupráce a výměny informací mezi finančními zpravodajskými jednotkami prostřednictvím činnosti budoucího

([5]) https://finance.ec.europa.eu/publications/anti-money-laundering-and-countering-financing-terrorism-legislative-package_en

([6]) Pracovní dokument útvarů Komise, Zpráva o posouzení dopadů přiložená k balíčku legislativních návrhů Komise týkajících se boje proti praní peněz, SWD (2021) 190 final. Části legislativního balíčku AML/CFT jsou stále předmětem jednání (k 15. září 2023).

evropského orgánu pro boj proti praní peněz (AMLA)([7]). Posouzení dopadů připojené k balíčku opatření v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu tedy předjímá hodnocení požadované podle několika bodů uvedených v čl. 65 odst. 1 směrnice (EU) 2015/849 s tím, že balíček opatření v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu se již mnoha zjištěnými problémy zabýval a poskytl jejich řešení. Další vysvětlení způsobu, jakým by návrhy obsažené v balíčku opatření v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu řešily konkrétní problémy, jsou v relevantních případech uvedena v jednotlivých oddílech.

2. PROVADENI SMERNICE (EU) 2015/849 A SMERNICE (EU) 2018/843, KTEROU SE MENI SMERNICE (EU) 2015/849

Podle čl. 65 odst. 1 písm. e) směrnice (EU) 2015/849 musí Komise předložit popis nezbytných opatření Komise s cílem ověřit, že členské státy přijímají opatření v souladu se směrnicí o boji proti praní peněz a financování terorismu.

Ústředním bodem strategie Komise v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu zůstává účinné provádění. Účinné provádění stávajícího rámce EU pro boj proti praní peněz a financování terorismu označil za hlavní prioritu již akční plán Komise pro boj proti praní peněz a financování terorismu přijatý v květnu 2020([8]). Je třeba, aby členské státy provedly pravidla EU pro boj proti praní peněz a financování terorismu ve vnitrostátním právu a aby je příslušné orgány a povinné subjekty účinně uplatňovaly. Provedení směrnice (EU) 2015/849 a směrnice (EU) 2018/843, kterou se mění směrnice (EU) 2015/849, ve vnitrostátním právu bylo nyní všemi členskými státy prohlášeno za dokončené.

Pokud jde o směrnici (EU) 2015/849, Komise dokončila posouzení jejího provedení ve vnitrostátním právu a případně zahájila řízení o nesplnění povinnosti. Z původně zahájených 34 řízení o nesplnění povinnosti([9]) zůstávají k 15. září 2023 stále otevřena pouze dvě řízení.

Pokud jde o směrnici (EU) 2018/843, Komise ukončila posouzení úplnosti provedení ve vnitrostátním právu na konci roku 2022. Pokud se jedná o případy týkající se nesdělení přijatých opatření, po uplynutí lhůty pro provedení ve vnitrostátním právu dne 20. ledna 2020 bylo v únoru 2020 zasláno osm výzev. Dalším osmi členským státům byly v květnu 2020 zaslány výzvy z důvodu částečného provedení ve vnitrostátním právu. V pěti případech dospělo řízení do fáze vydání odůvodněného stanoviska. Žádný z těchto případů nezůstává v současné době otevřen.

([7]) Další úvodní základní informace jsou uvedeny v pracovním dokumentu útvarů Komise, který je přiložen k této zprávě.

([8]) Sdělení Komise o akčním plánu pro komplexní politiku Unie v oblasti předcházení praní peněz a financování terorismu, 2020/C 164/06.

([9]) 28 řízení bylo zahájeno z důvodu neprovedení ve vnitrostátním právu a v 6 případech se jednalo o nesoulad s požadavky směrnic EU.

Další řízení bylo zahájeno v únoru 2023. Pokud jde o nesoulad s požadavky směrnic EU, byla zahájena čtyři řízení o nesplnění povinnosti, která jsou k 15. září 2023 ve fázi výzvy. Komise dokončila své posouzení do konce roku 2023.

Kromě právního vymáhání se účinné provádění rámce AML/CFT řeší také prostřednictvím různých dalších nástrojů. Patří mezi ně vydávání doporučení pro jednotlivé země v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu v rámci evropského semestru, jakož i provádění konkrétních milníků a projektů na vnitrostátní úrovni s cílem zlepšit účinnost systémů boje proti praní peněz a financování terorismu v členských státech v rámci Nástroje pro oživení a odolnost.

Kromě toho Rada Evropy provedla studii o účinném provádění směrnice (EU) 2015/849 v členských státech EU([10]). Tento projekt, který byl realizován na základě smlouvy s Komisí, byl zahájen 24. července 2019 a trval více než tři roky. Rada Evropy ve zprávě o studii shrnula zjištění a osvědčené postupy v členských státech. Došla k závěru, že členské státy odvedly velké množství práce, aby účinně provedly konkrétní ustanovení směrnice (EU) 2015/849. Členské státy jsou odhodlány bojovat proti finanční trestné činnosti a účinný boj proti praní peněz a financování terorismu se stal jednou z jejich klíčových priorit. Přesto bylo zjištěno několik nedostatků, které musí členské státy odstranit, aby zajistily účinné a konkrétní provádění posuzovaných ustanovení směrnice (EU) 2015/849 v praxi. Komise v návaznosti na výsledky této studie aktivně a systematicky přijímá opatření.

Evropský orgán pro bankovnictví (EBA) v souladu se svým zákonným mandátem([11]), který mu ukládá vést, koordinovat a monitorovat úsilí finančního sektoru v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu v celé EU, zavedl komplexní regulační rámec, který stanoví společné standardy pro finanční instituce a jejich orgány dohledu, pokud jde o kroky, které by měly podniknout s cílem bojovat proti riziku praní peněz a financování terorismu. Pracoval také na podpoře účinného provádění tohoto rámce tím, že podporoval spolupráci mezi obezřetnostními orgány a orgány dohledu v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu, finančními zpravodajskými jednotkami a dalšími zúčastněnými stranami prostřednictvím budování kapacit, školení a zvyšování povědomí o dané problematice a prováděním hloubkových přezkumů přístupů vnitrostátních orgánů dohledu k řešení rizik praní peněz a financování terorismu. V rámci těchto přezkumů poskytl orgán EBA příslušným orgánům cílená doporučení k posílení jejich přístupů a jejich zefektivnění.

([10]) Studie vypracovaná Radou Evropy je od data zveřejnění zprávy veřejně přístupná na internetových stránkách Evropské komise.

([11]) Nařízení (EU) č. 1093/2010 o zřízení orgánu EBA https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CSTXT/PDF/?uri=CELEX:02010R1093-20210626&qid=1680524907642&from=en

Jedním z konkrétních bodů, které mají být zahrnuty do zprávy podle čl. 65 odst. 1 písm. b) směrnice (EU) 2015/849, jsou následná opatření přijatá na úrovni EU a členských států na základě obav, na které byly upozorněny, včetně stížností týkajících se vnitrostátních právních předpisů, jež omezují pravomoci v oblasti dohledu a vyšetřovací pravomoci příslušných orgánů a orgánů stavovské samosprávy. Na úrovni EU na mnohé z těchto výzev odpovídá balíček opatření v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu z roku 2021. To platí zejména pro výše uvedenou otázku týkající se vnitrostátních překážek účinného dohledu, neboť navrhované právní předpisy zajišťují soudržný rámec EU s mechanismy spolupráce doplněnými o úlohu budoucího orgánu pro boj proti praní peněz, který překoná roztříštěnost vnitrostátní úpravy. Na úrovni členských států v souvislosti s tímto bodem žádný z 27 členských států taková následná opatření neohlásil. Kromě toho žádný členský stát neoznámil stížnosti týkající se vnitrostátních právních předpisů, které by bránily nebo mohly bránit dohledu. Několik členských států však oznámilo různá následná opatření, jejichž cílem je zlepšit účinnost dohledu, a opatření přijatá jejich orgány dohledu, jako jsou iniciativy ke zlepšení spolupráce mezi těmito orgány.

3. POSOUZENÍ RIZIKA A ZMÍRŇOVÁNÍ RIZIKA

Podle čl. 65 odst. 1 písm. e) směrnice (EU) 2015/849 musí Komise předložit popis nezbytných opatření Komise s cílem vyhodnotit vznikající problémy a nové vývojové trendy v členských státech. Ustanovení čl. 65 odst. 1 písm. a) vyžaduje výčet zvláštních opatření a mechanismů přijatých na úrovni Unie a členských států s cílem předcházet a řešit vznikající problémy a nové vývojové trendy, které představují hrozbu pro finanční systém Unie.

V říjnu 2022 zveřejnila Evropská komise nadnárodní posouzení rizik, které hodnotí riziko praní peněz a financování terorismu ovlivňující vnitřní trh a související s přeshraničními činnostmi. Jedná se o třetí zprávu([12]) tohoto druhu po verzích z let 2017 a 2019. Posouzení se zaměřuje na slabá místa na úrovni EU, a to jak z hlediska právního rámce, tak z hlediska jeho účinného uplatňování. Představuje hlavní rizika pro vnitřní trh v široké škále odvětví a horizontální nedostatky, jež mohou mít na tato odvětví vliv. Stanovuje zmírňující opatření, která by měla být přijata na úrovni EU a na vnitrostátní úrovni k řešení rizik, a předkládá řadu doporučení pro různé zúčastněné strany.

Na úrovni EU byla přijata zvláštní opatření a vytvořeny mechanismy s cílem předcházet a řešit vznikající problémy a nové vývojové trendy, které představují hrozbu pro finanční systém EU: Směrnice (EU) 2015/849 zavedla do práva EU přístup založený na riziku. Rovněž požadovala, aby

([12]) 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(2022) 554 final.

evropské orgány dohledu([13]) vydaly pokyny na podporu společného chápání přístupu k problematice AML/CFT založeného na riziku ze strany úvěrových a finančních institucí a jejich orgánů dohledu v oblasti AML/CFT. V rámci toho vydaly evropské orgány dohledu pokyny k faktorům, které by měly úvěrové a finanční instituce zvážit při posuzování rizika praní peněz a financování terorismu spojeného s obchodním vztahem nebo příležitostnou transakcí, a ke krokům, které by měly přijmout k řízení těchto rizik([14]). Vydaly také pokyny k charakteristikám přístupu k dohledu nad praním peněz a financováním terorismu založeného na riziku, které jsou určeny orgánům dohledu([15]). Orgán EBA od té doby oba druhy pokynů aktualizoval, aby zohlednil nová rizika a poskytl řešení běžných problémů při provádění. Doplnil je také o pokyny a stanoviska z vlastní iniciativy ke konkrétním aspektům evropského režimu boje proti praní peněz a financování terorismu, které jsou nezbytné pro zajištění jednotného přístupu, např. k dálkovému přijímání klientů([16]) a k úlohám a povinnostem pracovníka odpovědného za dodržování předpisů v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu([17]).

Od roku 2017 vydávají evropské orgány dohledu každé dva roky stanoviska k rizikům praní peněz a financování terorismu, která ovlivňují vnitřní trh. Orgán EBA v rámci svého revidovaného mandátu jediného odpovědného orgánu EU pro boj proti praní peněz a financování terorismu, který mu byl svěřen v lednu 2020, zveřejnil v roce 2021 třetí stanovisko k rizikům praní peněz a financování terorismu([18]). Nejvýznamnější rizika v roce 2021 souvisela s virtuálními měnami a inovativními finančními službami. Za problém bylo označeno i omezování rizik a orgán EBA k

([13]) Evropské orgány dohledu, konkrétně Evropský orgán pro bankovnictví (EBA), Evropský orgán pro pojišťovnictví a zaměstnanecké penzijní pojištění (EIOPA) a Evropský orgán pro cenné papíry a trhy (ESMA), se zabývají především harmonizací finančního dohledu v EU, a to vypracováním jednotného souboru pravidel, tedy souboru obezřetnostních norem pro jednotlivé finanční instituce. Evropské orgány dohledu pomáhají zajistit důsledné uplatňování souboru pravidel s cílem vytvořit rovné podmínky. Jsou rovněž pověřeny posuzováním rizik a zranitelných míst ve finančním sektoru.

([14]) EBA/GL/2021/02 ze dne 1. března 2021: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2021/963637/Final%20Report%20on%20Guidelines%20on%20revised%20ML%20TF%20Risk%20Factors.pdf

([15]) EBA/GL/2021/16 ze dne 16. prosince 2021: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2021/EBA-GL-2021-16%20GL%20on%20RBA%20to%20AML%20CFT/1025507/EBA%20Final%20Report%20on%20GL%20on%20RBA%20AML%20CFT.pdf

([16]) EBA/GL/2022/15 ze dne 22. listopadu 2022: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2022/EBA-GL-2022-15%20GL%20on%20remote%20customer%20onboarding/1043884/Guidelines%20on%20the%20use%20of%20Remote%20Customer%20Onboarding%20Solutions.pdf

([17]) EBA/GL/2022/05 ze dne 14. června 2022: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2022/EBA-GL-2022-05%20GLs%20on%20AML%20compliance%20officers/1035126/Guidelines%20on%20AMLCFT%20compliance%20officers.pdf

([18]) Nejnovějším stanoviskem je EBA/Op/2021/04 ze dne 3. března 2021: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Opinions/2021/963685/Opinion%20on%20MLTF%20risks.pdf

tomuto tématu zveřejnil v lednu 2022 zprávu a stanovisko a v březnu 2023 vydal pokyny([19]). Čtvrté stanovisko k rizikům praní peněz a financování terorismu bylo zveřejněno v červenci 2023([20]).

Od ledna 2020 získal orgán EBA nové nástroje a pravomoci k výkonu svých funkcí. Například čl. 9a nařízení (EU) č. 1093/2010 svěřil orgánu EBA pravomoc, aby kromě svých stávajících oprávnění k posouzení rizik prováděl „posouzení rizik strategií, kapacit a zdrojů příslušných orgánů k řešení nejzávažnějších nově vznikajících rizik spojených s praním peněz a financováním terorismu na úrovni Unie, jak byla zjištěna v rámci nadnárodního posouzení rizik“.

Taková posouzení rizik zahrnovala rizika finanční trestné činnosti spojená s pandemií COVID-19([21]) ([22]), daňové podvody s dividendami „cum-ex“ a reakce evropských orgánů na případ „Luanda Leaks“([23]). Po ruské invazi na Ukrajinu vydal orgán EBA v březnu 2022 prohlášení, v němž zdůraznil význam dodržování omezujících opatření vůči Rusku a dočasné ochrany, podpory a usnadnění přístupu k finančním prostředkům pro osoby, které v důsledku války prchají z Ukrajiny([24]), a v dubnu 2022 vydal k tomuto bodu podrobnější pokyny. Nejnovější posouzení rizik orgánu EBA podle čl. 9a odst. 5 nařízení (EU) č. 1093/2010 se zaměřuje na rizika praní peněz a financování terorismu spojená s platebními institucemi a bylo zveřejněno v červnu 2023([25]).

Kromě toho bylo mnoho otázek řešeno v legislativním balíčku AML/CFT, například doplněním seznamu povinných osob, včetně poskytovatelů služeb souvisejících s virtuálními aktivy, poskytovatelů služeb skupinového financování, obchodníků s drahými kovy a kameny a subjektů

([19]) EBA/GL/2023/04 ze dne 31. března 2023: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2023/1054144/Guidelines on MLTF risk management and access to financial services.pdf a stanovisko k „omezování rizik“, EBA/Op/2022/01, 5. ledna 2022: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Opinions/2022/Opinion%20on%20de-risking%20%28EBA-Op-2022-01%29/1025705/EBA%20Opinion%20and%20annexed%20report%20on%20de-risking.pdf

([20]) https://www.eba.europa.eu/eba-publishes-fourth-opinion-%C2%A0-money-laundering-and-terrorist-financing-risks-across-eu

([21]) Prohlášení EBA k opatřením na zmírnění rizik finanční trestné činnosti během pandemie COVID-19 vydané dne 31. března 2020: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/News%20and%20Press/Press%20Room/Press%20Releases/2020/EBA%20provides%20additional%20clarity%20on%20measures%20to%20mitigate%20the%20impact%20of%20COVID-19%20on%20the%20EU%20banking%20sector/Statement%20on%20actions%20to%20mitigate%20financial%20crime%20risks%20in%20the%20COVID-19%20pandemic.pdf

([22]) Zpravodaj orgánu EBA pro oblast AML/CFT (EBA AML/CFT Newsletter), 1. vydání, 15. května 2020: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Other%20publications/2020/883686/EBA%20AML%20Newsletter_Issue%201-.pdf

([23]) EBA/REP/2022/05 ze dne 22. února 2022: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Reports/2022/1027361/Report%20Risk%20assessment%20on%20Luanda%20Leaks%20under%20art%209a.pdf

([24]) http://www.eba.europa.eu/eba-calls-financial-institutions-and-supervisors-provide-access-eu-financial-system

([25]) Zpráva o rizicích praní peněz a financování terorismu spojených s platebními institucemi: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Reports/2023/1056453/Report%20on%20ML%20TF%20risks%20associated%20with%20payment%20institutions.pdf

poskytujících pomoc při získávání občanství na základě investic. Balíček opatření v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu navíc předpokládá nová ustanovení o harmonizaci a posílení požadavků na posuzování rizik na úrovni EU a na vnitrostátní úrovni (četnost, doplnění posuzování rizik právnických osob, pokrytí rizik vyhýbání se cíleným finančním sankcím souvisejícím s financováním šíření zbraní hromadného ničení), což zvyšuje schopnost EU odhalovat vznikající rizika a zmírňovat je([26]).

Pokud jde o úroveň členských států, podle průzkumu, který Komise mezi členskými státy uskutečnila v roce 2022, provedly všechny členské státy od roku 2018 alespoň jedno vnitrostátní posouzení rizik. Četnost jejich aktualizace se v jednotlivých členských státech značně liší. Z odpovědí na dotazník dále vyplývá, že orgány pro boj proti praní peněz a financování terorismu a finanční zpravodajské jednotky vypracovaly různá tematická nebo odvětvová posouzení rizik. Finanční zpravodajské jednotky ve většině členských států vydaly strategické analýzy týkající se nově vznikajících nebo specifických rizik, přičemž se jednalo zejména o poskytovatele služeb souvisejících s virtuálními aktivy, hotovostní operace, podvody a zneužívání daňových systémů.

Kromě toho velká většina členských států v průzkumu z roku 2022 uvedla, že od roku 2018 přidala poskytovatele služeb souvisejících s virtuálními aktivy na seznam povinných osob podle příslušného vnitrostátního zákona o boji proti praní peněz a financování terorismu. Několik členských států přidalo na seznam také poskytovatele služeb skupinového financování, profesionální fotbalové kluby nebo politické strany a některé přidaly obchodníky s uměleckými díly, poskytovatele kancelářských služeb nebo realitní zprostředkovatele a developery.

Podle průzkumu z roku 2022 vydala velká většina členských států pokyny nebo oběžníky o postupech hloubkové kontroly klienta a rizikových faktorech pro předcházení rizikům praní peněz a financování terorismu. Některé členské státy šly ještě dále a zavedly režimy a pravidla pro boj proti praní peněz a financování terorismu přizpůsobené konkrétním odvětvím (např. poskytovatelé služeb souvisejících s virtuálními aktivy, obchodníci s drahými kovy a kameny, realitní makléři).

4. PŘÍSLUŠNÉ VNITROSTÁTNÍ ORGÁNY A FINANČNÍ ZPRAVODAJSKÉ JEDNOTKY – PŘÍSTUP K INFORMACÍM A SPOLUPRÁCE, A TO I NA MEZINÁRODNÍ ÚROVNI

Ustanovení čl. 65 odst. 1 písm. c) směrnice (EU) 2015/849 vyžaduje, aby Komise poskytla příslušným orgánům a finančním zpravodajským jednotkám členských států informace o dostupnosti relevantních informací v zájmu předcházení využívání finančního systému pro účely praní peněz a financování terorismu, přičemž čl. 65 odst. 1 písm. d) požaduje informace o

([26]) Tato část legislativního balíčku AML/CFT je stále předmětem jednání (k 15. září 2023).

mezinárodní spolupráci a výměně informací mezi příslušnými orgány a finančními zpravodajskými jednotkami.

V oblasti výměny informací a spolupráce došlo k mnoha zlepšením. Studie Rady Evropy dospěla k závěru, že téměř všechny členské státy na vnitrostátní úrovni zřídily výbory nebo orgány, které podporují úzkou spolupráci a koordinaci mezi příslušnými orgány s cílem identifikovat, posoudit a pochopit rizika praní peněz a financování terorismu, kterým členský stát čelí, a zajistit účinné vytváření a provádění strategií souvisejících s praním peněz a financováním terorismu.

V oblasti finančního sektoru byly od přijetí směrnic (EU) 2015/849 a (EU) 2018/843 podniknuty důležité kroky ke zlepšení přístupu k informacím a spolupráce v oblasti dohledu. Jednalo se zejména o zveřejnění společných obecných pokynů evropských orgánů dohledu z roku 2019 o kolegiích pro boj proti praní peněz a financování terorismu ([27]), mnohostrannou dohodu mezi ECB a příslušnými orgány z roku 2019, pokyny orgánu EBA z roku 2021 o spolupráci mezi orgány obezřetnostního dohledu, orgány dohledu nad bojem proti praní peněz a financování terorismu a finančními zpravodajskými jednotkami([28]), zřízení databáze EuReCA, tj. databáze orgánu EBA pro boj proti praní peněz a financování terorismu, a úsilí o posílení spolupráce mezi orgány dohledu nad bojem proti praní peněz a financování terorismu a orgány obezřetnostního dohledu.

Společné obecné pokyny tří evropských orgánů dohledu týkající se kolegií pro boj proti praní peněz a financování terorismu vytvářejí rámec pro spolupráci v oblasti dohledu v přeshraničním kontextu. Orgán EBA usnadnil zřízení kolegií orgánů dohledu pro boj proti praní peněz a financování terorismu a monitoruje jejich fungování([29]). Do 15. září 2023 bylo zřízeno 274 kolegií. Balíček opatření v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu tento rámec dále posílí tím, že zahrne právní povinnost zřídit kolegia pro boj proti praní peněz a financování terorismu pro přeshraniční úvěrové nebo finanční instituce, které působí ve více členských státech.

Obecné pokyny orgánu EBA pro spolupráci v oblasti AML/CFT vydané v prosinci 2021 poskytují pokyny k praktickým postupům pro spolupráci a výměnu informací mezi orgány obezřetnostního dohledu, orgány dohledu v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu a finančními

([27]) Společné obecné pokyny pro spolupráci a výměnu informací, JC 2019 81 ze dne 16. prosince 2019: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library//Joint%20Guidelines%20on%20cooperation%20and%20information%20exchange%20on%20AML%20-% https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2021/EBA-GL-2021-15%20GL%20on%20CFT%20cooperation/1025384/Final%20AML-CFT%20Cooperation%20Guidelines.pdf20CFT.pdf

([28]) https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2021/EBA-GL-2021-15%20GL%20on%20CFT%20cooperation/1025384/Final%20AML-CFT%20Cooperation%20Guidelines.pdf

([29]) Viz zprávy orgánu EBA o kolegiích v oblasti AML/CFT: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Reports/2020/961425/Report%20o.n%20the%20functioning%20of%20AML%20Colleges%20.pdf and https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Reports/2022/1038179/Report%20on%20functionion%20of%20AML%20CFT%20Colleges.pdf

zpravodajskými jednotkami na úrovni členských států a v celé EU. Tyto obecné pokyny, které vycházejí z čl. 117 odst. 6 směrnice 2013/36/EU, pokrývají celý životní cyklus dohledu a přinášejí jasnost v tom, které informace si s kým a v jaké fázi vyměňovat.

Další zlepšení spolupráce v oblasti dohledu a výměny informací přinesl čl. 57a odst. 2 směrnice (EU) 2015/849 zavedený směrnicí (EU) 2018/843. Vyžaduje, aby evropské orgány dohledu usnadnily dohodu mezi ECB a vnitrostátními příslušnými orgány pro boj proti praní peněz a financování terorismu. Orgán EBA zveřejnil v lednu 2019 mnohostrannou dohodu, kterou podepsala Evropská centrální banka (ECB) a více než 50 vnitrostátních orgánů dohledu v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu v Evropském hospodářském prostoru. Zahrnuje pravidelná i ad hoc podání na obou stranách týkající se povinných osob (dosud proběhlo více než 1 000 jednotlivých výměn informací).

V zájmu dalšího posílení spolupráce a výměny informací v rámci EU spustil orgán EBA v lednu 2022 první evropskou databázi v oblasti AML/CFT s názvem EuReCA. Obsahuje informace o podstatných nedostatcích v oblasti AML/CFT, které orgány dohledu zjistily u jednotlivých finančních institucí, a o konkrétních opatřeních, která orgány dohledu přijaly v reakci na tyto nedostatky. Oznamovací povinnost se neomezuje pouze na orgány dohledu v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu, ale vztahuje se na všechny orgány dohledu ve finančním sektoru. Orgán EBA může sdílet informace z databáze EuReCA s jednotlivými příslušnými orgány z vlastní iniciativy i na žádost orgánu dohledu, aby je podpořil ve všech fázích procesu dohledu. Orgán EBA tuto databázi rovněž využívá ke zjišťování specifických rizik a trendů na odvětvové a evropské úrovni. Ke dni 15. září 2023 obdržela databáze EuReCA celkem 924 podání od 36 orgánů pro boj proti praní peněz a financování terorismu a obezřetnostních orgánů (včetně ECB), včetně 608 závažných nedostatků a 316 opatření týkajících se 210 subjektů (zejména úvěrových institucí a platebních institucí)([30]).

V březnu 2022 zveřejnil orgán EBA revidované Obecné pokyny ke společným postupům a metodikám procesu dohledu a hodnocení([31]), které byly pozměněny tak, aby stanovily, jakým způsobem by orgány obezřetnostního dohledu měly při své činnosti v oblasti obezřetnostního dohledu zohledňovat rizika praní peněz a financování terorismu. Revidované obecné pokyny doplňují širší činnost orgánu EBA v oblasti boje proti riziku praní peněz a financování terorismu prostřednictvím obezřetnostního dohledu, která zahrnuje Obecné pokyny k posuzování vhodnosti

([30]) Údaje z databáze EuReCA ke dni 15. září 2023.

([31]) EBA/GL/2022/03 ze dne 18. března 2022, Obecné pokyny k procesu dohledu a hodnocení – SREP: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2022/EBA-GL-2022-03%20Revised%20SREP%20Guidelines/1028500/Final%20Report%20on%20Guidelines%20on%20common%20procedures%20and%20methodologies%20for%20SREP%20and%20supervisory%20stress%20testing.pdf

členů vedoucího orgánu a osob v klíčových funkcích([32]) a Obecné pokyny k vnitřnímu systému správy a řízení([33]).

Díky úsilí, které orgán EBA vynaložil na začleňování rizik praní peněz a financování terorismu do všech oblastí své činnosti v oblasti dohledu, se zlepšuje spolupráce a výměna informací mezi vnitrostátními orgány dohledu v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu a orgány obezřetnostního dohledu. Orgán EBA však také konstatuje, že stále existují kulturní a procedurální překážky, které mohou bránit účinné spolupráci a výsledkům dohledu. Očekává, že tyto nedostatky budou řešeny souběžně s tím, jak budou obezřetnostní orgány zavádět příslušné pokyny.

Z průzkumu v členských státech v roce 2022 vyplývá, že spolupráce mezi orgány dohledu v nefinančním sektoru (zahrnujícím několik typů povinných osob, jako jsou advokáti, notáři, daňoví poradci a účetní, ale také realitní makléři, poskytovatelé služeb v oblasti hazardních her a někteří obchodníci se zbožím) je méně formalizovaná než ve finančním sektoru. Důvodem je také skutečnost, že orgány dohledu v nefinančním sektoru nemohou vždy snadno identifikovat své protějšky vzhledem k neexistenci jasných pravidel a orgánu na úrovni EU, který by měl pro tyto sektory mandát v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu. Rovněž výměny informací mezi orgány stavovské samosprávy, které jsou v některých členských státech oprávněny vykonávat dohled nad právnickými profesemi a realitními makléři, a ostatními orgány dohledu v oblasti AML/CFT probíhají spíše neformálně a případ od případu.

Specifickým úkolem je zajistit hladkou výměnu informací mezi orgány dohledu v oblasti AML/CFT a povinnými osobami, které mají provozovny v členském státě, avšak ústředí v jiné zemi, jako jsou poskytovatelé platebních služeb a vydavatelé elektronických peněz, kteří jsou ve finančním sektoru přítomni prostřednictvím zástupců a distributorů. Z průzkumu v roce 2022 vyplývá, že jmenování zástupců, kteří působí jako kontaktní místa, je široce využívaným a účinným prostředkem k získávání informací. V rámci balíčku opatření v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu Komise navrhla rozšířit na poskytovatele služeb souvisejících s kryptoaktivy možnost členských států vyžadovat určení ústředního kontaktního místa, která již existuje v případě vydavatelů elektronických peněz a poskytovatelů platebních služeb jednajících prostřednictvím zástupců nebo distributorů.

([32]) Společné pokyny orgánů ESMA a EBA k posuzování vhodnosti členů vedoucího orgánu a osob v klíčových funkcích podle směrnice 2013/36/EU a směrnice 2014/65/EU, EBA/GL/2021/06 ze dne 2. července 2021: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2021/EBA-GL-2021-06%20Joint%20GLs%20on%20the%20assessment%20of%20suitability%20%28fit%26propoer%29/1022127/Final%20report%20on%20joint%20EBA%20and%20ESMA%20GL%20on%20the%20assessment%20of%20suitability.pdf

([33]) Obecné pokyny k vnitřnímu systému správy a řízení podle směrnice 2013/36/EU, EBA/GL/2021/05 ze dne 2. července 2021: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2021/1016721/Final%20report%20on%20Guidelines%20on%20internal%20governance%20under%20CRD.pdf

Pokud jde o finanční zpravodajské jednotky, byly v dodatečném průzkumu provedeném Komisí v roce 2022 požádány, aby uvedly, zda mají přímý nebo nepřímý přístup k určitým zdrojům finančních a správních informací a informací o prosazování práva. Výsledky této analýzy poukazují na některé rozdíly v pravomocích finančních zpravodajských jednotek v oblasti přístupu k informacím, které mohou ovlivnit jejich schopnost provádět účinné analýzy a vzájemně spolupracovat. Cílem návrhu nové směrnice o boji proti praní peněz a financování terorismu, který předložila Komise, je podpořit účinnou analýzu prováděnou finančními zpravodajskými jednotkami EU tím, že se stanoví minimální seznam informací, k nimž by měly mít finanční zpravodajské jednotky přístup.

Pokud jde o mezinárodní spolupráci a výměnu informací mezi příslušnými vnitrostátními orgány a třetími zeměmi, což je bod, který je upraven v čl. 65 odst. 1 písm. d), výsledky průzkumu z roku 2022 ukazují, že ne všechny vnitrostátní orgány dohledu nad úvěrovými a finančními institucemi v oblasti boje proti praní peněz využily čl. 57a odst. 5 směrnice (EU) 2015/849 k uzavření dohod o spolupráci s příslušnými orgány třetích zemí. Existují totiž alternativy: v praxi se zdá, že orgány dohledu zahrnují příslušná ustanovení o boji proti praní peněz a financování terorismu do jiných dvoustranných a mnohostranných dohod (např. mnohostranná dohoda o spolupráci v rámci Mezinárodní organizace komisí pro cenné papíry). V souladu s pokyny evropských orgánů dohledu navíc kolegia orgánů dohledu pro boj proti praní peněz a financování terorismu předpokládají v relevantních případech i účast orgánů dohledu ze třetích zemí jako pozorovatelů a zjištění orgánu EBA z monitorování kolegií pro boj proti praní peněz a financování terorismu naznačují, že k tomu v praxi dochází. V rámci balíčku opatření v oblasti praní peněz a financování terorismu by členské státy mohly povolit všem orgánům dohledu nad finančním sektorem uzavírat dohody o spolupráci.

V nefinančním sektoru nebyly zaznamenány žádné individuální dohody o výměně informací se třetími zeměmi. To lze částečně vysvětlit skutečností, že mnoho povinných osob v nefinančním sektoru působí na místní úrovni a v rámci vnitrostátních hranic, jakož i specifickými požadavky, které se vztahují na poskytování služeb přes hranice, což může zahrnovat i opětovné udělování licencí. V tomto případě probíhá výměna informací s orgány dohledu třetích zemí podle potřeby.

Pokud jde o mezinárodní spolupráci a výměnu informací finančních zpravodajských jednotek, směrnice (EU) 2015/849 neřeší ani neupravuje spolupráci finančních zpravodajských jednotek v členských státech EU s finančními zpravodajskými jednotkami ve třetích zemích. Finanční zpravodajské jednotky ve všech členských státech si však pravidelně vyměňují informace s finančními zpravodajskými jednotkami ve třetích zemích. Tato výměna probíhá na základě Charty Egmontské skupiny, dvoustranných dohod či memorand o porozumění. Rozsah memorand o porozumění se liší z hlediska zeměpisného zaměření. Jedna finanční zpravodajská jednotka například uvedla, že uzavřela více než sto takovýchto ujednání, zatímco jiné finanční zpravodajské jednotky jich uzavřely méně.

5. INFORMACE O SKUTEČNÝCH MAJITELÍCH TÝKAJÍCÍ SE SUBJEKTŮ ZAPSANÝCH DO REJSTŘÍKU MIMO EU

V čl. 65 odst. 1 písm. f) se požaduje analýza proveditelnosti zvláštních opatření a mechanismů na úrovni Unie a členských států, pokud jde o možnosti shromažďování informací o skutečných majitelích společností a jiných právnických osob zapsaných do rejstříku mimo Unii a přístup k nim.

Transparentnost a přístup k informacím o skutečných majitelích je klíčovým prvkem rámce EU pro boj proti praní peněz a financování terorismu. Zatímco článek 30 směrnice (EU) 2015/849 stanoví pravidla pro zajištění transparentnosti skutečného vlastnictví společností a jiných právnických osob zapsaných do rejstříku v EU, na zahraniční společnosti se žádná taková pravidla transparentnosti nevztahují. To ztěžuje finančním zpravodajským jednotkám a donucovacím orgánům, které analyzují nebo vyšetřují právnické osoby podílející se na případné trestné činnosti, identifikaci osob, které takové společnosti ovládají.

Z průzkumu z roku 2022 vyplývá, že velká většina členských států (23) v současné době nepožaduje shromažďování informací o skutečných majitelích zahraničních právnických osob. Některé členské státy (12) zdůraznily, že tyto informace mohou být k dispozici v omezeném rozsahu na základě požadavků povinných osob na hloubkovou kontrolu klienta a/nebo v případě, že zahraniční subjekt a jeho skutečný majitel (majitelé) vlastní a/nebo ovládají vnitrostátní právnickou osobu, a jsou proto zapsáni ve vnitrostátním rejstříku skutečných majitelů. Pouze malý počet členských států (5) aktivně shromažďuje informace o skutečných majitelích zahraničních právnických osob. Na základě odpovědí je tento požadavek na zveřejnění v případě zahraničních subjektů vyvolán nabytím vlastnictví nemovitosti nebo v případě, kdy zahraniční právnická osoba působí prostřednictvím provozovny v členském státě a vykonává hospodářskou činnost nebo jí vznikají daňové povinnosti.

Balíček opatření v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu obsahuje ustanovení k řešení a zmírnění rizik praní peněz a financování terorismu spojených se zahraničními právnickými osobami. Doplňují stávající požadavek stanovený v čl. 31 odst. 3a směrnice (EU) 2015/849 na získávání a uchovávání informací o skutečných majitelích svěřenských fondů, pokud se místo usazení či bydliště svěřenského správce svěřenského fondu nebo osoby v rovnocenném postavení v podobném právním uspořádání nachází mimo území EU. Konkrétně se vyžaduje registrace informací o skutečném majiteli u právnických osob zapsaných do rejstříku mimo EU, pokud navážou obchodní vztah s povinnou osobou nebo nabudou vlastnictví nemovitosti v členském státě. Návrh předjímal revidované doporučení č. 24 Finančního akčního výboru (FATF), mezinárodního normalizačního orgánu v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu, přijaté v březnu 2022, které mimo jiné vyžaduje, aby příslušné orgány měly přístup k informacím o skutečných majitelích v případě společností a jiných právnických osob, které nejsou v dané zemi zapsány do

rejstříku, ale mají na ni dostatečnou vazbu a představují riziko praní peněz nebo financování terorismu.

6. POLITICKY EXPONOVANÉ OSOBY – OPATŘENÍ ZESÍLENÉ HLOUBKOVÉ KONTROLY

Čl. 65 odst. 1 písm. f) rovněž požaduje analýzu přiměřenosti opatření uvedených v čl. 20 písm. b). Stanoví dodatečná opatření hloubkové kontroly klienta, která je třeba provést v případě obchodních vztahů s politicky exponovanými osobami, a to zejména souhlas od vrcholného vedení s navázáním nebo pokračováním obchodních vztahů s těmito osobami, přiměřená opatření s cílem zjistit zdroj majetku a zdroj finančních prostředků, které figurují v obchodních vztazích nebo transakcích, a zesílené průběžné sledování těchto obchodních vztahů. V čl. 65 odst. 1 třetím pododstavci se dále požaduje, aby zpráva byla v případě potřeby doplněna vhodnými legislativními návrhy, včetně případného uplatňování těchto opatření na základě posouzení rizik.

Požadavky FATF týkající se politicky exponovaných osob byly provedeny v právních předpisech EU v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu, zejména v definicích uvedených v čl. 3 bodě 9, čl. 3 bodě 10 a čl. 3 bodě 11 směrnice (EU) 2015/849, jakož i v článku 20 směrnice (EU) 2015/849 o dalších opatřeních hloubkové kontroly klienta. FATF definuje politicky exponovanou osobu jako osobu, která zastává nebo zastávala významnou veřejnou funkcí. Důvodem pro uplatnění dodatečných opatření vůči politicky exponovaným osobám je skutečnost, že u těchto osob existuje zvýšené riziko spáchání trestných činů praní peněz a financování terorismu vzhledem k jejich výhodnému postavení a vlivu. FATF proto v doporučení č. 12 uvádí seznam preventivních požadavků na zmírnění těchto rizik([34]). Vyžaduje, aby finanční instituce kromě provádění běžných opatření hloubkové kontroly klienta, jak je uvedeno v doporučení č. 10, měly vhodné systémy řízení rizik ke zjištění, zda je klient nebo jeho skutečný majitel zahraniční politicky exponovanou osobou. To znamená, že je třeba podniknout proaktivní kroky, jako je posuzování zákazníků na základě rizikových kritérií, rizikových profilů, obchodního modelu a ověřování informací o hloubkové kontrole klienta([35]). Pro účely zjištění, zda je osoba vnitrostátní politicky exponovanou osobou nebo politicky exponovanou osobou na úrovni mezinárodních organizací, vyžaduje doporučení č. 12 přijetí odpovídajících opatření na základě posouzení míry rizika obchodního vztahu, což znamená přezkoumání informací o hloubkové kontrole klienta shromážděných v souladu s doporučením č. 10. Pokud je klient považován za zahraniční politicky exponovanou osobu nebo pokud existuje rizikovější obchodní vztah s vnitrostátními politicky exponovanými osobami nebo politicky exponovanými osobami na úrovni mezinárodních organizací, měla by být uplatněna zesílená opatření ke zmírnění rizika v souladu s doporučením č. 12. Tato opatření

([34]) FATF (2012–2023), Mezinárodní normy pro boj proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování a šíření terorismu, FATF, Paříž, Francie, www.fatf-gafi.org/recommendations.html

([35]) Pokyny FATF pro politicky exponované osoby (doporučení č. 12 a 22), červen 2013. Pokyny FATF (fatf-gafi.org)Pokyny FATF (fatf-gafi.org)

zahrnují získání souhlasu od vrcholného vedení s navázáním nebo pokračováním takových obchodních vztahů, přijetí přiměřených opatření s cílem zjistit zdroj majetku a zdroj finančních prostředků a provádění zesíleného průběžného sledování daného obchodního vztahu. Požadavky na všechny typy politicky exponovaných osob by se měly vztahovat i na jejich rodinné příslušníky nebo blízké spolupracovníky.

Článek 20 směrnice (EU) 2015/849 přebírá všechna opatření zesílené hloubkové kontroly požadovaná FATF, aniž rozlišuje mezi zahraničními a vnitrostátními politicky exponovanými osobami.

7. ZÁKLADNÍ PRÁVA

Ustanovení čl. 65 odst. 1 písm. g) požaduje hodnocení toho, zda byla dodržena základní práva a zásady uznané Listinou základních práv Evropské unie. Základní práva stanovená v Listině jsou základním kamenem právního systému EU a musí být vždy dodržována. Ustanovení Listiny jsou určena orgánům a institucím EU při všech jejich činnostech, jakož i vnitrostátním orgánům při provádění práva Unie. Listina chrání fyzické a právnické osoby před jednáním těchto orgánů a institucí, které porušuje základní práva.

Práva a zásady zakotvené v Listině je třeba zohlednit v každém kroku legislativního procesu EU. Aby bylo zajištěno, že všechny návrhy právních předpisů EU budou respektovat Listinu, musí Komise již při přípravě nových návrhů posoudit jejich dopad na základní práva. Během legislativního procesu Komise spolupracuje se spolunormotvůrci, aby zajistila soulad právních předpisů EU s Listinou. V oblasti ochrany údajů musí Komise po přijetí návrhu legislativního aktu konzultovat s evropským inspektorem ochrany údajů, zda má návrh dopad na ochranu práv a svobod fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů([36]), aby zajistila soudržnost pravidel v celé EU. V září 2021 vydal orgán dohledu stanovisko k legislativnímu balíčku Komise v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu([37]), v němž obecně uvítal cíle, které návrhy sledují.

Pokud jde o porušení Listiny, je třeba rozlišovat mezi několika případy: pokud orgán EU svým jednáním porušuje základní práva, je Soudní dvůr EU oprávněn přezkoumat zákonnost takového jednání. Pokud vnitrostátní orgán při provádění práva EU poruší práva vyplývající z Listiny, mají vnitrostátní soudci pravomoc zajistit dodržování Listiny v souladu s judikaturou Soudního dvora EU. Komise může žalovat členský stát u soudu za porušení základních práv při provádění práva

([36]) Ustanovení čl. 42 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1725 ze dne 23. října 2018 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů orgány, institucemi a jinými subjekty Unie a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení nařízení (ES) č. 45/2001 a rozhodnutí č. 1247/2002/ES (Úř. věst. L 295, 21.11.2018, s. 39).

([37]) Stanovisko 12/2021, https://edps.europa.eu/system/files/2021-09/21-09-22_edps-opinion-aml_en.pdf

EU, např. pokud je vnitrostátním opatřením uplatňováno právo EU způsobem neslučitelným s Listinou.

V souvislosti s požadavky v oblasti AML/CFT se Soudní dvůr vyjádřil k dodržování základních práv v různých souvislostech, zejména s ohledem na článek 7 Listiny o respektování soukromého a rodinného života a článek 8 o ochraně osobních údajů, jakož i článek 12 o svobodě shromažďování a sdružování.

V případě článků 7 a 8 vydal Soudní dvůr rozsudek o ustanoveních o veřejném přístupu k informacím o skutečných majitelích společností a jiných právnických osob v rámci předcházení praní peněz a financování terorismu([38]). Soudní dvůr ve svém rozsudku zrušil platnost ustanovení směrnice (EU) 2015/849, podle něhož musí členské státy zajistit, aby informace o skutečných majitelích společností a jiných právnických osob zapsaných do rejstříku na jejich území byly ve všech případech přístupné jakékoli osobě z řad veřejnosti (čl. 30 odst. 5 písm. c) směrnice (EU) 2015/849 ve znění směrnice (EU) 2018/843). Soudní dvůr dospěl k závěru, že takový neselektivní přístup představuje závažný zásah do základních práv na respektování soukromého života a ochranu osobních údajů. V daném případě nelze tento zásah považovat za oprávněný, protože nesplňuje platná kritéria nezbytnosti a přiměřenosti.

Ve vztahu k článkům 7, 8 a 12 Listiny o právu na respektování soukromého a rodinného života, právu na ochranu osobních údajů a právu na svobodu sdružování vydal Soudní dvůr rovněž rozsudek týkající se omezení uložených členským státem na financování organizací občanské společnosti osobami usazenými mimo tento členský stát([39]). Soudní dvůr ve svém rozsudku rozhodl, že členský stát zavedl diskriminační a neodůvodněná omezení, která jsou v rozporu s povinnostmi členských států, pokud jde o volný pohyb kapitálu, stanovenými v článku 63 Smlouvy o fungování Evropské unie a s články 7, 8 a 12 Listiny. Pokud jde o možné odůvodnění tohoto omezení, Soudní dvůr uvedl, že se lze dovolávat důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti, které zahrnují zejména boj proti praní peněz, financování terorismu a organizovanému zločinu. Na tyto důvody se však nelze odvolávat, pokud neexistuje skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení základních zájmů společnosti, které členský stát v daném případě neprokázal.

Pokud jde o dodržování základních práv a zásad uznaných Listinou na vnitrostátní úrovni, dotazy v rámci průzkumu mezi členskými státy v roce 2022 se týkaly zejména možných zásahů požadavků na boj proti praní peněz do těchto základních práv a zásad zakotvených v Listině: i) článku 7 o

([38]) Rozsudek Soudního dvora ze dne 22. listopadu 2022 ve spojených věcech WM (C-37/20) a SOVIM SA (C-601/20) proti Luxembourg Business Registers: https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=268059&pageIndex=0&doclang=cs&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1503497

([39]) Rozsudek Soudního dvora ze dne 18. června 2020 ve věci C-78/18 („Komise proti Maďarsku“): https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf;jsessionid=98151443F97F6BA2D856266F83B1C03F?text=&docid=227569&pageIndex=0&doclang=cs&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=112968

respektování soukromého a rodinného života; ii) článku 8 o ochraně osobních údajů; iii) článku 11 o svobodě projevu a informací; iv) článku 12 o svobodě shromažďování a sdružování; v) článku 16 o svobodě podnikání; vi) článku 17 o právu na vlastnictví; vii) článku 20 o rovnosti před zákonem; viii) článku 21 o zákazu diskriminace; ix) článku 47 o právu na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces; x) článku 48 o presumpci neviny a právu na obhajobu; xi) článku 49 o zásadách zákonnosti a přiměřenosti trestných činů a trestů; a xii) článku 50 o právu nebýt dvakrát trestně stíhán nebo trestán za stejný trestný čin. Osm členských států oznámilo v souvislosti s tímto druhem zásahu zahájení řízení před vnitrostátními soudy. Ostatní členské státy, které na otázku odpověděly, si takových případů nebyly vědomy.

Členské státy nenahlásily žádné případy, které by se týkaly zásahů do jiných základních práv, než jsou výše uvedená práva. Pokud jde o právo na soukromí a ochranu osobních údajů, průzkum z roku 2022 ukázal následující: ve většině členských států (17) byly podány správní stížnosti na požadavky stanovené ve směrnici (EU) 2015/849 u úřadů pro ochranu údajů. Úřady pro ochranu údajů byly v souvislosti s přípravou vnitrostátních aktů, které mají ve vnitrostátním právu provést požadavky směrnice (EU) 2015/849, konzultovány téměř ve všech členských státech (24). Devět členských států uvedlo další typy podaných stížností nebo konzultací vedených s jinými vnitrostátními orgány, které se týkají vzájemného působení požadavků na boj proti praní peněz a financování terorismu a základních práv.

8. POŽADAVKY TÝKAJÍCÍ SE PŘÍPADNÝCH LEGISLATIVNÍCH NÁVRHŮ PODLE ČL. 65 ODST. 1 TŘETÍHO PODODSTAVCE

Ustanovení čl. 65 odst. 1 třetího pododstavce směrnice (EU) 2015/849 požaduje, aby Komise posoudila potřebu předložit nové legislativní návrhy týkající se několika konkrétních témat, zejména databází uživatelů virtuálních měn, úřadů pro vyhledávání majetku z trestné činnosti a politicky exponovaných osob. Poslední kategorie již byla probírána v oddíle 6.

8.1. Databáze uživatelů virtuálních měn

Pokud jde o virtuální měny, čl. 65 odst. 1 třetí pododstavec směrnice (EU) 2015/849 vyžaduje, aby Komise případně vypracovala legislativní návrh včetně zmocnění ke zřízení a vedení centrální databáze, která bude registrovat totožnost a adresy peněženek uživatelů virtuálních měn, jež budou přístupné finančním zpravodajským jednotkám, a včetně formuláře čestného prohlášení pro použití uživateli virtuálních měn.

Vytvoření centrální databáze na úrovni EU by vyžadovalo, aby členské státy již takové registry měly zavedeny, přičemž tyto registry by pak mohly být propojeny a informace z nich by byly předávány do centrálního registru, nebo případně aby byly na úrovni EU vyčleněny prostředky na

přímé vytvoření centrálního registru([40]). Z průzkumu z roku 2022 vyplývá, že členské státy v současné době nemají zavedeny registry účtů kryptoaktiv. Od přijetí směrnice (EU) 2018/843, která zavedla odkaz na případný legislativní návrh týkající se databáze uživatelů virtuálních měn, prošla regulace virtuálních měn na mezinárodní a evropské úrovni několika změnami.

Finanční akční výbor (FATF) přijal v červnu 2019 nové standardy týkající se nových technologií, které vyžadují, aby byla v jednotlivých jurisdikcích zajištěna regulace poskytovatelů služeb souvisejících s virtuálními aktivy (v právním rámci EU označovaných také jako poskytovatelé služeb souvisejících s kryptoaktivy) pro účely boje proti praní peněz a financování terorismu a aby tito poskytovatelé měli licenci nebo byli registrováni a aby podléhali účinným systémům pro monitorování a zajištění dodržování příslušných opatření požadovaných v doporučeních FATF. Tyto standardy rovněž vyžadují sledovatelnost převodů virtuálních aktiv. Konkrétně musí poskytovatelé služeb souvisejících s virtuálními aktivy k převodům přiložit podrobné informace o jejich původcích a poživatelích (tzv. cestovní pravidlo). Tento požadavek se do práva EU zavádí nařízením (EU) 2023/1113 ze dne 31. května 2023 o informacích doprovázejících převody peněžních prostředků a některých kryptoaktiv([41]), které je přepracovaným zněním nařízení (EU) 2015/847 o informacích doprovázejících převody peněžních prostředků([42]).

Legislativní balíček AML/CFT z roku 2021 obsahuje několik dalších návrhů, které mají řešit a zmírnit rizika praní peněz a financování terorismu spojená s používáním virtuálních měn. Za prvé se na seznam povinných osob doplňují poskytovatelé všech služeb souvisejících s virtuálními aktivy, u nichž existuje riziko praní peněz nebo financování terorismu. Za druhé balíček navrhuje zákaz poskytování a úschovu anonymních peněženek na kryptoaktiva, protože tyto peněženky neumožňují sledovat převody kryptoaktiv a hrozí u nich větší riziko zneužití pro trestné účely.

Na obecnější úrovni je cílem nařízení o trzích s kryptoaktivy vytvořit v EU jasný, specializovaný a harmonizovaný právní rámec pro kryptoaktiva a poskytovatele služeb souvisejících s kryptoaktivy tím, že vyžaduje, aby jim příslušný vnitrostátní orgán udělil povolení k výkonu jejich činnosti. Toto nařízení rovněž zavede odpovídající ochranu pro všechny spotřebitele, kteří budou nakupovat kryptoaktiva, obchodovat s nimi a převádět je prostřednictvím autorizovaných burz, peněženek a obchodních platforem.

([40]) Viz „Studie o vývoji, pokud jde o uživatele virtuálních aktiv, a o možnosti zřídit a vést centrální databázi k registraci totožnosti uživatelů a adres peněženek přístupných finančním zpravodajským jednotkám“ (Study on developments with regard to virtual assets users and the possibility to set-up and maintain a central database registering users' identity and wallet addresses accessible to financial intelligence units (FIU)), zveřejněná v roce 2021.

([41]) Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2023/1113 ze dne 31. května 2023 o informacích doprovázejících převody peněžních prostředků a některých kryptoaktiv a o změně směrnice (EU) 2015/849 (Úř. věst. L 150, 9.6.2023, s. 1).

([42]) Nařízení (EU) 2015/847 ze dne 20. května 2015 o informacích doprovázejících převody peněžních prostředků a o zrušení nařízení (ES) č. 1781/2006 (Úř. věst. L 141, 5.6.2015, s. 1).

Celkově lze říci, že nové nařízení o trzích s kryptoaktivy a nařízení o převodech peněžních prostředků výrazně zvýší kontrolu převodů kryptoaktiv z hlediska praní peněz a financování terorismu příslušnými orgány v celé EU. Nové nařízení o boji proti praní peněz dále zmírní rizika praní peněz a financování terorismu spojená s používáním virtuálních měn, přičemž nestanoví vytvoření centrální databáze, jak je uvedeno v čl. 65 odst. 1 směrnice (EU) 2015/849. Přijetím nařízení (EU) 2023/113 budou poskytovatelé služeb souvisejících s kryptoaktivy zahrnuti do působnosti finančních institucí ve smyslu směrnice o boji proti praní peněz, a budou tedy podléhat všem pravidlům v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu platným pro finanční sektor, což zajistí, že příslušné orgány, včetně finančních zpravodajských jednotek, budou mít rychlý přístup k informacím o držitelích úschovných peněženek na kryptoaktiva.

8.2. Spolupráce mezi úřady pro vyhledávání majetku z trestné činnosti členských států

V čl. 65 odst. 1 třetím pododstavci směrnice (EU) 2015/849 se požaduje, aby Komise případně předložila legislativní návrh na zlepšení spolupráce mezi úřady pro vyhledávání majetku z trestné činnosti členských států.

Dne 25. května 2022 přijala Komise návrh nové směrnice o vymáhání a konfiskaci majetku([43]). Poskytuje ucelený soubor pravidel, který se zabývá vymáháním majetku od začátku až do konce – od vysledování a identifikace, přes zmrazení a správu až po konfiskaci a konečné nakládání s majetkem. Cílem návrhu je zejména posílit kapacitu úřadů pro vyhledávání majetku z trestné činnosti při vysledování a identifikaci výnosů z trestné činnosti tím, že jim bude poskytnut širší přístup k potřebným informacím, že bude zajištěna rychlá výměna informací mezi těmito úřady a že bude jim umožněno urychleně zmrazit majetek, pokud existuje riziko, že by se mohl rozptýlit.

9. ZÁVĚRY A PERSPEKTIVY DALŠÍHO VÝVOJE

Posledních několik let bylo v oblasti AML/CFT poznamenáno mnoha problémy. Přestože se rizikové prostředí značně změnilo, Komise na tyto změny průběžně reagovala pravidelnou analýzou rizika, poskytováním písemných pokynů členským státům a zúčastněným stranám a zasahováním v případech nesprávného nebo neúplného provedení ve vnitrostátním právu členských států. Orgán EBA přispěl k harmonizaci přístupů a sbližování dohledu svou prací na srovnávacích hodnoceních postupů dohledu, četnými pokyny a stanovisky v oblasti uplatňování opatření založených na riziku úvěrovými a finančními institucemi a také úsilím o zajištění spolupráce mezi orgány dohledu. V posledních několika letech došlo k výraznému zlepšení

([43]) Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o vymáhání a konfiskaci majetku, COM(2022) 245 final.

zejména v oblasti výměny informací a spolupráce mezi orgány dohledu v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu ve finančním sektoru.

S cílem řešit problémy zjištěné při provádění směrnice (EU) 2015/849 navrhla Komise v roce 2021 ambiciózní legislativní balíček týkající se boje proti praní peněz a financování terorismu. Zavádí komplexní reformu rámce EU pro boj proti praní peněz a financování terorismu, a to jak z regulačního, tak institucionálního hlediska. V rámci tohoto balíčku bude podstatná část směrnice přesunuta do nařízení, takže povinné osoby budou podléhat přímo použitelným pravidlům. Tím se odstraní nutnost provedení ve vnitrostátním právu, skoncuje se s možností vnitrostátních odchylek a zároveň se zkrátí prodlevy při uplatňování pravidel EU. Nařízení o boji proti praní peněz stanoví harmonizované požadavky na vnitřní politiky, postupy a kontrolní mechanismy a hloubkovou kontrolu klienta, dále upřesňuje pravidla pro transparentnost skutečného vlastnictví právnických osob a právních uspořádání a rozšiřuje seznam povinných osob mimo jiné o poskytovatele služeb souvisejících s kryptoaktivy. Návrh revidované směrnice o boji proti praní peněz a financování terorismu posiluje úkoly, pravomoci a nástroje orgánů dohledu a finančních zpravodajských jednotek s cílem zlepšit jejich fungování. Jeho cílem je také stanovit jasná pravidla pro všechny orgány, aby byla zajištěna účinná spolupráce a sdílení informací. To vše Unii zajistí komplexní a integrovaný systém, který bude odpovídat integraci jejího vnitřního trhu. Nový integrovaný systém dohledu v oblasti AML/CFT budou tvořit nový evropský orgán pro boj proti praní peněz (AMLA) jakožto ústřední instituce a dále vnitrostátní orgány s mandátem dohledu v oblasti AML/CFT a bude založen na společných přístupech k dohledu a metodikách posuzování rizika. V zájmu zajištění účinného a konzistentního dohledu bude orgán AMLA přímo dohlížet na nejrizikovější přeshraniční finanční subjekty a koordinovat vnitrostátní orgány dohledu a opatření v oblasti dohledu, včetně nefinančního sektoru. Orgán AMLA bude rovněž pověřen koordinací finančních zpravodajských jednotek. Vzhledem k tomu, že všechny nedávné významné případy praní peněz zaznamenané v EU měly přeshraniční rozměr, je cílem tohoto přístupu zajistit užší spolupráci a výměnu informací mezi finančními zpravodajskými jednotkami a také dosáhnout součinnosti mezi orgány dohledu a finančními zpravodajskými jednotkami. Existence orgánu AMLA proto bude hrát významnou roli při prevenci a odhalování praní peněz, souvisejících predikativních trestných činů a financování terorismu a bude tvořit jádro robustního rámce EU pro boj proti praní peněz a financování terorismu.