

Bankovní obchody ve světle šesté směrnice AML

Banking Transactions in Light of the Sixth Directive of the AML

JIŘÍ NOVOTNÝ^{1, 2}

Abstrakt

Dne 20. července 2021 Evropská komise představila ambiciózní balíček legislativních návrhů na posílení pravidel EU pro boj proti praní špinavých peněz a financování terorismu (AML/CFT). Součástí balíčku je nejen návrh na vytvoření nového orgánu EU pro boj proti praní špinavých peněz, ale především přijetí nové právní úpravy, která má současně obsahovat přímo použitelná pravidla, a to i v oblastech hloubkové kontroly klienta a skutečného vlastnictví. Součástí legislativního balíčku je současně návrh nové (šesté) směrnice, která nahradí dosavadní směrnici 2015/849/EU. Nově navrhovaná směrnice předkládá nové mechanismy, které mají členské státy zavést za účelem předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu. Mechanismům navrhované směrnice a jejich vlivu na bankovní obchody je věnován následující článek.

Klíčová slova

AML, banka, bankovní obchod, CFT, financování terorismu, kontrola klienta, praní špinavých peněz

Abstract

On 20 July 2021, the European Commission presented an ambitious package of legislative proposals to strengthen the EU's anti-money laundering and countering the financing of terrorism (AML/CFT) rules. The package includes not only a proposal for the creation of a new EU anti-money laundering body, but above all the adoption of new legislation, which should simultaneously contain directly applicable rules, including in the areas of client due diligence and beneficial ownership. The legislative package also includes a proposal for a new (sixth) directive, which will replace the previous directive 2015/849/EU. The newly proposed directive presents new mechanisms for Member States to put in place to prevent the use of the financial system for money laundering or terrorist financing. The following article is devoted to the mechanisms of the proposed directive and their influence on banking transactions.

Key words

AML, bank, bank business, CFT, terrorist financing, client control, money laundering

DOI

<http://dx.doi.org/10.37355/fvpk-2022/2-05>

1 JUDr. et PhDr. Jiří Novotný, Fakulta právnická ZČU v Plzni, Katedra obchodního práva

2 Autor je současně obhájcem v trestních věcech.

Úvod

Dle Unie představuje praní peněz a financování terorismu závažnou hrozbu pro integritu ekonomiky a finančního systému Unie a dále pak také pro bezpečnost jejích občanů. Europol odhaduje, že přibližně 1 % ročního hrubého domácího produktu Unie spočívá v podezřelé finanční činnosti.³ Již v červenci 2019 Komise, po řadě případů údajného praní peněz zahrnujících úvěrové instituce v Unii, přijala balíček analyzující účinnost tehdejšího režimu EU pro boj proti praní peněz a financování terorismu.⁴ V rámci tohoto balíčku Komise zdůraznila strategii bezpečnostní unie EU⁵ pro období 2020–2025 s významným posílením rámce EU pro boj proti praní peněz a financování terorismu s cílem chránit občany Unie před terorismem a organizovaným zločinem. Komise následně dne 7. května 2020 představila akční plán pro komplexní politiku Unie v oblasti předcházení praní peněz a financování terorismu.

V tomto akčním plánu se Komise zavázala přijmout opatření k posílení pravidel Unie pro boj proti praní peněz a financování terorismu a jejich provádění a definovala šest priorit. Mezi zmíněné priority boje proti praní špinavých peněz dle Komise patří zejména: i) zajištění účinného provádění stávajícího rámce EU pro boj proti praní peněz a financování terorismu; ii) vytvoření jednotného souboru pravidel EU pro boj proti praní peněz a financování terorismu; iii) dotažení dohledu v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu na úroveň EU; iv) zřízení podpůrného a kooperačního mechanismu pro finanční zpravodajské jednotky; v) vynucování trestněprávních předpisů a výměna informací na úrovni EU; a současně vi) posílení mezinárodního rozměru rámce EU pro boj proti praní peněz a financování terorismu.⁶

Dle Komise bylo první prioritou nejen zajistit, aby členské státy, příslušné orgány a povinné osoby důsledně a účinně prováděly pravidla EU pro boj proti praní peněz a financování terorismu, ale současně sledovat schopnosti členských států předcházet praní peněz a financování terorismu a bojovat proti nim. V rámci druhého pilíře (vytvoření jednotného

3 *Europol. From Suspicion to Action. Converting financial intelligence into greater operational impact, 2017. ISBN 978-92-95200-82-1.*

4 *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Towards better implementation of the EU's anti-money laundering and countering the financing of terrorism Framework, COM/2019/360 final; REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL on the assessment of recent alleged money laundering cases involving EU credit institutions, COM/2019/373 final; REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL assessing the framework for cooperation between Financial Intelligence Units, COM/2019/371 final; REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL on the assessment of the risk of money laundering and terrorist financing affecting the internal market and relating to cross-border activities, COM/2019/370 final.*

5 *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the EU Security Union Strategy. COM/2020/605 final.*

6 *Communication from the Commission on an Action Plan for a comprehensive Union policy on preventing money laundering and terrorist financing 2020/C 164/06. C/2020/2800. OJ C 164, 13. 5. 2020, p. 21–33.*

souboru pravidel EU pro boj proti praní peněz a financování terorismu) se Komise zavázala, na základě důkladného posouzení dopadů, předložit v prvním čtvrtletí roku 2021 legislativní návrhy na vytvoření jednotného souboru pravidel v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu. Dotažení dohledu v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu na úroveň EU, jako zmíněný třetí pilíř, představovalo dle Komise vytvoření systému dohledu v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu na úrovni EU za účelem začlenění a doplnění vnitrostátních systémů dohledu, které vyřeší roztržičnost v oblasti dohledu a současně zajistí harmonizované uplatňování pravidel v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu v EU a jejich účinné vynucování, které poskytne podporu pro činnosti v oblasti dohledu na místě a zajistí neustálý tok informací o probíhajících opatřeních a zjištěných významných nedostatcích.

Zřízení podpůrného a kooperačního mechanismu pro finanční zpravodajské jednotky, jako čtvrtý pilíř dle Akčního plánu Komise, představovalo zřízení koordinačního a podpůrného mechanismu finančních zpravodajských jednotek na úrovni EU, který by hrál vedoucí úlohu při koordinaci činnosti vnitrostátních finančních zpravodajských jednotek a který by zahrnoval identifikaci podezřelých transakcí s přeshraničním rozměrem, společnou analýzu přeshraničních případů, určení trendů a faktorů, které jsou relevantní pro posouzení rizik praní peněz a financování terorismu na vnitrostátní i nadnárodní úrovni. Pro vynucování trestněprávních předpisů a výměnu informací na úrovni EU, jako pátý pilíř Akčního plánu, je dle Komise nezbytné sdílení typologie a trendů se soukromým sektorem a současné posílení některých druhů partnerství veřejného a soukromého sektoru a zlepšení sdílení informací. Posílení mezinárodního rozměru rámce EU pro boj proti praní peněz a financování terorismu, jako šestý pilíř Akčního plánu, dle Komise představuje přípravu technického nástroje na poskytnutí pomoci třetím zemím při zvyšování jejich kapacity a řešení nedostatků ve vnitrostátních rámcích pro boj proti praní peněz a financování terorismu.⁷

Nařízení o předcházení využívání finančního systému k praní peněz

Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu zavádí řadu podstatných změn za účelem dosažení vyšší úrovně harmonizace a sblížení při uplatňování pravidel boje proti praní peněz a financování terorismu v celé Unii. Legislativní návrh nařízení spolu s návrhem směrnice a návrhem přepracovaného znění nařízení (EU) 2015/847 dle Komise naplňuje cíl vytvoření jednotného souboru pravidel EU (zmíněný druhý pilíř priorit). Komise k tomuto návrhu nařízení v důvodové zprávě výslovně uvádí, že požadavky směrnice

(EU) 2015/849⁸ jsou velmi obsáhlé, avšak absence jejich přímé použitelnosti a nedostatečná podrobnost vedou k roztržičnosti jejich vnitrostátního uplatňování a především

7 *Communication from the Commission on an Action Plan for a comprehensive Union policy on preventing money laundering and terrorist financing 2020/C 164/06. C/2020/2800. OJ C 164, 13. 5. 2020, p. 21–33.*

8 *Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, amending Regulation (EU) No 648/2012 of the European Parliament and of the Council, and repealing Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council and Commission Directive 2006/70/EC (Text*

k zásadním rozdílům ve výkladu ustanovení směrnice, což dle Komise neumožňuje účinné řešení přeshraničního praní peněz a financování terorismu, tedy pravidla předložená směrnicí dle Komise neodpovídají potřebné ochraně vnitřního trhu.⁹

Návrh nařízení vychází z článku 114 SFEU, shodného právního základu jako stávající právní rámec EU pro boj proti praní peněz a financování terorismu.¹⁰ Použití článku 114 pro vytvoření společných integračních pravidel je dle navrhovatelů vhodné právě s ohledem na značnou hrozbu, kterou praní peněz a financování terorismu pro vnitřní trh představuje, a dále pak vzhledem k tomu, že praní peněz a financování terorismu může způsobit ekonomické ztráty a narušení fungování jednotného trhu. Navrhovatelé v důvodové zprávě výslovně uvádějí, že toky peněz získaných nezákonným způsobem a financování terorismu mohou poškodit stabilitu a pověst finančního systému Unie a ohrozit řádné fungování vnitřního trhu, kdy opatření přijatá výhradně na vnitrostátní úrovni mohou mít nepříznivé účinky na vnitřní trh a přispět k roztržitésti, a naproti tomu opatření na úrovni EU lze odůvodnit zájmem o zachování rovných podmínek v celé Unii, tj. cílem, aby osoby ve všech členských státech podléhaly v rámci boje proti praní peněz a financování terorismu jednotnému souboru povinností.

Těchto cílů dle navrhovatelů nemůže být uspokojivě dosaženo na úrovni členských států, proto jich může být lépe dosaženo na úrovni Unie, a z tohoto důvodu je návrh nařízení dle navrhovatelů v souladu se zásadou subsidiarity a proporcionality uvedenou v článku 5 Smlouvy o Evropské unii. Návrh nového nařízení Evropského parlamentu a Rady je dle navrhovatelů tedy vhodným nástrojem, který přispěje k vytvoření jednotného souboru pravidel, a to vzhledem k tomu, že toto nařízení bude přímo a okamžitě použitelné, čímž v budoucnu odstraní případné rozdíly v uplatňování způsobené rozdílným provedením pravidel v jednotlivých členských státech. Přímo použitelný soubor pravidel na úrovni EU je rovněž dle navrhovatelů nezbytný k tomu, aby byl nad určitými povinnými osobami umožněn dohled na úrovni Unie, což je dle navrhovatelů obsahem k tomuto návrhu připojeného návrhu nařízení, kterým se zřizuje AMLA.¹¹

Cílem zmíněného nařízení o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu je dle navrhovatelů zejména zmírnit nová a nově se objevující rizika, na základě čehož zmíněný návrh nařízení rozšiřuje seznam povinných osob o poskytovatele služeb souvisejících s kryptoaktivy a dále současně o další odvětví, jako jsou platformy skupinového financování a provozovatelé migračních služeb. Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu ve svém třetím článku podává rozsáhlý výčet povinných osob, jejichž vymezení je účinné i pro navazující právní předpisy. Povinnou

with EEA relevance). OJ L 141, 5. 6. 2015, p. 73–117.

9 *Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing. COM/2021/420 final.*

10 KELLERBAUER, Manuel, „Article 114 TFEU: In: Manuel KELLERBAUER, Marcus KLAMERT and Jonathan TOMKIN (eds). *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary* (New York, 2019; online edn, Oxford Academic), <https://doi.org/10.1093/oso/9780198759393.003.212>.

11 AML Authority (AMLA).

osobou se dle návrhu nařízení rozumí zejména: i) úvěrové instituce; ii) finanční instituce; iii) fyzické nebo právnické osoby při výkonu jejich profesních činností, jako jsou auditoři, externí účetní a daňoví poradci, notáři, subjekty nákupu nebo prodeje nemovitého majetku nebo podnikatelských subjektů, osoby správy peněz, cenných papírů nebo jiných aktiv klienta; subjekty otevírání nebo správy bankovních nebo spořicíh účtů nebo účtů cenných papírů; subjekty organizování příspěvků potřebných k vytvoření, provozování nebo řízení společností či vytváření, provozování nebo řízení svěřenských fondů, společností, nadací nebo podobných útvarů; realitní makléři, osoby obchodující s drahými kovy a kameny; poskytovatelé služeb hazardních her; poskytovatelé služeb souvisejících s kryptoaktivy; poskytovatelé služeb skupinového financování; osoby obchodující či jednající jako zprostředkovatelé při obchodování s uměleckými díly; věřitelé hypotečních a spotřebitelských úvěrů (čl. 3).

Za účelem zajištění jednotného uplatňování pravidel na celém vnitřním trhu návrh nařízení vyjasňuje požadavky týkající se vnitřních strategií, kontrol a postupů, a to i v případě skupin, a současně stanovuje podrobnější opatření hloubkové kontroly klienta, s jasněji stanovenými požadavky podle úrovně rizika klienta (čl. 7). Návrh nařízení vyjasňuje dále požadavky týkající se politicky exponovaných osob, zejména pokud jde o definici politicky exponované osoby (čl. 32), přičemž současně zjednodušuje požadavky na skutečné majitele s cílem zajistit odpovídající úroveň transparentnosti v celé Unii a ve vztahu k pověřencům a zahraničním osobám navrhuje zavedení nových požadavků ke zmírnění rizika, že se pachatelé trestných činů skrývají za prostředníka (čl. 44).

Návrh nařízení výslovně zakazuje korespondenční vztahy bez fyzické přítomnosti. Dle navrhované právní úpravy nařízení nebudou moci úvěrové a finanční instituce navázat korespondenční vztah s bankou bez fyzické přítomnosti, a ani v něm pokračovat. Současně návrh nařízení ukládá úvěrovým a finančním institucím povinnost přijmout vhodná opatření s cílem zajistit, aby tyto instituce nenavazovaly korespondenční vztahy s úvěrovou nebo finanční institucí, o níž je známo, že umožňuje využívání svých účtů bankou bez fyzické přítomnosti, nebo aby v takových vztazích nepokračovaly. Bankou bez fyzické přítomnosti se dle návrhu nařízení rozumí úvěrová instituce nebo finanční instituce nebo instituce provádějící činnosti rovnocenné činnostem úvěrové instituce nebo finanční instituce, zapsaná do obchodního rejstříku v zemi, v níž není fyzicky přítomna, včetně svého skutečného vedení, a která není přiřčena k žádné regulované finanční skupině.

Zmíněný zákaz korespondenčních vztahů bez fyzické přítomnosti vychází z přesvědčení navrhovatelů, že ne všechny přeshraniční korespondenční bankovní služby představují stejnou míru rizika praní peněz a financování terorismu. Právě vzhledem k vysokému riziku praní peněz a financování terorismu, které je bankám bez fyzické přítomnosti vlastní, by se úvěrové a finanční instituce dle navrhovatelů měly jakéhokoli korespondenčního vztahu s takovými bankami bez fyzické přítomnosti zdržet. I v tomto případě by intenzita opatření zesílené hloubkové kontroly měla být stanovena na základě uplatnění zásad přístupu založeného na posouzení rizik, když však při interakci s korespondenčními institucemi ze třetích zemí, které v zemi, ve které jsou zapsány do rejstříku, nejsou žádným způsobem fyzicky přítomny, nemusí být dle navrhovatelů přístup založený na posouzení rizika uplatňován (čl. 31).

V zájmu přesnějšího hlášení podezřelých transakcí návrh nařízení vyjasňuje příznaky vyvolávající podezření, přičemž požadavky na sdělování informací a sdílení informací mezi soukromými osobami zůstávají v návrhu nového nařízení bez zásadní změny (čl. 50). Návrh nařízení k zajištění plného souladu s unijními pravidly zavádí požadavky na zpracování určitých kategorií osobních údajů (čl. 55) a současně stanovuje kratší lhůtu pro uchovávání osobních údajů, posiluje opatření ke zmírnění zneužívání nástrojů na doručitele. S ohledem na prokázaný nízký účinek současného přístupu, který se při provádění požadavků boje proti praní peněz a financování terorismu ve vztahu k velkým hotovostním platbám opírá o obchodníky se zbožím, návrh nařízení nově vkládá ustanovení omezující použití hotovosti při velkých transakcích. Osobám obchodujícím se zbožím nebo poskytujícím služby návrh nařízení umožňuje přijmout nebo provést platbu v hotovosti pouze do částky 10 000 EUR nebo ekvivalentu v národní nebo cizí měně, ať už je transakce prováděna v rámci jedné operace, nebo v několika zjevně souvisejících operacích. Zmíněný limit částky 10 000 EUR nebo ekvivalentu v národní nebo cizí měně však není návrhem nařízení navrhován pro platby mezi fyzickými osobami, které nejednají v rámci své profesní činnosti či platby nebo vklady prováděné v prostorách úvěrových institucí (čl. 59).

Návrh nařízení v otázce anonymních účtů a akcií na doručitele a poukázek na akcie na doručitele výslovně zakazuje, aby úvěrové instituce, finanční instituce a poskytovatelé služeb souvisejících s kryptoaktivy vedly anonymní účty, anonymní vkladní knížky, anonymní bezpečnostní schránky nebo anonymní kryptoměnové peněženky či jakýkoli účet, který by jinak umožňoval anonymizaci držitele zákaznického účtu. Výslovně návrh nařízení požaduje, aby před jakýmkoli použitím zmíněných účtů, vkladních knížek, bezpečnostních schránek nebo kryptoměnových peněženek byla u majitelů existujících anonymních účtů, anonymních vkladních knížek, anonymních bezpečnostních schránek nebo kryptoměnových peněženek a příjemců výnosů provedena opatření hloubkové kontroly klienta (čl. 58). Návrh nařízení výslovně zakazuje akciovým společnostem vydávat akcie na doručitele. Společnostem, jež takové akcie vlastní, ukládá nařízení povinnost převést všechny stávající akcie na doručitele na akcie na jméno. Výjimka je návrhem nařízení stanovena pro společnosti s cennými papíry kótovanými na regulovaném trhu, nebo jejichž akcie jsou vydávány jako cenné papíry ve zprostředkovaném držení, které mohou akcie na doručitele zachovat (čl. 58).

S odkazem na shora uvedené návrhy nových povinností je nezbytné zmínit, že navrhovatelé, ačkoli to v návrhu nařízení v rámci nových povinností neupravili, setrvávají na přesvědčení, že je nezbytné, aby věřitelé a zprostředkovatelé spotřebitelských a hypotečních úvěrů, kteří nejsou úvěrovými nebo finančními institucemi, ale jsou v důsledku své činnosti vystaveni riziku praní peněz a financování terorismu, byli zahrnuti mezi osoby, na které se vztahují požadavky v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu bez ohledu na to, zda se tyto kvalifikují jako úvěrové nebo finanční instituce, či nikoli. K tomuto přesvědčení docházejí navrhovatelé z toho důvodu, že někteří věřitelé a zprostředkovatelé spotřebitelských a hypotečních úvěrů, kteří nejsou úvěrovými nebo finančními institucemi, sice unijním požadavkům v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu nepodléhají, jsou však takovým povinnostem v některých členských státech z důvodu své expozice rizikům praní peněz a financování terorismu podrobeni. Právě v závislosti na svém obchodním modelu mohou být tyto věřitelé a zprostředkovatelé spotřebitelských a hypotečních úvěrů dle navrhovatelů vystaveni značnému riziku praní peněz a financování terorismu.

Obdobně mají navrhovatelé za to, že vkladatelé, jejichž finanční prostředky představují výnosy z praní peněz, by měli být vyloučeni z vyplácení náhrad ze systému pojištění vkladů. Právě z důvodu, aby se zabránilo vracení finančních prostředků získaných nezákonným způsobem těmto vkladatelům, jsou navrhovatelé přesvědčeni, že by úvěrové instituce měly pod dohledem orgánů dohledu u svých klientů provádět hloubkovou kontrolu klienta v případě, že bude zřejmé, že úvěrové instituce jsou v selhání nebo je jejich selhání pravděpodobné nebo pokud jsou vklady definovány jako nedostupné. Úvěrové instituce by měly podezřelé transakce identifikované při výkonu takové hloubkové kontroly klienta hlásit finanční zpravodajské jednotce. Poslední dvě zmíněné oblasti povinností však prozatím zůstaly v intencích úvah a navrhovatelé je jako bezprostředně použitelné a přímo aplikovatelné normy zatím nenavrhl.

Zřízení Orgánu pro boj proti praní peněz a financování terorismu (AMLA)

Spolu s návrhem nařízení Evropského parlamentu a Rady o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu byl připraven návrh nařízení, kterým se zřizuje Orgán pro boj proti praní peněz a financování terorismu (dále jen „AMLA“) a mění nařízení (EU) č. 1093/2010, (EU) č. 1094/2010 a (EU) č. 1095/2010.¹² AMLA by měl mít dle navrhovatelů jako nový evropský orgán zásadní význam pro budoucí řešení současných nedostatků dohledu v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu v Unii, který se dle navrhovatelů provádí doposud na úrovni jednotlivých členských států a jehož kvalita a účinnost v důsledku značných rozdílů ve zdrojích a postupech v jednotlivých členských státech nedosahuje nezbytné rovnováhy. Za účelem odstranění zmíněných nedostatků v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu se AMLA stane ústředním prvkem integrovaného systému dohledu v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu, který se bude skládat jak z orgánu samotného a současně z jednotlivých vnitrostátních orgánů s pověřením k dohledu v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu.¹³

Zřízení AMLA je dle návrhu nařízení plánováno k 1. lednu 2023. Stejným úkolem AMLA je chránit veřejný zájem, stabilitu finančního systému Unie a zajistit řádné fungování vnitřního trhu. Návrh nařízení předpokládá, že AMLA bude předcházet využívání finančního systému Unie k praní peněz a financování terorismu; přispěje ke zjištění a hodnocení rizik praní peněz a financování terorismu, a to v rámci celého vnitřního trhu a současně zajistí odpovídající dohled v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu (AML/CFT) na celém vnitřním trhu za současného sblížení dohledu v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu na celém vnitřním trhu. AMLA dle navrhovatelů by měl současně přispět k harmonizaci postupů při odhalování přeshraničních podezřelých toků peněz nebo činností finančními zpravodajskými jednotkami (FIU) a podpoře a koordinaci výměny

12 *Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing the Authority for Anti-Money Laundering and Countering the Financing of Terrorism and amending Regulations (EU) No 1093/2010, (EU) 1094/2010, (EU) 1095/2010. COM/2021/421 final.*

13 *Proposal for a establishing the Authority for Anti-Money Laundering and Countering the Financing of Terrorism and amending Regulations (EU) No 1093/2010, (EU) 1094/2010, (EU) 1095/2010, Explanatory memorandum, článek 1.*

informací mezi finančními zpravodajskými jednotkami a mezi finančními zpravodajskými jednotkami a dalšími příslušnými orgány.¹⁴

AMLA má být dle návrhu nařízením subjektem Unie a má mít právní subjektivitu. Svěřené úkoly AMLA lze rozdělit do pěti oblastí. Navrhovatelé přiznávají AMLA pravomoci v oblasti rizik praní peněz a financování terorismu, kterým čelí vnitřní trh, v oblasti týkající se vybraných povinných osob; v oblasti týkající se finančních dohlížitelů; v oblasti týkající se nefinančních dohlížitelů; a v oblasti týkající se finančních zpravodajských jednotek a jejich činnosti v členských státech. V oblasti praní peněz a financování terorismu, kterým čelí vnitřní trh Unie, je AMLA navrhována pravomoc sledovat vývoj na vnitřním trhu a vyhodnocovat hrozby, zranitelná místa a rizika v souvislosti s praním peněz a financováním terorismu; shromažďovat informace z vlastní dohledové činnosti a z činnosti dohlížitelů o nedostatecích zjištěných při uplatňování pravidel boje proti praní peněz a financování terorismu povinnými osobami, jejich rizikové angažovanosti, uplatněných sankcích a nápravných opatřeních; zřídit centrální databázi AML/CFT;¹⁵ analyzovat informace shromážděné v centrální databázi; sledovat a podporovat provádění zmrazení majetku v rámci omezujících opatření Unie na celém vnitřním trhu; podporovat, usnadňovat a posilovat spolupráci a výměnu informací mezi povinnými osobami a orgány veřejné moci (čl. 2).

Ve vztahu k vybraným povinným osobám bude mít AMLA dohledové a vyšetřovací pravomoci (čl. 16 až 20), včetně pravomoci ukládat správní peněžité sankce a penále (čl. 21 a 22). Ve vztahu k dohlížitelům a orgánům dohledu bude mít AMLA oprávnění požadovat předložení jakýchkoli informací nebo dokumentů, včetně písemných nebo ústních vysvětlení, nezbytných pro výkon jeho funkcí, včetně statistických informací a informací týkajících se vnitřních postupů nebo opatření vnitrostátních orgánů; vydávat pokyny a doporučení a současně vydávat výzvy k jednání a pokyny k opatřením, která by měla být přijata vůči nevybraným povinným osobám (čl. 28 a násl.). Ve vztahu k finanční zpravodajské jednotce v členských státech bude mít AMLA pravomoc vyžadovat od finančních zpravodajských jednotek údaje a analýzy, které budou podstatné pro posouzení hrozeb, zranitelných míst a rizik, jimž čelí vnitřní trh v souvislosti s praním peněz a financováním terorismu; shromažďovat informace a statistiky týkající se úkolů a činností finančních zpravodajských jednotek a dále pak získávat a zpracovávat informace a údaje potřebné pro koordinaci společných analýz, a to včetně vydávání pokynů a doporučení v této oblasti pravomocí (čl. 5).

Šestá směrnice AMLD

Obdobně jako návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu, byl i návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o mechanismech, které mají členské státy zavést za účelem předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu, a o zrušení směrnice (EU) 2015/849¹⁶ navržen s odkazem na čl. 114 SFEU, který je dle

¹⁴ Tamtéž, článek 1.

¹⁵ *Anti-Money Laundering/Combating the Financing of Terrorism (AML/CFT)*.

¹⁶ *Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the mechanisms to be*

navrhovatelů vhodný vzhledem k významnému ohrožení vnitřního trhu způsobenému praním peněz a financováním terorismu. Návrh směrnice byl koncipován v souladu s politickými cíli sledovanými na úrovni Unie, a zejména se směrnicí o boji vedeném trestněprávní cestou proti praní peněz,¹⁷ směrnicí o boji proti terorismu¹⁸ a směrnicí o přístupu k finančním informacím.¹⁹ Dle navrhovatelů není dosavadní řešení rizik praní peněz a financování terorismu účinné prostřednictvím samotných právních předpisů EU v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu, když tyto právní předpisy působí společně s mnoha právními předpisy EU v oblasti finančních služeb a trestního práva, jež zahrnuje právní předpisy EU o platbách a převodech finančních prostředků.²⁰ Navrhovaná směrnice a navrhovaná nařízení dle navrhovatelů zajistí dostatečnou soudržnost všech unijních nástrojů.

Návrh směrnice zrušuje a nahrazuje stávající směrnici (EU) 2015/849 ve znění směrnice (EU) 2018/843, která byla doposud hlavním právním nástrojem EU při předcházení využívání finančního systému Unie k praní peněz a financování terorismu. Směrnice (EU) 2018/843 dle navrhovatelů sice zvýšila transparentnost skutečných majitelů a zohlednila některá nová rizika, avšak doposud je ne zcela účinným nástrojem pro odhalování trestné činnosti související se zneužíváním finančního systému Unie. Návrh nové (šesté) směrnice je veden cílem odstranit značné rozdíly v postupech a přístupech příslušných orgánů v Unii, ale i doposud nedostatečně účinná ujednání o přeshraniční spolupráci členských států. Návrh nové směrnice by tak měl přinést dle navrhovatelů zřetelnější požadavky pro rozvoj vzájemné spolupráce v celé Unii, která je doposud ovlivňována specifiky jednotlivých vnitrostátních právních řádů (Preambule, čl. 1).

Zásadním v návrhu budoucí právní úpravy AML/CTF je zřetelné nahrazení některých dosavadních pravidel harmonizovanějšími a přímo použitelnými pravidly upravenými v nařízení, což má dle navrhovatelů nejen odstranit proces následné transpozice unijních směrnic do vnitrostátních právních řádů, ale především pomoci přeshraničnímu podnikání v rámci unijního trhu. Především vynětí obchodníků se zbožím z oblasti působnosti rámce EU pro boj proti praní peněz ve spojení s navrhovaným zákazem hotovostních operací s hodnotou vyšší než 10 000 EUR by mělo těmto obchodníkům snížit administrativní

put in place by the Member States for the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing and repealing Directive (EU) 2015/849. COM/2021/423 final.

17 *Directive (EU) 2018/1673 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2018 on combating money laundering by criminal law. PE/30/2018/REV/1. OJ L 284, 12. 11. 2018, p. 22–30.*

18 *Directive (EU) 2017/541 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2017 on combating terrorism and replacing Council Framework Decision 2002/475/JHA and amending Council Decision 2005/671/JHA. OJ L 88, 31. 3. 2017, p. 6–21.*

19 *Directive (EU) 2019/1153 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 laying down rules facilitating the use of financial and other information for the prevention, detection, investigation or prosecution of certain criminal offences, and repealing Council Decision 2000/642/JHA. PE/64/2019/REV/1. OJ L 186, 11. 7. 2019, p. 122–137.*

20 *Directive (EU) 2015/2366 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2015 on payment services in the internal market, amending Directives 2002/65/EC, 2009/110/EC and 2013/36/EU and Regulation (EU) No 1093/2010, and repealing Directive 2007/64/EC (Text with EEA relevance). OJ L 337, 23. 12. 2015, p. 35–127.*

zátěž související s podáváním zpráv o hotovostních operacích přesahujících 10 000 EU. Navrhovaný vyšší stupeň harmonizace pravidel pro boj proti praní peněz a financování terorismu v řadě oblastí dle navrhovatelů zjednoduší též spolupráci mezi orgány dohledu a finančními zpravodajskými jednotkami v důsledku menších rozdílů mezi jejich pravidly a postupy.

Návrh šesté směrnice je tak oproti předcházejícím směrnici poněkud stručnější, když právě většina požadavků AML/CTF upravených ve směrnici (EU) 2015/849 byla nyní přenesena do návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu (Důvodová zpráva čl. 1). Návrh směrnice zejména stanoví pravidla týkající se opatření použitelných na odvětví, která jsou na vnitrostátní úrovni vystavena riziku praní peněz a financování terorismu; stanoví identifikaci rizik praní peněz a financování terorismu na úrovni Unie a na úrovni členských států; představuje zřízení registrů skutečných majitelů, bankovních účtů a nemovitostí a přístupu k těmto registrům; stanovuje povinnosti a úkoly finančních zpravodajských jednotek; povinnosti a úkoly orgánů podílejících se na dohledu nad povinnými osobami; stanoví podmínky spolupráce mezi příslušnými orgány a podmínky spolupráce s orgány, na něž se vztahují jiné akty Unie.²¹

Dopad šesté směrnice AMLD na bankovní obchody

Navrhovatelé v případě návrhu (šesté) směrnice Evropského parlamentu a Rady o mechanismech, které mají členské státy zavést za účelem předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu předpokládají, že zamýšlená budoucí spolupráce orgánů pro dohled nad úvěrovými institucemi, nyní realizovaná podle směrnice (EU) 2014/92 a směrnice (EU) 2015/2366, zřetelně zajistí zamýšlené požadavky v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu. Zejména přikládají důraz na rozhodnutí jednotlivých úvěrových institucí, které se mohou svobodně rozhodnout, zda ukončí nebo omezí své obchodní vztahy s klienty či kategoriemi klientů, aby se vyhnuly riziku namísto jeho řízení. Právě tyto postupy snižování rizika mohou dle navrhovatelů oslabit rámec pro boj proti praní peněz a financování terorismu a odhalování podezřelých transakcí, když právě na základě těchto postupů jsou dotčení klienti nuceni se v rámci finančních obchodů uchýlovat k méně bezpečným či neregulovaným způsobům plateb. Zamýšlené postupy snižování rizika v bankovním sektoru dle navrhovatelů současně povedou k finančnímu vyloučení určitých kategorií platebních subjektů nebo klientů (Preamble 78).

Orgány finančního dohledu budou mít dle navrhovatelů vhodné předpoklady k tomu, aby určily situace, kdy úvěrová instituce odmítla navázat obchodní vztah, ačkoli mohla mít případně povinnost tak učinit na základě vnitrostátních právních předpisů provádějících směrnici (EU) 2014/92 nebo směrnici (EU) 2015/2366, a to bez odůvodnění založeného na zdokumentované hloubkové kontrole klienta. Orgány finančního dohledu by měly upozornit orgány odpovědné za zajištění dodržování směrnice (EU) 2014/92 nebo směrnice (EU) 2015/2366 finančními institucemi, pokud nastanou takovéto případy. Návrh směrnice současně předpokládá, že orgány finančního dohledu budou kontrolovat

21 *Návrh směrnice COM/2021/423, čl. 1.*

provedení hloubkové kontroly klienta, zvláště v případě, kdy se úvěrová instituce ocitne v krizové situaci či jí krizová situace bude hrozit, či v případě, že vklady budou určeny jako nedostupné (čl. 79).

Návrh směrnice předkládá (v přepracovaném znění) nové povinnosti související s pozastavením nebo odnětím souhlasu s transakcí a pozastavením účtu. Dle směrnice (EU) 2018/849 měly členské státy zajistit, aby finanční zpravodajská jednotka byla v případě výskytu podezření, že transakce souvisí s praním peněz nebo financováním terorismu, oprávněna přímo či nepřímo přijmout okamžitá opatření spočívající v pozastavení nebo odnětí souhlasu s uskutečňovanou transakcí, aby bylo možné transakci analyzovat, potvrdit podezření a předat výsledky analýzy příslušným orgánům.²² Nově jsou členské státy však povinny zajistit, aby bylo takové pozastavení povinné osobě uloženo do 48 hodin od obdržení oznámení podezřelé transakce. Případná transakce však může být dle návrhu směrnice pozastavena po dobu nejvýše patnácti kalendářních dnů ode dne uložení takového pozastavení povinné osobě.²³

V případě, že bude existovat podezření, že několik transakcí s využitím bankovního nebo platebního účtu souvisí s praním peněz nebo financováním terorismu, budou členské státy povinny zajistit, že finanční zpravodajská jednotka bude oprávněna přímo či nepřímo přijmout okamžitá opatření spočívající v pozastavení používání bankovního nebo platebního účtu. Pozastavení dotyčného bankovního nebo platebního účtu je navrhováno po dobu nejvýše pěti dnů ode dne uložení takového pozastavení. Návrh směrnice současně počítá s případným prodloužením zmíněného pozastavení bankovního nebo platebního účtu, které však bude možné jen na základě povolení příslušného justičního orgánu. Pozastavení bankovního nebo platebního účtu musí být povinné osobě uloženo do 48 hodin od obdržení oznámení podezřelé transakce. O pozastavení bankovního nebo platebního účtu musí být současně informován příslušný justiční orgán. Osobě, o jejíž bankovní nebo platební účet se bude jednat, musí být členským státem zajištěna možnost účinně napadnout pozastavení bankovního nebo platebního účtu u soudu v souladu s vnitrostátním právem. Zmíněné pozastavení bankovního nebo platebního účtu budou moci finanční zpravodajské jednotky oprávněny uložit přímo či nepřímo na žádost finanční zpravodajské jednotky z jiného členského státu (čl. 20).

Za zmínku kromě výše zmíněné povinnosti členských států zavést vnitrostátní právní úpravu související s pozastavením nebo odnětím souhlasu s transakcí a pozastavením bankovního nebo platebního účtu stojí však ještě jedna povinnost členského státu související s evidencí skutečných majitelů. Navrhovatelé v úvodu návrhu směrnice vyslovili myšlenku poskytnout subjektu pověřenému správou registrů skutečných majitelů dostatečné pravomoci k ověřování skutečných majitelů a pravdivosti poskytnutých informací a k ohlášení případného podezření své finanční zpravodajské jednotce, které by se měly rozšířit na provádění kontrol v prostorách právnických osob. Ta je následně blíže rozváděna v návrhu desátého článku směrnice, kdy v případě společností nebo jiných právnických osob budou mít členské státy povinnost zajistit, aby byl subjekt pověřený správou centrálního registru skutečných majitelů oprávněn provádět kontroly, včetně

²² Směrnice (EU) 2018/849, článek 32.

²³ Návrh směrnice COM/2021/423, čl. 20.

kontrol na místě v prostorách nebo sídle právnické osoby, za účelem zjištění stávajícího skutečného majitele právnické osoby a ověření, zda jsou informace poskytnuté centrálnímu registru přesné, přiměřené a aktuální. Toto právo centrálního registru ověřovat takovéto informace nesmí být nijak omezeno, znemožněno či vyloučeno.

Závěr

Zmíněný ambiciózní balíček legislativních návrhů na posílení pravidel EU pro boj proti praní špinavých peněz a financování terorismu (AML/CFT) navrhovatelé předkládají ve formě návrhu nařízení o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu, návrhu nařízení, kterým se zřizuje Orgán pro boj proti praní peněz a financování terorismu, a návrhu směrnice o mechanismech, které mají členské státy zavést za účelem předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu. Zmíněný balíček předkládá jak dosavadní povinnosti pro boj proti praní špinavých peněz a financování terorismu nově koncipované prostřednictvím bezprostředně použitelných právních norem (nařízení), tak specifikuje nové povinnosti členskými státy (směrnice). Problematickou se již v intencích předložených návrhů jeví nejen otázka, jakým způsobem členské státy vyřeší jim uloženou povinnost udělit finanční zpravodajské jednotce přímo či nepřímo povinnost přijmout okamžitá opatření spočívající v pozastavení používání bankovního nebo platebního účtu ve vztahu k národním justičním orgánům, ale i otázka vzniku zcela nového řízení před soudem, ve které bude moci osoba, které bylo pozastaveno používání bankovního nebo platebního účtu, účinně toto pozastavení bankovního nebo platebního účtu u soudu napadnout.

Pomineme-li některé úvahy unijních navrhovatelů, které spočínuly v myšlenkách zřídít pravomoc pro subjekt pověřený správou centrálního registru skutečných majitelů provést kontrolu na místě v prostorách nebo sídle právnické osoby, za účelem zjištění stávajícího skutečného majitele právnické osoby a ověření, zda jsou informace poskytnuté centrálnímu registru přesné, přiměřené a aktuální, či v myšlenkách, aby věřitelé a zprostředkovatelé spotřebitelských a hypotečních úvěrů, kteří nejsou úvěrovými nebo finančními institucemi, ale jsou v důsledku své činnosti vystaveni riziku praní peněz a financování terorismu, byli zahrnuti mezi osoby, na které se vztahují požadavky v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu bez ohledu na to, zda se tito kvalifikují jako úvěrové nebo finanční instituce; lze se pozastavit nad vstupem unijních zákonodárců do oblastí měnových vztahů, které jsou na celosvětové úrovni formovány spoluprací v rámci IMF.²⁴

Návrh nařízení výslovně zakazující korespondenční vztahy bez fyzické přítomnosti, tj. korespondenční vztahy s úvěrovou či finanční institucí nebo institucí provádějící činnosti rovnocenné, jež je zapsaná do obchodního rejstříku v zemi, v níž není fyzicky přítomna, včetně svého skutečného vedení, a která není přiřčena k žádné regulované finanční skupině, postrádá v rámci předkládaného návrhu nařízení předchozí konzultaci s IMF. IMF lze však zcela jednoznačně považovat autoritu, jež je svými mezinárodními pravidly v měnové oblasti autoritou zcela jistě nadřazenou (pouhé) regionální ekonomické integraci, jakou

24 *International Monetary Fund*

je EU. Zde se lze jen domnívat, že plnění zmíněného zákazu korespondenčních vztahů nebude v rozporu se základními principy a cíli IMF, na kterých sama EU svou ekonomickou integraci postavila.²⁵

Zdroje

Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Towards better implementation of the EU's anti-money laundering and countering the financing of terrorism Framework, COM/2019/360 final.

Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the EU Security Union Strategy. COM/2020/605 final.

Communication from the Commission on an Action Plan for a comprehensive Union policy on preventing money laundering and terrorist financing 2020/C 164/06. C/2020/2800. OJ C 164, 13. 5. 2020, p. 21–33.

Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, amending Regulation (EU) No 648/2012 of the European Parliament and of the Council, and repealing Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council and Commission Directive 2006/70/EC (Text with EEA relevance). OJ L 141, 5. 6. 2015, p. 73–117.

Directive (EU) 2015/2366 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2015 on payment services in the internal market, amending Directives 2002/65/EC, 2009/110/EC and 2013/36/EU and Regulation (EU), No 1093/2010, and repealing Directive 2007/64/EC (Text with EEA relevance). OJ L 337, 23. 12. 2015, p. 35–127.

Directive (EU) 2017/541 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2017 on combating terrorism and replacing Council Framework Decision 2002/475/JHA and amending Council Decision 2005/671/JHA. OJ L 88, 31. 3. 2017, p. 6–21.

Directive (EU) 2018/1673 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2018 on combating money laundering by criminal law. PE/30/2018/REV/1. OJ L 284, 12. 11. 2018, p. 22–30.

Directive (EU) 2019/1153 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 laying down rules facilitating the use of financial and other information for the prevention, detection, investigation or prosecution of certain criminal offences, and repealing Council Decision 2000/642/JHA. PE/64/2019/REV/1. OJ L 186, 11. 7. 2019, p. 122–137.

Europol. From Suspicion to Action. Converting financial intelligence into greater operational impact, 2017. ISBN 978-92-95200-82-1.

GROS, Daniel and Thomas MAYER. (2011) EFSF 2.0 or the European Monetary Fund, CESifo DICE Report, ISSN 1613-6373, ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 09, Iss. 3, pp. 31–38.

25 *Articles of Agreement of the International Monetary Fund: Article VIII. General Obligations of Members (Avoidance of restrictions on current payments; Avoidance of discriminatory currency practices; Convertibility of foreign-held balances).*

HOWARTH, D. (2016) 'Raymond Barre: Modernizing France through European Monetary Cooperation'. In: DYSON, K. and I. MAES (eds.). *The Architects of the Euro*. Oxford: Oxford University Press, chapter 4.

International Monetary Fund. *Articles of agreement of the International Monetary Fund*. Washington, DC: International Monetary Fund, 2016. s. 3. ISBN 978-1-47559-354-9.

KELLERBAUER, Manuel. 'Article 114 TFEU', in Manuel Kellerbauer, Marcus Klamert, and Jonathan Tomkin (eds). *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary* (New York, 2019; online edn, Oxford Academic). <https://doi.org/10.1093/oso/9780198759393.003.212>.

Konsolidovaná znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie, Smlouva o Evropské unii (Konsolidované znění), Smlouva o fungování Evropské unie (Konsolidované znění), Protokoly Přílohy Smlouvy o fungování Evropské unie, Prohlášení připojená k závěrečnému aktu mezivládní konference, která přijala Lisabonskou smlouvu podepsanou dne 13. prosince 2007, Srovnávací tabulky. Úř. věst. C 202, 7. 6. 2016, s. 1–388.

LIŠKA, Petr. *Zákon o bankách: komentář*. Vydání první. Praha: Wolters Kluwer, 2016. xxiv, s. 513. 641 s. Komentáře Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7552-385-3.

LIŠKA, Petr, Štefan ELEK a Karel MAREK. *Bankovní obchody*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer, 2014. 214 s. ISBN 978-80-7478-510-8.

Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing. COM/2021/420 final.

Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing the Authority for Anti-Money Laundering and Countering the Financing of Terrorism and amending Regulations (EU) No 1093/2010, (EU) 1094/2010, (EU) 1095/2010. COM/2021/421 final.

Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the mechanisms to be put in place by the Member States for the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing and repealing Directive (EU) 2015/849. COM/2021/423 final.

RABAN, P. a kol. *Závazkové právo*. Brno: Václav Klemm – Vydavatelství a nakladatelství, 2019. s. 27. 530. s. ISBN 978-80-87713-18-1.

Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the assessment of recent alleged money laundering cases involving EU credit institutions, COM/2019/373 final.

Report from the Commission to the European Parliament and the Council assessing the framework for cooperation between Financial Intelligence Units, COM/2019/371 final.

Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the assessment of the risk of money laundering and terrorist financing affecting the internal market and relating to cross-border activities, COM/2019/370 final.

Zákon č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.