



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 27.09.2004
KOM(2004)611 v konečném znění

**SDĚLENÍ KOMISE
RADĚ A EVROPSKÉMU PARLAMENTU**

o předcházení a boji proti firemním a finančním nezákonným praktikám

1. Úvod

V poslední době způsobila celá řada skandálů nejistotu na kapitálových trzích a poškodila celou ekonomiku. Za jediný rok akcionáři společnosti Enron ztratili okolo 67 miliard USD a zanechali zaměstnance a bývalé zaměstnance společnosti se skrovnými důchody¹. Celková tržní hodnota společnosti Parmalat klesla za pouhé tři měsíce o více než 90 %. Enron, Parmalat a bezpochyby další společnosti používaly a i nadále budou používat složité a neprůhledné struktury, počítaje v to dceřiné společnosti v zahraničních finančních centrech daňových rájů (OFC – Offshore Financial Centres), zvláštní účelově vytvořené společnosti (SPV – Special Purpose Vehicles)) a složité finanční transakce, často za spoluúčasti třetích stran, aby snížily transparentnost svých aktivit vůči investorům. Riziko takových praktik musí být omezeno.

Akční plán finančních služeb (FSAP) a akční plán pro modernizaci práva obchodních společností a zlepšení firemního vedení (akční plán)² již poskytují správnou politickou reakci pro účinný rámec EU na vypořádání se s většinou finančních problémů vyvolaných posledními skandály. Zdá se, že není nutné významně měnit nebo doplňovat tyto akční plány, ale spíše předem vynucovat jejich včasnou realizaci a zajistit nad nimi striktní dohled a účinnou kontrolu uplatňování právních předpisů. Cílem tohoto sdělení je předložit celostní přístup k tomu, jak snížit riziko finančních a firemních nezákonných praktik, kam rovněž patří vymáhání daní a práva.

2. Konceptní rámec

Proti nezákonným praktikám obchodních společností existují čtyři linie „obran“: První linií je vnitřní kontrola ve společnosti, zejména členy představenstva.

Obr. 1: Konceptní rámec



¹ Los Angeles Times: „Enron is Proving Costly to Economy“, 20. ledna 2002.

² KOM(1999)232 a KOM(2003)284 v konečném znění.

1. linie – vnitřní kontrola ve společnosti
2. linie obrany – nezávislé třetí strany
3. linie – dozor
4. linie – prosazování práva

Druhou linií obrany jsou především auditoři. Auditoři musí být nezávislí a musí potvrdit, že účetnictví společnosti podává pravdivý a poctivý obraz o finanční situaci společnosti. Tato obranná linie rovněž zahrnuje poradce, např. podnikové právníky, finanční zprostředkovatele a investiční banky, když například radí, jak využít SPV, založit společnosti v zahraničním daňovém ráji, vydat obligace atd. Součástí této obranné linie jsou rovněž ratingové agentury a finančních analytici. Hlavním problémem je zajistit transparentnost a omezit na minimum – nebo alespoň účinně řídit – střety zájmů. Například zprostředkovatelé by neměli napomáhat při vydávání obligací obchodní společnosti, pokud si jsou vědomi toho, že společnost je v platební neschopnosti nebo že se téměř blíží platební neschopnosti nebo pravděpodobně nebude schopna splácet dlužní nástroje.

Třetí linií obrany je dozor a dohled. Investoři od orgánů dozoru oprávněně očekávají zajištění dodržování zákonů. Avšak poslední skandály ukazují prostor pro zlepšení včetně spolupráce mezi orgány dozoru napříč odvětvími a přes hranice s dostatečnými pravomocemi, které jim budou uděleny.

Čtvrtou linií obrany je prosazování práva. Patří sem trestní stíhání a především se týká policie, soudních orgánů a dalších orgánů veřejné moci odpovědných za boj proti finanční trestné činnosti včetně nezákonných činností poškozujících finanční zájmy ES. V kombinaci s odrazujícími sankcemi, může mít prosazování práva jak punitivní, tak preventivní účinky. Ve všech případech zde existuje prvořadá potřeba úzké spolupráce mezi orgány prosazujícími právo a orgány, které provádějí dozor a dohled.

3. Pozadí vzniku

Posledním velkým globálním finančním skandálem v řadě je skandál společnosti Parmalat. Trestní vyšetřování stále pokračují, a proto je příliš brzy na to činit jakékoli konečné závěry. Nicméně se zdá, že společnost Parmalat měla od poloviny devadesátých let až do roku 2001 roční ztráty ve výši 350 až 450 milionů EUR. Přesto účetnictví společnosti vykazovalo kladný zisk. Navzdory slabé reálné finanční situaci skupiny byly s pomocí finančních zprostředkovatelů vydány eurobondy v řádu miliard. Podstatná část těchto obligací skončila u drobných investorů. Proč selhaly linie obrany?

Společnost Parmalat disponovala složitou sítí dceřiných společností a množstvím offshore společností, aby využila flexibilní právní, finanční a daňová prostředí. Bezprostřední vlastnictví nebylo vždy jasné. Společnost Parmalat používala k financování svého dluhu a k udržení velkých částí své obchodní činnosti mimo rozvahu složité struktury včetně nástrojů SPV začleněných do offshore společností. Parmalat – mlékárenská společnost – dovedl finanční inženýrství do extrému využíváním těchto technik po dobu mnoha let a v mnohých různých právních rádech jak v rámci Unie, tak i mimo ni.

Vnitřní kontroly společnosti Parmalat nefungovaly řádně. Chybělo firemní vedení a správa, což vedlo ke zhroucení první linie obrany.

Také se zdá, že došlo k závažným chybám v auditu vedoucím k prolomení druhé linie obrany, k čemuž přispěl způsob, jakým jednali některé banky a investiční banky, ratingové agentury a finanční analytici. Někteří zprostředkovatelé a poradci nepochybně věděli, že Parmalat je vysoce rizikovým aktivem, ale část z nich použila pravděpodobně tuto informaci pouze k přenesení rizika na jiné s cílem minimalizovat svá vlastní rizika nebo si pro sebe vytvořit zisk.

Zdá se, že taktéž třetí linie obrany padla. Nepochybným problémem, který může nastat, je nedostatečná spolupráce zahraničních jurisdikcí. Celkový počet orgánů zapojených do dozoru nad nadnárodními společnostmi a finančními institucemi přítomnými v různých jurisdikcích může být velmi vysoký, přičemž jejich donucovací pravomoci mohou být nedostatečné. Dokonce i na vnitrostátní úrovni může být často zapojeno více než jeden orgán dozoru.

Použití složitých firemních struktur znásobené složitými regulačními strukturami může zeslabit kontrolu a vést k mezerám v účinné regulaci a dozoru³.

Vzhledem k úloze, kterou mohli banky, investiční banky, ratingové agentury a finanční analytici hrát ve věci Parmalat, zaslouží si více pozornosti převedení rizika na tu část finančního systému, již představuje drobná klientela (retail), jakož i nedostatečná transparentnost na trhu s obligacemi obchodních společností. Komise bude analyzovat, jaké další opatření je nutno provést, neboť složité finanční mechanismy se často používají k zastření konečných bezprostředních vlastníků společností.

4. Co může být učiněno k posílení čtyř linií obrany?

Všechny linie obrany spojené dohromady musí být dostatečně silné na to, aby zabránily nezákonným praktikám ve společnostech a odradily od nich. Klíčovými prvky jsou: vyšší transparentnost; zvýšená výsledovatelnost a lepší koordinace vynutitelnosti. Každý prvek má hodnotu sám o sobě, ale rovněž spolu vzájemně souvisejí. Například mít striktní pravidla týkající se transparentnosti nebo střídání auditorů pomůže pouze tehdy, pokud jsou tato pravidla vynutitelná.

Níže jsou představeny iniciativy EU k posílení čtyř linií obrany⁴.

4.1. První linie obrany – Vnitřní kontroly ve společnosti a firemní vedení.

Představenstva společností mají fiduciární závazky vůči samotné společnosti, jejím akcionářům, jakož i závazky vůči zainteresovaným subjektům obecně.

Úroveň EU

Jak se uvádí v akčním plánu, Komise bude:

- v krátkodobém výhledu⁵ vyjasňovat kolektivní odpovědnost členů představenstva za finanční výkazy a klíčové informace nefinanční povahy, zvyšovat transparentnost

³ HSBC působí v 79 jurisdikcích a tvrdí, že musí jednat s více než 370 orgány při nákladech 320 milionů EUR ročně. (Výroční zpráva HSBC Holding PLC s. 7 a 30). Po rozšíření je v samotné EU přibližně 50 orgánů, které dohlíží na stále složitější obchodní transakce a produkty.

⁴ Některé mezinárodní iniciativy jsou uvedeny v příloze 1.

⁵ Krátkodobými iniciativami se rozumí iniciativy do konce roku 2004; střednědobými iniciativami se rozumí iniciativy před prosincem 2005 a dlouhodobými iniciativami se rozumí iniciativy po roce 2006.

obchodních transakcí uvnitř skupin, jakož i obchodních transakcí se spřízněnými subjekty (včetně SPV) a zavazovat všechny vyjmenované společnosti ke každoročnímu zveřejňování prohlášení o firemním vedení;

- v dlouhodobém výhledu Komise prozkoumá kritéria pro ztrátu způsobilosti vykonávat řídicí funkce a pro porušení povinnosti související s prohlášením konkurzu (wrongful trading);

Akcie a obligace na doručitele mohou být použity k zastření konečných bezprostředních vlastníků a finančních toků. Komise mnohem podrobněji prozkoumá použití těchto nástrojů a předloží návrhy k vyřešení jakýchkoli problémů.

Na základě směrnice o trzích finančních nástrojů⁶ bude Komise analyzovat transparentnost trhu s obligacemi včetně převedení rizika na drobnou klientelu. V závislosti na výsledku mohou následovat další iniciativy.

4.2. Druhá linie obrany – nezávislé třetí strany

Auditoři jsou nejdůležitější třetí stranou. Ale patří sem rovněž účetní společnosti, banky, investiční bankéři a právníci, jakož i ratingové agentury a finanční analytici.

⁶ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/39/ES ze dne 21. dubna 2004.

Úroveň EU

Na základě akčního plánu Komise navrhla směrnici o zákonném auditu, která mimo jiné vyžaduje: úplnou odpovědnost auditora skupiny za konsolidovanou účetní závěrku; revizní výbory v subjektech veřejného zájmu; střídání auditorů a posílení sankčních režimů⁷.

V oblasti celní spolupráce Komise navrhla nařízení pro zamezení praní peněz. Nařízení vyžaduje na základě deklaračního systému kontrolu hotovosti pro částky nad 15.000 EUR a stanoví pravomoci a sankce, které umožňují celním orgánům vymáhat toto nařízení.

Jako součást akčního plánu finančních služeb (FSAP) Komise navrhla třetí směrnici proti praní peněz zahrnující rovněž investiční a finanční poskytovatele služeb, i když Francie, Švédsko, Řecko a Lucembursko dosud v plném rozsahu neprovedly druhou směrnici proti praní peněz⁸. Návrh rovněž po všech finančních institucích se sídlem ve Společenství vyžaduje uplatňování ustanovení proti praní peněz ve všech jejich pobočkách nebo dceřiných společnostech ve většinovém vlastnictví, které provádějí obchodní činnost v zahraničí.

V krátkodobém výhledu bude přijato nařízení, jehož prostřednictvím nabude účinnosti zvláštní doporučení VII FATF týkající se financování terorismu a jež bude vyžadovat úplné informace o příkazci vztahující se na všechny elektronické převody finančních prostředků opouštějících EU.

Na zasedání rady ministrů financí a hospodářství ECOFIN v Oviadu v roce 2002 byla Komise vyzvána, aby se podrobněji zabývala ratingovými agenturami hodnotícími úvěruschopnost (CRA – Credit Rating Agency) a finančními analytiky. Pokud jde o ratingové agentury CRA, budí zájem čtyři věci: právní nejistota ohledně přístupu ratingových agentur CRA k důvěrným informacím emitentů; způsob, jakým ratingové agentury CRA provádějí hodnocení úvěruschopnosti; překážky vstupu do odvětví; a střety zájmů. Dne 5. července 2004 požádala Komise CESR⁹, aby analyzoval tuto oblast jako východisko pro zprávu Komise, která má být na žádost Evropského parlamentu předložena před 31. červencem 2005.

Pokud jde o finanční analytiky, klíčovou věcí musí být zajištění toho, aby investiční společnosti měly zavedené účinné systémy, které brání střetům zájmů nebo je řídí; aby byly chráněny zájmy investora; a aby emitenti vykazovali dobré chování v rámci jednání s analytiky. V roce 2005 navrhne Komise opatření, jež se zabývají předcházením a řízením střetů zájmů týkajících se předkládání investičního výzkumu investičními společnostmi, za účelem provedení směrnice o trzích finančních nástrojů. Provedení směrnice o zneužití trhu¹⁰ vymezuje režim zveřejňování investičního výzkumu, který toto opatření doplňuje.

4.3. Třetí linie obrany – Dozor

Členské státy musí provést a vynucovat právní předpisy EU. Vnitrostátní orgány dozoru zde hrají klíčovou úlohu a musejí spolupracovat na domácí úrovni, úrovni EU nebo mezinárodní

⁷ Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o zákonném auditu roční účetní závěrky a konsolidované účetní závěrky a o změně směrnic Rady 78/660/EHS a 83/349/EHS – KOM(2004)177 v konečném znění ze dne 16. března 2004.

⁸ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/2001/ES ze dne 4. prosince 2001 o předcházení zneužití finančního systému k praní peněz.

⁹ Evropský výbor regulátorů trhů s cennými papíry.

¹⁰ Směrnice Komise 2003/125/ES.

úrovni. Nепrovádění a nevyužívání právních předpisů EU je závažnou překážkou v boji proti nezákonným praktikám obchodních společností.

Úroveň EU

Jako součást akčního plánu navrhla Komise směrnici o zákonném auditu, která vyžaduje adekvátně financovaný, účinný a nezávislý veřejný dozor pro všechny zákonné auditory a auditorské společnosti; přeshraniční spolupráci; a stanoví rámec pro spolupráci se třetími zeměmi. Navrhovaná směrnice by měla být přijata nejpozději do června 2005.

Mezi členskými státy je často více než jeden orgán zapojený do dozoru nad institucemi působícími na jejich finančních trzích. Tyto různé orgány musí spolupracovat, aby byla zajištěna účinná a odpovídající regulační kontrola.

Na evropské úrovni byly podniknuty kroky ke zlepšení spolupráce mezi orgány dozoru především s cílem napomoci Komisi při vypracování prováděcích opatření na evropské úrovni¹¹. Jsou však rovněž důležité pro rozvíjení hlubší každodenní spolupráce mezi orgány dozoru. Například členové CESR mají rámec pro dobrovolnou spolupráci¹². Zahrnuje inspekce a vynuovení ze strany orgánů dozoru nad akciovými trhy, například jde o zneužívání informací v obchodním styku (insider dealing), manipulaci trhu a další podvodné nebo manipulativní praktiky. Tento rámec dává orgánům, jež jsou stranami, možnost vést společná šetření, podílet se na práci a povinnostech a koordinovat následná opatření. Povinnost orgánů dozoru spolupracovat přes hranice byl samozřejmě uveden v některých posledních směrnicích, například směrnicí o zneužití trhu.

CESR přijal standard o koordinaci donucovacích aktivit¹³ týkajících se finančních informací, aby mimo jiné zajistil, že orgány dozoru v EU mohou získávat informace o rozhodnutích učiněných v rámci EU. CESR a ostatní výbory rovněž stanoví setkání, na nichž mohou orgány dozoru koordinovat svoji pracovní činnost a vyměňovat si zkušenosti. Avšak poslední události naznačují, že by zde mohla existovat potřeba dalšího posílení spolupráce mezi orgány dozoru, například, že provádění společných šetření bude povinné v případech propojených společností působících v rámci řady členských států; mapování rizika se použije jako základ pro dozor; a vypracovávání směrnic pro vzájemné hodnocení včetně zveřejnění výsledků napomůže posoudit nejlepší postupy.

Orgány dozoru v oblasti cenných papírů, bankovníctví a pojišťovnictví musí spolupracovat ještě těsněji, aby se vyrovnaly s rostoucí složitostí finančních transakcí a institucí. Mělo by být provedeno jasnější rozdělení práce mezi evropskou a vnitrostátní úroveň, například tím, že se složitými institucemi, které působí napříč hranicemi, se bude jednat pouze na evropské úrovni.

Ke zlepšení transparentnosti daňových systémů je nezbytné usnadnit přístup k informacím a jejich výměnu. Informace dostupné dalším orgánům dozoru by mohly být důležité pro

¹¹ Evropský výbor pro cenné papíry (ESC), Evropský bankovní výbor (EBC), Evropský pojišťovnický a důchodový výbor (EIOPS); Evropský výbor regulátorů trhů s cennými papíry (CESR); Výbor orgánů dozorujičích oborové důchody a důchodové pojištění (CEIOPS) a Výbor evropských bankovních supervizorů (CEBS).

¹² Multilaterální memorandum o výměně informací o aktivitách týkajících se cenných papírů z ledna 1999.

¹³ CESR / 03-317c.

daňové účely a mohly by být předávány daňovým orgánům mimo rámec soudní spolupráce za účelem lepší identifikace skupinové struktury a lokalizace v offshore centrech.

Komise bude v dlouhodobém výhledu za účelem usnadnění vysledovatelnosti finančních toků mezi společnostmi a za účelem poskytování informací daňovým orgánům o jejich příjmech zkoumat společně s členskými státy možnost používání jednotného přímého daňového identifikačního čísla pro společnosti, přičemž bude vycházet ze zkušeností s číslem plátce DPH.

K odstranění zbývajících překážek ve výměně informací mezi daňovými orgány by bylo zejména zapotřebí zvážit dvě otázky. Zaprvé je nutné prošetřit, zda současná omezení směrnice o vzájemné pomoci¹⁴ nebrání výměně informací a nezamezují zjišťování složitých struktur, jako například v případě Parmalat, a pokud ano, zda by nebylo žádoucí, aby byly změněny alespoň v tom rozsahu, aby se vztahovaly na zdanění společností. Zadruhé by EU měla vzít v úvahu pokračující práce v rámci OECD na zlepšení přístupu k bankovním informacím pro daňové účely a přezkoumat, jak by se tato zlepšení mohla odrazit ve stávajících nástrojích Společenství.

V krátkodobém výhledu by měla být prostřednictvím lepšího využití stávajících nástrojů EU podpořena zlepšená správní spolupráce a výměna nejlepších postupů mezi členskými státy. Semináře programu Fiscalis¹⁵ se budou tímto zabývat se zaměřením na skutečnost, jak řešit případy daňového podvodu zahrnujícího složité firemní struktury.

Ve střednědobém výhledu by mohla být zlepšena správní spolupráce rozšířením rozsahu společných šetření ve věcech¹⁶ přímých daní mezi různými členskými státy a na vnitrostátní úrovni mezi jednotlivými službami.

V dlouhodobém výhledu by mohlo být pomocí čerpání zkušeností s automatickou výměnou informací na základě směrnice o zdanění příjmů z úspor zjištěno, zda tato praxe může být rozšířena na další oblasti přímého zdanění nebo na další typy příjmu, a to pravděpodobně na základě lepšího využití nových technologií, například stávajících bezpečnostních systému na úrovni Společenství¹⁷. Pokud jde o výměnu informací na vyžádání, mohou zrychlené postupy pomoci k rychlejší a účinnější reakci v případech daňového podvodu nebo vyhýbání se daňovým povinnostem a společné definice těchto konceptů by měly být vypracovány pro účely přímých daní v souladu s pracemi OECD v této oblasti.

V krátkodobém výhledu bude Komise spolupracovat s členskými státy na vypracování konkrétních návrhů zaměřených na případy daňového podvodu a vyhýbání se daňovým povinnostem zahrnující složité a nepřehledné struktury, jako například ty, které použila společnost Parmalat.

Snahy o zvýšení transparentnosti a zlepšení výměny informací budou mít pouze nepatrný účinek, budou-li omezeny na EU. Společnost Parmalat využila netransparentní struktury

¹⁴ Zejména článek 8 směrnice o vzájemné pomoci, který neukládá „žádnou povinnost členskému státu, po kterém je informace požadována, provést šetření nebo poskytnout informace, pokud by bylo v rozporu s jeho právními předpisy nebo správní praxí, aby příslušný orgán uvedeného státu prováděl tato šetření nebo shromažďoval hledané informace“.

¹⁵ ROZHODNUTÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY č. 888/98/ES ze dne 30. března 1998 o zřízení programu činnosti Společenství ke zdokonalení systémů nepřímého zdanění na vnitřním trhu.

¹⁶ Nařízení 1798/2003 již stanovuje společná vyšetřování v oblasti nepřímých daní.

¹⁷ Platforma CCN/CSI.

umožněné zahraničními jurisdikcemi. A proto musí Evropská unie podporovat daleko větší transparentnost a výměnu informací s třetími zeměmi, jakož i závislými nebo přidruženými územími, aby zajistila jejich přijetí a provádění na co možná nejširším geografickém základě. Aby toho bylo dosaženo, je nezbytná větší konsistence při definování politik EU vůči spolupracujícím i nespolečným daňovým rájům. Nyní přišel čas pro konkrétní opatření k zajištění toho, aby naši partneři byli transparentní.

Za prvé, partneři EU by měli ve svých vztazích s EU podporovat transparentnost a výměnu informací ve finanční a daňové oblasti. Komise má v úmyslu diskutovat o této záležitosti v rámci svého politického dialogu se třetími zeměmi a závislými územími a eventuálně při sjednávání nebo aktualizaci dohody o přidružení s cílem zjistit možné cesty kupředu. Toto by se mohlo vztahovat na probíhající jednání, například o dohodách o hospodářském partnerství s africkými, karibskými a tichomořskými nebo jinými zeměmi. Kromě výše uvedeného by měla být EU připravena pomoci partnerským zemím zavádět do praxe regionální pravidla týkající se těchto záležitostí, aby byly splněny naše cíle. Nemělo by se na to však pohlížet jako na výsledky zaměřené na založení báze pro podmíněnost nebo selektivnost, ale jako na nástroj pro praktická zlepšení standardů.

Za druhé, pozitivní opatření by mohla napomoci spolupracujícím partnerům překonat obtíže regulační, technické a ekonomické povahy při zavádění větší transparentnosti formou posílené technické pomoci tam, kde má EU jako celek značné zkušenosti, nebo prostřednictvím některé formy hospodářské podpory po omezené časové období. K dispozici je několik nástrojů, například dohoda z Cotonou. Roční hodnocení strategických dokumentů o zemích, jakož i hodnocení v polovině období rovněž mohou stanovit příslušná opatření. Komise bude sledovat účinnost a pokrok učiněný zeměmi OFC směrem k větší transparentnosti.

Za třetí, provádění závazků spolupracujících daňových rájů a transparentních pravidel závisí na dvoustranných dohodách o výměně informací uzavřených s jednotlivými členskými státy OECD. Komise doporučuje členským státům EU urychleně uzavřít takové dohody.

4.4. Čtvrtá linie obrany – činnost směřující k prosazování práva

Vyšetřování a stíhání spolu s odrazujícími sankcemi má preventivní a represivní účinek. Strategie tisíciletí¹⁸ podává doporučení o: penetraci právnických osob skupinami organizovaného zločinu; fiskálním podvodu; přibližování právních předpisů týkajících se minimálních standardů podstatných znaků finančních trestných činů; a přezkumu právních předpisů týkajících se vysledování, zmrazení a propadnutí majetku pocházejícího z trestné činnosti. Výsledky¹⁹ jsou posouzeny z hlediska pokroku přijatých nebo přijímaných opatření.

Rámcové rozhodnutí bylo dohodnuto v roce 2001²⁰ k zajištění toho, aby určité typy podvodů byly uznány za trestné činy a podléhaly ve všech členských státech odrazujícím sankcím. Rámcové rozhodnutí z června roku 2001²¹ se zaměřuje na zajištění toho, aby členské státy

¹⁸ Předcházení organizovanému zločinu a jeho kontrola: Strategie Evropské Unie pro začátek nového tisíciletí, Úř. věst. C 124, 3.5.2000, s. 1.

¹⁹ Pololetní aktualizace výsledků za účelem posouzení pokroku při vytváření prostoru „svobody, bezpečnosti a práva“ (druhá polovina roku 2003) 30.12.2003 KOM(2003)812 v konečném znění.

²⁰ Rámcové rozhodnutí Rady ze dne 28. května 2001 o potírání podvodů a padělání bezhotovostních platebních prostředků (2001/413/SVV) Úř. věst. L 149, 2.6.2001 s. 1.

²¹ Rámcové rozhodnutí o praní peněz, identifikaci, vysledování, zmrazení, zajištění a propadnutí nástrojů trestné činnosti a výnosů z ní. 2001/500/SVV Úř. věst. L 182, 5.7.2001.

umožnily zmrazení a propadnutí vypraného majetku a aby se praní peněz uplatňovalo na širší okruh trestných činů. Prováděcí zpráva²² vyvozuje, že většina členských států toto rámcové rozhodnutí provedla.

Všechny členské státy mají finanční zpravodajské jednotky (FIU). Protože praní peněz nezná hranice, je nezbytná účinná spolupráce mezi jednotkami FIU. Na úrovni EU se takovou spoluprací zabývá rozhodnutí Rady z října 2001²³. Komise finančně podporuje spolupráci prostřednictvím sítě FIU NET, která má za cíl zavedení automatické komunikační platformy.

Rámcové rozhodnutí z července 2003 stanoví zásady vzájemného uznávání příkazů ke zmrazení majetku a zajištění důkazů. Předloha rámcového rozhodnutí o harmonizaci opatření k propadnutí²⁴ stanoví, že pokud je osoba odsouzena z organizovaných trestných činů, může soud nařídit propadnutí majetku, i kdyby tento majetek nebyl výnosem z trestného činu, za nějž je osoba odsouzena. Tato předloha rámcového rozhodnutí stále podléhá parlamentním připomínkám, přestože bylo v prosinci 2002 dosaženo dohody o všeobecném přístupu. Třetí předloha rámcového rozhodnutí stanoví vzájemné uznávání příkazů k propadnutí mezi soudními orgány členských států²⁵. V červnu 2004 bylo dosaženo dohody o všeobecném přístupu, přesto předloha stále podléhá mnohým parlamentním připomínkám členských států.

Úroveň EU

Musí být posílena *spolupráce a výměna informací*, pokud jde o vyšetřování a stíhání. Proto byl zřízen Europol s cílem usnadňovat činnost subjektů prosazujících právo, pokud provádí vyšetřování ve dvou nebo ve více zemích EU. Avšak klíčovým problémem je neochota členských států předávat informace a zpravodajství Europolu, což má dopad na jeho schopnost poskytovat potřebnou přidanou hodnotu kriminalistického rozboru na úrovni EU. V roce 2002 byl vytvořen Eurojust ke zlepšení koordinace a spolupráce mezi vnitrostátními orgány vyšetřujícími a stíhajícími závažné trestné činy, jež se dotýkají dvou nebo více členských států. Eurojust a Europol rozvinuly úzký pracovní vztah a v červnu 2004 podepsaly dohodu o spolupráci.

Spolupráce na úrovni orgánů dozoru a prosazování práva je nezbytná. Vyšetřování a úspěšné stíhání nezákonných praktik obchodních společností vyžaduje široký rozsah dovedností a odborných znalostí. Musí být podporována spolupráce mezi regulačními subjekty a donucovacími útvary. Jedním z možných způsobů mohou být memoranda o porozumění týkající se spolupráce v boji proti finanční trestné činnosti. Komise bude tuto oblast dále zkoumat.

Spolupráce při výměně informací o bankovních účtech a dalších bankovních informací může být důležitá. Protokol k Úmluvě o právní pomoci v trestních věcech²⁶ uděluje členskému státu pravomoc poskytovat podrobné informace o bankovních účtech a bankovních operacích

²² Zpráva Komise založená na článku 6 rámcového rozhodnutí Rady ze dne 26. června 2001, KOM(2004)230 v konečném znění ze dne 5. dubna 2004.

²³ Rozhodnutí Rady ze dne 17. října 2000 o způsobech spolupráce mezi finančními zpravodajskými jednotkami členských států při výměně informací. 2000/642/SVV.

²⁴ Předloha rámcového rozhodnutí o propadnutí výnosů z trestné činnosti, nástrojů na její páchaní a majetku, Úř. věst. C 184, 2.8.2002.

²⁵ Předloha rámcového rozhodnutí o výkonu příkazů k propadnutí, Úř. věst. C 184, 2.8.2002, s. 3–5.

²⁶ Vzniklý na základě aktu Rady, Úř. věst. C 326, 21.11.2001, s. 1.

identifikovaných osob, jakož i možnost sledovat takové transakce. Tento protokol musí ještě vstoupit v platnost. Avšak Komise navrhla, že by měl navrhovaný evropský příkaz k zajištění důkazů²⁷ nahradit Protokol, pokud jde o požadavky na podrobné údaje o existenci bankovních účtů (kde jsou údaje k dispozici) a předchozích bankovních transakcích na těchto účtech. V pozdějším stadiu by byly zavedeny další nástroje vzájemného uznávání a v tomto postupu by byly řešeny zbývající ustanovení Protokolu, zejména sledování bankovních transakcí.

Spolupráce mezi finančním odvětvím a dalšími obchodními odvětvími a donucovacími orgány na úrovni EU hraje významnou úlohu při předcházení trestným činům obchodních společností a jejich odhalování. Na jedné straně se předpokládá, že významný objem trestných činů vyplývajících z nezákonných praktik obchodních společností zůstává neoznámen. Na druhé straně je vnímáno, že jsou učiněna mnohá oznámení o podezřelých transakcích, kterými se však nikdo nezabývá. Komise hodlá podporovat spolupráci mezi soukromým a veřejným sektorem prostřednictvím fóra EU pro předcházení organizované trestné činnosti; větší podporou výzkumné práce a rozvíjením akčního plánu EU o partnerství mezi veřejným a soukromým sektorem.

Finanční vyšetřování hraje klíčovou úlohu v boji proti nezákonným praktikám obchodních společností. Komise ve střednědobém výhledu vypracuje program EU na podporu finančního vyšetřování. V obou skandálech společností Enron a Parmalat se zdálo být závažnou překážkou pro finanční vyšetřovatele úmyslné zničení dokumentů. Taková činnost by s sebou měla nést vysokou pokutu s minimální výší stanovenou v celé EU. Pro tento účel Komise ve střednědobém výhledu posoudí vypracování vhodného nástroje.

Vysledovatelnost finančních toků je rozhodující pro předcházení nezákonným praktikám obchodních společností. Pro transakce prováděné on-line neexistuje žádná možnost systematického vysledování. K řešení této záležitosti by zde mohla být potřeba prozkoumat, zda by mohly být elektronické platby, byť v otevřených sítích, zaznamenávány a ukládány. V současnost vzniká v rámci nadace CTose²⁸ projekt CTose. Měl by umožnit shromažďování elektronických důkazů, které obtojí v trestním řízení před soudem.

Téměř neexistují žádné spolehlivé údaje o rozsahu, v jakém jsou využívány aktivity e-commerce, e-cash nebo další finanční transakce na bázi internetu pro trestnou činnost. Proto se plánuje projekt k identifikaci a kvantifikaci finanční trestné činnosti a trendů ve využívání internetu jako platební infrastruktury včetně potenciálních řešení pro vyšší vysledovatelnost.

V současnosti jsou účinky ztráty způsobilosti omezeny na území členského státu, který nařídil tuto ztrátu způsobilosti. Určité kategorie ztráty způsobilosti by měly být uznány a měly by být vymahatelné po celé EU. Komise v roce 2004 předloží návrhy na zlepšení výměny informací o trestních odsouzeních a ztrátách způsobilosti. Účinný mechanismus pro předávání těchto informací je nezbytný k zajištění toho, aby ztráty způsobilosti byly uplatňovány v rámci celé EU²⁹.

Na základě důkladné analýzy odpovědnosti společností by se mohla politika EU vztahující se na ni případně zabývat pokutami a dalšími sankcemi za nedodržení stávajících právních předpisů. Společná kritéria pro tyto sankce by byla ta, že by měly být účinné, přiměřené a odrazující.

²⁷ KOM(2003)688.

²⁸ Cyber Tools On-line Search for Evidence („Kybernetické nástroje pro on-line zjišťování důkazů“).

²⁹ Viz. také KOM(2004)221.

Dne 28. května 2003 přijala Komise sdělení o celkové *politice EU proti korupci*³⁰. Komise aktivně sleduje toto sdělení tím, že pobízí členské státy k plnění jejich povinností.

Účinná *identifikace, zmrazení, zajištění a propadnutí vypraných výnosů* by byly zvýšeny, pokud členské státy zřídí specializované vnitrostátní subjekty. Neformální kooperační síť mezi takovými subjekty by dále zvýšila jejich účinnost. V dlouhodobém výhledu Komise přezkoumá, zda zde existuje potřeba dalšího nástroje, pokud jde o přidělování majetku a navrácení propadnutých výnosů.

Dalšími iniciativami jsou ratifikace 2. protokolu k Úmluvě o ochraně finančních zájmů Evropských společenství³¹ a návrh na vzájemnou správní pomoc v oblasti ochrany finančních zájmů Společenství, který se zaměřuje na posílení vzájemné správní pomoci a výměnu informací v boji proti podvodům a souvisejícím praním peněz v ES.

5. Závěr

Ačkoli se mnohé probíhající politiky EU zabývají širokým rozsahem uvedených záležitostí, existuje zde nyní potřeba zrychlit jejich provádění a vynucování. Avšak jak ukazuje i tento dokument, vyžaduje to nové politické iniciativy v daňové oblasti a oblasti třetího pilíře za účelem snížení tendence k firemním a finančním nezákonným praktikám.

³⁰ KOM (2003) 317 v konečném znění.

³¹ Protokol k Úmluvě o ochraně finančních zájmů Evropských společenství (Úř. věst. C 313, 23.10.1996, s. 1) RADA EVROPSKÉ UNIE.

Annex 1: International level

Below is set out some international initiatives that will contribute to reinforcing the lines of defence.

1st line of defence - International level

Accounting standards are crucial to the first line of defence. Therefore the accounting standard setting process itself must be as transparent as possible. The Commission has engaged in a reform process to make the International Accounting Standards Board (IASB) improve its working methods. The reform should be carried through by 2005.

2nd and 3rd line of defence - International level

Both the EU and the OECD achieved significant progress in tackling harmful tax practices based inter alia on non-transparency. Part of the OECD work is oriented towards so-called tax havens, and more than 30 offshore financial centres committed to the OECD principles of transparency and exchange of information in tax matters. An OECD Model Agreement on Exchange of Information on tax matters was jointly elaborated by OECD countries and cooperative tax havens. Its implementation is subject to OECD members and cooperative tax havens together setting those standards of transparency to be applied to access relevant information, detail the type of information to be made available, the persons concerned and how to record the accounts.

Although, subject to their EU commitments, EU Member States are free to define their position on direct tax matters within the OECD, the Commission considers it desirable that they have a more coordinated approach in setting standards to be applied in offshore financial centres, to ensure that such standards adequately facilitate information exchange with the EU.

The implementation of the cooperative tax havens' commitments, and of transparency rules, relies on bilateral exchange of information agreements with individual OECD member countries. The Commission recommends EU Member States to rapidly conclude such agreements to better promote transparency towards offshore financial centres.

The EU has strong relationships with some offshore centres that lack transparency, in which Parmalat had subsidiaries, and that were scrutinized by international initiatives promoting transparency. These EU relationships could be used to promote the principles of transparency and exchange of information, in line with the guiding principle the Commission adopted in 2001 that “*better consistency should be sought in defining EU policies towards cooperative and non cooperative tax havens.*” The time has now come for concrete actions to ensure that our partners are transparent.

First, the EU partners should support transparency and exchange of information in the financial and tax fields in their relations with the EU. The Commission intends to discuss this in its policy dialogue with third countries and dependent territories, as well as possibly when negotiating or updating an association agreement, with a view to identifying possible ways forward. This could be applied to ongoing negotiations such as the economic partnership agreements with the African, Caribbean and Pacific or other countries. In addition to this, in order to achieve our objectives, the EU should be prepared to assist partner countries to put in place regional rules on these issues. It should however not be considered as a scoreboard

aimed at setting up a basis for conditionality or selectivity, but as a tool for practical improvements in standards.

Second, positive actions could help cooperative partners to overcome difficulties of regulatory, technical or economic nature when introducing more transparency, in the form of reinforced technical assistance, where the EU as a whole has a considerable experience, or through some form of economic support for a limited period of time. Several instruments are available, e.g. the Cotonou agreement. The annual and mid-term reviews of Country Strategy Papers could also provide for appropriate actions. The Commission will monitor the efficiency and the progress made by offshore financial centres towards more transparency.

Financial market supervisors cooperate internationally Securities supervisors within the International Organization of Securities Commissions (IOSCO). Banking supervisors within the Basel Committee; Insurance supervisors cooperate within the International Association for Insurance Supervisors (IAIS). Pension regulators also have an international network. The Basel Committee, IOSCO and IAIS have established a Joint Forum to examine supervisory issues of common interest. The Joint Forum is currently analysing Credit Risk Transfer and it has recently published a report on enhanced disclosure.

Within IOSCO the following aspects are subject to scrutiny: corporate governance and the role of independent directors; auditor oversight and the effectiveness of audit standards; regulatory oversight; use of complex corporate structures (e.g. special purpose vehicles and complex shareholding structures); role of market intermediaries and market “gatekeepers,” such as investment banks and broker-dealers; role of private-sector information analysts (e.g. securities analysts and credit rating agencies); and offshore financial centres. In IAIS a discussion is how the US accreditation system can inspire an international accreditation system for supervisors supervising reinsurance companies.

As in the field of accounting, the Commission considers it important that global standards are used in auditing. The Commission has proposed in the 8th Company Law Directive that all statutory audits prescribed by Community law should be carried out in accordance with International Standards on Auditing (ISAs). Adoption by the Community of ISAs will be subject to strict conditions, such as the respect of proper due process. A final decision on whether and to what extent to endorse ISAs will depend largely on satisfactory governance arrangements relating to the operation of the International Auditing and Assurance Standards Board. This will help to secure the recognition of EU audited financial statements also in third country jurisdictions. It is also a logical consequence of the introduction of International Accounting Standards in the EU. The objective is that ISAs are applied worldwide.

4th line of defence - International level

The UN Convention against Corruption will be signed by the Commission on behalf of the EC, upon receipt of the necessary authorisation by the Council. The majority of Member States and acceding countries signed the UN Convention in December 2003.

Council of Europe:

<i>Council of Europe Conventions on corruption</i>	<i>Signature</i>		<i>Ratification</i>		<i>Entry into force</i>	
	<i>EU 15</i>	<i>New Members</i>	<i>EU 15</i>	<i>New Members</i>	<i>EU 15</i>	<i>New Members</i>
<i>Criminal Law Convention</i>	All MS except ES	All	B, DK, FI, IE, NL, PT, UK	All	DK, FI, IE, NL, PT, UK B	All
<i>Civil Law Convention</i>	All MS except ES, NL, PT	All	FI, EL only	All except LV and CY	FI, EL	All except LV and CY

The Council of Europe has established a monitoring mechanism (GRECO) in respect of the implementation of these Conventions. All Member States (except Italy and Austria) are members of GRECO.

A new Protocol to the Council of Europe Convention on Money Laundering is currently negotiated. Issues considered include preventive duties of control for money laundering purposes, terrorist financing and international cooperation in criminal matters that touch both on first and third pillar competencies.

Moreover, it is important to mention the anti-fraud agreement with Switzerland, which following a subsequent Council Decision will have to be adopted by the Community and the Member States.

Annex 2: Overview of initiatives to reinforce the four lines of defence

1ST LINE OF DEFENCE – INTERNAL CONTROL IN THE COMPANY			
	Short term – Actions completed before end 2004	Medium Term – December 2005	Long term
EU-action	<p>Revision of accounting directives (transparency in/of groups structure and activities, including any use of special purpose vehicles; clarify responsibility of directors for the financial statements and key non-financial information; and listed companies to publish annual corporate governance statement) (Lead: MARKET)*</p> <p>Recommendation on the role of (independent) non-executive or supervisory directors (Lead: MARKET)*</p> <p>Recommendation on directors remuneration (Lead: MARKET)*</p> <p>Set up Corporate Governance Forum (Lead: MARKET)*</p> <p>Follow the work of the IASB and endorse international accounting standards as appropriate (Lead: MARKET)*</p> <p>Initiate study on beneficial ownership (Lead: MARKET)</p>	<p>Final adoption of accounting directives by Council and EP – December 2005 (Lead: MARKET)*</p> <p>Final adoption of implementing measures for the transparency directive – 2005 (Lead: MARKET)**</p> <p>Proposal on facilitating the exercise of shareholders rights cross border voting – 2005 (Lead: MARKET)*</p> <p>Follow the work of the IASB and endorse international accounting standards as appropriate (Lead: MARKET)*</p> <p>Report on beneficial ownership – including recommendations for actions – December 2005 (Lead: MARKET)</p>	<p>Proposals on key aspects of directors' liability (disqualification of directors and wrongful trading) – 2006 (Lead: MARKET)*</p> <p>Follow the work of the IASB and endorse international accounting standards as appropriate (Lead: MARKET)*</p>
International level		<p>EFRAG and IASB reformed – June 2005(Lead: MARKET)</p>	<p>Worldwide application IAS standards (Lead: MARKET)*</p>

* Initiatives that were announced in the Action Plan on Company Law and Corporate Governance. The initiative regarding disqualification of directors and wrongful trading has been moved forward to 2006

** Initiative that is part of the Financial Services Action Plan

2ND LINE OF DEFENCE – INDEPENDENT THIRD PARTIES

	Short term – Actions completed end 2004	Medium Term – December 2005	Long term
EU-level	<p>Directive on statutory Auditing (revised 8th company law directive) (Lead: MARKET)*</p> <p>Third Anti Money Laundering Directive (Lead: MARKET)**</p> <p>Regulation to implement FATF Special Recommendation on Terrorist Financing (Lead: MARKET)****</p> <p>Report on Financial Analysts (Lead: MARKET)***</p> <p>Official position on rating agencies (Lead: MARKET)***</p>	<p>Final adoption of directive on statutory auditing by Council and EP– June 2005 (Lead: MARKET)</p> <p>Third Anti Money Laundering - Final adoption by Council and EP – first half of 2005 - (Lead: MARKET)**</p> <p>Poss. follow up on financial analysts – June 2005 (Lead: MARKET)***</p> <p>Poss. follow up on rating agencies – June 2005 (Lead: MARKET)***</p> <p>Implementing measures for Directive for Markets in Financial Instruments – Conflict of Interest - June 2005 (Lead: MARKET)**</p> <p>Adoption of the proposal on customs cooperation – December 2005 (Lead: TAXUD)</p>	<p>Implementing measures for Directive for Markets in Financial Instruments – December 2006 (Lead: MARKET)**</p>
International level	<p>Regulatory cooperation on Audit standards (Lead: MARKET)*</p>	<p>Influence ISAs - providing conditions are met ISAs will be endorsed – June 2005 (Lead: MARKET)*</p>	<p>Worldwide application of ISAs (Lead: MARKET)*</p>

* Initiatives that were announced in the Action Plan on Company Law and Corporate Governance.

** Initiative that is part of the Financial Services Action Plan

*** Follows from the meeting in the ECOFIN-Council in Oviedo in April 2002. MEP Kataforis has also in a report by the European Parliament raised the issue of Credit Rating Agencies

**** Originally part of the planned new legal framework for payments but separated out.

3RD LINE OF DEFENCE – SUPERVISION AND OVERSIGHT

	Short term – Actions completed before end 2004	Medium Term – December 2005	Long term
EU-level	<p>Initiate study on consequences for retail investors and transparency in the bond market. (Lead: MARKET)</p> <p>Schedule Fiscalis seminars promoting best practices to deal with complex corporate structures(Lead: TAXUD)</p>	<p>Report on implications for retail investors – recommendations for action – December 2005 (Lead: MARKET)</p> <p>Examine with MS relevant information to be passed on to tax authorities (Lead: TAXUD)</p> <p>Working party to develop concrete proposals targeted at tax fraud and tax avoidance cases involving complex non-transparent structures (Lead: TAXUD)</p> <p>Consider developing common definitions of tax fraud and avoidance (Lead: TAXUD)</p> <p>Propose revision of the Mutual Assistance directive – December 2005 (Lead: TAXUD)</p> <p>Propose/consider improvements on access to bank information for tax purposes – December 2005 (Lead: TAXUD)</p>	<p>Explore extension and improvement of automatic exchange of information by use of new technology – 2006 (Lead: TAXUD)</p> <p>Examine with Member States the possibility of a company identification number for direct tax purposes (Lead: TAXUD)</p>
International level	<p>IOSCO task force on Parmalat (Lead: MARKET)</p> <p>Joint Forum Report on Enhanced Disclosure (Lead: MARKET)</p> <p>Further good governance on supervisory issues relating to tax, financial services etc. Ensure that EU partners support transparency and exchange of information principles in the financial and tax fields. Positive actions towards our most cooperative partners. (Lead: TAXUD)</p> <p>Recommend Member States to conclude exchange of information agreements with offshore financial centres. (Lead: TAXUD)</p>	<p>Joint Forum Report on Credit Risk Transfer – December 2005 (Lead: MARKET)</p> <p>Coordination between MS and the Commission on line to pursue in the OECD group on accounts (Lead: TAXUD)</p>	

* Initiatives that were announced in the Action Plan on Company Law and Corporate Governance.

** Initiative that is part of the Financial Services Action Plan

*** Follows from the meeting in the ECOFIN-Council in Oviedo in April 2002.

**** Originally part of the planned new legal framework for payments but separated out.

4TH LINE OF DEFENCE – LAW ENFORCEMENT

	Short term – Actions completed before end 2004	Medium Term – December 2005	Long term
EU-level	<p>Framework Decision on confiscation of crime-related proceeds, instrumentalities and property (lead JAI)</p> <p>Framework Decision on the execution in the EU of confiscation orders (lead JAI)</p> <p>Communication on EU Disqualifications – could address an information exchange mechanism to ensure that disqualified professional persons including company directors, cannot re-enter that profession in another MS. (lead JAI)</p> <p>Commission Proposal on mutual administrative assistance on the protection of the Community’s financial interests against fraud and any other illegal activities which has been adopted by the Commission on 20 July ((COM2004)509). (Lead: OLAF)</p>	<p>Improved cooperation among FIUs via FIU-NET – December 2005 (lead JAI)</p> <p>MoU – FIU and supervisors – December 2005 (Lead: JAI)</p> <p>Improved cooperation FIU’s and other law enforcement authorities – December 2005 (Lead: JAI)</p> <p>Program on investigative techniques – December 2005 (Lead: JAI)</p> <p>Instrument on obstruction of justice to include such things as wilful destruction of documents to destroy financial paper trail. December 2005 (Lead: JAI)</p> <p>Develop enhanced co-operation between private and public sector stakeholders with a common interest to combat/reduce organised crime (EU Action Plan on Public Private Partnerships). (lead JAI)</p> <p>Traceability of on-line financial flows – Launch of Research Project re money laundering and other financial crime vulnerabilities of the Internet as payment infrastructure. (lead JAI)</p> <p>Promote establishment of national bodies specialised in identification, seizing, freezing and confiscation of criminal assets. Promote co-operation among such bodies including establishment of network of “asset recovery bodies”. (lead JAI)</p> <p>Ratification of the 2nd protocol of the PFI Convention (Lead: OLAF)</p> <p>Follow up to anti-fraud agreement with Switzerland by Council Decision on signature and conclusion of this agreement. Subsequent implementation the Community and Member States. (Lead: OLAF)</p>	<p>Instrument on asset sharing and restitution of confiscated proceeds (lead JAI)</p> <p>Corporate liability – develop EU policy on administrative, civil and criminal corporate liability. (lead JAI)</p>
International level			