

EVROPSKÁ CENTRÁLNÍ BANKA

STANOVISKO EVROPSKÉ CENTRÁLNÍ BANKY

ze dne 4. února 2005

na žádost Rady Evropské unie k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o předcházení zneužití finančního systému k praní peněz, včetně financování terorismu

(KOM(2004) 448 v konečném znění)

(CON/2005/2)

(2005/C 40/06)

1. Evropská centrální banka (ECB) obdržela dne 22. října 2004 žádost Rady Evropské unie o stanovisko k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o předcházení zneužití finančního systému k praní peněz, včetně financování terorismu (dále jen „navrhovaná směrnice“).
2. Pravomoc ECB zaujmout stanovisko je založena na čl. 105 odst. 4 první odrážce Smlouvy o založení Evropského společenství, který stanoví, že ECB je konzultována ke všem návrhům aktů Společenství v oblasti její působnosti. Pravomoc ECB zaujmout stanovisko je založena též na čl. 105 odst. 5 Smlouvy, neboť navrhovaná směrnice se týká jednoho z úkolů Evropského systému centrálních bank (ESCB), a to úkolu přispívat k řádnému provádění opatření, která přijímají příslušné orgány v oblasti dohledu nad úvěrovými institucemi a stability finančního systému. Pravomoc ECB zaujmout stanovisko je dále založena na čl. 105 odst. 2 a čl. 106 odst. 1 Smlouvy a na člancích 16 až 18 a 21 až 23 statutu Evropského systému centrálních bank a Evropské centrální banky, jelikož navrhovaná směrnice obsahuje ustanovení, která mají důsledky pro určité úkoly ESCB. V souladu s článkem 17.5 první větou jednacího řádu Evropské centrální banky přijala toto stanovisko Rada guvernérů.
3. Toto stanovisko vychází ze znění navrhované směrnice, ke kterému byla ECB konzultována, tj. znění ze dne 13. října 2004. ECB si je vědoma, že navrhovaná směrnice byla za nizozemského předsednictví dále rozpracována, ale z důvodu jednoznačnosti se nebude v tomto stanovisku k pozdějšímu znění vyjadřovat.
4. Hlavním cílem navrhované směrnice je zajistit koordinované provádění a uplatňování zrevidované verze Čtyřiceti doporučení Finančního akčního výboru proti praní peněz (dále jen „FATF“) v členských státech. Výsledkem revize Čtyřiceti doporučení FATF, která byla dokončena v červnu 2003, je zesílený a komplexnější rámec mezinárodních norem k ochraně integrity finančního systému. Oblast působnosti Čtyřiceti doporučení byla především rozšířena z oblasti praní peněz i na oblast financování terorismu. V tomto kontextu navrhovaná směrnice zajistí na jednotném trhu zesílený a jednotný právní rámec pro boj s praním peněz a financováním terorismu. Mimo jiné se navrhuje zejména: a) zahrnout financování terorismu pod pojem praní peněz; b) změnit definici „závažných trestných činů“ ve stávající směrnici o praní peněz⁽¹⁾ (dále jen „stávající směrnice o praní peněz“); c) rozšířit okruh osob a institucí, na které se stávající směrnice o praní peněz vztahuje, s cílem zahrnout mimo jiné poskytovatele svěřenských služeb a služeb pro obchodní společnosti a zprostředkovatele pojištění (jestliže

⁽¹⁾ Směrnice Rady 91/308/EHS ze dne 10. června 1991 o předcházení zneužití finančního systému k praní peněz (Úř. věst. L 166, 28.6.1991, s. 77). Směrnice ve znění směrnice 2001/97/ES (Úř. věst. L 344, 28.12.2001, s. 76).

jednají ohledně životního pojištění a jiného pojištění vztahujícího se k investicím), a to v rozsahu, ve kterém se na ně stávající směrnice o praní peněz nevztahuje; d) rozšířit oblast působnosti postupů pro hloubkovou kontrolu klienta a požadavků na vedení evidence na pobočky a většinou vlastněné dceřiné společnosti institucí podléhajících stávající směrnici o praní peněz, umístěné ve třetích zemích; e) výslovně úvěrovým a finančním institucím zakázat vedení anonymních účtů, anonymních vkladních knížek nebo účtů znějících na fiktivní jména; f) výslovně úvěrovým institucím zakázat, aby vstupovaly do korespondenčních bankovních vztahů s bankami nevykonávajícími žádnou činnost; g) zavést pro instituce a osoby, na které se navrhovaná směrnice vztahuje, podrobnější požadavky na opatření povahy „poznej svého klienta“, a to zejména v případech, které představují vyšší riziko praní peněz, včetně přeshraničních korespondenčních bankovních vztahů; h) umožnit členským státům uplatňovat zjednodušené postupy pro hloubkovou kontrolu v případech, které představují nízké riziko praní peněz (Komise je za pomoci Výboru pro předcházení praní peněz zmocněna přijmout prováděcí opatření ohledně kritérií pro určení, které situace představují nízké nebo vysoké riziko praní peněz); i) s výhradou určitých podmínek stanovit vzájemné uznávání postupů pro hloubkovou kontrolu klienta provedených třetími osobami v jiných členských státech; j) požadovat, aby členské státy za účelem účinného boje proti praní peněz a financování terorismu ustavily útvary finančního zpravodajství, a k) požadovat, aby členské státy zavedly licenční nebo registrační systém pro směnárny a pro poskytovatele svěrenských služeb a služeb pro obchodní společnosti. ECB bere rovněž na vědomí, že pokud jde o službu převodu peněz, navrhovaná směrnice stanoví, že se uplatní zvláštní ustanovení o zjištění totožnosti klienta, která budou zakotvena v dosud nezveřejněném návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o informacích o plátcích provázejících převody finančních prostředků, který vypracovala Komise ⁽¹⁾.

5. V obecné rovině ECB připomíná závazek Eurosystemu „udělat vše, co je v jeho silách, aby přispěl k přijetí, provedení a realizaci opatření proti zneužití finančního systému k teroristickým aktivitám“, jež po teroristických útocích na Spojené státy dne 11. září 2001 vyjádřila Rada guvernérů ECB ve veřejném prohlášení ze dne 1. října 2001. V tomto ohledu ECB navrhovanou směrnicí velmi vítá, neboť s ohledem na problémy, které přináší vývoj v oblasti praní peněz a financování terorismu, představuje důležitý krok k zesílení právního rámce Společenství pro ochranu integrity finančního systému. ECB navrhovanou směrnicí vítá též proto, že usnadňuje koordinované provádění a uplatňování Čtyřiceti doporučení FATF v členských státech, a přispívá tak ke sblížení postupů v této oblasti. Tato koordinovaná aplikace rovněž napomáhá zachovat stejné podmínky hospodářské soutěže pro úvěrové a finanční instituce v EU. ECB dále vítá články 37 a 38 navrhované směrnice, které předpokládají, že Komise za pomoci výše uvedeného výboru přijme prováděcí opatření s cílem zohlednit technický rozvoj v oblasti boje proti praní peněz a zajistit jednotné uplatňování navrhované směrnice. Tyto články by měly zajistit, že rámec vytvořený návrhem směrnice zůstane aktuální, a tudíž účinný. Ustanovení těchto článků by dále měla přispět k harmonizovanému uplatňování navrhované směrnice ze strany příslušných orgánů. Jak uvádí bod odůvodnění 2 navrhované směrnice, je nutné, aby v této oblasti jednalo Společenství, „aby se předešlo tomu, že členské státy přijmou opatření na ochranu svých finančních systémů, která by mohla být v nesouladu s fungováním vnitřního trhu“.
6. ECB poznamenává, že uplatňování článků 7 a 30 (které se týkají požadavků na hloubkovou kontrolu klienta a vnitřních postupů) na úvěrové a ostatní finanční instituce povede ke značné interakci s požadavky v oblasti obezřetnostního dohledu. Tato ustanovení jsou v souladu s doporučeními Basilejského výboru pro bankovní dohled, která jsou uvedena v dokumentu nazvaném „Customer due diligence for banks“ ⁽²⁾ a která k této otázce přistupují z jiného pohledu v tom smyslu, že jejich cílem je snížit operační riziko a riziko poškození dobré pověsti bank. ECB vítá tyto zvýšené požadavky navrhované směrnice, neboť jsou v souladu s mezinárodně uznávanou nejlepší praxí. ECB dále poznamenává, že je důležité, aby v rámci vnitrostátní transpozice navrhované směrnice byl zajištěn soulad mezi

⁽¹⁾ Tímto se provádí zvláštní doporučení VII (o bezhotovostních převodech) ze souboru Zvláštních doporučení FATF o financování terorismu.

⁽²⁾ Basilejský výbor pro bankovní dohled, „Customer due diligence for banks“ (Hloubková kontrola klienta pro banky), Banka pro mezinárodní platby, říjen 2001.

těmito postupy a vnitrostátními předpisy, kterými se provádí *acquis communautaire* v oblasti obezřetnostního dohledu nad úvěrovými institucemi a ostatními finančními institucemi, zejména pokud jde o dohled nad bankovními a finančními skupinami. Za tímto účelem je třeba usilovat o to, aby požadavky na hloubkovou kontrolu klienta byly ze strany příslušných orgánů uplatňovány jednotným a koordinovaným způsobem, což bude zejména důležité u právních předpisů, na jejichž základě se úkol vynucovat dodržování norem týkajících se hloubkové kontroly klienta svěřuje orgánům jiným, než jsou orgány obezřetnostního dohledu nad bankami. Jednotný a koordinovaný přístup by měl rovněž snížit zatížení spojené s dodržováním právních předpisů na přeshraniční úrovni. ECB zejména poznamenává, že dodržování požadavků na hloubkovou kontrolu klienta je rovněž spojeno s operačním rizikem, které je upraveno v návrhu na přepracování konsolidované bankovní směrnice a směrnice o kapitálové přiměřenosti⁽¹⁾. Tato spojitost vyplývá ze skutečnosti, že ztráta, která je přímým⁽²⁾ důsledkem nedostatečné hloubkové kontroly klienta, spadá do rámce operačního rizika, které je v článku 4 navrhované přepracované konsolidované bankovní směrnice definováno tak, že zahrnuje riziko ztráty v důsledku nedostatečnosti či selhání vnitřních postupů, lidí a systémů. Řízení operačního rizika, jak jej vyžaduje příloha V odstavec 11 navrhované přepracované konsolidované bankovní směrnice, proto rovněž zahrnuje zásady a postupy, které jsou vyžadovány podle článků 7 a 30 navrhované směrnice. Podle článku 22 navrhované přepracované konsolidované bankovní směrnice musí být od bank vyžadováno, aby měly postupy k řízení všech významných stávajících či budoucích rizik, která by zahrnovala riziko poškození dobré pověsti vyplývající z nedostatečné hloubkové kontroly klienta. ECB je toho názoru, že tento vzájemný vztah by měl být v článcích 7 a 30 navrhované směrnice výslovně upraven. S cílem zabránit nepřiměřenému zatížení dotčených institucí se musí přinejmenším sjednotit provádění všech souvisejících ustanovení a následný dohled ze strany příslušných orgánů.

7. ECB si všímá, že čl. 11 odst. 1 navrhované směrnice stanoví požadavky na zesílenou hloubkovou kontrolu klienta mimo jiné, pokud jde o „přeshraniční korespondenční bankovní vztahy s úvěrovými institucemi z jiných členských států nebo z třetích zemí“. Cílem tohoto ustanovení je provést sedmé ze Čtyřiceti doporučení FATF, které se týká přeshraničních korespondenčních bankovních vztahů. Jak je uvedeno v důvodové zprávě k navrhované směrnici, přeshraniční bankovní vztahy jsou oblastí, kde je riziko praní peněz a financování terorismu obzvláště vysoké, a která proto vyžaduje zvláštní pozornost.
8. ECB bere rovněž na vědomí, že požadavky na zesílenou hloubkovou kontrolu klienta, jež platí pro přeshraniční korespondenční bankovní vztahy, se nevztahují na korespondenční bankovní vztahy mezi dvěma úvěrovými institucemi v tomtéž členském státě. Znění čl. 11 odst. 1 navrhované směrnice však zřejmě nebere v úvahu zvláštní systém vzájemného uznávání v EU, který je zakotven v konsolidované bankovní směrnici⁽³⁾. Je sporné, zda korespondenční bankovní vztahy mezi úvěrovými institucemi ve dvou různých členských státech by měly být, jak to předpokládá navrhovaná směrnice, považovány za případy představující vysoké riziko, které vyžadují mimo jiné posouzení „kvality dohledu“ nad úvěrovou institucí v jiném členském státě nebo „pověsti“ úvěrové instituce, jíž bylo uděleno povolení jiným členským státem. ECB proto navrhuje, aby na základě systému vzájemného uznávání v EU byly v navrhované směrnici úvěrové instituce z jiných členských států vyňaty z požadavků na zesílenou hloubkovou kontrolu klienta, pokud jde o přeshraniční korespondenční bankovní vztahy.

i) Povinnosti úvěrových institucí vůči centrálním bankám podle navrhované směrnice

9. Předmětem zvláštního zájmu centrálního bankovníctví je otázka, zda záměrem navrhované směrnice je, aby se požadavky na zesílenou hloubkovou kontrolu klienta, pokud jde o přeshraniční korespondenční bankovní vztahy, vztahovaly na korespondenční bankovní vztahy centrálních bank mimo EU (jakož i v EU) s úvěrovými institucemi v EU. Euro se běžně používá jako mezinárodní rezervní měna, v důsledku čehož má mnoho centrálních bank a měnových orgánů mimo EU korespondenční

⁽¹⁾ Návrh směrnic Evropského parlamentu a Rady, kterými se přepracovávají směrnice 2000/12/ES ze dne 20. března 2000 o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o jejím výkonu a směrnice Rady 93/6/EHS ze dne 15. března 1993 o kapitálové přiměřenosti investičních podniků a úvěrových institucí, který vypracovala Komise, 14.7.2004, KOM(2004)486 v konečném znění.

⁽²⁾ Nepřímé ztráty vyplývající z poškození pověsti instituce nejsou součástí operačního rizika.

⁽³⁾ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/12/ES ze dne 20. března 2000 o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o jejím výkonu (Úř. věst. L 126, 26.5.2000, s. 1). Směrnice naposledy pozměněná směrnicí Komise 2004/69/ES (Úř. věst. L 125, 28.4.2004, s. 44).

bankovní vztahy s úvěrovými institucemi v EU. Ve Spojených státech se ustanovení zákona USA PATRIOT Act ⁽¹⁾, jež vyžadují osvědčení v souvislosti s korespondenčními účty, které jsou spravovány, zakládány nebo vedeny jménem zahraničních bank, nevztahují na zahraniční centrální banky nebo měnové orgány, jež vykonávají funkce centrální banky, nebo na mezinárodní finanční instituce či regionální rozvojové banky založené na základě smlouvy nebo mezinárodní dohody. Jelikož korespondenční bankovní vztahy s centrálními bankami, měnovými orgány a mezinárodními finančními institucemi nejsou obecně spojovány s vysokým rizikem praní peněz nebo financování terorismu, s výjimkou institucí ze zemí, které jsou na seznamu nespolupracujících zemí a území FATF, doporučuje ECB, aby v navrhované směrnici byla v rámci požadavků na zesílenou hloubkovou kontrolu klienta u přeshraničních korespondenčních bankovních vztahů zapracována podobná výjimka.

10. V této souvislosti ECB poznamenává, že podle článku 23 statutu „ECB a národní centrální banky mohou navazovat vztahy s centrálními bankami a s finančními institucemi ve třetích zemích a, je-li to účelné, i s mezinárodními organizacemi ... [a] provádět ve vztahu k třetím zemím a k mezinárodním organizacím všechny typy bankovních operací ...“. Je zásadně důležité, aby bankovní operace jménem těchto klientů, tj. centrálních bank, ať již mimo nebo v rámci EU, a mezinárodních organizací, byly prováděny důvěrným způsobem. Není jasné, zda protistrany národních centrálních bank v Eurosystemu – např. úvěrové instituce – by musely uplatňovat postupy pro hloubkovou kontrolu klienta podle navrhované směrnice v případech, kdy přijímají finanční prostředky, jež národní centrální banky umísťují jménem klientů, kteří jsou centrálními bankami nebo mezinárodními organizacemi. Bylo by proto užitečné, kdyby navrhovaná směrnice mohla být změněna tak, že by od členských států vyžadovala, aby umožnily institucím a osobám, na které se navrhovaná směrnice vztahuje, neuplatňovat hloubkovou kontrolu klienta ve vztahu k ECB a národním centrálním bankám v rámci ESCB, včetně případů, kdy jednájí jménem klientů, kteří jsou třetími osobami. V praxi představují centrální banky velmi nízké riziko praní peněz a výslovný odkaz na centrální banky by zvýšil právní srozumitelnost.

ii) Povinnosti centrálních bank podle navrhované směrnice

11. Stejně jako v případě stávající směrnice o praní peněz, vztahuje se navrhovaná směrnice na úvěrové a finanční instituce (čl. 2 odst. 1). Není jasné, zda samy centrální banky do oblasti působnosti navrhované směrnice spadají. Z důvodů právní srozumitelnosti by ECB uvítala, kdyby článek 2 navrhované směrnice byl změněn tak, že by byl doplněn zvláštní odstavec, podle kterého centrální banky posuzují, do jaké míry hrozí nebezpečí, že budou zneužity k praní peněz, a existuje-li podstatné riziko praní peněz, přijímají vhodná opatření, aby byl zajištěn soulad s cíli navrhované směrnice.
12. Čl. 7 odst. 3 navrhované směrnice stanoví, že pokud jde o službu převodu peněz, uplatní se zvláštní ustanovení o zjištění totožnosti klienta, která budou zakotvena v dosud nezveřejněném návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o informacích o plátcích provázejících převody finančních prostředků (dále jen „návrh nařízení“), který vypracovala Komise ⁽²⁾. Cílem návrhu nařízení je zajistit, aby příslušné orgány měly okamžitě k dispozici základní informace o plátcích, které by jim pomohly v boji proti financování terorismu. Návrh nařízení se vztahuje na převody finančních prostředků v jakékoli měně, které jsou zasílány či přijímány poskytovatelem platebních služeb usazeným v EU ⁽³⁾. Návrh nařízení obsahuje rovněž požadavky vztahující se na poskytovatele platebních služeb, které se týkají uchování informací o plátcích provázejících převody finančních prostředků ⁽⁴⁾. Nezdá se, že by ustanovení navrhované směrnice týkající se informací o plátcích vylučovala uplatnění jiných postupů pro hloubkovou kontrolu klienta na službu převodu peněz, včetně zjištění totožnosti skutečného vlastníka. Proto se zdá, že navrhovaná směrnice se obecně vztahuje na provoz platebních systémů. Čl. 7 odst. 1 písm. b) navrhované směrnice stanoví, že zjištění totožnosti skutečného vlastníka tvoří součást požadavků na hloubkovou kontrolu klienta, a čl. 3 odst. 8 stanoví, že skutečným vlastníkem se mimo jiné

⁽¹⁾ Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001 (zákon z roku 2001 o sjednocení a posílení Ameriky prostřednictvím poskytnutí vhodných nástrojů nezbytných pro zastavení a zabránění terorismu).

⁽²⁾ ECB předpokládá, že toto ustanovení bude změněno, pokud Komise nezveřejní svůj návrh před vstupem navrhované směrnice v platnost.

⁽³⁾ Čl. 1 odst. 1 a 2 a články 3 a 4 návrhu nařízení.

⁽⁴⁾ Článek 5 návrhu nařízení.

rozumí fyzická osoba, jejímž jménem se nějaká transakce nebo činnost provádí. V této souvislosti jsou relevantní zvláštnosti struktury platebních systémů. Stejně jako v případě poštovních služeb jsou provozovatelé platebních systémů zodpovědni pouze za řádný sběr, rozřídění, zúčtování, převedení a doručení „obálek“, tj. platebních zpráv, ale nejsou obvykle oprávněni, a dokonce ani nemají technickou možnost obsah obálek číst či kontrolovat. Kontrolu totožnosti původce a příjemce, včetně jejich jmen a adres, by mohli provést jen příslušní poskytovatelé finančních služeb. Toto je v souladu s požadavky stávající směrnice o praní peněz, která byla provedena do vnitrostátního práva členských států. Jelikož však moderní platební systémy poskytují plně automatizované zpracování informací, nejsou schopny provést žádnou kontrolu kvality a obvykle nemají s původcem nebo konečným příjemcem platby obchodní vztah. Provozovatelé platebních systémů mohou zkontrolovat pouze samotnou přítomnost nějaké informace v příslušném poli; nemohou zkontrolovat kvalitu, úplnost, přesnost nebo smysluplnost této informace. ECB je proto toho názoru, že provozovatelé platebních systémů by měli být vyňati z uplatňování čl. 7 odst. 1 písm. b) navrhované směrnice, aniž by byla dotčena jejich povinnost zajistit, aby platební příkazy zadané těmto systémům mohly být pomocí vhodného zjištění totožnosti účastníků systému účinně dohledány. V některých případech byly za tímto účelem přijaty právní předpisy o dozoru ze strany centrální banky.

Ve Frankfurtu nad Mohanem dne 4. února 2005.

Prezident ECB
Jean-Claude TRICHET
