



V Bruselu dne 24.7.2019
COM(2019) 360 final

SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

**Směrem k lepšímu provádění rámce EU pro boj proti praní peněz a financování
terorismu**

SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

Směrem k lepšímu provádění rámce EU pro boj proti praní peněz a financování terorismu

I. ÚVOD

Rizika praní peněz a financování terorismu jsou nadále závažným problémem pro integritu finančního systému Unie a bezpečnost jejích občanů. Podle Europolu¹ je až 0,7–1,28 % ročního hrubého domácího produktu Evropské unie (EU) „odhaleno jako prostředky zapojené do podezřelé finanční činnosti“². Boj proti praní peněz a financování terorismu je tedy pro Unii důležitou prioritou a je součástí realizace bezpečnostní unie.

Unie postupně vytvořila pevný regulační rámec pro předcházení praní peněz a financování terorismu v souladu s mezinárodními standardy přijatými Finančním akčním výborem. Regulační rámec musí držet krok s rostoucí integrací finančních toků na vnitřním trhu, vyvíjejícími se trendy, technologickým vývojem a vynalézavostí pachatelů trestné činnosti, kteří jsou schopni využít jakýchkoli nedostatků nebo mezer v systému.

Toto sdělení shrnuje soubor zpráv týkajících se právního rámce Unie pro předcházení praní peněz a financování terorismu a jeho provádění. Toto sdělení doprovází dvouleté nadnárodní posouzení rizik³ praní peněz a financování terorismu, kterým čelí vnitřní trh Unie, provedené Komisí, jakož i posouzení nedávných údajných případů praní peněz zahrnujících úvěrové instituce EU a zprávy o spolupráci mezi finančními zpravodajskými jednotkami⁴ a o propojení vnitrostátních centralizovaných automatizovaných mechanismů členských států v souvislosti s bankovními účty⁵.

Zjištění uvedená v tomto sdělení a ve zprávách, které byly dnes přijaty, mají za cíl informovat o tom, jak by bylo možné dále zlepšit boj proti praní peněz / financování terorismu, a poskytnout základ pro další jednání s příslušnými zúčastněnými stranami.

¹ Europol je agentura EU pro vymáhání práva, viz internetové stránky (<https://www.europol.europa.eu/>).

² Finanční zpravodajská skupina Europolu, zpráva nazvaná „*From suspicion to action*“ (Od podezření k akci), 2017:

<https://www.europol.europa.eu/publications-documents/suspicion-to-action-converting-financial-intelligence-greater-operational-impact>

³ *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* (zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o posouzení rizik praní peněz a financování terorismu, která mají dopad na vnitřní trh a souvisejí s přeshraničními činnostmi), COM(2019) 370.

⁴ *Report from the Commission to the European Parliament and the Council assessing the framework for cooperation between Financial Intelligence Units* (zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě hodnotící rámec pro spolupráci mezi finančními zpravodajskými jednotkami), COM(2019) 371.

⁵ *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the interconnection of national centralised automated mechanisms (central registries or central electronic data retrieval systems) of the Member States on bank accounts* (zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o propojení vnitrostátních centralizovaných automatizovaných mechanismů (centrální registry nebo centrální elektronické systémy vyhledávání dat) členských států v souvislosti s bankovními účty), COM(2019) 372.

II. SOUVISLOSTI: DOSAVADNÍ VÝVOJ PRÁVNÍHO RÁMCE

Unie v posledních letech výrazně posílila svůj právní rámec pro předcházení praní peněz a financování terorismu. V květnu 2015 byla přijata čtvrtá směrnice o boji proti praní peněz⁶ a do června 2017 měla být členskými státy provedena do vnitrostátního práva⁷.

Jako součást akčního plánu pro zesílení boje proti financování terorismu přijatého v únoru 2016⁸ a v reakci na zveřejnění kauzy Panama Papers v dubnu 2016 byla v dubnu 2018 přijata pátá směrnice o boji proti praní peněz⁹, kterou mají členské státy provést do vnitrostátního práva do ledna 2020. Tato revize zvyšuje transparentnost informací o skutečném vlastnictví, poskytuje finančním zpravodajským jednotkám širší přístup k informacím, posiluje spolupráci mezi orgány dohledu a reguluje virtuální měny a předplacené karty s cílem lépe předcházet financování terorismu.

Pokud jde o finanční sektor, nová pravidla pro sdílení a šíření informací by měla výrazně zlepšit spolupráci mezi orgány obezřetnostního dohledu a orgány dohledu v oblasti boje proti praní peněz / financování terorismu¹⁰ a posílit úlohu Evropského orgánu pro bankovnínictví při zajišťování dodržování pravidel Unie a posilování spolupráce v otázkách týkajících se boje proti praní peněz a financování terorismu.

Kromě toho směrnice 2018/1673 o boji vedeném trestněprávní cestou proti praní peněz¹¹ doplňuje tento preventivní rámec tím, že harmonizuje vymezení trestného činu praní peněz a souvisejících sankcí. Směrnice vstoupila v platnost v prosinci 2018 a členské státy ji mají provést do prosince 2020.

Směrnice 2019/1153 usnadňující používání finančních a dalších informací¹² dále posiluje právní rámec v oblasti trestního práva tím, že urychluje přístup k finančním informacím pro donucovací orgány a posiluje výměnu finančních informací mezi donucovacími orgány a finančními zpravodajskými jednotkami. Směrnice vstoupí v platnost v srpnu 2019 a členské státy ji budou muset provést do srpna 2021.

III. RIZIKA PRANÍ PENĚŽ A FINANCOVÁNÍ TERORISMU A OBLASTI, V NICHŽ JE TŘEBA DOSÁHNOUT ZLEPŠENÍ

Navzdory nedávnému posílení legislativního rámce přetrvávají problémy. Komise dnes zveřejňuje řadu zpráv, které posuzují rizika a určují oblasti, v nichž je třeba dosáhnout zlepšení.

⁶ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/849 ze dne 20. května 2015 o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 648/2012 a o zrušení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/60/ES a směrnice Komise 2006/70/ES (Úř. věst. L 141, 5.6.2015, s. 73).

⁷ Komise posuzuje provádění čtvrté směrnice o boji proti praní peněz a souběžně ověřuje, zda členské státy provádějí pravidla. Komise zahájila proti všem 28 členským státům řízení o nesplnění povinnosti, neboť dospěla k závěru, že sdělení obdržená od členských států nepředstavují úplné provedení této směrnice.

⁸ COM(2016) 50 final.

⁹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/843 ze dne 30. května 2018, kterou se mění směrnice (EU) 2015/849 o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu a směrnice 2009/138/ES a 2013/36/EU (Úř. věst. L 156, 19.6.2018, s. 43).

¹⁰ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/878 ze dne 20. května 2019, kterou se mění směrnice 2013/36/EU, pokud jde o osvobozené subjekty, finanční holdingové společnosti, smíšené finanční holdingové společnosti, odměňování, opatření a pravomoci v oblasti dohledu a opatření pro zachování kapitálu (Úř. věst. L 150, 7.6.2019).

¹¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1673 ze dne 23. října 2018 o boji vedeném trestněprávní cestou proti praní peněz, PE/30/2018/REV/1 (Úř. věst. L 284, 12.11.2018, s. 22).

¹² Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) ze dne 20. června 2019 o stanovení pravidel usnadňujících používání finančních a dalších informací k prevenci, odhalování, vyšetřování či stíhání určitých trestných činů a o zrušení rozhodnutí Rady 2000/642/SVV (Úř. věst. L 186, 11.7.2019).

a) Posouzení rizik, která mají dopad na Unii

Zpráve Komise představuje **nadnárodní posouzení rizik** praní peněz a financování terorismu, která mají dopad na vnitřní trh Unie a souvisejí s přeshraničními činnostmi, jak vyžaduje článek 6 čtvrté směrnice o boji proti praní peněz. Aktualizuje první nadnárodní posouzení rizik přijaté v roce 2017¹³ a navazuje na doporučení pro subjekty zapojené do boje proti praní peněz a financování terorismu¹⁴.

Zpráva ukazuje, že většina doporučení prvního nadnárodního posouzení rizik byla různými subjekty provedena. Současně přetrvávají některé horizontální slabiny, zejména pokud jde o anonymní produkty, identifikaci skutečných majitelů a nové neregulované produkty, jako jsou virtuální aktiva. Očekává se, že některé z nich budou vyřešeny prostřednictvím nadcházejícího provedení páté směrnice o boji proti praní peněz, například začleněním poskytovatelů virtuálních měn do oblasti působnosti směrnice a rozšířením a širší dostupností registrů skutečných majitelů. Ve zprávě Komise o finančních zpravodajských jednotkách a ve zprávě Komise o posouzení nedávných údajných případů boje proti praní peněz zahrnujících úvěrové instituce EU byly zjištěny další horizontální slabiny související s finančními zpravodajskými jednotkami a finančním dohledem. Zpráva obsahuje doporučení pro každé odvětví a dodržování těchto doporučení bude sledováno v příštím nadnárodním posouzení rizik, které má být vydáno do dvou let.

b) Oblasti, v nichž je třeba zlepšit rámec EU pro boj proti praní peněz / financování terorismu

Zpráva o **posouzení nedávných údajných případů praní peněz zahrnujících úvěrové instituce EU**¹⁵ čerpá ze skutečností z případových studií, které se týkají vzorku deseti veřejných případů zahrnujících úvěrové instituce v období 2012–2018. Posuzuje úlohu úvěrových institucí a pravomoci a opatření orgánů pro dohled v oblasti boje proti praní peněz / financování terorismu a orgánů obezřetnostního dohledu. Zpráva se předkládá jako reakce na závěry Rady o akčním plánu proti praní peněz ze dne 4. prosince 2018¹⁶, které Komisi vyzvaly, aby provedla „následný přezkum nedávných údajných případů praní peněz zahrnujících úvěrové instituce EU“.

Analýza vybraných případů odhalila závažné situace selhání úvěrových institucí, pokud jde o plnění základních požadavků směrnice o boji proti praní peněz, jako je posouzení rizik, hloubková kontrola klienta a oznamování podezřelých transakcí a činností finančním zpravodajským jednotkám. V některých případech orgány dohledu účinně včas odhalily nedostatky v úvěrových institucích a vyžadovaly nápravná opatření, ale v řadě jiných případů orgány dohledu zasahovaly až poté, co se projevila závažná rizika,

¹³ COM(2017) 340 final, 26.6.2017.

¹⁴ Posouzení rizik spojených s třetími zeměmi, jež představují významné hrozby pro finanční systém Unie, zůstává od tohoto nadnárodního posouzení rizik odděleno a provádí se prostřednictvím aktů Komise v přenesené pravomoci, v nichž jsou tyto vysoce rizikové třetí země identifikovány. Aktuální seznam vysoce rizikových zemí je stanoven v nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2016/1675 ze dne 14. července 2016, kterým se směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/849 doplňuje o identifikaci vysoce rizikových třetích zemí se strategickými nedostatky, naposledy pozměněném nařízením v přenesené pravomoci (EU) 2018/1467 ze dne 27. července 2018. Poté, co Rada zamítla nařízení v přenesené pravomoci přijaté Komisí dne 13. února 2019, které by nahradilo stávající seznam, Komise spolupracuje s Evropským parlamentem a Radou na zdokonalené metodice a zintenzivnila svou spolupráci s příslušnými třetími zeměmi a s Finančním akčním výborem (FATF).

¹⁵ *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the assessment of recent alleged money laundering cases involving EU credit institutions* (zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o posouzení nedávných údajných případů praní peněz zahrnujících úvěrové instituce EU), COM(2019) 373.

¹⁶ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/12/04/money-laundering-council-adopts-conclusions-on-an-action-plan-for-enhanced-monitoring/>

nebo na základě opakovaného neplnění požadavků a selhání správy. Včasnost a účinnost následných opatření v oblasti dohledu uložených úvěrovým institucím se značně lišila. Skupinový dohled z hlediska boje proti praní peněz a financování terorismu byl z velké části nedostatečný. Roztříštěnost spolupráce mezi regulačními orgány a orgány dohledu ovlivnila účinnost spolupráce mezi různými zúčastněnými stranami.

Zpráva o **finančních zpravodajských jednotkách**¹⁷ posuzuje rámec pro spolupráci finančních zpravodajských jednotek s třetími zeměmi a překážky a příležitosti k posílení spolupráce mezi finančními zpravodajskými jednotkami v Evropské unii, včetně možnosti vytvoření mechanismu koordinace a podpory. Zpráva je zveřejněna v reakci na zákonnou povinnost Komise podle čl. 65 odst. 2 směrnice o boji proti praní peněz.

Posouzení ukázalo, že některé finanční zpravodajské jednotky se nezapojují do smysluplného dialogu s povinnými osobami poskytováním kvalitní zpětné vazby ke zprávám o podezřelých transakcích. Kvalitu zpráv podávaných povinnými osobami rovněž snižuje nedostatek šablon pro podávání zpráv. Řada finančních zpravodajských jednotek neplní v plném rozsahu svou povinnost vyměňovat si informace s jinými finančními zpravodajskými jednotkami. Opakující se technické obtíže při fungování sítě FIU.net jsou podle všeho důležitým faktorem a způsobují, že pro finanční zpravodajské jednotky je sdílení informací těžkopádnější. Posouzení rovněž ukázalo, že nedostatečná regulace výměny informací mezi finančními zpravodajskými jednotkami členských států a finančními zpravodajskými jednotkami třetích zemí vedla k neharmonizovanému přístupu k těmto výměnám. Je rovněž zapotřebí zajistit soulad těchto výměn s rámcem Unie pro ochranu údajů.

V neposlední řadě se předkládá zpráva o **propojení vnitrostátních centralizovaných automatizovaných mechanismů členských států v souvislosti s bankovními účty**¹⁸ jako reakce na čl. 32a odst. 5 směrnice o boji proti praní peněz, který vyžaduje, aby Komise vyhodnotila podmínky a technické specifikace a postupy pro zajištění bezpečného a účinného propojení centralizovaných automatizovaných mechanismů. Zpráva proto vyhodnocuje různá IT řešení na úrovni EU, která jsou již v provozu nebo se připravují, což může sloužit jako vzor pro možné propojení centralizovaných mechanismů. Zpráva dospěla k závěru, že propojení je technicky proveditelné a že vzhledem k tomu, že by budoucí propojení centralizovaných mechanismů v celé EU urychlilo přístup k finančním informacím a usnadnilo přeshraniční spolupráci, hodlá Komise dále konzultovat příslušné zúčastněné strany, vlády i finanční zpravodajské jednotky, donucovací orgány a úřady pro vyhledávání majetku z trestné činnosti jako potenciální „koncové uživatele“ možného systému propojení. Pro dosažení vzájemného propojení by byl nutný legislativní nástroj.

IV. ZÁVĚR

Boj proti praní peněz a financování terorismu je trvalým úkolem, jehož základem je regulační rámec, který vyžaduje pravidelné aktualizace s cílem držet krok s novým vývojem. Při zlepšování stávajícího rámce bylo dosaženo velkého pokroku, zejména prostřednictvím legislativních úprav provedených v posledních letech. Při uplatňování

¹⁷ Report from the Commission to the European Parliament and the Council assessing the framework for cooperation between Financial Intelligence Units (zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě hodnotící rámec pro spolupráci mezi finančními zpravodajskými jednotkami), COM(2019) 371.

¹⁸ Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the interconnection of national centralised automated mechanisms (central registries or central electronic data retrieval systems) of the Member States on bank accounts (zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o propojení vnitrostátních centralizovaných automatizovaných mechanismů (centrální registry nebo centrální elektronické systémy vyhledávání dat) členských států v souvislosti s bankovními účty), COM(2019) 372.

rámce však existují velké rozdíly, které představují strukturální problém, pokud jde o schopnost Unie zabránit tomu, aby byl finanční systém používán pro nezákonné účely.

Na integrovaném vnitřním trhu představuje roztříštěnost a selhání při uplatňování právního rámce ohrožení integrity finančního systému Unie a obecně bezpečnosti Unie. Tato situace vyžaduje rozhodná, rychlá a soudržná opatření s cílem zajistit, aby právní předpisy týkající se boje proti praní peněz / financování terorismu byly v plném rozsahu prováděny soudržným a účinným způsobem, zejména ze strany klíčových příslušných orgánů, jako jsou orgány dohledu a finanční zpravodajské jednotky. Komise bude i nadále sledovat provádění aktualizovaného právního rámce a doporučení v rámci svého nadnárodního posouzení rizik.

Zatímco řada rizik a nedostatků již byla nebo brzy bude vyřešena díky nedávným změnám regulačního rámce, některé zjištěné nedostatky jsou strukturální povahy a vyřešeny dosud nebyly.

Zjištění uvedená ve zprávách, které byly dnes přijaty, mají za cíl informovat o tom, jak by bylo možné dále zlepšit rámec pro boj proti praní peněz a financování terorismu, a poskytnout základ pro další jednání s příslušnými zúčastněnými stranami.

Bylo by možné zvážit další harmonizaci pravidel pro boj proti praní peněz / financování terorismu. Jednou z možností by byla přeměna směrnice o boji proti praní peněz na nařízení, které by mohlo vytvořit harmonizovaný, přímo použitelný právní rámec Unie pro boj proti praní peněz. V zájmu zajištění vysoké kvality a jednotného dohledu v oblasti boje proti praní peněz ve finančním sektoru by rovněž bylo možné uvažovat o různých alternativách, což může vyžadovat udělení zvláštních úkolů dohledu v oblasti boje proti praní peněz orgánu Unie. Posouzení navíc ukazují, že je zapotřebí silnější mechanismus pro koordinaci a podporu přeshraniční spolupráce a analýza ze strany finančních zpravodajských jednotek.