



V Bruselu dne 7.5.2020
C(2020) 2800 final

SDĚLENÍ KOMISE

o akčním plánu pro komplexní politiku Unie v oblasti předcházení praní peněz a financování terorismu

SDĚLENÍ KOMISE

o akčním plánu pro komplexní politiku Unie v oblasti předcházení praní peněz a financování terorismu

I. ÚVOD

Komise je pevně odhodlána bojovat proti praní peněz a financování terorismu, a to v rámci EU i celosvětově. V Evropské unii by měla existovat nulová tolerance vůči nezákonným penězům. Nedávný nárůst trestné činnosti v souvislosti s pandemií COVID-19¹ připomíná, že pachatelé trestných činů budou využívat všech možných způsobů, jak provozovat své nezákonné činnosti na úkor společnosti. EU musí být rovněž odhodlána zajistit, aby nevyužívali výnosy z těchto trestných činů.

Za více než třicet let vytvořila EU pevný regulační rámec pro předcházení praní peněz a financování terorismu a boj proti nim, který je podložen judikaturou Soudního dvora EU². Pravidla EU mají dalekosáhlé důsledky a jdou nad rámec mezinárodních standardů přijatých Finančním akčním výborem (výbor FATF)³. Oblast působnosti těchto pravidel, pokud jde o podniky a povolání, na něž se vztahují, se stále rozšiřuje.

Cílem posledního vývoje v oblasti právních předpisů bylo posílit rámec EU pro boj proti praní peněz a financování terorismu (AML/CFT). Sem spadaly změny čtvrté směrnice o boji proti praní peněz zavedené pátou směrnicí o boji proti praní peněz⁴, aktualizovaný mandát pro Evropský orgán pro bankovníctví⁵, nové předpisy pro kontroly peněžní hotovosti, které budou použitelné od června 2021⁶, změny směrnice o kapitálových požadavcích (CRDV)⁷,

¹ Europol, „Profítování z pandemie: jak pachatelé trestných činů využívají krizovou situaci rozšíření onemocnění COVID-19“ (Pandemic profiteering: how criminals exploit the COVID-19 crisis), březen 2020. Evropský orgán pro bankovníctví rovněž úvěrovým a finančním institucím připomněl význam účinných systémů a kontrol a požádal příslušné orgány, aby je v tomto ohledu podpořily. Viz prohlášení Evropského orgánu pro bankovníctví o opatřeních ke zmírnění rizik spojených s finanční trestnou činností v rámci pandemie COVID-19.

² Soudní dvůr uznal, že cíl boje proti praní peněz souvisí s ochranou veřejného pořádku a může odůvodnit omezení základních svobod zaručených Smlouvou, včetně volného pohybu kapitálu. Omezení musí být přiměřená (viz *Jyske Bank Gibraltar*, C-212/11 a *LHU Zeng*, C-190/17).

³ Výbor FATF je mezivládní orgán, který stanoví standardy a podporuje účinné provádění opatření pro boj proti praní peněz a financování terorismu. Členy výboru FATF jsou Komise, 14 členských států EU a 2 státy EHP, zatímco zbývajících 13 členských států je členem regionální organizace Moneyval.

⁴ 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 (Text s významem pro EHP) (Úř. věst. L 156, 19.6.2018, s. 43).

⁵ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/2175 ze dne 18. prosince 2019, kterým se mění nařízení (EU) č. 1093/2010 o zřízení Evropského orgánu dohledu (Evropského orgánu pro bankovníctví), nařízení (EU) č. 1094/2010 o zřízení Evropského orgánu dohledu (Evropského orgánu pro pojišťovnictví a zaměstnanecké penzijní pojištění), nařízení (EU) č. 1095/2010 o zřízení Evropského orgánu dohledu (Evropského orgánu pro cenné papíry a trhy), nařízení (EU) č. 600/2014 o trzích finančních nástrojů, nařízení (EU) 2016/1011 o indexech, které jsou používány jako referenční hodnoty ve finančních nástrojích a finančních smlouvách nebo k měření výkonnosti investičních fondů, a nařízení (EU) 2015/847 o informacích doprovázejících převody peněžních prostředků (Text s významem pro EHP) (Úř. věst. L 334, 27.12.2019, s. 1).

⁶ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1672 ze dne 23. října 2018 o kontrolách peněžní hotovosti vstupující do Unie nebo ji opouštějící a o zrušení nařízení (ES) č. 1889/2005 (Úř. věst. L 284, 12.11.2018, s. 6).

nová pravidla pro přístup k finančním údajům ze strany donucovacích orgánů⁸ a harmonizovaná definice deliktů a sankcí souvisejících s praním peněz⁹.

EU nadto zavedla nový komplexní režim ochrany oznamovatelů, který má být proveden do vnitrostátního práva do prosince 2021¹⁰ a který doplňuje stávající pravidla pro ochranu oznamovatelů ve čtvrté směrnici o boji proti praní peněz. Nový režim posílí schopnost vnitrostátních orgánů a orgánů EU předcházet porušování pravidel v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu, odhalovat je a řešit je.

Panuje však rostoucí shoda ohledně toho, že rámec je třeba výrazně zdokonalit. Je třeba řešit významné rozdíly ve způsobu, jakým se uplatňuje, a závažné nedostatky ve vynucování pravidel.

Ve svém sdělení *Směrem k lepšímu provádění rámce EU pro boj proti praní peněz a financování terorismu*¹¹ a v příložených zprávách z července 2019 stanovila Komise opatření, jichž je třeba k zajištění komplexní politiky EU v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu (AML/CFT). Patří k nim lepší provádění stávajících pravidel, podrobnější a harmonizovanější soubor pravidel, vysoce kvalitní a jednotný dohled, včetně svěřeni konkrétních úkolů v oblasti dohledu subjektu EU, propojení centralizovaných registrů bankovních účtů a posílení mechanismu pro koordinaci a podporu práce finančních zpravodajských jednotek.

Tento názor podporují Evropský parlament i Rada. Ve svém usnesení ze dne 19. září 2019¹² vyzval Evropský parlament k posílení iniciativ, které by mohly podpořit opatření v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu na úrovni EU, a k rychlému provedení pravidel EU členskými státy. Dne 5. prosince 2019 přijala Rada pro hospodářské a finanční věci závěry o strategických prioritách pro boj proti praní peněz a financování terorismu¹³, v nichž vyzvala Komisi, aby prozkoumala opatření, která by mohla posílit stávající rámec.

Komise hodlá provádět komplexní politiku v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu přizpůsobenou specifickým hrozbám, rizikům a zranitelným místům, jimž v

⁷ 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 na zachování kapitálu (Text s významem pro EHP) (Úř. věst. L 150, 7.6.2019, s. 253).

⁸ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1153 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, s. 122).

⁹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1673 ze dne 23. října 2018 o boji vedeném trestněprávní cestou proti praní peněz (Úř. věst. L 284, 12.11.2018, s. 22).

¹⁰ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie (Úř. věst. L 305, 26.11.2019, s. 17).

¹¹ COM(2019) 360 final.

¹² Usnesení Evropského parlamentu ze dne 19. září 2019 o stavu provádění právních předpisů Unie proti praní peněz (2019/2820 (RSP))

¹³ Závěry Rady ze dne 5. prosince 2019 o strategických prioritách v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu (14823/19)

současné době EU čelí¹⁴, a koncipovanou tak, aby se mohla efektivně vyvíjet, a to se zohledněním inovací. Silnější rámec pro boj proti praní peněz a financování terorismu dále podpoří integritu finančního systému EU, což je nutné pro definitivní zavedení bankovní unie a hospodářské a měnové unie.

S výhradou posouzení dopadů, včetně dopadů na základní práva, by měl být zaveden integrovaný systém EU pro boj proti praní peněz a financování terorismu. Dle příkladu reforem zavedených v oblasti obezřetnostní regulace bankovníctví a dohledu nad bankovníctvím by systém měl spočívat v harmonizovaném souboru pravidel a dozorcím orgánu na úrovni EU, který funguje v úzké koordinaci s příslušnými vnitrostátními orgány, s cílem zajistit na celém jednotném trhu vysoce kvalitní a konzistentní dohled. To by mělo být spojeno se zavedením podpůrného a koordinačního mechanismu EU pro finanční zpravodajské jednotky, který zvýší jejich efektivitu, a s propojením národních centralizovaných registrů bankovních účtů, jež urychlí přeshraniční přístup k informacím o bankovních účtech ze strany donucovacích orgánů a finančních zpravodajských jednotek.

Tento akční plán nastiňuje, jak Komise hodlá těmto cílům dostát, a to na základě šesti pilířů:

- zajištění účinného provádění stávajícího rámce EU pro boj proti praní peněz a financování terorismu;
- vytvoření jednotného souboru pravidel EU pro boj proti praní peněz a financování terorismu;
- dotažení dohledu v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu na úroveň EU;
- zřízení podpůrného a kooperačního mechanismu pro finanční zpravodajské jednotky;
- vynucování trestněprávních předpisů a výměna informací na úrovni Unie;
- posílení mezinárodního rozměru rámce EU pro boj proti praní peněz a financování terorismu.

II. ZAJIŠTĚNÍ ÚČINNÉHO PROVÁDĚNÍ STÁVAJÍCÍHO RÁMCE EU PRO BOJ PROTI PRANÍ PENĚZ A FINANCOVÁNÍ TERORISMU

První prioritou je zajistit, aby členské státy, příslušné orgány a povinné osoby důsledně a účinně prováděly pravidla EU pro boj proti praní peněz a financování terorismu. To si žádá opatření na několika frontách.

Zajištění účinného provedení a uplatňování směrnice o boji proti praní peněz

V souvislosti s provedením čtvrté směrnice o boji proti praní peněz zahájila Komise řízení o nesplnění povinnosti proti všem členským státům z důvodu neprovedení směrnice do vnitrostátního práva v plném rozsahu. Několik členských států na tato zahájení řízení o nesplnění povinnosti reagovalo přijetím nových právních předpisů, což vedlo k ukončení příslušného řízení o nesplnění povinnosti. Řízení o nesplnění povinnosti vůči jiným členským státům stále probíhají. Do poloviny roku 2021 bude dokončena studie posuzující účinné uplatňování čtvrté směrnice o boji proti praní peněz v členských státech, která bude

¹⁴ Jak bylo zdůrazněno v nejnovějším nadnárodním posouzení rizik v Unii, zprávě Komise o posouzení rizika praní peněz a financování terorismu, která mají dopad na vnitřní trh a souvisejí s přeshraničními činnostmi, COM (2019) 370 final.

podkladem pro zprávu o účinném uplatňování čtvrté směrnice o boji proti praní peněz, kterou musí Komise předložit¹⁵.

V souvislosti s provedením páté směrnice o boji proti praní peněz, k němuž mělo dojít do 10. ledna 2020, již Komise zahájila více řízení o nesplnění povinnosti proti těm členským státům, které neoznámily prováděcí opatření. Komise bude bedlivě sledovat, jak členské státy zřizují centrální mechanismy bankovních účtů a registry skutečných majitelů, aby bylo zajištěno, že budou osazeny vysoce kvalitními údaji.

Práce na propojení registrů skutečných majitelů již byly zahájeny a propojení bude funkční v roce 2021. Komise rovněž v roce 2021 vydá 3. nadnárodní posouzení rizik s cílem informovat o přístupu založeném na posouzení rizik.

Sledování schopnosti členských států předcházet praní peněz a financování terorismu a bojovat proti nim

Praní peněz poškozuje nejen stabilitu finančního systému EU, ale také hospodářství, řádnou správu věcí veřejných a důvěru investorů. V rámci cyklu evropského semestru Komise analyzuje, jak jsou pravidla v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu uplatňována v členských státech v praxi, což vede k tomu, že Rada přijme konkrétní doporučení pro jednotlivé země týkající se boje proti praní peněz a financování terorismu. Komise dále poskytuje technickou podporu členským státům při provádění těchto nezbytných reforem s cílem odstranit některé z hlavních mezer v systému EU pro boj proti praní peněz a financování terorismu prostřednictvím jejího programu na podporu strukturálních reforem. K nim patří nedostatečný počet zaměstnanců příslušných orgánů, nedostatky v uplatňování přístupu založeného na posouzení rizik a snižování rizik zneužívání krycích společností, zlatých víz a režimů občanství.

Evropský orgán pro bankovníctví (EBA)

Mandát orgánu EBA byl nedávno posílen nařízením (EU) 2019/2175¹⁶, které svěřilo orgánu EBA příslušnost pro vedení, koordinaci a sledování úsilí všech poskytovatelů finančních služeb v EU a příslušných orgánů v boji proti praní peněz a financování terorismu. Orgán EBA je rovněž oprávněn zavést celounijní databázi rizik a činností dohledu v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu, provádět posouzení rizik u příslušných orgánů a v případě potřeby orgány požádat, aby prošetřily jednotlivé finanční instituce a zvážily přijetí opatření vůči nim. Komise očekává, že orgán EBA plně využije svých posílených pravomocí, zejména v souvislosti s vyšetřováním, zda příslušný vnitrostátní orgán dohledu při plnění svých úkolů porušil právo Unie. Orgán EBA již začal prověřovat provádění a v únoru 2020 zveřejnil první zprávu¹⁷. Tato zpráva poukazuje na řadu problémů a shledává, že „metody příslušných orgánů k dohledu nad bankami v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu nebyly vždy účinné“.

Jak je uvedeno v oddíle IV, zavedení orgánu dohledu na úrovni EU zvýší dodržování pravidel. Tím se zajistí, že budou přijata odpovídající opatření s cílem zabránit praní peněz, a

¹⁵ Čl. 65 odst. 1 čtvrté směrnice o boji proti praní peněz.

¹⁶ Viz poznámka pod čarou 5.

¹⁷ Zpráva orgánu EBA o metodách příslušných orgánů k dohledu nad praním peněz a financování terorismu ze strany bank, EBA/Rep/2020/06

pokud toho nebude možné dosáhnout, uloží se účinné sankce. Nový orgán dohledu na úrovni EU bude koncipován tak, aby bylo zajištěno, že pro boj proti praní peněz a financování terorismu bude mít potřebné kompetence, vyšetřovací kapacitu a pravomoci a rozhodovací strukturu k účinnějšímu provádění pravidel a bude moci činit preventivní opatření vždy, když dojde k podezření, aby se zajistilo účinné uplatňování jednotného souboru pravidel. Komise je toho názoru, že kontroly na místě za účelem posouzení účinnosti rámce pro boj proti praní peněz a financování terorismu v členských státech budou mít zásadní význam pro dosažení vysokých standardů kvality v celé Unii.

Komise bude i nadále zajišťovat úplné a správné provádění pravidel v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu a ve druhém čtvrtletí roku 2020 navrhne doporučení pro boj proti praní peněz a financování terorismu určená jednotlivým zemím.

III. VYTVOŘENÍ POSÍLENÉHO SOUBORU PRAVIDEL

Právní rámec EU je dalekosáhlý. Postupně rozšiřoval rozsah tzv. povinných osob¹⁸ a seznam predikativních trestných činů, položil větší důraz na skutečné vlastnictví a přístup založený na posouzení rizik a do značné míry odstranil překážky komunikace a spolupráce mezi příslušnými orgány. Tento rámec poskytuje členským státům komplexní regulační prostředí pro boj proti praní peněz a financování terorismu.

Stávající přístup k právním předpisům EU však vedl k tomu, že různé členské státy prováděly rámec rozdílně a že částečně byly stanoveny další požadavky, které přesahují rámec požadavků vyplývajících z práva EU. Příkladem takových opatření je určení dalších povinných osob, jako jsou platformy skupinového financování nebo obchodníci s diamanty, poskytování pravomocí finančním zpravodajským jednotkám, pokud jde o zmrazení aktiv, a zavedení omezení plateb v hotovosti¹⁹. Důsledkem je roztržitější legislativní prostředí v celé EU, což vytváří vícenásledky a zátěž pro ty, kdo poskytují přeshraniční služby, nebo vede k regulatorní arbitráži, kdy se podniky zapisují do rejstříku tam, kde jsou pravidla volnější.

Absence podrobností v platných pravidlech a ohledně rozdělení povinností s ohledem na přeshraniční otázky vede k tomu, že členské státy vykládají směrnici rozdílně. Nedostatečná spolupráce mezi příslušnými orgány (finanční zpravodajské jednotky, orgány dohledu, orgány činné v trestním řízení a celní a daňové orgány), a to na úrovni vnitrostátní i přeshraniční, vytváří možné mezery, které mohou být využity pachatelé trestné činnosti. Evropské orgány dohledu dále zaznamenaly²⁰, že rozdíly v regulačním přístupu k dohledu a v uplatňování přístupu založeného na posouzení rizik narušují poskytování přeshraničních služeb a zvyšují náklady pro podniky, a zároveň narušují hladké fungování rámce EU pro boj proti praní peněz a financování terorismu. Tento problém je obzvláště relevantní v oblasti

¹⁸ Vedle finančního sektoru, právníků a účetních se rámec EU vztahuje také na realitní makléře, služby v oblasti hazardních her, obchodníky se zbožím, poskytovatele směnářských služeb mezi virtuálními měnami a měnami s nuceným oběhem, správce virtuální peněženky a osoby obchodující s uměleckými díly.

¹⁹ Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o omezení plateb v hotovosti, COM(2018) 483 final. Další cílené posouzení této záležitosti bude zvažováno v průběhu roku 2021.

²⁰ Společné stanovisko evropských orgánů dohledu k rizikům praní peněz a financování terorismu, která mají dopad na finanční sektor Evropské unie, ze dne 4. října 2019

FinTech a orgán EBA doporučil, aby Komise harmonizovala požadavky, které by se měly vztahovat na tyto podniky²¹, pokud představují riziko praní peněz / financování terorismu.

Právní předpisy EU v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu musí být podrobnější, přesnější a musí být méně náchylné k rozdílnému provádění. Některé další požadavky uložené členskými státy při provádění směrnic v oblasti boje proti praní peněz by však mohly přispět k posílení rámce pro boj proti praní peněz a financování terorismu a mohly by být začleněny do budoucího souboru pravidel EU. K omezení rozdílů ve výkladu a uplatňování pravidel by se některé části směrnice o boji proti praní peněz měly změnit na přímo použitelná ustanovení stanovená formou nařízení. To by mělo zahrnovat přinejmenším ustanovení, která stanoví seznam povinných osob, požadavky na hloubkovou kontrolu klienta, vnitřní kontroly, oznamovací povinnosti, jakož i ustanovení o registrech skutečných majitelů a centrálních mechanismech bankovních účtů. Rovněž by měl být zvážena harmonizovanější přístup k identifikaci politicky exponovaných osob. Zvláštní pozornost by měla být věnována efektivnosti systému tím, že se podrobněji specifikuje struktura a úkoly dohledu nad všemi povinnými osobami a úkoly finančních zpravodajských jednotek (viz další oddíly). Integrovaný systém EU pro boj proti praní peněz a financování terorismu bude rovněž potřebovat dostatečně podrobný soubor pravidel pro usnadnění přímého dohledu.

Pokud jde o zvláštní pravidla, lze navíc dosáhnout další harmonizace zmocněním k přijímání podrobnějších pravidel prostřednictvím aktů v přenesené pravomoci nebo prováděcích aktů s cílem přizpůsobit se měnícím se situacím.

Je třeba rozšířit oblast působnosti právních předpisů EU s cílem řešit důsledky technologických inovací a vývoje v oblasti mezinárodních standardů. Práce na mezinárodní úrovni vyvolává potřebu rozšířit rozsah odvětví nebo subjektů, na něž se vztahují pravidla v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu, a posoudit, jak by se měla vztahovat na poskytovatele služeb virtuálních aktiv dosud pod tato pravidla nespádající²². Další opatření by mohla zahrnovat usnadnění používání digitální identifikace pro identifikaci vzdáleného zákazníka a ověření zákaznickovy totožnosti, jakož i pro navázání obchodních vztahů na dálku, nebo zavedení stropu pro velké platby v hotovosti. Pro urychlení přístupu k finančním informacím ze strany donucovacích orgánů a finančních zpravodajských jednotek a pro usnadnění přeshraniční spolupráce je navíc nezbytné propojení centrálních mechanismů bankovních účtů po celé EU.

Vzhledem k nárůstu finanční trestné činnosti související s kyberprostorem, a zejména podvodů, by se mohlo zvážit ustanovení, která usnadní pro finanční zpravodajské jednotky administrativní zmrazení a která uloží finančním institucím povinnost sledovat a provádět žádosti o stažení z oběhu. Další rizika vyplývají z režimů občanství a pobytu investorů. Je třeba věnovat náležitou pozornost tomu, jak lze tato rizika zmírnit. Mělo by se rovněž uvažovat o rizikových odvětvích identifikovaných v rámci nadnárodního posouzení rizik.

²¹ Zpráva orgánu EBA o možných překážkách bránících přeshraničnímu poskytování bankovních a platebních služeb, 29. října 2019

²² Finanční akční výbor (FATF) definuje virtuální aktiva jako digitální vyjádření hodnoty, která mohou být digitálně obchodována nebo převedena a která mohou být použita pro platební nebo investiční účely. Virtuální aktiva nezahrnují digitální vyjádření měn s nuceným oběhem, cenných papírů a jiných finančních aktiv, na která se již jeho normy vztahují.

Při práci na zavádění takových nových opatření bude důležité udržet další finanční a administrativní zátěž členských států a povinných osob na minimu a zachovávat přístup založený na riziku.

Vzhledem k vyšším sankcím za nedostatky v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu se povinné osoby zabývaly tím, jak utužit dodržování předpisů, od přidělení dodatečných zdrojů a zřízení rozsáhlých ozdravných programů přes radikální přezkum svých obchodních modelů až po opuštění některých produktů, zákazníků nebo trhů, včetně korespondenčního bankovníctví. To by mohlo mít nezamýšlené důsledky pro poskytování finančních služeb a pro financování ekonomiky. Technologická řešení, která by mohla pomoci zlepšit odhalování podezřelých transakcí a činností, musí být v souladu s mezinárodními i unijními standardy v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu a musí být v souladu s jinými pravidly EU, včetně pravidel týkajících se ochrany údajů a antimonopolních pravidel.

Vzhledem k tomu, že pravidla Unie v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu nehodlají odepřít přístup k zákonným finančním službám, je zapotřebí více objasnit, jak pravidla pro boj proti praní peněz a financování terorismu navazují na jiné právní předpisy ve finančním sektoru²³. Je třeba zvážit, zda a za jakých okolností by praní peněz nebo financování terorismu mohly vést k vyhlášení úpadku nebo k prohlášení, že úpadek je pravděpodobný a potenciálně vyvolat řešení krize banky podle směrnice o ozdravných postupech a řešení krize bank²⁴ nebo likvidaci podle běžného úpadkového řízení a potřebu vyplatit vkladatelům náhradu. Směrnici o systémech pojištění vkladů²⁵ by prospělo vyjasnění ustanovení s cílem dále snížit riziko, že vkladatelé, u nichž existuje podezření na praní peněz nebo financování terorismu, budou vyplaceni ze systému pojištění vkladů, a zároveň také vyjasnění úlohy systémů pojištění vkladů a dalších příslušných orgánů v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu. Dále by stálo za to zvážit, jak sladit povinnost vyplývající ze směrnice o platebních účtech²⁶ poskytnout základní účet každému zákazníkovi s povinností v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu ukončit obchodní vztah, pokud povinné osoby mají podezření u klienta nebo nemohou o klientech získat aktualizované informace. V neposlední řadě bude třeba přezkoumat, zda jsou kategorie poskytovatelů platebních služeb, na něž se v současnosti vztahují právní předpisy v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu, dostačující.

Rámec pro finanční služby by mohl být dále propracován s cílem zajistit, aby orgány obezřetnostního dohledu měly konkrétní povinnost sdílet informace se svými protistranami v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu. Testy způsobilosti a bezúhonnosti vyžadované v právních předpisech týkajících se finančních služeb by měly uplatňovat přísnější podmínky v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu.

²³ Viz rovněž oznámení v pracovním programu Komise, že Komise předloží legislativní rámec pro kryptoaktiva.

²⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/59/EU ze dne 15. května 2014, kterou se stanoví rámec pro ozdravné postupy a řešení krize úvěrových institucí a investičních podniků (Text s významem pro EHP), Úř. věst. L 173, 12.6.2014, s. 190.

²⁵ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/49/EU ze dne 16. dubna 2014 o systémech pojištění vkladů (Text s významem pro EHP), Úř. věst. L 173, 12.6.2014, s. 149.

²⁶ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/92/EU ze dne 23. července 2014 o porovnatelnosti poplatků souvisejících s platebními účty, změně platebního účtu a přístupu k platebním účtům se základními prvky (Text s významem pro EHP), Úř. věst. L 257, 28.8.2014, s. 214.

Povinné osoby při přístupu k informacím, které mají význam pro provádění hloubkové kontroly klienta, a orgány veřejné správy, když si mezi sebou vyměňují informace, též mimo EU, musejí plně dodržovat právní předpisy EU v oblasti ochrany údajů. Například poskytnutí přístupu povinným osobám k určitým veřejným rejstříkům by mohlo vyvolat obavy o ochranu údajů. I v souvislosti s výměnou informací mezi příslušnými orgány bylo zmíněno, jak je obtížné zajistit dodržování ochrany údajů a zachování důvěrnosti. Tyto problémy je třeba náležitě řešit.

Komise předloží v prvním čtvrtletí roku 2021 legislativní návrhy na vytvoření jednotného souboru pravidel v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu na základě důkladného posouzení dopadů.

IV. DOTAŽENÍ DOHLEDU V OBLASTI BOJE PROTI PRANÍ PENĚZ A FINANCOVÁNÍ TERORISMU NA ÚROVĚŇ EU

Dohled je středobodem účinného rámce pro boj proti praní peněz a financování terorismu. Význam přiměřeného dohledu byl potvrzen v balíčku pro boj proti praní peněz z července 2019, kde analýza několika případů praní peněz odhalila závažné nedostatky, pokud jde o řízení rizik úvěrových institucí a dohled nad nimi ze strany orgánů dohledu v oblasti boje proti praní peněz i ze strany orgánů dohledu obezřetnostního. Nedávné případy údajného praní peněz, které odhalily investigativní sdělovací prostředky, zároveň poukazují na chybný dohled též nad nefinančními subjekty.

Tyto zarážející skutečnosti jsou výsledkem koncepce rámce dohledu i jeho provádění. Dohled v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu v rámci EU je v současné době založen na členských státech. Jeho kvalita a účinnost jsou napříč EU nestejně z důvodu značných rozdílů v lidských a finančních zdrojích, dovednostech a prioritách věnovaných tomuto úkolu. Unie nemá zavedena dostatečně účinná opatření pro řešení incidentů v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu zahrnujících přeshraniční aspekty. Rámec EU pro boj proti praní peněz a financování terorismu je pouze tak silný jako jeho nejslabší článek a nedostatky u jednoho příslušného vnitrostátního orgánu vytvářejí rizika pro celý jednotný trh. EU jako celek trpí finanční a hospodářskou škodou a poškozením dobré pověsti.

EU si nemůže dovolit čekat, až před vybudováním účinného systému dohledu v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu, který přispěje k hladkému fungování jednotného trhu a bankovní unie, vyvstanou další problémy. Vysoce kvalitní dohled v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu po celé EU je nezbytný pro obnovení důvěry mezi jejími občany a v širším mezinárodním společenství.

Existuje jasná a prokázaná potřeba zavést integrovaný systém dohledu v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu na úrovni EU, který zajistí konzistentní vysoce kvalitní uplatňování souboru pravidel v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu po celé EU a podpoří účinnou spolupráci mezi všemi příslušnými orgány. Ačkoli se odvětví a problémy, o něž běží, mohou značně lišit, mohou zkušenosti získané při zřizování a fungování stávajících mechanismů na úrovni EU, které jsou pověřeny centralizovanými úkoly v oblasti dohledu, jako je jednotný mechanismus dohledu, Jednotný výbor pro řešení krizí a Evropský systém orgánů finančního dohledu, poskytnout užitečné poznatky.

Vytvoření systému dohledu v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu na úrovni EU za účelem začlenění a doplnění vnitrostátních systémů dohledu vyřeší roztržičnost v

oblasti dohledu, zajistí harmonizované uplatňování pravidel v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu v EU a jejich účinné vynucování, poskytne podporu pro činnosti v oblasti dohledu na místě a zajistí neustálý tok informací o probíhajících opatřeních a zjištěných významných nedostacích. Vnitrostátní orgány dohledu budou i nadále zásadním prvkem tohoto systému a budou i nadále příslušné pro většinu každodenního dohledu. Vytvoření jádra tohoto systému na úrovni EU je prioritou a jeho funkce, pravomoci a interakce s vnitrostátními orgány dohledu budou muset být v legislativním návrhu jasně vymezeny.

Funkce orgánu dohledu v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu na úrovni EU

Orgán dohledu pro boj proti praní peněz a financování terorismu na úrovni EU bude muset být pověřen velmi jasnými pravomocemi k tomu, aby dohlížel na vnitrostátní orgány a instruoval je, že mají provádět různé úkoly související s bojem proti praní peněz a financování terorismu, a aby posiloval koordinaci s orgány dohledu ze zemí mimo EU. Formalizovaný postup by měl definovat souhru a příslušné pravomoci orgánů dohledu na úrovni EU i jednotlivých členských států.

Potřeba zajistit vysoce kvalitní dohled v přeshraničních případech a zamezit nedostatečným vazbám v rámci dohledu EU poskytuje přesvědčivé důvody pro to, aby subjekt EU byl pověřen přímými úkoly dohledu v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu nad některými povinnými osobami, pro něž by mohl mít výlučnou nebo společnou příslušnost. To zahrnuje způsobilost k přezkumu vnitřních politik, postupů a kontrol, jakož i jejich účinného provádění ze strany subjektů pod dohledem, spolu s přezkumem dokumentace o transakcích a zákaznicích. Orgán dohledu na úrovni Unie by mohl být sám nebo společně s vnitrostátním orgánem dohledu pověřen výkonem dohledu nad jasně vymezenými povinnými osobami nebo druhy činností na určitou dobu, a to na základě stupně rizika. Orgán dohledu na úrovni EU by přinesl přidanou hodnotu tím, že by sledoval a posuzoval rizika po celé EU. Inspirujeme-li se strukturou subjektů EU působících v jiných oblastech, mohl by být dohled na úrovni EU zajištěn mechanismem, který by představoval rozhodnutí přijatá na úrovni EU a vynucovaná odděleními EU v členských státech.

Další možností by mohlo být kombinovat přímé pravomoci dohledu u některých druhů povinných osob, jež by byly prováděny v koordinaci s členskými státy, s pravomocemi v oblasti koordinace a dohledu nad jinými subjekty. Komise navrhne mechanismus dohledu, který by zohledňoval zásady proporcionality a subsidiarity a byl v souladu se stávající judikaturou, pokud jde o pravomoci, které mohou být agenturám Unie svěřeny.

Rozsah působnosti dohledu na úrovni EU

Rizika praní peněz se vyskytují uvnitř i vně finančního sektoru a vyvíjejí se v průběhu času a od jednoho členského státu k druhému. Zavedení účinnějšího dohledu by vyžadovalo mandát orgánu dohledu EU v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu, který by se vztahoval na všechny rizikové oblasti od samého počátku, přičemž by byla uznána závažná povaha rizik, jimž všechna odvětví čelí. To by zajistilo, že orgán dohledu EU by od samého počátku měl všechny nezbytné nástroje k harmonizaci postupů po celé EU a k zajištění dohledu na vysoké úrovni napříč všemi odvětvími. Vzhledem ke složitosti úkolů a obrovskému počtu povinných subjektů v měřítku EU může být orgán dohledu v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu koncipován rovněž přírůstkovým způsobem, který

umožní, aby, až se zkonsoliduje a prokáže svou efektivitu, zahrnoval všechna (finanční i nefinanční) odvětví, na něž se vztahují povinnosti v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu.

Orgán dohledu EU by alternativně mohl být přímo příslušný pro finanční odvětví jako součást integrovaného systému s vnitrostátním orgánem dohledu a byl by příslušný pro nepřímý dohled nad nefinančním odvětvím. Nepřímý dohled nad nefinančním odvětvím by subjektu EU umožnil zasáhnout, pokud to bude považováno za nezbytné k zajištění vysoce kvalitního dohledu nad nefinančním odvětvím po celé Unii.

Další možnosti, které by obnášely užší oblast působnosti, by znamenaly, že orgán dohledu na úrovni EU by dohlížel pouze nad finančními institucemi, které představují největší část všech finančních transakcí. Centralizace dohledu v tomto odvětví by mohlo být dosaženo snadněji, neboť je již regulováno a ve velké míře podrobena dohledu. Tato možnost by však ponechala slabá místa v rámci dohledu EU a nezajistila účinný systém v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu.

Přístup k dohledu v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu založený na posouzení rizik, jak je zakotven v právu Unie i v mezinárodních standardech, vyžaduje určení rizikových faktorů týkajících se praní peněz a financování terorismu a přidělení zdrojů dohledu na základě výsledků specifického posouzení rizik. Dohled na úrovni EU musí být koncipován tak, aby zohledňoval rizika a dále rozvíjel odborné znalosti získané v daném ohledu vnitrostátními orgány dohledu.

Dále by bylo rovněž možné prozkoumat, zda by takový orgán dohledu měl být pověřen některými pravomocemi k monitoringu a podpoře zmrazování majetku podle omezujících opatření (sankcí) EU napříč členskými státy. I když by se aktuální úkoly a výzvy mohly v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu a omezujících opatření v různých rozměrech lišit, existují rovněž některé společné výzvy a synergie, které stojí za posouzení.

Který subjekt EU?

Úkol zajistit dohled na úrovni EU může být svěřen buď stávající agentuře EU, totiž orgánu EBA, nebo novému specializovanému subjektu.

Nedávno přijaté právní předpisy vyžadují, aby orgán EBA vedl, koordinoval a monitoroval úsilí o posílení opatření v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu po celé EU ve vztahu k finančním institucím. Pověření orgánu EBA dalšími povinnostmi dohledu v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu by mělo jednoznačné výhody, pokud jde o zajištění kontinuity a rychlého provozu. Tato možnost by však rovněž vyžadovala významnou reformu orgánu EBA, jakož i významné budování znalostí a kompetencí v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu. Jeho řízení a rozhodovací procesy by bylo třeba značně přezkoumat, aby bylo zaručeno, že rozhodnutí v oblasti dohledu budou vždy přijímána nezávisle, výhradně v zájmu EU. Vedle toho by musel posílit svou vyšetřovací kapacitu a pravomoc. S ohledem na mandát a kapacity tohoto orgánu by se mohl dohled nad povinnými osobami mimo finanční sektor na úrovni orgánu EBA ukázat jako náročný na organizaci.

Alternativně by bylo možné zřídit nový specializovaný orgán dohledu EU v oblasti boje proti praní peněz, který by byl příslušný pro dohled nad povinnými osobami ve finančním i

nefinančním sektoru. To by umožnilo co největší pružnost při koncipování přesně nastaveného systému, pokud jde o organizaci a správu, se zjednodušenými a rychlými rozhodovacími procesy pro rychlou reakci na rizika, jakož i součinnost s koordinačním a podpůrným mechanismem pro finanční zpravodajské jednotky (viz další oddíl). Může však trvat déle, než by nový orgán mohl začít fungovat, náklady by mohly být relativně vyšší a musela by být zohledněna rizika spojená s prováděním. V závislosti na úkolech, které by tento orgán obdržel, by se mělo zabránit riziku zbytečného překrývání a/nebo nedostatku konzistentnosti s prací jiných orgánů dohledu, kupříkladu orgánu EBA.

Zásadní význam by měl dopad jakékoli možnosti na rozpočet. Zejména za současné hospodářské situace by bylo možno pádně argumentovat pro zajištění financování činností dohledu příspěvky subjektů soukromého sektoru, nad nimiž je dohled vykonáván, jak je tomu již v případě několika subjektů EU.

Komise předloží v prvním čtvrtletí roku 2021 návrhy na zřízení orgánu dohledu v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu na úrovni EU, a to na základě důkladného posouzení dopadů jednotlivých možností, pokud jde o jeho funkce, oblast působnosti a strukturu.

V. ZŘÍZENÍ KOORDINAČNÍHO A PODPŮRNÉHO MECHANISMU PRO FINANČNÍ ZPRAVODAJSKÉ JEDNOTKY

Stávající rámec EU vyžaduje, aby povinné osoby oznamovaly vnitrostátní finanční zpravodajské jednotce veškeré podezřelé transakce. Podávání zpráv ze strany povinných osob a údajů týkajících se hotovosti ze strany celních orgánů tvoří základ, na němž finanční zpravodajské jednotky vypracovávají finanční analýzy, které jsou následně předávány donucovacím orgánům, orgánům dohledu, daňovým orgánům nebo jiným finančním zpravodajským jednotkám. Jsou používány například donucovacími orgány při vyšetřování trestného činu. Strategická analýza trendů a vzorců ze strany finančních zpravodajských jednotek rovněž poskytuje pokyny a zpětnou vazbu povinným osobám, kterým má pomoci při identifikaci vzorců praní peněz a financování terorismu.

Byla zjištěna řada nedostatků, pokud jde o způsob uplatňování pravidel, vzájemné spolupráce a spolupráce s ostatními orgány na vnitrostátní úrovni a po celé EU.

Na vnitrostátní úrovni je používání šablon pro podávání zpráv povinnými osobami stále omezené a tyto šablony jsou často přizpůsobeny potřebám konkrétních podniků (např. bank). Několik finančních zpravodajských jednotek stále nemá potřebné nástroje IT, aby mohly účinně zpracovávat a analyzovat informace.

Finanční zpravodajské jednotky jsou povinny poskytovat povinným osobám zpětnou vazbu, pokud jde o jejich podávání zpráv. Tato zpětná vazba však zůstává omezená. Zpětná vazba je téměř nulová, když se zprávy povinných osob týkají jiného členského státu. V důsledku tohoto nedostatku zpětné vazby zůstávají povinné osoby bez potřebných nástrojů pro přizpůsobení / zacílení svých preventivních opatření.

Omezená výměna informací mezi finančními zpravodajskými jednotkami a ostatními příslušnými orgány je vzhledem k přeshraniční povaze praní peněz a financování terorismu velmi znepokojivá. Ačkoli například celní orgány v EU poskytují finančním zpravodajským jednotkám pravidelně údaje týkající se hotovosti, velmi zřídka od nich dostávají zpětnou vazbu, což je zásadní pro konkrétnější a účinnější analýzu rizik.

Problémy ve fungování a hostingu sítě FIU.net – systému EU pro výměnu informací mezi finančními zpravodajskými jednotkami – rovněž vyžadují opatření, neboť se jedná o starý nástroj IT, který vyžaduje podstatnou modernizaci svého softwaru i hardwaru, jakož i rozvoj nových funkcí pro usnadnění spolupráce.

Většina podezřelých transakcí oznámených finančním zpravodajským jednotkám má přeshraniční rozměr, avšak společná analýza zůstává omezená. V důsledku toho neexistují spojení pro odhalování přeshraničních případů. Pro analýzu takových informací v přeshraničním kontextu jsou nezbytné pokročilé kapacity, zejména s ohledem na stále rostoucí složitost případů praní peněz.

Úloha koordinačního a podpůrného mechanismu na úrovni EU

Koordinační a podpůrný mechanismus finančních zpravodajských jednotek na úrovni EU by výše uvedené nedostatky odstranil. Tento mechanismus by hrál vedoucí úlohu při koordinaci činnosti vnitrostátních finančních zpravodajských jednotek. Měl by zahrnovat 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. Mechanismus by měl rovněž přijímat nebo navrhnout prováděcí opatření nebo standardy, jak je uloženo v harmonizovanějších ustanoveních souboru pravidel o ohlašovacích povinnostech finančních zpravodajských jednotek a znacích finančních zpravodajských jednotek, činnostech, spolupráci a šablonách, jakož i podporovat odbornou přípravu a budování kapacit pro finanční zpravodajské jednotky. Koordinací a podpůrný mechanismus na úrovni EU by měl rovněž posílit spolupráci mezi příslušnými orgány (finančními zpravodajskými jednotkami, orgány dohledu, donucovacími orgány a celními a daňovými orgány), a to vnitrostátně i přeshraničně, a s finančními zpravodajskými jednotkami ze zemí mimo EU.

Bylo by prospěšné budovat ústřednější kapacitu na základě nástrojů IT, které by identifikovaly přeshraniční podezřelé transakce a usnadnily určování trendů.

V této souvislosti je rovněž důležitá udržitelnost sítě FIU.net, kterou v současné době spravuje Europol. Je naléhavě nutné investovat do jejího rozvoje, aby se překonaly stávající problémy, které narušují výměnu informací a sladění údajů. Vzhledem k plánovanému převodu technické správy systému od Europolu by mělo být určeno náležité a finančně proveditelné řešení. V krátkodobém horizontu převezme správu sítě FIU.net Komise, aby zajistila soustavné a nepřetržité fungování systému²⁷. V dlouhodobějším horizontu by hostingem sítě FIU.net či jejího nástupce mohl být pověřen koordinační a podpůrný mechanismus EU. Lze zvážit i jiná vhodná řešení.

Orgán příslušný pro koordinační a podpůrný mechanismus na úrovni EU

Úkol zajišťovat podpůrný a koordinační mechanismus pro finanční zpravodajské jednotky bude záviset na úloze, která je pro tento mechanismus stanovena.

²⁷ Přičemž bude řádně respektována povaha dotčených informací.

V souladu s cílem, aby tento koordinační a podpůrný mechanismus měl rozsáhlou úlohu se zaměřením na řešení všech výše rozebraných prvků, by jeho správa mohla být zajištěna stávající agenturou EU nebo novým specializovaným orgánem. V případě, že bude vytvořen nový orgán EU pro otázky dohledu, mohl by být pověřen rovněž úlohou spravovat tento mechanismus. Pro tento účel je třeba poznamenat, že dvanáct finančních zpravodajských jednotek v EU má v současné době úkoly v oblasti dohledu přinejmenším v nefinančním sektoru, zatímco některé z nich mají úkoly v oblasti dohledu ve všech odvětvích.

Užší úloha koordinačního a podpůrného mechanismu by řešila některé zjištěné nedostatky, nevedla by však k účinnému koordinačnímu a podpůrnému mechanismu na úrovni EU. Za takových okolností by bylo možné zvážit několik možností. Budou-li například úkoly omezeny na vydávání návrhů regulačních standardů a pokynů, mohlo by toho být dosaženo přeměnou platformy finančních zpravodajských jednotek, v současné době neformálního výboru Komise, na výbor komitologie a ponechat na Komisi, aby přijímala výsledky jeho práce formou aktů v přenesené pravomoci nebo prováděcích aktů. Alternativou by mohla být formální síť finančních zpravodajských jednotek s vlastním mandátem a úkoly.

At' už bude podoba koordinačního a podpůrného mechanismu jakákoli, jeho správa a rozhodovací procesy by měly být dostatečně nezávislé a měl by fungovat jako síť vnitrostátních finančních zpravodajských jednotek se střediskem na úrovni EU.

Komise předloží v prvním čtvrtletí roku 2021 návrhy na zřízení koordinačního a podpůrného mechanismu EU pro finanční zpravodajské jednotky, a to na základě důkladného posouzení dopadů jednotlivých možností, pokud jde o jeho úlohu a strukturu. Komise převezme správu sítě FIU.net ve čtvrtém čtvrtletí roku 2020.

VI. VYNUCOVÁNÍ TRESTNĚPRÁVNÍCH PŘEDPISŮ A VÝMĚNA INFORMACÍ NA ÚROVNI UNIE

Vynucování trestněprávních předpisů a výměnu informací na úrovni EU usnadňuje několik legislativních nástrojů a institucionálních opatření.

Nedávná opatření odstranila mezery ve vymezení a postihování praní peněz v celé EU a usnadnila soudní a policejní spolupráci²⁸. Komise bude sledovat jejich včasné provedení a uplatňování. Využívání finančních informací pro závažné trestné činy bylo rovněž posíleno tím, že byl donucovacím orgánům poskytnut přímý přístup k centrálnímu mechanismu bankovních účtů a zároveň se zlepšila spolupráce mezi donucovacími orgány, finančními zpravodajskými jednotkami a Europolem v případě takových závažných trestných činů²⁹. Tato opatření urychlí vyšetřování trestné činnosti a umožní orgánům účinněji bojovat proti přeshraniční trestné činnosti. Propojení centrálních mechanismů bankovních účtů v celé EU urychlí pro donucovací orgány a finanční zpravodajské jednotky přístup k finančním informacím a usnadní přeshraniční spolupráci a v každém případě by mělo zahrnovat i donucovací orgány. Toto propojení by mělo být považováno za prioritní záležitost.

Byly stanoveny klíčové standardy pro zpětné získávání výnosů z trestné činnosti³⁰. Komise v roce 2020 zveřejní zprávu s cílem poskytnout přehled o tom, jak jsou tato pravidla

²⁸ Viz poznámka pod čarou 9.

²⁹ Viz poznámka pod čarou 8.

³⁰ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/42/EU o zajišťování a konfiskaci nástrojů a výnosů z trestné činnosti v Evropské unii (Úř. věst. L 127, 29.4.2014, s. 39).

prováděna, a představí způsoby, jak zlepšit úlohu úřadů pro vyhledávání majetku z trestné činnosti. Nová opatření, která budou platit od prosince 2020³¹, usnadní přeshraniční vymáhání majetku a zajistí po celé EU rychlejší a jednodušší zmrazování a konfiskaci majetku z trestné činnosti.

Zároveň je rovněž zásadní vybudovat na úrovni EU kapacitu pro vyšetřování a stíhání finanční trestné činnosti.

Europol zintenzivnil své úsilí o řešení hospodářské a finanční kriminality prostřednictvím nového Evropského střediska pro hospodářskou a finanční trestnou činnost (středisko EFECC), které by mělo začít fungovat v průběhu roku 2020. Středisko EFECC soustředí veškeré kapacity finanční zpravodajské činnosti a činnosti proti hospodářské trestné činnosti do jediného subjektu v rámci Europolu a bude usilovat o posílení operativní účinnosti, zvýšení operační viditelnosti a posílení řízení zúčastněných stran a možností financování. Komise zřízení střediska EFECC plně podporuje a domnívá se, že zdůrazňuje význam finančního šetření ve všech oblastech trestné činnosti, které spadají do pravomoci Europolu.

Komise se domnívá, že středisko EFECC by bylo přirozenou protistranou podpůrného a koordinačního mechanismu EU pro finanční zpravodajské jednotky a že oba subjekty by mohly vyvinout řešení na zintenzivnění výměny informací, zejména v přeshraničních případech.

Za účelem lepšího vyšetřování a stíhání případů praní peněz v celé EU financuje Komise³² operační síť pro boj proti praní peněz (AMON), která spojuje příslušné donucovací orgány. Tato síť usnadňuje přeshraniční finanční vyšetřování a má globální dosah. Její činnost by měla být posílena a podporována a síť by měla být vybavena operativním rozpočtem na podporu konkrétních případů. Měly by se k ní připojit všechny členské státy EU. Členské státy by nadto měly i nadále využívat podporu agentury Eurojust k usnadnění přeshraniční spolupráce na podporu stíhání v oblasti boje proti praní peněz. Kromě toho Úřad evropského veřejného žalobce, který má zahájit činnost koncem roku 2020, bude oprávněn vyšetřovat a stíhat trestné činy praní peněz spojené s trestnými činy proti rozpočtu EU.

Stále existuje prostor pro posílení a prosazení výměny informací mezi všemi příslušnými orgány (finanční zpravodajské jednotky, orgány dohledu, donucovací orgány a celní a daňové orgány), a to na vnitrostátní i přeshraniční úrovni.

V souvislosti s lepším využíváním finančního zpravodajství by měla být v co největší míře podporována úloha partnerství veřejného a soukromého sektoru (PPP), neboť v některých případech by povaha informací mohla omezit jejich sdílení a toto sdílení musí být v souladu s právními předpisy o ochraně údajů. Partnerství veřejného a soukromého sektoru zahrnují sdílení informací mezi donucovacími orgány, finančními zpravodajskými jednotkami a soukromým sektorem. Tato partnerství mohou mít různé podoby. Některá se omezují na výměnu informací o typologii a trendech mezi finančními zpravodajskými jednotkami, donucovacími orgány a povinnými osobami. Další spočívají ve sdílení operativních zpravodajských informací o podezřelých ze strany donucovacích orgánů vůči povinným osobám pro účely sledování transakcí těchto podezřelých. Veškeré sdílení informací, které

³¹ Nařízení (EU) 2018/1805 o vzájemném uznávání příkazů k zajištění a příkazů ke konfiskaci (Úř. věst. L 303, 28.11.2018, s. 1).

³² Peněžní prostředky z Fondu pro vnitřní bezpečnost – policie.

zahrnuje osobní údaje, musí být plně v souladu s právními předpisy o ochraně údajů a dodržovat pověření zapojených orgánů.

Stávající rámec EU pro boj proti praní peněz a financování terorismu již vyžaduje, aby finanční zpravodajské jednotky sdílely typologie a trendy se soukromým sektorem. Tato povinnost by mohla být vyjasněna a posílena jako součást usnadnění některých druhů partnerství veřejného a soukromého sektoru a zlepšení sdílení informací. Současně s ohledem na rozdíly v právních rámcích a praktických opatřeních v členských státech považuje Komise za nezbytné mít pokyny a sdílet osvědčené postupy pro partnerství veřejného a soukromého sektoru, zejména pokud jde o antimonopolní pravidla, záruky a omezení týkající se ochrany údajů a záruky v oblasti základních práv.

Komise vydá pokyny týkající se partnerství veřejného a soukromého sektoru do prvního čtvrtletí roku 2021. Pokud jde o aspekty ochrany údajů u partnerství veřejného a soukromého sektoru, Komise zváží možnost požádat o vydání stanoviska Evropský sbor pro ochranu osobních údajů. Budou zváženy možnosti posílení sítě AMON a zlepšení vnitrostátní a přeshraniční výměny informací mezi všemi příslušnými orgány.

VII. POSÍLENÍ MEZINÁRODNÍHO ROZMĚRU RÁMCE PRO BOJ PROTI PRANÍ PENĚŽ A FINANCOVÁNÍ TERORISMU

Praní peněz a financování terorismu jsou globální hrozby, které je EU odhodlána potírat ve spolupráci se svými mezinárodními partnery. Jako tvůrce standardů ve světovém měřítku vedl výbor FATF celosvětově boj proti praní peněz a financování terorismu. Komise aktivně přispívá k práci výboru FATF a je i nadále odhodlána provádět standardy FATF a prosazovat dodržování předpisů v celosvětovém měřítku. Nový komplexní přístup k boji proti praní peněz a financování terorismu, který EU potřebuje, však vyžaduje, aby EU při stanovování takových mezinárodních standardů posílila svou úlohu.

Komise jménem EU schválila nový mandát výboru FATF³³ a hodlá hrát významnou úlohu při posilování celosvětových standardů a jejich zvyšování na úroveň vlastních standardů EU v klíčových oblastech. Jedním příkladem je transparentnost skutečného vlastnictví, kdy EU zaujala ambiciózní přístup k řešení rizik, která představují neprůhledné struktury. Podobně bude Komise aktivně podporovat úsilí o řešení nových a vznikajících rizik na celosvětové úrovni. K tomu, aby EU uspěla, je nezbytné, aby EU v rámci výboru FATF vystupovala jednotně. Toho by mohlo být dosaženo tím, že Komisi bude v souladu s ustanoveními Smlouvy svěřena úloha zastupovat Evropskou unii ve výboru FATF. Jako první krok by měl být vytvořen mechanismus posílené koordinace mezi Komisí a členskými státy, aby zástupci EU vyjadřovali ve výboru FATF koordinované postoje.

Vzájemná hodnocení provedená výborem FATF přispívají v celosvětovém měřítku ke zvýšenému dodržování mezinárodních standardů, neboť vzájemný tlak je i nadále klíčovou hnací silou změn. Hodnocení rámců členských států EU pro boj proti praní peněz a financování terorismu dosud adekvátně nezohledňovala nadnárodní povahu pravidel EU. Tato otázka se stane významnější, budou-li zavedeny nové struktury, například dohled na úrovni EU v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu a koordinační a podpůrný mechanismus finančních zpravodajských jednotek. Cílem Komise je zajistit, aby standardy

³³ Schváleno ministry a zástupci Finančního akčního výboru dne 12. dubna 2019

prováděné na úrovni EU byly posuzovány společným způsobem. V této souvislosti by bylo rovněž možné zvážit, zda mají být pravidla EU posuzována výborem FATF na úrovni EU.

Komise rovněž musí pokračovat v provádění autonomní politiky vůči třetím zemím s cílem chránit finanční systém EU. Povinné osoby musí přijmout zmírňující opatření založená na zeměpisných a jiných relevantních rizikových faktorech. Jsou rovněž povinny uplatňovat zvýšenou obezřetnost v případě transakcí nebo obchodních vztahů zahrnujících země se strategickými nedostatky v rámci pro boj proti praní peněz a financování terorismu. Podle páté směrnice o boji proti praní peněz je Komise povinna vybudovat autonomní kapacitu k identifikaci zemí, které tyto strategické nedostatky představují³⁴.

Komise určí země, které představují zvláštní hrozbu pro finanční systém Unie za použití autonomní metodiky, která náležitě zohlední součinnost s procesem tvorby seznamů FATF, posílený dialog se třetími zeměmi prováděný ve spolupráci s Evropskou službou pro vnější činnost (ESVC) a těsné konzultace s odborníky z členských států. Na základě revidované metodiky³⁵, která je zveřejněna zároveň s tímto akčním plánem, bude tento proces zahrnovat spolupráci Komise - v součinnosti s Evropskou službou pro vnější činnost - s třetími zeměmi, v nichž jsou předběžně zjištěny nedostatky, s cílem vypracovat pokud možno akční plán k řešení těchto problémů. Po určité době pozorování Komise posoudí pokrok v provádění uvedených závazků, aby svá posouzení dovedla k závěrům.

Seznam EU vysoce rizikových třetích zemí poskytuje klíčový nástroj pro povinné osoby a orgány veřejné moci, mohl by však mít dopady i mimo rámec boje proti praní peněz a financování terorismu. Komise je odhodlána sledovat, zda takové zařazení na seznam má dopad na rozhodnutí o rovnocennosti³⁶, a zajistit, aby byly uplatňovány přiměřené záruky, pokud jde o finanční nástroje v souladu s článkem 155 finančního nařízení³⁷.

Zkušenosti získané z procesu sestavování seznamu EU a zavedení nových funkcí v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu na úrovni EU by mohly vést k přezkumu přístupu k rizikům, která představují třetí země. Jako člen výboru FATF by Komise měla i nadále zohledňovat výzvu výboru FATF k opatřením zaměřeným na rizika, která představují třetí země, a měla by být i nadále rovněž s to uplatňovat vhodná opatření nezávisle na výzvě výboru FATF, jak to vyžadují mezinárodní standardy. V této souvislosti by orgán dohledu na úrovni EU mohl rovněž přispět ke zmírnění rizik ze strany třetích zemí tím, že vypracuje vhodná opatření ke zmírnění rizik pro povinné osoby v závislosti na druhu a závažnosti nedostatků. To by zahrnovalo vypracování podrobnějších opatření a opatření více založených na rizicích s cílem řešit rizika, která představuje rámec jiných jurisdikcí v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu. Tento proces by mohl být doplněn také přístupem založeným na transakcích, neboť žádná jurisdikce není imunní vůči vznikajícím rizikům praní peněz a financování terorismu. Podobně by koordinační a podpůrné funkce pro finanční zpravodajské jednotky mohly poskytnout cenné vstupní informace pro identifikaci nových trendů a nových rizik, které představují třetí země, jakož i možné otázky v oblasti mezinárodní spolupráce.

³⁴ Viz <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1581497419034&uri=CELEX:02016R1675-20181022>

³⁵ Pracovní dokument útvarů Komise SWD(2020) 99.

³⁶ Viz COM(2019) 349 final ze dne 29.7.2019.

³⁷ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie (Úř. věst. L 193, 30.7.2018, s. 1).

V rámci souboru opatření pro řízení vnějších rizik připravuje Komise technický nástroj³⁸ na poskytnutí pomoci třetím zemím při zvyšování jejich kapacity a řešení nedostatků ve vnitrostátních rámcích pro boj proti praní peněz a financování terorismu. Jako jeden z hlavních mezinárodních dárců v této oblasti a na základě své rozsáhlé diplomatické sítě by EU tuto kapacitu využila k posílení překážek proti praní peněz a financování terorismu po celém světě. Obchodní politika rovněž přispívá k rozvoji odpovídajících záruk, pokud jde o investice³⁹ a obchodní toky. Komise bude usilovat o splnění závazků ze strany obchodních partnerů EU, pokud jde o provádění opatření v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu, a zachová regulační prostor pro jednání v případě rizik praní peněz a financování terorismu, jimž finanční systém EU čelí.

Spolu s tímto akčním plánem je zveřejněna nová metodika pro posuzování vysoce rizikových třetích zemí. Komise bude pokračovat ve spolupráci s členskými státy a zvýší svou účast v FATF tak, aby EU mohla hrát významnější úlohu v celosvětovém měřítku.

VIII. DALŠÍ POSTUP: PLÁN

Jak je rozvedeno v tomto akčním plánu, Komise navrhne několik opatření k posílení rámce pro boj proti praní peněz a financování terorismu. Bude vypracováno posouzení dopadů, včetně posouzení dopadů na základní práva, a zejména na právo na ochranu osobních údajů, v jehož rámci budou posouzeny různé možnosti, pokud jde o legislativní změny:

Opatření	Prostředky	Harmonogram
Účinné provádění stávajícího rámce EU pro boj proti praní peněz a financování terorismu	Řízení o nesplnění povinnosti/soudní řízení Studie na téma uplatňování čtvrté směrnice o boji proti praní peněz Třetí nadnárodní posouzení rizik Práce na propojení registrů skutečných majitelů Doporučení pro jednotlivé země/evropský semestr Stávající činnost Evropského orgánu pro bankovníctví	Veškerá opatření probíhají
Posílení a rozvoj jednotného souboru pravidel EU pro boj proti praní peněz a financování	Legislativní návrh: - určení oblastí, které je třeba upravit formou nařízení vedle pozměněné směrnice - stanovení nových oblastí, které mají	1. čtvrtletí 2021

³⁸ Globální nástroj EU pro boj proti praní peněz a financování terorismu

³⁹ Viz nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/452 ze dne 19. března 2019, kterým se stanoví rámec pro prověřování přímých zahraničních investic směřujících do Unie (Úř věst L 79 I, 21.3.2019, s. 1.).

terorismu	být upraveny na úrovni EU - stanovení nezbytných změn v souvislosti s jinými stávajícími právními předpisy	
Dotazení dohledu v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu na úroveň EU	Legislativní návrh	1. čtvrtletí 2021
Zřízení podpůrného a koordinačního mechanismu pro finanční zpravodajské jednotky	Legislativní návrh Převod technického řízení sítě FIU.net na Komisi	1. čtvrtletí 2021 4. čtvrtletí 2020
Prosazování práva a sdílení informací v oblasti trestního práva	Zřízení střediska EFECC Pokyny týkající se partnerství veřejného a soukromého sektoru a případně stanovisko Evropského sboru pro ochranu osobních údajů k aspektům ochrany osobních údajů Sledovat provádění a uplatňování směrnic o spolupráci v oblasti trestního práva a jeho prosazování Možnosti, jak posílit vnitrostátní a přeshraniční výměnu informací mezi všemi příslušnými orgány	2. čtvrtletí 2020 1. čtvrtletí 2021
Posílení mezinárodního rozměru	Komise zpřesnila metodiku pro identifikaci vysoce rizikových třetích zemí Akty v přenesené pravomoci	1. čtvrtletí 2020 Podle potřeby (předběžné plánování na rok 2020: 2. čtvrtletí, 3. čtvrtletí a 4. čtvrtletí)

Komise vítá názory zúčastněných stran na další postup stanovený v tomto akčním plánu a vyzývá k příspěvkům do 29. července 2020 prostřednictvím dotazníku na platformě Have your Say (Vyjádřete názor).