

*Parlament České republiky*  
**POSLANECKÁ SNĚMOVNA**  
**2020**  
*8. volební období*

347.

**USNESENÍ**  
*výboru pro evropské záležitosti*  
*z 56. schůze*  
*ze dne 23. září 2020*

ke sdělení Komise o akčním plánu pro komplexní politiku Unie v oblasti předcházení praní peněz a financování terorismu /kód Rady 7870/20, C(2020) 2800 v konečném znění/

---

Výbor pro evropské záležitosti Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR po vyslechnutí informace ředitele Finančního analytického úřadu Ing. Libora Kazdy, po vyslechnutí zpravodajské zprávy posl. Jaroslava Bžocha a po rozpravě

**s c h v a l u j e** stanovisko, které je přílohou tohoto usnesení.

Jiří Kobza v. r.  
ověřovatel

Jaroslav Bžoch v. r.  
zpravodaj

František Kopřiva v. r.  
místopředseda

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

C(2020) 2800 v konečném znění, kód Rady 7870/20

- **Právní základ:**  
Dokument informační povahy.
- **Datum zaslání Poslanecké sněmovně prostřednictvím VEZ:**  
8. 5. 2020
- **Datum projednání ve VEZ:**  
10. 6. 2020 (1. kolo)
- **Procedura:**  
Není projednáváno legislativním postupem, jedná se o dokument nelegislativní povahy, který nepodléhá schválení v Radě a Evropském parlamentu. Procedura je ukončena jeho přijetím a předložením těmto institucím.
- **Předběžné stanovisko vlády (dle § 109a odst. 1 jednacího řádu PS):**  
Datované dnem 25. června 2020, doručené do výboru pro evropské záležitosti dne 3. července 2020 prostřednictvím systému ISAP.
- **Hodnocení z hlediska principu subsidiarity:**  
Hodnocení z hlediska principu subsidiarity se neuplatní, jedná se o dokument informační povahy.
- **Odůvodnění a předmět:**  
Dne 7. května 2020 představila Evropská komise [sdělení o akčním plánu pro komplexní politiku Unie v oblasti předcházení praní peněz a financování terorismu](#) (dále jen „akční plán“), které obsahuje ambiciózní plán konkrétních opatření, která Komise přijme v průběhu příštích 12 měsíců, aby mohla lépe prosazovat pravidla EU v boji proti praní špinavých peněz a financování terorismu, kontrolovat je a koordinovat. Cílem tohoto nového komplexního přístupu je podle Komise vyplnit veškeré zbývající mezery v právních předpisech EU a odstranit z nich všechna slabá místa.  
Po teroristických útocích v roce 2015 vyzvaly Evropská rada i Rada EU k posílení opatření na úrovni EU s cílem omezit financování terorismu a praní peněz. V únoru 2016 zveřejnila Evropská komise **akční plán**, jehož součástí byl návrh na **změnu čtvrté směrnice (EU) o boji proti praní peněz 2015/849**. Tzv. [pátá směrnice \(EU\) 2018/843 o boji proti praní peněz](#), jejímž cílem je posílit pravomoci finančních zpravodajských jednotek, zvýšit transparentnost informací o skutečném vlastnictví a regulovat virtuální měny a předplacené karty, aby bylo možné lépe předcházet financování terorismu, vstoupila v platnost v červnu 2018. Členské státy ji měly provést ve vnitrostátním právu do ledna 2020. Pátá směrnice byla posléze doplněna [směrnicí zavádějící opatření pro boj proti praní peněz vedený trestněprávní cestou](#). Cílem těchto pravidel je vyvážit potřebu větší bezpečnosti s potřebou chránit základní práva a

ekonomické svobody. Uvedené změny rovněž uvedly právní předpisy EU do souladu s mezinárodními normami vypracovanými v rámci FATF.

**Finanční akční výbor** (dále jen „FATF“) je mezinárodním tvůrcem norem v této oblasti. Jedná se o mezivládní pracovní skupinu, která byla zřízena v roce 1989 a která rozvíjí a prosazuje politiky zaměřené na boj proti praní peněz a financování terorismu a vydává doporučení, jež by země měly uplatňovat. Členy FATF jsou Evropská komise a 14 členských států EU (Rakousko, Dánsko, Irsko, Belgie, Finsko, Francie, Německo, Řecko, Itálie, Lucembursko, Nizozemsko, Španělsko, Švédsko a Portugalsko). Ostatní členské státy EU včetně České republiky jsou členy **Výboru expertů pro hodnocení opatření proti praní špinavých peněz a financování terorismu** (tzv. *Moneyval*), což je regionální orgán podobný FATF.

Doporučení FATF jsou v EU v široké míře prováděna prostřednictvím páté směrnice o boji proti praní peněz.

V červenci 2019 předložila Evropská komise **sdělení „Na cestě k lepšímu provádění rámce EU v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu“**, v němž mj. konstatovala, že rozsáhlý soubor pravidel EU proti praní peněz a financování terorismu (dále jen „AML/CFT“) není napříč EU aplikován jednotně, což má za následek **roztržštěnost regulace a dohledu napříč členskými státy**. Ke zlepšení systému proti praní peněz následně vyzval Komisi v roce 2019 jak **Evropský parlament** svým **usnesením** k tomuto sdělení, tak **Rada EU** ve svých **závěrech** o strategických prioritách pro další reformy v oblasti praní peněz a financování terorismu.

**Na tyto výzvy Evropská komise proto reagovala předloženým akčním plánem.** Aby Komise podnítila diskuse o navrhovaných opatřeních, zahájila paralelně s vydáním akčního plánu **veřejnou konzultaci** o jeho obsahu. Orgány, zainteresované subjekty a občané se do ní mohli zapojit do 29. července 2020.

Současně s akčním plánem Komise předložila **revidovanou metodiku pro zařazování vysoce rizikových třetích zemí na seznam třetích zemí, v jejichž režimech k předcházení praní peněz se vyskytují nedostatky**, a představují proto specifickou hrozbu pro finanční systém EU. Cílem nové metodiky je zajistit, aby byl postup identifikace těchto třetích zemí jasnější a transparentnější. Klíčovými novými prvky jsou: (a) interakce mezi EU a FATF při sestavování seznamu; (b) posílená spolupráce s třetími zeměmi a (c) intenzivnější konzultace s odborníky z členských států. Evropský parlament a Rada budou mít během jednotlivých fází postupů přístup ke všem relevantním informacím, přičemž budou dodržovány požadavky na náležité zacházení s těmito údaji.

Zároveň Komise předložila také **aktualizovaný seznam vysoce rizikových třetích zemí**, který však ještě nebyl vypracován na základě revidované metodiky. Tento seznam Komise vede podle čtvrté směrnice proti praní špinavých peněz. Předchozí návrh seznamu 23 vysoce rizikových třetích zemí, který předložila Komise, Rada zamítla v březnu 2019, protože měla za to, že *návrh „nebyl vypracován transparentním a nezpochybnitelným postupem, v jehož rámci jsou dotčené země aktivně podněcovány k přijímání rozhodných opatření a zároveň je respektováno jejich právo být vyslyšeny“*. **Aktuální seznam** je tak obsažen v prováděcím nařízení Komise z roku 2016, naposledy byl upraven v roce 2018. Tento seznam Komise pozměnila **formou nařízení v přenesené pravomoci**. Na seznam Komise zařadila Bahamy, Barbados, Botswanu, Ghanu, Jamajku, Kambodžu, Mauricius, Mongolsko, Myanmar, Nikaraguu, Panamu a Zimbabwe, a naopak odstranila Bosnu a Hercegovinu, Etiopii, Guyanu, Laoskou lidově demokratickou republiku, Šrí Lanku a Tunisko. Vzhledem k pandemii covidu-19 by se nařízení v přenesené pravomoci mělo začít uplatňovat až od 1. října 2020. Od téhož data začnou platit také nová ochranná opatření. Cílem je zajistit, aby všechny zúčastněné strany měly čas na náležitou přípravu. Vyřazení některých zemí ze seznamu tím však dotčeno není a

vstoupilo v platnost 20 dní po zveřejnění v Úředním věstníku.

Komise také pracuje na technickém nástroji „Globální nástroj EU pro boj proti praní peněz a financování terorismu“ na pomoc třetím zemím při posilování jejich kapacity a řešení nedostatků ve vnitrostátních rámcích. EU jako hlavní mezinárodní dárce by měla využívat diplomatické sítě EU a obchodní politiky a vyžadovat plnění závazků ze strany obchodních partnerů EU.

- **Obsah a dopad:**

**Pro odstranění nedostatků a zajištění účinného uplatňování rámce AML/CFT připravila Komise akční plán, který se zakládá na šesti pilířích:**

**1. Účinná implementace stávajícího rámce EU pro boj proti praní peněz a financování terorismu**

Za naprostou prioritu Komise považuje zajištění důsledné a účinné implementace již existujících pravidel pro boj proti praní peněz a financování terorismu ze strany členských států, pověřených orgánů i povinných osob, především pak:

- **Implementaci čtvrté a páté směrnice o boji proti praní peněz.** V důsledku neprovedení směrnice zahájila Evropská komise řízení o nesplnění povinnosti vůči většině členských států včetně ČR; v současnosti řízení pokračuje proti 14 členským státům. Podle páté směrnice mají členské státy povinnost zřídit centrální mechanismy bankovních účtů a registry skutečných majitelů do 10. ledna 2020. Komise zahájila řízení o nesplnění povinnosti proti 22 členským státům včetně ČR. Nyní probíhají práce na propojení registrů skutečných majitelů, které má být funkční v roce 2021.
- V rámci **cyklu evropského semestru** ve druhém čtvrtletí 2020 navrhla Evropská komise konkrétní *doporučení pro boj proti praní peněz a financování terorismu jednotlivým členským státům.*
- Nedávné **posílení mandátu Evropského orgánu pro bankovníctví** (dále také jen „EBA“) o příslušnost pro vedení, koordinaci a monitorování úsilí všech poskytovatelů finančních služeb v EU a příslušných orgánů. Tento orgán má také pravomoc zavést celounijní databázi rizik a činností dohledu, provádět posouzení rizik u příslušných orgánů s možností požádat orgány, aby prošetřily jednotlivé finanční instituce a zvážily přijetí opatření vůči nim.
- **Zřízení orgánu dohledu na úrovni EU** (viz dále).

**2. Vytvoření jednotného souboru pravidel EU**

Právní rámec EU AML/CFT se postupně rozšiřoval, což vedlo k rozdílnému provádění a částečně ke stanovení dalších povinností nad rámec požadavků plynoucích z práva EU (např. jde o určení dalších povinných osob nebo poskytování dalších pravomocí finančním zpravodajským jednotkám, což vytváří další náklady nebo vede podniky k zápisu do členských států s volnější regulací). Komise uvádí, že **právní normy EU musí být v budoucnu podrobnější, přesnější a méně náchylné k rozdílnému provádění.** Některé požadavky zavedené členskými státy by mohly být zahrnuty do budoucího právního rámce.

K omezení rozdílu ve výkladu a uplatňování pravidel směrnice o boji proti praní peněz **navrhne Komise v prvním čtvrtletí roku 2021 některé části směrnice o boji proti praní peněz změnit na přímo použitelná ustanovení ve formě nařízení.** Návrh nařízení by měl zejména sjednotit seznam povinných osob, požadavky na hloubkovou kontrolu klienta, vnitřní kontroly, oznamovací povinnosti, ustanovení o registrech skutečných majitelů a centrálních mechanismech bankovních účtů.

Další harmonizace by mohlo být docíleno **zmocněním Komise k přijímání aktů v přenesené pravomoci nebo prováděcích aktů**. Působnost právních předpisů EU by se také měla vztahovat nově na odvětví a subjekty v souvislosti s technologickou inovací (poskytovatele služeb virtuálních aktiv) a vývojem v oblasti mezinárodních standardů.

### **3. Dotažení dohledu na úroveň EU**

Dohled v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu je nyní v rukou členských států, nicméně několik případů praní peněz upozorňuje na nedostatky stávajícího rámce dohledu a jeho provádění vyplývající z rozdílného výkonu dohledu v jednotlivých členských státech a nedostatečných opatření pro řešení případů s přeshraničním prvkem. Je proto zapotřebí vytvořit **integrováný systém dohledu na úrovni EU** s cílem zajistit soudržné uplatňování pravidel v této oblasti a posílit účinnou spolupráci mezi všemi příslušnými orgány. Systém na úrovni EU by měl začlenit a doplnit vnitrostátní systémy dohledu, a tím vyřešit stávající roztržitost, sladovat uplatňování pravidel a jejich vynucování a zajistit tok informací o probíhajících opatřeních a nedostatcích.

Systém dohledu by měl být založen na vnitrostátních orgánech dohledu a **orgánu dohledu na úrovni EU**, jehož funkce, pravomoci a komunikace s vnitrostátními orgány dohledu by měly být jasně stanoveny v legislativním aktu. Příslušný legislativní návrh by měla Komise předložit v prvním čtvrtletí roku 2021 po zevrubném posouzení dopadů jednotlivých níže uvedených alternativ.

**Funkce orgánu dohledu na úrovni EU** by měly zahrnovat:

- jasné pravomoci k dohledu nad vnitrostátními orgány a zadávání pokynů;
- posilování koordinace s orgány dohledu třetích zemí;
- pro vysoce kvalitní dohled v přeshraničních případech a zabránění nedostatečným vazbám v rámci dohledu EU přímé úkoly dohledu nad povinnými osobami s výlučnou nebo společnou působností, jako např. způsobilost k přezkumu vnitřních politik, postupů a kontrol nebo přezkumu dokumentace o transakcích a zákaznících;
- výkon dohledu nad jasně vymezenými povinnými osobami nebo druhy činností na určitou dobu na základě stupně rizika;
- monitorování a posuzování rizika po celé EU; a
- rozhodnutí přijímaná na úrovni EU a vynucovaná odděleními EU v členských státech.

**Rozsah působnosti orgánu dohledu EU** by měl zahrnovat veškeré rizikové oblasti od samého počátku napříč finančními i nefinančními odvětvími, na které se vztahuje boj proti praní peněz a financování terorismu. Alternativně Komise navrhuje přímou příslušnost pro finanční sektor a nepřímý dohled pro nefinanční sektor, případně dohled pouze nad finančními institucemi. Lze také posoudit možnost pověření pravomocemi ke sledování a podpoře zmrazování majetku podle omezujících opatření EU napříč členskými státy.

Za **subjekt** kompetentní pro dohled na úrovni EU navrhuje Komise využít již existující agenturu EU, konkrétně **Evropský orgán pro bankovníctví, nebo zřídit nový specializovaný subjekt**.

- Výhodou **pověření EBA** by bylo zajištění návaznosti a rychlého provozu, nicméně s potřebou jeho reformy tak, aby byla zabezpečena nezávislost při rozhodovacích procesech v zájmu EU a posílena vyšetřovací kapacita a pravomoc. Avšak dohled nad povinnými osobami mimo finanční odvětví by mohl být obtížný na organizaci.
- Výhodou **zřízení nového specializovaného orgánu dohledu EU** s příslušností pro

dohled nad povinnými osobami jak ve finančním, tak i nefinančním odvětví by byla větší pružnost nastavení systému s ohledem na organizaci, správu, rozhodovací procesy a součinnost s koordinačním a podpůrným mechanismem (viz dále). Oproti EBA by však zřízení trvalo déle a vyžádalo si vyšší náklady. Muselo by se dbát na zabránění překrývání a na konzistentnost s prací jiných orgánů jako např. právě EBA.

Evropská komise také zmiňuje, že důležitou roli při zřizování bude hrát také rozpočet, který by mohl být financován příspěvkem subjektů soukromého sektoru, které podléhají dohledu.

#### **4. Podpůrný a kooperační mechanismus pro finanční zpravodajské jednotky**

Povinné osoby na základě stávající legislativy oznamují finančním zpravodajským jednotkám na vnitrostátní úrovni podezřelé transakce, ty pak zpracovávají finanční analýzy a předávají je dál dalším orgánům. Strategická analýza trendů a vzorců také pomáhá poskytnout pokyny pro povinné osoby při identifikaci vzorců praní peněz a financování terorismu. Evropská komise identifikovala řadu nedostatků v oblasti spolupráce a uplatňování pravidel. Pro odstranění těchto nedostatků by měl vzniknout **koordinační a podpůrný mechanismus finančních zpravodajských jednotek na úrovni EU**. Jeho role by měla spočívat např. (a) v koordinaci činnosti vnitrostátních finančních zpravodajských jednotek, (b) v identifikaci podezřelých transakcí s přeshraničním rozměrem, (c) ve společné analýze přeshraničních případů a (d) v určení trendů a faktorů pro posouzení rizik praní peněz a financování terorismu na národní i mezinárodní úrovni. S tím souvisí také **zajištění udržitelnosti sítě FIU.net**, tj. systému EU pro výměnu informací mezi finančními zpravodajskými jednotkami, který je však starým nástrojem IT vyžadujícím podstatnou modernizaci softwaru i hardwaru, jakož i rozvoj nových funkcí pro usnadnění spolupráce a jejího rozvoje. V současnosti jej spravuje Europol a v blízké době by jej měla spravovat Komise, aby zajistila soustavné a nepřetržité fungování systému. V budoucnu by pak hosting mohl přejít na koordinační a podpůrný mechanismus EU.

Správa koordinačního a podpůrného mechanismu by měla být zabezpečena buď agenturou EU, nebo novým specializovaným orgánem, např. orgánem EU pro otázky dohledu.

**Pokud by nebyl zřízen mechanismus na úrovni EU, nedostatky by mohl řešit užší koordinační a podpůrný mechanismus v jiné formě.** Jednou z možností by mohla být přeměna platformy finančních zpravodajských jednotek z neformálního výboru Komise na výbor komitologie s možností přijímat výstupy ve formě aktů v přenesené pravomoci nebo prováděcích aktů pro vydávání návrhů regulačních standardů a pokynů. Další možností by byla formální síť finančních zpravodajských jednotek s vlastním mandátem a úkoly. Správa mechanismu a jeho rozhodovací procesy by v každém případě měly být dostatečně nezávislé a jeho fungování koncipováno jako síť vnitrostátních finančních zpravodajských jednotek se střediskem na úrovni EU.

Návrhy na zřízení tohoto mechanismu by měla Komise předložit v prvním čtvrtletí roku 2021 po posouzení dopadů jednotlivých alternativ.

#### **5. Lepší výměna informací za účelem vynucení trestněprávních norem**

Mezi klíčová opatření v této oblasti patří:

- umožnění **přímého přístupu donucovacích orgánů k centrálnímu mechanismu bankovních účtů, propojení centrálních mechanismů bankovních účtů v celé EU, které urychlí přístup k informacím a posílí přeshraniční spolupráci;**
- od prosince 2020 budou platit nová opatření pro zpětné získávání výnosů z trestné činnosti, což umožní rychlejší a jednodušší zmrazování a konfiskace majetku z trestné činnosti;
- v rámci Europolu vznikne **nové Evropské středisko pro hospodářskou a finanční**

**trestnou činnost** (EFECC), jehož cílem bude posílení operativní účinnosti, zvýšení operační viditelnosti a posílení řízení zúčastněných stran a možností financování;

- vedle podpory agentury Eurojust Komise také poskytuje prostředky na **operační síť pro boj proti praní peněz** (AMON), která podporuje přeshraniční finanční vyšetřování, a zváží možnosti jejího posílení;
- od konce roku 2020 zahájí činnost **Úřad evropského veřejného žalobce** ve věcech trestných činů proti finančním zájmům EU;
- pro lepší využívání finančního zpravodajství by se mělo co nejvíce podporovat **partnerství veřejného a soukromého sektoru** (PPP), které zahrnuje sdílení informací v různých podobách mezi donucovacími orgány, finančními zpravodajskými jednotkami a soukromým sektorem. Tato spolupráce se bude řídit pokyny, které Komise vydá do března 2021. Komise bude s členskými státy sdílet osvědčené postupy ohledně antimonopolních pravidel, záruk a omezení týkajících se ochrany údajů a záruk v oblasti základních práv a požádá o stanovisko Evropský sbor pro ochranu osobních údajů.

## **6. Silnější EU v mezinárodním rozměru**

Na mezinárodní úrovni boje proti praní peněz a financování terorismu je hlavní platformou pro vytváření standardů **Finanční akční výbor** („FATF“, viz výše), na jehož práci při stanovování mezinárodních standardů se Komise již nyní aktivně podílí a plánuje svou roli posilovat. Komise jménem EU schválila nový mandát FATF a bude hrát významnou úlohu při posilování celosvětových standardů a jejich zvyšování na úroveň vlastních standardů EU v klíčových oblastech. Příkladem je transparentnost skutečného vlastnictví, kdy EU zaujala ambiciózní přístup k řešení rizik, která představují neprůhledné struktury. EU však musí v rámci výboru FATF vystupovat podle Komise jednotně, a proto **by měla být Komisi v souladu s ustanoveními Smlouvy svěřena úloha zastupovat Evropskou unii ve 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.

### • **Stanovisko vlády ČR:**

Vláda ČR ve svém stanovisku podporuje snahu EU o posílení a zlepšení systému za účelem boje proti praní peněz a financování terorismu a zdůrazňuje potřebu řádné implementace stávajících právních předpisů EU a analýzy jejich dopadů před zaváděním dalších předpisů a jejich novelizace, včetně zvažování nového nařízení, které by mělo nahradit část směrnice o boji proti praní peněz.

V současné době je v Poslanecké sněmovně tzv. AML balíček, jenž by měl implementovat čtvrtou a pátou směrnici o boji proti praní peněz, pro které je s ČR vedeno řízení o porušení Smlouvy.

Co se týče zřízení přímého AML/CFT dohledu ze strany EU orgánu, ČR jej nepovažuje za nezbytné.

Ve vztahu k jednotnému koordinačnímu mechanismu vláda ČR nesdílí názor Komise, že by tento mechanismus trpěl množstvím nedostatků. ČR považuje zejména za klíčovou spolupráci se zeměmi mimo EU. ČR zásadně odmítá, že by jednotný mechanismus byl příjemcem oznámení o podezření z praní peněz či financování terorismu od povinných osob, a také možnost přímého nebo nepřímého přístupu do databází národních finančních zpravodajských jednotek.

Na mezinárodní úrovni by EU měla usilovat o to, aby harmonizované oblasti AML/CFT systému EU byly hodnoceny a posuzovány totožně a byl respektován nadnárodní charakter EU.

V této dimenzi ČR také vítá novu metodiku EU ve vztahu k rizikovým třetím zemím.

- **Předpokládaný harmonogram projednávání v orgánech EU:**

Dokument byl dne 8. května 2020 předložen k projednání výboru LIBE a o stanovisko byly požádány výbory INTA, ECON, IMCO a JURI. Datum projednání nebylo doposud stanoveno. Evropský parlament přijal k akčnímu plánu své [usnesení](#) dne 10. července 2020. Daná problematika spadá do působnosti Rady pro spravedlnost a vnitřní věci (JHA).

- **Závěr:**

Výbor pro evropské záležitosti

1. **bere na vědomí** sdělení Komise o akčním plánu pro komplexní politiku Unie v oblasti předcházení praní peněz a financování terorismu C(2020) 2800 v konečném znění, kód Rady 7870/20;
2. **podporuje** stanovisko vlády ČR k tomuto dokumentu ze dne 20. června 2020 a sdílí rezervovaný postoj ke zřízení přímého AML/CFT dohledu ze strany EU orgánu;
3. **pověřuje** předsedu výboru pro evropské záležitosti, aby v rámci politického dialogu postoupil toto usnesení předsedkyni Evropské komise.

Jiří Kobza v. r.  
ověřovatel

Jaroslav Bžoch v. r.  
zpravodaj

František Kopřiva v. r.  
místopředseda