



V Bruselu dne 24.7.2019
COM(2019) 373 final

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

o posouzení nedávných případů údajného praní peněz v evropských úvěrových institucích

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

o posouzení nedávných případů údajného praní peněz v evropských úvěrových institucích

I. ÚVOD

Unie si v průběhu let vytvořila pevný regulační rámec pro předcházení praní peněz a financování terorismu v souladu s mezinárodními standardy přijatými Finančním akčním výborem. V nedávné době však došlo k řadě incidentů, na nichž se podílely evropské banky a které soustředily pozornost na způsob, jakým jsou pravidla Unie uplatňována.

Dne 12. září 2018 zveřejnila Komise sdělení¹, v němž navrhla bezprostřední opatření s cílem řešit některé snáze rozpoznatelné regulační a institucionální nedostatky; poté následovalo novější sdělení o hospodářské a měnové unii², v němž Komise zopakovala, že po těchto bezprostředních opatřeních musí následovat hlubší zamyšlení nad tím, jakých dalších opatření by mohlo být zapotřebí k zajištění účinnosti rámce pro boj proti praní peněz a financování terorismu v dlouhodobém horizontu.

Spolunormotvůrci Unie se rovněž shodují na potřebě identifikovat veškeré strukturální nedostatky v současném regulačním a dohledovém rámci.³ Výbor Evropského parlamentu pro finanční trestné činy, vyhýbání se daňovým povinnostem a daňové úniky a Hospodářský a měnový výbor opakovaně vyzývaly k posouzení přiměřenosti stávajícího rámce. Dne 4. prosince 2018 přijala Rada závěry o akčním plánu pro boj proti praní peněz⁴, v nichž vyzvala Komisi k provedení „přezkumu typu ‚post mortem‘“ týkajícího se nedávných případů údajného praní peněz v úvěrových institucích EU.

Tato zpráva představuje reakci Komise. Jejím hlavním cílem je uvést nedostatky a získané poznatky a poskytnout důkazy, které budou moci posloužit jako podklady pro veškerá další politická opatření, budou-li považována za nezbytná. Důkazy jsou čerpány z případových studií, které zahrnují vzorek deseti bank⁵ za období 2012–2018, ačkoli

¹ Sdělení Komise o posílení rámce Unie pro obezřetnostní dohled a dohled v oblasti boje proti praní peněz nad finančními institucemi, COM/2018/645 final, 12.9.2018.

² Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě a Evropské centrální bance Prohloubení evropské hospodářské a měnové unie: zhodnocení čtyři roky po zprávě pěti předsedů, COM(2019) 279 final, 12.6.2019.

³ Příslušný rámec je stanoven především ve směrnici 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 ve znění pozdějších předpisů (směrnice o boji proti praní peněz), a doplněn ustanoveními směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/36/EU ze dne 26. června 2013 o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o obezřetnostním dohledu nad úvěrovými institucemi a investičními podniky ve znění pozdějších předpisů (směrnice o kapitálových požadavcích).

⁴ <https://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2018/12/04/money-laundering-council-adopts-conclusions-on-an-action-plan-for-enhanced-monitoring/>

⁵ Deset bank zařazených do vzorku nebylo podrobeno ucelené analýze; přezkum se zaměřil na konkrétní veřejně známé události spojené s jednotlivými bankami a na související opatření v oblasti dohledu. Zjištění uvedená v této zprávě nemusí nutně charakterizovat všechny posuzované případy, ani nemusí mít stejnou váhu ve všech případech, na které se vztahují. Vzorek případů zahrnoval: ABLV Bank v souvislosti s událostmi, které vedly k uzavření banky, Danske Bank v souvislosti s událostmi, které vedly k uzavření její estonské pobočky, Deutsche Bank v souvislosti s případem tzv. „zrcadlových transakcí“, které vedly k uložení pokut, FBME Bank v souvislosti s událostmi, které vedly k jejímu uzavření, ING v souvislosti s událostmi, které vedly k uložení pokuty nizozemskou prokuraturou, banku Nordea v souvislosti s událostmi, které vedly k uložení pokut za nedostatky v dodržování předpisů v oblasti boje proti praní

některé ze zkoumaných událostí se odehrály již dříve. Výběr bank proběhl na základě výzvy Rady s cílem zajistit dostatečně komplexní představu o nedostatcích v oblasti boje proti praní peněz napříč různými druhy úvěrových institucí⁶, pokrýt celou řadu různých reakcí v oblasti dohledu a rovněž posoudit dopad těchto případů. Výběr případů by neměl být v žádném případě považován za přiřítání viny či odpovědnosti jednotlivým bankám nebo veřejným orgánům, ani z něho nevyplývá, že v souvislosti s jinými bankami nebo veřejnými orgány nevznikly žádné problémy. Je třeba poznamenat, že touto zprávou není dotčeno právo Komise zahájit řízení o nesplnění povinnosti proti členským státům za porušení práva Unie.

V průběhu referenčního období prošly regulační a institucionální rámce významným vývojem. Platné právní požadavky byly uvedeny ve třetí nebo případně ve čtvrté směrnici o boji proti praní peněz⁷. Další požadavky týkající se systémů správy a řízení rizik vyplývaly ze třetí a čtvrté směrnice o kapitálových požadavcích⁸.

Komise čerpala důkazy ze sekundárního výzkumu i z diskusí s úvěrovými institucemi a veřejnými orgány v jedenácti členských státech. Úzce zapojena byla rovněž Evropská centrální banka jakožto orgán dohledu a všechny tři evropské orgány dohledu.

Hlavním cílem této zprávy je sice předložit zjištění, která jsou společná všem nebo několika analyzovaným případovým studiím, zaměřením na jednotlivé případy však rovněž nutně identifikovalo problémy, které mohou být specifické jen pro určitou banku nebo jurisdikci. V takových případech byla tato zjištění popsána pouze tehdy, pokud mohla být vzhledem ke své závažnosti nebo specifické povaze zdrojem konkrétních poznatků týkajících se právního nebo institucionálního rámce Unie.

Zjištění jsou uspořádána do dvou kategorií:

- jedna klade důraz na události v rámci úvěrových institucí,
- druhá zkoumá, jak v souvislosti s těmito událostmi jednaly jednotlivé veřejné orgány.

Je sice důležité chápat souvislosti právního rámce platného v době daných událostí, je však rovněž užitečné nahlížet na uvedená zjištění z hlediska nedávného regulačního a institucionálního vývoje, zejména přijetí páté směrnice o boji proti praní peněz, páté směrnice o kapitálových požadavcích⁹ a přezkumu evropských orgánů dohledu¹⁰. Na tuto

peněz, Pilatus Bank v souvislosti s událostmi, které vedly k jejímu uzavření, Satabank v souvislosti s událostmi, které vedly k omezení její činnosti, Société Générale v souvislosti s událostmi, které vedly k uložení pokut za nedostatky v oblasti dodržování předpisů v oblasti boje proti praní peněz a Versobank v souvislosti s událostmi, které vedly k uzavření banky.

⁶ Z hlediska velikosti, obchodního modelu, přeshraniční přítomnosti, modelů řízení atd.

⁷ 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 0849, 9.7.2018, s. 1.

⁸ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/48/ES ze dne 14. června 2006 o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o jejím výkonu, Úř. věst. L 177, 30.6.2006, s. 1–200, a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/36/EU ze dne 26. června 2013 o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o obezřetnostním dohledu nad úvěrovými institucemi a investičními podniky, o změně směrnice 2002/87/ES a zrušení směrnic 2006/48/ES a 2006/49/ES, Úř. věst. L 176, 27.6.2013, s. 338–436.

⁹ 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, Úř. věst. L 150, 7.6.2019.

¹⁰ 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 (EU) 2009/138/ES a 2013/36/EU a 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,

zprávu je navíc třeba pohlížet rovněž ve spojitosti se zprávou Komise o nadnárodním posuzování rizik¹¹, se zprávou Komise o finančních zpravodajských jednotkách¹² a zprávou Komise o propojení vnitrostátních centralizovaných automatizovaných mechanismů členských států týkajících se bankovních účtů¹³, které byly všechny zveřejněny současně s touto zprávou.

Boj proti praní peněz a financování terorismu je trvalým úkolem, jehož základem je předpisový rámec, který vyžaduje pravidelné aktualizace s cílem držet krok s novým vývojem. Při zlepšování stávajícího rámce bylo dosaženo značného pokroku, zejména prostřednictvím legislativních úprav provedených od roku 2018. Je však stále zjevnější, že uplatňování tohoto rámce se vyznačuje značnou nesourodostí, což představuje strukturální problém z hlediska schopnosti Unie bránit zneužívání uvedeného finančního systému pro nezákonné účely.

II. ZJIŠTĚNÍ TÝKAJÍCÍ SE SYSTÉMŮ OBRANY ÚVĚROVÝCH INSTITUCÍ V OBLASTI BOJE PROTI PRANÍ PENĚŽ A FINANCOVÁNÍ TERORISMU

Při přezkumu případů byly sice zjištěny nedostatky v oblasti systémů boje proti praní peněz a financování terorismu ve všech úvěrových institucích zahrnutých do našeho vzorku, všechny nedostatky však nejsou identické, a na základě společné analýzy byla sestavena *orientační typologie* nedostatků, která nemusí být nutně společná pro všechny analyzované instituce.¹⁴

Z uvedené analýzy vyplynuly čtyři obecné kategorie, do kterých lze tyto nedostatky rozčlenit:

- 1) neúčinné nebo nedostatečné dodržování právních požadavků týkajících se systémů a kontrolních mechanismů v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu;
- 2) pochybení při správě a řízení boje proti praní peněz a financování terorismu;
- 3) nesoulad mezi ochotou podstupovat riziko a řízením rizik;
- 4) zanedbání skupinových politik v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu.

1. Nedodržování předpisů v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu

V souladu s právním rámcem Unie pro boj proti praní peněz a financování terorismu jsou úvěrové instituce povinny: i) identifikovat a posuzovat rizika praní peněz a financování terorismu a mít zavedeny strategie, kontrolní mechanismy a postupy zmírňování a účinného řízení těchto rizik; ii) provádět náležitou hloubkovou kontrolu klientů; a iii) odpovídajícím způsobem informovat finanční zpravodajskou jednotku o jakémkoli podezření na praní peněz nebo financování terorismu.

finanční holdingové společnosti, smíšené finanční holdingové společnosti, odměňování, opatření a pravomoci v oblasti dohledu a opatření na zachování kapitálu (Úř. věst. L 150, 7.6.2019, s. 253–295) a přezkum evropských orgánů dohledu, který má být formálně přijat dne XXX.

¹¹ 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.

¹² Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě, která posuzuje rámec pro spolupráci mezi finančními zpravodajskými jednotkami COM(2019) 371.

¹³ Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o propojení vnitrostátních centralizovaných automatizovaných mechanismů (centrální registry nebo centrální elektronické systémy vyhledávání údajů) členských států týkajících se bankovních účtů COM(2019) 372.

¹⁴ Existují velké rozdíly v oblasti podrobných příčin nebo projevů nedostatků v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu vzhledem k tomu, že rozdíly existují rovněž ve vztahu k jejich intenzitě.

V řadě posuzovaných případů neměly úvěrové instituce ve svých strategiích stanoveno dodržování právních předpisů proti praní peněz a financování terorismu jako svou prioritu. V některých případech nebylo provedeno celkové posouzení rizik praní peněz a financování terorismu ani na úrovni jednotlivých subjektů, ani na úrovni skupiny, ačkoli formálně byly kontrolní systémy zavedeny. Oddělení pro soulad s předpisy měla navíc v některých případech nedostatek pracovníků, případně se útvar souladu s předpisy jen zřídka podílel na konečném rozhodování.

Vzhledem k tomu, že některé úvěrové instituce neprováděly přiměřené hloubkové kontroly klientů, neměly dostatečné povědomí o skutečné činnosti svých zákazníků a v konečném důsledku nebyly schopny vyvodit smysluplné závěry ohledně toho, zda je činnost daného klienta podezřelá či nikoli. Celá řada úvěrových institucí měla obtíže při určování totožnosti skutečných majitelů skrývajících se za jejich klienty vzhledem k tomu, že identifikace je obtížný proces a registry skutečných majitelů nebyly dosud zavedeny. V několika případech, kdy uvedené instituce obchodovaly s velkým počtem politicky exponovaných osob, nebyly tyto osoby jako takové označeny ani s nimi nebylo zacházeno jako s vysoce rizikovými klienty, což je v rozporu s vnitrostátními právními předpisy, jimiž se provádí směrnice o boji proti praní peněz. V jiných případech byly prvky sledování transakcí složitější v důsledku nedostatků souvisejících s modely obchodování na dálku (tzv. remote booking) (například z hlediska povědomí o původu příkazů a plateb, případně identifikace souvisejících transakcí v různých jurisdikcích¹⁵).

V neposlední řadě pak byly zjištěny určité nedostatky v oblasti podávání zpráv finančním zpravodajským jednotkám. Například v jednom konkrétním případě byl počet varování vytvořených automatizovanými systémy sledování omezen na počet, který byl považován za vhodný ve vztahu k počtu pracovníků, kteří se těmito výstrahami zabývali; v jiných případech zase neměly úvěrové instituce zavedeny vhodné nástroje pro posuzování rizik, které by jim umožňovaly provádět analýzu transakcí. Ve většině případů byl počet podaných zpráv o podezřelých transakcích nízký a počet zpráv o podezřelých transakcích, na jejichž základě bylo možno jednat, byl ještě nižší.

V malém počtu zkoumaných případů existovala možnost, že se na praní peněz nebo na pomoci zákazníkům při spáchání daného trestného činu podíleli přímo sami zaměstnanci.¹⁶ V jiných případech docházelo v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu k takovým nedbalostem, že praní peněz ze strany klientů bylo buď možné, nebo alespoň vysoce pravděpodobné.

Případová studie: Provádění strategií a kontrolních mechanismů v oblasti boje proti praní peněz

V jednom případě vedlo vnitrostátní trestní vyšetřování několika organizací, které měly účty v určité bance, k podezření, že tato banka nebo její zaměstnanci umožnili

¹⁵ Jedna z posuzovaných úvěrových institucí měla složité skupinové struktury provádějící transakce v zahraničních jurisdikcích, které byly následně převáděny do Unie prostřednictvím zahraniční pobočky. Tento konkrétní model představuje riziko související s účastí třetích stran na platbách a zpravidla bývá spojován s tím, že hloubková kontrola klienta je v plném rozsahu delegována na subjekt, který danou transakci na dálku provádí.

¹⁶ Je třeba poznamenat, že prošetření těchto případů spadá do kompetence vnitrostátních orgánů. Evropská komise nemá v tomto ohledu žádné pravomoci.

prostřednictvím těchto účtů praní peněz. Následné rozšíření vyšetřování na strategie a postupy banky odhalilo závažné nedostatky v tom, jak banka uplatňovala kontrolní mechanismy boje proti praní peněz a financování terorismu ve vztahu k hloubkové kontrole klientů, sledování transakcí a oznamování podezřelých transakcí, a to i navzdory tomu, že strategie a kontrolní mechanismy v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu, které byly prezentovány v dokumentaci, se jeví jako spolehlivé.

2. Pochybení při správě a řízení

Podle směrnice o kapitálových požadavcích¹⁷ by úvěrové instituce měly zavést systémy správy a řízení, které zajistí řádné a účinné řízení rizik. To zahrnuje přiměřené mechanismy vnitřní kontroly, které by měly zabránit selhání rámce pro dodržování souladu s předpisy. Analýza odhalila nedostatky v systémech správy a řízení úvěrových institucí vztahujících se k boji proti praní peněz a financování terorismu (včetně „tří obranných linií“)¹⁸, v jejich interním podávání zpráv, politikách skupiny i v povinnostech a odpovědnosti vrcholného vedení. Tyto nedostatky mohly významně usnadnit praní peněz v řadě úvěrových institucí, případně tyto instituce vystavit riziku praní peněz vzhledem k neúčinné prevenci v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu.

Tři obranné linie

Ve většině analyzovaných případů existovaly důkazy o nedostacích v oblasti jednoho nebo více mechanismů obrany, jakož i o nedostacích ve způsobu, jakým osoby odpovědné v rámci jednotlivých mechanismů obrany vzájemně spolupracovaly. V nejzávažnějších případech první obranná linie (obchodní útvary) prakticky neexistovala vzhledem k tomu, že zaměstnanci na počátku transakce nesplnili základní povinnosti rámce boje proti praní peněz a financování terorismu, jako je například rozpoznávání nebo oznamování podezřelých typů klientů a transakcí. Ukázalo se rovněž, že nedostatečná je často i druhá obranná linie (řízení rizik a zajišťování souladu s předpisy), neboť buď nesprávně vyhodnocovala a nedostatečně zmírňovala nedostatky zjištěné zaměstnanci poskytujícími služby přímo klientům, nebo nebrala na vědomí, že tito zaměstnanci nedodržují předpisy. Třetí linie (interní audit) v řadě případů evidentně nepovažovala práci v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu za dostatečnou prioritu, nebyla nezávislá na zaměstnancích poskytujících služby přímo klientům nebo jí nebyla věnována dostatečná pozornost ze strany vrcholného vedení. Přidělování zdrojů nebo schopnost reakce uvedených tří obranných linií navíc často neodpovídaly úrovni rizika praní peněz a financování terorismu, kterým byla daná instituce vystavena, případně zůstávaly statické (a jejich nedostatečnost se tudíž neustále zvyšovala) i přesto, že se daná úvěrová instituce zapojovala do stále rizikovějších činností.

Interní podávání zpráv o rizicích v oblasti praní peněz a financování terorismu

Ve většině případů neměly jednotlivé oblasti činnosti a kontrolní útvary zavedeno přiměřené interní podávání zpráv o rizicích v oblasti praní peněz a financování terorismu místnímu nebo vrcholnému vedení, případně je nedodržovaly. Informace, které se dostaly k vrcholnému vedení, často rovněž nebyly dostatečně komplexní na to, aby mu umožnily přijímat informovaná rozhodnutí. U velkých přeshraničních bankovních skupin byly nedostatky v oblasti podávání zpráv pravděpodobně způsobeny rovněž tím, že neexistovaly překlady zpráv o auditu a pro místní zaměstnance bylo obtížné získat přístup k vrcholnému vedení dané úvěrové instituce v jiném členském státě.

¹⁷ Článek 74 směrnice 2013/36/EU o kapitálových požadavcích.

¹⁸ Tyto tři obranné linie zahrnují: (1. linie) obchodní útvary, (2. linie) funkce zajišťování souladu s předpisy a řízení rizik a (3. linie) funkce interního auditu.

Případová studie: Nedostatky v oblasti tradičních mechanismů obrany a interního podávání zpráv

V jednom případě zahájila bankovní rada interní vyšetřování na základě zprávy oznamovatele o rizikových obchodních transakcích a podezřelých peněžních tocích v některých subjektech skupiny. Místní vedení však neinformovalo bankovní radu o žádných problémech, a bankovní rada se rovněž neseznámila s místními zprávami o interním auditu (které byly vypracovány v místním jazyce).

Odpovědnost vrcholného vedení

V několika případech nebylo vrcholné vedení úvěrových institucí dostatečně informováno o nedostatecích týkajících se dodržování předpisů v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu a o rizicích vyplývajících z praní peněz, a nebylo proto schopno adekvátně a včas rozpoznat a řešit případná selhání. V některých případech se podniková kultura prosazovaná vrcholným vedením soustředila především na ziskovost, kterou upřednostnila i před dodržováním předpisů. Interní vyšetřování, která byla v některých případech na žádost vrcholného vedení provedena, měla někdy velmi omezený rozsah, ačkoli vzhledem k dané úrovni rizika by reakce měla být mnohem komplexnější. K selhání úlohy vrcholného vedení ve velkých a složitých úvěrových institucích docházelo rovněž v důsledku toho, že vrcholné vedení věnovalo jen omezenou pozornost problémům menších obchodních útvarů, a to i navzdory neúměrnému rozsahu škody, kterou by tato úvěrová instituce mohla utrpět v důsledku problémů souvisejících s bojem proti praní peněz a financováním terorismu, které by případně v těchto obchodních útvarech vznikly.

Případová studie: Úloha vrcholného vedení

V jednom případě se několikrát změnilo složení správní rady banky, přičemž některé z těchto změn proběhly i na žádost orgánu dohledu. Orgán dohledu nebyl spokojen s tím, že několik po sobě jdoucích správních rad nebylo schopno řídit činnost banky tak, aby se nezaměřovala výhradně na vysoce rizikové oblasti nebo klienty.

3. Obchodní model a ochota podstupovat riziko

Z analýzy případů vyplývá, že některé úvěrové instituce pravděpodobně aktivně uplatňovaly obchodní modely, které jsou z hlediska boje proti praní peněz a financování terorismu rizikové. Konkrétně se některé instituce evidentně zabývaly vysoce rizikovou činností, kterou v některých jurisdikcích (zejména ve třetích zemích) prováděly buď přímo, nebo tato činnost měla v uvedených jurisdikcích původ, a založily svůj obchodní model téměř výhradně na vkladech nerezidentů, aniž by zavedly odpovídající strategie a kontrolní mechanismy boje proti praní peněz a financování terorismu. V některých těchto případech se navíc objevovaly významné expozice rizikům v oblasti praní peněz a financování terorismu v souvislosti s korespondenčními bankovními službami, přičemž instituce neměly pro tyto činnosti zavedeny specializovaná nebo dostatečně jasná opatření proti praní peněz a financování terorismu. Některé úvěrové instituce byly v rámci rozvíjení obchodních příležitostí ochotny akceptovat rizikové klienty, aniž by je řádně řídily, a to včetně politicky exponovaných osob a obchodních subjektů, u nichž nebylo možné zjistit skutečného vlastníka. V některých případech se úvěrové instituce zapojily do anonymních transakcí nebo obchodních vztahů bez osobní přítomnosti, aniž by provedly náležitou hloubkovou kontrolu. V jiných případech některé úvěrové instituce evidentně podporovaly agresivní obchodní model získávání nových klientů a zpracovávání transakcí na základě záměrně omezené hloubkové kontroly klienta.

Případová studie: Zvýšená ochota podstupovat riziko

V jednom případě úvěrová instituce získávala značnou část svých klientů prostřednictvím systému referencí, kdy vyplácela odměny tzv. introducerům, tedy osobám, které přiváděly nové klienty, přičemž se na tyto „introducery“ spoléhala i v tom smyslu, že zkontrolují bezúhonnost potenciálního klienta. „Introduceři“ obdržovali platby i od klientů. Neexistuje žádný důkaz o tom, že by byl některý z klientů během tohoto procesu odmítnut, přestože daná úvěrová instituce v případě, kdy jí orgán dohledu uložil pokutu z důvodu nedostatečných kontrolních mechanismů proti praní peněz, některé účty klientů uzavřela a přerušila rovněž kontakty s řadou „introducerů“.

4. Skupinové strategie v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu

Některé případy zahrnovaly bankovní činnosti prováděné v různých částech téže skupiny prostřednictvím poboček zřízených v různých členských státech nebo ve třetích zemích, případně prostřednictvím dceřiných společností nacházejících se v jiných členských státech než sídlo společnosti. Většina těchto skupin organizovala své dodržování předpisů a správu a řízení rizik v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu s cílem zajistit především dodržování místních rámců boje proti praní peněz a financování terorismu. To bylo velmi často vhodně doplněno strategií boje proti praní peněz a financování terorismu v rámci celé skupiny, při nichž byly místní potřeby v oblasti předpisů začleněny do širší skupinové strategie a postupů řízení rizik a zajišťování souladu s předpisy. Neexistence skupinové strategie boje proti praní peněz a financování terorismu nasvědčuje tomu, že řešení problémů bylo pravděpodobně do značné míry ponecháno na místním vedení. V některých případech se místní vedení nacházelo v jurisdikcích třetí země a vztahovaly se na ně povinnosti, které nemusely být vždy stejně přísné jako povinnosti platné v Unii.

V některých případech bylo pro mateřskou společnost zjevně obtížné vytvořit přesný a úplný přehled stávajících rizik ve skupině. V některých případech to zřejmě vedlo k tomu, že lokální problémy v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu nebyly zohledněny v kontextu širší činnosti skupiny. V několika málo případech nebyly strategie a postupy řízení získaných úvěrových institucí (často na přeshraničním základě) včas sladěny s rámcem řízení rizik celé skupiny, přičemž systémy IT a podávání zpráv zůstaly oddělené a nebyly nijak začleněny do systému skupiny, ani s ním nebyly vzájemně propojeny. Navíc se zdá, že v některých případech nebyly zohledněny problémy poboček na úrovni skupiny na základě úvah o přiměřenosti vztahujících se k velikosti místních subjektů z okrajových skupin, přičemž byl patrně opomíjen dopad, který mohou vrhat i okrajové subjekty a činnosti na dobrou pověst celé skupiny.

III. ZJIŠTĚNÍ TÝKAJÍCÍ SE OPATŘENÍ ZE STRANY PŘÍSLUŠNÝCH ORGÁNŮ

Přezkum se zaměřil na opatření přijatá orgány dohledu. Fungování finančních zpravodajských jednotek a jejich spolupráce s jinými příslušnými orgány je předmětem zkoumání ve zprávě o hodnocení rámce pro spolupráci s finančními zpravodajskými jednotkami. Tato zpráva se však nevztahuje na vyšetřování trestné činnosti prováděná příslušnými orgány členských států, z nichž některá dosud probíhají.

Reakce orgánů dohledu na nedostatky jednotlivých institucí v boji proti praní peněz a financování terorismu se od sebe velmi lišily jak z hlediska načasování, tak z hlediska intenzity a přijatých opatření. Tato zjištění sice pravděpodobně není možné ve všech případech zobecnit, uvedená analýza však i přesto přinesla celou řadu pozorování, která umožňují lépe pochopit činnosti a postupy v oblasti dohledu. Vzhledem k tomu, že se

institucionální rámec řídí doplňkovými normami zakotvenými v rámci boje proti praní peněz a financování terorismu a v obezřetnostním rámci, jsou zjištění prezentována samostatně ve vztahu k opatřením přijatým orgány dohledu v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu a orgány provádějícími obezřetnostní dohled.

1. Dohled v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu

Podle třetí směrnice o boji proti praní peněz měly členské státy povinnost požadovat po příslušných orgánech, aby účinně sledovaly dodržování této směrnice všemi institucemi a osobami, na které se vztahuje, a aby pro tento účel přijaly nezbytná opatření. V případě úvěrových a finančních institucí bylo nutné, aby příslušné orgány měly v oblasti dohledu silnější pravomoci, zejména možnost provádět kontroly na místě a ukládat správní sankce a opatření za porušení povinností vyplývajících z uvedené směrnice.

a) Pravomoci, organizace a zdroje

Ve většině případů vykonával dohled v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu tentýž orgán, který nesl odpovědnost i v oblasti obezřetnostního dohledu. V jednom případě prováděla dohled finanční zpravodajská jednotka. Až na několik málo výjimek se zdá, že pravomoci příslušných orgánů v oblasti dohledu byly dostatečné a přiměřené, ačkoli pravomoci jednotlivých orgánů týkající se ukládání sankcí a opatření v oblasti dohledu za porušení směrnice o boji proti praní peněz se vzájemně lišily. Evidentně existovaly značné rozdíly v úrovni¹⁹ použitelných sankcí, což bylo především důsledkem nedostatečné harmonizace sankcí ve třetí směrnici o boji proti praní peněz.

V několika případech měly orgány dohledu v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu kritický nedostatek zaměstnanců, v jiných případech jim pak zřejmě chyběly dostatečné zkušenosti nebo znalosti o tom, jak mají své úkoly v oblasti dohledu plnit. To mělo pravděpodobně přímý dopad na účinnost orgánů dohledu při plnění úkolů v oblasti dohledu. Ve většině posuzovaných případů se zdá, že intenzitu opatření ze strany vnitrostátních orgánů dohledu do značné míry ovlivňuje skutečnost, že ani vláda, ani příslušné orgány nepřikládají problémům v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu dostatečný význam. V celé řadě případů došlo k incidentům souvisejícím s finanční krizí, kdy se pozornost veřejnosti i politiků soustředila spíše na jiné nedostatky finančního systému.

b) Dohled nad místními subjekty

Orgán dohledu v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu se v řadě případů zřejmě spoléhal pouze na vzdálené nástroje dohledu a prováděl jen málo kontrol na místě, případně tyto kontroly prováděl jen v omezeném rozsahu nebo opožděně, a to i v případě, že se riziko jeví jako vysoké. I v případech, kdy byly provedeny kontroly na místě, se orgány dohledu zřejmě často spolehly pouze na dokumenty, které jim úvěrové instituce předložily, a neprováděly namátkové kontroly s cílem ověřit, zda jsou informace předložené úvěrovými institucemi správné. Uvedená praxe často probíhala v situaci, kterou orgány dohledu popisovaly jako ovzduší důvěry mezi orgánem dohledu a subjektem, který byl předmětem dohledu. V mnoha případech docházelo k opakovanému porušování elementárních předpisů po celou řadu let, než bylo toto porušování na základě činnosti v oblasti dohledu odhaleno nebo než ho banka nahlásila.

¹⁹ Některé orgány totiž mohly za porušení předpisů uložit sankce v maximální výši 46 500 EUR, kdežto jiné mohly ukládat správní sankce ve výši až několika milionů eur.

V několika málo případech orgány dohledu v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu zřejmě dostatečně rychle nerozpoznaly závažnost situace a v důsledku toho se neobrátily na instituce, nad nimiž byl vykonáván dohled. I když orgány dohledu odhalily porušování předpisů, často nepřijaly žádné sankce ani opatření v oblasti dohledu a situaci většinou řešily neformálními dopisy a doporučeními.

Případová studie: Kultura v oblasti prosazování práva

Príslušný vnitrostátní orgán dohledu v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu jednoho členského státu uvedl, že kultura dohledu je „neinvazivní“ povahy a je založena na důvěře. Tento orgán dohledu se spoléhal zejména, nikoli však výlučně, na přezkumy prováděné na dálku a na korespondenci se subjekty, které byly předmětem dohledu, nikdy však neuvalil žádné sankce ani nepřijal jiná opatření v oblasti dohledu.

c) Dohled nad přeshraničními subjekty

Ve většině případů nebyly příslušné povinnosti a úkoly příslušných orgánů v oblasti dohledu dostatečně pochopeny ani odsouhlaseny předem, což by zajistilo komplexní pokrytí problematiky praní peněz a boje proti financování terorismu na úrovni skupiny i na úrovni jednotlivých institucí. Zdálo se totiž, že žádný orgán dohledu v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu nenese odpovědnost za dohled nad celou skupinou, ale že se spoléhá pouze na dohled nad činností místních poboček v jednotlivých členských státech. Některé orgány dohledu uvedly, že třetí směrnice o boji proti praní peněz nestanovila v tomto ohledu žádnou konkrétní povinnost. Existence takové odpovědnosti však implicitně vyplývala jak z uvedené směrnice, tak z norem Finančního akčního výboru. To bylo vyjasněno ve čtvrté směrnici o boji proti praní peněz.

Z analýzy vyplynulo, že v některých případech nebyl orgán dohledu v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu, který odpovídal za dohled nad skupinou, schopen pochopit závažnost problémů v dané pobočce z důvodu nedostatečného nebo omezeného přímého kontaktu s orgánem, který byl pověřen dohledem v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu v rámci dané pobočky, případně naopak. Příslušné finanční zpravodajské jednotky rovněž neposkytly orgánu dohledu nad skupinou relevantní informace a analýzu týkající se činností zahraničních poboček. To mohlo vést k podcenění dopadu problémů spojených s bojem proti praní peněz a financování terorismu na danou pobočku nebo skupinu.

d) Opatření v oblasti dohledu a jejich účinnost

Bylo sice zjištěno, že orgány dohledu v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu mají odlišné právní pravomoci ohledně ukládání sankcí a opatření v oblasti dohledu, v několika posuzovaných případech se však orgány dohledu bez ohledu na rozsah svých pravomocí často zdráhaly ukládat sankce nebo přijímat opatření v oblasti dohledu. V některých případech významných porušení předpisů sice daný orgán dohledu přijal účinná opatření a uložil významné sankce, ve většině případů však existoval nepoměr mezi závažností porušení předpisů a uloženými sankcemi nebo opatřeními, který byl někdy důsledkem omezených právních pravomocí, které byly k dispozici. V případech, kdy nová kontrola na místě odhalila, že předchozí opatření nebyla dodržována buď vůbec, nebo byla dodržována v nedostatečné míře, se orgány dohledu v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu zdráhaly ukládat nové sankce nebo opatření. V jednotlivých případech byly totiž uplatňovány velmi odlišné přístupy k ukládání sankcí za účelem řešení zjištěných problémů, a rozdílná byla i účinnost těchto sankcí. Některé orgány neměly k dispozici účinné sankční pravomoci, zatímco jiné

orgány sice tyto pravomoci měly, ale evidentně se zdráhaly je uplatnit, přičemž se často odvolávaly na nejistotu ohledně dostupných důkazů. V několika případech orgány sice uložily řadu dohledových opatření, tato opatření však evidentně nevedla k žádnému podstatnému zlepšení. Použitelné rámce a/nebo jejich provádění evidentně neposkytovaly nezbytnou jistotu, že by orgány dohledu byly schopny uplatňovat účinné, přiměřené a odrazující sankce a opatření.

V některých případech, kdy úvěrové instituce nereagovaly na požadavky v oblasti dohledu vyžadující posílení konkrétních kontrolních mechanismů v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu s cílem uvést je do souladu se skutečnou úrovní rizik, si orgány dohledu výslovně vyžádaly ukončení nebo omezení určitých obchodních vztahů s konkrétními kategoriemi zákazníků nebo v konkrétních jurisdikcích. Toto opatření se ukázalo jako účinné. V dalším případě zavedly orgány dohledu řízené uvolňování vkladů prostřednictvím jmenování oprávněné osoby, což se rovněž ukázalo jako účinné. Odnětí povolení jako sankce za porušení pravidel boje proti praní peněz a financování terorismu bylo používáno pouze jako krajní opatření (bližší popis je uveden v oddíle 2d)).

V některých případech přijímali opatření zaměřená na selhání v oblasti boje proti praní peněz nebo financování terorismu také státní zástupci vzhledem k tomu, že v některých členských státech mají v těchto záležitostech příslušné pravomoci. Státní zástupci se navíc zabývali rovněž trestnými činy souvisejícími s praním peněz. Státní zastupitelství ve dvou členských státech vznesla obvinění proti zaměstnancům úvěrových institucí, kteří se údajně podíleli na trestné činnosti související s praním peněz, a v současné době vedou jejich trestní stíhání.

Případová studie: Neexistence pravomocí ukládat účinné, přiměřené a odrazující sankce

Ačkoli požadavky směrnice o boji proti praní peněz platné v rozhodné době vyžadovaly, aby členské státy zajistily orgánům pro boj proti praní peněz a financování terorismu pravomoc ukládat „účinné, přiměřené a odrazující“ sankce za porušení této směrnice, byla v jednom členském státě maximální výše peněžní sankce, kterou měl příslušný orgán k dispozici, omezena na maximálně 46 500 EUR za každé porušení.

2. Rozměr boje proti praní peněz a financování terorismu v oblasti obezřetnostního dohledu

Obezřetnostní dohled plní vedle dohledu v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu zásadní úlohu i v oblasti samotného boje proti praní peněz a financování terorismu. Tato úloha je nedílnou součástí rámce obezřetnostního dohledu, přestože v něm rozměr boje proti praní peněz nebo financování terorismu není vždy výslovně zdůrazněn. Orgány obezřetnostního dohledu jsou pověřeny vydáváním povolení a odebráním licencí, posuzují vhodnost akcionářů, členů vedoucího orgánu a osob zastávajících klíčové funkce v úvěrových institucích a provádějí přezkumy a hodnocení v rámci dohledu, při nichž kontrolují, zda mají úvěrové instituce dostatek kapitálu a likvidity a spolehlivé systémy řízení.

a) Pravomoci, organizace a zdroje

V průběhu hodnoceného období se řada orgánů obezřetnostního dohledu zaměřovala především na krizové řízení a přijímání nápravných opatření v návaznosti na finanční krizi v letech 2008–2009 a následnou krizi státního dluhu. Vzhledem k tomu, že byly často upřednostňovány jiné aspekty dohledu, mohlo dojít k tomu, že boji proti praní peněz a financování terorismu nebyla vždy věnována potřebná pozornost. Přestože

všechny orgány obezřetnostního dohledu, s nimiž byly vedeny rozhovory, považují boj proti praní peněz a financování terorismu za důležitý, jevílo se, že pozornost i zdroje byly zaměřeny přednostně na jiné obezřetnostní otázky.

Obezřetnostní rámec sice zajišťuje pro orgány obezřetnostního dohledu rozsáhlé pravomoci, některé orgány dohledu však uváděly, že cítí nejistotu ohledně uplatňování těchto pravomocí v souvislosti s bojem proti praní peněz a financování terorismu, neboť obezřetnostní rámec se o těchto problémech jen výjimečně zmiňuje výslovně.

V důsledku zřízení jednotného mechanismu dohledu²⁰ byly pravomoci v oblasti obezřetnostního dohledu nad významnými úvěrovými institucemi a v případě některých funkcí (vydávání a odnímání povolení a posuzování nabývání kvalifikovaných účastí) nad všemi úvěrovými institucemi v bankovní unii převedeny na Evropskou centrální banku. Evropská centrální banka musí stejně jako všechny orgány provádějící obezřetnostní dohled při svých činnostech v oblasti obezřetnostního dohledu zohledňovat problematiku praní peněz a boje proti financování terorismu. Pokud Evropská centrální banka jedná jako orgán dohledu, není považována za orgán boje proti praní peněz a financování terorismu.²¹ Přenesení pravomocí v oblasti obezřetnostního dohledu na Evropskou centrální banku zavedlo další institucionální úroveň spolupráce a koordinace, neboť k interakci mezi vnitrostátními orgány dohledu v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu a orgány obezřetnostního dohledu přibyla i interakce s Evropskou centrální bankou.

b) Dohled nad místními subjekty

Obezřetnostní dohled je založen na zásadě kontroly domovskou zemí, která připisuje odpovědnost za dohled příslušnému orgánu v členském státě, v němž má daná úvěrová instituce své sídlo (v případě významných úvěrových institucí se sídlem v bankovní unii je to Evropská centrální banka). Tato odpovědnost se vztahuje i na pobočky dané úvěrové instituce bez ohledu na to, zda jsou usazeny ve stejných členských státech nebo mimo ně. Obezřetnostní orgán v hostitelském členském státě, v němž jsou pobočky usazeny, má pouze zbytkové pravomoci vztahující se k obecnému zájmu a ke statistickým účelům.²²

Vzhledem k důvěrné povaze rozhodování v oblasti dohledu nebylo možné zjistit, zda orgány obezřetnostního dohledu důsledně uplatňovaly analýzu obchodních modelů k posouzení životaschopnosti a zranitelnosti některých úvěrových institucí, a to i v případě, že se tyto instituce podílely na činnostech zahrnujících významné rizikové faktory v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu. Nebylo možné posoudit ani to, zda byla do širšího přezkumu systémů správy a řízení úvěrových institucí prováděného orgány obezřetnostního dohledu důsledně zahrnována i problematika správy a řízení boje proti praní peněz a financování terorismu. Podle neoficiálních důkazů a s ohledem na to, že neexistují konkrétní pokyny tvořící jednotný soubor pravidel, se zdá, že problematika boje proti praní peněz a financování terorismu nebyla důsledně zahrnuta do procesu přezkumů a hodnocení v rámci dohledu. *Ex post* a při bližším prozkoumání této činnosti některé orgány připustily, že se mohly skutečně objevit určité varovné signály. V několika případech se jevílo, že orgány obezřetnostního dohledu včas neuznaly závažnost situace a v důsledku toho neprovedly výměnu

²⁰ Nařízení Rady (EU) č. 1024/2013 ze dne 15. října 2013, kterým se Evropské centrální bance svěřují zvláštní úkoly týkající se politik, které se vztahují k obezřetnostnímu dohledu nad úvěrovými institucemi, Úř. věst. L 287, 29.10.2013, s. 63–89 (nařízení o jednotném mechanismu dohledu).

²¹ 28. bod odůvodnění nařízení o jednotném mechanismu dohledu.

²² Hostitelské orgány jsou těsněji spojeny s dohledem domácích orgánů v případech, kdy byly pobočky na jejich území označeny za významné.

příslušných věcných informací ani koordinovaná opatření s jinými orgány. V několika případech se orgány dohledu odvolávaly na to, že neměly dostatečné informace o přiměřenosti systémů zajišťování souladu s předpisy nebo řízení rizik, které vyžaduje rámec boje proti praní peněz a financování terorismu.

Z některých analyzovaných případů vyplývá, že některé úvěrové instituce obdržely od příslušných vnitrostátních orgánů povolení, aniž by byla provedena dostatečná kontrola z hlediska aspektů vztahujících se k boji proti praní peněz a financování terorismu, a to jak z hlediska obchodního plánu, tak z hlediska vhodnosti akcionářů a členů správní rady a osob zastávajících klíčové funkce.

c) Dohled nad přeshraničními subjekty

Přeshraniční pobočky sice podléhají obezřetnostnímu dohledu orgánu domovského členského státu, dohled nad těmito pobočkami v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu však spadá do působnosti orgánu hostitelského členského státu. Bankovní skupiny (tj. mateřská společnost a její dceřiné společnosti) podléhají obezřetnostním požadavkům (včetně požadavků na řízení) a dohledu na konsolidovaném základě. Orgán vykonávající dohled na konsolidovaném základě je zpravidla orgán v domovském členském státě, který vykonává dohled nad úvěrovou institucí s největšími aktivy a u nějž jsou většinou soustředěny politiky skupiny. Skupinový rozměr dohledu nad bojem proti praní peněz a financování terorismu je mnohem méně výrazný a přičítá orgánům domovského členského státu jen velmi omezené úkoly.

Z analýzy vyplynulo, že orgán domovského členského státu provádějící obezřetnostní dohled, který byl pověřen dohledem nad danou pobočkou, často nechápal závažnost problémů této pobočky souvisejících s bojem proti praní peněz a financování terorismu. Bylo tomu tak nejspíše v důsledku neexistence přímého kontaktu mezi domovským obezřetnostním orgánem a orgánem hostitelského státu, který byl pověřen dohledem nad danou pobočkou v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu, případně tím, že tyto problémy nesprávně chápal i orgán pro boj proti praní peněz a financování terorismu v domovské zemi, s nímž byly domovské obezřetnostní orgány v pravidelném kontaktu. To v několika případech evidentně vedlo k podcenění potenciálního dopadu problémů pobočky souvisejících s bojem proti praní peněz a financování terorismu na mateřskou společnost a na pověst celé skupiny.

Pokud jde o orgán vykonávající dohled na konsolidovaném základě, který odpovídá za organizaci a vedení kolegií orgánů dohledu, některé neoficiální důkazy nasvědčují tomu, že kolegia orgánů dohledu problémy dceřiných společností v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu pravidelně projednávala. Neexistují však žádné důkazy o tom, že by společná rozhodnutí přijatá na úrovni skupiny vyžadovala, aby bankovní skupiny řešily nedostatky v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu strukturovaným a jednotným způsobem v rámci skupiny.

V mnoha případech se jeví, že řešení úkolů v oblasti obezřetnostního dohledu a dohledu nad bojem proti praní peněz a financování terorismu na více různých úrovních (domácí/hostitelské orgány, vnitrostátní/unijní orgány), přispělo k vyostření obtíží v oblasti spolupráce včetně problémů při identifikaci příslušné institucionální protistrany.

Případová studie: Neúčinný dohled nad skupinou

V případě banky se zahraničními pobočkami vystupovaly orgán dohledu domovského členského státu a orgán dohledu hostitelského členského státu jako integrované orgány, jejichž povinnosti v oblasti obezřetnostního dohledu a dohledu v oblasti boje proti praní peněz nebyly vždy jasně odděleny. Domovský orgán dohledu sice odpovídal za obezřetnostní dohled nad zahraničními pobočkami, nezohlednil však problémy související s bojem proti praní peněz, které mu signalizoval hostitelský orgán dohledu. Požadavek, aby tato pobočka omezila a posléze i ukončila své činnosti představující rizika v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu, nakonec vyšel až od orgánu hostitelského členského státu.

d) Opatření v oblasti dohledu a jejich účinnost

Při přezkumu bylo zjištěno, že pokud byly identifikovány problémy v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu, orgány obezřetnostního dohledu se ve významné míře spoléhaly na nápravná opatření orgánů dohledu v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu vzhledem k tomu, že neexistovala podrobná pravidla upravující způsob, jak tyto problémy zohlednit. Při některých příležitostech se orgány obezřetnostního dohledu zaměřily na zajištění přiměřené tvorby rezerv na pokuty, odpovídající úroveň likvidity nebo zvýšení kapitálových požadavků na krytí operačního rizika. Některé orgány obezřetnostního dohledu použily v případě obav ohledně rizik spojených s bojem proti praní peněz svůj širší soubor obezřetnostních nástrojů včetně vyšetřování na místě a cíleného důkladného prověřování. To v některých případech vedlo k přijetí kvalitativních opatření zaměřených na řešení nedostatků v oblasti správy a řízení, vnitřních kontrolních mechanismů a neudržitelného obchodního modelu, jakož i v oblasti rámce řízení rizik úvěrových institucí. Vzhledem k omezením týkajícím se zachování důvěrnosti nebylo vždy možné zjistit, zda orgány obezřetnostního dohledu důsledně přijímaly přiměřená a včasná obezřetnostní opatření za účelem řešení nedostatků v oblasti správy a řízení nebo nedostatků v řízení rizik, které umožňovaly vznik elementárních selhání v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu. Některé orgány dohledu požádaly určité úvěrové instituce, aby upravily svůj obchodní model s ohledem na odstraňování rizik.

Obezřetnostní rámec uvádí jako jednu z možných sankcí rovněž odnětí povolení kvůli závažným porušením pravidel v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu. Licenci mohou odejmout pouze orgány obezřetnostního dohledu. V několika analyzovaných případech orgány obezřetnostního dohledu tento nástroj využily, a to především u menších institucí. V analyzovaných případech nebylo možné zjistit způsob posuzování těchto porušení a jejich intenzity s ohledem na uplatnění sankce spočívající v odnětí povolení. Mezi analyzovanými případy bylo několik situací, kdy se odnětí licence ukázalo být pouhou formalitou a nikoli sankcí za porušení předpisů v oblasti boje proti praní peněz nebo financování terorismu vzhledem k tomu, že daná úvěrová instituce byla v té době již v úpadku, případně bylo pravděpodobné, že v něm bude, případně jí byl přidělen zvláštní správce.

Neexistují žádná společná pravidla ohledně uzavírání poboček, určité důkazy však nasvědčují tomu, že ne vždy se na rozhodování o uzavření pobočky, které přijímá hostitelský orgán pro boj proti praní peněz a financování terorismu, ve významnější míře podílí domovský obezřetnostní orgán.

Případová studie: Odnětí licence

V jednom z případů byl určité bance omezen přístup na trhy na základě varování vydaného orgány třetí země, které se týkalo podezření na praní peněz v souvislosti

s touto bankou. To vedlo k výraznému zhoršení likvidity této banky, v jehož důsledku nebyla schopna splácet své dluhy ani jiné splatné závazky. Z tohoto důvodu přijal orgán provádějící obezřetnostní dohled rozhodnutí vyhlásit, že banka je v úpadku nebo je její úpadek pravděpodobný. O několik měsíců později byla této bance odňata licence, přičemž banka byla v likvidaci.

3. Spolupráce v rámci EU

Ustanovení o spolupráci mezi jednotlivými orgány jsou rozptýlena mezi jednotlivé rámce boje proti praní peněz a financování terorismu a obezřetnostní regulační rámce a vzájemně se liší jak co do míry přesnosti, tak do míry závaznosti. Spolupráce je výrazně ovlivněna rozdělením odpovědnosti mezi orgány domovského a hostitelského členského státu, která se ve směrnici o boji proti praní peněz zaměřuje na orgány hostitelského členského státu a ve směrnici o kapitálových požadavcích na orgány domovského členského státu. Další rozměr spolupráce vyplývá ze zřízení jednotného mechanismu dohledu a z výkonu obezřetnostních pravomocí Evropskou centrální bankou.

Většina dotazovaných orgánů (orgány provádějící obezřetnostní dohled, orgány dohledu v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu, donucovací orgány, finanční zpravodajské jednotky) vyjádřila ochotu spolupracovat a sdílet informace s jinými příslušnými orgány. V případech, u nichž byla provedena analýza „post mortem“, se jeví, že orgány při několika příležitostech vzájemně spolupracovaly jak v domácím, tak v přeshraničním měřítku. Většina integrovaných orgánů například zdůraznila, že jejich útvary pro boj proti praní peněz a financování terorismu a obezřetnostní útvary svou práci pravidelně koordinovaly nebo příležitostně spolupracovaly ve společných týmech. Orgány evidentně o problémech v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu diskutovaly v přeshraničním měřítku v rámci kolegií orgánů dohledu nebo na dvoustranném základě, a to zejména v případech, kdy tyto problémy nabyly na naléhavosti. Do této interakce se však nezapojily všechny relevantní orgány, a i v případech, kdy interakce probíhala, existovaly značné odlišnosti v intenzitě a četnosti kontaktů. V několika analyzovaných případech se prokázalo, že interakce je zjevně neúčinná a brání řádnému pochopení závažnosti situace, případně nevede ke společnému postupu v oblasti dohledu.

Pokud jde o vnitrostátní spolupráci, tam orgány naopak zdůraznily řadu problémů, které mohly ovlivnit intenzitu, kvalitu a četnost spolupráce a sdílení informací, což nasvědčuje tomu, že spolupráce neumožňovala ve všech případech účinný dohled. Několik orgánů například uvedlo, že požadavky na důvěrnost představovaly překážku v účinné spolupráci a výměně informací mezi finančními zpravodajskými jednotkami, donucovacími orgány a orgánem obezřetnostního dohledu nebo dohledu v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu. Jiné orgány poukázaly na nedostatek zkušeností při identifikaci toho, které informace jsou natolik důležité, že vyžadují sdílení mezi finanční zpravodajskou jednotkou a orgánem obezřetnostního dohledu nebo dohledu v oblasti boje proti praní peněz nebo financování terorismu, případně mezi oběma těmito orgány dohledu, a upozornily na to, že s nárůstem zkušeností v poslední době došlo ke zintenzivnění sdílení informací. Některé integrované orgány dohledu oznámily, že si v souvislosti s obezřetnostním posuzováním, jako je například posuzování způsobilosti a bezúhonnosti, nikdy nevyžádaly informace od finanční zpravodajské jednotky, a že se namísto toho spoléhaly na informace získané od útvarů obezřetnostního dohledu. Z celé řady analyzovaných případů navíc také vyplynulo, že finanční zpravodajské jednotky nesdílely informace s orgány dohledu v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu a s orgány obezřetnostního dohledu strukturovaným způsobem. Někdy mohla finančním zpravodajským jednotkám ve sdílení informací

s orgány dohledu bránit ustanovení vnitrostátních právních předpisů (například v případě, že byla analýza provedená finanční zpravodajskou jednotkou považována za zpravodajskou informaci související s trestnou činností, kterou je povoleno sdílet pouze s donucovacími orgány). Finanční zpravodajské jednotky na druhé straně jen málokdy obdržely od orgánů dohledu zpětnou vazbu ohledně využití poskytnutých informací a výsledku inspekci provedených na základě těchto informací. Těmito problémy se podrobněji zabývá zpráva o hodnocení rámce spolupráce s finančními zpravodajskými jednotkami.

Další potenciální problémy, které ovlivňovaly intenzitu, kvalitu a četnost spolupráce, se týkají také různých definic a pravidel stanovených v příslušných směrniciích, které mohly vést k rozdílnému chápání povinností a odlišnému očekávání ze strany různých orgánů.

V rámci přezkumu bylo zjištěno, že přijatá opatření byla účinná v případech, kdy orgány dohledu intenzivně spolupracovaly s donucovacími orgány v souvislosti se zjištěními v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu. Ukázalo se však, že existuje široká škála spouštěcích mechanismů pro zapojení donucovacích orgánů, neboť v právu Unie není definován žádný společný jmenovatel. To může být rovněž vysvětlením toho, proč jsou kontakty donucovacích orgánů s orgány dohledu v jiných členských státech i nadále omezené. Rozdíly zjevně existují také v úloze a rozsahu pravomocí donucovacích orgánů, což může být zároveň částečným vysvětlením toho, proč je spolupráce a koordinace mezi donucovacími orgány v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu i nadále omezená.

Pokud jde o přeshraniční spolupráci v rámci Unie, analýza neumožnila stanovit intenzitu, kvalitu a četnost interakcí mezi jednotlivými orgány. Z případů vyplynulo, že kontakty mezi orgány (orgány dohledu v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu a orgány obezřetnostního dohledu) ve všech členských státech byly nevyrovnané a často byly určovány *ad hoc*, což lze do značné míry přičíst rozdílům v použitelných právních rámcích z hlediska rozdělení pravomocí v oblasti dohledu a přístupu k dohledu nad skupinou. Spolupráce se často omezovala jen na výměnu informací, a ne vždy vedla ke společnému porozumění přeshraničním dopadům nebo k přijetí koordinovaných opatření v oblasti dohledu. Navíc se jeví, že ač je do této problematiky zapojeno značné množství institucionálních aktérů, neexistuje společný strategický cíl v oblasti předcházení praní peněz.

4. Spolupráce mezi orgány Unie a orgány třetích zemí

Směrnice o boji proti praní peněz neupravuje spolupráci a výměnu informací mezi orgány dohledu členských států v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu a jejich protějšky ve třetích zemích. Spolupráce v oblasti dohledu se namísto toho řídí standardy Finančního akčního výboru (zejména doporučením č. 40²³ a jeho výkladovou poznámkou), a to téměř výhradně na dvoustranném základě. Obezřetnostní orgány v Unii mohou k projednávání otázek týkajících se boje proti praní peněz a financování terorismu se svými protějšky ze třetích zemí využívat obezřetnostní kolegia, ta však nezahrnují účast orgánů dohledu v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu. Oba orgány dohledu jsou povinny dodržovat zásady uvedené v pokynech Basilejského výboru pro bankovní dohled o řádném řízení rizik v souvislosti s praním peněz a financováním terorismu.

²³[http://www.fatf-](http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202012.pdf)

[gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202012.pdf](http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202012.pdf)

Přibližně polovina případů v rámci analýzy „post mortem“ zahrnovala spolupráci v oblasti dohledu s orgány třetích zemí. Zúčastněné strany zmínily následující otázky, které byly zdrojem problémů při spolupráci s některými orgány třetích zemí: nedostatečná ochota obou stran vyměňovat si důvěrné informace s některými orgány, nedostatečná vzájemná důvěra a obavy, že by výměny informací v těch výjimečných případech, kdy zahrnovaly předávání osobních údajů, nebyly v souladu s obecným nařízením o ochraně osobních údajů.²⁴

V některých analyzovaných případech orgány oznámily, že provozovaly pravidelnou a celkově uspokojivou spolupráci a výměnu informací s orgány dohledu třetích zemí v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu a s obezřetnostními orgány, ačkoli v několika případech se projevovaly náznaky asymetrie v oblasti sdílení informací. V jiných případech orgány upozornily na nedostatky ve spolupráci s orgány třetích zemí, zejména pokud šlo o načasování a rozsah sdílení informací nebo koordinaci opatření. V několika málo případech, kdy orgány třetích zemí ohlásily, že přijaly oprávněná opatření proti úvěrové instituci usazené v Unii, se jeví, že orgány obezřetnostního dohledu a/nebo orgány dohledu v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu v Unii nebyly dostatečně obeznámeny s tím, že tato opatření bezprostředně hrozí, ani se souvislostmi jejich vzniku. Tato opatření měla značný dopad na příslušné banky, byla však přijata bez dostatečného předchozího upozornění, které by příslušným orgánům v Unii umožnilo přijmout preventivní opatření vůči dotyčným institucím a další opatření k zajištění finanční stability před zveřejněním těchto opatření. Tyto případy zahrnovaly situace, kdy opatření přijímaly zejména donucovací orgány třetích zemí a nikoli orgány dohledu těchto zemí.

Kromě toho v několika případech, kdy orgány činné v trestním řízení zahájily vyšetřování v návaznosti na zjištění v oblasti dohledu, se tyto orgány setkaly s problémy v oblasti spolupráce s některými třetími zeměmi. Konkrétně se jednalo o to, že orgány třetích zemí nezareagovaly na žádosti donucovacích orgánů členských států o vzájemnou právní pomoc. To zabránilo posledně jmenovaným orgánům v získání důkazů o tom, že peníze pocházejí z trestné činnosti, a nakonec to vedlo k neúspěchu trestního stíhání.

Pouze v několika případech orgány Unie odpovědné za dohled nad jednotlivými subjekty ve skupině skutečně koordinovaly svou interakci s orgány třetích zemí. Ve většině analyzovaných případů však nebylo možno nalézt žádné důkazy o tom, že by k tomu skutečně docházelo. Analýza rovněž nebyla schopna ověřit, zda orgány v Unii předaly svým evropským protějškům ve všech případech všechny relevantní informace, které obdržely od orgánů třetích zemí.

Případová studie: Interakce s orgány třetích zemí

Ve dvou případech nebyly vnitrostátní orgány schopny zasáhnout ani ověřit porušení, na jejichž základě orgány třetí země jednaly, neboť tyto orgány třetí země oznámily zamýšlená opatření orgánům členských států jen velmi krátce před jejich zveřejněním. Dvě evropské úvěrové instituce musely po zveřejnění těchto navrhovaných opatření ukončit svou činnost.

²⁴ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů), Úř. věst. L 119, 4.5.2016, s. 1.

IV. POKROK, JEHOŽ UNIE DOSÁHLA V NEDÁVNÉ DOBĚ

V posledních letech přijaly úvěrové instituce a veřejné orgány odpovědné za boj proti praní peněz a financování terorismu opatření ke zlepšení svých obranných mechanismů v boji proti praní peněz a financování terorismu. Tento pokrok je společně se zbývajícím výzvami zdokumentován v doporučeních pro jednotlivé země a v doprovodných zprávách pro jednotlivé země.²⁵ Kromě toho došlo na úrovni Unie k vývoji v několika oblastech.

1. Vývoj regulačního rámce v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu

Po zavedení směrnice o boji proti praní peněz byl právní rámec Unie podstatně posílen čtvrtou směrnicí o boji proti praní peněz, která měla být v členských státech provedena do června 2017; další zlepšení přináší pátá směrnice o boji proti praní peněz, která by měla být do vnitrostátního práva provedena do ledna 2020. Tento nový rámec představuje zlepšení oproti předchozím pravidlům zejména proto, že: i) objasňuje, že je nezbytné, aby úvěrové instituce prováděly posouzení rizik a aby měly zavedeny odpovídající politiky a postupy pro předcházení praní peněz a financování terorismu; ii) zřizuje registry skutečných majitelů účtů, úvěrových institucí a seznamy politicky exponovaných osob, což do značné míry zvýší schopnost institucí provádět účinnou hloubkovou kontrolu klienta; iii) objasňuje úlohu mateřské instituce při provádění politik v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu pro celou skupinu; iv) objasňuje úlohu orgánu dohledu mateřské instituce v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu při výkonu dohledu nad skupinou pro tyto účely; v) výrazně posiluje pravomoci orgánů dohledu v oblasti ukládání sankcí a správních opatření za porušení příslušných povinností, přičemž požaduje, aby tyto sankce a správní opatření byly veřejné; vi) výrazně posiluje výměnu informací mezi příslušnými orgány, zejména odstraněním překážky týkající se ochrany údajů, která brání výměně informací mezi orgány dohledu, a uzavřením memoranda o porozumění ohledně výměny informací mezi orgány dohledu a Evropskou centrální bankou; a vii) umožňuje orgánům dohledu členských států uzavírat memoranda o porozumění s protějšky ze třetích zemí za účelem spolupráce a výměny důvěrných informací.

Směrnice 2018/1673 o boji vedeném trestněprávní cestou proti praní peněz doplňuje tento preventivní rámec tím, že harmonizuje definici trestného činu praní peněz a související sankce. Uvedená směrnice vstoupila v platnost v prosinci 2018 a členské státy mají na její provedení dva roky. Tento nový rámec představuje oproti předchozím pravidlům zlepšení zejména proto, že i) umožňuje uložit za praní peněz trest odnětí svobody s horní hranicí trestní sazby nejméně čtyř let; ii) považuje za přitěžující okolnost, pokud je pachatel povinnou osobou a spáchal trestný čin při výkonu své profesní činnosti; iii) zajišťuje, aby donucovací orgány mohly využívat účinné vyšetřovací nástroje, jako jsou nástroje používané v boji proti organizované trestní činnosti nebo jiné závažné trestné činnosti; iv) umožňuje členským státům kriminalizovat také praní peněz spáchané následkem vědomé nedbalosti nebo hrubé nedbalosti.

²⁵ https://ec.europa.eu/info/publications/2019-european-semester-country-specific-recommendations-council-recommendations_en

2. Vývoj obezřetnostního regulačního rámce

Obezřetnostní rámec byl v roce 2018 podstatně aktualizován a změny by měly být provedeny do konce roku 2020²⁶. Tyto změny zavedly v souvislosti s bojem proti praní peněz a financování terorismu výslovnou povinnost spolupráce mezi orgány provádějícími obezřetnostní dohled, orgány dohledu v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu a finančními zpravodajskými jednotkami a odstranily překážky v oblasti ochrany údajů, které bránily účinné výměně informací mezi těmito orgány. Evropský orgán pro bankovníctví byl pověřen vypracováním pokynů obsahujících podrobné informace o jednotlivých aspektech tohoto požadavku spolupráce.

Pátá směrnice o kapitálových požadavcích navíc vyjasnila možnost, aby orgány obezřetnostního dohledu využívaly dostupné obezřetnostní nástroje k řešení problematiky boje proti praní peněz a financování terorismu z obezřetnostního hlediska. Pátá směrnice o kapitálových požadavcích uvádí podrobnější informace o posuzování systémů vnitřní kontroly a řízení rizik během procesu povolování. Zavádí rovněž výslovnou pravomoc odvolat členy vedoucího orgánu v případě obav týkajících se jejich způsobilosti, mimo jiné i z hlediska boje proti praní peněz a financování terorismu.

Pátá směrnice o kapitálových požadavcích navíc výslovně zmiňuje rozměr boje proti praní peněz a financování terorismu v souvislosti s procesem dohledu a hodnocení, kdy vyžaduje, aby příslušné orgány přijaly nezbytná opatření s využitím nástrojů a pravomocí, které mají k dispozici, pokud by obavy v oblasti praní peněz a financování terorismu byly významné z obezřetnostního hlediska. Příslušné orgány mají rovněž povinnost informovat Evropský orgán pro bankovníctví a orgán odpovědný za dohled v oblasti boje proti praní peněz v případě, když zjistí nedostatky v modelu správy a řízení, v obchodních činnostech nebo obchodním modelu, které zadávají přiměřené důvody pro podezření, že dochází k praní peněz nebo k financování terorismu.

3. Vývoj úlohy evropských orgánů dohledu s ohledem na boj proti praní peněz a financování terorismu

Na úrovni Unie se stávající mandáty tří evropských orgánů dohledu – Evropského orgánu pro bankovníctví, Evropského orgánu pro pojišťovnictví a zaměstnanecké penzijní pojištění a Evropského orgánu pro cenné papíry a trhy – rozšiřují i na oblast boje proti praní peněz a financování terorismu. Tyto orgány jsou zmocněny vytvářet v této oblasti pravidla a pokyny, podporovat spolupráci a sdílení informací mezi orgány a sbližování dohledu a zajišťovat řádné uplatňování právních předpisů proti praní peněz a financování terorismu. Evropské orgány dohledu jako takové však nefungují jako orgány dohledu s vlastním souborem závazných pravomocí a nástrojů, které by jim umožňovaly zajišťovat dodržování a vymáhání pravidel a doporučení nebo se přiměřeně zapojit do spolupráce s orgány třetích zemí. Namísto toho musí spolupracovat s příslušnými vnitrostátními orgány a využívat přitom pravomocí, které jim byly svěřeny jejich zřizovacími nařízeními²⁷.

²⁶ 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, Úř. věst. L 150, 7.6.2019.

²⁷ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1093/2010 ze dne 24. listopadu 2010 o zřízení Evropského orgánu dohledu (Evropského orgánu pro bankovníctví), o změně rozhodnutí č. 716/2009/ES a o zrušení rozhodnutí Komise 2009/78/ES; nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1094/2010 ze dne 24. listopadu 2010 o zřízení Evropského orgánu dohledu (Evropského orgánu pro pojišťovnictví a zaměstnanecké penzijní pojištění), o změně rozhodnutí č. 716/2009/ES a o zrušení rozhodnutí Komise 2009/79/ES; Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1095/2010 ze dne 24. listopadu 2010

V uplynulých letech se evropské orgány dohledu v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu zaměřovaly na plnění řady pověření regulativní povahy, které jim byly svěřeny podle čtvrté směrnice o boji proti praní peněz. V poslední době se však zaměřují spíše na práci v oblasti sbližování včetně zaměření na řádné uplatňování příslušných pravidel.

Například v červenci uplynulého roku přijala rada orgánů dohledu Evropského orgánu pro bankovníctví v případě jedné banky doporučení, která určují orgánu dohledu v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu, aby přijal opatření k zajištění dodržování směrnice o boji proti praní peněz. Komise následně vydala stanovisko určené tomuto orgánu dohledu, pokud jde o opatření nezbytná pro dosažení souladu s právem Unie.²⁸

Začátkem tohoto roku Evropský orgán pro bankovníctví v návaznosti na žádost Komise rovněž vyšetřoval orgány dohledu ve dvou členských státech v souvislosti s okolnostmi, za nichž určitá banka provedla prostřednictvím své zahraniční pobočky operaci týkající se vysoce rizikového portfolia klientů z řad nerezidentů. V tomto případě Evropský orgán pro bankovníctví zahájil v únoru 2019 formální šetření pro porušení práva Unie podle článku 17 nařízení (EU) č. 1093/2010 (nařízení o Evropském orgánu pro bankovníctví)²⁹. Po zahájení tohoto šetření a poté, co zaměstnanci Evropského orgánu pro bankovníctví provedli rozsáhlou analýzu, předložila nezávislá odborná skupina Evropského orgánu pro bankovníctví zabývající se případy porušování práva Unie své radě orgánů dohledu návrh doporučení ve vztahu k řadě porušení práva Unie oběma orgány dohledu v oblasti účinného dohledu a spolupráce. Rada orgánů dohledu Evropského orgánu pro bankovníctví (sestavující z vedoucích představitelů obezřetnostních orgánů členských států) toto doporučení dne 16. dubna 2019 zamítla.

Konečné rozhodnutí rady orgánů dohledu Evropského orgánu pro bankovníctví ohledně postupu v případě porušení práva Unie týkajícího se předmětné banky mohlo být ovlivněno těmito otázkami:

- Členové rady orgánů dohledu se sice shodli na tom, že se v oblasti dohledu mohly vyskytnout určité nedostatky, evidentně se však domnívali, že v příslušných směrnicih nebyly dostatečně jasné a bezpodmínečně definovány povinnosti orgánů dohledu a proto je nelze použít jako základ k vydání doporučení týkajícího se porušení práva Unie. Členové rady orgánů dohledu navíc zohlednili skutečnost, že se v průběhu období, na které se vztahuje šetření orgánu, změnil legislativní rámec.
- Členové rady orgánů dohledu rovněž měli za to, že se tento případ týkal minulosti a že článek 17 nařízení o Evropském orgánu pro bankovníctví o řízení při porušení práva Unie není vhodným nástrojem pro nápravu problému z minulosti.³⁰

Výše uvedená zjištění nastolují řadu otázek do budoucna včetně toho, jak zajistit odpovědnost orgánů dohledu za opatření, která provedou s cílem zajistit, aby finanční instituce dodržovaly právo Unie, zejména pokud pracují se směrnicemi, které představují

o zřízení Evropského orgánu dohledu (Evropského orgánu pro cenné papíry a trhy), o změně rozhodnutí č. 716/2009/ES a o zrušení rozhodnutí Komise 2009/77/ES, Úř. věst. L 331, 15.12.2010.

²⁸ C(2018) 7431 final, 8.11.2018.

²⁹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1093/2010 ze dne 24. listopadu 2010 o zřízení Evropského orgánu dohledu (Evropského orgánu pro bankovníctví), o změně rozhodnutí č. 716/2009/ES a o zrušení rozhodnutí Komise 2009/78/ES, Úř. věst. L 331, 15.12.2010, s. 12.

³⁰ Konkrétně se tito členové domnívali, že rozsah šetření podle článku 17 sice není omezen na aktuální porušení práva, avšak nápravné opatření spočívající ve vydání doporučení, „ve kterém stanoví opatření nezbytná pro zajištění souladu s právem Unie“ nemusí být vhodné pro případy týkající se činností v oblasti dohledu, které se odehrály v minulosti.

minimální harmonizaci. Zároveň zdůrazňují nutnost, aby evropské orgány dohledu při posilování dohledu v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu v praxi v celé EU používaly celou škálu nástrojů včetně přezkumů budoucího vývoje v oblasti provádění. Je třeba poznamenat, že rozhodnutím Evropského orgánu pro bankovnínictví není dotčeno právo Komise zahájit řízení o nesplnění povinností na základě týchž skutečností.

Nedávný přezkum evropských orgánů dohledu kladl zvýšený důraz na otázky v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu. Od ledna 2020 budou stávající mandáty každého ze tří evropských orgánů dohledu v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu soustředěny v rámci Evropského orgánu pro bankovnínictví, který se ujme úlohy v oblasti řízení, koordinace a sledování za účelem podpory integrity, transparentnosti a bezpečnosti finančního systému s cílem předcházet praní peněz a financování terorismu a bojovat proti nim. 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 a financování terorismu a posílit úlohu Evropského orgánu pro bankovnínictví při zajišťování toho, že porušování příslušných pravidel bude důsledně vyšetřováno a že vnitrostátní orgány dohledu nad bojem proti praní peněz a financování terorismu budou dodržovat pravidla Unie. Kromě toho sehraje Evropský orgán pro bankovnínictví určitou úlohu při usnadňování spolupráce s orgány třetích zemí v případech náznaků, že dochází k porušování směrnice o boji proti praní peněz.

V. ZÁVĚR

Předcházení praní peněz a financování terorismu a boj proti nim má zásadní význam pro zachování integrity vnitřního trhu a pro boj proti trestné činnosti. Do plnění tohoto úkolu jsou zapojeny různé subjekty, z nichž každý hraje odlišnou úlohu, počínaje úvěrovými institucemi přes orgány dohledu v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu, orgány obezřetnostního dohledu (včetně Evropské centrální banky, která vystupuje jako orgán dohledu) a finanční zpravodajské jednotky až po donucovací orgány (policii, státní zástupce a soudy). Je zcela nezbytné, aby tyto subjekty dostatečně upřednostňovaly své úkoly v oblasti prevence praní peněz a financování terorismu a boje proti nim. Je rovněž nezbytné, aby úvěrové instituce v plném rozsahu a účinně uplatňovaly právní předpisy, a aby jejich dodržování důsledně prosazovaly veřejné orgány s dostatečnými pravomocemi v oblasti vyšetřování a dohledu, které mají k dispozici účinné a odrazující sankce. Spolupráce a účinné sdílení informací mezi mnoha příslušnými orgány má klíčový význam pro řešení stále narůstajících přeshraničních problémů v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu, a to i mimo Unii. Z analýzy vyplynulo, že tyto podstatné aspekty často nebyly dostatečně zohledňovány v praxi.

1. Zjištění týkající se obranných mechanismů úvěrových institucí proti praní peněz a financování terorismu

Analýza vybraných případů odhalila závažné případy selhání úvěrových institucí v oblasti plnění základních požadavků směrnice o boji proti praní peněz, jako je například posouzení rizik, hloubková kontrola klienta a oznamování podezřelých transakcí a činností finančním zpravodajským jednotkám. Případy, které vykazovaly dlouhodobé nedostatky v oblasti dodržování předpisů v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu, často také vykazovaly hlubší nedostatky v oblasti řízení a správy boje proti praní peněz a financování terorismu, které se týkaly zejména kontrolní funkce a v některých případech také přístupu vrcholného vedení.

Řada bank sice prověřovala své rizikové podnikání z hlediska boje proti praní peněz a financování terorismu, avšak neměly zavedeny odpovídající kontrolní mechanismy a řízení rizik. Rizika se často objevila daleko dříve, než dané úvěrové instituce zjistily jakékoli nedostatky. I v případech, kdy nedostatky zjištěny byly, některé banky přistoupily k jejich řešení až za dlouhou dobu.

Celá řada analyzovaných přeshraničních bankovních skupin organizovala své činnosti v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu v místním měřítku s důrazem na dodržování místních předpisů, aniž by tento přístup doplnila důsledným a konzistentním prováděním postupů v oblasti strategie a řízení celé skupiny.

Některé zjištěné nedostatky sice byly pravděpodobně způsobeny především nedbalostí, vyskytly se však rovněž případy, kdy se praní peněz nebo financování terorismu dopouštěli sami zaměstnanci nebo vedoucí pracovníci úvěrových institucí, kteří navíc někdy úmyslně omezovali obranné mechanismy banky ve snaze provádět ziskové, avšak vysoce podezřelé transakce. V několika případech byly tyto nedostatky tak závažné, že nakonec vedly k úpadku nebo uzavření úvěrové instituce nebo ukončení konkrétní činnosti.

V uplynulých letech však řada zkoumaných úvěrových institucí díky postupnému rozvoji právního rámce pro boj proti praní peněz a financování terorismu přijala zásadní opatření s cílem zlepšit své systémy dodržování předpisů v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu. Tyto organizace posílily své týmy pro řízení rizik a dodržování předpisů a v současné době pracují na svých postupech a vnitřních kontrolních mechanismech. Předpokládá se, že k dalšímu vyjasnění některých souvisejících povinností dojde po provedení páté směrnice o boji proti praní peněz a páté směrnice o kapitálových požadavcích. Evropský orgán pro bankovníctví navíc v souladu s akčním plánem pro boj proti praní peněz a financování terorismu, který Rada přijala v prosinci 2018, v současné době pracuje na podrobnějších pokynech pro uplatňování příslušných pravidel. Záměrem těchto opatření je vyjasnit očekávání vůči úvěrovým institucím a pomoci jim lépe se připravit na zapojení do boje proti praní peněz a financování terorismu. Některé aspekty boje proti praní peněz a financování terorismu však může být potřeba posílit prostřednictvím závazných pravidel, která ponechají jen málo prostoru pro odlišné výklady.

2. Zjištění týkající se opatření ze strany veřejných orgánů

V průběhu analýzy byla v každém z uvedených případů přezkoumána opatření a reakce orgánů dohledu a dalších veřejných orgánů. V některých případech veřejné orgány účinně předjímaly nedostatky v úvěrových institucích a požadovaly přijetí nápravných opatření, avšak v celé řadě dalších případů orgány veřejné moci zasáhly až poté, co se projevila významná rizika, popřípadě až při opakovaném selhání v oblasti dodržování předpisů a řízení a správy. Včasnost a účinnost následných opatření v oblasti dohledu uložených úvěrovým institucím byla značně rozdílná.

Účinnost opatření v oblasti dohledu byla evidentně ovlivněna celou řadou faktorů. Veřejné orgány přiřazovaly činnostem souvisejícím s bojem proti praní peněz a financování terorismu různé stupně priority a lišilo se i přidělování zdrojů, což může sloužit jako vysvětlení rozdílné míry rušivého účinku a intenzity dohledu. Dohled nebyl často prováděn s dostatečnou četností, v jiných případech zase docházelo k tomu, že pracovníci příslušných orgánů neměli dostatek relevantních zkušeností. V tomto ohledu bude důležité se ještě více zaměřit na provádění dohledu a sbližování v oblasti dohledu nad bojem proti praní peněz a financování terorismu prostřednictvím přezkumů a školení poskytovaných Evropským orgánem pro bankovníctví. Některé orgány obezřetnostního dohledu si také nebyly jisty rozsahem a způsobem začleňování problematiky boje proti

praní peněz a financování terorismu do své škály nástrojů. Očekává se, že v budoucnosti bude činnost orgánů dohledu vycházet z práce Evropského orgánu pro bankovníctví na pokynech, jakož i na začlenění této problematiky do obezřetnostního dohledu.

Decentralizovaný rámec dohledu v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu, založený převážně na „zásadě hostitelské země“, byl zaměřen na dohled nad dodržováním místních rámců ze strany domácích subjektů, avšak ne vždy se zabýval i jejich přeshraničními činnostmi. Zdálo se totiž, že žádný orgán dohledu v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu nenese odpovědnost za dohled na úrovni skupiny, ale spoléhá se pouze na dohled nad činností místních poboček v jednotlivých členských státech, což znamená, že strategie boje proti praní peněz a financování terorismu na úrovni skupiny zůstává bez dohledu. Přestože dohled v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu byl jasněji specifikován ve čtvrté směrnici o boji proti praní peněz, příslušné orgány mají dosud rezervy v oblasti jeho účinného uplatňování v praxi. V tomto rámci stále chybí jednoznačné úlohy v oblasti dohledu nad skupinou, konkrétní mechanismus koordinace a společný rozhodovací proces se všemi příslušnými orgány v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu, což je v rozporu s účinnými mechanismy charakterizujícími přeshraniční obezřetnostní dohled od zavedení čtvrté směrnice o kapitálových požadavcích a vytvoření jednotného mechanismu dohledu. V tomto ohledu bude důležité vytvoření kolegií pro boj proti praní peněz a financování terorismu a dohled Evropského orgánu pro bankovníctví nad nimi.

Pokud jde o spolupráci a výměnu informací mezi příslušnými orgány, určitá spolupráce a výměna informací sice probíhala, ale ne vždy byla včasná nebo účinná. Zdá se, že mezi základní faktory ovlivňující tuto skutečnost patřil nedostatek přímých kontaktů mezi orgány obezřetnostního dohledu a orgány dohledu v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu, jakož i finančními zpravodajskými jednotkami, různorodost institucionálních uspořádání v rámci Unie a s ní související složitost koordinace, nedostatek zdrojů a právní překážky bránící sdílení informací.

Spolupráce s orgány třetích zemí zabývajících se bojem proti praní peněz a financováním terorismu a s donucovacími orgány třetích zemí se v některých případech ukázala jako obtížná a opatření orgánů třetích zemí jsou i nadále do značné míry nepředvídatelná navzdory tomu, že mohou mít potenciálně závažné dopady v rámci jednotlivých jurisdikcí Unie. Ačkoli byla posílena úloha svěřená Evropskému orgánu pro bankovníctví v oblasti koordinace se třetími zeměmi, je pravděpodobné, že tato úloha zůstane i nadále omezená vzhledem k povaze jejich pravomocí.

V kontextu vyvíjejícího se rámce pro boj proti praní peněz zvýšily orgány dohledu zejména v posledních dvou letech do značné míry pozornost věnovanou problematice boje proti praní peněz a financování terorismu. Vlna nedávných incidentů vedla rovněž k určitým cíleným změnám příslušného právního rámce, a to zejména s ohledem na obezřetnostní rámec a prosazování práva prostřednictvím Evropského orgánu pro bankovníctví. V celé řadě orgánů proběhla nebo probíhá reorganizace a tyto orgány získávají dodatečné zdroje a nové odborné znalosti. Očekává se, že tento vývoj bude pokračovat i nadále a měl by být podpořen pomocí v oblasti provádění a rovněž účinnými informačními toky v rámci celé EU, které budou vycházet z budoucí databáze Evropského orgánu pro bankovníctví.

3. Nedořešené strukturální problémy

Některé příčiny analyzovaných událostí se již sice řeší nebo se díky nedávným změnám regulačního rámce brzy řešit budou, analýza však upozorňuje na řadu strukturálních problémů, které dosud řešeny nejsou. Cílem zjištění uvedených v této zprávě je přispět

k debatě o možnostech dalšího zlepšení rámce boje proti praní peněz a financování terorismu a poskytnout základ pro další jednání s příslušnými zúčastněnými stranami.

Některé nedostatky zdůrazněné v této zprávě mají strukturální povahu a dosud nebyly řešeny. Rozdílné přístupy úvěrových institucí k dodržování předpisů v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu a k dohledu nad nimi ze strany vnitrostátních orgánů jsou důsledkem minimální harmonizace na úrovni Unie. Začlenění problematiky boje proti praní peněz a financování terorismu do obezřetnostního dohledu, zejména v přeshraničních situacích, není v obezřetnostním rámci dosud dostatečně formulováno.

Výsledkem je určitá roztříštěnost regulace a dohledu v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu, která se jeví jako nedostatečně přizpůsobená s ohledem na stále se zvyšující přeshraniční činnost v Unii a centralizovaný obezřetnostní dohled v bankovní unii. Slabé vazby představují hrozbu pro integritu finančního systému Unie jako celku a budou existovat i nadále, pokud se nepodaří zajistit, aby všechny subjekty uplatňovaly společná pravidla soudržným a účinným způsobem a aby se na ně vztahoval co nejkvalitnější dohled.

Z toho vyplývá, že úkoly jednotlivých příslušných orgánů podílejících se na boji proti praní peněz a financování terorismu by měly být jednoznačně vymezeny a měly by těmto orgánům být vhodným způsobem přiřazeny, přičemž je třeba zajistit, aby žádné činnosti týkající se praní peněz nebo financování terorismu nezůstaly bez dohledu. Navíc je třeba, aby spolupráce s klíčovými orgány třetích zemí na mezinárodní úrovni byla strukturovanější a systematictější a aby zajišťovala vzájemnou shodu postojů při spolupráci se třetími zeměmi.

Bylo by možno zvážit i další harmonizaci pravidel boje proti praní peněz a financování terorismu, a to jak v oblasti povinností úvěrových institucí, tak v oblasti pravomocí, povinností a nástrojů nezbytných pro účinný dohled. Zejména by měla být zvážena změna směrnice o boji proti praní peněz na nařízení, které by mělo potenciál vytvořit harmonizovaný, přímo použitelný rámec Unie pro boj proti praní peněz. U přeshraničního rozměru boje proti praní peněz a financování terorismu by navíc byl vhodný další rozvoj tak, aby bylo dosaženo jeho souladu se současným stupněm integrace na bankovním trhu. Rovněž by bylo možné uvažovat o různých alternativách, aby se zajistil kvalitní a konzistentní dohled v oblasti boje proti praní peněz, hladká výměna informací a optimální spolupráce mezi všemi příslušnými orgány v Unii. Za tímto účelem by mohlo být nutné svěřit konkrétní úkoly týkající se dohledu v oblasti boje proti praní peněz subjektu Unie.