

ZÁVĚREČNÁ ZPRÁVA HODNOCENÍ DOPADŮ REGULACE (RIA)

NÁVRH NOVELY ZÁKONA Č. 253/2008 Sb.

1. DŮVOD PŘEDLOŽENÍ A CÍLE

1.1. Název

Návrh novely zákona č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, v platném znění („**AML zákon**“¹).

1.2. Definice problému

Oblast boje proti praní špinavých peněz a financování terorismu prochází stálým vývojem v souvislosti s tím, jak se mění hrozby spojené s praním peněz a financováním terorismu. Právní rámec reaguje na vývoj technologií a prostředků k páčání trestné činnosti. Zároveň se vnitrostátní právní rámec mění v reakci na průběžný vývoj evropské legislativy a mezinárodních standardů.

Dosavadní evropský právní rámec představovala především směrnice 2005/60/ES o předcházení zneužití finančního systému k praní peněz a financování terorismu („**třetí AML směrnice**“), která již byla implementována do AML zákona. Na začátku roku 2015 byla dokončena jednání o nové 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 Evropského parlamentu a Rady 2005/60/ES a směrnice Komise 2006/70/ES („**čtvrtá AML směrnice**“ nebo „**4. AMLD**“). Její požadavky je potřeba promítnout do české právní úpravy.

Evropské právní předpisy přitom do značné míry vycházejí z mezinárodních standardů, přijatých Finančním akčním výborem (FATF – Financial Action Task Force). FATF však také mezinárodní standardy průběžně přezkoumává, upravuje a doplňuje svá doporučení; aktuálně jsou platná doporučení ve znění revize z února 2012. Realizaci doporučení FATF ve státech, které jsou členy Rady Evropy, pravidelně hodnotí výbor Moneyval Rady Evropy. Při přípravě novely AML zákona proto předkladatel zvážil nejen požadavky čtvrté AML směrnice jako takové, ale obecně mezinárodní standardy v dané oblasti, včetně doporučení výboru Moneyval, obsažených zejména ve zprávě ze 4. kola hodnocení České republiky (2011).²

Základní cíle navrhované úpravy:

V širším smyslu je cílem navrhované úpravy:

- chránit spolehlivé a řádné fungování finančního systému;
- ochranou fungování finančního systému přispět k finanční stabilitě
- chránit společnost před trestnou činností a teroristickými činy;
- zabezpečit ekonomickou prosperitu a efektivní podnikatelské prostředí;

¹ Běžně užívaná zkratka AML znamená anti-money laundering, tedy „proti praní peněz“.

² Přestože základní rámec pro navrhovanou úpravu představuje hodnocení výboru Moneyval, doporučení ohledně AML/CFT opatření pro český bankovní sektor vyplývají i ze zprávy Mezinárodního měnového fondu (Czech Republic: Financial System Stability Assessment Update (July 2012).

- změnit status finanční zpravodajské jednotky.

Z pohledu inspiračních zdrojů je cílem navrhované úpravy:

- implementovat čtvrtou AML směrnici;
- zohlednit mezinárodní standardy FATF a doporučení Moneyval;
- revidovat v této souvislosti potenciálně problematické oblasti stávající vnitrostátní úpravy.

Z pohledu změn oproti stávajícímu AML zákonu je cílem navrhované úpravy:

- řešit rozšířenou působnost čtvrté AML směrnice, která (1) mezi povinné osoby řadí obecně provozovatele hazardních her, a (2) snižuje prahové hodnoty pro obchodníky se zbožím, pokud provádějí hotovostní platby, a to z 15 000 EUR na 10 000 EUR;
- aplikovat přístup založený na posouzení rizik;
- zrevidovat, příp. upravit způsoby zprostředkované identifikace klienta;
- zrevidovat, příp. upravit způsoby zjednodušené identifikace klienta;
- zajistit dostupnost informací o skutečných vlastnících;
- zrevidovat systém sankcí;
- zrevidovat mechanismus správního dozoru a správního trestání;
- upravit status finanční zpravodajské jednotky.

1.3. Popis existujícího právního stavu

Stávající AML zákon, nabyt účinnosti 1. září 2008 a nahradil původní zákon proti praní peněz č. 61/1996 Sb.

AML zákon definuje povinné osoby pro AML účely, což jsou typicky úvěrové a finanční instituce a další subjekty (§ 2). Povinným osobám zákon ukládá povinnost identifikovat klienty (§ 7) a kontrolovat klienty (§ 9). Ohledně identifikace klientů stanoví zákon rovněž variantní postupy (§ 10 a 11) a výjimky (§ 13). Jsou stanoveny okolnosti, při nichž nesmí povinné osoby uskutečnit obchod (§ 15), a je stanoven postup pro případ detekce podezřelého obchodu (§ 18 – 20) a jeho oznámení Ministerstvu financí ČR, konkrétně jeho Finančnímu analytickému útvaru (dále jen „FAÚ“). Dále se povinným osobám stanoví povinnost vypracovat systém vnitřních zásad (§ 21), určit kontaktní osobu pro komunikaci s FAÚ (§ 22), náležitě školit zaměstnance (§ 23) a informovat FAÚ o dožadovaných skutečnostech (§ 24).

Dále AML zákon upravuje činnost ministerstva v rámci boje proti praní peněz a financování terorismu (§ 30 – 34) a upravuje výkon správního dozoru (§ 35 – 37). Zákon ukládá povinnost mlčenlivosti v souvislosti s šetřeními podezřelých obchodů (§ 38 – 40). Zákon upravuje oznamovací povinnost při přeshraničních převozech např. finanční hotovosti a dalších věcí (§ 41 – 42). Rovněž upravuje správní delikty v souvislosti s AML a sankce za ně (§ 43 – 53).

1.4. Identifikace dotčených subjektů

Novelizace AML zákona se dotkne následujících subjektů:

Subjekt		Jak je subjekt dotčen
Povinné osoby	Úvěrové instituce (banky, spořitelny a úvěrní družstva) Finanční instituce (např. centrální depozitář,	Povinné osoby implementují pravidla AML zákona, musí identifikovat klienty, resp. konečné vlastníky, monitorovat obchodní vztah, reportovat podezřelé transakce FAÚ, vést záznamy a obecně se podíídit

	organizátoři trhu s investičními nástroji, pojišťovny, směnárny aj.) Auditoři, daňoví poradci a účetní Notáři Soudní exekutoři Advokáti Obchodníci s nemovitostmi Kasina (potenciálně další provozovatelé hazardních her) Obchodníci se zbožím při hotovostních transakcích (nad EUR 10.000)	AML režimu.
Orgány veřejné moci	FAÚ Dohledové orgány Orgány činné v trestním řízení	Implementují a vynucují AML legislativu a chrání finanční systém proti jeho zneužití (ML/TF).
Klienti	Klienti povinných osob	Musí se podřídit identifikaci a kontrole povinných osob. Mohou být dotčeni užším přístupem ke službám povinných osob, příp. služby mohou mít vyšší cenu kvůli vyšším AML nákladům.
Podnikání	Obecně podnikatelé	Přísnější omezení sice mohou komplikovat obchodní transakce, nicméně absence AML režimu by zvýšila rizika spojená s praním peněz a financováním terorismu, což by zpětně škodilo obchodním zájmům.
Pachatelé trestné činnosti	Pachatelé majetkové TČ s potřebou legalizovat výnosy, teroristé, zkorumpované politicky exponované osoby (PEP)	Znemožňuje se jim zneužívání finančního systému, resp. pokud ke zneužití dojde, zvyšuje se pravděpodobnost odhalení a stíhání v důsledku přijatých opatření. Zároveň platí, že pachatelé jsou velmi zdatní v odhalování a využívání jakýchkoli mezer v systému.
Občané ČR	Občané ČR a osoby žijící na území ČR	Jsou v důsledku kvalitní AML/CTF politiky zprostředkovaně beneficiary ochrany před trestnou činností a teroristickými útoky a prevence před korupcí, daňovými úniky apod.
Neobčané ČR	Okolní státy a jejich občané	Jsou v důsledku české AML/CTF politiky zprostředkovaně beneficiary ochrany před zneužíváním českého finančního systému pro účely praní peněz či financování terorismu.

(Zdroj: Studie dopadů EK)

Zvláště lze jako dotčené subjekty zmínit svěřenské fondy a politicky exponované osoby (viz níže.).

Dále mezi dotčené subjekty patří orgány stavovské samosprávy u vybraných profesí, např. Česká advokátní komora, Notářská komora ČR, Komora auditorů ČR, Komora daňových poradců, Exekutorská komora ČR; přičemž těmto orgánům je svěřena dozorová činnost nad plněním AML povinností dle AMLZ u dotčených profesí.

1.5. Popis cílového stavu

V obecné rovině lze cílový stav popsat následovně:

Hlavními cíli navrhovaných opatření je posílit [...] trh [...], ochránit zájmy společnosti před trestnou činností a teroristickými činy, zabezpečit ekonomickou prosperitu [...] zajištěním efektivního podnikatelského prostředí, přispět k finanční stabilitě ochranou spolehlivého a řádného fungování finančního systému a jeho integrity.

Těchto cílů bude dosaženo zajištěním souladu mezi přístupem [...] na mezinárodní úrovni, zajištěním souladu mezi vnitrostátními předpisy, jakož i flexibility při jejich provádění, zabezpečením toho, že se pravidla zaměří na rizika a budou upravena tak, aby řešila nově se objevující hrozby.

Zdroj: Důvodová zpráva k čtvrté AML směrnici

Širší kontext pro výše uvedený cílový stav představuje rámec, v němž byla přijata čtvrtá AML směrnice:

Obecné souvislosti

Odstranění překážek na vnitřním trhu usnadňuje nejen vznik nebo rozvoj legitimního podnikání [...], ale může také poskytnout více příležitostí k praní peněz a financování terorismu. Pachatelé trestné činnosti, kteří se podílejí na legalizaci výnosů z trestné činnosti, by se proto mohli pokusit utajit nebo zastřít pravou povahu, zdroj nebo vlastnictví daného majetku a převést ho na zdánlivě legitimní výnosy. Zdroji financování terorismu mohou být navíc zákonné i nezákonné aktivity, protože teroristické organizace se zapojují do výdělečných činností, které samy o sobě mohou být nebo se přinejmenším jeví jako legitimní. Praním peněz a financováním terorismu je tedy vysoce ohrožena integrita, řádné fungování, pověst a stabilita finančního systému, což může mít potenciálně ničivé důsledky pro širší společnost.

Za účelem ochrany řádného fungování finančního systému a vnitřního trhu již byly přijaty evropské právní předpisy. Avšak měnící se povaha hrozeb spojených s praním peněz a financováním terorismu, kterou umožňuje neustálý vývoj technologií a prostředků dostupných pachatelům trestné činnosti, vyžaduje neustálé přizpůsobování právního rámce za účelem boje s těmito hrozbami.

Na úrovni EU stanoví směrnice 2005/60/ES ze dne 26. října 2005 o předcházení zneužití finančního systému k praní peněz a financování terorismu ([...] „třetí SPP“) rámec určený k ochraně spolehlivosti, integrity a stability úvěrových a finančních institucí a důvěry ve finanční systém jako celek, proti rizikům praní peněz a financování terorismu. Pravidla EU do značné míry vycházejí z mezinárodních standardů přijatých Finančním akčním výborem (FATF) a vzhledem k tomu, že směrnice vychází z koncepce minimální harmonizace, je rámec doplněn pravidly přijatými na vnitrostátní úrovni.

FATF provedl důkladný přezkum mezinárodních standardů na mezinárodní úrovni a v únoru 2012 přijal nový soubor doporučení.

Souběžně s mezinárodním postupem provádí Evropská komise svůj vlastní přezkum evropského rámce. Současná revize směrnice doplňuje revidovaná doporučení FATF, která sama o sobě představují významné posílení rámce boje proti praní peněz a financování terorismu.

Zdroj: Důvodová zpráva k čtvrté AML směrnici

Konkrétní cíle navrhované úpravy jsou uvedeny v části 1.2.

1.6. Hodnocení rizika

Existuje široký konsensus napříč politickým spektrem v tom smyslu, že nedostatečná ochrana finančního systému proti trestnému a teroristickému zneužití může vyústit v obrovské škody. Systémy, které dostatečně nebojují proti praní peněz a financování terorismu, riskují:

- Škodu společnosti v tom smyslu, že výnosy trestné činnosti a financování terorismu podporují další trestnou činnost a terorismus; velký rozsah výnosů umožňuje i prorůstání zločinu do politiky
- Negativní ekonomické důsledky – nižší hospodářský růst, nižší investice
- Nestabilitu finančního trhu, ztrátu reputace, ztrátu důvěry klientů a investorů

Dalším konkrétním rizikem v souvislosti s povinností implementace čtvrté AML směrnice je potenciální řízení pro porušení povinností ze strany Evropské komise (infringement).

Souvisejícím rizikem je, v případě nedostatečné implementace, resp. obecně nedostatečného AML/CTF právního rámce, negativní hodnocení ze strany výboru Moneyval Rady Evropy, což může mít za důsledek ekonomické sankce ze strany G7 i snížení ratingu českých finančních institucí (povinných osob) a jejich následnou nekonkurenceschopnost v zahraničním srovnání.

2. NÁVRH VARIANT ŘEŠENÍ

Vzhledem k výše uvedeným cílům a právnímu i skutkovému stavu předkladatel při hodnocení dopadů zvážil u jednotlivých témat následující varianty řešení.

2.1. Zahrnutí provozovatelů hazardních her mezi povinné osoby

Dle stávající úpravy AML zákona jsou povinnými osobami pouze provozovatelé kasin (§ 2 odst. 1 písm. c)). Čtvrtá AML směrnice zahrnuje mezi povinné osoby obecně provozovatele hazardních her při transakcích nad 2.000 EUR, nicméně dovoluje, s výjimkou kasin, na základě hodnocení rizik plně či částečně vyloučit některé další hazardní hry.

Téma	Varianty
Zahrnutí provozovatelů hazardních her mezi povinné osoby	Nulová varianta: na základě hodnocení rizik ponechat mezi povinnými osobami nadále pouze kasina
	Zahrnout mezi povinné osoby všechny provozovatele hazardních her
	Zahrnout mezi povinné osoby vybrané provozovatele hazardních her na základě hodnocení rizik

2.2. Změna definice povinných osob co do výše hotovostních plateb u obchodníků se zbožím

Stávající AML zákon zahrnuje mezi povinné osoby podnikatele, kteří přijímají platbu v hotovosti v hodnotě 15 000 EUR nebo vyšší (§ 2 odst. 2 písm. d), resp. písm. e)). Čtvrtá AML směrnice v tomto ohledu stanoví limit 10.000 EUR a rozšiřuje s tím spojené povinnosti na platby v obou směrech.

Téma	Varianty
Definice povinných osob co do výše hotovostních plateb	Nulová varianta (pouze formální)
	Změna limitu v souladu se směrnicí
	Zavedení přísnějších limitů oproti směrnicí

Návazně na změnu definice je třeba provést totožnou změnu i na jiných místech AML zákona, kde limit 15 000 EUR figuruje (např. § 28).

2.3. Změna definice politicky exponovaných osob

Stávající AML zákon jako politicky exponované osoby (také „PEP“) chápe osoby ve významné veřejné funkci (srov. text § 4 odst. 5 písm. a)), které však mají bydliště mimo Českou republiku, nebo danou veřejnou funkci vykonávají mimo Českou republiku. Z definice PEP jsou tak vyloučeny české politicky exponované osoby, s výjimkou těch, které mají bydliště mimo ČR a těch, které veřejnou funkci vykonávají mimo ČR.

Téma	Varianty
Definice politicky exponovaných osob	Nulová varianta (pouze formální)
	Změna definice v souladu se směrnicí
	Zpřísnění definice oproti směrnici

2.4. Zahrnutí poskytovatelů služeb spojených s virtuálními měnami mezi povinné osoby

Zvažovaná změna není vyvolána přijetím čtvrté AML směrnice, nicméně je důsledkem hodnocení rizik, vyplývajících z nových produktů či technologií, jak ukládá doporučení FATF č. 15. Stávající AML zákon upravuje problematiku elektronických peněz.³ Instrukce elektronických peněz, resp. vydavatele elektronických peněz zahrnuje mezi povinné osoby (§ 2 odst. 1 písm. b) bod 5) a upravuje výjimku z povinnosti identifikace a kontroly klienta, pokud transakce nepřekročí stanovenou výši (§ 13). AML zákon však neřeší poskytování služeb spojených s virtuálními měnami (tzv. „směnárny s virtuálními měnami“), kde předkladatel zvážil zahrnutí těchto osob mezi povinné osoby. Virtuální měny nepředstavují elektronické peníze, neboť nejsou „měnami“ v právním smyslu. Jsou nicméně využívány jako platební nástroje a představují AML rizika. Dle zprávy Evropské centrální banky (Virtual Currency Schemes – A Further Analysis, February 2015) jsou hlavními riziky nedostatek transparentnosti a kontinuity, závislost na IT platformě a sítích, a anonymita účastníků systému, zvl. příjemce platby.

Téma	Varianty
Zahrnutí poskytovatelů služeb spojených s virtuálními měnami mezi povinné osoby	Nulová varianta (v souladu se směrnicí)
	Zahrnout poskytovatele služeb spojených s virtuálními měnami („směnárny s virtuálními měnami“) mezi povinné osoby

³ Elektronické peníze definuje Směrnice 2009/110/ES následovně:

„elektronickými penězi“ se rozumí elektronicky, a to i magneticky, uchovávaná peněžní hodnota vyjádřená pohledávkou za vydavatelem, vydaná proti přijetí peněžních prostředků za účelem provádění platebních transakcí vymezených v čl. 4 bodě 5 směrnice 2007/64/ES a přijímaná jinou fyzickou či právnickou osobou, než je vydavatel elektronických peněz.

2.5. Hodnocení rizik povinnými osobami

Čtvrtá AML směrnice ukládá členským státům, aby zajistily, že povinné osoby budou mít povinnost vypracovat hodnocení rizik, a stanoví některé podmínky tohoto procesu (čl. 8). Stávající AML zákon pouze požaduje, aby povinné osoby zavedly a uplatňovaly systém vnitřních zásad (§ 21). Ustanovení AML zákona tak je třeba doplnit o pravidla hodnocení rizik.

Téma	Varianty
Hodnocení rizik povinnými osobami	Nulová varianta (pouze formální)
	Stanovit povinným osobám povinnosti ohledně hodnocení rizik

Čtvrtá AML směrnice návazně na hodnocení rizik ukládá povinnosti zesílené kontroly klienta (čl. 18 ve 4. AMLD, čl. 13 ve 3. AMLD). Povinné osoby musí uplatňovat vůči vysoce rizikovým klientům zesílenou kontrolu, což vyplývá ze znění § 9 odst. 3 stávajícího AML zákona.

2.6. Informace o skutečných vlastnících právnických osob

V souladu s mezinárodními trendy požaduje čtvrtá AML směrnice, aby povinné osoby zkoumaly skutečné vlastníky (čl. 13 odst. 1 písm. b)) a zároveň ukládá členským státům, aby zajistily dostupnost takových údajů v centrálním registru (čl. 30 an.).

Při implementaci této povinnosti ze směrnice spolupracuje Ministerstvo financí s Ministerstvem spravedlnosti coby gestorem zákona č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob. Otázku dopadů této změny považuje předkladatel za natolik významnou, že jí je věnováno samostatné hodnocení dopadů (RIA), včetně zvážení jednotlivých variant implementace. Na tuto zprávu hodnocení dopadů předkladatel odkazuje. Výsledná změna právního rámce se týká především zákona o veřejných rejstřících. Ustanovení AML zákona vyžadují částečnou revizi. Jedná se o definiční ustanovení (§ 4 odst. 4), provázání obou předpisů, a o povinnost neomezovat kontrolu klienta ve smyslu zjišťování skutečného vlastníka (§ 9 odst. 2 písm. b) na ověření údajů ve veřejných rejstřících.

2.7. Úprava zjednodušené identifikace klienta

V rámci novelizace AML zákona předkladatel zvážil možnost úpravy stávajícího režimu identifikace klienta dle § 13. Při konzultaci s bankovním sektorem aj. nevyplývala poptávka po úpravě stávajících výjimek z povinnosti identifikace a kontroly klienta, a to ani ve smyslu doplnění dalších výjimek, ani nebylo detekováno významné zneužívání těchto výjimek, které by odůvodňovalo zpřísnění nastavených podmínek.

Zjištění a ověření totožnosti klienta se provádí na základě dokumentů, údajů nebo informací získaných ze spolehlivého a nezávislého zdroje (čl. 13 odst. 1 písm. a) 4. AMLD). Takovým spolehlivým a nezávislým zdrojem by měly být i prostředky elektronické identifikace, jak je upravuje (s použitelností od 1. července 2016) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 910/2014 ze dne 23. července 2014, o elektronické identifikaci a službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce na vnitřním trhu a o zrušení směrnice 1999/93/ES.

Téma	Varianty
Úprava zjednodušené identifikace klienta	Nulová varianta
	Úprava zjednodušené identifikace klienta prostředky elektronické komunikace

2.8. Rozšíření možností zprostředkované identifikace klienta

Stávající znění AML zákona umožňuje, aby první identifikaci klienta provedl notář, popřípadě krajský či obecní úřad (§ 10). V rámci novelizace AML zákona předkladatel zvážil možnost rozšíření této zprostředkované identifikace klienta. Zvažované rozšíření se týká možnosti, aby zprostředkovanou identifikaci prováděla nově také kontaktní místa CzechPOINT a zastupitelské úřady ČR v zahraničí.

Téma	Varianty
Rozšíření možností zprostředkované identifikace klienta	Nulová varianta (v souladu se směrnicí)
	Umožnit zprostředkovanou identifikaci u CzechPOINT

2.9. Změna úpravy sankcí

AML zákon upravuje v šesté části správní delikty (§ 43 – 53) a stanoví sankce. Čtvrtá AML směrnice upravuje sankční režim v oddíle 4 (článek 55 an). Předkladatel zrevidoval sankční režim podle zákona ve světle požadavků směrnice a zvážil změnu úpravy.

Téma	Varianty
Změna úpravy sankcí	Nulová varianta
	Upravit sankce

2.10. Změna správního dozoru a navazujících správních řízení

AML zákon upravuje ve třetí části, hlavě II správní dozor (§ 35 – 37). Dozorčím úřadem je v zásadě ministerstvo financí. Kontrolu plnění povinností podle zákona provádí i Česká národní banka, Česká obchodní inspekce a zvláštní správní úřady u držitelů povolení k provozování sázkových her.

V případě porušení povinností pak ministerstvo vede správní řízení (§ 52 odst. 5), bez ohledu na to, který subjekt vedl kontrolu plnění povinností dle zákona. Předkladatel zvážil změnu této úpravy tak, aby v případech, kdy dohled vůči subjektu vykonává Česká národní banka, mohla tato také vést navazující správní řízení.

Téma	Varianty
Změna úpravy správního dozoru a navazujících řízení	Nulová varianta
	Zavést možnost vedení správního řízení týměž orgánem, který vykonával dohled

2.11. Změna lhůt u postupu při podezřelém obchodu

AML zákon upravuje ve druhé části, hlavě III postup při podezřelém obchodu (§ 18 – 20). Povinné osoby podezřelé obchody oznamují ministerstvu financí (§ 18) a za určitých okolností jsou povinny odložit splnění příkazu klienta (§ 20). Režim odkladu splnění příkazu klienta předvídá lhůty, o něž může ministerstvo prodloužit dobu, na kterou se odkládá splnění příkazu klienta. Ministerstvo může rovněž rozhodnout o zajištění majetku, jež má být předmětem podezřelého obchodu.

Stávající znění AML zákona uvádí dané lhůty v hodinách. Na základě praxe se ukazuje, že lhůty formulované v hodinách způsobují aplikační problémy, zvláště v situaci, kdy ministerstvo obdrží oznámení před víkendem či před státním svátkem. V takové situaci ministerstvo často nemá dostatek prostoru pro šetření podezřelého obchodu.

Téma	Varianty
Změna lhůt u postupu při podezřelém obchodu	Nulová varianta
	Upravit lhůty tak, aby ministerstvu reálně umožňovaly šetření podezřelého obchodu

2.12. Změna statusu finanční zpravodajské jednotky

Výbor Moneyval RE České republiky doporučuje (kapitola 2.5 Zprávy ze čtvrté hodnotitelské návštěvy – Finanční zpravodajská jednotka R. 26) upravit změnu statusu orgánu, který pro Českou republiku plní roli instituce, označované v mezinárodním právu včetně práva EU jako „finanční zpravodajská jednotka“ (Financial Intelligence Unit, FIU). Tímto orgánem je od svého zřízení v roce 1996 Finanční analytický útvar (FAÚ), který je součástí Ministerstva financí jako jeden z jeho odborů, jehož organizace a činnosti jsou upraveny Organizačním řádem Ministerstva financí. Je jednotkou „administrativního typu“ a doléhají na něj tudíž veškerá personální a technická opatření tohoto ministerstva. Výjimkou je pouze zákonná úprava o technickém oddělení datové sítě pro zpracování „oznámení podezřelých obchodů“ a přístupu do některých veřejných registrů. Činnosti vykonávané FAÚ jsou zakotveny vedle zákona č. 253/2008 Sb. i v některých dalších zákonech, zejména v zákoně č. 69/2006 Sb., o provádění mezinárodních sankcí, a nejnověji také v zákoně č. 104/2013 Sb., o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních, dále v řadě předpisů EU a v některých mezinárodních smlouvách.

Téma	Varianty
Změna statusu finanční zpravodajské jednotky	Nulová varianta
	Upravit status v souladu s mezinárodními doporučeními

3. HODNOCENÍ VARIANT ŘEŠENÍ

Vyhodnocení nákladů a přínosů

A. K povaze problému a volbě kritérií pro hodnocení variant

Obecně je při procesu hodnocení dopadů regulace ambicí identifikovat náklady a přínosy jednotlivých variant, a to jak kvalitativně, tak kvantitativně. V hypotetickém ideálním případě by z analýzy mělo vyplývat, jakou mají jednotlivé varianty čistou současnou hodnotu (celkovou hodnotu diskontovaných nákladů a přínosů), ergo jaká varianta je pro řešení problému nejvhodnější.

V oblasti boje proti praní špinavých peněz a financování terorismu ale vzhledem k předmětu úpravy navrhovaného zákona není na místě taková ekonomická analýza, kde by předkladatel porovnal náklady vynaložené na jedné straně a výnosy na druhé straně. Náklady a výnosy sice lze teoreticky formulovat. V oblasti boje proti praní špinavých peněz by nákladem byla např. vyšší administrativní zátěž pro povinné osoby a orgány dohledu, očekávaným výnosem by bylo snížení objemu finančních prostředků, které by pachatelé trestné činnosti zlegalizovali. V oblasti boje proti financování terorismu by náklady bylo možné vyčíslit obdobně, např. jako vyšší administrativní zátěž pro povinné osoby a orgány dohledu, a očekávaný výnos v podobě úspor vyplývajících ze zabránění teroristickým činům a souvisejícím škodám. Již z této základní úvahy je ale zřejmé, že výnosy by byly v obou případech stanoveny převážně odhadem. Nelze předpokládat, že by se stát po zavedení přísnějších opatření proti praní špinavých peněz dozvěděl, o kolik méně prostředků se pachatelům trestné činnosti podařilo zlegalizovat. Pachatelé nedodávají státu statistiky. Rovněž nemá smysl řídit se při rozhodování o nástrojích boje proti financování terorismu úvahou o tom, kolik škody tyto nástroje ušetří, tedy např. odhadovat, k jakému kvantitativnímu snížení teroristické činnosti dojde.

Hlavní relevantní úvaha v tomto ohledu tedy je, zda zvažovaný nástroj přinese efekt (výsledek), tedy zda ztíží financování terorismu, resp. ztíží praní špinavých peněz. Náklady daného nástroje je přitom třeba posuzovat především ve smyslu přiměřenosti, tedy zda nejsou zjevně nepřiměřené (tedy nelze vesměs posuzovat, zda se vyplatí).

Vedle efektivity zvažovaných variant je v některých případech namísto hodnotit koherenci systému. Aspekt koherence je důležitý zvláště při posuzování úpravy mlčenlivosti (koherence mezi AML a jinými předpisy), úpravy sankcí (sankce dle AML a dle jiných předpisů) a úpravy dohledu.

Při hodnocení jednotlivých variant tedy zpracovatel RIA řeší:

- zda je zvažovaná varianta efektivní (zda přinese výsledek);
- zda zvažovaná varianta přinese zvýšení nákladů; přitom je třeba mít na paměti, že prohibitivní nejsou zvýšené náklady samy o sobě, ale pouze zvýšené náklady zjevně nepřiměřené výsledku, který má zvažovaná varianta přinést;
- nakolik je navrhovaná varianta koherentní, tedy v souladu jak se zbytkem právního řádu, pokud je v jiných předpisech ekvivalentní pravidlo (např. úprava mlčenlivosti), případně v souladu s cíli úpravy.

Tato kritéria jsou uvedena a vyhodnocena u jednotlivých variant níže, a to jednak graficky (+ a -, resp. 0 a n/a, tj. neaplikuje se) a zároveň slovním popisem.

Současně je namísto připomenout, že v oblastech, kde jde o návrh implementačního předpisu, kde není dána možnost diskrece a současně návrh předpisu nejde nad rámec požadavků práva EU, není třeba zpracovávat hodnocení dopadů (bod 3.8 Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace).

B. Ke kvantifikovatelným dopadům navrhované úpravy

Obecně

Vzhledem k nezákonné povaze praní peněz a financování terorismu nelze poskytnout statistické údaje, které by adekvátně popsaly částky, které pachatelé procesují pro nezákonné účely. Vzhledem k tomu, že se liší i jednotlivé definice užívané v jednotlivých státech (např. řada států zahrnuje daňové úniky), je obtížné i srovnání mezi jednotlivými zeměmi či odhad založený na obdobných datech ze zahraničí.

Mezinárodní organizace se opakovaně pokusily kvantifikovat rozsah problému. Řadu těchto odhadů je namístě brát kriticky, nicméně při absenci nenapadnutelných dat si dovoluujeme tyto odhady uvést. Dle Mezinárodního měnového fondu je objem „špinavých peněz“ kolem 2-5 % globálního HDP. Pokud tato čísla promítneme do kontextu EU, kde je celkový HDP 12.27 bilionů EUR, pak lze objem špinavých peněz na EU úrovni odhadovat kolem 245-613 miliard EUR (za předpokladu rovnoměrné distribuce praní peněz po světě). V České republice s HDP 4 086 miliard Kč⁴ by odhad 2-5 % znamenal přibližně 80-200 miliard Kč ročně (za předpokladu rovnoměrné distribuce praní peněz v EU).

Existuje aktuálnější studie Spojených národů (United Nations Office on Drugs and Crime)⁵, která odhaduje celkový objem výnosů trestné činnosti na 3.6 % globálního HDP (v roce 2009 2.1 bilionů dolarů) a odhadovaný objem peněz k legalizaci na 2.7 % globálního HDP (1.6 bilionů dolarů). Za stejných asumpcí jako výše bychom v rámci EU došli k částce 330 miliard EUR, v ČR 110 miliard ročně.

Komplexní metody výzkumu, které mezinárodní instituce použily k výpočtu globálního objemu špinavých peněz, lze podrobit kritice a nemohou představovat jediné východisko legislativního řešení problému AML/CTF. Existují však konkrétní jednotlivé případy, kde byly zjištěny konkrétní objemy praných částek. Tyto případy zahrnují ve své škále jak případy relativně malých operací až k mnoha milionovým (resp. mnoha miliardovým) operacím.

Dle Evropské komise je dosud největším odhaleným případem praní peněz případ americké banky Wachovia, kde v letech 2004-2007 došlo k bezhotovostním převodům z mexických směnárů v celkové výši 373 miliard USD, o nichž se orgány činné v trestním řízení domnívají, že šlo o prostředky z obchodování s drogami. Banka neměla žádné mechanismy AML, které by detekovaly a reportovaly podezřelé operace.

Co se týče financování terorismu, neexistují zde žádné odhady celkového objemu prostředků. Zpráva britské Sněmovny lordů z roku 2009 nicméně uvádí, že na rozdíl od praní peněz, kde jde typově o větší částky, se u financování terorismu jedná o mnohem menší objemy, zatímco škodlivé účinky na společnost, ekonomiku a bezpečnost mohou být enormní a zásadně přesahovat náklady teroristické činnosti. Jako příklad se v této souvislosti uvádí náklady bombových útoků v Londýně v roce 2005, odhadem 8.000 GBP. Bombové útoky v madridských vlacích nákladově stály přibližně 10.000 USD. CIA odhaduje, že Al-Kaida měla v roce 2001 roční rozpočet 30 milionů USD, celkový náklad na přípravu a provedení samotných útoků 11. září se odhaduje na 500.000 USD.⁶

V České republice se škody z trestné činnosti se odhadují na minimálně 200 mld Kč ročně. Východiskem při podobných odhadech může být např. studie Evropské komise k daňovým

⁴ Údaj za rok 2013. Zdroj: <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/prognozy/makroekonomicka-predikce/2015/makroekonomicka-predikce-leden-2015-20401>

⁵ UNODC, říjen 2011: Estimating Illicit Financial Flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes.

⁶ FATF Report on Terrorist Financing (únor 2008), UN Monitoring Team Report on Al-Qaeda and the Taliban (srpen 2004), UK Home Office (ministerstvo vnitra).

únikům v oblasti DPH (2012 Update Report to the Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU-27 Member States), kde Evropská komise uvádí na základě dostupných dat úniky DPH v ČR v roce 2011 ve výši 2,356 mld EUR, v roce 2012 pak ve výši 3,267 mld EUR. Pokud jen úniky DPH reprezentují škodu cca 100 mld Kč ročně, pak lze – byť nepřesně – odhadovat minimálně dvojnásobnou škodu z trestné činnosti obecně.

Náklady povinných osob související s podřízením se AML režimu (AML compliance cost)

Evropská komise při přípravě čtvrté AML směrnice učinila pokus kvantifikovat náklady podřízením se AML režimu u povinných osob a provedla v tomto směru rozsáhlou studii.⁷ Výsledkem jsou opět přibližné údaje, přičemž metodologie, jimiž se k těmto údajům dospělo, nejsou nesporné.

Studie vypočítává celkové náklady podřízením se režimu AML na jednorázové náklady ve výši 4.588.000 EUR na každou banku (z toho 22 % školení zaměstnanců, 54 investice do IT, 11 % náklady konzultačních společností), a pravidelné roční náklady ve výši 1.195.000 EUR na každou banku (z toho 37 % personální náklady, 31 % IT, 13 % školení).⁸ Studie se zabývala náklady, které vyplývaly z podřízením se režimu třetí AML směrnice, a není tedy relevantní pro kvantifikaci podřízením se režimu čtvrté AML směrnice, která jen dílčím způsobem stávající režim doplňuje. Přesto však mohou být tyto údaje ilustrativní, ačkoli z metodologického hlediska není jasné, zda studie dostatečně rozlišuje obecně náklady podřízením se regulatornímu režimu (tj. compliance obecně) a náklady podřízením se konkrétně AML režimu (tj. AML compliance).

Boj proti praní peněz a financování terorismu v ČR – činnost FAÚ

Jako širší kontext přijímání novelizace AML zákona je třeba vnímat současnou činnost Finančního analytického útvaru, který každoročně vydává výroční zprávu. Statistické údaje za rok 2014 shrnuje předmětná správa následovně:

V roce 2014 přijal FAÚ celkem 3192 oznámení podezřelého obchodu (dále jen OPO). Na tomto objemu se ze 70 % podílel bankovní sektor. V uvedeném srovnávacím období 2012 až 2014 se tedy jednalo o 45% nárůst. Na základě šetření těchto podezřelých obchodů bylo podáno celkem 680 trestních oznámení orgánům činným v trestním řízení. Jedná se tedy o 58% navýšení vzhledem ke sledovanému období. Ve 263 případech došlo ze strany FAÚ i k zajištění prostředků podle § 20 zákona č. 235/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu. Souhrn zajištěných částek činil 2,182 mld. CZK. V rámci úzké spolupráce FAÚ postoupil na Generální finanční ředitelství 1491 informací o podezření na porušení daňových předpisů a 103 informací na Generální ředitelství cel. Stejně jako v letech předchozích, také v roce 2014 se FAÚ setkal s širokým spektrem jednání, která měla za cíl neoprávněné obohacení se na úkor druhých či státu. Nadále pokračoval trend nárůstu podílu OPO s podezřením na daňovou trestnou činnost, a to zejména podvody na úseku nepřímých daní, tedy daně z přidané hodnoty (dále jen DPH) a daně spotřební. Nezanedbatelnou část predikativní trestné činnosti v posledních letech stabilně tvoří internetové podvody, a to především podvodné inzeráty či e-shopy a phishingové útoky (spáchané v zahraničí i v tuzemsku). Nově byly detekovány podvody spočívající ve vylákání přístupových údajů do elektronického bankovníctví na základě podvodné komunikace na sociálních sítích. Rovněž byly zaznamenány podvody spočívající v doručení velmi věrohodných podvodných notifikací o změně účtu obchodního partnera. Dále byla zaznamenána OPO týkající se vyvádění vysokého objemu finančních prostředků ze zahraničních společností, velmi často s ruskými vlastníky, kdy Česká republika měla

⁷ Study on the Cost of Compliance with Selected FSAP Measures, 5. ledna 2009, Europe Economics

⁸ Studie dopadů EK ke čtvrté AML směrnici, str. 44.

sloužit jako tranzitní země pro převody do dalších, z hlediska AML „bezpečných“ destinací (např. Kypr). Byl zaznamenán nárůst počtu podezřelých obchodů, kdy jsou výnosy z trestné činnosti investovány do virtuální měny.

C. K nekvantifikovatelným dopadům navrhované úpravy

Řadu nekvantifikovatelných dopadů navrhované úpravy tato zpráva zmiňuje v částech 1.2 Definice problému, a 1.5 Popis cílového stavu.

D. K jednotlivým tématům a variantám řešení

3.1. Zahrnutí provozovatelů hazardních her mezi povinné osoby

Navrhovatel zhodnotil dopady zahrnutí provozovatelů hazardních her mezi povinné osoby a zvážil přitom rizika jednotlivých hazardních her jak dle stávající právní úpravy zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, v platném znění, tak dle připravované nové právní úpravy s předpokládanou účinností od 1. ledna 2016.

V konzultaci s věcně příslušným odborem MF a GŘ byly zhodnoceny jednotlivé hazardní hry co do míry AML rizika. Na základě tohoto hodnocení se jeví jako efektivní zahrnout mezi povinné osoby všechny provozovatele hazardních her s výjimkami tam, kde daná hra představuje nízké riziko AML. Jedná se o následující hry:

Hra	AML Rizikovitost	Odůvodnění (Odbor 34 MF)
Peněžitě nebo věcně loterie, při nichž je provozovatelem vydán podle herního plánu určený počet losů s pořadovými čísly	Nízká	<i>Možnost ovlivnit výherce se jeví jako velmi nepravděpodobná a to především z toho důvodu, že při losování je nutná vždy přítomnost státního dozoru a také notáře. Co se týče výše výhry, tak dle ustanovení § 6 odst. 3 zákona o loteriích úhrnná cena výher nesmí být menší než 20% a vyšší než 50% herní jistiny, MF může povolit zvýšení až na 70% herní jistiny.</i>
Tomboly, při nichž se do slosování zahrnou pouze prodané losy. Losy se prodávají a výhry vydávají v den a na místě slosování	Nízká	<i>Nízké riziko spatřujeme zejména v tom, že dle § 3 odst. 1 písm. b) zákona o loteriích mohou být předmětem výhry u tombol pouze věci movité s vyloučením peněz, vkladních knížek a cenných papírů. V praxi se jedná o klasické tomboly, pořádané v rámci různých akcí, zejména plesů, kde hodnota výher nepředstavuje z pohledu AML žádné riziko. Maximální možnou výhru opět nelze určit, neboť stejně jako u loterií to záleží na provozovateli. U tombol, kde je herní jistina vyšší než 50.000,- Kč je při slosování nutná přítomnost státního dozoru a notáře.</i>
Číselné loterie, u nichž není předem určen ani počet účastníků, ani výše herní jistiny, kterou se rozumí násobek počtu vydaných losů a prodejní ceny za jeden los	Nízká	<i>Nízkou rizikovitost u tohoto druhu hazardních her spatřujeme zejména v nemožnosti ovlivnit výsledek losování a tím pádem i výherce. U losování číselných loterií je vždy přítomen státní dozor a notář, kteří kontrolují jeho průběh. Výše výher může být značně vysoká, jedná se v případě prvního pořadí nebo jackpotu o stovky milionů Kč, v nově povolené loterii Eurojackpot dokonce v řádu miliard Kč (tato loterie, na které participuje Sazka je losována ve Finsku). Pravděpodobnost výhry je značně nízká – nejznámější číselnou loterií je Sportka.</i>
Okamžité loterie, při nichž	Nízká	<i>Nízké riziko spatřujeme zejména z toho důvodu, že</i>

<p>účastník hry, v provozovatelem stanovených obdobích, na vyznačené, až do doby koupě zakryté části sázkového tiketu nebo losu, jejím setřením po uhrazení vkladu zjistí případnou výhru nebo prohru</p>		<p><i>výhry nejsou nijak vysoké a také možnost zmanipulovat výherce je značně ztížena už samou povahou losů (klasické stírací losy). Pravděpodobnost výhry je celkem vysoká, ovšem jedná se o výhry v řádech desítek nebo stovek Kč. Zcela výjimečně se hraje o částky v řádu milionů, ale i v těchto případech lze velmi špatně z pohledu provozovatele jakkoliv ovlivňovat výherce a jeho výhru, tak jak je uvedeno výše.</i></p>
<p>Sázkové hry provozované pomocí zvláštního druhu žetonů s kombinací patnácti čísel v číselné řadě od jedné do devadesáti, při kterých není předem určen počet účastníků a ani výše herní jistiny. Losování se provádí veřejně za pomoci mechanického zařízení a spočívá v postupném losování čísel od jedné do devadesáti. Výhra se vypočítává podle úhrnné výše vkladů podle druhu výhry a v každé hře podle výsledku losování (<i>lidově bingo</i>)</p>	<p>Nízká</p>	<p><i>Nízkou rizikovost spatřujeme v tom, že se jedná o veřejné losování, které je velmi obtížně manipulovatelné a také z toho pohledu, že tato hazardní hra je na trhu zastoupena velmi zanedbatelně a vyhrávané částky nejsou nikterak vysoké. Dle dostupných informací ze systému SDSL je na území ČR povoleno do 10 takových her.</i></p>

Vzhledem k odůvodněné malé rizikovosti uvedených her se jeví jako přiměřené, aby pro provozovatele těchto her existovala zákonná výjimka z režimu povinných osob. Navrhuje se, aby provozovatelé ostatních her byli povinnými osobami vzhledem k AML rizikům her, které provozují. Hodnocení rizikovosti ostatních hazardních her je k dispozici u navrhovatele, resp. u zpracovatele RIA, a vzhledem k jeho rozsahu není zahrnuto do závěrečné zprávy hodnocení dopadů.

Téma	Varianty	Efektivita	Nákladnost	Koherence
<p>Zahrnutí provozovatelů hazardních her mezi povinné osoby</p>	<p>Nulová varianta: ponechat mezi povinnými osobami nadále pouze kasina</p>	<p>Neefektivní – neřeší další rizikové hazardní hry</p>	<p>N/A</p>	<p>Nekoherentní řešení – nereaguje na AML rizika jiných her</p>
	<p>Zahrnout mezi povinné osoby všechny provozovatele hazardních her</p>	<p>Neefektivní – zahrnuje mezi povinné osoby i provozovatele málo rizikových her</p>	<p>+ Vzniknou administrativní náklady povinným osobám</p>	<p>Potenciálně koherentní řešení – jednotný přístup ke všem provozovatelům hazardních her</p>
	<p>Zahrnout mezi povinné osoby vybrané provozovatele hazardních her na základě hodnocení rizik</p>	<p>Efektivní řešení – vyloučení málo rizikových her na základě hodnocení rizik</p>	<p>+ Vzniknou administrativní náklady povinným osobám</p>	<p>Koherentní řešení ve smyslu přístupu založeného na hodnocení rizik</p>

Závěr: Navrhuje se, aby pro provozovatele her, které představují nízké AML riziko, existovala zákonná výjimka, a tyto osoby byly vyňaty z režimu povinných osob. Ostatní provozovatelé hazardních her, které představují vyšší než nízké AML riziko, by měli nově být povinnými osobami.

3.2. Změna definice povinných osob co do výše hotovostních plateb u obchodníků se zbožím

Čtvrtá AML směrnice je ohledně tohoto limitu jednoznačná. Změna AML zákona snížením limitu přinese administrativní náklad v podobě nové povinnosti tam, kde by dle stávajícího znění zákona nenastávala povinnost identifikace a kontroly klienta, tedy situací, kde bude přijímána hotovostní platba ve výši 10 000 – 15 000 EUR. Podle nové AML směrnice je třeba nejen snížit limit na 10.000 EUR, ale tento limit se vztáhne i na hotovostní platby, uskutečněné těmito obchodníky (např. nákup zboží), tedy nejen na příjem platby. Na základě konzultace nelze kvantifikovat, o jaký objem transakcí se jedná (ani v absolutních číslech, ani v poměru k celkové obchodní činnosti povinné osoby). Zároveň platí, že změna v zásadě dopadá na subjekty, které již byly touto povinností vázány; nedopadá tedy na nové povinné osoby, pouze mění limit transakcí, při nichž bude třeba provádět identifikaci a kontrolu klientů. Náklady se pro účely RIA nejeví zjevně nepřiměřené k dosažení cíle úpravy, v tomto případě k dosažení souladu se čtvrtou AML směrnicí.

Problematika částečně koresponduje se zákazem hotovostních plateb, jak jej upravuje zákon č. 254/2004 Sb., v platném znění. Ten obecně zakazuje (s vyjmenovanými výjimkami) provádět platby v hotovosti v nad 270.000 Kč, tj. cca 10.000 EUR; omezení se vztahuje na platby mezi týmiž osobami v průběhu jednoho kalendářního dne. Na rozdíl od tohoto zákona však AML zákon postihuje i platby rozdělené do splátek ve více dnech, kdy i vůči limitu 10.000 Kč se uplatní povinnost sčítat související platby, uvedená v § 54 odst. 3 AML zákona v dosud platném znění. I tak s ohledem na uvedený zákaz hotovostních plateb lze očekávat, že takových plateb se bude realizovat minimum.

Vzhledem k nutnosti implementovat směrnici se nejeví jako efektivní dopady specificky kalkulovat. Předkladatel navrhuje změnit zákon v souladu se směrnicí.

Předkladatel zvážil zavedení přísnějších limitů, než předpokládá směrnice. Prahová hodnota hotovostních plateb by vzhledem ke kupní síle v ČR teoreticky mohla být nižší než 10 000 EUR, např. 7.500 EUR. Proti zpřísnění limitů hovoří (1) vyšší administrativní náklady v případě jejich zavedení, dále (2) snížení konkurenceschopnosti českých podnikatelů v daném segmentu trhu, ale především (3) sporná přidaná hodnota takového zpřísnění. Na základě dostupných zjištění a zkušenosti by takové zpřísnění jen nepatnou (a předem nekvantifikovatelnou měrou) přispělo k cílům zákonodárce, tedy postihovat společensky škodlivá jednání. Lze předpokládat, že je naprosté minimum případů škodlivých jednání, které navrhovaná úprava (10.000 EUR) v praxi nepostihne, zatímco zpřísněná úprava by je postihla. Náklady varianty tak dle uvážení předkladatele převažují nad efektem této varianty.

Téma	Varianty	Efektivita	Nákladnost	Koherence
Definice povinných osob co do výše hotovostních plateb	Nulová varianta (pouze formální)	- Nesoulad se směrnicí	0	n/a
	Změna limitu v souladu se směrnicí	+ Soulad se směrnicí	+ Vzniknou administrativní náklady	n/a

			povinným osobám	
	Zpřísněná úprava (nižší limit)	+ Soulad se směnicí	+++ Vyšší administrativní náklady povinným osobám	- Nekoherentní ve smyslu nerovných podmínek podnikání ve srovnání s ostatními ČS

Závěr: Navrhuje se změnit limity výše hotovostních plateb u obchodníků se zbožím v souladu se směnicí.

3.3. Změna definice politicky exponovaných osob

AML zákon v platném znění nedopadá na většinu českých politicky exponovaných osob. Taková úprava byla v souladu s Třetí AMLD a doporučeními FATF v době přijetí AML zákona. Doporučení FATF se však v tomto ohledu změnila v únoru 2012, což reflektuje i nyní přijatá Čtvrtá AMLD. Je proto třeba v tomto ohledu novelizovat AML zákon.

Změna bude mít dopad na české PEP. Na osoby vypočtené v § 4 odst. 5 písm. a), resp. i písm. b), se budou vztahovat zvláštní pravidla ohledně identifikace a kontroly. Mezi tyto osoby patří např. hlava státu, předseda vlády, ministr, náměstek, člen parlamentu, člen nejvyššího soudu, ústavního soudu, člen vrcholného orgánu centrální banky, člen správního, řídicího nebo kontrolního orgánu podniku ve vlastnictví státu, velvyslanec. Stejně tak jsou pro účely AML zákona PEP i osoby blízké (manžel, partner, rodič, dítě), v blízkém podnikatelském vztahu apod. Logikou boje proti praní špinavých peněz je u těchto osob zvýšené riziko. Podle stávající úpravy musí ve vztahu k těmto osobám povinné osoby postupovat obezřetně, zvláště při kontrole klienta (§ 9), na tyto osoby se neuplatní některé výjimky z povinnosti identifikace a kontroly klienta (§ 13 odst. 4), povinné osoby neuskuteční s PEP obchod, pokud jim nebude znám původ majetku užitého v obchodu (§ 15 odst. 2), a pro obchody s povinnými osobami je třeba interní souhlas nadřízeného v povinné osobě (§ 15 odst. 3).

Změna bude mít zároveň dopad i na povinné osoby, které budou muset zavést monitorování českých PEP a uplatňovat vůči nim opatření vyžadovaná AMLD, resp. novelizovaným AML zákonem.

Čtvrtá AML směrnice požaduje, aby (1) povinné osoby měly adekvátní systém řízení rizika, požaduje (2) souhlas nadřízeného při zřízení a pokračování obchodního vztahu, (3) adekvátní postupy pro zjištění původu majetku, (4) zvýšené průběžné monitorování obchodního vztahu (článek 18). Zároveň se změnou zákona je na zvážení využití nelegislativních nástrojů pro komunikaci s povinnými osobami, které zhusta tento institut AML zákona vykládají nesprávně.

Předkladatel zvážil zavedení i přísnější definice, než předpokládá směrnice. Definiční záběr i demonstrativní výčet PEP by teoreticky mohly být rozšířeny. Proti tomu však hovoří (1) vyšší náklady veřejných funkcionářů, (2) vyšší administrativní náklady povinných osob, (3) sporná přidaná hodnota zpřísnění, a konečně (4) realismus předkladatele ohledně politické průchodnosti zpřísněného řešení. Je realistické očekávat, že navrhovaná úprava bude

zákonodárcem přijata pouze v minimálním rozsahu požadovaném směrnicí. Výsledkem hypotetické ambice podřídit režimu PEP např. veřejné činitele regionální politiky by bylo riziko nepřijetí úpravy jako celku. Náklady varianty by tak dle uvážení předkladatele převážily nad efektem varianty.

Zároveň je třeba institut PEP v AML zákoně vnímat v kontextu všech dalších nástrojů boje proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a boje proti korupci. Dle uvážení předkladatele nelze v rozšíření definice PEP spatřovat všelék na případnou korupci veřejných činitelů, a je třeba zkoumat přiměřenost a efektivitu daného nástroje vzhledem k zamýšlenému cíli.

Téma	Varianty	Efektivita	Nákladnost	Koherence
Definice politicky exponovaných osob	Nulová varianta (pouze formální)	-	0	-
	Změna definice v souladu se směrnicí a s úmyslem (českého) zákonodárce	+ České PEP je třeba zahrnout už z důvodu implementace směrnice	++ Změna bude znamenat administrativní náklad povinných osob a náklady PEP	+ Koherentnější přístup k cizím i domácím PEP
	Zpřísnění definice proti směrnici	- Předkladatel negativně hodnotí efektivitu této hypotetické varianty	+++ Varianta by znamenala vyšší náklady pro PEP i povinné osoby	- Nekoherentní přístup: 1. rozdíl mezi domácími a cizími PEP, 2. zvláště přísný přístup v rámci EU

Závěr: Navrhuje se upravit zákonnou definici PEP (§ 4 odst. 5) tak, aby dopadala i na české politicky exponované osoby, a to v souladu se směrnicí.

3.4. Zahrnutí poskytovatelů služeb spojených s virtuálními měnami mezi povinné osoby

Stávající AML zákon vydavatele elektronických peněz zahrnuje mezi povinné osoby (§ 2 odst. 1 písm. b bod 5) a upravuje výjimku z povinnosti identifikace a kontroly klienta, pokud transakce nepřekročí stanovenou výši (§ 13). AML zákon však neřeší poskytování služeb spojených s virtuálními měnami (tzv. „směnárníky s virtuálními měnami“). Z mezinárodních zkušeností i z činnosti FAU přitom vyplývá, že virtuální měny představují významné AML

riziko.⁹ Přitom hlavním legislativním nástrojem, jak na toto riziko reagovat, je zahrnout nejen emitenty, ale i „směnárníky“ s virtuálními měnami mezi povinné osoby a uložit jim tak zákonnou povinností identifikovat a kontrolovat klienty. Proto se jeví jako efektivní zahrnout mezi povinné osoby veškeré podnikatele, kteří kupují, prodávají či zprostředkovávají obchody s virtuálními měnami.

U směnárníků s virtuálními měnami jde často o zahraniční subjekty, ale existuje i řada subjektů českých. Lze očekávat, že při vynucování navrhované povinnosti bude nesnadné kontrolovat plnění povinností zahraničních subjektů, reálně lze tedy očekávat dopad především u českých subjektů.

V rámci konzultace navrhovatel rovněž zjišťoval praxi povinných osob ohledně virtuálních měn. Ačkoli povinné osoby vnímají transakce s virtuálními měnami jako AML riziko, konkrétní nástroje detekce těchto transakcí se zpravidla omezují na screening slovního popisu transakcí. Pokud klient uvede do slovního popisu transakce příznaková slova (např. bitcoin apod.), pak je transakce prověřována. Nedokonalost tohoto mechanismu je evidentní. Jen malá skupina pachatelů trestné činnosti takový slovní popis uvede, a pokud se takové chyby nedopustí, pak transakci povinná osoba nehodnotí jako rizikovou.

Téma	Varianty	Efektivita	Nákladnost	Koherence
Zahrnutí poskytovatelů služeb spojených s virtuálními měnami mezi povinné osoby	Nulová varianta	-	-	-
	Zahrnout poskytovatele služeb spojených s virtuálními měnami („směnárníky s virtuálními měnami“) mezi povinné osoby	+ Bude efektivnější úprava, která mezi povinné osoby zahrnuje nejen emitenty, ale i směnárníky, resp. zprostředkovatele obchodů s virtuální měnou	+ Změna bude znamenat administrativní náklad povinných osob	+ Koherentnější přístup k problému, zahrnutí mezi povinné osoby budou nejen emitenti, ale i směnárníci

Závěr: Navrhuje se zahrnout poskytovatele služeb spojených s virtuálními měnami („směnárníky s virtuálními měnami“) mezi povinné osoby.

3.5. Hodnocení rizik povinnými osobami

⁹ Zpráva FAÚ za rok 2014 uvádí: FAÚ se také často setkává s případy, kdy je předmětem zájmu pachatele virtuální měna. V rámci kontrolní činnosti peněžního ústavu byla zachycena zahraniční platba ve prospěch nově otevřeného bankovního účtu osoby „EB“, která byla zasílána od jisté společnosti „BL“, která provozuje tržiště s virtuální měnou v Evropské unii a zprostředkovává obchody s touto kryptoměnou. V rámci šetření bylo zjištěno, že platba je určena pro osobu „TJ“, přítele osoby „EB“. Z veřejných zdrojů bylo zjištěno, že jméno „TJ“ je zmiňováno v souvislosti s odcizením digitální měny z tržiště „SM“. Provozovatel tržiště „SM“ oznámil, že došlo k prolomení zabezpečení účtů hostovaných na serveru a odcizení virtuální měny. V internetových diskuzích bylo mimo jiné zmíněno i podezření, že virtuální měnu odcizil anonymní provozovatel tohoto tržiště a jako možný podezřelý je uváděno jméno „TJ“. V rámci šetření byly detekovány další platby v řádu statisíců a miliónů CZK směřující na účty „EB“ a „TJ“ a jeho otce od společnosti „BL“, které byly určeny mimo jiné i k nákupu nemovitosti. FAÚ ve věci podal trestní oznámení pro podezření z trestného činu legalizace výnosů z trestné činnosti dle § 216 trestního zákoníku.

Čtvrtá AML směrnice jednoznačně požaduje, aby povinné osoby prováděly hodnocení rizik (článek 8). Nulovou variantu považujeme za pouze teoretickou.

Povinným osobám v souvislosti s hodnocením rizik vznikají náklady. Pokusy o kvantifikaci těchto nákladů mají tradičně problém v tom, že a) neodlišují obecně náklady compliance (souladu s regulatorním prostředím) od specificky nákladů AML compliance, b) obtížně odlišují náklady AML compliance od běžné identifikace obchodních rizik, které musí úvěrové instituce provádět bez ohledu na AML legislativu.¹⁰

Řada povinných osob již hodnocení rizik provádí a nové požadavky zákona jen potvrdí jejich dosavadní praxi. V tomto smyslu lze chápat úpravu zákona i tak, že v tomto ohledu nastaví povinným osobám rovné podmínky, tj. povinné osoby, které dosud rizika nehodnotily, nebudou moci neoprávněně těžit ze svých nižších nákladů (vnitrostátně bude dosaženo tzv. „level playing field“).

Přínosem přístupu založeného na hodnocení rizik (RBA) bude jednak účinnější boj s praním špinavých peněz, resp. financováním terorismu, jako takový. Specifickým přínosem pak bude efektivnější alokace zdrojů povinných osob, které tak budou moci zaměřit zdroje na rizikovější klienty a transakce.

Téma	Varianty	Efektivita	Nákladnost	Koherence
Hodnocení rizik povinnými osobami	Nulová varianta (pouze formální)	- Neefektivní postup osob, které nemají zavedeno hodnocení rizik	0	n/a
	Stanovit povinným osobám povinnosti hodnocení rizik	+ Efektivnější alokace zdrojů povinných osob. Efektivnější AML a CTF postup.	+ Těm povinným osobám, které dosud nemají RBA, vzniknou náklady.	

Závěr: Navrhuje se uložit povinným osobám, aby prováděly hodnocení rizik.

3.6. Informace o skutečných vlastnících právnických osob

Viz samostatná zpráva.

¹⁰ Jak bylo uvedeno výše, Evropská komise při přípravě čtvrté AML směrnice učinila pokus kvantifikovat náklady podřízení se AML režimu u povinných osob a provedla v tomto směru rozsáhlou studii. Výsledkem jsou opět přibližné údaje, přičemž metodologie, jimiž se k těmto údajům dospělo, nejsou nesporné.

Studie vypočítává celkové náklady podřízení se režimu AML na jednorázové náklady ve výši 4.588.000 EUR na každou banku (z toho 22 % školení zaměstnanců, 54 investice do IT, 11 % náklady konzultačních společností), a pravidelné roční náklady ve výši 1.195.000 EUR na každou banku (z toho 37 % personální náklady, 31 % IT, 13 % školení). Studie se zabývala náklady, které vyplývaly z podřízení se režimu třetí AML směrnice, a není tedy relevantní pro kvantifikaci podřízení se režimu čtvrté AML směrnice, která jen dílčím způsobem stávající režim doplňuje. Přesto však mohou být tyto údaje ilustrativní, ačkoli z metodologického hlediska není jasné, zda studie dostatečně rozlišuje obecně náklady podřízení se regulatornímu režimu (tj. compliance obecně) a náklady podřízení se konkrétně AML režimu (tj. AML compliance).

3.7. Úprava zjednodušené identifikace klienta

V rámci novelizace AML zákona předkladatel zvážil možnost úpravy stávajícího režimu identifikace klienta dle § 13. Zjištění a ověření totožnosti klienta se provádí na základě dokumentů, údajů nebo informací získaných ze spolehlivého a nezávislého zdroje (čl. 13 odst. 1 písm. b) 4. AMLD). Takovým spolehlivým a nezávislým zdrojem by měly být i prostředky elektronické identifikace, jak je upravuje (s použitelností od 1. července 2016) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 910/2014 ze dne 23. července 2014, o elektronické identifikaci a službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce na vnitřním trhu a o zrušení směrnice 1999/93/ES.

Téma	Varianty
Úprava zjednodušené identifikace klienta	Nulová varianta
	Úprava zjednodušené identifikace klienta prostředky elektronické komunikace

Na základě informací FAÚ se elektronické podpisy již k identifikaci v některých státech využívají. Některé zahraniční zákonné úpravy předvídají, že v nepřítomnosti klienta – fyzické osoby (případně fyzické osoby, jednající za klienta – právnickou osobu) se identifikace provede na základě dodatečných dokumentů a informací a jejich ověření z dalších zdrojů.

Předvídá se, že identifikace klienta prostředky elektronické komunikace bude vždy spojena s dalšími identifikačními nástroji, typicky se zasláním kopií dokladu či několika dokladů, prokazujících totožnost, a případně dalších potřebných informací, např. dokladu o oprávnění k jednání za právnickou osobu. Nařízení EU č. 910/2014 k takové úpravě vytváří vhodný rámec. Předkladatel rovněž předvídá podrobnější úpravu tohoto způsobu zjednodušené identifikace klienta, která však vzhledem k míře detailu a návodnosti není vhodnou materií novely zákona. Předkladatel předvídá úpravu formou metodického pokynu.

Z pohledu dopadů navrhované úpravy by tato forma identifikace byla pouze jednou z možností identifikace, proto předkladatel nepovažuje za potřebné analyzovat případné náklady na straně povinných osob. V tomto ohledu se jedná o režim ekvivalentní jiným způsobům identifikace ve smyslu § 10 AML zákona (identifikace notářem, krajským úřadem, event. kontaktním místem CzechPOINT). Povinné osoby v zásadě nemají povinnost této možnosti využívat. Z pohledu přínosů se jedná o rozšíření možností identifikace, tedy o usnadnění splnění zákonných povinností, pokud budou strany transakce ochotny nést dodatečné administrativní náklady spojené s navrhovaným způsobem identifikace.

Závěr: Navrhuje se umožnit zjednodušenou identifikaci klienta prostředky elektronické komunikace.

3.8. Rozšíření možností zprostředkované identifikace klienta

Z konzultace vyplynulo, že povinné osoby uvítají rozšíření možností zprostředkované identifikace na kontaktní místa veřejné správy (CzechPOINT). Výstup konzultace v tomto ohledu není jednoznačný, neboť řada povinných osob uvedla, že zprostředkovanou identifikaci využívá minimálně. To však nevylučuje změnu v případě, že se možnosti rozšíří.

Často se navrhovatel setkával s požadavky na možnost provedení této identifikace zastupitelskými úřady v zahraničí. Jelikož služby CzechPOINTu jsou aktuálně dostupné na 38 zastupitelských úřadech v zahraničí, lze předpokládat, že právě tam bude nová služba vítaná.

Navrhovatel v rámci konzultací požádal Ministerstvo vnitra o analýzu nákladů zavedení zprostředkované identifikace u CzechPOINTu. Výstupem této analýzy je maximální odhad investičních nákladů na realizaci ve výši 1.949.000 Kč bez DPH. Analýza je v příloze III. c důvodové zprávy. Zmíněný dopad nevyvolá navyšující požadavky na čerpání finančních prostředků státního rozpočtu, tj. bude pokryt v rámci schváleného rozpočtu kapitoly MV na příslušný kalendářní rok a střednědobého výhledu.

Co se týče nákladů identifikace u CzechPOINTu, lze je chápat tak, že se náklady identifikace, které obvykle nese banka, přenášejí na klienta, který je uhradí kontaktnímu místu CzechPOINTu ve formě správního poplatku. V zásadě tedy nenese zvýšené náklady stát (MV, resp. MZV), ale klient, jehož identita má být ověřena. Dále lze navrhované rozšíření možností zprostředkované identifikace klienta chápat jako koherentnější v tom smyslu, že dle stávající úpravy AML zákona může klienta zprostředkovaně identifikovat notář, resp. obecní/krajský úřad (§ 10). Po novelizaci by identifikaci prováděla i všechna kontaktní místa veřejné správy, která představují podstatně širší a tedy i dostupnější síť.

Téma	Varianty	Efektivita	Nákladnost	Koherence
Rozšíření možností zprostředkované identifikace klienta	Nulová varianta (v souladu se směrnicí)	-	0	-
	Umožnit zprostředkovanou identifikaci u CzechPOINT	+ Efektivnější úprava = širší možnost vyhovět požadavkům zákona.	+ Změna vyvolá náklady, které ponesou převážně ti, kteří možnosti zprostředkované identifikace využijí.	+ Tak, jako zprostředkovanou identifikaci může provést např. notář, bude ji moci provést i CzechPOINT.

Závěr:

Doporučuje se rozšířit v zákoně možnost zprostředkované identifikace na kontaktní místa veřejné správy.

3.9. Změna úpravy sankcí

AML zákon upravuje v šesté části správní delikty (§ 43 – 53) a stanoví sankce. Čtvrtá AML směrnice upravuje sankční režim v oddíle 4 (článek 55 an). Předkladatel zrevidoval sankční režim podle zákona ve světle požadavků směrnice a zvážil změnu úpravy.

Téma	Varianty
Změna úpravy sankcí	Nulová varianta
	Upravit sankce

Přijetí čtvrté AML směrnice vyvolává potřebu revidovat sankční režim za porušení AML povinností. Sankční režim dle stávající úpravy zahrnuje jak AML zákon, tak trestní zákon (zákon č. 40/2009 Sb., v platném znění) a zákon o trestní odpovědnosti právnických osob (zákon č. 418/2011 Sb., v platném znění).

Čtvrtá AML směrnice přináší jak zpřísnění stávajících sankcí, tak zavedení typově nových sankcí, jmenovitě trest zveřejnění rozhodnutí. Vzhledem k povinnosti směrnici implementovat hodnotil předkladatel dopady jednotlivých sankcí kvalitativně, neboť lze jen obtížně předvídat, nakolik budou mít nově navrhované sankce jiný dopad co do prevence a výchovy, restituce, satisfakce, příp. represe. Nejeví se jako efektivní, resp. smysluplné, pokoušet se o kvantitativní hodnocení konkrétních variant. V podrobnostech komentuje navrhovaný sankční režim důvodová zpráva.

Závěr: Navrhuje se upravit sankce AML zákona v souladu se směrnicí.

3.10. Změna úpravy správního dozoru a navazujících správních řízení

V důsledku navrhované změny by Česká národní banka mohla vést správní řízení se subjekty, u nichž v rámci kontroly ČNB zjistí nedostatky. Dle stávající úpravy v takových situacích ČNB provádí kontrolu, poté však zahajuje a vede správní řízení FAÚ.

Tato změna by měla dopad na povinné osoby, u nichž ČNB vykonává dohled (§ 44 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, v platném znění), příkladmo jde o banky, obchodníky s CP, investiční společnosti, investiční fondy, pojišťovny aj. Z pohledu povinných osob by však tento dopad byl nekvantifikovatelný a do jisté míry formální (jiný orgán než dosud povede správní řízení, nicméně bude to též orgán, který prováděl kontrolu). Z pohledu naplňování účelu zákona půjde o efektivnější řešení. Vedení správního řízení tím orgánem, který má z další dohledové činnosti o subjektu podrobný přehled, a zároveň i přehled o činnosti srovnatelných subjektů, bude při správním řízení pozitivním prvkem.

Náklady, které bude nově muset vynakládat ČNB na správní řízení, dosud vynakládal FAÚ na správní řízení. Z tohoto pohledu tedy nejde o zvýšení nákladů.

Téma	Varianty	Efektivita	Nákladnost	Koherence
Změna úpravy správního dozoru a navazujících řízení	Nulová varianta	-	0	n/a
	Zavést možnost vedení správního řízení tímž orgánem, který vykonával dohled	+ Je efektivnější, aby též orgán vykonával dohled a vedl následně správní řízení.	úbytek nákladů v MF, resp. Úradu, stejný nárůst v ČNB. při počtu správních sankčních řízení řádově v jednotkách náklady zanedbatelné	n/a

Závěr: Navrhuje se, aby Česká národní banka vedla správní řízení se subjekty, u nichž v rámci kontroly ČNB zjistí nedostatky.

3.11. Změna lhůt pro odklad splnění příkazu klienta

Stávající znění AML zákona uvádí lhůty pro odklad splnění příkazu klienta v hodinách (§ 20 odst. 3). Lhůta je pak počítána od okamžiku k okamžiku a často tak končí v den pracovního klidu; u takové lhůty nelze stanovit zastavení jejího běhu po dobu dne pracovního klidu. Na základě praxe se ukazuje, že takto formulované lhůty způsobují aplikační problémy, zvláště v situaci, kdy ministerstvo obdrží oznámení před víkendem či před státním svátkem. V takové situaci ministerstvo často nemá dostatek prostoru pro šetření podezřelého obchodu.

Téma	Varianty
Změna lhůt u postupu při podezřelém obchodu	Nulová varianta
	Upravit lhůty tak, aby ministerstvu reálně umožňovaly šetření podezřelého obchodu

Věcně jde především o řešení oznámení obdržených v pátek, případně před víkendem prodlouženým o státní svátek či svátky.

Předkladatel navrhuje ponechat v hodinách pouze lhůtu podle § 20 odst. 1, tedy odložení splnění příkazu klienta povinnou osobou. Lhůty podle § 20 odst. 3 a odst. 7 navrhuje stanovit v pracovních dnech, aby se tak do běžící lhůty (jak pro šetření, vedené FAÚ, tak i pro rozhodování OČTŘ o převzetí zajištění podle trestního řádu) nezapočítávala doba, po kterou reálně nelze vést šetření u úvěrových a finančních institucí či dalších povinných osob.

Závěr: Navrhuje se upravit běh lhůt, o nichž rozhoduje FAÚ, v § 20 AML zákona tak, aby se do běhu lhůt nezapočítávaly soboty, neděle a dny pracovního klidu.

3.12. Změna statusu finanční zpravodajské jednotky

Téma	Varianty
Změna statusu finanční zpravodajské jednotky	Nulová varianta
	Upravit status v souladu s mezinárodními doporučeními

Zpráva ze čtvrté hodnotitelské návštěvy výboru Moneyval RE v České republice mimo jiné při hodnocení naplňování FATF doporučení č. 26 týkající se Finančních zpravodajských jednotek (nynější doporučení 29) shledala i nedostatečné záruky nezávislosti a právního ukotvení české Finanční zpravodajské jednotky, včetně jejího ředitele. Zpráva výboru Moneyval RE mimo jiné konstatuje (kapitola 2.5): „Nyní platný zákon „proti praní peněz“ hovoří o FAÚ jako o „ministerstvu“ a neexistuje žádné ustanovení o nezávislosti a samostatnosti FAÚ. Finanční rozpočet FAÚ není oddělen od obecného rozpočtu Ministerstva financí. V zákoně je stanovena pouze technická samostatnost FAÚ od Ministerstva financí a omezený přístup personálu ministerstva na pracoviště FAÚ. Žádný právní předpis neupravuje pozici ředitele FAÚ, komu odpovídá a důvody, proč může být odvolán.“

Ve své zprávě hodnotitelé mimo jiné doporučují:

1. Zvážit zavedení výslovného odkazu na FAÚ do legislativy proti praní peněz a financování terorismu („AML/CFT“).
2. Posílit nezávislost a samostatnost FAÚ novelizací zákona č. 253/2008 Sb. nebo

vydáním vyhlášky, která by upravovala hlavní aspekty činnosti FAÚ (jmenování ředitele a důvody jeho odvolání, zaměstnávání a řízení pracovníků, rozpočet, organizace a bezpečnost).

V nedávné době přijatý zákon č. 166/2015 Sb. ze dne 18. června 2015, kterým se mění zákon č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů, měl v původně navrženém znění řešit kromě nastavení parlamentní kontroly činnosti FAÚ také postavení ředitele FAÚ. Z důvodu přijetí zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, byla tato novela před schválením pozměněna a v současné době obsahuje jen nastavení parlamentní kontroly činnosti FAÚ.

Na základě uvedeného se proto navrhuje zřídit samostatný Finanční analytický úřad jako správní úřad v podřízenosti Ministerstva financí. Úpravou v zákoně a souvisejících právních předpisech a faktickým vyčleněním činností tohoto úřadu od Ministerstva financí budou odstraněny konstatované nedostatky a naplněna uvedená doporučení.

Takovýto postup by splňoval i transpozici IV. AML směrnice, kde jsou definovány požadavky na členské státy ke zřízení finanční zpravodajské jednotky, a to v článku 32. Zde je mimo jiné v odstavci 3 vymezeno následující: „Finanční zpravodajská jednotka musí být provozně nezávislá a samostatná, to znamená, že musí mít pravomoc a schopnost vykonávat své funkce volně, včetně schopnosti samostatně rozhodovat o tom, zda konkrétní informace analyzovat, žádat o ně a šířit je. Jakožto ústřední jednotka odpovídá finanční zpravodajská jednotka za příjem a analýzu oznámení podezřelých transakcí a dalších informací týkajících se praní peněz, souvisejících predikativních trestných činů nebo financování terorismu. ... Členské státy poskytnou svým finančním zpravodajským jednotkám náležitě finanční, lidské a technické zdroje, aby mohly plnit své úkoly“.

Ve výše uvedeném zákoně č. 166/2015 Sb. se upravuje kontrola činnosti FAÚ jako odboru Ministerstva financí, a to tak, že „Kontrolu činnosti Finančního analytického útvaru vykonává Poslanecká sněmovna, která k tomuto účelu zřizuje stálou komisi dle zákona upravujícího jednací řád Poslanecké sněmovny (dále jen „stálá komise“), a vláda.“ Činnost odboru ministerstva by tak s účinností k 1. říjnu 2015 měla být kontrolována stálou komisí poslanecké sněmovny a vládou. Z toho vyplývá i dokladování činnosti těmito institucím. Za současného stavu by tak ředitel odboru ministerstva měl činit prostřednictvím svých přímých nadřízených a takovýto proces by byl z pohledu fungování ministerstev obecně naprosto nestandardní. Naproti tomu navrhované řešení s vytvořením samostatného úřadu by korespondovalo s navrhovanou kontrolou orgánu zákonodárné moci, kdy by byla kontrolována činnost úřadu a ne jednoho odboru ze struktury ministerstva. Rovněž jmenování ředitele vládou na návrh ministra, jak bylo navrhováno i v původním návrhu zákona č. 166/2015 Sb., bylo v rozporu se služebním zákonem, pokud ředitel FAÚ je „jen“ ředitelem odboru ministerstva. Jmenování ředitele navrhovaného Finančního analytického úřadu jako samostatného „správního úřadu“ podle zvláštního zákona však již je plně v souladu se služebním zákonem. Předpokládá se přitom, že ředitel i většina zaměstnanců úřadu (mimo „provozních“ pracovníků) by byli státními zaměstnanci a podléhali tak zákonu o státní službě.

Zhodnocení dopadů zřízení Finančního analytického úřadu

Personální dopad

Pro nově zřízený útvar je zvažována tato varianta:

V současné době je na FAÚ systemizováno 42 tabulkových míst z toho je jedno systemizováno dočasně z projektu norských fondů CZ10.

Pro nově zřízený útvar je zvažována varianta, že by byl úřad posílen o skutečnou optimální potřebu, která představuje nových 20 zaměstnanců, tedy posílení o cca 50 %. Z tohoto počtu je třeba počítat min. 2 administrativní pracovníky pro „týlové“ zabezpečení, zejména však nyní z provozních důvodů nutné posílení analytického oddělení, kontroly a mezinárodně-právního oddělení. Požadavek na posílení útvaru vychází z výrazného zvýšení požadavků na činnost útvaru za poslední období. V rámci analytické činnosti jde o dlouhodobý každoroční nárůst počtu zpracovávaných oznámení podezřelých obchodů. V souvislosti s vývojem v oblasti mezinárodních sankcí výrazně přibýlo správních řízení a dalších činností, v poslední době zejména v rámci opatření vůči Íránu a v souvislosti s vývojem na Ukrajině. Útvar jako koordinátor uplatňování mezinárodních sankcí plní řadu úkolů vůči jiným institucím ČR, EU a dalším nadnárodním institucím a ve značné míře poskytuje i poradenskou činnost soukromým subjektům. Další činnost začal útvar vykonávat v souvislosti se sdílením majetku v rámci mezinárodní justiční spolupráce. Toto je však činnost příslušející podle kompetenčního zákona Ministerstvu financí, byť je převážně stavěna na aktech mezinárodního práva pro oblast boje proti legalizaci výnosů z trestné činnosti; není proto v tomto návrhu řešena a bude záležitostí následného rozdělení kompetencí v rámci MF vnitřními předpisy. Vedle toho je FAÚ (i v hodnocení Moneyvalu RE z r. 2011 a v následných hodnoceních odstranění nedostatků) stále vytýkána nedostatečná kontrola celého spektra povinných osob (kterých jsou řádově desetitisíce). Uvedené posílení by proto bylo nutné i v případě zachování současného zařazení na úrovni odboru ministerstva. Zároveň tato varianta přináší zejména možnosti hlubší analýzy zpracovávaných oznámení podezřelého obchodu, ale i širší metodickou činnost vůči povinným osobám. Výrazněji by bylo možno rozvíjet i spolupráci s daňovými orgány a orgány činnými v trestním řízení. Samozřejmě by byla výrazněji posílena kontrola a rozšířeno i prohloubeno její působení.

Finanční dopad

Náklady spojené s vytvořením samostatného úřadu v rámci kapitoly Ministerstva financí by byly spojené především s vytvořením dalších tabulkových míst v jednotlivých odděleních dle výše uvedeného a s náklady na zajištění materiálního a technického vybavení těchto pracovníků. Tyto náklady by však byly dostatečně adekvátní zvýšené efektivitě činnosti FAÚ, a to jak v oblasti zajišťování výnosů z trestné činnosti, spolupráce s daňovými a celními orgány v oblasti boje s daňovou kriminalitou, tak i v kontrolní činnosti. Není počítáno s případnými náklady na vybudování nových prostor či přestěhování úřadu, zvažována je pouze varianta rozšíření prostor v rámci stávající budovy po dohodě s jejím vlastníkem, kterým je Celní správa.

Výdaje spojené se vznikem a činností samostatného úřadu každoročně zohlednit ve výdajové části rozpočtu kapitoly 312 - MF při přípravě návrhu státního rozpočtu na příslušný rok a SDV. Taktéž bude třeba zvýšit i počet funkčních míst v kapitole 312 – MF o funkční místa pro novou resortní OSS.

Závěr: Navrhuje se upravit status finanční zpravodajské jednotky na samostatný úřad.

4. NÁVRH ŘEŠENÍ

Na základě hodnocení variant zpracovatel RIA navrhuje tato řešení:

Téma	Navrhovaná varianta řešení
Zahrnutí provozovatelů	Navrhuje se, aby pro provozovatele her, které

hazardních her mezi povinné osoby	představují nízké AML riziko, existovala zákonná výjimka, a tyto osoby byly vyňaty z režimu povinných osob.
Definice povinných osob – výše hotovostních plateb	Navrhuje se změnit limity výše hotovostních plateb u obchodníků se zbožím v souladu se směrnicí.
Změna definice PEP	Navrhuje se upravit zákonnou definici PEP (§ 4 odst. 5) tak, aby dopadala i na české politicky exponované osoby.
Zahrnutí virtuálních měn do rozsahu zákona	Navrhuje se zahrnout poskytovatele služeb spojených s virtuálními měnami („směnárny s virtuálními měnami“) mezi povinné osoby.
Hodnocení rizik povinnými osobami	Navrhuje se uložit povinným osobám, aby prováděly hodnocení rizik.
Informace o skutečných vlastnících právnických osob	Viz samostatná zpráva.
Úprava zjednodušené identifikace klienta	Navrhuje se umožnit zjednodušenou identifikaci klienta prostředky elektronické komunikace.
Rozšíření možností zprostředkované identifikace klienta	Navrhuje se rozšíření na kontaktní místa veřejné správy, čímž bude pokryto rozšíření i na řadu zastupitelských úřadů v zahraničí
Změna úpravy sankcí	Navrhuje se upravit sankce v souladu se směrnicí.
Změna správního dozoru a navazujících správních řízení	Navrhuje se, aby Česká národní banka vedla správní řízení se subjekty, u nichž v rámci kontroly ČNB zjistí nedostatky.
Změna lhůt pro odklad splnění příkazu klienta	Navrhuje se upravit běh lhůt tak, aby se do něj nezapočítávaly soboty, neděle a dny pracovního klidu.
Změna statusu finanční zpravodajské jednotky	Vytvořit samostatný úřad

5. IMPLEMENTACE DOPORUČENÉ VARIANTY A VYNUCOVÁNÍ

Po novelizaci AML zákona bude zvolené varianty řešení vynucovat především FAU MF v rámci své činnosti. Implementovat povinnosti ze zákona budou obecně dotčené subjekty, viz identifikace a rozbor v části 1.4.

6. PŘEZKUM ÚČINNOSTI REGULACE

Účinnost navrhované regulace bude přezkoumána několika mechanismy:

- V rámci budoucí činnosti Finančního analytického útvaru MF,
- Při přezkumu vnitrostátní implementace směrnice Evropskou komisí,
- Při pravidelném celostátním hodnocení rizik ve smyslu AMLD,
- Při hodnotících zprávách Moneyval, kdy se hodnotí úroveň naplnění FATF doporučení.

7. KONZULTACE A ZDROJE DAT

Při přípravě novely AML zákona provedl navrhovatel rozsáhlé konzultace s dotčenými subjekty, především s povinnými osobami a s asociacemi činnými v daném sektoru. O vstup k vybraným otázkám novelizace byly formou dotazníku požádány tyto subjekty:

AIR BANK, AKCENTA spořitelní a úvěrní družstvo, ANO spořitelní družstvo, Artesa, Bank of Tokyo, BNP, Česká exportní banka, Česká spořitelna, České spořitelní družstvo, Českomoravská záruční a rozvojová banka, CITFIN, Českomoravská stavební spořitelna, Česká národní banka, Československá obchodní banka, Deutsche Bank, Družstevní záložna Kredit, Družstevní záložna PSD, Equa Bank, Expobank CZ, FIO banka, GE Money Bank, HSBC, Hypoteční banka, ING Bank, J&T BANKA, Komerční banka, mBank, MEINL BANK, Moravský Peněžní Ústav spořitelní družstvo, Oberbank AG, Peněžní dům spořitelní družstvo, Podnikatelská družstevní záložna, Poštová banka, PPF Banka, Privat Bank AG, Raiffeisen stavební spořitelna, RB im Stiftland, The Royal Bank of Scotland, Saxo Bank, Sberbank, Stavební spořitelna České spořitelny, UniCredit Bank, Všeobecná úvěrová banka, Waldviertel Sparkasse, Western Union, Wustenrot hypoteční banka, Wustenrot stavební spořitelna, Zuno Bank, Záložna Creditas spořitelní družstvo.

Dále navrhovatel konzultoval vybrané otázky novelizace s právníckými a poradenskými profesemi, resp. jejich profesními komorami. O vstup byly formou dotazníku požádáni: Česká advokátní komora, Notářská komora, Exekutorská komora, Komora auditorů, Komora daňových poradců, Komora certifikovaných účetních, Komora certifikovaných účetních ČR, Svaz účetních a další vybraní účetní.

Další konzultace k vybraným tématům proběhly s ministerstvem vnitra (ohledně otázek souvisejících s Czech Point), ČNB (ohledně změny správního dozoru)

Dalšími významnými zdroji dat a informací byly následující dokumenty:

- Hodnocení dopadů čtvrté AML směrnice (Commission Staff Working Document – Impact Assessment)
- European Commission Final Study on the Application of the Anti-Money Laundering Directive, zpracováno Deloitte BE
- Doporučení FATF, Mezinárodní standardy v boji proti praní peněz, financování terorismu a šíření zbraní hromadného ničení-
- Moneyval: Report on Fourth Assessment Visit, Anti-Money Laundering and Combatting the Financing of Terrorism (2011); včetně doplňujících zpráv (2014)
- FATF Policy Development Group: Draft Guidance on Transparency and Beneficial Ownership (2014)
- FATF Methodology for Assessing Technical Compliance with the FATF Recommendations and the Effectiveness of AML/CFT Systems (2013)
- FATF Guidance: National Money Laundering and Terrorist Financing Risk Assessment (2013)
- FATF Policy Development Group: Draft Revised Guidance for a RBA for the Banking Sector
- The World Bank Risk Assessment Methodology
- Výroční zprávy FAU 2012-2014
- Evropská komise: 2012 Update Report to the Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU-27 Member States
- Evropská centrální banka: Virtual Currency Schemes – A Further Analysis, February 2015
- Mezinárodní měnový fond: Czech Republic: Financial System Stability Assessment Update (July 2012)

8. KONTAKT NA ZPRACOVATELE RIA

JUDr. Jan Šamánek, Ph.D., LL.M.
České družiny 1944/25, 160 00 Praha 6

774 050 004 / jan.samanek@gmail.com

Hlínka a partneři, Na příkopě 31, 110 00 Praha 1

Email: petrhlin@gmail.com

Telefon: 602 425 757

JUDr. Michaela Katolická

Finanční analytický útvar

Telefon: (+420) 257 044 516S

E-mail: michaela.katolicka@mfcrcz

Ministerstvo financí České republiky

P.O. Box 675, Jindřišská 14, 111 21 Praha 1