

N 100 / 10 / 03



PARLAMENT ČESKÉ REPUBLIKY

SENÁT

10. funkční období

N 100 / 10 / 03

**Aktualizovaná rámcová pozice k návrhu směrnice  
Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění  
směrnice (EU) 2015/849 o předcházení využívání  
finančního systému k praní peněz nebo financování  
terorismu a směrnice 2009/101/ES**

2016

Gestor: *Ministerstvo financí, Finanční analytický útvar* Schválil: *Ing. Libor Kazda*

Zpracoval: *Mgr. Markéta Hlavinová* Datum: *18. 11. 2016*

E-mail, tel.: [marketa.hlavinova@mfcz.cz](mailto:marketa.hlavinova@mfcz.cz) Verze: *II.*  
*tel: 257 044 516*

## **Rámcová pozice**

(Stanovisko pro Parlament ČR)

**Projednávaná věc:** Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Directive (EU) 2015/849 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing and amending Directive 2009/101/EC

Návrh směrnice, kterou se mění směrnice (EU) 2015/849 o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu a směrnice 2009/101/ES.

**Přípravný orgán Rady:** Pracovní skupina pro finanční služby - AML

**Identifikační čísla dokumentů:** 2016/0208 (COD), 10678/16, COM (2016) 450 final

**Stupeň priority pro ČR:** ~~Národní priorita/Důležitá problematika/Sledovaná oblast\*~~

### **1) Popis problematiky, včetně stadia projednávání:**

Na jednání ECOFIN dne 15. 1. 2016 Komise přislíbila jako reakci na teroristické útoky v Paříži v listopadu 2015 vyhotovit Akční plán k posílení boje proti financování terorismu. Tento Akční plán Komise byl zveřejněn dne 2. 2. 2016. Dne 12. 2. 2016 Rada (ECOFIN) schválila závěry k Akčnímu plánu Komise k zamezení financování terorismu. Jedním z bodů Akčního plánu je i závazek Komise připravit novelu směrnice Evropského Parlamentu a Rady (EU) 2015/849 ze dne 20. 5. 2015, o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu (tzv. 4. AMLD; termín pro transpozici je červen 2017).

Dne 5. 7. 2016 představila Komise legislativní návrh směrnice, kterou se mění 4. AMLD. Navrhované změny se týkají těchto částí:

- zavedení "míst směny" virtuální měny s oficiální měnou a poskytovatelů peněženek virtuálních měn coby povinných osob ve smyslu AMLD a současně definování pojmu „virtuální měny“,

- snížení nejvyššího limitu pro elektronické peníze a předplacené karty, u kterého může poskytovatel služby provést zjednodušenou CDD – customer due diligence (obezřetnostní kontrolu klienta) a zrušení možnosti provádět zjednodušenou CDD u předplacených karet při jejich použití k online platbám,
- požadavek zřízení registrů bankovních a platebních účtů a umožnění přístupu FIU a dalších relevantních orgánů k těmto informacím,
- rozšíření požadavků na registr skutečných majitelů právnických osob a právních uspořádání, včetně veřejného přístupu k těmto údajům (s výjimkou informací týkajících se právních uspořádání nesloužících k vytváření zisku),
- harmonizace přístupu EU k vysoce rizikovým třetím zemím,
- oprávnění finančních zpravodajských jednotek (FIU) žádat relevantní informace k legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu od každé povinné osoby,
- upřesnění některých dalších ustanovení - koncept relevantních orgánů, vyjmutí tzv. "closed loop cards" a zajištění souladu s opatřeními na elektronickou identifikaci.
- zkrácení lhůty pro transpozici 4. AMLD na 1. leden 2017 (k 1. lednu 2017 je rovněž stanovena transpoziční lhůta diskutované novely 4. AMLD).

## 2) Pozice ČR:

ČR samozřejmě podporuje Komisi v jejích dalších krocích v opatřeních proti praní peněz a financování terorismu, nicméně máme obavy ohledně rychlosti zpracování návrhu a jeho nepřehlednosti (řada věcí řešena odkazem na jiné směrnice) a nepřiměřené implementační lhůty.

Především však **zásadně nesouhlasíme se stanoveným datem transpozice** pro novelu 4. AMLD k 1. lednu 2017 a souvisejícím návrhem ke zkrácení transpoziční lhůty k 4. AMLD ke stejnému datu. Novela 4. AMLD i původní znění 4. AMLD vyžadují zřízení několika rejstříků (rejstřík „skutečných majitelů“ právnických osob a právních uspořádání a registr bankovních a platebních účtů) a zkrácený termín transpozice by tedy platil i pro realizaci těchto rejstříků, což je nereálné.

K jednotlivým bodům návrhu:

### 1. Virtuální měny

Nesouhlasíme s navrženou definicí virtuální měny, která je příliš vágní (...*“ne nezbytně napojená na běžnou měnu“*...) a nezohledňuje skutečnost, že v současné době běžná měna není představována pouze bankovkami a mincemi, ale spadají sem např. i elektronické peníze. Především je nežádoucí, aby vzhledem ke specifické povaze virtuálních měn došlo k jejich zařazení pod finanční služby. **Definice virtuálních měn v 4. AMLD by tedy měla jasně odlišovat virtuální měny od platebních prostředků a elektronických peněz, jak jsou definovány v PSD a EMD (a jejichž poskytovatelé jsou již zahrnuti v 4. AMLD).**

## **Tato připomínka je zásadní.**

Zahrnutí osob poskytujících služby s virtuálními měnami ČR podporuje, v současné novele AML zákona navrhujeme to samé s pregnančnějšími definicemi. Připomínky proto máme ke konkrétnímu pojetí, které je podle našeho názoru příliš zužující. Doporučujeme, aby směrnice zahrnovala veškeré služby nebo činnosti spojené s virtuální měnou, např. směnárný, platební služby, shromažďování a správu virtuálních peněz atd. Rovněž nesouhlasíme s omezením v návrhu (nové písm. g) v čl. 2 odst. 1 bod 3 4. AMLD), na základě kterého se režim 4. AMLD vztahuje pouze na poskytovatele směny mezi virtuální a běžnou měnou, kteří tuto činnost vykonávají „primarily and professionally“. Pokud už mají být regulováni poskytovatelé výměnných platform pro virtuální měny, pak by se tak mělo dít nezávisle na tom, zda tuto činnost vykonávají jako svou hlavní činnost, jinak bude možné regulaci snadno obejít přidáním jakékoliv jiné „hlavní“ činnosti.

Zároveň však nepodporujeme jakékoliv další regulační kroky, které by mohly zvýšit odpovědnost veřejných institucí za kvalitu virtuálních měn a tím i paradoxně zvýšit jejich atraktivnost pro komerční uživatele. Více regulatorních zásahů znamená možnou vyšší důvěryhodnost těchto měn, které ale stát nemá nijak pod kontrolou.

## **2. Elektronické peníze**

Limity pro elektronické peníze jsou ve 4. AMLD podle našeho názoru již dostatečně nízké a preferujeme zachování platné úpravy, nicméně nemáme zásadní problém s jejich snížením a dalšími navrženými omezeními. Podle našeho názoru ale není zcela jasné, co přesně se myslí termínem „online payment“, u kterých se navrhuje nepřipustit zjednodušenou kontrolu klienta, zda se tím myslí pouze platby po Internetu nebo platby u obchodníků? Požadujeme tedy přesnější vymezení pojmu „on-line platby“. Také je podle našeho názoru v této souvislosti nutné zdůraznit, že i anonymní elektronické peníze jsou snáze dohledatelné než hotovost, která je zcela anonymní.

Jako problematický se jeví požadavek, aby evropské finanční instituce v roli tzv. acquirerů (zpracování platebních transakcí na straně příjemce) musely odmítnout zpracovat platební transakce, ke kterým byl dán platební příkaz anonymní předplacenou platební kartou vydanou v jiném než členském státě, jestliže daná platební karta neodpovídá určitým požadavkům 4. AMLD na provedení hloubkové kontroly klienta (podle článků 13 a 14 4. AMLD) nebo nespĺňuje podmínky pro uplatnění výjimky z povinnosti provedení hloubkové kontroly klienta (článek 12 4. AMLD). Poskytovatel platebních služeb příjemce není ve smluvním vztahu s plátcem a má jen omezené možnosti ověřit, na jakých podmínkách použití platebního prostředku se plátcem a jeho poskytovatel dohodli. Ustanovení fakticky nutí evropské finanční instituce, aby prováděly hodnocení právní úpravy všech nečlenských států a zároveň i konkrétních podmínek daného smluvního vztahu, což se jeví jako obtížně uskutečnitelné.

### 3. Registr bankovních a platebních účtů

**Nepodporujeme navržený rozsah centrálního registru bankovních a platebních účtů. Pokud jde o platební účty, je nutné, aby směrnice specifikovala, na jaké typy platebních účtů se vztahuje.** Pokud zůstane tento pojem ve 4. AMLD nedefinován, bude muset být použita definice ze směrnice o platebních službách (PSD), což by znamenalo, že by členské státy musely do registru zahrnout široké spektrum platebních účtů, přičemž ne všechny typy platebních účtů upravených v PSD představují totožné riziko pro praní peněz či financování terorismu. Neplatební bankovní účty by měly být do registru zahrnuty jen tehdy, pokud jsou na nich evidovány peněžní prostředky; například účty cenných papírů by tak do registru zahrnuty být neměly.

**Nesouhlasíme s tím, aby součástí evidence účtů byl i skutečný majitel vlastníka účtu.** Účty v bankách nejsou evidovány podle skutečných majitelů, a proto by při změně skutečného majitele představovala změna zápisu velkou administrativní zátěž.

Dále odkazujeme na v úvodu vyjádřený zásadní nesouhlas s požadavkem zřízení registru k navrženému datu transpozice 4. AMLD 1. ledna 2017, neboť je nereálný. Požadujeme prodloužení lhůty pro realizaci registru alespoň do roku 2018.

### 4. Registr skutečných majitelů právnických osob a trustů

**Souhlasíme s povinným zavedením veřejného přístupu do registru skutečných majitelů právnických osob a právních uspořádání sloužících k vytváření zisku.**

Dne 1. 1. 2017 vstoupí v ČR v účinnost zákon č. 368/2016 Sb. ze dne 19. října 2016, kterým se mění zákon č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu (dále jen „AML zákon“), a který s účinností od 1. 1. 2018 zavádí evidenci skutečných majitelů právnických osob a svěrenských fondů. Tato evidence byla v souladu se 4. AML směrnicí, jejíž implementační lhůta je do 26. 6. 2017, navržena a schválena jako neveřejná (přístup do evidence budou mít kompetentní orgány, povinné osoby, poskytovatelé veřejné finanční podpory, subjekty implementační struktury evropských strukturálních a investičních fondů a zadavatelé veřejných zakázek) a tento postoj byl zastáván i v rámci projednávání návrhu novelizace 4. AML směrnice.

Diskuse nad tím, zda zavést neveřejnou, či veřejně přístupnou evidenci, probíhala v ČR již v rámci procesu přípravy a schvalování výše uvedené novely AML zákona. Ze strany legislativních odborníků byla vůči veřejné evidenci vnesena celá řada oprávněných a relevantních obav, na jejichž základě byla evidence schválena jako neveřejná. Hlavními argumenty, které se v této diskusi objevily, byly zejména:

- informace o skutečném majiteli nejsou pro širokou veřejnost relevantní; z hlediska AML problematiky by mělo být dostačující, aby měly k těmto informacím přístup pouze příslušné orgány a „povinné osoby“;
- není možné objektivně zajistit, aby veškeré informace uvedené v registru byly přesné a aktuální;

- veřejný registr skutečných majitelů není nástrojem schopným předcházet praní peněz a financování terorismu; současný cíl směrnice nevyžaduje otevření registru veřejnosti;
- v mnoha případech, a to zejména v obchodních vztazích, je anonymita skutečného majitele právnické osoby legitimní a není sama o sobě na újmu;
- veřejný přístup k informacím o skutečném vlastnictví by mohl vést k bezdůvodnému ohrožení některých společností, případně k využití k nekalým obchodním praktikám;
- ústavněprávní otázky ochrany osobnosti.

Nicméně protože transparentnost patří mezi základní a klíčové priority této vlády a vláda se ztotožňuje s názorem Komise a řady dalších členských států, že veřejně přístupný registr skutečných majitelů představuje jeden z nejefektivnějších nástrojů proti praní špinavých peněz, financování terorismu a korupci a že transparentností vlastnické struktury a umožnění veřejné kontroly lze mimo jiné dosáhnout právě i registrem skutečných majitelů, který bude veřejně přístupný, rozhodla se, při vědomí všech výše uvedených rizik, v dalším projednávání podporovat veřejně přístupnou evidenci.

Vláda tímto zároveň přihlédla ke stanovisku Výboru pro záležitosti EU Senátu, který podporuje veřejný přístup k informacím o skutečném vlastnictví podnikajících právnických osob, jak je uvedeno v doporučení k usnesení č. 246 z 35. schůze, konané dne 2. 11. 2016.

Konečné rozhodnutí o kompromisním znění a o podpoře ze strany ČR bude učiněno až v návaznosti na konkrétní znění kompromisního návrhu a jeho dílčích částí a průběhu projednávání včetně projednávání s Evropským parlamentem. Zásadní podmínky kompromisu jsou v rámcové pozici vyznačeny.

#### 5. Harmonizace přístupu EU k vysoce rizikovým třetím zemím

Podle očekávání Komise opsala seznam „nespolupracujících zemí“ podle FATF. Ve směrnici se navrhuje některá další omezení při spolupráci s finančními institucemi a obchodu s klienty z těchto zemí, s čímž ČR nemá problém. Požadujeme však reformulaci daného ustanovení způsobem, který bude zajišťovat jednoznačný výklad užitých pojmů.

#### 6. Oprávnění finančních zpravodajských jednotek žádat informace od každé povinné osoby

Opět se jedná o sjednocení dosud nejednoznačného výkladu povinností vyplývajících z Doporučení FATF; v ČR již vyřešeno.

#### 7. Upřesnění některých dalších ustanovení

Jde spíše o sjednocení a doplnění výkladu k opatřením, která vyplývají z aktuálních Doporučení FATF, případně sesouladění 4. AMLD s další legislativou EU. V ČR tyto otázky již řeší navrhovaná novela v tisku 752.

### **3) Dopad na právní řád ČR:**

Část návrhů již právo ČR řeší jednak ve vládním návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (zákon č. 368/2016 Sb., publikován 14. 11. 2016), jednak ve vládním návrhu zákona o centrální evidenci účtů a souvisejícího „změnového“ zákona (zákon č. 300/2016 Sb., publikován 21. 9. 2016).

V případě přijetí návrhu bude pro další změny nutné novelizovat zákon č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů, a další zákony, především zákon o centrální evidenci účtů a zákon č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob.

Přijetím návrhu nevznikne rozpor s mezinárodní smlouvou uzavřenou se třetími státy nebo mezinárodními organizacemi.

Dále se uvádí, že současně s novelou 4. AMLD je zároveň projednávána směrnice novelizující směrnici 2011/16/EU o správní spolupráci v oblasti daní (tzv. DAC5), která odkazuje na články 13, 30, 31, 32a a 40 novelizované 4. AMLD. Po schválení novely směrnice o správní spolupráci ji bude nutno odpovídajícím způsobem transponovat do zákona č. 164/2013 Sb. o mezinárodní spolupráci při správě daní. Je možné, že z této novely vyplyne též potřeba modifikace zákona AML.

### **4) Dopad na státní rozpočet:**

Nepředpokládá se; náklady centrální evidence účtů a rejstříku skutečných vlastníků právnických osob a právních uspořádání již řeší stávající návrhy zákonů. Náklady spojené s vytvořením centrální evidence účtů však bude potřeba opětovně zhodnotit v návaznosti na širší okruhu platebních účtů, o které bude současný návrh rozšířen.

### **5) Další relevantní dopady (např. na životní prostředí, hospodářské, sociální apod.):**

Nepředpokládají se.

### **6) Pozice zástupců sociálních a hospodářských partnerů, zástupců samosprávy, nevládních organizací a případně dalších osob:**

Není známo.

## **7) Pozice EK a EP:**

Evropská komise je předkladatelem návrhu. Pozice Evropského parlamentu dosud nebyla formulována.

## **8) Pozice členských států:**

Podle předběžných vyjádření v rámci diskusí na expertní úrovni při prvním projednávání tohoto návrhu v pracovní skupině pro finanční služby členské státy předložení návrhu obecně podporují, i když s řadou výhrad, týkajících se jak příliš ambiciózního transpozičního termínu, tak i jednotlivých dílčích změn. Konkrétní pozice členských států k jednotlivým detailům návrhu zatím nejsou známy.

## **9) Projednání v Parlamentu ČR:**

Výbor pro evropské záležitosti Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR projednal návrh směrnice dne 3. 11. 2016 a přijal usnesení č. 321, ve kterém podporuje rámcovou pozici vlády ČR k návrhu směrnice, bere na vědomí návrh směrnice, považuje přístup orgánů veřejné moci k informacím o skutečném vlastnictví právních uspořádání a korporátních struktur za významný krok v boji proti praní peněz a financování terorismu a usnází se postoupit dokument spolu se svým usnesením a rámcovou pozicí vlády ČR pro informaci rozpočtovému výboru.

Výbor pro záležitosti Evropské unie Senátu projednal tento dokument dne 02. 11. 2016 svým usnesením č. 246, kterým přijal k této směrnici doporučení, doporučil projednání tisku na schůzi Senátu a doporučil Senátu, aby se vyjádřil ve smyslu tohoto doporučení. V tomto doporučení mimo jiné výbor požaduje prodloužení transpoziční lhůty, podporuje veřejný přístup k informacím o skutečném vlastnictví právnických osob a upřednostnil by přesnější definici virtuální měny. Výbor dále požádal vládu, aby informovala Senát o tom, jakým způsobem zohlednila toto stanovisko, a o dalším vývoji projednávání.

## **10) Procedurální otázky:**

- a) Právní základ: Čl. 50 a 114 Smlouvy o fungování Evropské unie
- b) Postup projednávání: řádný legislativní postup
- c) Hlasovací procedura: kvalifikovaná většina