



# Nové štandardy FATF a návrh 4. smernice EÚ v oblasti prevencie legalizácie príjmov z trestnej činnosti a financovania terorizmu

Izabela Fendeková  
Národná banka Slovenska

*Tento článok voľne nadväzuje na niektoré prezentácie odborníkov z členských i nečlenských štátov Európskej únie, ktoré odzneli v rámci Medzinárodnej konferencie o dodržiavaní opatrení proti praniu špinavých peňazí v dňoch 9. – 10. decembra 2013 v Bratislave, uskutočnenej pod záštitou Inštitútu bankového vzdelávania Národnej banky Slovenska a v spolupráci s Bankovou asociáciou pre centrálnu a východnú Európu. Ide predovšetkým o predstavenie nových významných iniciatív v oblasti vymedzenia základných štandardov na presadzovanie opatrení na účinné zamedzenie rizík súvisiacich s rastúcou snahou kriminálnych živlov legalizovať finančné prostriedky a iný majetok prostredníctvom finančného aj nefinančného systému na globálnej a európskej úrovni. Článok sa zároveň zaoberá aj vplyvom nových požiadaviek v tejto oblasti na Slovensko ako členskú krajinu EÚ a MONEYVAL-u.*

1 Dostupné na webovom sídle tejto organizácie [www.fatf-gafi.org](http://www.fatf-gafi.org)

Po niekoľkoročnej práci početných expertných skupín boli vo februári 2012 schválené a publikované nové medzinárodné štandardy v oblasti prevencie a represie legalizácie príjmov z trestnej činnosti, financovania terorizmu a podpory financovania zbraní hromadného ničenia zo strany Financial Action Task Force (FATF).<sup>1</sup> Ide už o tretiu revíziu odporúčaní od začiatku fungovania FATF (v r. 1989) vzhľadom na novovzniknuté hrozby v sledovaných oblastiach. Zároveň boli zohľadnené praktické skúsenosti a poznatky získané počas troch kôl vzájomných hodnotení členských krajín, ktoré poukázali na mnohé nedostatky pri presadzovaní právnych predpisov v praxi.

Nové odporúčania FATF identifikujú a definujú okrem už uvedených nových trendov a techník využívaných v globálnom meradle pri „prepieraní“ špinavých peňazí, financovaní teroristov a teroristických akcií a podpory vývoja a výroby zbraní hromadného ničenia aj nedostatočne určené požiadavky v pôvodných štandardoch. Zároveň sú zamerané na riešenie praktických problémov, ktoré sa vyskytli pri aplikácii predchádzajúcich 40 odporúčaní a 9 špeciálnych odporúčaní proti financovaniu terorizmu. Zmenilo sa základné členenie odporúčaní – pre lepšiu prehľadnosť a nadväznosť boli niektoré zlúčené, iné rozdelené a všetky špeciálne odporúčania boli včlenené do existujúcich. Výsledkom je logickejšie usporiadanie odporúčaní. Celkom nové sú dve odporúčania:

- odporúčanie č. 1 o identifikácii a hodnotení rizík na úrovni členského štátu a o následnom uplatňovaní rizikovo-orientovaného prístupu (s vysvetľujúcim komentárom a usmernením)
- odporúčanie č. 7 o cieľných finančných sankciách zameraných proti financovaniu zbraní

hromadného ničenia (s vysvetľujúcim komentárom).

Uplatňovanie rizikovo-orientovaného prístupu podľa odporúčania č. 1 sa premieta ako požiadavka do nasledujúcich troch oblastí:

- vypracovanie komplexného hodnotenia rizík na úrovni členského štátu (vo všetkých rezortoch, ktorých sa to týka) a zabezpečenie jeho pravidelnej aktualizácie,
- plnenie základných preventívnych povinností v priebehu uskutočňovania činností a poskytovania finančných produktov a služieb finančnými inštitúciami,
- výkon dohľadu nad dodržiavaním požiadaviek preventívneho právneho rámca finančnými inštitúciami a účinné presadzovanie zamedzenia zneužívania finančného systému na účely legalizácie príjmov z trestnej činnosti a financovania terorizmu (súčasťou je využitie sankcií a nápravných opatrení v prípadoch porušovania zákonných a podzákonných noriem).

Analýza rizík sa má vypracovať na národnej úrovni pod vedením príslušnej kompetentnej inštitúcie, ktorá je primárne zodpovedná za účinnú elimináciu rizík v tejto oblasti, za spolupráce všetkých rezortov, ktoré sú aktívne pri presadzovaní opatrení proti praniu špinavých peňazí, financovaniu terorizmu a proti podpore vývoja a výroby zbraní hromadného ničenia. Vzhľadom na to, že tento nový štandard je premietnutý aj v návrhu 4. smernice Európskeho parlamentu a Rady o predchádzaní využívaniu finančného systému na účely prania špinavých peňazí a financovania terorizmu (ďalej len návrh 4. smernice), bude aj pre SR závažné vypracovanie takejto rozsiahlej analýzy existujúcich rizík. Na Slovensku je nosným rezortom



ministerstvo vnútra; ďalšie významné inštitúcie sú ministerstvo spravodlivosti, generálna prokuratúra, Úrad špeciálnej prokuratúry, ministerstvo financií, ministerstvo hospodárstva, Národná banka Slovenska, Finančná správa SR a ďalšie. V súčasnosti je možné požiadať o spoluprácu pri vypracovaní tohto náročného projektu Svetovú banku alebo priamo FATF (náklady spojené s uskutočnením projektu si hradí každý štát samostatne). Členské a aj nečlenské štáty EÚ majú o takúto spoluprácu eminentný záujem – Svetová banka napr. eviduje v tomto a budúcom roku už aspoň sedem oficiálnych žiadostí o spoluprácu. Celý projekt je náročný na čas, ľudské zdroje a koordináciu. Napríklad v Srbsku si uskutočnenie projektu vyžiadalo takmer celý rok za účasti niekoľkých projektových tímov pod vedením srbskej finančnej spravodajskej jednotky. Jedným z problematických okruhov pri zisťovaní aktuálnych rizík na národnej úrovni je nedostatok, obmedzená porovnateľnosť a malá výpovedná hodnota štatistických údajov a prehľadov, ktoré sú v jednotlivých rezortoch k dispozícii. Uskutočnená analýza rizík má byť základným predpokladom na potrebné korekcie celého preventívneho a represívneho systému, tak aby sa dosiahla jeho účinnosť v čo najväčšom rozsahu.

V rámci nových FATF štandardov majú pre svoj doplňujúci charakter osobitnú pridanú hodnotu:

- vysvetľujúce komentáre k jednotlivým odporúčaniam (ich počet sa podstatne zvýšil),
- definície pojmov,
- zoznam použitých skratiek,
- príloha obsahujúca zoznam usmernení a prehľad odporúčaných praktických postupov.

Pokiaľ ide o záväznosť 40 odporúčaní, všetky členské štáty deklarovali, že jednotlivé štandardy sa napriek ich právne nezáväznému charakteru budú postupne zapracovávať do právneho poriadku upravujúceho oblasť prevencie a represie legalizácie príjmov z trestnej činnosti, financovania terorizmu, ako aj podpory financovania zbraní hromadného ničenia. FATF má v súčasnosti 36 členov a zahŕňa nielen Európu (členom je aj Európska komisia), Severnú a Južnú Ameriku, Austráliu, Nový Zéland, ale aj Áziu a Afriku. Na overovanie a vzájomné porovnávanie toho, do akej miery sú nové štandardy zapracované a účinne sa presadzujú v praxi členských štátov, slúži už zavedený monitorovací mechanizmus, ktorého základom je podrobná metodika na vzájomné hodnotenia členských krajín, prediskutovaná a schválená na plenárnom rokovaní vo februári 2013.<sup>2</sup> Hodnotenia prebiehajú priamo v členskej krajine za účasti expertov z iných členských krajín. Správy vypracované na základe analýzy právnych predpisov a získaných informácií o ich praktickom uplatňovaní sa prerokávajú a schvaľujú na plenárnych rokovaní FATF (trikrát ročne).<sup>3</sup> Nové, v poradí už štvrté kolo vzájomných hodnotení sa začne začiatkom budúceho roka (pre Nórsko, Španielsko, Austráliu, Belgicko). Pre tie štáty a jurisdikcie, ktoré nie sú členmi FATF, boli od konca 90. rokov postupne vytvorené porovnateľné monitorovacie mechanizmy regionálneho charakteru – napr. Slovensko a ostatné nové

členské štáty EÚ nie sú členmi FATF, ale osobitného výboru Rady Európy s názvom MONEYVAL, ktorý bol založený v roku 1997.<sup>4</sup> Okrem MONEYVAL-u pracuje v celosvetovom meradle ešte sedem takýchto regionálnych zoskupení, ktoré využívajú tie isté štandardy aj postupy pri monitorovaní uplatňovania opatrení na zabránenie legalizácii príjmov z trestnej činnosti, financovaniu terorizmu a podpore šírenia zbraní hromadného ničenia a ich členské štáty sa rozhodli pre implementáciu a účinné presadzovanie FATF štandardov. Predpokladá sa, že Slovensko bude hodnotené podľa nových FATF štandardov (a aj podľa 4. smernice, lebo s najväčšou pravdepodobnosťou bude dovtedy schválená) v priebehu roka 2015.

Všetky monitorovacie mechanizmy využívajú vo vzájomných hodnoteniach členských krajín aj opatrenia na nápravu v prípade, že hodnotiaca správa obsahuje príliš veľa nedostatkov a členský štát nepreukáže v určenom čase primeraný pokrok pri odstraňovaní zistených slabých miest. Jedným z najväznejších nápravných opatrení je verejné vyhlásenie (Public Statement) na webovom sídle príslušného monitorovacieho mechanizmu.<sup>5</sup> Ide v podstate o tzv. čierny zoznam krajín, ktoré predstavujú závažné riziko v oblasti prevencie a represie legalizácie príjmov z trestnej činnosti, financovania terorizmu, ako aj podpory financovania zbraní hromadného ničenia.

Na úrovni EÚ predstavuje ochrana vnútorného trhu pred nebezpečenstvom zneužitia na účely prania špinavých peňazí a financovania terorizmu jednu zo strategických priorít. Vzhľadom na komplexnosť sa tejto problematike venuje v rámci Európskej komisie niekoľko generálnych riaditeľstiev (pre vnútorný trh, pre vnútorné záležitosti a pre daňovú a colnú úniu), ktoré spolupracujú pri vytváraní spoločného rámca pre účinné zamedzenie šírenia nekalých praktík pri snahe legalizovať finančné prostriedky a iný majetok získaný neoprávnenými spôsobmi. Preto následne, po zverejnení nových FATF štandardov, ktoré reagujú nielen na vznik nových rizík, ale aj na existenciu doteraz neznámych metód a praktík používaných pri legalizácii príjmov z trestnej činnosti a pri financovaní terorizmu, sa začala práca na návrhu novej smernice zameranej na túto oblasť, iniciovaná Európskou komisiou. Návrh 4. smernice bol zverejnený vo februári 2013, je po rozsiahlom pripomienkovom konaní a zatiaľ sa plánuje jeho schválenie v prvej polovici roka 2014. Návrh 4. smernice však nepokrýva celý rozsah 40 odporúčaní FATF; niektoré sú na úrovni EÚ spracované v iných právne záväzných normách. Ide napr. o odporúčania č. 5 a 6, ktoré sa týkajú financovania terorizmu a aj financovania zbraní hromadného ničenia. Tieto odporúčania sú implementované osobitnými rozhodnutiami alebo nariadeniami EÚ. Ďalšie takéto osobitné odporúčanie je odporúčanie č. 14 upravujúce pravidlá činnosti a výkonu dohľadu nad poskytovateľmi platobných služieb, čo v rámci EÚ vymedzuje smernica o platobných službách (2007/64/ES), ktorej podstatná revízia z úrovne Európskej komisie sa už začala. Odporúčanie č. 16

2 Dostupná na <http://www.fatf-gafi.org/documents/documents/fatfissuesnewmechanismstostrengthenmoneylaunderingandterroristfinancingcompliance.html>.

3 Publikovaná v anglickom, resp. vo francúzskom jazyku na <http://www.fatf-gafi.org/topics/mutualevaluations/>.

4 Členskú základňu tvorí v súčasnosti 30 štátov a jurisdikcií; webové sídlo [www.coe.int/moneyval](http://www.coe.int/moneyval).

5 Napríklad na <http://www.fatf-gafi.org/topics/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/>.



stanovuje povinný rozsah údajov na platobnom príkaze, čo na európskej úrovni určuje nariadenie Európskeho parlamentu a Rady č. 1781/2006. Úprava tohto nariadenia sa pripravuje v nadväznosti na revíziu smernice o platobných službách.

Návrh 4. smernice vychádza z akceptácie nových FATF štandardov, ale premietajú sa v ňom aj závery a odporúčania na odstránenie zistených nedostatočne vymedzených povinností a právomocí, ktoré sú obsiahnuté v rozsiahlej analýze aplikácie 3. smernice (2005/60/ES) a smernice 2006/70/ES, uskutočnenej v členských štátoch v priebehu roka 2010 externou firmou Deloitte.<sup>6</sup> Súčasťou návrhu sú štyri prílohy:

- č. 1 – informatívny prehľad indikátorov, ktoré sa majú využiť pri rozhodovaní, aký druh starostlivosti o klienta sa využije v závislosti od miery rizika,
- č. 2 – informatívny prehľad indikátorov, ktoré môžu znamenať nižšie riziko klienta,
- č. 3 – informatívny prehľad indikátorov, ktoré môžu znamenať vyššie riziko klienta,
- tabuľka zhody.

Nové sú aj splnomocňujúce ustanovenia pre tri Európske orgány dohľadu (European Supervisory Authorities – ESA's) nad bankovníctvom (European Banking Authority – EBA), poisťovníctvom (European Insurance and Occupational Pensions Authority – EIOPA) a cennými papiermi (European Securities and Markets Authority – ESMA) na vypracovanie:

- spoločného stanoviska v oblasti identifikácie a hodnotenia rizík na úrovni EÚ,
- usmernení, ktoré budú bližšie určovať, napr.:
  - za akých okolností sa môže použiť zjednodušená alebo zvýšená starostlivosť o klienta,
  - faktory, ktoré ovplyvňujú výkon rizikovo-orientovaného dohľadu kompetentnými orgánmi,
  - druhy administratívnych opatrení a sankcií, ako aj úroveň finančných pokút v prípade zisteného nedodržania zákonných požiadaviek povinnými osobami,
- regulačných technických štandardov upravujúcich napr. oblasť cezhraničného pôsobenia finančných subjektov mimo územia Európskeho hospodárskeho priestoru v prípade, že právne predpisy tretej krajiny sú menej prísne ako v členskom štáte.

Predpokladá sa, že všetky tieto vysvetľujúce dokumenty budú vypracované do dvoch rokov po nadobudnutí účinnosti 4. smernice vo výbore zameranom na uplatňovanie opatrení proti praniu špinavých peňazí (Anti-Money Laundering Committee – AMLC), ktorý pracuje v rámci spoločného výboru (Joint Committee – JC) troch Európskych orgánov dohľadu a združuje expertov z dohliadacích autorít členských štátov.

Ďalšia nová požiadavka v návrhu sa týka zdôraznenia rizikovo orientovaného prístupu k uplatňovaniu povinností vymedzených v navrhovanej smernici, a to najmä v týchto oblastiach:

1. hodnotenie rizík na úrovni členského štátu a zabezpečenie pravidelnej aktualizácie s cieľom presadzovať ich účinnú elimináciu,
2. plnenie základných preventívnych povinností v priebehu uskutočňovania činností a posky-

tovanie finančných produktov a služieb finančnými inštitúciami so zohľadnením rizikového profilu jednotlivých klientov,

3. uplatňovanie dohľadu nad dodržiavaním požiadaviek preventívneho právneho rámca finančnými inštitúciami s cieľom zamerať sa pri výkone dohľadu prednostne na tie povinné osoby, ktoré sa vo svojom podnikaní vystavujú neprimeraným rizikám.

Prísnejší ako doteraz je navrhovaný preventívny režim vo vzťahu k politicky exponovaným osobám (v súlade s novými odporúčaniami FATF). Znamená to, že uplatňovanie rizikového prístupu pri zisťovaní totožnosti, overovaní zistenej totožnosti a priebežnej povinnej starostlivosti o klienta okrem okruhu zahraničných politicky exponovaných osôb sa bude týkať aj domácich politicky exponovaných osôb. Skutočnosť, či ide o politicky exponovanú osobu, sa má preskúmať aj v rámci procesu určovania konečného užívateľa výhod.

Pri zisťovaní konečného užívateľa výhod ostávajú tie isté hraničné hodnoty ako v platnej smernici, ale od právnických osôb sa bude vyžadovať, aby viedli primeranú, presnú a aktuálnu evidenciu svojich konečných užívateľov výhod a aby takúto evidenciu včas sprístupnili povinným osobám a kompetentným orgánom dohľadu.

V návrhu je podrobne spracovaná oblasť povinností a právomocí na výkon dohľadu nad dodržiavaním základného preventívneho rámca na finančnom trhu. Okrem už uvedeného rizikovo orientovaného prístupu k povinným osobám návrh smernice vymedzuje minimálny rozsah porušení, ktoré, ak sú systematické, majú byť postihované administratívnymi sankciami. Je uvedený aj presný rozsah týchto sankcií, pričom sa v odôvodnených prípadoch bude vyžadovať, v prípade právnických osôb, ich uplatnenie aj voči členom manažmentu (alebo voči iným fyzickým osobám, ktoré zanedbaním svojich kompetencií spôsobili nedodržanie stanovených povinností). Všetky takto uložené sankčné postihy budú zverejňované kompetentnými orgánmi. Maximálna výška finančnej pokuty pre fyzickú osobu je podľa návrhu 5 miliónov EUR.

Okrem návrhu 4. smernice sa postupne novelizujú aj ostatné právne normy na úrovni Európskej únie, ktoré spoločne tvoria právny rámec prevencie legalizácie príjmov z trestnej činnosti a financovania terorizmu. Ako už bolo uvedené, ide o návrh úpravy nariadenia o povinnom rozsahu údajov na platobnom príkaze (1781/2006) a smernice o platobných službách (2007/64/ES), ktoré sú v štádiu pripomienkového konania od konca júla 2013.

O podstatnej zmene ďalších právnych úprav spoločného preventívneho rámca, ktorými sú nariadenie o kontrole peňažných prostriedkov v hotovosti (1889/2005) a nariadenia ES 2580/2001 a 881/2002 (zmrazovanie finančných aktív teroristov), sa zatiaľ neuvažuje.

V blízkej budúcnosti, po schválení uvedených navrhovaných zmien a doplnkov zákonného rámca na úrovni EÚ, bude potrebné zabezpečiť zapracovanie nových požiadaviek jednak do právneho



prostredia SR (ide predovšetkým o novelizáciu alebo vypracovanie návrhu nového znenia zákona NR SR č. 297/2008 Z. z. o ochrane pred legalizáciou príjmov z trestnej činnosti a o ochrane pred financovaním terorizmu) a jednak do predpisov a pravidiel, ktoré upravujú výkon kontroly a dohľadu nad dodržiavaním zákonných požiadaviek. V podmienkach NBS sa to týka výkonu dohľadu v rámci útvaru dohľadu nad finančným trhom,

pretože všetky finančné inštitúcie sú povinnými osobami v zmysle uvedeného zákona a centrálna banka je zodpovedná za dohľad nad dodržiavaním povinností určených zákonom. Navyše, aj po pripravovanom presune mnohých činností pri uskutočňovaní dohľadu nad bankami na Európsku centrálnu banku (október 2014), oblasť prevencie prania špinavých peňazí a financovania terorizmu na finančnom trhu ostáva kompetenciou NBS.

## Koncepcia ochrany spotrebiteľov na finančnom trhu

Dňa 8. januára 2013 vláda SR schválila nelegislatívny materiál s názvom Koncepcia ochrany spotrebiteľov na finančnom trhu. Materiál obsahuje základné piliere, na ktorých by mala stáť účinnejšia ochrana finančných spotrebiteľov:

1. zriadenie jednotného kontaktného miesta pre prijímanie podaní klientov všetkých finančných inštitúcií,
2. zabezpečenie výkonu inšpekčnej činnosti nad doteraz dohliadanými subjektmi, ako aj rozšírenie dohľadu a zlepšenie výkonu inšpekčnej činnosti nad subjektmi doteraz nedohliadanými,
3. zabezpečenie efektívneho a transparentného fungovania mimosúdneho riešenia sporov zo zmluvných vzťahov medzi finančnými inštitúciami a ich klientmi,
4. vytvorenie modelu systematického a celoplošného finančného vzdelávania,
5. zefektívnenie činnosti spotrebiteľských združení vrátane systému ich financovania.

Jedným zo spolupredkladateľov tohto materiálu bola aj Národná banka Slovenska, pričom jej ingerencia spočíva v plnení úloh podľa prvých dvoch bodov. Úloha zriadiť jednotné kontaktné miesto je už splnená, keďže od 10. júna 2013 Národná banka Slovenska túto funkciu vykonáva, čiže prijíma podania klientov všetkých finančných inštitúcií týkajúce sa všetkých finančných produktov. Podania, na vybavenie ktorých Národná banka Slovenska nie je vecne príslušná, odstupuje na priame vybavenie iným inštitúciami. Ide predovšetkým o podania vo veci spotrebiteľských úverov, na vybavenie ktorých je vecne príslušná Slovenska obchodná inšpekcia, a to bez ohľadu na to, či spotrebiteľský úver poskytuje banka alebo nebanková inštitúcia, o podania týkajúce sa produktov, pri ktorých sa poskytuje štátny príspevok, alebo o podania vo veci anonymných vkladných knižiek, ktoré centrálna banka postupuje na priame vybavenie Ministerstvu financií SR.

Úloha týkajúca sa inšpekčnej činnosti vychádza z reálneho stavu – v súčasnosti nie sú dostatočné kapacity na dôsledný výkon inšpekčnej činnosti nad finančnými subjektmi. Túto činnosť by mala

na seba prevziať od 1. januára 2015 Národná banka Slovenska. Zároveň by mala na seba prevziať zodpovednosť za všetkých poskytovateľov spotrebiteľských úverov, teda aj tých, ktorí dnes podnikajú bez povolenia Národnej banky Slovenska. Všetci poskytovatelia spotrebiteľských úverov by mali podnikáť výlučne na základe povolenia Národnej banky Slovenska a všetci budú podliehať dohľadu aj inšpekčnej činnosti.

Ambície zlepšiť ochranu finančného spotrebiteľa boli aj v predchádzajúcich rokoch. Najbližšie k splneniu tohto cieľa bol návrh zákona o ochrane spotrebiteľa na finančnom trhu predložený na rokovanie vlády SR v roku 2009. Podľa tohto zákona sa mala zriadiť samostatná inštitúcia, Úrad na ochranu finančného spotrebiteľa, ktorý mal v rámci kompetencií vybavovať podania finančných spotrebiteľov, vykonávať inšpekčnú činnosť a zabezpečovať finančné vzdelávanie v rozsahu odborného finančného vzdelávania, ako aj vzdelávania pre verejnosť. Tento koncept však nezískal dostatočnú podporu.

Odvtedy sa však zmenila aj situácia v európskom meradle. Zriadením európskych orgánov dohľadu od roku 2011 sa dostala do ich pôsobnosti aj kompetencia v oblasti ochrany finančného spotrebiteľa (prispievať k zvyšovaniu ochrany klientov), čím ochrana finančných spotrebiteľov nadobudla nový rámec. Dnes je situácia v rámci kompetencií jednotlivých orgánov dohľadu a orgánov ochrany finančného spotrebiteľa v rámci Európskej únie rôzna. Niekde je ochrana finančného spotrebiteľa integrovaná pod orgány dohľadu, inde patrí medzi kompetencie centrálnej banky, a v niektorých krajinách existujú aj samostatné orgány na ochranu finančného spotrebiteľa. Rozdelenie týchto kompetencií sa však aj mení. Ako príklad možno uviesť Veľkú Britániu, kde ochranu finančného spotrebiteľa najskôr zastrešovala FSA (orgán dohľadu nad finančným trhom), no po prevzatí kompetencií v oblasti dohľadu centrálnou bankou FSA zanikla a bol vytvorený nový orgán ochrany finančného spotrebiteľa, Financial Conduct Authority (FCA).

*Jana Dubeňová, Národná banka Slovenska*