

Dohledový benchmark č. 2/2018

K požadavkům na vybrané postupy pro provádění mezinárodních sankcí

1. Relevantní právní úprava

Předpis:

- zákon č. 69/2006 Sb., o provádění mezinárodních sankcí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o MS“),
- zákon č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „AML zákon“),
- nařízení vlády č. 210/2008 Sb., k provedení zvláštních opatření k boji proti terorismu, ve znění nařízení vlády č. 88/2009 Sb.,
- sankce stanovené přímo použitelnými právními předpisy EU, vydanými kompetentními orgány EU a publikovanými v Úředním věstníku EU,
- vyhláška č. 281/2008 Sb., o některých požadavcích na systém vnitřních zásad, postupů a kontrolních opatření proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „AML vyhláška“).

Ustanovení:

- zejména ustanovení § 10 a § 11 zákona o MS,
- zejména ustanovení § 6 odst. 2 písm. a) a b), § 8 odst. 3, § 18 a § 21 odst. 5 písm. b) AML zákona,
- zejména ustanovení § 5 odst. 2 písm. c) AML vyhlášky.

2. Metodické pokyny Finančního analytického úřadu

- Metodický pokyn Finančního analytického úřadu (dále jen „FAÚ“) č. 1 ze dne 28. května 2012 určený povinným osobám k uplatňování sankcí zejména v souvislosti s financováním terorismu (dále jen „Metodický pokyn FAÚ č. 1“).
- Metodický pokyn FAÚ č. 5 ze dne 9. února 2016 určený povinným osobám k provádění některých omezujících opatření vůči osobám, subjektům a orgánům, na které se vztahují rozhodnutí Rady bezpečnosti OSN (dále jen „Metodický pokyn FAÚ č. 5“).

3. Účel

Česká národní banka (dále jen „ČNB“) vykonává mj. kontrolní činnost v oblasti prevence legalizace výnosů z trestné činnosti a financování terorismu u povinných osob, které jsou úvěrovou institucí, pojišťovnou poskytující životní pojištění nebo penzijní společností (dále jen „instituce“). Tento dokument reaguje na opakovaná kontrolní zjištění, která se týkají systému preventivních opatření, jež musí povinná osoba uvedeného typu uplatňovat v zájmu účinné implementace závazných mezinárodních sankcí.

4. Obecně

Mezinárodní sankce (případně též „omezující opatření“, „sankce“ nebo „sankční opatření“) jsou opatření, která přijímají mezinárodní společenství (OSN, EU) k udržení nebo obnovení mezinárodního míru a bezpečnosti, k ochraně základních lidských práv a k boji proti terorismu. Tyto sankce jsou pro ČR závazné z titulu jejího členství v obou uvedených mezinárodních společenstvích. Sankce, podle konkrétního typu, mohou být přijaty proti určité osobě (příp. skupině osob), subjektu nebo orgánu, ale mohou se vztahovat např. také ke konkrétnímu druhu zboží, technologiím či službám, včetně služeb finančních.

Vedle mezinárodních sankcí mohou jednotlivé státy přijímat i své tzv. národní sankce. Takové sankce, na rozdíl od výše popsaných (mezinárodních) sankcí OSN či EU, sice nejsou v ČR závazné ani vynutitelné, nicméně podle jejich charakteru, resp. důvodů, pro které byly přijaty, mohou být podpůrným zdrojem informací využitelných při hodnocení rizik ve smyslu ustanovení § 21a AML zákona. V této souvislosti blíže také viz Metodický pokyn FAÚ č. 1.

Jednotlivé mezinárodní sankce se mezi sebou liší účelem i obsahem, v jehož rámci mohou být uložena například následující opatření:

- povinnost zajistit finanční prostředky a hospodářské zdroje konkrétní osoby (zmrazit majetek konkrétní osoby) a současně zákaz přímého i nepřímého zpřístupnění jakéhokoli majetku takové osobě,
- povinnost zabránit konkrétním osobám, subjektům a orgánům v přístupu k finančním službám nebo na kapitálové trhy,
- zákazy nebo omezení obchodování s konkrétním zbožím a poskytování související technické pomoci, finanční pomoci a financování,
- zákazy nebo omezení pohybu konkrétních fyzických osob,
- pozastavení členství v mezinárodních organizacích.

Za právně závazné sankce se v právním řádu ČR považují sankce stanovené v nařízení vlády vydaném na základě zákona o MS a sankce stanovené v přímo účinných právních předpisech EU, vydaných kompetentními orgány EU a publikovaných v Úředním věstníku EU¹.

Jedním z typů sankcí jsou tzv. finanční sankce, které ukládají povinnost zajistit finanční prostředky a hospodářské zdroje konkrétních osob, subjektů a orgánů, jichž se sankce týkají a dále zakazují přímo i nepřímo zpřístupnit jakékoli finanční prostředky a hospodářské zdroje takovým osobám, subjektům či orgánům. S ohledem na ustanovení § 10 odst. 1 a 2 zákona o MS musí finanční sankce v ČR uplatňovat mj. každá instituce, která tak má např. povinnost zdržet majetek² osob uvedených na sankčních seznamech, pokud zjistí, že drží majetek takové osoby nebo, že taková osoba je či hodlá se stát jednou ze stran závazkového vztahu. Některé mezinárodní sankce však stanovují i další, konkrétní povinnosti (například úvěrovým a finančním institucím zákaz poskytování jakýchkoli finančních služeb v sankcionované zemi, zákaz financování a finanční pomoci v souvislosti s dodávkami konkrétního zboží aj.).

¹ Informace k aktuálně účinným předpisům mezinárodních sankcí lze nalézt prostřednictvím odkazu: <http://www.financnianalytickyurad.cz/mezinarodni-sankce/informace-k-aktualne-ucinnym-predpisum-mezinarodnich-sankci.html>.

² V zákoně o MS (§ 11) je povinnost nenakládat s majetkem jinak, než za účelem jeho ochrany před ztrátou, znehodnocením, zničením nebo jiným poškozením.

Dále zákon o MS³ ukládá mj. každé instituci, která se hodnověrným způsobem dozví, že se u ní nachází majetek, na který se vztahují mezinárodní sankce, nebo která při přípravě nebo při uzavírání smlouvy nabyde podezření, že se na jednu ze stran závazkového vztahu vztahují mezinárodní sankce, nebo že předmětem závazkového vztahu je nebo má být majetek, na který se vztahují mezinárodní sankce, učinit o tom bez zbytečného odkladu oznámení FAÚ. Instituce tuto povinnost plní na základě AML zákona a nález shody se sankčními seznamy⁴ je povinna hlásit ve formě oznámení podezřelého obchodu. Podání oznámení podezřelého obchodu (včetně jeho náležitostí) v případě přítomnosti tzv. sankčního prvku je upraveno v ustanovení § 18 AML zákona.

5. Požadavky

ČNB očekává, že instituce přijme takové postupy a opatření, kterými zajistí provádění mezinárodních sankcí způsobem, který ji nebude vystavovat rizikům vyplývajícím z porušení omezení nebo zákazu stanoveného příslušným sankčním předpisem včetně rizika nezjištění a neoznámení podezřelého obchodu.

Instituce je povinna především:

- zavést postupy k určení osob, na které se vztahují mezinárodní sankce,
- zavést postupy, které bude aplikovat v případě zjištění shody s osobou uvedenou na sankčním seznamu,
- tyto postupy upravit ve svých vnitřních předpisech.

V rámci výkonu dohledu v oblasti prevence legalizace výnosů z trestné činnosti a financování terorismu se ČNB setkala s případy, kdy instituce nezavedly a neuplatňovaly odpovídající postupy vnitřní kontroly a komunikace k provádění mezinárodních sankcí. V důsledku toho byly vystaveny operačnímu riziku z důvodu:

- neuplatnění závazných omezujících opatření obsažených v sankčních předpisech,
- nesplnění oznamovací povinnosti uložené v ustanovení § 18 AML zákona v případech, které jsou uvedeny v ustanovení § 6 odst. 2 písm. a), resp. písm. b) téhož zákona, příp. nesplnění oznamovací povinnosti podle ustanovení § 10 zákona o MS,
- nezohlednění rizikového faktoru dle ustanovení § 5 odst. 2 písm. c) AML vyhlášky v rizikovém profilu klienta.

Určení osob, vůči kterým jsou mezinárodní sankce uplatňovány a základní předpoklady pro provádění mezinárodních sankcí

ČNB očekává, že instituce přijmou takové postupy a opatření, která zajistí provádění sankčních opatření v rámci jednotlivého obchodu nebo obchodního vztahu:

- u všech klientů, jejichž identifikační údaje instituce zjistila nebo převzala⁵ v rámci plnění povinnosti identifikace klienta (ustanovení § 7 a násl. AML zákona),

³ § 10 zákona o MS.

⁴ § 6 odst. 2 písm. a), resp. písm. b) AML zákona.

⁵ Ve smyslu převzetí identifikace v souladu s ustanovením § 11 AML zákona.

- u skutečného majitele klienta⁶, jehož totožnost instituce zjistila nebo převzala v rámci plnění povinnosti provádět kontrolu klienta (ustanovení § 9 odst. 2 písm. b) AML zákona),
- u osob, jejichž identifikační údaje instituce zjistila nebo převzala v rámci plnění povinnosti identifikace klienta (ustanovení § 7 a násl. AML zákona) a povinnosti provádět kontrolu klienta (ustanovení § 9 odst. 2 písm. b) AML zákona), tzn. především u osob jednajících jménem klienta, členů statutárního orgánu klienta právnické osoby a subjektů a osob v rámci řídicí a vlastnické struktury klienta (dále „osoby s klientem spojené“),
- u protistrany transakce klienta, zejména v případě, kdy instituce zajišťuje provádění platebního styku (hladké i dokumentární platby), a to s ohledem na všechny informace, které tyto transakce doprovázejí (např. náležitosti SWIFTových zpráv, SEPA plateb a dokumentárních akreditivů atd.).

Příslušné postupy je třeba nastavit s ohledem na splnění povinností uvedené v ustanovení § 8 odst. 3 AML zákona, které požaduje, aby povinná osoba v rámci identifikace klienta zjistila a zaznamenala, zda klient není osobou, vůči níž ČR uplatňuje mezinárodní sankce podle zákona o MS. V návaznosti na ustanovení § 21 odst. 5 písm. b) AML zákona musí instituce tyto postupy zahrnout do svého systému vnitřních zásad.

Zároveň zde dodáváme, že při provádění finančních sankcí je třeba vycházet ze skutečnosti, že povinnosti z nich plynoucí jsou uloženy mj. i instituci, která hodnověrným způsobem zjistí, že se u ní vyskytuje majetek osoby uvedené na sankčním seznamu, nebo že taková osoba je, či hodlá být, jednou ze stran závazkového vztahu. Instituce tak má povinnost aplikovat sankční opatření vždy, pokud se setká s majetkem jakékoliv osoby uvedené na sankčních seznamech, nezávisle na roli, kterou v její činnosti tato osoba zastává (např. klient, skutečný majitel, členové představenstva, osoba, která s institucí jedná jménem klienta, ale i vlastní protistrany a smluvní partneri instituce). Příslušné postupy proto instituce uplatňuje i při provádění hotovostního platebního styku, a to i v případě transakcí realizovaných třetími osobami, se kterými instituce nemá navázán obchodní vztah (jsou-li splněny podmínky pro provedení identifikace).

Za účelem plnění povinností souvisejících s prováděním mezinárodních sankcí instituce uplatňuje taková opatření a postupy, která jí umožní zjistit a uplatnit relevantní sankční opatření a oznámit tuto skutečnost FAÚ nejen při prvotním zjišťování identifikačních údajů klientů a osob s nimi spojených (provádění identifikace), ale také průběžně, po celou dobu trvání obchodního vztahu, a to u všech nabízených a poskytovaných produktů a služeb.

Vzhledem k tomu, že sankční seznam je aktualizován nepravidelně, je třeba, aby instituce zavedla a ve své praxi realizovala takové postupy, které jí umožní zajistit provádění aktuálních sankčních opatření bezprostředně po jejich zveřejnění v Úředním věstníku EU. Systém, který umožňuje provádět mezinárodní sankce ve frekvenci, která bezprostředně nezohledňuje aktualizace konsolidovaného sankčního seznamu, vystavuje instituci riziku nezjištění, neuplatnění a neoznámení aktuálních sankčních opatření. Obdobná opatření musí instituce uplatnit i v případě aktualizace příslušného nařízení vlády vydaného na základě zákona o MS.

K tomuto zároveň dodáváme, že FAÚ ve svém Metodickém pokynu č. 5 upozorňuje, že mezi vyhlášením sankcí Rady bezpečnosti OSN a přijetím navazujících přímo použitelných předpisů

⁶ Ve smyslu definice uvedené v § 4 odst. 4 AML zákona.

EU nebo ČR může docházet k časovým prodlevám. Vzhledem k závažnosti sankčních opatření je zde tedy důvodná obava, že by v době této prodlevy mohlo dojít ke zmaření účelu omezujících opatření vůči sankcionovanému subjektu. Z tohoto důvodu FAÚ na svých stránkách⁷ zveřejňuje opatření Rady bezpečnosti OSN bezprostředně poté, kdy se o jejich přijetí dozví a ukládá institucím, aby každý případ, v němž je takto zveřejněný subjekt některým z účastníků obchodu, považovaly za podezřelý obchod ve smyslu § 6 AML zákona se všemi z toho plynoucími důsledky a navazujícími postupy.

Instituce musí tedy aktivně zkoumat, zda osoba (vč. osob s ní spojených), se kterou hodlá navázat obchodní vztah nebo provést obchod mimo obchodní vztah, jsou-li splněny podmínky pro provedení identifikace, není uvedena na sankčním seznamu. Stejně tak musí instituce aktivně zkoumat i v průběhu trvání obchodního vztahu, zda klient a osoby s klientem spojené, nejsou osobami uvedenými na sankčním seznamu. Zároveň, v případě aktualizace sankčního seznamu, musí instituce zjišťovat, zda na aktualizovaný seznam nebyla doplněna osoba, která je stávajícím klientem této instituce nebo osobou s klientem spojenou, popř. osobou, jejímiž (některými) identifikačními údaji instituce disponuje.

ČNB očekává, že instituce zajišťuje provádění mezinárodních sankcí aktivním způsobem, tzn. vyhledáváním v příslušných sankčních seznamech, které jsou veřejně dostupné. Za zcela nedostatečný a neakceptovatelný způsob provádění opatření k rozpoznání osob, subjektů a orgánů, vůči nimž ČR uplatňuje mezinárodní sankce podle zákona o MS, považuje ČNB pouhé spoléhání se na prohlášení klienta nebo osoby s ním spojené, že není, resp. nejsou subjektem mezinárodních sankcí.

Postupy pro případ nalezení shody

Konkrétní typ omezujícího opatření (sankce), které musí instituce v rámci vykonávaných činností uplatnit, je vždy stanoven v příslušném sankčním předpisu, který sankci vůči dané osobě, subjektu nebo orgánu zavádí. Instituce tedy musí mít zavedeny takové vnitřní postupy, které jí umožní nejen zjistit shodu (či podezření na shodu) se sankčním seznamem, ale zároveň i následně uplatnit konkrétní sankční opatření vztahující se k dané osobě (pokud to spadá do kompetencí instituce⁸).

Instituce má dále povinnost oznámit FAÚ skutečnost, že našla shodu se sankčním seznamem. Bližší informace v tomto ohledu, včetně postupu v případě podezření na shodu, poskytl FAÚ ve svém Metodickém pokynu č. 1, který je k dispozici na internetových stránkách FAÚ⁹. Tento metodický pokyn zejména upozorňuje na povinnost podat oznámení podezřelého obchodu v případě zjištění shody se sankčním seznamem i v případě podezření na shodu, a dále také na povinnost uplatnit sankce v rozsahu stanoveném příslušným sankčním opatřením.

⁷ <http://www.financnianalytickyrad.cz/mezinarodni-sankce/aktualne-o-sankcich.html>.

⁸ Např. provádění omezení pohybu spočívajícího v zákazu vstupu konkrétní fyzické osoby do EU nebo v zákazu jejího průjezdu přes EU je v kompetenci státních orgánů a nikoli instituce.

⁹ http://www.financnianalytickyrad.cz/download/FileUploadComponent-1750233108/1501584644_cs_120528-mp-fau-1-ft.pdf.

Závěr

ČNB předpokládá, že instituce jako součást svého řídicího a kontrolního systému zajistí též odpovídající systém provádění mezinárodních sankcí.

Upozornění:

Informace obsažené v tomto materiálu vyjadřují názor sekce dohledu nad finančním trhem ČNB, který je aplikován v dohledové praxi. Soud a případně i bankovní rada ČNB mohou zaujmout odlišný názor. Postup v souladu s informacemi v tomto materiálu však bude Česká národní banka při výkonu dohledu nad finančním trhem považovat, v mezích okolností konkrétního posuzovaného případu, za postup v souladu s relevantními právními předpisy vztahujícími se k dané oblasti.

Datum: 26. 2. 2018