

Boj proti praniu špinavých peňazí v Európskej únii

Ing. Lukáš Bonko

Ďakujem za cenné rady a pripomienky pánovi Ing. Martinovi Bartovi, CSc.

September 2022

ŠTÚDIA VYPRACOVANÁ PRE EUGENA JURZYCU, POSLANCA EURÓPSKEHO PARLAMENTU
COPYRIGHTS – ECR GROUP

OBSAH

OBSAH	2
EXECUTIVE SUMMARY	4
ZOZNAM POUŽITÝCH SKRATIEK	5
ÚVOD	6
REGULAČNÝ RÁMEC, NADNÁRODNÉ HODNOTENIA A VÝSLEDKY, DOPADY REGULÁCIE AKO CELKU	7
Právny rámec v EÚ	7
História AML v Európskej únii.....	8
Ciele AML politiky Európskej únie a základné nástroje uskutočňovania AML politiky	12
Hodnotenie plnenia AML smerníc	13
Rozsah prania špinavých peňazí v EÚ s ohľadom na HDP	15
Rozsah povinných subjektov	15
Spôsob fungovania regulácie AML v členských štátoch	18
Problém príčiny a následku	20
Následky sprísňovania AML a sankcií.....	23
Meranie rizikovosti	26
Hlásenie neobvyklých obchodných transakcií, resp podozrivých transakcií a nedostatky v tejto oblasti	27
Poznatky z Europol-u	28
PRÍPADOVÉ ŠTÚDIE	30
<i>ABLV Bank, Lotyšsko</i>	30
<i>Versobank, Estónsko</i>	31
<i>Banka Pilatus, Malta</i>	32
<i>Pobočka Danske Bank v Estónsku</i>	33
<i>Dcérska banka Swedbank v Estónsku</i>	34
<i>Panama Papers</i>	34
<i>Pandora Papers</i>	35
<i>Westpac banka, Austrália</i>	36

<i>Závery z prípadových štúdií</i>	<i>37</i>
<i>Spoločná správa európskych orgánov dohľadu [40].....</i>	<i>38</i>
ODBORNÉ ŠTÚDIE VENUJÚCE SA EFEKTÍVNOSTI AML LEGISLATÍVY	40
AKO STANOVITĚ EFEKTÍVNOSŤ PRIJATEJ LEGISLATÍVY	53
<i>Odhad objemu nelegálnych transakcií a financovania terorizmu.</i>	<i>53</i>
<i>Ako sa meria efektívnosť politiky AML/CFT</i>	<i>54</i>
UPLATŇOVANIE AML VO VYBRANÝCH ČLENSKÝCH KRAJINÁCH	58
<i>Zhodnotenie jednotlivých hodnotení krajín</i>	<i>58</i>
Slovensko	59
<i>Výsledok národného hodnotenia rizík</i>	<i>59</i>
<i>Počet hlásení neobvyklých obchodných operácií a počet zdržaní transakcií.....</i>	<i>60</i>
<i>Objem legalizácie príjmov z trestnej činnosti a objem zadržaných príjmov, postúpenia na ďalšie konania</i>	<i>61</i>
<i>Záver z poznatkov z uplatnenia AML regulácie na Slovensku.....</i>	<i>63</i>
NÁVRH SYSTÉMOVÝCH OPATRENÍ PRE EURÔPSKU ÚNIU	64
<i>Všeobecné návrhy.....</i>	<i>64</i>
<i>Konkrétne návrhy</i>	<i>66</i>
PRÍLOHA Č. 1.....	68
METODOLÓGIA FATF PRI HODNOTENÍ EFEKTÍVNOSTI SYSTÉMOV AML/CFT	68
PRÍLOHA Č. 2 - ANALÝZA UPLATŇOVANIA AML VO VYBRANÝCH KRAJINÁCH	69
<i>Rakúsko</i>	<i>69</i>
<i>Belgicko.....</i>	<i>72</i>
<i>Írsko.....</i>	<i>75</i>
<i>Francúzsko</i>	<i>77</i>
<i>Rumunsko.....</i>	<i>80</i>

EXECUTIVE SUMMARY

Study analyzes regulation and implementation of Anti-Money Laundering and Counter Terrorism Financing policies within European Union countries. Focus is on the analysis of impact of AML/CFT policies in broader economic terms on the obliged entities, sectors and overall market.

Within the study we have described the extent of the AML/CFT problem and its current and possible solutions. Study provides evaluation of the adopted AML legislation and its efficiency.

Study describes legal qualifications and how is AML implemented, evaluated efficiency, and return of the enforced policies and regulation.

We have included and analyzed information about the number of suspicious transaction reports, number of investigated crimes, confiscated properties etc. its correlation and impact on the overall size of the economies for selected countries and EU. This part of the study was limited due to significant constraints of low comparability, integrity and consistency of data which varies from country-to-country. There is no single and consistent methodology or data source for AML statistics in the EU.

Within study we have provided case studies with focus on the most instructive (in terms of detection) money laundering cases - how they were made, how they were discovered and on what basis they were investigated and solved. We have evaluated efficiency of adopted laws and regulations. And we have outlined possible improvements of AML regulation and evaluation - which goals are now utilized and how to improve them. We have provided possible indicators to enable assessment of legislation efficiency and proportionality.

We have proposed possible for systemic measures for the European Union.

ZOZNAM POUŽITÝCH SKRATIEK

AML/CFT - Anti-Money Laundering and Counter Terrorism Financing, t.j. zamedzenie praniu špinavých peňazí a financovania terorizmu

FIU - Financial Intelligence Unit, t.j. finančná spravodajská jednotka

KYC/CDD - Know Your Customer / Customer Due Diligence, t.j. Poznaj svojho zákazníka / previerka zákazníka

PEP - Politically Exposed Person, t.j. politicky exponovaná osoba

MMF - Medzinárodný Menový Fond

UNODC - United Nations Office on Drugs and Crime, t.j. Úrad OSN pre drogy a kriminalitu

FATF - Financial Action Task Force, t.j. Finančná akčná skupina

BR OSN - Bezpečnostná Rada OSN

NOO/SAR - Neobvyklá Obchodná Operácia / Suspicious Activity Report

A-FIU - Austrian Financial Intelligence Unit - Rakúska Finančná Spravodajská Jednotka

AMLD4 / AMLD5 - Štvrtá, resp. piata AML smernica

ÚVOD

V štúdiu sa zaoberáme problematike boja proti praniu špinavých peňazí v Európskej únii a jej členských štátoch, definujeme základný právny rámec a efektívnosť fungovania. Uvádzame best practices a konkrétne prípadové štúdie v konkrétnych AML prípadoch a taktiež vyhodnocujeme vybrané AML dáta a prístupy členských krajín.

Pokúšame sa priniesť rozšírený pohľad dopadov AML regulácie, ktorý je v súčasnosti zásadne jednostranný, väčšinou so zámerom politik iba na to akým spôsobom posilniť AML, pričom však abstrahujú od dopadov, ktoré sprísňovanie spôsobuje. Skúmali sme či je z verejných dát dostupné vyhodnocovanie ekonomických následkov, hospodárskych škôd, zvyšovania nákladov pre spotrebiteľov cez prenos zvýšených nákladov vplyvom AML, obmedzenie prístupu k regulovanému bankovníctvu, obmedzovanie osobnej slobody a právo na súkromie. Skúmali sme kvalitu, dostupnosť a porovnateľnosť dát a vyhodnocovania naprieč EÚ, ktoré by mohlo slúžiť na lepšie rozhodovanie na základe dát a nie pocitov a úmyslov.

Súčasnú nastavenie AML regulácie sa ukazuje nebezpečné aj v tom, že platí prezumpcia viny, t.j. štát a authority na každého pozerajú ako na potenciálneho zločinca a musí prejsť “skúškou”, ktorá dokáže jeho nevinu. Opodstatnenosť zásahov štátu je v tomto prípade otázna, keďže ide o nezávislú, súkromnú a dobrovoľnú transakciu, v prípade kde štát vstupuje napr. ako poskytovateľ bezpečnosti, finančného plnenia alebo je do procesu inak objektívne zainteresovaný, je vstup štátu a požiadavka na dodatočné schválenie oprávnená.¹ Tento prístup vytvára riziká zvyšovania

¹ V porovnaní s inými zásahmi a požiadavkami štátu, ako je napr. udeľovanie licencií, pridelovanie dôchodkov, dotácií, či iných nárokov súkromných subjektov voči štátu, ide v prípade AML regulácie o zásah do dvojstrannej dobrovoľnej výmeny kde štát obmedzuje nezávislosť vzťahov medzi nezávislými subjektami. Základné rozdiely napr. v prípade vydávania licencií a oprávnení na podnikanie môžeme hovoriť o rozšírenej úlohe štátu, kde vystupuje ako garantom bezpečnosti, kvality a adekvátnej kvalifikovanosti subjektu (napr. vydávanie oprávnení na uskutočňovanie medicínskej činnosti - štát garantuje, že bude poskytovaná bezpečne a kvalifikovanou osobou). V prípade poskytovania plnení zo strany štátu ako sú dôchodky, dotácie zase štát preveruje oprávnenosť plnenia a žiadateľ musí poskytnúť dostatočne uistenie o naplnení kritérií. V tomto prípade ide navyše o vzťah súkromnej osobe voči štátu a nie o vzťah dvoch nezávislých osôb na dobrovoľnej báze. Navyše v budúcnosti vďaka

nedôvery voči štátnym autoritám a vôbec voči štátu a jeho reguláciám. Zámerom fungujúcej legislatívy, by malo byť vytváranie občianskej spoločnosti postavenej na vzájomnej dôvere a rešpekte oboch strán, nedodržiavanie týchto princípov, môže mať negatívne následky na správanie občanov, ktorí sa môžu začať voči štátu správať rovnako ako to robí štát, t.j. s nedôverou a odporom. Následky nepoznáme, ale môžu byť zásadné a prehĺbiť, nie len problematiku AML zásadnejšie ako je súčasný skutočný vecný stav.

Okrem otázky slobody občanov a podnikania vplyvom AML regulácie dochádza k zvyšovaniu nákladov podnikania, jednotlivých transakcií, ale aj k obmedzeniu služieb v podobe de-riskingu a de-bankingu. Aj z týchto dôvodov najmä finančný sektor, ale aj iné povinné subjekty pracujú mimo optima a s dodatočnými obmedzeniami a nákladmi, ktoré vplývajú aj na klientov a v prípade nákladov dochádza k ich prenosu na klientov.

Náklady regulácie by mali byť merané a vyhodnocované. Malo by dochádzať taktiež k vyhodnocovaniu ďalších nezamýšľaných následkov ako je napr. obmedzenie prístupu k regulovanému finančnému svetu. Zatiaľ je regulácia a jej vyhodnocovanie postavené primárne jednostranne z pohľadu jej efektívnosti vo vzťahu k obmedzeniu podozrivých aktivít, bez zahrnutia širších ekonomických následkov a následkov zásahov do súkromia a vytvárania možnosti zneužitia nástrojov AML regulácie.

REGULAČNÝ RÁMEC, NADNÁRODNÉ HODNOTENIA A VÝSLEDKY, DOPADY REGULÁCIE AKO CELKU

Právny rámec v EÚ

V súčasnosti je v rámci EÚ v platnosti 5-tá AML smernica, ktorá významne doplnila a zaktualizovala 4-tú AML smernicu. Vzhľadom na to, že základom AMLD5 je stále predchádzajúce znenie a k jej transpozícii v členských štátoch došlo iba nedávno nižšie uvádzame základne regulačné rámce a obdobie ich platnosti v členských štátoch:

digitalizácii a big data môžeme očakávať zjednodušenie minimálne v prípade dôchodkov. S ohľadom na poskytovanie licencií ide o ochranu spotrebiteľa alebo oprávnených záujmov verejnosti (napr. zbrojné licencie), kde štát vystupuje ako garant bezpečnosti, kvality a kvalifikácie. Z týchto dôvodov vyplýva neporovnateľnosť v požiadavkách v prípade nezávislých transakcií a ich kontrolou zo strany štátu so situáciami, kde štát vykonáva konkrétne plnenie alebo úlohu.

AMLD4 - účinná od 25.6.2015, termín na transpozíciu v členských štátoch do 26.6.2017²

AMLD5 - účinná od 09.7.2018, termín na transpozíciu v členských štátoch do 10.1.2020

AMLD6 - v príprave, návrh zaslaný 20.7.2021

História AML v Európskej únii

Regulácia boja proti praniu špinavých peňazí v rámci Európskej únie začala v roku 1990 prijatím prvej smernice o AML. Najzásadnejšie zmeny však priniesli smernice AMLD4 v roku 2015 a AMLD5 v roku 2018, ktoré priniesli zásadné zmeny a rozšírenia zodpovednosti povinných osôb a štátov.

Rozsah zásadných zmien v AMLD4 smernici^{3 4 5}

1. Rozšírenie používania zvýšenej starostlivosti KYC/CDD najmä vo vzťahu k vysoko-rizikovým tretím krajinám.
2. Obmedzenie používania zjednodušenej starostlivosti KYC/CDD
3. Členské štáty museli vytvoriť registre konečných užívateľov výhod
4. Rozšírili sa právomoci FIU
5. Rozšírila sa definícia PEP
6. Zavedenie národného a nadnárodného hodnotenia rizík

²

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32015Lo849>

³ Zhrnutie - Predchádzanie využívaniu finančného systému na účely prania špinavých peňazí alebo terorizmu

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:230804_1

⁴ Questions and Answers: Anti-money Laundering Directive

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sk/MEMO_16_2381

⁵ Chartered Institute of Management Accountants - 4th Money Laundering Directive – Key Changes and how it will impact you

<https://www.cimaglobal.com/Documents/Member%20docs/mips/4MLD%20Overview.pdf>

Rozsah zásadných zmien v AMLD5 smernici^{6 7}

1. Zvýšenie transparentnosti vo vzťahu k skutočným, resp. konečným vlastníkom spoločností a trustov. Zavedenie verejných registrov vlastníkov spoločností, ktorého deklarovaným cieľom je vytvorenie verejného dohľadu nad spoločnosťami a očakáva sa zníženie zneužívania spoločností na pranie špinavých peňazí. Register konečných vlastníkov trustov má byť k dispozícii pre FIU a povinné osoby a iné osoby, ktoré preukážu oprávnený záujem.
2. Prepojenie registrov skutočných vlastníkov na úrovni členských štátov.
3. Zrušenie anonymity produktov elektronických peňazí (napr. predplatené platobné karty) najmä v súvislosti s použitím v online transakciách.
Členské štáty môžu povoliť anonymné použitie predplatených kariet iba v prípade fyzických transakcií do 150 EUR a v prípade online transakcií do 50 EUR.
4. Rozšírenie pravidiel AML/CFT na virtuálne meny a s nimi spojené služby, daňové služby a obchodníkov s umením. Osoby poskytujúce menované služby musia taktiež plne spĺňať požiadavky AML smernice a musia uskutočňovať KYC/CDD a monitorovať jednotlivé obchodné operácie vrátane ich hláseniu FIU.
5. Rozšírenie kritérií na posudzovanie vysoko-rizikových tretích krajín a zlepšenie kontrol transakcií s týmito krajinami.
6. Zavedenie centralizovaných registrov bankových a platobných účtov.
7. Zvýšenie právomocí Finančných spravodajských jednotiek (FIU) a rozšírenie ich spolupráce.
FIU získali prístup k dátam z centralizovaných registrov

⁶ Vyhlásenie prvého podpredsedu Timmermansa, podpredsedu Dombrovskisa a komisárky Jourovej o prijatí 5. smernice o boji proti praniu špinavých peňazí Európskym parlamentom

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sk/STATEMENT_18_3429

⁷ Fact sheet - Strengthened EU rules to prevent money laundering and terrorism financing

http://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?action=display&doc_id=48935

bankových a platobných účtov a vytvoril sa väčší priestor na ich spoluprácu.

8. Zvýšenie spolupráce medzi finančnými dohľadovými autoritami

Obidve smernice taktiež vyžadujú obmedzenia na použitie hotovosti a stanovujú kritéria pre významné transakcie, ktoré musia byť predmetom kontroly. Za významnú sa považuje príležitostná transakcia v hodnote presahujúcej 15 000 EUR, bez ohľadu na to či ide o jedinú operáciu alebo o viacero prepojených operácií (napr. platba nájomného). V prípade, ak sa transakcia uskutočňuje v hotovosti, znižuje sa sadzba na 10 000 EUR. Aj vplyvom zavedenia týchto kritérií dochádza k postupnému vytlačaniu slobody použitia hotovosti na obchodné transakcie v členských krajinách. **Reguláciami vynútené obmedzenia použitia hotovosti okrem zásahov do slobody, ide aj proti záujmom spotrebiteľov, ktorý podľa štúdie ECB v skúmaných krajinách vo všetkých finančných transakciách používali hotovosť v 46% až 82% prípadov.**⁸

Uvedené zmeny spôsobujú vyššiu mieru kontroly osôb a vstupu jednotlivých štátov a orgánov EÚ do súkromia osôb.

Ochrana súkromia pred zásahmi a kontrolou štátu je dôležitým prvkom osobných práv. Rozsah zmien, povinne zbieraných a zverejňovaných informácií vplyvom zmeny smerníc výrazným spôsobom zasahuje do ochrany súkromia.

V prípade trustov, ktoré často slúžia na ochranu majetku a súkromia sa zaviedol taktiež register, ktorý je dostupný oprávneným, povinným osobám. Vzhľadom na rozsah povinných osôb v zmysle smerníc AML, však môžeme hovoriť o verejnom registri a tým pádom ochrana súkromia sa výrazne znižuje. Zníženie ochrany súkromia môže spôsobiť okrem deklarovaných pozitívnych vplyvov aj negatíva ako je zvýšenie rizika vydierania vlastníkov a iných kriminálnych aktivít.

Prepojenie registrov, rozšírené zdieľanie dát a centralizácia informácií zvyšuje taktiež riziko úniku dát a zvyšuje reputačné riziká finančných aj nefinančných inštitúcií. Únik dát z centrálného registra môže byť verejnosťou vyhodnotený ako chyba zabezpečenia konkrétnej inštitúcie a

⁸ ECB Working Paper, č. 1685/June 2014, Tab. 1, str. 38.

môže tak uškodiť jej postaveniu na trhu. Ide najmä o inštitúcie, ktoré majú zo svojej podstaty často monopolné postavenie ako sú napr. deponitáre cenných papierov a preto môžu byť priamo s únikom spojené.

Obr. 1 - Obmedzenia použitia hotovosti v členských krajinách EÚ



Source: Ecorys and CEPS own elaboration.

Zdroj: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52019SC0650>

Ciele AML politiky Európskej únie a základné nástroje uskutočňovania AML politiky⁹

Hlavnými cieľmi AML politiky Európskej únie je zaviesť účinné nástroje a obmedzenia, ktoré budú pôsobiť preventívne voči praniu špinavých a financovaniu terorizmu. Ako najdôležitejšie nástroje sú menované dohľadateľnosť a sledovateľnosť finančných informácií a tokov, čo má pôsobiť ako odstrašujúci prostriedok.

Ďalším cieľom je zvýšenie dostupnosti a rýchlosti prístupu štátnych kontrolných útvarov k finančným informáciám a tokom. Smernice požadujú zvýšenie spolupráce súkromných subjektov, povinných osôb so štátnymi autoritami. Na účel jednotnej komunikácie a centra konsolidácie informácií, kontroly a boja proti praniu špinavých peňazí, členské štáty museli vytvoriť Finančné Spravodajské Jednotky (tzv. Financial Intelligence Units, ďalej iba ako "FIU").

Základné nástroje boja proti praniu špinavých peňazí ako sú vyžadované smernicami AMLD4 a aktuálne platnej AMLD5 je zavedenie širokého okruhu povinných osôb a kontrolovaných transakcií. Povinné osoby musia pri vstupovaní do vzťahu s klientom uskutočniť identifikáciu klienta (tzv. KYC - Know Your Customer, resp. CDD - Customer Due Diligence, ďalej iba KYC a/alebo CDD) a vyhodnotiť rizikovosť klienta, čo môže vyústiť aj do odmietnutia obchodnej transakcie alebo uzavretia zmluvného vzťahu. Európska komisia na základe smernice AMLD4 a AMLD5 vydáva zoznam vysoko-rizikových krajín, ktoré vykazujú významné nedostatky v oblasti boja proti praniu špinavých peňazí. Povinné osoby musia voči osobám z týchto krajín a transakciám súvisiacim s vysoko-rizikovými krajinami uskutočňovať zvýšenú starostlivosť, ktorá zahŕňa zavedenie dodatočných, zvýšených kontrol a môže tak spôsobiť aj odmietnutie obchodnej operácie.

⁹ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-supervision-and-risk-management/anti-money-laundering-and-counter-funding-terrorism_sk

Hodnotenie plnenia AML smerníc

Smernica AMLD4 uložila povinnosť členským štátom uskutočňovať Národné hodnotenie rizika v oblasti ochrany pred legalizáciou príjmov z trestnej činnosti a o ochrane pred financovaním terorizmu, ktorá posudzuje plnenie cieľov určených na úrovni EÚ a taktiež rizikovosti jednotlivých oblastí - sektorov, produktov, služieb a pod. Na základe národného hodnotenia rizík sa zostavuje nadnárodné hodnotenie na úrovni EÚ, ktoré slúži ako podklad pre vyhodnocovanie postupu naplňovania cieľov AML regulácie a rizík na úrovni EÚ. Doteraz boli publikované dve hodnotenia, jedno v roku 2017^{10 11}, druhé v roku 2019^{12 13}. V rámci posledného kola národných a nadnárodného hodnotenia v roku 2019 Európska komisia vymedzila 47 produktov a služieb v rámci 11 sektorov, na základe rizikovosti prania špinavých peňazí a financovania terorizmu. V rámci hodnotenia sa sústredila na dopady a rizikovosť s ohľadom na efektívnosť kontrolných mechanizmov, avšak správa samotná abstrahuje od dopadov na hospodárstvo, jednotlivé sektory a produkty, čo poskytuje iba jednostranný pohľad. Vyhodnotenie plnenia AML regulácie by mala obsahovať dostatočné dáta o tom koľko regulácia stojí, aké sú jej náklady nie len zo strany štátu, ale aj povinných osôb, k akému obmedzeniu hospodárskych aktivít dochádza vrátane kvantifikácie (finančnej aj nefinančnej), aké prináša výsledky a jednoznačné a

¹⁰ SPRÁVA KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE o posudzovaní rizík spojených s praním špinavých peňazí a financovaním terorizmu, ktoré majú vplyv na vnútorný trh a súvisia s cezhraničnou činnosťou

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=CELEX:52017DC0340>

¹¹ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the assessment of the risks of money laundering and terrorist financing affecting the internal market and relating to cross-border activities

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=CELEX%3A52017SC0241>

¹² SPRÁVA KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE o hodnotení rizika prania špinavých peňazí a financovania terorizmu, ktoré má vplyv na vnútorný trh a súvisí s cezhraničnou činnosťou

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0370>

¹³ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Accompanying the document REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL on the assessment of the risk of money laundering and terrorist financing affecting the internal market and relating to cross-border activities

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52019SC0650>

porovnateľné metriky naprieč jednotlivými štátmi. V súčasnosti tomu tak nie je.

V rámci hodnotenia sa uvádzajú zmierňujúce kritéria na zníženie AML/CFT riziká a opisujú sa hrozby prania špinavých peňazí opisným spôsobom a nie na základe štatistík, ktoré by vysvetlili údaje a dôvody. Samotnú skutočnosť, nedostatku podrobných štatistík, konštatuje aj správa v sekcii 4.3.1, ods. 10:

“V niektorých členských štátoch začali samoregulačné orgány vykonávať dohľad len nedávno, keďže určité sektory, hlavne poverené nefinančné subjekty a profesie, boli pridané až na základe štvrtej smernice o boji proti praniu špinavých peňazí. Preto zatiaľ nie sú k dispozícii také podrobné štatistiky, aké sa požadujú v odporúčaní pre poverené nefinančné subjekty a profesie. Niektoré členské štáty nesúhlasia s tým, že ročné podávanie správ o činnostiach dohľadu je užitočné.”¹⁴

Z tohto dôvodu, je ďalšie sprísňovanie AML regulácie, postavené viac na dojmoch ako skutočných dátach. Okrem vplyvu na rast nákladov regulácie, chýba taktiež analýza, v akej miere dochádza k odlivu zdrojov a transakcií do rizikovejších a neregulovaných oblastí a šedého finančného sektora vrátane kryptoaktív, prípadne k odchodu do menej regulovaného zahraničia. Chýba presný počet a objem podvodov, jednotná metodika určená na vyhodnotenie efektívnosti a dopadov AML regulácie naprieč členskými štátmi na dostatočne porovnateľnej a konzistentnej úrovni.

Príloha k Nadnárodnému hodnoteniu sa nákladom AML venuje iba v súvislosti s opačnou stranou, t.j. ako nákladné sú jednotlivé spôsoby prania špinavých peňazí pre páchatel'ov trestnej činnosti (celkovo 18 krát sa spomína slovo “cost”, t.j. náklad), ale úplne abstrahuje od posudzovania

¹⁴ SPRÁVA KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE o hodnotení rizika prania špinavých peňazí a financovania terorizmu, ktoré má vplyv na vnútorný trh a súvisí s cezhraničnou činnosťou
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0370>

nákladovosti na strane povinných osôb a od dopadov na trh a hospodárstvo.¹⁵

Rozsah prania špinavých peňazí v EÚ s ohľadom na HDP

Podľa štúdie Europol-u približne 0,7-1,28% HDP Európskej únie bolo zapojených do podozrivých finančných aktivít. **Avšak významný podiel na zistenom podiele podozrivých transakcií má Taliansko. Bez zahrnutia Talianska, celkový podiel je len približne 0,1% HDP krajín EÚ.**¹⁶ ¹⁷ Rozdiely sú však najmä vplyvom rozdielnej metodiky a prístupu implementácie regulácie, čo je viditeľné aj na významnom rozdiely počtu hlásení naprieč jednotlivými krajinami. Napr. Holandsko v období rokov 2006-2014 zaznamenalo 2 026 299 hlásení o podozrivých transakciách, avšak Nemecko, ktoré je väčšou ekonomikou, nepomerne menej iba v celkovom počte 117 217 hlásení.¹⁸

Rozsah povinných subjektov

Smernice AMLD4 a AMLD5 uvádzajú základný rozsah povinných osôb, na ktoré sa vzťahujú povinnosti vyplývajúce zo smernice. Každá členská krajina však má možnosť rozšíriť rozsah povinných na základe vlastných potrieb a požiadaviek. V praxi platí, že rozsah povinných osôb sa neustále rozširuje a narastá celkový počet povinných subjektov z roka na rok.

¹⁵ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Accompanying the document REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL on the assessment of the risk of money laundering and terrorist financing affecting the internal market and relating to cross-border activities <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52019SC0650>

¹⁶ Europol - 4 FROM SUSPICION TO ACTION: CONVERTING FINANCIAL INTELLIGENCE INTO GREATER OPERATIONAL IMPACT, 2017, Str. 26 https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/ql-01-17-932-en-c_pf_final.pdf

¹⁷ Rovnaké údaje, resp. zaokrúhlene vo výške 1% HDP EÚ sa uvádzajú aj v zdôvodnení návrhu nariadenia Európskeho parlamentu a rady, ktorým sa zriaďuje Úrad pre boj proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu z 21.7.2021 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0421&from=EN>

¹⁸ Suspicious Activity Reports - how they do (not) indicate AML performance <https://www.accountancyeurope.eu/wp-content/uploads/Final-infographic-SAR.pdf>

Samotný minimálny rozsah povinných osôb je pomerne extenzívny a zasahuje významnú časť hospodárstva každého členského štátu, pričom ukladané povinnosti sa vzťahujú na subjekty bez ohľadu na ich veľkosť a personálno-technické možnosti aj keď zásada proporcionality sa spomína. Minimálny rozsah povinných osoby, resp. subjektov, na ktoré sa vzťahujú povinnosti v zmysle smernice AML 5 sú najmä nasledovné^{19 20}:

1. úverové inštitúcie;
2. finančné inštitúcie;
3. tieto fyzické alebo právnické osoby konajúce pri výkone svojej odbornej činnosti:
 - a) audítorov, externých účtovníkov a daňových poradcov, a všetkých ostatných osôb, ktoré sa zaväzujú poskytovať priamo alebo prostredníctvom iných osôb, s ktorými je uvedená iná osoba prepojená, materiálnu pomoc, pomoc alebo poradenstvo v daňových záležitostiach ako hlavnú podnikateľskú alebo odbornú činnosť;
 - b) notárov a ostatné osoby vykonávajúce nezávislé právnické povolania, ak sa podieľajú, či už konaním v mene a v prospech svojho klienta, na akejkoľvek finančnej transakcii alebo transakcii s nehnuteľnosťami, alebo poskytnutím pomoci pri plánovaní alebo vykonávaní transakcií pre svojich klientov, ktoré sa týkajú:
 - i) nákupu a predaja nehnuteľností alebo obchodnej spoločnosti;

¹⁹ SMERNICA EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY (EÚ) 2015/849
z 20. mája 2015

o predchádzaní využívaniu finančného systému na účely prania špinavých peňazí alebo financovania terorizmu, ktorou sa mení nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 648/2012 a zrušuje smernica Európskeho parlamentu a Rady 2005/60/ES a smernica Komisie 2006/70/ES

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/HTML/?uri=CELEX:32015L0849>

²⁰ SMERNICA EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY (EÚ) 2018/843
z 30. mája 2018,

ktorou sa mení smernica (EÚ) 2015/849 o predchádzaní využívaniu finančného systému na účely prania špinavých peňazí alebo financovania terorizmu a smernice 2009/138/ES a 2013/36/EÚ

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018L0843>

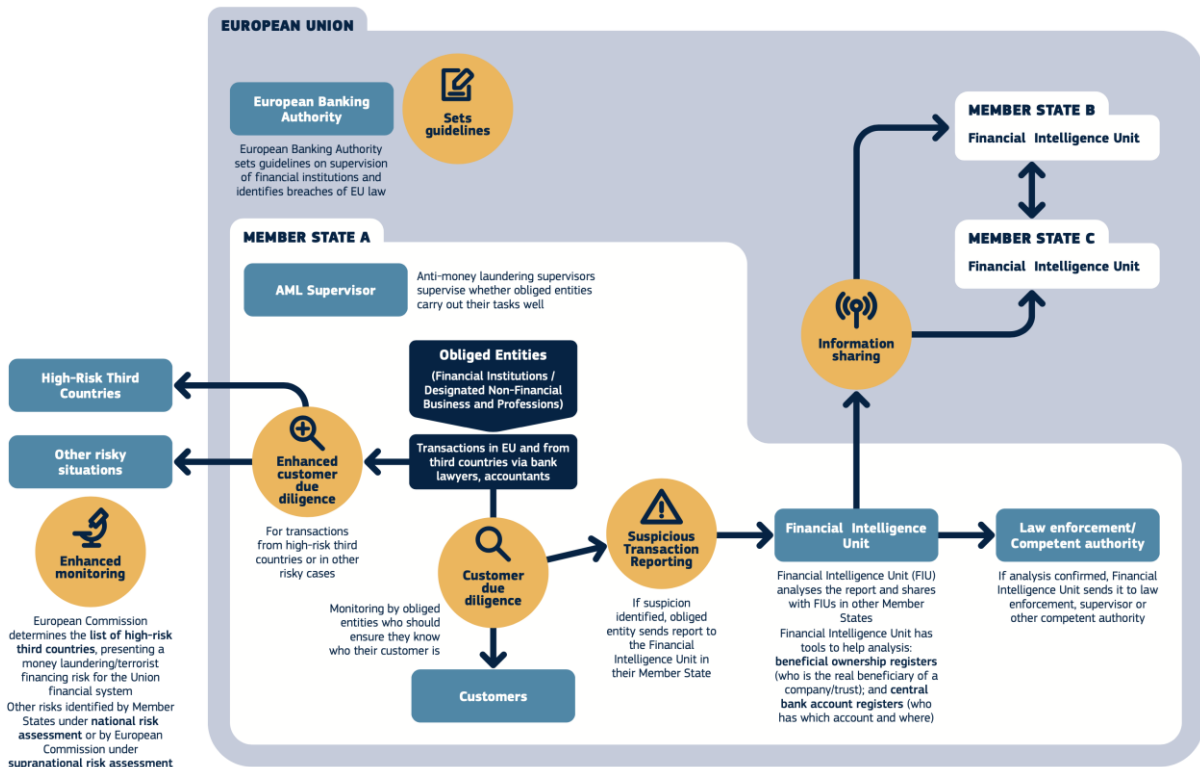
- ii) správy peňažných prostriedkov, cenných papierov alebo iných aktív klienta;
 - iii) otvárania alebo správy bankových účtov, sporiacich účtov alebo účtov cenných papierov;
 - iv) organizovania príspevkov potrebných na vytvorenie, prevádzku alebo riadenie obchodných spoločností;
 - v) vytvárania, prevádzky alebo riadenia správy zvereného majetku, obchodných spoločností, nadácií alebo podobných štruktúr;
- c) poskytovateľov služieb správy zvereného majetku alebo služieb pre obchodné spoločnosti, na ktorých sa nevzťahuje písmeno a) alebo b);
 - d) realitných agentov vrátane prípadov, keď konajú ako sprostredkovatelia nájmu nehnuteľného majetku, ale len v súvislosti s transakciami, pri ktorých mesačné nájomné je vo výške 10 000 EUR alebo viac;
 - e) ostatné osoby obchodujúce s tovarom vtedy, ak sa platby vykonávajú alebo prijímajú v hotovosti vo výške 10 000 EUR alebo viac, bez ohľadu na to, či sa daná transakcia vykonáva ako jediná operácia alebo v niekoľkých operáciách, ktoré sú zjavne prepojené;
 - f) poskytovateľov služieb v oblasti hazardných hier
 - g) poskytovateľov poskytujúcich zmenárenské služby medzi virtuálnymi menami a nekrytými menami (fiat menami);
 - h) poskytovateľov služieb peňaženky;
 - i) osoby obchodujúce alebo konajúce ako obchodní sprostredkovatelia s umeleckými dielami, a to aj v prípadoch, ak túto činnosť vykonávajú umelecké galérie a aukčné domy, ak hodnota transakcie alebo série prepojených transakcií je vo výške 10 000 EUR alebo viac;
 - j) osoby uchováajúce, obchodujúce alebo konajúce ako obchodní sprostredkovatelia s umeleckými dielami, ak túto činnosť vykonávajú tzv. slobodné prístavy, ak hodnota transakcie alebo série prepojených transakcií je vo výške 10 000 EUR alebo viac.

Spôsob fungovania regulácie AML v členských štátoch

Oficiálna schéma na Obr. 2 nižšie stručne sumarizuje spôsob fungovania AML regulácie v členských štátoch. Zo schémy je zrejmé, že v podnikateľských procesoch môže uplatňovanie politik AML vytvárať úzke miesta a vyžaduje taktiež dodatočné investície a pravidelné náklady na realizáciu AML, ktoré zahŕňajú jednak technické vybavenie, ale aj personálne zabezpečenie, dochádza však aj k prenosu zodpovednosti štátu na súkromný sektor pod hrozbou sankcií, ale bez vyvažovacích mechanizmov. Neprítomnosť vyvažovacích mechanizmov, by mala byť aspoň vyvážená náležitou analýzou dopadov a podrobnými a naprieč jednotlivými štátmi porovnateľnými dátami a metodikami.

Obr. 2 - Prevencia prania špinavých peňazí a financovania terorizmu v EU

Preventing money laundering and terrorist financing across the EU
How does it work in practice?



Zdroj:

https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/diagram_aml_2018.07_ok.pdf

Chýba jednoznačná prepojenosť medzi prínosmi a stratami vyplývajúcimi z AML regulácie. Hodnotenia sú konštruované jednostranne, s cieľom posúdiť úspešnosť a funkčnosť AML mechanizmov, ale nezohľadňuje sa širší kontext vplyv na obmedzovanie osobnej slobody, slobody pohybu kapitálu a slobody podnikania. Nezohľadňujú sa dopady na súkromie a ani hospodárske škody a vyvolané náklady z titulu regulácie. Hodnotenie tak podáva jednostranný obraz a priamo nabáda k tomu aby sa regulácia sprísňovala keďže abstrahuje od širších dopadov.

Na základe prieskumu dostupných dát a informácii zverejnených jednotlivými FIU, dôvodových správ k smerniciam k nim, taktiež podkladov zverejnených, navrhujeme aby sa pred zavádzaním novej a najmä prísnejšej legislatívy viac pristupovalo k rozhodovaniu na základe údajov. Počas tvorby štúdie nebolo možné nájsť centralizované komplexné štatistiky, napr. na základe povinností udeleným jednotlivým národným FIU, taktiež neexistuje jednotný formát a obsah zbieraných údajov. Na základe týchto zistení vychádza, že prijímanie novej regulácie je v prvom rade postavené na domnienkach a nie exaktných dátach a kvantitatívnej analýze. Prijímanie novej regulácie by malo byť v prvom rade postavené na dôkladnej analýze dopadov a porovnateľných štatistikách, ale aj na best practices z jednotlivých krajín EÚ a aj mimo nej.

Odporúčame najskôr zjednotiť údaje a centralizovať ich na jednom mieste aspoň v agregovanej podobe napr. v štruktúre ako sú uvedené v článku 44 AML 4 a AML 5 smernice ²¹ ²² a výsledky zistení sa podrobili verejnej diskusii. Štatistické dáta by mali byť taktiež posudzované s ohľadom na

²¹ SMERNICA EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY (EÚ) 2015/849 z 20. mája 2015 o predchádzaní využívaniu finančného systému na účely prania špinavých peňazí alebo financovania terorizmu, ktorou sa mení nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 648/2012 a zrušuje smernica Európskeho parlamentu a Rady 2005/60/ES a smernica Komisie 2006/70/ES

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/HTML/?uri=CELEX:32015L0849&from=SK#d1e2867-73-1>

²² SMERNICA EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY (EÚ) 2018/843

z 30. mája 2018,

ktorou sa mení smernica (EÚ) 2015/849 o predchádzaní využívaniu finančného systému na účely prania špinavých peňazí alebo financovania terorizmu a smernice 2009/138/ES a 2013/36/EÚ

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018L0843&from=EN#d1e2325-43-1>

veľkosť a štruktúru sektora a v súvislostiach s dopadmi na vyvolané náklady, resp. pokles tržieb povinných osôb v kontexte obmedzení hospodárskeho styku z dôvodu zamietnutých obchodných operácií a neuzavretia zmluvných vzťahov.

Neexistuje dostatočne spoľahlivá štatistika, ktorá by aspoň naprieč najvýraznejšie regulovaných sektorov, medzi ktoré patrí finančný sektor, agregovala aspoň explicitné náklady na uplatňovanie AML politik a procesov.

Taktiež chýba vyhodnotenie opodstatnených a neopodstatnených zistení a s tým súvisiacich blokování obchodných transakcií a vzťahov.

Neexistujú dostatočne spoľahlivé verejne dostupné dáta, na základe ktorých by bolo možné posúdiť neopodstatnené zvýšenie rizikového profilu jednotlivých zákazníkov v rámci procedúr KYC/CDD a s tým súvisiacimi obmedzeniami pre voľný pohyb kapitálu a voľnosť zmluvných vzťahov. Neexistujú dostatočné ochranné mechanizmy na úrovni EÚ, ktoré by umožnili prevencii, resp. jednoduchému dovolaniu sa k povoleniu obchodných operácií, ktoré z dôvodu zvýšenému rizikovému prístupu najmä finančných inštitúcií nemohli byť uskutočnené.

Problém príčiny a následku

Regulácia v oblasti prania špinavých peňazí nerieši príčiny prečo k nemu dochádza, ale následky. V súčasnosti tak ako je postavená regulácia sa súkromný sektor pod hrozbou sankcií a trestu, stáva predĺženou rukou štátu, znáša však väčšinu rizík a nákladov, bez adekvátneho vyhodnotenia efektívnosti. Regulácia AML je tak zástupným riešením problému, neefektívneho vymáhania práva v oblastiach kde vznikajú peniaze mimo systému, ktoré nutné následne legalizovať. V podstate dochádza k outsourcing-u štátnych bezpečnostných služieb, ktoré by mali vykonávať oficiálne vládne authority avšak pre ich neefektívnosť, uložili tieto úlohy súkromnému sektoru.

Sprísňovanie regulácie tak postihuje všetky subjekty, ktoré sú bez vlastného pričinenia už od prvopočiatku považované za podozrivých a musia dokazovať svoju nevinu jednak pred súkromným sektorom, ale

následne aj pred autoritami. Dochádza tak k porušeniu prezumpcie neviny a zavádza sa inštitút viny a kontroly. Vzhľadom na rastúce náklady na reguláciu, ktoré je nutné prenášať na koncových spotrebiteľov, ide taktiež o skrytú formu zdanenia a to bez poskytnutia evidentných vyvažovacích mechanizmov.

Ako príklad, toho, že pranie špinavých peňazí je až následok a nie príčinou sa môžeme odvolať na prístup, resp. definíciu Medzinárodného menového fondu a Úradu OSN pre drogy a kriminalitu, ktorá rozdeľuje tvorbu nelegálnych tokov financií do dvoch fáz, prvá je tvorba príjmov a druhá je manažment príjmov.^{23 24}

Prvá fáza, t.j. vznik nelegálnych príjmov je kombináciou štyroch možností:

1. Daňové a obchodné praktiky
Zahrňa praktiky ako sú obchádzanie ciel, daní a zvyčajne vytvárajú šedú časť hospodárstva. Najčastejšou motiváciou je zvyšovanie ziskov a obchádzanie daní.
2. Korupcia
Zahrňa praktiky ako podplácanie, zneužívanie funkcií, nedovolené obohatenie a pod.
3. Krádeže, financovanie zločinu a terorizmu
Zahrňa krádeže, vydieranie, únosy a iné činy, ktoré sú postavené na nedobrovoľnej, nelegálnej, resp. kriminálnej báze a výmene.
4. Nelegálny trh
Zahrňa všetky obchodné transakcie s produktami a službami, ktoré sú zákonom zakázané a vytvárajú nezákonný profit. Napr. obchod so zbraňami, drogami, riadenú nelegálnu migráciu.

Druhá fáza, ktorá je najmä predmetom AML regulácie, pozostáva z manažmentu príjmov, ktorý pozostáva najmä z jeho legalizácie, exportu

²³ Irmgard Zeiler, Federico Sallusti, Alexander Kamprad, Enrico Bisogno - Measuring illegal economic activities and illicit financial flows: challenges and possible solutions <https://www.imf.org/-/media/Files/Conferences/2019/7th-statistics-forum/session-iv-zeiler.ashx>

²⁴ UNCTAD Illicit Trade Forum 4 February 2020 - Measuring illegal economic activities and illicit financial flows: challenges and progress https://unctad.org/system/files/non-official-document/DITC2020_Presentation_UNCTAD%20Illicit%20Trade%20Forum_UNO_DC_en.pdf

alebo premeny na materiálne statky. T.j. AML regulácia, rieši až následky a zlyhania primárnych kontrolných mechanizmov (napr. polícia).

Efektívnosť regulácie by mala byť vyhodnocovaná v oboch fázach a porovnaná s ohľadom na dopady na hospodárstvo a kriminalitu. V prvej fáze, je ešte stále možné trestným činom zabrániť a odstrániť tak kriminalitu a predísť jej následkom a aj odvodenej, druhotnej kriminalite. V druhej fáze dochádza len spätnému a iba potenciálnemu odhaleniu, avšak zločin a aj následky sú už zrealizované. Intervencia štátu je preto efektívnejšia v prvej fáze, t.j. v čase ešte pred tým ako dôjde k nutnosti aktivizácie AML regulácie.

Z povahy uvedeného spôsobu vzniku a použitia príjmov je preto dôležitá orientácia na bezpečnosť domáceho trhu a finančné toky prichádzajúce a odchádzajúce mimo členských krajín.

Medzi možné zjemňujúce opatrenia vo vzťahu k efektívnejšiemu, menej invazívnemu mechanizmu uplatňovania AML v rámci členských štátov, môže byť orientácia na vyššiu cezhraničnú kontrolu transakcií a uzatvárania obchodných vzťahov, najmä vo vzťahu k vysoko-rizikovým krajinám. A to z toho dôvodu, že dosah oficiálnych autorít (t.j. polícia, FIU a pod.) majú značne obmedzený dosah na kriminálne aktivity v zahraničí. Zmenou orientácie na cezhraničné transakcie by sa tak aspoň čiastočne uvoľnilo bremeno regulácie a vplyvu na subjekty, ktoré sú už pod dohľadom iných národných a európskych autorít. Prioritou má byť zabránenie vzniku kriminálnych aktivít, na území, ktoré majú členské štáty pod svojou kontrolou a to nástrojmi, ktoré čo najmenej zasahujú nezainteresované strany a ďalšou prioritou má byť zavedenie mechanizmov, ktoré minimalizujú riziko financovania nelegálnych aktivít za hranicami ich vplyvu.

Následky sprísňovania AML a sankcií

Sprísňovanie AML a najmä sankcií a to aj v prípadoch, kedy nedošlo k žiadnemu dokázanému ohrozeniu bezpečnosti a stability finančného systému, ani nedošlo k preukázanej legalizácii príjmov pochádzajúcich z trestnej činnosti alebo slúžiacej na ňu má množstvo nezamýšľaných negatívnych následkov. Okrem zbytočných a vysokých postihov voči inštitúciám, pri ktorých boli zistené nedostatky a nie priamo kriminálne aktivity, dochádza k zníženiu slobody a obchodu, znižuje sa konkurencieschopnosť členských štátov EÚ a odrádza k príchodu a tvorbe nového kapitálu.

Na medzinárodnej odbornej úrovni to konštatuje aj FATF²⁵, ktoré identifikovalo štyri hlavné oblasti nezamýšľaných následkov AML regulácie a vytvorilo projektový tím na zistenie ich následkov.²⁶

Oblasti s nezamýšľanými negatívnymi dopadmi AML regulácie identifikované FATF:²⁷

1. *De-risking*

FATF definuje de-risking ako „fenomén, keď finančné inštitúcie ukončujú alebo obmedzujú obchodné vzťahy s klientmi alebo kategóriami klientov, aby sa radšej vyhli riziku, než aby ho riadili v súlade s prístupom FATF založenom na riziku risking-De .²⁸“ taktiež môže byť spojený s de-bankingom, čo znamená kompletnú stratu prístupu k akýmkoľvek finančným službám. Analýza FATF

²⁵ High-Level Synopsis of the Stocktake of the Unintended Consequences of the FATF Standards, 27 October 2021

<https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/Unintended-Consequences.pdf>

²⁶ Pozn. reakcionistický prístup je veľmi nešťastný, vzhľadom na to, že ide o umelo vytvorený a politickými motiváciami vedený problém. Politiky musia byť postavené na skutočných dátach a nie domnienkach. Následky nevhodných politík môžu byť trvalého charakteru.

Pred implementáciou prísnejšej regulácie by malo vždy predchádzať dostatočne dlhé obdobie zbierania dát, na základe ktorých sa dá rozhodnúť o efektívnosti zamýšľanej regulácie. T.j. regulácii by bola v simulovanom režime, bez sankcií a nutnosti vykonávať ďalšie úkony. Povinné osoby by “iba” museli zbierať dáta.

²⁷ High-Level Synopsis of the Stocktake of the Unintended Consequences of the FATF Standards, 27 October 2021

<https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/Unintended-Consequences.pdf>

²⁸ FATF clarifies risk-based approach: case-by-case, not wholesale de-risking, October 2014

www.fatf-gafi.org/documents/documents/rba-and-de-risking.html

naznačuje prepojenie ziskovosti finančného sektora (resp. povinných osôb) s prepojenosťou na vysoké náklady na compliance. Konštatuje však, že je náročné nájsť priamu koreláciu medzi FATF AML štandardami a de-riskingom vo finančnom sektore, avšak konštatuje, že nesprávna implementácia rizikového prístupu na národných úrovniach môže byť jednou z množstva príčin.

2. *Finančná exklúzia, resp. vylúčenie z možnosti používať regulované finančné služby*

FATF považuje finančnú exklúziu za komplexný problém aj nad rámec vplyvu AML/CFT. V rámci regulácie AML/CFT konštatuje, že vo všeobecnosti má vplyv najmä nepoužívanie princípu proporcionality, ktorá je kľúčová pre prístup založený na rizikovosti. Správa ako príklad uvádza nedostatočné používanie výnimiek a zjednodušení²⁹ a taktiež uvádza nedostatočne vyhodnocovanie vplyvu finančnej exklúzie vo vzťahu k AML/CFT politikám vládnymi autoritami a súkromným sektorom. FATF v správe, taktiež konštatuje, že to môže byť spôsobené tým, že zjednodušené pravidlá sú iba možnosťou a nie povinnosťou.³⁰

3. *Neopodstatnené zameranie AML/CFT politik na neziskové organizácie*

Obmedzenia, o ktorých sa uvádza, že boli aplikované a preskúmané na neziskových organizáciách, zahŕňajú: (1) rušivý dohľad; (2) obmedzenia prístupu k financovaniu a bankovým účtom; a (3) nútené zrušenie, zrušenie registrácie alebo vyhostenie. Celkovo obmedzenia majú zásadný vplyv na schopnosť efektívneho pokračovania neziskových organizácií.³¹

²⁹ Pozn. práve AMLD 5, obmedzila niektoré zjednodušenia a výnimky.

³⁰ Pozn. pre finančné inštitúcie je vzhľadom na hrozbu sankcií môže byť ekonomicky bezpečnejšie a výhodnejšie vylúčiť subjekty z obchodného vzťahu ako riskovať pokutu alebo inú formu sankcie, v extrémnom prípade až odobratie licencie.

³¹ Pozn. detailne sa dopadom na neziskový sektor venuje a k obdobným záverom dochádza aj v štúdií:

Unintended consequences of AML/CTF regulation: the challenges of banking non-profit organisations. A review of onboarding and monitoring practices across financial institutions, 2021.

https://ecnl.org/sites/default/files/2022-02/Unintended%20consequences%20of%20AML-CTF%20regulation%20the%20challenges%20of%20banking%20non-profit%20organisations_0.pdf

4. *Obmedzovanie ľudských práv*

Analýza poukazuje na viacero ohrození porušenia ľudských práv, vrátane: (1) príliš široká alebo vágna definícia priestupkov v rámci CFT rámca, ktorá môže vyúsťovať do nesprávneho použitia preventívnych a rušivých metód, vrátane neprimeraných sankcií; (2) problémy spojené s vyšetrovaním a stíhaním trestných činov spojených s AML/CFT, ako je nerešpektovanie prezumpcie neviny a právo efektívnych a spravodlivý súdny proces, resp. ochranu; (3) nesprávna implementácia rezolúcií BR OSN a FATF štandardov o riadnom procese a procedurálnom postupe pri zmrazovaní aktív, práva na preskúmanie postupu a pod.

Nezamýšľaným³² dôsledkom prísnejšej AML regulácie venuje pozornosť aj štúdia Svetovej banky a dospieva k porovnateľným záverom ako FATF, t.j. zhoršenie finančnej inklúzie a všeobecnej dostupnosti regulovaných finančných služieb.

Štúdia sa venuje najmä dopadom v menej rozvinutých krajinách, kde je citlivosť na výšku nákladov vyššia, avšak závery je možné použiť aj v prípade rozvinutých krajín EÚ, kde bude najvýznamnejší vplyv práve na krajiny s nižším priemerným HDP na osobu. Najvýznamnejší dopad pocítia menšie finančné inštitúcie.³³ Sprísnenie AML regulácie môže zvyšovať bariéry vstupu do odvetvia a tak vytvárať vyššiu mieru monopolizácie zasiahnutých sektorov. Monopolizácia vplyvom regulácie má samozrejme negatívny vplyv na kvalitu, cenu služieb, produktov a ich dostupnosti.

³² Celik, Kuntay. 2021. Impact of the FATF Recommendations and their Implementation on Financial Inclusion : Insights from Mutual Evaluations and National Risk Assessments. Equitable Growth, Finance and Institutions Insight;. World Bank, Washington, DC. © World Bank.

<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/36659>

³³ Rovnaký poznatok konštatuje aj štúdia v prípade produktov finančnej inklúzie, napriek tomu, že sa sústredia najmä na menej rozvinuté krajiny, ekonomické princípy sú rovnaké a k prenosu nákladov alebo obmedzovaniu nákladných obchodných vzťahov bude existovať všade.

Vid' str. 34-36 štúdie Svetovej banky.

Svetová banka sformulovala opatrenia, ktoré sú aplikovateľné a mali by byť brané do úvahy aj pri tvorbe a úprave AML regulácie v EÚ. Ako hlavné odporúčanie môžeme uviesť nasledovné:

“FATF by mala explicitne pokryť potenciálne nepriaznivé vplyvy AML/CFT pravidiel na finančnú inklúziu v tréningu hodnotiteľov, a čo je dôležitejšie v posudzovaní svojej metodiky pre vzájomné hodnotenia.”³⁴

Rovnaké princípy by mali byť použité aj na úrovni EÚ.

Meranie rizikovosti

Meranie rizikovosti nie je úplne konzistentné naprieč členskými štátmi EÚ ani celosvetovo. Kvalita štatistík taktiež podlieha kvalite získaných dát a rozdielnosti v metodikách získavania podkladových dát. Taktiež nie sú jednotné prístupu v kontrolnom prístupe krajín. V rámci Nadnárodného hodnotenia rizík sa používa jednoduchá štvorstupňová škála rizikovosti v spojitosti s opisom rizík a čiastočnou kvantifikáciou rozsahu.³⁵

V literatúre sa často používa nasledovný vzorec na hodnotenie rizík:

Riziko = Pravdepodobnosť nebezpečia x Následky. Následky sú merané v peňažných jednotkách a Pravdepodobnosť v percentách.³⁶ Vzhľadom na to, že výsledky sú v peňažných jednotkách, toto hodnotenie neodzrkadľuje veľkosť hospodárstva ani sektora a je preto nepoužiteľné v ďalšej kalkulácii rozsahu problému a dopadov. Zavedenie lepšej metriky je nevyhnutné na posúdenie celkových nákladov a dopadov na hospodárstvo. Jedným z čiastočných riešení by mohlo byť rozšírenie vzorca o veľkosť HDP danej krajiny, resp. v prípade nadnárodného hodnotenia o veľkosť HDP všetkých členských krajín EÚ alebo

³⁴ Vid' str. 7 štúdie Svetovej banky.

³⁵ Pre podrobnejší opis metodiky pozri pracovný dokument útvarov Komisie SWD(2019) 650

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019SC0650&from=EN>

³⁶ Ferwerda, Joras; Reuter, Peter. 2022. National Assessments of Money Laundering Risks : Learning from Eight Advanced Countries 'NRAs. EQUITABLE GROWTH, FINANCE & INSTITUTIONS INSIGHT;. World Bank, Washington, DC. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/37305>

HDP/veľkosti sektora. T.j. vzorec by následne mohol byť nasledovný:
$$\text{Riziko} = (\text{Pravdepodobnosť nebezpečia} \times \text{Následky}) / \text{HDP}.$$

Pozn.: uvedené metriky slúžia na agregované vyhodnotenie rizikovosti celého konkrétneho sektora v konkrétnej krajine, resp. na úrovni EÚ. Hodnotenie rizikovosti neslúži na posudzovanie individuálnych prípadov. Má slúžiť ako indikátor pre kontrolné orgány na zameranie sa na najrizikovejšie oblasti hospodárstva z dôvodu efektívnejšieho využívania zdrojov. Izolované významné prípady by mali byť odchytené štandardnými spôsobmi.

Hlásenie neobvyklých obchodných transakcií, resp. podozrivých transakcií a nedostatky v tejto oblasti

AMLD vo všeobecnosti špecifikuje aké transakcie a obchodné operácie by mali podliehať kontrole. Naprieč členskými krajinami však nie je jednotná metodika a prístup ku kontrole a vykazovaniu hlásení. Preto nie je možné na nadnárodnej úrovni vykonať konzistentné hodnotenie.³⁷ Rovnako to preto musí platiť aj vo vzťahu k tvorbe a aktualizácii nadnárodných politík a regulácii.

Neexistuje priama úmera medzi počtom hlásení a medzi skutočnou kriminalitou. Avšak snaha o presunutie aj vyšetrovacej zodpovednosti za prikázanie hlásenia iba takých transakcií, kde povinná osoba vie, že ide o pranie špinavých peňazí bude znamenať zvýšenie nákladov pre súkromný sektor a tým aj zhoršenie kvality, ceny a dostupnosti služieb pre občanov a spoločnosti v členských štátoch. Zároveň sa tým rozširuje zodpovednosť povinných osôb o vyšetrovanie prípadov, čo zjavne presahuje oprávnenia a rámec súkromného sektora, čo môže pôsobiť aj diskriminačne.

³⁷ Suspicious Activity Reports - how they do (not) indicate AML performance
<https://www.accountancyeurope.eu/wp-content/uploads/Final-infographic-SAR.pdf>

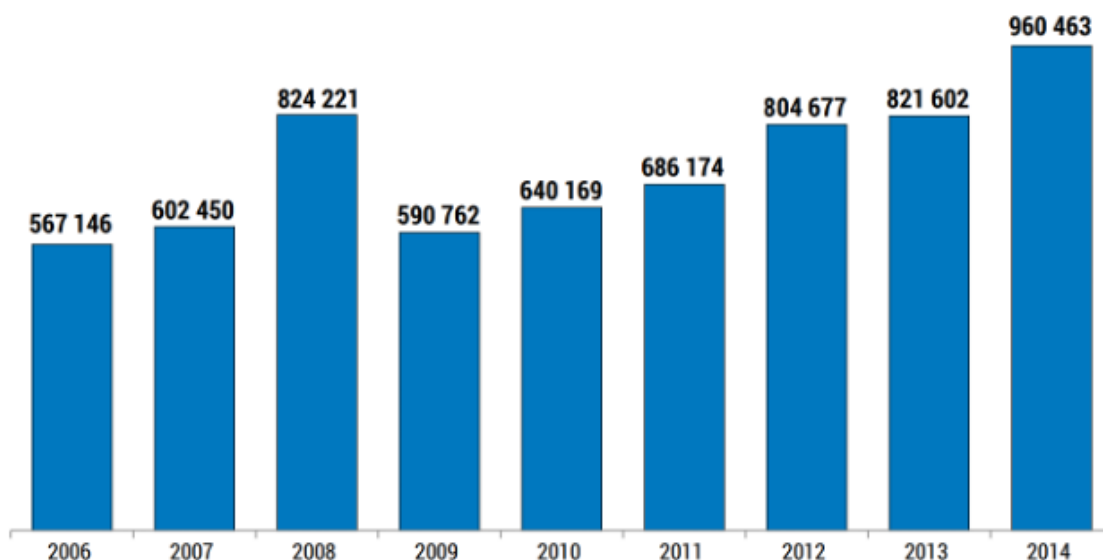
Poznatky z Europol-u³⁸

V správe z roku 2017 Europol konštatuje niekoľko zásadných zistení o nedostatkoch mechanizmov, resp. následného vyhodnotenia.

Iba 10% podozrivých transakcií je ďalej vyšetřovaných po zozbieraní dát. Toto číslo sa od roku 2006 nezmenilo. Viac ako 65% hlásení pochádzalo z dvoch členských štátov EÚ - Spojené kráľovstvo (vtedy ešte členská

Graf 1 - Počet hlásení z členských štátov v období medzi 2006 - 2014

Chart 1^(*) – Total annual reports across all Member States (2006 - 2014)



Zdroj: <https://www.europol.europa.eu/publications-events/publications/suspicion-to-action-converting-financial-intelligence-greater-operational-impact>

krajina) a Holandsko. Počet hlásených podozrivých transakcií narástol o 63% medzi rokmi 2009 a 2014.

Z predikatívnych priestupkov bol najčastejší daňový podvod, celkovo v 39% prípadoch v rokoch 2013-2014, nasledovaný podvodmi (30%) a

³⁸ From suspicion to action - Converting financial intelligence into greater operational impact, Financial Intelligence Group, Europol, 2017. <https://www.europol.europa.eu/publications-events/publications/suspicion-to-action-converting-financial-intelligence-greater-operational-impact>

drogami a nelegálny obchod (15%). Financovanie terorizmu bolo základom pre menej ako 0,5% hlásení.

PRÍPADOVÉ ŠTÚDIE

V oficiálnych dokumentoch EÚ³⁹, v odbornej literatúre, ako aj v mediálnych výstupoch sa objavuje malý počet prípadov dokumentujúcich porušenia pravidiel boja proti praniu špinavých peňazí a proti financovaniu terorizmu. Podľa Spoločnej správy európskych orgánov dohľadu (ESAs)⁴⁰ z mája 2022, za posledných 10 rokov bolo odňatých 25 povolení na činnosť alebo registrácií kvôli vážnemu porušeniu pravidiel AML/CFT. Tu uvedieme najvýznamnejšie z nich:

ABLV Bank, Lotyšsko

Banka, ktorú dohliadali lotyšské orgány dohľadu mala celkové aktíva 3,6 mld. €, bola dobre dostatočne kapitalizovaná a zisková. Akcionári banky sa rozhodli vo februári 2018 ju dobrovoľne zlikvidovať na základe zákazu orgánov Spojených štátov⁴¹ mať účet v korešpondenčnej banke v USA kvôli podozreniam o pranie špinavých peňazí o pochybnostiach bankovom biznis modeli. Po oznámení klienti banky začali sťahovať svoje vklady z ABLV banky, čo viedlo k problémom s likviditou. O pár dní neskôr lotyšský orgán dohľadu nariadil dočasné obmedzenia platobného styku banky na základe inštrukcie ECB. ECB potom došla k záveru, ABLV banka a aj jej luxemburská dcérska spoločnosť zlyhávajú (resp. sú v riziku zlyhania) kvôli problémom s likviditou a ich situácia sa má riešiť podľa insolvenčných zákonov v príslušných členských štátoch. Luxemburská dcéra však do likvidácie na základe rozhodnutia súdu nešla a predá sa novému majiteľovi, lotyšská banka je v likvidácii, pričom ECB je odňala povolenie v júli 2018.

³⁹ Anti-money laundering - reinforcing the supervisory and regulatory framework, authors: J. Deslandes, C. Dias and M. Magnus, August 2019, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2018/614496/IPOL_IDA\(2018\)614496_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2018/614496/IPOL_IDA(2018)614496_EN.pdf)

⁴⁰

https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/joint_report_on_withdrawal_of_authorisation_aml_breaches.pdf

⁴¹ FinCEN US Treasury

Banka podala žalobu proti rozhodnutiam ECB ako aj Rezolučnej rady (SRB).

V marci 2021 lotyšský orgán boja proti korupcii (KNAB) oznámil, že vyšetrovanie ABLV banky ohľadom obvinení orgánov Spojených štátov (FinCEN) sa ukončilo bez toho, aby sa potvrdili obvinenia americkej strany⁴². Na druhej strane, žaloba banky proti ECB a SRB nebola úspešná, pretože súd konštatoval, že postup ECB a SRB bol zákonný.

Versobank, Estónsko

Banka patrila medzi menej významné inštitúcie, a tak ju dohliadal estónsky orgán dohľadu. Jej celkové aktíva boli len 300 mil. € a jej hlavný akcionár bola ukrajinská s.r.o. z Dnepropetrovska. Finančná situácia banky bola v roku 2017 dobrá. Vo februári 2018 estónsky orgán dohľadu požiadal ECB aby banke odňal licenciu kvôli vážnym a dlhotrvajúcim porušeniam zákonných požiadaviek týkajúcich sa AML/CFT. Tieto porušenia sa zistili počas dohliadok na mieste v rokoch 2015 až 2017 a boli systematické a dlhodobé, pričom banka ich úplne neodstránila napriek výzvam orgánu dohľadu. Banka bola prehlásená za zlyhávajúcu alebo pravdepodobne zlyhajúcu (FOLTF⁴³). Toto prehlásenie vyplývalo z toho, že banka porušila podmienky povolenia na výkon činnosti.

V marci 2018 ECB rozhodla o odňatí povolenia Versobank. Nasledovalo zastavenie všetkých jej transakcií a platieb vkladateľom a iným veriteľom. Banka išla do likvidácie. Versobank rozhodnutie ECB neúspešne napadla. Tento prípad znamenal, že ECB môže odňať banke licenciu aj v prípade porušenia pravidiel boja proti legalizácii príjmov z trestnej činnosti a financovaniu terorizmu. Toto právo priznal ECB aj Všeobecný súd EÚ⁴⁴. Nie sú však k dispozícii žiadne správy o kriminálnom vyšetrovaní v spojitosti s Versobank.

⁴² <https://bnn-news.com/latvian-corruption-watchdog-terminates-ablv-bank-criminal-procedure-223874>

⁴³ Failed or likely to fail

⁴⁴ <https://www.allenoverly.com/en-gb/germany/blogs/ecb-in-focus/eu-general-court-confirms-ecbs-decision-to-withdraw-the-authorisation-of-estonias-versobank>

Banka Pilatus, Malta

Banka Pilatus bola menej významná inštitúcia s celkovými aktívami okolo 300 mil. € dohliadaná maltským orgánom dohľadu. V marci 2018 americké úrady obvinili a zatkli predsedu predstavenstva banky kvôli jeho údajnej účasti v schéme, ktorá mala za cieľ vyhnúť sa americkým ekonomickým sankciám proti Iránu a dopustiť prania špinavých peňazí ako aj bankového podvodu.

Maltský orgán dohľadu nariadil, aby táto osoba okamžite opustila vedúcu úlohu v banke a pozastavila jej hlasovacie práva ako akcionára banky. Tiež dosadil novú kompetentnú osobu, ktorá prevzala zodpovednosť za aktíva banky, ako aj za chod celej banky. Maltský orgán dohľadu požiadal v júni 2018 ECB, aby Banke Pilatus odňala povolenie na činnosť.

Tento prípad mal predohru. Už v roku 2016 v Banke Pilatus prebehla dohliadka na mieste maltskej finančnej a spravodajskej jednotky (FIU), ktorá skonštatovala viacero porušení AML/ CFT legislatívy. Neskôr FIU potvrdila v liste banke, že banka je v súlade so zákonnými požiadavkami.

Podľa Európskej bankovej autority (EBA) pochybili aj maltská FIU aj maltský orgán dohľadu. Na Malte prebieha aj policajné vyšetrowanie, ktoré zozbieralo dôkazy proti vedúcim funkcionárom banky (zhruba v hodnote 7,5M €). Boli vydané aj medzinárodné zatykače, no ich uplatnenie vyžaduje spoluprácu niekoľkých maltských inštitúcií, čo sa zatiaľ nestalo. Predseda predstavenstva banky sa teraz zdržuje v Spojených štátoch, napriek predošlému obvineniu, ktoré však bolo stiahnuté⁴⁵. Vlastníci a funkcionári banky podali niekoľko žalôb na maltskú vládu, ECB, maltský orgán dohľadu, aby získali kompenzácie za odňatie povolenia na činnosť svojej banky.

⁴⁵https://www.maltatoday.com.mt/news/national/114411/pilatus_money_laundering_arrest_warrants_not_yet_served_to_bosses_#.YsGivC8RrVC

Pobočka Danske Bank v Estónsku

Estónsku pobočku Danske Bank (DB) dohliadal v oblasti AML/CFT estónsky orgán dohľadu. V roku 2018 sa objavila správa v dánskom médiu⁴⁶, že laxná kontrola v pobočke viedla k praniu špinavých peňazí. Táto správa sa opierala o informáciu, ktorú dostalo vedenie banky už v roku 2013 od oznamovateľa trestnej činnosti (whistleblower). Údajná trestná činnosť sa týkala ľudí spriaznených s ruským prezidentom a ich rôzne spoločnosti založené v Spojenom kráľovstve a inde.

V estónskej pobočke DB sa koncentrovali na transakcie s nerezydentami, ktorých ľahkomyselne vo všeobecnosti považovali za nízko-rizikových, respektíve považovali vlastné systémy na prevenciu legalizácie príjmov z trestnej činnosti a boja proti financovaniu terorizmu za natoľko odolné a vyspelé, že dokážu minimalizovať riziká vyplývajúce z transakcií s takýmito klientmi. Pobočka fungovala pomerne nezávisle od kodanskej centrály, informačné systémy neboli prepojené. Navyše sa dokázalo prepojenie zamestnancov pobočky a jej klientov. Kontrolné funkcie v pobočke neboli dostatočne nezávislé od vedenia pobočky. Výsledkom bolo, že požadované hlásenia o podozrivých transakciách sa podávali len za časť takýchto transakcií.

Policajné vyšetrenie viedlo k obvineniu 19 zamestnancov pobočky, pričom sa im kladie za vinu, že legalizovali zdroje z trestnej činnosti v objeme asi 1,6 mld. €⁴⁷. Súčasne estónske orgány zhabali aktíva v objeme asi 10m €.

Okrem toho, dánsky súd odsúdil osobu na osem rokov vo väzení za to, že umožnila prostredníctvom reťazca firiem s účtami v estónskej pobočke Danske Bank počas 7,5 roka zlegalizovať takmer 4 mld. €. Treba však dodať, že na začiatku sa hovorilo o 200 mld. €, ktoré mali byť predmetom takýchto transakcií.

⁴⁶ <https://www.business.dk/finans/whistleblower-alert-putin-family-and-russian-intelligence-used-danske-bank-to>

⁴⁷ <https://www.occrp.org/en/azerbaijanilaundromat/the-contract-factory-inside-danske-bank-estonias-money-laundering-machine>

Dcérska banka Swedbank v Estónsku

Švédske médiá oznámili v roku 2019, že touto bankou mohlo prejsť zhruba až 40 mld. € v podozrivých transakciách. Švédsky orgán dohľadu uskutočnil vyšetrowanie v spolupráci s orgánmi dohľadu vo všetkých troch baltických štátoch a zistil vážne nedostatky v opatreniach, ktoré mali zabrániť legalizácii príjmov z trestnej činnosti. Banke udelil pokutu vo výške asi 400 mil. €⁴⁸. Švédska prokuratúra obvinila bývalú CEO banky za to, že zastierala a zľahčovala problémy s masívnou legalizáciou príjmov z trestnej činnosti vo svojich dcérskych spoločnostiach v Pobaltí. V Estónsku prokuratúra obvinila členov predstavenstva Swedbank Estonia za účasť v legalizácii príjmov z trestnej činnosti v rokoch 2014-16 v objeme vyše 100 mil. €⁴⁹.

Panama Papers

V apríli 2016 publikovalo Medzinárodné konzorcium investigatívnych novinárov (ICIJ) v spolupráci s niektorými médiami informácie uniknuté z panamskej právnickej firmy Mossack Fonseca o vyše 200 tisíc offshorových entitách, ktoré mali vzťah k občanom vo viac než 200 štátoch, pričom išlo o tajné vlastníctvo bankových účtov a firiem v 21 daňových rajoch. Informácie vyvolali mediálnu búrku ale aj vyšetrowania a sprísňovanie pravidiel AML/CFT⁵⁰. Panama Papers sa stali obľúbeným dôvodom pri odôvodňovaní tohto sprísňovania pravidiel, napríklad na Novom Zélande, Spojenom kráľovstve i v Spojených štátoch⁵¹.

ICIJ uvádza, že päť rokov po zverejnení štáty získali naspäť 1,36 mld. USD z nezaplatených daní a pokút ako výsledok vyšetrowania Panama Papers. Panama Papers viedli k vyšetrowaniu Deutsche Bank za nenahlasovanie

⁴⁸ <https://www.wsj.com/articles/swedbank-a-suspect-in-estonian-money-laundering-probe-11647293481>

⁴⁹ <https://news.err.ee/1608544279/former-board-of-swedbank-handed-suspicious-of-money-laundering>

⁵⁰ <https://www.icij.org/investigations/panama-papers/five-years-later-panama-papers-still-having-a-big-impact/>

⁵¹ V Spojených štátoch, Panama Papers viedli k presadeniu Zákona o transparentnosti spoločností (Corporate Transparency Act), ktorý vyžaduje, aby vlastníci spoločností oznámili svoju identitu Ministerstvu financií.

podozrivých transakcií spojených s osobami blízkymi k sýrskemu prezidentovi Assadovi. V Spojených štátoch obvinili štyri osoby v spojitosti s Panama Papers za podvod a pranie špinavých peňazí, z nich sú dvaja odsúdení. V Paname obvinili takmer 40 osôb, vrátane vlastníkov firmy Mossascka a Fonsecu, no sudca ich neskôr oslobodil pre nedostatok dôkazov.

Pandora Papers

Predstavujú druhý diel Panama Papers, ktorý zverejnilo ICIJ v septembri 2021. Ide o 12 miliónoch súborov zo 14 zdrojov⁵², ktoré poukazujú na daňové úniky a tajné investovanie cez offshorové⁵³ spoločnosti vplyvných osôb a politikov z celého sveta. V tomto prípade išlo o poukázanie na existenciu offshorových firiem a tzv. daňových rajov, ktoré sa nachádzajú v rôznych častiach sveta, vrátane niektorých štátov Spojených štátov. Europol reagoval na informácie z Pandora Papers dokumentom⁵⁴, kde uviedol odhad, že objem bohatstva, ktoré sa nachádza v offshorových spoločnostiach je asi 7 500 mld. €, z toho na EÚ pripadá asi 20%. Europol uvádza, že kriminálne aktivity sa dejú cez legálne spoločnosti. Uviedol, že až 80% zločineckých sietí údajne funguje cez štruktúry zákonného podnikania. Spomína hotely, reštaurácie, nehnuteľnosti, zlato či umenie. Údaj pochádza z dokumentu, ktorý odhaduje mieru ohrozenia vážnym a organizovaným zločinom⁵⁵. Dokument súčasne tvrdí, že úroveň legalizácie príjmov z trestnej činnosti sa v Európe podhodnocuje.

⁵² <https://www.bbc.com/news/world-58780561>

⁵³ Offshorové spoločnosti majú tri charakteristiky: Ide o jurisdikcie, kde je ľahké vytvoriť spoločnosť, zákony sťažujú identifikáciu jej vlastníkov a je tam nulová alebo nízka korporátna daň. Pozn: *Prinajmenšom prvá a tretia vlastnosť je užitočná.*

⁵⁴

https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/Shadow%20money%20-%20the%20international%20networks%20of%20illicit%20finance_PUBLIC_o.pdf

⁵⁵ Europol 2021, EU Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA) 2021: A corrupting influence: the infiltration and undermining of Europe's economy and society by organised crime, accessible at <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment>

Zatiaľ nie sú informácie o kriminálnych vyšetрованиach vyplývajúcich zo zverejnenia Pandora Papers.

Westpac banka, Austrália

Banku obvinili v novembri 2019 z porušenia zákonov týkajúcich sa AML v objeme asi 23 mil. AUD, vrátane transakcií potenciálne spojených so sexuálnym zneužívaním detí⁵⁶. Banka promptne reagovala a jedným z opatrení bolo zrušenie systému LitePay, ktorý umožňoval lacný prevod peňazí v oblasti Pacifiku a ďalších regiónov. Tento systém využívali najmä zahraniční pracovníci v Austrálii, ktorí ho využívali na posielanie peňazí rodinám v domovských štátoch. Zrušenie tohto systému bez adekvátnej náhrady samozrejme zhoršil životné podmienky ľuďom v oblasti Pacifiku.

OSN považuje takéto prevody peňazí (bez nutnosti mať bankový účet) za nenahraditeľnú pomoc pre milióny ľudí v boji s chudobou. Asi 11% svetovej populácie závisí na takýchto prevodoch od rodinných príslušníkov v cudzine. Napríklad v ostrovnom štáte Tonga objem takto prijatých zdrojov predstavuje 40% HDP. Klasické spoločnosti ako Western Union a Moneygram sú pomerne drahé a zamerané na mestské populácie. V Austrálii sa podarilo komunitám expatov zorganizovať takéto služby s nízkymi poplatkami, pričom objem prevádzaných prostriedkov bol nevelký. Využívali pritom bankové účty, napríklad aj u Westpac.

Od roku 2011 sa tieto služby museli registrovať u agentúry, ktorá má na starosti boj s praním špinavých peňazí a identifikovať klientov (KYC⁵⁷ proces). Od roku 2013 austrálske banky nasledoval celosvetový trend de-bankovania malých spoločností prevádzajúcich cezhraničné peniaze, pričom za niekoľko rokov zrušili účty asi 700 týchto spoločností.

Banky však nerušili tieto účty kvôli tlaku od agentúry, naopak tá vo svojej správe za rok 2017 konštatovala, že riziko prania špinavých peňazí či

⁵⁶ <https://theconversation.com/westpacs-panicked-response-to-its-money-laundering-scandal-looks-ill-considered-127700>

⁵⁷ KYC - know your client, poznaj svojho klienta

financovania terorizmu je pri posielaní peňazí z Austrálie do oblasti Pacifiku nízke. Naopak toto riziko rastie, ak sa peniaze posielajú inými cestami, v hotovosti a pod.

Westpac musel riešiť niekoľko prípadov podozrivých transakcií cez LitePay v roku 2018, no tieto problémy sa podarilo vyriešiť ešte v roku 2018. Naopak, riziko ostalo v iných kanáloch banky, nie v LitePay. Napriek tomu banka Westpac sa zbavila LitePay bez ohľadu na svoju zodpovednosť voči klientom,

Záver z prípadových štúdií

Uvedené prípadové štúdie na jednej strane poukazujú na reálne nebezpečie zneužívania finančného systému na legalizáciu príjmov z trestnej činnosti a financovanie terorizmu, ktoré je reálne a nezanedbateľné. Na druhej strane je dôležité poukázať na to, že ak príde na trestnú zodpovednosť a stíhanie, tak policajné a justičné orgány majú problém dokázať, že uvedené skutky sa stali. Napríklad, ABLV Banka bola obvinená a zlikvidovaná len na základe domnienok, bez predloženia tvrdých faktov⁵⁸. Aj ďalšie prípadové štúdie majú spoločné to, že ak aj došlo k trestnému stíhaniu, tak bol odsúdený malý počet osôb (a to aj vo veľkom prípade ako Panama Papers) a celková suma nelegálnych transakcií bola rádovo nižšia než médiami oznamované čísla. Napriek tomu, tieto prípady, slúžili ako zámienka pre sprísňovanie legislatívy a všeobecných podmienok na podnikanie. Vytvorila sa atmosféra, ktorá bránila racionálnemu zhodnoteniu faktov o kriminalite a skutočnej potrebe vytváranie ďalších bariér a brzd efektívneho a slobodného podnikania.

Bankám sa udeľujú obrovské pokuty za nedodržiavanie striktných AML/CFT pravidiel. Finančné orgány pri publikovaní správ o takýchto prehreškoch finančných inštitúcií používajú veľmi vyhranený jazyk,

⁵⁸ Dokonca vedenie banky obvinilo guvernéra Lotyšskej banky z úmyselnej snahy zlikvidovať banku, čo súd nakoniec odmietol.

napríklad správa o pokute Commerzbank Londýn⁵⁹. Vysoká pokuta bola udelená len za administratívne zlyhania. Podobne to bolo aj v prípade banky NatWest⁶⁰.

Na úplný záver tejto kapitoly uvádzame informáciu o Spoločnej správe európskych orgánov dohľadu k danej problematike a komentár k nej.

Spoločná správa európskych orgánov dohľadu [40]

Správa jednak upresňuje právny režim v rôznych sektoroch finančného trhu, ktorý umožňuje odňať povolenie na činnosť aj za vážne porušenie pravidiel AML/CFT. Dôležité je, že správa v časti 2.2.3 hovorí o kritériách, podľa ktorých možno určiť vážne porušenie týchto pravidiel. Porušenie podľa tohto dokumentu predstavuje podľa [40] “každé nedodržanie stanovených pravidiel povinným subjektom, ktoré zistil kompetentný orgán”.

Dokument uvádza deväť kritérií vážnosti porušenia, pričom podľa textu stačí naplnenie jedného z nich. Medzi kritériami sú napríklad:

- opakovanie porušenia, či pretrvávajúce porušenie počas významne dlhého obdobia (neuvádza sa však aká dĺžka),
- dané porušenie je výnimočne zlé⁶¹,
- zdá sa, že zodpovední funkcionári o porušení vedeli a nezasiahli, resp. ich rozhodnutia alebo rady viedli k porušeniu
- štrukturálne zlyhanie pri uplatňovaní politiky
- vážne dopady na integritu, transparentnosť, bezpečnosť alebo životaschopnosť finančného trhu členského štátu či EÚ,
- porušenie umožnilo významnú kriminálnu aktivitu alebo sa dá nejakým spôsobom porušenie táto aktivita pripísať.

⁵⁹ <https://www.fca.org.uk/news/press-releases/fca-fines-commerzbank-london-37805400-over-anti-money-laundering-failures>

⁶⁰ <https://www.mishcon.com/news/natwest-fined-265m-for-money-laundering-breaches-in-first-criminal-prosecution-by-fca-under-money-laundering-regulations-2007>

⁶¹ Používa sa zvláštne slovo: egregious

Najmä prvé tri kritéria sú veľmi subjektívne a vágne. Dokument tiež hovorí, že niekoľko porušení, z ktorých ani jedno nie je vážne, môžu byť, spolu, považovaných za vážne porušenie. Vážnosť porušenia môže byť konštatovaná aj v prípadoch keď sa porušenia ani nematerializovali, a to v prípadoch ak povinný subjekt nezaviedol adekvátne a dostatočne účinné systémové opatrenia a kontroly. Výsledkom môže byť odňatie povolenia takmer ktorejkoľvek inštitúcií len na základe subjektívneho pohľadu orgánu dohľadu.

ODBORNÉ ŠTÚDIE VENUJÚCE SA EFEKTÍVNOSTI AML LEGISLATÍVY

Odborných prác, ktoré by sa venovali efektívnosti AML/CFT pravidiel je málo. Konštatuje to aj jedna z nich,⁶² ktorá sa snaží jednoduchým spôsobom zistiť efektívnosť pravidiel. Použili na to ročné správy európskych FIU za roky 2018 a 2019 (kvôli tomu, že piata novela pravidiel EÚ - AMLD5 nedávno vstúpila do platnosti) a pokúsili sa overiť medzi iným tieto dve hypotézy:

1. Európske opatrenia proti praniu špinavých peňazí sú efektívne z pohľadu vyššieho počtu ohlásených podozrivých transakcií.
2. Rastie počet prípadov, ktoré pokračujú ďalším vyšetrovaním a obvinením.

Autori ukázali, že v 10 členských štátoch z 19 vyhodnocovaných, podľa štatistík FIU, stúpol počet hlásených podozrivých transakcií. Je zaujímavé, že najviac takýchto hlásení prišlo v Holandsku, a to vyše 540 tis. v roku 2019, no v roku 2018 to bolo takmer 400 tis., čo je zhruba polovica počtu hlásení v celej EÚ. V Nemecku ich bolo v roku 2018 77 tis. a v roku 2019 115 tis.. Na druhej strane Cyprus a Malta ich mali okolo tisíc, pričom obe tieto jurisdikcie sú aj medzinárodnými finančnými centrami.

Autori na základe porovnania údajov medzi rokmi 2018 a 2019 prišli k záveru, že nové pravidlá sú efektívne, pretože počet hlásených podozrivých transakcií rastie, teda ich hypotéza 1 sa potvrdila.

Počty vyšetrovaní alebo iných následných úkonov, ktoré sa odohrali po hlásení podozrivej transakcie povinnými subjektami sa tiež medzi jednotlivými členskými štátmi veľmi odlišujú. V Rakúsku, Českej republike, Slovinsku a v Nemecku 30 - 40% hlásení sa ďalej rozpracúva. V iných štátoch, vrátane Holandska je to menej než 10%. Počet ďalej rozpracovaných hlásení sa medzi rokmi 2018 a 2019 sa podľa čísel, ktoré sú k dispozícii, výrazne nezmenil, čiže pracovnú hypotézu 2 autori

⁶² Cotoc C-N, Nițu M, Șcheau MC, Cozma A-C.: Efficiency of Money Laundering Countermeasures: Case Studies from European Union Member States. Risks. 2021; 9(6):120. <https://doi.org/10.3390/risks9060120>

nedokázali. **Autori ďalej pokračujú konštatovaním, že z existujúcich výročných údajov FIU nie je možné vyvodiť závery ohľadne efektívnosti pravidiel boja proti praniu špinavých peňazí, a to ani na európskej úrovni a ani na úrovni členských štátov, už aj preto, že údaje nie sú homogénne.**

***Poznámka:** Z uvedeného článku vyplýva aj silná heterogenita prístupu povinných osôb a pravdepodobne regulátorov k hláseniam o podozrivých transakciách, pretože veľké rozdiely medzi členskými štátmi sa nedajú inak vysvetliť. To, že viac ako polovica hlásení v EÚ pripadá na Holandsko nemá logické opodstatnenie.*

Vysvetlenie tejto anomálie prináša článok Huanga⁶³, ktorý tvrdí, že implementácia pravidiel boja proti praniu špinavých peňazí prináša nepriaznivé ekonomické a spoločenské efekty. Finančné inštitúcie v obave pred pokutami kvôli nedostatočnému programu boja radšej zvyšujú počty hlásení o podozrivých transakciách, a súčasne rozširujú finančné vylúčenie⁶⁴. Autor hovorí, že je veľmi ťažké zabrániť týmto nepriaznivým efektom, pretože priamo súvisia s prísnou a komplexnou legislatívou. Tiež odporúča, aby sa uskutočnila makro analýza legislatívy boja proti legalizácii príjmov z trestnej činnosti, pretože sa zanedbáva jej spoločensko-ekonomický rozmer.

Článok Balaniho⁶⁵ sa zaoberá vplyvom legislatívy boja proti praniu špinavých peňazí na hodnotu akcií amerických bánk. Konštatuje, že súčasné (sprísnené) pravidlá predstavujú náklady pre banky, ktoré preyšujú prínosy v podobe zlepšených procesov. Väčšie banky zaznamenali väčšie negatívne dopady než malé banky, čo znamená, že trh sa domnieva, že väčšie banky budú mať vyššie náklady, a súčasne nižšie zisky.

⁶³ Huang, J.Y.: "Effectiveness of US anti-money laundering regulations and HSBC case study", *Journal of Money Laundering Control*, 2015, 18 (4): 525-532.

⁶⁴ Napríklad neotvorila účet, neuskutočnila transakcie apod.

⁶⁵ Balani, H.: Assessing the introduction of anti-money laundering regulations on bank stock valuation: An empirical analysis, *Journal of Money Laundering Control*, 2019, 22(1): 76-88. <https://doi.org/10.1108/JMLC-03-2018-0021>

Existuje viacero odborných štúdií, ktoré upozorňujú na to, že dôležité politiky sa nevyvíjajú v súlade s princípmi správnej tvorby takýchto politík. **Podľa Pola⁶⁶ politika boja proti legalizácii príjmov z trestnej činnosti má menej než 1 promilový dopad na finančné zdroje zločinu, náklady na súlad inštitúcií s politikou stonásobne prevyšuje znovu-získané zdroje.** Finančné inštitúcie, daňovníci a obyčajní občania sú penalizovaní viac než kriminálne živly. Údaje sa pritom ťažko overujú, existujú metodologické odlišnosti, takže nedá sa prísť k definitívnym záverom, no je jasné, že existuje hlboká priepasť medzi zámermi politiky a jej výsledkami. Autor tvrdí, že opakované tvrdenia o problémoch, ktoré sa ešte nepodarilo vyriešiť, resp. opraviť, alebo obviňovanie finančných inštitúcií, že neimplementujú politiku správne, sú len pohodlnou výhovorkou.

Určite najlepšou metrikou na určenie úspešnosti tejto politiky je zásadné, prezentovateľné a udržateľné zníženie škôd, ktoré spôsobuje ziskovo orientovaný⁶⁷ a inak finančne podmienený zločin, vrátane terorizmu. Ak by sa podarilo zredukovať jeho výskyt, zlepšilo by to život veľkého množstva ľudí. Údaje o škodách spôsobených zločinom však buď neexistujú, alebo nie sú spoľahlivé.

Náhradou za takéto, neexistujúce údaje podľa autora by mohol byť objem prostriedkov z ilegálnych aktivít zadržaných príslušnými orgánmi štátov a ich porovnanie s odhadovaným celkovým objemom príjmov z takýchto kriminálnych aktivít. Správa Europolu hovorí, že príjmy z obchodu s drogami, tabakom, falšovania platidiel a podvodmi s DPH predstavujú okolo 110 mld. € ročne⁶⁸. **V tej istej správe Europol uvádza, že orgány EÚ zadržia zhruba 1,2 mld. € ročne, čo je 1,1% z príjmov zločinu.** V inej správe [54] sa hovorí dokonca o 2% úspešnosti. EÚ je úspešnejšia než ostatný svet, pretože OSN hovorí o 0,2% úspešnosti.

⁶⁶ Pol, R. F.: Anti-money laundering: The world's least effective policy experiment? Together, we can fix it, Policy Design and Practice, 2020, 3(1): 73-94, DOI: 10.1080/25741292.2020.1725366

⁶⁷ Ako napríklad obchod s drogami, zbraňami, ľuďmi, korupcia, podvody, daňové úniky a pod.

⁶⁸ Europol: Does Crime Still Pay? Criminal Asset Recovery in the EU, 2016, The Hague: Europol. <https://bit.ly/2jMSuca>.

Celkové náklady na zabezpečenie súladu inštitúcií s politikou boja proti praniu špinavých peňazí sú podľa Pola zhruba 150 mld. €, pričom tento údaj vychádza z údajov LexisNexis⁶⁹. Z toho vyplýva, že náklady na AML/CFT politiku sú viac než stonásobkom zdrojov získaných späť od zločinu. Pokuty pre finančné a iné inštitúcie kvôli týmto politikám tiež prevyšujú zdroje získané späť od zločinu (celosvetovo takmer 8 mld. € v roku 2019).

Podľa tejto publikácie prínosy AML/CFT politiky sa zatiaľ nikde robustne netestovali. Oproti tomu, uvedené údaje hovoria o nízkej efektívnosti a mizivých prínosoch pri obrovských nákladoch, ktoré nakoniec zaplatia občania a daňovníci.

Na lepšie zvládnutie danej problematiky sú nutné podstatne lepšie údaje než máme dnes k dispozícii. Článok Leviho a kol.⁷⁰ uvádza, že neexistujú vierohodné odhady ani len celkového objemu prostriedkov pochádzajúcich z trestnej činnosti, ani väčšiny konkrétnych vážnych škôd, ktorým by chcela politika boja proti legalizácii príjmov z trestnej činnosti zabrániť, či obmedziť. Z toho vyplýva, že ani nie je čo merať.

Ďalší článok Leviho z roku 2020⁷¹ sa zaoberá históriou boja proti legalizácii príjmov z trestnej činnosti. Uvádza, že pred útokom na WTC v New Yorku a na Pentagon 11. septembra 2001 nebolo ani v Svetovej banke, ani v MMF ani v EÚ cítiť silný záujem o túto tému, hoci existovalo veľa dôkazov o zneužívaní finančného systému na pranie špinavých peňazí. Levi konštatuje, že v súčasnosti najmä v Európe sa finančné inštitúcie, účtovníci, notári, ale aj ďalšie profesie stali nedobrovoľnými agentmi

⁶⁹ <https://risk.lexisnexis.com/insights-resources/research/true-cost-of-financial-crime-compliance-study-for-the-united-states-and-canada>. Najnovšie údaje LexisNexis Risk Solutions hovoria o 214 mld. USD, pričom na Európu pripadá 162 mld. USD.

⁷⁰ Levi, M., Reuter, P. a Halliday, T.: Can the AML system be evaluated without better data?. *Crime Law Soc Change* 69, 307–328 (2018). <https://doi.org/10.1007/s10611-017-9757-4>

⁷¹ Levi M.: Evaluating the Control of Money Laundering and Its Underlying Offences: the Search for Meaningful Data. *Asian J Criminol.*,15(4):301-320 (2020). doi: 10.1007/s11417-020-09319-y

štátu: identifikujú klientov, menia bežné právne pojmy ako dôvernosť klientskeho vzťahu, hlásia podozrivé i priveľké transakcie úradom. Je tu tlak z medzinárodných organizácií i vlád, aby tých hlásení bolo ešte viac od širšieho rozsahu povinných osôb. Čo sa deje s týmito hláseniami je nejasné, no viditeľné výsledky (ako počty obžalovaných či odsúdených, konfiškované zdroje a pod.) sú nepatrné, čo hovorí o nízkej efektívnosti politiky, píše autor.

Dôležitá je aj úvaha v dokumente, že bude potrebné rozhodnúť koľko zdrojov bude nutné politike AML/CFT venovať a to vo verejnom i súkromnom sektore. Táto otázka si vyžaduje viac kritickej a podrobnej analýzy než je v súčasnosti k dispozícii. Poznomenáva, že mnoho nákladov je schovaných vo finančných výdavkoch súkromného sektoru a obmedzeniach občianskych slobôd. Pritom sa to dnes vníma len ako nutné regulačné bremeno, a nie ako voľba, ktorú by mala spoločnosť urobiť na základe poctivej analýzy výnosov a nákladov. Tu je potrebné pripomenúť, že náklady na strane verejného sektoru sú veľmi mierne oproti tomu, čo znáša súkromný sektor.

V článku sa ďalej uvádza, že istým pokusom o meranie efektívnosti je hodnotenie štátov organizáciou FATF⁷². Hodnotenia obsahujú údaje o počte hlásených podozrivých transakcií, ich ďalšom rozpracovaní príslušnými orgánmi a počte obvinení. Problém je, že tieto hodnotenia sa robia v osemročnom cykle, čo je veľmi dlhý čas pri dynamickom charaktere prania špinavých peňazí, navyše neexistuje jednotná metodika FATF na zbieranie takýchto údajov. Záleží teda najmä na orgánoch jednotlivých štátov, ako daný údaj získajú a čo obsahuje a čo už nie. Hodnotenia jednotlivých štátov majú preto veľmi odlišné údajové podklady. Autori tiež uvádzajú zistenie, že údaje o efektívnosti majú malý dopad na vytváranie a implementáciu politík.

V závere pripomínajú, že FATF sa podarilo veľmi rýchlo rozšíriť svoje pravidlá v celom svete bez toho, aby poskytla dôkaz o ich efektívnosti.

⁷² FATF (Financial Action Task Force) je globálna inštitúcia zahŕňajúca vyše 200 jurisdikcií na prevenciu prania špinavých peňazí a financovania terorizmu. Vytvára štandardy a hodnotí súlad štátov s nimi.

Slovo hodnotenie (evaluation, ktoré je v dnešnom politickom slovníku dôležité) sa využíva bez toho, aby sa poskytlo informáciu ako pravidlá FATF prispeli k blahu spoločnosti. Politika podľa všetkých známych faktov zatiaľ úspešná nebola, pretože sa nepodarilo zredukovať zločin. Navyše potrebujeme podstatne serióznejšie merať toky peňazí generovaných zločineckými aktivitami a škody, ktoré sa týmto zločinom spôsobili. Otázka je tiež, k čomu vedú konfiškácie majetku - či k potlačeniu zločineckých aktivít, či naopak k ich stupňovaniu ?

Veľmi podnetná je práca Ferwerdu⁷³, ktorý sa pokúsil na základe dostupných údajov oceniť analýzy nákladov a prínosov efektívnosť politiky AML/CFT na príklade niektorých členských štátov EÚ. V Tabuľke 1 uvádzame ich náklady a prínosy:

Tab. 1 - Náklady a prínosy politiky AML/CFT podľa Ferwerdu.

Náklady	Prínosy
Tvorba politiky	<i>Pokuty (prevencia i represia)</i>
Náklady na sankcie	Konfiškované prostriedky
Náklady na FSJ	<i>Zníženie prípadov prania špinavých peňazí</i>
Dohľad	<i>Menej predikatívnych trestných činov</i>
OČTK a súdnictvo	<i>Zníženie škôd v reálnej ekonomike</i>
Povinnosti súkromného sektoru	<i>Menej rizík pre finančný sektor</i>
<i>Strata súkromia</i>	
<i>Zníženie efektívnosti v spoločnosti a vo finančnom systéme</i>	

Niektoré z uvedených položiek sa ťažko oceňujú. Napríklad autor vymenoval 25 efektov prania špinavých peňazí na ekonomiku, ktoré pozbieral z literatúry, no dodal, že veľa z nich sú teoretické špekulácie, a

⁷³ Ferwerda J.: The Effectiveness of Anti-Money Laundering Policy: A Cost-Benefit Perspective, Chapter 14 in Ferwerda, Joras.; King, Colin; Walker, Clive; Gurulé, Jimmy, The Palgrave Handbook of Criminal and Terrorism Financing Law, 2018

nie je možné ich kvantifikovať. V práci potom uvádza, že v hypotetickom členskom štáte EÚ s 10 miliónmi obyvateľov sú celkové náklady na politiku boja proti praniu špinavých peňazí asi 44 mil. € ročne a prínosy v objeme asi 0,5 mil. €. Treba však dodať, že v oblasti nákladov dve položky neboli kvantifikované a v oblasti prínosov nedokázal kvantifikovať žiadne mimo objemu konfiškovaných prostriedkov. Napriek takto obmedzeným výsledkom autor skonštatoval, že 84% nákladov tvorí dohľad (vo väčšine štátov ho platia dohliadané subjekty) a povinnosti súkromného sektora.

Poznámka: *Inými slovami, tí, čo tvoria legislatívu nejdú s kožou na trh. Neznášajú dôsledky svojich rozhodnutí. To nechávajú na druhých.*

Liz Campbellová z Durhamskej univerzity skúmala ako sa AMLD4 transponovala do právneho systému Spojeného kráľovstva v júni 2017, pričom sa zaoberala mnohými aspektami tejto normy zo spoločenského i právneho hľadiska. Námietky voči tejto právnej úprave sa dajú zhrnúť do troch bodov:

1. Efektívnosť
2. Ľudské práva
3. Nezamýšľané dôsledky.

Ad 1. Autorka tiež upozorňuje na obmedzené dôkazy z praxe o efektívnosti predchádzajúcich právnych úprav, čo vyvoláva pochybnosti o tvrdení, že rozšírenie prostredníctvom AMLD4 by bolo prínosom. Hovorí, že tento režim prispel veľmi málo k potlačeniu zločinu. Hoci uľahčuje obvinenia a vyšetrovania niektorých kriminálnych aktérov, celkové počty a vrátené prostriedky sú nízke, porovnávajú ich s výnosmi kriminálnych aktivít.

Ad 2. Niektoré prvky AMLD4 (registre osobných údajov) potenciálne porušujú právo na súkromie podľa článku 8 Európskej konvencie o ľudských právach⁷⁴, najmä vo vzťahu k verejnej dostupnosti týchto registrov⁷⁵. Ďalšie snahy Komisie o rozširovanie zverejňovania údajov z

⁷⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=LT>

⁷⁵ Francúzsko muselo ustúpiť v roku 2016 vo svojej snahe urobiť verejnými registre trustov - bolo to rozhodnutie tamojšieho ústavného súdu.

rôznych registrov môžu naraziť na legislatívu v oblasti ochrany osobných údajov.

Ad 3. Neočakávané dôsledky prístupu založeného na posúdení rizík má negatívny dopad na poskytovanie finančných služieb istým komunitám, jednotlivcom či sektorom. Tieto politiky sa dajú aj veľmi jednoducho zneužiť, či už autoritárskymi vládami alebo konkurenciou a podplácaním.

Aj v dokumente pracovnej skupiny washingtonského Centra pre globálny rozvoj ⁷⁶ z roku 2015 sa uvádzajú významné a očividné príklady negatívneho dopadu týchto politik na rozvojové štáty a na migrantov z týchto krajín vo vyspelých štátoch.

Dokument konštatuje, že banky sú pod tlakom vysokých pokút, no regulátory často posielajú finančnému sektoru zmiešané signály o tom ako postupovať. Publikované informácie o obrovských pokutách a vlastná neistota vedú potom povinné subjekty k veľmi konzervatívnemu prístupu. To vedie k stiahnutiu sa z niektorých trhov, či segmentov, alebo vypovedaniu poskytovania niektorých služieb časti klientov. Finančné inštitúcie volia pri znižovaní rizika radšej plošný prístup než individuálne hodnotenie každého klienta. Často pritom zohráva fakt, že pri určitých segmentoch klientov náklady na dosiahnutie súladu s politikami sú vyššie než výnosy z operácii s týmto segmentom.

Poznámka: Už dlhšiu dobu sa dá pozorovať, že finančné inštitúcie vo svojom podnikaní už nesledujú maximalizáciu zisku, ale minimalizáciu rizika.

Takto sa niektoré segmenty klientov stávajú finančne vylúčenými. To sa týka často rozvojových štátov a konkrétne organizácií, ktoré sprostredkujú peňažné transfery, korešpondenčného bankovníctva a neziskových organizácií pôsobiacich v problematických jurisdikciách (oblasti vojnových konfliktov, napr.). Svoju úlohu tu zohráva aj režim sankcií.

⁷⁶ <https://www.cgdev.org/sites/default/files/CGD-WG-Report-Unintended-Consequences-AML-Policies-2015.pdf>

Dokument požaduje, aby sa FATF vo svojich metodikách hodnotení zamerala aj na fakt, že transakcie sa často po vylúčení z formálneho (a transparentného finančného sektoru) dostanú do menej transparentných neformálnych kanálov. Tiež by sa mali hodnotiť možné škody pre celú ekonomiku, a nie iba finančný sektor, preregulovanosť a riziko finančného vylúčenia. Takisto by sa mal zmeniť postoj voči neziskovým organizáciám, ktoré FATF vníma ako možné miesto prieniku pre financovanie terorizmu.

Rose sa vo svojich prácach^{77 78} tiež zaoberal problematikou de-riskingu⁷⁹ a dekontraktingu, čím sa rozumie politika finančných inštitúcií neobsluhovať klientov alebo segmenty ekonomiky, ktoré by mohli prinášať neželateľné zvýšenie právneho či regulátorného rizika, resp. klientov, produkty a segmenty trhu, kde by náklady na súlad s politikami prevyšovali výnosy z operácií s klientmi či z produktov.

Faktory pôsobiace v prospech de-riskingu (podľa Rosea)

1. Vyššie riziko istých klientov pri využívaní produktov finančnej inštitúcie (napríklad závisí len od korešpondenčného bankovníctva a prevodov peňazí)⁸⁰.
2. Výnosnosť klienta najmä vo vzťahu k riziku; napríklad pri prevodoch zdrojov. Niektoré transakcie sa môžu javiť ako rizikové, no výnos z nich je minimálny. Náklady na sledovanie týchto transakcií sú vyššie než poplatky z nich.
3. Rastúce náklady na súlad finančných inštitúcií s legislatívou (compliance). Každé rozšírenie obchodov (nový produkt, nová pobočka, nová skupina klientov) zvyšujú tieto náklady. Inovácie sú takto veľmi zabrzdené.

⁷⁷ Rose, K.J.: De-risking or recontracting – the risk dilemma of EU money laundering regulation, *Journal of Risk Finance*, 21(4): 445-458, (2020). <https://doi.org/10.1108/JRF-12-2019-0237>

⁷⁸ Rose, K.J.: Non-compliance behavior of de-risking force the EU to enhance anti-money laundering regulation, *Journal of Financial Regulation and Compliance*, 29(5): 477-490, (2021). <https://doi.org/10.1108/JFRC-12-2020-0113>

⁷⁹ De-risking podľa FATF je jav, keď finančné inštitúcie končia alebo obmedzia svoje obchodné vzťahy s klientmi alebo kategóriami klientov, aby zabránili riziku namiesto riadenia rizík na základe prístupu FATF.

⁸⁰ Hlavný problém je, že nie sú dôkazy, že by klient bol vysoko-rizikový.

4. Rastúce riziko sankcií, ktoré sme opísali v predošlej časti. K tomu sa pridružuje možnosť byť sankcionovaný aj v Spojených štátoch, pričom sankcie tam preyšujú európske a navyše môže ich sprevádzať zrušenie práva obchodovať a US dolármi.
5. Reputačné riziko, ktoré je pre finančné inštitúcie veľmi dôležité, pretože obchodovanie v tomto segmente je založené v značnej miere na dôvere. Banky v severnej Európe veľmi doplatili na publikované prípady porušenia pravidiel boja proti legalizácii príjmov z trestnej činnosti (sú opísané vyššie).
6. Zvýšený dôraz na zodpovednosť jednotlivcov i právnických osôb za trestné činy v oblasti prania špinavých peňazí, ktoré sa začal presadzovať pred niekoľkými rokmi v EÚ i v Spojených štátoch.

Autor v oboch prácach upozorňuje, že de-risking bude vyžadovať dodatočnú reguláciu, pretože odmietnutí klienti môžu hľadať iné, menej transparentné finančné služby, čím sa zvyšuje riziko prania špinavých peňazí. Autor sa domnieva, že je potrebné sústrediť pozornosť na reguláciu de-riskingu na úrovni členských štátov i na úrovni EÚ. Na úrovni členských štátov odporúča viac komunikácie medzi finančnými inštitúciami a ich klientmi. Naopak na úrovni EÚ sa javí ako optimálne zaistiť dôsledný súlad členských štátov s legislatívou (najmä efektívne sankcie), čo napomôže vytvoriť istý stupeň dôvery a zníženie transakčných nákladov pre inštitúcie. Tak vznikne priestor na to, aby sa znova vybudovali vzťahy s vylúčenými klientmi.

Poznámka: *De-risking prináša okrem toho aj riziko zníženia ekonomického rastu kvôli spomaleniu, či odmietnutiu niektorých transakcií, ktoré môžu viesť k tomu, že niektoré obchody v reálnej ekonomike sa vôbec neuskutočnia (napríklad ako dôsledok obmedzení v korešpondenčnom bankovníctve pri obchodoch so Spojenými štátmi, napr.). Samozrejme neexistuje žiadna štatistika finančných inštitúcií o spomalených či zastavených transakciách, a preto nie je možné odhadnúť o aký objem stratených príležitostí ide. Tu je aj problém v tom,*

že o transakciách zámerne rozhodujú ľudia, ktorí nenesú kožu na trh (podľa Nassima N. Taleba⁸¹).

Výsledky projektu EÚ COFFERS (Combating Fiscal Fraud and Empowering Regulators) v rámci iniciatívy Horizon zhrnula publikácia⁸², ktorú redigovala Brigitte Ungerová. Táto práca však neprináša veľa nového v oblasti analýzy efektívnosti a viac sa zameriava na rôzne scenáre ako môže dochádzať k podvodom, daňovým únikom a praniu špinavých peňazí. Zdôrazňuje potrebu interdisciplinárneho prístupu, v čom je možno súhlasiť.

Projekt sa sústredil najmä na posilnenie dohľadu štátov nad finančnými tokmi a ich kontrolou jednotlivcov i firiem. Sústredil sa na päť nových regulácií:

1. Automatickú výmenu informácií medzi štátmi, kde účty, ktoré vlastní cudzinci sa oznamujú orgánom príslušného štátu;
2. Iniciatíva OECD Base Erosion and Profit Shifting a Vykazovanie Country by Country, ktoré zužujú priestor pre spoločnosti na znižovanie daňovej povinnosti a využívanie jurisdikcií s nízkou či žiadnou daňovou povinnosťou;
3. Digitálny kód pre všetky entity vykonávajúce finančné transakcie,
4. 4 AMLD,
5. 5 AMLD, ktoré kriminalizujú daňové úniky a požadujú registráciu konečného užívateľa výhod všetkých spoločností.

Tvrdia, že treba posilniť regulátorov, aby sa veľké množstvo zdrojov vrátilo späť štátom na účely ako: znižovať chudobu, poskytnúť vzdelanie, ochrániť životné prostredie. Hlavným mottom publikácie je, že nerovnosti sa môžu a musia významne zredukovať a to sa môže dosiahnuť cez medzinárodný

⁸¹

https://www.martinus.sk/?uItem=650363&gclid=CjwKCAjwoMSWBhAdEiwAVJ2ndtWwGC89vzhz9tRiXOrg8WKj8TORhzGuchRyOMIeukW-8JW5IgcWbSxoChqwQAvD_BwE

⁸² Combating Fiscal Fraud and Empowering Regulators: Bringing Tax Money Back into the COFFERS Edited by Brigitte Unger, Lucia Rossel a Joras Ferwerda, Oxford University Press, 2021

daňový systém, kde sa končí éra tajomstva, ne-transparentnosti a daňových rajov.

Poznámka: Tento projekt predstavuje ideológiu súčasného vedenia EÚ a podieľal sa na sprísňovaní legislatívy EÚ v oblasti AML/CFT. Autori pochádzajú buď z akademického prostredia zväčša v západnej Európe, alebo sú aktivistami v mimovládnych organizáciách.

Niektoré príspevky v publikácii sa snaží odhadnúť daňovú medzeru v EÚ a navrhujú istú metodiku, ktorú však neoverili. **Navrhujú tiež, aby sa daňové authority v členských štátoch tiež zamerali na odhady daňových medzier. Tento podnet je samozrejme správny a meranie a vyhodnocovanie daňových medzier prináša dodatočné daňové príjmy.**

Čo sa týka odhadu veľkosti príjmov z trestnej činnosti, v publikácii (kapitola 5) sa konštatuje, že existuje veľa metodík a prístupov, založených na rôznych údajoch. Nie je možné prísť k záveru o celkovom objeme, len možno prehlásiť, že sú veľké⁸³. Uvádza sa, že zrejme nikdy nebudeme mať presný odhad takýchto tokov, vzhľadom na ich povahu. V inej práci Ungerová⁸⁴ vyhodnotila päť základných metodík kvantifikácie objemu prania špinavých peňazí a skonštatovala, že žiadna z nich nezískala všeobecné odporúčania od akademickej obce. Každá z nich teda predstavuje odhad prostriedkov založených na meraní istého proxy.

Zaujímavé je porovnanie členských štátov z hľadiska posudzovania trestných činov daňových únikov a prania špinavých peňazí (Kapitola 13 publikácie). AMLD4 stanovila, že daňové trestné činy sú predikatívnymi zločinmi pre pranie špinavých peňazí. Recitál 5 tejto smernice hovorí, že členské štáty by však mali považovať akýkoľvek trestný čin stanovený v tejto Smernici (článok 2) za predikatívny trestný čin pre pranie špinavých peňazí. Článok 2, písmeno q AMLD4 stanovuje, že za takúto trestnú činnosť sa majú považovať aj daňové trestné činy súvisiace

⁸³ Odhady sú medzi 125 mld. a 9,6 bil. USD pre celý svet a 750-900 mld. € pre EÚ.

⁸⁴ Brigitte Unger - presentation Overview Report: Quantification of Money Laundering. Study for the Government of British Columbia.

s priamymi a nepriamymi daňami, ako sú uvedené vo vnútroštátnom práve. Publikácia poukazuje na značnú divergenciu v EÚ, čo sa týka daňových trestných činov a prania špinavých peňazí. Existujú rozdiely v trestných sadzbách za daňové trestné činy a za legalizáciu príjmov z trestnej činnosti ako aj rozdiely v spôsobe stíhania týchto trestných činov. Autori preto volajú po ďalšej harmonizácii legislatívy členských štátov.

Autori tiež tvrdia, že štáty, ktoré podľa nich možno považovať za daňové raje z hľadiska dane z príjmu právnických osôb, CTHI (Corporate Tax Haven Index)⁸⁵, majú aj zhovievavý prístup k stíhaniu daňových trestných činov. V EÚ takto napríklad hodnotia Holandsko, Luxembursko a Írsko. Tieto jurisdikcie podľa autorov sú takto príťažlivé pre tých, ktorí sa snažia o daňové úniky ako aj o legalizáciu príjmov z trestnej činnosti, a preto navrhujú aby sa tento aspekt ďalej skúmal, prípadne sa vyhodnotilo aké trestné sadzby pre uvedené trestné činy sa v daných jurisdikciách uplatňujú⁸⁶.

Publikácia sa však nezaobera efektívnosťou politik, sústreďuje sa viac na to, ako posilniť regulácie a právomoci orgánov štátu. Žiaľ bez toho, aby sa odôvodnilo, prečo sa má tak stať a aké výsledky priniesla doterajšia právna úprava. Problém, je, že tento projekt predstavuje ideologický základ pre ďalšie kroky Komisie.

Ungerová a kol. sa tiež snažili zistiť na základe matematického modelu a teórie hier aký je optimálny objem prostriedkov, ktorý by sa mal použiť na boj proti legalizácii príjmov z trestnej činnosti⁸⁷. Ich výsledky ukazujú, že robustný nepriamy a odstrašujúci efekt kontroly prania špinavých peňazí je optimálny, pričom objem prostriedkov na prevenciu by mal byť medzi 21 - 48% objemu predpokladanej trestnej činnosti.

⁸⁵ Vid' kapitola 6 danej publikácie

⁸⁶ V tejto súvislosti je zaujímavé, že Holandsko malo zďaleka najvyšší počet hlásení o podozrivých transakciách v EÚ, z ktorých asi 10% sa ďalej prešetrovalo.

⁸⁷ Imanpoura M., Rosenkranz S., Westbrook B., Unger B., Ferwerda J.: A microeconomic foundation for optimal money laundering policies, *International Review of Law and Economics*, 60, (2019): 105865, <https://doi.org/10.1016/j.irl.2019.105856>

AKO STANOVÍŤ EFEKTÍVNOSŤ PRIJATEJ LEGISLATÍVY

Odhad objemu nelegálnych transakcií a financovania terorizmu

Ako vyplýva z prehľadu odbornej literatúry, zatiaľ neexistuje v odbornej obci zhoda o metodike ako vyčíslíť objem transakcií s prostriedkami pochádzajúcimi z rôznych druhov trestnej činnosti. Existuje mnoho metodík, ktoré využívajú rôzne inštitúcie na stanovenie ich odhadu, no žiadna z nich nemá všeobecnú akceptáciu.

Oficiálne inštitúcie majú svoje odhady. Europol v dokumente z roku 2016⁸⁸ hovorí o zhruba 1% HDP, pričom tento údaj pochádza z medzinárodnej štúdie z roku 2015, kde sa uvádza aj detailná metodika výpočtu tejto sumy⁸⁹. Treba povedať, že metodika predstavuje sumárny odhad založený na ďalších odhadoch iných odborníkov. Priame údaje od orgánov činných v trestnom konaní sú v menšine. Europol v tomto dokumente tiež uvádza, že zhruba 2% tejto sumy boli primárne zmrazené či skonfiškované, no len asi polovica z tohto objemu bola skonfiškovaná definitívne. Tieto údaje sa opakujú v rôznych oficiálnych publikáciách doteraz. Znamená to, že od roku 2015 sa nikto nepokúsil odhadnúť celkový objem transakcií pochádzajúcich z trestnej činnosti, hoci vo svete nastali veľké technologické i spoločenské zmeny.

Existujú však štúdie, ktoré sa zaoberajú niektorými segmentami ako napríklad kryptomeny⁹⁰. V uvedenej štúdii sa uvádza, že v roku 2019 sa odhadoval objem nezákonných transakcií asi na 2,1% (21 mld. USD) všetkých transakcií, v roku 2020 len asi na 0,34% (10 mld. USD). Najväčší podiel boli podvody a ich pokles spôsobil zníženie celkového podielu

88

https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/criminal_asset_recovery_in_the_eu_web_version_0.pdf

⁸⁹ <https://www.transcrime.it/wp-content/uploads/2015/03/Methodological-annex.pdf>

⁹⁰ <https://go.chainalysis.com/rs/503-FAP-074/images/Chainalysis-Crypto-Crime-2021.pdf>

nezákonných transakcií. Ďalší veľký objem pochádza z vydieračského softvéru (ransomware). Objemy nezákonných transakcií však pochádzajú len zo sledovania istých podozrivých adries (niekoľko tisíc) a pohybu zdrojov na nich. V tomto prípade sa nedá preto hovoriť o dokázanej trestnej činnosti.

Inou oblasťou, kde nastali od roku 2015 výrazné pohyby je migrácia. Nedávna správa FATF⁹¹ hovorí, že objem nelegálnych zdrojov spojený s migračnými tokmi presahuje 10 mld. USD ročne, pričom mnoho štátov túto oblasť zatiaľ podceňuje. Správa podčiarkuje dôležitosť neformálnych metód vykonávania peňažných transakcií, ako je napríklad systém *hawala*⁹². Mimochodom, finančné vylúčenie, o ktorom sme písali vyššie, vedie k posilneniu týchto neformálnych kanálov, ktorý existuje mimo formálny peňažný systém, nevyužíva SWIFT, ani korešpondenčné banky a samozrejme neriadi sa pravidlami boja proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu.

Ako sa meria efektívnosť politiky AML/CFT

V tomto texte sme sa už venovali hodnoteniu jednotlivých štátov organizáciou FATF (resp. Moneyval), kde sa venuje istá pozornosť aj vyhodnocovaniu efektívnosti prijatých legislatívnych aktov na základe počtu hlásení o podozrivých transakciách, ich spracúvaní orgánmi činnými v trestnom konaní. Hoci tieto hodnotenia sa uskutočňujú s dlhou časovou periódou (osem rokov), dávajú istý obraz o tom ako jednotlivé štáty zvládajú boj s kriminalitou⁹³. Ich nedostatkom je dlhá perióda a najmä neexistencia metodiky vykazovania údajov o vyšetrovaniach a odsúdeniach príslušných trestných činov.

⁹¹ <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/ML-TF-Risks-Arising-from-Migrant-Smuggling.pdf>

⁹² Hawala je stáročný neformálny systém, ktorý je založený na osobných vzťahov a dôvere v sieti jednotlivých aktérov.

⁹³ V tejto súvislosti treba spomenúť fakt, že napríklad na Slovensku sa veľa hovorí o veľkých korupčných kauzách, no vyzerá to ako keby finančné inštitúcie žiadne hlásenia o podozrivých transakciách neposielali. Je až zarážajúce, že nik nebol vyšetrovaný či obvinený napríklad na základe uskutočnených finančných transakcií, ktoré sú v zjavnom rozpore so zaplatenými daňami. Nezaregistrované operácie s veľkou hotovosťou, napríklad, sú dnes takmer nemožné.

Iné hodnotenia efektívnosti sú oveľa povrchnejšie a koncentrujú sa iba na hodnotenia súladu opatrení daného štátu s medzinárodne akceptovanými pravidlami. Bazilejský inštitút pre riadenie (BGI, Basel Governance Institute) využíva 17 indikátorov, kde však dva majú spolu 55% váhu: Hodnotenie FATF (viď vyššie) a Index finančného tajomstva (FSI, Financial Secrecy Index). FSI je hodnotenie jurisdikcií, ako pomáhajú jednotlivcom ukryť svoje financie od vlády zákona⁹⁴. Hodnotenie sa sústreďuje na rozsah bankového tajomstva, registrovanie a transparentnosť vlastníctva trustov a nadácií, vlastníctvo spoločností (konečný užívateľ výhod) a transparentnosť vlastníctva iného majetku (napríklad nehnuteľností). Pokrýva tiež zverejňovanie výkazov spoločnosťami, platenie daní právnickými osobami, používanie identifikátoru právnických osôb (LEI). Hodnotí tiež daňovú legislatívu a finančnú reguláciu (napríklad obeh bankoviek s veľkou hodnotou), z hľadiska zverejňovania a transparentnosti, vrátane nutnosti pre rezidentov zdaňovať v mieste svojho trvalého bydliska svoj celosvetový príjem.

Ďalšie významnejšie indikátory hodnotenia BGI (váha 5%) sú hodnotenia jednotlivých jurisdikcií:

- Ministerstvom zahraničných vecí Spojených štátov (MZV USA) z hľadiska obchodovania s omamnými látkami,
 - MZV USA z hľadiska obchodovania s ľuďmi,
 - vnímania korupcie organizáciou Transparency International (TI),
 - Svetovým ekonomickým fórom (WEF) v jeho správe o globálnej konkurencieschopnosti - časť audítorské a vykazovacie štandardy
- Ostatných 11 indikátorov má váhu 2,5% a menej a podobný charakter - ide o hodnotenia transparentnosti, štandardov vykazovania a rizík rôznymi medzinárodnými inštitúciami.

⁹⁴ <https://fsi.taxjustice.net>, Tax Justice Network je nevládna organizácia založená v roku 2003 ľavicovými poslancami britskej Labour Party. Financovaná je z veľkých nadácií ako Open Society Fund a Fordova nadácia, ale aj EÚ a nóorskymi fondmi.

Hodnotenie efektívnosti podľa BGI sa opiera najmä o hodnotenie FATF, ktoré však nie je každoročné, perióda je zhruba osem rokov. Preto takéto hodnotenie nie je aktuálne a nemôže verne odrážať realitu.

Ostatné kritéria sa často opierajú o hodnotenia panelov (TI, WEF), a preto ich výpovedná hodnota môže byť skreslená, a tak nemôžu byť jediným základom pre určovanie ako sa rozvíjať daná politika.

Skupina Wolfsberg, fungujúca od roku 2000, je združenie trinástich globálnych bánk s cieľom vyvíjať rámce a usmernenia pre riadenie rizík vznikajúcich z finančnej trestnej činnosti. Efektívnosť programov boja proti praniu špinavých peňazí finančných inštitúcií sa dá hodnotiť podľa troch faktorov⁹⁵:

- súlad s legislatívou,
- poskytovanie vysoko užitočných informácií príslušným štátnym orgánom v definovaných prioritných oblastiach;
- vytvorenie rozumných a rizikovo orientovaných kontrolných mechanizmov, ktoré znižujú riziko, že finančná inštitúcia bude zneužitá na nezákonné aktivity.

Tieto faktory sa však vôbec nesústreďujú na účinnosť politík, naopak tým, že sa podčiarkuje, že majú byť rizikovo orientované znamená, že majú predchádzať všetkým možným rizikám, ktoré si príslušní úradníci vymyslia. Nepozerajú na náklady a prínosy tejto politiky, pod hrozbou zničujúcich sankcií sa však snažia vytvoriť prostredie, kde dohliadajúci orgán si nebude môcť nájsť zámienku na konštatovanie nedostatočnosti či neefektívnosti opatrení inštitúcie.

Tiež sa prehlbujú nezdravé vzťahy finančných inštitúcií so štátom. Finančné inštitúcie sa stávajú predĺženou rukou štátu v oblasti dohľadu nad financiami občanov i firiem. Táto nezdravá aliancia je výsledkom záchrany množstva finančných inštitúcií počas krízy rokov 2008-9. Vtedajšia požiadavka, aby sa tieto inštitúcie zmenšili, tak aby prestalo

⁹⁵ https://www.wolfsberg-principles.com/sites/default/files/wb/Wolfsberg%20Group_Demonstrating_%20Effectiveness_JUN21.pdf

platiť: 'Too big to fail', ostala nevypočítaná a finančné inštitúcie a najmä ich najvyššie vedenia sa stali rukojemníkmi štátu. Na druhej strane prijímaná legislatíva, ako aj povoľovacia i dohliadacia prax často chráni záujmy a postavenie týchto obrovských inštitúcií.

Z uvedeného vyplýva, že doteraz nebola výrazná snaha zistiť ako efektívne fungujú doteraz prijaté opatrenia na boj proti legalizácii príjmov z trestnej činnosti a financovania terorizmu. Publikované fakty, ktoré sme uviedli vyššie, naznačujú nízku efektívnosť týchto politík, pričom ich náklady sa blížia odhadovaným objemom nelegálnych transakcií, pričom ich rast je výrazný.

Odporúčame preto:

Existuje značný nepomer medzi výdavkami na súlad politík v EÚ a v Spojených štátoch, ktoré vydávajú asi len tretinu európskych. Tento fakt spolu s konštatovaním práce Ungerovej a kol. [87]⁹⁶ svedčí o tom, že v EÚ sú výdavky na politiku AML/CFT nadmerne vysoké.

⁹⁶ V práci sa hovorí, že optimálne je vydávať na prevenciu 21 - 48% objemu predpokladaných príjmov z trestnej činnosti. Celkové výdavky EÚ sa dnes pohybujú na úrovni asi 100%.

UPLATŇOVANIE AML VO VYBRANÝCH ČLENSKÝCH KRAJINÁCH

Vzhľadom na neexistenciu agregovaných dát ani štatistík porovnateľných na nadnárodnej úrovni, z dôvodu rozdielnych metodík a prístupu, sme v rámci štúdie do analýzy vybrali nasledovné vzorové krajiny: Slovensko, Rakúsko, Belgicko, Írsko, Francúzsko a Rumunsko. Na nasledovných príkladoch je zrejme ako veľmi odlišná metodika a spôsob vykazovania je použitá v jednotlivých krajinách čo aj bráni k tvorbe porovnateľných dát na základe ktorých by bolo možné robiť informované rozhodnutia. Neexistuje tak ani dostatočná verejná kontrola funkcie výkonnej moci. Pre účely štúdie sme ako vzor vybrali Slovensko, ktoré podrobnejšie rozpisujeme na nasledujúcich stranách. V prílohe č. 1 uvádzame analýzu ďalších členských štátov.

Zhodnotenie jednotlivých hodnotení krajín

Všetky krajiny v určitom rámci posúdili svoje riziká na úrovni jednotlivých sektorov, produktov, služieb a oblastí všeobecne. Správy majú spoločné základné obsahové rámce, avšak v rozsahu poskytnutých dát a jej štruktúre sa značne líšia, čo znemožňuje uskutočniť dostatočne kvalitné posúdenie. Správy, vrátane výročných sa prakticky jednostranne venujú iba aktivitám v oblasti regulácie, kontroly a výkonu politik AML/CFT, ale abstrahujú od širších dopadov na hospodárstvo a kvantifikáciu primeranosti. Neexistuje zhodnotenie dopadov z hľadiska nákladov a prínosov politik. Taktiež nie je preukázaná kauzalita medzi odhalenými nelegálnymi aktivitami iba v súvislosti s výkonom AML politiky, t.j. či by zločin nebol odhalený aj bez AML zásahov. Aj keď určitá miera zbierania dát a obmedzení je pochopiteľná, existujú významné riziká v podobe ohrozenia dostupnosti služieb a slobody uzatvárania zmluvných vzťahov s ohľadom na de-risiking bánk. V súčasnosti chýba dostatok poznatkov na posúdenie výkonnosti a efektívnosti politik a téme nezamýšľaných následkov AML regulácie sa začína pozornosť venovať iba v posledných rokoch a to napriek niekoľkým kolám sprísňovania AML regulácie. V EÚ ide o AMLD4, 5 a pripravovaná AMLD6. Pred sprísňovaním, by sa v prvom rade malo sústrediť na dôsledný a kvalitný zber dát vrátane dopadov na hospodárstvo a až na základe kvantifikácie by sa malo pristupovať k úprave legislatívy.

Slovensko

Na základe druhého národného hodnotenia rizík za obdobie rokov 2016-2019 bola celková úroveň rizika legalizácie príjmov z trestnej činnosti vyhodnotená na stredne vysokej úrovni, rovnako ako v predchádzajúcom hodnotení za obdobie 2011 až 2015.⁹⁷

Krajina zverejnila celkové hodnotenie rizík a hodnotenie konkrétnych oblastí.

Výsledok národného hodnotenia rizík

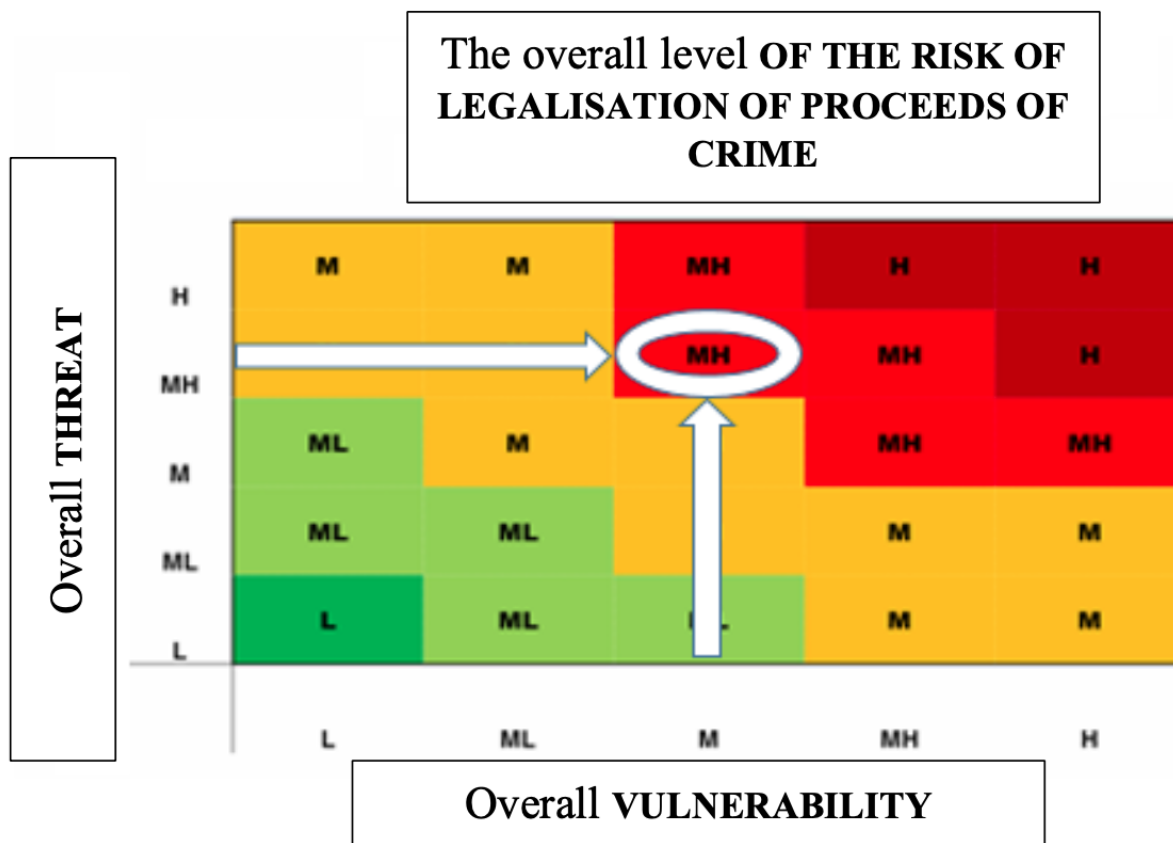
Napriek zvyšujúcej miere regulácie, kontroly aj kvality dát a komunikácie, správa konštatuje, že “Kvalita reálne vyšetovaných a trestne stíhaných prípadov legalizácie výnosov z trestnej činnosti neodzrkadľovala závažnosť odhalenej predikatívnej trestnej činnosti.” V období rokov 2016-2019 bolo vyšetovaných iba 336 AML porušení, čo predstavuje 0,48% všetkých trestných činov, správa ďalej konštatuje:

„Celkovo tak mechanizmus identifikácie, zaistenia a odobratia výnosov z trestnej činnosti prostredníctvom trestného konania nie je významným faktorom obmedzenia cirkulácie „špinavých peňazí“ v ekonomike.“

⁹⁷ NATIONAL MONEY LAUNDERING AND TERRORIST FINANCING RISK ASSESSMENT for 2016-2019

https://www.minv.sk/swift_data/source/policia/fsj_biro/nhr/END%20NHR%202021_EN%20FIU.pdf

Obr. 3 - Slovensko - Úroveň rizika legalizácie príjmov z trestnej činnosti



Zdroj:

https://www.minv.sk/swift_data/source/policia/fsj_biro/nhr/END%20NHR%2

Počet hlásení neobvyklých obchodných operácií a počet zdržaní transakcií

Celkovo nahlásených v období rokov 2016-2019 bolo 10 998 operácií a z toho iba 458 bolo zdržaných v zmysle AML zákona v hodnote 24 mil. EUR. Z toho bolo postúpených na ďalšie konanie orgánom činným v trestnom konaní 251 hlásení. Celkovo v tomto období bolo odstúpených 965 prípadov (t.j. aj nad rámec zdržaných obchodov), odsúdených bolo 61 osôb. Hlavným dôvodom rozdielu medzi počtom odstúpených hlásení, začatých a odsúdením skončených prípadov, je podľa národného hodnotenia rizík to, že sa preukázala legálnosť prostriedkov.⁹⁸

⁹⁸ Vid str. 106 Národného hodnotenia rizík

V sledovanom období bol celkový počet nahlásených transakcií 10 998. T.j. podiel zdržaných je 4,16% a odsúdených 0,55%

Tab 2 - Počet hlásení podozrivých operácií podľa typu povinnej osoby

Subjekt / Rok	2016	2017	2018	2019	Spolu
Banky	2 994	2 496	2 279	2 390	10 159
NBS	79	59	53	70	261
Ostatné povinné osoby	215	80	173	110	578
Spolu	3 288	2 635	2 505	2 570	10 998
Podiel bánk	91 %	95 %	91 %	93 %	92 %

Zdroj:

https://www.minv.sk/swift_data/source/policia/fsj_biro/nhr/END%20NHR%202021_EN%20FIU.pdf

Vlastné spracovanie, str. 159-160

Objem legalizácie príjmov z trestnej činnosti a objem zdržaných príjmov, postúpenia na ďalšie konania⁹⁹

Predmetom legalizácie pri začatých trestných stíhaniach v AML prípadoch bol celkovo majetok vo výške 194 mil. EUR a 122 mil. CZK, nejde však o konečnú sumu, pretože štatisticky nie všetky prípady mali riadne zdokumentovanú hodnotu majetku, ktorá bola predmetom legalizácie (osobitne napr. pri odcudzených vozidlách v zahraničí, legalizácia vozidiel pochádzajúcich z TČ a pod.). Z uvedeného dôvodu má tento údaj len orientačnú výpovednú hodnotu.

Z porovnania štatistických údajov vyplýva ďalší faktor neefektívnosti, ktorý oslabuje celkovú efektívnosť AML procesu a tou je nízky objem odoberania výnosov z trestnej činnosti.

Celková hodnota zaisteného majetku (finančných prostriedkov, vecí, príjmu alebo majetku) v týchto posudzovaných ML prípadoch bola 13,8 mil. EUR, 3 mil. CZK a v ďalších menách s ešte výrazne nižšou sumou.

⁹⁹ NATIONAL MONEY LAUNDERING AND TERRORIST FINANCING RISK ASSESSMENT for 2016-2019

https://www.minv.sk/swift_data/source/policia/fsj_biro/nhr/END%20NHR%202021_EN%20FIU.pdf

Štatisticky sa nominálne podarilo zaistiť len 7,09 % (len hodnota EUR) z objemu v trestnom stíhaní identifikovanej hodnoty legalizovaného majetku. Okrem finančných a ocenených zaistení však došlo aj k zaisteniam ďalšieho majetku - vecí, ktoré však neboli ocenené a preto nie sú viditeľné v štatistikách.

V porovnaní k HDP krajiny, stále však tak o zanedbateľné hodnoty a

Tab 3 - Reálne zaistenie peňazí na Slovensku 2016-2019

Real seizure of money according to the analysis of the GPO SR to NRA in EUR currency + other currencies		
	ML cases	Other criminal offences
2016	6,078,580.13	2,416,882.14 + CZK 292,947.11
2017	3,028,717.31	17,212,353.38 + CZK 2,000.00
2018	1,192,072.10	60,089,429.67 + BTCN 161.90957883
2019	53,449,150.31	885,144.36
2016-2019	13,748,519.85	80,603,809.55+ CZK 294,947.11+ BTCN 161.90957883

Zdroj:

https://www.minv.sk/swift_data/source/policia/fsj_biro/nhr/END%20NHR%2

rovnako sú aj zanedbateľné v pomere k nákladom (finančným aj

nefinančným), ktoré vznikajú pri uplatňovaní AML povinnými osobami na Slovensku

Efektívnosť AML politik, je možné hodnotiť aj cez optiku začatých a skončených súdnych procesov. Číslo zostáva v porovnaní k počtu hlásení

Tab 4 - Štatistiky začatých trestných stíhaní, obžalovaných a následne odsúdených osôb za trestný čin legalizácie výnosov z trestnej činnosti

Articles 233/234	2016	2017	2018	2019
Commenced criminal prosecutions	130	209	149	66
Indicted persons	39	58	20	32
Convicted persons	17	26	18	13
Asset-related decisions (Articles 58, 60, 83 of the Criminal Code)	4	6	1	5

Zdroj:

https://www.minv.sk/swift_data/source/policia/fsj_biro/nhr/END%20NHR%2

nízke.

Záver z poznatkov z uplatnenia AML regulácie na Slovensku

Na základe analýzy dostupných informácií môžeme konštatovať rovnaké zistenie ako bolo v národnom hodnotení. AML regulácia nedosahuje svojich cieľov. Môžeme taktiež dodať, že objem celkových nákladov, vrátane povinných osôb, t.j. súkromného sektora, pravdepodobne prevyšuje objem prínosov, pričom nie je k dispozícii dostatočne kvalitná štatistika, ktorá by ukazovala, že z dôvodu prísnejšej regulácie kriminalita klesá. T.j. je otázne, či vzniká odstrašujúci dopad.

NÁVRH SYSTÉMOVÝCH OPATRENÍ PRE EURÔPSKU ÚNIU

Všeobecné návrhy

Veľká časť trestnej činnosti, ktorá vedie k praniu špinavých peňazí, je dôsledkom obmedzujúcich opatrení štátov. Tu máme na mysli najmä vysoké daňové zaťaženie a drogovú problematiku.

Dane

Významným zdrojom prania špinavých peňazí sú daňové úniky. Miera zdanenia a prerozdelenia je v Európskej únii (najmä v starých členských štátoch) jedna z najvyšších najvyššia na svete (41% v roku 2019)¹⁰⁰, pričom trend je pomalý rast. Na druhej strane v EÚ je príklad dobrej praxe v oblasti zdaňovania a to v Estónsku. Vysoké zdanenie môže viesť mnoho občanov k hľadaniu ciest ako ho obísť. Aj tu by miera kriminality značne poklesla pokiaľ by sa zdanenie znížilo a zjednodušilo (pričom Estónsko by mohlo slúžiť ako dobrý vzor).

Drogy

Podľa štúdie OSN¹⁰¹, ktorá sa pokúšala stanoviť objem prostriedkov z nezákonnej činnosti (najmä cezhraničnej), najväčší podiel nezákonných prostriedkov z cezhraničnej trestnej činnosti pripadá na drogy. Tie sa podieľajú až jednou pätinou, pričom obchod s kokaínom generuje podstatnú časť týchto zdrojov. Ostatné drogy (heroín, amfetamíny - pervitín napr., psychedeliká) hrajú oveľa menšiu úlohu. Marihuana je lokálny produkt, jej podiel na cezhraničných aktivitách kriminálnych skupín je malý.

Táto situácia je dôsledkom neúspešnej svetovej vojny proti drogám, ktorá sa začala už v 60. rokoch minulého storočia a nabrala na intenzite po roku 1971, keď americký prezident Richard Nixon prehlásil drogy za verejného nepriateľa číslo jedna. Táto vojna nielenže neprispela k zníženiu spotreby drog, ale vytvorila množstvo organizovaných kriminálnych skupín a ako

¹⁰⁰ <https://taxfoundation.org/publications/comparison-tax-burden-labor-oced/>

¹⁰¹ https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Illicit_financial_flows_2011_web.pdf

sme už uviedli, podieľa sa aj významnou časťou na praní špinavých peňazí.¹⁰²

Na druhej strane sa javí, že legalizácia a regulácia užívania drog (v tomto prípade marihuany) nevedie k ich vyššej spotrebe a ani k ďalším negatívnym externalitám (Portugalsko). Ukazuje sa tiež, že psychotropné látky ako MDMA, LSD, psilocybín či DMT¹⁰³ majú pozitívne účinky pri liečení psychických porúch (post-traumatické stavy, farmakorezistentné depresie).

Preto odporúčame, aby sa začala diskusia o legalizácii a regulácii značnej časti, či všetkých drog. ako píše Steve Rolles ¹⁰⁴ :” Legalizované a regulované drogy budú mať vopred známu kvalitu, kvantitu aj silu, ich súčasťou budú informácie o dávkovaní a bezpečnosti od predajcu a na obale. Rovnako je pravdepodobnejšie, že k ich spotrebe dôjde v bezpečnejšom prostredí a pod dozorom, čo zas vedie k zodpovednejšiemu užívaniu. Musíme sa posunúť od historického presvedčenia, že našou úlohou je znížiť spotrebu a zaujať pragmatický postoj: Naším cieľom je zníženie problematického užívania a minimalizácia škôd.” Navyše sa odhaduje, že ak by došlo k legalizácii drog, tak v Spojených štátoch by mohli vzrásť verejné zdroje o 106,7 mld. USD (kombinované daňové príjmy a úspora nákladov na represiu)¹⁰⁵.

¹⁰² The Economist - Failed states and failed policies - How to stop the drug wars - Prohibition has failed; legalisation is the least bad solution, 05.03.2009

<https://www.economist.com/leaders/2009/03/05/how-to-stop-the-drug-wars>

¹⁰³ MDMA - 3,4-methylenedioxymethamphetamine (extáza), LSD - dietyamid kyseliny lysergovej, DMT - dimetytryptamín

¹⁰⁴ <https://www.amazon.com/NoNonsense-Legalizing-Drugs-How-end/dp/1780263961>

¹⁰⁵ <https://www.cato.org/tax-budget-bulletin/budgetary-effects-ending-drug-prohibition#estimates-for-expenditures-and-tax-revenue>

Konkrétne návrhy

1. Nesprísňovať pravidlá AML/CFT kým sa nepreukáže efektívnosť už prijatej legislatívy pri znižovaní trestnej činnosti v oblasti prania špinavých peňazí a financovania terorizmu.
2. Na zisťovanie efektívnosti legislatívy AML/CFT prijať jednotnú metodiku vykazovania hlásení o: podozrivých transakciách, vyšetrovaných podozreniach zo spáchania trestného činu v oblasti ML/FT, objemy zmrazených finančných prostriedkoch, počte odsúdených za spáchanie trestných činov, objemy zhabaných finančných prostriedkoch a iného majetku.
3. Dosiachnuť konsenzus na úrovni EÚ ako odhadnúť objem nelegálnych transakcií. To vyžaduje dohodu, ktoré typy trestných činov do tohto objemu zahrnúť a ktoré metodiky pritom využiť. Keďže existuje niekoľko metodík, navrhujeme, aby sa ich výsledky spriemerovali (napríklad váženým aritmetickým priemerom). EÚ by však mala mať každoročne odhad objemu nelegálnych finančných transakcií (teraz sa opierame o odhad spreď siedmich rokov).
4. Odporúčame, aby sa jednotne začali odhadovať prínosy a náklady politiky AML/CFT. Za dobré východisko považujeme prácu Ferwerdu [73], Tabuľka 1, ktorý urobil relevantné odhady niektorých z položiek. Na strane nákladov chýbajú odhady ceny straty súkromia a zníženie efektívnosti ekonomiky a finančného sektora. Na strane prínosov chýba odhad objemu pokút, zníženia trestnej činnosti, zníženia škôd v ekonomike a nižšie riziká pre finančný sektor.
5. Odporúčame sa zaoberať aj často prehliadanou problematikou straty súkromia, predovšetkým v podmienkach zdieľania osobných údajov, rozširovania prístupu rôznych orgánov do databáz. Využitie umelej inteligencie a biometrických údajov môže viesť k ďalšej strate súkromia občanov.
6. Zníženie efektívnosti ekonomiky a finančného sektora je zapríčinené stratami príležitostí pri de-bankingu, zvýšenými administratívnymi nákladmi a snahou o dôkladnú kontrolu štátom pri technologických inováciách¹⁰⁶.

¹⁰⁶ Prečo sa EÚ nestala svetovým lídrom v oblasti kryptoaktív ?

7. Dôležité je, aby sa každoročne vypracúvali jednotné štatistiky trestnej činnosti v oblasti legalizácie príjmov z trestnej činnosti, financovania terorizmu a najmä trestných činov súvisiacich s legalizáciou: drogové trestné činy (najmä obchodovanie), obchod s ľuďmi, prevádzachstvo, podpora nelegálnej migrácie, korupcia, daňové trestné činy a pod. Jednotlivé členské štáty by mali sledovať dynamiku týchto trestných a na základe jej vývoja potom budú mať konkrétne údaje o účinnosti politiky boja proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu.
8. Nové opatrenia neprijímať na základe vymyslených scenárov možných porušení zákonov (ako sa to často deje v súčasnosti), ale na základe tvrdých údajov o trestnej činnosti.
9. Pri zisťovaní efektívnosti už existujúcej legislatívy brať do úvahy aj výdavky súkromného sektoru a občanov.
10. Zmierniť drakonické tresty za porušenie pravidiel AML/CFT pre finančné inštitúcie a odstrániť svojvôľu regulátorov pri posudzovaní porušení pravidiel [40], nakoľko takto formulované pravidlá spôsobujú rozsiahly de-risking finančných inštitúcií, a súčasne dostávajú celé skupiny klientov mimo obsluhu regulovanými finančnými inštitúciami.

PRÍLOHA Č. 1

METODOLÓGIA FATF PRI HODNOTENÍ

EFEKTÍVNOSTI SYSTÉMOV AML/CFT¹⁰⁷

Metodika pochádza z roku 2013, pričom bola naposledy novelizovaná v roku 2021.

Najvšeobecnejším cieľom politik a opatrení boja proti praniu špinavých peňazí je podľa FATF: “aby finančný systém a celá ekonomika boli chránené pred hrozbami prania špinavých peňazí, financovania terorizmu a proliferácii, a tým posilnením finančného systému prispieť k bezpečnosti a istote”. To je príliš vágna a všeobecná definícia, tak FATF hodnotí efektívnosť systémov v danom štáte pomocou 11 okamžitých výsledkov (immediate outcomes, IO).

Aké údaje sa v týchto správach o súlade štátov s opatreniami vyžadujú

IO#	Údaje
2	Počet vyšetrovaní, konfiškácii a zmrazení aktív v rámci medzinárodnej spolupráce
4	Počet nahlásených podozrivých transakcií
6	Počet nahlásených podozrivých transakcií a ich rozdelenie podľa typov, rozdelenie podľa orgánu, ktorý ich ďalej vyšetroje
7	Počet vyšetrovaní, obžalôb, odsúdení týkajúcich sa prania špinavých peňazí
8	Počty a objemy konfiškovaných zdrojov, zmrazeného majetku
9	Počet vyšetrovaní, obžalôb, odsúdení týkajúcich sa financovania terorizmu
10	Počet zásahov proti, zmrazenia majetku, konfiškácii majetku neziskových organizácií podozrivých z financovania terorizmu
11	Počet zásahov proti, zmrazenia majetku, konfiškácii majetku osôb a organizácií podozrivých z proliferácie zbraní hromadného ničenia

¹⁰⁷ <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/methodology/FATF%20Methodology%2022%20Feb%202013.pdf>

PRÍLOHA Č. 2 - ANALÝZA UPLATŇOVANIA AML VO VYBRANÝCH KRAJINÁCH

Rakúsko

V nadnárodnom hodnotení rizík za obdobie rokov 2016-2019 krajina zverejnila iba hodnotenia jednotlivých oblastí a nie krajiny ako celku.

Výsledok národného hodnotenia rizík

Národné hodnotenie rizík pokrýva jednotlivé sektory a typy rizík a zhodnocuje riziká v každej z oblastí. Poskytuje taktiež, všeobecné odporúčania. Správa nehodnotí stav AML prostredia ako celku.¹⁰⁸

Počet hlásení neobvyklých obchodných operácií

Počet transakcií aj podiel bánk je v sledovanom období po náraste medzi rokmi 2016/2017 stabilný. Najvyšší podiel hlásení má bankový sektor.

Tab 5 - Počet hlásení podozrivých operácií podľa typu povinnej osoby

Subjekt / Rok	2016	2017	2018	2019	Spolu
Banky	2 002	2 976	2 710	2 882	10 570
Ostatné povinné osoby	44	67	68	92	271
Ostatné (vládne authority, zahraničie, vrátane FIU a AML organizácii a pod.)	776	777	716	682	2 951
Spolu	2 822	3 820	3 494	3 656	13 792
Podiel bánk	71 %	78 %	78 %	79 %	77 %

Zdroj: Výročné správy FIU, Národné hodnotenie rizík
Vlastné spracovanie

Objem legalizácie príjmov z trestnej činnosti a objem zadržaných príjmov, postúpenia na ďalšie konania

¹⁰⁸ National Risk Assessment of money laundering and terrorist financing, 2021
<https://www.bmf.gv.at/dam/jcr:19c18523-a864-4e9b-97ef-bc30b4d705ca/National%20Risk%20Assessment%202021.pdf>

Verejne dostupné informácie poskytujú limitované množstvo údajov, resp. nebolo možné ich dohľadať. Na stránke Spolkového ministerstva financií Rakúska sú uvedené dáta za rok 2015. Viď tabuľku nižšie.¹⁰⁹ Rovnaký dokument ponúka aj sumár uložených pokút, celkovo bolo uložených 19 pokút v sume spolu 25 tis. EUR, ďalej bolo uložených 42 návrhov na zlepšenie fungovania AML v rámci finančných inštitúcií.¹¹⁰

Tab 6 - Počet a objem zmrazeného/zhabaného, skonfiškovaného a vymoženého majetku v roku 2015

		Property frozen or seized		Property confiscated		Property recovered following conviction	
		Cases	Amount (EUR)	Cases	Amount (EUR)	Cases	Amount (EUR)
Money-laundering	Conviction-based						
	Non-conviction-based*						
	Total	2970	48 185 599	509	421 858		
Terrorist financing	Total						

Zdroj:

<https://www.bmf.gv.at/themen/finanzmarkt/geldwaescherei-terrorismusfinanzierung.html>

https://www.bmf.gv.at/dam/jcr:80beb71a-ad8f-4982-b882-9e258868362b/BMF-FM_AML-CFT%20Daten%20Art.%2044%20%204AML_D_2015.xlsx

¹⁰⁹ Vysvetlenia k tabuľke (v eng. pre zachovanie kontextu):

* Non-conviction-based confiscation should be understood to cover:

- cases where criminal proceedings were initiated, but a final conviction could not be achieved (e.g. due to death, illness, absconding or immunity of the suspect or accused person),

- cases held before civil/administrative courts where an action is brought "in rem" against property which is suspected to derive from unlawful conduct (and its owner or holder is not investigated or prosecuted),

- cases of preventative confiscation held before civil/administrative courts, where the owner or holder is considered as "socially dangerous",

- cases of unexplained wealth (mostly held in civil/administrative courts), where there is a disproportion between the property acquired by a person and his/her declared income.

¹¹⁰ https://www.bmf.gv.at/dam/jcr:80beb71a-ad8f-4982-b882-9e258868362b/BMF-FM_AML-CFT%20Daten%20Art.%2044%20%204AML_D_2015.xlsx

Niektoré údaje sa v menšej miere detailu uvádzali vo výročných správach A-FIU, nižšie uvádzame vlastné spracovanie. V porovnaní k HDP rovnako ako pri ostatných krajinách ide o pomerne nízke hodnoty.

Tab 7 - Počet odstúpených NOO, zadržané príjmy a počet odsúdení

	2016	2017	2018	2019	Spolu
Postúpené NOO na ďalšie riešenie	1 696	2 309	2 312	N/A	6 317
Zadržané príjmy	7 772 738	377 102	9 883 226	6 716 203	24 749 269
Odsúdenia	36	53	66	63	218

*Zdroj: Výročné správy A-FIU
Vlastné spracovanie*

Záver z poznatkov z uplatnenia AML regulácie v Rakúsku

Odporúčame doplniť viac verejne dostupných údajov tak aby bolo možné uskutočniť aj verejné posúdenie efektívnosti procesov. Na základe limitovaného množstva informácií môžeme taktiež konštatovať, že v pomere k HDP, je množstvo zadržaného objemu majetku pomerne nízke a je otázna efektívnosť vynaložených nákladov.

Belgicko

Belgicko vydáva pomerne značné množstvo usmernení, štatistík a správ, ktoré môžu napomôcť jednotlivým povinným osobám v orientovaní sa v AML problematike a implementácii. V rámci štatistík, bolo zistené vyššie množstvo prípadov ako v prípade iných krajín.

Výsledok národného hodnotenia rizík

Národné hodnotenie sa primárne venuje jednotlivým oblastiam - sektorom a typom rizík a centrálna banka doplnila zistenia o vlastný komentár, kde konštatuje nekonzistentnosť poskytovaných dát:¹¹¹

“Výsledky horizontálnej kontrolnej akcie súhrnných tabuliek Celkového Posúdenia Rizík (ďalej “ORA”), ktoré mali byť banke predložené do 15. júla 2018, boli v priemere neuspokojivé, a preto poskytovali dostatočný priestor na zlepšenie. Banka zistila, že niektoré finančné inštitúcie sa obmedzili na čisto formálny prístup bez toho, aby zohľadnili účel alebo dôležitosť ORA.

Napriek tomu boli medzi jednotlivými finančnými inštitúciami zaznamenané veľmi veľké rozdiely v kvalite súhrnných tabuliek ORA. Určité subjekty patriace do skupín, ktoré už v minulosti aplikovali tento prístup ORA (napr. proces „SIRA“ v Holandsku), ale aj niektoré samostatné a/alebo menšie finančné inštitúcie boli schopné splniť očakávania obozretného podnikania (berúc do úvahy zásady proporcionality).

Naše analýzy navyše často odhalili nedostatočný súlad medzi informáciami zahrnutými v týchto súhrnných tabuľkách ORA a informáciami oznámenými banke v ročnom dotazníku AML/CFT, vo výročnej správe o činnosti AMLCO alebo inými prostriedkami.”

Vo výročnej správe belgického FIU však je konštatovanie o dobrej spolupráci s ďalšími vládnymi autoritami.

¹¹¹ National Bank of Belgium - Communication NBB_2020_002 / Horizontal control analysis examining a sample of summary tables of the overall assessment of the risks of money laundering and/or terrorist financing. 2020.
https://www.nbb.be/doc/cp/eng/aml/nbb_2020_002_communicationof210120.pdf

Počet hlásení neobvyklých obchodných operácií

Rovnako ako v prípade väčšiny krajín najväčší podiel na hláseniach majú banky, resp. finančné inštitúcie avšak v prípade Belgicka sa zvyšujú počty hlásení aj pomer ďalších inštitúcií. Môže to byť spôsobené aj kvalitnejšie nastavenými pravidlami a dlhšou tradíciou v rámci AML.

Tab 8 - Počet hlásení podozrivých operácií podľa typu povinnej osoby

Subjekt / Rok	2016	2017	2018	2019	Spolu
Banky (resp, kreditné a platobné inštitúcie spolu)	18 054	22 367	24 059	17 051	81 531
NBB	603	568	616	456	2 243
Ostatné	8 607	8 145	8 770	8 484	34 006
Spolu	27 264	31 080	33 445	25 991	117 780
Podiel bánk	66 %	72 %	72 %	66 %	69 %

Zdroj: Výročné správy belgického FIU a <https://www.ctif-cfi.be/index.php/en/belgian-system/key-figures>

Vlastné spracovanie

Objem legalizácie príjmov z trestnej činnosti a objem zadržaných príjmov, postúpenia na ďalšie konania

Okrem dát uvedených v tabuľke nižšie, belgické FIU uvádza, že objem konfiškácií za obdobie rokov 2010-2019 bol v sume 255 957 521 EUR, t.j. ročný priemer je 26 mil. EUR a objem udelených pokút v tomto období bol vo výške 52 819 410 EUR, t.j. ročný priemer je 5,3 mil. EUR.¹¹² Chýba však porovnanie s veľkosťou finančného sektora a taktiež porovnanie vo vzťahu k HDP a prípadným nákladom na zavedenie a uplatňovanie AML.

¹¹² Belgian Financial Intelligence Processing Unit - 26th Annual Report 2019, str. 77 https://www.ctif-cfi.be/images/documents/English/Annual_reports/AR-2019-EN-FINAL.pdf

Tab 9 - Počet prípadov posunutých na prokuratúru, vyšetované sumy, zdržané transakcie

	2016	2017	2018	2019	Spolu
Počet prípadov posunutých na prokuratúru	831	1 192	933	1 065	4 021
Sumy zahrnuté v spisoch oznámené prokurátorovi (v mil. EUR)	1 286	1 416	1 701	1 539	5 941
Počet zdržaných transakcií	17	12	8	26	63
Suma zdržaných transakcií (v mil. EUR)	2,69	0,99	0,68	3,77	8,13

Zdroj: Výročné správy belgického FIU a <https://www.ctif-cfi.be/index.php/en/belgian-system/key-figures>
 Vlastné spracovanie

Záver z poznatkov z uplatnenia AML regulácie v Belgicku

V prípade Belgicka, je na základe dostupných údajov vyššia efektívnosť v absolútnych číslach, avšak chýbajú taktiež pomerné čísla vo vzťahu k nákladom a ekonomickej veľkosti krajiny a zasiahnutých sektorov.

Írsko

Krajina má aj vzhľadom na rozsah a históriu finančného sektora, pomerne dlhú tradíciu v AML regulácii a výkone. Napriek rozsahu finančného sektora však chýbajú verejne dostupné dáta, resp. v rámci prípravy štúdie sa nepodarilo k ním dostať. Počet hlásení NOO, je však vzhľadom na rozsah finančného sektora nízky.

Výsledok národného hodnotenia rizík

Írsko posudzovalo riziká na úrovni jednotlivých sektorov rovnako ako ostatné krajiny. V hodnotení sa uvádza odhadovaný údaj rozsahu prania špinavých peňazí iba za rok 2010, t.j. pred prijatím AMLD4 a AMLD5, celkový odhad je na úrovni 1,1% HDP, t.j. 1,7 mld. EUR¹¹³

Počet hlásení neobvyklých obchodných operácií a počet zdržaní transakcií

Graf 2 - Počet hlásení NOO v Írsku 1995-2021

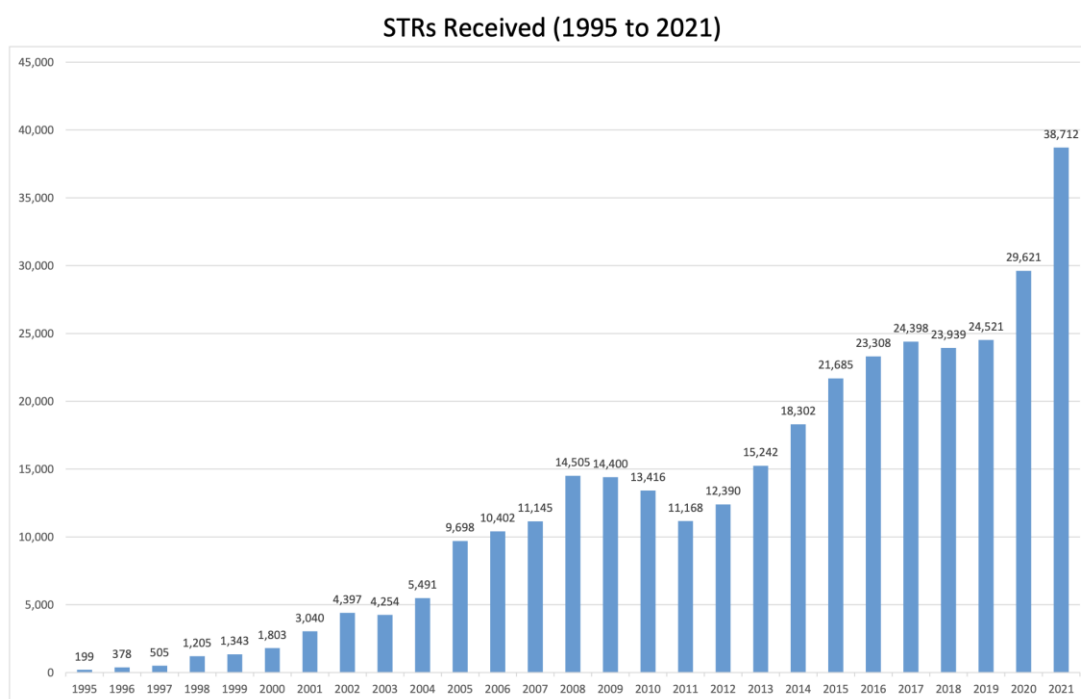


Figure 1 Number of STRs received at FIU Ireland per annum (1995 – 2021)

Zdroj: http://fiu-ireland.ie/public_documents/strs_received.pdf

¹¹³ National Risk Assessment Ireland - Money Laundering and Anti-Terrorist Financing. 2019
<https://assets.gov.ie/8242/80ab9a41b1354405adcec66bfb1c0715.pdf>

Objem legalizácie príjmov z trestnej činnosti a objem zadržaných príjmov, postúpenia na ďalšie konania

Údaje neboli dostupné.

Záver z poznatkov z uplatnenia AML regulácie v Írsku

V prípade Írska chýba dostatok verejných informácií na posúdenie efektívnosti systému.

Francúzsko

Francúzsko poskytuje pomerne rozsiahle ročné správy vrátane štatistík a príkladov schém prania špinavých peňazí, čo môže byť pre kontrolné authority pridanou hodnotou. Zo štatistík je viditeľný rast nárast veľkosti FIU a aj počtu hlásení.

Počet hlásení neobvyklých obchodných operácií

Posledná správa za rok 2020 posudzuje aj kvalitu hlásení neobvyklých obchodných operácií a identifikovala dve zásadné oblasti na zlepšenie¹¹⁴:

1. Podozrivá transakcia musí byť už vopred zanalyzovaná povinnou osobou a zdôvodnená prečo je podozrivá, nemôže to byť iba zoznam transakcií. Vo všeobecnosti FIU považuje kvalitu za uspokojivú, ale stále dochádza k obdržaniu množstva hlásení, ktoré nie sú dostatočne analyzované zo strany povinných osôb a preto majú ich použitie je limitované alebo nemožné.
2. Povinné osoby musia zintenzívniť svoje úsilie pri odhaľovaní mechanizmov podvodov a prania špinavých peňazí súvisiacich so zložitými právnymi alebo finančnými štruktúrami, aby umožnili FIU riešiť prípady zahrňajúce značné sumy peňazí. Na dosiahnutie tohto cieľa je potrebné venovať zvýšenú pozornosť právnickým osobám a vrstveniu a vkladaniu obchodných štruktúr, ktoré možno využiť na zakrytie nezákonného pôvodu finančných tokov.

Z týchto odporúčaní je zrejماً významná snaha presunúť ďalšie zodpovednosti na súkromný sektor a to dokonca v oblasti vyšetrovania. Čo predstavuje významne riziko pre osobné slobody, ochranu súkromia a prekročovania právomocí nie len verejných autorít, ale aj súkromných, komerčných subjektov. Outsourcing vládnej moci navyše vytvára úplne nové náklady a podmienky pre fungovanie súkromného sektora a môže vytláčať menšie spoločnosti.

¹¹⁴ TRACFIN 2020 Operations and Analysis Report, TRACFIN France's Financial Intelligence Unit, 28.12.2021, str. 92
https://www.economie.gouv.fr/files/2021-12/RA_TRACFIN_2020_VDEF_VANG_0.pdf?v=1640690197

Tab 10 - Počet hlásení podezřivých operací podľa typu povinnej osoby

Subjekt / Rok	2016	2017	2018	2019	Spolu
Finančné inštitúcie	58 517	64 044	71 605	89 574	283 740
Ostatné povinné osoby	3 742	4 617	4 711	6 157	19 227
Spolu	62 259	68 661	76 316	95 731	302 967
Podiel finančných inštitúcií	94 %	93 %	94 %	94 %	94 %

Zdroj: https://www.economie.gouv.fr/files/2021-12/RA_TRACFIN_2020_VDEF_VANG_o.pdf?v=1640690197

Rovnako ako pri ostatných krajinách, v počte hlásení neobvyklých obchodných operácií dominantným je finančný sektor.

Objem legalizácie príjmov z trestnej činnosti a objem zadržaných príjmov, postúpenia na ďalšie konania

Počet prípadov postúpených na ďalšie riešenie súdnou cestou zostáva pomerne nízky v priemer na úrovni 1,15 % vo vzťahu k počtu hlásených neobvyklých operácií.¹¹⁵

Tab. 11 - Počet postúpených hlásení

	2016	2017	2018	2019	Spolu
Postúpené NOO na ďalšie riešenie súdom	690	891	948	954	3 483
Podiel na celkových NOO	1,11 %	1,30 %	1,24 %	1,00 %	1,15 %

Zdroj:

https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/tracfin/RAA%20TRACFIN%202019%20VA.pdf?v=1640690197

Vlastné spracovanie

¹¹⁵ TRACFIN annual report 2019, TRACFIN France's Financial Intelligence Unit, 20.04.2021, str. 62

https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/tracfin/RAA%20TRACFIN%202019%20VA.pdf?v=1640690197

Záver z poznatkov z uplatnenia AML regulácie vo Francúzsku

Krajina poskytuje pomerne obsiahlejšie informácie, chýba však stále vyhodnotenie efektívnosti a nákladovosti regulácie.

Rumunsko

Výsledok národného hodnotenia rizík

Nebolo dostupné.

Počet hlásení neobvyklých obchodných operácií a počet zdržaní transakcií. Objem legalizácie príjmov z trestnej činnosti a objem zadržaných príjmov, postúpenia na ďalšie konania

V rámci štúdie sme získali iba časť potrebných informácií uvedených nižšie. Na základe uvedených údajov nie je možné komplexnejšie posúdiť efektívnosť fungovania systému. Avšak vzhľadom na veľkosť ekonomiky ide o pomerne nízke údaje. S ohľadom na ukončené súdne spory, dostupná bola informácia za rok 2019, kedy bolo ukončených 42 súdnych sporov.

Tab 12 - Počet podozrivých operácií, zadržaných transakcií, zadržaná suma a prípady posunuté na ďalšie riešenie

	2016	2017	2018	2019	SPOLU
NOO	8 555	12 863	11 993	15 228	48 639
Počet zadržaných transakcií	52	232	295	430	1 009
Suma zadržaných transakcií	12 771 316	40 347 188	53 310 844	86 500 000	192 929 348
Posunuté prípady na ďalšie riešenie	1 002	1 244	1 124	961	4 331

Zdroj: Výročné správy
Vlastné spracovanie

Záver z poznatkov z uplatnenia AML regulácie v Rumunsku

V prípade Rumunska chýba dostatok verejných informácií na posúdenie efektívnosti systému.