

Návrh

ZÁKON

ze dne 2014,

kterým se mění zákon č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů

Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky:

Čl. I

Zákon č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění zákona č. 227/2009 Sb., zákona č. 281/2009 Sb., zákona č. 285/2009 Sb., zákona č. 199/2010 Sb., zákona č. 139/2011 Sb., zákona č. 420/2011 Sb., zákona č. 428/2011 Sb., zákona č. 457/2011 Sb., zákona č. 18/2012 Sb., zákona č. 377/2012 Sb. a zákona č. 399/2012 Sb., se mění takto:

1. V § 18 odst. 4 se slova „, který je jeho součástí“ zrušují.
2. V § 31 se odstavec 5 zrušuje.
3. Za § 31 se vkládají nové § 31a až 31c, které včetně nadpisů a poznámek pod čarou č. 27 a 28 znějí:

„§ 31a

Finanční analytický útvar

(1) Součástí ministerstva je Finanční analytický útvar, který je technicky oddělen od jiných pracovišť ministerstva a jsou v něm uplatňována taková organizační, personální a jiná opatření, která zaručují, že s informacemi získanými při provádění jeho činnosti podle tohoto zákona nepříjde do styku nepovolaná osoba.

(2) Ředitele Finančního analytického útvaru jmenuje a odvolává vláda na návrh ministra financí.

Kontrola činnosti Finančního analytického útvaru

§ 31b

(1) Kontrolu činnosti Finančního analytického útvaru vykonává Poslanecká sněmovna, která k tomuto účelu zřizuje zvláštní kontrolní orgán (dále jen „kontrolní orgán“), a vláda.

(2) Kontrolní orgán se skládá ze sedmi členů. Členem kontrolního orgánu může být pouze poslanec Poslanecké sněmovny.

(3) Pokud zákon nestanoví jinak, vztahuje se na jednání kontrolního orgánu a na práva a povinnosti jeho členů přiměřeně zákon upravující jednací řád Poslanecké sněmovny²⁷⁾.

(4) Kontrolní orgán není oprávněn zasahovat do personálních pravomocí ministerstva a nahrazovat jeho řídicí činnost.

§ 31c

(1) Ministerstvo předkládá kontrolnímu orgánu a vládě zprávu o činnosti Finančního analytického útvaru za uplynulý kalendářní rok do 31. března následujícího kalendářního roku.

(2) Ministerstvo poskytne kontrolnímu orgánu na jeho žádost informaci o činnosti Finančního analytického útvaru.

(3) Ve zprávě podle odstavce 1 a informaci podle odstavce 2 se neuvádí identifikační údaje osob ani informace, na které se vztahuje mlčenlivost podle jiného právního předpisu²⁸⁾, a nelze v nich podat informaci o případech, o kterém nebylo ukončeno šetření vedené podle tohoto zákona, a o případech předaném podle § 32, pokud by takový údaj mohl ohrozit probíhající šetření.

(4) Zprávu podle odstavce 1 a informaci podle odstavce 2 lze projednávat pouze na neveřejném zasedání kontrolního orgánu nebo uzavřeném jednání schůze vlády; kontrolní orgán je projednává za účasti zástupce ministerstva.

(5) Členové kontrolního orgánu mohou vstupovat v doprovodu ředitele nebo jím pověřeného zaměstnance na pracoviště Finančního analytického útvaru.

²⁷⁾ Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů.

²⁸⁾ Například § 38 zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů, § 19 zákona č. 377/2005 Sb., ve znění pozdějších předpisů, § 21 zákona č. 85/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů.“

4. V § 38 se odst. 1 se slova „informační povinnosti stanovené v § 24“ nahrazují slovy „povinností stanovených v § 24 nebo 31c“.

5. V § 38 se doplňuje odstavec 4, který zní:

„(4) Zprostit osoby uvedené v odstavcích 1 až 3 povinnosti mlčenlivosti je v odůvodněných případech oprávněn předseda vlády nebo v jednotlivých případech jím pověřený člen vlády.“

Čl. II

Přechodné ustanovení

Ministr financí nejpozději do 3 měsíců ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona podá vládě návrh na jmenování ředitele Finančního analytického útvaru. Do doby jmenování

ředitele Finančního analytického útvaru vládou vykonává tuto funkci ředitel ustavený do této funkce podle dosavadních právních předpisů.

Čl. III

Účinnost

Tento zákon nabývá účinnosti dnem 1. ledna 2015.

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

I. Obecná část

A) Zhodnocení platného právního stavu

Zákon č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, s účinností od 1. září 2008 nahradil původní zákon „proti praní peněz“, tedy zákon č. 61/1996 Sb. Podobně jako předchozí úprava řeší činnost a postavení české „finanční zpravodajské jednotky“ (dále jen „FIU“, tj. zkratka obecně užívaného anglického označení „financial intelligence unit“) jako Finančního analytického útvaru v rámci Ministerstva financí (dále jen „FAÚ“).

Specifická oprávnění FIU, vycházející z mezinárodně uznávaných standardů FATF¹ a z mezinárodního i evropského práva, vyžadují, aby činnosti FAÚ a jím zpracovávané informace podléhaly zvláštnímu režimu. Proto bylo v § 18, který řeší oznamování podezřelých obchodů, konkrétně stanoveno, že tato oznámení přijímá ministerstvo prostřednictvím FAÚ, a zvláštní úprava ochrany informací je pak obsažena v § 31 odst. 5. V § 38 a 39 je vedle toho upravena povinnost mlčenlivosti a přípustné výjimky z ní.

Naplňování standardů, stanovených doporučeními FATF, je prakticky celosvětově předmětem pravidelných hodnocení prováděných nezávislými orgány. Česká republika je takto hodnocena výborem MONEYVAL Rady Evropy² v cca pětiletých intervalech; naposledy toto hodnocení proběhlo v roce 2010. V těchto hodnoceních se opakovaně vyskytuje požadavek zvýraznění nezávislosti české FIU.

S ohledem na význam činnosti FAÚ a obsah jím zpracovávaných informací se rovněž z různých orgánů České republiky průběžně vyskytují připomínky k jeho zařazení v rámci Ministerstva financí a k jeho možnému politickému zneužití, k jeho úkolování, k nakládání s výsledky jeho šetření a zejména k možnostem jeho kontroly, která by mohla uvedenému jednání zabránit.

B) Odůvodnění hlavních principů navrhované právní úpravy

Navrhuje se při zachování stávajícího uspořádání, kdy FAÚ je odborem Ministerstva financí, posílit jeho nezávislost na tomto ministerstvu tím, že jeho ředitele jmenuje a odvolává vláda jako kolektivní orgán na návrh ministra financí.

¹ Finanční skupina proti praní špinavých peněz (Financial Action Task Force) je mezivládní orgán, jehož úkolem je tvorba a podpora zásad boje proti praní špinavých peněz a financování terorismu a šíření zbraní hromadného ničení. FATF byl založen na summitu G-7 v Paříži roku 1989 s cílem zkoumat opatření proti praní špinavých peněz a financování terorismu. Členy FATF jsou v současné době vlády 34 zemí a dvě regionální organizace (Evropská Komise a Rada pro spolupráci v Zálivu), reprezentující hlavní finanční centra v Americe, Evropě a Asii. ČR není členem FATF, přestože o členství v roce 1998 požádala. Základním dokumentem FATF je 40 doporučení, která od února 2012 nahradila původních 40 doporučení proti praní peněz a 9 speciálních doporučení proti financování terorismu. Stanoví standardy týkající se represivního systému, finančního systému a oblasti mezinárodní spolupráce, jejichž neplnění je sankcionováno znesnadněním přístupu na finanční trhy ostatních ekonomicky rozvinutých států.

² Moneyval jako „Výbor expertů pro hodnocení opatření proti praní špinavých peněz a financování terorismu“ byl zřízen při Radě Evropy v roce 1998. Je přidruženým členem FATF a jeho regionálním orgánem; členy jsou členské státy Rady Evropy. Moneyval na základě standardů FATF organizuje vzájemná hodnocení členských zemí.

Byly zvažovány i možnosti zřízení FAÚ jako samostatného úřadu podřízeného pouze vládě, případně jako samostatného úřadu v rámci Ministerstva financí, ale konečný efekt takových řešení by nebyl adekvátní nákladům, které by s tím byly spojeny. Bylo proto navrženo řešení minimálně nákladné, které však výrazně lépe chrání FAÚ před možným ovlivňováním jeho činnosti nadřízeným ministrem.

FAÚ nemá žádnou výjimku z kontroly vnitroministerské stejně jako z kontroly jinými oprávněnými orgány, např. Úřadu pro ochranu osobních údajů. Z dosavadních jednání však vyplynul zájem Poslanecké sněmovny přiměřeným způsobem dohlížet právě na objektivitu, nestrannost a neovlivnitelnost jeho fungování. Navrhuje se proto možnost určité formy dohledu orgánu zákonodárné moci nad činností české FIU upravit přímo do zákona; Poslanecká sněmovna zřídí k tomuto účelu samostatný kontrolní orgán (komisi), podobně jako je tomu v rámci kontroly zpravodajských služeb, resp. aktuálně Bezpečnostní informační služby a Vojenského zpravodajství.

C) Vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy v jejím celku

Nezbytnost změny dosavadní právní úpravy je dána především požadavky Moneyvalu Rady Evropy, ale i obecným zájmem na nestranném působení FAÚ. V souvislosti navržené změny není třeba měnit znění žádného dalšího zákona; podle jednacího řádu (zákon č. 90/1995 Sb., v platném znění) Poslanecká sněmovna kromě pevně stanovených výborů může vytvářet i výbory, na nichž se usnese (§ 32), a dále výbory mohou pro řešení určité otázky nebo souboru otázek vytvořit podvýbor (§ 44). Poslanecká sněmovna dále může zřizovat stálé nebo dočasné komise a stanovit jim v rámci své působnosti úkoly (§ 47).

D) Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem

Předložený návrh novely zákona č. 253/2008 Sb. je v souladu s ústavním pořádkem České republiky.

E) Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána a její slučitelnosti s právními akty Evropské unie

Promítnutí navrhovaných legislativních změn do právního řádu České republiky není v rozporu s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, a není ani v rozporu s právními akty Evropské unie.

F) Předpokládaný hospodářský a finanční dosah navrhované právní úpravy na státní rozpočet, ostatní veřejné rozpočty a na podnikatelské prostředí České republiky, dále sociální dopady a dopady na životní prostředí

Navrhované změny zákona č. 253/2008 Sb. nebudou mít žádný dopad na státní rozpočet a ani další veřejné rozpočty a na podnikatelské prostředí České republiky, nebudou mít sociální dopady ani dopady na životní prostředí. Jedná se o úpravu, která nebude a ani nemůže mít jakýkoli negativní dopad vůči fyzickým či právnickým osobám stojícím mimo státní správu.

II. Zvláštní část

K článku I

K bodu 1 a 2:

Zrušují se části textu zákona, které jsou nahrazeny komplexní úpravou v samostatném paragrafu.

K bodu 3:

Navrhuje se do části a hlavy zákona nazvaných „Činnost ministerstva a dalších orgánů“ vložit nové paragrafy, které upravují postavení FAÚ, jmenování a odvolání jeho ředitele a kontrolu jeho činnosti, vykonávanou orgány mimo ministerstvo.

§ 31a:

V odstavci 1 se slučuje dosavadní úprava z § 18 odst. 4 a § 31 odst. 5.

Odstavec 2 upravuje pravomoc vlády jmenovat a odvolávat ředitele FAÚ. Pravomoc ministra financí k podávání návrhů vychází z jeho nadřízenosti tomuto útvaru; bez jeho návrhu nemůže vláda ředitele jmenovat ani odvolat. Důvodem k tomuto jinak ve státní správě nestandardnímu postupu je dosažení větší nezávislosti ředitele FAÚ na jediném nadřízeném ministrovì, aby se snížilo riziko ovlivňování jeho činnosti, která je jinak při plnění povinností podle zákona „proti praní peněz“ na základě organizačního řádu ministerstva prakticky autonomní.

Vzhledem k tomu, že post ředitele FAÚ je systemizované místo v rámci ministerstva financí, automaticky se předpokládá, že navrhovaná osoba musí splňovat požadavky s tímto místem spojené, tzn. bezúhonnost, vysokoškolské vzdělání v oboru právní vědy, dosažení jazykové zkoušky úrovně 2 a bezpečnostní prověrku na stupeň utajovaných informací „Tajné“. Co se týče požadované jazykové zkoušky a bezpečnostní prověrky, je přípustné v příslušné době tyto podmínky doplnit. Navrhovaná osoba by samozřejmě musela splnit i podmínky stanovené v případné budoucí regulaci týkající se právních poměrů a vzdělávání zaměstnanců ve veřejné správě, pokud taková bude přijata.

§ 31b:

K odst. 1: Poslanecká sněmovna nemůže suplovat kontrolní pravomoci a povinnosti jiných orgánů vůči subjektu, který je složkou orgánu výkonné moci. Jako výsledek dlouhodobé diskuse o možnosti nezávislé kontroly se však navrhuje zřídit speciální kontrolní orgán Poslanecké sněmovny obdobně, jako je tomu u zpravodajských služeb; i zde se předpokládá, že by to byla komise Poslanecké sněmovny. Současně se v tomto odstavci jednoznačně vyjadřuje i kontrolní pravomoc vlády vůči Finančnímu analytickému útvaru.

K odst. 2: Počet členů kontrolního orgánu se stanoví obdobně jako u kontroly zpravodajských služeb.

K odst. 3: Protože se bude jednat o orgán Poslanecké sněmovny, ve věcech neupravených tímto zákonem se na něj uplatní její jednací řád.

K odst. 4: Kontrolní orgán už z principu nemůže mít žádné řídicí či personální pravomoci vůči FAÚ. Pokud zjistí nedostatky, podle jejich charakteru o nich informuje příslušné orgány na základě jiných právních předpisů.

§ 31c:

Základní informací pro vládu i kontrolní orgán Poslanecké sněmovny by podle odstavce 1 měla být zpráva o činnosti za uplynulý rok. Zpráva by měla být podrobnější než zveřejňovaná výroční zpráva, nepředpokládá se však, že by měla obsahovat detailní informace o jednotlivých šetřených případech. Protože jak ve zprávě, tak i při jejím projednávání mohou být uvedeny i informace o kauzách dosud neukončených orgány činnými v trestním řízení či daňovými orgány, případně i informace o nových trendech v páchání a odhalování trestné činnosti, nemůže být zpráva veřejná, což se vztahuje i na jednání o ní a výstupy z tohoto jednání (viz odst. 4). Předpokládá se logicky, že zřízení kontrolního orgánu Poslanecká sněmovna ministerstvu bezprostředně a s dostatečným předstihem před termínem pro podání „výroční zprávy“ oznámí. První zprávu podle tohoto ustanovení by mělo Ministerstvo financí předkládat do konce března 2015.

V odstavci 2 se navrhuje možnost, aby kontrolní orgán, kdykoli to sám uzná za vhodné, měl rovněž možnost vyzvat ministerstvo, potažmo FAÚ, k podání informace. Není uvedena forma, může se jednat jak o písemnou, tak i ústní informaci. Rovněž tato informace je podle odstavce 4 neveřejná.

Pro činnost FAÚ je ve speciálních zákonech prolomena profesní mlčenlivost. Aby byl vyloučen únik takto získaných informací a dále i informací z aktuálně šetřených kauz, případně vyloučeno možné ovlivnění takového šetření na základě předkládaných informací, jsou v odstavci 3 nastavena odpovídající omezení jak pro zprávy o činnosti předkládané kontrolnímu orgánu a vládě, tak i pro informace podávané na jednáních kontrolního orgánu.

Zprávy a informace se podle odstavce 3 mohou týkat jen věcí, jejichž šetření FAÚ ukončil. Při projednávání zpráv a informací však ještě může probíhat navazující řízení např. trestní nebo daňové, proto je v odstavci 4 upraveno jejich neveřejné projednávání. Při projednávání roční zprávy ve vládě je ministerstvo zastoupeno ministrem. Navrhuje se, aby při projednávání v kontrolním orgánu bylo ministerstvo rovněž vždy zastoupeno, přičemž takového jednání by se mohl účastnit jak ministr financí, tak i ředitel či další zástupci FAÚ.

K odst. 5: Případný přístup členů kontrolního orgánu do prostor, kde působí Finanční analytický útvar, se upravuje obdobně jako u zpravodajských služeb; i zde se jedná o režimové pracoviště s omezeným přístupem. Může být využit například při vyžádání ad hoc zprávy, případně k zasedání kontrolního orgánu, kterému by pak mohly být předloženy i případné dodatečné dokumenty k případům, pokud o nich lze podat informaci v souladu s odstavcem 3.

K bodu 4:

Mlčenlivost stanovená zákonem se rozšiřuje i na osoby, které se s chráněnými informacemi seznámí při kontrolní činnosti podle § 31c.

K bodu 5:

Předvídatelné výjimky z mlčenlivosti jsou stanoveny v § 39. Ve všech ostatních případech, kdy je třeba otázku mlčenlivosti řešit, by se uplatnil § 303 zákoníku práce, který však lze použít pouze na „zaměstnance“. Zde se proto navrhuje zvláštní ustanovení, které posouzení významu a rozhodnutí o případném mimořádném prolomení mlčenlivosti přenáší na předsedu vlády nebo jím pověřeného

jiného člena vlády, kterým může být například i ministr financí. Ustanovení jiných právních předpisů, například o ochraně osobních údajů, nejsou tímto dotčena.

K článku II

Návrh na první jmenování ředitele v souladu s novou právní úpravou podá ministr financí vládě nejpozději do konce března 2015, nabude-li zákon účinnosti podle návrhu. Lhůta ke schválení nebo odmítnutí návrhu se vládě nestanoví. Předpokládá se, že vláda při odmítnutí stanoví ministrowi financí lhůtu k předložení nového návrhu.

Od účinnosti zákona se v něm uvedená pravidla uplatní i na odvolání stávajícího ředitele, tedy s návrhem na jmenování ředitele podle nových pravidel současně ministr navrhne a vláda odvolá ředitele do té doby vykonávajícího funkci na základě jmenování ministrem.

K článku III

Počátek účinnosti navrhovaných změn se navrhuje s příslušnou legisvakancí s ohledem na obvyklou délku legislativního procesu tak, aby i bez přechodných ustanovení byl prostor pro označení či vytvoření kontrolního orgánu v Poslanecké sněmovně. První zprávu o činnosti FAÚ by tedy ministerstvo mělo předložit za rok 2014 do konce března 2015.

V Praze dne 25. března 2014

Prof. PhDr. Petr Fiala, Ph.D., LL.M. v. r.

Mgr. Jana Černochová v. r.

Ing. Zbyněk Stanjura v. r.

Miroslava Němcová v. r.

Mgr. Bc. Radim Holeček v. r.

Ing. Jana Fischerová, CSc. v. r.

JUDr. Pavel Blažek, Ph.D. v. r.

Ing. Petr Bendl v. r.

Ing. Adolf Beznoska v. r.

Martin Novotný v. r.

Doc. MUDr. Bohuslav Svoboda, CSc. v. r.

Mgr. Ivan Adamec v. r.

Prof. Ing. Simeon Karamazov, Dr. v. r.

RNDr. Jan Zahradník v. r.

Marek Benda v. r.