



FINANČNÍ TRH A ONLINE IDENTIFIKACE A AML/CFT – VYHODNOCENÍ KONZULTACE

Dne 23. dubna 2018 publikoval odbor Finanční trhy II na [webových stránkách Ministerstva financí](#) (dále jen „MFČR“) podkladovou studii k online identifikaci a AML/CFT na finančním trhu. Součástí studie byly i konzultační otázky určené zástupcům odborné veřejnosti.

Do pátku 18. května 2018 zaslalo své odpovědi celkem 21 respondentů, z toho:

- 8 profesních asociací,
- 8 povinných osob,
- 3 advokátní kanceláře,
- 1 osoba z akademické sféry a
- 1 z orgánů dohledu.

Cílem tohoto materiálu je shrnout odpovědi, které MFČR obdrželo.

Analýza stávajícího stavu

Většina respondentů neuvádí vůči analýze provedené MFČR žádné výhrady. Jeden z respondentů na podporu tvrzení o komplikované první identifikaci na dálku uvádí, že v průběhu procesu identifikace je odraženo až 80 % klientů (zájemců o finanční službu). Dva respondenti naopak uvádí, že v současné době nejběžnější způsob online identifikace (tzv. identifikace první platbou podle § 11 odst. 7 zákona č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu [dále jen „AML zákon“]) nepovažují za složitý a pomalý.

Jeden respondent pak poukazuje na to, že analýza se nezabývá první online identifikací v případě provozovatelů hazardních her, další pak studii vytyká absenci kapitoly zabývající se soukromoprávními aspekty kontraktace na dálku.

Ve vztahu k současným výjimkám z povinnosti první identifikace za fyzické přítomnosti klienta se všichni respondenti shodnou na tom, že výjimky jsou příliš úzké, případně že dostatečně nereagují na technologický pokrok. Někteří respondenti rovněž upozorňují na neprovázanost mezi právními předpisy podporujícími či umožňujícími inovace (zejm. zákon č. 370/2017 Sb., o platebním styku) a rigidními AML předpisy, které totožné inovace výrazně brzdí. To je podle respondentů riziko pro konkurenceschopnost České republiky, hrozí riziko odchodu inovativních fintech společností do zahraničí. Za problém považuje několik respondentů rovněž to, že identifikaci první platbou nemohou využít ty osoby, které dosud účet u úvěrové instituce zřízený nemají.

Konkrétně ke stávajícím výjimkám v zákoně uvádí respondenti následující výhrady či komentáře:

- v případě identifikace první platbou je samotná první platba (de lege ferenda) zbytečná, dojde-li k doložení účtu prostřednictvím služby informování o platebním účtu,
- výjimka identifikace první platbou je rovněž diskriminační, neboť se vztahuje pouze na některé povinné subjekty (pouze část finančních institucí) a na některé klienty (ty s účtem v Evropském hospodářském prostoru),
- v rámci identifikace první platbou by nemělo být nutné dokládat existenci účtu, neboť tato je zřejmá z již provedené první platby,

- výjimka podle eIDAS (§ 11 odst. 8 AML zákona) je špatně napsaná a prakticky nepoužitelná (opakovaný komentář),
- zahraniční provozovatelé hazardních her nemají fakticky možnost využít jiný způsob identifikace než postup podle § 10 AML zákona (zprostředkovaná identifikace).

Zahraníční právní úpravy

K provedené analýze zahraničních právních úprav nemají respondenti až na výjimky žádné připomínky. Dva respondenti namítají, že součástí analýzy není praktické zhodnocení (na základě zkušeností povinných subjektů či orgánů dohledu) toho, nakolik jsou v analyzovaných zemích možnosti online identifikace skutečně využívány. Jeden respondent kritizuje fakt, že analyzovány byly pouze ty zahraniční právní úpravy, které první online identifikaci umožňují.

Několik respondentů dále navrhuje analýzu rozšířit o další jurisdikce (konkrétně USA, Rusko, Polsko, Belgie, Švédsko, Norsko, Finsko, Francii, Maďarsko, Nový Zéland či JAR.

Ve vztahu k zahraničním úpravám hodným následování jednotliví respondenti uvádí střídavě ty země, ve kterých je zvoleno řešení odpovídající odbornému názoru těchto respondentů. Výslovně je uvedena Velká Británie (5x), Slovensko (3x), Německo (6x) a Rakousko (2x). Jednou je pak uvedena úprava dánská, italská portugalská a španělská.

Návrh úprav současného systému

Obecně k návrhu

Celkem 16 respondentů souhlasí s obecnými tezemi uvedenými MFČR v podkladové studii bez výhrad. Jeden respondent upozorňuje na riziko neodůvodněné diskriminace, online identifikaci by podle tohoto respondenta měli mít možnost využívat všechny povinné osoby bez rozdílu (ne jako dnes, kdy mohou identifikace první platbou využít jen úvěrové a některé finanční instituce).

Další respondent opět upozorňuje na to, že návrh se nijak nevypořádává se soukromoprávní stránkou věci, vznáší také požadavek na doplnění studie o zhodnocení rizik související s možnými úpravami ve věci online identifikace. Další respondent požadavek na zhodnocení rizik sdílí, dodává zároveň, že celá analýza je jednostranná (zabývá se odstraňováním bariér bez toho, aby byla zároveň hodnocena možná rizika). Žádoucí je podle tohoto respondenta rovněž vypořádat se v souvislosti s online identifikací s uchováváním záznamů a dalších podkladů, problematikou ochrany osobních údajů či otázkou kybernetických rizik.

Jeden respondent opakovaně volá po řešení situace provozovatelů hazardních her, konkrétně po vynětí těchto z působnosti zákona.¹

Obecné ustanovení

Všichni respondenti se shodnou na tom, že je vhodné do zákona začlenit obecné ustanovení, které by umožnilo první online identifikaci na dálku. Takové ustanovení je podle několika respondentů technologicky neutrální a umožní flexibilně reagovat na budoucí vývoj (nové, dosud nepředvídané způsoby identifikace).

Zatímco v tom, že zákon nemá být nadměrně kazuistický, se respondenti stoprocentně shodnou, na podobě podzákoné úpravy jednotný názor nemají. Menšina respondentů zastává názor, že způsob naplňování obecného ustanovení by měla být zcela v roli povinných subjektů (na základě vlastního názoru rizik), většina se však domnívá, že veřejná správa by měla obecné ustanovení zpřesnit. Podle části odpovědí je vhodnou cestou k tomuto metodická činnost dohledových orgánů (zejména Finančně analytického úřadu, FAÚ), jiní respondenti by naopak uvítali podzákonou normotvorbu v podobě vyhlášky. Objevuje se také návrh na zahrnutí příkladného výčtu přípustných způsobů identifikace splňujících

¹ Tento požadavek následně respondent opakuje v odpovědích na všechny další otázky, dále již proto nebude zmiňován.

požadavky obecného ustanovení (např. video identifikace, identifikace prostřednictvím služby informování o platebním účtu).

K samotné podobě obecného ustanovení se někteří respondenti vyjadřují tak, že je nutné v rámci obecného ustanovení vhodně formulovat požadavek na kvalitu identifikace klienta. Jeden respondent například navrhuje žádat bezpečné a úplné zjištění totožnosti klienta a ověření získaných informací z důvěryhodných a nezávislých zdrojů. Podle tohoto respondenta by bylo zároveň vhodné podzákonný předpis či metodický text předložit společně s případným návrhem zákona.

Další respondent se vyjadřuje ke struktuře zákona – z hlediska legislativní techniky je podle něj nutné identifikaci na dálku výslovně postavit na roveň identifikaci prováděné za fyzické přítomnosti klienta.

Video identifikace

Většina respondentů možnost zavedení video identifikace, i na základě praktických zkušeností ze zahraničí, podporuje. Část zmiňuje, že v případě vhodně formulovaného obecného ustanovení není nutné video identifikaci v zákoně explicitně zmiňovat, jiní naopak žádají její zahrnutí do příkladného výčtu vhodných způsobů k naplnění obecného ustanovení (pro odstranění případných výkladových obtíží). Jeden respondent výslovně uvádí, že video identifikace by být zmíněna neměla, neboť ne každý způsob jejího provedení je dostatečně kvalitní.

Podle jednoho respondenta video identifikace neumožňuje zachování písemné formy smlouvy, další respondenti navrhují její provádění doplnit zasláním SMS kódů či emailových zpráv. Další respondent upozorňuje na rizika s video identifikací spojená a dává na zvážení přítomnost dalšího či možnost vytvoření standardizovaných (a certifikovaných) technických řešení poskytovaných mimo jiné externími subjekty (outsourcing). Podle jednoho respondenta je důležité stanovit, v jakých situacích bude možné video identifikaci provést (v návaznosti na poskytované služby či povinné osoby provádějící identifikaci).

První platba

K ověření prostřednictvím první platby se sešla celá řada protichůdných podnětů. Přibližně polovina respondentů souhlasí s úpravami navrženými MFČR v podkladové studii (vypuštění podpůrného dokladu a metodický výklad k otázce využívání služeb nepřímého dání platebního příkazu [dále jen „NDPP“] či informování o platebním účtu [dále jen „IPÚ“]). Někteří respondenti však s vypuštěním podpůrného dokladu nesouhlasí, uvádí, že ke zvýšení bezpečnosti přispívá a zaslání jeho kopie zároveň není výraznou překážkou (může jít například o studentský průkaz).

Jeden respondent uvádí, že ne všechny povinné subjekty disponují příslušným oprávněním k poskytování služeb NDPP a IPÚ a tedy možnost inovované identifikace první platbou je pro tyto spíše teoretická. Další respondent upozorňuje na výkladový problém – není jasné, zda je využití služeb NDPP a IPÚ k identifikaci klienta první platbou navázáním obchodního vztahu ve smyslu AML zákona. Pokud ano, není možné identifikaci jejich prostřednictvím provádět. Vyjasnit tento problém může podle respondenta pouze výslovná zákonná úprava. Další respondent navrhuje požadavek na zaslání dokladu o existenci účtu nahradit obecným požadavkem na prokázání existence účtu vedeného na jméno klienta.

V několika odpovědích se objevuje návrh na výrazné zjednodušení identifikace první platbou: podle některých respondentů je zcela dostačující využití služby IPÚ (prostřednictvím API) v kombinaci se zasláním jednoho dokladu, jiný respondent považuje za dostačující pouze provedení platby (ať už přímo nebo nepřímo) v kombinaci s dokladem. Jeden respondent také zmiňuje, že použití služeb NDPP a IPÚ je ve srovnání se stávajícím způsobem identifikace první platbou nejen ekonomičtější a pro klienty přívětivější, ale také bezpečnější.

eIDAS

Většina respondentů opět souhlasí se závěry MFČR formulovanými v podkladové studii. Někteří respondenti upozorňují na další technické otázky, které je v souvislosti s využíváním zejména

„elektronických občanských průkazů“ (přesněji jakýchkoliv „kvalifikovaných systémů“ ve smyslu § 2 zákona č. 250/2017 Sb., o elektronické identifikaci) nutné vyřešit. První takovou otázkou je přístup k Národní identitní autoritě (dále jen „NIA“). Zákon o elektronické identifikaci obecně v případě, že dochází na základě právního předpisu k prokázání totožnosti, použití kvalifikovaného systému (a tedy i možnost přístupu k NIA) připouští. AML zákon nicméně speciálně k této obecné úpravě použití kvalifikovaného systému k prokázání totožnosti vylučuje.

Další respondent upozornil na to, že vedle přístupu k NIA by bylo žádoucí umožnit povinným subjektům přístup k datům ze základních registrů (a to jak pro online identifikaci, tak pro ověřování platnosti dokladů za fyzické přítomnosti). Pro provádění online identifikace toto však nutné není (samotná NIA poskytuje oprávněným subjektům jednoznačné údaje umožňující identifikovat fyzickou osobu [jméno, příjmení, datum narození i adresu trvalého pobytu] i bez přístupu do základních registrů).

Podle dalších odpovědí je nutné také vyřešit otázku elektronických podpisů (ať už kvalifikovaných či založených na kvalifikovaném certifikátu), neboť tyto neumožňují bez dalšího jednoznačnou identifikaci podepisující osoby (shoda jmen, podpisy neobsahují vedle jména další identifikační údaj).

Vícero respondentů pak upozorňuje na to, že proces identifikace prostřednictvím eIDAS se zdá být náročným, a to jak pro klienty, tak pro povinné osoby (z hlediska implementace).

Další úpravy

Odpovědí na „zbytkovou“, svodnou otázku, se sešla celá řada. Jeden respondent uvádí, že zásadní je zejména pro menší a střední společnosti možnost outsourcovat část povinností vyplývajících z AML zákona na jiné subjekty (např. poskytovatele řešení pro online identifikaci klientů). Současný zákon toto umožňuje prostřednictvím § 11 odst. 5 pouze ve velmi omezené míře, a navíc pouze úvěrovým a finančním institucím.

Další respondent žádá o to, aby měly všechny povinné osoby možnost nahlížet do centrální evidence účtů ve smyslu zákona č. 300/2016 Sb., o centrální evidenci účtů, a chybně uvádí, že část povinných subjektů (úvěrové instituce) již v současné době přístup do této evidence mají.

Další návrh uvedl jeden respondent ve vztahu ke zprostředkované identifikaci podle § 10 AML zákona. Tu by podle jeho názoru bylo možné nahradit (zjednodušit) procesem analogickým k ověřování pravosti podpisu podle zákona č. 21/2006 Sb., o ověřování, neboť ověřovací doložka pro legalizaci ze zákona dle respondenta obsahuje údaje umožňující jednoznačnou identifikaci klienta (jméno, příjmení, datum a místo narození, adresu místa trvalého pobytu a druh a číslo dokladu).

Jeden z respondentů dále upozorňuje na nejasnou povahu tzv. ICO (angl. Initial Coin Offering, v překladu prvotní nabídka mincí). Virtuální aktiva nabízená prostřednictvím tohoto procesu nemusí vždy naplňovat definici virtuální měny obsaženou v § 1 písm. l) AML zákona.

Nové služby

Poslední dvě otázky podkladové studie se týkaly poskytování služeb NDPP či IPÚ, konkrétně zda se má na jejich poskytování uplatňovat mírnější úprava, či zda mají být dokonce po vzoru Estonska z působnosti AML zákona vyňaty. Mírnější úpravu vycházející přiměřeně z povahy těchto služeb ve svých odpovědích podpořila většina respondentů (13 z 18 v případě NDPP, 14 v případě IPÚ). Polovina respondentů pak uvedla, že podporuje úplné vynětí.