

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie informacji towarzyszących transferom środków pieniężnych

COM(2013) 44 final – 2013/0024 (COD)

oraz wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu

COM(2013) 45 final – 2013/0025 (COD)

(2013/C 271/05)

Sprawozdawca: **Christophe ZEEB**

Rada, w dniach 27–28 lutego 2013 r., zgodnie z art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), oraz Parlament Europejski, w dniu 12 marca 2013 r., zgodnie z art. 114 i 304 TFUE, postanowiły zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego w sprawie przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy i finansowaniu terroryzmu

COM(2013) 45 final – 2013/0025 (COD)

oraz

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie informacji towarzyszących transferom środków pieniężnych

COM(2013) 44 final – 2013/0024 (COD).

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 24 kwietnia 2013 r.

Na 490. sesji plenarnej w dniach 22–23 maja 2013 r. (posiedzenie z 23 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 145 głosami – 4 osoby wstrzymały się od głosu – następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) z zadowoleniem przyjmuje wnioski Komisji mające na celu dostosowanie europejskich ram prawnych w świetle zmian międzynarodowych norm zapobiegania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu oraz ich zwalczania. Przystępcy wykorzystujący system finansowy i udogodnienia oferowane przez rynek wewnętrzny stanowią w rzeczywistości zagrożenie dla samych fundamentów naszego społeczeństwa. EKES uważa, że niezwykle ważne jest wyposażenie Unii Europejskiej i państw członkowskich w skuteczne środki, które wzmocnią uczciwość i przejrzystość operacji finansowych. Pod tym względem wnioski Komisji zmierzają z pewnością w dobrym kierunku.

1.2 EKES z uznaniem przyjmuje doprecyzowanie wymogów należytej staranności wobec klienta, jakie podmioty zobowiązane winne stosować wobec beneficjentów rzeczywistych w spółkach, co zapewni większą przejrzystość, jeśli chodzi – z jednej strony – o osoby fizyczne ukrywające się za osobą

prawną, oraz – z drugiej strony – o osoby zajmujące eksponowane stanowiska polityczne, bardziej narażone na korupcję ze względu na pełnioną funkcję. EKES aprobuje również zaliczenie do podmiotów zobowiązanych podmiotów świadczących usługi w zakresie gier hazardowych, gdyż sektor ten może być wykorzystywany w celu prania pieniędzy.

1.3 EKES z zadowoleniem przyjmuje zamiar Komisji, by Unia Europejska objęła prowadzenie w globalnym zwalczaniu prania pieniędzy i terroryzmu. Komitet uważa, że jednym ze sposobów zapewnienia, by nowe europejskie ramy regulacyjne były skuteczne, a tym samym pozwoliły UE objąć prowadzenie w zwalczaniu prania pieniędzy, jest połączenie sił wszystkich podmiotów. EKES z zadowoleniem przyjmuje uściślenia dodane w całym wniosku, by zapewnić proporcjonalność wobec MŚP. Zdaniem EKES-u należy zapewnić małym podmiotom pomoc techniczną i specjalistyczną przez organy pośredniczące, takie jak izby zawodowe, stowarzyszenia i federacje, by umożliwić im spełnienie wymogów określonych we wniosku.

1.4 EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja podjęła się trudnego zadania znalezienia równowagi między priorytetami, które *a priori* wydają się trudne do pogodzenia, a którymi są ochrona danych osobowych i walka z praniem pieniędzy. Wyłącznym celem zbierania i analizy informacji, w tym danych osobowych, przez szerokie spektrum podmiotów zobowiązanych jest wykrywanie działalności przestępczej. Podmioty zobowiązane powinny z kolei dbać o ochronę, w miarę możliwości, życia prywatnego swoich klientów, a jednocześnie przede wszystkim wspomagać krajowe władze w zwalczaniu przestępczości.

1.5 EKES przychylnie ustosunkowuje się do propozycji harmonizacji na poziomie europejskim sankcji stosowanych w sektorze finansowym. Przeciwdziałanie przestępczości musi być możliwe jak najskuteczniejsze i musi istnieć możliwość orzekania wobec podmiotów zobowiązanych sankcji zniechęcających i proporcjonalnych do kwot będących przedmiotem prania pieniędzy. Dlatego też EKES wzywa Komisję i państwa członkowskie do zapewnienia konsekwentnego i właściwego stosowania sankcji administracyjnych i karnych.

2. Kontekst

2.1 Pranie pieniędzy, finansowanie terroryzmu i rozprzestrzenianie broni masowego rażenia stanowią zagrożenie dla światowego bezpieczeństwa i integralności systemu finansowego. Grupa Specjalna ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniądzy (FATF) jest międzynarodowym organem powołanym do opracowania środków (zwanymi *zaleceniami*) zapobiegawczych i zwalczających pranie pieniędzy oraz finansowanie terroryzmu, a od niedawna także finansowanie rozprzestrzeniania broni masowego rażenia.

2.2 Zalecenia FATF były przedmiotem trwającego niemal trzy lata przeglądu mającego na celu wzmocnienie środków zapobiegawczych i poprawę ochrony systemu finansowego, poprzez wyposażenie rządów w bardziej niezawodne narzędzia sankcjonowania poważnych przestępstw. Nowe wytyczne zostały przyjęte przez FATF w lutym 2012 roku ⁽¹⁾.

2.3 Najważniejsze zmiany wprowadzone przez nowe zalecenia FATF są następujące:

2.3.1 Zalecenia precyzyjniej określają koncepcję podejścia opartego na ocenie ryzyka, które kraje i podmioty zobowiązane winny wdrożyć w celu lepszej neutralizacji ryzyka prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, z którym mają do czynienia, oraz dostosowania swoich systemów monitorujących, tak aby mogły dokonać odpowiedniej alokacji swoich zasobów w zależności od charakteru zidentyfikowanych zagrożeń.

2.3.2 Zalecenia dostarczają niezbędnych wyjaśnień na temat charakteru wymogów, jakim podlegają podmioty zobowiązane. Określają one zakres obowiązków (i) w kwestii przejrzystości co

do tożsamości beneficjentów rzeczywistych w spółkach oraz beneficjentów przelewów elektronicznych, a także (ii) identyfikacji osób zajmujących eksponowane stanowiska polityczne, które mogą być bardziej narażone na korupcję ze względu na swoją funkcję.

2.3.3 Zalecenia dostarczają bardziej skutecznych środków dochodzeniowych organom ścigania oraz jednostkom wywiadu finansowego i wzmacniają wymianę informacji w kwestiach dotyczących prowadzenia dochodzeń, kontroli i ścigania poważnych przestępstw.

2.4 FATF rozpocznie nową rundę wzajemnej oceny swoich członków w 2014 roku i skoncentruje się w niej zwłaszcza na skuteczności realizacji swoich nowych zaleceń.

3. Wniosek Komisji

3.1 Wnioski dotyczące (i) czwartej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu oraz (ii) drugiego rozporządzenia w sprawie informacji towarzyszących transferom środków pieniężnych wpisują się w proces aktualizacji europejskich ram prawnych i mają na celu odzwierciedlenie zmian wprowadzonych do zaleceń FATF.

3.2 Główne zmiany europejskich ram prawnych, wprowadzane za pomocą przedstawionych wniosków, są następujące:

3.2.1 Do wykazu podmiotów zobowiązanych dodano (i) podmioty prowadzące handel towarami, w momencie zawarcia przez nich transakcji płatnej gotówką na kwotę przekraczającą 7 500 EUR ⁽²⁾, (ii) podmioty świadczące usługi w zakresie gier hazardowych losowych oraz (iii) pośredników wynajmu nieruchomości.

3.2.2 Przystępstwo podatkowe jest wyraźnie traktowane jako przystępstwo źródłowe wobec przystępstwa prania pieniędzy.

3.2.3 We wniosku dotyczącym dyrektywy precyzuje się, że przyjęcie podejścia opartego na ocenie ryzyka, zarówno na poziomie ponadnarodowym, krajowym, jak i na poziomie każdego podmiotu zobowiązanego, powinno być stosowane w zależności od stopnia należytej staranności, na podstawie minimalnego wykazu czynników wymagających uwzględnienia lub na podstawie wytycznych opracowanych przez europejskie urzędy nadzoru.

3.2.4 Europejskie urzędy nadzoru (EUNB, EUNU:IPPE i EUNGiPW) zostały wezwane do udziału w ocenie ryzyka związanego z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu wewnątrz Unii Europejskiej i do opracowywania regulacyjnych standardów technicznych dla państw członkowskich i instytucji finansowych.

⁽¹⁾ www.fatf-gafi.org

⁽²⁾ Obecnie próg wynosi 15 000 EUR.

3.2.5 Podmioty zobowiązane powinny uzyskiwać informacje o beneficjentach rzeczywistych i traktować osoby zajmujące eksponowane stanowiska polityczne lub pracujące dla organizacji międzynarodowych jako należące do kategorii klientów o wysokim stopniu ryzyka.

3.2.6 Ustalono wykaz sankcji administracyjnych dla podmiotów zobowiązanych dopuszczających się systematycznego naruszania podstawowych wymogów.

3.3 Zaproponowane zmiany opierają się zwłaszcza na opracowaniu⁽³⁾ poświęconym stosowaniu trzeciej dyrektywy w sprawie prania pieniędzy i finansowania terroryzmu sporządzonemu przez niezależną firmę audytorską oraz na stanowiskach zebranych przez Komisję w czasie konsultacji społecznych.

3.4 Wnioski dotyczące dyrektywy i rozporządzenia mają na celu zastąpienie obowiązującej dyrektywy i obowiązującego rozporządzenia, które zostaną uchylone.

4. Uwagi ogólne

4.1 EKES uznaje potrzebę dostosowania obowiązujących ram prawnych UE w zakresie walki z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu w świetle zmian zaistniałych na szczeblu międzynarodowym. EKES zdaje sobie sprawę, że zjawisko prania pieniędzy i finansowania terroryzmu ma wpływ na wszystkie sektory gospodarki i że szczególną uwagę należy zwrócić na skuteczność ram prawnych służących zapobieganiu wykorzystywaniu systemu finansowego do celów przestępczych.

4.2 EKES z zadowoleniem przyjmuje zamiar Komisji, by Unia Europejska objęła prowadzenie w zwalczaniu prania pieniędzy i terroryzmu. Przypomina swoje stanowisko wyrażone już we wcześniejszej opinii, gdzie z zadowoleniem przyjęto „dalsze opracowywanie przepisów mających na celu zapobieganie praniu pieniędzy i finansowaniu terrorystów, widząc w tym symbol Unii Europejskiej gwarantującej wysokie standardy uczciwości i postępowania w sferze publicznej i prywatnej. Dyrektywa stanowi zarówno praktyczny krok w zarządzaniu sprawami finansowymi, jak i sposób na wzmocnienie Unii Europejskiej”⁽⁴⁾.

4.3 EKES uważa, że obniżenie z kwoty 15 000 EUR do 7 500 EUR progu, od którego podmioty prowadzące handel towarami muszą realizować wymogi wynikające z wniosku dotyczącego dyrektywy, to kolejny krok na właściwej drodze

do promowania płatności innych niż gotówkowe. Komitet wskazał już w poprzedniej opinii⁽⁵⁾, że płatności gotówkowe są uznawane za czynnik sprzyjający szarej strefie oraz że płatności inne niż gotówkowe są bardziej przejrzyste dla celów podatkowych i gospodarczych, mniej kosztowne dla całości społeczeństwa, praktyczne, bezpieczne i nowatorskie.

4.4 Wspieranie „małych podmiotów”

4.4.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje podporządkowanie wymogom dotyczącym zwalczania prania pieniędzy i finansowania terroryzmu pośredników wynajmu nieruchomości i podmiotów świadczących usługi w zakresie gier hazardowych, mimo że podmioty te nie są objęte zaleceniami FATF.

4.4.2 EKES z zadowoleniem przyjmuje uściślenia dodane w całym wniosku, by zapewnić proporcjonalność wobec MŚP. Aby zagwarantować małym podmiotom możliwość sprostania wymogom zawartym w proponowanej dyrektywie, Komitet sugeruje, by formalnie zaangażować organy pośredniczące, takie jak izby zawodowe, stowarzyszenia czy federacje reprezentujące „małe podmioty” na szczeblu krajowym, oraz wyposażyć je w kompetencje z zakresu doradztwa, wspierania i mediacji. Istotne jest, aby „małe podmioty” były wspierane i nie stały się priorytetowym celem piorących pieniądze.

4.5 Pogodzenie wymogów ustalenia tożsamości w erze cyfrowej

4.5.1 Realizacja wymogu ustalenia tożsamości osób musi następować w ich fizycznej obecności. W wypadku braku takiej możliwości podmioty zobowiązane powinny stosować wzmożone środki należytej staranności ze względu na ryzyko związane z dokonywaniem transakcji na odległość. EKES ma wątpliwości, czy taki poziom wymogów jest adekwatny do rozwoju naszego społeczeństwa w kierunku powszechnej cyfryzacji.

4.5.2 EKES wzywa Komisję do rozważenia środków umożliwiających pogodzenie obowiązku ustalenia tożsamości klientów z coraz powszechniejszym korzystaniem z płatności elektronicznych i łączności elektronicznej.

4.6 Równowaga między ochroną danych osobowych a zwalczaniem prania pieniędzy

4.6.1 EKES podkreśla znaczenie pogodzenia interesów związanych z ochroną danych osobowych, z jednej strony, a ochroną integralności systemu finansowego poprzez zwalczanie prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, z drugiej strony.

⁽³⁾ http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/financial-crime/20110124_study_amld_en.pdf

⁽⁴⁾ Dz.U. C 267 z 27.10.2005, ss. 30–35.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 351 z 15.11.2012, s. 52.

4.6.2 W zakresie, w jakim koncepcja zwalczania prania pieniędzy i finansowania terroryzmu opiera się na gromadzeniu i analizie informacji, w tym danych osobowych, przez szerokie spektrum podmiotów zobowiązanych, EKES uważa, że we wnioskach w znacznym stopniu uwzględniono wymogi stawiane tak wobec państw członkowskich, jak i podmiotów zobowiązanych, w celu osiągnięcia lepszej równowagi między kwestiami *a priori* trudnymi do pogodzenia.

4.6.3 W odniesieniu do wymogu wynikającego z art. 39 wniosku dotyczącego dyrektywy, aby niszczyć dokumenty i zgromadzone informacje po okresie 5 lub 10 lat od zakończenia stosunków biznesowych, EKES apeluje do państw członkowskich, by zadbały o to, by ich przepisy prawa przewidywały sytuacje (np. postępowania karne, upadłości lub spadki), w odniesieniu do których wymóg ten nie powinien być stosowany, aby zapobiec naruszeniu interesu ogólnego.

4.6.4 EKES proponuje, aby dyrektywa wyraźnie przewidywała obowiązek ścisłego zachowania poufności charakteru tożsamości osób składających doniesienia o podejrzanych transakcjach, chyba że wyraziły one zgodę na ujawnienie ich tożsamości lub istotne jest, aby ją ujawnić w celu zapewnienia sprawiedliwego postępowania sądowego w procesie karnym.

4.7 Zapewnienie legalności interwencji europejskich urzędów nadzoru

4.7.1 EKES zwraca uwagę, że europejskie organy nadzoru będą zaangażowane na poziomie europejskim w analizę ryzyka związanego z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu oraz będą mogły sporządzać wytyczne i standardy regulacyjne dla państw członkowskich i instytucji finansowych. Choć EKES podkreśla znaczenie dialogu i współpracy z europejskimi organami nadzoru w europejskiej walce z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu, zauważa jednak, że ich kompetencje reprezentacyjne i regulacyjne wobec sektora finansowego są ograniczone. Tymczasem duża liczba podmiotów zobowiązanych objętych wymogami nie jest związana z sektorem finansowym i w efekcie nie jest reprezentowana na szczeblu europejskim. W związku z tym EKES proponuje, żeby Komisja zaangażowała się na poziomie europejskim w ocenę ryzyka i wydawanie wytycznych w imieniu podmiotów zobowiązanych nienależących do sektora finansowego podlegających wymogom dotyczącym zwalczania prania pieniędzy i finansowania terroryzmu.

4.7.2 EKES jest przekonany o konieczności dysponowania zharmonizowanymi zaleceniami i normami interpretacyjnymi na poziomie europejskim w celu zapewnienia bardziej jednolitego stosowania zasad walki z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu w państwach członkowskich.

4.8 Sankcje administracyjne

4.8.1 Wnioski zawierają wykaz sankcji administracyjnych zgodnie z komunikatem Komisji z dnia 8 grudnia 2010 roku

„Wzmocnienie systemów sankcji w branży usług finansowych”, który był przedmiotem opinii EKES-u ⁽⁶⁾ i który znajduje odzwierciedlenie w innych niedawnych wnioskach Komisji ⁽⁷⁾.

4.8.2 EKES zachęca do harmonizacji na poziomie europejskim sankcji stosowanych w sektorze finansowym. Należy zdecydowanie stwierdzić, że walka z przestępczością nie powstrzymuje przestępców. Dlatego tak istotne jest, aby przeciwdziałanie przestępczości było możliwie jak najskuteczniejsze i żeby wobec podmiotów zobowiązanych, które nie dochowują wymogów dotyczących zwalczania prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, można było orzekać sankcje zniechęcające i proporcjonalne do kwot będących przedmiotem prania pieniędzy.

4.8.3 EKES ma jednak zastrzeżenia co do czysto „administracyjnego” charakteru przewidywanych sankcji i obawia się, że ich surowość może zostać zakwestionowana ze względu na hierarchię norm prawnych i zasadę proporcjonalności w sprawach karnych. Choć prawdą jest, że przewidywane sankcje administracyjne mają charakter odstraszczeniowy i realizują cele europejskiej harmonizacji, faktem pozostaje, że sankcje karne za przestępstwo prania pieniędzy są różne w poszczególnych krajach. EKES wzywa Komisję i państwa członkowskie do zapewnienia konsekwentnego i właściwego stosowania sankcji administracyjnych nakładanych na podmioty zobowiązane w związku z brakiem realizacji wymogu walki z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu oraz kar w przypadku przestępstwa prania pieniędzy.

4.8.4 EKES obawia się, że mogłaby zostać zakwestionowana zgodność systemu kar administracyjnych z art. 6 ust. 1 i art. 7 europejskiej konwencji praw człowieka, co wiązałoby się z ryzykiem, że niektóre sankcje administracyjne przekwalifikowane na „kary” mogłyby być nakładane jedynie przez niezależny sąd w wyniku uczciwego procesu, a takich warunków nie spełniają odpowiednie władze administracyjne. EKES wzywa Komisję do znalezienia odpowiednich rozwiązań prawnych, które zapewniłyby niepodważalność proponowanego systemu sankcji.

4.8.5 Zdaniem EKES-u zaproponowane we wniosku wprowadzenie minimalnego zbioru przepisów opartych o określone zasady stosowania środków i sankcji administracyjnych to podejście wzmacniające reakcję UE jako całości.

5. Uwagi różne

5.1 EKES zaleca rozszerzenie definicji finansowania terroryzmu w art. 1 ust. 4 pierwszego wniosku dotyczącego dyrektywy w taki sposób, aby obejmowała swym zakresem „wszelkie inne czynności” wybiegające poza przestępstwa wymienione, zgodnie z treścią zalecenia 5 FATF.

⁽⁶⁾ Dz.U. C 248 z 25.8.2011, s. 108.

⁽⁷⁾ COM(2011) 651 final, COM(2011) 656 final, COM(2011) 683 final.

5.2 EKES zauważa, że załączniki do wniosku dotyczącego dyrektywy zawierają wykaz czynników i elementów ryzyka, z którymi podmioty zobowiązane powinny się zapoznać w kontekście swoich obowiązków dotyczących zwalczania prania pieniędzy i finansowania terroryzmu. EKES uważa, że wykazy zawarte w załącznikach nie są wyczerpujące i że podmioty zobowiązane powinny uwzględniać też, zgodnie z podejściem opartym na ocenie ryzyka, inne czynniki ściśle związane z państwami członkowskimi i zróżnicowanymi okolicznościami, jakie towarzyszą transakcjom zawierającym przez te podmioty.

Brukseli, 23 maja 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

⁽⁸⁾ Dz.U. C 76 z 14.3.2013, s. 15.