

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu”

[COM(2021) 420 final – 2021/0239 (COD)]

„Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie informacji towarzyszących transferom środków pieniężnych i niektórych kryptoaktywów” (wersja przekształcona)

[COM(2021) 422 – 2021/0241 (COD)]

„Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie mechanizmów, które państwa członkowskie powinny wprowadzić, mających na celu zapobieganie wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu oraz uchylającej dyrektywę (UE) 2015/849”

[COM(2021) 423 final – 2021/0250 (COD)]

(2022/C 152/15)

Sprawozdawca: **Javier DOZ ORRIT**

Współsprawozdawca: **Benjamin RIZZO**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 4.10.2021 Rada, 8.10.2021
Podstawa prawna	Art. 114 i 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia przez sekcję	23.11.2021
Data przyjęcia na sesji plenarnej	8.12.2021
Sesja plenarna nr	565
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	230/7/0

1. Wnioski i zalecenia

1.1. W sprawozdaniach Komisji Europejskiej (2019 r.) i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (2021 r.), badaniach akademickich, a obecnie także w „Pandora Papers” i innych podobnych publikacjach podkreśla się wagę zjawiska prania pieniędzy w UE. Obowiązujące prawodawstwo europejskie jest w dużej mierze niewystarczające w obliczu niepowodzeń koordynacji i rozbieżności między poszczególnymi państwami.

1.2. EKES zdecydowanie popiera pakiet legislacyjny dotyczący przeciwdziałania praniu pieniędzy, w szczególności utworzenie i strukturę nowego europejskiego Urzędu ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy i Finansowaniu Terroryzmu (AMLA) posiadającego bezpośrednie uprawnienia nadzorcze. Należy zapewnić mu wystarczające zasoby, aby stał się centralnym elementem zintegrowanego europejskiego systemu nadzoru i wywiadu.

1.3. EKES zgadza się z podziałem treści między pierwsze rozporządzenie w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy (nadzór nad instytucjami prywatnymi) a szóstą dyrektywę w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy (koordynacja krajowych organów nadzoru i jednostek analityki finansowej) oraz z przepisami obu tych aktów dotyczącymi harmonizacji ustawodawstwa krajowego i automatyzacji rejestrowania i przekazywania informacji.

1.4. Aby walka z praniem pieniędzy i powiązanych przestępstwami źródłowymi była skuteczna, konieczna jest zmiana kulturowa i skuteczne zaangażowanie zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego. EKES ponawia swoją propozycję dotyczącą europejskiego paktu na rzecz zwalczania zachowań, które szkodzą etycznym i politycznym zasadom naszych demokracji i osłabiają dobra publiczne. Proponuje również utworzenie organu doradczego społeczeństwa obywatelskiego, w ramach Urzędu ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy i Finansowaniu Terroryzmu (AMLA) lub pod przewodnictwem Komisji Europejskiej i z udziałem AMLA.

1.5. EKES proponuje pilne wdrożenie rozporządzenia w sprawie kryptoaktywów, które jest częścią pakietu legislacyjnego dotyczącego przeciwdziałania praniu pieniędzy (AML). Wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia w sprawie rynku kryptoaktywów⁽¹⁾ jest krokiem w kierunku ustanowienia rozporządzenia ogólnego i powinien wejść w życie w trybie pilnym, ale nie zastępuje on wszystkich instrumentów niezbędnych do ochrony przed ryzykiem finansowym i karnym związanym z tymi produktami finansowymi.

1.6. EKES wzywa Komisję do rozważenia, jak zastosować pakiet legislacyjny do kanałów prania pieniędzy poza systemem finansowym: rynek dzieł sztuki i aktywów o wysokiej wartości; wolne porty, składy celne i specjalne strefy ekonomiczne; niektóre transakcje handlowe, inwestycje w nieruchomości, hazard itp. Uważa, że w tych dziedzinach potrzebne będą nowe przepisy europejskie.

1.7. Komitet proponuje przyznanie Europolowi większych uprawnień i wystarczających zasobów na zwalczanie prania pieniędzy, finansowania terroryzmu i międzynarodowej przestępczości zorganizowanej oraz na koordynowanie działań krajowych sił policyjnych w tych dziedzinach. Skuteczna koordynacja Prokuratury Europejskiej, która powinna zostać niezwłocznie utworzona, Europolu i nowego AMLA może być kluczem do powodzenia wdrażania nowego pakietu legislacyjnego w praktyce.

1.8. EKES wzywa Komisję, by nalegała na pilną transpozycję we wszystkich państwach członkowskich dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2018/1673⁽²⁾, która ustanawia wspólną definicję przestępstwa prania pieniędzy, oraz by nalegała na przyjęcie nowej dyrektywy w sprawie wspólnej definicji przestępstw powiązanych, zgodnie z którą odpowiednie kary za te przestępstwa mieściłyby się w określonych zakresach.

1.9. Komitet jest bardzo zaniepokojony istnieniem w UE ogromnej liczby przykrywek, które odgrywają kluczową rolę w praniu pieniędzy i unikaniu opodatkowania. Proponuje, aby obecnie odpowiedzialne organy oraz przyszły zintegrowany system nadzoru ustanowiły specjalne programy monitorowania tych firm, zarządzanych przez niektóre kancelarie prawnicze, firmy konsultingowe lub doradców podatkowych, w celu zidentyfikowania ich rzeczywistych właścicieli i osób odpowiedzialnych za ich transakcje, a także w celu zbadania wszelkich przestępstw, które mogą one popełnić.

1.10. EKES wzywa Komisję Europejską do przeanalizowania możliwości osiągnięcia pełnej operacyjności AMLA, w tym sprawowania przez nią bezpośredniego nadzoru, przed 2026 r. W każdym razie wzywa wszystkie zaangażowane instytucje, by zanim to nastąpi, ściślej współpracowały w celu skutecznego wdrażania istniejącego prawodawstwa.

1.11. EKES uważa, że konieczne jest sporządzenie nowego, realistycznego i zgodnego z prawdą wykazu państw trzecich wysokiego ryzyka, w tym wszystkich tych, które ułatwiają pranie pieniędzy. Proponuje również, aby Komisja ustanowiła normę, zgodnie z którą przedsiębiorstwa i osoby fizyczne zaangażowane w przestępstwa finansowe lub pranie pieniędzy powinny być wyłączone z wszelkich procedur zamówień publicznych.

1.12. Komitet wzywa UE i rządy krajowe do ochrony życia i integralności dziennikarzy, pracowników i urzędników służby cywilnej, którzy zgłaszają przypadki korupcji gospodarczej i politycznej, i uważa, że opóźnienie w transpozycji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937⁽³⁾ jest niedopuszczalne.

2. Wnioski Komisji Europejskiej i kontekst

2.1. W lipcu 2019 r. Komisja Europejska przedstawiła swoją ocenę systemu przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu (AML/CFT). W komunikacie i czterech ocenach⁽⁴⁾ zwrócono uwagę na poważne niedociągnięcia we wdrażaniu obowiązujących przepisów oraz na rozbieżności między państwami członkowskimi w dziedzinie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu.

2.2. Aby rozwiązać te problemy, w dniu 7 maja 2020 r. Komisja opublikowała plan działania w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu⁽⁵⁾ oraz rozpoczęła konsultacje społeczne na jego temat. Plan opierał się na sześciu filarach: skuteczne wdrażanie obowiązujących przepisów, jednolity zbiór przepisów UE, nadzór na

⁽¹⁾ COM(2020) 593 final.

⁽²⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1673 z dnia 23 października 2018 r. w sprawie zwalczania prania pieniędzy za pomocą środków prawnokarnych (Dz.U. L 284 z 12.11.2018, s. 22).

⁽³⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (Dz.U. L 305 z 26.11.2019, s. 17).

⁽⁴⁾ COM(2019) 360 final, COM(2019) 370 final, COM(2019) 371 final i COM(2019) 372 final z 24.7.2019.

⁽⁵⁾ C(2020) 2800.

szczęblu UE, wsparcie i współpraca jednostek analityki finansowej, lepsze egzekwowanie przepisów prawa karnego i wzmocnienie roli UE na świecie. W opinii w sprawie zwalczania oszustw podatkowych, unikania opodatkowania i prania pieniędzy ⁽⁶⁾ EKES wyraził poparcie dla tego planu oraz dla jego pilnego opracowania i wdrożenia.

2.3. Po zatwierdzeniu przez Radę i Parlament Europejski oraz po konsultacjach Komisja opracowała wnioski ustawodawcze ujęte w planie w ramach pakietu ustawodawczego z dnia 20 lipca 2021 r., który obejmuje następujące wnioski:

- rozporządzenie ustanawiające europejski Urząd ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy i Finansowaniu Terroryzmu ⁽⁷⁾,
- jednolity zbiór przepisów w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, obejmujący część prawodawstwa ⁽⁸⁾,
- nowa, szósta, dyrektywa zmieniająca niektóre pozostałe akty prawne ⁽⁹⁾ oraz
- reforma rozporządzenia w sprawie transferu środków pieniężnych w celu uwzględnienia kryptoaktywów ⁽¹⁰⁾.

2.4. Głównym elementem pakietu ustawodawczego jest utworzenie nowego urzędu UE (AMLA), który ma bezpośrednie uprawnienia nadzorcze i wzmocnia koordynację i współpracę z organami krajowymi, dzięki czemu zapewni prawidłowe i spójne stosowanie przepisów UE przez sektor prywatny. W szczególności urząd ten:

- ustanowi wraz z organami krajowymi jednolity zintegrowany system nadzoru nad przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu,
- będzie bezpośrednio nadzorować niektóre stwarzające najwyższe ryzyko instytucje finansowe działające w wielu państwach członkowskich UE i będzie miał uprawnienia do nakładania sankcji na te „wybrane podmioty zobowiązane”,
- będzie nadzorować i koordynować krajowe organy nadzoru odpowiedzialne za inne instytucje finansowe i niefinansowe oraz za stosowanie przepisów UE, a także przeprowadzać okresowe oceny niektórych lub wszystkich działań jednego, kilku lub wszystkich organów nadzoru finansowego, w tym ocenę ich narzędzi i zasobów w celu zapewnienia wysokich standardów i praktyk nadzorczych,
- będzie promować i wspierać współpracę między jednostkami analityki finansowej oraz ułatwiać transgraniczną komunikację i wspólną analizę.

2.5. AMLA będzie zarządzany przez przewodniczącego, Radę Wykonawczą składającą się z pięciorga członków oraz Radę Generalną o dwóch strukturach członkowskich i rodzajach kompetencji: nadzorczych i w zakresie jednostek analityki finansowej. W Radzie Generalnej będą zasiadać szefowie krajowych organów nadzorczych i szefowie jednostek analityki finansowej, aby zarządzać zintegrowanym europejskim systemem nadzoru i wywiadu finansowego. Członek Komisji Europejskiej będzie członkiem organów zarządzających AMLA. W skład Rady Generalnej wejdą w charakterze obserwatorów przedstawiciele Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego (EUNB) i Europejskiego Banku Centralnego (EBC), których kompetencje i narzędzia w zakresie AML/CFT – centralna baza danych i FiU.net – zostaną przekazane nowemu urzędowi. AMLA rozpocznie działalność w 2024 r., zapełni wszystkie swoje stanowiska i rozpocznie bezpośredni nadzór w 2026 r.

2.6. W pierwszym rozporządzeniu UE w sprawie AML/CFT rozszerzono wykaz podmiotów zobowiązanych o dostawców usług w zakresie kryptoaktywów, platformy finansowania społecznościowego i operatorów migracji (którzy ułatwiają inwestorom nabycie prawa pobytu, a w niektórych przypadkach obywatelstwa). Wzmocniono i uściślono środki należytej staranności i środki kontroli. Dokonano przeglądu wymogów dotyczących państw trzecich i osób zajmujących eksponowane stanowiska polityczne. Podobnie doprecyzowano wymogi dotyczące beneficjentów rzeczywistych i wprowadzono nowe, aby ograniczyć ryzyko ukrywania się przestępców za warstwami pośredniczącymi. Podejmuje się działania przeciwko niewłaściwemu wykorzystywaniu instrumentów na okaziciela i ustala się maksymalny pułap w wysokości 10 000 EUR w odniesieniu do wykorzystania środków pieniężnych.

⁽⁶⁾ Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 6.

⁽⁷⁾ COM(2021) 421 final.

⁽⁸⁾ COM(2021) 420 final.

⁽⁹⁾ COM(2021) 423 final.

⁽¹⁰⁾ COM(2021) 422 final.

2.7. W przeciwieństwie do rozporządzenia w sprawie sektora prywatnego szósta dyrektywa w sprawie AML/CFT koncentruje się na systemie instytucjonalnym i jego dostosowaniu w każdym państwie członkowskim. We wniosku doprecyzowano kompetencje, zadania i dostęp do informacji jednostek analityki finansowej, ustanowiono ramy wspólnych analiz i zapewniono podstawę prawną dla systemu FIU.net. Wzmocniono uprawnienia organów nadzoru do działania oraz usprawniono mechanizmy współpracy między organami nadzoru oraz z innymi organami. Przewiduje się połączenie rejestrów rachunków bankowych.

2.8. Proponowane rozporządzenie w sprawie transferów środków pieniężnych i niektórych kryptoaktywów stanowi przekształcenie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/847⁽¹¹⁾ w sprawie transferów środków pieniężnych i ma na celu zapewnienie podobieństwa wymogów dotyczących identyfikowalności i identyfikacji w odniesieniu do transferów kryptoaktywów z wymogami obowiązującymi w odniesieniu do środków pieniężnych. Jednocześnie dostawcy usług w zakresie kryptoaktywów będą podlegać wymogom rozporządzenia AML dotyczącym innych podmiotów finansowych.

3. Uwagi ogólne

3.1. Pierwsza dyrektywa w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy została uchwalona w 1991 r. Od tego czasu przyjęto cztery inne dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu oraz dziesiątki innych dyrektyw uzupełniających dotyczących systemu finansowego lub powiązanych przestępstw i czynów zabronionych. Wyniki tego przedsięwzięcia, uznawanego przez władze UE za priorytet, były jak dotąd wyraźnie niezadowolające.

3.2. Panuje powszechne zgoda w tej sprawie, co znalazło już odzwierciedlenie w ocenach Komisji z 2019 r. i ocenach instytucji takich jak Parlament Europejski, w jego rezolucjach z marca 2019 r. i lipca 2020 r.⁽¹²⁾, oraz w sprawozdaniu Trybunału Obrachunkowego z czerwca 2021 r. „Działania UE na rzecz zwalczania prania pieniędzy w sektorze bankowym pozostają rozproszone i nie są wdrażane w wystarczającym stopniu”⁽¹³⁾, a także w znacznej większości analiz specjalistycznych, akademickich i z ośrodków analitycznych, w szczególności w sprawozdaniu grupy zadaniowej CEPS-ECRI⁽¹⁴⁾.

3.3. Według szacunków wolumen prania pieniędzy wynosi między 1 % (Europol i Komisja Europejska) a 1,3 % PKB UE-27 (Trybunał Obrachunkowy), tj. 140–208 mld EUR rocznie. Co więcej, według Europolu odzyskuje się jedynie około 1 % tej kwoty. W ostatnich latach miały miejsce liczne skandale związane z praniem pieniędzy, w które zaangażowane były duże instytucje finansowe, i istotne jest, że wiele z nich nie zostało wykrytych bez zastosowania prawodawstwa europejskiego lub interwencji organów nadzoru. Innymi słowy, pomimo wysiłków i woli Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego nie poczyniono żadnych postępów w zakresie rezultatów w przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu.

3.4. Publikacja „Pandora Papers” Międzynarodowego Konsorcjum Dziennikarzy Śledczych (ICIJ) ponownie unaocniła skalę problemu prania pieniędzy i powiązanych przestępstw oraz zasadniczą rolę rajów podatkowych w ich ułatwianiu. Trudno zatem zrozumieć, jak to się dzieje, że jurysdykcja najczęściej wymieniana w tej publikacji nie znajduje się w unijnym wykazie „jurysdykcji niechętnych współpracy” oraz że Rada Ecofin właśnie usunęła z tego wykazu inną jurysdykcję, której ustawodawstwo uniemożliwia identyfikację rzeczywistych właścicieli przedsiębiorstw i rachunków.

3.5. EKES zwraca uwagę instytucji UE i rządów krajowych na potrzebę solidnej ochrony życia i integralności dziennikarzy, pracowników i urzędników służby cywilnej, którzy zgłaszają przypadki korupcji gospodarczej i politycznej. Komitet jest zaniepokojony faktem, że niektóre państwa członkowskie nie rozpoczęły transpozycji dyrektywy (UE) 2019/1937 w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii, i wzywa Komisję do podjęcia działań w celu zapewnienia jej pilnej transpozycji do końca 2021 r.

3.6. Niepowodzenia i niedociągnięcia unijnej polityki dotyczącej przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu mają kilka przyczyn, które mają kumulatywne skutki: (i) rozdrobnienie kompetencji między różnymi instytucjami UE i państw członkowskich; (ii) brak jednego unijnego organu nadzoru w zakresie AML/CFT; (iii) ograniczone narzędzia dostępne dla właściwych organów UE; (iv) słaba koordynacja, zarówno jeśli chodzi o inicjatywy dotyczące zapobiegania, jak i o podejmowanie działań odnośnie do ustalonych zagrożeń, oraz opóźnienia w ich realizacji; (v) niedociągnięcia w działaniach organów nadzorczych i jednostek analityki finansowej w wielu krajach; (vi) transpozycja dyrektyw nastąpiła bardzo późno i charakteryzuje się znacznymi różnicami między państwami członkowskimi, co

⁽¹¹⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/847 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie informacji towarzyszących transferom środków pieniężnych i uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1781/2006 (Dz.U. L 141 z 5.6.2015, s. 1).

⁽¹²⁾ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 26 marca 2019 r. w sprawie przestępstw finansowych, uchylania się od opodatkowania i unikania opodatkowania (Dz.U. C 108 z 26.3.2021, s. 8) i rezolucja PE z 10.7.2020.

⁽¹³⁾ ETO, sprawozdanie specjalne nr 13/2021.

⁽¹⁴⁾ Sprawozdanie grupy zadaniowej CEPS-ECRI nt.przeciwdziałania praniu pieniędzy w UE, styczeń 2021 r.

doprowadziło do wszczęcia przez Komisję Europejską postępowań administracyjnych i sądowych; (vii) niewystarczająca w wielu krajach świadomość znaczenia zdecydowanego zwalczania prania pieniędzy i powiązanych przestępstw; (viii) różnice wynikające z rozbieżnych definicji przestępstw w kodeksach karnych, począwszy od samego prania pieniędzy, i powiązanych kar; (ix) nieodpowiednie postępowania przygotowawcze dotyczące powiązanych przestępstw źródłowych, zwłaszcza w państwach trzecich; (x) brak woli politycznej ze strony niektórych rządów UE, by przyjąć i wdrożyć europejskie standardy. Różnice geograficzne i sektorowe wynikające z tych wszystkich czynników pomagają przestępcom finansowym zaprojektować najdogodniejsze sieci służące nielegalnemu handlowi.

3.7. W niektórych sytuacjach współpraca między instytucjami UE nie była uważana za konieczną. Tak jest w przypadku współpracy między Komisją Europejską a EUNB w procesie badania przypadków naruszenia prawa UE, co skłoniło Trybunał Obrachunkowy do stwierdzenia, że procesowi temu „brakuje skuteczności”⁽¹⁵⁾. Współpraca Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ) z Komisją Europejską też nie zawsze jest skuteczna, jeśli chodzi o opracowywanie wykazu „państw trzecich wysokiego ryzyka” w ramach AML/CFT⁽¹⁶⁾. Wykaz Komisji Europejskiej z 2019 r., poparty przez PE, został ostatecznie odrzucony przez Radę, a wykaz przyjęty w maju 2020 r. stanowi dostosowanie wykazu FATF i występują w nim znaczące braki.

4. Opinia EKES-u

4.1. EKES wyraża pełne poparcie dla pakietu legislacyjnego Komisji, ponieważ uważa, że jego prawidłowe i szybkie wdrożenie mogłoby być bardzo przydatne w odwróceniu niemożliwej do utrzymania sytuacji, takiej jak ta opisana pokrótce w poprzedniej sekcji. W szczególności popiera utworzenie i strukturę Urzędu ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy i Finansowaniu Terroryzmu (AMLA), który, wykonując swoje bezpośrednie uprawnienia nadzorcze, staje się centralnym elementem europejskiego systemu nadzoru (i wywiadu) w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu (AML/CFT), integrując w Radzie Generalnej krajowe organy nadzoru i jednostki analityki finansowej oraz, w charakterze obserwatorów, inne zaangażowane instytucje UE.

4.2. EKES zgadza się z podziałem treści między pierwsze rozporządzenie a szóstą dyrektywę oraz z przepisami obu tych dokumentów, które mają na celu ujednoczenie ustawodawstwa krajowego i ułatwienie funkcjonowania krajowych jednostek analityki finansowej i organów nadzoru w kluczowych obszarach: rejestry, zgłaszanie, badanie podejrzanych transakcji za pośrednictwem standardowych technik. Nacisk na wypełnienie różnych obowiązków przez władze w możliwie najkrótszym terminie jest wysoce pożądany, aby rozwiązać jeden z głównych obecnych problemów. EKES uważa, że proponowane przepisy są zgodne z europejskimi ramami ochrony danych oraz prawami osób fizycznych i przedsiębiorstw, które ostatecznie będą chronione przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE).

4.3. EKES wzywa rządy krajowe i europejskie organizacje społeczeństwa obywatelskiego do wspierania przyjęcia i właściwego wdrożenia tego pakietu legislacyjnego. Ani UE, ani państwa członkowskie nie mogą sobie pozwolić na utrzymanie obecnej sytuacji. Sytuację tę pogarsza jeszcze walka ze zdrowotnymi, gospodarczymi i społecznymi skutkami pandemii COVID-19, a odbudowa gospodarcza wymaga od państw członkowskich i UE znacznego zwiększenia zasobów publicznych. Jak stwierdzono w sprawozdaniu CEPS-ECRI: „Próby powstrzymania lub przynajmniej znaczącego ograniczenia zjawiska prania pieniędzy to imperatyw moralny w każdym społeczeństwie demokratycznym, w którym wszyscy obywatele są wolni i równi przed prawem i działają w sprawiedliwym systemie współpracy [...]. Brak jasności, opóźnienia i nieskuteczność doprowadzą tylko do nasilenia się zjawiska prania pieniędzy”⁽¹⁷⁾.

4.4. EKES zdaje sobie sprawę z znaczenia partnerstw publiczno-prywatnych w tej dziedzinie. W niektórych krajach potencjał badawczy znajduje się w dużej mierze w sektorze prywatnym⁽¹⁸⁾. Komitet wzywa instytucje UE, by podczas wdrażania pakietu legislacyjnego uczyniły wszystko, co w ich mocy, aby wspierać poprawę funkcjonowania krajowych instytucji nadzoru i jednostek analityki finansowej, a także by w jak największym stopniu ułatwiały partnerstwa publiczno-prywatne w tej dziedzinie.

⁽¹⁵⁾ ETO, tamże, pkt 86. W ciągu 10 lat Rada Organów Nadzoru EUNB nie prowadziła z własnej inicjatywy żadnych dochodzeń w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Nie mając prawnego obowiązku udzielania terminowej odpowiedzi na wnioski, zbadała jedynie dwie z czterech skarg wniesionych przez Komisję Europejską.

⁽¹⁶⁾ ETO, tamże, pkt 26 i 28.

⁽¹⁷⁾ CEPS-ECRI, tamże, s. 2.

⁽¹⁸⁾ CEPS-ECRI, tamże, s. iv.

4.5. Poprawa skuteczności walki z przestępczością gospodarczą i podatkową prawdopodobnie wymaga w wielu krajach zmiany kulturowej i większego zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego. Był to jeden z motywów, które skłoniły EKES do przedstawienia propozycji dotyczącej europejskiego paktu na rzecz zwalczania oszustw podatkowych, uchylania się od opodatkowania, unikania opodatkowania i prania pieniędzy⁽¹⁹⁾. Podobnie PE opowiada się za „przywróceniem zaufania społeczeństwa i zapewnieniem sprawiedliwych i przejrzystych systemów podatkowych oraz sprawiedliwości podatkowej”⁽²⁰⁾. Aby pomóc w osiągnięciu tego celu, EKES proponuje utworzenie w ramach AMLA organu doradczego społeczeństwa obywatelskiego⁽²¹⁾ lub organu podległego Komisji Europejskiej z udziałem AMLA, tak aby organizacje społeczeństwa obywatelskiego i sam Komitet mogły aktywniej zaangażować się w walkę z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu oraz wnieść własny wkład w postaci swoich doświadczeń i propozycji. Instytucje UE i zorganizowane społeczeństwo obywatelskie muszą działać wspólnie, aby informować obywateli europejskich o bardzo negatywnym wpływie prania pieniędzy i związanych z nim przestępstw na dobra publiczne oraz na zasady sprawiedliwości i uczciwości, na których opiera się demokracja.

4.6. Europol i inni eksperci uważają, że od wybuchu pandemii COVID-19 wzrosła liczba przypadków prania pieniędzy i powiązanych przestępstw, w szczególności przestępstw popełnianych drogą elektroniczną i przy użyciu kryptowalut i innych kryptoaktywów⁽²²⁾. W związku z tym EKES uważa, że uzasadnione jest przyjęcie rozporządzenia, które traktuje je w taki sam sposób jak inne transakcje, co nakłada obowiązek identyfikacji rzeczywistych właścicieli. Wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia w sprawie rynku kryptoaktywów⁽²³⁾ jest krokiem w kierunku ustanowienia rozporządzenia ogólnego i powinien wejść w życie w trybie pilnym, ale nie zastępuje on wszystkich instrumentów niezbędnych do ochrony przed ryzykiem finansowym i karnym związanym z tymi produktami finansowymi.

4.7. EKES, PE i inne instytucje podkreśliły ryzyko związane z istnieniem w UE setek tysięcy „firm przykrywek”⁽²⁴⁾, zalegalizowanych i zarządzanych przez niektóre kancelarie prawnicze, firmy konsultingowe czy doradców podatkowych, z których większość jest wykorzystywana do prania pieniędzy i innych powiązanych przestępstw źródłowych oraz unikania opodatkowania. Przechodzą przez nie ogromne przepływy kapitałowe. Obecnie właściwe organy oraz nowy europejski system nadzoru będą musiały ustanowić specjalne programy wdrażające zasady identyfikacji beneficjentów rzeczywistych tych przedsiębiorstw oraz emitentów i odbiorców ich transakcji, aby móc ścigać przestępstwa gospodarcze i finansowe popełnione przez wiele z tych przedsiębiorstw. Żadna spółka ani żaden inny rodzaj podmiotu, który może być wykorzystywany do prania pieniędzy lub w operacjach finansowania terroryzmu, nie powinny mieć prawa do zarejestrowania się w żadnym państwie członkowskim, jeżeli ostateczni właściciele nie są znani lub jeśli są powiązani z taką działalnością.

4.8. EKES uważa, że istnieje silna potrzeba pilnego zakończenia przez państwa członkowskie transpozycji dyrektywy 2018/1673, która przewiduje wspólną definicję przestępstwa prania pieniędzy. EKES proponuje, by przyjąć nową dyrektywę określającą wspólne definicje powiązanych przestępstw w prawie państw członkowskich oraz by odpowiednio kary za te przestępstwa mieściły się w określonych zakresach. W art. 83 TFUE wyraźnie wymienia się pranie pieniędzy i powiązane przestępstwa transgraniczne wśród tych, których definicje i kary można zharmonizować za pomocą europejskich norm minimalnych.

⁽¹⁹⁾ Opinia EKES-u dotycząca zwalczania oszustw podatkowych, unikania opodatkowania i prania pieniędzy (Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 6), pkt 3.4, 3.5 i 3.6

⁽²⁰⁾ Rezolucja PE z dnia 10 lipca 2020 r. w sprawie planu działania w zakresie zapobiegania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu.

⁽²¹⁾ W celu ułatwienia konsultacji z zainteresowanymi stronami EUNB, ESMA (Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych) i EIOPA (Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych) od początku swego istnienia tworzą grupy zainteresowanych stron, składające się z członków reprezentujących w zrównoważonych proporcjach przedsiębiorstwa prywatne, konsumentów, użytkowników, przedstawicieli pracowników zatrudnionych w przedsiębiorstwach branżowych oraz najwyższej rangi pracowników naukowych.

⁽²²⁾ Europol-EFEC, Enterprising criminals. Europe's fight against the global networks of financial and economic crime [Przedsiębiorczy przestępcy. Walka Europy ze światowymi sieciami przestępstw finansowych i gospodarczych], czerwiec 2020 r., oraz WCA, COVID 19 opened the doors for a new wave of money laundering [Pandemia COVID-19 otworzyła drzwi nowej fali prania pieniędzy].

⁽²³⁾ COM(2020) 593 final.

⁽²⁴⁾ Firma przykrywka, przedsiębiorstwo „skrzynka pocztowa” – przedsiębiorstwo, które nie prowadzi żadnej rzeczywistej działalności gospodarczej w kraju, w którym jest zarejestrowane, i nie ma pracowników lub ma ich bardzo niewiele. Niektóre z nich są wykorzystywane do prania pieniędzy, unikania opodatkowania lub do obchodzenia przepisów dyrektywy o delegowaniu pracowników. Zob. EPRS, An overview of shell companies in the European Union [Przegląd firm przykrywek w Unii Europejskiej], październik 2018 r.; MFW, F&D: Damgaard, Elkjaer i Johannesen, The Rise of Phantom Investments [Wzrost inwestycji fantomowych], wrzesień 2019 r.; opinia EKES-u dotycząca zwalczania oszustw podatkowych, unikania opodatkowania i prania pieniędzy (Dz.U. C 429, 11.12.2020, s. 6).

4.9. EKES wzywa Komisję Europejską do przeanalizowania możliwości osiągnięcia pełnej operacyjności AMLA., w tym sprawowania przez nią bezpośredniego nadzoru, przed 2026 r. W każdym razie EKES wzywa Komisję Europejską i inne zaangażowane instytucje, by zanim to nastąpi, zacieśniły współpracę w celu skuteczniejszego wdrażania istniejącego prawodawstwa, zgodnie z uwagami PE i ETO. Dotyczy to w szczególności EUNB i jego nowego komitetu ds. przeciwdziałania praniu pieniędzy, EBC i Europolu. EKES wzywa również Komisję Europejską, ESDZ i Europol do jak najszybszego przeprowadzenia nowej analizy państw trzecich, które prawdopodobnie zostaną włączone do nowego unijnego wykazu podmiotów niewspółpracujących w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu.

4.10. EKES docenia ogromne znaczenie Prokuratury Europejskiej w walce z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu i wzywa instytucje europejskie i państwa członkowskie do ułatwienia jej pełnego wdrożenia bez dalszej zwłoki. Wyraża ubolewanie z powodu przeszkód utrudniających zakończenie tego procesu stwarzanych przez niektóre rządy, w szczególności te, które niedawno sprawowały tymczasowe przewodnictwo w UE. Komitet zgadza się z PE, który wzywa Komisję Europejską do rozważenia wniosku w sprawie ustanowienia europejskich ram dla dochodzeń w sprawie transgranicznej przestępczości finansowej i podatkowej.

4.11. Ponadnarodowy charakter prania pieniędzy sprawia, że konieczna jest poprawa koordynacji między krajowymi siłami policyjnymi i służbami wywiadowczymi. Jednocześnie EKES uważa, że bardzo przydatne byłoby przyznanie Europolowi większych uprawnień oraz wystarczających zasobów ludzkich i materialnych w celu przeciwdziałania zwalczaniu prania pieniędzy i finansowaniu terroryzmu (ML/FT), zwalczania międzynarodowej przestępczości zorganizowanej i koordynowania krajowych sił policyjnych. Skuteczna koordynacja Prokuratury Europejskiej, nowego AMLA i Europolu mogłaby być kluczem do powodzenia wdrażania nowego pakietu legislacyjnego w praktyce.

4.12. EKES uważa, że należy sporządzić nowy, realistyczny i zgodny z prawdą wykaz jurysdykcji niechętnych współpracy. Proponuje również, aby Komisja opracowała dyrektywę, zgodnie z którą przedsiębiorstwa i osoby fizyczne zaangażowane w przestępstwa finansowe lub pranie pieniędzy powinny być wyłączone z wszelkich procedur zamówień publicznych.

4.13. EKES uważa również, że obecne stosunki między jednostkami analityki finansowej państw członkowskich powinny zostać utrzymane i włączone do nowej struktury AMLA. Nie można utracić informacji i sojuszy strategicznych budowanych przez lata między jednostkami analityki finansowej różnych państw członkowskich.

4.14. Znaczna część prania pieniędzy ma miejsce poza systemem finansowym, poprzez wykorzystanie gotówki do zakupu towarów, które są następnie legalizowane lub przechowywane, lub w ramach niektórych transakcji handlowych. EKES wzywa Komisję do zbadania, w jaki sposób proponowany pakiet legislacyjny można by najbardziej skutecznie zastosować do rynku dzieł sztuki i aktywów o wysokiej wartości oraz ich przechowywania w wolnych portach, składach celnych i specjalnych strefach ekonomicznych, a także do niektórych transakcji handlowych, transakcji handlowych obejmujących nieoprocentowane pożyczki spłacane w kraju przeznaczenia, inwestycji w nieruchomości oraz transakcji zawieranych z przedsiębiorstwami prowadzącymi działalność hazardową. Wyniki takiego badania powinny, w stosownych przypadkach, stanowić podstawę dalszych wniosków ustawodawczych dotyczących zwalczania prania pieniędzy i powiązanych przestępstw.

4.15. Działalność zdecydowanej większości organizacji społeczeństwa obywatelskiego nienastawionych na zysk wzmacnia demokrację poprzez nadanie jej partycypacyjnego charakteru, a ponadto działalność ta stanowi sektor gospodarki o rosnącej wartości. Wiele tych organizacji walczy z praniem pieniędzy i przyczynia się do ujawniania tego rodzaju praktyk. Niemniej niektóre organizacje społeczeństwa obywatelskiego nienastawione na zysk mogą być wykorzystywane w operacjach prania pieniędzy. Z tego względu kształtując politykę dotyczącą organizacji społeczeństwa obywatelskiego nienastawionych na zysk, należy dokonywać bardzo starannej oceny ryzyka w tym sektorze, aby wykrywać przypadki wykorzystywania takich organizacji do celów niezgodnych z prawem, a przy tym nie sprzyjać hamowaniu rozwoju tych organizacji i nie pozwalać rządów autorytarnym na atakowanie krytykujących je organizacji.

5. Uwagi szczegółowe

5.1. W trakcie pandemii oprócz wzrostu liczby transakcji wirtualnych i większego wykorzystania kryptoaktywów wzrósł rynek NFT (tokenów niezamiennych)⁽²⁵⁾, na którym przemieszcza się pieniądze (2,5 mld USD w pierwszej połowie 2021 r.) ponad granicami przy wykorzystaniu technologii blockchain. EKES proponuje, by operatorzy (ryнку) NFT zostali uwzględnieni w wykazie podmiotów zobowiązanych. Podobnie należy monitorować „transakcje niegotówkowe”, które są wykorzystywane do prania pieniędzy.

⁽²⁵⁾ Reuters, 6.6.2021, NFT sales volume [Wielkość sprzedaży NFT].

5.2. Pandemia ograniczyła wykorzystanie gotówki. To, wraz z decyzją o zaprzestaniu drukowania banknotów o nominale 500 EUR, spowodowało, że przestępcy muszą „prac” te pieniądze i włączać je do realnej gospodarki. EKES zaleca zatem, by Komisja Europejska zbadała możliwość obniżenia limitu transakcji gotówkowych do poziomu poniżej 10 000 EUR, biorąc pod uwagę różne sytuacje w poszczególnych państwach członkowskich.

5.3. EKES uważa, że zasadnicze znaczenie ma prawidłowe funkcjonowanie jednostek analityki finansowej. Wymaga to wystarczających zaawansowanych zasobów technicznych i zasobów ludzkich o wysokich kwalifikacjach. Należy zwiększyć zdolność tych jednostek do współpracy z innymi jednostkami analityki finansowej i organami UE, stosując spójne standardy, procedury i narzędzia informatyczne oraz zapewniając wystarczające i porównywalne szkolenia dla całego personelu. AMLA powinien współpracować z właściwymi organami krajowymi, aby zmaksymalizować skuteczność swoich działań. Komitet wzywa rządy krajowe, zwłaszcza te, które zostały wymienione w zaleceniach dla poszczególnych krajów w ramach europejskiego semestru, do priorytetowego potraktowania celu, jakim jest sprawne funkcjonowanie jednostek analityki finansowej, oraz do promowania skutecznej współpracy z władzami europejskimi.

5.4. EKES uważa, że wysoki profesjonalizm, doświadczenie, niezależność – rozumiana jako działanie wyłącznie w obronie interesów i wartości UE – oraz uczciwość osób na stanowiskach kierowniczych i innych pracowników AMLA są niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania tego organu. Proces selekcji pracowników musi zatem być rygorystyczny i przejrzysty. Komitet proponuje, by Komisja sporządziła wykaz zasad i wartości, które stanowią podstawę wstępnych procedur rekrutacji i które mogą zostać uwzględnione w kodeksie etyki, który ma zostać opracowany i zatwierdzony przez organy Urzędu.

5.5. EKES ponawia propozycję⁽²⁶⁾ – zgodną ze stanowiskiem PE – stopniowego wycofywania programów ułatwień w staraniu się o prawo pobytu dla inwestorów i zakazania programów obywatelstwa dla inwestorów oraz, w międzyczasie, rygorystycznego sprawdzania, czy osoby, które z nich korzystają, wypełniły swoje zobowiązania prawne w swoich krajach pochodzenia i nie są zaangażowane w działania związane z praniem pieniędzy.

5.6. EKES proponuje, by Komisja Europejska stworzyła bazę danych dostarczającą MŚP informacje na temat sankcji nakładanych na osoby fizyczne i przedsiębiorstwa w odniesieniu do finansowania terroryzmu oraz czasu ich obowiązywania.

5.7. AMLA musi dysponować budżetem wystarczającym do sprostania głównym wyzwaniom wynikającym z jego celów i misji. Skuteczna walka z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu znacznie poprawi dochody podatkowe państw członkowskich, które muszą stawić czoła wyzwaniom związanym z transformacją ekologiczną i cyfrową oraz sprawiedliwą transformacją, a także będzie czynnikiem poprawy ich spójności społecznej i politycznej. Należy wziąć pod uwagę ponoszone przez przedsiębiorstwa koszty spełnienia nowych obowiązków prawnych, które należy regularnie oceniać pod kątem ich skuteczności. EKES proponuje, by AMLA był finansowany z budżetu UE.

5.8. Kluczowym aspektem powodzenia działań w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu jest dostępność dobrze połączonych baz danych i rejestrów rzeczywistych beneficjentów rachunków, majątku, trustów lub powierników oraz transakcji – baz i rejestrów, które będą łatwo dostępne dla upoważnionych osób. Wraz z rosnącym rozmiarem i prędkością dostępu do tych rejestrów i baz danych zwiększa się wymóg ochrony danych osobowych. EKES uważa, że jest to kwestia, którą należy się zająć z największą uwagą.

Bruksela, dnia 8 grudnia 2021 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽²⁶⁾ Dz.U. C 47 z 11.2.2020, s. 81 oraz Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 6.