

Bruksela, 17 czerwca 2020 r.
(OR. en)

8927/20

ENFOPOL 144
JAI 500
DROIPEN 42
COSI 101

WYNIK PRAC

Od:	Sekretariat Generalny Rady
Data:	17 czerwca 2020 r.
Do:	Delegacje
Nr poprz. dok.:	8605/20
Dotyczy:	Konkluzje Rady w sprawie usprawniania dochodzeń finansowych w celu zwalczania poważnej i zorganizowanej przestępczości

Delegacje otrzymują w załączeniu wyżej wymienione konkluzje Rady po ich zatwierdzeniu przez Radę w dniu 17 czerwca 2020 r.

KONKLUZJE RADY**w sprawie usprawniania dochodzeń finansowych w celu zwalczania poważnej
i zorganizowanej przestępczości**

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

PRZYWOŁUJĄC Program strategiczny UE na lata 2019–2024¹ oraz konkluzje Rady z dnia 12 lutego 2016 r. w sprawie zwalczania finansowania terroryzmu², konkluzje Rady i plan działania z dnia 9 czerwca 2016 r. w sprawie dalszych perspektyw w zakresie dochodzeń finansowych³ i konkluzje Rady z dnia 11 października 2016 r. dotyczące komunikatu Komisji w sprawie dalszych środków na rzecz zwiększenia przejrzystości oraz przeciwdziałania uchylaniu się od opodatkowania i unikaniu opodatkowania⁴,

UWZGLĘDNIAJĄC średniookresowy przegląd⁵ odnowionej strategii bezpieczeństwa wewnętrznego UE, w którym wspomina się, że konieczne jest dalsze usprawnienie „walki z przestępstwami finansowymi i praniem pieniędzy oraz ułatwienie odzyskiwania mienia poprzez wspieranie skutecznej praktycznej współpracy między państwami członkowskimi oraz sprzyjanie partnerskiej współpracy między państwami członkowskimi a sektorem prywatnym”,

PRZYPOMINAJĄC konkluzje Rady dotyczące priorytetów strategicznych w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu⁶, które opierają się na niedawnej serii sprawozdań Komisji dotyczących tej kwestii⁷,

ODOTOWUJĄC komunikat Komisji z dnia 7 maja 2020 r. w sprawie planu działania na rzecz kompleksowej unijnej polityki zapobiegania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu⁸,

ODNOSZĄC SIĘ do dyskusji, które przeprowadzono na forum komitetu COSI w dniu 21 lutego 2020 r. i których wyniki pomogły w opracowaniu niniejszych konkluzji Rady,

¹ Program strategiczny UE na lata 2019–2024 (EUCO 9/19), dotyczący zacieśnienia współpracy i usprawnienia wymiany informacji w celu zwalczania terroryzmu i przestępczości transgranicznej.

² Dok. 6068/16.

³ Dok. 10125/16.

⁴ Dok. 13139/16.

⁵ Dok. 13319/17.

⁶ Dok. 14823/19.

⁷ Dok. 11514/19 (+ADD1), 11516/19, 11517/19, 11518/19, 11519/19.

⁸ Dok. 7870/20.

PODKREŚLAJĄC, że dochodzenia finansowe mają dla Unii Europejskiej zasadnicze znaczenie w odniesieniu do zapobiegania przestępczości zorganizowanej i terroryzmowi i do zwalczania tych zjawisk,

BIORĄC POD UWAGĘ, że Unia Europejska znacząco wzmocniła swoje ramy prawne służące zwalczaniu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, a także zapewnianiu organom ścigania dostępu do informacji finansowych⁹. Te ramy prawne należy odpowiednio wdrażać, tak by móc skutecznie reagować na coraz większą integrację przepływów finansowych na rynku wewnętrznym, ewoluujące tendencje, coraz większą liczbę oszustw i coraz bardziej wyrafinowane metody ich popełniania, postęp technologiczny i pomysłowość przestępców, którzy starają się wykorzystywać wszelkie niedociągnięcia i luki w systemie,

UZNAJĄC jak ważne jest, by do radzenia sobie z finansowymi aspektami przestępczości zorganizowanej i identyfikowania nowych kierunków działania podczas dochodzeń dotyczących przestępczości zorganizowanej stosować podejście polegające na podążaniu śladem pieniędzy, oraz ODNOTOWUJĄC, że takie podejście wymaga zarówno stosowania skoordynowanych środków w wielu powiązanych między sobą obszarach, w tym w obszarze odzyskiwania mienia, wykorzystywania aktywów wirtualnych (tzw. kryptoaktywów) i walut fiducjarnych, jak i współpracy i koordynacji między różnymi jednostkami analityki finansowej oraz ich współpracy z organami ścigania, organami podatkowymi i organami celnymi na szczeblu krajowym, a także wykonywania zadań przez Europol i jego współpracy z sektorem prywatnym,

⁹ Tzw. 5. dyrektywa w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy (2015/849, zmieniona dyrektywą 2018/843), dyrektywa w sprawie zwalczania prania pieniędzy za pomocą środków prawnokarnych (2018/1673) oraz dyrektywa w sprawie korzystania z informacji finansowych (1153/2019).

PRZYPOMINAJĄC, że zgodnie z art. 32a dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy¹⁰ państwa członkowskie powinny do dnia 10 września 2020 r. ustanowić krajowe scentralizowane rejestry rachunków bankowych, do których to rejestrów bezpośredni dostęp będą mieć jednostki analityki finansowej, oraz że dyrektywa w sprawie korzystania z informacji finansowych¹¹ zobowiązuje państwa członkowskie do tego, aby zapewniały bezpośredni dostęp do krajowych scentralizowanych rejestrów rachunków bankowych biurom ds. odzyskiwania mienia i innym organom, które zostały wyznaczone przez dane państwo członkowskie i które są właściwe w zakresie zapobiegania przestępstwom, ich wykrywania, prowadzenia dochodzeń w ich sprawie i ich ścigania,

ODNOTOWUJĄC, że zgodnie z ostrożnymi szacunkami dochody z przestępczości zorganizowanej w Unii Europejskiej (UE) osiągają wysokość 110 mld EUR rocznie¹² i że pomimo wszelkich wysiłków odsetek konfiskat mienia pochodzącego z działalności przestępczej w UE może wynosić zaledwie 1,1%¹³,

BIORĄC POD UWAGĘ sprawozdanie Komisji w sprawie integracji krajowych rejestrów rachunków bankowych¹⁴, w którym stwierdzono, że integracja rejestrów rachunków bankowych jest technicznie wykonalna i że byłaby wartościowym narzędziem współpracy transgranicznej między właściwymi organami, w szczególności między jednostkami analityki finansowej, organami ścigania i biurami ds. odzyskiwania mienia,

¹⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniająca rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 i uchylająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE (Dz.U. L 141 z 5.6.2015), zmieniona dyrektywą 2018/843.

¹¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1153 z dnia 20 czerwca 2019 r. ustanawiająca zasady ułatwiające korzystanie z informacji finansowych i innych informacji w celu zapobiegania niektórym przestępstwom, ich wykrywania, prowadzenia dochodzeń w ich sprawie lub ich ścigania (Dz.U. L 186 z 11.7.2019).

¹² Dokument roboczy służb Komisji: „Analysis of non-conviction based confiscation measures in the European Union” („Analiza stosowania w Unii Europejskiej konfiskaty bez uprzedniego wyroku skazującego”), SWD (2019) 1050 final, oznaczony jako dok. 8627/19.

¹³ Europol, „Does Crime still pay? Criminal Asset Recovery in the EU. Survey of Statistical information 2010–2014” („Czy przestępstwo popłaca? Odzyskiwanie mienia pochodzącego z działalności przestępczej w UE. Analiza danych statystycznych 2010–2014”), 2016, s. 4.

¹⁴ Dok. 11518/19.

ZAZNACZAJĄC, że na szczeblu krajowym i europejskim można by w większym stopniu usprawnić współpracę i przepływ informacji:

- między jednostkami analityki finansowej z różnych państw członkowskich,
- między jednostkami analityki finansowej a podmiotami sektora prywatnego, które mają obowiązek zgłaszania tym jednostkom podejrzanych transakcji,
- między różnymi organami ścigania,
- między organami podatkowymi a organami ścigania,
- między jednostkami analityki finansowej a organami ścigania, organami podatkowymi i organami celnymi na szczeblu krajowym,
- między instytucjami finansowymi a organami ścigania,

ZAZNACZAJĄC, że niektóre uprawnienia jednostek analityki finansowej nie są zharmonizowane w Unii Europejskiej, co może wpływać na zdolności tych jednostek w zakresie dostępu do odpowiednich informacji finansowych i administracyjnych i informacji dotyczących ścigania przestępstw (w szczególności informacji będących w posiadaniu podmiotów zobowiązanych lub organów ścigania) oraz na ich zdolności w zakresie wymiany takich informacji,

UZNAJĄC różnorodny charakter kluczowych podmiotów zaangażowanych w walkę z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu oraz PODKREŚLAJĄC konieczność zapewnienia organom ścigania, organom celnym, organom podatkowym, biurom ds. odzyskiwania mienia i jednostkom analityki finansowej skutecznego dostępu do informacji finansowych oraz usprawniania ich współpracy w dochodzeniach krajowych i transgranicznych,

PODKREŚLAJĄC znaczenie wymiany informacji finansowych między jednostkami analityki finansowej i organami ścigania, która zostanie usprawniona dzięki dyrektywie w sprawie korzystania z informacji finansowych¹⁵,

¹⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1153 z dnia 20 czerwca 2019 r. ustanawiająca zasady ułatwiające korzystanie z informacji finansowych i innych informacji w celu zapobiegania niektórym przestępstwom, ich wykrywania, prowadzenia dochodzeń w ich sprawie lub ich ścigania (Dz.U. L 186 z 11.7.2019).

DOSTRZEGAJĄC, jak ważne jest, by podmioty sektora prywatnego w ramach zgłaszania podejrzanych transakcji przekazywały informacje jakościowe jednostkom analityki finansowej (które dostarczają tym podmiotom stosowne informacje zwrotne) oraz by organy ścigania w ramach prowadzonych dochodzeń karnych mogły występować do sektora prywatnego o udzielanie im informacji,

A ZATEM UZNAJĄC znaczenie tworzenia partnerstw publiczno-prywatnych między organami właściwymi do walki z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu a podmiotami prywatnymi zobowiązanymi do zgłaszania podejrzanych transakcji, w celu poprawy jakości i dokładności tych zgłoszeń, przy jednoczesnym propagowaniu podejścia opartego na ryzyku zamiast podejścia skoncentrowanego na zgłoszeniach wynikających z przestrzegania wymogów,

ODNOTOWUJĄC, że decyzja Europejskiego Inspektora Ochrony Danych (EIOD) nałożyła zakaz w odniesieniu do przetwarzania przez Europol danych osobowych (ze względu na obawy dotyczące osób, które nie są uznawane za podejrzanych) do celów technicznego zarządzania Siecią Jednostek Analityki Finansowej (FIU.net), a jednocześnie zawiesiła ten zakaz na okres jednego roku, tak by Europol mógł zapewnić sprawne przekazanie technicznego zarządzania tą siecią innemu podmiotowi¹⁶,

PODKREŚLAJĄC konkluzje Rady w sprawie współpracy Europolu z podmiotami prywatnymi¹⁷ oraz STWIERDZAJĄC, że podmioty prywatne odgrywają coraz większą rolę w zapobieganiu przestępstwom wykorzystującym cyberprzestrzeń i w zwalczaniu tych przestępstw ze względu na to, że często posiadają one znaczne ilości danych osobowych mogących mieć znaczenie dla organów ścigania,

UZNAJĄC znaczenie działań Europolu, które wspierają współpracę między organami ścigania w Unii w obszarze zwalczania oszustw przeciwko finansom publicznym i prywatnym i zwalczania prania pieniędzy, w obszarze odzyskiwania mienia oraz w obszarze zwalczania korupcji i fałszerstw oraz które wspierają – zgodnie z rozporządzeniem o Prokuraturze Europejskiej¹⁸ – dochodzenia prowadzone przez Prokuraturę Europejską,

¹⁶ Decyzja EIOD z dnia 19 grudnia 2019 r. dotycząca technicznego zarządzania FIU.net przez Europol.

¹⁷ Dok. 14745/19.

¹⁸ Rozporządzenie Rady (UE) 2017/1939 ustanawiające Prokuraturę Europejską.

UZNAJĄC znaczenie działającego w ramach Europolu Ośrodka ds. Przystępczości Gospodarczej i Finansowej,

UZNAJĄC znaczenie platformy EMPACT oraz unijnego priorytetu w zakresie zwalczania przystępczości „Środki finansowe pochodzące z przystępstw – pranie pieniędzy i odzyskiwanie mienia”, będącego zarówno osobnym priorytetem, jak i priorytetem horyzontalnym uwzględnianym we wszystkich planach działań operacyjnych w ramach cyklu polityki unijnej,

BIORĄC POD UWAGĘ, że aktywa wirtualne odgrywają coraz większą rolę w praniu pieniędzy,

PODKREŚLAJĄC konieczność skutecznego wdrożenia i dalszego stosowania 5. dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy, która dotyczy walut wirtualnych i która wśród podmiotów zobowiązanych wymienia podmioty zajmujące się świadczeniem usług wymiany walut pomiędzy walutami wirtualnymi a walutami fiducyjnymi, a także dostawców kont walut wirtualnych;

ODNOTOWUJĄC prace analityczne przeprowadzone przez Komisję¹⁹ i Europol²⁰, z których wynika, że przystępcy wykorzystują płatności gotówkowe do prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, co oznacza konieczność zbadania kwestii dotyczących ograniczenia na szczeblu UE płatności gotówką,

RADA

WZYWA PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE, aby:

- zwróciły szczególną uwagę na transpozycję dyrektywy (UE) 2019/1153 w celu zmaksymalizowania korzyści wynikających ze scentralizowanych rejestrów rachunków bankowych, które mają zostać ustanowione do dnia 10 września 2020 r.;
- zapewniły, by dochodzenia finansowe – jako horyzontalny, międzysektorowy priorytet w ramach EMPACT – stanowiły część wszelkiego rodzaju dochodzeń karnych dotyczących przystępczości zorganizowanej, w szczególności dochodzeń dotyczących narkotyków i handlu bronią, zorganizowanej przystępczości przeciwko mieniu, przystępstw przeciwko środowisku, przemytu migrantów, handlu ludźmi, nielegalnego handlu dobrami kultury, w tym antykami i dziełami sztuki, i wszystkich innych rodzajów przystępczości zorganizowanej, oraz aby przywoływały ten priorytet we wszystkich planach działań operacyjnych w ramach platformy EMPACT;

¹⁹ Dok. 11514/19 ADD 1.

²⁰ Europol: „Why is cash still the king? A strategic report on the use of cash by criminal groups as a facilitator for money laundering” („Dlaczego wciąż króluje gotówka? Sprawozdanie strategiczne dotyczące wykorzystywania przez grupy przystępcze gotówki do prania pieniędzy”), 2015.

- pogłębiały współpracę i synergię w ramach prowadzonych dochodzeń finansowych i wymiany informacji finansowych między jednostkami analityki finansowej, biurami ds. odzyskiwania mienia, organami celnymi, organami podatkowymi i organami ścigania;
- prowadziły konstruktywną dyskusję z Komisją na temat przyszłej integracji krajowych rejestrów rachunków bankowych w celu znaczącego przyspieszenia dostępu do informacji finansowych i ułatwienia współpracy transgranicznej między właściwymi organami i ich europejskimi odpowiednikami;
- wraz z agencjami WSiSW nadal propagowały działania wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych w celu wykrywania i eliminowania przypadków prania pieniędzy i w celu prowadzenia dochodzeń dotyczących przestępczości zorganizowanej;
- wspierały swoje podmioty zaangażowane w realizację priorytetów platformy EMPACT i w realizację planu działań operacyjnych: Środki finansowe pochodzące z przestępstw – „Pranie pieniędzy i odzyskiwanie mienia”, w szczególności w odniesieniu do:
 - wymiany najlepszych praktyk i doświadczeń,
 - wymiany odpowiednich informacji finansowych,
 - zacieśniania współpracy między organami ścigania, organami celnymi, organami podatkowymi, biurami ds. odzyskiwania mienia i jednostkami analityki finansowej,
 - zacieśniania współpracy z państwami trzecimi;
- aktywnie zaangażowały się, na zasadzie dobrowolności i w koordynacji z Komisją, w opracowanie kompleksowego planu działania dotyczącego dochodzeń finansowych, w nawiązaniu do planu działania przyjętego podczas prezydencji niderlandzkiej w 2016 r.²¹;
- wspólnie z Komisją i agencjami WSiSW zacieśniały współpracę z państwami trzecimi przy prowadzeniu dochodzeń finansowych.

²¹ Dok. 10125/16.

WZYWA KOMISJĘ, aby:

- rozważyła wzmocnienie ram prawnych dotyczących zarządzania mieniem zabezpieczonym z myślą o możliwej późniejszej konfiskacie²², uwzględniła zasadę dotyczącą obowiązku zaplanowania zajęcia mienia, udzieliła biur ds. odzyskiwania mienia dodatkowych uprawnień, na przykład uprawnień do zapobiegawczego pilnego tymczasowego zabezpieczenia w celu zapobieżenia wyzbywaniu się mienia;
- rozważyła uzupełnienie takich ram prawnych o bardziej zharmonizowany, szybki i bezpośredni dostęp biur ds. odzyskiwania mienia do różnych rejestrów publicznych, takich jak centralne rejestry gruntów, centralne rejestry przedsiębiorstw, centralne rejestry pojazdów lub centralne rejestry morskie;
- jak najszybciej znalazła tymczasowe rozwiązanie w zakresie technicznego zarządzania siecią FIU.net oraz przedstawiła wniosek w sprawie długoterminowego rozwiązania dotyczącego sieci FIU.net lub jej następcy, które zapewni skuteczną współpracę między jednostkami analityki finansowej, jak również, w stosownych przypadkach, między jednostkami analityki finansowej a Europolem²³;
- rozważyła dalsze wzmocnienie ram prawnych w celu zintegrowania krajowych scentralizowanych mechanizmów (rejestrów centralnych lub centralnych systemów elektronicznych do odzyskiwania danych) działających w państwach członkowskich i dotyczących kont bankowych, co przyspieszyłoby dostęp do informacji finansowych, a jednocześnie ułatwiło współpracę transgraniczną między właściwymi organami;
- kontynuowała, wraz z państwami członkowskimi i platformą unijnych jednostek analityki finansowej, refleksję nad mechanizmem koordynacji i wsparcia, który propagowałby i ułatwiał transgraniczne działania tych jednostek, w tym refleksję nad potencjalnym powiązaniem między tym mechanizmem a siecią FIU.net lub jej następcą;

²² Dyrektywa w sprawie konfiskaty (2014/42), art. 10 ust. 2, i niedawno przyjęte rozporządzenie 2018/1805 w sprawie wzajemnego uznawania nakazów zabezpieczenia i nakazów konfiskaty.

²³ Jak przewidziano np. w art. 12 dyrektywy w sprawie korzystania z informacji finansowych (1153/2019).

- bez uszczerbku dla prerogatywy państw członkowskich w zakresie wyboru modelu funkcjonowania ich jednostki analityki finansowej, najlepiej pasującego do ich systemów prawnych i administracyjnych, zbadała, czy przynajmniej niektóre aspekty funkcjonowania jednostek analityki finansowej można by bardziej dostosować, tak aby umożliwić skuteczniejszą wymianę informacji, przewidzianą w dyrektywie w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy, dyrektywie (UE) 2019/1153 i wszelkich innych instrumentach;
- uwzględniła niniejsze konkluzje Rady i konkluzje Rady w sprawie współpracy Europolu z podmiotami prywatnymi, gdy będzie dokonywać przeglądu wdrażania rozporządzenia (UE) 2016/794 i w ramach tego przeglądu będzie analizować praktyki bezpośredniej wymiany danych osobowych z podmiotami prywatnymi;
- oceniła, czy istnieje potrzeba wzmocnienia ram prawnych służących tworzeniu odpowiednich partnerstw publiczno-prywatnych;
- ponownie włączyła się w dyskusję z państwami członkowskimi dotyczącą potrzeby ustawowego ograniczenia na szczeblu UE płatności gotówkowych, co zapowiedziała w swoim komunikacie z dnia 7 maja 2020 r. w sprawie planu działania na rzecz zapobiegania praniu pieniędzy;
- rozważyła potrzebę dalszego usprawnienia ram prawnych, które dotyczą aktywów wirtualnych i które ustanowiono na mocy 5. dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy²⁴, na przykład poprzez objęcie tymi ramami również wirtualnych walut niewymienialnych na pieniądze fiducjarne i tym samym lepsze dostosowanie do obecnych zaleceń grupy FATF;

WZYWA EUROPOL, aby:

- w pełni wykorzystywał potencjał nowo utworzonego Europejskiego Ośrodka ds. Przestępczości Gospodarczej i Finansowej, jako specjalnej struktury mającej wspierać współpracę między organami ścigania w zakresie walki z oszustwami, praniem pieniędzy, korupcją i fałszerstwami, a jednocześnie systematycznie działał na rzecz odzyskiwania mienia pochodzącego z działalności przestępczej w UE i poza jej granicami. Utworzenie tego centrum i zadania, jakie ma ono wykonywać, powinny znaleźć odpowiednie odzwierciedlenie w zasobach przydzielanych Europolowi;

²⁴ Dyrektywa (UE) 2015/849, zmieniona dyrektywą 2018/843.

- rozpoczął prace przygotowawcze w celu zawarcia uzgodnienia roboczego dotyczącego współpracy z Prokuraturą Europejską z myślą o wspieraniu jej działań w zakresie prowadzenia dochodzeń w sprawie przestępstw naruszających interesy finansowe UE i w zakresie ścigania takich przestępstw;

WZYWA CEPOL, aby:

- dalej rozwijał i realizował kompleksowy wachlarz szkoleń skierowanych do osób prowadzących dochodzenia finansowe w celu zapewnienia bardziej spójnego rozumienia kwestii dotyczących taktyk i technik stosowanych w ramach dochodzeń transgranicznych przez funkcjonariuszy organów ścigania w UE. Zadanie to należy wykonywać w ścisłej współpracy z Europolem i innymi odpowiednimi podmiotami zajmującymi się tą konkretną dziedziną przestępczości, a w jego realizacji powinno pomóc przyznanie CEPOL-owi niezbędnych zasobów, przy wsparciu ze strony Komisji.
