KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 24.7.2019 r.
COM(2019) 371 final

# SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

## w sprawie oceny ram współpracy między jednostkami analityki finansowej

**SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY**

**w sprawie oceny ram współpracy między jednostkami analityki finansowej**

## I. WPROWADZENIE

W art. 65 ust. 2 piątej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy nałożono na Komisję obowiązek oceny ram współpracy jednostek analityki finansowej z państwami trzecimi oraz przeszkód i możliwości w zakresie zacieśnienia współpracy między jednostkami analityki finansowej w Unii Europejskiej, w tym możliwości ustanowienia mechanizmu koordynacji i wsparcia[1]. Obowiązek ten powtórzono w nowym rozporządzeniu w sprawie kontroli środków pieniężnych[2], a także w dyrektywie w sprawie dostępu do informacji finansowych i innych informacji. W niniejszym sprawozdaniu oceniono aspekty wymienione w art. 65 ust. 2 dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy.

Jednostki analityki finansowej (FIU) są centralnymi podmiotami unijnych ram przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Zajmują one zasadniczą pozycję między sektorem prywatnym a właściwymi organami oraz ukierunkowują pracę podmiotów gospodarczych, aby wykrywać transakcje, co do których istnieje podejrzenie powiązania z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu. Ze względu na transnarodowy charakter przestępczości zorganizowanej i działalności terrorystycznej współpraca transgraniczna między FIU ma szczególne znaczenie. Terroryści działają ponad granicami – pozostawiając tzw. ślad informacji finansowych w różnych państwach – a podmioty dopuszczające się prania pieniędzy i organizacje przestępcze coraz częściej ukrywają i ponownie inwestują aktywa w państwach członkowskich innych niż państwo, w którym popełniono przestępstwo stanowiące źródło uzyskania mienia.

FIU są niezależnymi i autonomicznymi pod względem operacyjnym jednostkami, które ustanowiono na podstawie unijnych ram przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, a ich funkcjonowanie i zadania są uregulowane głównie w dyrektywie w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy[3].

---

[1] W rezolucji z dnia 26 marca 2019 r. w sprawie przestępstw finansowych, uchylania się od opodatkowania i unikania opodatkowania Parlament Europejski poszedł o krok dalej i zwrócił się do Komisji o rozważenie utworzenia jednostki analityki finansowej (FIU) UE, tak aby powstał ośrodek wspólnych prac dochodzeniowych i koordynacji dysponujący własnym zakresem autonomii i kompetencji dochodzeniowych w sprawach transgranicznej przestępczości finansowej (pkt 256) (komisja TAX3).

[2] Motyw 26 rozporządzenia (UE) 2018/1672 w sprawie kontroli środków pieniężnych wwożonych do Unii lub wywożonych z Unii oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1889/2005.

[3] 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

Na arenie międzynarodowej Grupa Specjalna ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy[4] oraz Grupa Egmont Jednostek Analityki Finansowej (Grupa Egmont)[5] opracowują normy regulujące działalność FIU. Główne zadania FIU polegają na przyjmowaniu oraz analizowaniu zgłoszeń podejrzanych transakcji i informacji istotnych dla zwalczania prania pieniędzy, powiązanych przestępstw źródłowych i finansowania terroryzmu, a także na rozpowszechnianiu wyników przeprowadzonych analiz i wszelkich innych informacji właściwym organom krajowym i innym FIU. W związku z tym FIU stanowią ośrodki analityki finansowej. Dyrektywa w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy wykracza poza te międzynarodowe normy i przewiduje bardziej szczegółowe obowiązki i ściślejszą współpracę w UE, biorąc pod uwagę swobodę przepływów kapitału i świadczenia usług finansowych, które zapewnia zintegrowany obszar finansowy Unii.

Współpraca między FIU na szczeblu UE opiera się na funkcjonowaniu unijnej platformy FIU[6] oraz sieci FIU.net[7], systemu informatycznego łączącego zdecentralizowane bazy danych, co pozwala FIU na wymianę informacji. Dnia 1 stycznia 2016 r. FIU.net włączono do Europolu w celu zapewnienia stabilności i regularnego finansowania tej sieci. Stwarza to również możliwość usprawnienia wymiany informacji między Europolem a FIU.

Niektóre aspekty współpracy między FIU z państw członkowskich w zakresie wymiany informacji są uregulowane w przyjętej dnia 20 czerwca 2019 r. dyrektywie 2019/1153 w sprawie dostępu do informacji finansowych i innych informacji[8]. W odróżnieniu od

---

Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE, Dz.U. L 0849 z 9.7.2018, s. 1.

[4] Grupa Specjalna ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy jest organem międzyrządowym ustanowionym w 1989 r. przez ministrów jurysdykcji będących jej członkami. Ma ona na celu ustalanie norm i propagowanie skutecznego wdrażania środków prawnych, regulacyjnych i operacyjnych w celu przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Grupa Specjalna ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy skupia 15 państw członkowskich UE i 3 państwa EOG, natomiast do organizacji regionalnej MONEYVAL przystąpiło 13 państw członkowskich. Komisja Europejska ma status członka Grupy Specjalnej ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (http://www.fatf-gafi.org/).

[5] Grupa Egmont jest organizacją międzynarodową zapewniającą globalną sieć współpracy między FIU w celu zwalczania prania pieniędzy i finansowania terroryzmu. Od lipca 2019 r. w jej skład wchodzą 164 FIU, w tym FIU wszystkich państw członkowskich. Komisja Europejska ma w Grupie Egmont status obserwatora od 2017 r. Grupa Egmont udostępnia platformę, na której FIU mogą wymieniać doświadczenia i najlepsze praktyki oraz organizować spotkania w ramach różnych struktur. Przystępując do grupy, FIU zobowiązują się wypełniać obowiązki przypisane im w statucie Grupy Egmont, m.in. spełniać normy w zakresie statusu operacyjnego FIU lub wymieniać z innymi członkami Grupy informacje w najszerszym możliwym zakresie. Statut jest dostępny pod adresem https://egmontgroup.org/en/document-library/8

[6] W 2006 r. Komisja utworzyła nieformalną grupę ekspertów – unijną platformę FIU – złożoną z przedstawicieli FIU z państw członkowskich. Posiedzenia platformy ułatwiają współpracę między FIU dzięki zapewnieniu forum wymiany poglądów i udzielania porad w kwestiach wykonawczych istotnych dla FIU oraz podmiotów dokonujących zgłoszeń. Rola platformy została ponownie potwierdzona w art. 51 czwartej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy. Dodatkowe informacje: http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/ – unijna platforma jednostek analityki finansowej (nr referencyjny E03251).

[7] Sieć FIU.net zaczęła funkcjonować w 2007 r., a do 2015 r. była współfinansowana przez Komisję Europejską (od dnia 1 stycznia 2016 r. sieć jest włączona do Europolu). W czwartej dyrektywie w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy wyraźnie odniesiono się do sieci jako do zalecanego kanału komunikacji między FIU. Ponadto sieć umożliwia FIU tworzenie zdepersonalizowanych wykazów, które można wykorzystać do określenia przybliżonych dopasowań (trafienie / brak trafienia), aby dopasować dane do danych pozostałych FIU, które są podłączone do systemu, w celu wykrycia podmiotów będących przedmiotem zainteresowania FIU w innych państwach członkowskich. Odbywa się to za pośrednictwem tak zwanych „filtrów Ma$^3$tch", bez konieczności udostępniania lub ujawniania danych osobowych.

[8] 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

pierwotnego wniosku Komisji dyrektywa nie zawiera jednak przepisów dotyczących dokładnych terminów oraz kanałów informatycznych służących do wymiany informacji między FIU z różnych państw członkowskich. Ponadto zakres stosowania odpowiedniego przepisu ograniczono do przypadków terroryzmu i przestępczości zorganizowanej powiązanej z terroryzmem oraz wbrew temu, co zaproponowano pierwotnie, nie obejmuje on wszystkich rodzajów poważnych przestępstw. W związku z tym Komisja zobowiązała się do dalszej analizy współpracy między FIU, m.in. za pośrednictwem niniejszego sprawozdania.

Niniejsze sprawozdanie opiera się na poprzednim „sprawozdaniu identyfikującym”[9] oraz dokumencie roboczym służb Komisji w sprawie usprawnienia współpracy między FIU państw członkowskich[10]. Od tamtej pory uporano się z niektórymi trudnościami dzięki transpozycji i wdrożeniu czwartej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz pewnym działaniom operacyjnym podjętym przez FIU. W niniejszym sprawozdaniu skupiono się na nadal występujących przeszkodach utrudniających współpracę.

Podczas przygotowania niniejszego sprawozdania Komisja rozpoczęła skierowane do konkretnych grup konsultacje, które dotyczyły głównie FIU w UE[11] i odpowiednich organów krajowych[12]. Komisja przeprowadziła również konsultacje z podmiotami zobowiązanymi i Europolem za pośrednictwem specjalnych kwestionariuszy i spotkań.

W niniejszym sprawozdaniu wskazano pewne problemy, które mogą wynikać z nieprzeprowadzenia przez państwa członkowskie pełnej lub prawidłowej transpozycji dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy. Dyrektywę tę należało transponować do prawa krajowego do dnia 26 czerwca 2017 r., w związku z czym niniejsze sprawozdanie pozostaje bez uszczerbku dla prawa Komisji do wszczęcia postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego z powodu naruszenia przepisów dyrektywy.

FIU muszą również współpracować i wymieniać informacje z innymi organami publicznymi, m.in. organami ścigania, organami celnymi i podatkowymi, OLAF-em oraz biurami ds. odzyskiwania mienia. Niektóre problemy związane z taką współpracą zostały już zasygnalizowane w pewnych przypadkach, na przykład zgłoszenia podejrzanych transakcji i inne informacje dotyczące przeciwdziałania praniu pieniędzy nie są przekazywane wszystkim administracjom podatkowym w UE, ponieważ FIU nie uznają

---

niektórym przestępstwom, ich wykrywania, prowadzenia dochodzeń w ich sprawie lub ich ścigania, Dz.U. L 186 z 11.7.2019, s. 122–137. Dyrektywą tą uchylono decyzję Rady 2000/642/WSiSW z dnia 17 października 2000 r. dotyczącą uzgodnień w sprawie współpracy pomiędzy jednostkami wywiadu finansowego państw członkowskich w odniesieniu do wymiany informacji, Dz.U. L 271 z 24.10.2000, s. 4–6.

[9] Sprawozdanie unijnej platformy FIU pt. „Mapping exercise and Gap Analysis on FIUs’ Power and Obstacles for obtaining and exchanging information” („Identyfikowanie i analiza luk w odniesieniu do uprawnień FIU i przeszkód w uzyskiwaniu i wymianie informacji”) zatwierdzone przez FIU wszystkich państw członkowskich dnia 11 grudnia 2016 r.

[10] Dokument roboczy służb Komisji w sprawie usprawnienia współpracy między jednostkami analityki finansowej UE, SWD(2017) 275, 26 czerwca 2017 r.

[11] Unijna platforma FIU: Komisja omówiła kwestie problematyczne z FIU państw członkowskich na posiedzeniach zorganizowanych w dniach 20 września 2018 r., 11 grudnia 2018 r. i 5 marca 2019 r. Odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu udzieliły FIU z 24 państw członkowskich. Protokoły posiedzeń można znaleźć na stronie internetowej grup ekspertów Komisji (numer referencyjny grupy: E03251).

[12] Konsultacje te odbyły się za pośrednictwem grupy ekspertów ds. prania pieniędzy i finansowania terroryzmu. Komisja przesłała kwestionariusz właściwym członkom grupy. Dyskusje odbyły się w trakcie posiedzeń w dniach 5 października 2018 r. i 6 lutego 2019 r.

większości z nich za właściwe organy[13], co tworzy przeszkody utrudniające skuteczne zwalczanie przestępstw podatkowych[14]. Jeśli chodzi o współpracę z Europejskim Urzędem ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF), Komisja zaproponowała[15], by OLAF był w stanie uzyskiwać informacje bankowe istotne dla jego działalności dochodzeniowej poprzez jednostki analityki finansowej w państwach członkowskich.

Niniejsze sprawozdanie należy rozpatrywać w związku ze sprawozdaniem Komisji Europejskiej dotyczącym ponadnarodowej oceny ryzyka[16], sprawozdaniem Komisji w sprawie integracji krajowych scentralizowanych automatycznych mechanizmów[17] oraz sprawozdaniem Komisji w sprawie niedawnych domniemanych przypadków prania pieniędzy z udziałem instytucji kredytowych UE[18], które to sprawozdania opublikowano równocześnie z niniejszym sprawozdaniem.

## II. PRZEKAZYWANIE ZGŁOSZEŃ JEDNOSTKOM ANALITYKI FINANSOWEJ PRZEZ PODMIOTY ZOBOWIĄZANE

Istotne jest, aby jednostki analityki finansowej (FIU) otrzymywały wysokiej jakości informacje na temat transakcji lub prób przeprowadzenia transakcji, które mogą być powiązane z dochodami z przestępstwa lub z finansowaniem terroryzmu. W dyrektywie w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy nałożono na podmioty zobowiązane obowiązek informowania – z własnej inicjatywy – FIU w państwie członkowskim, w którym mają siedzibę, w przypadku gdy wiedzą, podejrzewają lub mają uzasadnione podstawy, aby podejrzewać, że środki finansowe będące przedmiotem transakcji są dochodami pochodzącymi z działalności przestępczej lub są powiązane z finansowaniem terroryzmu, a także obowiązek niezwłocznego odpowiadania na wnioski FIU o udzielenie dodatkowych informacji. Przepływ informacji powinien obejmować również informacje zwrotne o zgłoszeniach oraz o działaniach następczych podjętych w związku ze zgłoszeniami. Takie informacje zwrotne powinny być udzielanie terminowo i powinny obejmować skuteczność zgłoszeń i podjęte w związku z nimi działania następcze.

Obowiązek podmiotu dotyczący kierowania zgłoszeń do FIU państwa członkowskiego, w którym ma on siedzibę, został uzupełniony obowiązkami FIU polegającymi na udostępnianiu informacji i zgłoszeń FIU innych państw członkowskich, jeżeli zgłoszenia te mają charakter transgraniczny.

---

[13] Organy celne regularnie przesyłają FIU dane dotyczące środków pieniężnych (deklaracje i nieprawidłowości), ale jedynie kilka z nich zgłosiło otrzymanie informacji zwrotnych. Zgodnie z informacjami ujawnionymi w trakcie wysłuchania publicznego przed komisją TAX3 dnia 4 lutego 2019 r. FIU posiadały informacje na temat tzw. afery cum-ex, która kosztowała państwa członkowskie około 55 mld EUR, ale w tamtym czasie nie mogły udostępnić tych informacji organom podatkowym.

[14] Zdaniem Europolu (2017) przestępstwo podatkowe stanowi powiązane przestępstwo źródłowe w przypadku większości wymienianych danych na temat podejrzanych transakcji.

[15] Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE, Euratom) nr 883/2013 dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) w odniesieniu do współpracy z Prokuraturą Europejską i skuteczności dochodzeń prowadzonych przez OLAF, COM(2018) 338 final.

[16] Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie oceny ryzyka związanego z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu, które ma wpływ na rynek wewnętrzny i dotyczy działalności transgranicznej, COM(2019) 370.

[17] Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie integracji krajowych scentralizowanych automatycznych mechanizmów (centralne rejestry lub centralne systemy wyszukiwania danych elektronicznych) państw członkowskich dotyczących rachunków bankowych, COM(2019) 372.

[18] Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie oceny niedawnych domniemanych przypadków prania pieniędzy z udziałem instytucji kredytowych UE, COM(2019) 373.

## 1. Współpraca między jednostkami analityki finansowej oraz współpraca z podmiotami dokonującymi zgłoszeń

W dyrektywie w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy nałożono na państwa członkowskie obowiązek wymagania od podmiotów zobowiązanych współpracy z krajowymi FIU polegającej na niezwłocznym informowaniu tych jednostek o podejrzanych transakcjach lub działaniach, m.in. przez dokonanie zgłoszenia podejrzanej transakcji. Obecnie wiele FIU otrzymuje zgłoszenia od podmiotów zobowiązanych za pośrednictwem specjalnych elektronicznych krajowych systemów zgłaszania[19]. W sprawozdaniu identyfikującym z 2016 r. opisano przypadki, w których brak narzędzi informatycznych – wiele FIU utrzymuje procedury pracy polegające na stosowaniu dokumentów w formie papierowej – przysporzył FIU trudności w skutecznym przetwarzaniu i analizowaniu informacji, ponieważ jednostki te otrzymały w ostatnim czasie dużą liczbę zgłoszeń podejrzanych transakcji.

Nieliczne FIU korzystają z ujednoliconych wzorów zgłoszeń, które zwykle dotyczą „banków" i nie są odpowiednie do stosowania przez inne podmioty zobowiązane. Poziom zgłaszania podejrzanych transakcji FIU przez podmioty zobowiązane jest niski, chociaż w ostatnich latach liczba zgłoszeń wzrosła[20]. Za większość tych zgłoszeń odpowiadają instytucje kredytowe, a jedynie ich niewielki odsetek złożyły inne podmioty zobowiązane[21]. Unijna platforma FIU współpracuje z Europolem nad rozpoczętym w 2016 r. projektem mającym na celu opracowanie wspólnego wzoru zgłoszeń podejrzanych transakcji, który będzie stosowany jednolicie w całej UE. Ujednolicony wzór ułatwiłby dokonywanie zgłoszeń przez podmioty zobowiązane i przekazywanie zgłoszeń między FIU.

W rozporządzeniu w sprawie kontroli środków pieniężnych[22] nałożono na właściwe organy państw członkowskich (administracje celne) obowiązek udostępnienia krajowym FIU wszystkich deklaracji środków pieniężnych oraz informacji o wykrytych naruszeniach obowiązku zadeklarowania posiadania środków pieniężnych w kwocie co najmniej 10 000 EUR przy wjeździe do UE lub przy wyjeździe z UE. Rozporządzenie 2018/1672, które w czerwcu 2021 r. uchyli rozporządzenie 1889/2005, zawiera wymóg, by informacje przesyłano za pomocą tego samego systemu informatycznego, tj. systemu informacji celnej, w terminie 15 dni roboczych.

---

[19] Większość FIU korzysta z systemu zwanego GoAML opracowanego przez Biuro Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków i Przestępczości, zaś inne FIU opracowały wewnętrzne lub doraźne systemy informatyczne.

[20] Liczba zgłoszeń wzrosła o 63 % w latach 2009–2014 zgodnie ze sprawozdaniem Europolu opublikowanym w 2017 r. („From suspicion to action" [„Od podejrzenia do działania"]). W sprawozdaniu tym stwierdzono również, że mniej niż 1 % zgłoszeń dokonanych w latach 2013–2014 r. było powiązanych z finansowaniem terroryzmu, natomiast główny powód zgłoszenia stanowiło wykorzystanie środków pieniężnych (38 %). Jeżeli chodzi o przestępstwa źródłowe, oszustwo podatkowe było powodem 39 % zgłoszeń dokonanych w tym samym okresie, a na kolejnych miejscach znalazły się nadużycia finansowe i oszustwa (30 %) oraz nielegalny obrót środkami odurzającymi (15 %). Finansowanie terroryzmu stanowiło podstawę mniej niż 0,5 % wszystkich zgłoszeń. Ta tendencja utrzymuje się i na przykład w Finlandii liczba zgłoszeń podejrzanych transakcji wzrosła z około 1 000 rocznie w 2015 r. do około 9 000 w 2018 r., a w Szwecji z około 10 000 zgłoszeń podejrzanych transakcji w 2016 r. do około 19 000 w 2018 r.

[21] Z informacji zgromadzonych przez Komisję w kontekście ponadnarodowej oceny ryzyka z 2017 r. wynika, że 93 % zgłoszeń podejrzanych transakcji dokonały instytucje finansowe. SWD(2017) 241 final, załącznik 5.

[22] Rozporządzenie (WE) nr 1889/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 października 2005 r. w sprawie kontroli środków pieniężnych wwożonych do Wspólnoty lub wywożonych ze Wspólnoty.

W wielu zgłoszeniach informowano o transakcji lub działaniu, które dotyczą co najmniej dwóch państw członkowskich. Kwestię przekazywania wszystkich zgłoszeń podejrzanych transakcji do jednego pojedynczego punktu kontaktowego w UE poruszono w kontekście zniesienia ciężaru spoczywającego na podmiotach zobowiązanych świadczących usługi w kilku państwach członkowskich. Taki pojedynczy punkt kontaktowy pozwoliłby również uniknąć angażowania FIU w dużą liczbę zgłoszeń transgranicznych i przekazywania tych zgłoszeń innym FIU, ponieważ główny podmiot dokonujący zgłoszeń dostarczałby lub przekazywał zgłoszenia wszystkim właściwym FIU.

Z odpowiedzi udzielonych na pytania zawarte w kwestionariuszach wynika, że podmioty zobowiązane mają zróżnicowane poglądy, ale są otwarte na pomysł przyszłego systemu, w którym informacje lub ujawnienia można zgłaszać pojedynczemu punktowi kontaktowemu będącemu częścią mechanizmu koordynacji i wsparcia. Z kolei FIU i organy regulacyjne nie uważają scentralizowanego kierowania zgłoszeń podejrzanych transakcji do pojedynczego punktu kontaktowego za korzystne. Główne powody ich sprzeciwu są następujące: (i) bariery językowe i ryzyko opóźnień, w szczególności gdy konieczne jest pilne działanie, np. zamrożenie środków finansowych, (ii) przyczyny prawne dotyczące zasady pomocniczości, możliwa sprzeczność z normami Grupy Specjalnej ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy w odniesieniu do ciążącego na podmiotach zobowiązanych obowiązku przekazywania zgłoszeń FIU w państwie, w którym mają siedzibę[23], oraz zasady autonomii i niezależności FIU; oraz (iii) możliwe podważenie istniejącego zaufania, które FIU zbudowały z podmiotami zobowiązanymi mającymi siedzibę na terytorium danego państwa, oraz współpracy między FIU państw członkowskich.

FIU twierdzą, że te same cele można osiągnąć, ustalając wzory i procedury przekazywania zgłoszeń. Argumentowano także, że w odróżnieniu od obecnej sytuacji elektroniczne składanie zgłoszeń FIU przez podmioty zobowiązane powinno być obowiązkowe na szczeblu krajowym, aby zapewnić FIU możliwość elektronicznego, a tym samym skuteczniejszego, przetwarzania zgłoszeń. Wymagałoby to zmiany obecnych ram prawnych.

## 2. Mechanizmy udzielania informacji zwrotnych

Na mocy dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy FIU mają obowiązek – o ile jest to wykonalne – przekazywania podmiotom zobowiązanym informacji zwrotnych o skuteczności zgłoszeń oraz o działaniach następczych podjętych w związku ze zgłoszeniami.

W odpowiedziach udzielonych na pytania zawarte w kwestionariuszach FIU zauważyły, że w zakresie udzielania informacji zwrotnych częstą praktykę stanowiło przekazywanie typologii i wytycznych Grupy Specjalnej ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy niezwłocznie po ich przyjęciu. Nieliczne FIU poinformowały, że przekazują również własne sprawozdania i wytyczne w kontekście krajowych ocen ryzyka. Inne sposoby udzielania informacji zwrotnych obejmują partnerstwa publiczno-prywatne, regularne spotkania z grupami zainteresowanych stron i szkolenia. W odpowiedziach udzielonych na pytania zawarte w kwestionariuszu nie podano jednak wystarczająco szczegółowych informacji, aby można było wyciągnąć wnioski dotyczące zakresu i częstotliwości takich spotkań i szkoleń.

[23] Zalecenie 29 i nota wyjaśniająca do tego zalecenia.

W dwóch trzecich odpowiedzi udzielonych przez FIU wskazano na potrzebę podniesienia jakości przekazywanych informacji zwrotnych. W odpowiedziach udzielonych przez podmioty zobowiązane wezwano również do zacieśnienia dialogu z FIU oraz udzielania obszerniejszych informacji zwrotnych dotyczących poszczególnych zgłoszeń. Wiele FIU ma nadal wątpliwości odnośnie do przydatności ustrukturyzowanego dialogu, ale wyraża gotowość do przeanalizowania tej kwestii.

Jeżeli chodzi o informacje zwrotne na temat poszczególnych zgłoszeń podejrzanych transakcji, jedynie kilka FIU stwierdziło, że udzielają takich informacji zwrotnych, a informacje te dotyczą zwykle zgłoszeń, które są przekazywane organom ścigania. Wydaje się, że nie dochodzi do udzielania podmiotom zobowiązanym transgranicznych informacji zwrotnych na temat zgłoszeń przekazanych przez jedną FIU innej FIU, której dotyczy zgłoszenie. Udzielanie informacji zwrotnych na temat poszczególnych zgłoszeń może nie być możliwe, ponieważ naruszałoby to poufność dochodzeń. Mimo to wydaje się, że FIU rozumieją słowa „o ile jest to wykonalne" na różne sposoby, co pozostawia szeroki margines swobody.

Jeżeli chodzi o informacje zwrotne na temat danych dotyczących środków pieniężnych, nieliczne administracje celne zgłaszają otrzymanie od FIU informacji zwrotnych na temat deklaracji środków pieniężnych lub naruszeń. Informacje zwrotne mają szczególne znaczenie w przypadku wykrycia niezgłoszonych środków pieniężnych.

Informacje zwrotne na temat jakości zgłoszeń podejrzanych transakcji, ogólne wytyczne i udostępnianie typologii są ważne dla podniesienia jakości i zwiększenia istotności zgłoszeń podejrzanych transakcji, a FIU powinny angażować się w sposób bardziej znaczący w wypełnienie tego obowiązku.

## III. WSPÓŁPRACA MIĘDZY JEDNOSTKAMI ANALITYKI FINANSOWEJ W UE

Podmioty zobowiązane muszą przekazywać zgłoszenia jednostce analityki finansowej (FIU) w państwie, w którym mają siedzibę. Tę zasadę terytorialności uzupełniają równoległe obowiązki FIU polegające na udostępnianiu informacji i zgłoszeń FIU innych państw członkowskich w celu dopasowania własnych danych do danych innych FIU i przeprowadzenia wspólnych analiz. W ramach wykonywania tych działań FIU mają obowiązek stosować chronione kanały komunikacji do wymiany informacji między sobą oraz zachęcać do stosowania zdecentralizowanej sieci komputerowej FIU.net lub jej następcy.

### 1. Wymiana informacji

Zgodnie z art. 53 ust. 1 dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy FIU mają obowiązek: (i) „niezwłocznego przekazania" zgłoszeń „dotyczących innego państwa członkowskiego" FIU tego państwa członkowskiego, co ma zwykle zastosowanie w przypadku, gdy zgłoszenie – z powodu zasady terytorialności – jest składane w FIU państwa członkowskiego, którego dane zgłoszenie nie dotyczy, (ii) przekazywania z własnej inicjatywy – w następstwie uznaniowej decyzji FIU – informacji lub analiz, które są istotne dla innego państwa członkowskiego, co ma zwykle zastosowanie w przypadku zgłoszeń, które mają wymiar transgraniczny, oraz (iii) odpowiadania na wnioski o udzielenie informacji otrzymanych od innej FIU. Obowiązek ten powtórzono w nowym rozporządzeniu w sprawie kontroli środków pieniężnych[24].

[24] Art. 9 ust. 2 nowego rozporządzenia w sprawie kontroli środków pieniężnych, tj. rozporządzenia (UE) 2018/1672.

- *Zgłoszenia, które dotyczą innego państwa członkowskiego*

Jeżeli chodzi o przekazywanie zgłoszeń dotyczących innego państwa członkowskiego, w sprawozdaniu identyfikującym FIU podkreślono jego automatyczny i obowiązkowy charakter, zgodnie z którym „ujawnione informacje należy przekazywać właściwym zagranicznym FIU na podstawie obiektywnych czynników zależnych wyłącznie od uznania, że otrzymane informacje »dotyczą innego państwa członkowskiego«. Przekazanie informacji nie powinno zależeć od wyników przeprowadzonej przez FIU analizy ani dalszych ocen dotyczących na przykład istotności sprawy, stosowności podejrzenia czy oceny proporcjonalności”[25].

Z odpowiedzi udzielonych na pytania zawarte w kwestionariuszu wynika, że liczba zgłoszeń transgranicznych była bardzo niewielka, mimo że obowiązek określony w dyrektywie w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy ma zastosowanie od czerwca 2017 r. Poza jednym państwem członkowskim nie odnotowano znaczącego wzrostu liczby zgłoszeń transgranicznych przekazywanych przez FIU innym jednostkom od czerwca 2017 r.

- *Informacje istotne dla innego państwa członkowskiego*

Jeżeli chodzi o przekazywanie z własnej inicjatywy informacji istotnych dla innego państwa członkowskiego, z najnowszych danych statystycznych dotyczących wykorzystywania sieci FIU.net wynika, że w 2018 r. 16 państw członkowskich dokonało mniej niż 100 przekazań transgranicznych[26], natomiast 6 państw członkowskich nadal nie korzysta z tej funkcji FIU.net[27]. Z odpowiedzi udzielonych na pytania zawarte w kwestionariuszu oraz danych statystycznych przekazanych przez Europol wyraźnie wynika, że niektóre państwa członkowskie nie wypełniają swojego obowiązku w zakresie transgranicznego przekazywania informacji istotnych dla innych państw członkowskich oraz że kilka innych państw wypełnia ten obowiązek jedynie częściowo.

FIU państw członkowskich i Europol utworzyły we wrześniu 2017 r. grupę roboczą w kontekście unijnej platformy FIU w celu wymiany poglądów na temat transgranicznego składania i przekazywania zgłoszeń. Ta grupa robocza zapewnia Komisji doradztwo i wiedzę fachową w zakresie kwestii operacyjnych, aby ułatwić współpracę między krajowymi FIU i wymianę opinii na temat stosowania funkcji sieci, a także aby proponować możliwe ulepszenia techniczne systemu FIU.net. Prace te są na zaawansowanym etapie. Tymczasem obecnie niewiele państw członkowskim wypełnia swój obowiązek prawny polegający na przekazywaniu lub rozpowszechnianiu zgłoszeń transgranicznych. Ta grupa robocza odpowiada również za proponowanie ram, w których określono by kryteria kwalifikacji „transgranicznego” charakteru zgłoszenia podejrzanej transakcji, ponieważ FIU mogą interpretować kryterium „istotności” na różne sposoby. W każdym razie kryterium „istotności” nie powinno być nadrzędne wobec merytorycznej analizy informacji otrzymanych od podmiotu zobowiązanego oraz nie powinno prowadzić do sytuacji, w której zainteresowana FIU jest pozbawiona możliwości przeprowadzenia własnej analizy. Przestrzeganie obowiązku przekazywania pomiędzy FIU informacji istotnych dla innego państwa członkowskiego ma zasadnicze znaczenie dla właściwego funkcjonowania ram przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu.

- *Wnioski o udzielenie informacji*

[25] Sprawozdanie identyfikujące FIU z 2016 r., s. 171 i 174.
[26] Niektóre FIU przesyłały kilka zgłoszeń w ramach tej samej wysyłki.
[27] Europol przedstawił te dane statystyczne na posiedzeniu unijnej platformy FIU w dniu 5 marca 2019 r.

Jeżeli chodzi o odpowiedzi na wnioski innej FIU o udzielenie informacji, wydaje się, że na ogół wszystkie FIU spełniają ten obowiązek. W sprawozdaniu identyfikującym zauważono jednak, że terminowość przekazywania informacji w odpowiedzi na wniosek o udzielenie informacji stanowi podstawowy obszar współpracy miedzy FIU, oraz „podkreślono, że obecne opóźnienia w otrzymywaniu informacji (...) od innych FIU mogą mieć wpływ na skuteczność działań analitycznych i wynikających z nich działań służących egzekwowaniu prawa". Z odpowiedzi FIU udzielonych na pytania zawarte w kwestionariuszach wynika, że zdecydowana większość FIU odpowiada na wnioski w ciągu zalecanego przez Grupę Egmont okresu jednego miesiąca. Pięć państw członkowskich zgłosiło, że odpowiada na otrzymywane wnioski średnio w ciągu tygodnia lub w krótszym czasie, natomiast pięć państw członkowskich za średni termin udzielenia odpowiedzi uznało okres jednego miesiąca. Z odpowiedzi udzielonych na pytania zawarte w kwestionariuszu wynika, że FIU państw członkowskich stosują takie same terminy zarówno w UE, jak i poza nią. Zauważono, że chociaż okres jednego miesiąca może być zgodny z terminem zalecanym przez Grupę Egmont, jest on o wiele dłuższy niż średni czas na wymianę informacji między organami w ramach innych instrumentów unijnych, który wynosi zwykle kilka dni i nie przekracza jednego tygodnia[28]. Terminy udzielenia odpowiedzi na wniosek należy skrócić i dostosować do norm obowiązujących w odniesieniu do innych organów w Unii.

Ponadto niektóre FIU poinformowały o różnych terminach udzielenia odpowiedzi na wniosek w zależności od tego, czy w chwili otrzymania wniosku FIU ma dostęp do informacji, których dotyczy wniosek, czy też musi uzyskać te informacje od podmiotów zobowiązanych lub innych właściwych organów. W tym drugim przypadku termin udzielenia odpowiedzi na wniosek jest zwykle dłuższy. W tym kontekście ważne jest, aby przeanalizować rodzaje informacji, do których FIU mają bezpośredni dostęp i w przypadku których mogą udzielić innym FIU szybkiej odpowiedzi. W dyrektywie w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy przewidziano, że FIU powinny mieć dostęp do wszystkich danych finansowych, administracyjnych i dotyczących egzekwowania prawa, jakich potrzebują, aby wypełniać swoje zadania. Zakres, w jakim FIU ma bezpośredni dostęp do źródła danych, różni się w znacznym stopniu między państwami członkowskimi. Odpowiedzi udzielone na pytania zawarte w drugim kwestionariuszu, który dotyczył ponad 70 źródeł informacji, sugerują, że niektóre FIU mają bezpośredni dostęp do ponad 30 źródeł informacji, a inne do mniej niż pięciu takich źródeł[29]. Istnieje również duża rozbieżność, jeżeli chodzi o bezpośredni lub pośredni dostęp FIU do niektórych baz danych. Należy zauważyć, że dostęp do takich informacji jest również użyteczny dla FIU przy przeprowadzaniu analizy zgłoszeń podejrzanych transakcji oraz analizy transgranicznej.

### 2. Dopasowywanie zbiorów danych

W art. 56 ust. 2 dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy nałożono na FIU obowiązek, by „współpracowały ze sobą w zakresie stosowania najnowocześniejszych technologii" umożliwiających im „dopasowanie ich danych do

[28] Decyzja ramowa Rady 2006/960/WSiSW w sprawie wymiany informacji między organami ścigania (opublikowana w Dz.U. L 386 z 29.12.2006, s. 89–100) przewiduje, że odpowiedzi na wnioski należy udzielić w ciągu trzech dni, zaś dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/41/UE z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie europejskiego nakazu dochodzeniowego w sprawach karnych (Dz.U. L 130 z 1.5.2014) przewiduje termin jednego tygodnia.

[29] W dniu 29 kwietnia 2019 r. Komisja przesłała wszystkim FIU kwestionariusz określający 73 źródeł informacji i zawierający pytanie, czy są właścicielami takich źródeł informacji, zarządzają nimi bądź mają do nich bezpośredni lub pośredni dostęp. Odpowiedzi na pytania zawarte w tym kwestionariuszu udzieliły 24 FIU.

danych innych FIU w sposób anonimowy poprzez zapewnienie pełnej ochrony danych osobowych w celu wykrycia podmiotów, które są przedmiotem zainteresowania FIU w innych państwach członkowskich, oraz identyfikacji ich dochodów i środków finansowych". Zgodność z tym przepisem pod względem technicznym miało zapewnić lepsze wykorzystanie tzw. technologii Ma3tch, którą opracowano i dodano jako funkcję sieci FIU.net w kwietniu 2014 r.[30] Ta funkcja krzyżowego dopasowywania umożliwia FIU automatyczne znalezienie na zasadzie „trafienie / brak trafienia" istotnych powiązań z informacjami posiadanymi przez inne FIU.

FIU nie wykorzystują pełnych możliwości tego narzędzia, w związku z czym kwestia lepszego jego wykorzystania przez FIU pojawia się cyklicznie jako punkt porządku obrad unijnej platformy FIU. W ostatnich dwóch latach nastąpiła jednak pewna poprawa, za którą częściowo odpowiada interwencja Europolu, który zachęca FIU do czerpania korzyści płynących z tej nowej technologii. W grudniu 2017 r. z funkcji tej korzystało 18 FIU, co stanowi wzrost w porównaniu z 15 jednostkami w lutym 2017 r. Podobnie na koniec 2016 r. FIU stosowały łącznie 90 filtrów, których liczba wzrosła do końca kwietnia 2018 r. do 126. Aby przyczynić się do osiągnięcia ogólnego celu polegającego na rutynowym stosowaniu technologii Ma3tch w procesie pracy FIU, pod koniec 2017 r.[31] utworzono grupę roboczą, której zalecenia zostały zatwierdzone przez unijną platformę FIU na posiedzeniu w marcu 2019 r. Komisja będzie monitorować ich wdrażanie w praktyce.

## 3. Wspólne analizy

Aby zapewnić skuteczną reakcję na przypadki prania pieniędzy i finansowania terroryzmu obejmujące wiele jurysdykcji, w dyrektywie w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy przewidziano, że współpraca między FIU państw członkowskich powinna wykraczać poza samą tylko wymianę informacji do celów wykrywania i analizy oraz powinna obejmować wspólne działania analityczne. W art. 51 dyrektywy nałożono na unijną platformę FIU obowiązek wspierania przeprowadzania „wspólnej analizy" przypadków transgranicznych. Chociaż korzyść płynąca ze wspólnej analizy w porównaniu ze zwykłą współpracą polegającą na wymianie informacji jest oczywista, ponieważ pozwala ona ujawnić szersze powiązanie okoliczności faktycznych, które w przypadku odosobnionego rozpatrywania na szczeblu krajowym pozostałyby niewykryte, przeprowadzenie wspólnej analizy w praktyce stanowi złożone i wymagające zadanie.

Jedynie kilka państw członkowskich, które wzięły udział w jednym z dwóch projektów pilotażowych przeprowadzonych w kontekście unijnej platformy FIU w latach 2016 i 2018, było w stanie wskazać, że ma jakiekolwiek doświadczenie związane ze wspólną analizą. Wynik operacyjny był pozytywny, jednak uczestnicy tych projektów musieli pokonać szereg wyzwań, m.in. wynikających z różnic w przepisach krajowych (zdolność i uprawnienia FIU w zakresie dostępu do informacji, dostępne źródła informacji, ograniczenia poufności dotyczące udostępniania informacji wynikające z przepisów krajowych). Inne wyzwania wynikały z poszczególnych metod pracy stosowanych przez FIU (np. rozumienie zadania analitycznego, waga przypisywana „egzekwowaniu prawa" lub elementom „finansowym" w zależności do statusu i charakteru FIU, różne cele i procedury).

[30] Rada Partnerów FIU.net (poprzedniczka Grupy Doradczej FIU.net) zatwierdziła propozycję projektu wykorzystującego technologię ma³tch w lutym 2013 r.

[31] W skład grupy roboczej ds. promocji i rozwoju technologii Ma3tch weszły FIU z Belgii, Estonii, Francji, Finlandii, Luksemburga, Polski i Włoch oraz Europol.

Wydaje się, że na ogół FIU przyjmują do wiadomości, że wzmocnienie tego typu współpracy wymagałoby pomocy i wsparcia w zakresie koordynacji na szczeblu UE. We wspólnym stanowisku, które FIU przesłały w odpowiedzi na kwestionariusz wraz z indywidualnymi uwagami, stwierdzono, że ewentualny przyszły mechanizm współpracy na szczeblu UE powinien „wspierać FIU, które chcą przeprowadzić wspólne analizy, i ułatwiać im to zadanie dzięki przygotowaniu wspólnych procedur przeprowadzania wspólnych analiz, które mogą być stosowane spójnie wraz z niezbędnymi dostosowaniami we wszystkich przyszłych działaniach, oraz dzięki utrzymywaniu specjalnych zasobów ludzkich oraz dzięki rozwiązaniom informatycznym, które będą udostępniane FIU państw członkowskich zainteresowanych rozpoczęciem tego typu pracy". Odnośne obszary pracy mogą obejmować m.in. ustalanie kryteriów w celu określenia rodzajów przypadków transgranicznych odpowiednich do przeprowadzenia wspólnej analizy; określenie wspólnej podstawy, aby funkcja „analizy" była realizowana w skoordynowany i produktywny sposób (podstawowa „metodyka"); określenie etapów i sekwencji wykonywania uprawnień w zakresie informacji i wdrażania narzędzi analitycznych; uzgodnienie istotnych celów i rezultatów, jakie należy osiągnąć, aby zapewnić odpowiednie działania następcze poprzez przekazywanie informacji przez FIU na poziomie krajowym.

### 4. FIU.net

Zgodnie z art. 56 ust. 1 dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy FIU powinny stosować chronione kanały komunikacji do wymiany informacji między sobą oraz zachęcać do stosowania zdecentralizowanej sieci komputerowej FIU.net lub jej następcy. Sieć FIU.net stanowi specjalny system informatyczny, który zapewnia bezpieczny kanał komunikacji między FIU państw członkowskich, umożliwiający im regularne przesyłanie wniosków o akta sprawy, przekazywanie transgranicznych zgłoszeń i rozpowszechnianie zgłoszeń, które dotyczą FIU innych państw członkowskich. Państwa członkowskie powinny zachęcać do stosowania tego systemu jako kanału komunikacji między FIU. Od 2016 r. za hosting i działanie systemu odpowiada Europol, a FIU uczestniczą w zarządzaniu systemem za pośrednictwem grupy doradczej.

FIU państw członkowskich uznają wartość dodaną sieci FIU.net oraz korzyści płynące z jej stosowania do wymiany informacji między nimi. W ostatnim czasie w systemie występowały jednak powtarzające się trudności techniczne wynikające z konieczności jego aktualizacji. Co najmniej połowa FIU państw członkowskich stosuje FIU.net jako podstawowe narzędzie komunikacji z innymi FIU, tj. wykorzystując Egmont Secure Web[32] wyłącznie w przypadku awarii lub zakłócenia działania systemu. Pomimo nałożonego dyrektywą w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy obowiązku, by państwa członkowskie zachęcały do stosowania sieci FIU.net lub jej następcy do celów komunikacji między FIU państw członkowskich, cztery FIU wyjaśniły w swoich odpowiedziach, że z powodu trudności technicznych związanych z funkcjonowaniem sieci FIU.net stosują Egmont Secure Web jako odpowiednik sieci FIU.net nawet do wymian wewnątrzunijnych.

## IV. WSPÓŁPRACA MIĘDZY JEDNOSTKAMI ANALITYKI FINANSOWEJ I ORGANAMI NADZORU

Zgodnie z dyrektywą w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy FIU mają obowiązek przekazywania zgłoszeń podejrzanych transakcji oraz wyników przeprowadzonych

[32] Egmont Secure Web jest narzędziem komunikacji informatycznej opracowanym przez Grupę Egmont, za pośrednictwem którego FIU dokonują międzynarodowej wymiany informacji.

analiz odpowiednim właściwym organom, m.in. organom sprawującym nadzór w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu oraz organom nadzoru ostrożnościowego. Organy nadzoru mają natomiast obowiązek przekazywania FIU informacji zwrotnych na temat wykorzystania przekazanych informacji i na temat wyników kontroli przeprowadzonych na podstawie tych informacji.

W ostatnim roku kilka szeroko komentowanych w mediach wydarzeń sprawiło, że niektóre europejskie instytucje kredytowe znalazły się w centrum uwagi, co zarazem zwróciło uwagę na pewne aspekty związane z wdrażaniem unijnych ram przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, w szczególności jeżeli chodzi o nadzór. Ze sprawozdania Komisji w sprawie oceny niedawnych domniemanych przypadków prania pieniędzy z udziałem instytucji kredytowych UE wynika, że kilka organów zauważyło, iż wymogi poufności mające zastosowanie do ram przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu oraz organów nadzoru ostrożnościowego uniemożliwiały skuteczną współpracę (wymianę informacji) między FIU, policją oraz organami nadzoru ostrożnościowego i organami sprawującymi nadzór w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. W szczególności w kilku przypadkach stanowiących podstawę tego sprawozdania FIU miały niewielki kontakt z którymkolwiek z organów nadzoru lub nie miały go w ogóle i odwrotnie.

Zgodnie z dyrektywą w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy nie powinny istnieć przeszkody uniemożliwiające FIU współpracę i wymianę informacji z organami sprawującymi nadzór w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu oraz organami nadzoru ostrożnościowego. Co więcej, jednostki te w stosownych przypadkach mają obowiązek udzielania informacji organom nadzoru. W większości przypadków stanowiących podstawę sprawozdania w sprawie oceny niedawnych domniemanych przypadków prania pieniędzy z udziałem instytucji kredytowych UE FIU nie udzielały jednak informacji organom sprawującym nadzór w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu ani organom nadzoru ostrożnościowego w sposób zorganizowany. Niekiedy FIU mogą napotykać wynikające z przepisów krajowych przeszkody prawne uniemożliwiające im udzielanie informacji organom nadzoru, na przykład jeżeli analiza przeprowadzona przez FIU jest uznawana za dane wywiadowcze o przestępstwach i można ją udostępnić wyłącznie organom ścigania. Z drugiej strony organy nadzoru ostrożnościowego napotykały do niedawna przeszkody prawne na szczeblu UE związane z wymianą informacji z FIU. Problem ten rozwiązano niedawno dzięki zmianom wprowadzonym w dyrektywie w sprawie wymogów kapitałowych[33]. W zmianach tych również zobowiązano właściwe organy do prowadzenia współpracy na szerszą skalę. Ponadto FIU bardzo rzadko otrzymują od organów nadzoru informacje zwrotne na temat wykorzystania przekazanych informacji i na temat wyników kontroli przeprowadzonych na podstawie tych informacji.

Ponadto wydaje się, że FIU nie są angażowane w prowadzoną przez organy nadzoru ostrożnościowego ocenę spełnienia wymogów dotyczących kompetencji i reputacji przez zarząd instytucji kredytowych zgodnie z obowiązkami określonymi w dyrektywie w sprawie wymogów kapitałowych. Istotne jest, by organy nadzoru ostrożnościowego w większym stopniu angażowały FIU w ten proces.

[33] Dyrektywa 2006/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe, Dz.U. L 177 z 30.6.2006, s. 1–200, oraz dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE, Dz.U. L 176 z 27.6.2013, s. 338–436.

## V. WSPÓŁPRACA JEDNOSTEK ANALITYKI FINANSOWEJ Z PAŃSTWAMI TRZECIMI

W dyrektywie w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy nie omówiono ani nie uregulowano kwestii współpracy jednostek analityki finansowej (FIU) państw członkowskich z FIU państw trzecich. Wszystkie państwa członkowskie, które udzieliły odpowiedzi na pytania zawarte w tym kwestionariuszu, potwierdziły jednak, że FIU regularnie wymieniają informacje z FIU państw trzecich na podstawie statutu Grupy Egmont lub umów dwustronnych bądź protokołów ustaleń.

Państwa członkowskie potwierdziły również możliwość wymiany informacji z FIU państw trzecich spoza sieci współpracy Egmont, uzależnioną od spełnienia różnych warunków prawnych określonych w przepisach krajowych, związanych również częściowo z udzieleniem przez FIU państwa trzeciego zgody na udostępnienie informacji na zasadach wzajemności, a częściowo z warunkami zapewniającymi bezpieczne przetwarzanie i poufność udostępnianych informacji.

Na ogół zakres protokołów ustaleń FIU różni się pod względem obszaru geograficznego. Jedna z FIU zgłosiła, że zawarła ponad sto takich protokołów, natomiast dwie FIU poinformowały o zaledwie czterech protokołach ustaleń.

Z uwagi na brak uregulowań w tym zakresie na szczeblu UE w niniejszym sprawozdaniu oceniono, czy państwa członkowskie zachowują uprawnienia do regulowania wymiany informacji między FIU a państwami trzecimi, a jeżeli tak, czy takie wymiany są zgodne z unijnymi ramami ochrony danych.

Współpraca FIU z państwami trzecimi w celu przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu jest objęta wyłączną kompetencją zewnętrzną UE, ponieważ FIU są regulowane wyłącznie dyrektywą w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy. W związku z tym występuje rozbieżność między charakterem zewnętrznej kompetencji UE a praktyką państw członkowskich polegającą na podejmowaniu negocjacji i zawieraniu umów międzynarodowych lub protokołów ustaleń z FIU państw trzecich. W tym kontekście FIU państw członkowskich działają z własnej inicjatywy i bez jakiegokolwiek udziału instytucji UE. FIU muszą przestrzegać zobowiązań międzynarodowych wynikających z udziału w Grupie Egmont i członkostwa odpowiednich państw członkowskich w Grupie Specjalnej ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy lub organizacji MONEYVAL. Umowy międzynarodowe lub protokoły ustaleń z FIU państw trzecich mogłyby być zgodne z wyłączną kompetencją UE we wszystkich kwestiach związanych z dyrektywą w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy wyłącznie w przypadku, gdyby ograniczały się do kwestii operacyjnych, co – jak się wydaje – nie zawsze ma miejsce.

Wymieniając informacje z państwami trzecimi, FIU państw członkowskich muszą spełniać odpowiednie wymogi wynikające z mającego zastosowanie unijnego systemu ochrony danych, które w przypadku współpracy FIU są określone w ogólnym rozporządzeniu o ochronie danych[34]. Pomimo tego wyraźnego obowiązku większość FIU stosuje dyrektywę o ochronie danych policyjnych (dyrektywa (UE) 2016/680) zamiast ogólnego rozporządzenia o ochronie danych albo zarówno to rozporządzenie, jak i dyrektywę o ochronie danych policyjnych. Chociaż kwestia ta dotyczy wszystkich

[34] Art. 41 ust. 1 dyrektywy stanowi, że „do przetwarzania danych osobowych na podstawie niniejszej dyrektywy stosuje się dyrektywę 95/46/WE". Biorąc pod uwagę, ze dyrektywa o ochronie danych z 1995 r. została zastąpiona ogólnym rozporządzeniem o ochronie danych, zastosowanie powinno mieć wspominane rozporządzenie.

aspektów pracy FIU, jest szczególnie istotna w odniesieniu do współpracy z państwami trzecimi, w przypadku której wymogi i warunki wymiany informacji są inne zgodnie z dyrektywą o ochronie danych policyjnych.

Z odpowiedzi udzielonych na pytania zawarte w kwestionariuszu wynika, że państwa członkowskie są świadome istnienia tego obowiązku w kontekście współpracy z FIU państw trzecich, ale występuje pewna niejasność co do sposobu spełniania wymogów w zakresie ochrony danych. Zdecydowana większość państw członkowskich odpowiedziała, że odpowiednie unijne standardy ochrony danych są spełnione dzięki przestrzeganiu odpowiednich punktów zasad Grupy Egmont lub dzięki uwzględnieniu takich przepisów w odpowiednich protokołach ustaleń. Przepisy te regulują jednak wyłącznie kwestie związane z poufnością i bezpieczeństwem przetwarzanych danych lub zawierają ograniczenia dotyczące ich stosowania. Nie zapewniają jednak odpowiednich zabezpieczeń pod względem egzekwowania ani dostępności środków ochrony prawnej praw osób, których dane dotyczą[35].

W rozdziale V ogólnego rozporządzenia o ochronie danych określono zasady przekazywania danych osobowych do państw trzecich. W przypadku braku decyzji stwierdzającej odpowiedni stopień ochrony przekazywanie może być dozwolone, jeżeli istnieją odpowiednie zabezpieczenia lub jeżeli przekazywanie jest objęte odstępstwami. W tym zakresie jedynie cztery państwa członkowskie z 24 państw, które udzieliły odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu, poinformowało o istnieniu w prawie krajowym przepisów, zgodnie z którymi FIU z państw trzecich muszą zagwarantować odpowiedni poziom ochrony danych w swoich jurysdykcjach, a żadne państwo członkowskie nie stwierdziło, że stosuje odstępstwa przewidziane w ogólnym rozporządzeniu o ochronie danych, aby uzasadnić przekazywanie informacji do państw trzecich[36]. Pozostałe państwa członkowskie nie udzieliły wyjaśnień na temat sposobu regulowania albo uzasadniania przekazywania informacji do państw trzecich. To do państw członkowskich należy zapewnienie, by przekazywanie informacji do FIU państw trzecich było zgodne z prawem i unijnymi ramami ochrony danych, za pomocą jednej z możliwości oferowanych przez ogólne rozporządzenie o ochronie danych.

Należy jednocześnie pamiętać, że sprawna współpraca i wymiana informacji z FIU państw trzecich stanowi międzynarodowy obowiązek państw członkowskich. Państwa członkowskie zobowiązały się do współpracy i wymiany informacji, wyrażając zgodę na przestrzeganie wspólnych międzynarodowych norm i zasad Grupy Specjalnej ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy i Grupy Egmont, które to grupy stanowią najważniejsze zainteresowane strony globalnej walki z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu. Wspomniane międzynarodowe zobowiązania państw członkowskich do przestrzegania światowych norm przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu są zgodne w interesem Unii i polityką w tym zakresie, ponieważ jeden z celów dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy dotyczy transpozycji tych światowych norm do prawa Unii. Wartość wymiany informacji z FIU państw trzecich ma również znaczenie pod względem zapewnienia globalnej reakcji w walce z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu.

W związku z tym należy zapewnić pełną zgodność procedur wymiany informacji z FIU państw trzecich zarówno z wyłączną kompetencją Unii we wszystkich kwestiach uregulowanych w dyrektywie w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy, jak i z unijnymi ramami ochrony danych.

[35] Zgodnie z wymogiem zawartym w art. 46 ogólnego rozporządzenia o ochronie danych.

[36] Należy zauważyć, że odstępstwa powinny być stosowane w poszczególnych przypadkach i nie powinny być wykorzystywane do zorganizowanego i systematycznego przekazywania danych do państw trzecich.

# VI. WNIOSKI

## 1. Ustalenia dotyczące działań jednostek analityki finansowej

Unijne, podobnie jak międzynarodowe, ramy przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu opierają się na zgłaszaniu podejrzanych transakcji przez sektor prywatny, analizie przeprowadzanej przez jednostki analityki finansowej (FIU) oraz współpracy między FIU a właściwymi organami. Konieczne jest, aby sektor prywatny wypełniał obowiązek prawny polegający na zgłaszaniu podejrzanych transakcji oraz aby otrzymywał wsparcie i pomoc właściwych organów w tym zakresie. Równie duże znaczenie ma zdolność FIU do wykonywania powierzonych im zadań oraz – z uwagi na transgraniczny charakter wielu transakcji – jak najbardziej znacząca i skuteczna współpraca FIU z innymi FIU oraz właściwymi organami, w tym z organami ścigania, a także z organami podatkowymi i celnymi oraz z Europejskim Urzędem ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych. Współpraca FIU państw członkowskich z FIU państw trzecich jest również istotna w kontekście walki z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu na szczeblu globalnym oraz przestrzegania międzynarodowych norm w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu.

Od czasu sporządzenia sprawozdania identyfikującego państwa członkowskie uporały się z niektórymi problemami dzięki transpozycji i wdrożeniu czwartej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz pewnym działaniom operacyjnym podjętym przez FIU. W niniejszym sprawozdaniu skupiono się na nadal występujących przeszkodach utrudniających współpracę.

Z analizy odpowiedzi udzielonych na pytania zawarte w kwestionariuszu oraz dialogu z przedstawicielami sektora prywatnego i państwami członkowskimi wynika, że dokonywanie zgłoszeń przez sektor prywatny jest utrudnione z powodu braku wspólnego wzoru zgłoszenia podejrzanej transakcji oraz braku obowiązku elektronicznego składania takich zgłoszeń. Regularne udzielanie przez FIU informacji zwrotnych na temat jakości zgłoszeń przedstawicielom sektora prywatnego oraz ustrukturyzowany dialog między nimi w celu wymiany informacji dotyczących typologii, tendencji i ogólnych wytycznych jest konieczne, aby zwiększyć zdolność sektora prywatnego do właściwej identyfikacji podejrzanych transakcji i zgłaszania tych najistotniejszych. Jednostki analityki finansowej muszą ustalić wspólne podejście do przeciwdziałania zagrożeniom wspólnym dla wszystkich państw członkowskich. Podejście takie usprawniłoby działania podejmowane przez FIU w zakresie rozpatrywania informacji o beneficjantach rzeczywistych i ogólnej przejrzystości, oceny ryzyka, współpracy z organami ścigania oraz postępowania w przypadku dużych międzynarodowych grup finansowych.

Niekiedy FIU brakuje również właściwych narzędzi informatycznych, aby skutecznie importować informacje do FIU.net i eksportować je z tej sieci, co umożliwiłoby im skuteczne analizowanie otrzymanych zgłoszeń podejrzanych transakcji. Ponadto jednostki te mają zróżnicowany dostęp do krajowych baz danych, co utrudnia im przeprowadzanie analizy w jak najszerszy i najbardziej użyteczny sposób. Szereg FIU rozpoczęło jednak opracowywanie narzędzi informatycznych, dzięki którym ich krajowa analiza jest skuteczniejsza i które przynoszą korzyści podczas wspólnej analizy przypadków transgranicznych. Wspólne narzędzia oparte na sztucznej inteligencji (np. na potrzeby wspólnej analizy lub określenia tendencji) i uczeniu się maszyn (np. na potrzeby udzielania informacji zwrotnych przedstawicielom sektora prywatnego oraz opracowania typologii) można opracować na poziomie centralnym i udostępnić FIU państw członkowskich za pośrednictwem mechanizmu współpracy i wsparcia.

Ze względu na zasadę terytorialności podmiotów zobowiązanych, zgodnie z którą dokonują one zgłoszeń do FIU państwa, w którym mają siedzibę, kwestią zasadniczą jest to, aby FIU współpracowały ze sobą w jak najszerszym zakresie. Z analizy odpowiedzi udzielonych na pytania zawarte w kwestionariuszu wynika jednak, że w większości FIU nie udostępniały zgłoszeń i informacji tak często, jak powinny, a niektóre nie robiły tego wcale. Wydaje się, że powracające trudności techniczne dotyczące funkcjonowania FIU.net stanowią istotny czynnik wpływający na te problemy i utrudniają udzielanie informacji przez niektóre FIU. W międzyczasie Europol pracuje nad utrzymaniem sieci FIU.net i opracowuje wniosek dotyczący nowego systemu, który będzie jej następcą. Prace te zawieszono w oczekiwaniu na rozpatrzenie skierowanych przez FIU zapytań dotyczących w szczególności problemów związanych z przestrzeganiem zasad ochrony danych osobowych. Należy niezwłocznie udzielić odpowiedzi na te pytania, aby umożliwić kontynuację przebudowy systemu.

W przypadku gdy FIU wymieniają informacje na podstawie zgłoszeń, termin udzielenia odpowiedzi znacznie się różni i chociaż jest zgodny z normami międzynarodowymi, nie spełnia unijnych standardów dotyczących wymiany informacji między organami w UE. Wydaje się, że przekazywanie istotnych informacji organom sprawującym nadzór w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu oraz organom nadzoru ostrożnościowego również nie jest optymalne z powodu pewnych utrudniających współpracę przeszkód istniejących w przepisach krajowych niektórych państw członkowskich oraz praktyk operacyjnych, które są ukierunkowane na współpracę z organami ścigania. Wprowadzone niedawno zmiany do dyrektywy w sprawie wymogów kapitałowych pomogą w rozwiązaniu drugiego z wymienionych problemów.

Różnice w statusie, uprawnieniach i organizacji FIU państw członkowskich nadal wpływają na zdolność dotarcia przez te jednostki do właściwych informacji finansowych, administracyjnych i dotyczących egzekwowania prawa (zwłaszcza tych będących w posiadaniu podmiotów zobowiązanych lub organów ścigania) oraz zdolność wymiany tych informacji. Ta trudność stwierdzona w sprawozdaniu Komisji w sprawie oceny ryzyka związanego z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu, które ma wpływ na rynek wewnętrzny i dotyczy działalności transgranicznej, nie została wyeliminowana[37].

Unijna platforma FIU odgrywa podstawową rolę w stwierdzaniu powyższych problemów. W ostatnich latach platforma włożyła wiele wysiłku w rozwiązanie większości stwierdzonych problemów w sposób istotny pod względem operacyjnym. Platforma ma jednak ograniczenia prawne w zakresie opracowywania prawnie wiążących wzorów dokumentów, wytycznych i standardów, czyli kompetencji, które byłyby potrzebne, aby rozwiązać stwierdzone problemy.

Niektóre aspekty współpracy między FIU z państw członkowskich w zakresie wymiany informacji są uregulowane w przyjętej dnia 20 czerwca 2019 r. dyrektywie 2019/1153 w sprawie dostępu do informacji finansowych i innych informacji. Dyrektywa ta nie zawiera jednak przepisów dotyczących dokładnych terminów oraz kanałów informatycznych służących do wymiany informacji między jednostkami analityki finansowej z różnych państw członkowskich. Ponadto zakres stosowania odpowiednich przepisów ograniczono do przypadków terroryzmu i przestępczości zorganizowanej powiązanej z terroryzmem.

[37] Zob. rozdział o trudnościach horyzontalnych w dokumencie roboczym służb Komisji (SWD(2017) 241 final) towarzyszącym sprawozdaniu Komisji w sprawie oceny ryzyka związanego z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu, które ma wpływ na rynek wewnętrzny i dotyczy działalności transgranicznej (COM(2017) 340 final) z dnia 26 czerwca 2017 r.

Brak regulacji w zakresie wymiany informacji między FIU państw członkowskich a FIU państw trzecich doprowadził do niezharmonizowanego podejścia do takiej wymiany i pojawienia się pytań o jej zgodność z unijnymi ramami ochrony danych. Należy zapewnić pełną zgodność wymiany informacji z FIU państw trzecich zarówno z wyłączną kompetencją Unii we wszystkich kwestiach związanych z dyrektywą w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy, jak i z unijnymi ramami ochrony danych przez uregulowanie tej kwestii na poziomie Unii albo przez wykorzystanie możliwości, jakie oferuje ogólne rozporządzenie o ochronie danych.

## 2. Nierozwiązane problemy strukturalne

Aby zlikwidować stwierdzone niedociągnięcia, Komisja będzie nadal analizować możliwe dalsze kroki i oceniać możliwe zmiany lub uzupełnienia istniejącego systemu. Istnieje prawdopodobieństwo, że wiele spośród stwierdzonych niedociągnięć będzie się utrzymywać do momentu dokładniejszego określenia w unijnych ramach prawnych związanych z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, jakie są zadania i obowiązki FIU w zakresie współpracy transgranicznej. Ponadto z niniejszej oceny wynika, że potrzebny jest silniejszy mechanizm służący do **koordynowania i wsparcia transgranicznej współpracy i analizy**. Mechanizm taki mógłby przewidywać przynajmniej uprawnienia do przyjmowania prawnie wiążących standardów, wzorów dokumentów i wytycznych w obszarze działań FIU. Ponadto mechanizm ten mógłby obejmować niektóre aspekty scentralizowanego dokonywania zgłoszeń i bardziej scentralizowanego budowania zdolności na podstawie nowych narzędzi informatycznych (opartych na technologii sztucznej inteligencji i uczenia się maszyn), aby usprawnić i ułatwić wspólną analizę.