



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 20.12.2007
KOM(2007) 827 wersja ostateczna

SPRAWOZDANIE KOMISJI

**na temat wykonania decyzji Rady z dnia 17 października 2000 r. dotyczącej uzgodnień
w sprawie współpracy pomiędzy jednostkami wywiadu finansowego państw
członkowskich w odniesieniu do wymiany informacji (2000/642/WSiSW)**

1. WPROWADZENIE

Celem niniejszego sprawozdania jest zbadanie, czy państwa członkowskie utworzyły ramy dla współpracy celem wspierania działań swoich jednostek wywiadu finansowego (JWF) określone w decyzji Rady 2000/642/WSiSW (zwanej dalej „decyzją”). JWF mają podstawowe znaczenie dla wysiłków na rzecz zwalczania prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, istotne jest więc wspieranie ich bliskiej współpracy.

Omawiana decyzja, opierająca się na inicjatywie Finlandii, ma na celu poprawę współpracy między jednostkami wywiadu finansowego (JWF) w państwach UE w celu zapobiegania praniu pieniędzy¹. Celem decyzji jest rozwiązanie problemów związanych z komunikacją i wymianą informacji pomiędzy jednostkami wywiadu finansowego w związku z ich odmiennym statusem prawnym (jednostki administracyjne, sądowe lub wchodzące w skład organów ścigania), dzięki przepisom przewidującym bezpośrednią komunikację między tymi jednostkami. Decyzja odzwierciedla normy i zasady ustanowione przez Grupę Egmont² oraz zalecenia Grupy Specjalnej ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (zwanej dalej „FATF”)³.

Na szczeblu europejskim znaczenie współpracy między JWF zostało także uznane w unijnej strategii przeciwko finansowaniu terroryzmu z grudnia 2004 r.⁴. Ponadto niniejsze sprawozdanie ukazuje się w odpowiednim czasie, gdyż trzecia dyrektywa w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy⁵ potwierdziła wiele aspektów dotyczących funkcji JWF i współpracy JWF określonych w decyzji i do dnia 15 grudnia 2007 r. ma zostać transponowana przez państwa członkowskie do prawa krajowego. W uzupełnieniu do dyrektywy od dnia 15 czerwca 2007 r. obowiązuje rozporządzenie w sprawie kontroli środków pieniężnych⁶. Zgodnie z jego przepisami właściwe organy państw członkowskich udostępniają swoim krajowym JWF informacje uzyskane na mocy tego rozporządzenia. Wreszcie z postanowieniami decyzji zbieżna jest Konwencja Rady Europy nr 198 z 2005 r.⁷.

Wzmocniona współpraca europejska staje się coraz bardziej potrzebna, gdyż w ostatnich latach zwiększyła się liczba informacji przetwarzanych przez JWF. Wiele państw członkowskich zgłasza wzrost liczby spraw, w których podejmowana jest współpraca w skali europejskiej i międzynarodowej, jak np. niemiecka JWF w swoim rocznym sprawozdaniu z działalności za 2005 r.⁸: „W 2005 r. JWF korespondowała z zagranicznymi JWF w 657 sprawach. Jest to wzrost o 8,4 % w stosunku do roku poprzedzającego. Tempo wzrostu w latach 2003–2004 wyniosło 25 %.”

¹ Zakres decyzji jest ograniczony do współpracy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy, jednak w praktyce współpraca JWF obejmuje również przeciwdziałanie finansowaniu terroryzmu. 12 państw członkowskich stwierdziło, że ich JWF posiadają mandat, aby przeciwdziałać finansowaniu terroryzmu.

² Grupa Egmont jest organem koordynującym międzynarodowej grupy JWF utworzonym w 1995 r. w celu wspierania i wzmacniania współpracy międzynarodowej w zwalczaniu prania pieniędzy, a w późniejszym okresie także finansowania terroryzmu. Wszystkie unijne JWF są członkami Grupy Egmont.

³ FATF jest kluczowym organem międzynarodowym, wyznaczającym standardy w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu; określił on główne wymogi dla JWF w zaleceniach 26, 30, 32 oraz 40.

⁴ „Zwalczanie finansowania terroryzmu” 16089/04 z dnia 14 grudnia 2004 r. (dokument Rady)

⁵ Dyrektywa 2005/60/WE w sprawie przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu

⁶ Rozporządzenie (WE) nr 1889/2005 w sprawie kontroli środków pieniężnych wwożonych do Wspólnoty lub wywożonych ze Wspólnoty

⁷ Konwencja Rady Europy (nr 198) o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstw oraz o finansowaniu terroryzmu

⁸ www.bka.de/profil/zentralstellen/geldwaesche/pdf/fiu_germany_annual_report_2005.pdf

2. CEL SPRAWOZDANIA I METODY OCENY

Zgodnie z art. 34 ust. 2 lit. c) Traktatu o Unii Europejskiej („TUE”) decyzje Rady w zakresie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych nie zbliżają ustawodawstw państw członkowskich, lecz mają inne cele spójne z celami tytułu VI TUE. Traktat stwierdza wyraźnie, że takie decyzje Rady są prawnie wiążące i może powstać konieczność, aby państwa członkowskie zmieniły swoje prawo krajowe w celu zapewnienia jego zgodności z decyzjami.

Państwa członkowskie winny zapewnić zgodność z decyzją do dnia 17 października 2003 r., jak stanowi jej art. 9 ust. 2. Zgodnie z tym przepisem: „państwa członkowskie zapewniają, że będą posiadały pełną możliwość współpracy zgodnie z przepisami niniejszej decyzji [...]”.

Aczkolwiek decyzja tego nie wymaga, niniejsze sprawozdanie zawiera pierwszą ocenę stanu faktycznego, mówiąc o tym, czy państwa członkowskie posiadają ramy legislacyjne i operacyjne, umożliwiające ich JWF współpracę zgodnie z treścią decyzji Rady.

W piśmie wysłanym dnia 24 maja 2006 r. oraz w piśmie ponagląjącym z dnia 23 października 2006 r. Komisja zwróciła się do ówczesnych 25 państw członkowskich, aby poinformowały o swoich środkach wykonawczych. Do Bułgarii i Rumunii również zwrócono się o to w piśmie z dnia 24 stycznia 2007 r. Do czerwca 2007 r. na ten wniosek odpowiedziało 26 państw członkowskich, a Irlandia w wyznaczonym terminie przesłała odpowiedź tymczasową. Niniejsze sprawozdanie zostało sporządzone na podstawie tych odpowiedzi. Niektóre spośród odpowiedzi miały charakter częściowy, bez wyjaśnień na temat szczegółów procesu wdrażania. Niektóre państwa członkowskie nie nadesłały do Komisji wszystkich odnośnych tekstów swoich przepisów wykonawczych. Ocena stanu faktycznego i wynikające z niej wnioski są więc w niektórych przypadkach oparte na niepełnych informacjach.

Niniejsze sprawozdanie koncentruje się na prawnych aspektach współpracy JWF, lecz podejmuje również zagadnienia operacyjne w takim stopniu, w jakim jest to możliwe na podstawie otrzymanych odpowiedzi. Ta dwojaka analiza ma zasadnicze znaczenie ze względu na to, że współpraca JWF jest determinowana przez aspekty operacyjne, które wykraczają poza zakres przepisów prawnych. Może to również oznaczać, że nawet jeśli ustawodawstwo państwa członkowskiego jest zgodne z wymogami decyzji Rady, rzeczywiste problemy operacyjne mogą nie zostać wykryte. Ten dualizm wdrożenia legislacyjnego i operacyjnego komplikuje i utrudnia dokonanie oceny, tym bardziej, że większość odpowiedzi państw członkowskich koncentrowała się na aspektach prawnych. Ponadto ze względu na brzmienie decyzji wiele aspektów pozostawia pole do interpretacji.

3. PRZEGLĄD ODPOWIEDZI PAŃSTW CZŁONKOWSKICH

Ta część sprawozdania zawiera analizę sytuacji dotyczącej szczegółowych przepisów⁹ decyzji, z tematycznym omówieniem art. 1-7 i 9. Określono w niej następujące główne zagadnienia:

- definicja JWF;

⁹ W zakresie art. 8 informacje przekazało 5 państw członkowskich. Wielka Brytania poinformowała o wdrożeniu art. 10.

- podstawa do wymiany informacji;
- uwarunkowania wymiany informacji;
- ochrona danych.

Już na tym etapie należy zwrócić uwagę na różnorodność JWF w Unii Europejskiej: dwanaście JWF ma charakter administracyjny (FR, SI, BE, CZ, IT, ES, LV, PL, MT, RO, EL, BG), podczas gdy jedenaście z nich opiera się na strukturze organów ścigania (DE, HU, UK, SE, SK, EE, AT, FI, LT, PT, IE), a jedna jest organem sądowym (LU). Trzy JWF można uznać za jednostki o strukturze hybrydowej (DK, CY, NL).

3.1. DEFINICJA JWF

Artykuł 2 ust. 1 zasadniczo przejmując definicję JWF przyjętą przez Grupę Egmont¹⁰, a państwa członkowskie mają zapewnić, że ich JWF to „centralna jednostka krajowa, która ... odpowiada za zbieranie informacji (oraz, w określonym zakresie, ma prawo żądać informacji), analizowanie i przekazywanie właściwym organom informacji finansowych...”. Ta definicja jest również zgodna z art. 21 trzeciej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy. Większość państw członkowskich (ogółem 18) przekazała tekst aktów prawnych ustanawiających JWF w tych państwach.

(a) *Centralna jednostka krajowa, odpowiedzialna za przekazywanie informacji – art. 2*

Jest to ważny aspekt z punktu widzenia współpracy między jednostkami wywiadu finansowego. JWF są jednostkami wyodrębnionymi, autonomicznymi lub działającymi w ramach struktury organizacyjnej, umożliwiającej jednostkom wywiadu finansowego w państwach UE bezpośrednią współpracę i wymianę informacji. Większość państw członkowskich spełnia ten wymóg, a niektóre z nich (MT, RO, LV) stwierdziły, że nadały swoim JWF odrębną osobowość prawną. Zauważono, że w ustawodawstwie greckim jest mowa o „krajowym organie do spraw zwalczania prania pieniędzy” oraz o tym, że „miejsce jego posiedzeń określa decyzja ministra”. Ponadto brak jest zupełnej jasności w przypadkach (np. CZ, HU), w których przepisy powierzają odpowiednie funkcje i zadania całej organizacji, której częścią jest JWF, a nie konkretnej jednostce. Precyzyjnych informacji dotyczących tej kwestii nie przekazały: UK, DK, EE, FI, BG, IE, IT, AT, ES, LU, SK.

Na potrzeby współpracy JWF ważne jest powierzenie JWF wyraźnych uprawnień w zakresie „przekazywania” informacji¹¹. Ta funkcja dotycząca przekazywania informacji dotyczy przede wszystkim kontekstu krajowego, gdzie JWF przekazuje informacje właściwym organom. Jednakże JWF muszą mieć możliwość przekazywania informacji również w wymiarze międzynarodowym. Ustawodawstwo niektórych państw (EL, NL, SE, CZ, HU, CY, PL, RO) przewiduje współpracę z zagranicznymi odpowiednikami, aczkolwiek nie wymienia bezpośrednio „przekazywania informacji” przy wskazywaniu szczegółowych funkcji JWF. Niektóre państwa członkowskie – takie jak: UK, DK, SK, EE, AT, ES, FI, BG, IE, LU, IT – nie przekazały jasnych informacji dotyczących tego aspektu.

¹⁰ Definicja przyjęta na posiedzeniu plenarnym Grupy Egmont w 1996 r. i zmieniona w czerwcu 2004 r.

¹¹ Niniejsze sprawozdanie skupia się jedynie na zasadniczej funkcji dotyczącej przekazywania informacji w kontekście współpracy JWF i nie zawiera analizy aspektu związanego z przekazywaniem informacji do organów ścigania oraz innych właściwych organów, takich jak organy nadzoru.

(b) *Istotne informacje gromadzone na szczeblu krajowym – art. 1 ust. 1 i art. 2 ust. 1*

Decyzja zawiera stosunkowo mało precyzyjne sformułowania dotyczące zakresu informacji, które muszą być udostępniane jednostkom wywiadu finansowego i jedynie w art. 4 ust. 2 sformułowano tzw. wymóg interdyscyplinarny, dotyczący wymiany wszystkich istotnych informacji administracyjnych, finansowych i tych dotyczących ścigania. Dlatego też przedstawiona poniżej analiza ma na celu – wyłącznie na podstawie otrzymanych odpowiedzi – lepsze zrozumienie tego, jakie „istotne informacje” są gromadzone w ramach JWF, zgodnie z art. 1 ust. 1, nie podejmuje jednak bezpośredniej oceny stopnia wdrożenia w państwach członkowskich. Ważnym elementem w tym zakresie są obowiązki wynikające z dyrektyw w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy. Ponadto dla zapewnienia sprawnej współpracy dla jednostki wywiadu finansowego UE bardzo istotna byłaby wiedza o tym, jakie informacje są gromadzone w partnerskiej JWF UE.

W państwach członkowskich obowiązują bardzo zróżnicowane przepisy mówiące o tym, czy JWF posiada dostęp do określonych baz danych lub czy może żądać dalszych informacji od różnych organów. Niektóre państwa członkowskie powiadomiły o przepisach umożliwiających udostępnianie informacji policyjnych, podczas gdy w innych przypadkach informacje przekazują również organy podatkowe lub celne (SE, DE), a nawet różne inne instytucje (BE, EL, LT, LV, PL, ES, MT, RO, CZ, FI, IT). W pewnych sytuacjach tak szerokie ujęcie tematu powoduje brak jasności co do tego, które konkretne organy powinny udostępniać informacje, np. „organy państwowe” (LV), „właściwe organy wykonawcze” (ES). Konkretnych informacji na temat tego aspektu nie przekazały: HU, UK, LU, DK, SK, EE, AT, FR, NL, PT, IE, BG.

(c) *Istotne informacje – zobowiązanie organów ścigania do przekazywania informacji do JWF – powiązane z art. 4 ust. 2*

Niektóre państwa członkowskie poinformowały Komisję o wymogach prawnych, zgodnie z którymi organy ścigania mają obowiązek udostępniania informacji jednostkom wywiadu finansowego. O istnieniu takiego szczególnego obowiązku poinformowały: DE, BE, MT, LT, PL, SE, CZ, IT, CY.

(d) *Istotne informacje – możliwość żądania przez JWF dalszych informacji finansowych od krajowych organów sprawozdawczych – powiązane z art. 4 ust. 2*

Ponieważ wymiana informacji między JWF dotyczy szczególnie chronionych informacji finansowych, ważne jest, aby wiedzieć, czy JWF ma prawo żądać dodatkowych informacji uzupełniających zgłoszenia o podejrzanych transakcjach przekazywane przez instytucje finansowe lub inne instytucje sprawozdawcze. Wiele państw członkowskich (HU, FR, SI, SE, BE, EL, FI, EE, LT, NL, MT, RO, PL, LV, IT, DE) zgłosiło istnienie aktów prawnych umożliwiających jednostkom wywiadu finansowego żądanie dalszych danych od instytucji finansowych oraz innych jednostek sprawozdawczych. Precyzyjnych informacji na temat tego aspektu nie udzieliły: UK, LU, DK, SK, AT, PT, IE, BG, ES, CZ, CY.

(e) *Powiadamianie Sekretariatu Generalnego Rady [art. 2 ust. 3]*

Państwa członkowskie mają obowiązek pisemnego powiadamiania Sekretariatu Generalnego Rady o tym, która jednostka wykonuje zadania jednostki wywiadu finansowego w rozumieniu

tego artykułu. Tylko cztery państwa członkowskie (DE, LU, IT, MT) w swoich odpowiedziach zadeklarowały, że wypełniły ten obowiązek lub są w trakcie jego wypełniania.

3.2. PODSTAWA DO WYMIANY INFORMACJI

Celem wymiany informacji jest umożliwienie JWF odpowiedniej analizy sprawozdań na temat podejrzanych transakcji¹². Siedemnaście państw członkowskich zgłosiło przepisy prawne, które potwierdzają prawo do współpracy z zagranicznymi JWF i potrzebę takiej współpracy. Jedynie Hiszpania dokonała rozróżnienia w ustawodawstwie między szczeblem UE a międzynarodową współpracą JWF i wymianą informacji. Stwierdzono, że osiemnaście państw członkowskich włączyło do swojego prawa szczegółowy przepis dotyczący wymiany informacji. Ustawodawstwo trzech państw członkowskich, jak się wydaje, zawiera przepisy dotyczące współpracy JWF (LT, NL, PT), lecz nie dotyczy szczegółowych kwestii wymiany informacji. Ustawodawstwo Grecji wydaje się zawierać ograniczenie, gdyż mówi o współpracy międzynarodowej w ogólności i tylko w przypadku, gdy JWF otrzymuje informacje. Konkretnych informacji na temat tego aspektu nie przekazały: DK, BG, IE, AT.

- (a) *„Jednostki wywiadu finansowego dokonują między sobą, z własnej inicjatywy lub na wniosek, wymiany wszelkich dostępnych informacji, które mogłyby dotyczyć [...]” – art. 1 ust. 2*

Cztery państwa członkowskie (HU, SI, LV, MT) zgłosiły istnienie przepisów, natomiast kolejne cztery państwa członkowskie (FR, SE, CZ, CY) zadeklarowały konkretnie, że dokonuje wymiany informacji zarówno z własnej inicjatywy, jak i na wniosek; jednak nie podały one przepisów prawnych.

- (b) *Policyjne JWF mogące przekazywać informacje – art. 1 ust. 3*

Ten ustęp zawiera mniej restrykcyjne wymagania wobec JWF o statusie organu ścigania. Państwa członkowskie nie podały konkretnych informacji na temat tego przepisu, co może wskazywać, że przepisy dotyczące JWF w organach ścigania są odmienne od tych, które dotyczą pozostałych typów JWF.

- (c) *Wykonywanie funkcji JWF nie jest ograniczone ich statusem krajowym – art. 3*

Wybór najodpowiedniejszego statusu dla JWF należy do kompetencji państw członkowskich, lecz JWF muszą mieć możliwość odpowiedniego wykonywania swoich obowiązków. Dwadzieścia trzy państwa członkowskie przekazały oświadczenia lub przepisy prawne wskazujące, że współpraca z zagranicznymi JWF jest podejmowana niezależnie od ich statusu. Jednakże nie ma jasności w niektórych przypadkach, gdzie współpraca opiera się na odpowiednich ustawach o policji (np. AT, SK), zatem trudno jest rozstrzygnąć, czy przepisy obejmują wszystkie typy JWF, gdyż nie jest to wyraźnie stwierdzone w tekście. Niemalże są jedynym państwem członkowskim, które wskazuje bezpośrednio w swoim ustawodawstwie na „zagraniczne *policyjne* i *niepolicyjne* władze posiadające podobne obowiązki”. Konkretnych informacji na temat tego aspektu nie przekazały: UK, DK, BG, IE.

¹² Należy zauważyć, że informacje wymieniane między JWF zawsze dotyczą podejrzeń, a tym samym nie zachodzi dublowanie się z innymi formami lub kanałami współpracy europejskiej (takimi jak np. Europol).

3.3. UWARUNKOWANIA WYMIANY INFORMACJI

Kilka przepisów (art. 4, 6, 7, 9 ust. 1) określa uwarunkowania wymiany informacji dotyczące różnych etapów cyklu wymiany informacji. Jedenaście państw członkowskich (FR, UK, SI, CY, EE, AT, EL, LV, PL, PT, RO) podkreśliło, że stosuje zasady Grupy Egmont¹³ przy wymianie informacji, a tym samym spełnia odpowiednie wymogi decyzji. Dwa państwa członkowskie wskazały konkretnie, że przekazują krótkie stwierdzenie istotnych faktów (CZ, NL) (*art. 4 ust. 1*).

(a) *Przy odpowiedzi na wniosek – art. 4 ust. 2*

Odpowiadając na wniosek, JWF udziela wszystkich istotnych informacji, wraz z dostępnymi informacjami finansowymi oraz danymi o stosowaniu prawa, których taki wniosek dotyczy. Jest to jeden z kluczowych przepisów decyzji.

Dziewięć państw członkowskich (HU, FR, SE, ES, NL, BE, CZ, EE, UK) przekazało oświadczenia i przepisy prawne, które w pewnym stopniu określiły zakres informacji podlegających wymianie; nie zawsze jednak stwierdzono precyzyjnie, czy przedmiotem wymiany są dane finansowe lub dane organów ścigania. Niektóre państwa (HU, FR, BE, CZ, EE) podkreśliły, że przekazują również informacje finansowo-bankowe, można zatem przypuszczać, że niektóre inne państwa napotykają na trudności w tym obszarze. Wydaje się, że istnieją znaczące różnice pod względem informacji, które mogą być przekazywane przez JWF. Ponieważ jednak decyzja nie definiuje „wszelkich istotnych informacji”, trudno jest ocenić, w jakim stopniu ten bardzo ważny aspekt jest realizowany w państwach członkowskich.

Zgodnie z decyzją zasada wzajemności nie jest warunkiem wstępnym dla wymiany danych, jest ona jednak wymieniana w wielu odpowiednich aktach prawnych lub w praktyce wielu państw członkowskich (FR, SI, BE, RO, CZ, PL). Z drugiej jednak strony, Estonia poinformowała o zaprzestaniu stosowania tej zasady.

(b) *Przypadki odmowy – art. 4 ust. 3*

W art. 4 ust. 3 określono dość szeroko przypadki, w których JWF może odmówić udzielenia informacji partnerom z innych państw. Pięć państw członkowskich (HU, FR, ES, MT, NL) zgłosiło różnego rodzaju przepisy prawne dotyczące tej kwestii. Wśród nich najczęściej wspomniano o zasadach podstawowych, takich jak suwerenność, bezpieczeństwo państwa oraz dobro śledztwa w sprawach karnych. Dwadzieścia dwa państwa członkowskie nie przekazały konkretnych informacji na temat tego aspektu.

(c) *Wymiana informacji z własnej inicjatywy – art. 6*

W zasadzie wydaje się, że państwa nie dokonują rozróżnienia na informacje, które mogą być przekazywane „w odpowiedzi na wniosek”, a informacje, które mogą być przekazywane z własnej inicjatywy.

(d) *Chronione kanały komunikacji – art. 7*

¹³ Zasady wymiany informacji między JWF w przypadkach prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, Haga, 13 czerwca 2001 r.

Ze względu na potrzebę bezpiecznej wymiany informacji decyzja zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia chronionych kanałów komunikacji. W decyzji wymieniono następujące podstawowe kanały: Egmont Secure Web (zabezpieczony szyfrowany kanał udostępniania informacji za pośrednictwem Internetu), FIU.NET (komputerowy system wymiany informacji unijnych jednostek wywiadu finansowego), kanały Europolu i Interpolu dla JWF działających w ramach organów ścigania.

Jedenaście państw członkowskich (DE, FR, BE, CZ, SK, ES, EL, FI, LV, NL, PT) potwierdziło swój udział w projekcie FIU.NET, natomiast Szwecja i Cypr pragną zostać jego członkami, zaś Austria nie bierze w nim udziału. Jeżeli chodzi o Egmont Secure Web, korzystanie z tego kanału potwierdziło piętnaście państw członkowskich (DE, UK, FR, SE, BE, CZ, SK, CY, AT, ES, EL, FI, LV, NL, PT).

(e) Protokoły ustaleń – art. 7

Protokoły ustaleń są w niektórych przypadkach niezbędne do zarządzania wymianą informacji między JWF. Porozumienia te mogą stanowić sposób wdrażania przepisów decyzji bez podejmowania działań legislacyjnych.

Szesnaście państw członkowskich (DE, FR, SE, BE, EE, ES, EL, FI, LV, NL, PT, RO, PL, IT, MT, CZ) zadeklarowało, że podpisało protokoły ustaleń z innymi państwami. Niektóre państwa (DE, FR, SE, CZ, IT, MT, EE) stwierdziły, że nie podlegają wymogowi stosowania takich porozumień. Ustawodawstwo Polski wydaje się zawierać ograniczenie mówiące o wymianie informacji z podmiotami zagranicznymi „na zasadach wzajemności w formie określonej w umowach dwustronnych”. Konkretnych informacji na temat tego aspektu nie przekazały: HU, UK, SI, LU, DK, SK, CY, AT, LT, BG, IE.

3.4. POUFNOŚĆ I OCHRONA DANYCH

Wiele państw członkowskich potwierdziło, że zwraca baczną uwagę na ochronę poufności oraz stosowanie się do surowych krajowych uregulowań prawnych w zakresie ochrony danych, co oznacza, że JWF podlegają ogólnym przepisom w zakresie ochrony danych. Niektóre państwa członkowskie również nawiązywały do europejskiej dyrektywy o ochronie danych¹⁴.

(a) Wykorzystanie uzyskanych informacji – art. 5 ust. 1-3

Niektóre państwa członkowskie (LU, MT, PL, CZ, HU, FR, ES, SI, FI, RO, LV) zgłosiły ogólny przepis mówiący o tym, że informacje uzyskane w kraju i/lub poza jego granicami powinny być wykorzystywane do zwalczania prania pieniędzy (oraz zwalczania finansowania terroryzmu). Kilka państw członkowskich (DE, SE, NL) zadeklarowało, że informacje można wykorzystywać jedynie we wspólnie uzgodnionych celach, z poszanowaniem ograniczeń, jakim podlega druga strona. Konkretnych informacji na temat tych aspektów nie udzieliło trzynaście państw członkowskich.

Aby uzyskać pewność, że uzyskane informacje rzeczywiście będą wykorzystywane na potrzeby dochodzeń w sprawach karnych lub ścigania w sprawach dotyczących prania pieniędzy, w art. 5 ust. 3 sformułowano wymóg, by w tych przypadkach państwo

¹⁴ Dyrektywa 95/46/WE z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych, Dz.U. L 281 z 23.11.1995

członkowskie przekazujące informacje nie mogło odmówić swojej zgody, z wyjątkiem przypadków uzasadnionych ograniczeniami wynikającymi z prawa krajowego lub warunkami określonymi w art. 4 ust. 3. Tylko kilka państw członkowskich (np. NL, DK) wspomniało o tym aspekcie, pisząc o potrzebie oceny ze strony określonych organów jako warunku udzielenia informacji.

(b) Nieudostępnianie informacji innym organom, agencjom lub jednostkom – art. 5 ust. 4

Oświadczenia lub przepisy prawne mówiące o tym, że dane JWF nie są dostępne dla stron trzecich przekazały: LT, RO, CZ, BE, DE, NL, AT, LV, CY, EL. Wydaje się, że nie ma pełnej jasności w zakresie znaczenia terminu „inne organy, agencje lub jednostki” zastosowanego w decyzji. Nie jest całkowicie jasne, w jaki sposób ten przepis jest zgodny z oświadczeniami niektórych państw członkowskich (takich jak SE, FI) mówiącymi o tym, że ich JWF są uprawnione do przekazywania informacji innym organom ścigania albo o tym, że dane przechowywane przez JWF są (częściowo) dostępne dla policji. Ponadto w niektórych przypadkach (HU, UK) zasady ochrony danych wydają się mieć zastosowanie wobec organizacji, w skład której wchodzi dana JWF, ale nie ma szczególnych postanowień dotyczących samej JWF. Konkretnych informacji na temat tej kwestii nie otrzymano od: LU, EE, IT, SK, PL, PT, BG, IE. W tych okolicznościach trudno jest ocenić, czy art. 5 ust. 4 jest przestrzegany.

(c) Konwencja Rady Europy, taki sam poziom poufności i ochrony danych – art. 5 ust. 5

Państwa członkowskie nie przedstawiły szczegółowej analizy przepisów mających na celu zapewnienie zgodności z Konwencją Rady Europy z 1981 r.¹⁵ oraz zaleceniem¹⁶ nr R(87) 15 z 1987 r., o których mowa w art. 5 ust. 5.

W art. 5 ust. 5 stwierdza się ponadto, że „przekazane informacje będą chronione w drodze zastosowania przynajmniej takich samych zasad poufności i ochrony danych osobowych, jakie są stosowane zgodnie z obowiązującym ustawodawstwem krajowym wobec *jednostki wywiadu finansowego wnoszącej o te informacje*”. Przepis ten stanowi o uznaniu ustawodawstwa drugiego państwa.

Niektóre państwa członkowskie poinformowały o wymogach prawnych mówiących o tym, że warunkiem wstępnym dla przekazania informacji zagranicznej JWF jest to, aby zapewniała ona ten sam poziom tajności (BE, MT, RO) lub tajemnicy służbowej (FR, ES), określonych w ustawodawstwie krajowym państwa przekazującego lub aby jednostki w innych państwach posiadały regulowany system ochrony danych (SI). Przepisy te mogą mieć znaczenie w przypadku współpracy międzynarodowej, ale nie wydają się w pełni zgodne z wymogami na poziomie UE określonymi w art. 5 ust. 5. Ponadto należy uznać, że „tajemnica służbowa” stanowi tylko jeden z aspektów „poufności”.

¹⁵ Konwencja nr 108 Rady Europy o ochronie osób w związku z automatycznym przetwarzaniem danych osobowych (z 1981 r.)

¹⁶ Zalecenie nr (87)15 z dnia 15 września 1987 r. regulujące wykorzystywanie danych osobowych w sektorze policyjnym

4. WNIOSKI

Współpraca jednostek wywiadu finansowego państw UE musi się opierać na środowisku legislacyjnym i regulacyjnym, które wspiera budowanie wzajemnego zaufania. Niniejsze sprawozdanie jest pierwszą próbą przedstawienia, jak w państwach członkowskich wygląda wdrażanie decyzji w sprawie współpracy pomiędzy jednostkami wywiadu finansowego. Sprawozdanie potwierdza dużą różnorodność sposobów organizacji JWF w państwach UE, a także typów udostępnianych im informacji i możliwości ich wymiany.

Uwzględniając dostępne informacje, w niniejszym sprawozdaniu skupiono się głównie na aspektach legislacyjnych, a w mniejszym stopniu na operacyjnych aspektach współpracy. Te ostatnie mają jednak zasadnicze znaczenie. Ustawodawstwo może być zgodne z postanowieniami wynikającymi z decyzji, natomiast praktyka może ukazywać inny obraz sytuacji. Ogólnie rzecz biorąc, państwa członkowskie nie dokonały w swoim ustawodawstwie rozróżnienia między szczeblem UE a współpracą międzynarodową.

Można ogólnie uznać, że państwa członkowskie zapewniły zgodność *pod względem prawnym* z większością ważniejszych wymogów decyzji: przepisy prawne określają funkcje JWF i umożliwiają współpracę z JWF o odmiennym statusie prawnym. Wydaje się jednak, że brak jest jasności co do ram prawnych mających zastosowanie w przypadku związanych z JWF zagadnień dotyczących ochrony danych. W kontekście ochrony danych większą precyzję będzie można osiągnąć po formalnym przyjęciu *wniosku dotyczącego decyzji ramowej w sprawie ochrony danych w celu egzekwowania prawa*¹⁷ oraz gdy państwa członkowskie podejmą prace nad jej wdrożeniem. W tym kontekście oceniona zostanie konieczność stosowania środków uzupełniających. Ponadto może zaistnieć potrzeba poszerzenia wspólnej wiedzy w zakresie odnośnych przepisów o ochronie danych mających zastosowanie do JWF oraz można rozważyć podjęcie dyskusji nad opracowaniem wytycznych.

Kolejne pytania wiążą się z praktyką dotyczącą wdrożenia art. 4 ust. 2 decyzji, gdyż wiele JWF typu administracyjnego nie może wymieniać informacji policyjnych lub może udostępniać takie informacje jedynie z dużym opóźnieniem. Może się zdarzyć, że niektóre JWF będące organami ścigania nie będą miały możliwości udostępniania niektórych kluczowych informacji ze swoich baz danych jednostkom o charakterze administracyjnym. Pojawia się wiele trudności związanych z brakiem wspólnej wiedzy o tym, jakie informacje są dostępne dla jednostek wywiadu finansowego oraz czym są „istotne informacje” podlegające wymianie. Ten brak precyzji może prowadzić do zakłóceń w komunikacji i do nieporozumień.

Na tej podstawie proponuje się, aby unijne jednostki wywiadu finansowego rozwały w pierwszej kolejności wskazanie przykładów najlepszych praktyk dotyczących informacji dostępnych dla JWF na szczeblu krajowym. Ponadto należy podkreślić, że dostęp do dodatkowych informacji finansowych oraz zdolność do wymiany takich informacji ma podstawowe znaczenie dla efektywności działania JWF.

Ponieważ wydaje się, że elementy warunkujące wymianę informacji są wdrażane przede wszystkim na szczeblu operacyjnym, na podstawie otrzymanych odpowiedzi trudno jest ocenić dokładny poziom wdrożenia. Można rozważyć możliwość propagowania wśród JWF

¹⁷ Porozumienie polityczne w sprawie wniosku osiągnięto w trakcie posiedzenia Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w dniach 8 i 9 listopada 2007 r.

modelowego protokołu ustaleń w celu ułatwienia wymiany informacji na szczeblu UE oraz wspierania współpracy wielostronnej.

Konieczne jest wzmocnienie współpracy operacyjnej między JWF w państwach UE. Mogą się do tego przyczynić działania podjęte w ramach platformy unijnych jednostek wywiadu finansowego („EU FIU Platform”)¹⁸ oraz dobrze przygotowany projekt FIU.NET umożliwiający sprawną współpracę operacyjną. Działania podjęte w ramach platformy unijnych jednostek wywiadu finansowego można uznać za cenny punkt wyjścia do dalszych działań.

Może zaistnieć potrzeba rozważenia, czy należy uaktualnić postanowienia decyzji poprzez objęcie nimi obszaru finansowania działań antyterrorystycznych i określenie tego samego poziomu wymagań dla wszystkich JWF, niezależnie od ich statusu prawnego.

¹⁸

Nieformalna platforma unijnych jednostek wywiadu finansowego utworzona przez Komisję w 2006 r. w celu dyskusji nad aspektami wdrożenia trzeciej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy dotyczącymi JWF.