

UZASADNIENIE

I. Potrzeby i cele związania Rzeczypospolitej Polskiej Konwencją

Konwencja Rady Europy o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa oraz o finansowaniu terroryzmu ma na celu zapewnienie bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego państw związanych tym aktem. Najważniejszym założeniem jest efektywna walka z przestępczością polegającą na „praniu pieniędzy” oraz uniemożliwienie finansowania terroryzmu za pomocą systemów finansowych państw.

Głównym założeniem Konwencji jest możliwość stosowania tej regulacji zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym bez konieczności stosowania innych instrumentów prawnych.

II. Wskazanie różnic między dotychczasowym i projektowanym stanem prawnym

Konwencja Rady Europy z dnia 8 listopada 1990 r. o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa (Dz. U. z 2003 r. Nr 46, poz. 394) została ratyfikowana przez Rzeczpospolitą Polską w dniu 10 listopada 2000 r. i weszła w życie w stosunku do RP w dniu 1 kwietnia 2001 r. Konwencja ta stanowiła praktyczny program działania państw w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy. Do najważniejszych postanowień tego aktu należało: ułatwienie współpracy międzynarodowej przez eliminację istotnych różnic występujących w systemach krajowych w celu pozbawienia przestępców zarówno instrumentów, jak i dochodów z działalności przestępczej, określenie etapów procedury karnej oraz zasad konfiskaty. Doświadczenie kolejnych dziesięciu lat, nabyte podczas wdrażania krajowych środków oraz współpracy międzynarodowej w powyższym zakresie, spowodowało konieczność rewizji postanowień Konwencji, która

została podniesiona już w 1998 r., jednakże akty terrorystyczne, jakie miały miejsce w Nowym Jorku w dniu 11 września 2001 r., spowodowały potrzebę intensyfikacji prac obejmujących te zagadnienia.

W tym celu w 2000 r. powołana została tzw. Grupa Refleksyjna, której głównym celem było przygotowanie raportu określającego celowość oraz zakres sporządzenia dodatkowego protokołu do Konwencji Rady Europy Nr 141 obejmującego zasady skutecznej walki z procederem „prania pieniędzy” oraz zwalczania zjawiska finansowania terroryzmu.

W związku z powyższym Komitet Zarządzający Rady Europy do spraw problematyki przestępczości powołał Komitet Ekspertów do spraw Rewizji Konwencji Rady Europy o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu, konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa (PC-RM), którego zadaniem było opracowanie projektów, które w przyszłości miały stanowić uzupełnienie regulacji Konwencji Rady Europy Nr 141 z dnia 8 listopada 1990 r. Komitet PC-RM obradował w okresie od grudnia 2003 r. do lutego 2005 r. Wynikiem tych prac było przygotowanie projektu Konwencji, który zawierał kompleksowe i uniwersalne zasady, które mają obowiązywać zarówno instytucje, jak i organy państwowe w celu zwalczania przestępczości polegającej na praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu.

Po zakończeniu prac w komitecie PC-RM projekt przedmiotowej Konwencji został przekazany do Europejskiego Komitetu ds. Problemów Przestępczości (CDPC) Rady Europy, który obradował w dniach 7-11 marca 2005 r. na 54. posiedzeniu. Po zatwierdzeniu przedmiotowego projektu przez ten komitet, projekt wraz z raportem wyjaśniającym został przedłożony Komitetowi Ministrów, który ostatecznie zatwierdził propozycję zmiany s2-otowej Konwencji w dniu 3 maja 2005 r.

W dniu 16 maja 2005 r. Konwencja została wyłożona do podpisu na Szczycie Szefów Państw i Rządów w Warszawie i podpisana przez z2-ępujące państwa: Austrię, Belgię, Cypr, Islandię, Luksemburg, Malte, Mołdawię, Polskę, Portugalię, Rumunię, Serbię i Czarnogórę (obecnie państwa te są oddzielnie jej Stronami, w tym Czarnogóra jako państwo z2-dące członkiem Rady Europy) oraz Szwecję.

Z ważniejszych postanowień Konwencji wymienić należy:

- jednolite definicje: Jednostki Analityki Finansowej – JAF (art. 1 lit. f), „z-
ażania” wartości majątkowych, (art. 1 lit. g), finansowania terroryzmu (art.
1 lit. h),
- odpowiednie stosowanie Konwencji do zwalczania finansowania ter-
roryzmu (art. 2),
- przepisy dotyczące pozbawiania sprawców przestępstw korzyści mająt-
kowych: konfiskaty obligatoryjnej i odwrócenie ciężaru dowodu (art. 3
ust. 2-4), stosowanie środków tymczasowych (m.in. przeszukania,
zajęcia) w celu późniejszej konfiskaty przychodów z przestępstwa (art.
4), „zamrażanie” przychodów z przestępstwa, które zostały przekszta-
łcone lub „przemieszane” (art. 5), zarządzanie zajęтым mieniem (art. 6),
- uzyskiwanie informacji bankowych (art. 7 ust. 2),
- nakaz penalizacji niektórych zachowań – odpowiedzialność za pranie
pieniędzy w przypadku nieumyślności działania sprawcy (art. 9 ust. 3),
- zapewnienie, aby wcześniejsze skazanie za przestępstwo pierwotne nie
było warunkiem koniecznym skazania za przestępstwo prania pieniędzy
(art. 9 ust. 5),
- zapewnienie braku konieczności ustalenia konkretnego przestępstwa
pierwotnego (art. 9 ust. 6),
- uznanie przestępstwa popełnionego za granicą jako pierwotnego dla
prania pieniędzy (art. 9 ust. 7),
- wprowadzenie odpowiedzialności osób prawnych (art. 10),
- uwzględnianie obcych rozstrzygnięć na potrzeby wymiaru kary
w orzeczeniach krajowych (art. 11),
- pomoc prawna w sprawach karnych: w zakresie stosowania środków
tymczasowych (art. 15 ust. 3-4), uzyskiwanie informacji o transakcjach
i rachunkach bankowych (art. 17-19), wykonywanie konfiskaty (art. 23
ust. 5), postępowanie ze skonfiskowanym mieniem (art. 25), przesłanki
odmowy wykonania wniosku (art. 28 ust. 1 lit. g), zakaz odmowy
współpracy, w razie popełnienia przez sprawcę przestępstwa pierwot-
nego i prania (art. 28 ust. 8 lit. c), możliwość przekazywania „projektów”

wniosków bezpośrednio przez organy sądowe przed oficjalnym wystąpieniem z wnioskiem o pomoc prawną (art. 34 ust. 6), elektroniczne przekazywanie wniosków (art. 35),

- przepisy dotyczące Jednostek Analityki Finansowej (JAF): obowiązek ustanowienia krajowego JAF (art. 12), przyjęcia środków dla zbiegania praniu pieniędzy w zakresie obowiązku raportowania, śledzenia, prowadzenia rejestrów transakcji, identyfikacji klienta i transakcji itd. (art. 13), wstrzymywanie operacji bankowych przez JAF (art. 14), współpraca między JAF (art. 46-47).

Wskazać ponadto należy, że zapisy przedmiotowego projektu uwzględniają:

- 40 zaleceń Grupy Zadaniowej Działań Finansowych (FATF), dotyczące konieczności objęcia uregulowaniami zapobiegania praniu brudnych pieniędzy, nie tylko banków, lecz wszystkich instytucji finansowych, które mogą być wykorzystywane do ukrycia prawdziwego pochodzenia posiadanych środków finansowych, oraz 8 Specjalnych Zaleceń FATF, które dotyczą zwalczania finansowania terroryzmu, oraz
- propozycje złożone przez Komisję Unii Europejskiej w zakresie zmiany dotychczas obowiązującej dyrektywy 2001/97/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 grudnia 2001 r. zmieniającej dyrektywę Rady 91/308/WE w zakresie zapobiegania korzystania z systemu finansowego w celu prania pieniędzy.

Podpisanie, jak również późniejsze związanie się przez Rzeczpospolitą Polską Konwencją Rady Europy o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa oraz o finansowaniu terroryzmu, nie będzie wymagało zasadniczych zmian prawa polskiego. Wątpliwości budzić może jedynie zgodność przepisów polskich (art. 299 K.k.) z postanowieniami art. 9(3) Konwencji dot. obowiązku wprowadzenia odpowiedzialności za pranie pieniędzy w przypadku nieumyślności działania sprawcy. Zdecydować jednak należy, że obowiązek ten ma charakter fakultatywny.

Możliwość stosowania postanowień Konwencji zapewniają bowiem przepisy prawa polskiego oraz odpowiednio stosowane przepisy samowymagalne Konwencji. Zauważyć dodatkowo należy, że znaczną część tekstu ob-

ecnej Konwencji stanowią w istocie przepisy ratyfikowanej przez Polskę „poprzedniej” Konwencji z dnia 8 listopada 1990 r. Materia, której dotyczy Konwencja, na gruncie prawa polskiego regulowana jest przepisami ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, z późn. zm.), ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, z późn. zm.), ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90, poz. 557, z późn. zm.), ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz. U. Nr 83, poz. 930, z późn. zm.), ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, z późn. zm.), ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 665, z późn. zm.) oraz ustawy z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz o przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1505, z późn. zm.). Regulacje dotyczące problematyki finansowania terroryzmu zostały wprowadzone do polskiego porządku prawnego nowelizacją ostatniej z cytowanych ustaw w dniu 1 grudnia 2002 r.

Uzasadnienie projektu oświadczeń Rzeczypospolitej Polskiej, które zostaną złożone wraz z dokumentem ratyfikacyjnym:

Propozycja niestosowania art. 3 ust. 4 uzasadniona jest tym, że przepis ten stanowi konstrukcję prawną niespójną z założeniami określonymi przez polskiego ustawodawcę w prawie karnym. Art. 45 § 2 Kodeksu karnego z2- era w swojej treści domniemanie faktyczne polegające na przyjęciu, że wszelka korzyść majątkowa znacznej wartości uzyskana w czasie popełnienia przestępstwa lub po jego popełnieniu stanowi korzyść uzyskaną z przestępstwa. Natomiast obalenie takiego domniemanie jest możliwe po przedstawieniu dowodu przeciwnego przez sprawcę lub inną osobę zainteresowaną. Konwencja natomiast w przepisie art. 3 ust. 4 nakłada na sprawcę przestępstwa ciężar dowodu polegającego na obowiązku wskazania źródła pochodzenia określonych przychodów lub własności rzeczy.

Art. 9 ust. 6 Konwencji stanowi odmienną regulację w odróżnieniu od unormowań zawartych w polskim prawie karnym w zakresie możliwości skazania za przestępstwo prania pieniędzy nawet wówczas, gdy nie jest udowodnione przestępstwo źródłowe, z którego pochodzą jego korzyści. Przepis art. 299 § 1 Kodeksu karnego wskazuje na konieczność ustalenia czynu zabronionego w toku postępowania karnego w sprawie o takie przestępstwo. Z tego względu proponuje się zgłoszenie zastrzeżenia o niestosowaniu przedmiotowego przepisu Konwencji.

Proponuje się również złożenie oświadczenia, które określiłoby sposoby doręczania dokumentów sporządzanych przez sądy, dotyczących osób, w odniesieniu do których zastosowano zapobiegawcze środki karne lub konfiskatę, w takim zakresie, w jakim jest to przewidziane w odpowiednich umowach międzynarodowych regulujących zakres pomocy prawnej łączących Rzeczpospolitą Polską ze Stroną przesyłającą dokument sądowy. Analogiczne oświadczenie zostało złożone przy ratyfikacji Konwencji z dnia 8 listopada 1990 r. o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa.

Na podstawie art. 33 ust. 2 Strony Konwencji zostały zobligowane do wskazania jednego lub kilku centralnych organów państwowych jako odpowiedzialnych za przesyłanie zapytań lub udzielanie odpowiedzi na zasadach określonych w rozdziale IV Konwencji, jak również za wykonanie tych żądań lub przesyłanie ich do właściwych organów. Proponuje się wskazanie Ministerstwa Sprawiedliwości oraz Ministerstwa Finansów jako urzędów odpowiedzialnych za realizację przedmiotowych postanowień. Uzasadnieniem powyższego jest fakt nadzorowania przez Ministra Sprawiedliwości postępowań karnych przygotowawczych i sądowych, jak również Ministra Finansów – w zakresie postępowań w sprawach o przestępstwa i wykroczenia skarbowe. Oświadczenie takie zostało również złożone do Konwencji z 1990 r.

Konwencja określa w art. 35 formy, jakie powinny stosować Strony w ramach współpracy międzynarodowej, dopuszczając możliwość określenia języka, który będzie używany. W związku z tym proponuje się, aby dokumenty kierowane do organów na podstawie rozdziału IV Konwencji

były składane wraz z tłumaczeniem na język polski bądź jeden z oficjalnych języków Rady Europy. Analogiczne oświadczenie Rzeczpospolita Polska złożyła do Konwencji z 1990 r.

Złożenie oświadczenia na podstawie art. 42 ust. 2 spowoduje, że dostarczane przez Stronę Polską informacje lub dowody nie będą przekazywane, bez jej zgody, na potrzeby innych czynności czy postępowań niż te, które zostały wymienione we wniosku. Taka deklaracja zapewni, że wykorzystywanie informacji pochodzących od instytucji zaufania publicznego służyć będzie wyłącznie określonym celom. Oświadczenie takie było analogicznie złożone do Konwencji z 1990 r.

III. Przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe, polityczne i prawne związane z wejściem w życie Konwencji, wraz z określeniem źródeł finansowania:

- społeczne – nie spowoduje,
- gospodarcze – Konwencja ma na celu zabezpieczenie instytucji oraz s2-iorców przed skutkami przestępczości prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, polegającej na wykorzystaniu systemów finansowych,
- finansowe – wejście w życie Konwencji może spowodować obciążenie dla budżetu państwa. Wystąpienie kosztów, o których mowa w art. 44 Konwencji, jak również ich ewentualna wysokość nie jest możliwa do określenia. Przepis ten przewiduje możliwość konsultacji Stron w celu uzgodnienia tych kosztów. Realizacja wniosku będzie możliwa w sytuacji, w której obie Strony uzgodnią zasady ich ponoszenia. W związku z tym wystąpienie powyższych kosztów będzie miało charakter fakultatywny,
- polityczne – zaangażowanie Rządu RP w walkę z ww. przestępczością; realizacja priorytetów Rządu RP,
- prawne – podjęcie środków legislacyjnych w celu implementacji Konwencji, o których mowa w punkcie II niniejszego uzasadnienia.

IV. Wyjaśnienie wyboru trybu związania Rzeczypospolitej Polskiej s2-otową Konwencją

Konwencja będzie stanowiła prawny instrument w celu przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, w związku z tym będzie stosowana przez organy państwa, w tym organy ścigania, organy prokuratury, sądy, jednostkę analityki finansowej, jaką jest Generalny Inspektor Informacji Finansowej.

Proponowanym trybem jest ratyfikacja Konwencji za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie w trybie art. 89 ust. 1 pkt 5 Konstytucji RP. Omawiana Konwencja dotyczy spraw uregulowanych w ustawach, o których mowa w niniejszym uzasadnieniu. Wejście w życie Konwencji może spowodować potrzebę wprowadzenia zmian w polskim prawie wewnętrznym w takim zakresie, w jakim Konstytucja wymaga regulacji ustawowej.