

Agnieszka Skowronek

Przeciwdziałanie wykorzystywaniu systemu bankowego do legalizacji środków pochodzących z przestępstwa

Studia Prawnoustrojowe nr 1, 163-169

2002

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Agnieszka Skowronek

Przeciwdziałanie wykorzystywaniu systemu bankowego do legalizacji środków pochodzących z przestępstwa

1. Zalecenia Grupy Specjalnej ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (FATF)

Geneza FATF sięga roku 1989, kiedy na szczycie siedmiu najbardziej rozwiniętych państw świata (USA, Japonii, Kanady, Niemiec, Francji, Wielkiej Brytanii i Włoch) w Paryżu powołano do życia Grupę Specjalną ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (Financial Action Task Force). W skład grupy weszli eksperci, którzy za cel postawili sobie zintensyfikowanie działań w zakresie tworzenia barier zapobiegających wprowadzaniu do legalnego obrotu środków pochodzących z przestępstwa.

Przestępcy wykorzystują do legalizacji brudnych pieniędzy najczęściej systemy finansowe kilku krajów. Dlatego też, aby skutecznie walczyć z tym zjawiskiem, musiały zostać wypracowane międzynarodowe standardy umożliwiające organom ścigania dostęp do informacji, pomocy prawnej lub ekstradycji. Ukoronowaniem prac FATF było ogłoszenie 40 Zaleceń, skierowanych przede wszystkim do odpowiednich władz państwowych, ale również do banków i instytucji finansowych.

Zalecenia 1–3 określają niezbędne warunki do rozpoczęcia przez władze państwowe działań zmierzających do stworzenia podstaw prawnych zapobiegania praniu pieniędzy. Eksperci wskazują na konieczność realizacji postanowień konwencji wiedeńskiej oraz jej ratyfikację. Władze powinny stworzyć program, który zapewni warunki współpracy międzynarodowej, w tym pomocy prawnej w wypadku śledztwa, procesu i ekstradycji związanej z przestępstwem legalizacji środków pieniężnych.

Podobnie jak wcześniejsze akty prawne, wydane na forum międzynarodowym (np. konwencja wiedeńska), zalecenia wskazują na konieczność kryminalizacji czynu prania pieniędzy. Proponowane jest także rozszerzenie przepisów prawa tak, by hipotezą normy karnej objęte zostały również formy stadialne tego przestępstwa. Powtarzając uregulowania konwencji wiedeńskiej, postuluje się karanie pomocnictwa i podżegania do działań związanych z praniem pieniędzy, oraz rozszerzenie odpowiedzialności karnej na instytucje, w której pracują osoby związane z omawianym przestępstwem. Wymierzenie surowej sankcji karnej – zwłaszcza konfiskaty mienia przez stworzenie procedur umożliwiających jego poszukiwanie, ujawnienie i oszacowanie – ma ułatwić karanie „praczy”. „Ponadto oprócz konfiskaty mienia i sankcji karnych, państwa powinny rozważyć potrzebę wprowadzenia odpowiednich przepisów przewidujących odpowiedzialność cywilnoprawną. Dotyczy to również unieważnienia umów, jeżeli ich strona wiedziała lub powinna była wiedzieć, że w ich wyniku zostanie uniemożliwiona bądź ograniczona egzekucja kar i należności z majątku osób, które popełniły przestępstwo prania pieniędzy”.

Kolejne zalecenia są skierowane do banków i instytucji finansowych i wskazują na rolę, jaką mają one do odegrania w walce z przestępstwem prania pieniędzy. Na władzach państwowych ciąży obowiązek stworzenia wspólnej listy podmiotów, uwzględniającej zarówno instytucje finansowe, jak i określone profesje, które powinny być adresatem Zaleceń.

Eksperti FATF podkreślają potrzebę dokonywania szczegółowej identyfikacji klientów. Obowiązek ten powinien wynikać bądź z przepisów ustawowych, bądź z wewnętrznych regulacji tworzonych przez same instytucje lub ich władze nadzorcze. Zakaz prowadzenia rachunków anonimowych lub pod fałszywymi danymi jest podstawową zasadą. Tożsamość osób powinna być stwierdzona na podstawie urzędowych dowodów tożsamości lub innych wiarygodnych dokumentów. Dane powinny zostać zebrane zarówno w przypadku klientów stałych, jak i okazjonalnych w momencie nawiązania z nimi stosunków ekonomicznych. Gdy istnieje przypuszczenie, że rachunki lub transakcje dokonywane są przez osoby podstawione, instytucje finansowe mają obowiązek podjąć wszelkie możliwe działania w celu ustalenia rzeczywistych posiadaczy rachunków lub zleceniodawców transakcji.

Zgromadzone informacje dotyczące tożsamości osób i danych o prowadzonym rachunku oraz dokonywanych transakcji powinny być przechowywane przez okres co najmniej 5 lat. Zapisy te muszą spełniać dwie funkcje: być wystarczające do odtworzenia indywidualnych transakcji, w tym wysokości kwot oraz rodzaju waluty; spełniać warunki przewidziane dla dowodów rzeczowych w ewentualnym postępowaniu karnym.

Zalecenia proponują wprowadzenie do systemu prawnego obowiązku lub uprawnienia instytucji finansowych do zawiadamiania organów nadzorujących lub organów wymiaru sprawiedliwości o podejrzanych transakcjach dokonywanych bez jasnego celu ekonomicznego lub prawnego. Postulowana jest także konieczność ochrony instytucji finansowych i ich pracowników przed odpowiedzialnością cywilną i karną za naruszenie przepisów dotyczących przestrzegania tajemnicy bankowej, jeżeli zawiadomienie złożone było w dobrej wierze. Skuteczność podejmowanych działań ma zapewnić całkowity zakaz informowania klientów o podejrzeniach i prowadzonym śledztwie. Jeżeli nie istnieje obowiązek zgłoszenia transakcji do organów nadrzędnych bądź organów wymiaru sprawiedliwości, to w razie potwierdzenia podejrzeń instytucja finansowa powinna zerwać z klientem wszelkie więzi.

Na wszystkich instytucjach finansowych ciąży obowiązek wprowadzenia wewnętrznych programów zapobieganiu prania brudnych pieniędzy oraz obowiązek zaznajomienia swoich pracowników z omawianą problematyką. Banki powinny dążyć do ujawnienia prawdziwego celu danej transakcji, a swoje spostrzeżenia spisać i w miarę potrzeby udostępnić odpowiednim władzom.

Nie wszystkie kraje podjęły walkę z przestępstwem prania brudnych pieniędzy. Wiele buduje swoje systemy finansowe w oparciu o całkowitą dobrowolność w dokonywaniu transakcji oraz przy zachowaniu pełnej tajemnicy bankowej. Ze względu na realnie występujące zagrożenie przepływu nielegalnych środków do systemów finansowych, eksperci zalecają szczególną ostrożność w kontaktach z osobami, firmami oraz instytucjami finansowymi pochodzącymi z tych krajów, zwłaszcza gdy trudno jest znaleźć cel ekonomiczny lub podstawę prawną danej transakcji.

Zdając sobie sprawę z konieczności swobodnego przepływu kapitału przez granicę państwa, powinno się dążyć do stworzenia bazy danych, umożliwiającej monitorowanie przepływu gotówki. Baza powinna być dostępna tylko dla odpowiednich władz i ochroniona przed osobami nieupoważnionymi. Żeby skutecznie walczyć z przestępstwem, trzeba znać swoje słabe punkty i dlatego konieczne jest podjęcie pewnych działań w celu wyeliminowania czynników kryminogennych. Państwa powinny dążyć do zmniejszenia ilości transakcji gotówkowych w obrocie gospodarczym poprzez stosowanie nowych technik finansowych, wykorzystywanie czeków, kart kredytowych, jak również dematerializację obrotu papierami wartościowymi.

Dalsze zalecenia mówią o konieczności rozwijania współpracy międzynarodowej, w szczególności przez zbieranie i udostępnianie informacji dla potrzeb badawczych Międzynarodowego Funduszu Walutowego oraz Banku Rozrachunków Międzynarodowych o przepływie środków płatni-

czych przez granicę z podziałem na poszczególne waluty oraz przez stymulowanie między kompetentnymi władzami wzajemnej wymiany informacji o podejrzanych transakcjach, osobach oraz firmach zaangażowanych w pranie brudnych pieniędzy. Współpraca powinna rozgrywać się także na płaszczyźnie prawnej, m.in. poprzez wypracowywanie wspólnych pojęć prawnych i podjęcie praktycznych działań. Mogące wyniknąć trudności należy rozwiązywać na drodze dwu- lub wielostronnych umów, tak by różnice formalne nie utrudniały ujęcia i skazania sprawcy.

W końcowych zaleceniach podkreślono konieczność zacieśnienia współpracy międzynarodowej i jej ciągłą intensyfikację, w szczególności w sprawach dotyczących przekazywania informacji, ścigania sprawców, zajęcia i konfiskaty mienia, a także ekstradycji.

FATF nie jest organizacją międzynarodową, ale grupą ekspertów z różnych państw, które postawiły sobie za cel wdrożenie zasad przeciwdziałania praniu pieniędzy. Zalecenia nie mają charakteru norm prawa międzynarodowego, stanowią raczej zbiór podstawowych reguł w walce z omawianym zjawiskiem. Ekspertcy w swoich pracach oparli się na już istniejących aktach prawa międzynarodowego, duży nacisk kładąc na konieczność ratyfikacji konwencji wiedeńskiej. Każdego roku pracownicy FATF przeprowadzają kontrolę z zakresu przestrzegania przepisów wśród swoich członków, badają nowe techniki wykorzystywane przez przestępców, opracowują plan przyszłych działań. Należy podkreślić, że grupa nie jest pośrednikiem w wymianie informacji między krajami. Taka współpraca powinna się rozwijać zgodnie z Zaleceniami na podstawie dwu- lub wielostronnych umów międzynarodowych oraz przez wykorzystanie do tego celu wyspecjalizowanych instytucji, takich jak Interpol. Mimo że grupa FATF nie jest organizacją polityczną, jej wpływ na arenie międzynarodowej jest bardzo duży. Pozytywna opinia wydana przez ekspertów stanowi najlepszą reklamę bezpieczeństwa systemu bankowego państwa.

2. Ochrona prawna systemu bankowego przed wykorzystaniem go do legalizacji środków pochodzących z przestępstwa

Rok 1989 był dla Polski przełomowy. Przejście od gospodarki socjalistycznej centralnie sterowanej do kapitalistycznej wolnorynkowej zaowocowało poprawą warunków ekonomicznych większości społeczeństwa i zapełnieniem się półek sklepowych. Polska szeroko otworzyła swoje granice dla obcych inwestorów, których kapitał miał pomóc w odbudowie zrujnowanej gospodarki. Zapomniano jednak o zagrożeniach, jakie mogą

powstać przy braku odpowiednich przepisów karnych i podatkowych, chroniących młody rynek przed nowymi rodzajami przestępczości zorganizowanej.

Brak opodatkowania lub niskie podatki od firm zagranicznych, niedostosowanie prawa karnego do nowych form przestępstw, restrykcyjne przepisy o tajemnicy bankowej i handlowej podatnika, liberalne prawo o rejestracji firm, w tym firm zagranicznych, to tylko niektóre przesłanki zaliczenia Polski do tzw. raju karno-podatkowego, a więc krajów atrakcyjnych dla przestępczości zorganizowanej i jej brudnych pieniędzy.

Raport ekspertów FATF, opublikowany 25 czerwca 1992 r. w Paryżu, stwierdza: „Obecnie Europa Wschodnia nie jest regionem, w którym pranie pieniędzy jest istotnym zjawiskiem. Jednakże, ponieważ gospodarki poszczególnych państw integrują się coraz bardziej ze światowym systemem finansowym, a ich waluty zmierzają do pełnej wymienialności, staną się one atrakcyjne dla tych, którzy chcą czyścić brudne pieniądze”.

Dostrzegając zagrożenia dla systemu bankowego, wynikające z braku procedur chroniących banki przed wykorzystywaniem ich do prania brudnych pieniędzy, Prezes NBP wydała „Zarządzenie w sprawie zasad postępowania banków w razie ujawnienia okoliczności wskazujących na lokowanie w banku środków pieniężnych lub innych wartości majątkowych pochodzących lub mających związek z przestępstwem oraz przy dokonywaniu wpłat gotówkowych przekraczających określoną kwotę”. Podstawowe założenia omawianego zarządzenia to:

- obowiązek rejestracji operacji, których wartość przekracza 200 mln zł lub równowartość tej sumy w walutach obcych,
- obowiązek sprawdzania tożsamości klientów banku,
- obowiązek zawiadomienia organów prokuratury RP w przypadku uzasadnionego podejrzenia wskazującego, że transakcje mają związek z praniem pieniędzy,
- nałożenie na banki obowiązku stworzenia wewnętrznych programów przeciwdziałania praniu pieniędzy.

W tym akcie po raz pierwszy na gruncie polskiego prawa wprowadzono definicję prania pieniędzy jako „sytuację, która zachodzi wówczas, gdy ujawnione okoliczności wskazują, że lokowane w banku środki pieniężne lub inne wartości majątkowe pochodzą z przestępstwa lub uczestnictwa w jego popełnieniu, albo że ich pochodzenie lub przeznaczenie mają zostać ukryte z przyczyn mających związek z przestępstwem”.

Wejście w życie omawianego zarządzenia stanowiło duży krok w kierunku wprowadzenia regulacji prawnych, mających zapobiec wykorzy-

stywaniu polskiego systemu bankowego do legalizacji zysków pochodzących z przestępstwa. Był to jednak początek żmudnego procesu. Należało przeszkolić pracowników banków, uświadomić im zagrożenia, jakie niesie ze sobą przeniknięcie brudnych pieniędzy do systemu finansowego, zobligować do poznawania klientów oddziałów, w których pracują i do uważnej analizy operacji, które wykonują. Samo zarządzenie Prezes NBP nie rozwiązało wszystkich problemów dotyczących nowych form przestępstw, w tym przede wszystkim prania pieniędzy. Wciąż brakowało kryminalizacji tego szkodliwego zjawiska.

Już w 1992 r. Hanna Gronkiewicz-Waltz postulowała, aby „jak najszybciej dążyć do penalizacji tego zjawiska, a zatem wprowadzenia regulacji prawno-karnych, które będą powszechnie obowiązującymi normami. Opóźnienie ich wprowadzenia może się bowiem obrócić przeciwko polskiemu systemowi bankowemu”. Pierwsza regulacja dotycząca legalizacji środków pochodzących z przestępstwa znalazła się w ustawie z 12 października 1994 r. o ochronie obrotu gospodarczego i zmianie niektórych przepisów prawa karnego. Do Kodeksu karnego przestępstwa prania pieniędzy wprowadzono nowelizacją z dnia 6 czerwca 1997 r.

Zarządzenie Prezes NBP, nakładające na banki obowiązek informowania organów ścigania o wykrytych przypadkach prania pieniędzy, w zasadzie powtarzało regulację art. 256 § 2 kpk, dotyczącą powiadamiania o przestępstwie ujawnionym przez instytucje państwowe i społeczne. Brakowało natomiast określenia zasad współpracy między organami ścigania a bankami. Podstawą powiadomienia powinno być, zgodnie z treścią § 5 zarządzenia, uzasadnione przypuszczenie, że zaangażowane w operację bankową środki pochodzą z przestępstwa. Jednak nawet dobrze wyszkolony pracownik bardzo rzadko jest w stanie bez wątplenia stwierdzić, że ma do czynienia z praniem pieniędzy, zważywszy, iż dysponuje ograniczoną ilością dokumentów i nie jest profesjonalistą w ocenie ich przydatności w postępowaniu karnym.

Kolejną trudnością w zakresie współpracy banku z organami ścigania było określenie tajemnicy bankowej, a co za tym idzie granicy zakresu informacji, którą można ujawnić organom prokuratury. Poważną luką prawną był również brak ochrony instytucji bankowych i jej pracowników przed odpowiedzialnością odszkodowawczą za przekroczenie przepisów dotyczących zasad ujawnienia informacji o kliencie w przypadku, gdy odbyło się to w dobrej wierze.

W miarę upływu czasu nastąpiła poprawa omawianego stanu prawnego. Po pierwsze, złagodzono przepisy dotyczące tajemnicy bankowej, umożliwiając bankom i organom ścigania rozszerzenie współpracy w zakresie zwalczania zjawiska prania pieniędzy – oczywiście przy zachowaniu pełnej poufności przekazywanych informacji. Po drugie, określono

ustawowe znamiona przestępstwa prania pieniędzy – najpierw w ustawie o ochronie obrotu gospodarczego i zmianie niektórych przepisów prawa karnego, a od 1997 r. w Kodeksie karnym. Banki zgodnie z § 6 zarządzenia Prezes NBP stworzyły wewnętrzne programy zapobiegania praniu pieniędzy, dostosowując je do własnych form działania. Nacisk położono przede wszystkim na szkolenie pracowników z zakresu omawianej problematyki. Wprowadzono także zasady rejestracji operacji finansowych powyżej kwoty 20 mln zł, obecnie 10 tys. euro oraz wyznaczono osoby odpowiedzialne za przestrzeganie obowiązujących przepisów.

Obserwując zachodzące w polskim systemie prawnym zmiany, można stwierdzić, że w zakresie przeciwdziałania wprowadzeniu do systemu bankowego brudnych pieniędzy, w ostatnich dziesięciu latach udało się stworzyć spójny system. Zaostrzono przepisy podatkowe, wprowadzono przestępstwo prania pieniędzy do Kodeksu karnego, każdy bank ma wewnętrzną regulację zapobiegającą temu zjawisku.

Nie oznacza to, że nie ma już nic do zrobienia. Ciągłe niewystarczająca jest wiedza pracowników banku o technicznej stronie procedury prania pieniędzy, a co za tym idzie niewystarczająca jest także współpraca banków z organami ścigania. Przede wszystkim brakuje reguł współpracy instytucji zainteresowanych walką z praniem pieniędzy, m.in. urzędów skarbowych, urzędów celnych itp. Patrząc na rozwiązania legislacyjne, można odnieść wrażenie, że cały ciężar walki został przesunięty na banki. W toku prac jest ustawa mająca powołać do życia organ zajmujący się zbieraniem informacji i organizacją współpracy między poszczególnymi instytucjami. Na ocenę skuteczności przyjętych rozwiązań legislacyjnych należy jeszcze poczekać. Na koniec warto podkreślić, że ciągłe doskonalenie i uszczelnianie naszego systemu prawnego leży w interesie nas wszystkich. Upadek jednego banku zachwieje całym systemem finansowym. Skutki odczują banki, jak i ich klienci.