

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej zasady ułatwiającej korzystanie z informacji finansowych i innych informacji w celu zapobiegania niektórym przestępstwom, ich wykrywania, prowadzenia dochodzeń w ich sprawie lub ich ścigania oraz uchylającej decyzję Rady 2000/642/WSiSW”

[COM(2018) 213 final – 2018/0105 (COD)]

(2018/C 367/16)

Sprawozdawca generalny: **Victor ALISTAR**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 31.5.2018
Podstawa prawna	Art. 87 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa
Decyzja Prezydium	22.5.2018
Data przyjęcia na sesji plenarnej	12.7.2018
Sesja plenarna nr	536
Wynik głosowania	176/0/1
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES odnotowuje, że działanie Unii ma na celu osiągnięcie wartości dodanej poprzez umożliwienie zharmonizowanego podejścia, które wzmocniłoby krajową i transgraniczną współpracę w zakresie dochodzeń finansowych dotyczących poważnych przestępstw i terroryzmu. Ponadto działanie na poziomie europejskim przyczyni się do zharmonizowania przepisów, zwłaszcza w zakresie ochrony danych, z myślą o zapewnieniu skuteczności wspólnej przestrzeni bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

1.2. Aby osiągnąć ten cel, konieczne jest uzupełnienie ram regulacyjnych jednostek analityki finansowej, ustanowionych na mocy art. 114, poprzez dodanie instrumentu prawnego utworzonego na podstawie art. 87 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Wybrana opcja polega na powiązaniu dostępu do danych finansowych – w świetle piątej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy⁽¹⁾ – z mechanizmami współpracy sądowej między państwami członkowskimi.

1.3. Wniosek dotyczący dyrektywy stanowi instrument mający na celu zwiększenie zdolności do prowadzenia dochodzeń i zwalczania przestępczości na terytorium Unii Europejskiej poprzez zapewnienie właściwym organom państw członkowskich bardziej bezpośredniego dostępu do danych finansowych, tak aby mogły ścigać przestępstwa oraz identyfikować wzorce przestępczości. Zakres stosowania dyrektywy określony przez Komisję dotyczy dochodzeń w sprawie przestępstw oraz ich zwalczania w kontekście mechanizmów współpracy sądowej.

1.4. W odniesieniu do definicji poważnych przestępstw zawartej w art. 2 lit. l) nawiązuje się do art. 3 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 2016/794 w sprawie Europolu⁽²⁾. Zdaniem Komitetu należy tutaj sporządzić bardziej precyzyjny i restrykcyjny wykaz przestępstw, w odniesieniu do których dozwolone jest stosowanie tego mechanizmu.

1.5. Wniosek Komisji dotyczący dyrektywy powinien przyczynić się do poprawy równowagi między prawami podstawowymi określonymi w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej a koniecznością lepszego stosowania przepisów dotyczących zwalczania i ścigania przestępstw, tak aby zapewnić bezpieczeństwo i sprawiedliwość na poziomie Unii.

⁽¹⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę (UE) 2015/849 w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu oraz zmieniająca dyrektywy 2009/101/WE i 2013/36/UE (Dz.U. L 156 z 19.6.2018, s. 43).

⁽²⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/794 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol), zastępujące i uchylające decyzje Rady 2009/371/WSiSW, 2009/934/WSiSW, 2009/935/WSiSW, 2009/936/WSiSW i 2009/968/WSiSW (Dz.U. L 135 z 24.5.2016, s. 53).

1.6. Aby osiągnąć równowagę między dostępem obywateli europejskich do danych finansowych a zasadą wiedzy koniecznej, celem dyrektywy powinno być wyłącznie wykrywanie i ściganie przestępstw. Nie może ona nakreślać zbyt ogólnych celów prewencyjnych, stąd też zaleca się kierowanie zasadą należytego uzasadnienia.

1.7. Scentralizowane rejestry rachunków bankowych można by uzupełnić o dane finansowe dotyczące rachunków inwestycyjnych osób zarządzających inwestycjami na rynku kapitałowym, mając na uwadze, że inwestycje te są obecnie traktowane jako forma prania pieniędzy i ukrywania nielegalnie pozyskanych produktów finansowych. EKES wzywa również Komisję do zbadania możliwości połączenia danych zgromadzonych na podstawie piątej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy⁽³⁾, omawianego wniosku dotyczącego dyrektywy oraz czwartej dyrektywy w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania⁽⁴⁾; jeśli chodzi o tę ostatnią do dokumentowania poważnych przestępstw i jedynie w celu stwierdzenia rozbieżności w danych zgromadzonych w trakcie dochodzenia i zarządzanych informacjach.

1.8. W odniesieniu do ustawodawczych elementów technicznych EKES zaleca uzupełnienie art. 17 przepisami proceduralnymi dotyczącymi europejskich zasad współpracy sądowej i wymiany informacji finansowych z państwami trzecimi.

1.9. EKES zwraca się do Komisji o przegląd definicji art. 2 lit. f) „informacje dotyczące egzekwowania prawa” oraz lit. l) „poważne przestępstwa” w celu zapewnienia jasności, przewidywalności i proporcjonalności standardów ustanawiających mechanizmy dostępu do danych finansowych obywateli Unii.

1.10. Ponadto EKES wzywa Komisję do uregulowania dostępu do danych zawartych w krajowych scentralizowanych rejestrach rachunków bankowych poprzez ograniczenie go w celach prewencyjnych do przestępstw kryminalnych, które zagrażają zbiorowemu i indywidualnemu bezpieczeństwu obywateli europejskich, a mianowicie do terroryzmu, handlu ludźmi i narkotykami. Należy przy tym przewidzieć dostęp w wypadku wszystkich poważnych przestępstw – w odniesieniu do wykrywania, prowadzenia dochodzeń i ścigania przestępstw, a także odzyskiwania zysków pochodzących z nich.

2. Kontekst opinii

2.1. Grupy przestępcze, w tym terroryści, nie działają wyłącznie na terytorium jednego państwa członkowskiego, a ich aktywa, w tym rachunki bankowe, są zazwyczaj zlokalizowane w wielu krajach w UE czy poza nią. Korzystają one z nowoczesnych technologii, które umożliwiają im przekazywanie środków pieniężnych między kilkoma rachunkami bankowymi i różnymi walutami w ciągu zaledwie kilku godzin.

2.2. EKES odnotowuje, że działanie Unii ma na celu osiągnięcie wartości dodanej poprzez umożliwienie zharmonizowanego podejścia, które wzmocniłoby krajową i transgraniczną współpracę w zakresie dochodzeń finansowych dotyczących poważnych przestępstw i terroryzmu. Ponadto działanie na szczeblu Unii umożliwi harmonizację przepisów, w tym dotyczących ochrony danych. Trudno byłoby ją osiągnąć, jeśli państwa członkowskie podejmowałyby niezależne działania legislacyjne.

2.3. Piąta dyrektywa w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy⁽⁵⁾ ustanawia scentralizowane krajowe rejestry rachunków bankowych, które zwiększają skuteczność i zdolność jednostek analityki finansowej w zakresie przetwarzania. Aby dochodzenia i postępowania sądowe były skuteczniejsze, organy sądowe muszą mieć szybszy dostęp do informacji finansowych. W tym celu konieczne jest uzupełnienie ram regulacyjnych jednostek analityki finansowej, ustanowionych na mocy art. 114, poprzez stworzenie instrumentu prawnego na podstawie art. 87 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

2.4. Właściwe organy będą miały zatem bezpośredni dostęp do scentralizowanych krajowych rejestrów rachunków bankowych, co ułatwi pracę organom sądowym, organom podatkowym oraz organom odpowiedzialnym za zwalczanie korupcji, które posiadają uprawnienia do prowadzenia dochodzeń na mocy prawa krajowego. Do tej kategorii należy też włączyć biura ds. odzyskiwania mienia odpowiedzialne za wykrywanie i identyfikację dochodów pochodzących z przestępstwa w celu ich ewentualnego zamrożenia i konfiskaty, tak aby przestępcy zostali pozbawieni zysków. Zakres stosowania dyrektywy określony przez Komisję dotyczy dochodzeń w sprawie przestępstw oraz ich zwalczania w kontekście mechanizmów współpracy sądowej.

2.5. W odniesieniu do definicji poważnych przestępstw zawartej w art. 2 lit. l) nawiązuje się do art. 3 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 2016/794 w sprawie Europolu⁽⁶⁾. Zdaniem Komitetu należy tutaj sporządzić bardziej precyzyjny i restrykcyjny wykaz przestępstw, w odniesieniu do których dozwolone jest stosowanie tego mechanizmu.

⁽³⁾ Zob. przypis 1.

⁽⁴⁾ Dyrektywa Rady (UE) 2016/881 z dnia 25 maja 2016 r. zmieniająca dyrektywę 2011/16/UE w zakresie obowiązkowej automatycznej wymiany informacji w dziedzinie opodatkowania (Dz.U. L 146 z 3.6.2016, s. 8).

⁽⁵⁾ Zob. przypis 1.

⁽⁶⁾ Patrz przypis 2.

2.6. Ponadto zgodnie z rozporządzeniem (UE) 2017/1939⁽⁷⁾ prokuratorzy europejscy uzyskują dostęp do scentralizowanych krajowych rejestrów rachunków bankowych. Zezwolenie to ma zwiększyć zdolność do prowadzenia dochodzeń w przypadku oszustw mających wpływ na interesy finansowe Unii Europejskiej.

3. Uwagi ogólne

3.1. EKES uznaje znaczenie mechanizmów współpracy między organami ścigania państw członkowskich i z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji, aby stworzyć mechanizmy umożliwiające właściwym organom państw członkowskich szybszy i bardziej bezpośredni dostęp do danych finansowych przechowywanych na terytorium innych państw członkowskich.

3.2. Wniosek dotyczący dyrektywy stanowi instrument mający na celu wzmocnienie zdolności do prowadzenia dochodzeń i zwalczania przestępczości na terytorium Unii Europejskiej poprzez zapewnienie właściwym organom państw członkowskich bardziej bezpośredniego dostępu do danych finansowych, tak aby mogły ścigać przestępstwa oraz zidentyfikować wzorce przestępczości.

3.3. We wniosku dotyczącym dyrektywy Komisja powinna przyczynić się do poprawy równowagi między prawami podstawowymi określonymi w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej a koniecznością skutecznego stosowania przepisów dotyczących zwalczania i ścigania przestępstw.

3.4. W związku z tym prawo do poszanowania i ochrony życia prywatnego może zostać ograniczone jedynie wówczas, gdy środek jest proporcjonalny do interesu publicznego, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa i sprawiedliwości na poziomie całej Unii Europejskiej.

3.5. Aby osiągnąć równowagę między dostępem obywateli europejskich do danych finansowych a zasadą wiedzy koniecznej, celem dyrektywy powinno być wyłącznie wykrywanie i ściganie przestępstw. Nie może ona nakreślać zbyt ogólnych celów prewencyjnych, stąd zaleca się kierowanie zasadą należytego uzasadnienia.

3.6. Dostęp do danych finansowych powinien być przyznawany wyłącznie właściwym organom w celu prowadzenia dochodzeń i ścigania przestępstw oraz biurom ds. odzyskiwania mienia w należycie uzasadnionych przypadkach w celu uniknięcia tworzenia zestawów metadanych, które byłyby następnie przechowywane przez krajowe lub europejskie podmioty nie posiadające uprawnień w zakresie wykrywania i prowadzenia dochodzeń.

3.7. Scentralizowane rejestry rachunków bankowych można by uzupełnić o dane finansowe dotyczące rachunków inwestycyjnych osób zarządzających inwestycjami na rynku kapitałowym, mając na uwadze, że inwestycje te są obecnie traktowane jako forma prania pieniędzy i ukrywania nielegalnie pozyskanych produktów finansowych.

3.8. Należałoby również uzupełnić wniosek dotyczący dyrektywy i uwzględnić w nim przepisy proceduralne dotyczące europejskich zasad współpracy sądowej i wymiany informacji finansowych z państwami trzecimi, tak aby przestrzegać dwóch nadrzędnych zasad: z jednej strony, zdefiniowanie ogólnych przepisów prawnych dotyczących postępowania sądowego w celu uzasadnionego zgromadzenia dowodów, w przypadku gdy wykorzystywane są inne instrumenty prawne na zasadzie komplementarności, a z drugiej strony, szersze wdrożenie celów polityki publicznej wymienionych w uzasadnieniu i ocenie ex post przeprowadzonej przez Komisję.

3.9. EKES odnotowuje i przyjmuje z zadowoleniem fakt, iż wniosek Komisji dotyczący dyrektywy zawiera bardzo jasne zasady dotyczące ochrony praw podstawowych, niemniej zauważa, że są one ograniczone do danych osobowych przekazywanych w ramach tego mechanizmu oraz do dostępu do scentralizowanych rejestrów rachunków bankowych. Zauważa również, że nie zawierają one szczegółowych przepisów chroniących prawa podstawowe związane z poszanowaniem życia prywatnego i zapewniających gwarancje proceduralne w wypadku ograniczenia tych praw.

4. Uwagi szczegółowe i zalecenia

4.1. Aby zagwarantować, że w trakcie wdrażania instrumentów współpracy przewidzianych we wniosku dotyczącym dyrektywy prawa podstawowe będą ograniczane zgodnie z prawem i zasadą proporcjonalności, należy wyeliminować w definicji informacji finansowych zawartej w art. 2 lit. e) cel w zakresie zapobiegania, bez uszczerbku dla definicji zawartej w piątej dyrektywie w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy⁽⁸⁾, która pozostaje niezmienną w art. 1 ust. 2 lit. a) dyrektywy będącej przedmiotem niniejszej opinii. W ten sposób wyklucza się wszelkie ryzyko naruszenia postanowień Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej dotyczących praw podstawowych.

⁽⁷⁾ Rozporządzenie Rady (UE) 2017/1939 z dnia 12 października 2017 r. wdrażające wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej (Dz.U. L 283 z 31.10.2017, s. 1).

⁽⁸⁾ Zob. przypis 1.

4.2. Analizując definicję „poważnych przestępstw” zawartą w art. 2 lit. l), która odwołuje się do załącznika I do rozporządzenia (UE) 2016/794 w sprawie Europolu⁽⁹⁾, oraz kierując się duchem tekstu wniosku dotyczącego dyrektywy, jak również przepisów dotyczących dostępu do danych w celu zapobiegania poważnym przestępstwom, można stwierdzić, że planowany dostęp jest nieproporcjonalny do celu ogólnego. Przykładowo umożliwiono by dostęp do danych finansowych obywateli w celu zapobiegania przestępstwom związanym z wypadkami drogowymi ze skutkiem śmiertelnym lub aktami rasizmu, ksenofobii czy też szantażu.

4.3. EKES zaleca, aby do definicji podanej w art. 2 lit. l) wprowadzić następujące zmiany: „poważne przestępstwa” oznaczają formy przestępczości związane z terroryzmem, przestępczością zorganizowaną, handlem narkotykami, handlem ludźmi, korupcją, praniem pieniędzy, substancjami jądrowymi i radioaktywnymi, przemytem migrantów, nielegalnym handlem narzędziami i tkankami, porwaniami, bezprawnym przetrzymywaniem i braniem zakładników, kradzieżami i kradzieżami rozbójniczymi, nielegalnym handlem dziełami sztuki, antykami i dobrami kultury, aktami naruszającymi interesy finansowe Unii, wykorzystywaniem poufnych informacji i manipulacjami na rynkach finansowych, wymuszaniem haraczy, podrabianiem i piractwem, fałszowaniem pieniędzy i środków płatniczych, handlem bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi, wyrządzaniem szkód środowisku naturalnemu, w tym zanieczyszczeniami przez statki, wykorzystywaniem seksualnym i wyzyskiem seksualnym, w tym materiałami przedstawiającymi wykorzystywanie małoletnich albo korupcją małoletnich lub dzieci w celach seksualnych, ludobójstwem, zbrodniami przeciw ludzkości oraz zbrodniami wojennymi.

4.4. W tym samym duchu, aby wyjaśnić cel przepisów i zapewnić spójność z zadeklarowanymi celami polityki publicznej, dostęp do scentralizowanych krajowych rejestrów rachunków bankowych powinien być dozwolony wyłącznie w celu zapobiegania aktom terroryzmu, handlu narkotykami lub handlu ludźmi, jak również w celu identyfikacji, dochodzenia, ścigania, karania i naprawiania szkód zarówno w przypadku wyżej wymienionych przestępstw, jak i w odniesieniu do wszystkich innych przestępstw określonych w proponowanej dyrektywie.

4.5. Art. 5 wniosku dotyczącego dyrektywy powinien zostać uzupełniony o nowy ust. 3, który wprowadzi proporcjonalność i gwarancje prawne w odniesieniu do dostępu organów ścigania do danych, w tym danych finansowych dotyczących życia prywatnego. W tym kontekście konieczne jest wprowadzenie w ust. 3 obowiązku rozpatrywania wniosków o dostęp w odniesieniu do każdego przypadku indywidualnie i w oparciu o zasadę „należyte uzasadnione go przypadku”, tak by w zakresie, w jakim elementy te staną się dowodami sądowymi, taki dostęp do danych był zgodny z wymogami legalności w odniesieniu do uzyskiwania i wykorzystywania dowodów, a tym samym z podstawowymi prawami i wolnościami, w tym w ramach prawa do uczciwego procesu, co wynika z praktyki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) w Strasburgu, oraz by uzyskane dane mogły być z powodzeniem stosowane w celu karania naruszeń popełnianych przez sądy krajowe.

4.6. W związku z tym nie wystarczy zapewnić, by dostęp do danych finansowych osób fizycznych był zgodny z krajowymi gwarancjami proceduralnymi przewidzianymi w art. 7 i 8 wniosku dotyczącego dyrektywy, ponieważ dane te są również dostępne dla podmiotów, które nie mają, tak jak Europol, uprawnień w zakresie dochodzeń własnych, o których mowa w art. 10.

4.7. Art. 7 ust. 1 powinien zostać dostosowany zgodnie z uwagami przedstawionymi w punkcie 4.1 niniejszej opinii odnośnie do art. 2 lit. e) wniosku dotyczącego dyrektywy. W związku z powyższym proponuje się zmienić art. 7 ust. 1 w następujący sposób: „[...] jest niezbędna do zapobiegania **przestępstwom związanym z terroryzmem, handlem ludźmi i narkotykami oraz do wykrywania ich i wszelkich innych poważnych przestępstw, prowadzenia dochodzeń w ich sprawie lub ich ścigania**”. W celu zachowania spójności i symetrii proponuje się wprowadzenie odpowiednich zmian do art. 7 ust. 2.

4.8. EKES z zadowoleniem odnotowuje fakt, że w art. 9 ust. 4 wniosku dotyczącego dyrektywy Komisja przewiduje, że w przypadku awarii technicznej sieci FIU.net alternatywne środki przekazywania informacji muszą spełniać te same warunki bezpieczeństwa co wspomniana sieć. Zdaniem EKES-u w razie konieczności alternatywne środki przekazywania informacji finansowych muszą również posiadać zdolność wystawienia pisemnego dokumentu w warunkach umożliwiających weryfikację autentyczności, tak jak ma to miejsce w przypadku sieci FIU.net.

4.9. W odniesieniu do art. 10, zgodnie z którym Europol, podobnie jak inne właściwe organy, o których mowa w art. 3, uzyskuje dostęp do danych finansowych, EKES opowiada się za tym, aby prawo dostępu zostało określone w oparciu o uprawnienia dochodzeniowe tej agencji i aby towarzyszyły temu niezbędne gwarancje w zakresie analizy metadanych.

Bruksela, dnia 12 lipca 2018 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽⁹⁾ Zob. przypis 2.