

# UNIJNY PROJEKT „PAKIETU AML” – REFORMA CZY REWOLUCJA W ZAKRESIE PRZECIWDZIAŁANIA PRANIU PIENIĘDZY

ANNA GOLONKA\*

DOI: 10.26399/iusnovum.v18.2.2024.10/a.golonka

## STRESZCZENIE

Opracowanie jest oryginalnym artykułem naukowym, poświęconym problematyce projektowanych zmian w regulacjach UE, dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy (tzw. „pakiet AML”). W ich świetle, istotna część znowelizowanych postanowień unijnych będzie unormowana w rozporządzeniach i jako taka zostanie objęta bezpośrednim stosowaniem. Taki stan rzeczy uzasadnia potrzebę przeprowadzenia ich pogłębionej analizy. Z kolei te unormowania, dla których przewidziano nadal formę dyrektyw, nasuwają pewne zastrzeżenia. Celem artykułu jest więc analiza charakteru i zakresu kompleksowej nowelizacji przepisów AML (metoda formalno-dogmatyczna). Na jej podstawie zostały wyprowadzone wnioski odnoszące się do oceny zasadności i możliwej skuteczności w zwalczaniu prania pieniędzy projektowanych regulacji. W konkluzji wskazano także nieścisłości i braki, jakimi są one obciążone, co pozwoliło na wysunięcie postulatów *de lege ferenda* w zakresie kierunku pożądanej korekty przepisów.

Słowa kluczowe: pranie pieniędzy, przeciwdziałanie praniu pieniędzy, dyrektywa AML, pakiet AML, zbiór AML

## THE EU PROJECT OF THE ‘AML PACKAGE’ – REFORM OR REVOLUTION IN THE FIELD OF COUNTERACTING OF MONEY LAUNDERING

### ABSTRACT

The study is an original scientific article devoted to the issues of proposed changes in the EU regulations on counteracting money laundering (the so-called ‘AML package’). In their light, a significant part of the amended provisions of EU legal acts will be regulated in the UE

---

\* dr hab., prof. UR, kierownik Zakładu Prawa Karnego w Instytucie Nauk Prawnych na Uniwersytecie Rzeszowskim (Polska), e-mail: agolonka@ur.edu.pl, ORCID: 0000-0002-0199-2203



Regulations and, as such, they will be directly applicable. This state of affairs justifies the need for an in-depth analysis. On the other hand, those for which the form of directives is still provided raise certain reservations. The aim of the article is therefore to analyse the nature and scope of the comprehensive amendment to the AML regulations (formal-dogmatic method). On its basis, conclusions were drawn regarding the assessment of the legitimacy and possible effectiveness in combating money laundering of the proposed regulations. The conclusion also indicated the inaccuracies and deficiencies that they are burdened with, which allowed for the *de lege ferenda* postulates regarding the direction of the desired correction of the regulations.

Keywords: money laundering, counteracting money laundering, AML directive, AML package, AML set

## WSTĘP

Pranie pieniędzy stanowi jedno z najpoważniejszych przestępstw gospodarczych pod względem zarówno jego skutków dla gospodarki, jak i globalnej skali tego zjawiska<sup>1</sup>. W polskim prawie karnym jest ono penalizowane w art. 299 k.k.<sup>2</sup> Poza tym aspektem związanym z prewencją przed tym procederem jest poświęcona Ustawa z 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu<sup>3</sup> (ustawa AML/CFT, z ang. Anti-Money Laundering / Counter Financing of Terrorism)<sup>4</sup>. Na kształt tej ustawy, podobnie jak i jej poprzedniczki<sup>5</sup>, istotny wpływ miały regulacje Unii Europejskiej, które niejednokrotnie przesądzały także o potrzebie ich nowelizacji. W tym względzie w unijnym porządku prawnym zasadniczą regulacją pozostaje aktualnie dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r.<sup>6</sup>, zwana IV albo V dyrektywą AML<sup>7</sup>, częściowo

---

<sup>1</sup> Szacuje się, że gospodarka światowa traci z tytułu prania pieniędzy corocznie ok. 2 do 5% światowego PKB, tj. ok. 1,87 bln euro, por. European Union Agency for Criminal Justice Cooperation – „Eurojust”, *Money Laundering Cases Registered at Agency Doubled in Last 6 Years According to Eurojust’s New Report* z 20.10.2022 r., <https://www.eurojust.europa.eu/news/money-laundering-cases-registered-agency-doubled-last-6-years-according-eurojusts-new-report> (dostęp: 7.03.2023).

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 6.06.1997 r. Kodeks karny (Dz.U. z 2024 r., poz. 17 ze zm.).

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 1.03.2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz.U. z 2023 r., poz. 1124 ze zm.). Ustawa ta, podobnie jak regulacje międzynarodowe dotyczące przeciwdziałania praniu pieniędzy, obejmuje przeciwdziałanie finansowaniu terroryzmu (AML/CFT). W niniejszym opracowaniu poruszone zostaną wyłącznie zagadnienia dotyczące przeciwdziałania praniu pieniędzy, przy pominięciu ewentualnej specyfiki unormowań odnoszących się do finansowania terroryzmu.

<sup>4</sup> Por. art. 2 ust. 2 pkt. 14) ustawy z 1.03.2018 AML/CFT, zgodnie z którym przez pranie pieniędzy rozumie się „czyn określony w art. 299 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny”.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 16.11.2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz.U. z 2017 r., poz. 1049 ze zm.).

<sup>6</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z dnia 20.05.2015 r. w sprawie przeciwdziałania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu (Dz. Urz. UE L 141 z dnia 5.06.2015 r.).

<sup>7</sup> Uwzględniając dyrektywy wydane ramach instytucjonalnych UE, określana jest jako IV dyrektywa AML, por. H. Koster, *Towards Better Implementation of the European Union’s Anti-money Laundering and Countering the Financing of Terrorism Framework*, „Journal of Money Laundering Control” 2020, vol. 23 (2), s. 380–381. Autor ten jako kolejne dyrektywy AML (tj. V i VI) uznaje

zmieniona postanowieniami dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/843 z dnia 30 maja 2018 r.<sup>8</sup> W dniu 20 lipca 2021 r. Komisja Europejska przedstawiła jednak zbiór aktów prawnych w postaci trzech rozporządzeń oraz dwóch dyrektyw (pakiet regulacji AML/CFT, w skrócie: „pakiet AML”), których kardynalnym celem jest zapewnienie kompleksowego podejścia do przeciwdziałania praniu pieniędzy w obszarze UE oraz dążenie do unifikacji przepisów obowiązujących w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy w państwach członkowskich UE<sup>9</sup>.

Jak bowiem podkreślano niejednokrotnie w piśmiennictwie<sup>10</sup>, dyrektywa 2015/849, m.in. z powodu konieczności jej implementowania do krajowych porządków prawnych państw członkowskich UE, nie zapewnia spójnych rozwiązań prawnych, umożliwiających skuteczne wykrywanie przypadków podejrzenia wprowadzenia do obrotu finansowego nielegalnych wartości majątkowych. Materia ta, jako obejmująca kwestie dotyczące spraw karnych (wymiaru sprawiedliwości)<sup>11</sup>, w zakresie współpracy między państwami UE, bazuje w głównej mierze na

---

dyrektywy: 2018/843 z 30.05.2018 r. oraz 2018/1673 z 23.10.2018 r. w sprawie zwalczania prania pieniędzy za pomocą środków prawno-karnych (Dz. Urz. UE L 284 z 12.11.2018 r., s. 22–30). Podobnie w świetle dokumentów UE, por. [https://finance.ec.europa.eu/financial-crime/eu-context-anti-money-laundering-and-counter-finance-terrorism\\_en](https://finance.ec.europa.eu/financial-crime/eu-context-anti-money-laundering-and-counter-finance-terrorism_en) (dostęp: 19.04.2024). Z uwzględnieniem dyrektywy Rady EWG 91/308/EWG z 10.06.1991 r. – w sprawie ochrony systemu finansowego dla celów prania pieniędzy – V dyrektywa AML, por. G. Soana, *Regulating Cryptocurrencies Checkpoints: Fighting a Trench War with Cavalry?*, „Economic Notes” 2022, vol. 51 (e12195), s. 3–4; A. Golonka, *Zakres podmiotowy ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy w świetle znowelizowanych przepisów*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020, t. 82 (3), s. 155–168; Ch.A. Petit, *Anti-money Laundering*, w: *Research Handbook on the Enforcement of EU Law*, red. M. Scholten, Cheltenham 2023, s. 248–249.

<sup>8</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/843 z dnia 30.05.2018 r., zmieniająca dyrektywę (UE) 2015/849 w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu oraz zmieniająca dyrektywy 2009/138/WE i 2013/36/UE (Dz. Urz. UE L 156 z 19.06.2018 r.).

<sup>9</sup> Dokument oraz strategia zmian dostępne na: [https://finance.ec.europa.eu/financial-crime/eu-context-anti-money-laundering-and-counter-finance-terrorism\\_en](https://finance.ec.europa.eu/financial-crime/eu-context-anti-money-laundering-and-counter-finance-terrorism_en) (dostęp: 19.04.2024). Na temat założeń por. H.A. Petit, *Anti-money Laundering...*, op. cit., s. 250.

<sup>10</sup> Por. S Subbagari, *Counter Measures to Combat Money Laundering in the New Digital Age*, „Digital Threats: Research and Practice” 2023 (Accepted on September 2023), s. 5; M. Çemberci, D. Başar, Z. Yurtsever, *The Effect of Institutionalization Level on the Relationship of Corporate Governance with Money Laundering Activity: An Example of the BIST Corporate Governance Index Murat*, „Borsa Istanbul Review” 2022, vol. 22, iss. 5, s. 1020–1021; M. Tiemann, *A Commentary on the EU Money Laundering Reform in Light of the Subsidiarity Principle*, „Journal of Financial Regulation and Compliance” 2024, vol. 32, s. 1–3; G. Pavlidi, *The Dark Side of Anti-money Laundering: Mitigating the Unintended Consequences of FATF Standards*, „Journal of Economic Criminology” 2023, vol. 2 (100040), s. 1; Ch.A. Petit, *Anti-money Laundering...*, op. cit., s. 252–259.

<sup>11</sup> Współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych do 2009 r., tj. do wejścia w życie traktatu z Lizbony, stanowiła III filar współpracy państw członkowskich UE (unia policyjno-sądownicza), por. np. A. Grzelak, *Trzeci filar Unii Europejskiej. Instrumenty prawne*, Warszawa 2008, s. 50–64; A. Gruszczak, *III filar Unii Europejskiej po Tampere: wnioski i perspektywy*, „Studia Europejskie” 2000, z. 3, s. 87–106; J. Banach-Gutierrez, *Europejski wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych. W kierunku ponadnarodowego systemu sui generis?*, Warszawa 2011, s. 156–208; A. Grzelak, I. Kolowca, *Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych. Dokumenty. Tom 1*, Warszawa 2009, s. 17–20; K. Masło, *Współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych w Unii Europejskiej z perspektywy członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2011, nr 1–2, s. 191–217.

art. 82–86 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)<sup>12</sup>. Ustanawia on swoisty fundament dla tej współpracy i opiera się przede wszystkim na zasadzie wzajemnego uznawania wyroków i orzeczeń sądowych<sup>13</sup> oraz obejmuje politykę dążenia do harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich (art. 82 TFUE). Jednocześnie dążenie do unifikacji rozwiązań prawnych oraz potrzeba zapewnienia koordynacji działań w obszarze AML, ważne w kontekście zwalczania omawianego procederu<sup>14</sup>, najpełniej zagwarantowane poprzez bezpośrednie stosowanie przepisów unijnych, zadecydowały o uregulowaniu wielu z propozycji AML w aktach prawnych rangi rozporządzenia<sup>15</sup>. Jak przewiduje bowiem art. 288 TFUE, to właśnie rozporządzenie jest aktem prawnym o zasięgu ogólnym, ponieważ „wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich”, podczas gdy dyrektywa wiąże jedynie w odniesieniu do rezultatu, który ma zostać osiągnięty, pozostawiając organom krajowym swobodę w doborze formy i środków realizacji jej postanowień. To natomiast zarówno zdeterminowało formę, jaką przybrały akty prawne składające się na wspomniany „pakiet AML”, jak i przesądziło o objęciu zakresem zmian niejednego obowiązującego już aktu prawnego.

Taki stan rzeczy czyni zagadnienie proponowanych zmian w regulacjach unijnych AML istotnym, zwłaszcza wobec perspektywy ich bezpośredniego stosowania przez polskie instytucje i urzędy. Warto zatem przeanalizować ich zakres i podjąć się próby oceny zasadności ich wprowadzenia, tudzież oczekiwanej skuteczności w zwalczaniu prania pieniędzy.

---

<sup>12</sup> Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C z 2016 r., nr 202, s. 13), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=EN> (dostęp: 30.01.2023).

<sup>13</sup> Por. S. Steinborn, w: *Europejskie prawo karne*, red. A. Grzelak, M. Królikowski, A. Sakowicz, wyd. I, Warszawa 2012, s. 51–90; L. Gardocki, *Podwójna przestępczość czynu w prawie ekstradycyjnym*, w: *Problemy nauk penalnych. Prace ofiarowane Pani Profesor Oktawii Górniok*, Katowice 1996, s. 69–72; G. Krysztofiuk, *Zasada wzajemnego uznawania orzeczeń w sprawach karnych w Traktacie Lizbońskim*, „Prokuratura i Prawo” 2011, nr 7, s. 11; A.J. Szwarz, J. Długosz, *Unijne instrumenty współdziałania państw w sprawach karnych*, „Edukacja Prawnicza” 2011, nr 3, s. 31–34; L. Brodowski, *Zasada podwójnej karalności czynu w kontekście ekstradycji*, „Studia Prawnicze KUL” 2015, nr 1, s. 31–58.

<sup>14</sup> Por. G. Krzysztofiuk, *Perspektywy współpracy sądowej w sprawach karnych w Unii Europejskiej*, „Prokuratura i Prawo” 2015, nr 7–8, s. 186–205; M.A. Liwo, *Współpraca transgraniczna Unii Europejskiej jako przejaw integracji narodów w zapewnieniu poczucia bezpieczeństwa*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2013, nr 7–8, s. 89–92; P. Hofmański, *Przyszłość ścigania karnego w Europie*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2006, nr 12, s. 4–11.

<sup>15</sup> Por. Preambuła rozporządzenia w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, objęta wnioskiem Komisji (2021/0239 (COD)); punkty: 2, 3, 28, 32, Bruksela 5.12.2022 r., uwzględniające stanowisko Rady (UE), [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwie-8uRpsf9AhU8AhAIHYMwA1EQFnoECB4QAQ&url=https%3A%2F%2Feur-lex.europa.eu%2Fresource.html%3Furi%3Dcellar%3A0a4db7d6-eace-11eb-93a8-01aa75ed71a1.0003.02%2FDOC\\_1%26format%3DPDF&usg=AOvVaw0oJKNZWW90gHxemb8VcGI](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwie-8uRpsf9AhU8AhAIHYMwA1EQFnoECB4QAQ&url=https%3A%2F%2Feur-lex.europa.eu%2Fresource.html%3Furi%3Dcellar%3A0a4db7d6-eace-11eb-93a8-01aa75ed71a1.0003.02%2FDOC_1%26format%3DPDF&usg=AOvVaw0oJKNZWW90gHxemb8VcGI) (dostęp: 5.03.2023).

## „PAKIET AML” – ISTOTA REGULACJI I MOTYWY JEGO OPRACOWANIA

Projektowany „pakiet AML”, zaprezentowany w dniu 20 lipca 2021 r. przez Komisję Europejską, ma w założeniu zastąpić lub uzupełnić obowiązujące unormowania. Składają się nań następujące rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE):

- w sprawie ustanowienia Urzędu Unii Europejskiej ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy i Finansowaniu Terroryzmu, zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1093/2010, (UE) nr 1094/2010 i (UE) nr 1095,
- w sprawie informacji towarzyszących transferom środków pieniężnych i niektórych kryptoaktywów oraz zmiany dyrektywy (UE) 2015/849, tj. rozporządzenie 2023/1113 z dnia 31 maja 2023 r.<sup>16</sup>,
- w sprawie przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, dotyczące państw trzech wysokiego ryzyka.

Z uwagi na zakres normowanej materii, obejmującej sprawy karne<sup>17</sup>, wnioski Komisji – poza powyższymi – obejmują także uchwalenie dwóch dyrektyw, tj. dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie mechanizmów, które państwa członkowskie powinny wprowadzić, mających na celu zapobieganie wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu (uchylającą zarazem obowiązującą dyrektywę 2015/849), oraz dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w zakresie dostępu właściwych organów do scentralizowanych rejestrów rachunków bankowych za pośrednictwem pojedynczego punktu dostępu (zmieniającej dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2019/1153)<sup>18</sup>.

„Pakiet AML”, co warto zaznaczyć, był przedmiotem sporów i dyskusji prowadzonych zarówno na forum unijnym, jak i w krajach członkowskich UE<sup>19</sup>. W dniu 7 grudnia 2022 r. Rada UE przedstawiła nawet uzgodnione stanowisko w sprawie propozycji Komisji<sup>20</sup>, a 28 marca 2023 r. zatwierdzili je posłowie do Parlamentu

---

<sup>16</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1113 z 31.05.2023 r. w sprawie informacji towarzyszących transferom środków pieniężnych i niektórych kryptoaktywów oraz zmiany dyrektywy (UE) 2015/849 (Dz. U. UE L z 2023 r., nr 150, s. 1).

<sup>17</sup> Na ten temat por. A. Grzelak, *Trzeci filar Unii Europejskiej. Instrumenty prawne*, Warszawa 2008, s. 50–64; A. Grzelak, I. Kolowca, *Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych. Dokumenty. Tom 1*, wyd. 1, Warszawa 2009, s. 17–20; H. Maroń, *Współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych wg projektu Konstytucji Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 4, s. 100–110.

<sup>18</sup> Na temat roli i znaczenia ECSB w kontekście trój-systemu Europejskich Urzędów Nadzoru (ESA) por. K. Botopoulos, *The European Supervisory Authorities: Role-models or in Need of Re-modelling?*, „ERA Forum” 2020, vol. 21, s. 178–180.

<sup>19</sup> *Sprawozdanie Generalnego Inspektora Informacji Finansowej z realizacji ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu w 2021 roku*, Warszawa, marzec 2022, s. 84–86. Dokument do pobrania na stronie: <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-roczne-z-dzialalnosci-generalnego-inspektora-informacji-finansowej> (dostęp: 23.04.2024).

<sup>20</sup> Por. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/12/07/anti-money-laundering-council-agrees-its-position-on-a-strengthened-rulebook/> (dostęp: 23.04.2024).

Europejskiego z Komisji Spraw Gospodarczych i Monetarnych oraz Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, zgłaszając zarazem pewne zastrzeżenia co do wysuniętych propozycji<sup>21</sup>. Jednak dopiero w dniach 12 i 13 lutego 2024 r. Rada (UE) zaprezentowała dokumenty, w których potwierdziła osiągnięcie kompromisu dotyczącego dwóch, spośród pięciu, aktów prawnych składających się na „pakiet AML”. Mowa o dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) w sprawie mechanizmów, które państwa członkowskie powinny wprowadzić, mających na celu zapobieganie wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu<sup>22</sup>, a także o rozporządzeniu w sprawie przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu (rozporządzenia AML)<sup>23</sup>. Ich wejście w życie jest zaplanowane, odpowiednio: dwudziestego dnia po opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym UE, z zachowaniem dwuletniego okresu na transpozycję postanowień dyrektywy AML do porządków prawnych państw członkowskich UE (art. 52, 59 tej dyrektywy), oraz trzyletniego okresu na stosowanie rozporządzenia AML (art. 65 rozporządzenia AML). Z kolei w życie weszło rozporządzenie w sprawie informacji towarzyszących transferom środków pieniężnych i niektórych kryptoaktywów (stanowiące *recast* rozporządzenia 2015/847<sup>24</sup> i zastępujące je<sup>25</sup>). Będzie ono stosowane od dnia 30 grudnia 2024 r. (art. 40 rozporządzenia 2023/1113). Natomiast nie jest sprecyzowany termin wejścia w życie rozporządzenia ustanawiającego ponadnarodowy organ do spraw przeciwdziałania praniu pieniędzy, jakim ma być Urząd ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (ang. Anti-Money Laundering Authority, dalej: AMLA), który pierwotnie zaplanowano na dzień 1 stycznia 2024 r. (art. 92, 93 rozporządzenia AMLA). Obecnie wskazuje się, że nastąpi to prawdopodobnie w 2026 r.<sup>26</sup> Nadal brak jest bowiem kompromisu w kwestii kompetencji tego organu. Na mocy porozumienia zawartego w dniu 22 lutego 2024 r. między Parlamentem

---

<sup>21</sup> Por. <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20230327IPR78511/new-eu-measures-against-money-laundering-and-terrorist-financing> (dostęp: 23.04.2024).

<sup>22</sup> Dyrektywa ta ma zarazem zastąpić obowiązującą aktualnie dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r., zwaną V dyrektywą AML (Dz. Urz. L 141 z dnia 5.6.2015 r.). Dokument zawierający „potwierdzenie ostatecznego tekstu kompromisowego w celu osiągnięcia porozumienia” dotyczącego projektu nowej dyrektywy AML dostępny na stronie: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6223-2024-INIT/en/pdf> (dostęp: 18.04.2024).

<sup>23</sup> Dokument zawierający potwierdzenie ostatecznego tekstu kompromisowego w celu osiągnięcia porozumienia w sprawie rozporządzenia w sprawie przeciwdziałania wykorzystaniu systemu finansowego do celu prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu (rozporządzenie AML) dostępny na stronie <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6220-2024-REV-1/en/pdf> (dostęp: 18.04.2024).

<sup>24</sup> Rozporządzenie (UE) w sprawie informacji towarzyszących transferom środków pieniężnych 2015/847 (Dz. Urz. L 141 z 5.06.2015 r., s. 1, i Dz. Urz. L 334 z 27.12.2019 r., s. 1).

<sup>25</sup> Tekst rozporządzenia 2015/847 ze zmianami wynikającymi z propozycji przedstawionych przez Komisję Europejską 20.07.2021 r., w wersji ujednoliconej, dostępny na: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/05/16/anti-money-laundering-council-adopts-rules-which-will-make-crypto-asset-transfers-traceable> (dostęp: 20.04.2024).

<sup>26</sup> G. Pavlidis, *The Birth of the New Anti-money Laundering Authority: Harnessing the Power of EU-wide Supervision*, „Journal of Financial Crime” 2023, vol. 31 (2), s. 323.



Europejskim a Radą określono jedynie, iż siedziba AMLA będzie znajdować się we Frankfurcie<sup>27</sup>.

Niemniej akty prawne składające się na „pakiet AML” pozwalają na określenie kierunku obranego przez instytucje unijne, który – w świetle powołanych aktów prawnych – ma zapewnić efektywną współpracę państw członkowskich UE w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy. Jako priorytetowe cele wspólnej polityki państw członkowskich UE w tym zakresie jawią się zatem:

- zapewnienie bezpośredniego stosowania przepisów AML, uchwalonych na szczeblu unijnym,
- usprawnienie wymiany informacji oraz koordynacja działań w zakresie przeciwdziałania zjawisku,
- powołanie do życia organu unijnego odpowiedzialnego za nadzorowanie działań jednostek analityki finansowej państw członkowskich w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy – Urzędu do spraw Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy Unii Europejskiej (AMLA),
- ustanowienie mechanizmu wsparcia i usprawnienia współpracy dla jednostek analityki finansowej (ang. Financial Intelligence Units, FIUs)<sup>28</sup>,
- zapewnienie skutecznego zwalczania przypadków prania pieniędzy, w tym przez egzekwowanie przepisów prawa karnego w państwach członkowskich.

Realizacji tych celów ma służyć wypracowanie konkretnych rozwiązań, z których godne uwagi i analizy wydają się te, które wprowadzą istotne zmiany do obowiązującego w naszym kraju porządku prawnego (także z powodu objęcia regulowanej materii zakresem rozporządzenia UE).

## ANALIZA ZMIAN ORAZ ZASADNICZYCH ROZWIĄZAŃ PRZEWIDZIANYCH W RAMACH „PAKIETU AML”

Analizę zakresu projektowanych zmian wypada rozpocząć od omówienia kwestii dotyczących Urzędu do spraw Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (AMLA), w szczególności przyznanych mu obowiązków i uprawnień. Zgodnie z powołanym wyżej rozporządzeniem ustanawiającym AMLA do jego podstawowych zadań należy sporządzanie projektów „standardów regulacyjnych” (*regulatory standards*) oraz projektów „standardów technicznych” (*technical standards*). Te pierwsze określają minimalne wymagania dotyczące procedur AML na podstawie ustalonych sytuacji i wykrytych przypadków prania pieniędzy (art. 38 rozporządzenia AMLA). Standardy techniczne obejmują wskazanie na dodatkowe środki podejmowane względem państw trzecich w razie, gdy ich system prawny nie pozwala na spełnienie podstawowych wymagań AML (np. z powodu ograniczeń możliwości dostępu do informacji, ich przetwarzania lub wymiany ze względu na niewystarczający poziom

---

<sup>27</sup> Por. *Commission Welcomes the Selection of Frankfurt as the Seat for the Authority for Anti-money Laundering and Countering the Financing of Terrorism*, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_24\\_972](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_972) (dostęp: 19.04.2024).

<sup>28</sup> W Polsce jednostką taką jest Generalny Inspektor Informacji Finansowej (GIIF).

ochrony danych lub tajemnicy bankowej); por. art. 16 rozporządzenia AMLA. Urząd ten zyska także uprawnienia w zakresie wydawania wytycznych dla jednostek analityki finansowej (dalej: JAF) państw członkowskich UE, dotyczących oceny poziomu ryzyka związanego z osobami zajmującymi eksponowane stanowiska polityczne i członkami ich rodzin, co wydaje się istotne wobec braku jednolitego sposobu podejścia do tych kwestii w państwach członkowskich UE (art. 7 ust. 5 rozporządzenia AMLA). „Scentralizowane” zostanie także opracowywanie jednolitego wzorca formularzy do zgłaszania podejrzanych transakcji (Suspicious Transaction Report, STR) – art. 50 ust. 5 rozporządzenia AMLA. Podstawą do tego będą przyznane AMLA uprawnienia w zakresie identyfikowania obszarów zagrożeń na bazie informacji pochodzących z monitoringu transakcji i stosunków gospodarczych (mając na względzie także potrzebę zapewnienia tego, aby intensywność monitorowania relacji biznesowych i transakcji była adekwatna i proporcjonalna do poziomu ryzyka, art. 21, art. 55 ust. 5 ww. rozporządzenia). Zasadniczo jednak, czego nie sposób przeoczyć, Urząd ten został ustanowiony w celu w usprawniania wymiany informacji między JAF i współpracy z nimi<sup>29</sup>. W rezultacie przyznano mu kompetencje związane ze wsparciem i koordynacją działań tych jednostek<sup>30</sup>, w tym wiążące się z opracowywaniem wspólnych analiz na podstawie STR i zgłoszeń działalności o „znacznym zasięgu transgranicznym” (*Suspicious Activity Reports with significant cross-border footprint*) przez podmioty zobowiązane w krajach członkowskich UE. AMLA zapewnia także stabilny hosting platformy FIU.net, jako bezpiecznego systemu wymiany informacji w zakresie AML (art. 33–37 tego aktu). Urząd ten będzie pełnił również nadzór nad działalnością JAF (art. 31–32 rozp. AMLA)<sup>31</sup>. Co istotniejsze jednak, uzyska on również status organu sprawującego bezpośredni nadzór nad niektórymi podmiotami zobowiązanymi, włącznie z możliwością nakładania na nie sankcji pieniężnych (art. 20–25 rozp. AMLA)<sup>32</sup>.

Natomiast nowe rozporządzenie dotyczące transferu środków pieniężnych i niektórych kryptoaktywów<sup>33</sup>, nie wprowadza w istocie znaczących zmian do już

<sup>29</sup> F.A. Siena, *The European Anti-money Laundering Framework – At a Turning Point? The Role of Financial Intelligence Units*, „New Journal of European Criminal Law” 2022, vol. 13 (2), s. 216–221, a na temat wariantów współpracy S. Allegrezza, *The Proposed Anti-money Laundering Authority, FIU Cooperation, Powers, and Exchanges of Information – A Critical Assessment*, IPOL-Study, Luxembourg 2022, s. 35–40.

<sup>30</sup> G. Pavlidis, *The Birth of the New...*, op. cit., s. 323–326.

<sup>31</sup> Krytycznie na ten temat por. S. Allegrezza, *The Proposed Anti-money...*, op. cit., s. 21–34; negatywnie na temat ograniczania roli krajowych JAF por. F.A. Siena, *The European Anti-money...*, op. cit., s. 220–245.

<sup>32</sup> S. Allegrezza, *The Proposed Anti-money...*, op. cit., s. 21–29.

<sup>33</sup> W kwestii definicji „kryptoaktywa” por. art. 3 pkt. 5) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1114 z 31.05.2023 r. w sprawie rynków kryptoaktywów i zmiany rozporządzeń (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 1095/2010 oraz dyrektyw 2013/36/UE i (UE) 2019/1937 (Dz. Urz. L 150 z 9.06.2023 r., s. 40), gdzie wskazano, że: „kryptoaktywo oznacza cyfrowe odzwierciedlenie wartości lub prawa, które da się przenieść i przechowywać w formie elektronicznej z wykorzystaniem technologii rozproszonego rejestru lub podobnej technologii”. Natomiast dyrektywa 2015/849 definiuje waluty wirtualne jako: „cyfrowe wyznaczniki wartości, które nie są emitowane ani gwarantowane przez bank centralny lub organ publiczny, nie muszą być powiązane z walutą prawnie obowiązującą i nie posiadają prawnego statusu waluty lub pieniądza, lecz które są akceptowane przez osoby fizyczne lub prawne jako środek wymiany i mogą



obowiązującego porządku prawnego UE<sup>34</sup>. Pewnym *novum* są zmiany dotyczące podmiotów podlegających obowiązkowi AML, a także aktualizacja wynikająca w głównej mierze ze standardów określonych przez FATF w zakresie usług i narzędzi stosowanych w obrocie kryptoaktywami<sup>35</sup>. Zgodnie z powołanym już rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1113 z dnia 31 maja 2023 r. podmioty określane jako VASP (ang. Virtual Asset Service Provider), czyli dostawcy usług aktywów wirtualnych, zostały zobligowane do uzyskiwania, przechowywania i przekazywania informacji o inicjatorze transakcji i jej odbiorcy, czyli o beneficjencie rzeczywistym (art. 14 ust. 2, art. 16–18). Transakcje takie obejmują zazwyczaj wymianę kryptowalut lub innych wirtualnych aktywów na waluty fiducjarne lub wymianę aktywów wirtualnych na inne wirtualne aktywa. Poza tym VASP-y prowadzą działalność związaną z transferem aktywów wirtualnych, świadczą usługi finansowe związane z emisją i sprzedają aktywów wirtualnych (tokenów) oraz zajmują się przechowywaniem i administrowaniem VA's (ang. Virtual Assets) lub instrumentami umożliwiającymi kontrolę nad nimi<sup>36</sup>. Rozporządzenie UE odwołuje się w tym względzie do standardów FATF, tym samym doprecyzowano oraz rozszerzono zakres obowiązków informacyjnych nałożonych na VASP-y. Stosownymi postanowieniami zostali objęci np. „zewewnętrzni pośrednicy finansujący”, którzy obsługują platformę cyfrową w celu kojarzenia lub ułatwiania kojarzenia podmiotów finansujących z właścicielami projektów, takimi jak stowarzyszenia lub osoby ubiegające się o finansowanie, a także nielicencjonowane platformy finansowania społecznego na mocy rozporządzenia (UE) 2020/1503. Przewidziano również rozwiązania prawne, które mają ułatwić zdalne przeprowadzanie badania klienta (*Due Diligence*), uregulowane w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 i objęte wnioskiem dotyczącym jego zmiany w odniesieniu do ram europejskiej tożsamości cyfrowej<sup>37</sup>.

Z perspektywy prewencji przed procederem prania pieniędzy szczególnego znaczenia nabierają również działania instytucji unijnych podejmowane wobec państw zaliczanych do krajów wysokiego ryzyka. Lista takich państw jest okresowo

---

być przekazywane, przechowywane lub sprzedawane drogą elektroniczną”. Z kolei „dostawca kont waluty wirtualnej” to: „podmiot świadczący usługi polegające na przechowywaniu prywatnych danych uwierzytelniających w imieniu swoich klientów na potrzeby posiadania, przechowywania i przekazywania walut wirtualnych” (art. 3 pkt. 19). Ustawa z 1.03.2018 r. AML/CFT podaje zbliżoną do powyższej definicję waluty wirtualnej w art. 2 ust. 2 pkt 26. Na temat krytyki kształtu tej definicji zob. P. Opitek, *Przeciwdziałanie praniu pieniędzy z wykorzystaniem walut wirtualnych w świetle krajowych i międzynarodowych regulacji AML*, „Prokuratura i Prawo” 2020, nr 12, s. 49.

<sup>34</sup> Na temat uregulowań dotyczących VA w V dyrektywie AML: A. Behan, *Waluty wirtualne jako przedmiot przestępstwa*, KIPK, Kraków 2022, s. 392–421.

<sup>35</sup> *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Information Accompanying Transfers of Funds and Certain Crypto-assets (recast)*, C(2021)422 final. Document 52021PC0422.

<sup>36</sup> IEWG, *FIU-FinTech Cooperation and Associated Cybercrime Typologies and Risks*, Ottawa, July 2022, s. 4.

<sup>37</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z 23.07.2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylenia dyrektywy 1999/93/WE (Dz. Urz. L 257 z 28.08.2014 r., s. 73) oraz wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 910/2014 w zakresie ustanowienia ram europejskiej tożsamości cyfrowej, COM/2021/281 final.

aktualizowana<sup>38</sup> i stosunkowo niedawno Komisja przedstawiła kolejny ich wykaz<sup>39</sup>. Przeprowadzanie transakcji lub nawiązywanie stosunków gospodarczych z takimi państwami obliguje podmioty zobowiązane państw członkowskich UE (w Polsce tzw. Instytucje Obowiązane<sup>40</sup>) do podjęcia wzmocnionych środków bezpieczeństwa finansowego (art. 9 dyrektywy 2015/849). Stosowane aktualnie wzmocnione środki bezpieczeństwa finansowego obejmują powinność uzyskania dodatkowych informacji na temat: klienta oraz beneficjenta rzeczywistego, zamierzonego charakteru stosunków gospodarczych, źródła, z którego pochodzą wartości majątkowych będące przedmiotem tych stosunków gospodarczych lub transakcji, a także informacji o przyczynach i okolicznościach transakcji<sup>41</sup>. Podjęcia tych środków wymaga także nawiązanie stosunków gospodarczych kadry kierowniczej wyższego szczebla. Podlegają one także wzmocnionemu monitoringowi przez zwiększenie liczby i częstotliwości działań z tym związanych, co wynika z art. 43 i 44 ustawy AML<sup>42</sup>.

Natomiast zgodnie z założeniami nowej polityki unijnej AML, podejście do transakcji przeprowadzanych z takimi państwami ulegnie zmianie<sup>43</sup>. Przede wszystkim w myśl art. 23–25 projektu rozporządzenia w sprawie przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu (dalej: rozporządzenie AML), wzmocnionemu monitorowaniu będą podlegały państwa trzecie wysokiego ryzyka, państwa trzecie wykazujące uchybienia w zakresie zgodności, a także te, które stwarzają szczególne i poważne zagrożenie dla systemu finansowego UE. Jednocześnie wypada przypomnieć, że państwa, które nie zostały wyszczególnione na liście Komisji jako kraje wysokiego ryzyka: „nie powinny być automatycznie uznane za takie, które posiadają skuteczne systemy w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy”<sup>44</sup>. Najistotniejszą kwestią pozostaje jednak zmiana podejścia do krajów trzecich, oczywiście, poza konsekwencją

---

<sup>38</sup> W 2019 r. Rada jednomyślnie odrzuciła zaproponowany przez Komisję wykaz 23 państw trzecich wysokiego ryzyka, wskazując w uzasadnieniu swojej decyzji, iż: „(...) nie może poprzeć obecnego wniosku, bo nie został on sporządzony w ramach przejrzystego i odpornego procesu, w ramach którego czynnie zachęca się odnośne kraje do podejmowania zdecydowanych działań, a jednocześnie respektuje ich prawo do bycia wysłuchanymi”. Por. komunikat *Pranie pieniędzy i finansowanie terroryzmu: Rada odsyła Komisji wykaz państw wysokiego ryzyka z 7.03.2019 na: Pranie pieniędzy i finansowanie terroryzmu: Rada odsyła Komisji wykaz państw wysokiego ryzyka* (komunikat prasowy z 7 marca 2019), a także: *Zmieniona unijna metoda identyfikowania państw trzecich wysokiego ryzyka* (Komisja Europejska); oraz *Wykaz państw trzecich mających strategiczne braki w systemach przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu* (Dziennik Urzędowy) (dostęp: 18.02.2023).

<sup>39</sup> Directorate-General for Financial Stability, Financial Services and Capital Markets Union, *Anti-money Laundering: The Commission Updates Its List of High-risk Third-country Jurisdictions to Strengthen the International Fight Against Financial Crime* z 20.12.2022 r. na stronie: [https://finance.ec.europa.eu/news/anti-money-laundering-commission-updates-its-list-high-risk-third-country-jurisdictions-strengthen-2022-12-20\\_en](https://finance.ec.europa.eu/news/anti-money-laundering-commission-updates-its-list-high-risk-third-country-jurisdictions-strengthen-2022-12-20_en) (dostęp: 18.02.2023).

<sup>40</sup> Por. art. 2 ust. 1 ustawy AML/CFT.

<sup>41</sup> W Polsce na podstawie art. 43 ust. 2 pkt. 12 i art. 44 ustawy AML/CFT.

<sup>42</sup> Art. 44 ustawy AML/CFT. Więcej por. R. Obczyński, w: *Przeciwdziałanie praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Komentarz*, red. W. Kapica, Warszawa 2020, s. 151–159. Wprowadzenie tych przepisów jest wyrazem implementacji art. 18a i 19 dyrektywy 2015/849.

<sup>43</sup> Sekcja 2, artykuły: 23–26 rozporządzenia AML (*Third-country Policy and ML/TF Threats From Outside the Union*).

<sup>44</sup> Pkt. 29 Preambuły dyrektywy 2015/849; podobnie: pkt. 52 i 52a preambuły rozporządzenia AML.

dotyczącą bezpośredniego stosowania rozporządzenia AML. Zostały w nim wprowadzone klasyfikacje, które będą stanowiły podstawę do stosowania zróżnicowanych środków bezpieczeństwa finansowego – proporcjonalnie do ryzyka, jakie kraje te stanowią dla systemu finansowego UE. W tym miejscu nieodzwonne wydaje się nawiązanie do wykazów państw opracowanych przez FATF<sup>45</sup>, skoro uczyniła to także Komisja, przygotowując projekt powołanego rozporządzenia<sup>46</sup>. W projekcie rozporządzenia AML wyraźnie wskazano także, iż na tych wykazach w swojej pracy będzie się opierała UE, wprowadzając zasady przeprowadzania transakcji z państwami trzecimi (pkt. 50, 51 Preambuły rozporządzenia AML). Odwołując się zatem do podziału przyjętego przez FATF, można wyróżnić te państwa, których jurysdykcje stwarzają wysokie ryzyko w zakresie prania pieniędzy, oraz te, które wykazują pod tym względem podwyższone ryzyko<sup>47</sup>. W rezultacie te państwa trzecie, które FATF uwzględniła na „czarnej liście”, co do zasady będą podlegały wszystkim wzmocnionym środkom należytej staranności oraz dodatkowym środkom należytej staranności (tzw. „przeciwśrodki”, *countermeasures* – art. 29), właściwym dla danego państwa (art. 23 ust. 3 i 4). Natomiast te, które FATF zamieściła na „szarej liście”, będą podlegały wzmocnionym środkom, stosownym do ryzyka „prania” stwarzanego przez dane państwo trzecie (art. 24). Ponadto uwzględniono dodatkową kategorię w postaci państw stwarzających szczególnie i poważne zagrożenie dla systemu finansowego UE (pkt. 52 Preambuły tego aktu). W tych przypadkach, w których podmiot zobowiązany, jego oddział lub jednostka zależna znajdują się w państwie trzecim, w którym podstawowe wymagania AML są mniej rygorystyczne od wyznaczonych regulacjami unijnymi (np. z uwagi na tajemnicę bankową/zawodową; ochronę danych i poziom tej ochrony), wprowadza się w tym podmiocie wymogi zgodne z regulacjami unijnymi AML, albo, w wypadku braku takiej możliwości (przepisy ograniczające państwa trzeciego), opracowuje dodatkowe środki bezpieczeństwa w stosunku do tego podmiotu, jego oddziału/jednostki zależnej. Projekt standardów technicznych opracuje AMLA (art. 26). Ustanowiono także zakaz korzystania z usług firm outsourcingowych z siedzibą w kraju wysokiego ryzyka (art. 40 ust. 1). Warto również dostrzec, iż ów rygoryzm w ocenie ryzyka dotyczy także innych krajów, które w ocenie FATF nie zasługują na ich umieszczenie na stosownym wykazie, jednak w ocenie Komisji transakcje i stosunki gospodarcze podejmowane z nimi powinny być traktowane pod względem stosowania wzmocnionych środków bezpieczeństwa finansowego na równi z tymi, jakie dotyczą państw z wysokiego ryzyka (art. 25). Objęcie tych regulacji zasadą bezpośredniego stosowania pozwoli na uniknięcie trudności wynikających z transpozycji przepisów do krajowych porządków prawnych w państwach członkowskich, jednak nie wyeliminuje ich całkowicie. Przewidziano bowiem swoisty

---

<sup>45</sup> FATF trzy razy do roku publikuje dwie listy: „czarna” (*black list*), obejmująca jurysdykcje wysokiego ryzyka, tj. kraje wezwane do wprowadzenia zmian prawnych, oraz „szara” (*grey list*), na której zamieszczono państwa będące „pod wzmocnionym monitorowaniem” (*under increased monitoring*).

<sup>46</sup> Uzasadnienie rozporządzenia AML (COM/2021/420 *final*).

<sup>47</sup> Aktualne wykazy na: <https://www.fatf-gafi.org/en/countries/black-and-grey-lists.html> (dostęp: 24.02.2023).

wyjątek w postaci rezygnacji z „podejścia opartego na maksymalnej harmonizacji”, ponieważ – jak *expressis verbis* wskazano w rozporządzeniu: „jest ono niezgodne z podstawowym, opartym na analizie ryzyka”<sup>48</sup>. Dalszą tego konsekwencją jest pozostawienie państwom członkowskim swobody w zakresie wprowadzania przepisów wykraczających poza te określone w rozporządzeniu AML w tych obszarach, które wiążą się ze specyfiką ryzyka krajowego. Można wyrazić wątpliwość, czy takie podejście faktycznie będzie sprzyjało wypracowaniu harmonijnych rozwiązań i nie wpłynie na realizację przepisów AML w praktyce.

Przy tej okazji godzi się podnieść, iż – mając na uwadze *status quo* – transpozycja obowiązujących przepisów (tj. dyrektywy 2015/849) do polskiego porządku prawnego nie jest wystarczająca. Jak zwróciła uwagę Komisja, krajowa ustawa nie reguluje kwestii związanych z zagrożeniem wynikającym ze stosowania anonimowych kart przedpłaconych wydanych w państwach trzecich wysokiego ryzyka<sup>49</sup>. Obowiązujące przepisy nakładają na organizacje kartowe wyłącznie obowiązek umożliwienia potwierdzenia tego, czy anonimowa przedpłacona karta płatnicza wydana w państwie trzecim spełnia warunki uzasadniające odstępianie od stosowania podstawowych środków bezpieczeństwa finansowego<sup>50</sup>.

Istotne wydaje się również wskazanie na rezygnację w rozporządzeniu AML z „nieefektywnego” (*ineffective*), w ocenie Komisji, obowiązku rejestracji transakcji gotówkowych w kwocie co najmniej 10 000 euro, przeprowadzanych przez osoby prowadzące handel towarami lub świadczące usługi. Powodem zmiany, jak wskazano w uzasadnieniu, było niestosowanie tego przepisu w praktyce wynikające z... „jego słabego zrozumienia” (*the poor understanding*)<sup>51</sup>. Zamiast tego ustanowiono zakaz transakcji gotówkowych w kwocie powyżej 10 000 euro dla osób prowadzących handel towarami lub świadczących usługi (art. 59 ust. 1). Utrzymano przy tym obowiązki nałożone na podmioty zobowiązane, dotyczące rejestracji transakcji bezgotówkowych w kwocie co najmniej 10 000 euro lub ich równowartości w krajowej walucie. Nadal dopuszczalne będą jednak transakcje gotówkowe w kwocie przekraczającej 10 000 euro, o ile będą to płatności pomiędzy osobami fizycznymi, które „nie działają w ramach swoich funkcji zawodowych” (*are not acting in a professional*

---

<sup>48</sup> Por. uzasadnienie rozporządzenia AML (COM/2021/420 final): „However, the present proposal does not adopt a maximum harmonisation approach, as being incompatible with the fundamental risk-based nature of the EU’s AML regime. In areas where specific national risks justify it, Member States remain free to introduce rules going beyond those laid out in the present proposal”. Badania ankietowe wykazujące trudności z oceną w ramach RBA (*Risk-based approach*) por. H. Ogbeide, M.E. Thomson et al., *The Anti-money Laundering Risk Assessment: A Probabilistic Approach*, „Journal of Business Research” 2023, vol. 162 (113820), s. 4–14.

<sup>49</sup> Por. R. Bujalski, *Komisja wytyka Polsce naruszenia prawa UE. 12 razy*. Artykuł z 17.06.2021 r. dostępny na: <https://www.lex.pl/prawo-ue-a-prawo-krajowe-sprawy-komisji-przeciwko-polsce,16535.html> (dostęp: 21.04.2024).

<sup>50</sup> Zgodnie z art. 2 pkt 19b ustawy z 19.08.2011 r. o usługach płatniczych, organizacja kartowa to podmiot (w tym organ lub organizację oraz podmiot, o którym mowa w art. 2 pkt 16 rozporządzenia UE 2015/751), określający zasady funkcjonowania systemu kart płatniczych oraz odpowiedzialny za podejmowanie decyzji dotyczących funkcjonowania systemu kart płatniczych (Dz.U. z 2022 r., poz. 2360 ze zm.).

<sup>51</sup> *Ibidem* (Such approach has shown to be ineffective in light of the poor understanding and application of AML requirements, lack of supervision and limited number of suspicious transactions reported to the FIU).

*function*) lub płatności czy depozyty przekazywane w lokalach instytucji kredytowych (choć w tym wypadku instytucja ta będzie zobligowana do zgłoszenie tego faktu oraz kwoty przekraczającej wspomniany limit krajowej jednostce analityki finansowej – art. 59 ust. 4 rozporządzenia AML).

Godzi się wskazać również, że posłowie Parlamentu Europejskiego w marcu 2023 r. przedstawili jeszcze bardziej restrykcyjną propozycję. Zgodnie z nią limit transakcji gotówkowych wynosiłby 7000 euro w tych przypadkach, w których nie można zidentyfikować klienta<sup>52</sup>. Ponadto posłowie chcą zakazać obywatelstwa w ramach programu inwestycyjnego, tzw. „złotego paszportu”, czyli obywatelstwa UE uzyskanego w zamian za inwestycje w kraju unijnym, a także wprowadzić restrykcyjne zasady kontroli pobytu w kraju UE w ramach programu inwestycyjnego, tzw. „złota wiza”<sup>53</sup>. Kwestia ta stanowiła także przedmiot debaty<sup>54</sup>, jaka toczyła się w trakcie przygotowywania ostatecznej (tj. kompromisowej) wersji dokumentów AML.

W wersji rozporządzenia AML z dnia 13 lutego 2024 r. uwzględniono dodatkowe zagrożenia związane z praniem pieniędzy, w tym to, jakie stwarzają finansowe spółki holdingowe o działalności mieszanej (*financial mixed activity holding company*) – art. 3 la rozporządzenia AML – zdefiniowane w art. 2 pkt. 6a, podobnie w odniesieniu do agentów oraz klubów piłki nożnej, o których mowa w art. 3 lb i lc (z wyjątkiem przewidzianym w art. 4a rozporządzenia AML). Ponadto wprowadzono definicje m.in.: niefinansowych spółek holdingowych o działalności mieszanej (art. 2 pkt. 8a), dostawców usług kryptoaktywów (*Crypto-assets Service Providers*) – art. 2 pkt. 6a, dostawców usług crowdfundingowych – art. 2 pkt. 14b, wirtualnego IBAN – art. 2 pkt. 20c, informacji podstawowych na temat osób prawnych – art. 2 23aa i ab, a także poszerzono zakres definicyjny osób na eksponowanych stanowiskach rodzeństwo (art. 2 pkt. 26ca) i uwzględniono osoby pełniące „wybitne funkcje publiczne szefowie władz regionalnych i lokalnych, w tym ugrupowań gmin i regionów metropolitalnych, liczących co najmniej 50 000 mieszkańców” – art. 2 pkt. 25 iii oraz viia. Za szczególnie podatne na „pranie” uznano także nabycie luksusowych pojazdów (motory, łodzie – art. 48 ba; art. 54 ust. 1 lit. a). Dopuszczono wyjątki w zakresie obowiązków związanych z identyfikacją osób lub rejestracją transakcji na rzecz m.in. profesjonalistów, którzy działają w ramach wykonywania prawa do obrony lub ustalają sytuację prawną klienta (poza dotychczasowymi przedstawicielami zawodów prawniczych) – art. 16a ust. 4 – czy pewnych transakcji, np. elektronicznych – art. 15 ust. 3b lit. a). Rozporządzenie nakazuje *expressis verbis* wzięcie pod uwagę tych rozwiązań karnych obowiązujących w państwach członkowskich UE, które – uwzględniając postanowienia dyrektywy 2015/849 i 2018/1673 – „przyjęły szersze podejście do definicji

---

<sup>52</sup> Por. <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20230327IPR78511/new-eu-measures-against-money-laundering-and-terrorist-financing> (dostęp: 25.04.2024).

<sup>53</sup> Ibidem.

<sup>54</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie mechanizmów mających na celu zapobieganie wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, por. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the Mechanisms to Be Put in Place by the Member States for the Prevention of the Use of the Financial System for the Purposes of Money Laundering or Terrorist Financing and Repealing Directive (EU) 2015/849, C(2021) 423 final. Document 52021PC0423.



działalności przestępczej stanowiącej przestępstwa źródłowe w odniesieniu do prania pieniędzy” (pkt. 5a Preambuły).

W rozporządzeniu AML zastrzeżono także, że gdy w rozporządzeniu jest mowa o organach dochodzeniowo-śledczych, to pojęcie to obejmuje także Prokuraturę Europejską (ang. European Public Prosecutor’s Office, EPPO), a ponadto wskazano wyraźnie na konieczność przestrzegania postanowień RODO, tj. rozporządzenia 2016/679<sup>55</sup>.

Natomiast dyrektywa AML, która ma zastąpić dyrektywę 2015/849, swoim zakresem obejmuje głównie unormowania dotyczące stosowania krajowych środków w sektorach narażonych na pranie pieniędzy i finansowanie terroryzmu przez państwa członkowskie. Podtrzymuje ona także obowiązek sporządzania krajowej oceny ryzyka raz na cztery lata – art. 8 ust. 1, zawiera regulacje odnoszące się do beneficjentów rzeczywistych (rozdział II, art. 10–13), jednostek analityki finansowej, z uwzględnieniem zasad ich wzajemnej współpracy oraz współpracy z AMLA (art. 21, 21a, 21b, 22), zasad nadzoru (rozdział IV, w szczególności art. 29 i 29a; 31, 33, 34), a także sankcji karnych i środków administracyjnych (art. 39–42). Krajowe środki stosowane w sektorach szczególnie „podatnych” na pranie pieniędzy wiążą się z nałożeniem obowiązków AML na inne instytucje lub osoby niż podmioty zobowiązane, stosownie do wyników krajowej oceny ryzyka przeprowadzonej przez dane państwo członkowskie i po przekazaniu w tej sprawie informacji do Komisji. Państwa członkowskie mogą, ale nie muszą skorzystać z takiej możliwości, która w istocie oznaczałaby szerszy (podmiotowo) zakres stosowania rozporządzenia AML.

„Nowa” dyrektywa, w pierwotnie projektowanej wersji, ustanawiała także publiczny dostęp do informacji zawartych w rejestrach beneficjentów rzeczywistych wszystkim osobom, które wykażą ku temu stosowny interes prawny (art. 12). Odmowa udzielenia informacji zawartych w rejestrze miała być możliwa jedynie w sytuacji, gdyby ich ujawnienie miało narazić beneficjenta rzeczywistego „na niewspółmierne ryzyko nadużycia finansowego, uprowadzenia, szantażu, wymuszenia, nękania, przemocy lub zastraszania” lub gdy beneficjentem rzeczywistym jest małoletni, albo osoba pozbawiona pełnej zdolności do czynności prawnych, a w wyjątkowych wypadkach, poprzedzonych gruntowną analizą danego przypadku, także w innych „indywidualnych przypadkach” (art. 13).

W tekście kompromisowym VI dyrektywy AML konieczność zapewnienia dostępu do Centralnego Rejestru Beneficjentów jest nadal bardzo mocno akcentowana. Kwestiom tym poświęcono zresztą wiele uwagi w toku dyskusji nad wypracowaniem ostatecznej wersji nowej dyrektywy AML. Powodem tego jest, z jednej strony, potrzeba skutecznego wykrywania przypadków prania pieniędzy, możliwa dzięki uzyskaniu przez odpowiednie organy informacji dotyczących obydwu stron podejrzanej transakcji finansowej<sup>56</sup>, z drugiej – prawo do ochrony i poszanowania danych przysługujące

---

<sup>55</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. Urz. L 119 z 4.05.2016 r., s. 1).

<sup>56</sup> D. Masciadaro, *Financial Supervisory Unification and Financial Intelligence Units*, „Journal of Money Laundering Control” 2005, vol. 8, no. 4, s. 354–370; M. Al-Rashdan, *An Analytical Study of*



stronom transakcji, gwarantowane w szczególności postanowieniami zawartymi w Kartce Praw Podstawowych UE i przepisami rozporządzenia w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych (RODO). Jak bowiem sygnalizowano w literaturze, jawny rejestr i otwarty dostęp do danych, w szczególności dotyczących przedsiębiorców, stanowi naruszenie praw wynikających z regulacji unijnych, w szczególności Karty Praw Podstawowych UE i RODO<sup>57</sup>. Nie bez znaczenia w tej mierze pozostaje także wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 22 listopada 2022 r.<sup>58</sup> TSUE stwierdził w nim nieważność postanowień dyrektywy 2015/849 AML, dopuszczających publiczny dostęp do danych zawartych w Centralnym Rejestrze Beneficjentów (ang. Central Registers of Beneficial ownership information, dalej: CRB). W rezultacie wejścia w życie powołanego wyroku TS zostały przywrócone obowiązujące wcześniej zasady dostępu do CRB (art. 30 ust. 5 akapit 1, lit. c), istotne również w kontekście przepisów krajowych obowiązujących w państwach członkowskich UE<sup>59</sup>. Natomiast w wyniku osiągniętego konsensusu, w brzmieniu dyrektywy AML z dnia 12 lutego 2024 r., postanowiono m.in. o konieczności wykazania interesu prawnego przez podmioty wnioskujące o dostęp do informacji zawartych w CRB (art. 12 ust. 1) i sprecyzowano zasady ich udostępniania (art. 12a i 12b). Odnosi się to do zapewnienia możliwości uzyskania danych z CRB w szczególności organizacjom pozarządowym, instytucjom działającym w państwach trzecich czy dziennikarzom (art. 12 ust. 2). TSUE w powołanym wyroku podkreślił zresztą, że informacja zawierająca dane zgromadzone w CRB powinna być „ograniczona do tego, co ściśle konieczne”<sup>60</sup>. Stąd też w trakcie prac nad tekstem kompromisowym „nowej” dyrektywy AML podkreślono potrzebę harmonizacji przepisów unijnych w zakresie „interesu prawnego”, od którego uzależniony jest dostęp do danych w CRB (pkt 30 Preambuły).

Prawo dostępu do danych zgromadzonych w tym rejestrze zostanie zapewnione, co oczywiste, organom państwowym i unijnym (na czele z AMLA i EPPO), odpowiedzialnym za przeciwdziałanie praniu pieniędzy lub ściganie przestępstw oraz podmiotom zobowiązanym działającym w państwach członkowskich UE (art. 11 ust. 2).

Projektowana dyrektywa AML ustanawia zatem dla JAF i „innych właściwych organów” prawo dostępu do informacji umożliwiających terminową identyfikację dowolnej osoby fizycznej lub prawnej będącej właścicielem nieruchomości (rejestr nieruchomości – art. 16). Istotne zmiany, jakie przewiduje „nowa” dyrektywa AML, odnoszą się także do zasad współpracy instytucji, podmiotów i organizacji UE

---

*the Financial Intelligence Units’ Enforcement Mechanisms*, „Journal of Money Laundering Control” 2012, vol. 15, no. 4, s. 483–495.

<sup>57</sup> Ł. Goździaszek, *Dostęp do danych z Krajowego Rejestru Sądowego na potrzeby analiz branżowych*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2024, nr 2, s. 40.

<sup>58</sup> Wyrok TS UE z 22.11.2022 r., C-37/20 i C-601/20 (wielka izba), WM przeciwko Luxembourg Business Registers, LEX nr 3433353. W uzasadnieniu TS zwrócił uwagę na to, że art. 30 ust. 5 akapit 1 lit. c dyrektywy 2015/849: „stanowi ingerencję w prawa podstawowe ustanowione w art. 7 i 8 Karty Praw Podstawowych UE, niezależnie od tego, w jaki sposób te dane zostaną później wykorzystane”.

<sup>59</sup> W odniesieniu do art. 67 ustawy AML z 1.03.2018 r., przewidującego jawność CRB, oraz skutku wyroku TS UE z 22.11.2022 r. – por. M. Sawczuk, *Komentarz do ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu*, w: *Prawo obrotu pieniężnego. Komentarz*, red. P. Zapadka, Warszawa 2023. Dokument LEX, komentarz do art. 67.

<sup>60</sup> Uzasadnienie wyroku TS UE z 22.11.2022 r., w sprawach połączonych C-37/20 i C-601/20.

w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy (art. 45–52). Doprecyzowano zatem obowiązki i uprawnienia związane z przekazywaniem informacji przez krajowe organy nadzoru, w tym dotyczące beneficjentów rzeczywistych (art. 45 ust. 2). Wprowadzono również zapewnienie dotyczące braku odmowy rozpatrzenia wniosku o pomoc prawną między państwami członkowskimi UE wyłącznie na tej podstawie, że: wniosek dotyczy także kwestii podatkowych; informacje są objęte tajemnicą zawodową – z wyjątkiem przypadków, gdy żądane informacje są chronione tajemnicą adwokacką/radcowską w odpowiednim zakresie; w państwie członkowskim, do którego skierowano wniosek, prowadzone jest śledztwo, dochodzenie lub postępowanie, chyba że udzielenie pomocy zaszkodziłoby jego prowadzeniu; charakter lub status właściwego organu występującego z wnioskiem różnią się od charakteru lub statusu właściwego organu będącego jego odpowiednikiem, do którego skierowano wniosek (art. 45 ust. 3). Nowe przepisy przewidują także, co oczywiste, dodanie odniesień do AMLA i zobowiązanie innych organów do współpracy z tym Urzędem, m.in. w zakresie informowania AMLA o wszystkich nałożonych karach i środkach administracyjnych – art. 44, przekazywania do niego informacji dotyczących organów odpowiedzialnych za nadzorowanie przestrzegania przepisów AML – art. 46 i przez JAF, wszelkich informacji, których ten Urząd potrzebuje – art. 47. Przewidziano także konieczność zapewnienia bezpieczeństwa w zakresie wymiany informacji, która będzie się opierać na wykorzystaniu systemu wymiany informacji, tzw. „FIU.net”. Systemem tym ma zarządzać AMLA, zapewniając jego hosting. Chronione kanały komunikacji będą służyły do wymiany informacji między JAF państw członkowskich UE a ich odpowiednikami w państwach trzecich, a także z innymi organami i jednostkami organizacyjnymi UE (art. 23 tej dyrektywy). Położono przy tym nacisk na zapewnienie wzajemnej współpracy JAF państw członkowskich UE między sobą – z własnej inicjatywy lub na wniosek, obejmującej m.in. przekazywanie wszelkich informacji, które mogą mieć znaczenie w kontekście przetwarzania lub analizy informacji przez daną jednostkę analityki finansowej w związku z podejrzeniem prania pieniędzy (art. 24). Poza tym wprowadzono przepisy odnoszące się do współpracy z organami odpowiedzialnymi za nadzór nad instytucjami kredytowymi w celu zapewnienia zgodności z dyrektywą w sprawie rachunków płatniczych oraz dyrektywą w sprawie usług płatniczych (art. 48). Zmiany obejmują także przepisy wykonawcze, w tym dotyczące formatu przekazywania do rejestrów informacji o beneficjentach rzeczywistych. Przewidziano również postanowienia, które mają mieć zastosowanie do tych przypadków, w których istnieją wątpliwości co do informacji o beneficjentach rzeczywistych lub brak jest w ogóle możliwości ich identyfikacji. Swoistym dopełnieniem wspomnianej dyrektywy jest druga dyrektywa składająca się na „pakiet AML”, która swoim zakresem obejmuje dostęp właściwych organów do scentralizowanych rejestrów rachunków bankowych za pośrednictwem pojedynczego punktu dostępu (zmieniająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2019/1153).

Na uwagę zasługuje także ujednoczenie i zaostrenie zasad nakładania kar i innych sankcji (kar oraz środków administracyjnych). Określono zasady i przesłanki nakładania sankcji na podmioty zobowiązane, a także wysokość maksymalną kary pieniężnej. Będzie ona wynosiła: „(...) co najmniej dwukrotność kwoty korzyści uzyskanej w wyniku naruszenia, jeżeli można określić tę korzyść, lub co najmniej dwukrotność

kwoty korzyści wynikającej z naruszenia co najmniej 1 000 000 EUR” (art. 40 ust. 2)<sup>61</sup>. *Novum* jest także wprowadzenie kolegium organów nadzoru ds. przeciwdziałania praniu pieniędzy, oznaczające: „stałą strukturę na potrzeby współpracy i wymiany informacji do celów nadzoru nad grupą lub podmiotem prowadzącym działalność transgraniczną” (zdefiniowaną w art. 2 pkt. 6). Natomiast podmiotem prowadzącym działalność transgraniczną będzie: „podmiot posiadający co najmniej jeden zakład w innym państwie członkowskim lub w państwie trzecim”, w myśl art. 2 pkt 7. Warto zwrócić uwagę na to, iż w wersji tego dokumentu zaprezentowanej w dniu 12 lutego 2024 r. przewidziano rozwiązania dotyczące kontroli nad instytucjami sektora niefinansowego oraz wprowadzono definicję takiego podmiotu (art. 2 pkt. 1a i 1b; art. 36a). Ponadto w zakresie przekazywanych informacji uwzględniono dane z wirtualnych rachunków bankowych (ang. *virtual IBANs*, art. 14 dyrektywy AML), a także nałożono na JAF obowiązek wyznaczenia urzędnika do spraw praw podstawowych (ang. *Fundamental Rights Officer*), którym może być członek istniejącego personelu działającego w strukturach organizacyjnych krajowej jednostki powołanej do celu przeciwdziałania praniu pieniędzy (art. 17a).

## PODSUMOWANIE

Rekapitułując, zbiór powołanych regulacji AML, przez fakt całościowego unormowania, ma stworzyć filary współpracy między państwami członkowskimi UE w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy. Należy pozytywnie ocenić podjęcie działań przez instytucje unijne zmierzających do ujednoczenia regulacji AML w obszarze państw członkowskich UE. Tym samym za godną poparcia wypada uznać inicjatywę ustawodawczą Komisji, obejmującą zbiór regulacji AML. Podobnie z akceptacją, co do zasady, wypada odnieść się do zmiany charakteru regulacji i objęcia materii dotyczącej omawianego zjawiska adekwatnymi rozporządzeniami. Niemniej można jednak zgłosić pewne zastrzeżenia w tym względzie.

Przed wszystkim unijny „pakiet AML” jest na swój sposób „niepełny”, ponieważ brakuje w nim odrębnej regulacji (dyrektywy) dotyczącej zasad, trybu i zakresu stosowania środków penalnych (tj. stanowiącej odpowiednik dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1673 z dnia 23 października 2018 r. w sprawie zwalczania prania pieniędzy za pomocą środków prawnokarnych). Ten akt prawny nie utraci wprawdzie mocy wraz z wejściem w życie regulacji składających się na zbiór unijny AML (w przypadku dyrektyw – odpowiednio – ich transponowaniem do krajowych porządków prawnych), jednak należałoby i tę dyrektywę (a jeszcze lepiej – zakres normowanej w niej materii) objąć powyższym „pakietem”.

---

<sup>61</sup> W wersji z 12.02.2024 r. przewidziano także postanowienie, w świetle którego: „Państwa członkowskie zapewniają, aby przy ustalaniu wysokości kary pieniężnej uwzględniono zdolność podmiotu do uiszczenia kary oraz aby w przypadku, gdy kara pieniężna może mieć wpływ na przestrzeganie regulacji ostrożnościowych, organy nadzoru konsultowały się z organami właściwymi do nadzorowania przestrzegania przez podmioty zobowiązane odpowiednimi aktami unijnymi” (art. 40 ust. 5 VI dyrektywy AML).

Analiza zmian zaproponowanych przez Komisję Europejską skłania przy tym do refleksji dotyczących zarówno samego zakresu poszczególnych uregulowań składających się na ten zbiór, jak i pewnych postanowień w nich zawartych.

W pierwszej kolejności należałoby dostrzec potrzebę pewnego *re-modelingu* w odniesieniu do „pakietu AML”. Po objęciu zakresem rozporządzenia AML niektórych kwestii normowanych obecnie w dyrektywie 2015/849, innych zaś w „nowej” dyrektywie AML, powstanie swoisty normatywny chaos. W rezultacie przepisy ustanawiające obowiązki dla podmiotów zobowiązanych, określające zasady współpracy tych podmiotów z JAF oraz AMLA i inne unormowania o charakterze administracyjnym zostały określone w różnych aktach prawnych, pomimo iż wiele z tych norm z powodzeniem mogłoby stać się przedmiotem jednego lub maksymalnie dwóch rozporządzeń unijnych. Tym samym postanowienia dotyczące np. trybu powoływania, zakresu działania etc. jednostki centralnej (według projektu – AMLA), jej współpracy z JAF państw członkowskich, zasad dotyczących gromadzenia, udostępniania lub – szeroko – wymiany informacji na płaszczyźnie międzynarodowej, należałoby unormować w odrębnym akcie prawnym, mającym status rozporządzenia. Natomiast zakresem dyrektywy AML powinny być objęte *de facto* kwestie leżące w gestii państw członkowskich UE, tj. m.in. dotyczące kar, przypadku mienia lub korzyści pochodzących z przestępstwa prania pieniędzy, konfiskaty; postanowienia odnoszące się do jurysdykcji (z koniecznością stosownego uwzględnienia właściwości w sprawach o to przestępstwo „prania” popełnione w cyberprzestrzeni); zasad i trybu postępowania w sprawach o podejrzenie prania pieniędzy – w aspekcie współpracy państw członkowskich UE etc. Innymi słowy, „nową” dyrektywą AML powinien być objęty zakres regulacyjny w aktualnym stanie prawnym stanowiącym przedmiot unormowań dyrektywy 2018/1673.

Natomiast odnosząc się do rozporządzenia ustanawiającego unijny Urząd do spraw przeciwdziałania praniu pieniędzy i zwalczania finansowania terroryzmu, przede wszystkim wypada uznać za godny poparcia sam zamysł koordynowania działań na poziomie unijnym<sup>62</sup>. Na potrzebę powołania takiej ponadnarodowej jednostki na płaszczyźnie UE, która koordynowałaby działania JAF krajów członkowskich, zwracano już uwagę w literaturze<sup>63</sup>. Analiza zadań powierzonych AMLA nasuwa jednak pewne spostrzeżenia i uzasadnia wysunięcie stosownego postulatu *de lege ferenda*. Należy bowiem zauważyć, iż uprawnienia przyznane AMLA w dużej mierze sprowadzają się do opracowywania standardów regulacyjnych i technicznych (na podstawie

---

<sup>62</sup> W piśmiennictwie niejednokrotnie podkreślano negatywne skutki braku zunifikowanych norm i standardów w obszarze AML, dotyczących działalności krajowych JAF. Najczęściej sygnalizowano, że trudności z wczesnym wykryciem podejrzanych transakcji lub wdrożeniem działań na płaszczyźnie ponadnarodowej wynikają m.in. z: braku możliwości lub wiedzy pozwalającej na odróżnienie pochodzenia wartości majątkowych z legalnych, albo nielegalnych źródeł w dobie nowoczesnych technologii, tak: H. Ogbeide, M.E. Thomson et al., *The Anti-money Laundering Risk...*, op. cit., s. 1–3; M. Tiwaria, J. Ferrill et al., *Factors Influencing the Choice of Technique to Launder Funds: The APPT Framework*, „Journal of Economic Criminology” 2023, vol. 1 (e1100006), s. 6, niedofinansowania JAF i systemu AML – tak: M. Bolgoriana, A. Mayelib, N.G. Ronizic, *CEO Compensation and Money Laundering Risk*, „Journal of Economic Criminology” 2023, vol. 1 (e1100007), s. 1–6, czy trudności językowych (tłumaczenia dokumentów tj. raporty z audytów), tak: H. Koster, *Towards Better Implementation...*, op. cit., s. 382–383.

<sup>63</sup> G. Pavlidis, *The Birth of the New...*, op. cit., s. 323–324.

danych dostarczonych przez JAF państw członkowskich) oraz do koordynacji działań JAF. Nasuwa to wątpliwości związane z zasadnością i potrzebą tworzenia „jednostki centralnej” w formie odrębnego Urzędu AML. Mając zaś na uwadze współczesne możliwości technologiczne, w moim przekonaniu należałoby raczej dążyć do opracowania algorytmów, które usprawniłyby współpracę między JAF państw członkowskich UE, zamiast ustanawiać osobną instytucję. Precyzyjniej: wolno przy tej okazji wysunąć propozycję rozwiązania, w którym będzie wykorzystany system wymiany informacji bazujący na sztucznej inteligencji. Właściwie opracowany, pozwoliłby zarówno na bieżące monitorowanie zagrożeń systemu finansowego UE praniem pieniędzy, jak i umożliwił koordynację działań krajowych jednostek analityki finansowej, wspierając je oraz wytyczając dostosowane do aktualnych potrzeb kierunki ich działania. Jednocześnie rozwiązanie, w którym AMLA zostały przyznane kompetencje w zakresie sprawowania bezpośredniego nadzoru nad podmiotami zobowiązanymi państw członkowskich UE, należy uznać za zbyt daleko idące. Pomimo pełnego poparcia dla koordynacji oraz usprawnienia i przyspieszenia współpracy JAF na poziomie unijnym, z dużą rezerwą wypada odnieść się do zmiany, która wiąże się z przyznaniem temu Urzędowi uprawnienia do nakładania sankcji na te podmioty.

Poza powyższym, analiza rozwiązań prawnych zawartych w „pakiecie AML” nasuwa obiektywne wątpliwości związane z pewnym brakiem konsekwencji. Przykładem tego jest – z jednej strony, stosunkowo rygorystyczne podejście do zasad stosowania wzmocnionych środków bezpieczeństwa finansowego w stosunku do państw trzecich, z drugiej – ustanowienie wyjątków, na kształt „luk”, w systemie prewencji przed omawianym procederem. Z jednej strony bowiem, rozporządzenie AML może znaleźć zastosowanie do krajów, których nawet FATF nie uwzględniła w swoich wykazach (tj. na „czarnej” lub „szarej liście”). Z drugiej jednak, Komisja przewiduje wyłom od obranego – kompleksowego – podejścia i harmonizacji przepisów AML, wskazując, iż dążenie do ich zapewnienia w pełnym zakresie byłoby... „niezgodne z podejściem opartym na analizie ryzyka” (czyli *de facto* z samą ideą działań AML). W rezultacie dopuszcza ona otwarcie swobodę państw członkowskich UE we wprowadzaniu odmiennych regulacji (teoretycznie „wykraczających poza standardy unijne”) w tych obszarach, które wiążą się ze specyfiką ryzyka krajowego. Można jednak wyrazić obawy, czy takie podejście nie będzie skutkowało uchwaleniem przez państwa członkowskie UE takich regulacji, które staną na drodze sprawnej współpracy, zarazem wypaczając kardynalne założenie unijnej polityki AML, jakim jest ujednolicanie przepisów AML w obszarze UE.

Nie sposób również pominąć rezygnacji z „niesprawdzającego się w praktyce” obowiązku rejestracji przez przedsiębiorców transakcji gotówkowych o wartości co najmniej 10 000 euro. Jak dowodzi praktyka, „rozdrobnione” transakcje gotówkowe (*smurfing, structuring*) nadal są najczęściej wykorzystywane przez sprawców prania pieniędzy. Przykładem tego może być z natury transgraniczny przemyt migrantów i czerpane z niego korzyści, które są „prane” najczęściej przy wykorzystaniu metod związanych z transportem gotówki<sup>64</sup>. Płatności gotówkowe pojawiają się często na

---

<sup>64</sup> Według badań nad metodami prania pieniędzy w odniesieniu do handlu ludźmi oraz przemytu migrantów, najczęściej wybieraną formą zapłaty są transakcje gotówkowe (52%),



etapie maskowania, podlegając następnie konwersji na inne wartości majątkowe<sup>65</sup>. Taki stan rzeczy nakazuje postawić pytanie o to, czemu i komu ma służyć zaproponowane rozwiązanie. Wątpliwe jest, by przyczyniło się ono do przeciwdziałania praniu pieniędzy, skoro nie rozwiązuje sedna problemu. Nie wyklucza bowiem w sposób bezwzględny przeprowadzania transakcji gotówkowych w tej kwocie (ustanowiono wszakże wyjątki dla zakazu takich transakcji). Nie wychodzi także naprzeciw oczekiwaniu związanemu z brakiem nadzoru nad przedsiębiorcami przeprowadzającymi takie transakcje.

Zaprezentowane wnioski pozwalają zatem na konkluzję, że projektowane regulacje unijne AML – chociaż trafne w założeniu – nie są wolne od wad. Nie pozostanie to bez znaczenia dla prewencji przed omawianym procederem. Poza tym, mając na uwadze polskie przepisy AML, należy spodziewać się ich nowelizacji, co odnosi się, oczywiście, do dyrektywy AML. Niemniej, jak wolno założyć, bazując na dotychczasowym doświadczeniu w tym względzie, będzie ona raczej ograniczona do niezbędnego minimum, podyktowanego potrzebą dostosowania krajowych rozwiązań prawnych do „nowej” dyrektywy AML, bez skorzystania z możliwości bardziej rygorystycznego podejścia do zasad stosowania środków bezpieczeństwa finansowego.

Tym samym, podejmując się próby odpowiedzi na zasygnalizowane w tytule niniejszego opracowania pytanie, wypada przyjąć, iż „pakiet AML” stanowi raczej reformę w polityce AML oraz w podejściu do procedur przeciwdziałania temu procederowi, niż rewolucję legislacyjną. Najistotniejsze zmiany wynikają bowiem z dalszej instytucjonalizacji procedur AML i ich uregulowania w rozporządzeniach UE. Nie przewidują one natomiast żadnych nadzwyczajnych rozwiązań czy środków, bowiem ustanowienie AMLA trudno do nich zaliczyć, a nie przewidziano w nich np. wykorzystania najnowocześniejszych technologii w dziedzinie AML.

## BIBLIOGRAFIA

- Allegrezza S., *The Proposed Anti-money Laundering Authority, FIU Cooperation, Powers, and Exchanges of Information – A Critical Assessment*, IPOL-Study, Luxembourg 2022, <http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses>.
- Al-Rashdan M., *An Analytical Study of the Financial Intelligence Units' Enforcement Mechanisms*, „Journal of Money Laundering Control” 2012, vol. 15, no. 4, <https://doi.org/10.1108/13685201211266042>.
- Banach-Gutierrez J., *Europejski wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych. W kierunku ponadnarodowego systemu sui generis?*, Warszawa 2011.
- Barwina Z., *Zasada wzajemnego uznawania w sprawach karnych*, Warszawa 2012.

---

a następnie transport (dosłownie) gotówki między jurysdykcjami. Por. <https://dx.compliance.com/money-laundering-risks-arising-from-migrant-smuggling/> (dostęp: 27.05.2023).

<sup>65</sup> Przy rozdrabnianiu wpłat popularne jest także wykorzystywanie nieformalnych systemów transferu pieniędzy (*informal value transfer system*, IVTS), takich jak *hawala* i powtarzające się transakcje kartami przedpłaconymi poza miejscem zamieszkania posiadacza, por. FATF, *Money Laundering and Terrorist Financing Risks Arising from Migrant Smuggling*, Paris 2022, s. 20–24. Dokument do pobrania ze strony: <https://www.fatf-gafi.org/content/fatf-gafi/en/publications/Methodsandrends/Migrant-smuggling.html> (dostęp: 27.05.2023).



- Behan A., *Waluty wirtualne jako przedmiot przestępstwa*, Kraków 2022.
- Bolgoriana M., Mayelib A., Ronizic N.G., *CEO Compensation and Money Laundering Risk*, „Journal of Economic Criminology” 2023, vol. 1 (100007). DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jeconc.2023.100007>.
- Bot I., *Powstanie europejskiej przestrzeni karnej – stan na dziś i nadzieje na jutro*, w: A. Frackowiak-Adamska, R. Grzeszczak, *Europejska przestrzeń sądowa*, Wrocław 2010.
- Botopoulos K., *The European Supervisory Authorities: Role-models or in Need of Re-modelling?*, „ERA Forum” 2020, vol. 21, <https://doi.org/10.1007/s12027-020-00609-7>.
- Brodowski L., *Zasada podwójnej karalności czynu w kontekście ekstradycji*, „Studia Prawnicze KUL” 2015, nr 1.
- Çemberci M., Başar D., Yurtsever Z., *The Effect of Institutionalization Level on the Relationship of Corporate Governance with Money Laundering Activity: An Example of the BIST Corporate Governance Index Murat*, „Borsa Istanbul Review” 2022, vol. 22, iss. 5, <https://doi.org/10.1016/j.bir.2022.07.006>.
- European Union Agency for Criminal Justice Cooperation – „Eurojust”, *Money Laundering Cases Registered at Agency Doubled in Last 6 Years According to Eurojust’s New Report*, z 20.10.2022 r., <https://www.eurojust.europa.eu/news/money-laundering-cases-registered-agency-doubled-last-6-years-according-eurojusts-new-report>.
- FATF, *Money Laundering and Terrorist Financing Risks Arising from Migrant Smuggling*, Paris 2022.
- Frackowiak-Adamska A., Grzeszczak R., *Europejska przestrzeń sądowa*, Wrocław 2010.
- Gardocki L., *Podwójna przestępczość czynu w prawie ekstradycyjnym*, w: *Problemy nauk penalnych. Prace ofiarowane Pani Profesor Oktawii Górniok*, Katowice 1996.
- Gawłowicz L., Wasilewska M.A., *Międzynarodowa współpraca w walce z przestępczością (międzynarodowe trybunały, Interpol)*, Szczecin 2004.
- Golonka A., *Prawnokarne zagadnienia przeciwdziałania wprowadzania do obrotu wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł*, Rzeszów 2008.
- Golonka A., *Zakres podmiotowy ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy w świetle znowelizowanych przepisów*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020, t. 82 (3), <https://doi.org/10.14746/rpeis.2020.82.3.11>.
- Goździaszek Ł., *Dostęp do danych z Krajowego Rejestru Sądowego na potrzeby analiz branżowych*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2024, nr 2.
- Gruszczak A., *III filar Unii Europejskiej po Tampere: wnioski i perspektywy*, „Studia Europejskie” 2000, z. 3.
- Grzelak A., *Trzeci filar Unii Europejskiej. Instrumenty prawne*, Warszawa 2008.
- Grzelak A., Kolowca I., *Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych. Dokumenty. Tom 1*, wyd. 1, Warszawa 2009.
- Grzelak A., Ostropolski T., *Współpraca wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych i współpraca policyjna*, Warszawa 2011.
- Grzelak A., Ostropolski T., Rakowski P., *Uwarunkowania prawne i konsekwencje wyłączenia Zjednoczonego Królestwa ze współpracy w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (opt-out)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2013, nr 9.
- Grzywacz J., *Pranie pieniędzy. Metody, raje podatkowe, zwalczanie*, Warszawa 2010.
- Hofmański P., *Przyszłość ścigania karnego w Europie*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2006, nr 12.
- Koster H., *Towards Better Implementation of the European Union’s Anti-money Laundering and Countering the Financing of Terrorism Framework*, „Journal of Money Laundering Control” 2020, vol. 23 (2), <https://doi.org/10.1108/JMLC-09-2019-0073>.
- Krysztofiuk G., *Perspektywy współpracy sądowej w sprawach karnych w Unii Europejskiej*, „Prokuratura i Prawo” 2015, nr 7–8.

- Krysztofciuk G., *Zasada wzajemnego uznawania orzeczeń w sprawach karnych w Traktacie Lizbońskim*, „Prokuratura i Prawo” 2011, nr 7.
- Liwo M.A., *Współpraca transgraniczna Unii Europejskiej jako przejaw integracji narodów w zapewnieniu poczucia bezpieczeństwa*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2013, nr 7–8.
- Maroń H., *Współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych wg projektu Konstytucji Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 4.
- Masciadaro D., *Financial Supervisory Unification and Financial Intelligence Units*, „Journal of Money Laundering Control” 2005, vol. 8, no. 4, <https://doi.org/10.1108/13685200510620858>.
- Masło K., *Współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych w Unii Europejskiej z perspektywy członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2011, nr 1–2.
- Ogbeide H., Thomson M.E., Gönül M.S., Pollock A.C., Bhowmick S., Bello A.U., *The Anti-money Laundering Risk Assessment: A Probabilistic Approach*, „Journal of Business Research” 2023, vol. 162 (113820), <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2023.113820>.
- Pavlidis G., *The Dark Side of Anti-money Laundering: Mitigating the Unintended Consequences of FATF Standards*, „Journal of Economic Criminology” 2023, vol. 2 (100040), <https://doi.org/10.1016/j.jeconc.2023.100040>.
- Pavlidis G., *The Birth of the New Anti-money Laundering Authority: Harnessing the Power of EU-wide Supervision*, „Journal of Financial Crime” 2023, vol. 31 (2), DOI: 10.1108/JFC-03-2023-0059.
- Petit Ch.A., *Anti-money Laundering*, w: *Research Handbook on the Enforcement of EU Law*, red. M. Scholten, Cheltenham 2023.
- Sawczuk M., *Komentarz do ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu*, w: *Prawo obrotu pieniężnego. Komentarz*, red. P. Zapadka, Warszawa 2023.
- Siena F.A., *The European Anti-money Laundering Framework – At a Turning Point? The Role of Financial Intelligence Units*, „New Journal of European Criminal Law” 2022, vol. 13 (2), <https://doi.org/10.1177/20322844221105406>.
- Soana G., *Regulating Cryptocurrencies Checkpoints: Fighting a Trench War With Cavalry?*, „Economic Notes” 2022, vol. 51 (e12195), <https://doi.org/10.1111/ecno.12195>.
- Steinborn S., w: *Europejskie prawo karne*, red. A. Grzelak, M. Królikowski, A. Sakowicz, wyd. I, Warszawa 2012.
- Subbagari S., *Counter Measures to Combat Money Laundering in the New Digital Age*, „Digital Threats: Research and Practice” 2023 (Accepted on September 2023), <https://doi.org/10.1145/3626826>.
- Szwarc A.J., Długosz J., *Unijne instrumenty współdziałania państw w sprawach karnych*, „Edukacja Prawnicza” 2011, nr 3.
- Tiemann M., *A Commentary on the EU Money Laundering Reform in Light of the Subsidiarity Principle*, „Journal of Financial Regulation and Compliance” 2024, vol. 32.
- Tiwaria M., Ferrill J., Gepp A., Kumar K., *Factors Influencing the Choice of Technique to Launder Funds: The APPT Framework*, „Journal of Economic Criminology” 2023, vol. 1 (e1100006), <https://doi.org/10.1016/j.jeconc.2023.100006>.

**Cytuj jako:**

Golonka A., *Unijny projekt „pakietu AML” – reforma czy rewolucja w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy*, „Ius Novum” 2024, nr 2 (18), s. 1–22. DOI: 10.26399/iusnovum.v18.2.2024.10/a.golonka