

Maciej Kluczyński

Politically Exposed Person, czyli osoba zajmująca eksponowane stanowisko polityczne jako klient o podwyższonym stopniu ryzyka

Ryzyko defraudacji funduszy państwowych w związku z przemianami politycznymi w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie na przykładzie Tunezji, Egiptu i Libii¹

Wzburzenie społeczeństw od lat pozostających pod jarzmem reżimów narzuconych przez dyktatorów powoduje, że kruszą się fundamenty ich władzy w kolejnych państwach Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu. Zjawisko to budzi wśród kolejnych autorytarnych przywódców państw obawy związane z ryzykiem reakcji łańcuchowej, w związku z tym zmuszeni zostają do przeprowadzenia zmian politycznych i reform gospodarczych, które mogą doprowadzić ich do utraty wszelkich profitów, w tym finansowych².

Niepokoje społeczne w formie większych lub mniejszych protestów inspirowanych wydarzeniami w Tunezji i Egipcie odnotowano już w Algierii, Jordanii, Sudanie, Omanie, Mauretanii, Maroku i Jemenie³, a także Libii, Bahrajnie i Syrii.

Jaśminowa rewolucja w Tunezji doprowadziła do obalenia reżimu prezydenta Zin El-Abidina Ben Alego, który sprawował władzę przez 23 lata. Skuteczne obalenie tunezyjskiego prezydenta stało się przyczynkiem do rozprzestrzenienia się fali niezadowolenia społecznego wobec kolejnych reżimów autorytarnych w regionie, w tym przeciwko prezydentowi Hosniemu Mubarakowi (30 lat u władzy) oraz przywódcy Libii Muammarowi al-Kaddafiemu (42 lata u władzy).

Okazuje się, że stabilizacja budowana w oparciu o długotrwałe autorytarne rządy w krajach regionu zaczyna się wyczerpywać. Kraje takie jak np. Libia, Algieria, Etiopia, Jordania, Jemen czy Syria (pomijając kraje położone poza regionem) zostały zmuszone do rozważenia, czy utrzymywanie obecnej formy władztwa państwowego, coraz bardziej pozbawionego legitymizacji i poparcia społecznego, nie będzie katalizowane przez nagły i nieobliczalny wybuch niezadowolenia mieszkańców tych państw, skutkującego niekontrolowanym rozwojem sytuacji w kraju i w jego bezpośrednim otoczeniu⁴.

Jednakże, niezależnie od rozwoju wydarzeń w państwach Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu, specyfika rządów w tych krajach zmusza instytucje finansowe do głębszego rozpoznania potencjalnych zagrożeń płynących ze strony przedstawicieli establishmentu politycznego i ich współpracowników. Rośnie prawdopodobieństwo, że elity polityczne tych państw będą chciały wyprowadzić z systemów finansowych swoich krajów środki finansowe o nieznanym pochodzeniu za pośrednictwem obcych insty-

¹ Opis sytuacji politycznej w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie na dzień 15 lipca 2011 roku (wszystkie przypisy autora).

² A. Dzisiów-Szuszczykiewicz, *Wydarzenia w Tunezji i Egipcie oraz ich konsekwencje regionalne*, s. 13, http://www.bbn.gov.pl/portal/pl/2/2762/quotWydarzenia_w_Tunezji_i_Egipcie_oraz_ich_konsekwencje_regionalnequot.html (10.02.2011).

³ A. Dzisiów-Szuszczykiewicz, *Wydarzenia w Tunezji...*, s. 8.

⁴ S. Kamiński, *Strategiczne konsekwencje przewrotu w Egipcie*, s. 6, http://www.bbn.gov.pl/portal/pl/2/2769/quotStrategiczne_konsekwencje_przewrotu_w_Egipciequot.html (10.02.2011).

tucji finansowych. Dlatego też niektóre instytucje odpowiedzialne za ochronę systemów finansowych swoich państw przed wykorzystaniem ich w procesie prania pieniędzy (Tracfin – Francja, Financial Crimes Enforcement Network, FinCEN – Stany Zjednoczone) zarekomendowały zwrócenie większej uwagi na taką możliwość⁵.

Bank Światowy zakłada, że politycy i urzędnicy defraudują rocznie od 20 do 40 mld dolarów. Wśród polityków to dyktatorzy najczęściej defraudują pieniądze⁶. Większość tych środków finansowych trafia na zagraniczne rachunki dyktatorów bądź osób z nimi ściśle powiązanych, tj. członków rodzin lub najbliższych współpracowników⁷.

Instytucje finansowe, w związku z zaistniałymi niepokojami społecznymi w państwach Afryki Północnej i na Bliskim Wschodzie oraz związanymi z tym ewentualnymi zmianami politycznymi, muszą uwzględnić ich wpływ, oszacowując ryzyko swojej działalności finansowej. Ryzyko może być związane z poszczególnymi klientami oraz transakcjami przez nich lub w ich imieniu przeprowadzanymi, ponieważ transferowane środki finansowe mogą pochodzić z różnych przestępstw, w tym finansowych (m.in. defraudacji, korupcji)⁸.

Tunezja

W dniu 14 stycznia 2011 r. prezydent Tunezji Zin al-Abidin Ben Ali w wyniku niepokojów społecznych trwających od miesiąca rozwiązał rząd i opuścił kraj. Prezydent wraz małżonką Leilą Ben Ali skrył się na terenie Arabii Saudyjskiej, zabierając z sobą 1,5 tony złota o wartości 50 mln euro (42 mln funtów)⁹.

Już 15 stycznia francuski rząd poinformował o podjęciu kroków mających na celu zablokowanie podejrzanych operacji finansowych, które miałyby pozwolić na wytransferowanie z Francji zgromadzonych na jej terenie aktywów obalonego prezydenta Tunezji. Francuska jednostka analityki finansowej Tracfin zwróciła się do instytucji

⁵ Update of Annex to the Ordinance on Measures Against Certain Individuals from Tunisia, Federal Department of Foreign Affairs, Media Release, 28.01.2011, <http://www.eda.admin.ch/eda/en/home/recent/media/single.html?id=37454> (14.02.2011); Amendment to the Annex to the Ordinance on Measures Against Certain Individuals from Tunisia, Federal Department of Foreign Affairs, Media Release, 4.02.2011, zob.: <http://global.world-check.com/articles/2011/01/24/fincen-warns-suspect-pep-money-tunisia/> (14.02.2011), <http://wiadomosci.onet.pl/swiat/zona-prezydenta-tunezji-uciekla-z-15-tony-zlota,1,4111925,wiadomosc.html> (14.02.2011).

⁶ Pierwszą piątkę dyktatorów, którzy rozkradli najwięcej pieniędzy, tworzą Hadji Mohamed Suharto (b. prezydent Indonezji w latach 1967-1998) – 15-35 mld \$, Ferdinand Marcos (b. prezydent Filipin w latach 1965-1986) – 5-10 mld \$, Mobutu Sese Seko (b. prezydent Zairu w latach 1965-1997) – 5 mld \$, Sani Abacha (b. przywódca Nigerii w latach 1993-1998) – 2-5 mld \$, Slobodan Milosević (b. prezydent Serbii, potem Jugosławii w latach 1991-2000) – 1 mld \$ (wg Transparency International). Za: M. Potocki, *Szwajcaria zabierze pieniądze dyktatorom*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 4-6 lutego 2011, nr 24 (2910). Zob.: <http://www.tvn24.pl/-1,1692752,0,1,grube-portfele-dyktatorow,wiadomosc.html> (15.02.2011). Zgodnie z informacją podaną przez portal internetowy aljazeera.net Szwajcaria potwierdziła, że odnalazła 416 mln dolarów nielegalnych aktywów potencjalnie powiązanych z przywódcą Libii Muammarem al-Kaddafim i jego otoczeniem, 473 mln dolarów byłego prezydenta Egiptu Hosniego Mubaraka i 69 mln dolarów byłego prezydenta Tunezji Zin El-Abidina Ben Alego. *Switzerland says 'illegal assets' found*, 02.05.2011, <http://english.aljazeera.net/news/africa/2011/05/201152211937541921.html> (02.05.2011). Zob. R. Peston, *Revealed: Where Libya invests \$53bn*, 25 May 2011, <http://www.bbc.co.uk/news/business-13552364> (12.07.2011).

⁷ M. Potocki, *Szwajcaria...*

⁸ Zob. http://global.world-check.com/media/d/content_pressrelease_reference/Political_Unrest_Heightens_Need_for_Clarity_of_Information.pdf (10.02.2011).

⁹ Zob. <http://wiadomosci.onet.pl/swiat/zona-prezydenta-tunezji-uciekla-z-15-tony-zlota,1,4111925,wiadomosc.html> (28.01.2011).

finansowych we Francji z prośbą o zwrócenie uwagi na operacje finansowe podejmowane przez osoby z rodziny Ben Alego oraz jego bliskich współpracowników¹⁰.

W związku z wydarzeniami w Tunezji również amerykańska jednostka analityki finansowej – FinCEN – 20 stycznia 2011 r. opublikowała komunikat przestrzegający banki przed akceptowaniem funduszy, które mogą stanowić aktywa państwa tunezyjskiego lub dochody z korupcji i innego rodzaju przestępstw¹¹.

Pod koniec stycznia (28 stycznia) władze Szwajcarii poinformowały o zablokowaniu transakcji dokonywanych przez przedstawicieli obalonych władz Tunezji¹². Kilka dni później (4 lutego) Szwajcaria podjęła decyzję o zamrożeniu na 3 lata aktywów prawdopodobnie zdefraudowanych przez byłych przedstawicieli władz Tunezji, aby w tym czasie nowe władze mogły podjąć odpowiednie kroki w celu ich odzyskania¹³.

W dniu 31 stycznia 2011 r. została przyjęta *Decyzja Rady UE 2011/72/WPZB dotycząca środków ograniczających skierowanych przeciwko niektórym osobom i podmiotom w związku z sytuacją w Tunezji*¹⁴. Początkowo został do niej wpisany jedynie prezydent Tunezji wraz z małżonką, jednak *Rozporządzenie Rady UE z dnia 4 lutego 2011 r. w sprawie środków ograniczających skierowanych przeciwko niektórym osobom, podmiotom i organom w związku z sytuacją w Tunezji* uzupełniło listę o kolejne 46 osób z otoczenia prezydenta¹⁵.

Były prezydent Ben Ali oraz jego małżonka zostali 20 czerwca zaocznie skazani przez sąd na 35 lat więzienia za sprzeniewierzenie środków publicznych. Za pośrednictwem swoich adwokatów Ben Ali odrzucił oskarżenia tunezyjskiego wymiaru sprawiedliwości. Arabia Saudyjska, w której przebywa były prezydent, nie odpowiedziała na wniosek o jego ekstradycję¹⁶.

Egipt

Protesty społeczne w Egipcie doprowadziły również do ustąpienia z urzędu prezydenta Hosniego Mubaraka 11 lutego 2011 r. Jednak już wcześniej prokurator generalny Egiptu wprowadził w życie sankcje w postaci zakazu podróżowania oraz zamrożenie

¹⁰ Bliskie związki Tunezji z Francją wynikają z faktu, iż była ona do 1956 r. pod protektorem francuskim.

¹¹ *Guidance to Financial Institutions on Recent Events in Tunisia*, FIN-2011-A001, January 20, 2011, http://www.fincen.gov/statutes_regs/guidance/pdf/FIN-2011-A001.pdf (15.02.2011); <http://global.world-check.com/articles/2011/01/24/fincen-warns-suspect-pep-money-tunisia/> (15.02.2011).

¹² *Update of Annex to the Ordinance on Measures Against Certain Individuals from Tunisia*, Federal Department of Foreign Affairs, Media Release, 28.01.2011, <http://www.eda.admin.ch/eda/en/home/recent/media/single.html?id=37454> (15.02.2011).

¹³ *Amendment to the Annex to the Ordinance on Measures Against Certain Individuals from Tunisia*, Federal Department of Foreign Affairs, Media Release, 4.02.2011, <http://www.eda.admin.ch/eda/en/home/recent/media/single.html?id=37566> (15.02.2011).

¹⁴ *Decyzja Rady 2011/72/WPZiB z dnia 31 stycznia 2011 r. dotycząca środków ograniczających skierowanych przeciwko niektórym osobom i podmiotom w związku z sytuacją w Tunezji*, Dz.Urz. UE, L 28, 2.2.2011, s. 62, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:028:0062:0064:PL:PDF> (31.03.2011).

¹⁵ *Rozporządzenie Rady (UE) nr 101/2011 z dnia 4 lutego 2011 r. w sprawie środków ograniczających skierowanych przeciwko niektórym osobom i podmiotom i organom w związku z sytuacją w Tunezji*, Dz. Urz. UE, L 31, 5.2.2011, s. 1, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:031:0001:0012:PL:PDF> (31.03.2011).

¹⁶ *35 lat dla byłego prezydenta i jego żony*, <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/389426,35-lat-wiezienia-dla-bylego-prezydenta-i-jego-zony> (12.07.2011).

rachunków bankowych wobec byłych ministrów: spraw wewnętrznych, budownictwa mieszkaniowego oraz turystyki¹⁷, którzy ustąpili 29 stycznia z rządu.

Szwajcaria wraz z ustąpieniem prezydenta Egiptu poinformowała o decyzji swoich odpowiednich organów dotyczącej zamrożenia wszelkich aktywów mogących należeć do prezydenta Egiptu oraz osób pozostających w jego najbliższym otoczeniu¹⁸. Rzecznik szwajcarskiego MSZ, Lars Knuchel, poinformował, że aktywa te zostały zamrożone na 3 lata.

Według brytyjskiego „The Telegraph” były egipski prezydent zgromadził ponad 3 mld funtów (inni sugerują, że może to być nawet 40 mld funtów, tj. 70 mld dolarów). Środki te ulokowano w zagranicznych bankach, inwestycjach, złocie i nieruchomościach w Londynie, Nowym Jorku, Paryżu i Los Angeles¹⁹.

Najprawdopodobniej od momentu uświadomienia sobie przez prezydenta Mubarak i jego otoczenie, że utrzymanie władzy może być problematyczne, do ogłoszenia ustąpienia przez Mubarak ze stanowiska trwały prace nad ukryciem jego zagranicznych aktywów. Przepisano je na inne, związane z nim osoby bądź transferowano je do krajów Zatoki Perskiej, z których przywódcami Mubarak pozostaje w bliskich stosunkach. Jako docelowe miejsca przeznaczenia dla rodziny Mubarak i ich majątku wymieniało się Zjednoczone Emiraty Arabskie oraz Arabię Saudyjską. Jednak obecnie ze względu na stan zdrowia od 12 kwietnia były prezydent Mubarak leczony jest w kurorcie Szarm El-Szejk. Hosni Mubarak oskarżony jest o przyczynienie się do śmierci protestujących przeciwko jego rządowi i nadużywanie władzy²⁰.

W dwuznacznej sytuacji znalazły się władze brytyjskie, które zwlekały z zajęciem stanowiska wobec majątku Mubarak zgromadzonego (czytaj: ukrytego) na terenie Wielkiej Brytanii. Należy pamiętać, iż Suzanne Mubarak jest w połowie Waliijką, a ich dwaj synowie, Gamal oraz Alaa, prawdopodobnie posiadają brytyjskie paszporty²¹.

Brytyjskie Foreign Office uznało, że działania ze strony Wielkiej Brytanii w stosunku do aktywów Mubarak mogą być podejmowane jedynie na oficjalny wniosek rządu egipskiego, Unii Europejskiej lub Organizacji Narodów Zjednoczonych, podkreślając jednocześnie, że taki wniosek ze strony egipskiej dotychczas nie wpłynął²². Mimo to Serious Fraud Office, brytyjski urząd ds. walki z oszustwami finanso-

¹⁷ Zob.: <http://wiadomosci.dziennik.pl/swiat/artykuly/320562,wladze-egiptu-zapowiadaja-ustepstwa-i-zamrazaja-konta-ludzi-rezimu.html> (4.02.2011); http://wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/1,80277,9102776,Sledza_fortune_Mubaraku__Zgromadzil_wiecej__niz_Bill.html (14.02.2011).

¹⁸ *Federal Council orders freezing of any assets of Egypt's former President Hosni Mubarak in Switzerland*, Federal Department of Foreign Affairs, Media Release, 11.02.2011, <http://www.eda.admin.ch/eda/en/home/recent/media/single.html?id=37632> (14.02.2011). Zob. <http://wiadomosci.onet.pl/raporty/rewolucja-w-swiecie-muzulmanskim/szwajcaria-zamrozila-konta-obalonego-mubaraku,1,4172093,wiadomosc.html> (14.02.2011); <http://wiadomosci.dziennik.pl/swiat/artykuly/321841,szwajcaria-zamraza-aktywa-obalonego-prezydenta.html> (14.02.2011).

¹⁹ P. Inman, *Mubarak family fortune could reach \$70bn, say experts*, „The Guardian”, 4.02.2011, <http://www.guardian.co.uk/world/2011/feb/04/hosni-mubarak-family-fortune?INTCMP=SRCH> (14.02.2011). Zob. : P. Sherwell, R. Mendick, N. Meo, *Hosni Mubarak used last 18 days in power to secure his fortune*, „The Telegraph”, 12.02.2011, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/africaandindianocean/egypt/8320912/Egypt-Hosni-Mubarak-used-last-18-days-in-power-to-secure-his-fortune.html> (14.02.2011).

²⁰ *Obalony prezydent Egiptu ma raka żółądka*, <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/389218,Obalony-prezydent-Egiptu-ma-raka-zoladka> (12.07.2011).

²¹ Zob. P. Sherwell, R. Mendick, N. Meo, *Hosni Mubarak...*

²² Wywiad z Alistairem Burtem, ministrem spraw zagranicznych ds. Bliskiego Wschodu, w BBC Radio 4, <http://www.fco.gov.uk/en/news/latest-news/?view=Speech&id=550956982> (14.02.2011). Zob. P. Swami, R. Spencer, *Vince Cable calls for international action to locate Mubarak billions*, „The Telegraph”,

wymi i korupcją, podjął czynności śledcze wobec podmiotów powiązanych z rodziną byłego prezydenta Egiptu²³.

W dniu 21 marca 2011 r. została przyjęta *Decyzja Rady 2011/172/WPZiB dotycząca środków ograniczających skierowanych przeciwko niektórym osobom, podmiotom i organom w związku z sytuacją w Egipcie*²⁴ nakazująca objęcie środkami ograniczającymi osoby w niej wskazane (19 osób, w tym były prezydent Mubarak oraz członkowie jego rodziny) jako odpowiedzialne za sprzeniewierzenie egipskich państwowych środków finansowych. Tego samego dnia zostało przyjęte *Rozporządzenie Rady (UE) nr 270/2011 w sprawie środków ograniczających skierowanych przeciwko niektórym osobom, podmiotom i organom w związku z sytuacją w Egipcie*²⁵.

Libia

Kolejnym państwem, w którym protesty społeczne przybrały rozmiary powstania, jest Libia. *Przywódca kraju Muammar al-Kaddafi utracił kontrolę nad dużą częścią terytorium państwa, a zezwalając na użycie siły wobec pokojowych protestantów (...) stracił też legitymację władzy*²⁶. Społeczność międzynarodowa nie potrafiła podjąć zdecydowanej reakcji przez niemal 2 tygodnie. Jednak środki ograniczające, podjęte wobec Libii, przybrały najbardziej zaawansowaną formę w porównaniu z krokami podjętymi przez poszczególne państwa wobec Tunezji i Egiptu²⁷.

W dniu 21 lutego 2011 r. Szwajcaria podjęła decyzję o zablokowaniu na 3 lata wszelkich aktywów (funduszy i nieruchomości) Kaddafiego i jego otoczenia (rodziny i osób z nim współpracujących) znajdujących się na terenie tego kraju²⁸.

13.02.2011, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/africaandindianocean/egypt/8321815/Egypt-Vince-Cable-calls-for-international-action-to-locate-Mubarak-billions.html> (14.02.2011); R. Wachman, I. Black, *Where next for Hosni Mubarak? Wealth and fears of prosecution will dictate future*, w: „The Guardian”, 11.02.2011; <http://www.guardian.co.uk/world/2011/feb/11/hosni-mubarak-future-prosecution-fears?INTCMP=SRCH> (14.02.2011).

²³ P. Swami, R. Spencer, *Vince Cable calls...* „Egipski sąd skazał Habiba al Adlego, ministra spraw wewnętrznych w rządzie obalonego prezydenta Hosniego Mubaraka, na 12 lat więzienia za pranie pieniędzy i oszustwa finansowe. Były szef MSW musi także zapłacić karę w wysokości 2,5 mln dolarów. To pierwszy wyrok skazujący wysokiego rangą przedstawiciela rządu obalonego prezydenta, który ustąpił ze stanowiska 11 lutego pod presją masowych demonstracji. (...) Większość byłych członków egipskiego reżimu (...) siedzi dziś w więzieniu, oskarżona o korupcję. Mubarak przebywa w szpitalu w Szarm el Szejk po zawale serca”. Za: P. Kowalczyk, *3 miliardy euro dla powstania*, „Rzeczpospolita”, 6.05.2011, http://www.rp.pl/artypk/25,653648-3_miliardy_euro_dla_powstania_.html (06.05.2011).

²⁴ *Decyzja Rady 1011/172/WPZiB z dnia 21 marca 2011 r. dotycząca środków ograniczających skierowanych przeciwko niektórym osobom, podmiotom i organom w związku z sytuacją w Egipcie*, Dz.Urz. UE, L 76, 22.3.2011, s. 63, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:076:0063:0067:PL:PDF> (12.07.2011).

²⁵ *Rozporządzenie Rady (UE) nr 270/2011 z dnia 21 marca 2011 r. w sprawie środków ograniczających skierowanych przeciwko niektórym osobom, podmiotom i organom w związku z sytuacją w Egipcie*, Dz.Urz. UE, L 76, 22.3.2011, s. 4, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:076:0004:0012:PL:PDF> (12.07.2011).

²⁶ P. Sasnal, *Kryzys w Libii a reakcje społeczności międzynarodowej*, „Biuletyn PISM” 2011, nr 20 (769).

²⁷ Więcej o podjętych sankcjach gospodarczych wobec Libii: M. Menkes, *Polityczne znaczenie sankcji gospodarczych wobec Libii*, „Biuletyn PISM” 2011, nr 24 (773).

²⁸ W Rozporządzeniu zostało wymienionych 29 osób fizycznych. Zob. *Verordnung über Massnahmen gegen gewisse Personen aus Libyen vom 21. Februar 2011; The Federal Council condemns the use of force against the Libyan people and has blocked any assets held by Moammar Gaddafi in Switzerland*, Federal

Na początku marca władze Szwajcarii, w związku z przyjęciem 26 lutego tego roku sankcji wobec Libii przez Radę Bezpieczeństwa ONZ, zmieniły swoje Rozporządzenie z 21 lutego. Rada Federacji przyjęła odpowiednie środki w celu wykonania sankcji ONZ. W tym celu, aby zapobiec wsparciu finansowemu przywódcy Libii, Szwajcaria uzupełniła Rozporządzenie o dodatkowy zakaz zabraniający transferu (lub przekazania środków w inny sposób) funduszy bezpośrednio lub pośrednio dostępnych dla osób fizycznych wymienionych w załączniku do tego Rozporządzenia²⁹.

W dniu 25 lutego 2011 r. prezydent Stanów Zjednoczonych wydał dekret, na którego mocy zostały zamrożone aktywa przywódcy Libii i osób z jego otoczenia, a także wprowadzono zakaz dokonywania transakcji przez te osoby bądź w ich imieniu. Dekret obejmuje oprócz Muammara al-Kaddafiego również czterech członków jego rodziny, wysokiej rangi urzędników oraz inne osoby współpracujące z reżimem i ich rodziny³⁰. Zablokowane zostały również aktywa libijskiego rządu oraz Banku Centralnego³¹.

Potępienie aktów przemocy przeciwko libijskiej ludności cywilnej znalazło wyraz w Rezolucji 1970 (2011) przyjętej 26 lutego 2011 r. przez Radę Bezpieczeństwa ONZ. Wprowadzone za jej pośrednictwem sankcje obejmują embargo na broń i materiały wojskowe oraz zakaz podróży (16 osób) i zamrożenie aktywów wybranych osób (6 osób)³².

Na podstawie Rezolucji ONZ również Unia Europejska ustanowiła sankcje wobec Libii. Jednak w porównaniu z sankcjami ONZ, Unia Europejska na mocy *Decyzji Rady UE nr 2011/137/WPZB z dnia 28 lutego 2011 r. w sprawie środków ograniczających w związku z sytuacją w Libii* rozszerzyła zakres podmiotowy zakazu podróży o 10 osób oraz zakres zamrożenia aktywów o 20³³.

Syria

Syria jest kolejnym krajem na Bliskim Wschodzie, w którym część społeczeństwa podjęła próbę obalenia autorytarnego reżimu prezydenta Baszara al-Asada, przed-

Department of Foreign Affairs, Media Release, z 24.02.2011, <http://www.eda.admin.ch/eda/en/home/recent/media/single.html?id=37795> (30.03.2011).

²⁹ *Verordnung über Massnahmen gegen gewisse Personen aus Libyen Änderung vom 4. März 2011; Sanctions against Libya*, Federal Department of Foreign Affairs, Media Release, 04.03.2011, <http://www.eda.admin.ch/eda/en/home/recent/media/single.html?id=37958> (30.03.2011). Zob. *Verordnung über Massnahmen gegenüber Libyen vom 30. März 2011*.

³⁰ Lista podmiotów (osób fizycznych i prawnych) podlegających sankcjom w następnych dniach ulegała rozszerzeniu. *Blocking Property and Prohibiting Certain Transactions Related to Libya, Executive Order 13566 of February 25, 2011*, Federal Register, Vol. 76, No. 41, http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/2011_libya_eo.pdf (30.03.2011).

³¹ *General License no. 1A Authorizing Transactions Related to Third-Country Libyan-Owned or Controlled Banks, OFAC*, http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/libya2_g11.pdf (31.03.2011).

³² *Resolution 1970 (2011), Adopted by the Security Council at its 6491st meeting, on 26 February 2011*, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/245/58/PDF/N1124558.pdf?OpenElement> (31.03.2011).

³³ *Decyzja Rady 2011/137/WPZiB z dnia 28 lutego 2011 r. w sprawie środków ograniczających w związku z sytuacją w Libii*, Dz. Urz. UE, L 58, 3.3.2011, s. 53, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:058:0053:0062:PL:PDF> (31.03.2011); zob. *Rozporządzenie Rady (UE) nr 204/2011 z dnia 2 marca 2011 r. w sprawie środków ograniczających w związku z sytuacją w Libii*, Dz. Urz. UE, L 58, 3.3.2011, s. 1, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:058:0001:0013:PL:PDF> (31.03.2011).

stawiciela rodziny pozostającej u władzy od 1971 roku³⁴. *Narodowa rebelia jest jednak mało prawdopodobna z powodu niskiej skali protestów, podziału opozycji, konsolidacji sił reżimu, podziałów etniczno-wyznaniowych i interesów państw trzecich. Aby wybuchła, armia musiałaby stanąć po stronie opozycji, a nawet wówczas mogłyby rozgorzeć konflikty wyznaniowe (...). Obecnie najbardziej prawdopodobne jest, że reżim przetrwa, choć w osłabionej formie*³⁵.

W związku z brutalnymi represjami wobec protestujących przeciwko rządowi demonstrantom, Unia Europejska nałożyła na początku maja br. sankcje na 13 wysokich przedstawicieli syryjskich władz. Zakres sankcji dotyczy zakazu podróżowania (zakaz wydawania wiz wjazdowych na teren państw członkowskich UE), zamrożenia środków finansowych i zasobów gospodarczych osób znajdujących się na liście oraz zakaz pomocy technicznej, czyli udzielania wszelkiego wsparcia technicznego i obsługi technicznej (doradztwo, szkolenia). Pierwotnie lista UE nie objęła prezydenta Syrii Baszara al-Assada. Dopiero 23 maja 2011 r. w lista osób objętych środkami ograniczającymi została rozszerzona o kolejne 10 osób, w tym prezydenta³⁶.

W maju również Stany Zjednoczone wprowadziły sankcje wobec wysokich przedstawicieli syryjskich władz. Na listę osób objętych sankcjami zostało wpisanych 12 podmiotów, w tym 10 osób fizycznych wraz z prezydentem Syrii³⁷.

Rola Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w kontekście wykrywania i zwalczania przestępstw popełnionych przez osoby zajmujące eksponowane stanowiska polityczne.

Przemiany zachodzące w państwach Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu oraz działania podejmowane przez poszczególne podmioty międzynarodowe w zakresie bez-

³⁴ Baszar al-Asad przejął władzę po śmierci ojca Hafeza al-Asada w 2000 r., który objął urząd prezydenta 22 lutego 1971 r. w wyniku puczu dokonanego w listopadzie 1970 r.

³⁵ P. Sasnal, *Kryzys w Syrii: siły polityczne i scenariusze*, „Biuletyn PISM” 2011, nr 68 (117).

³⁶ *Decyzja Rady 2011/273/WPZiB z dnia 9 maja 2011 r. w sprawie środków ograniczających wobec Syrii*, Dz.Urz. UE, L 121, 10.5.2011, s. 23, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:121:0011:0014:PL:PDF> (07.06.2011); *Decyzja wykonawcza Rady 2011/302/WPZiB z dnia 23 maja 2011 r. dotycząca wykonania decyzji 2011/273/WPZiB w sprawie środków ograniczających wobec Syrii*, Dz.Urz. UE, L 136, 24.5.2011, s. 91, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:136:0091:0094:PL:PDF> (07.06.2011); *Sprostowanie do decyzji wykonawczej Rady 2011/302/WPZiB z dnia 23 maja 2011 r. dotyczącej wykonania decyzji 2011/273/WPZiB w sprawie środków ograniczających wobec Syrii*, Dz. Urz. UE, L 164, 24.6.2011, s. 20, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:164:0020:0021:PL:PDF> (30.06.2011). *Rozporządzenie Rady (UE) nr 442/2011 z dnia 9 maja 2011 r. w sprawie środków ograniczających w związku z sytuacją w Syrii*, Dz.Urz. UE, L 121, 10.5.2011, s. 1, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:121:0001:0010:PL:PDF> (07.06.2011); *Rozporządzenie wykonawcze Rady (UE) nr 504/2011 z dnia 23 maja 2011 r. dotyczące wykonania rozporządzenia (UE) nr 442/2011 w sprawie środków ograniczających w związku z sytuacją w Syrii*, Dz.Urz. UE, L 136, 24.5.2011, s. 45, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:136:0045:0047:PL:PDF> (07.06.2011); *Sprostowanie do rozporządzenia wykonawczego Rady (UE) nr 504/2011 z dnia 23 maja 2011 r. dotyczącego wykonania rozporządzenia (UE) nr 442/2011 w sprawie środków ograniczających w związku z sytuacją w Syrii*, Dz.Urz. UE, L 164, 24.6.2011, s. 17, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:164:0017:0018:PL:PDF> (30.06.2011).

³⁷ *Blocking Property of Certain Persons With Respect to Human Rights Abuses in Syria, Executive Order 13572 of April 29, 2011*, <http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/13572.pdf> (23.05.2011); *Blocking Property of Certain Persons with Respect to Human Rights Abuses in Syria, Executive Order, The White House, Office of the Press Secretary, May 18, 2011*, http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/syria_eo_05182011.pdf (23.05.2011).

pieczeństwa finansowego pozwalają na wyjaśnienie pojęcia *osoby zajmującej eksponowane stanowisko polityczne* (ang. *Politically Exposed Person*, PEP).

Przepływ funduszy z jednej instytucji finansowej do drugiej, znajdującej się na drugim krańcu świata, dzięki elektronicznemu systemowi rozliczeń sprawia, że również w Polsce mogą być lokowane fundusze pochodzące z czynów przestępnych popełnionych przez osoby zajmujące eksponowane stanowiska polityczne.

W Polsce organami administracji rządowej właściwymi w tej materii są minister właściwy do spraw instytucji finansowych, jako naczelny organ informacji finansowej, oraz Generalny Inspektor Informacji Finansowej. Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, jako organ centralny administracji rządowej, również powinien zająć się podejrzanymi transferami osób określanych jako PEP. Wynika to z nałożonych na niego ustawowych zadań (art. 5 ust 1 pkt 2 lit. b i c³⁸), między innymi rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw godzących w podstawy ekonomiczne państwa i przestępstw korupcji osób pełniących funkcje publiczne, jeśli może to godzić w bezpieczeństwo państwa, oraz ściganie sprawców tych przestępstw.

Organy informacji finansowej mają charakter administracyjny³⁹ i nie mogą realizować czynności operacyjno-rozpoznawczych. Takie uprawnienie posiada natomiast Szef ABW i dlatego organy te powinny współpracować na rzecz zwalczania przestępstw stanowiących zagrożenie dla podstaw ekonomicznych państwa polskiego. Tym bardziej, że art. 5 ust 1 *Ustawy z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu* przewiduje możliwość oddelegowania pracowników lub funkcjonariuszy jednostek i organów podległych lub nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz Szefa ABW, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw instytucji finansowych, do pracy w jednostce organizacyjnej wyodrębnionej w strukturze Ministerstwa Finansów, tj. w Departamencie Informacji Finansowej.

Ze względu na fakt, że chęć osiągnięcia korzyści osobistych przez nieuczciwe osoby piastujące wysokie stanowiska państwowe i urzędnicze ma szkodliwy wpływ na procesy decyzyjne w sprawach politycznych, społecznych i gospodarczych, które mogą stanowić potencjalne zagrożenie dla porządku konstytucyjnego i ładu ekonomicznego państwa polskiego, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego powinna brać pod uwagę fakt, że osoby te mogą być postrzegane jako osoby o podwyższonym ryzyku (patrz rozdział: *PEP rezydent czy nierezydent stanowi większe zagrożenie dla polskiego systemu finansowego?*) w kontekście zwalczania przestępstw ekonomicznych i korupcyjnych.

***Politically Exposed Person*. Kim jest osoba zajmująca eksponowane stanowisko polityczne?**

Skandale finansowe, których bohaterami są dyktatorzy, wysocy rangą politycy, a także urzędnicy państwowi na całym świecie, sprawiły, że osoby zajmujące eksponowane stanowiska polityczne zostały zaliczone do klientów instytucji finansowych o podwyższonym ryzyku.

Regulacje dotyczące należytej staranności wobec osób zajmujących eksponowane stanowiska polityczne (ang. *PEP due diligence*) biorą swój początek z doświadczenia

³⁸ *Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu*, Dz.U. z 2010 r., Nr 29, poz. 154.

³⁹ Jednostki analityki finansowej mogą mieć charakter administracyjny, policyjny, sędowo-prokuratorski lub mieszany.

szwajcarskich instytucji finansowych w związku z prowadzeniem rachunków byłego prezydenta Filipin Ferdinanda Marcosa i jego rodziny. Szacuje się, że dyktator zdefraudował od 5 do 10 mld dolarów. Skandal związany z tym faktem rzucił cień na banki szwajcarskie, przyczyniając się do powstania potrzeby oceny ryzyka związanego z prowadzeniem rachunków dla osób określanych jako PEP.

Istnieje jednak problem z precyzyjnym zdefiniowaniem klientów instytucji finansowych o podwyższonym ryzyku odnośnie do możliwości prania pieniędzy pochodzących z czynów przestępnych, popełnionych w związku z zajmowanymi przez nich eksponowanymi stanowiskami politycznymi. Z tego powodu identyfikacja klientów określonych jako PEP powinna stanowić dla instytucji finansowych ważny element ich polityki zgodności (ang. *compliance policy*) z obowiązującymi standardami międzynarodowymi.

Z punktu widzenia Polski regulacje prawne odnoszące się do osób pełniących eksponowane stanowiska polityczne lub z nimi powiązanych można przedstawić w następujący sposób:

- na poziomie międzynarodowym:
 - Organizacja Narodów Zjednoczonych – Konwencja ONZ przeciwko korupcji z 2003 roku⁴⁰;
 - Grupa Specjalna ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (Financial Action Task Force, FATF) – 40 Rekomendacji FATF⁴¹ oraz 9 Specjalnych Rekomendacji FATF⁴²;
- na poziomie Unii Europejskiej:
 - *Dyrektywa 2005/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 października 2005 r. w sprawie przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu*⁴³,
 - *Dyrektywa Komisji 2006/70/WE z dnia 1 sierpnia 2006 r. ustanawiająca środki wykonawcze do dyrektywy 2005/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do definicji „osoby zajmującej eksponowane stanowisko polityczne”, jak również w odniesieniu do technicznych kryteriów stosowania uproszczonych zasad należytej staranności wobec klienta oraz wyłączenia z uwagi na działalność finansową prowadzoną w sposób sporadyczny lub w bardzo ograniczonym zakresie*⁴⁴;
- na poziomie krajowym:

⁴⁰ Konwencja ONZ przeciwko korupcji, <http://antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu=12&app=docs&action=get&iid=1292> (05.05.2011).

⁴¹ *FATF 40 Recommendations*, FATF, 2003, <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/7/40/34849567.PDF> (28.04.2011).

⁴² *FATF IX Special Recommendations*, FATF, 2001, <http://www.oecd.org/dataoecd/8/17/34849466.pdf> (28.04.2011).

⁴³ *Dyrektywa 2005/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 października 2005 r. w sprawie przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu*, Dz.U. UE L 309, 25.11.2005, art. 3 pkt 8, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:309:0015:0036:PL:PDF> (28.04.2011).

⁴⁴ *Dyrektywa Komisji 2006/70/WE z dnia 1 sierpnia 2006 r. ustanawiająca środki wykonawcze do Dyrektywy 2005/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do definicji „osoby zajmującej eksponowane stanowisko polityczne”, jak również w odniesieniu do technicznych kryteriów stosowania uproszczonych zasad należytej staranności wobec klienta oraz wyłączenia z uwagi na działalność finansową prowadzoną w sposób sporadyczny lub w bardzo ograniczonym zakresie*, Dz.U. UE L 214, 04.08.2006, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:214:0029:0034:PL:PDF> (06.05.2011).

- Ustawa z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu⁴⁵ (dalej: ustawa),
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny⁴⁶.

Należy podkreślić, że wśród norm międzynarodowych pierwszorzędne znaczenie dla prawodawstwa polskiego mają normy przyjęte na forum UE, które wdrażają standardy FATF w przedmiotowym zakresie.

***Politically Exposed Person* – definicje**

Konwencja ONZ przeciwko korupcji z 2003 roku przyjęła definicje odnoszące się do funkcjonariuszy publicznych, zagranicznych funkcjonariuszy publicznych oraz funkcjonariuszy publicznych organizacji międzynarodowych. Konwencja szeroko interpretuje wymienionych funkcjonariuszy jako osoby pełniące funkcje publiczne⁴⁷.

W Polsce podstawowym aktem prawnym, na podstawie którego zwalczana jest przestępczość korupcyjną, w tym funkcjonariuszy publicznych, jest Kodeks karny z 1997 roku⁴⁸. W ustawie tej przepisy dotyczące przestępstw korupcyjnych zawarto w rozdziałach: XXIX – „Przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu tery-

⁴⁵ Ustawa z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, Dz.U. z 2010 r., Nr 46, poz. 276.

⁴⁶ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku – Kodeks karny, Dz.U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553.

⁴⁷ Funkcjonariusz publiczny oznacza: (i) każdą osobę pełniącą obowiązki ustawodawcze, wykonawcze, administracyjne lub sądownicze w Państwie Stronie, na jakimkolwiek szczeblu, zarówno z powołania, jak i z wyboru, zarówno na zasadach stałych, jak i tymczasowych, zarówno za wynagrodzeniem, jak i bez wynagrodzenia; (ii) każdą inną osobę wykonującą funkcję publiczną, w tym dla agencji publicznej lub przedsiębiorstwa państwowego, bądź też pełniącą służbę publiczną w rozumieniu prawa wewnętrznego Państwa Strony i zgodnie z zastosowaniem właściwego prawa Państwa Strony; (iii) każdą inną osobę określoną jako funkcjonariusz publiczny w prawie wewnętrznym Państwa Strony. Ponadto funkcjonariusz publiczny może oznaczać każdą osobę pełniącą funkcję publiczną lub służbę publiczną w rozumieniu prawa wewnętrznego Państwa Strony i zgodnie z zastosowaniem właściwego prawa Państwa Strony (art. 2 lit. a). Zagraniczny funkcjonariusz publiczny oznacza każdą osobę pełniącą obowiązki ustawodawcze, wykonawcze, administracyjne lub sądownicze w obcym państwie, zarówno z powołania, jak i z wyboru; oraz każdą osobę pełniącą funkcję publiczną w państwie obcym zarówno w agencji publicznej lub przedsiębiorstwie państwowym (art. 2 lit. b). Funkcjonariusz publicznej organizacji międzynarodowej oznacza międzynarodowego urzędnika państwowego lub każdą osobę upoważnioną przez daną organizację do występowania w jej imieniu (art. 2 lit. c). Zob.: *Konwencja ONZ przeciwko korupcji*, art. 2.

⁴⁸ Kodeks karny definiuje funkcjonariusza publicznego jako: 1) Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej; 2) posła, senatora, radnego; 3) posła do Parlamentu Europejskiego; 4) sędziego, ławnika, prokuratora, funkcjonariusza finansowego organu postępowania przygotowawczego lub organu nadrzędnego nad finansowym organem postępowania przygotowawczego, notariusza, komornika, kuratora sądowego, syndyka, nadzorcę sądowego i zarządcę, osobę orzekającą w organach dyscyplinarnych działających na podstawie ustawy; 5) osobę będącą pracownikiem administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, a także inną osobę w zakresie, w którym uprawniona jest do wydawania decyzji administracyjnych; 6) osobę będącą pracownikiem organu kontroli państwowej lub organu kontroli samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe; osobę zajmującą kierownicze stanowisko w innej instytucji państwowej; 7) funkcjonariusza organu powołanego do ochrony bezpieczeństwa publicznego albo funkcjonariusza Służby Więziennej; 8) osobę pełniącą czynną służbę wojskową; 9) pracownika międzynarodowego trybunału karnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe (art. 115 § 13). Ponadto Kodeks karny definiuje osobę pełniącą funkcję publiczną jako funkcjonariusza publicznego, członka organu samorządowego, osobę zatrudnioną w jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi, chyba że wykonuje wyłącznie czynności usługowe, a także inną osobę, której uprawnienia i obowiązki w zakresie działalności publicznej są określone lub uznane przez ustawę lub wiążącą Rzeczpospolitą Polską umowę międzynarodową (art. 115 §19).

torialnego” (art. 228 - 231 kk), XXI – „Przestępstwa przeciwko wyborom i referendum” (art. 250a kk) oraz XXXVI – „Przestępstwa przeciwko obrotowi gospodarczemu” (296, 296a, 296b, 302, 305 kk). W rozdziale XXIX Kodeksu karnego wyróżniono 5 podstawowych form korupcji: sprzedajność urzędnicza, przekupstwo, płatna protekcja, handel wpływami, przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków⁴⁹.

Przepisy zawarte zarówno w Konwencji ONZ, jak i Kodeksie karnym, dotyczą wszystkich funkcjonariuszy publicznych. Jednak podkreślenia wymaga fakt, że osoby zajmujące eksponowane stanowiska polityczne stanowią ekskluzywną grupę i tym bardziej powinny być traktowane przez instytucje finansowe w sposób szczególny. Osoby te zostały zdefiniowane w takich dokumentach jak: 40 Rekomendacji FATF (6. Rekomendacja) oraz wspomnianych już: dyrektywie 2005/60/WE z 26 października 2005 r. i ustawie z 16 listopada 2000 r.

Zgodnie z definicją przyjętą przez FATF za osobę zajmującą eksponowane stanowisko polityczne uważa się osobę, która pełni lub pełniła prominentne funkcje publiczne w obcym kraju, np. głowy państwa lub rządu, wysokie stanowisko polityczne, rządowe, sędziowskie lub wojskowe, a także osobę wchodzącą w skład kadry zarządzającej przedsiębiorstw państwowych oraz będącą ważnym członkiem partii politycznych. Powiązania gospodarcze wymienionych osób z członkami rodzin oraz bliskimi współpracownikami również stanowią potencjalne zagrożenie dla reputacji instytucji finansowych, podobnie jak te, które tworzą same osoby określone mianem PEP. FATF czyni jednak zastrzeżenie, że powyższa definicja nie znajduje zastosowania wobec osób zajmujących stanowiska średniego i niższego szczebla⁵⁰.

We wspomnianej dyrektywie 2005/60/WE zdefiniowano osoby zajmujące eksponowane stanowiska polityczne jako osoby fizyczne, które sprawują lub sprawowały znaczące funkcje publiczne, członków ich najbliższej rodziny oraz osoby znane jako bliscy współpracownicy tych osób⁵¹.

Natomiast w polskim prawodawstwie, zgodnie z art. 2 pkt 1f ustawy, osoby zajmujące eksponowane stanowiska polityczne zostały zdefiniowane jako osoby fizyczne i dotyczy to:

- szefów państw, szefów rządów, ministrów, wiceministrów lub zastępców ministrów, członków parlamentu, sędziów sądów najwyższych, trybunałów konstytucyjnych oraz innych organów sądowych, których orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu, z wyjątkiem trybów nadzwyczajnych, członków trybunałów obrachunkowych, członków rządów banków centralnych, ambasadorów, *chargés d'affaires* oraz wyższych oficerów sił zbrojnych, członków organów zarządzających lub nadzorczych przedsiębiorstw państwowych – którzy sprawują lub sprawowali te funkcje publiczne w okresie roku od dnia zaprzestania spełniania przesłanek określonych w tych przepisach,

⁴⁹ *Poradnik antykorupcyjny dla urzędników*, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa 2010, s. 17, <http://antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu=12&app=docs&action=get&iid=10292> (05.04.2011).

⁵⁰ *FATF 40 Recommendations*, tamże, s. 5-6, 17, 22; zob. *Methodology for Assessing Compliance with the FATF 40 Recommendations and the FATF 9 Special Recommendations*, FATF, February 2009, s. 19-20, 69, <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/16/54/40339628.pdf> (28.04.2011).

⁵¹ *Dyrektywa 2005/60/WE* ..., art. 3 pkt 8, zgodnie z art. 2 ust. 4 dyrektywy 2006/70/WE za osoby zajmujące eksponowane stanowiska polityczne i instytucje, wymienione w art. 2 ust. 1 dyrektywy 2005/60/WE, nie są zobowiązane uznawać osób, które przynajmniej od roku nie sprawują już znaczących funkcji publicznych. Zob. *Dyrektywa Komisji 2006/70/WE*...

- małżonków osób, o których mowa w lit. a, lub osoby pozostające z nimi we wspólnym pożyciu, rodziców i dzieci osób, o których mowa w lit. a, małżonków tych rodziców i dzieci lub osoby pozostające z nimi we wspólnym pożyciu,
- osób, które pozostają lub pozostawały z osobami, o których mowa w lit. a, w ściślejszej współpracy zawodowej lub gospodarczej, lub są współwłaścicielami podmiotów prawa, a także jedynymi uprawnionymi do majątku podmiotów prawa, jeżeli zostały one założone na rzecz tych osób – mające miejsce zamieszkania poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej⁵².

Dlaczego stosuje się szerszą definicję PEP?

Bank Światowy zakłada, że rocznie przez system finansowy świata przepływa 1 bilion dolarów pochodzących z przestępstw korupcyjnych. Fundusze te nie zawsze mogą zostać wykryte, gdyż ich prawdziwe źródło pochodzenia lub rzeczywisty beneficjent⁵³ pozostają nierozpoznane, a zyski z obrotu tymi środkami oficjalnie czerpie ogniwo pośrednie. Zakładając poprawność założeń Banku Światowego, oznacza to, że osoby piorące fundusze pochodzące z korupcji wykorzystują do tego celu bardziej zaawansowane schematy oraz niski poziom zgodności stosowanych standardów z obowiązującymi standardami międzynarodowymi, w tym dotyczących PEP, a także że obowiązujące rozwiązania systemowe nie są w stanie zapewnić większej wykrywalności tych funduszy⁵⁴.

W związku z powyższym, zgodnie ze standardami międzynarodowymi do grupy osób zajmujących eksponowane stanowiska polityczne zalicza się rodzinę tych osób oraz ich najbliższych współpracowników, pozostających w kręgu największego zaufania, którzy potencjalnie mogą dla nich tworzyć sieć powiązań biznesowych. Dzięki tym powiązaniom osoba zajmująca eksponowane stanowisko polityczne uzyskuje dostęp do usług finansowych poprzez wykorzystywanie innych osób, spółek fikcyjnych lub innych podmiotów prawnych. Dlatego też oceny ryzyka przeprowadzane przez instytucje obowiązane wymagają uwzględnienia możliwości utraty wiarygodności i reputacji w przypadku świadczenia usług osobom zdefiniowanym jako PEP, wliczając do tej grupy również członków rodziny i współpracowników.

⁵² Ustawa z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.

⁵³ Zgodnie z art. 2 pkt. 1a ustawy za beneficjenta rzeczywistego uważa się:

„a) osobę fizyczną lub osoby fizyczne, które są właścicielami osoby prawnej lub sprawują kontrolę nad klientem albo mają wpływ na osobę fizyczną, w imieniu której przeprowadzana jest transakcja lub prowadzona jest działalność,

b) osobę fizyczną lub osoby fizyczne, które są udziałowcami lub akcjonariuszami lub posiadają prawo głosu na zgromadzeniu wspólników w wysokości powyżej 25% w tej osobie prawnej, w tym za pomocą pakietów akcji na okaziciela, z wyjątkiem spółek, których papiery wartościowe są w obrocie zorganizowanym, podlegających lub stosujących przepisy prawa Unii Europejskiej w zakresie ujawniania informacji, a także podmiotów świadczących usługi finansowe na terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej albo państwa równoważnego - w przypadku osób prawnych,

c) osobę fizyczną lub osoby fizyczne, które sprawują kontrolę nad co najmniej 25% majątku – w przypadku podmiotów, którym powierzono administrowanie wartościami majątkowymi oraz rozdzielanie takich wartości, z wyjątkiem podmiotów wykonujących czynności, o których mowa w art. 69 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi”.

⁵⁴ T.S. Greenberg, L. Gray, *Stolen Asset Recovery. Politically Exposed Persons. A Policy Paper on Strengthening Preventive Measures*, Washington DC 2009, s. 17.

Osoby z kręgu zaufania osób pełniących eksponowane funkcje polityczne są różnie zdefiniowane. Konwencja ONZ traktuje je ogólnie jako osoby współpracujące z funkcjonariuszami publicznymi⁵⁵. Wprawdzie 6. Rekomendacja FATF nie odnosi się bezpośrednio do osób z kręgu zaufania, jednak definicja przedstawiona w *Słowniczku* prezentuje członków rodziny oraz bliskich współpracowników jako *osoby niosące z sobą takie samo ryzyko utraty reputacji, jak osoby określone jako PEP*⁵⁶.

Należy również zwrócić uwagę, że Konwencja ONZ oraz Rekomendacje FATF nie ograniczają pokrewieństwa w przypadku powiązań rodzinnych, co ma znaczenie w przypadku krajów (kultur) praktykujących utrzymanie bliskich stosunków w ramach rodzin wielopokoleniowych. Zawężenie w takich przypadkach grupy osób z kręgu zaufania PEP byłoby niezasadne.

Na poziomie Unii Europejskiej dyrektywa Komisji 2006/70/WE ustanawiająca środki wykonawcze do dyrektywy 2005/60/WE doprecyzowuje jednak definicję członków najbliższej rodziny do małżonka, partnera traktowanego przez prawo krajowe jak małżonka, dzieci i ich małżonków(partnerów) oraz rodziców (art. 2 ust. 2). Również definicja osób znanych jako bliscy współpracownicy została uściślona do osób fizycznych, które utrzymują stosunki biznesowe z PEP, w tym są współbeneficjentami podmiotów prawnych lub porozumień prawnych, albo też są jedynymi beneficjentami podmiotów prawnych lub porozumień prawnych, których rzeczywistym beneficjentem pozostaje PEP (art. 2 ust. 3).

Polskie zapisy ustawowe w tej kwestii odnoszą się do małżonków, osób pozostających we wspólnym pożyciu, rodziców i dzieci osób uznanych za PEP, a także małżonków tych rodziców i dzieci lub osób pozostających z nimi we wspólnym pożyciu. Bliscy współpracownicy zaś zostali określani jako osoby współpracujące z PEP zawodowo, gospodarczo lub współwłaściciele podmiotów prawa, a także jedyni uprawnieni do majątku podmiotów prawa, jeżeli został on założony na rzecz tych osób.

Przestępstwa korupcyjne a proceder prania pieniędzy

Korupcja i pranie pieniędzy są procederami ściśle z sobą powiązаныmi ze względu na powód, dla którego są popełniane – korzyść osobistą. Pranie pieniędzy pochodzących z przestępstw korupcyjnych, potocznie zwanych brudnymi pieniędzmi, ma za zadanie ukryć ich nielegalne pochodzenie. Skuteczne poddanie dochodów pochodzących z popełnionych przestępstw korupcyjnych procesowi prania pieniędzy może pozwolić przestępcom na bezpieczne ich wykorzystywanie dla własnych celów.

Grupa Specjalna ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy, dostrzegając związek pomiędzy przestępstwami korupcyjnymi a praniem pieniędzy, zaleca stosowanie swoich rekomendacji w celu wykrywania i zwalczania korupcji⁵⁷.

⁵⁵ Nota interpretacyjna do Konwencji ONZ przeciwko korupcji definiuje termin bliscy współpracownicy jako osoby lub firmy blisko powiązane z osobami, którym powierzono znaczące funkcje publiczne (A/58/422/Add.1, para. 50). Za: *Legislative guide for the implementation of the United Nations Convention against Corruption*, United Nations, New York 2006, s. 238, przypis 127, http://www.unodc.org/pdf/corruption/CoC_LegislativeGuide.pdf (06.05.2011).

⁵⁶ FATF 40 Recommendations, s. 17.

⁵⁷ *Corruption. A Reference Guide and Information Note on the use of the FATF Recommendations to support the fight against Corruption*, FATF 2010, s. 2, <http://www.oecd.org/dataoecd/59/44/46252454.pdf> (28.04.2011).

W związku z powyższym zagadnienia związane z korupcją są również rozpatrywane przez FATF podczas procesu dokonywania wzajemnej oceny poszczególnych państw pod kątem zgodności ich systemów przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu (AML/CFT) ze standardami rekomendowanymi przez tę organizację, w tym możliwością oceny skuteczności systemu AML/CFT. Na tę ocenę wpływa prowadzenie i analiza statystyk dotyczących raportów o podejrzanych transakcjach w powiązaniu z liczbą prowadzonych postępowań i wyroków skazujących za pranie pieniędzy oraz sumy skonfiskowanych kwot w związku z praniem pieniędzy lub popełnieniem przestępstw bazowych, w tym korupcja i przekupstwo (32. Rekomendacja)⁵⁸.

Grupa Specjalna bierze również pod uwagę, czy dane państwo posiada odpowiedni system środków służący zapobieganiu i zwalczaniu korupcji oraz respektuje zasady przejrzystości, dobrego zarządzania oraz zachowania reguł etycznych i profesjonalnych, a także czy dysponuje skutecznym systemem sądowym.

Wyżej wymienione elementy mają wpływ na skuteczne realizowanie poszczególnych rekomendacji FATF, dlatego też wszelkie uchybienia i braki w tym zakresie mają wpływ na postrzeganie jakości systemu AML/CFT danego państwa.

Politically Exposed Person a proceder prania pieniędzy

Osoby zajmujące eksponowane stanowiska polityczne stanowią szczególną kategorię klientów o podwyższonym ryzyku w kontekście przestępstw korupcyjnych i procederu prania pieniędzy. Prawidłowa identyfikacja PEP powinna być wspierana przez skuteczną procedurę należytej staranności wobec klienta (ang. *Customer Due Diligence*, CDD). Instytucje obowiązane, w ramach systemu zarządzania ryzykiem klienta już na etapie otwierania rachunku, a następnie podczas okresowego badania, mają obowiązek podjąć czynności, których celem jest identyfikacja rzeczywistego beneficjenta przeprowadzanych transakcji. Instytucje te, analizując i oceniając ryzyko, powinny również określić, czy dany klient jest osobą zajmującą eksponowane stanowisko polityczne⁵⁹. Uzupelnieniem dla sprawdzeń prowadzonych w ramach tej procedury mogą być wskazówki i bazy danych organów odpowiedzialnych za wykrywanie i zwalczanie procederu prania pieniędzy⁶⁰.

Ryzyko ponoszone przez instytucje finansowe w zakresie prowadzenia usług dla PEP wynika z możliwości nadużycia przez te osoby swoich uprawnień i wpływów dla własnego zysku i korzyści, ewentualnie dla osób z nią powiązanych, m.in. poprzez uzyskanie możliwości reprezentacji, kontroli lub dostępu do interesujących ich podmiotów prawnych.

Osoby określane jako PEP, chcąc ukryć fundusze pochodzące z popełnienia czynów przestępnych (zwłaszcza przestępstw korupcyjnych), często wykorzystują oprócz osób ze swojego najbliższego kręgu zaufania także pośredników świadczących usługi księgowe lub prawne. W tym celu często wykorzystywane są systemy finansowe państw, które posiadają najmniej zaawansowane standardy przeciwdziałania praniu pieniędzy bądź ich zapisy są najgorzej egzekwowane.

⁵⁸ Tamże.

⁵⁹ W tym poprzez przeprowadzenie wywiadu z klientem, sprawdzenie baz danych czy analizę ogólnie dostępnych informacji.

⁶⁰ T. S. Greenberg, L. Gray, *Stolen Asset Recovery...*, s. 33.

PEP rezydent czy nierezydent stanowi większe zagrożenie dla polskiego systemu finansowego?

W zawiązku z rozróżnieniem osób zajmujących eksponowane stanowiska polityczne na krajowe i zagraniczne (tj. zamieszkujące w innym państwie członkowskim UE lub w państwie trzecim), powstają rozbieżności co do interpretacji cytowanych już zapisów prawnych – dyrektywy 2005/60/WE i ustawy z dnia 16 listopada 2000 r.

W związku z powyższym zasadnicze wydaje się pytanie: czy i dlaczego osoby zajmujące eksponowane stanowiska polityczne posiadające miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (PEP rezydent) stanowią mniejsze zagrożenie wobec wykorzystania krajowego systemu finansowego, niż osoby zajmujące podobne stanowiska posiadające jednak miejsce zamieszkania poza terytorium RP (PEP nierezydent)?

Zgodnie z przedstawionymi wcześniej definicjami osób zajmujących eksponowane stanowiska polityczne, zawartymi w dyrektywie 2005/60/WE oraz ustawie, wzmożone środki bezpieczeństwa finansowego wobec klienta (ang. *Enhanced Due Diligence*, EDD) stosowane są wobec osób będących PEP na szczeblu zagranicznym (nierezydentów), standardowe zaś środki bezpieczeństwa stosowane są wobec osób będącymi PEP na szczeblu krajowym (rezydentów).

Odnosnie tworzenia list osób będących PEP wypowiedział się również Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, który stoi na stanowisku, że przepisy prawa polskiego nie umożliwiają objęcia obowiązkami wynikającymi z ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu również osób zajmujących eksponowane stanowiska polityczne mających miejsce zamieszkania na terytorium RP. Nie jest zatem możliwe zastosowanie analogicznych rozwiązań jak wobec danych osób zajmujących eksponowane stanowiska polityczne, mających miejsce zamieszkania poza terytorium RP, jeżeli nie wynika to wprost z przepisów prawa⁶¹.

Stanowiska zarówno Generalnego Inspektora Informacji Finansowej (GIIF), jak i Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych (GIODO) prezentują zawiązującą interpretację zagadnienia osób zajmujących eksponowane stanowiska polityczne i nie uwzględniają możliwości stosowania przez instytucje obowiązane wzmożonych środków bezpieczeństwa finansowego wobec osób zajmujących eksponowane stanowiska polityczne będących rezydentami⁶².

Ze stanowiskiem GIODO można się zgodzić wyłącznie w części dotyczącej braku możliwości uzyskiwania oświadczeń od klientów pod rygorem odpowiedzialności karnej za podanie danych niezgodnych ze stanem faktycznym odnośnie miejsca zamieszkania osób zajmujących eksponowane stanowiska polityczne – w przypadkach, gdy ich miejscem zamieszkania jest terytorium RP⁶³. Wynika to z art. 9e ust. 5 ustawy, który pozwala na odbieranie oświadczenia tylko od osób posiadających status osoby zajmującej eksponowane stanowisko polityczne zamieszkującej poza gra-

⁶¹ Pismo Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych do Generalnego Inspektora Informacji Finansowej z dnia 9 lutego 2010 r., sygn. DOLiS-035-2138/09/5474/10, dot. list zawierających wykazy osób zajmujących eksponowane stanowiska polityczne, http://www.mf.gov.pl/_files/_giif/pytania_io/pismo_generalnego_inspektora_ochrony_danych_osobowych.pdf (23.04.2011).

⁶² Zob.: J. Pyszyński, *Ochrona danych a ryzyko korupcji*, „Rzeczpospolita”, 25.01.2011, <http://www.rp.pl/artykul/599349.html> (23.04.2011); M. Krzysztofek, *Bank to nie skarbonka na wybory*, „Bank. Miesięcznik finansowy”, nr 3 (220), marzec 2011.

⁶³ J. Pyszyński, *Ochrona danych a ryzyko...*

nicami RP, oraz z art. 233 § 6 Kodeksu karnego przewidującego rygor odpowiedzialności karnej wobec osób składających fałszywe oświadczenia w przypadkach wynikających wprost z przepisów ustawy⁶⁴.

Również GIIF w odpowiedzi na pytanie ze strony instytucji obowiązanych w *jaki sposób instytucja obowiązana powinna dokonać weryfikacji złożonego przez klienta oświadczenia i skąd pozyskać listę [PEP]*⁶⁵ instruuje, że instytucje obowiązane mogą przyjmować ww. oświadczenia na piśmie pod rygorem odpowiedzialności karnej. Podkreślenia wymaga jednak fakt, że ustawa nie wymaga od instytucji obowiązanych weryfikacji złożonych oświadczeń⁶⁶.

Jednakże dyskusyjne wydaje się stanowisko GIODO w zakresie możliwości zastosowania wzmożonych środków bezpieczeństwa finansowego wobec osób zajmujących eksponowane stanowiska polityczne, których miejscem zamieszkania jest terytorium RP.

Na podstawie art. 10a ustawy instytucje obowiązane mają możliwość samodzielnego kształtowania sposobu analizy i oceny ryzyka klientów w ramach wewnętrznej procedury. W jej wyniku stosują odpowiednie środki bezpieczeństwa finansowego, aby zapobiec praniu pieniędzy lub finansowaniu terroryzmu. Wzmożone środki bezpieczeństwa finansowego stosowane wobec klientów o podwyższonym poziomie ryzyka nie zostały określone w ustawie, uznano jedynie, że instytucja obowiązana, przeprowadzając analizę oraz ocenę ryzyka klientów, powinna w szczególności uwzględnić kryteria ekonomiczne, geograficzne, przedmiotowe i behawioralne⁶⁷. Wobec tego instytucja obowiązana może zapisać w swojej wewnętrznej procedurze, że osoby zajmujące eksponowane stanowiska polityczne i zamieszkujące na terytorium RP uznaje za osoby o podwyższonym stopniu ryzyka i w związku z tym stosuje wobec nich wzmożone środki bezpieczeństwa finansowego (art. 9e ust. 1 ustawy)⁶⁸.

Ponadto, oprócz swobody w ustalaniu sposobu przeprowadzania analizy i oceny ryzyka klientów, za stosowaniem wzmożonych środków bezpieczeństwa finansowego wobec rezydentów przemawia możliwość interpretacji przepisów dyrektywy 2005/60/WE oraz ustawy w sposób rozszerzający. Zarówno dyrektywa, jak i ustawa nakazują stosowanie wzmożonych środków bezpieczeństwa finansowego wobec osób zajmujących eksponowane stanowiska polityczne mające miejsce zamieszkania poza terytorium RP. Jednocześnie nie zabraniają stosowania wzmożonych środków bezpieczeństwa wobec osób będących rezydentami. Tym samym wydaje się, że instytucje obowiązane powinny mieć możliwość stosowania wzmożonych środków bezpieczeństwa wobec nich, jeśli uznają to za stosowne⁶⁹.

⁶⁴ Tamże.

⁶⁵ *Pytania instytucji obowiązanych. Pytania ogólne*, s. 8, http://www.mf.gov.pl/_files/_giif/pytania_io/pytania_ogolne_v7.pdf (29.04.2011).

⁶⁶ Tamże.

⁶⁷ Ustawa określa jedynie w kilku przypadkach konieczność zastosowania wobec klienta wzmożonych środków bezpieczeństwa finansowego, wskazując zarazem konkretne środki, jakie powinny być w danej sytuacji zastosowane (zob. art. 9e ust. 2-4 ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu) – w art. 9 ust. 4 uwzględniony jest przypadek klientów będących osobami zajmującymi eksponowane stanowiska polityczne w rozumieniu ustawy, tj. mających miejsce zamieszkania poza terytorium RP.

⁶⁸ Stosując środki bezpieczeństwa finansowego przewidziane zarówno art. 9 ust. 4 ustawy, jak i zapisane w wewnętrznej procedurze instytucji obowiązanej.

⁶⁹ Bez możliwości uzyskiwania od tych osób oświadczeń, o których mowa w art. 9e ust. 5 ustawy. Zob.: M. Krzysztofek, *Bank to nie skarbanka...*, s. 20.

Ograniczenie definicji osób zajmujących eksponowane stanowiska polityczne do nierezydentów (art. 2 pkt 1f ustawy), *jakkolwiek nie koliduje z Dyrektywą 2005/60/WE, jest jednak sprzeczne z „ratio legis”, którym jest w szczególności przeciwdziałanie praniu pieniędzy, których źródło – jako przestępstwo bazowe – stanowi korupcja*⁷⁰.

Definicja osób będących PEP przyjęta w Dyrektywie 2005/60/WE nie rozróżnia wprawdzie osób zajmujących eksponowane stanowiska polityczne na krajowe i zagraniczne⁷¹, jednakże EDD są zapisane tylko wobec osób z innych państw członkowskich UE lub państw trzecich. Tym samym wobec osób na eksponowanych stanowiskach politycznych na szczeblu krajowym stosowane są standardowe zasady identyfikacji klienta⁷².

Zniesienie rozróżnienia osób zajmujących eksponowane stanowiska polityczne na posiadające i nieposiadające miejsca zamieszkania na terytorium RP pozwoliłoby na:

- ograniczenie ryzyka utraty wiarygodności przez instytucje obowiązane świadczące swoje usługi zarówno zagranicznym, jak i krajowym osobom zajmującym eksponowane stanowiska polityczne, gdyż zagrożenie wykorzystania systemu finansowego do procederu prania pieniędzy pozostaje co najmniej jednakowe ze strony obydwu grup – jeśli jest większe ze strony osób zamieszkujących w Polsce; przy czym należy pamiętać o tym, że powszechność korupcji w życiu gospodarczym poszczególnych krajów bywa różna;
- stosowanie jednej wspólnej procedury analizy i oceny ryzyka wobec obydwu grup osób będących PEP;
- zwiększenie wiarygodności rządów i ich zaangażowania w zwalczanie przestępstw korupcyjnych i prania pieniędzy.

Rozszerzająca interpretacja przepisów dyrektywy oraz ustawy pozwoliłaby instytucjom obowiązanim na realną ochronę systemu finansowego przed praniem pieniędzy pochodzących z czynów przestępnych popełnionych przez osoby zajmujące eksponowane stanowiska polityczne będące rezydentami i korzystające z polskiego systemu finansowego. Tym bardziej, że równoprawne traktowanie osób posiadających status PEP rezydenta lub nierezydenta jest zalecane przez FATF⁷³ oraz Bank Światowy⁷⁴.

Ponadto stosowanie zawężającej interpretacji przedmiotowych zapisów prawnych przez właściwe organy państwowe ma jeszcze jeden mankament – powoduje również wykluczenie spod kontroli niektórych osób pełniących eksponowane stanowiska polityczne, jak np. parlamentarzystów UE. Pomimo zapisu w dyrektywie Komisji 2006/70/WE, że do stanowisk eksponowanych politycznie *zalicza się w sto-*

⁷⁰ Tamże, s. 19.

⁷¹ Definicja PEP wg Dyrektywy 2005/60/WE: *osoby zajmujące eksponowane stanowiska polityczne oznaczają osoby fizyczne, które sprawują lub sprawowały znaczące funkcje publiczne, jak również członkowie najbliższej rodziny oraz osoby znane jako bliscy współpracownicy tych osób*. Konwencja ONZ przeciwko korupcji z 2003 r. również nie rozróżnia osób zajmujących eksponowane stanowiska polityczne na krajowych i zagranicznych, a Państwa-Strony zobowiązały się do jednakowego traktowania funkcjonariuszy publicznych – krajowych, zagranicznych i pracujących na rzecz organizacji międzynarodowych.

⁷² Punkt 25 Preambuły do Dyrektywy 2005/60/WE: (...) *Międzynarodowe wysiłki na rzecz walki z korupcją uzasadniają zwrócenie większej uwagi na tego typu przypadki oraz stosowanie ogółu standardowych zasad identyfikacji klienta w stosunku do osób na eksponowanych stanowiskach politycznych na szczeblu krajowym, zaś wzmocnionych zasad identyfikacji klienta w stosunku do osób na eksponowanych stanowiskach politycznych zamieszkujących w innych Państwach Członkowskich lub państwach trzecich*.

⁷³ FATF 40 Recommendations, s. 22.

⁷⁴ T. S. Greenberg, L. Gray, *Stolen Asset Recovery ...*, s. 27.

sownych przypadkach stanowiska na szczeblu wspólnotowym i międzynarodowym⁷⁵, w art. 2 pkt 1f ustawy wymienione zostały konkretne stanowiska zaliczane zgodnie z polskim prawem do eksponowanych politycznie. Tym samym lista stanowisk ma charakter zamknięty.

***Politically Exposed Person* w polskim systemie prawnym a standardy międzynarodowe**

Zminimalizowanie możliwości poniesienia potencjalnych strat przez instytucje finansowe w związku ze świadczeniem usług osobom będącym PEP wiąże się przede wszystkim z koniecznością identyfikacji osób zajmujących eksponowane stanowiska polityczne oraz właściwym zarządzaniem ryzykiem. Wymaga to stałej aktualizacji danych poszczególnych podmiotów, które stanowią podstawę dla analizy i oceny ryzyka (ang. *Risk Based Approach*)⁷⁶. Również dostosowywanie polskiego systemu prawnego pod kątem wdrożenia międzynarodowych standardów dotyczących wykrywania i zwalczania procederów prania pieniędzy i finansowania terroryzmu do standardów międzynarodowych ma służyć skuteczniejszemu wykrywaniu i zwalczaniu tego przestępstwa. Dlatego też jest on regularnie monitorowany i oceniany w ramach kolejnych rund ewaluacyjnych.

Efektom przeprowadzenia takiej oceny jest przyjęty podczas 33. plenarnego posiedzenia Komitetu MONEYVAL (Strasburg, 27 września – 1 października 2010 r.) *Drugi Raport Postępu* dotyczący Polski, który powstał w ramach 3. Rundy Ewaluacyjnej⁷⁷. Podstawą oceny polskiego systemu przeciwdziałania procederom prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, zawartej w Raporcie, są wcześniejsze raporty dokonywane w ramach 3. Rundy Ewaluacyjnej z lat 2006 i 2008⁷⁸.

W *Drugim Raporcie Postępu* znajdują się między innymi odniesienia do 5. Rekomendacji FATF dotyczącej oceny ryzyka prania pieniędzy i finansowania terroryzmu przez klienta oraz 6. Rekomendacji FATF dotyczącej osób zajmujących eksponowane stanowiska polityczne.

Zgodność polskich przepisów prawnych ze standardami międzynarodowymi została uzyskana dzięki nowelizacji ustawy przyjętej w dniu 25 czerwca 2009 r.⁷⁹. Jako jeden z najważniejszych celów nowelizacji ustawy w jej uzasadnieniu wymieniono dostosowanie przepisów ustawy do regulacji wspólnotowych w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowania terroryzmu, zwłaszcza do dyrektywy 2005/60/WE oraz dyrektywy Komisji 2006/70/WE⁸⁰, a także wprowadzenie przepisów w zakre-

⁷⁵ Dyrektywa Komisji 2006/70/WE...

⁷⁶ *Wolfsberg Frequently Asked Questions on Politically Exposed Persons*, The Wolfsberg Group, May 2008, <http://www.wolfsberg-principles.com/pdf/PEP-FAQ-052008.pdf> (15.02.2011).

⁷⁷ *Poland. Progress report and written analysis by the Secretariat of Core Recommendations*, MONEYVAL(2010)16, 27 September 2010, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/Evaluations/Progress%20reports%202y/MONEYVAL\(2010\)16_ProgRep2_POL_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/Evaluations/Progress%20reports%202y/MONEYVAL(2010)16_ProgRep2_POL_en.pdf) (07.04.2011).

⁷⁸ Zob.: *Third Round Detailed Assessment Report on Poland*, MONEYVAL(2006)24, 22 November 2007, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/Evaluations/round3/MONEYVAL\(2006\)24ERep-POL3.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/Evaluations/round3/MONEYVAL(2006)24ERep-POL3.pdf) (07.04.2011); *Poland. Progress Report 2008*, MONEYVAL(2008)12rev, 23 July 2008, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/Evaluations/progress%20reports/MONEYVAL\(2008\)12ProgRep-POL_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/Evaluations/progress%20reports/MONEYVAL(2008)12ProgRep-POL_en.pdf) (07.04.2011).

⁷⁹ Ustawa obowiązuje od 22 października 2009 r.

⁸⁰ http://bip.kprm.gov.pl/g2/2009_02/577_fileot.pdf (07.06.2011).

sie stosowania szczególnych środków ograniczających wobec osób, grup i podmiotów na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej⁸¹.

Przegląd Standardów FATF – przygotowania do czwartej rundy ewaluacji

W ramach propozycji przeglądu Standardów FATF odnoszących się do jej 6. Rekomendacji, zostały wyszczególnione dwa zakresy, tj. wzmocnienie 35. Rekomendacji FATF poprzez włączenie do niej odniesienia do Konwencji ONZ przeciwko korupcji dotyczącego tzw. krajowych PEP oraz zmianę podejścia wobec beneficjentów ubezpieczeń na życie.

Środki przewidziane w ramach procedur wykrywania i zwalczania zjawiska prania pieniędzy i finansowania terroryzmu mogą być również wykorzystywane do walki z przestępstwami korupcyjnymi.

Wykorzystanie Konwencji ONZ w zwalczaniu korupcji również w Rekomendacjach FATF automatycznie wpłynie na 6. Rekomendację dotyczącą osób będących PEP. Przede wszystkim dlatego, że art. 52 Konwencji odnoszący się do zapobiegania i wykrywania transferów dochodów z przestępstwa, w tym przez PEP, nie rozróżnia zagranicznych i krajowych osób zajmujących eksponowane stanowiska polityczne, dotyczy *osób, które pełnią lub pełniły ważne funkcje publiczne, członków ich rodzin i bliskich znajomych*⁸².

Konwencja ONZ pozostawia państwom swobodę co do określenia rodzaju funkcjonariuszy publicznych, wobec których powinny być stosowane jej zapisy. Jednakże, biorąc za podstawę zasadę, że zapisy Konwencji powinny być interpretowane w ich szerokim rozumieniu, to zgodnie z art. 52 wzmoczone środki bezpieczeństwa finansowego powinny być podejmowane zarówno wobec zagranicznych, jak i krajowych osób zajmujących eksponowane stanowiska polityczne⁸³.

Jednak, zdaniem FATF, ze względu na różnicę w stopniu ryzyka odnoszącego się do prania pieniędzy przez osoby pełniące eksponowane funkcje polityczne, będące rezydentami i nierezydentami, organizacja ta bierze pod rozwagę następujące podejścia: pozostawienie wymagań wobec PEP niebędących rezydentami takimi jakie są, gdyż są oni postrzegani jako osoby o podwyższonym ryzyku; nakazanie instytucjom finansowym podjęcie odpowiednich środków mających na celu ustalenie, czy klient jest osobą określaną jako PEP rezydent, w przypadku zaistnienia podwyższonego ryzyka⁸⁴, oraz nakazanie zastosowania EDD wobec tej osoby.

W ramach przeglądu standardów FATF w zakresie 6. Rekomendacji proponowana jest zmiana odnosząca się do członków rodziny PEP oraz ich bliskich współpracowników. Zamiast nakazywania instytucjom finansowym ustalania, czy klient lub beneficjent rzeczywisty jest członkiem rodziny lub bliskim współpracownikiem PEP, należy się skupić na przypadkach, gdy PEP (zarówno zagraniczny, jak i krajowy) jest rzeczywistym beneficjentem rachunku, tzn. gdy członek rodziny lub bliski współpracownik ma powiązania biznesowe z instytucją finansową, a osoba sprawująca eksponowane

⁸¹ Za: *Poland. Progress report...*, s. 20.

⁸² *The Review of the Standards – Preparation for the 4th Round of Mutual Evaluations*, FATF, October 2010, s. 8, <http://www.oecd.org/dataoecd/3/30/46266717.pdf> (08.04.2011).

⁸³ Tamże.

⁸⁴ Tamże.

stanowisko polityczne jest rzeczywistym właścicielem funduszy zaangażowanych w tego typu powiązaniu⁸⁵.

Ze względu na podwyższone ryzyko prania pieniędzy proponuje się również, aby instytucje finansowe posiadały systemy zarządzania ryzykiem wykorzystywane do ustalenia, czy beneficjent polisy ubezpieczeniowej na życie lub jakikolwiek inny beneficjent rzeczywisty nie jest osobą zajmującą eksponowane stanowisko polityczne. W przypadku gdy nią jest, powinny zostać zastosowane odpowiednie środki bezpieczeństwa finansowego, takie jak uzyskanie zgody zarządu (wskazanego członka zarządu lub osoby wyznaczonej przez zarząd, lub odpowiedzialnej za działalność instytucji obowiązaney) przed wypłatą świadczenia⁸⁶, przeprowadzenie dokładnej analizy całości wcześniejszych powiązań biznesowych z właścicielem polisy ubezpieczeniowej oraz rozważenie dokonania zgłoszenia raportu dotyczącego podejrzaney działalności (ang. *Suspicious Activity Report*, SAR)⁸⁷. Podejście to powinno wynikać ze standardowego traktowania osób będących PEP: wzmoczone środki bezpieczeństwa zawsze będą wymagane w przypadku, gdy beneficjentem byłby PEP nierezydent, podczas gdy podstawowe zasady analizy i oceny ryzyka będą miały zastosowanie w przypadku, gdy beneficjentem byłby PEP rezydent⁸⁸.

Wnioski końcowe

Dostosowując przepisy prawne w zakresie stosowania środków bezpieczeństwa finansowego zgodnie z Rekomendacjami FATF, państwa mogą osiągnąć takie cele, jak:

- lepszą ochronę integralności sektora publicznego,
- ochronę wyznaczonych instytucji sektora prywatnego przed nadużyciami,
- zwiększenie przejrzystości systemu finansowego,
- ułatwienie wykrywania, analizy i ścigania przestępstw korupcyjnych i procederu prania pieniędzy oraz odzyskiwania skradzionych aktywów⁸⁹.

Jednak skuteczność zabezpieczania majątków powstałych z działalności przestępczej zależy od sprawnego działania organów poszczególnych państw odpowiedzialnych za zamrażanie nielegalnych funduszy i mienia. Zwlekanie z podejmowaniem decyzji w takich sytuacjach naraża państwa na możliwość utraty kontroli nad majątkiem (zwłaszcza funduszami) pozostającym dotychczas pod ich jurysdykcją i wyprowadzenie go do rajów podatkowych lub państw niewspółpracujących.

Osoby piastujące wysokie urzędy powinny ponadto być świadome dwóch kwestii związanych z ich pozycją społeczną: postrzegania ich przez instytucje finansowe jako klienta o podwyższonym ryzyku, które potencjalnie mogą nadszarpnąć wizerunek i prestiż marki danej instytucji finansowej, oraz że osoby należące do ich rodziny i do grona najbliższych współpracowników są również zaliczane do grona tej szczególnej kategorii klientów, do której osoby te same należą.

Zajmowanie eksponowanego stanowiska politycznego nie powinno być jednak znamięm utrudniającym życie, pod warunkiem, że źródła dochodów tych osób są znane

⁸⁵ Tamże, s. 8-9.

⁸⁶ Weryfikacja tożsamości beneficjenta/ów powinna nastąpić w momencie wypłaty lub gdy beneficjent zamierza skorzystać z nabytych praw. Tamże, s. 7-8.

⁸⁷ Tamże, s. 8.

⁸⁸ Tamże, s. 9.

⁸⁹ *Corruption. A Reference Guide...*

i przejrzyste oraz mogą zostać zweryfikowane w ramach procedur zarządzania ryzykiem przez poszczególne instytucje finansowe.

Streszczenie

Przemiany polityczne w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie zostały wykorzystane przez autora do przedstawienia zagadnienia podwyższonego ryzyka prania pieniędzy przez osoby zajmujące eksponowane stanowiska polityczne (ang. *Politically Exposed Persons*). Analiza obejmuje omówienie popełnianych przez nie czynów przestępczych, takich jak defraudacja środków publicznych czy przestępstwa korupcyjne, oraz wskazuje na potrzeby stosowania przez właściwe instytucje odpowiednich standardów, które ograniczyłyby to ryzyko.

Na podstawie regulacji prawnych przyjętych na poziomie międzynarodowym, Unii Europejskiej oraz krajowym, prezentowane są trudności z precyzyjnym zdefiniowaniem osób określanych jako PEP. Autor dostrzega potrzebę stosowania szerszej definicji PEP, uznającej za nie również najbliższych członków rodziny i bliskich współpracowników, w związku z koniecznością ustalenia rzeczywistego beneficjenta wartości majątkowych. Występuje również z wnioskiem o rozszerzenie obowiązującej definicji osób zajmujących eksponowane stanowiska polityczne. Służyć ma temu zniesienie rozróżnienia pomiędzy tymi osobami na posiadające i nieposiadające miejsca zamieszkania na terytorium RP.

Autor zwraca także uwagę na trwający proces przeglądu standardów ustanawianych przez FATF w kontekście przygotowań do czwartej rundy ewaluacyjnej krajowych systemów przeciwdziałania procederom prania pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu i związane z tym kwestie PEP.

Abstract

Political changes in North Africa and the Middle East have been used by the author to present the issue of money laundering risk in the case of the so called Politically Exposed Persons (PEPs). The analysis includes discussion of offenses committed by PEPs, such as embezzlement of public funds or corruption crimes, and identifies the need of using by competent institutions appropriate standards to reduce the risk.

On the basis of legal regulations adopted at the international, EU and national levels, the difficulties of precisely defining Politically Exposed Persons are presented here. The author recognises the need for a broader PEP's definition, including also their immediate family members and close associates in connection with the necessity to establish the beneficial owner of the asset values. The author also proposes to extend the current PEP's definition by eliminating the distinction between PEPs with and PEPs without the residence in the Republic of Poland territory.

The author also draws attention to the ongoing process of reviewing the standards established by the FATF in the context of preparations for the 4th round of evaluation of Anti-Money Laundering and Counter Financing of Terrorism national systems and issues related to Politically Exposed Persons.