

Wojciech Ł. Gunia¹

Unijna i krajowa definicja „osób zajmujących eksponowane stanowiska polityczne” w świetle konstytucyjnej zasady równości

Pojęcie „osób zajmujących eksponowane stanowiska polityczne” (dalej również jako „PEP”)² jest bezpośrednio powiązane z przeciwdziałaniem procederowi prania pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Na gruncie prawa unijnego przepisy traktujące o osobach zajmujących eksponowane stanowiska polityczne zamieszczone zostały w Dyrektywie 2005/60/WE³ (dalej jako Dyrektywa) oraz Dyrektywie 2006/70/WE⁴ (dalej jako Dyrektywa wykonawcza). Oprócz obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa UE zastosowanie znajdują jednak również krajowe regulacje, których źródło stanowi ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu⁵ (dalej jako ustawa). Wzajemny stosunek tych przepisów oraz analiza ich konstytucyjnych podstaw będą stanowiły przedmiot rozważań niniejszego artykułu.

¹ Autor jest doktorantem na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie – Skłodowskiej w Lublinie.

² Skrót od angielskojęzycznej nazwy – *politically exposed persons* względnie od nazwy niemieckojęzycznej – *politisch exponierte Personen*.

³ 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 309/15).

⁴ 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 osób zajmujących eksponowane stanowiska 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 L214/29).

⁵ Ustawa z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu (Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1505).

Zgodnie z brzmieniem przepisu art. 2 pkt. 1f ustawy przez osoby zajmujące eksponowane stanowiska polityczne rozumie się osoby fizyczne:

- a) 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 zarządów banków centralnych, ambasadorów, *charges 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,
 - b) 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,
 - c) które pozostają lub pozostawały z osobami, o których mowa w lit. a, w ścisłej 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 Polskiej.

Zgodnie zaś z przepisem art. 3 pkt. 8 Dyrektywy osobami na eksponowanych stanowiskach politycznych są osoby fizyczne, które sprawują lub sprawowały znaczne funkcje publiczne, jak również członkowie najbliższej rodziny oraz osoby znane jako bliscy współpracownicy tych osób. Ta dość ogólna definicja znajduje jednak swoją konkretyzację w przepisach Dyrektywy wykonawczej, a dokładniej rzecz ujmując w przepisie art. 2 ust. 1 – 4⁶.

⁶ Art. 2 ust. 1. „Dla celów art. 3 ust. 8 dyrektywy 2005/60/WE określenie „osoby fizyczne, które sprawują lub sprawowały znaczące funkcje publiczne” obejmuje: a) szefów państw, szefów rządów, ministrów oraz wiceministrów lub zastępców ministrów; b) członków parlamentu; c) członków sądów najwyższych, trybunałów konstytucyjnych oraz innych organów sądowych wysokiego szczebla, których decyzje nie podlegają apelacji, z wyjątkiem stanów nadzwyczajnych; d) członków trybunałów obrachunkowych oraz zarządów banków centralnych; e) ambasadorów, *charges d'affaires* oraz wyższych oficerów sił zbrojnych; f) członków organów administracyjnych, zarządczych lub nadzorczych przedsiębiorstw państwowych.

Treść taksatywnych wyliczeń kategorii podmiotów zaliczanych na gruncie prawa krajowego i unijnego do katalogu „PEP” jest niemalże analogiczna. Jednocześnie jednak szczególny akcent należy położyć na słowo „niemalże”, gdyż w gruncie rzeczy krajowy prawodawca, dokonując implementacji postanowień Dyrektywy oraz Dyrektywy wykonawczej, pozwolił sobie na wyłączenie z grona osób zajmujących eksponowane stanowiska polityczne tych wszystkich osób zajmujących eksponowane stanowiska polityczne, które posiadają miejsce zamieszkania na terytorium RP, podczas gdy ani Dyrektywa ani Dyrektywa wykonawcza nie przewiduje takiej możliwości. Co więcej, z przepisu art. 5 Dyrektywy wywnioskować można, iż taki zakres implementacji jest sprzeczny z zamysłem prawodawcy unijnego. Treść tego przepisu stanowi bowiem *expressis verbis*, iż w celu zapobiegania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu Państwa Członkowskie mogą przyjąć lub utrzymać w mocy bardziej rygorystyczne przepisy w dziedzinie regulowanej dyrektywą. Wnioskując *a contrario* można stwierdzić, iż utrzymywanie w mocy względnie wprowadzenie przez Państwa Członkowskie mniej rygorystycznych przepisów w zakresie omawianej materii uniemożliwia w pewnym zakresie realizację głównego celu, jaki przyświecał prawodawcy unijnemu wprowadzającemu w życie Dyrektywę i Dyrektywę wykonawczą, tj. efektywnego przeciwdziałania praniu pieniędzy.

Do żadnej z kategorii wymienionych w akapicie pierwszym w lit. a)–f) nie należy zaliczać funkcjonariuszy średniego lub niższego szczebla. Do kategorii wymienionych w akapicie pierwszym w lit. a)–e) zalicza się w stosownych przypadkach stanowiska na szczeblu wspólnotowym i międzynarodowym.

Art. 2 ust. 2. Dla celów art. 3 ust. 8 dyrektywy 2005/60/WE określenie „członkowie najbliższej rodziny” obejmuje: a) małżonka/małżonkę; b) partnera traktowanego przez prawo krajowe jak małżonek/małżonka; c) dzieci i ich małżonków lub partnerów; d) rodziców.

Art. 2 ust. 3. Dla celów art. 3 ust. 8 dyrektywy 2005/60/WE określenie „osoby znane jako bliscy współpracownicy” obejmuje: a) osoby fizyczne, o których wiadomo, że są współbeneficjentami podmiotów prawnych lub porozumień prawnych, lub utrzymują inne bliskie stosunki biznesowe z osobą określoną w ust. 1.; b) osoby fizyczne będące jedynymi beneficjentami podmiotów prawnych lub porozumień prawnych, o których wiadomo, że zostały założone na faktyczną korzyść osoby określonej w ust. 1.

Art. 2 ust. 4. Bez uszczerbku dla stosowania, w oparciu o ocenę ryzyka, środków wzmożonej należytej staranności wobec klienta, instytucje i osoby, o których mowa w art. 2 ust. 1 dyrektywy 2005/60 WE nie są zobowiązane uznawać za osobę zajmującą eksponowane stanowisko polityczne osoby, która przynajmniej od roku nie sprawuje już znaczących funkcji publicznych w rozumieniu ust. 1 niniejszego artykułu.”

O ile bowiem na gruncie prawa UE wprowadzono dyferencjację osób zajmujących eksponowane stanowiska polityczne ze względu na ich pochodzenie⁷, o tyle na gruncie prawa krajowego zdecydowano się na całkowite wyłączenie krajowych osób eksponowanych politycznie spod stosowania przepisów ustawy. Rozwiązanie takie budzi niemałe wątpliwości i to nie tylko z perspektywy stosunku prawa krajowego do prawa unijnego, ale przede wszystkim z perspektywy stosunku do postanowień Konstytucji RP. Oczywiście jest, iż ocena takiego stosunku zachowa parametry racjonalności tylko wówczas, gdy zostanie dokonana w odniesieniu do kilku konkretnych postanowień Konstytucji. Niemniej jednak już na wstępnym etapie analizy wskazać można przepisy Konstytucji, w odniesieniu do których mogłaby ona zostać przeprowadzona. Prymat z całą pewnością wiedzy wyrażona przepisem art. 32 zasada równości. Jednak rzetelna analiza stosunku krajowej definicji „PEP” do konstytucyjnej zasady równości winna zostać poprzedzona przedstawieniem *meritum* tejże zasady.

Idea równości wobec prawa uznawana jest za jeden z podstawowych wyznaczników sytuacji jednostki i może właśnie z tej przyczyny stanowi materię skomplikowaną i kontrowersyjną. Z całą pewnością wskazać można liczne koncepcje obiektywnych i jednoznacznych kryteriów „równości w prawie”. Autorem jednej z takich koncepcji jest Friedrich August von Hayek⁸ wskazujący, iż rozróżnienia zawarte w normie, które mają zostać zastosowane tylko do określonej grupy ludzi nie będą mogły zostać uznane ani za dyskryminujące ani za faworyzujące, jeżeli za ich zastosowaniem opowie się zarówno większość osób tak na zewnątrz, jak i wewnątrz określonej grupy⁹. Za stwierdzeniem konieczności różnicowania uprawnień i obowiązków ze względu na cechy adresatów opowiadał się również Jan Wawrzyniak¹⁰, który dzielił kryteria stanowiące podstawę zróżnicowania adresatów norm na kry-

⁷ Podział na krajowe i zagraniczne osoby zajmujące eksponowane stanowiska polityczne.

⁸ F.A v Hayek, *Konstytucja wolności*, Warszawa 2011.

⁹ Pogląd F.A. v Hayek’a nie znalazł jednak powszechnej akceptacji ze względu na poważne wątpliwości jakie budził. Trudność występowała przede wszystkim co do określenia znaczenia i sposobu ustalenia, że poglądy jednostki nie zależą od tego, czy jednostka należy do danej grupy czy nie. Ponadto na uwzględnienie zasługuje fakt, iż akceptacja danej regulacji prawnej może opierać się na zupełnie innych pobudkach w przypadku członków danej grupy i osób spoza niej.

¹⁰ J. Wawrzyniak, *Równość obywateli PRL*, Warszawa 1977, s. 118 i n.

teria o charakterze sztywnym, elastycznym i mieszanym¹¹. Formalnie rzecz biorąc, występowanie w danym systemie prawnym kryteriów o charakterze sztywnym czy zbliżonym do niego *a priori* wyklucza obowiązywanie zasady równości. Zaś kryteria o charakterze elastycznym pozwalają każdej osobie być potencjalnie podmiotem każdej z norm. Mankamentem tej zasady okazał się być zatem fakt, iż w gruncie rzeczy nie zapewniała ona równości w prawie, a jedynie teoretyczną możliwość uniknięcia dyskryminacji.

Ostatecznie jednak zasada równości w prawie ujęta została jako nakaz traktowania sytuacji podmiotów podobnych w sposób podobny, a zarazem dopuszczenie traktowania sytuacji podmiotów odmiennych w sposób odmienny, nawiązując tym samym do zasady sformułowanej przez Arystotelesa. Pogląd taki wyraził także Trybunał Konstytucyjny (dalej jako TK), który stwierdził, iż „konstytucyjna zasada równości wobec prawa ... polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych) charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu mają być traktowane równo. A więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących... Równość wobec prawa, to także zasadność wybrania tego, a nie innego kryterium różnicowania podmiotów (adresatów) prawa”¹². Innymi słowy zasada równego traktowania jest logiczną konsekwencją ogólnego charakteru wszelkich norm i równoznaczna jest z postulatem działania racjonalnego, spójnego i konsekwentnego, który można sformułować: w analogicznych przypadkach postępuj analogicznie¹³. Jednoznacznie wskazano zatem, iż ewentualna ocena równości adresatów norm prawnych musi być dokonana w oparciu o cechę relewantną. Zanim przedstawiona zostanie jednak kwestia cechy relewantnej należy zwrócić uwagę na pewien fakt, istotnie wpływający na sposób postrzegania zasady równości. Odwołując się bowiem do zasady równości należy mieć na uwadze, że owa równość nie tylko nie powinna, ale wręcz nie może być utożsamiana z identycznością. Identyczność dwóch lub więcej obiektów oznacza bowiem, iż wszystkie ich cechy są jednakowe. W związku powyższym równość stano-

¹¹ Kryteria sztywne występują, gdy podmiot nie może zmienić przynależności do którejś z kategorii powstałych w wyniku branego pod uwagę kryterium; kryteria elastyczne występują, gdy taka zmiana, obiektywnie rzecz biorąc, jest możliwa; kryteria mieszane występują, gdy zmiana obiektywnie możliwa jest trudna do przeprowadzenia z różnych względów tak pragmatycznych, jak emocjonalnych.

¹² Orzeczenie TK z dnia 9 marca 1988 r., U 7/87, OTK 1988, Nr 1, poz. 17.

¹³ W. Sadurski, *Równość wobec prawa*, „Państwo i Prawo” 1978, nr 8–9, s. 54.

wi kwalifikację odmienną od identyczności, gdyż oznacza jedynie jednakość jednej lub kilku, ale nie wszystkich cech uwzględnianych w dwóch (lub więcej) obiektach przez obserwatora¹⁴.

Dodatkowo utożsamianie równości z identycznością wiązałyby się z bezzasadnością konieczności określania cechy relewantnej łączącej dane podmioty, gdyż *a limine* można byłoby przyjąć, iż wszystkie ich cechy są jednako-
we. Tym samym cecha relewantna straciłaby swoje znaczenie oraz rację bytu, a ocena naruszenia zasady równości musiałaby być dokonana w oparciu o inne kryterium. Ponadto uwzględnić należy fakt, iż utożsamienie równości z identycznością prowadziłyby do konsekwencji w postaci założenia identyczności praw wszystkich jednostek. Jak jednak słusznie konstataje TK: „równość (prawo do równego traktowania) funkcjonuje zawsze w pewnym kontekście sytuacyjnym, odniesiona musi być do zakazów lub nakazów albo nadania uprawnień określonym jednostkom (grupom jednostek) w porównaniu ze statusem innych jednostek (grup). Równość nie oznacza jednakowej sytuacji faktycznej i prawnej wszystkich, ale polega na jednakowym uzdolnieniu do rozmaitych praw...”¹⁵. W związku z powyższym, analizując problematykę zasady równości, należy odwoływać się do podobieństwa względnie istotnego podobieństwa adresatów norm prawnych¹⁶. Stwierdzenie wystąpienia takiego podobieństwa może natomiast nastąpić dopiero w oparciu o cechę relewantną, której koncepcja, jak podkreśla doktryna, „nie cieszy się nadmiernym stopniem precyzji”¹⁷. Pewnego doprecyzowania tej koncepcji dokonał jednak sam TK wskazując kryteria, w oparciu o które możliwe jest wskazanie egzystencji wspólnej istotnej cechy faktycznej lub prawnej uzasadniającej równe traktowanie adresatów normy prawnej¹⁸.

Ten swoisty „test relewantności” z całą pewnością powinien znaleźć zastosowanie w przypadku analizy krajowej definicji osób zajmujących eksponowane stanowiska polityczne. Zgodnie z orzeczeniem TK¹⁹ ustalenie

¹⁴ W. Sadurski, *Równość*, op.cit., s. 52.

¹⁵ Postanowienie z dn. 24 października 2001 r., SK 10/01, OTK ZU 2001, Nr 7, poz. 225.

¹⁶ Stanowisko takie znajduje również uzasadnienie w licznych orzecznictwie TK.

¹⁷ L. Garlicki, *Zasada równości i zakaz dyskryminacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w] *Obywatel – jego wolności i prawa*, pod red. B. Oliwy-Radzikowska, Warszawa 1998, s. 79.

¹⁸ Orzeczenie z dnia 3 września 1996 r., K 10/96, OTK ZU 1996, Nr 4, poz. 33.

¹⁹ Ibidem.

istnienia cechy relewantnej musi zostać dokonane w pierwszej kolejności w oparciu o cel i ogólną treść przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, a zatem w tym przypadku w oparciu o ustawę. Jednak oprócz analizy samej ustawy zasadnym wydaje się również odwołanie do uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej²⁰, z której wejściem w życie wprowadzona została do prawa krajowego definicja osób zajmujących eksponowane stanowiska polityczne. Zgodnie z treścią uzasadnienia głównym założeniem nowelizacji było:

- dostosowanie postanowień ustawy do przepisów dyrektywy i dyrektywy wykonawczej;
- zapewnienie efektywnego przeciwdziałania procederowi prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu;
- ujednoczenie terminologii w zakresie procedury prania pieniędzy na gruncie prawa krajowego, wspólnotowego i międzynarodowego;
- dostosowanie prawa krajowego do aktów prawa międzynarodowego oraz zaleceń FATF²¹.

W treść tych założeń wpisuje się również główny cel, dla którego w ogóle zdecydowano się wprowadzić w życie ustawę, a mianowicie efektywne przeciwdziałanie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu przy szczególnym uwzględnieniu transgranicznego charakteru tego procederu. Cel ten ma stanowić także punkt odniesienia dla wykładni poszczególnych przepisów ustawy, tak aby zapewnić tym samym z jednej strony realną ochronę interesów fiskalnych Skarbu Państwa oraz bezpieczeństwo obrotu instru-

²⁰ Ustawa z dnia 25 czerwca 2009 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz o przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2009 r., Nr 166 poz. 1317). Celem ustawy nowelizującej było dostosowanie przepisów prawa krajowego do przepisów Dyrektywy oraz Dyrektywy wykonawczej; Komunikat GIIF; źródło: <http://www.mf.gov.pl/dokument.php?const=7&dzial=80&id=187383&typ=news>, (29.02.2012).

²¹ FATF/GAFI – *Financial Action Task on Money Laundering/Groupe d'Action financière sur le blanchiment de capitaux*; niezależny podmiot międzyrządowy utworzony w 1989 r. podczas szczytu grupy G7, zajmujący się przygotowaniem i wspieraniem działań służących zwalczaniu procederu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, źródło: http://www.fatf-gafi.org/pages/0,3417,en_32250379_32236836_1_1_1_1_1,00.html, (29.02.2012).

mentami finansowymi, z drugiej strony natomiast jak najbardziej utrudnić nadawanie pozorów legalności „brudnemu kapitałowi”²².

Mając powyższe na uwadze należy postawić pytanie, która cecha wspólna podmiotów zajmujących eksponowane stanowiska polityczne powinna zostać określona mianem istotnej cechy łączącej dane podmioty, tj. mianem cechy relewantnej? Cechy, która w pewnym stopniu umożliwi odpowiedź na pytanie, czy brzmienie krajowej definicji osób zajmujących eksponowane stanowiska polityczne nie narusza postanowień przepisu art. 32 Konstytucji.

*De iure*²³ za główną cechę relewantną uznane zostało miejsce zamieszkania osób zajmujących eksponowane stanowiska polityczne, a faktowi politycznej ekspozycji przypisano jedynie rolę uzupełniającą i do tego jeszcze nieznajującą żadnego zastosowania w przypadku krajowych „PEP”. *De facto* jednak za cechę relewantną uznany zostać powinien, wspólny dla wszystkich adresatów normy, fakt politycznej ekspozycji. Natomiast aspekt miejsca zamieszkania osób zajmujących eksponowane stanowiska polityczne, czyli podział na krajowe i zagraniczne „PEP”, powinien zostać umiejscowiony w przepisach ustawy traktujących o obowiązkach instytucji obowiązanych w kontaktach z osobami zajmującymi eksponowane stanowiska polityczne. Taki stan rzeczy pozwalałby bowiem z jednej strony objąć zakresem podmiotowym również krajowe „PEP”. Z drugiej strony natomiast, przy zastrzeżeniu prawidłowego sformułowania przepisów ustawy, umożliwiłaby instytucjom obowiązany²⁴ zastosowanie właściwych środków należytej staranności i bezpieczeństwa finansowego, których wprowadzenie uzależnione byłoby od stopnia ryzyka występującego w konkretnej sytuacji. Tym

²² Nadawanie „brudnemu kapitałowi” pozorów legalności odbywa się zazwyczaj przy wykorzystaniu, często niczego nieświadomych, legalnie działających podmiotów gospodarczych, które w nomenklaturze ustawy określone zostały mianem instytucji obowiązanych.

²³ Mając jednak na uwadze tylko prawo krajowe.

²⁴ Instytucje obowiązane są to podmioty wymienione w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, zobowiązane m.in. do rejestrowania transakcji ponadprogowych i podejrzanych oraz przekazywania Generalnemu Inspektorowi Informacji Finansowej informacji o transakcjach zarejestrowanych. Podmioty te zobowiązane są do prowadzenia analizy przeprowadzanych transakcji oraz stosowania wobec swoich klientów środków bezpieczeństwa finansowego. W ramach Instytucji obowiązanych wyróżnić można Instytucje finansowe, jak np. banki, instytucje kredytowe czy spółdzielcze kasy oszczędnościowo – kredytowe oraz instytucje pozafinansowe, np. przedsiębiorców prowadzących działalność leasingową, notariuszy, radców prawnych, adwokatów, biegłych rewidentów czy fundacje.

samym instytucja obowiązana mogłaby podjąć samodzielną decyzję, czy właściwe są normalne, wzmożone czy też może uproszczone środki należytej staranności.

Poza odniesieniem do kryterium celu i ogólnej treści przepisów Trybunał Konstytucyjny wskazał także na konieczność oceny kryterium, na podstawie którego dokonano zróżnicowania. W przypadku krajowej definicji „PEP” wydaje się, iż wskazane zostały dwa takie kryteria. Pierwszym, od razu dostrzegalnym, jest wspomniane już miejsce zamieszkania osób zajmujących eksponowane stanowiska polityczne.

Natomiast drugim kryterium dyferencjacji, konkludentnym i powiązonym niejako z miejscem zamieszkania, wydaje się być stopień zagrożenia wprowadzaniem do legalnego obrotu korzyści majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł. Kryterium to powinno jednak zostać poddane weryfikacji, gdyż może prowadzić do błędnych konkluzji. Na samym początku wyjaśnić należy jednak, w jakich przypadkach osoby zajmujące eksponowane stanowiska polityczne mogą najczęściej aktywnie uczestniczyć w procederze prania pieniędzy, zagrażając tym samym legalnemu obrotowi finansowemu. Przypadki owe wiążą się, w większym lub mniejszym stopniu, z faktem piastowania wysokiego stanowiska państwowego. Z jednej strony chodzi bowiem o sytuację sprzeniewierzenia majątku publicznego i działanie na szkodę państwa, z drugiej strony zaś o wprowadzania do legalnego obrotu finansowego korzyści pochodzących z korupcji, stanowiącej w takim przypadku przestępstwo źródłowe prania pieniędzy. Kwestia korupcji budzi jednak najwięcej zastrzeżeń i wątpliwości. O ile niebezpieczeństwo defraudacji majątku publicznego najczęściej powiązane jest ze sprawowaniem w danym kraju rządów autorytarnych, o tyle korupcja dotyka chyba wszystkich państw świata. Stosując jednak w praktyce krajową definicję osób zajmujących eksponowane stanowiska polityczne może dojść do dość nieracjonalnych sytuacji. Instytucje obowiązane muszą bowiem, nawiązując i kontynuując kontakty z zagranicznymi „PEP”, wywiązywać się z nałożonych przez ustawodawcę obowiązków²⁵.

²⁵ Chodzi m.in. o obowiązek zawarcia umowy z klientem dopiero po uprzednim uzyskaniu zgody zarządu, wskazanego członka zarządu lub osoby wyznaczonej przez zarząd lub odpowiedzialnej za działalność instytucji obowiązanej, czy też o obowiązek stosowania środków umożliwiających ustalenie źródła pochodzenia wprowadzanych do obrotu wartości majątkowych lub o obowiązek prowadzenia stałej kontroli przeprowadzanych transakcji.

Co jednak, gdy stopień skorumpowania osób zajmujących eksponowane stanowiska polityczne jest wyższy w kraju aniżeli za granicą? Jak można racjonalnie uzasadnić zastosowania środków wzmoczonej staranności wobec „PEP” pochodzącego z Danii, która zgodnie ze sporządzanym przez *Transparency International* Wskaźnikiem Percepcji Korupcji²⁶ stanowi kraj o jednym z najmniejszych wskaźników korupcji na świecie²⁷, uzasadniając jednocześnie brak obowiązku stosowania takich środków staranności względem krajowego „PEP”, podczas gdy Polska zajmuje obecnie, w tym samym rankingu co Dania, 41 miejsce *ax aequo* z Republiką Zielonego Przylądka²⁸? Czy można zatem *a priori* przyjąć, że w przypadku krajowych osób zajmujących eksponowane stanowiska polityczne zagrożenie korupcją nie występuje? Do takich wniosków skłania treść krajowej definicji osób zajmujących eksponowane stanowiska polityczne. Na gruncie regulacji prawa polskiego spod obowiązków instytucji obowiązanych dotyczących relacji z osobami zajmującymi eksponowane stanowiska polityczne całkowicie wyłączono bowiem wszystkie osoby wyróżniające się cechą politycznej ekspozycji posiadające jednak miejsce zamieszkania na terytorium RP. W praktyce oznacza to, iż obowiązkom takim nie będą podlegały niemal wyłącznie krajowe „PEP”. Krąg podmiotowy osób zajmujących eksponowane stanowiska polityczne zostaje tym samym zdecydowanie, ale jednocześnie bezzasadnie, ograniczony utrudniając w swoich następstwach efektywne przeciwdziałanie procederowi prania pieniędzy i finansowania terroryzmu na wypadek sytuacji, w których zaangażowane będą krajowe osoby zajmujące eksponowane stanowiska polityczne. Wydaje się zatem, iż przyjęte przez krajowego prawodawcę kryterium dyferencjacji nie może zostać uznane za racjonalne, a tym samym za usprawiedliwiające różne traktowanie podmiotów podobnych. Bardziej zasadna wydaje się być ocena wskazanego kryterium dyferencjacji z perspektywy *lex imperfecta*.

Gwoli skrupulatnej analizy krajowej definicji osób zajmujących eksponowane stanowiska polityczne z perspektywy konstytucyjnej zasady równości konieczne jest także odwołanie do argumentów proporcjonalności ograniczeń oraz do związku wprowadzonego zróżnicowania z innymi zasadami,

²⁶ http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi, (29.02.2012).

²⁷ Dane za rok 2011, <http://cpi.transparency.org/cpi2011/results/#CountryResults>, (29.02.2012).

²⁸ *Ibidem*.

wartościami lub normami konstytucyjnymi uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych. Proporcjonalność ograniczeń zasady równości będzie występowała wówczas, gdy waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych²⁹.

Zatem zważyć należy z jednej strony interes, któremu służy dyferencjacja, z drugiej zaś interes, który w wyniku wprowadzonego zróżnicowania ulegnie naruszeniu. O ile problemu nie będzie stanowiło wykazanie interesu dotkniętego dyferencjacją, o tyle poważnie należy zastanowić się nad argumentem przemawiającym za wprowadzeniem zróżnicowania w krajowej definicji osób zajmujących eksponowane stanowiska polityczne. Z całą pewnością można jednak wskazać kilka istotnych argumentów przemawiających przeciwko takiemu kształtowi krajowej definicji.

Po pierwsze można przyjąć, iż dyferencjacja „PEP” na podstawie ich miejsca zamieszkania spełnia kryteria pośredniej (ukrytej) dyskryminacji. Po drugie, krajowa i unijna terminologia w zakresie prania pieniędzy nie tylko nie zostaje w tym zakresie ujednoczona, ale wręcz prowadzi do kolizji norm prawa krajowego i unijnego, przez co utrudnia realizację celu w postaci efektywnego przeciwdziałania praniu pieniędzy. Po trzecie, stawia instytucje obowiązane w stanie niepewności, co do wskazania przepisów prawa, które w danych przypadkach mają znajdować zastosowanie oraz co do sposobu i zakresu ich zastosowania. Po czwarte, może tworzyć wśród opinii publicznej przeświadczenie, iż krajowej definicji nadany został taki a nie inny kształt, po to tylko, aby krajowe osoby zajmujące eksponowane stanowiska polityczne, unikając starannej i wzmożonej weryfikacji (m.in. pochodzenia wartości majątkowych) ze strony instytucji obowiązanych, mogły dla ewentualnego prania pieniędzy wykorzystywać instytucje obowiązane mające siedzibę w kraju. Względem powyższe pozwala zatem przyjąć, że dokonane przez krajowego prawodawcę zróżnicowanie sytuacji prawnej adresatów omawianej normy nie znajduje usprawiedliwienia w kryterium proporcjonalności.

Odnosnie do związku zróżnicowania z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi należy na samym początku wskazać, iż „różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych ma ... znacznie większe

²⁹ Orzeczenie TK z dnia 3 września 1996 r., K 10/96, OTK ZU 1996, Nr 4, poz. 33.

szanse uznania za zgodne z Konstytucją, jeżeli pozostaje w zgodzie z zasadami sprawiedliwości społecznej lub służy urzeczywistnieniu tych zasad”³⁰. Co więcej, „równość wobec prawa może być rozważana tylko w obrębie praw zgodnych z zasadą sprawiedliwości społecznej”³¹. Tym samym brak odzwierciedlenia dyferencjacji podmiotów podobnych w zasadzie sprawiedliwości społecznej oznaczał będzie niezgodną z konstytucją dyskryminację (względnie uprzywilejowanie). Jednocześnie należy uwzględnić, że nierówność stanowi obok równości element składowy sprawiedliwości. Z założenia zatem nierówne może być sprawiedliwe, a spełnienie postulatu sprawiedliwości może nakładać obowiązek zastosowania nierówności³². Oznacza to tym samym, iż równość i sprawiedliwość społeczna są tak bardzo wzajemnie powiązane, iż żadnej z tych zasad (wartości) nie da się definiować ani stosować bez równoczesnego nawiązania do drugiej³³. Jednocześnie sprawiedliwość społeczna wykazuje oczywisty związek z zasadą państwa prawa, gdyż wyrażona w przepisie art. 2 Konstytucji zasada ma nie tylko charakter formalny, lecz zobowiązuje ustawodawcę do tworzenia sprawiedliwego prawa³⁴.

Oceniając zatem krajową definicję osób zajmujących eksponowane stanowiska polityczne z perspektywy związku zasady równości z zasadą sprawiedliwości społecznej wkraczamy na grunt systemu aksjologicznego konstytucji w wyniku czego równość wobec prawa winna być postrzegana jako zgodność systemu normatywnego z przyjętym przez społeczeństwo systemem moralnym. Jednocześnie ocena z tego punktu widzenia skazana jest na subiektywność i względność. Sądzę jednak, iż w analizowanym przypadku sprawiedliwość społeczna powinna być oceniana przede wszystkim z perspektywy dobra chronionego ustawą, którym to dobrem jest bezpieczeństwo interesów fiskalnych Skarbu Państwa oraz ochrona instytucji obowiązanych przed ich wykorzystaniem w procederze prania pieniędzy. Tym samym za sprawiedliwe należałoby uznać poddanie analogicznym ograniczeniom, za-

³⁰ Ibidem.

³¹ Orzeczenie TK z dnia 22 sierpnia 1990 r., K7/90, OTK 1990, t. II, poz. 5.

³² A. Łabno, *Zasada równości i zakaz dyskryminacji*, [w:] *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, pod red. L. Wiśniewskiego, Warszawa 2006, s. 45.

³³ L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, art. 32, Warszawa 2005, s. 24.

³⁴ R. Małajny, *Reguła równości wobec prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, pod red. L. Garlickiego i A. Szmyta, Warszawa 2003, s. 182.

kazom i obowiązkom zarówno krajowych jak i zagranicznych osób zajmujących eksponowane stanowiska polityczne, tak aby następował fakt „stosowania jednego pravidła do wszystkich członków jednej kategorii istotnej”³⁵. Wątpię natomiast, iż za sprawiedliwą społecznie może zostać uznana ukryta dyskryminacja zagranicznych osób zajmujących eksponowane stanowiska polityczne, która to dyskryminacja jednocześnie nie powstaje na gruncie stosowania unijnej definicji „PEP”.

W następnej kolejności natomiast konieczne jest odwołanie do zasady pewności prawa, której znaczenie wymaga szczególnego podkreślenia w erze multicentryczności współczesnego systemu prawa. Niestety prawodawca krajowy, przyjmując odmienną od definicji unijnej treść krajowej definicji „PEP”, sprawił, iż instytucje obowiązane, będące jednocześnie adresatem ustawy, Dyrektywy i Dyrektywy wykonawczej, mogą raczej mówić o niepewności prawa. Stosując w praktyce niewłaściwą definicję osób zajmujących eksponowane stanowiska polityczne narażone są bowiem na konsekwencje administracyjnoprawne w postaci kar pieniężnych.

W związku z powyższym, pragmatycznie rzecz ujmując, to na ich barkach spoczywa wyznaczenie prawidłowej linii stosowania przepisów prawa uwzględniającej naprawienie błędu prawodawcy, który w analizowanym przypadku raczej nie wyróżnił się przymiotem racjonalności. Istota rzeczy nie powinna jednak w takim przypadku polegać na tym, że dopiero w toku stosowania prawa lub jego realizowania przez podmioty będące adresatami konkretnych norm prawnych, naprawiane będą błędy prawodawcy. Sam fakt możliwości „naprawienia” prawa w taki sposób nie budzi wątpliwość, gdyż nawet złe prawo można stosować racjonalnie i sprawiedliwie. Wydaje się jednak, iż prawodawca niedostrzega konsekwencji swoich poczynań, do których zapewne zaliczyć można dewaluację zasady pewności prawa, która następnie przekłada się na mniejsze zaufanie obywateli do państwa i organów władzy publicznej.

Przeprowadzony w niniejszym artykule swoisty „test relewantności” krajowej definicji osób zajmujących eksponowane stanowiska polityczne dowiódł, iż żadne z kryteriów uzasadniających różne traktowanie podmiotów podobnych nie wykazało zasadności wyłączenia z katalogu osób zajmujących eksponowane stanowiska polityczne tzw. krajowych „PEP”. Powstała tym samym istotna wątpliwość, co do jej zgodności z konstytucyjną zasa-

³⁵ Ch. Perelman, *O sprawiedliwości*, Warszawa 1959, s. 73.

dą równości. Nie jest to jednak jedyna powstała na tym gruncie wątpliwość. Z jednej strony na rozważenie zasługuje bowiem ocena zgodności przepisów ustawy z postanowieniami Konstytucji, z drugiej strony natomiast powstaje znaczna rozbieżność pomiędzy krajową a unijną definicją osób zajmujących eksponowane stanowiska polityczne. Nie zmienia to jednak faktu, iż wszystkie te wątpliwości prowadzą do jednej konkluzji – konieczności ujęcia w definicji osób zajmujących eksponowane stanowiska polityczne także krajowych „PEP”.

Summary

The European and National Definition of Politically Exposed Person in the Light of the Constitutional Principle of Equality

The concept of Politically Exposed Person is inextricably linked with money laundering and responds in some measure to cases where person entrusted with a prominent public function has introduced profits coming from illegal or undisclosed sources into the legitimate financial system. The cases of power abuse confirmed and still continue to confirm the words of Charles de Montesquieu, who stated in his book *'The Spirit of the Laws'* that *'every man invested with power is apt to abuse it, and to carry his authority as far as it will go'*. This idea was expressed more explicitly by John Emerich Edward Dalberg Acton who said *'Power tends to corrupt, absolute power corrupts absolutely'*. Therefore, it can be considered that implemented regulations regarding *Politically Exposed Person* were designed to provide institutional mechanisms for automatically excluding or minimizing the abuse of power by person entrusted with a prominent public function. This article examines relationship between the national definition of *Politically Exposed Person* and the definition established by the legislature of the European Union. Moreover, it presents the analysis of the national concept from the perspective of the constitutional principle of equality. Both aspects have important implications on the essence of the *Politically Exposed Person* definition and indicate the possibility of further analysis from the perspective of The Constitution and EU law. Above all, they should answer the question of whether the institutional frameworks are indeed effective in combating money laundering by *Politically Exposed Person*.