

Uniwersytet Warszawski
Wydział Prawa i Administracji
Katedra Prawa Europejskiego

mgr Magdalena Jaczewska-Żurek

Autoreferat rozprawy doktorskiej

**Zarządzanie ryzykiem prania pieniędzy i finansowania
terroryzmu – modele rozwiązań regulacyjnych w prawie
unijnym**

Promotor:

prof. UW dr hab. Dobrochna Bach-Golecka

Recenzenci:

prof. dr hab. Artur Nowak-Far

prof. WSPol dr hab. Wiesław Jasiński

Warszawa, październik 2022 r.

I. Temat rozprawy i uzasadnienie jego wyboru

Pranie pieniędzy i finansowanie terroryzmu stanowią poważne zagrożenie dla integralności gospodarki i systemu finansowego Unii Europejskiej oraz bezpieczeństwa jej obywateli. Sytuacja geopolityczna w Europie, szybki rozwój technologii (których beneficjentami są tak podmioty gospodarcze i obywatele, jak i przestępcy, którzy niezwykle szybko adaptują nowe rozwiązania technologiczne do swoich potrzeb) oraz zmienny charakter omawianych przestępstw i ich transgraniczność wpływają na ogromną dynamikę zmian w omawianym zakresie, również na gruncie regulacyjnym. W ciągu ostatnich trzydziestu lat w życie weszło sześć dyrektyw regulujących kwestie dotyczące przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, przy czym na przestrzeni ostatnich sześciu lat unijne regulacje w omawianym zakresie zmieniane są przynajmniej raz na dwa lata. Na horyzoncie widoczne są już kolejne zmiany o rewolucyjnym charakterze¹.

Zagadnienie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu jest więc problemem nie tylko aktualnym i podlegającym niezwykle dynamicznym zmianom, ale także w dalszym ciągu zaadresowanym w unijnych regulacjach w sposób nie w pełni efektywny. W związku z tym konieczne jest stałe analizowanie przyjmowanych rozwiązań legislacyjnych w tym zakresie i dostosowywanie ich do zmiennego charakteru ryzyka. W mojej ocenie niezbędne jest jednak przede wszystkim spojrzenie na unijne regulacje mające na celu przeciwdziałanie praniu pieniędzy („AML”) i finansowaniu terroryzmu („CFT”) z nieco dalszej perspektywy, a mianowicie podjęcie próby przeprowadzenia ich analizy z poziomu wykorzystywanego na ich gruncie modelu regulacyjnego. Przyjęcie takiego podejścia umożliwi wypracowanie uniwersalnych wniosków, które z dużym prawdopodobieństwem nie ulegną szybkiej dezaktualizacji.

Z punktu widzenia regulacji mających na celu przeciwdziałanie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu kluczowym zagadnieniem jest kwestia ryzyka wystąpienia przedmiotowych zjawisk. Sposób zarządzania ryzykiem stanowił i nadal stanowi główną determinantę kształtu opisywanych regulacji i wyboru metody, która w ocenie regulatora ma okazać się najbardziej efektywną dla zwalczania zjawiska prania pieniędzy i finansowania terroryzmu. Z tych właśnie przyczyn tematem swojej pracy uczyniłam modele regulacyjne

¹ *Anti-money laundering and countering the financing of terrorism legislative package*, https://ec.europa.eu/info/publications/210720-anti-money-laundering-countering-financing-terrorism_en (dostęp: 5.10.2022 r.).

dotyczące zarządzania ryzykiem prania pieniędzy i finansowania terroryzmu w prawie unijnym.

W związku z tak zmiennym charakterem omawianych ryzyk oraz szybkim tempem adaptowania się przestępców do nowych realiów, przy jednoczesnym wolnym tempie postępowania procesu legislacyjnego, zbadanie i określenie zasadności przyjęcia poszczególnych podstaw regulacji dotyczących prania pieniędzy i finansowania terroryzmu umożliwia, w mojej ocenie, określenie kierunku zmian tych regulacji, których aktualność może mieć charakter bardziej długofalowy, co właśnie stanowiło cel mojej pracy.

Niewątpliwie kluczowe znaczenie dla dysertacji i dla weryfikacji postawionej hipotezy ma przeanalizowanie zidentyfikowanych dostępnych badań ekonometrycznych i statystycznych, w których weryfikowana jest efektywności regulacji dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu oraz wskazywane są czynniki mające wpływ na tę efektywność. Wykorzystanie dostępnych badań ekonometrycznych i statystycznych w tym zakresie nadaje przeprowadzonej analizie charakter interdyscyplinarny i uniwersalny. Według mojej najlepszej wiedzy nie powstała dotychczas praca zawierająca potwierdzenie zakładanej przeze mnie hipotezy, która analizowałaby omawiany aspekt zarówno z prawnego, jak i ekonomicznego punktu widzenia, z rozłożeniem akcentów analogicznym do przyjętego w dysertacji tj. koncentrująca się w przeważającej mierze na analizie prawnej.

II. Hipoteza i pytania badawcze

U podstaw prowadzonego przeze mnie w dysertacji badania leży weryfikacja hipotezy badawczej, zgodnie z którą zmiana modelu zarządzania ryzykiem w regulacjach dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowania terroryzmu z podejścia opartego na regułach na podejście oparte na ryzyku pozytywnie wpłynęła na efektywność tych regulacji.

W związku z powyższym, w celu zweryfikowania głównej hipotezy badawczej, podjęłam próbę odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

1. Jakie modele zarządzania ryzykiem stosowane były w dotychczasowych regulacjach unijnych mających na celu przeciwdziałanie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu?
2. Z jakiego powodu przyjmowana metoda zarządzania ryzykiem prania pieniędzy i finansowania terroryzmu stanowi determinantę kształtu unijnych regulacji mających na celu przeciwdziałanie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu?

3. Jakie powody stały za decyzją unijnego legislatora o zmianie modelu regulacyjnego w regulacjach dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu?
4. Jak należy rozumieć pojęcie efektywności w kontekście regulacji mających na celu przeciwdziałanie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu?
5. Jakie czynniki wpływają na efektywność regulacji mających na celu przeciwdziałanie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu?
6. Czy zmiana modelu regulacyjnego wpłynęła na zmniejszenie występowania zjawiska nadraportowania (ang. *overreporting*), związanego z modelem *crying wolf*?
7. Czy zmiana modelu regulacyjnego wpłynęła na zwiększenie jakości danych przekazywanych jednostkom analityki finansowej przez sektor prywatny?

III. Cel badawczy

Celem prowadzonej analizy, któremu służy weryfikacja postawionej hipotezy oraz przedstawienie odpowiedzi na pytania badawcze, jest sformułowanie uwag *de lege ferenda* co do proponowanego kształtu zmian w europejskim modelu zarządzania ryzykiem prania pieniędzy i finansowania terroryzmu w zakresie stosowanego modelu regulacyjnego. W pracy dążyłam do określenia, w jaki sposób sprawić, aby aktualnie stosowany model regulacyjny był bardziej efektywny. W tym celu poszukiwałam odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

1. Jak zapobiec zjawisku nadraportowania (ang. *overreporting*), związanemu z modelem *crying wolf*?
2. Jak zwiększyć jakość danych przekazywanych jednostkom analityki finansowej (czy szerzej regulatorowi) przez sektor prywatny?

IV. Metodologia badań

W związku z faktem, iż w swojej pracy dążyłam do wykazania, iż zmiana modelu regulacyjnego w regulacjach dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowania terroryzmu miała pozytywny wpływ na efektywność tych regulacji, w swojej dysertacji w istotnej mierze posługiwałam się metodą ekonomicznej analizy prawa. Celem ekonomicznej analizy prawa jest dążenie do efektywnych rozwiązań, dlatego w mojej pracy koniecznym było sięgnięcie do tej metody badawczej, szczególnie w zakresie wskazania czynników wpływających na efektywność modeli regulacyjnych oraz regulacji dotyczących

przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowania terroryzmu, a także w zakresie procesu zaadaptowania wniosków płynących z zidentyfikowanych przeze mnie przeprowadzonych przez ekonomistów badań ekonometrycznych i statystycznych dla potrzeb analizy prawnej przeprowadzanej w dysertacji.

W równej mierze posługuję się w swojej pracy metodą dogmatyczno-prawną. Istotą metody dogmatyczno-prawnej jest analiza tekstów prawnych oraz ich interpretacji przedstawionej w literaturze przedmiotu, a także ocena obowiązującego prawa, od krytycznej analizy obowiązujących regulacji po postulaty *de lege ferenda*.

Posiłkowo zastosowałam również metodę historyczno-prawną, której użycie umożliwiło mi przedstawienie chronologii stosowania poszczególnych modeli regulacyjnych w regulacjach dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu oraz prześledzić ich ewolucję w kolejnych dyrektywach AML, a także zrozumieć ich podłoże dogmatyczne.

V. Struktura rozprawy

Praca doktorska składa się z czterech rozdziałów. Każdy z rozdziałów zawiera krótkie podsumowanie opisanych w nim zagadnień, natomiast pracę wieńczy zakończenie stanowiące zestawienie wniosków wynikających z weryfikacji głównej hipotezy i odpowiedzi na stawiane pytania badawcze.

Celem pierwszego rozdziału jest usystematyzowanie kwestii posiadających fundamentalne znaczenie dla przygotowanej przeze mnie dysertacji. Aby móc mówić o modelach regulacyjnych dotyczących zarządzania ryzykiem prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, w pierwszej kolejności należało dokonać przeglądu definicji pojęć *prania pieniędzy i finansowania terroryzmu* oraz doprecyzować sposób ich rozumienia w pracy. Dla określenia charakteru ryzyka związanego z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu istotne było również przedstawienie metod stosowanych w celu wprowadzenia środków pochodzących z działalności przestępczej na rynek. Aby móc w kolejnych rozdziałach podjąć się analizy kwestii związanych z ryzykiem powodowanym przez omawiane zjawiska, należało dla jasności wyводу określić czynniki je determinujące oraz nakreślić ich skalę. Wreszcie, w sposób syntetyczny, zostały w pierwszym rozdziale przedstawione skutki mikro- i makroekonomiczne oraz społeczne konsekwencje prania pieniędzy i finansowania terroryzmu.

W rozdziale drugim analizie poddane zostały działania z zakresu przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu o charakterze uniwersalnym (ONZ), lokalnym

(Rada Europy oraz działający w jej ramach Komitet Ekspertów ds. Oceny Środków Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy w Krajach Europy Środkowej i Wschodniej) oraz specjalnym (Bazylejski Komitet ds. Nadzoru Bankowego, FATF, Grupa Egmont, Grupa Wolfsberg). W drugiej kolejności przedstawiona została ewolucja regulacji unijnych, z uwzględnieniem głównych zmian proponowanych w kolejnych aktach prawnych oraz opisu najistotniejszych aspektów aktualnych regulacji unijnych z punktu widzenia wdrożenia podejścia opartego na ryzyku. Przedstawiony został również planowany kierunek zmian unijnych regulacji AML i CFT w oparciu o analizę projektów aktów prawnych będących aktualnie na wczesnym etapie legislacyjnym. Analizowane regulacje typu *soft law* i *hard law* zostały ze sobą zestawione pod względem ich efektywności w zwalczaniu opisywanych zjawisk i określone zostało, który rodzaj regulacji, w mojej ocenie, jest właściwszy do regulowania kwestii związanych z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowania terroryzmu.

W rozdziale trzecim zaprezentowana została teoria społeczeństwa ryzyka, jako tło dla rozważań prowadzących do skonstruowania współczesnej definicji ryzyka w ujęciu ogólnym. W dalszej kolejności przedstawiona została definicja zarządzania ryzykiem oraz kwestie związane z zarządzaniem ryzykiem w regulacjach prawnych. Określone zostało, co na potrzeby pracy doktorskiej rozumiane jest pod pojęciem regulacji, regulatora, podmiotu regulowanego oraz modelu regulacyjnego. Przed przystąpieniem do opisu poszczególnych modeli regulacyjnych analizie poddana została dworkinowska koncepcja prawa jako systemu reguł i zasad, aby w dalszej kolejności, przy użyciu narzędzi właściwych dla ekonomicznej analizy prawa, ocenić efektywność regulacji opartych na regułach i tych opartych na zasadach. Następnie opisane i przeanalizowane zostały wybrane modele zarządzania ryzykiem w regulacjach w ogólności tj. podejście oparte na regułach (ang. *rule-based approach*), podejście oparte na zasadach (ang. *principle-based approach*) oraz podejście oparte na ryzyku (ang. *risk-based approach*). Wybór ten nie jest przypadkowy, są to bowiem modele wykorzystywane w unijnych regulacjach dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu i zostaną szczegółowo omówione w ostatnim rozdziale.

W czwartym rozdziale, kluczowym dla mojej pracy, zdefiniowane zostało ryzyko prania pieniędzy i finansowania terroryzmu oraz przedstawione zostały modele regulacyjne przyjęte w celu zarządzania tym ryzykiem. W pierwszej kolejności analizie poddany został model stosowany na gruncie dwóch pierwszych dyrektyw AML, który skonstruowano z uwzględnieniem podejścia opartego na regułach (ang. *rule-based approach*). Następnie opisany został sposób adresowania ryzyka charakterystyczny dla kolejnych dyrektyw AML

(począwszy od Trzeciej Dyrektywy AML) tzn. podejście oparte na ryzyku (ang. *risk-based approach*). Przedstawione zostały wady i zalety każdego z systemów w kontekście przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu oraz przeprowadzona została analiza ich efektywności z przyjęciem optyki ekonomicznej analizy prawa, z wykorzystaniem zgromadzonych i przeanalizowanych badań ekonomicznych odnoszących się do tej tematyki. Na gruncie ostatniego rozdziału negatywnie zweryfikowana została hipoteza badawcza, zgodnie z którą zmiana modelu zarządzania ryzykiem w regulacjach dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu z podejścia opartego na regułach na podejście oparte na ryzyku pozytywnie wpłynęła na efektywność tych regulacji. Zdefiniowane zostało pojęcie efektywności modelu regulacyjnego na gruncie regulacji dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Wykazane zostało również, iż w aktualnie obowiązujących regulacjach dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu coraz częściej wykorzystuje się elementy charakterystyczne dla podejścia opartego na regułach. Badaniu podlegało także, czy takie decyzje regulatora świadczą o zamiarze ponownego zwrócenia się w stronę modelu opartego na regułach. Po zweryfikowaniu postawionej hipotezy badawczej oraz w związku z wnioskami poczynionymi na gruncie przeprowadzonej analizy, sformułowane zostały uwagi *de lege ferenda* co do proponowanego kształtu zmian w europejskim modelu zarządzania ryzykiem prania pieniędzy i finansowania terroryzmu.

VI. Wnioski z pracy badawczej

Podejście do zarządzania ryzykiem prania pieniędzy i finansowania terroryzmu uległo ewolucji i istotnym zmianom na przestrzeni kształtowania się kolejnych dyrektyw AML. Początkowo omawiane regulacje opierały się o podejście typu *rule-based*, od czasu Trzeciej Dyrektywy AML model regulacyjny uległ zmianie na podejście oparte na ryzyku.

Należy stwierdzić, iż to właśnie sposób zarządzania ryzykiem stanowił i nadal stanowi główną determinantę kształtu opisywanych regulacji i wyboru metody, która w ocenie regulatora ma okazać się najbardziej efektywną dla zwalczania zjawiska prania pieniędzy i finansowania terroryzmu. Model regulacyjny determinuje podejście do ryzyka wybrzmiewające z analizowanych przepisów prawa.

W pierwszych dwóch dyrektywach AML ryzyko traktowane jest jako pewna stała, która została oszacowana przez legislatora *ex ante*, przed wejściem w życie regulacji, których rzetelne stosowanie przez instytucje zobowiązane w konwencji *tick the box* powinno zapewnić

efektywność walki z omawianymi zjawiskami. Model oparty na regułach wpływa również na pozycję instytucji zobowiązanych, których rola sprowadza się do stosowania przepisów wprost i dostarczania jednostkom analizy finansowej danych, które podlegają ich ocenie. Ponadto, model regulacyjny determinuje również zakres obowiązków nakładanych na instytucje zobowiązane.

Zupełnie inne podejście do ryzyka, a co za tym idzie rozłożenie obowiązków pomiędzy podmiotami zobowiązanymi a regulatorem, przyjęte jest na gruncie Trzeciej Dyrektywy AML i kolejnych. Ryzyko widziane jest jako element stale zmieniający się i wymagający bieżącej analizy. Oceniane jest ono na trzech poziomach – unijnym, krajowym i poszczególnych instytucji zobowiązanych. Zmiana modelu na podejście oparte na ryzyku spowodowała również zmianę roli i obowiązków instytucji zobowiązanych – to w dużej mierze od ich zaangażowania i dokładności w realizacji środków należytej staranności względem klientów, przeprowadzonej oceny ryzyka, a także spełniania obowiązków raportowych zależy efektywność walki z przestępstwami prania pieniędzy i finansowania terroryzmu.

Z przeprowadzonej w pracy analizy czynników charakterystycznych dla poszczególnych modeli regulacyjnych w unijnych przepisach mających na celu walkę z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu wynika, iż większość skonstruowanych w ich ramach obowiązków prawnych ma na celu zapewnienie jak najlepiej funkcjonującego systemu raportowania transakcji i przypadków podejrzanych z punktu widzenia prania pieniędzy i finansowania terroryzmu. W ramach podejścia typu *rule-based* przypadki, w których instytucje zobowiązane podlegały obowiązkowi raportowemu były ściśle określone w przepisach, a sam proces raportowania miał charakter w dużej mierze mechaniczny. Ze względu na fakt, iż w konstrukcji opartej o dwupodmiotowy model zależności pomiędzy instytucjami zobowiązanymi a nadzorcami, nadzorca, w celu egzekwowania od podmiotów zobowiązanych wykonywania przez nie obowiązków prewencyjnych, przeprowadza częste kontrole oraz nakłada wysokie sankcje za niespełnianie obowiązków regulacyjnych. Ten rodzaj motywacji w połączeniu z regulacjami typu *rule-based* prowadził do występowania zjawiska *nadraportowania* (ang. *reporting overload* lub *overreporting*) polegającego na przekazywaniu przez jednostki zobowiązane ogromnej liczby raportów, których przydatność w dalszym wykrywaniu przez nadzorcę ewentualnych przypadków prania pieniędzy i finansowania terroryzmu oceniana była jako znikoma. W związku z tym, w celu zmniejszenia liczby przesyłanych raportów przy jednoczesnym zwiększeniu ich jakości, unijny legislator zdecydował się na zmianę modelu regulacyjnego na model oparty o ryzyko.

U podstaw prowadzonego w pracy badania leżała weryfikacja hipotezy badawczej, w myśl której zmiana modelu regulacyjnego w unijnych regulacjach mających na celu przeciwdziałanie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu z modelu opartego na regułach na model oparty na ryzyku przyniosła ze sobą wzrost efektywności tych regulacji.

Poprzez efektywność regulacji dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu na gruncie dysertacji rozumieć należy stosunek liczby zgłoszonych transakcji podejrzanych do faktycznie wykrytych przypadków prania pieniędzy. Regulacje należy uznać za tym skuteczniejsze, im wyższy jest ten stosunek. Dla określenia skuteczności regulacji unijnych w omawianej materii przed i po zastosowaniu podejścia typu *risk-based* zestawiono ze sobą stosunek określonych wyżej wartości w latach przed i po wejściu w życie Trzeciej Dyrektywy AML. Przy tak skonstruowanej definicji efektywności, przeprowadzone badanie doprowadziło do wniosku, iż postawiona hipoteza badawcza podlega odrzuceniu. Przeanalizowane przez autorkę badania ekonometryczne i statystyczne przeprowadzone niezależnie przez Patrycję Chodnicką², Donato Masciandaro wraz z Lucią dalla Pellegrina³, Eloda Takats'a⁴ oraz przez Europol⁵ prowadzą do wniosku, iż jakość danych przekazywanych do krajowych jednostek analityki finansowej po wdrożeniu do unijnych regulacji podejścia opartego na ryzyku nie uległa poprawie. W pracy wskazałam, jakie są prawdopodobne powody takiego stanu rzeczy. Należą do nich przede wszystkim specyfika relacji pomiędzy instytucjami państwowymi (krajowymi jednostkami analityki finansowej lub nadzorcami) a instytucjami zobowiązanymi. Zależność typu właściciel – agent prowadzi do zachodzenia sprzeczności interesów pomiędzy tymi podmiotami - instytucje zobowiązane jako instytucje komercyjne funkcjonują na rynku w celu maksymalizacji swojego zysku, celem organów publicznych jest natomiast maksymalizacja dobrobytu społecznego. Instytucje zobowiązane nie osiągają żadnych zysków z tytułu wykrywania zjawiska prania pieniędzy czy finansowania terroryzmu. Jedynym potencjalnym profitem jest dla takich podmiotów ochrona przed ryzykiem operacyjnym⁶. Inaczej sytuacja wygląda w przypadku kosztów, których po stronie instytucji zobowiązanych wdrażających regulacje dotyczące przeciwdziałania praniu pieniędzy

² P. Chodnicka, *Pranie pieniędzy. Regulacje i ryzyko sektora bankowego*, Warszawa 2015.

³ D. Masciandaro, L.D. Pellegrina, *The risk-based approach in the new European anti-money laundering legislation: a law and economics view*, "Paolo Baffi" Centre Research Paper Series No. 2008-22, Mediolan 2008.

⁴ E. Takats, *A Theory of "Crying Wolf": The Economics of Money Laundering Enforcement*, IMF Working Paper, 2007.

⁵ Financial Intelligence Group Europol, *From suspicion to action. Converting financial intelligence into greater operational impact*, Luxemburg 2017.

⁶ P. Chodnicka, *Pranie pieniędzy...*, s. 199.

i finansowaniu terroryzmu jest cały szereg. Kolejnej przyczyny braku wzrostu efektywności regulacji dotyczących prania pieniędzy i finansowania terroryzmu po zmianie modelu regulacyjnego z *rule* na *risk-based approach* upatruję w nakładaniu na instytucje zobowiązane wysokich kar w przypadku nieraportowania transakcji, które należało uznać za podejrzane⁷. Nie występują jednak podobne kary za raportowanie w przypadku, gdy transakcja okaże się nie być powiązana z praniem pieniędzy – nadraportowanie nie jest wobec tego sankcjonowane. W związku z tym po stronie instytucji zobowiązanych pojawia się zjawisko tzw. obronnego raportowania (ang. *defensive reporting*)⁸. Nie bez znaczenia pozostaje również rozwój technologii (który obniża koszty raportowania i tym samym pogłębia problem obronnego raportowania), obniżenie pewności prawa oraz zbyt mała świadomość ryzyka prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, szczególnie wśród mniejszych instytucji zobowiązanych, spoza sektora finansowego. Wszystkie powyższe przyczyny miały wpływ na brak możliwości przyjęcia stawianej w dysertacji hipotezy za prawdziwą.

VII. Rekomendowany kierunek zmian unijnych regulacji dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu oraz postulaty *de lege ferenda*

Jak wskazano powyżej, celem dysertacji jest sformułowanie uwag *de lege ferenda* co do proponowanego kształtu zmian w europejskim modelu zarządzania ryzykiem prania pieniędzy i finansowania terroryzmu w zakresie stosowanego modelu regulacyjnego. Ogólnie rzecz ujmując, zmianę modelu regulacyjnego w unijnych regulacjach mających na celu przeciwdziałanie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu z podejścia opartego na regulach na podejście oparte na ryzyku, mimo braku przewidywanego stopnia wzrostu ich efektywności, należy ocenić pozytywnie. W szczególności na uznanie zasługuje dążenie legislatora do uświadamiania podmiotów najbardziej narażonych na bycie zaangażowanymi w proceder prania pieniędzy i finansowania terroryzmu o charakterze ryzyka opisywanych zjawisk. Sukces regulacji mających na celu przeciwdziałanie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu w dużej mierze zależy bowiem od zrozumienia zagrożeń i ryzyk związanych z tymi przestępstwami. Zmiana modelu regulacyjnego z *rule-* na *risk-based approach* zdecydowanie wpłynęła pozytywnie na ten aspekt. Położenie nacisku na trzy filary podejścia opartego na

⁷ D. Masciandaro, L.D. Pellegrina, G. Di Maio, M. Saraceno, *Are Bankers Crying Wolf...*, s. 22.

⁸ E. Takats, *A Theory of "Crying Wolf..."*, s. 5.

analizie ryzyka (ocena ryzyka, stosowanie środków bezpieczeństwa finansowego oraz raportowanie transakcji podejrzanych) niewątpliwie przyczyniło się też do zacieśnienia współpracy pomiędzy podmiotami zobowiązanymi a regulatorami, ale także do jeszcze pełniejszego zrozumienia transgranicznego charakteru omawianych przestępstw.

Przeprowadzona analiza pozwoliła mi na wskazanie luk w aktualnym systemie i określenie kierunku zmian, które pozwolą na zwiększenie efektywności aktualnie stosowanego modelu typu *risk-based*. Kluczową zmianą, która jak wynika z przeprowadzonej analizy wpłynęłaby pozytywnie na efektywność badanych regulacji, byłoby wprowadzenie opłat nakładanych na instytucje zobowiązane każdorazowo za raportowanie transakcji podejrzanych. Wdrożenie tego typu opłat stanowiłoby rodzaj swoistej sankcji za nadraportowanie i mogłoby doprowadzić do zmniejszenia występującego aktualnie efektu *crying wolf* spowodowanego w dużej mierze przez tzw. *defensywne raportowanie*. W celu niewprowadzania zbędnych dodatkowych kosztów po stronie instytucji zobowiązanych opłaty tego typu miałyby charakter zwrotny – ich wartość byłaby zwracana instytucji zobowiązanej w przypadku potwierdzenia się zgłaszanego przez instytucję zobowiązaną podejrzenia prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu. Równie istotne jest kontynuowanie zacieśniania współpracy międzynarodowej pomiędzy krajowymi jednostkami analityki finansowej, co miałyby przede wszystkim prowadzić do zmniejszenia defragmentaryzacji obrazu ryzyka w ujęciu międzynarodowym. Należy również dążyć do rozbudowywania zakresu i wzmacniania roli regulacji typu *soft-law*, których główną rolą w unijnych regulacjach dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu byłoby budowanie pełniejszego obrazu i pogłębienie rozumienia podejścia opartego na analizie ryzyka, wskazywanie kierunku możliwych i pożądaných przed organy nadzoru interpretacji unijnych przepisów i prezentowanie dobrych praktyk. Rekomendowana jest także intensyfikacja działań kontrolnych prowadzonych przez krajowe i unijne organy nadzoru, na podstawie których organy nadzoru udzielałyby instytucjom zobowiązanym informacji zwrotnych dotyczących aspektów wymagających poprawy w celu wzmocnienia zgodności z unijnymi przepisami oraz zwiększenie jakości informacji przekazywanych do krajowych jednostek analityki finansowej.

Oprócz wskazanych powyżej zmian w zakresie samego aktualnie obowiązującego modelu regulacyjnego, przedstawiłam w pracy propozycję wdrożenia nowego modelu mieszanego, łączącego w sobie cechy zarówno modelu opartego na regulacjach, jak i modelu opartego na ryzyku. W najnowszych regulacjach dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowania terroryzmu (w tym przede wszystkim w tych będących w fazie projektowej procesu legislacyjnego) coraz intensywniej można obserwować swoistego rodzaju

zwrot w kierunku rozwiązań charakterystycznych dla modelu opartego na regulacjach. W tym kontekście podkreślam, że powrót do modelu *rule-based* w czystej postaci nie byłby pożądanym, jednak unijne regulacje AML i CFT mogłyby zyskać na efektywności w przypadku wdrażania modelu, dla którego zaproponowałam nazwę *rule-based but risk-oriented*. Model ten umożliwiłby wyważenie elastyczności i możliwości dostosowywania się do pojawiających się ryzyk oraz stabilności, zrozumienia ryzyk i pewności prawa po stronie instytucji zobowiązanych. Model *rule-based* byłby modelem podstawowym, stosowanym przez wszystkie jednostki zobowiązane, niezależnie od ich wielkości i stopnia narażenia na ryzyko. Podmioty będące dużymi korporacjami, działającymi na skalę międzynarodową, którym przypisywany jest wysoki poziom narażenia na bycie wykorzystanymi do prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu tj. przede wszystkim banki i inne międzynarodowe instytucje finansowe, zostałyby na gruncie proponowanego przeze mnie modelu zobligowane do bardziej proaktywnego podchodzenia do swoich obowiązków i wykonywanie ich w duchu *risk-based approach*. Kluczowym byłby również sposób raportowania transakcji, które typowane byłyby bezpośrednio przez instytucje zobowiązane nie tylko przy uwzględnieniu pułapu kwotowego, ale również w oparciu o dogłębną ocenę ryzyka prowadzonej działalności i stosowanie środków należytej staranności odpowiednio dobranych przez tę instytucję do konkretnych przypadków tj. przy uwzględnieniu wszystkich trzech filarów *risk-based approach*.

Podsumowując, mimo, iż postawiona w pracy hipoteza została zweryfikowana negatywnie, to sama zmiana modelu regulacyjnego, na którym są oparte regulacje dotyczące przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowania terroryzmu powinna zostać oceniana pozytywnie. W pracy prezentuję szereg propozycji, których implementacja w ramach stosowanego modelu typu *risk-based* wpłynęłaby pozytywnie na jego efektywność. Najbardziej rekomendowanym jednak byłoby ponowne przemodelowanie unijnych regulacji w kierunku proponowanego modelu *risk-based but risk oriented*. Wydaje się, iż proces zwracania się unijnego legislatora ponownie w kierunku modelu, na którym oparte były dwie pierwsze dyrektywy dotyczące przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowania terroryzmu został już rozpoczęty, co widoczne jest w szczególności w aktach prawnych będących aktualnie w fazie projektowej. Mam jednak nadzieję, iż przedstawiona w mojej dysertacji analiza przemawia za zwróceniem się w przyszłości raczej w kierunku modelu mieszanego, wykorzystującego największe zalety oraz eliminującego wady zarówno modelu typu *risk-based*, jak i *rule based*. Wdrożenie stosowania proponowanego w dysertacji modelu powinno przyczynić się do wzmocnienia efektywności systemu przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowania

terroryzmu w świetle jego głównego celu – ochrony integralności rynku wewnętrznego i systemu finansowego oraz bezpieczeństwa obywateli Unii Europejskiej.