

Uniwersytet Warszawski

Małgorzata Brulińska

**Prawne aspekty przeciwdziałania i zwalczania
prania pieniędzy w Polsce na tle prawa
międzynarodowego**

Autoreferat rozprawy doktorskiej

Promotor:

Prof. UW dr hab. Karol Karski
Uniwersytet Warszawski

Recenzenci:

Prof. dr hab. Tadeusz Gadkowski

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Prof. dr hab. Maciej Perkowski

Uniwersytet w Białymstoku

Warszawa, czerwiec 2021 roku

1. Przedmiot i cel pracy doktorskiej

Powszechnym uznaniem cieszy się stwierdzenie, iż współczesne techniki prania pieniędzy stanowią wyzwanie wymagające podejmowania działań na wielu płaszczyznach. Moim podstawowym celem było zbadanie i ocena dotychczasowych polskich rozwiązań prawnych i instytucjonalnych mających na celu przeciwdziałanie zagrożeniu związanemu z praniem pieniędzy i zwalczanie tego zjawiska. Priorytetowym działaniem jest prewencja/ zapobieganie. Lepiej nie dopuścić do wymieszania się brudnych pieniędzy z czystymi i puszczenia ich w obieg, niż karać osoby, które dopuściły się tego przestępstwa. Wybór tematu rozprawy był podyktowany wolą oceny tego, jak w Polsce jest realizowane zadanie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz jak jest postrzegane samo zjawisko. Ocena jednak nie byłaby pełna, gdyby zostały przedstawione wyłącznie same regulacje prawne wprowadzone w Polsce. Niezbędne było ukazanie, jak polskie rozwiązania prawne prezentują się na tle międzynarodowych systemów walki z praniem pieniędzy, a także w porównaniu z rozwiązaniami przyjętymi w innych państwach. Zanim przejdę do omawiania pracy, pragnę przybliżyć pojęcie „pranie pieniędzy”. Otóż zjawisko to występuje w momencie uzyskania majątkowej korzyści z wprowadzenia do obrotu środków finansowych pochodzących z popełnionego przestępstwa. W literaturze fachowej błędnie używa się terminu „pranie brudnych pieniędzy”, poprawna forma powinna brzmieć „pranie pieniędzy”. Pierze się rzeczy, które są brudne, a zatem pojęcie „pranie pieniędzy” jest wystarczające i nie należy dodawać przymiotnika „brudne”¹.

Czytelnik mojej rozprawy może zadać pytania: dlaczego na temat dysertacji wybrałam przeciwdziałanie praniu pieniędzy i zwalczanie tego zjawiska? Dlaczego analizie zostały poddane państwa takie, jak Australia, Belgia, Gruzja, Kanad, Niemcy, Turcja, Ukraina i Wietnam. I w końcu – dlaczego badania ankietowe zostały przeprowadzane wśród pracowników banku, pracowników oraz funkcjonariuszy Departamentu Informacji Finansowej oraz studentów socjologii?

Dlaczego wybrałam przestępstwo prania pieniędzy? Moje zainteresowanie tym zjawiskiem pojawiło się podczas pracy w Wydziale Współpracy Międzynarodowej w Departamencie Informacji Finansowej w Ministerstwie Finansów, gdzie miałam możliwość poznania pracowników oraz dyrektorów zagranicznych jednostek analityki finansowej (JAF)², funkcjonariuszy międzynarodowych organizacji zajmujących się przeciwdziałaniem praniu

¹ Generalny Inspektor Informacji Finansowej, *Przeciwdziałanie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2004, s. 31.

² Tamże.

pieniędzy oraz pracowników innych wydziałów. Pytania, które się wówczas zrodziły – dotyczące samego pojęcia brudnych pieniędzy, sposobów, jakimi posługują się przestępcy, aby nimi obracać oraz prawa krajowego i międzynarodowego – skłoniły mnie do pogłębienia wiedzy na ten temat.

Wspomniane przestępstwo jest zajmującym tematem, gdyż po pierwsze, jest zasadniczo pomijane przez polski wymiar sprawiedliwości oraz organy ścigania, które wolą się skupić na wykrywaniu czynów pierwotnych, poświęcając dużo uwagi przestępczości gospodarczej. Przy czym przestępstwo prania pieniędzy jest traktowane jako problem drugiej kategorii. Po drugie, dane wskazują, że w latach 2014–2016 policja przeprowadziła jedynie 568 spraw o pranie pieniędzy (art. 299)³. Jest to niewielka liczba, jeśli porównamy ją z liczbą prowadzonych spraw w zakresie innych przestępstw z kategorii przestępstw przeciwko obrotowi gospodarczemu, np. przestępstwo o nadużycie zaufania (art. 296) – w latach 2014–2016 wszczęto 1547 spraw⁴, czy też oszustwa kredytowe (art. 297) – w latach 2014–2016 wszczęto 9016 spraw. Liczba skazanych za przestępstwo prania pieniędzy średniorocznie (w ostatnich dziewięciu latach) to 130 osób. Jak wynika z danych publikowanych przez organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości, rocznie w Polsce legalizowanych jest ponad 1 mld złotych, a średniorocznie w ciągu ostatnich dwunastu lat z Polski nielegalnie wywieziono ponad 19 mld złotych.

Osobom postronnym mogłoby się wydawać, że tematyka prania pieniędzy dotyczy jedynie państw trzecich, a z pewnością nie jest problemem Unii Europejskiej. Niedawne przypadki tego procederu na Litwie i Estonii zaprzeczają temu pogładowi. Afery finansowe w Estonii i na Łotwie potwierdzają, że Rosja wykorzystuje sektory bankowe tych państw do swoich interesów – prowadząc podejrzane transakcje, legalizuje swoje środki finansowe, które mogą być wykorzystywane m.in. na rzecz lobbingu politycznego lub gospodarczego. Tematyka pracy zatem jest niezwykle aktualna, szczególnie w kontekście konfliktu państw UE z Białorusią. Nie chcę być złym prorokiem, ale pytanie, które się nasuwa, brzmi: którego państwa sektor bankowy jako następny wpadnie w pułapkę?

Kolejne pytanie dotyczy tego, czemu w temacie rozprawy została zawarta fraza: „przeciwdziałanie i zwalczanie prania pieniędzy”. Aby skutecznie niwelować problem prania pieniędzy, każde państwo powinno podejmować dwa zasadnicze działania: zapobieganie, czyli inaczej przeciwdziałanie, oraz zwalczanie. Zapobieganie obejmuje regulacje prawne oraz funkcje pełnione przez organy państwowe i instytucje obowiązane – mające na celu

³ Tamże.

⁴ Statystyki Policji, [online] <https://statystyka.policja.pl/st/kodeks-karny/przestepstwa-przeciwko-17/63915,Naduzycie-zaufania-art-296.html> [dostęp: 4.02.2021].

przeciwdziałanie pojawieniu się jednostkowych przejawów prania pieniędzy. Zwalczenie natomiast to zestaw regulacji prawnych oraz uprawnień poszczególnych organów państwowych, które mają zastosowanie wtedy, gdy dojdzie już do popełnienia czynu zabronionego

Jest już wiadome, dlaczego głównym zagadnieniem mojej rozprawy są aspekty prawne przeciwdziałania praniu pieniędzy i zwalczania tego zjawiska w Polsce, czemu jednak zdecydowałam się umieścić w tytule dysertacji słowa „na tle prawa międzynarodowego”? Jakkolwiek pojęcia „prawa międzynarodowego” odnosi się zasadniczo do umów międzynarodowych, stanowi ono również wspólny mianownik dla rozwiązań przyjmowanych w różnych państwach – jednej strony, przejaw ich wspólnej, uzgodnionej woli, a z drugiej – wskazówkę, co trzeba implementować w poszczególnych państwach.

Porównanie rozwiązań krajowych ze standardami międzynarodowymi nie jest w pełni miarodajne, ponieważ te drugie są bardziej ogólne i istnieją jako wytyczne służące opracowaniu systemu krajowego, dlatego – wykorzystując narzędzia komparatystyki prawniczej – zestawiałam ze sobą wybrane państwa, co pozwoli w sposób konkretny porównać różne zagadnienia instytucjonalno-prawne i składające się na te systemy rozwiązania prawne. Wybór i prezentacja poszczególnych państw były zdeterminowane koniecznością ukazania państw niestandardowych, tzn. takich, które do tej pory nie zajmowały wystarczająco obszernego miejsca w pracach badaczy. Ponadto istotne wydało mi się ukazanie różnorodności wybranych państw. Począwszy od zaprezentowania modelowych państw Unii Europejskiej, takich jak Belgia czy Niemcy, które jako pierwsze starają się wprowadzić poszczególne dyrektywy UE, po państwa, które dopiero starają się zostać członkami Unii Europejskiej, tzn. Turcja i Ukraina, i mimo że jeszcze nimi nie są, wprowadzają unijne standardy. Państwa te jednak są do siebie bardzo podobne pod względem przyjętego prawodawstwa, gdyż cały czas wzorowały się na poszczególnych dyrektywach. Dlatego postanowiłam pokazać również państwa spoza „europejskiego” obszaru, zaznaczając przy tym podział na te, które stanowią przykład w walce z zagrożeniem, jakim jest pranie pieniędzy, należą do nich Australia i Kanada, oraz te, które odbiegają od standardów przyjętych w walce z praniem pieniędzy, takie jak Gruzja i Wietnam. Przy czym moim celem nie była krytyka poszczególnych państw za przyjęte przez nie rozwiązania prawne i instytucjonalne, lecz podpatrzenie u nich dobrych rozwiązań i rekomendacja ich implementacji w Polsce. W każdym z przedstawionych państw udało się znaleźć zalety w walce z praniem pieniędzy, dlatego każdą sekcję wieńczyła odpowiedź na pytanie, jakie działania są rekomendowane do wprowadzenia w Polsce.

Jestem przekonana, że istotnym źródłem wiedzy zarówno na temat samego zjawiska prania pieniędzy, jak i rozwiązań prawnych przyjętych w Polsce – służących przeciwdziałaniu temu przestępstwu i zwalczaniu go – było przeprowadzenie części empirycznej rozprawy. Sprawdzenie, jak respondenci oceniają wprowadzenie w Polsce systemu przeciwdziałania praniu pieniędzy i walki z tym procederem. Ważnym elementem pracy było również zaprezentowanie wyników, jak poprawność zorganizowania i funkcjonowania tego systemu ocenia wyselekcjonowana grupa respondentów: pracownicy i funkcjonariusze Departamentu Informacji Finansowej oraz pracownicy banków jako największego sektora instytucji obowiązyanych. Warto zaznaczyć, iż w tej grupie znaleźli się jedynie pracownicy działów AML, KYC oraz compliance, mający bezpośredni związek z procederem prania pieniędzy w zakresie swoich obowiązków, do których należą pozyskiwanie informacji oraz analiza i ocena transakcji pod kątem znamion prania pieniędzy. Ostatnia grupa respondentów stanowi tzw. *vox populi*, są to studenci II i III roku Akademii Pomorskiej w Słupsku, na kierunku socjologia.

2. Problemy badawcze

Powstawanie nowych pól regulacji, w tym tych dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy i zwalczania tego zjawiska, powoduje, iż prawo międzynarodowe podlega ciągłym przemianom. Zagadnienie to jest nie tylko niezmiernie ciekawe, lecz także aktualne⁵. Każdego roku na świecie prane są olbrzymie sumy środków pieniężnych, a zjawisko prania pieniędzy niezmiennie znajduje się na liście priorytetowych działań poszczególnych rządów, instytucji i organów nadzoru. Warto jednak mieć na uwadze, że przestępstwo prania pieniędzy i jego zwalczanie dotyczy nie tylko instytucji obowiązyanych i organów nadzoru, lecz także każdego obywatela.

Podstawowym założeniem rozprawy jest teza, według której w przyjętych przez Polskę rozwiązaniach prawnych i instytucjonalnych w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy jest wiele niedoskonałości, które powodują, że system walki z praniem pieniędzy nie jest skuteczny. Może się wydawać, że teza ta nie jest ambitna ani nowatorska, jednakże zastanawia fakt, że aż 43% pracowników sektora bankowego w Polsce w przeprowadzonej przeze mnie ankiecie uznało ten system za skuteczny.

Celem rozprawy jest analiza i ocena wspomnianych wyżej rozwiązań, co jest motywowane wątpliwościami, które budzi stan przyjętych rozwiązań prawnych oraz

⁵ Generalny Inspektor Informacji Finansowej, *Przeciwdziałanie praniu pieniędzy...*, dz. cyt.

stosunkowo długi okres wdrażania regulacji krajowych i międzynarodowych do polskiego porządku prawnego.

We wstępie zawierającym założenia badawcze i przedstawiającym zakres dysertacji sformułowałam także tezę – której słuszności staram się dowieść w tejże pracy – iż rozwiązania prawno-instytucjonalne przeciwdziałania praniu pieniędzy występujące w Gruzji i na Ukrainie są nieskuteczne. Może się wydawać, że ta teza nie stanowi wyzwania intelektualnego, niemniej mam nadzieję, że czytelnika zastanowi to, z jakiego powodu właśnie Gruzja i Ukraina są uznawane za państwa, których rozwiązania z zakresu AML/CFT nie są skuteczne, a nie Turcja i Wietnam – państwa, które znalazły się na czarnej liście FATF⁶. Moim zdaniem Turcja i Wietnam odrobiły swoją „pracę domową”, co można stwierdzić na podstawie opinii FATF, w której z zadowoleniem dostrzeżono znaczący postęp Wietnamu i Turcji w ulepszaniu ich systemu AML/CFT – oba państwa – w celu wypełnienia zobowiązań – ustanowiły ramy prawne i regulacyjne, które są podstawą ich planu zniwelowania strategicznych braków. Celem rozprawy, poza opisaniem systemu przeciwdziałania praniu pieniędzy i zwalczania tego zjawiska w Polsce, było również zaprezentowanie międzynarodowych regulacji dotyczących przestępstwa prania pieniędzy wprowadzonych w wybranych państwach: Australii, Belgii, Gruzji, Kanadzie, Niemczech, Turcji, Ukrainie i Wietnamie. Powyższy rozdział ma charakter praktycznego przedstawienia tego zagadnienie we wskazanych państwach. Pisząc III rozdział mojej dysertacji (celowo zajmujący ok. 1/3 całości rozprawy), kierowałam się tym, aby ów rozdział był dla czytelnika ciekawy i pożyteczny. Celowo unikałam posługiwania się przymiotnikami typu: skuteczny, dobry, zły, aby czytelnik mógł na podstawie rzetelnie opracowanych informacji poszerzyć swoją wiedzę z zakresu AML/CFT i przychylić się bądź nie do mojej tezy.

Według trzeciej tezy sformułowanej w rozprawie konieczne jest przyjęcie systemowych rozwiązań w zakresie zapobiegania praniu pieniędzy. Rozwiązania systemowe to wzajemnie uzupełniające się działania podejmowane przez różne instytucje. Zdaniem 75% respondentów przeprowadzonej przeze mnie ankiety w Polsce takie rozwiązania zostały przyjęte. Moim zdaniem nie jest to do końca słuszna opinia. Aby tak się rzeczywiście stało, należy zająć się systematyzacją baz danych i przekazem informacji między różnymi służbami: ABW, CBA itp. GIIF nie powinien być postrzegany jedynie jako baza danych, jego rola powinna być bardziej

FATF - Grupa specjalna do spraw przeciwdziałania praniu pieniędzy, złożona z przedstawicieli państw i dwóch organizacji regionalnych, mająca na celu m.in. wydawanie rekomendacji określających ramy przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz walkę z praniem pieniędzy.

złożona. Winien być swoistym polem do współpracy CBA, ABW, Policji, SWW, SKW i pozostałych służb, dla których często SI*GIIF⁷ jest wyłącznie platformą do pozyskiwania informacji o transakcjach.

Lew Tolstoj napisał „Ile głów, tyle rozumów. Ile serc – tyle rodzajów miłości”, dodałabym jeszcze: „ile rozumów, tyle opinii”. Jak pokazały wyniki przeprowadzonej ankiety, nie wszystko, co może się wydawać pracownikowi banku, Departamentu Informacji Finansowej czy studentowi, czy zwykłemu czytelnikowi, jest oczywiste. Tezy postawione w mojej pracy mogą być postrzegane przez niektórych za niezbyt nowatorskie, przez innych – wręcz przeciwnie, z pewnością jednak nie można nie zauważyć, że celem mojej dysertacji jest jej użyteczność i praktyczne zastosowanie, co jest przecież głównym atutem prawa. W mojej rozprawie doktorskiej przeprowadziłam analizę i ocenę stosowanych rozwiązań prawnych (w rozdziale IV) i instytucjonalnych (w rozdziale IV i V) w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy w Polsce. Dążyłam do opisanie międzynarodowych regulacji dotyczących prania pieniędzy i sposobów walki z tym przestępstwem w wybranych państwach: Australii, Belgii, Gruzji, Kanadzie, Niemczech, Turcji, Ukrainie i Wietnamie (rozdział III), oceny wiedzy respondentów na temat funkcjonowania rozwiązań prawnych w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy – na podstawie przeprowadzonych badań (rozdział VI), oceny obecnego systemu zapobiegania praniu pieniędzy w Polsce i na koniec – przedstawienia udoskonalonego modelu systemu zapobiegania praniu pieniędzy w Polsce (zawarte w podsumowaniu).

Struktura pracy i metodologia

Praca została podzielona na sześć części. Całość poprzedzona jest wstępem, w którym zostały zawarte założenia badawcze oraz opis zakresu rozprawy, a zwięźczona – zakończeniem.

Postawione cele badawcze wymagały przyjęcia odpowiedniej metodologii pracy doktorskiej. Metodologia rozumiana jako metody badania stosowane w nauce, aby lepiej opisać problem prania pieniędzy, musiała zostać precyzyjnie dobrana⁸. Została ona oparta przede wszystkim na metodzie prawnodogmatycznej, która tradycyjnie jest wykorzystywana w pracach naukowych z zakresu prawa, można ją pojmować jako „systematyzacja prawa obowiązującego”⁹. Wybrana metoda polega na badaniu materiału normatywnego w celu ustalenia, jakie prawo obowiązuje w danym czasie na danym terytorium. Metoda ta została

⁷ SI*GIIF – system informatyczny Generalnego Inspektora Informacji Finansowej

⁸ S. Nowak, *Metodologia badań społecznych*, Warszawa 1985, s. 13.

⁹ K. Opalek, J. Wróblewski, *Prawo. Metodologia, filozofia, teoria prawa*, Warszawa 1991, s. 37.

wykorzystana w rozprawie, aby dokonać analizy ewolucji aktów normatywnych (m.in. umów międzynarodowych) kształtujących system zapobiegania praniu pieniędzy w Polsce. Ponadto przyjęcie metody prawnodogmatycznej dało możliwość wniesienia postulatów *de lege ferenda* dotyczących współczesnego krajowego porządku prawnego oraz umożliwiło ocenę zgodności polskich regulacji prawnych w zakresie prania pieniędzy z regulacjami występującymi w prawie międzynarodowym, ze szczególnym uwzględnieniem procederu prania pieniędzy. Ze względu na zakres tematyczny dysertacji bardzo dużo miejsca poświęciłam analizie. Wykorzystałam narzędzia komparatystyki prawniczej, czyli metody, której celem jest porównanie rozwiązań prawnych przeciwdziałających praniu pieniędzy występujących obecnie w Polsce z ich odpowiednikami w innych państwach. Metoda ta pozwala określić pozycję polskiego ustawodawstwa na tle międzynarodowych regulacji. W swojej pracy wielokrotnie odwoływałam się do regulacji przestępstwa prania pieniędzy w Kodeksie Karnym w różnych państwach. Kolejną metodą wykorzystaną w pracy jest metoda socjologiczna, która polega na badaniu prawa jako faktu społecznego, tj. w rzeczywistym działaniu, z wykorzystaniem socjologicznych metod badawczych. Posługując się tą metodą, można sprawdzić, jaka jest świadomość instytucji zajmujących się przeciwdziałaniem praniu pieniędzy. Kolejną metodą zastosowaną w rozprawie jest metoda statystyczna, stosowana do celów badawczo-opisowych, służąca do ustalenia cech ogólnych i szczegółowych, m.in. do analizy danych statystycznych przedstawianych przez Generalnego Inspektora Informacji Finansowej¹⁰.

W pierwszym rozdziale opisałam genezę i interpretację pojęcia „prania pieniędzy”. Przytoczyłam trzy teorie dotyczące pochodzenia pojęcia „prania pieniędzy” oraz przedstawiłam czterech prekursorów precyzowania owego pojęcia. Podałam również definicję „prania pieniędzy” i scharakteryzowałam źródła brudnych pieniędzy. W dalszej części rozdziału przedstawiłam wpływ prania pieniędzy na gospodarkę. Zaznaczyłam, iż pranie pieniędzy powoduje zachwianie rynków finansowych, spadek produkcji, zmniejszenie tempa rozwoju gospodarki i poziomu zatrudnienia. W następnej części opisałam zjawisko prania pieniędzy w Polsce i na świecie. Rozdział kończy analiza etapów prania pieniędzy: fazy przygotowawczej, fazy umiejscowienia/lokowania, fazy maskowania oraz fazy integracji nielegalnych dochodów z legalnymi środkami finansowymi.

W rozdziale drugim wskazałam różnicę pomiędzy przeciwdziałaniem praniu pieniędzy a jego zwalczaniem. Przedstawiłam inicjatywy międzynarodowe mające na celu zwalczanie tego przestępstwa. Rozdział został podzielony na podrozdziały. Pierwszy opisuje okres od roku

¹⁰ Generalny Inspektor Informacji Finansowej – organ administracji państwowej o charakterze centralnym, właściwy w sprawach przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.

1912 do roku 1990, począwszy od Międzynarodowej Konwencji Opiumowej z 1912 r., a skończywszy na konwencji strasburskiej. W drugiej części zostały przedstawione podjęte inicjatywy międzynarodowe w okresie od roku 1991 do roku 2018. W rozdziale uwzględniłam obszar działalności grupy Egmont¹¹ oraz grupy MONEYVAL¹². Odniosłam się również do prawa UE, którego opis znalazł się w oddzielnym podrozdziale. Zwieńczeniem rozdziału jest porównanie międzynarodowych uregulowań w zakresie prania pieniędzy. W rozdziale, opisując poszczególne źródła prawa, posługiwałam się tekstami źródłowymi oraz opracowaniami badaczy zajmujących się problematyką prania pieniędzy, m.in. Beaty Bieniek, Marka Prengla, oraz Jerzego Wojciecha Wójcika, czyli prekursorów w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy w Polsce, którzy – podobnie jak ja – przedstawili w swoich pracach podejście sumaryczne. W rozdziale mogłam przedstawić wiele wydarzeń, inicjatyw czy aktów prawnych, które dotyczą prania pieniędzy – jak Konwencja Rady Europy o cyberprzestępczości, kwestia zakupu i sprzedaży bitcoinów, konwencja Rady Europy o zapobieganiu terroryzmu, Europejska Konwencja o zwalczaniu terroryzmu z 1977 r. – jednak omawiając regulacje z zakresu prania pieniędzy, starałam się skupić na tych aktach prawnych, które bezpośrednio dotyczą powyższego przestępstwa.

W rozdziale trzecim scharakteryzowałam prawno-instytucjonalne sposoby walki z praniem pieniędzy wprowadzone w wybranych państwach. Wybór państw był zdeterminowany chęcią zaprezentowania państw zróżnicowanych pod względem przyjętych w nich koncepcji walki z praniem pieniędzy oraz państw niestandardowych, czyli takich, które nie zajmowały wystarczająco obszernego miejsca w pracach badaczy. Główną oś rozważań stanowiły definicje prania pieniędzy, które zostały sformułowane w poszczególnych państwach, w tym przepisy karnoprawne, jakie przyjęto w ich prawie krajowym. Następnie wyszczególniłam przepisy o praniu pieniędzy występujące w prawodawstwie danego państwa, organy i jednostki walczące z tym zjawiskiem oraz zakres dostosowań prawa krajowego do wymagań Unii Europejskiej bądź światowych organizacji walczących z praniem pieniędzy. W każdej z tych części zaprezentowałam w skrócie raport ewaluacyjny przygotowany przez FATF oraz priorytetowe działania, jakie powinny zostać podjęte w danym państwie w celu wzmocnienia wymogów AML/CFT, a także jakie działania okazały się skuteczne i rekomendowane jest ich wprowadzenie w Polsce.

¹¹ Grupa EGMONT – międzynarodowa organizacja stanowiąca forum do walki z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.

¹² MONEYVAL – międzynarodowa organizacja skupiająca państwa z Europy Środkowej i Wschodniej, zbierająca informacje od państw podlegających ocenie przez FATF oraz ustala metody i środki walki z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu.

W rozdziale czwartym przedstawiłam stan rozwiązań instytucjonalno-prawnych przyjętych w Polsce. Rozdział otwiera analiza historycznych aktów prawnych penalizujących pranie pieniędzy. W dalszej części opisałam przestępstwo prania pieniędzy w polskim kodeksie karnym oraz implementację IV i V dyrektywy AML do polskiego porządku prawnego. Warto nadmienić, że ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu (Dz.U. 2018 r., poz. 723) oraz ustawa o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2021 r., poz. 815) – wprowadzają niewątpliwie dużo modyfikacji do stanu prawnego w porównaniu z wcześniejszymi zmianami związanymi z dyrektywami AML wydanymi przez UE. W tym rozdziale szczególnie skoncentrowałam się na najważniejszych zmianach, budzących zarazem największe trudności interpretacyjne.

Rozdział piąty traktuje o roli poszczególnych jednostek współpracujących, analizie zostały poddane następujące instytucje: Departament Informacji Finansowej, Narodowy Bank Polski, Komisja Nadzoru Finansowego, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Komenda Główna Policji, Straż Graniczna, Żandarmeria Wojskowa, Służba Kontrwywiadu Wojskowego, Służba Wywiadu Wojskowego oraz Prokuratura. Czemu wybrałam właśnie te instytucje? Odpowiedź jest dość prosta, gdyż wszystkie wymienione przeze mnie w tym rozdziale organy wchodzi w skład Komitetu Bezpieczeństwa Finansowego (KBF) – opisanego w art. 19 ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu – pełniącego funkcję opiniodawczą i doradczą w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowania terroryzmu. Członkowie wspomnianych instytucji uczestniczą w posiedzeniach KBF i wywierają duży wpływ na funkcjonowanie polskiej polityki AML/CFT.

W rozdziale szóstym zaprezentowałam wyniki ankiety, przeprowadzonej wśród przedstawicieli sektora bankowego działów: AML, compliance oraz KYC, pracowników Departamentu Informacji Finansowej Ministerstwa Finansów oraz studentów socjologii z Akademii Pomorskiej w Słupsku. Celem badania było pozyskanie informacji, jak są postrzegane przestępstwo prania pieniędzy (na terenie naszego państwa) i system przeciwdziałania temu zjawisku przyjęty w Polsce.

Źródła i literatura

W pracy zamieściłam bibliografię zawierającą literaturę w języku polskim oraz w językach obcych, a także akty normatywne, orzecznictwo i inne materiały.

W pracy jako źródła materiału badawczego wykorzystałam:

1. Wiedzę i doświadczenie funkcjonariuszy policji oraz pracowników i funkcjonariuszy Departamentu Informacji Finansowej, czyli osób, które posiadają wiedzę praktyczną na temat przeciwdziałania i zwalczania prania pieniędzy;
2. Dane zawarte w sprawozdaniach rocznych, w których na podstawie art. 14 ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy pojawiają się aktualne informacje dotyczące poszczególnych kategorii instytucji obowiązanych, liczby informacji przekazanych przez instytucje obowiązane oraz jednostki współpracujące, liczby podjętych oraz zakończonych postępowań karnych, działań podjętych przez GIIF, liczby osób prawomocnie skazanych za pranie pieniędzy oraz finansowanie terroryzmu, przestępstw bazowych oraz wartości majątkowych, które uległy zamrożeniu, blokadzie, zajęciu lub przepadkowi;
3. Informacje zawarte w Krajowej Ocenie Ryzyka Prania Pieniędzy oraz Finansowania Terroryzmu z 2019 r., w której na podstawie art. 29 ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy znalazły się m.in.: opis zjawisk związanych z praniem pieniędzy, opis metodyki, opis aktualnych regulacji, wskazanie poziomu ryzyka prania pieniędzy, wnioski, jakie można wyciągnąć z oceny ryzyka;
4. Informacje znajdujące się w sprawozdaniach instytucji mających za zadanie kontrolować instytucje obowiązane, w tym Komisji Nadzoru Finansowego, Narodowego Banku Polski, oraz instytucji kontrolującej Ministerstwo Finansów (Najwyższa Izba Kontroli);
5. Raporty i zalecenia FATF, grupy kontrolującej wdrażanie w poszczególnych państwach przepisów regulujących walkę z praniem pieniędzy;
6. Akty prawa krajowego, unijnego i międzynarodowego dotyczące przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. W rozprawie zostały przeanalizowane umowy międzynarodowe, zalecenia, deklaracje, dyrektywy oraz ustawy, w tym przepisy sformułowane w Kodeksie Karnym;
7. Opracowania naukowe traktujące o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy, zarówno na gruncie prawa polskiego, jak i w innych państwach.

W dysertacji celowo nie wykorzystałam wcześniej napisanych przez siebie artykułów naukowych, gdyż prawdziwą przyjemnością jest budowanie czegoś zupełnie nowego. Głęboko wierzę, że jeśli artykuł „Aspekty prawne przeciwdziałania i zwalczania prania pieniędzy w Polsce. Wyzwanie dla polskich instytucji finansowych”¹³ cieszył się popularnością, to również rozprawa zawierająca analizę wprowadzonej niedawno dyrektywy V AML do polskiego porządku prawnego może się spotkać z zainteresowaniem czytelników.

Wnioski z przeprowadzonych badań

Rozwiązania skuteczne, moim zdaniem, oznaczają przede wszystkim zaimplementowanie odpowiedniego aktu prawnego, czyli odpowiedniej dyrektywy Unii Europejskiej bądź – w przypadku państw spoza europejskiego kręgu – innych odpowiednich przepisów skutecznie chroniących przed procederem prania pieniędzy. Kolejną cechą wyróżniającą efektywny system jest jak najniższa kwota ponadprogowa oraz kwota transakcji podejrzanych, gdyż zarówno pranie pieniędzy, jak i finansowanie terroryzmu nie musi wcale oznaczać transakcji wysokich kwot. Wręcz przeciwnie – przestępcy, aby nie wzbudzić podejrzeń, najczęściej przelewają niskie kwoty. Skuteczny system powinien również mieć bogaty system rejestrów połączonych w jedną efektywną całość – umożliwiającą skuteczne śledzenie transakcji. Współcześnie, kiedy społeczeństwo coraz chętniej wykorzystuje waluty wirtualne, efektywny system przeciwdziałania praniu pieniędzy powinien dysponować odpowiednimi przepisami regulującymi rynek walut wirtualnych. Kolejnym etapem jest ustanowienie odpowiednich kar, skutecznie odstrasżających potencjalnych przestępców.

Za rozwiązania średnio skuteczne należy uznać implementowanie przepisów dyrektyw w tempie, w jakim przyjmują je państwa niebędące w tym zakresie pionierami. Rozwiązania średnio skuteczne oznaczają również ustalenie wysokości kwoty ponadprogowej, wprowadzenie środków bezpieczeństwa finansowego, a także prowadzenie rejestru beneficjentów rzeczywistych, czyli rejestru, który jest uważany za podstawowy element systemu przeciwdziałania praniu pieniędzy, oraz brak regulacji prawnych w zakresie walut wirtualnych. Kary przewidziane za przestępstwo prania pieniędzy powinny być na optymalnym poziomie.

¹³ M. Brulińska, *Aspekty prawne przeciwdziałania i zwalczania prania pieniędzy w Polsce. Wyzwanie dla polskich instytucji finansowych*, *Studia Iuridica* 2018, t. 77 s. 7-22.

O rozwiązaniach mało skutecznych można mówić, gdy występują opóźnienia w implementacji dyrektywy bądź odpowiednich przepisów. Kwota ponadprogowa jest wysoka, podobnie kwota transakcji podejrzanych. Nie są prowadzone odpowiednie rejestry oraz występują braki w implementacji przepisów dotyczących walut wirtualnych. System kar pozbawienia wolności przewidziany w regulacjach karnych jest stosunkowo łagodny.

W świetle powyższych spostrzeżeń oraz informacji zawartych w rozdziale III nasuwa się wniosek, iż skuteczny system przeciwdziałania praniu pieniędzy występuje w Kanadzie, Australii, Belgii i Niemczech. Średnio skuteczny – w Turcji, Wietnamie oraz Polsce, mało skuteczny – w Gruzji i na Ukrainie.

Analiza jakościowa rozwiązań prawno-instytucjonalnych, która została przeprowadzona w pracy, wskazuje, że w obecnym systemie w Polsce istnieje wiele braków w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i walki z tym procederem. Efektywny i skuteczny sposób walki z praniem pieniędzy powinien być spójny. Analiza systemu przeciwdziałania praniu pieniędzy w Polsce wykazuje często działania negatywne lub ich brak, co uniemożliwia efektywne funkcjonowanie tegoż systemu. Również rozwiązania prawno-instytucjonalne przyjęte w Polsce są niedostatecznie skuteczne. Przykładem są sytuacje tzw. przerzucania się obowiązkami przez agentów nieruchomości, którzy często nie uznają się za podmioty obowiązane, wskazane przez przepisy odpowiednich ustaw i wolą odpowiedzialność przerzucić na notariusza.

Na poziomie przedprocesowym funkcjonariusze ABW nie mają uprawnień umożliwiających im pozyskanie informacji objętych tajemnicą zawodową, ubezpieczeniową czy bankową. Konfrontacja prawa krajowego ze standardami międzynarodowymi pokazuje, iż karnoprawny system przeciwdziałania praniu pieniędzy w Polsce nie został w pełni dostosowany do regulacji międzynarodowych.

Polska w porównaniu z innymi państwami, takimi jak Belgia czy Niemcy, ma zaległości we wprowadzaniu odpowiednich dyrektyw. Nie dostosowuje się również w pełni do zaleceń wydanych przez FATF, której, *notabene*, nadal nie jest członkiem – mimo usilnych starań. Wydaje się, że zabiegi, które stosowała, są nieskuteczne.

Zaprezentowane wyniki analizy systemu przeciwdziałania praniu pieniędzy pokazały, iż należy podjąć szereg działań umożliwiających jego poprawę, a tym samym zwiększających jego skuteczność. Aby osiągnąć pożądany efekt, należy podjąć szeroko zakrojone działania profilaktyczne (pośrednie i bezpośrednie), które powinny obejmować usprawnienie systemu przeciwdziałania praniu pieniędzy na płaszczyźnie technologii, edukacji społecznej oraz polityki. Przykładowe propozycje zmian, jakie należy wprowadzić:

1. Przede wszystkim niekorzystnym rozwiązaniem jest powoływanie nowych gremiów zajmujących się walką z praniem pieniędzy, gdyż nie wzmacnia to skuteczności systemu, a zwiększa liczbę elementów.
2. Polska jednostka analityki finansowej powinna zmienić swój czysto administracyjny charakter i ewoluować w kierunku instytucji o charakterze policyjnym. Należy wyodrębnić ją ze struktury Ministerstwa Finansów.
3. GIIF nie powinien być postrzegany jedynie jako „baza danych”, jego rola powinna być bardziej złożona. Winien być swoistym polem do współpracy CBA, ABW, Policji, SWW, SKW i pozostałych służb, dla których często SI*GIIF służy wyłącznie do pozyskiwania informacji o transakcjach.
4. Pracownicy Departamentu Informacji Finansowej powinni być lepiej opłacani, co skutkowałoby możliwością zatrudnienia na wybrane stanowiska specjalistów zarówno z dziedziny prania pieniędzy, jak i analizy danych.
5. Z uwagi na rosnącą liczbę zgłoszeń przekazywanych do Ministerstwa Finansów należy zapewnić wzmocnienie kadry Departamentu Informacji Finansowej MF.
6. Rynek finansowy stale się rozszerza (w dobrym i złym kierunku), dlatego tak istotne jest przyjęcie strategii „lepiej zapobiegać, niż liczyć” i podejmowanie działań profilaktycznych. Wiele trudności nastręcza również przygotowanie odpowiedniej strategii walki z praniem pieniędzy.
7. Należy zająć się systematyzacją baz danych i przekazem informacji między różnymi służbami: ABW, CBA itp.
8. Polska nie powinna się kierować jedynie narzuconymi przez instytucje międzynarodowe standardami. Instytucje te za pośrednictwem wizyt studyjnych i opinii ekspertów dokonują oceny systemu walki z praniem pieniędzy, lecz należy pamiętać, że nie widzą one wszystkiego i dlatego mogą doprowadzić do wykreowania wewnątrznie niespójnego systemu.
9. Rozwiązania w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy przyjęte przez Polskę bazują na umowach i innych aktach międzynarodowych. Polskie prawo zostało ukształtowane tak, aby dopasować się do zaleceń grupy FATF, kolejnych konwencji ONZ oraz dokumentów Rady Europy. W rezultacie rozwiązania, jakie zostały przyjęte w Polsce, opierają się na wytycznych grupy Egmont, a także na standardach przyjętych przez Unię Europejską. Instrukcje wydane przez FATF sprawiły, że państwa europejskie przyjęły bardzo podobne rozwiązania w obszarze przeciwdziałania praniu pieniędzy.

10. Należy ponadto wdrożyć nowoczesny system informatyczny, umożliwiający szybsze pozyskiwanie informacji od instytucji obowiązanych. Dotyczy to w szczególności analizy pierwszych symptomów mogących świadczyć o popełnieniu przestępstwa prania pieniędzy. Instytucje zajmujące się przeciwdziałaniem praniu pieniędzy powinny podjąć również zintegrowane działania w zakresie alternatywnych systemów bankowości oraz zwiększyć kontrolę nad działalnością parabanków.
11. W celu szybszego wykrywania przestępczości zorganizowanej w cyberprzestrzeni powinny zostać poszerzone możliwości informatyczne służb specjalnych.
12. Należy polepszyć edukację społeczeństwa, w szczególności funkcjonariuszy organów ścigania, wprowadzając symulacyjne programy komputerowe¹⁴.
13. Wprowadzić Centralną Bazę Rachunków. Miałaby ona powstać w celu odpowiedzi na proste i złożone pytania¹⁵. Głównym jej celem jest zapewnienie organom publicznym relatywnie szybkiego i łatwego dostępu do wiarygodnych danych o rachunkach bankowych, płatniczych i innych produktach, umożliwiających inwestowanie i przechowywanie środków finansowych, w celu skutecznego zapobiegania i zwalczania przestępczości, w szczególności przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.

¹⁴ M. A. Kędziński, *Przeciwdziałanie i zwalczanie finansowania terroryzmu w Polsce*, [Praca doktorska] 2019, Warszawa: Uniwersytet Warszawski, s. 481-498.

¹⁵ Ministerstwo Finansów, *Financial Intelligence czy Business Intelligence*, [prezentacja] Warszawa 2017, s. 6.