

**Recenzja rozprawy doktorskiej mgr Magdaleny Jaczewskiej pt. *Zarządzanie ryzykiem prania pieniędzy i finansowania terroryzmu – modele rozwiązań regulacyjnych w prawie unijnym*, napisanej pod kierunkiem dr hab. Dobrochny Bach-Goleckiej, prof. UW na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego**

**I. Uwagi wstępne**

W związku z powołaniem mnie uchwałą nr 175 w dniu 28 lutego 2022 r. przez Radę Naukową Dyscypliny Nauki Prawne na recenzenta w przewodzie doktorskim mgr Magdaleny Jaczewskiej przedstawiam ocenę Jej rozprawy doktorskiej pt. *Zarządzanie ryzykiem prania pieniędzy i finansowania terroryzmu – modele rozwiązań regulacyjnych w prawie unijnym*, napisanej pod kierunkiem dr. hab. Dobrochny Bach-Goleckiej, prof. UW na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Celem oceny jest ustalenie czy ta rozprawa doktorska spełnia wymogi przewidziane w art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (t.j. Dz.U z 2017 r., poz. 1789 z późn. zm.).

## II. Wybór tematu rozprawy doktorskiej oraz ocena jej płaszczyzny formalno-redakcyjnej

1. Temat rozprawy został wybrany trafnie. Problematyka prania pieniędzy stała się samodzielnym obszarem badawczym. Jej zakres sprzyja badaniom interdyscyplinarnym. Zajmują one prawników, kryminologów, kryminalistów, ekonomistów, finansistów ale także socjologów i etyków. Autorka zdecydowała w ramach ujęcia prawnego o wyborze specjalistycznego fragmentu problematyki bardzo ważnego dla ograniczania negatywnych skutków prania pieniędzy – kwestii ryzyka wystąpienia tego zjawiska i zarządzania tym ryzykiem. Należy zgodzić się z Autorką, że sposób zarządzania ryzykiem stanowił i nadal stanowi główną determinantę kształtu regulacji z zakresu przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu i wyboru metody, która w ocenie regulatora ma okazać się najbardziej efektywną dla zwalczania tych zjawisk (str. 14) stanowiących poważne zagrożenie dla integralności gospodarki i systemu finansowego Unii Europejskiej oraz bezpieczeństwa jej obywateli (str. 13). Wydaje się, że problematyka skuteczności zwalczania prania pieniędzy stała się po 24 lutego 2022 r. jeszcze ważniejsza. Zatem sytuacja polityczna w Europie ale też wysoki poziom zmienności ryzyk prania pieniędzy i finansowania terroryzmu oraz szybkie tempo adaptowania się przestępców do nowych realiów (str. 14) determinują kierunki zmian regulacyjnych AML. Autorka za kluczowe przy wyborze tematu uznała określenie, czy aktualnie obowiązujące *risk-based approach* powinno pozostać fundamentem tych regulacji.
2. Celem pracy doktorskiej Pani mgr Magdaleny Jaczewskiej jest także 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. Dotąd w literaturze prawniczej ale także ekonomicznej czy kryminologicznej nie ujmowano w ten sposób celu badawczego.
3. Rozprawa doktorska Pani mgr Magdaleny Jaczewskiej ma, dopuszczoną przez art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (t.j. Dz.U z 2017 r., poz. 1789 z późn. zm.), formę maszynopisu książki i liczy (ponumerowanych od strony tytułowej) 352 strony. Dzieło obejmuje wykaz skrótów i skrótowców, wstęp, cztery rozdziały, bibliografię, spis tabel i spis wykresów.

4. W pracy zastosowano przemyślaną strukturę. We wstępie Autorka zawarła opis hipotez i pytań badawczych a także opis celu badawczego, metodologii i materiału badawczego oraz streszczenie rozdziałów. Przy układzie rozdziałów zastosowano natomiast podejście od ogółu do szczegółu, gdzie pierwszym jest ogólna charakterystyka zjawiska prania pieniędzy i finansowania terroryzmu a także ich metod, determinantów oraz skali i skutków. Następnie w pracy zaprezentowane zostały inicjatywy międzynarodowe oraz prawo Unii Europejskiej jako narzędzia przeciwdziałania i zwalczania prania pieniędzy i finansowania terroryzmu. Szczegółami pozostają natomiast: problematyka zarządzania ryzykiem i modele regulacyjnego zarządzania ryzykiem prania pieniędzy i finansowania terroryzmu w regulacjach unijnych.
5. Dysertacja składa się z czterech rozdziałów. Każdy z rozdziałów zawiera podsumowanie badawcze. Zakończenie ma formę wniosków końcowych wynikających z weryfikacji głównej hipotezy i odpowiedzi na stawiane pytania badawcze.
6. W rozdziale pierwszym Autorka dokonuje przeglądu definicji pojęć prania pieniędzy i finansowania terroryzmu oraz doprecyzowuje sposób ich rozumienia w dysertacji. Przedstawia też metody prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, determinanty tych zjawisk i ich skalę. W sposób syntetyczny przedstawia skutki mikro i makroekonomiczne oraz społeczne konsekwencje prania pieniędzy i finansowania terroryzmu. W rozdziale drugim analizie poddaje 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). Przedstawiono tu też ewolucję 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 a także planowany kierunek zmian unijnych regulacji AML i CFT w oparciu o analizę aktów prawnych będących aktualnie na wczesnym etapie legislacyjnym. Regulacje typu *soft law* i *hard law* zestawiono pod względem ich efektywności w zwalczaniu opisywanych zjawisk i określono, który charakter regulacji jest właściwszy do regulowania kwestii związanych z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. W rozdziale trzecim zaprezentowano teorię społeczeństwa ryzyka, jako tło dla

rozważań prowadzących do skonstruowania współczesnej definicji ryzyka w ujęciu ogólnym. Przedstawiono tu także definicję zarządzania ryzykiem oraz kwestie związane z zarządzaniem ryzykiem w regulacjach prawnych. Analizie wreszcie poddano koncepcję prawa jako systemu reguł i zasad a przy użyciu narzędzi właściwych dla ekonomicznej analizy prawa, oceniono efektywność regulacji opartych na regułach i tych opartych na zasadach. Opisano i przeanalizowano też 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*) czyli modele wykorzystywane w unijnych regulacjach dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. W czwartym rozdziale zdefiniowano ryzyko prania pieniędzy i finansowania terroryzmu oraz przedstawiono modele regulacyjne przyjęte w celu zarządzania tym ryzykiem. Analizie poddano najpierw model stosowany na gruncie dwóch pierwszych dyrektyw AML, który skonstruowano z uwzględnieniem podejścia opartego na regułach (ang. *rule-based approach*). Następnie opisano sposób adresowania ryzyka charakterystyczny dla kolejnych dyrektyw AML (począwszy od Trzeciej Dyrektywy AML) tzn. podejście oparte na ryzyku (ang. *risk-based approach*). Przedstawiono wady i zalety każdego z systemów w kontekście przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu oraz przeprowadzono analizę ich efektywności z przyjęciem optyki ekonomicznej analizy prawa, z wykorzystaniem zgromadzonych i przeanalizowanych badań ekonomicznych odnoszących się do tej tematyki. Zweryfikowano też hipotezę badawczą. Zdefiniowano wreszcie pojęcie efektywności modelu regulacyjnego na gruncie regulacji dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu a także wykazano, iż w aktualnie obowiązujących regulacjach dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu coraz częściej wykorzystuje się elementy charakterystyczne dla podejścia opartego na regułach. Sformułowano na koniec uwagi *de lege ferenda* co do proponowanego kształtu zmian w europejskim modelu zarządzania ryzykiem prania pieniędzy i finansowania terroryzmu.

7. Oddzielnie należy odnieść się do kwestii terminologicznej. Autorka stosuje mnóstwo pojęć prawnych z zakresu prawa międzynarodowego ale także kryminologii dotyczących metod prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, które umiejętnie definiuje. Zachowuje reżim terminologiczny w sposób godny podziwu i w pełni profesjonalny. Język Autorki jest precyzyjny i prawniczo

fachowy. Konstrukcje zdań są logiczne i poprawne, co dla prezentacji skomplikowanej materii jest bardzo ważne.

### III. Ocena warstwy metodologicznej rozprawy

1. Lektura rozprawy doktorskiej mgr Magdaleny Jaczewskiej daje podstawy do stwierdzenia, że proces badawczy, jaki Autorka przeprowadziła jest prawidłowy. Przedmiotem badań prowadzonych w rozprawie jest problematyka unijnego systemu przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu i sposób zarządzania ryzykiem jako główna determinanta regulacji i wyboru metody, która w ocenie regulatora ma najlepiej wpływać na skuteczność i efektywność tego systemu.
2. Pani mgr Magdalena Jaczewska przyjmuje w pracy główną hipotezę badawczą, że 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. W celu jej zweryfikowania stawia następujące pytania badawcze: a) Jakie modele zarządzania ryzykiem stosowane były w dotychczasowych regulacjach unijnych mających na celu przeciwdziałanie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu? b) 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? c) Jakie powody stały za decyzją unijnego legislatora o zmianie modelu regulacyjnego w regulacjach AML? d) Jak należy rozumieć pojęcie efektywności w kontekście regulacji mających na celu przeciwdziałanie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu? e) Jakie czynniki wpływają na efektywność regulacji mających na celu przeciwdziałanie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu? f) Czy zmiana modelu regulacyjnego wpłynęła na zmniejszenie występowania zjawiska nadraportowania (ang. *overreporting*), związanego z modelem *crying wolf*? g) Czy zmiana modelu regulacyjnego wpłynęła na zwiększenie jakości danych przekazywanych jednostkom analityki finansowej przez sektor prywatny? Z kolei celem prowadzonej analizy, któremu służy przedstawienie odpowiedzi na te 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. Autorka określa, w jaki sposób sprawić, aby aktualnie stosowany model regulacyjny był bardziej efektywny, poprzez odpowiedź na pytania badawcze: a) Jak zapobiec zjawisku nadraportowania (ang. *overreporting*), związanego z modelem *crying wolf*? b) Jak zwiększyć jakość danych przekazywanych jednostkom analityki finansowej (czy szerzej regulatorowi) przez sektor prywatny? Uważam, że pytania badawcze są tak skonstruowane, że świadczą o wysokiej jakości rozprawy. Stwierdzam, że weryfikacja poszczególnych hipotez jest prowadzona z najwyższym zaangażowaniem w kolejnych rozdziałach pracy i poziom badawczy wobec każdej z nich jest bardzo wysoki.

3. W pracy wykorzystano przede wszystkim metodę ekonomicznej analizy prawa, w szczególności w zakresie wskazania czynników wpływających na efektywność modeli regulacyjnych oraz regulacji AML. Autorka w ramach tej metody zaadaptowała wnioski z przeprowadzonych przez ekonomistów badań ekonometrycznych oraz z danych statystycznych na grunt analizy prawnej. W tym procesie wykazać można pewne mankamenty dotyczące jakości źródeł, z których korzystała Autorka. Dla przykładu, liczby zgłoszonych transakcji podejrzanych w państwach członkowskich UE dotyczą jedynie okresu do 2014 r. (s. 287 i n.) co dla celów związanych z oceną efektywności modeli regulacji AML ma negatywne znaczenie. Autorka posługuje się też metodą dogmatyczno-prawną. Służy ona Jej do analizy tekstów prawnych oraz ich interpretacji przedstawionej w literaturze przedmiotu, a także do oceny obowiązującego prawa - od krytycznej analizy obowiązujących regulacji po postulaty *de lege ferenda*. Posiłkowo zastosowano również metodę historyczno-prawną, aby przedstawić chronologię 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.
4. Materiał badawczy, na którym opierają się przeprowadzone badania, obejmuje przede wszystkim akty prawne Unii Europejskiej oraz organizacji międzynarodowych zajmujących się walką z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu (tj. FATF, Wolfsberg Group, Moneyval). Autorka wykorzystuje również dokumenty, wytyczne i raporty przygotowane przez organy unijne oraz na ich zlecenie (w tym przede

wszystkim organy nadzoru finansowego), a także przez inne organizacje międzynarodowe. Istotnym punktem odniesienia jest stanowisko doktryny, prezentowane na gruncie międzynarodowej i polskiej literatury przedmiotu.

#### **IV. Merytoryczna ocena rozprawy**

1. Recenzowana praca stanowi dzieło bardzo interesujące i wartościowe. Może być inspiracją dla poszukiwania nowych kierunków badawczych. Zasluguje na pozytywną ocenę. W warstwie szczegółowej pragnę sformułować kilka uwag merytorycznych, istotnych dla uzasadnienia tej oceny ale też wyznaczających kierunki dalszych badań mgr Magdaleny Jaczewskiej czy też innych badaczy zainspirowanych Jej osiągnięciem naukowym i wartością dodaną w dyscyplinie nauki prawne.
2. Warto w recenzji uznać za walor dysertacji szczegółową analizę genezy prawnej pojęcia prania pieniędzy, które w pierwszej kolejności pojawiło się w orzecznictwie a dopiero później w ustawodawstwie (amerykańskim). Autorka kompetentnie dokonuje wyводу na podstawie szerokiego materiału źródłowego. Jednocześnie uważam, że cała ta część dysertacji, która dotyczy pojęcia prania pieniędzy i jego ewolucji w języku prawniczym jest zbyt obszerna, w szczególności w kontekście użyteczności dla następnych analiz. Wydaje się, że istotna dla tematu pracy staje się kwestia dopiero od str. 41. Autorka stwierdza tu, że definicja prania pieniędzy ulegała zmianom na przestrzeni kolejnych unijnych dyrektyw dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy, aby w aktualnym stanie prawnym, tj. w Dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1673 z dnia 23 października 2018 r. w sprawie zwalczania prania pieniędzy za pomocą środków prawnokarnych zmienić się dość istotnie względem pierwotnej wersji, a to głównie w związku z doprecyzowaniem definicji „działalności przestępczej”. Kwestia sposobu ujmowania „działalności przestępczej” była modyfikowana praktycznie na etapie każdej kolejnej dyrektywy AML. Podczas gdy w Pierwszej Dyrektywie AML pod pojęciem „działalności przestępczej”, poprzez którą definiowany był termin „prania pieniędzy”, rozumiano, podobnie jak w Konwencji Wiedeńskiej, głównie przestępstwa związane z nielegalnym handlem narkotykami, a w kolejnych dyrektywach dawano coraz więcej swobody w ustalaniu tego katalogu państwom członkowskim, to w Dyrektywie AML ws.

środków prawnokarnych Komisja Europejska zdecydowała się pójść w kierunku narzucenia katalogu przestępstw bazowych, mając na celu konieczność zniwelowania różnic jakie dzielą kraje członkowskie w zakresie definiowania i sankcjonowania przestępstw prania pieniędzy. Oceniono, iż dotychczas obowiązujące przepisy dotyczące kryminalizacji tego procederu nie są wystarczająco spójne, co prowadzi do luk w egzekwowaniu przepisów i przeszkód we współpracy między właściwymi organami w różnych państwach członkowskich (str. 41-42). Dalej Autorka jako jedną z najistotniejszych kwestii dotyczących pojęcia prania pieniędzy wskazuje (za Komisją Europejską), że różnice dotyczące definicji przestępstw prania pieniędzy i sankcji za takie przestępstwa wpływają negatywnie na skuteczność współpracy transgranicznej między organami krajowymi oraz na wymianę informacji. Trudno zgodzić się z tym poglądem. Wydaje się, że kwestia definicji karnoprawnej (a z taką mamy do czynienia) ma/miała wiele innych negatywnych aspektów, np. związanych z relacjami między czynnościami wykonawczymi prania i przestępstwami bazowymi. Od lat trwają w prawodawstwie niektórych państw członkowskich poszukiwania optymalnych rozwiązań, np. w Wielkiej Brytanii. Aspektów karnoprawnej definicji prania pieniędzy Autorka jednakże nie podejmuje w pracy.

3. Dla tematu pracy zdecydowanie ważniejsze są analizy dotyczące metod prania pieniędzy i finansowania terroryzmu (rozdział 1.3.). Autorka nakreśla (termin z podsumowania po rozdziale pierwszym – str. 101) modele oraz techniki wykorzystywane w poszczególnych etapach tych modeli. Przedstawiono model trójfazowy, zgodnie z którym pranie pieniędzy dzieli się na fazę lokowania, maskowania oraz integracji, a także model finansowania terroryzmu, w którym wyróżnia się fazę gromadzenia, przemieszczania oraz wykorzystywania środków. Niestety w tej części rozdziału mamy faktycznie do czynienia jedynie z owym nakreśleniem metod. A problematyka wydaje się szczególnie istotna dla zarządzania ryzykiem prania pieniędzy. Tym bardziej, że Autorka wielokrotnie w pracy potwierdza fakt nieustającego rozwoju technik, a także możliwość ich wykorzystywania przez przestępców także w innych fazach niż w tych, do których przyporządkowywane są one w doktrynie (str. 101-102) oraz że prawo nie nadąża za coraz to nowszymi metodami stosowanymi przez przestępców, którzy starają się odnajdywać luki regulacyjne i wykorzystywać nowe technologie i zmiany na światowych rynkach na swoją korzyść (str. 102). Wydaje się, że w tym zakresie zauważalny jest w pracy deficyt wykorzystania analiz FATF. *Soft law* w tym zakresie



miałoby istotne znaczenie dla argumentacji Autorki w różnych wymiarach. Zatem charakterystyka metod jedynie w oparciu o dane FATF (najbardziej aktualne) miałyby dla pracy większą użyteczność niż szerokie charakteryzowanie mało aktualnej doktryny w zakresie metod prania pieniędzy.

4. Charakterystyka skali prania pieniędzy i finansowania terroryzmu zajmuje w pracy zaledwie dwie strony (s. 92-93). Autorka dysertacji zauważa, że w analizowanych materiałach brakuje aktualnych szacunków dotyczących skali opisywanych zjawisk (najnowsze przytaczane raporty pochodzą z 2017 r.), co odbiera ona jako lukę badawczą w analizowanym zakresie. Znajomość skali zjawisk, nawet jeżeli jedynie przybliżonej, jest niezbędna, po pierwsze w celu szacowania skutków przestępczości zorganizowanej, co mogłoby się okazać pomocne przede wszystkim dla organów stanowiących prawo i konstruuujących programy zwalczania prania pieniędzy i finansowania terroryzmu. Po drugie ułatwiłaby ona dokładniejsze określenie efektywności stosowanych środków przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowania terroryzmu i wreszcie po trzecie wpłynęłaby ona pozytywnie na szacowanie makroekonomicznych i mikroekonomicznych skutków opisywanych zjawisk na światową gospodarkę. Wskazane jest wobec powyższego częstsze przeprowadzanie przez organy instytucji międzynarodowych odpowiednich szacunków skali obydwu z opisywanych przestępstw (str. 92). Należy zgodzić się z tym poglądem. Jednocześnie w pracy nie znajdujemy informacji na temat przyczyn takiego stanu rzeczy a co gorsza – szerszej analizy skutków, także w kontekście tematu pracy. Autorka nie zgłasza też żadnych propozycji w tym zakresie, np. co do ewentualnych projektów badań. Tymczasem zdaje się, że dane o skali prania pieniędzy i finansowania terroryzmu ważne są dla problematyki zarządzania ryzykiem.
5. W rozdziale pierwszym prezentowane są też skutki prania pieniędzy i finansowania terroryzmu. Autorka wskazuje na skutki makroekonomiczne: negatywny wpływ na wielkość produkcji i inwestycji, wypływ kapitału z gospodarki, hamowanie zagranicznych inwestycji, negatywny wpływ na poziom cen, zaburzenie konkurencji, negatywny wpływ na kształtowanie polityki fiskalnej i monetarnej państw, implikacje negatywne na rozwój szeroko pojętej przestępczości gospodarczej oraz mikroekonomiczne: wypieranie z rynku uczciwie funkcjonujących przedsiębiorstw przez dokapitalizowane nielegalnymi środkami przez przestępców oraz odczuwalny wzrost korupcji wśród pracowników instytucji obowiązanych, którzy stają się bardziej skłonni

do podejmowania niesłusznych ekonomicznie decyzji, co negatywnie wpływa na efektywność prowadzonej działalności i najczęściej jest wbrew jej interesom. Niestety, podobnie jak w przypadku skali prania pieniędzy i finansowania terroryzmu nie wiąże tej kwestii z problematyką zarządzania ryzykiem.

6. Rekomendacje FATF są regulacją, w której podejście to zostało po raz pierwszy zaproponowane i następnie implementowane w innych międzynarodowych regulacjach, w tym przede wszystkim w dyrektywach unijnych. Zgodnie z Rekomendacją nr 1 kraje powinny zidentyfikować, ocenić oraz zrozumieć ryzyka prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu występujące w danym kraju i stosować środki przeciwdziałania tym zjawiskom w skali adekwatnej do ryzyka zidentyfikowanego w ramach przeprowadzonej analizy. FATF wskazuje, że podejście oparte na analizie ryzyka jest kluczowe dla efektywnej alokacji zasobów w wewnątrz krajowym systemie oraz implementacji Rekomendacji FATF. Rekomendacja nr 2 wskazuje na konieczność dostrojenia wewnątrz krajowych regulacji do zidentyfikowanych w ramach analizy ryzyka oraz skoordynowania współpracy krajowych jednostek zaangażowanych w tworzenie i egzekwowanie regulacji dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, w tym przede wszystkim jednostek analityki finansowej, organów wykonawczych i nadzorczych (s. 128). Tym samym wydaje się, że dla tematu pracy rozdział drugi mógłby być ujęty w inny sposób. Obejmować mógłby dwie części: regulacje przed rekomendacjami FATF i po przyjęciu tych rekomendacji. Byłoby to odstępstwo od tradycyjnego ujęcia w literaturze, które Autorka powieliła w przekazie rozdziału drugiego nie bacząc na ewentualne zapotrzebowanie wynikające z przyjętego tematu.
7. Autorka przyjmuje dla potrzeb badań, że regulacją jest każda forma oddziaływania przez regulatora na zachowanie podmiotów regulowanych, w ramach przyznanych mu prawem kompetencji i przy użyciu zróżnicowanych narzędzi, mającą na celu realizację istotnych z punktu widzenia interesu publicznego celu oraz modyfikowanie pewnych zachowań gospodarczych, w celu osiągnięcia dobrobytu społecznego. Do kompetencji regulacyjnych zalicza normowanie, monitorowanie oraz egzekwowanie. Narzędzia oddziaływania obejmują zarówno działania należące do sfery *hard law*, jak i *soft law* i mogą mieć także charakter władczy (licencjonowanie, sankcjonowanie), jak również tego władztwa pozbawiony (edukacyjny, informacyjny, zachęty). Regulacje przyjmują formę przepisów, rozporządzeń, rozkazów, standardów, zaleceń, warunków, wytycznych, czy zasad. Idealnym celem regulacji jest zapewnienie bezpiecznej i odpowiedniej usługi, bez zniechęcania do skutecznego

funkcjonowania i rozwoju przedsiębiorstw. Można wobec tego przyjąć, iż regulacja jest praktyką z pogranicza prawa, administracji, ekonomii i polityki (s. 172-173). Modelem regulacyjnym jest natomiast przyjmowana w doktrynie lub w praktyce koncepcja normatywna, określająca pożądaną metodologię regulacji. Za główne elementy modelu regulacyjnego przyjmuje się jego cel, ustalanie priorytetów, konstruowanie zasad postępowania, wybór narzędzi zarządzania ryzykiem oraz sposób komunikacji z podmiotami należącymi do otoczenia regulacyjnego. (s. 174). Dalej Autorka prowadzi profesjonalną charakterystykę wybranych modeli regulacyjnych, m.in. w celu potwierdzenia hipotez badawczych. Wszystkie aspekty Jej komentarzy, sposób korzystania z materiałów źródłowych, argumentacja, język itd. są na bardzo wysokim poziomie i potwierdzają głęboką wiedzę teoretyczną Autorki w zakresie nauk prawnych. Szczególnie wyróżnić należy tu syntetyczne ujęcie różnic pomiędzy modelem opartym na regułach a modelem opartym na zasadach (s. 202-204) czy zestawienie różnic występujących pomiędzy modelem opartym na regułach, modelem opartym na zasadach i modelem opartym na ryzyku (s. 215-218), które same w sobie są wartością dodaną w zakresie badań na regulacjami. Podobnie ocenić trzeba zestawienie modelu opartego na regułach i modelu opartego na ryzyku w unijnych regulacjach dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowania terroryzmu (s. 278-282).

8. Bardzo wysoko ocenić należy fragment badań dotyczących *risk-based approach* na gruncie IV Dyrektywy AML (s. 235-273). Uznaję je za kompletne, porządkujące i inspirujące w aspekcie naukowym ale też praktycznym.
9. Wnioski z analizy badań statystycznych (chodzi o badania ekonometryczne i statystyczne przeprowadzone niezależnie przez Patrycję Chodnicką, Donato Masciandaro wraz z Lucią dalla Pellegrina, Eloda Takats'a oraz przez Europol – tu podtrzymuję zarzuty co do jakości tychże) nie pozwalają na potwierdzenie badanej hipotezy, zgodnie z którą po wprowadzeniu do unijnych regulacji podejścia opartego na analizie ryzyka ich efektywność wzrosła. Autorka podejmuje próbę odpowiedzi na pytanie, jakie mogą być przyczyny braku osiągnięcia zamierzonego przez legislatora efektu. Wykorzystuje do tego m.in. efekt *crying wolf*. Jako powody podaje: a) specyfikę relacji między instytucjami państwowymi (FIU lub nadzorcami) a instytucjami obowiązanymi; zależność typu właściciel – agent prowadzi do sprzeczności interesów pomiędzy tymi podmiotami - instytucje obowiązane jako instytucje komercyjne funkcjonują na rynku w celu maksymalizacji swojego zysku, celem organów publicznych jest natomiast maksymalizacja dobrobytu społecznego; b) nakładanie na instytucje

obowiązane wysokich kar w przypadku nieraportowania transakcji, które należało uznać za podejrzane; 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 obowiązanych pojawia się zjawisko tzw. obronnego raportowania (ang. *defensive reporting*); c) 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 obowiązanych, spoza sektora finansowego.

10. Autorka tylko syntetycznie wskazuje kierunki zmian, które pozwolą na zwiększenie efektywności aktualnie stosowanego modelu typu *risk-based*. Jako pierwsza proponuje wprowadzenie opłat nakładanych na instytucje obowiązane 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 obowiązanych opłaty tego typu miałyby charakter zwrotny – ich wartość byłaby zwracana instytucji obowiązanej w przypadku potwierdzenia się zgłaszanego przez instytucję obowiązaną podejrzenia prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu. Inną nie zgłaszaną dotąd w literaturze propozycją jest wdrożenie nowego modelu mieszanego, łączącego w sobie cechy zarówno modelu opartego na regułach, jak i modelu opartego na ryzyku. W najnowszych regulacjach AML (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 regułach. W tym kontekście Autorka zauważa, że powrót do modelu *rule-based* w czystej postaci nie byłby pożądanym. Jednak unijne regulacje AML mogłyby zyskać na efektywności w przypadku wdrażania modelu, dla którego zaproponowana została nazwa *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 obowiązane, 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 przez Autorkę modelu zobligowane do bardziej proaktywnego podchodzenia do swoich obowiązków i wykonywanie ich w duchu *risk-based approach*.

## V. Konkluzja

1. Stwierdzam jednoznacznie, że rozprawa doktorska Pani mgr Magdaleny Jaczewskiej pt. *Zarządzanie ryzykiem prania pieniędzy i finansowania terroryzmu – modele rozwiązań regulacyjnych w prawie unijnym*, napisanej pod kierunkiem dr hab. Dobrochny Bach-Goleckiej, prof. UW na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego spełnia kryteria określone w art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (t.j. Dz.U z 2017 r., poz. 1789 z późn. zm.) i stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego a także potwierdza głęboką wiedzę teoretyczną Kandydatki w zakresie nauk prawnych.
2. Wnoszę o dopuszczenie Panią mgr Magdalenę Jaczewską do dalszych etapów postępowania w przewodzie doktorskim.

