

Prof. dr hab. Artur Nowak-Far
Kolegium Ekonomiczno-Społeczne
Szkoła Główna Handlowa

Rada Naukowa Dyscypliny Nauki Prawne
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Warszawskiego

Warszawa, 10 maja 2022 r.

RECENZJA PRACY DOKTORSKIEJ
PANI MAGDALENY JACZEWSKIEJ
PT. „»ZARZĄDZANIE RYZYKIEM PRANIA PIENIĘDZY I FINANSOWANIA
TERRORYZMU – MODELE ROZWIĄZAŃ REGULACYJNYCH
W PRAWIE UNIJNYM”

1. Cel i zakres recenzji

Ta recenzja ma na celu ocenę pracy doktorskiej Pani mgr Magdaleny JACZEWSKIEJ pt. *Zarządzanie ryzykiem prania pieniędzy i finansowania terroryzmu – modele rozwiązań regulacyjnych w prawie unijnym*. Dysertacja ta została napisana pod kierunkiem Pani dr hab., prof. UW, Dobrochy Bach-Goleckiej. Sporządzam ją jako recenzent powołany do tej roli na podstawie uchwały Rady Naukowej Dyscypliny Nauki Prawne podjętej 28 lutego 2022 r. Za okazane zaufanie bardzo członkom Rady Naukowej dziękuję.

Dysertacja dotyczy istotnego problemu zwalczania przestępczości, w tym szczególnie groźnego, terroryzmu, dla której kontekstem jest działanie w sferze finansowej – odnoszącej

się do zapobiegania praniu pieniędzy oraz możliwości uzyskiwania przez terrorystów finansowania ich przestępczych działań. Nowym elementem ujęcia tego, bardzo eksploatowanego, tematu badawczego jest skupienie się na zarządzaniu ryzykiem w tej mierze i dokonanie próby identyfikacji oraz naukowej interpretacji przyjętych rozwiązań regulacyjnych.

Doceniając taki właśnie, w pewnym stopniu nowatorski, wybór tematu, zauważam, że tytuł dysertacji zdradza nieznaczną, ale jednak, nieporadność metodologiczną – zgodnie z nim praca ma dotyczyć „modeli rozwiązań regulacyjnych w prawie unijnym”. Wydaje się, że takie ujęcie jest tautologiczne – prawo analizowane w jego określonym kształcie albo w ramach jakiegoś procesu rozwojowego jest zawsze wyrazem jakiegoś „modelu regulacji” tego, czego ono dotyczy. W dodatku mówienie o „modelu” (a więc kategorii pojęciowej, która zakłada jakiś istotny stopień organizacji systemu społecznego, którego to zorganizowanie dotyczy) implikuje konieczny pragmatyczny wymiar prawa jako takiego systemu – tj. jego zamierzoną zdolność do powodowania zmiany w innych systemach, na które prawo oddziałuje. Implikuje to, że „rozwiązania” przyjęte w odniesieniu do danej materii, jeżeli mają być prawem, są zawsze „regulacyjne” oraz że identyfikowanie ich jako elementów modelu jest jednocześnie identyfikacją prawa, ponieważ ta musi wskazywać także na cele prawodawcy. Z tego powodu tytuł rozprawy powinien być się odnosić po prostu do „modeli (zarządzania ryzykiem prania pieniędzy i finansowania terroryzmu) w prawie unijnym”.

2. Ocena modelu badawczego

Praca dotyczy tematyki ważnej społecznie i skomplikowanej na tyle, że znajdujemy w niej wiele takich zagadnień, które wymagają bliższej uwagi badawczej. Pani Magdalena Jaczewska dostrzega tę potencjalną produktywność wybranego przez siebie pola badawczego, której zasadniczego źródła słusznie doszukuje się w bardzo dużej dynamice rozwoju rynku finansowego, w tym zwłaszcza w coraz silniejszej jego integracji w ramach UE (co w pracy jest czasami określane raczej egzotycznie jako „integracja przepływów finansowych”). Autorka dysertacji słusznie interpretuje ten stan rzeczy jako źródło ryzyk, które definiuje jako „ryzyka wystąpienia prania pieniędzy i finansowania terroryzmu”.

Brakiem pracy jest to, że mimo iż „ryzyko”, „zarządzenie ryzykiem” i „model rozwiązań regulacyjnych”, a także „pranie pieniędzy” i „finansowanie terroryzmu” są kluczowymi jej pojęciami występującymi już w tytule, to jedynie dwa ostatnie z wymienionych znalazły rzetelnie przeprowadzoną analizę w pracy. W moim przekonaniu powinna ona – już na etapie określenia modelu badawczego – jakoś zdefiniować też trzy pierwsze pojęcia (przy czym pojęcie „ryzyka” warto byłoby zdefiniować poprzez szersze nawiązanie do dorobku nauki). Tu z pewnością przydatne byłyby klasyczne studia Franka Knighta (*Risk, Uncertainty, and Profit*, Boston 1921), a także jakieś ujęcie „modelu”, które dałoby się zrekonstruować np. z prac Ludwiga Wittgensteina, Tadeusza Kotarbińskiego, Karla Poppera, a – z nowszych publikacji – np. Edwarda Kasperskiego. Pewnym surogatem w tej mierze jest jednak przywołanie w analizie, i to w dość produktywny sposób koncepcji społeczeństwa ryzyka Ulricha Becka. Jeżeli już jednak takie nawiązanie się uczyniło, to warto byłoby – choćby w minimalnym zakresie – zasygnalizować, co do badanego obszaru mogłaby wnieść teoria ekologii populacyjnej.

Za prawidłową, tzn. także potencjalnie produktywną naukowo uważam natomiast zasadniczą hipotezę badawczą pracy, która głosi, że:

„zmiana modelu zarządzania ryzykiem w regulacjach dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu z podejścia opartego na regulacjach na podejście oparte na ryzyku pozytywnie wpłynęła na efektywność tych regulacji”.

Weryfikacja tej hipotezy wymaga w szczególności zidentyfikowania właściwości dwóch porównywanych ze sobą modeli regulacyjnych (modeli interwencji), w tym również wskazania prawidłowości ich działania – a więc ujęcia tematu także poprzez analizę pragmatyczną. W takim ujęciu weryfikacja taka wymaga również określenia jakie są kryteria oceny tego, czy jakaś regulacja, a w szczególności ta tu analizowana, jest „efektywna” i co konkretnie oznacza, że przejście z jednego modelu do drugiego „pozytywnie wpływa na tę efektywność”. *Prima facie*, należy się spodziewać, że uwaga badawcza będzie się skupiać na zdolności zapewnienia przez regulację jej zadeklarowanych celów, które w dodatku – same w sobie – muszą być uznane za takie, które choćby potencjalnie, są umiejscowione w pragmatycznej rzeczywistości, w której da się te cele powiązać co najmniej ze zmniejszonym ryzykiem występowania zjawisk niepożądanych (tu zjawiska prania pieniędzy i finansowania terroryzmu). Warto wspomnieć, że tego rodzaju analiza wymagałaby jakiegoś odniesienia do teorii Guida Calabresiego, co w pracy nie występuje. Nie oznacza to jednak jakiegось gruntownej

wadliwości dysertacji – wyznacza jedynie obszar przyszłych badań i po prostu wyższy standard nawiązania do dorobku nauki w dziedzinie, którą Pani Jaczewska sama przecież wybrała. Brak wskazanych elementów musi trochę dziwić, skoro zadeklarowano w pracy, że korzysta ona z dorobku *Law and Economics*.

W kontekście tych ambitnych oczekiwań można poza tym ocenić program badawczy pracy, zawarty w jej zadeklarowanym modelu. W ramach tego programu, Autorka chciała:

- (a) zidentyfikować stary i nowy model regulacyjny – co jest ze wszech miar uzasadnione;
- (b) określić przyczyny przyjęcia metody zarządzania ryzykiem w rozwiązaniach regulacyjnych – co także jest wyborem bardzo dobrym, ale – niestety – uzupełnionym o jakieś zaskakujące (i kompletnie nie uzasadnione) założenie metodologiczne, zgodnie z którym „przyjmowana metoda” stanowi determinantę kształtu unijnych regulacji – co jest prawdziwe, ale zarazem wręcz wstrząsająco oczywiste; każda zupełnie niewadliwa regulacja jest jakoś zdeterminowana przez to, co stanowi jej treściową zawartość, prawda?;
- (c) ujawnić przyczyny dokonania wskazanego wyboru legislacyjnego (przynajmniej w regulacjach AML) – co jest wyborem bardzo dobrym;
- (d) określić specyficzne predykaty efektywności regulacji w konkretnym kontekście działań zmierzających do przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu – co jest nie tylko wyborem dobrym, ale wręcz wartym szczególnego wyróżnienia i świadczącym o znacznej przenikliwości badawczej Autorki ocenianej pracy;
- (e) zidentyfikować czynniki determinujące efektywność badanej regulacji – co jest także wyborem dobrym i właściwie umiejscowionym w przedstawionym w pracy procesie analitycznym;
- (f) określenia także pewnych, uznanych za szczególnie ciekawe, aspektów *compliance* (w tym nadraportowania oraz zapobiegania infotopii) – co także jest bardzo dobrym wyborem.

Tak więc, mimo że model badawczy nie zawiera wszystkich elementów, które uznałbym za właściwe, jest on na tyle dobrze zbudowany, że nie sposób go odrzucić. Co więcej, zawiera on kilka elementów, które świadczą o dużej ambicji badawczej i przenikliwości Pani Jaczewskiej. Ten wniosek jest także potwierdzony przez opis elementów procedury badawczej, który jest zawarty w pracy. Jest on dojrzały i wskazuje na znaczną świadomość Autorki pracy co do tego, co, kiedy i dlaczego chce zrobić, gdy idzie o czynności badawcze.

W sumie więc, mamy w pracy niezły (choć niedoskonały) opis modelu badawczego. Jest ten model skonstruowany świadomie, zawiera ciekawe, a niekiedy bardzo ciekawe elementy i musi być uznany za potencjalnie efektywny do weryfikacji zasadniczej hipotezy badawczej oraz hipotez pomocniczych. Mimo pewnych, zgłoszonych przeze mnie niedociągnięć, model badawczy pracy oceniam zatem bardzo wysoko.

3. Ocena wyводу przedstawionego w pracy

Wywód przedstawiony w pracy adekwatnie odzwierciedla założenia metodologiczne i sam model badawczy. Nie dziwi więc to, że w pierwszym rozdziale pracy jej Autorska dokonuje najistotniejszych wyborów teoretycznych i definicyjnych w pracy. Nie może dziwić brak odniesień/deklaracji metodycznych do pojęcia „modelu”, „ryzyka” i „zarządzania ryzykiem” – zakres tej części pracy odzwierciedla bowiem wszystkie (istotne) zalety i mankamenty modelu badawczego, o którym już tu była mowa.

W drugim rozdziale dokonano prezentacji zasadniczych trendów rozwojowych unijnej regulacji dotyczącej zapobiegania praniu pieniędzy i finansowania terroryzmu w kontekście tego, co się w tej sprawie dzieje na świecie. Co bardzo wartościowe, opis odnosi się – przynajmniej w odniesieniu do regulacji unijnej – nie tylko do tego, co jest, ale również do tego, co może być, tj. do prac legislacyjnych; sama Autorka formułuje również wiele wniosków *de lege ferenda*. Pani Jaczewska podjęła bowiem w tym rozdziale wysiłek zidentyfikowania głównych kierunków prac nad zmianami regulacyjnymi w badanym przez siebie obszarze. Bardzo to doceniam, bo takie podejście jest spójne ze zgodną z prawdą konstatacją pracy, że ten konkretny obszar regulacyjny musi się rozwijać szczególnie dynamicznie – bo dynamicznie pojawiają się na rynku nowe wyzwania dla jakiegokolwiek istniejącej regulacji.

W trzecim rozdziale przedstawiono istotne założenia dotyczące elementów pragmatycznych modelu badawczego i wskazano na ich zastosowanie w dalszych etapach przedstawionej analizy. To właśnie w tym rozdziale jakoś (niekoniecznie w sposób doskonały) zdefiniowano pojęcie modelu regulacyjnego, a także postarano się o identyfikację predykatów jego „właściwego działania”. Co bardzo wartościowe, nie jest to już analiza *stricte* teoretyczna, ale taka, która odwołuje się do opisanych, a co najmniej zasygnalizowanych elementów modeli regulacyjnych, zwłaszcza zaś modelu unijnego.

W czwartym rozdziale pracy przedstawiono dokładniej unijną regulację AML i dokonano swoistej amplifikacji tych elementów regulacji, które odnoszą się do modelu opartego na ryzyku oraz przejścia do tego modelu od tego stosowanego wcześniej. Dodatkowo – co poniekąd – naturalne, w rozdziale tym wskazano na kryteria efektywności regulacji.

W ostatniej części pracy przedstawione są zaś jej wnioski, w szczególności te dotyczące weryfikacji hipotezy głównej i hipotez pomocniczych. Rozdział ten w pełni odzwierciedla podjęte w pozostałych częściach pracy wybory teoretyczne, metodologiczne oraz przedstawioną argumentację. Dawno nie miałem sposobności czytać dysertacji, w której tak dobrze część wnioskowa korespondowałaby z pozostałymi częściami pracy, nie robiąc tego jednak mechanicznie, ale pokazując znaczącą pomysłowość w tym zakresie.

Co do elementów słabszych pracy, to doszukiwałem się ich w częściach opisowych pracy i to w dwóch różnych obszarach: analizy historycznej oraz opisu regulacji. W odniesieniu do pierwszej kwestii, elementy historyczne analizy są w moim przekonaniu zbyt rozbudowane, a przez to wnoszą nadmiar – nie są więc adekwatne do celów pracy. Wartościowe są opisy istniejących praktyk niezgodnych ze standardami regulacyjnymi UE, np. *hawala*. Swoją drogą, szkoda, że nie przywołano bardzo dobrej pracy na ten temat autorstwa Edwiny A. Thompson (*Trust is the Coin of the Realm: Lessons from the Money Men in Afghanistan*). W odniesieniu do opisu regulacji, wydaje się ona również nieproporcjonalna do potrzeb pracy, poniekąd wskazując na jakieś chyba nieuzasadnione założenie, że czytelnicy pracy potrzebują prezentacji zagadnienia niemal od samego początku. Zaznaczam, że nie chodzi o to, by tych rozważań zupełnie nie było, ale o to, by były bardziej syntetyczne i zachowywały proporcję do celów naukowych, którym mają służyć. Drugim niedociągnięciem pracy jest to, że w zakresie opisu regulacji prawnych, jej Autorka posługuje się bardzo statycznymi narzędziami – podejściem będącym znanym recenzentom prac, swoistym „remanentem” przepisów. Już w pracach doktorskich oczekiwałem prób identyfikacji trendów rozwojowych poszczególnych konstrukcji i instytucji prawnych, analizy problemów regulacyjnych – co zdynamizowałoby tego rodzaju wywody. Niestety, i tu tego nie znalazłem, choć jednocześnie przyznaję, że przedstawiona „statyczna” analiza przepisów jest przeprowadzona rzetelnie i właściwie adekwatnie do potrzeb, bo przynajmniej poszczególne jej części rekapitulują to, co jest przedmiotem szczegółowych rozważań i wskazują, co istotnego się zmieniło lub zmieni. Warto i tu odnotować *in plus*, że przedmiotem badań są nie tylko przepisy wiążące, ale również –

bardzo istotne w zakresie objętym przedmiotem dysertacji – przepisy prawa miękkiego (*soft law*).

Pewne wątpliwości może również budzić łatwość, z którą Autorka dysertacji akceptuje niektóre koncepcje naukowe, które wzbudzają wątpliwości co do swojej jakości poznawczej lub praktycznej. Odnosi się to do porównywania modelu opartego na regułach i na zasadach, a także do koncepcji nowego zarządzania publicznego. Moja wstrzeźliwość w tym zakresie nie może dla Autorki pracy być zaskoczeniem, bo zna Ona i przytacza w pracy mój tekst dotyczący tej kwestii (*Klasyczne źródła nowego zarządzania publicznego*), w którym wyraziłem przekonanie, że w odniesieniu do tej koncepcji nie możemy mówić o podejściu bardzo oryginalnym, a jedynie o swoistej metaforze praktyk, która – jak przewidywałem w pierwszej dekadzie XXI w. – ulegnie dekompozycji, a jej elementy będą służyły stworzeniu nowych koncepcji efektywności regulacyjnej i administracyjnej (o podobnej co NZP wartości poznawczej i praktycznej).

Za dobry element nawet tych części analizy można uznać to, że zawierają one także elementy ekonomicznej refleksji na temat identyfikowanych konstrukcji, instytucji i praktyk rynkowych. Nie jest to może jakaś bardzo oryginalna analiza, ale już samo jej zastosowanie zasługuje na odnotowanie i wysoką ocenę. Dzięki takim właśnie elementom pracy, nabiera ona dodatkowej wartości, i właśnie w tym obszarze – tj. w zakresie połączenia refleksji prawnej i ekonomicznej – doszukiwałem się największej wartości dodanej dysertacji.

W ogólnym rozrachunku, przedstawione we wszystkich zarysowanych tu rozdziałach pracy problemy i zagadnienia są przedmiotem wnikliwej i kompetentnej analizy, w której Autorka wykazała szeroką znajomość regulacji krajowych, międzynarodowych i unijnych. Umiała je w pracy twórczo zinterpretować i – co warte podkreślenia – wzajemnie skonstrastować w odniesieniu do konkretnych rozwiązań regulacyjnych.

W sumie zatem tę zasadniczą część pracy można uznać za taką, która z powodzeniem spełnia wymagania stawiane pracom doktorskim. Oprócz kompetentnie przedstawionej warstwy czysto opisowej, w analizie w dysertacji przedstawionej jej Autorka:

- (a) dokonała twórczego i wydajnego naukowo skonstrastowania zasadniczych modeli regulacyjnych stosowanych do zarządzania ryzykiem prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, w szczególności tych przyjętych w Unii Europejskiej;

- (b) pogłębieniu poznania naukowego zagadnienia przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowania terroryzmu właśnie poprzez przyjęcie systemowej konwencji zarządzania ryzykiem;
- (c) zinterpretowała przyjęte rozwiązania z zastosowaniem elementów ekonomicznej analizy prawa, przez co uzyskała świeże naukowo obrazy funkcjonowania badanych regulacji;
- (d) przedstawiła interesującą refleksję na temat funkcjonowania badanych modeli regulacyjnych w warunkach intensywnej zmiany ich kontekstu i przedmiotu oddziaływania.

4. Ocena formalnej strony pracy

Praca jest napisana dobrym, przystępnym, a jednocześnie w miarę ścisłym językiem. Sposób jej napisania wskazuje na bardzo wysokie kompetencje w zakresie posługiwania się językiem prawa Unii Europejskiej, a także regulacji prawnych odnoszących się bezpośrednio do badanej dziedziny regulacyjnej. Praca jest przy tym napisana starannie.

Dostrzeżone błędy są raczej tej natury, że nie biorą się z niedbałości, ale raczej z nieświadomości standardu. Właściwym standardem pisania „dr” w przypadkach innych niż mianownik jest „dr.”, a więc z kropką; należy unikać makaronizmów typu „skutecznie zaadresowany problem”; za makaronizm można uznać także konstrukcje typu „bezsportny jest fakt, że...” zamiast „bezsportne jest to, że...”; warto byłoby zrezygnować z przestarzałych konstrukcji „istotnym jest, że...” (zamiast jedynej prawidłowej obecnie konstrukcji „istotne jest, że...”; na podobnej zasadzie sugerowałbym rezygnację z określenia „niniejsza praca” i zastąpienie go określeniem „ta praca” albo po prostu „praca”. Kolokwializm „końcówka lat 80” należałoby zastąpić określeniem „koniec lat 80.”

5. Wniosek recenzji

W moim przekonaniu, dysertacja przedstawiona przez Panią mgr Magdalenę Jaczewską pt. *Zarządzenie ryzykiem prania pieniędzy i finansowania terroryzmu – modele rozwiązań regulacyjnych w prawie unijnym*. napisana pod kierunkiem Pani dr hab. prof. Uniwersytetu Warszawskiego, Dobrochny Bach-Goleckiej, spełnia wymogi ustawowe stawiane pracom doktorskim w kontekście postępowań o nadanie stopnia doktora nauk prawnych (tj. wymagania

określone w art. 13 Ustawy z 13 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki, Dz. U. Nr 65 z 2003, poz 593 z p. zm.).

Za tym wnioskiem przemawia zarówno ogólna wartość pracy, polegająca na rzetelnym i bliskim kompletności przedstawieniu zagadnienia zarządzania ryzykiem w odniesieniu do ważnego społecznie, szkodliwego zjawiska prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, jak i wartość konkretnego, nowego wkładu dokonanego w niej do dziedziny wiedzy o prawie poprzez:

- (a) dokonanie twórczego i wydajnego naukowo skontrastowania zasadniczych modeli regulacyjnych stosowanych do zarządzania ryzykiem prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, w szczególności tych przyjętych w Unii Europejskiej;
- (b) pogłębienie poznania naukowego zagadnienia przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowania terroryzmu właśnie poprzez przyjęcie systemowej konwencji zarządzania ryzykiem;
- (c) zinterpretowanie przyjętych rozwiązań z zastosowaniem elementów ekonomicznej analizy prawa, przez co uzyskała świeże naukowo obrazy funkcjonowania badanych regulacji;
- (d) przedstawienie interesującej, zawierającej nowe elementy refleksji na temat funkcjonowania badanych modeli regulacyjnych w warunkach intensywnej zmiany ich kontekstu i przedmiotu oddziaływania.

Ostateczny wniosek mojej recenzji jest zatem taki, że rozprawa Pani Magdaleny Jacewskiej pt. *Zarządzanie ryzykiem prania pieniędzy i finansowania terroryzmu – modele rozwiązań regulacyjnych w prawie unijnym* spełnia wymagania ustawowe, od których uzależnione jest nadanie stopnia doktora nauk prawnych, wnoszę o dopuszczenie jej do publicznej obrony.



Artur Nowak-Far