

BARÁTKI LÁSZLÓ ATTILA¹

A köz- és a magánszektor együttműködése a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelemben

1. Mi a Public Private Partnership² (a továbbiakban: PPP)?

A Public Private Partnership konstrukció, vagyis a köz- és a magánszektor partnersége egy olyan, a szociális jogállamot világszerte jellemző felismerésre épül, amely során az állami szervek alkotmányos alapjogaiknál fogva őket terhelő közfeladatok ellátását nem szeretnék költségvetési forrásból egy összegben finanszírozni, illetve a feladataik ellátásához szükséges beruházásokat és a szolgáltatási színvonal emelését, infrastrukturális fejlesztését nem képesek saját bevételi forrásaikból fenntartani. Ilyen esetekben a közszféra bevonja a magántőkét a létesítmények megvalósításába, valamint a magánszféra szolgáltatási kapacitásait azokba a feladatokba, amelyeket jogszabályi keretek között ki lehet szervezni az állami feladatok közül.

Az egyes szakértők által kimunkált definíciókból a következő közös sajátosságok állapíthatók meg a különböző PPP-konstrukciók tekintetében:

- a köz- és a magánszektor olyan atipikus szerződéssel létrejött partnersége,
- amely jellemzően hosszú távú együttműködést takar,
- a magánpartner az állami, önkormányzati közfeladatok ellátásához pénzügyi eszközökkel és know-how³ rendelkezésre bocsátásával járul hozzá,

¹ Barátki László Attila doktoranduszhallgató, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola. A szerző további munkássága megtalálható a Magyar Tudományos Művek Tárában: <https://m2.tmt.hu/frontend/#view/Publication/SmartQuery/1127/>

² Public Private Partnership: A PPP a közszolgáltatások biztosításának olyan új formája, amelyben a közfeladat ellátásához szükséges létesítmények, intézmények, eszközök tervezésébe, létrehozásába, fenntartásába, finanszírozásába és üzemeltetésébe – komplex együttműködés keretében – az állam bevonja a magánszekort. A klasszikus magánfinanszírozású PPP-rendszerben mindezt egyetlen cég vagy csoport végzi el. A közszereplő vagy végfelhasználó a beruházás értékét, az üzemeltetés és szolgáltatások költségeit az üzemeltetőnek fizetett rendelkezésre állási díj formájában téríti meg.

³ Know-how: A 2018. évi LIV. törvény a védett ismeretre alkalmazva

– amelyért rendelkezésre állási díjazásban részesül az állami, önkormányzati partnertől, vagy közvetlenül a nyújtott szolgáltatás használóitól.⁴

A PPP koncepció célja, hogy a magánszféra tőkéje, szakértelme, magasabb innovatív képessége és menedzsment ereje révén magasabb szintű hozzáadott érték keletkezik, melynek úgymond nyertesei nemcsak a szerződött felek lesznek, hanem minden érintett, beleértve a társadalom tagjait is. A magánszféra az állami működés bizonyos területein is beruházhat, hosszú távú kiszámítható projektekbe fektethet, a közszféra pedig költséghatékonyan tud magas színvonalú szolgáltatást

nyújtani polgárai számára. Nem elhanyagolható szempont az sem, hogy ezek a projektek multiplikátorhatást hoznak létre makrogazdasági szinten. Ugyanakkor a sikeres megvalósítás és működés szempontjából lényeges a szerződésben megfelelően meghatározni a felelősség és a kockázatok allokációját. Minden szerződött fél csak olyan kockázatot vállalhat, amit saját működése során képes viselni és megfelelően menedzselni.

A felelősség és kockázatmegosztás mértékétől függően több altípusa létezik. A PPP konstrukciók közül a nemzetközi terminológia szerint úgynevezett Buy-Build-Operate⁵ (BBO) alkalmazható a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelemben. Azzal az eltéréssel, hogy az állam nem értékesíti a feladata ellátásához használt eszközt, hanem a magántársaság fejleszt egy új korszerű eszközt, majd tovább működteti ezen feladatok gyors, innovatív és hatékony felhasználása érdekében.

A PPP konstrukció elterjedt alkalmazási mód a világon. Csak idő kérdése volt, hogy a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni nemzetközi fellépés során is alkalmazzák ezt a lehetőséget. Az Európai Bizottság is a köz- és a magánszektor kölcsönös együttműködését kívánja erősíteni a hamarosan felállításra kerülő európai felügyeleti szuperhatóság lét-

vezette be a know-how fogalmát. Ennek megfelelően a know-how az üzleti titok azonosításra alkalmas módon rögzített formája. A jogszabály kiemeli, hogy ez lehet műszaki, gazdasági, szervezési ismeret, ilyen tartalmú megoldás vagy ezek kombinációja. Az üzleti titok pedig minden olyan, gazdasági tevékenységhez kapcsolódó, vagyoni értékkel bíró titkos ismeret, amely nem könnyen hozzáférhető, nem közismert, és amelynek a titokban tartásához, vagy ilyen módon kezeléséhez a jogosultjának (tulajdonosának) érdeke fűződik. Ebben a megközelítésben tehát a know-how a gazdasági tevékenységhez kapcsolódó, azonosítható tartalmú, értékkel bíró, titokban tartott ismeret.

⁴ Az Európai Bizottság Zöld könyve a köz- és magánszektor közötti partnerségekről, valamint a közbeszerzésekre és a koncessziókra vonatkozó közösségi jogi előírásokról COM (2004) 327 végleges, 1. és 2. pont. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52004DC0374&from=ES>

⁵ BBO – A PPP konstrukciók közül ez egy gyakori alkalmazási módja Nagy-Britanniában és az Egyesült Államokban olyan területeken, ahol a közszféra feladatai ellátásához az információ megszerzése is elegendő. Részletesebb információ: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/ppp-process>.

rehozásával együtt. A PPP hazájának is mondható Nagy-Britanniában már működik a magánszektor és a közszektor között hasonló projekt, amely egységet teremt a szakágazaton belül. A Joint Money Laundering Steering Group (a továbbiakban: JMLSG) egy magánszektorbeli testület, amely az Egyesült Királyság pénzügyi szolgáltatási ágazatának vezető kereskedelmi szövetségeiből tevődik össze. A pénzmosás és terrorizmusfinanszírozás elleni feladatai ellátása keretében felügyeleti tevékenységet végez, valamint útmutatót ad ki a Pénzügyminisztérium jóváhagyásával.⁶ Az általa elvégzett tevékenységekről közhiteles adatbázist vezet és a Pénzügyminisztérium jóváhagyásával nyilvánossá teszi a revíziók eredményeit. Hazánkban nincs egységesítő sem a felügyeleti tevékenység, sem pedig az útmutatók. A jogalkotó tevékenységekre bontva osztotta fel a felügyeleti szerveket a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2017. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Pmt.) 5. §-a szerint. A különböző felügyeleti sajátos jogértelmezése szerint adták ki saját útmutatóikat. Erről bővebben egy másik kutatásban fogok beszámolni.

2. A köz- és magánszektor kapcsolatának kulcsfontosságú szerepe napjainkban

A PPP-k mögött meghúzódó szakpolitikai elképzelések, valamint azok jogi következményei tetten érhetők a múlt példái-ból is. Bizonyára kevesen tudják, hogy hazánkban 2006 és 2012 közötti időszakban több mint háromszáz beruházás valósult meg a köz- és a magánszektor PPP-modelljeivel. Az első ilyen beruházás a Művészetek palotája volt, de megvalósultak autópályák, közművelődési és közintézmények, mint például iskolák, kollégiumok, kórházak, bírósági épületek, sőt még két börtön is ilyen formában üzemel.⁷ Ezeket 20–35 évig tartó atipikus szerződésekkel kötötték meg. Bár ezeknek a beruházásoknak nincs úgymond jó híruk hazánkban, ugyanakkor Európában és az egész világon jól működő konstrukcióként alkalmazzák napjainkban is a PPP-együttműködés több formájában. Ennek az az oka, hogy megfelelő szerződéssel jól meghatározott érdekek mentén, egy kölcsönös bizalmon alapuló jó kapcsolatot tudnak kialakítani az érdekelt felek. Nem elhanyagolható tény az is, hogy ezek a beruházások befektetési szempontból is kiszámíthatók hosszú távon.

A pénzmosás és terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem területén a köz- és a magánszektor közötti partnerségek gondolata azt az elképzelést tükrözi, hogy az AML/CFT⁸ kötelezettségek magánjogi jogalanok általi végrehajtását és e kötelezettségek felügyeleti hatóságok általi érvényesítését a gya-

korlatban gyakran a formális szabályok betartása, mint a bünyőzés hatékony megelőzésére és visszaszorítására való törekvés jellemzi. Ez azonban téves megközelítés, ugyanis a köz- és a magánszektor partnersége mögött az a gondolat áll, hogy a jelenlegi keretek továbbfejleszthetők, ha gyorsabb és hatékonyabb lenne az információáramlás mindkét irányba. Példaként említhető, amikor egy komolyabb ügyfél-átvilágítást kell elvégezni azáltal, hogy a hatóságnak több információja van, és ezt megosztja – akár részinformáció formájában – az érintett magánszektorral, amely így az AML/CFT megfelelés tekintetében pontosabb eredményt tud elérni. Vagyis a „partnerségi kapcsolat” során mindkét érintett fél megfelelően áll hozzá egy-egy üggyhöz, és nem csak a törvényi minimumkövetelmények alapján, pusztán a formális kötelezettségeket végzik el. Az Európai Bizottság által létrehozni kívánt uniós hatóság, az AMLA⁹ egyik feladata többek között az lesz, hogy felügyelje, hogy a köz- és a magánszektor között milyen szoros kapcsolat és milyen hatékonyság valósult meg egy-egy ügy kapcsán. Ez nyilvánvalóan a köz- és magánszektor képviselőinek közös érdekein alapuló közös céltudat ösztönzésével valósulhat meg.

Az AML/CFT feladatok különböző kulcselemek sokaságából áll össze, mint például az ügyfél-átvilágításból, a kockázati besorolás meghatározásából, szükség esetén a bejelentés megtételéből, a pénzügyi hírszerző egység (a továbbiakban: FIU) által elvégzett elemzésekből és végső soron a bünyői nyomozásokból. Rengeteg technikai, szervezeti és humán erőforrásbeli tevékenységekből tevődik össze. Ebből következik, hogy különböző szakaszokban valósulhatnak meg a szorosabb együttműködések a közszféra és a magánszféra között. A köz- és magánszektor közötti partnerséget a gyakorlatban az AML/CFT követelmények magánszervezetek általi végrehajtása és a követelmények felügyeleti hatóságok általi érvényesítése – gyakran, egyesek szerint a legtöbbször – inkább a szabályoknak való formális megfelelésre való törekvés jellemzi, mintsem a prevencióra vagy a büncselekmények hatékony megelőzésére és visszaszorítására való törekvés. Ennek oka, hogy a kötelezett szervezetek igyekeznek formálisan eljárni és azt bizonyítani, hogy észszerű intézkedéseket tettek a jogszabályok betartása érdekében azért, hogy a megfelelés esetleges megsértése miatt büntetést szabjanak ki rájuk.

A PPP keretrendszerének kidolgozása nem csupán a jelenlegi architektúra egyéb elemeinek kiegészítéseként működő mechanizmusok létrehozását jelenti. Sokkal inkább arról van szó, hogy a jelenlegi jogszabályokat a CDD¹⁰ kötelezettségek hatékonyabb végrehajtása érdekében hozzáigazítják a gyakorlati példák alapján. Hasonló megfontolások

6 Forrás: <https://www.jmlsg.org.uk/joint-money-laundering-steering-group-jmlsg/about-us/what-we-do/>

7 BARÁTKI L. Attila: *A Public Private Partnership szerződési jogi esettanulmány bemutatása a Büntetés-végrehajtási projektek kapcsán*. ZMNE BJKMFK 2006.

8 AML/CFT – Anti Money Laundering and Counter Financing Terrorism, magyarul Pénzmosás elleni és Terrorizmusfinanszírozást megfigyelő és szankcionáló rendszer.

9 AMLA – Anti-money-laundering authority, 2021 júliusában az Európai Bizottság által előterjesztett javaslat alapján a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelemmel foglalkozó új uniós hatóság létrehozására. Ez annak a jogalkotási csomagnak a része volt, amelynek célja a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozásának megelőzésére vonatkozó átfogó uniós politika 2020-as cselekvési tervének végrehajtása. Az AMLA egy integrált rendszer központja lenne, amely magából a hatóságból és az AML/CFT felügyeleti mandátummal rendelkező nemzeti hatóságokból állna. Ezenkívül támogatná az EU pénzügyi hírszerző egységeit (FIU), és együttműködési mechanizmust hozna létre közöttük. A szupranacionális hatóság működéséről szóló Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/1624 rendelete (2024. május 31-én került ratifikálásra) a pénzügyi rendszerek pénzmosás vagy terrorizmusfinanszírozás céljára való felhasználásának megelőzéséről beiktatta az AMLA-t.

10 CDD: Customer Due Diligence vagyis ügyfél-átvilágítás. Forrás: <https://airontrust.hu/aml-penzmosas-terrorizmus-jogi-fogalmak/>

vonatkoznak az információmegosztás másik elsődleges szerepére, nevezetesen a folyamatban lévő nyomozások támogatására. A köz- és magánszektor információmegosztásának szerepe a folyamatban lévő nyomozásokban különösen rávilágít számos megválaszolatlan kérdésre a büntetőeljárás törvények és az AML/CFT-t előíró törvények kapcsolatában. Ahol a folyamatban lévő bünyügyi nyomozások támogatását célzó információmegosztás informális gyakorlatat alakítják ki, példát jelenthet a PPP-re, amelyek párhuzamosan és a büntetőeljárás intézkedéseken túlmenően is jól működnek.¹¹ Az EU pénzmosás elleni rendszerét bevezetésekor sokan kritizálták a magánélethez való alapvető jogokba való beavatkozásra hivatkozással. A tapasztalatok alapján azonban néhány tudós rávilágított arra, hogy az ügyfél-átvilágítási kötelezettségek a pénzügyi adatok tömeges megőrzését jelentik. Az adatmegőrzés kifejezés általában úgy definiálható, mint „személyes adatok meghatározatlan célból történő gyűjtése és tárolása arra az esetre, ha azokra szükség lenne egy még nem meghatározott jövőbeni felhasználáshoz”.¹² Úgy vélem, hogy az adatmegőrzés alapvetően két részre bontható. Először is, főként a magánzereplők számára törvényi kötelezettségként meghatározott ideig kötelesek az adatok nagy részét tárolni. A második szakasz azokat a jogi rendelkezéseket tartalmazza, amelyek lehetővé teszik az állami hatóságok számára, hogy hozzáférjenek ezekhez az adatokhoz. Az Európai Unió pénzmosás elleni irányelv 13. bekezdés 40. cikkében kötelezi a szervezeteket a személyes pénzügyi adatok megőrzésére.¹³ A pénzmosás és terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem során nyilvánvalóan szükséges az adatmegőrzés, ugyanakkor az állami hatóságok ezen adatokhoz való hozzáférése egyéb okokból is indokolt lehet, mint például egy bűncselekmény felderítése. Hazánkban a bűncselekmény felderítése érdekében történő AML/CFT adatokhoz való hozzáféréshez nem a Pmt. ad felhatalmazást a nyomozó hatóságok számára, hanem a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény. A felügyeleti tevékenységet végző hatóságok és a FIU számára az AML/CFT szerinti adatokhoz történő hozzáférés a Pmt.-ben van biztosítva. A Pmt. 70. §-a értelmében a felügyeletet ellátó hatóságok szorosan együttműködnek egymással, a pénzügyi információs egységgel, a nyomozó hatósággal, az ügyészséggel és a bírósággal, valamint a más tagállambeli vagy harmadik országbeli felügyeletet ellátó szervekkel. Ez azonban tapasztalatom szerint nincs kihasználva megfelelően. Úgy vélem, hogy ezt a rendelkezést várhatóan ki kell egészíteni az adatok gyűjtésére és tárolására kötelezett magánszférával is.

3. A PPP az AML/CFT/CPF¹⁴ területén

Ahogy az előző fejezet is rámutat, a PPP alkalmazása gyakori a nemzetközi példákban, így van alternatívája a pénzmosás és terrorizmus finanszírozása elleni harcban is. A pénzmosás és terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem, ideértve a proliferáció¹⁵ elleni küzdelmet is (a továbbiakban: AML/CFT/CPF) a hatóságok és az érintett szolgáltatói szektor vonatkozásában stratégiai együttműködési erőfeszítéseket igényel. A magánszektor intézményei és a közsféra olyan szerevei között, mint például a bűnüldöző, felügyeleti vagy szabályozó hatóságok közötti feladat megosztása kulcsfontosságú lehet az AML/CFT/CPF területén. A politikai döntéshozók a szabályozás megalkotása során az érintettek szakmai javaslatait is figyelembe kell veyék, hiszen a gyakorlat során feltárt hiányosságok alapján lehet megfelelően kodifikálni és a végrehajtásban prominens eredményeket elérni. Az információk és a szabályok megfelelő értelmezésének az érintettekkel történő megosztása nagymértékben befolyásolja a pénzügyi bűnözés, azon belül a pénzmosás és terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem sikerességét. Jelenleg a kötelezetteknek sokkal kevésbé érdekük, hogy további erőfeszítéseket tegyenek egy problémás ügyfélkapcsolat felderítésére és ügyfél-átvilágítása kapcsán különösen, ha nem vezetnek végső soron bűncselekmények felderítéséhez, így nem is értékeli azt megfelelően. Más szóval, a kötelezett szervezetek számára gyakran biztonságosabb közepes megfeleléségi teljesítményt nyújtani ezzel az úgymond adminisztrációs terheléssel – vagyis csak a négyzeteket kipipálni –, mint a jobb eredményekre összpontosítani. Az információmegosztás kulcsfontosságú a pénzügyi átláthatóság előmozdítása és a pénzügyi rendszer integritásának védelme tekintetében. Ugyanis a pénzügyi intézmények és az érintett illetékes hatóságok megfelelő idejű és állapotú információval, elemzésekkel és adatokkal kell rendelkezzenek annak érdekében, hogy a pénzügyi bűncselekmények elkövetését, azon belül is a pénzmosást, a terrorizmus finanszírozását és a tömegpusztító fegyverek elterjedésének finanszírozását (a továbbiakban: ML/TF/PF¹⁶) időben megakadályozzák. Ez nem pusztán az ML/TF/PF elterjedése elleni küzdelem érdekében létrejött nemzetközi szervezetek ajánlásai alapján fontos, hanem minden állam saját nemzetgazdasági érdeke is megkívánja ezen hatékony rendszer működését. A Pénzügyi Akció Munkacsoport (a továbbiakban: FATF¹⁷) elnöke, Marcus

11 Benjamin VOGEL: A pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni köz- és magánszektor közötti partnerségek lehetőségei és korlátai, *eurim*, 2022/04. 52–60. Forrás: <https://eucrim.eu/articles/potentials-and-limits-of-public-private-partnerships-against-money-laundering-and-terrorism-financing/#docx-to-html-fn16>.

12 M. ALBERS: „Data Retention in Germany”, in: M. ZUBIK, J. – PODKOWIK – R. RYBSKI (eds.): *European Constitutional Courts to Data Retention Laws*, 2021, 117.

13 Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/843 irányelve (ötödik módosítása: 2018. május 30.) a pénzügyi rendszer pénzmosás vagy terrorizmusfinanszírozás céljára történő felhasználásának megelőzéséről szóló (EU) 2015/849 irányelv módosításáról, valamint az irányelvek módosításáról 2009/138/EK és 2013/36/EU, HL L 156., 2018.06.19., 43.

14 AML/CFT/CPF: Anti-Money Laundering/Combating The Financing of Terrorism/Countering Proliferation Financing of Weapons of Mass Destruction, Pénzmosás elleni küzdelem, a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem és a tömegpusztító fegyverek elterjedésének finanszírozása elleni küzdelem.

15 Proliferáció: Tömegpusztító fegyverek elterjedésének finanszírozása elleni küzdelem

16 ML/TF/PF: Money-Laundering/Terrorism Financing/Proliferation Financing, Pénzmosás, Terrorizmusfinanszírozás és Tömegpusztító fegyverek elterjedésének finanszírozása.

17 Az FATF (Financial Action Task Force) a Pénzmosás elleni Pénzügyi Akciócsoport nemzetközi szervezet, amely 1989-ben lett létrehozva. Az

Pleyer a 2020-as EBESZ¹⁸ terrorizmusellenes konferencián elmondott beszédében is megemlítette a köz- és a magán-szektor közötti együttműködés lehetséges aspektusát, mely szerint: „Nem tudom eléggé hangsúlyozni a köz- és magán-szektor közötti partnerségek fontosságát a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelemben. Sokan közülünk Európában, Amerikában és az ázsiai és csendes-óceáni térségben tanúi voltunk számos nagyszabású terrortámadásoknak az elmúlt néhány évben. A köz- és a magán-szektor közötti bizalom megerősítése, a magán-szektorok közötti bizalom kialakítása alapvető fontosságú a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelemben. A köz- és magán-szektor közötti partnerségeknek a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozásának létrejöttének megelőzően kell létrehozni, ezért nyomozásra van szükség.”¹⁹

Véleményem szerint ez a prevenciót erősíti, vagyis nem a klasszikus értelemben vett nyomozásra, mint egy bűncselekményt feltáró hatósági büntetőeljárásra gondolhatott elnök úr, hanem a megelőző intézkedések, elemzések és adatok feltárása alapján történő hatékony fellépésre, amely megakadályozza az úgynevezett piszkos pénzek tisztára mosását vagy egy pénzügyi bűncselekmény megvalósulását. Ugyanakkor nem szabad megfeledkezni az AML/CFT kettős céljáról sem, vagyis a bűnüldöző hatóságok támogatása a releváns bűncselekmények kivizsgálásában, és a kötelezett személyek támogatása az ML/TF/PF megelőzésében.

Az FATF nemzetközi standardot adott ki „*FATF Recommendations 2012*”²⁰ címmel, amely a 2023. februári módosításában már tartalmaz meghatározásokat és előírásokat a magán-szektor számára adható bizalmas információcserére vonatkozóan a következők szerint:

- Információcsere a köz- és a magán-szektor között a PPP-k révén az érdekelt felek együttműködésével növeli az AML/CFT/CPF intézkedések hatékonyságát azáltal, hogy elősegíti a pénzügyi tranzakciók átfogó áttekintését és az ügyfelek viselkedését.
- Az ilyen partnerségek révén a megosztás gyakran biztonságos környezetben történik, ami lehetővé teszi, hogy a magán-szektor további adatbányászatot, operatív elemzést és átvilágítást végezzen az esetleges hírszerzési hiányszágok pótlása érdekében.
- Ezek a PPP-k lehetővé teszik az információ megosztását a felügyeleti szervek, és a FIU-k, a bűnüldöző szervek, a

1990-ben kidolgozott úgynevezett Negyven Ajánlása, amely a *soft-law* jellegű szabályozás közé tartozik, vagyis iránymutatásként szolgált más pénzmosás elleni nemzetközi dokumentum kidolgozásánál is, így például az Európai Unió pénzmosás elleni irányelveinél is. A nemzetközi grémiumnak az Európai Unió több tagállama (és szervezetként az Európai Bizottság is) a tagja. Az FATF Negyven Ajánlása iránymutatásul szolgál mind a büntetőjogi, mind pedig a büntetőjogon kívüli preventív szabályozás megalkotásánál.

18 EBESZ – Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet, *Organization for Security and Co-operation in Europe* (OSCE).

19 Marcus Pleyer FATF-elnök 2020. szeptember 15-én az EBESZ-konferencián „*A köz- és a magán-szektor közötti partnerségek erősítése a terroristák logisztikai és pénzügyi támogatásának korlátozása és a sebezhető célpontok*” címmel megtartott beszédének következtetése.

forrás: <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfgeneral/2020-osce-counter-terrorism-conference.html>

20 Hivatkozás: <https://www.fatf-gafi.org/en/documents/publicandprivate-sector-partnership-in-fighting-financial-crime.html>

magán-szektor ellenőrző résztvevők, valamint nemzetközi partnerek között.

Az információcsere során természetesen be kell tartani az egyéb szabályok által előírtakat is, mint például a GDPR²¹ törvényben előírt kötelezettségeket. Az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) a FATF által kiadott standardokat figyelembe véve állást foglalt a kérdésben és közzétette a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzése a köz- és magán-szektor közötti partnerségekre vonatkozó uniós szabályok iránymutatásait, amit véleményezésre megküldtek minden tagország részére. A beérkezett vélemények figyelembevételével a Bizottság 2020/C 164/06 számon kiadta a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás megelőzését szolgáló, átfogó uniós szakpolitikára irányuló cselekvési tervét.²² Ez a cselekvési terv felvázolja, hogy a Bizottság az alábbi hat pillérre alapozva miként tervezi megvalósítani ezeket a célkitűzéseket:

- a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelmet célzó hatályos uniós keret hatékony végrehajtásának biztosítása;
- a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem egységes uniós szabálykönyvének létrehozása;
- a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem uniós szintű felügyeletének megvalósítása;
- támogatási és együttműködési mechanizmus létrehozása a pénzügyi információs egységek számára;
- az uniós szintű büntetőjogi rendelkezések érvényesítése és információcsere;

– a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelmet célzó uniós keret nemzetközi dimenziójának megerősítése.²³

Az FATF és a Bizottság kezdeményezései alapján biztosra vehető, hogy a köz- és a magán-szektor együttműködésének megvalósulása és szorosabb kapcsolatának kialakulása várható a közeljövőben.

4. A köz- és magán-szektor résztvevői az AML/CFT területén

A pénzügyi információszerzés jobb kihasználásával összefüggésben a lehető legnagyobb mértékben ösztönözni kell a köz- és magán-szektor közötti partnerségek szerepét. Sok esetben ugyanis az információ jellege és annak nem időben történő cseréje korlátozhatja az elemzés, felderítés és megelőzés eredményét. Természetesen az ilyen megosztás során be kell tartani az adatvédelmi jogszabályokat is. A PPP alkalmazása során a bűnüldöző hatóságok, a pénzügyi információs egységek és a magán-szektor közötti információcserében részt vevők különböző formákat ölthetnek. Ugyanakkor pontosítani és fokozni kell a PPP-k egyes típusainak alkalmazását az információmegosztás javítása érdekében. Ennek megvalósítása – a jogi keretek és a gyakorlati szabályok tagállamok közötti eltérései miatt – bizott-

21 GDPR: General Data Protection Regulation, az EU általános adatvédelmi rendelete.

22 Forrás: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13152-Preventing-money-laundering-and-terrorist-financing-EU-rules-on-public-private-partnerships-PPPs_en.

23 Hivatkozás: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a20k0058.com>.

sági szinten kell megvalósuljon. A PPP-k számára szabványok és iránymutatások állnak rendelkezésre annak érdekében, hogyan osszák meg egymással a bevált gyakorlatokat, különösen a trösztellenes szabályokkal, az adatvédelemmel kapcsolatos biztosítékokkal és korlátozásokkal, valamint az alapvető jogokra vonatkozó garanciákkal kapcsolatban. A pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemre vonatkozó uniós szabályoknak nem célja meggátolni a jogszerű pénzügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférést, azonban meg kell teremteni a lehetőségét annak, hogy a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemre vonatkozó szabályok megfelelően kapcsolódjanak a pénzügyi ágazat és egyéb kijelölt, nem pénzügyi vállalkozásokat és szakmákat szabályozó jogszabályokhoz. Ennek érdekében az alábbi javaslat tehető:

- Pénzügyi intézményekre vonatkozóan (FI-k)
 - Gyors és valós információ- és adatszolgáltatás a FIU és a LEA²⁴ számára, valamint más hatóságoknak, hogy segítsék az esetleges ML/TF/PF azonnali felderítését.
 - Szakmai szervezetek összehangolt rendszerének létrehozása, tekintettel az ügyfelek viselkedésére vonatkozó ismereteikre és pénzügyi közvetítőként betöltött szerepük miatt.
 - Gyanús tevékenységek azonosítása és gyanús információk kiadása, tranzakciókról szóló jelentések (STR) valós idejű, digitalizált módon történő megküldése a FIU-nak.
- Kijelölt nem pénzügyi vállalkozások és szakmák esetében (DNFBPs-ek)²⁵
 - Vállalkozások és/vagy tevékenységek azonosítása és felismerése, amelyeket kizárólag a kifizetések eredeti formájának elrejtésére és/vagy egyéb összetett jogi struktúrák vagy tranzakciók ML/TF/PF tevékenységek létrehozásához használnak. Ezek közé tartoznak az ügyvédek, közjegyzők, adótanácsadók, könyvvizsgálók és könyvelők valamint ingatlanügylettel foglalkozó vállalkozások.

5. A PPP előnyei az ML/TF/PF elleni küzdelemben

A köz- és magánszektor intézményei az információáramlás forrásai és célpontjai is lehetnek egyszerre. Az adatok felhasználása rávilágít a köz- és a magánszektor közötti folyamatos párbeszéd előnyeire. A FIU-k munkájának hatékonysága nagymértékben függ a bejelentés időpontjától, annak adattartalmától, valamint a többirányú elemzői munkától. Tapasztalt elemzőként tudom, hogy az azonnali intézkedést igénylő bejelentés és a felderítő munka nem minden esetben történik egy időben, ugyanis a hatósági felderítés több információ begyűjtésével történik, míg a bejelentés csak egyirányú. Sok esetben ugyanis a DNFBPs-szakmák akaratlanul – vagy szán-

dékosan – nem tesznek bejelentést az FIU részére. Magyarországon a Nemzeti Adó- és Vámhivatalon belül a Pénzmosás és Terrorizmusfinanszírozás Elleni Iroda részeként működik az FIU elemző osztálya, amely nem nyomozó hatóság, nem végez hírszerző titkosszolgálati tevékenységet sem, nem lát el bűnmegelőző vagy bűnfelderítő feladatokat. Mindössze elemző-értékelő tevékenységet végez a Pmt. rendelkezései alapján, majd a pénzmosás és terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem céljából feldolgozott információt a nyomozó hatóság, ügyészség, nemzetbiztonsági szolgálatok, NAV bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerv, illetve más külföldi FIU irányába vagy az Europol részére továbbítja a kielémetett információkat. Fontos azonban kiemelni, hogy hatósági tevékenysége ellátása során jogosult és köteles eljárást kezdeményezni a meglévő információk alapján, másrészt a már megindult más eljárásokhoz nyújthat információt. Amennyiben érkezik bejelentés a szolgáltatóktól pénzmosásra utaló tevékenységekről, saját hatáskörben ezeket megvizsgálja, elemzést készít, további adatokat gyűjt, majd az elemzés eredménye alapján bűnüldözési célból a megfelelő szervekhez továbbítja az ügyet. Az elemzői tevékenység az alábbiakat tartalmazza:

- A jelentéstétel minőségének javítása és további információk bevitele az adatbázisba;
- A meglévő ML/TF/PF tipológiákkal kapcsolatos információk és ismeretek fokozott megosztása;
- A szakértelem és a tudás szintjének növelése valamennyi partner és DNFBP-s esetében;
- Fokozott és folyamatos kommunikáció az érintett szakterületekkel;
- Új és újonnan felmerülő kockázatok azonosítása;
- A gyanús tevékenységek bejelentésének minőségének és felhasználásának javítása;
- Az állami szervek és a szabályozott szervezetek közötti együttműködés és konstruktívabb kapcsolatok javítása;
- Fokozott kockázattudatosság a magánszektorban, beleértve az útmutatók kidolgozását;
- A pénzügyi információk operatív hatóságok és bejelentő szervezetek közötti cseréjére szolgáló csatornák javítása;
- A meglévő pénzmosás és terrorizmus finanszírozása elleni keretrendszer megerősítése, kodifikációs javaslatok megtétele.

A PPP alkalmazása során az illetékes hatóságok információkat oszthatnak meg a magánszektorral a gyanúsítottak és más érintett személyek és szervezetek pénzügyi magatartásának nyomon követése érdekében. Ez jellemzően magában foglalja különösen a célpontok nevének megosztását, és esetleg további információk megosztását is, amelyek segíthetnek a nyomon követés hatékonyabbá tételében (ilyen lehet például a kapcsolattartókra vagy a megcélzott személy üzleti tevékenységére vonatkozó információk). Benjamin Vogel szakértői javaslata szerint megoldás lehet, ha az illetékes hatóságok információt szolgáltathatnak a magánjogi jogalanyoknak az érintett személyekről vagy a potenciális gyanúsítottak profiljáról, hogy lehetővé tegyék a magánjogi jogalany számára az adatrekordokban történő célzott és pontos keresést.²⁶ Működési szem-

²⁴ LEA: Law Enforcement Agencies, jogi végrehajtó hatóságok.

²⁵ DNFBPs: Designated Non-Financial Businesses and Professions, Kijelölt nem pénzügyi vállalkozások és szakmák.

²⁶ Benjamin VOGEL: *Potentials and Limits of Public-Private Partnerships against Money Laundering and Terrorism Financing*, 1/2022. Institution: Max Planck Institute for the Study of Crime, Security and Law. Forrás: <https://doi.org/10.30709/eucrim-2022-002>.

pontból az ilyen célzott keresések engedélyezését két okból is pozitívnak gondolom. Egyik oka az, hogy lehetővé teszi a magánszervezetek számára, hogy válaszoljanak egy nyomozó hatóság információs kérésére anélkül, hogy a hatóságot struktúrálatlan és gyakran haszontalan tömeges adatokkal árasztanák el. A másik ok az, hogy lehetővé teszi a nyomozó hatóságok számára, hogy az eddig azonosítatlan gyanúsítottak esetében elkövetői profilok segítségével szűrjék át a magánjellegű adatokat.

6. A PPP alkalmazásának kihívásai az AML/CFT területén

A PPP AML/CFT területén történő megvalósulásának egyik fő akadálya a megosztott információk bizalmas kezelésének biztosítása, különösen a közzeférő részéről. A hatóság által feltárt információk ugyanis sok esetben hátrányosan befolyásolhatják a hírszerzést vagy az aktív nyomozásban részt vevő személyek munkáját, mivel kiderülhet az információ forrása is.

További kihívások és ellentmondásos prioritások többek között a következők is:

- Egy büntetőeljárás során a nyomozáshoz rendelkezésre álló erőforrások korlátozottak mind a köz-, mind a magánszektor oldalán;
- Az ország jogi vagy szabályozási keretei – mondhatni kiskapui – gátolják az adatmegosztást, különösen a határokon átnyúló adatcserét;
- A szabályozó szerv és a szabályozottak közötti hatósági dinamika aránytalansága;
- Hazánkban a pénzügyi rendszerben a titoktartás kultúrája túlmutat a jogilag szükségesnél, és akadályozza a párbeszédet így az információ vagy a szükséges hírszerzési információk megosztását;
- A felügyeleti és felderítői szervek kapacitásbeli korlátai különösen a pénzügyi bűncselekmények kivizsgálásában;
- A szabályozási, a hatósági prioritások és a magánszektor közötti aránytalan szakadékok és hiányosságok.

A köz- és magánszektor az AML/CFT összefüggésében, azon belül is az információ megosztásának alapvetően két fő célra vezethető vissza: az ügyfél-átvilágítási folyamatok dina-

mizmusára – vagyis annak hatékonyságának javítására –, valamint a folyamatban lévő nyomozások, felderítések előmozdítására. A két célkitűzés természetesen gyakran átfedi egymást, mivel a hatékonyabb ügyfél-átvilágítás végső soron nagyobb hozzáadott értéket ad a bűnügyi nyomozásokhoz is.

Vélemény

Uniói polgárként és pénzmosás elleni szakemberként úgy vélem, a jelenlegi tagállami jogi keretek nem adnak hatékony alapot a tagországok számára a transznacionális pénzügyi és gazdasági bűnözés elleni küzdelemre. Az Unió jelenlegi általános szabályozási környezete termékenynek mondható az illegális pénzáramlások szempontjából. Ugyanakkor tapasztalatból tudom, hogy hazánkban működő pénzmosás elleni hatóságok nem hatnak kellőképpen a transznacionális rendőri erők és a korrupció elleni küzdelemre. A magánszektor bankjai, pénzforgalmi szolgáltatói és más kötelezett jogalanyok pedig csak a hatóság nyomására végzik el kötelelességüket. Véleményem szerint a pénzmosás, a terrorizmus finanszírozása és a csalás elleni hatékony küzdelem érdekében a pénzügyi intézményeknek és más kötelezett szervezeteknek, valamint a FIU-knak lehetővé kell tenniük, hogy a független felügyelet – mint például a tervezett AMLA – ellenőrző szemmel, egyértelmű keretek között megosszák az ügyfelekkel és fizetésekkel kapcsolatos részletes információkat. Nyilvánvaló, hogy az EU és a harmadik országok állampolgárainak magánéletét és polgári jogait védeni kell, azonban a védelem nem terjedhet ki a jogellenes cselekmények vagy a bűncselekmények leplezésére. Hatékony megoldás csak a pénzmosás és a terrorizmus-finanszírozás elleni küzdelem magas színvonalú uniós szintű felügyeletének létrehozása lehet azért, hogy helyreálljon a bizalom a polgárok és a tágabb értelemben vett nemzetközi közösség körében. Egy uniós felügyeleti rendszer létrehozása magasabb szintű prioritást élvez a nemzeti érdekek felett. Annak funkcióit, hatásköreit és a nemzeti felügyeletekkel való viszonyát egyértelműen meg lehet határozni egy uniós direktívában, amely nélkülöz egyéni érdekeket, hasonlóan az OLAF-hoz.²⁷

²⁷ OLAF: European Anti-Fraud Office, Európai Csaláselleni Hivatal. Magyarország nem tagja a szervezetnek.