

ÖSSZEFOGLALÓ DOKUMENTUM A NEMZETI KOCKÁZATELEMZÉSRŐL

A pénzmosás és terrorizmus finanszírozása elleni intézményrendszer célja, hogy hatékonyan megelőzze, megakadályozza a bűncselekmények elkövetéséből származó vagyonok tisztára mosását, és fellépjen a terrorizmus támogatása ellen. A bűnözők által a bűnözésből származó bevételek eredetének leplezése, valamint a jogszerűen, illetve a jogellenesen szerzett pénzeknek terrorista célokra való átirányítása veszélyezteti a pénzügyi rendszer iránti bizalmat, a rendszer stabilitását.

Magyarország elkötelezett a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem mellett. A hazai intézményrendszerben a nemzetgazdasági miniszter feladata a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozás megelőzésével és megakadályozásával kapcsolatos hazai és nemzetközi szakmai tevékenység irányítása és koordinációja.

A Nemzetgazdasági Minisztérium (a továbbiakban: NGM) szakmai koordinációja mellett elkészült a Nemzeti Kockázatelemzés, amelynek célja a pénzmosás, egyes vagyont generáló bűncselekmények, illetve a terrorizmus finanszírozás kockázatainak azonosítása, feltárása, értékelése és megértése.

I. A Nemzeti Kockázatelemzés előkészítésének folyamata

1. A nemzeti kockázatelemzés elkészítésének szükségessége és célja

A. A Pénzügyi Akciócsoport (FATF¹) 2012 februárjában tette közzé az új pénzmosás, valamint terrorizmus finanszírozása elleni fellépésre vonatkozó nemzetközi sztenderdjeit (ajánlások), és az azoknak való megfelelés és az egyes országok rendszerei hatékonyságának értékelését szolgáló új módszertant². Az Európai Unió 2015. június 5-én hirdette ki az FATF új ajánlásain alapuló, a pénzügyi rendszerek pénzmosás vagy terrorizmusfinanszírozás céljára való felhasználásának megelőzéséről szóló 2015/849 irányelvét³ (4. pénzmosás és terrorizmus finanszírozása elleni irányelv).

E nemzetközi követelmények – amelyek Magyarországra is vonatkoznak – kimondják a nemzeti kockázatelemzés előkészítésének szükségességét. A nemzeti kockázatelemzés célja elsősorban a hazai pénzmosás és terrorizmus finanszírozása elleni rezsím (jogszabályok, intézményi háttér) hatékonyságának megerősítése. A nemzeti kockázatelemzéssel a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozás kockázatai megismerhetőek, mérhetőek és kezelhetőek. A kockázatelemzés így hozzájárul a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni hazai rezsím megerősítéséhez, a hatékonyság növeléséhez és az erőforrások célirányos felhasználásához.

B. A nemzeti kockázatelemzés előkészítésének *célja* – a fenyegetések és a sebezhető pontok feltárásával – azon *kockázatok megismerése*, amelyekkel a döntéshozók és politikaformálók, valamint a Pmt.⁴ szerinti felügyeletet ellátó hatóságok, bűnüldöző szervek, és szolgáltatók szembesülnek tevékenységük során.

¹ Pénzügyi Akciócsoport (Financial Action Task Force, FATF), a pénzmosás és terrorizmus finanszírozása elleni nemzetközi küzdelem terén a globális sztenderdalkotó.

² Az új módszertan a technikai megfelelést, illetve a hatékonyságot vizsgálja. (2013. február)

³ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/849 irányelve (2015. május 20.) a pénzügyi rendszerek pénzmosás vagy terrorizmusfinanszírozás céljára való felhasználásának megelőzéséről, a 648/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 2005/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv és a 2006/70/EK bizottsági irányelv hatályon kívül helyezéséről.

⁴ A pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2007. évi CXXXVI. törvény

A nemzeti kockázatelemzés *elősegíti*:

- az érintett hatóságok erőforrásainak hatékony beosztását, pozicionálását, prioritások felállítását;
- a kockázatérzékenységi alapon történő felügyeleti eljárások hatékonyságának növelését és/vagy kialakítását;
- a pénzügyi és nem pénzügyi szolgáltatók saját (intézményi vagy szektorális) kockázatelemzéseinek elkészítését és eljárásaik hatékonyabbá tételét;
- a kockázatérzékenységi alapon történő ügyfél-átvilágítás hatékonyabb végrehajtását;
- a kockázatokat figyelembe vevő egyszerűsített és szigorított eljárások kidolgozását és alkalmazását, illetve azon kivételek meghatározását, amelyeket részben vagy teljesen mentesíteni lehet/szükséges a pénzmosás és terrorizmus finanszírozása elleni rendelkezések alól;
- a bűnüldözés stratégiájának, súlypontjainak meghatározását a pénzmosás és alaphüccselekményei, valamint a terrorizmus finanszírozása elleni fellépés terén;
- a pénzeszközt, vagyont generáló hüccselekmények pénzmosási kockázatának megbecsülését.

2. Hazai lépések a nemzeti kockázatelemzés elkészítése kapcsán

A kockázatok megismerése, valamint a fenyegetések és sebezhető pontok feltárása érdekében az érintett hazai intézmények képviselői 2014 júniusában két munkacsoportban kezdték meg a kockázatok beazonosítását, valamint a fenyegetések és sebezhető pontok feltárását.

A *bűnüldöző munkacsoportban* a következő *bűnüldöző és igazságügyi szervek* képviselői vettek részt:

- Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV) Központi Irányítás Pénzmosás Elleni Információs Iroda (NAV PEII) – a magyar FIU;
- NAV, mint nyomozóhatóság és vámhatóság⁵;
- Igazságügyi Minisztérium;
- Belügyminisztérium – Országos Rendőr-főkapitányság (ORFK), Terrorrelhárítási Központ (TEK), Készletli Rendőrség Nemzeti Nyomozó Iroda Vagyon-visszaszerzési Hivatal;
- Legfőbb Ügyészség;
- Országos Bírósági Hivatal.

A *felügyeletet ellátó szervek munkacsoportjában* az érintett szervek *felügyeleti tapasztalattal rendelkező szakértői* vettek részt:

- Magyar Nemzeti Bank;
- NAV – NAV PEII, NAV Központi Irányítás Szerencsejáték-felügyeleti Főosztály;
- Magyar Országos Közjegyzői Kamara (MOKK);
- Magyar Könyvvizsgálói Kamara (MKVK);
- Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatal (MKEH).

A munkacsoportokban a társelnöki feladatokat az NGM, az MNB és a NAV PEII látta el.

3. A nemzeti kockázatelemzés célja, hatálya és módszertana:

A. A *nemzeti kockázatelemzés célja* a pénzmosáshoz és alaphüccselekményeihez, illetve a terrorizmus finanszírozásához kapcsolódó kockázatok meghatározása a fenyegetések és a sebezhető pontok feltárásával. Ennek keretében szükséges a már meglévő és alkalmazott kockázatsökkentési technikák áttekintése, illetve utolsó lépésként az azonnali és hosszútávú feladatok azonosítása.

B. A *nemzeti kockázatelemzés hatálya*: a pénzmosásra, a vagyont generáló hüccselekményekre (alaphüccselekmények), valamint a terrorizmus finanszírozására terjed ki.

A nemzeti kockázatelemzés a 2014-2015 közötti időszakot vizsgálta.

⁵ Készpénz határon történő ellenőrzés tekintetében

C. A nemzeti kockázatelemzés *módszertana:*

A nemzeti kockázatelemzés készítésének *alapkoncepciója* az FATF által publikált iránymutatásra⁶ és a Világbank által készített módszertanra⁷ épül, de felhasználja a már publikált nemzeti kockázatelemzések eredményeit is.

A két munkacsoport *eltérő módszertan* alapján kezdte meg a munkát. A bűnüldöző és igazságügyi szervezet tömörítő munkacsoport négy almunkacsoportban tárgyalta meg a résztvevők felvetéseit, a felügyeletet ellátó szervezet tömörítő munkacsoport az NGM által elkészített *kérdőívekre válaszolt*.

A két munkacsoport a beazonosított kockázati tényezők mellett rögzítette azok rövid leírását (a kockázatok természetével és eredetével kapcsolatos elemzést) is, és meghatározta az egyes tényezők kockázati szintjét (alacsony, közepes, magas), illetve kockázati faktorát⁸ [fenyegetés (T), sérülékenység (V)].

A szolgáltatók bevonása a munkába a felügyeletet ellátó szervek, érdekképviseletek által történt.

A kockázati tényezők beazonosításának véglegesítésével egyidejűleg Nemzeti Kockázatelemzés címen elkészült egy összefoglaló dokumentum, amely a magas kockázatokat, illetve a nemzetközi ajánlások és módszertanok alapján a pénzmosás jellemző alapcselekményének tekinthető, vagyongeneráló és szervezett bűnözéssel összefüggő bűncselekményeket elemzi részletesebben.

D. A nemzeti kockázatelemzés *véglegesítése és aktualizálása:*

2015 végére mind a Nemzeti Kockázatelemzés, mind a kockázati tényezők részletes leírását tartalmazó dokumentum, valamint annak mellékletét képező táblázatok (a továbbiakban együttesen: Nemzeti Kockázatelemzés) véglegesítése megtörtént, azt a nemzetgazdasági miniszter jóváhagyta.

A Nemzeti Kockázatelemzés felülvizsgálata a tervek szerint rendszeresen lezajlik. Ugyanakkor, ha terrorizmus finanszírozása kapcsán, vagy egyéb gyakorlati tapasztalatok alapján komoly kockázat merülne fel, akkor az soron kívüli elemzést követően a lehető leggyorsabban beépül a kockázatelemzésbe.

E. A nemzeti kockázatelemzés *publikálása:*

A Nemzeti Kockázatelemzést a széles közönség csak kivonati szinten, jelen dokumentumban ismerheti meg, az azonosított kockázatok pontos meghatározása nélkül. Ugyanakkor a szolgáltatók a kockázatelemzés teljes tartalmát megismerhetik (bizalmas kezelés mellett, titoktartási nyilatkozat aláírásával), amennyiben azt kezdeményezik a felügyeletet ellátó szerveknél. Ezzel az eljárással biztosítható, hogy a nemzeti kockázatelemzés annak céljától eltérően ne kerüljön felhasználásra.

Az érintett intézményeknek hatóságoknak a Nemzeti Kockázatelemzés közvetlenül, teljes terjedelmében és részletezettségében rendelkezésére áll.

II. Azonosított kockázatok

Bűnmegelőzéssel, bűnfelderítéssel és bűnüldözéssel kapcsolatos megállapított kockázati kategóriák:

- jogszabályi környezetből adódó kockázati tényezők csoportja:
 - o a jelenlegi jogi szabályozással kapcsolatos hiányosságokra koncentrálnó kockázatok;
- jogi szabályozás hiányából adódó kockázati tényezők csoportja:
 - o a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozására elleni küzdelem hatékonyabbá válását segítő jogintézmények hiányára fókuszáló kockázatok;

⁶ http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/content/images/National_ML_TF_Risk_Assessment.pdf

⁷ http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/risk_assessment_world_bank.pdf

⁸ *fenyegetés (threat)*: egy személy, csoport, tárgy vagy tevékenység, amely kárt okoz az államnak, társadalomnak, gazdaságnak, egyes szektoroknak stb. Ez alatt jelen esetben bűnözők, terrorista csoportok, azokat segítő tényezők, pénzeszközök, múltbeli vagy jövőbeni bűnözői tevékenység, stb. értendők *sérülékenység (vulnerability)*: azon dolgok, amelyekben kárt tehet, és amelyeket ki tud használni a fenyegetés (pl. olyan faktorok, amelyek gyengeséget, hiányosságokat jelentenek a rendszerben vagy ellenőrzésben. Ez lehet jogszabály, vagy egy adott szektor, termék vagy szolgáltatás egy-egy jellemzője, eleme).

- pénzmosás elleni intézményrendszer szereplőit érintő kockázati tényezők csoportja:
 - o elsősorban az intézményrendszer szereplői között lévő koordinációval, jogértelmezéssel és jogalkalmazással kapcsolatos kockázatok;
- a Pénzmosás Elleni Információs Iroda gyakorlati tapasztalatai alapján megállapított kockázatok csoportja:
 - o a Pmt. szerinti szolgáltatók által küldött bejelentések adatainak vizsgálata során kiszűrt kockázatok;
- felderítéshez és büntetőeljáráshoz kapcsolódó kockázati tényezők csoportja:
 - o a korrupcióval, vagyont generáló bűncselekményekkel, bűncselekmények elkövetéséből származó haszonnal, valamint a pénzmosás bűncselekmény felderítésével és nyomozásával kapcsolatos kockázatok;
- terrorizmus finanszírozásához kapcsolódó kockázati tényezők csoportja:
 - o a terrorizmus finanszírozásával kapcsolatba hozható kockázatok elsősorban nemzetközi tapasztalatok alapján.

A bűnüldöző szervek többek között az alábbi kockázatokat azonosították:

- székhelyszolgáltatás elterjedtsége;
- „stróman jelenség”;
- offshore társaságok;
- központi számlanyilvántartás hiánya;
- készpénzforgalom nagysága.

A felügyeleti szerveknél felmerülő sérülékenységi tényezők:

- mintaszabályzat és belső eljárásrend kialakításával kapcsolatos kockázatok;
- a Pmt. 5 §-a szerinti felügyeletet ellátó szervek által külön-külön azonosított speciális kockázatok.

A szolgáltatóknál felmerülő kockázatok

- a pénzügyi szolgáltatók által azonosított kockázatok csoportja:
 - o a Pmt. rendelkezéseivel, azok végrehajtásával és az integrációval összefüggő kockázatok.
- a nem pénzügyi szolgáltatók által azonosított kockázatok csoportja:
 - o a Pmt. rendelkezéseivel, azok végrehajtásával kapcsolatban álló, illetve a nem pénzügyi szolgáltatók által külön-külön megállapított kockázatok.

III. Az azonosított kockázatok kezelése

A. A kockázatkezelés célja, módszere

Az azonosított kockázatok kezeléséről külön munkadokumentum került kibocsátásra, három fő céllal:

1. javaslatokat fogalmazzon meg a nemzeti kockázatértékelés során azonosított kockázatok kezelésére kialakítandó, az érintett hatóságok és felügyeletet ellátó szervek hatáskörének megfelelő kockázatkezelési eljárások, esetleges módszertan(ok) elkészítéséhez;
2. biztosítsa azon érintett hatóságok tájékoztatását, amelyek hatáskörében, feladatkörében a nemzeti kockázatértékelés kockázato(ka)t azonosított;
3. biztosítsa a pénzügyi- és nem pénzügyi szolgáltatók a felügyeletet ellátó szervek által történő tájékoztatását a nemzeti kockázatértékelés elkészültéről, az abban foglalt kockázatokról és annak eredményéről, hogy az érintettek – az abban foglaltak figyelembe vételével – elkészíthessék a saját kockázatelemzésüket.

Az FATF, valamint azt az EU szintjén implementáló 4. pénzmosás és terrorizmus finanszírozása elleni irányelv a kockázatalapú megközelítésre⁹ (risk-based approach; RBA) épül, amit a kockázatkezelés különböző szintjeinek megfelelően szükséges figyelembe venni.

Kockázatkezelés szintjei:

Az azonosított kockázatok kezelése Magyarországon három szinten valósul meg¹⁰:

1. jogrendszer és intézményrendszer szintjén (pénzmosás és terrorizmus finanszírozás elleni jogrendszer hatálya);¹¹
2. a felügyeletet ellátó szervek szintjén;
3. a Pmt. hatálya alá tartozó pénzügyi és nem pénzügyi szolgáltatók szintjén.

1. Az első szinten a kockázatok elsősorban jogszabályalkotás útján kezelhetőek, ugyanakkor a célzott joghatás elérése érdekében egyéb kockázatkezelési technikák (erőforrások allokálása; módszertanok készítése; technikai fejlesztések; tudatosság növelése; képzések; konzultációk biztosítása; stb.) alkalmazása is szükséges.

2. A második szinten a felügyeletet ellátó szervek útmutatások révén, a későbbiekben akár a mintaszabályzatok megfelelő módosításával, átdolgozásával segítik a szolgáltatókat, továbbá várhatóan képzéseket, oktatásokat tartanak a kockázatértékelés eredményéről. Így a Pmt. hatálya alá tartozó szolgáltatók jobban megismerhetik a kockázat alapú megközelítéssel kapcsolatos kötelezettségüket és a saját kockázatértékelésük elkészítéséhez szükséges információk birtokába kerülhetnek.

3. A harmadik szinten a Pmt. hatálya alá tartozó szolgáltatók azonosítják és kezelik a saját szektoruk specifikus kockázatait. A kockázatalapú megközelítésnek megfelelően a magas kockázatok esetén fokozott ügyfél-átvilágítást alkalmazhatnak, az ügyfelek tevékenységét, profilját folyamatosan ellenőrzik monitoring keretében. A nemzetközi követelményeknek megfelelően a szolgáltatók kötelesek kialakítani a saját belső kockázataikat figyelembe vevő és azok kezelésére alkalmas kockázatalapú eljárásaikat.

⁹ Az FATF ajánlása az RBA kötelezettségét írja elő, mert azzal biztosítható a leghatékonyabban az azonosított kockázatok megfelelő kezelése. Továbbá a pénzmosás elleni 4. irányelv szerint a kockázatok nem minden esetben ugyanolyan mértékűek, ezért teljes körű és tényeken alapuló, célzott RBA-t kell alkalmazni a kockázatok célzottabb kezelése érdekében. A kockázatalapú megközelítés nem tekintendő a tagállamok és a kötelezett szolgáltatók részére biztosított, túlzottan megengedő lehetőségnek – sokkal inkább a tényeken alapuló döntéshozatal alkalmazását jelenti.

¹⁰ Az EU egységes belső piacára tekintettel azonban, FATF sztenderdjei is figyelembe veszi ugyanakkor, hogy egyes kockázatok nem csak nemzeti szinten jelentkeznek és kezelésük nemzetek feletti szinten is szükséges lehet.

¹¹ Az 1. szinten végrehajtott kockázatkezelés közvetlen és közvetett hatást fejt ki a 2. és a 3. kockázatkezelési szintre.