



پژوهشنامه حقوق کیفری

سال یازدهم، شماره اول، بهار و تابستان ۱۳۹۹

شماره پانزدهم

صفحات ۱۵۲-۱۲۷



انجمن ایرانی حقوق جزا

DOI:10.22124/ol.2020.12409.1649

رویکرد ریسک‌مدار سیاست جنایی در برابر پول‌شویی

دکتر باقر شاملو^۱

عارف خلیلی پاچی^۲ ✉

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۱۱/۱۶

تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۱۱/۷

چکیده

مبارزه با پول‌شویی، به‌عنوان یکی از جرایم فراملی، نیازمند کاربست اقداماتی در سطح بین‌المللی است. این امر از رهگذر تصویب برخی کنوانسیون‌ها و اسناد با اتخاذ راهبردهای کنشی و واکنشی در برابر پول‌شویی، در دستور کار جامعه بین‌المللی قرار گرفته است. سیاست‌گذاری‌های بین‌المللی در برابر پول‌شویی همسو با آموزه‌های مدیریت ریسک در صدد اتخاذ راهکارهای کنترلی است. در این میان آنچه اهمیت بسیاری دارد اطلاعات مالی است که سبب‌شده «واحدهای اطلاعات مالی» کشورها نقش بسیار مهمی در مدیریت ریسک پول‌شویی برعهده داشته باشند. در این راستا با ایجاد گروهی فراملی، تحت‌عنوان گروه اگمونت (Egmont Group)، تلاش شده تا کارایی واحدهای اطلاعات مالی افزایش یابد. این امر به‌دلیل نقش منحصر به فرد ساختار مزبور در ارزیابی ریسک و ترسیم نیم‌رخ جنایی در خصوص جرایم مالی-اقتصادی و تنظیم سیاست‌های متناسب جهت پیشگیری از این جرایم در برنامه‌های ضد پول‌شویی است. بدین ترتیب در پژوهش پیش‌رو، با نگاهی فراملی، به بررسی رویکرد ریسک‌مدار سیاست جنایی در برابر پول‌شویی پرداخته می‌شود.

واژگان کلیدی: پول‌شویی، مدیریت ریسک، پیشگیری، واحد اطلاعات مالی، گروه اگمونت

۱. دانشیار دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی

۲. دانشجوی دکتری حقوق کیفری و جرم‌شناسی دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی

✉ A_khalilipaji@sbu.ac.ir

مقدمه

حل معمای بزهکاری در چارچوب داده‌های علم جرم‌شناسی از سده نوزدهم میلادی توجه اندیشمندان این حوزه را به خود جلب کرد. جرم‌شناسی با دارا بودن دو بعد نظری و عملی در تلاش است تا چرایی ارتکاب جرم را مطالعه کند و با علت‌شناسی پدیده جنایی، در قالب رویکردهایی عملی، به ارائه راهکارهایی جهت پیشگیری از جرم و اصلاح مجرمان بپردازد. در این میان، پیشگیری از جرم در معنای مبارزه با علل اجتماعی، شخصی و وضعی، فنی جرم، همواره موضوعی چالش برانگیز در میان صاحبان اندیشه بوده است. گاهی بر اهمیت که گویی مطالعات جرم‌شناسی تنها راه حل معضل پدیده جنایی است و گاهی هم با به چالش کشیده شدن دستاوردهای آن بوی ناامیدی از راهبردهای آن برخاسته می‌شود.

با گذشت زمان، گفتمان‌ها، سیاست‌ها و رویه‌های قضایی، پلیسی و قانون‌گذارانه دیگری در چارچوب جنبش روی‌گردانی از مدل بازپروری-حمایتی و روی‌آوری به فرهنگ جدید کنترل جرم ابتدا در امریکای شمالی و در سال‌های اخیر در کشورهای اروپای غربی معمول شد که به احتمال ارتکاب جرم و تکرار جرم افراد تکیه می‌کند و با عنوان‌های عدالت سنجشی، آماری، کیفرشناسی جدید یا جرم‌شناسی جدید (تخمینی) مشهور شده‌اند و در تلاش‌اند تا سازوکارهای حقوق کیفری و جرم‌شناسی را به منزله وسایل و ابزار مدیریت خطر یا ریسک جرم و تکرار جرم به کار گیرند (نجفی ابرندآبادی، ۱۳۸۸: ۷۲۳-۷۲۲).

رویکرد مدیریت ریسک جرم و نظارت بر مجرمان بالقوه و بالفعل به عنوان سیاست جنایی نوین با تأکید بر وضعیت پیش‌جنایی و عوامل خطر جرم نزد بزهکار، در پی نظارت و کنترل بر بزه‌کاران، بزه‌دیدگان و آماج جرم از گذر تقویت و حفاظت از آنها است. این به معنای تغییر بنیادین گفتمان امنیت‌مدار به جای تأکید اخلاق‌گرا است (ریگاکاس، ۱۳۹۲: ۲۵). در این رویکرد، پیشگیری اجتماعی که علت‌محور است موضوعیت خود را از دست می‌دهد و به جای آن از فناوری‌های نوین برای شناسایی گروه‌های خطر دار، دسته‌بندی خطر، وضعیت‌ها و محیط‌های خطرزا به منظور کاهش فراوانی خطر ارتکاب جرم و تکرار جرم و افزایش فراوانی شناسایی خطر، خنثاسازی، دستگیری و دور کردن مجرمان بالقوه و بالفعل از جامعه استفاده می‌شود (نجفی ابرندآبادی، ۱۳۸۸: ۷۳۰). همچنین ن.ک: یک، ۱۳۸۸، صیقل، ۱۳۹۷). زیرا خطر جرم و مجرم‌گریزناپذیر و تنها راه چاره مدیریت و کنترل آن است، به گونه‌ای که در این رویکرد، بسیاری از مقررات حقوق کیفری با تأثیرپذیری از اندیشه‌های جرم‌شناسی‌های نوین، مبتنی بر حاکمیت امنیت شده است (آقابابایی، ۱۳۹۰: ۷۳).

این امر مورد توجه جامعه بین‌الملل نیز قرار گرفته است که بر اساس آن تلاش می‌شود با اتخاذ رویکرد مدیریت ریسک در خصوص جرایم فراملی، به‌ویژه جرایم مالی-اقتصادی، به کنترل آن بپردازند.

امروزه بزهکاری یا جرایم اقتصادی در مفهوم وسیع‌تر واژه - با توجه به پیامدهای ناگوار سیاسی، اقتصادی و اجتماعی آن - به یک دل‌نگرانی جهانی تبدیل شده است (نجفی‌ابرنندآبادی، ۱۳۹۷: ۴۵۳). از جمله جرایم فراملی یا جهانی شده مهم در حوزه مالی-اقتصادی، پول‌شویی است که مبارزه علیه آن، بخش مهمی از مبارزه کلی با جرایم مالی، از قاچاق مواد مخدر، انسان، کالا و ارز گرفته تا تأمین مالی فعالیت‌های تروریستی به حساب می‌آید.^۱ پول‌شویی فرایندی است که طی آن، درآمدهای مجرمانه مشروع و قانونی می‌گردد، امری که با هرچه بیشتر منظم شدن حوزه‌های پولی و مالی، برای مجرمان مالی-اقتصادی مهم‌تر شده؛ زیرا هدف نهایی از کسب سود و منفعت مجرمانه، به جریان انداختن آن در نظام‌های پولی و مالی و استفاده از آنها است.^۲

تخصصی‌ترین سازمان فراملی در حوزه مبارزه با پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم، گروه ویژه اقدام مالی^۳ (FATF) است. نتیجه اقدامات این گروه منجر به تدوین و ارائه توصیه‌هایی به کشورها شد تا به موجب آن به‌طور کارآمدی به مقابله با پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم بپردازند. آخرین ویرایش این توصیه‌نامه‌ها تحت‌عنوان «استانداردهای بین‌المللی در مبارزه با پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم» مربوط به سال ۲۰۱۲ است که در قالب توصیه‌های چهارگانه منتشر شد. مطابق توصیه شماره ۱ این گروه «ارزیابی ریسک‌ها و اتخاذ رویکرد مبتنی بر ریسک»^۴ توسط کشورها ضرورت دارد. کشورها باید ریسک‌هایی را که در ارتباط با پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم با آنها مواجه

۱. شناسایی شیوه‌ها و ابزارهای راهیابی منابع به دست آمده از فعالیت‌های اقتصاد سیاه به اقتصاد رسمی، بررسی ماهیت نفوذ و حوزه‌های تأثیرگذاری و در نهایت راهبردها و راهکارهای جلوگیری دستیابی مجرمان به درآمدهای حاصل از فعالیت‌های مجرمانه، در حوزه مطالعاتی پول‌شویی می‌گنجد (ن.ک: رهبر، میرزاوند، ۱۳۸۷: ۱۴، همچنین ر.ک: سیاه‌بیدی کرمانشاهی، ثالث مؤید، ۱۳۹۶؛ خلیلی پاجی، ۱۳۹۸).

۲. جرم پول‌شویی به موجب قانون مبارزه با پول‌شویی مصوب ۱۳۸۶ به‌طور رسمی وارد ادبیات حقوق کیفری و جرم-شناختی ایران شد. پس از آن با تصویب آیین‌نامه اجرایی قانون مذکور در سال ۱۳۸۸ اقدامات ریسک‌مدار در برابر پول‌شویی در دستور کار کنش‌گران عدالت کیفری قرار گرفت. با این وجود به دلیل نیازهای داخلی و نیز الزامات همکاری با گروه ویژه اقدام مالی FATF، تلاش برای اصلاح قانون مبارزه با پول‌شویی در ایران آغاز شد که در نهایت در تاریخ ۱۳۹۷/۰۷/۰۳ قانون اصلاحی مورد تصویب قرار گرفت. بدین‌سان، در پژوهش پیش‌رو تلاش‌شده تا در تبیین ساختار ریسک‌مدار در برابر پول‌شویی قانون مذکور مورد توجه قرار گیرد. افزودنی است پس از نگارش این مقاله آیین‌نامه اجرایی جدید قانون مبارزه با پول‌شویی در سال ۱۳۹۸ به تصویب رسید.

۳. FATF (Financial Action Task Force)

4. Risk-Based Approach (RBA)

هستند، شناسایی، ارزیابی و بررسی نمایند. براساس این‌گونه ارزیابی‌ها، کشورها باید با بکارگیری رویکرد ریسک‌مدار، اطمینان پیدا کنند اقداماتی را که برای پیشگیری از پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم یا کاهش میزان وقوع این جرایم انجام می‌دهند با ریسک‌های شناسایی شده، تناسب داشته باشد (Werle and Others, 2017: 42-44).

بر این اساس به‌نظر می‌رسد در حال حاضر، در سطح فراملی و در نتیجه فعالیت‌های فنی و حقوقی گروه ویژه اقدام مالی، در پاسخ نظام‌مند به پول‌شویی، اجماع جهانی بر مدیریت ریسک پول‌شویی استقرار یافته است. به‌طور کلی برای بررسی نهادهای پولی و مالی و سنجش میزان ریسک احتمالی وقوع پول‌شویی دو رویکرد وجود دارد. نخست رویکرد قاعده‌همانند^۱ و دوم رویکرد ریسک‌مدار. در روش نخست، مقام نظارتی اقدام به اتخاذ رویکردی یکپارچه صرف نظر از میزان احتمالی یا واقعی وقوع پول‌شویی می‌پردازد. در واقع، در این رویکرد میزان مشخصی از منابع به نهادهای پولی و مالی جهت مصون‌سازی آنها نسبت به پول‌شویی اختصاص داده می‌شود. اما در رویکرد دوم، نظارت و توزیع منابع مرتبط، بر اساس مواردی چون میزان فعالیت و ریسک وقوع پول‌شویی در حوزه‌ای خاص صورت می‌پذیرد. در این رویکرد، میزان ریسک پول‌شویی حوزه‌های پولی و مالی به‌عنوان مبنایی برای برنامه‌ریزی، تعیین گام‌های اجرایی، اجرای سیاست‌ها و ارزیابی اقدام‌های اجرا شده در برنامه تقسیم کار ملی در برابر پول‌شویی قرار می‌گیرد. بر این اساس، نقل و انتقالات پولی و مالی مورد رصد قرار می‌گیرد تا مشخص شود که آیا سازوکارهای پیشگیرانه و مقابله‌ای در برابر پول‌شویی به نحو صحیحی عمل می‌کند یا خیر. در واقع، در این رویکرد پول‌شویی تنها یک جرم خاص محسوب نمی‌شود. برخلاف رویکرد سنتی به پول‌شویی به‌عنوان یک جرم نتیجه، در رویکرد جدید، پول‌شویی، یک ابزار مؤثر با دو کارکرد پیشگیرانه و کشف جرم معرفی می‌شود. بدین‌سان، تلاش می‌شود با کنترل پول، کاهش هزینه‌های جرم برای نظام پولی و مالی و افزایش خطر ارتکاب جرم برای بزهکاران به مدیریت ریسک هدفمند در این حوزه و انسداد روزه‌ها پرداخته شود تا ابتدا از وقوع جرایم مالی-اقتصادی پیشگیری شود و سپس در صورت وقوع جرم، سریعاً، کشف شود.

مسأله کلیدی در تلاش جهت مبارزه با پول‌شویی در پرتو راهبرد مدیریت ریسک، اطمینان از این موضوع است که لوازم مورد نیاز این سیاست به درستی ایجاد و فعال شوند. سیاست ریسک‌مدار در برابر پول‌شویی اطلاعات‌محور است. تا زمانی که اطلاعات اساسی و تأثیرگذار به مجریان قانون در این حوزه به‌نحو صحیحی منتقل نشود، نمی‌توان به‌نتیجه این سیاست دل بست. در واقع گردش اطلاعات بین نهادهای مجری قانون، گام نخست جهت مهار جرایم مالی-اقتصادی در چارچوب

1. One size fit all

راهبرد مذکور است. این اطلاعات طیف وسیعی از اطلاعات در حوزه‌های پولی، مالی و بانکی را شامل می‌شود. مقدمه چنین گردش، ایجاد نهادی کارآمد است تا متولی دریافت، تحلیل و انتقال اطلاعات مرتبط با جرایم مالی باشد. این وظیفه در سطح ملی به نهادهایی تحت‌عنوان «واحد اطلاعات مالی»^۱ سپرده شده است. این واحدها، مطابق برنامه‌های تقسیم کار ملی در برابر پول‌شویی، نقش محوری در مدیریت ریسک پول‌شویی دارند.

اهمیت مبارزه با پول‌شویی به‌عنوان یکی از چالش‌های فراملی و نیز اهمیت گردش اطلاعات مالی در سطح فراملی، منجر به شکل‌گیری گروه اگمونت، به‌عنوان مجمعی فراملی، متشکل از واحدهای مالی کشورهای عضو شده است. امری که بیش از پیش نشان از اهمیت دسترسی به اطلاعات مالی در ارائه پاسخ مناسب و به‌موقع به جرایم مالی-اقتصادی و نقش حیاتی واحدهای اطلاعات مالی در این زمینه دارد. بنابراین بر اساس اطلاعات رسیده به نهادهای مذکور، تحلیل و ارزیابی آنها می‌توان سیاست‌های ملی یا فراملی لازم در برابر پول‌شویی را اتخاذ کرد. بدین ترتیب تلاش می‌شود در پژوهش حاضر، نخست؛ رویکرد ریسک‌مدار در برابر پول‌شویی از منظر گروه ویژه اقدام مالی و منافع و چالش‌های آن و سپس، گام‌های اعمال رویکرد ریسک‌مدار در برابر پول‌شویی مورد تحلیل و بررسی قرار گیرد.

۱. گروه ویژه اقدام مالی (FATF) و توسعه رویکرد ریسک‌مدار در برابر پول‌شویی

اندیشه کنترل برآمده از آرای «اولریش بک» در پرتو بسط نظریه جامعه مخاطره‌آمیز^۲ با تأثیر بر نگرش‌های سیاست‌جنایی، به‌عنوان یکی از کارکردهای نظام عدالت کیفری مطرح شده است. ورود این مفهوم در عرصه سیاست‌گذاری جنایی و الگوهای پاسخ‌دهی و کنش‌ها و واکنش‌های اجرایی و قضایی، با جهت‌دهی ساختار سیاست‌گذاری همراه شد. بدون تردید مهم‌ترین تأثیر این رویکرد بر نظام عدالت کیفری انسجام بخشی و بازاندیشی در مفهوم پیشگیری از جرم و ارائه مؤلفه‌های لازم جهت شکل‌گیری «عدالت پیشگیرنده یا پیش‌دستانه» است. «پیش‌دستی» مورد نظر در نظم حقوقی جدید، بر این باور است که پیشگیری از وقوع جرایم بزرگ، از طریق ترس از مجازات و سیاست بازدارندگی به‌تنهایی کارآمد و مؤثر نبوده و منجر به پیشگیری از وقوع آنها نخواهد شد؛ بلکه تنها با کشف و شناسایی اعمال ارتكابی در مراحل نخستین (پیش‌جرم^۳) و خفه کردن این

1. Financial Intelligence Units

2. Risk society

3. Pre-crime

جرائم در نطفه و اتخاذ اقدامات زود هنگام می‌توان و باید مانع از تحقق مقاصد مورد نظر تصمیم‌گیران و برنامه‌ریزان و مرتکبان این‌گونه جرایم شد (اسماعیلی، ۱۳۹۶: ۳۰۵).

بدین‌سان در پرتو مبانی نظری مربوط به عدالت پیشگیرنده و تلاش جهت اتخاذ روش‌های پیش‌دستانه در برابر مخاطرات موجود در حوزه‌های مختلف، کنش‌گران سیاست‌جنایی در این چارچوب به الگوسازی و ارائه مدل ساختاری جهت اجرایی نمودن آن پرداختند. نمونه بارز از ایجاد مدل ساختاری در مدیریت ریسک، اتخاذ رویکرد ریسک‌مدار در برابر پول‌شویی است. امری که به عنوان یک نیاز پس از درک مخاطرات به جریان درآمدن درآمدهای ناشی از جرم، بر نظام اقتصادی ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی به ایجاد ساختاری منسجم در این حوزه منتهی شد و با شروع فعالیت گروه ویژه اقدام مالی FATF وارد مرحله‌ای نوین گشت. با وجود منافع قابل توجه رویکرد ریسک-مدار، این رویکرد چالش‌هایی نیز برای نظام‌های پولی و مالی ایجاد کرده که عدم توجه به حل آن، از کارآمدی این رویکرد خواهد کاست.

۱.۱. چارچوب مدل ریسک‌مدار گروه ویژه اقدام مالی (FATF)

رویکرد ریسک‌مدار در برابر پول‌شویی، بدین معنا است که نهادهای پولی و مالی در مبارزه با پول‌شویی به اتخاذ سیاست‌های حساس به ریسک اقدام نمایند. بر این اساس، هدف مدیریت ریسک است نه حذف ریسک (پارکر، ۱۳۷۸: ۱۴۴). این امر در گام نخست با ارزیابی ریسک پول‌شویی در آن نهاد و در گام دوم، اتخاذ سیستم کنترلی جهت مدیریت و کاهش ریسک پول‌شویی همراه است. در این راستا تدابیر اتخاذی در رویکرد ریسک‌مدار از چند مؤلفه برخوردار است. نخست؛ این تدابیر ناظر به پیشگیری مستقیم از جرایم مالی-اقتصادی نبوده، بلکه در تلاش است تا با نفوذناپذیری نظام پولی و مالی رسمی، میل به ارتکاب جرم را خنثی و خطرات احتمالی را دفع نماید. از این‌رو، نتیجه این تدابیر، پیشگیری غیرمستقیم از جرایم منشا خواهد بود. دوم؛ فرایند اتخاذی ناظر به اشخاص و موقعیت‌ها است. از یک سو، به تعیین ریسک اشخاص می‌پردازد و از سوی دیگر موقعیت‌ها و نقاط پرخطر را مشخص می‌کند. سوم؛ ساختار ارائه‌شده اساساً در بردانده تدابیر قهرآمیز است؛ یعنی متضمن تحدید حقوق و آزادی اشخاص و تحمیل شرایطی برخلاف میل و اراده افراد به آنها می‌باشد. این تدابیر با قرار گرفتن شخص در دایره اشخاص با ریسک بالا تشدید می‌شود و در صورت کم‌شدن سطح ریسک کاهش می‌یابد. چهارم؛ تکیه اصلی رویکرد ریسک‌مدار، انسداد روزه‌های ورود درآمدهای مجرمانه به ساختار پولی و مالی و در واقع محروم کردن بزهکاران در استفاده از درآمدهای مجرمانه است. با این حال، این رویکرد تنها به این امر توجه ندارد و تلاش می‌کند با انسجام ساختاری، در صورت ورود درآمدهای مجرمانه به نظام پولی و مالی، به کشف



سریع وجوه و شناسایی بزهکار بپردازد. پنجم؛ آنچه در چارچوب فرایند مذکور ترسیم می‌شود ضرورتاً به معنای پاسخ‌دهی کیفی به اشخاص دارای دارایی و وجوه مشکوک نیست. در این راستا، ریسک بالای شخص و وجود معیارهای عملیات مشکوک در خصوص او منجر به افزایش کنترل در برابر او خواهد شد. این کنترل در مرحله نخست تا انسداد حساب‌ها و توقیف وجوه یا دارایی‌های شخص به علت ریسک بالا و در مراحل بعدی ممکن است با آغاز اقدامات قضایی ادامه یابد.

رویکرد ریسک‌مدار در برابر پول‌شویی مقدمه نظارت ریسک‌مدار است. بر این اساس، اولویت ناظران مشخص و یک سیستم نظارتی و پایش مبتنی بر ریسک بر ساختار پولی و مالی حاکم می‌شود. برای مثال، با مشخص شدن ریسک بالای پول‌شویی درآمدهای ناشی از قاچاق ارز در نظام بانکی و کم بودن ریسک پول‌شویی درآمدهای ناشی از آن در بخش بورس یا بیمه، پایش و مدیریت ریسک در این زمینه در نظام بانکی اولویت می‌یابد و راهبردهای لازم مطابق با ویژگی‌های نظام بانکی اتخاذ می‌شود.

گروه ویژه اقدام مالی تعیین مناطق و نقاط پر ریسک از منظر پول‌شویی را منوط به تجزیه و تحلیل ریسک کرده است. بدین‌سان، باید مناطق اصلی پولی و مالی آسیب‌پذیر یک کشور در برابر پول‌شویی مشخص شوند. شناسایی مناطق و نقاط از حیث ریسک از جنبه‌های مختلفی قابل بررسی است. نخست، تعیین حوزه‌های پولی و مالی و بررسی اینکه در آن حوزه امکان تطهیر درآمدهای ناشی از چه جرمی بیشتر است. برای مثال، همان‌طور که ذکر شد، چنانچه بررسی‌ها حاکی از پول‌شویی درآمدهای ناشی از قاچاق ارز در نظام بانکی باشد، این امر نشان می‌دهد نظام بانکی به‌عنوان یکی از نقاط پولی و مالی در این زمینه ریسک بالایی دارد.

دوم، تعیین مناطق پر ریسک بر اساس موقعیت جغرافیایی است. برای مثال در شهرهای مرزی امکان وقوع قاچاق کالا زیاد است. به‌ویژه شهرهایی که دارای بازارچه مرزی نیز هستند. از این‌رو، این شهرها به لحاظ پول‌شویی درآمدهای ناشی از قاچاق کالا پر ریسک محسوب می‌شوند. این امر مورد توجه قانون‌گذار قرار گرفته و به موجب مورد ۴ از بند «پ» ماده ۷ قانون اصلاحی مبارزه با پول‌شویی مصوب ۱۳۹۷ تعیین فهرست مناطق پرخطر را به شورای عالی مقابله و پیشگیری از جرایم پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم واگذار کرده است.

افزون بر اهمیت تعیین مناطق و نقاط پر ریسک، شناسایی ریسک، باید از پویایی برخوردار باشد؛ زیرا در طول زمان و بسته به چگونگی تهدیدها و شرایط، بررسی ریسک نیز باید تغییر کند. برای مثال، تا چند سال گذشته، ارزهای مجازی^۱ چندان مورد توجه گروه‌های مجرمانه نبوده است. با این‌حال، امروزه ارزهای مجازی نیز تبدیل به ابزاری قدرتمند جهت ارتکاب پول‌شویی در فضای مجازی

شده است. ورود این ارزها در فضای پولی و مالی کشورها و ویژگی‌های منحصر به فرد آنها، موجب اقبال بزهکاران یقه‌مجازی^۱ قرار گرفته است.

بدین‌سان، هر نظام سنجش ریسک زمانی می‌تواند کارآمد باشد که از پویایی لازم برخوردار باشد و با شناسایی حوزه‌های جدید نسبت به آن نیز چاره‌اندیشی کند. امری که مورد توجه گروه ویژه اقدام مالی قرار گرفته که بر اساس آن اقدام به توسعه رویکرد ریسک‌مدار در برابر پول‌شویی کرده است. این گروه در سال ۲۰۱۲ با توجه به رویکرد ریسک‌مدار در برابر پول‌شویی اقدام به ارائه نسخه جدید و تجدیدنظر شده از توصیه‌های چهل‌گانه خود کرد. در واقع اصلاح و تجدیدنظر این توصیه‌ها با هدف افزایش الزامات برای مدیریت موقعیت‌های پر ریسک، صورت گرفت.

۲.۱. منافع اتخاذ رویکرد ریسک‌مدار در برابر پول‌شویی

اتخاذ رویکرد ریسک‌مدار در برابر پول‌شویی از مزیت‌هایی برخوردار است. مهم‌ترین مزیت این رویکرد، استفاده کارا تر از منابع و عملکرد مؤثرتر است. بر این اساس، از یک سو، حوزه‌های پولی و مالی و مشتریان پرریسک مورد نظارت بیشتر قرار می‌گیرند و از سوی دیگر هزینه کمتری صرف حوزه‌های پولی و مالی و مشتریان کم ریسک می‌شود. برای مثال مطابق بند «ث» ماده ۱ قانون اصلاحی مبارزه با پول‌شویی سال ۱۳۹۷ یکی از مشاغل غیرمالی که در آن معاملات زیادی به صورت نقدی انجام می‌شود و از نظر پول‌شویی در معرض خطر است شغل صرافی است. بدین ترتیب چنانچه ارزیابی ریسک انجام شده در این حوزه کاری نشان‌گر بالا بودن ریسک واقعی آن باشد، این حوزه در رویکرد ریسک‌مدار در اولویت کنش‌گران این رویکرد قرار می‌گیرد.

مزیت دیگر اتخاذ رویکرد ریسک‌مدار، انعطاف‌پذیری و پویایی آن است. از آنجا که ریسک حوزه‌های پولی و مالی ایستا نیست و با سرعت، روزآمد می‌شود، اتخاذ این رویکرد و سامانه پایش آن، با سرعتی بیشتر قادر به شناسایی ریسک‌های نوین خواهد بود. برای نمونه، برخی کشورها در پرتو الزامات گروه ویژه اقدام مالی و در رهگذر تدوین اسناد ریسک ملی به مخاطرات ارزهای مجازی و قابلیت واقعی و احتمالی آن در وقوع جرایم مالی توجه داشته‌اند. برای نمونه می‌توان به سند ارزیابی ریسک ملی سال ۲۰۱۷ بریتانیا اشاره نمود که در بخش پنجم، به ریسک‌های موجود در حوزه فناوری مالی پرداخته است (NRA, 2017). فناوری مالی شامل طیف گسترده‌ای از محصولات و خدماتی است که به وسیله فناوری ارائه می‌شوند. پول الکترونیک و ارزهای مجازی از جمله این محصولات و خدمات‌اند که در حال حاضر از منظر پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم مورد توجه قرار دارند. بدین ترتیب هر مؤسسه پولی و مالی می‌تواند متناسب با ساختار و فعالیت‌های خاص خود و

با استفاده از ویژگی انعطاف‌پذیری و پویایی رویکرد ریسک‌مدار، به توسعه مصداقی آن اقدام نماید. بنابراین ریسک‌های پول‌شویی توسط یک فرایند ریسک‌مدار به‌طور کاراتری مدیریت می‌شود. مزیت دیگر این رویکرد آن است که مطابق آن، تمام خطرات احتمالی شناسایی و بررسی می‌شوند. در واقع، از آنجا که پول‌شویان شناخت قابل ملاحظه‌ای نسبت به حوزه پولی و مالی دارند و برای پنهان کردن فعالیت‌های مالی نامشروع و عدم تشخیص آنها از فعالیت‌های مشروع به هر اقدامی متوسل می‌شوند، رویکرد ریسک‌مدار در برابر پول‌شویی به‌گونه‌ای طراحی می‌شود که با افزایش تمرکز بر فعالیت‌های شناسایی شده پریسک ارتكبابی توسط بزهکاران، استفاده از آن را برای بزهکاران مشکل سازد. افزون بر این، رویکرد ریسک‌مدار به مؤسسه‌های مالی اجازه می‌دهد به‌طور مؤثرتر و کاراتر روش‌های پول‌شویی را شناسایی و سیستم‌های نظارتی و کنترلی خود را با نظر به آن روش‌ها تعدیل و تنظیم کنند.

نکته آخر این‌که، رویکرد ریسک‌مدار، همکاری مناسبی بین مقام‌های ذی‌صلاح و مؤسسه‌های مالی به‌وجود می‌آورد، چرا که بدون وجود همکاری و اتفاق نظر بین آنها، فرایند نظارتی مؤثر ریسک‌مدار قابل تحقق نیست. این امر به معنای تحقق یکی از اصول اساسی پیشگیری از جرم، یعنی «اصل مشارکت همه جانبه نهادهای حاکمیت» است. این رویکرد به شکل آشکاری در بند ۲۴ سیاست‌های کلی نظام اداری مصوب ۱۳۸۹ تبلور یافته است (نیازپور، ۱۳۹۷: ۴۸۲). از این‌رو، لازمه اتخاذ رویکرد ریسک‌مدار در برابر پول‌شویی نیز بسیج عمومی نهادهای مربوط است که این امر موجب گسترش رویکرد فرابخشی به پیشگیری از جرم و مانع از اقدامات جزیره‌ای در این حوزه خواهد شد.

۱.۳. چالش‌های اتخاذ رویکرد ریسک‌مدار در برابر پول‌شویی

رویکرد ریسک‌مدار در برابر پول‌شویی، باوجود مزیت‌های فراوان، با چالش‌هایی نیز مواجه است. برخی از این چالش‌ها، از ذات رویکرد ریسک‌مدار و برخی دیگر از انتقال نظام پایش موجود به یک سیستم ریسک‌مدار ناشی می‌شود. از جمله این چالش‌ها این است که این رویکرد به‌منظور ایجاد رویه‌ها، سیستم‌های نظارتی، جمع‌آوری و تفسیر اطلاعات در مورد ریسک‌های حوزه پولی و مالی در سطوح ملی و فراملی، نیازمند اختصاص منابع قابل‌توجه و استفاده از نیروهای متخصص است (کشتکار، ۱۳۹۳، ۲۶). افزون بر این، زمینه به‌کارگیری این رویکرد آموزش به مؤسسات پولی و مالی جهت ایجاد درک صحیحی میان آنها در خصوص شناسایی ریسک و انجام اقدامات مقتضی دیگر است. زیرا ماهیت ریسک پول‌شویی از نظر کمیت و کیفیت با ریسک‌های دیگر از جمله ریسک نقدینگی، ریسک اعتباری و ریسک بازار متفاوت است؛ بنابراین، برنامه‌های نظارتی در برابر

پول شویی پیچیده و مشکل خواهد بود (لارنت چتین و دیگران، ۱۳۹۲: ۲۰). از این رو به دلیل نقش کلیدی آموزش در بکارگیری صحیح رویکرد ریسک‌مدار در برابر پول‌شویی بند «ت» ماده ۷ مکرر قانون اصلاحی مبارزه با پول‌شویی مصوب ۱۳۹۷ ارائه مشاوره به اشخاص مشمول برای مبارزه با پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم را در قالب ابلاغ اصول راهنما از وظایف مرکز اطلاعات مالی قرار داده است.

چالش دیگر مربوط به اهمیت گردش اطلاعات در این حوزه است. جهانی شدن اقتصاد، تحت تأثیر فناوری‌های جدید اطلاعات و ارتباطات و عوامل سیاسی، سبب شده است که فرایند و سرنوشت تولید، توزیع، حمل‌ونقل و مصرف کالا و خدمات در نظام اقتصادی کشورها تا اندازه زیادی در تعامل و مرتبط با یکدیگر متحول شوند (نجفی ابرندآبادی، ۱۳۹۴: ۱۳۹). در این فرایند، تبادل اطلاعات بین مقام‌های ذی‌صلاح، در سطح ملی و فراملی، ضرورت دارد.^۱ این امر می‌تواند زمینه‌ساز مناقشات سیاسی یا امنیتی باشد. بدین ترتیب چنانچه در این رویکرد، اطلاعات به شکل درستی به گردش در نیاید نمی‌توان انتظار داشت رویکرد ریسک‌مدار به توفیق چندانی دست یابد. برای نمونه، ممکن است ریسک یک مؤسسه بیشتر از آن چه هست اعلام شود و در نتیجه منجر به افزایش هزینه نظارت و کنترل و در نتیجه اتلاف منابع شود و یا برعکس، ریسک یک مؤسسه کمتر از آنچه هست اعلام شود که در این صورت نیز منجر به آسیب‌پذیری مؤسسه خواهد شد.

۲. گام‌های اعمال رویکرد ریسک‌مدار در برابر پول‌شویی

بدون تردید گزاره اصلی در اتخاذ رویکرد ریسک‌مدار به جرم این است: «جرم امری اجتناب‌ناپذیر است و تنها باید آن را مدیریت کرد». آنچه در این مفهوم اهمیت دارد چینش صحیح وضعیت پیش‌جنایی است و مقدمه این چینش صحیح نیز دسترسی به اطلاعات پولی و مالی است. بر این اساس، گام نخست در فرایند مدیریت ریسک پول‌شویی، ایجاد سازوکاری جهت تحلیل و بررسی اطلاعات پولی و مالی و برنامه‌ریزی و ارائه راهبردهای کنشی و واکنشی بر اساس آن است. جهت ایجاد چنین سازوکاری ابتدا باید در سطح ملی نهادی بدین منظور ایجاد شود، سپس در گام‌های بعدی، بر اساس اطلاعات واصله ابتدا نیم‌رخ جنایی پول‌شویی تنظیم و در نهایت راهبردهای کنشی یا واکنشی لازم اتخاذ گردد. دریافت، تحلیل و ارزیابی اطلاعات مالی واصله از نهادهای مختلف، بر عهده واحد اطلاعات مالی کشورها قرار دارد. عملکرد این نهاد می‌تواند ترسیم‌کننده نیم‌رخ جنایی پول‌شویی و مبنایی جهت تنظیم سیاست‌های کارآمد در این حوزه باشد.

۱. این امر در ایران به موجب بند «د» ماده ۷ مکرر قانون اصلاحی مبارزه با پول‌شویی مصوب ۱۳۹۷ برعهده مرکز اطلاعات مالی نهاده شده است.

۱.۲. واحد اطلاعات مالی؛ محور مدیریت ریسک پول‌شویی

مهم‌ترین مشکل ایجاد و توسعه سامانه‌های ضد پول‌شویی، چالش‌های اطلاعاتی است که عدم رفع آنها مدیریت ریسک‌مدار در برابر پول‌شویی را بی‌ثمر می‌کند. این امر افزون‌بر ایجاد مشکل در سطح ملی، با وجود اینکه تحقیقات در خصوص جرایم، اغلب در درون مرزهای یک کشور صورت می‌پذیرد، ریسک کشف جرم را، با توجه به مبادلات پولی و مالی و رشد فناوری و افزایش انتقال سرعت پول به سراسر جهان، برای بزهکاران فراملی کاهش می‌دهد.

بر این اساس اقدام جهت پیشگیری یا کشف جرایم مالی با استفاده از برنامه‌های ضد پول‌شویی علاوه بر آگاهی نسبت به قوانین و مقررات موجود، نیازمند گسترده‌ای از اطلاعات در حوزه پولی، مالی و بانکی است. اطلاعات در جهت مبارزه با پول‌شویی، طیف وسیعی را شامل می‌شود که غایت نهایی آن ترسیم الگوی رفتاری مجرمانه، جهت پیشگیری یا کشف جرایم مالی است. مرکز جمع‌آوری، تحلیل و بررسی این اطلاعات، واحد اطلاعات مالی است که به عنوان مرکز ملی سنجش ریسک و تنظیم راهبرد در برابر پول‌شویی عمل می‌کند. اهمیت گردش اطلاعات در سطح فراملی نیز موجب شده تا توجه کشورها به سوی ایجاد مجمعی فراملی در جهت تبادل اطلاعات جلب شود. این امر به واسطه ایجاد گروه اگمونت تجلی پیدا کرده است.

۱.۱.۲. واحد اطلاعات مالی؛ ابزار ملی سنجش ریسک و تنظیم راهبرد در برابر پول‌شویی

در پرتو ماده ۵۷ کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد-مریداً ۲۰۰۳، مقرر شد تا کشورهای عضو این کنوانسیون جهت پیشگیری از انتقال درآمد ناشی از جرایم موضوع کنوانسیون مزبور و ارتقاء همکاری در زمینه بازگرداندن چنین درآمدهایی، اقدام به ایجاد واحد اطلاعات مالی به‌عنوان مسئول دریافت، تجزیه، تحلیل و نشر گزارش‌های مربوط به معاملات مالی مشکوک، به مقامات صلاحیت‌دار نمایند. این امر منجر به تأسیس واحدهای اطلاعات مالی در کشورهای عضو شد تا با به گردش درآوردن اطلاعات کارآمد در خصوص جرایم مالی-اقتصادی، اولین گام مؤثر در کنترل پول‌شویی برداشته شود.

توصیه شماره ۲۹ گروه ویژه اقدام مالی نیز به تشکیل واحد اطلاعات مالی به عنوان مرکز ملی دریافت و تحلیل اطلاعات اشاره دارد و از کشورها خواسته نسبت به ایجاد چنین نهادی اقدام نمایند. بدین‌سان، طی سال‌های گذشته، به‌عنوان بخشی از تلاش‌ها جهت مبارزه کارآمد با پول‌شویی، کشورها سیستم‌هایی را توسعه داده و اقدام به تأسیس نهادهای تخصصی دولتی نموده‌اند. (S. Okogbule, 2016: 299). این نهادها معمولاً به عنوان «واحدهای اطلاعات مالی» شناخته

می‌شوند که اقدام به اتخاذ روش‌هایی جهت تبادل اطلاعات با نهادهای مجری قانون در مبارزه با جرایم مالی - اقتصادی کرده‌اند.^۱

کشورها در ایجاد واحد اطلاعات مالی به دو صورت اقدام کرده‌اند. نخست، پیاده‌سازی اصول و ساختار مبارزه با پول‌شویی در بستر نظام‌های مجری قانون موجود، بدون ایجاد ساختاری جدید (مدل قضایی، اجرایی و مدل ترکیبی) و دوم، ایجاد یک ساختار منحصر به فرد جهت متمرکز ساختن داده‌ها و ارزیابی اطلاعات مالی و ارسال نتایج به‌دست آمده به نهادهای ذی‌صلاح (مدل‌های اداری و ترکیبی). برای نمونه شبکه اجرای قانون در زمینه جرایم مالی در آمریکا^۲، که کارکرد واحد اطلاعات مالی را در این کشور دارد، یکی از ادارات زیر مجموعه وزارت خزانه‌داری آمریکا است که در سال ۱۹۹۰ تأسیس شد. مأموریت این نهاد حفاظت از سیستم مالی آمریکا در برابر جرایم مالی از طریق جمع‌آوری، تحلیل و انتشار اطلاعات پولی، مالی و بانکی است. این نهاد تلاش می‌کند اطلاعات مالی کافی را برای نهادهای مجری قانون بدون ایجاد هزینه اضافی بر جامعه مالی و یا تخدیش حریم شخصی افراد مهیا کند (Meurant, 2014: 56).

در ایران به موجب ماده ۷ مکرر قانون مبارزه با پول‌شویی اصلاحی سال ۱۳۹۷، در رویکردی مشابه با رویکرد سابق، به منظور اجرای قانون مذکور و قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم، سیاست‌ها و تصمیمات شورای عالی مقابله و پیشگیری از جرایم پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم، «مرکز اطلاعات مالی» زیر نظر شورای مذکور در وزارت امور اقتصادی و دارایی تشکیل شد. مطابق بند «الف» ماده مزبور وظایف این مرکز عبارت است از دریافت، گردآوری، نگهداری، تجزیه و تحلیل و ارزیابی اطلاعات و بررسی معاملات و عملیات مشکوک به پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم، ردیابی جریان وجوه و انتقال اموال با رعایت ضوابط قانونی و گزارش معاملات و عملیات مشکوک به پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم. بدین ترتیب با توجه به موارد گفته شده و نیز توجه به تبصره ۲ ماده مذکور، مبنی بر این‌که مرکز اطلاعات مالی در ایران یک موسسه تابع وزارت امور اقتصادی و دارایی است، می‌توان مدل واحد اطلاعات مالی ایران را، مانند مدل آمریکا، «مدل اجرایی» دانست.

۲.۱.۲. گروه آگمونت؛ رویکردی فراملی به واحدهای اطلاعات مالی

گروه آگمونت متشکل از نهادهای دولتی دریافت و پردازش‌کننده اطلاعات، یعنی واحدهای اطلاعات مالی، است که دارای هدف مشترکی هستند. در ابتدا تمرکز گروه آگمونت بر روی پول‌شویی بود، با

۱. به بیانی ساده‌تر، واحد اطلاعات مالی، یک نهاد مرکزی است که اطلاعات و گزارش‌های مالی را کسب می‌کند، آن را با روش‌های خاصی تحلیل می‌کند و سپس آن را به نهاد دولتی ذی‌صلاح در زمینه اجرای برنامه‌های ملی مبارزه با پول‌شویی ارجاع می‌دهد (H. Muller, 2007: 85).

2. Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN)



این حال به تدریج نقش مهمی که واحدهای اطلاعات مالی در تلاش‌های فراملی برای مبارزه با تأمین مالی تروریسم نیز ایفا می‌کنند، آشکار شد.^۱ به مرور زمان، ارکان مختلفی در بدنه اگمونت شکل گرفت و توسعه یافت تا وظایف این گروه به مرحله اجرا درآید (Turner, 2004: 1389).

۱.۲.۱.۲. ساختار مطلوب واحد اطلاعات مالی از منظر اگمونت

اگمونت بر پایه فعالیت کارگروه حقوقی، تعریف زیر از واحد اطلاعات مالی را در سال ۱۹۹۶ تصویب کرد و در سال ۲۰۰۴ آن را به منظور گسترش نقش واحدهای اطلاعات مالی در مبارزه با تأمین مالی تروریسم اصلاح نمود (H. Muller, 2007: 90): «یک نهاد مرکزی و ملی مسئول دریافت، تجزیه و تحلیل و انتشار اطلاعات مالی، در رابطه با موارد مشکوک درآمد حاصل از جرم و تأمین مالی بالقوه تروریسم، یا اطلاعات مورد نیاز به منظور مبارزه با پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم به مقامات ذیصلاح». این تعریف دارای اجزای خاصی است که تشریح هر یک به فهم دقیق‌تر نسبت به واحد اطلاعات مالی کمک خواهد کرد: **الف؛ نهاد مرکزی و ملی:** تحقق اهداف اگمونت در خصوص همکاری بین‌المللی مستلزم آن است که تنها یک نهاد دولتی در هر قلمرو یا حوزه قضایی که بر اساس مرزهای بین‌المللی به عنوان یک کشور شناخته می‌شود، به عنوان نقطه تماس در ارتباطات بین‌المللی عمل کند. این امر در واقع لازمه دستیابی به اهداف گروه اگمونت است. زیرا رسیدن به اهداف جز با دسترسی به اطلاعات صحیح امکان‌پذیر نیست و زمانی می‌توان به اطلاعات صحیح دسترسی یافت که یک نهاد دسترسی لازم را به تمامی اطلاعات مرتبط در یک کشور داشته باشد. **ب؛ مسئول:** این عبارت نشان می‌دهد که ایجاد یک واحد اطلاعات مالی باید در چارچوب قوانین و مقررات کشور مربوط باشد و به‌موجب آن، واحد اطلاعات مالی از صلاحیت‌های معین شده برخوردار باشد. بدین شکل نهاد ایجادشده در تعریف اگمونت قرار خواهد گرفت. **پ؛ دریافت، تحلیل و انتشار:** عبارات مذکور، فعالیت اصلی تمام واحدهای اطلاعات مالی مطابق تعریف اگمونت را مشخص می‌کند و عملکرد آن‌ها را منحصر به فرد می‌سازد: **دریافت کردن:** واحدهای اطلاعات مالی به‌عنوان نقطه مرکزی دریافت اطلاعات مالی عمل می‌کنند. در واقع کار ویژه واحدهای اطلاعات مالی کسب اطلاعات در حوزه مالی است که این مفهوم همچنین آن‌ها را از سایر نهادهای اجرای قانون متمایز می‌کند. **تحلیل:** تجزیه شامل ارزیابی اولیه اطلاعات کسب شده از نهادهای موظف به گزارش‌دهی و بررسی کیفیت و ارتباط آن با وقوع پول‌شویی در مرحله قبل از تحقیق است. تجزیه و تحلیل اطلاعات گزارش‌شده به واحدهای اطلاعات مالی ممکن است در مراحل مختلفی رخ دهد و اشکال مختلفی را در برگیرد. بعضی از واحدها تمامی اطلاعات را پس از ورود مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌دهند. برای دیگر واحدها، به دلیل حجم زیاد ورودی اطلاعات جهت

1. http://www.egmontgroup.org/statement_of_purpose

بررسی‌های مالی، چنین کاری عملاً غیرممکن است. به همین دلیل، بلافاصله اطلاعات مالی را در اختیار نهادهای ذی صلاح تحقیق قرار می‌دهند و واحدها، بررسی‌های مالی را با توجه به درخواست نهادهای مزبور جهت بررسی بیشتر یا به طور گزینشی طبق نظر خود انجام می‌دهند، اما این تجزیه و تحلیل‌ها در مورد تمام اطلاعاتی که بدستشان می‌رسد انجام نمی‌گیرد. معمولاً بسیاری از واحدها نرم‌افزار تحلیلی‌ای را بکار می‌برند که به آنها در تعیین روند و الگوهای پول‌شویی، با هدف پیشگیری، برای استفاده توسط نهاد اجرای قانون کمک می‌کند، تا خروجی آن را به نهادهای موظف به گزارش‌دهی ارائه دهند (H. Muller, 2007: 93). انتشار و اشتراک‌گذاری اطلاعات: واحدهای اطلاعات مالی باید بتوانند اطلاعات حاصل از بررسی‌های مالی و نتایج تحلیل‌هایشان را مطابق با قوانین مبارزه با پول‌شویی و جرائم مرتبط با آن، مانند تأمین مالی تروریسم، منتشر کنند. انتشار این اطلاعات علاوه بر نهادهای مرتبط داخلی، باید با واحدهای اطلاعات مالی سایر کشورها صورت پذیرد. یک عنصر مهم در ارزیابی امکان انتشار اطلاعات این است که مشخص شود قانون مربوط به واحد اطلاعات مالی تا چه میزانی اجازه همکاری با سایر واحدها را از لحاظ تبادل اطلاعات می‌دهد.

۲.۲.۱.۲. اصول تبادل اطلاعات در اگمونت

هدف گروه اگمونت، فراهم کردن یک انجمن/تالار گفتگو برای واحدهای اطلاعات مالی است تا از این طریق به ارتقاء کارآمدی برنامه‌های ملی ضد پول‌شویی منجر شود. این حمایت شامل گسترش و سامان‌دهی تبادل اطلاعات مالی، ارتقاء تخصص و قابلیت‌های کارکنان این نهادها و ایجاد ارتباط بهتر بین واحدها از طریق استفاده از فناوری است. این گروه، پنج کارگروه و یک کمیته را برای انجام مأموریت توسعه، همکاری و به اشتراک‌گذاری تجربیات و دانش تشکیل داده است (H. Muller, 2007: 92).^۱ دو سند اصول تبادل اطلاعات (ژوئن ۲۰۰۱)^۲ و بهترین روش‌های تبادل اطلاعات^۳ برای تقویت تبادل اطلاعات و ارائه راهنمایی‌ها در رابطه با بهترین شیوه‌های تبادل اطلاعات توسط واحدهای اطلاعات مالی مورد پذیرش گروه اگمونت قرار گرفته است. این اصول تا حدی بیان می‌کنند که واحدها باید بتوانند آزادانه با یکدیگر به مبادله متقابل یا توافق متقابل و مطابق با رویه‌هایی که توسط دو طرف پذیرفته شده است، بپردازند.

۱. کارگروه‌ها بدین شرح است: کارگروه حقوقی (LWG)، کارگروه توسعه (OWG)، کارگروه آموزش (TWG)، کارگروه عملیاتی (OPWG) و کارگروه فناوری اطلاعات (ITWG).

2. www.egmontgroup.org/princ_info_exchange.pdf
3. www.egmontgroup.org/bestpractices.pdf.

۲.۲. بررسی ریسک ملی؛ ترسیم نیم‌رخ جنایی پول‌شویی و تنظیم سیاست

گام نخست در به‌کارگیری راهبرد مدیریت ریسک در برابر پول‌شویی گردش اطلاعات مالی است. گردش اطلاعات، برعهده واحدهای اطلاعات مالی است که این امر سبب ایجاد نقش محوری برای این واحدها در مدیریت ریسک پول‌شویی شده است. پرسش مهم این است که دلیل اهمیت گردش اطلاعات مالی چیست؟ در پاسخ به این پرسش باید گفت ارزش اطلاعات مزبور در دو زمینه است؛ نخست، ارزش اطلاعات در سنجش میزان ریسک و تعیین حوزه‌های پر ریسک و دوم، تنظیم سیاست‌های متناسب و مدیریت ریسک هوشمند. از این‌رو، واحدهای اطلاعات مالی به دلیل قابلیت ترسیم نیم‌رخ جنایی پول‌شویی و تنظیم سیاست‌های مناسب، محور مدیریت ریسک پول‌شویی محسوب می‌شوند. با نگاهی به قوانین و مقررات کشورهای مختلف این محوریت، با شدت و ضعف، مشهود است. نمونه عالی این امر را می‌توان در ساختار مربوط به شبکه اجرای قانون در زمینه جرایم مالی آمریکا مشاهده کرد.

پول‌شویی یکی از مشکلات جدی ایالات متحده آمریکا است. وجوه پول‌شویی شده قابلیت ورود به سیستم مالی آمریکا را دارند که این امر اغلب از طریق روش‌های تجاری صورت می‌پذیرد. هر ساله بین ۵۰۰ تا ۱۰۰۰ میلیارد دلار از طریق بانک‌های بین‌المللی و مؤسسات مالی مورد پول‌شویی قرار می‌گیرد و تخمین زده می‌شود که حداقل نیمی از این پول‌شویی از طریق بانک‌های آمریکایی صورت می‌پذیرد. غالب وجوه مورد پول‌شویی در این کشور، درآمدهای حاصل از جرایم منشا ارتكابی در این کشور است؛ با این حال این کشور مقصد پول‌های کثیفی که از جرایم منشا در خارج از این کشور حاصل می‌شود نیز است.^۱ در این راستا و در پاسخ به حملات ۱۱ سپتامبر سال ۲۰۰۱، آمریکا اقدامات قابل توجهی را برای مبارزه با پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم اتخاذ نمود. قانون وطن‌پرستی^۲ سال ۲۰۰۱ با اصلاح قانون رازداری بانکی تمامی مؤسسات مالی را ملزم به درپیش گرفتن سیستم مبارزه با پول‌شویی کرد. این قانون در حقیقت نشان از قصد جدی آمریکا جهت پیشگیری و کشف جرم و تعقیب پولشویان و تأمین‌کنندگان مالی تروریسم دارد. قوانین مذکور مؤسسات مالی را ملزم کرده‌اند تا در هر زمانی، گزارش عملیات مشکوک را در خصوص معاملاتی که نسبت به آنها ظن به پول‌شویی وجود دارد به شبکه اجرای قانون در زمینه جرایم مالی ارائه دهند. مؤسسات مالی ایالات متحده ملزم به پیروی از برنامه‌های شناسایی دقیق مشتری جهت شناخت هویت واقعی آن هستند تا از این طریق با ارائه گزارش عملیات مشکوک به شبکه اجرای

1. https://home.treasury.gov/system/files/136/2018NMLRA_12-18.pdf

2. Patriot Act

قانون در زمینه جرایم مالی، از وقوع جرم پول‌شویی پیشگیری نمایند و یا در صورت وقوع موجبات کشف آن را فراهم سازند (ن.ک: http://www.fincen.gov/about_fincen/wwd/). با نگاهی به ماده ۷ مکرر قانون مبارزه با پول‌شویی اصلاحی ۱۳۹۷ ایران، طیف گسترده‌ای از وظایف مرکز اطلاعات مالی در ایران را می‌توان مورد توجه قرار داد که نشان‌دهنده نقش محوری آن در مدیریت ریسک پول‌شویی است. با این حال در جهت ارزیابی ریسک، هماهنگی و تنظیم سیاست‌ها به سه وظیفه کلیدی مرکز می‌توان اشاره نمود. این وظایف مطابق ماده مذکور عبارت‌اند از بند «الف»، دریافت، گردآوری، نگهداری، تجزیه و تحلیل و ارزیابی اطلاعات و بررسی معاملات و عملیات مشکوک؛ بند «پ» بررسی و ارزیابی نحوه تحصیل و مشروعیت دارایی‌ها و عملیات مشکوک اشخاص در گزارش‌های واصله و بند «ج»، تدوین آیین‌نامه‌های مربوط به روش‌ها و مصادیق گزارش معاملات مالی مشکوک جهت تصویب در هیأت وزیران. بدین ترتیب ارزیابی و بررسی ریسک در دو سطح صورت می‌گیرد. نخست، بررسی ریسک موردی و دوم بررسی ریسک عمومی. در سطح اول، یعنی بررسی ریسک موردی، مرکز پس از دریافت گزارش از نهادهای مشمول به گزارش‌دهی، اقدام به تحلیل و بررسی نموده و در صورتی که داده‌های ورودی در تحلیل نهایی با الگوی رفتاری مجرمانه خاصی هماهنگ باشد، طی تنظیم گزارشی به مرجع قضایی، خواستار رسیدگی به جرم ارتكابی احتمالی می‌شود. این امر به تدریج و با توسعه بانک اطلاعاتی مرکز اطلاعات مالی می‌تواند منجر به بررسی ریسک در سطح عمومی و تدوین سیاست‌های ضد پول‌شویی بر پایه اطلاعات عینی و واقعی، مبتنی بر راهبرد مدیریت ریسک شود.

بدین سان، ارزیابی ریسک پول‌شویی، تنظیم سیاست‌های مناسب و تبادل اطلاعات در سطح ملی و فراملی از مهم‌ترین وظایف واحدهای اطلاعات مالی است که در مقررات مربوط به تشکیل آنها آمده است.

۱.۲.۲. نحوه ارزیابی ریسک پول‌شویی

ریسک پول‌شویی به معنای احتمال استفاده از یک مؤسسه مالی یا بانک یا یک مؤسسه غیرمالی توسط یک مشتری برای مقاصد پول‌شویی است (کشتکار، ۱۳۹۳، ۱۸). به عبارت دیگر ریسک پول‌شویی به معنای میزان احتمالی ارتكاب مستقیم یا غیرمستقیم پول‌شویی با استفاده از سازوکار ارائه خدمت یک مؤسسه پولی و مالی است.

به‌طور کلی ارزیابی ریسک به معنای شناسایی، تجزیه و تحلیل ریسک است. بررسی ریسک پول‌شویی از مراحل زیر تشکیل می‌شود (کشتکار، ۱۳۹۳، ۲۰): بررسی احتمال استفاده از یک کسب و کار برای مقاصد پول‌شویی؛ تشخیص جنبه‌هایی از فعالیت یا کسب و کار یک مؤسسه پولی و مالی



که مستعد سوء استفاده جهت مقاصد پول‌شویی است؛ مشخص کردن سطوح ریسک پول‌شویی (کم، متوسط و بالا) برای هر یک از جنبه‌های فعالیت موسسه پولی و مالی؛ تعیین جنبه‌های آسیب‌پذیر فعالیت موسسه نسبت به خطر پول‌شویی. در این راستا، به دو شکل می‌توان عمل نمود: نخست؛ خود ارزیابی توسط مؤسسات، بدین شکل که در هر مؤسسه‌ای یک واحد ارزیابی جهت تجزیه و تحلیل و تعیین میزان ریسک پول‌شویی و تهیه یک گزارش صحیح و به موقع بررسی ریسک جهت ارائه به تصمیم‌گیران آن مؤسسه تشکیل شود. دوم؛ ارسال گزارش‌ها با الگویی مشخص، توسط واحد مبارزه با پول‌شویی یک مؤسسه، به واحد اطلاعات مالی جهت ارزیابی و تعیین میزان ریسک آن مؤسسه. مورد اخیر با توجه به ضرورت کل‌نگری در به‌کار بردن رویکرد ریسک‌مدار در برابر پول‌شویی از سوی نظام پولی و مالی، از مطلوبیت بیشتری برخوردار است و مورد استفاده کشورهای همچون امریکا نیز قرار گرفته است.

به‌طور کلی، ایالات متحده سطح قابل‌توجهی از تهدیدات مربوط به پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم را درک کرده است که از طریق فرایندهای ارزیابی ریسک به پایش آن می‌پردازد. راهبردهای ملی مبارزه با پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم بر اساس سند ملی ریسک پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم^۱ سال ۲۰۱۵ اعمال می‌شود. هم‌زمان مجموعه گسترده‌ای از دیگر ارزیابی‌های ریسک ملی نیز جهت حمایت از راهبردهای مبارزه با پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم مورد استفاده قرار می‌گیرد. اگرچه تمامی این ارزیابی‌ها برای عموم منتشر نمی‌شود اما در تدوین و انتشار راهبردهای مذکور مورد لحاظ قرار می‌گیرند. این فرایند در بالاترین سطح ممکن حکومت توسط دو سازمان در دفتر اجرایی ریاست جمهوری - شورای امنیت ملی و دفتر ملی کنترل مواد مخدر - با مشارکت مؤثر نهادهای دیگر صورت می‌گیرد. هماهنگی و همکاری در زمینه مبارزه با پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم، به‌عنوان اولویت‌های مهم امنیت ملی، از زمان آخرین ارزیابی ریسک ملی در امریکا به‌طور قابل‌توجهی بهبود یافته است (Risk & Business Consulting, 2014: 264).

مقامات مسئول و زیرمجموعه‌های واحد اطلاعات مالی در سطوح فدرال، ایالتی و محلی به‌طور مرتب از طیف گسترده‌ای از اطلاعات مالی برای حمایت از تحقیقات مرتبط با مبارزه با پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم، ردیابی دارایی‌ها، تحلیل‌های راهبردی و شناسایی خطرات موجود استفاده می‌کنند. این امر در درجه اول از طریق دسترسی مستقیم به داده‌ها و استفاده از داده‌های کسب و نگهداری شده توسط واحد اطلاعات مالی صورت می‌پذیرد. اطلاعات مالی این واحد شامل گزارش فعالیت‌های مشکوک و تعداد دیگری از گزارش‌های اجباری است. واحد اطلاعات مالی یک رویکرد مبتنی بر ریسک را برای تجزیه و تحلیل داده‌های کلان دریافت‌شده سالیانه اتخاذ کرده است و از قواعد پیچیده‌ای برای شناسایی گزارش‌های عملیات مشکوک و سایر گزارش‌های دارای اولویت

1. National Risk Assessment of Money Laundering and Terrorist Financing

استفاده می‌کند. تعداد زیادی از گزارش‌های مشکوک نیز به‌طور مستقل توسط نهادهای اجرای قانون و سایر نهادها با دسترسی مستقیم به پایگاه اطلاعاتی واحد اطلاعات مالی مطابق با نیازهای عملیاتی آنها، مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌گیرند (FATF, 2016: 9).

بدین ترتیب، با توجه به ساختار و کارکرد واحد اطلاعات مالی امریکا، به‌وضوح می‌توان رویکرد کل‌نگر به ارزیابی ریسک را مشاهده کرد. بر این اساس، پس از تجمیع اطلاعات در واحد اطلاعات مالی، ریسک‌های موجود مورد ارزیابی قرار می‌گیرد و مطابق آن سیاست‌های قانونی و نظارتی مورد نیاز تنظیم می‌شود. در مقابل، در ایران با وجود گذشت نزدیک به یک دهه از ایجاد واحد اطلاعات مالی و وجود وظایفی در راستای تحلیل ریسک مطابق ماده ۳۸ آیین‌نامه اجرایی قانون مبارزه با پول‌شویی مصوب سال ۱۳۸۸، تاکنون اقدام مؤثری در این زمینه رخ نداده است. با این حال، تلاش‌ها جهت تدوین سند ارزیابی ملی ریسک^۱، به عنوان یکی از الزامات اجرایی گروه ویژه اقدام مالی در پرتو برنامه اقدام این گروه برای ایران، مدتی است که آغاز شده است. تدوین این سند پیش‌شرط به‌کارگیری رویکرد ریسک‌مدار در حوزه مبارزه با پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم است. در این زمینه ابتدا حوزه‌های پولی و مالی دارای ریسک وقوع جرایم مالی شناسایی می‌شوند، سپس دامنه ریسک هر حوزه، با استفاده از آمارهای کمی، با شاخص‌های کیفی؛ ریسک بالا، متوسط و پایین، تعیین می‌شود و سرانجام با اتخاذ رویکردهایی وضعی-فناورانه تلاش می‌شود ریسک پدیده مجرمانه در سه سطح بزه، بزه‌کار و بزه‌دیده مدیریت شود.

۲.۲.۲. تنظیم سیاست قانونی و نظارتی

مبنای مقررات‌گذاری و تنظیم‌گری در بازارهای مالی و پولی، نظارت احتیاطی به‌منظور کاهش ریسک‌های موجود در سطح مؤسسات پولی و مالی است.

پیش از وقوع بحران اقتصادی جهانی در سال ۲۰۰۸ میلادی، نظارت احتیاطی در بازارهای مالی به‌طور عمده معطوف به نظارت احتیاطی خرد می‌شد که بر سلامت عملکرد بنگاه‌ها و مؤسسات پولی و مالی به‌طور مجزا حاکم بود. وقوع بحران مالی در اقتصاد جهانی و سرایت آن به بازارهای مالی، نشان‌گر این موضوع بود که نظارت احتیاطی خرد قادر به جلوگیری از بروز ریسک‌های سیستمی^۲ ناشی از تحولات اقتصادی و یا فعالیت سایر بازارهای مالی نیست (ن.ک: مصطفی‌پور، ۱۳۹۵: ۹). از این رو، نظارت احتیاطی کلان مورد توجه سیاست‌گذاران و مجریان قانون قرار گرفت. اگرچه ایجاد چنین نظام قانونی و نظارتی، صرفاً به‌دلیل کنترل پول‌شویی نبوده است، اما بی‌گمان این امر از مهم‌ترین دلایل ایجاد آن است. رویکرد کل‌نگر در این زمینه، در پرتو الزامات گروه ویژه

1. National Risk Assessment document
2. Systemic Risk

اقدام مالی و توسعه رویکرد ریسک‌مدار در برابر پول‌شویی، ایجاد نقش محوری برای واحدهای اطلاعات مالی و ترسیم نیم‌رخ جنایی پول‌شویی در قالب اسناد ریسک ملی، گسترش یافته است. این امر در ساختار قانونی و نظارتی امریکا به‌عنوان یکی از کشورهای پیشرو در این حوزه به وضوح قابل مشاهده است.

در سال ۲۰۱۵ دو سند ریسک ملی توسط امریکا تدوین شد. ارزیابی ریسک ملی که اساس راهبردهای امنیت ملی است توسط مجموعه شورای امنیت ملی امریکا تدوین و به تصویب رسیده است. در همین سال نهاد استراتژی امنیت ملی اقدام به شناسایی خطرهای سیاست‌های دارای اولویت، شامل پیشگیری از «جرایم مالی ارتكابی توسط گروه‌های مجرمانه و تشکیلات تروریستی که درآمدهای نامشروع از فعالیت مجرمانه کسب می‌کنند یا این درآمدها را پول‌شویی می‌کنند»، کرد. سند ریسک ملی امریکا که در بردارنده میزان زیادی از اطلاعات مربوط به خطرات موجود جمع‌آوری شده توسط نهادهای دولتی امریکا است در دسترس عموم و بخش‌های خصوصی قرار گرفته است (FATF, 2016: 178).

بر این اساس راهبردهای چندگانه با هدف مدیریت ریسک موجود، در دستور کار دولت امریکا قرار گرفت. این راهبردها با توجه به تسهیل همکاری‌های بین‌المللی میان واحدهای اطلاعات مالی و نهادهای اجرای قانون در ارتباط با مبارزه با پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم در چارچوب تنظیم سیاست‌های قانونی و نظارتی اتخاذ شده است (U.S. Statement of Commitments: UK Summit, 2016)^۱.

بدین‌سان، پس از ارزیابی ریسک پول‌شویی، ضعف‌های قانونی و نظارتی بر پایه اطلاعات عینی و واقعی مشخص می‌شود و می‌توان با توجه به ریسک‌های موجود در هر یک از حوزه‌ها و نقاط پولی و مالی، به‌طور مناسبی اقدام به تنظیم ساختار قانونی و نظارتی نمود.

۳.۲.۲. تبادل اطلاعات ملی و فراملی

بخش مهمی از راهبردهای یک کشور در برابر پول‌شویی، تبادل مؤثر اطلاعات در سطح ملی، میان بخش خصوصی و دولتی و نیز در سطح فراملی، جهت کاهش ریسک پول‌شویی فراملی است. واحد اطلاعات مالی، مجریان قانون و تمامی نهادهای دخیل در فرایند مدیریت ریسک، باید قادر به تبادل اطلاعات و دریافت بازخورد نتایج آن باشند. البته این تبادل اطلاعات باید با رعایت ملاحظات امنیتی صورت گیرد. بر این اساس، تبادل اطلاعات باید در سه سطح صورت پذیرد. نخست، ارسال اطلاعات

۱. راهبردهای اتخاذی بدین شرح است: ۱. افشاسازی فساد، ۲. شفاف‌سازی امور شرکت‌های تجاری، ۳. شفافیت مالی، ۴. انسداد روزه‌ها، ۵. مشارکت بین‌المللی، ۶. مشارکت دولتی و خصوصی.

توسط نهادهای مشمول مقررات گزارش دهی به واحد اطلاعات مالی، دوم، ارسال اطلاعات از طریق واحد اطلاعات مالی به سایر نهادها و سوم، تبادل اطلاعات در سطح فراملی.

مقامات امریکا به طور وسیع و مستمر از اطلاعات مالی و سایر اطلاعات مرتبط و قابل بهره برداری در تحقیقات مربوط به پول شویی و تأمین مالی تروریسم استفاده می کنند. این امر از طریق دسترسی مستقیم و استفاده از داده های واحد اطلاعات مالی توسط نهادهای اجرای قانون، به واسطه انتشار مستمر و روز افزون اطلاعات توسط واحد مذکور، صورت می پذیرد. خروجی تیم ارزیابی در قالب یک گزارش با نتیجه گیری مفصل براساس این داده ها است: آمار مربوط به میزان و نوع گزارش های مربوط با قانون رازداری بانکی که توسط واحد اطلاعات مالی کسب شده و در دسترس نهادهای اجرای قانون است، بحث و گفتگو با طیف گسترده ای از نهادهای مجری قانون، کارگروه ها و نهادهای تعقیب در سطح فدرال، ایالت و محلی و بررسی تعداد زیادی از پرونده ها که اطلاعات موجود در آن در فرایند انجام تحقیقات مؤثر است (FATF, 2016: 54). بانک اطلاعاتی واحد اطلاعات مالی امریکا مشتمل بر گزارش های موضوع قانون رازداری بانکی و گزارش های تحلیلی آن، مخزن اصلی اطلاعات مالی در امریکا است که شامل گزارش های نهادهای مالی موظف به گزارش دهی در خصوص گزارش های معاملات مشکوک، نقل و انتقال پول، نقل و انتقال بین المللی پول، حساب های بانکی اشخاص خارجی و واریز نقدی بیش از ۱۰,۰۰۰ دلار به حساب است.

بانک اطلاعاتی واحد اطلاعات مالی امریکا (تا پایان سال ۲۰۱۶) مشتمل بر گزارش هایی از ۱۱ سال پیش تاکنون قانون رازداری بانکی (بیش از ۱۹۰ میلیون گزارش) است که قابلیت تجزیه و تحلیل این گزارش ها، انتشار و یا به اشتراک گذاشتن آنها را با سایر طرف های داخلی یا خارجی دارد. واحد اطلاعات مالی به طور میانگین روزانه ۵۵۰۰۰ گزارش (از جمله ۴۸۰۰ گزارش عملیات مشکوک) را از حدود ۱۵۰۰۰۰ نهاد موظف به گزارش دهی دریافت می کند (FATF, 2016: 56).

میانگین تعداد گزارش های رسیده (۲۰۱۲-۲۰۱۴)

میانگین تعداد گزارش های رسیده (۲۰۱۲-۲۰۱۴)	
۱۷۲۵۳۲۲	گزارش عملیات مشکوک
۱۵۲۸۳۹۵۰	گزارش نقل و انتقال پول
۲۰۹۹۱۸	گزارش نقل و انتقال بین المللی پول
۹۲۷۱۵۱	گزارش حساب های بانکی اشخاص خارجی
۲۵۹۵۲۱	واریز نقدی بیش از ۱۰۰۰۰ دلار به حساب
۱۸۴۹۵۸۶۲	میانگین تعداد گزارش های رسیده براساس قانون رازداری بانکی



امکان پیوند اطلاعات جمع‌آوری شده توسط واحد اطلاعات مالی طبق قانون رازداری بانکی با سایر نهادهای اجرای قانون و پایگاه‌های اطلاعاتی در طی فرایند تجزیه و تحلیل وجود دارد. منابع اطلاعاتی واحد اطلاعات مالی به سه دسته تقسیم می‌شوند: ۱. دسترسی مستقیم به بانک اطلاعاتی خود (گزارش‌های معاملات مشکوک، نقل و انتقال پول، نقل و انتقال بین‌المللی پول، حساب‌های بانکی اشخاص خارجی و واریز نقدی بیش از ۱۰۰۰۰ دلار به حساب)؛ ۲. دسترسی مستقیم به پایگاه‌های داده باز و پایگاه‌های تجاری (سوابق مالکیت، سوابق اموال و دارایی، سوابق محلی افراد، مجوزهای مربوط به مشاغل، سوابق دادگاه‌ها و ثبت وسایل نقلیه)؛ ۳. دسترسی غیرمستقیم به اطلاعات نهادهای مجری قانون همکار (مانند FBI).

افزون بر تبادل اطلاعات در سطح ملی، واحد اطلاعات مالی امریکا نقش بسیار مهمی را در همکاری‌های بین‌المللی این کشور در زمینه مبارزه با پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم بازی می‌کند. به اشتراک‌گذاری اطلاعات مالی با استفاده از سازوکار گروه اگمونت و براساس عملیات دو یا چندجانبه از طرف خود یا سایر همکاران داخلی بخشی از وظایف مهم واحد اطلاعات مالی امریکا است.^۱

واحد اطلاعات مالی در ایران به‌عنوان رکن اجرایی مبارزه با پول‌شویی، از یک‌سو نقش پل ارتباطی را میان واحدهای مبارزه با پول‌شویی مستقر در هر دستگاه مشمول با شورای عالی مبارزه با پول‌شویی و از سوی دیگر ارتباط با دیگر کشورها و سازمان‌های بین‌المللی در زمینه تبادل اطلاعات و اخذ تجارب بین‌المللی ایفا می‌کند (زارع قاجاری و دیگران، ۱۳۹۲: ۹۳). این امر تا حد زیادی به امکان دسترسی واحد مذکور به اطلاعات مؤثر بستگی دارد. بخش زیادی از اطلاعات مرکز اطلاعات مالی در ایران را گزارش‌های اجباری نهادهای موظف تشکیل می‌دهد. مطابق فصل ۴ از آیین‌نامه اجرایی قانون مبارزه با پول‌شویی مصوب ۱۳۸۸ که در مقام تبیین گزارش‌های الزامی برآمده، دو نوع گزارش اجباری در ایران وجود دارد؛ «گزارش معاملات و عملیات مشکوک» و «گزارش معاملات بیش از سقف مقرر». در مقایسه با گزارش‌های الزامی در امریکا، که شامل گزارش‌های معاملات مشکوک، نقل و انتقال پول، نقل و انتقال بین‌المللی پول، حساب‌های بانکی اشخاص خارجی و واریز نقدی بیش از ۱۰,۰۰۰ دلار به حساب‌های بانکی است، گزارش‌های الزامی در ایران محدودتر است. این امر با توجه به مراودات اطلاعاتی گسترده‌ای که در امریکا توسط واحد

۱. واحد مذکور به نمایندگی از گروه اگمونت اقدام به توسعه وبگاه امن اگمونت به‌عنوان یک شبکه خصوصی نموده تا بدین‌وسیله با متصل شدن واحدهای اطلاعات مالی کشورهای عضو، اطلاعات لازم در خصوص پول‌شویی، ابزارها تحلیلی و پیشرفت‌های فناورانه در این زمینه به راحتی میان آنها به‌اشتراک گذاشته شود (Risk & Business Consulting, 2014: 31).

اطلاعات مالی وجود دارد، که شرح آن گذشت و فقدان چنین مراودات گسترده‌ای در ایران، تجسم‌کننده وضعیت حقیقی‌تری از کارایی واحد اطلاعات مالی ایران است. اگرچه مطابق بند ۵ ماده ۳۸ آیین‌نامه، تأمین اطلاعات تحلیل شده مورد نیاز مراجع قضایی، ضابطان و دستگاه‌های مسئول مبارزه با تروریسم در کشور در صورت درخواست مراجع ذی‌ربط به عنوان یکی از وظایف واحد مذکور بیان شده، اما وظیفه‌ای برای سایر نهادها در خصوص ارائه اطلاعات به واحد مذکور بیان نشده که این امر موجبات ضعف اطلاعاتی واحد اطلاعات مالی ایران را فراهم می‌سازد. بدین‌سان باید تدوین‌کنندگان آیین‌نامه جدید قانون مبارزه با پول‌شویی با در نظر گرفتن موارد مذکور اقدام به برطرف نمودن خلاهای موجود نمایند.

در خصوص همکاری‌های بین‌المللی نیز با وجود بندهای ۹ و ۱۰ ماده ۳۸ آیین‌نامه سال ۱۳۸۸- که در بند «د» ماده ۷ مکرر قانون اصلاحی مبارزه با پول‌شویی مصوب ۱۳۹۷ نیز آمده است- و قراردادن وظیفه تبادل اطلاعات با سازمان‌ها و نهادهای بین‌المللی و جمع‌آوری و اخذ تجارب بین‌المللی بر عهده واحد اطلاعات مالی، تاکنون اقدام شایسته‌ای در این خصوص صورت پذیرفته است. در واقع اگر بپذیریم که پول‌شویی به‌عنوان یک معضل فراملی نیازمند راهکارهای فراملی است و اتخاذ چنین راهکارهایی صرفاً در پرتو همکاری‌های بین‌المللی قابلیت تحقق دارد، همکاری‌های بین‌المللی جهت حل این معضل توسط ایران اجتناب‌ناپذیر است. بر این اساس تصمیم‌گیری و یا اتخاذ هر سیاستی در این حوزه با هدف مدیریت مؤثر ریسک پول‌شویی توسط ایران باید در سریع‌ترین زمان ممکن صورت پذیرد.

نتیجه‌گیری

اتخاذ رویکردهای مبتنی بر ریسک و تلاش جهت مدیریت ریسک جرایم پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم نشان از تغییر دیدگاه نسبت به جرایم مذکور دارد که این امر از الزام کشورها، در راستای طرح فراملی گروه ویژه اقدام مالی FATF در زمینه مبارزه با پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم، به تدوین سند ارزیابی ریسک پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم ناشی می‌شود. بدیهی است ارزیابی ریسک‌های موجود در اتخاذ راهبردی کارآمد جهت مدیریت آن می‌تواند بسیار تأثیرگذار باشد. ارزیابی ریسک ملی فرصتی است جهت شناخت خطرات راهبردی روزمره که یک کشور در هر دوره‌ای با آن مواجه است. شناسایی دقیق این خطرات، در ایجاد بنیان‌های قابل اعتماد در مدیریت و به حداقل رساندن تأثیرات سوء آنها بسیار مؤثر است.

بدین ترتیب نوع نگاه گروه ویژه اقدام مالی به مبارزه با پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم، این تلاش‌ها را از مبارزه با یک جرم تبدیل به یک سیستم نظام‌مند در حوزه مالی و اقتصادی کرده



است. بر این اساس مبارزه با پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم یک سیستم پیشگیرانه و در صورت وقوع جرم یک سیستم کشف فساد خواهد بود که در تمامی جرایم مالی کاربرد دارد. بخش زیادی از موفقیت این مدل و تدوین یک سند ریسک ملی واقعی، بستگی به نوع کارکرد و کارآمدی واحدهای اطلاعات مالی کشورها دارد. در واقع زمانی که اطلاعات مفید در یک سیستم کارا به طور مستمر مورد تبادل قرار گیرند- همان چیزی که هدف غایی گروه آگمونت است- در سطح فراملی امکان مدیریت ریسک پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم وجود خواهد داشت و با نظارت بر نقل و انتقال پول می‌توان به هدف پیشگیری واقعی از جرایم مالی رسید.

بدین‌سان با توجه به ظرفیت‌های قانون مبارزه با پول‌شویی اصلاحی ۱۳۹۷ و آیین‌نامه این قانون، که در حال نگارش در وزارت اقتصادی و امور دارایی است، می‌توان به طور کلی اقداماتی را برای کارایی بیشتر مرکز اطلاعات مالی در اتخاذ رویکرد ریسک‌مدار در برابر پول‌شویی پیشنهاد نمود.

نخست، تعیین دقیق چارچوب تعامل میان مرکز اطلاعات مالی و اشخاص مشمول و سایر دستگاه‌های موظف به همکاری ضرورت دارد. اشخاص مشمول قانون مبارزه با پول‌شویی در مواد ۵ و ۶ آن آمده است. با توجه به کارکرد دو سطحی مرکز اطلاعات مالی در ارزیابی ریسک؛ یعنی ارزیابی ریسک موردی و عمومی، نحوه تعامل نهادهای مشمول با این مرکز از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. برای مثال بانک‌ها و موسسات مالی تحت نظارت بانک مرکزی عمل می‌کنند و بانک مرکزی نیز به عنوان یکی از اشخاص مشمول این قانون موظف به الزامات آن و نیز الزامات آتی به موجب آیین‌نامه‌های این قانون است. بدین ترتیب تنظیم شیوه تعامل این نهادها با مرکز باید مورد توجه قرار گیرد. این تعامل باید به صورت کل‌نگر ترسیم شود. از یک سو، واحدهای مبارزه با پول‌شویی نهادهایی مانند بانک‌ها، جهت تحقق ارزیابی ریسک موردی، موظف به گزارش‌دهی موارد مشکوک به مرکز شوند و از سوی دیگر بانک مرکزی، جهت تحقق ارزیابی ریسک عمومی، موظف به تهیه و ارسال فهرست اشخاص مشکوک به مرکز باشد. از یک بُعد مرکز اقدام به تدوین نظام تنبیهی عمومی برای نهادهای متخلف زیر نظر بانک مرکزی نماید و از سوی دیگر بانک مرکزی نیز حسب مورد اقدامات تنبیهی متناسبی برای نهادهای متخلف در نظر گیرد و با هماهنگی با مرکز آنها را اجرایی نماید. بدین‌سان، ساختارمند کردن تعامل میان مرکز، اشخاص مشمول و نهادهای زیرمجموعه آنها تا حد زیادی موجب تقویب رویکرد ریسک‌مدار در برابر پول‌شویی خواهد شد که این مورد باید مورد توجه تنظیم‌کنندگان آیین‌نامه مذکور قرار گیرد.

دوم، بدون تردید اجرای دقیق رویکرد ریسک‌مدار در برابر پول‌شویی وابسته به گردش اطلاعات مورد نیاز در این زمینه است. بدین‌سان مطابق ماده ۶ قانون مبارزه با پول‌شویی اصلاحی ۱۳۹۷

کلیه اشخاص مشمول موظف به ارائه اطلاعات مورد نیاز در اجرای این قانون هستند. این امر از طرفی نیازمند ایجاد و گسترش سامانه‌های اطلاعاتی توسط اشخاص مشمول و از طرف دیگر تعیین شیوه تبادل اطلاعات و اقدامات تنبیهی در صورت عدم همکاری در این زمینه است. به‌طور کلی تبادل یا دسترسی به اطلاعات مورد نیاز توسط واحدهای اطلاعات مالی حسب مورد به دو صورت شکل می‌گیرد. نخست دسترسی آزاد واحد اطلاعات مالی به پایگاه اطلاعاتی برخی اشخاص و دوم، استعلام از اشخاص و پاسخ به استعلام توسط آنها. بدین ترتیب تعیین نحوه تبادل اطلاعات در این زمینه در آیین‌نامه جدید پول‌شویی به منظور ایجاد وحدت رویه ضرورت دارد.

سوم، مهم‌ترین بخش از آیین‌نامه پول‌شویی که باید مورد توجه تدوین‌کنندگان آن قرار گیرد، ترسیم چارچوب کلی سند ارزیابی ریسک و سند برنامه اقدام ملی بر اساس آن است. از این‌رو، گام‌های تدوین سند ریسک ملی، از ایجاد کارگروه‌های تخصصی مورد نیاز تا تعیین شیوه دریافت و پردازش اطلاعات و ارزیابی ریسک باید مورد توجه تدوین‌کنندگان آیین‌نامه قرار گیرد. خروجی این سند تعیین حوزه‌ها و نقاط پر ریسک و جرایم با ریسک بالا و بیان اقدامات کلی مورد نظر است. برای مثال ممکن است ارزیابی ریسک انجام شده نشان‌گر بالا بودن ریسک پول‌شویی درآمدهای ناشی از قاچاق ارز در نظام بانکی و بررسی اجمالی حاکی از ضعف‌های قانونی در این زمینه باشد. این امر در سند ارزیابی ریسک ملی مشخص می‌شود و سپس در سند برنامه اقدام ملی سیاست‌گذاری متناسب، در سطح تقنینی، اجرایی و قضایی، در خصوص آن انجام خواهد شد. بدین ترتیب ترسیم چنین ساختاری در آیین‌نامه جدید اجتناب‌ناپذیر است.

منابع

- اسماعیلی، محمد (۱۳۹۶)، «عدالت پیشگیرنده: مهار جرم در بستر نظام حقوقی»، **مجله مطالعات حقوق کیفری و جرم‌شناسی**، دوره ۴، شماره ۲، ص ۳۲۶-۲۹۷.
- آقابابایی، حسین (۱۳۹۰)، «آزادی شخصی و مدیریت خطر جرایم امنیتی»، **ضمیمه فصلنامه تحقیقات حقوقی دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی**، یادنامه شادروان رضا نوبهار، شماره ۵۶.
- بک، اولریش (۱۳۸۸)، **جامعه در مخاطره جهانی**، ترجمه محمدرضا مهدی، تهران: انتشارات: کویر.
- پارکر، جرج (۱۳۷۸)، «مدیریت مالی و ابعاد مدیریت ریسک، تعریف و کاربرد آن در سازمان‌های مالی»، ترجمه علی پارسائیان، **مجله تحقیقات مالی**، سال چهارم، شماره ۱۳ و ۱۴، ص ۱۴۴-۱۲۵.

خلیلی پاجی، عارف (۱۳۹۸)، امکان‌سنجی تأمین مالی تروریسم در پرتو ارزش‌های مجازی، ابعاد حقوقی-جرم‌شناختی تروریسم، به کوشش حسینعلی مؤذن‌زادگان و بهزاد رضوی‌فرد، چاپ اول، تهران: انتشارات دانشگاهی علامه طباطبایی.

رهبر، فرهاد، میرزاوند، فضل‌الله (۱۳۸۷)، پول‌شویی، تهران: انتشارات: دانشگاه تهران.
ریگاکاس، جورج اس (۱۳۹۲)، «جامعه خطر و جرم‌شناسی سنجشی: جنبه‌هایی برای یک گفتمان انتقادی»، ترجمه افشین عبداللهی، فصلنامه بین‌المللی پلیس، سال چهارم، شماره ۱۳، ص ۱۷۲-۱۵۷.

زارع قاجاری، فردوس، ارجمند نژاد، عبدالمهدی، قائم مقامی، علی (۱۳۹۲)، استاندارهای بین‌المللی مبارزه با پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم، تهران: نشر تاش.
سیاه‌بیدی کرمانشاهی، سعید، ثالث مؤید، احمدعلی (۱۳۹۶)، حقوق کیفری اقتصادی «پول‌شویی»، چاپ اول، تهران: انتشارات میزان.

صیقل، یزدان (۱۳۹۷)، مطالعه حقوقی - جرم‌شناختی جرم در جامعه مخاطره آمیز، رساله دکتری حقوق کیفری و جرم‌شناسی، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی.
کشتکار، مریم (۱۳۹۳)، رویکرد و نظارت مبتنی بر ریسک برای پیشگیری از پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم، مدیریت کل مقررات، مجوزهای بانکی و مبارزه با پول‌شویی، اداره مبارزه با پول‌شویی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

لارنت چتین، پیتر و دیگران (۱۳۹۲)، پیشگیری از پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم: راهنمای عملی برای ناظران بانکی، ترجمه مریم کشتکار، تهران: نشر تاش.
مصطفی‌پور، منوچهر (۱۳۹۵)، بررسی ساختار مقررات‌گذاری و نظارت بر بازارهای مالی و ارائه پیشنهادات برای ایران، دفتر تحقیقات و سیاست‌های پولی و بازرگانی، وزارت امور اقتصادی و دارایی.

نجفی‌ابرنادآبادی، علی حسین (۱۳۹۴)، جهانی‌شدن بزهکاری، دیباچه در: ذاقلی، عباس، قاچاق انسان در سیاست جنایی ایران و اسناد بین‌المللی، تهران: میزان.
نجفی‌ابرنادآبادی، علی حسین (۱۳۸۸)، کیفرشناسی نو-جرم‌شناسی نو؛ درآمدی بر سیاست جنایی مدیریتی خطرمدار، تازه‌های علوم جنایی، زیر نظر دکتر علی حسین نجفی‌ابرنادآبادی، چاپ اول، تهران: انتشارات میزان.



نجفی ابرندآبادی، علی حسین (۱۳۹۷)، **سیاست جنایی در برابر بزهکاری اقتصادی**، سیاست جنایی در برابر بزهکاری اقتصادی، به کوشش امیرحسین نیازپور، چاپ اول، تهران: انتشارات میزان.

نیازپور، امیرحسین (۱۳۹۷)، **رویکرد سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران به «پیشگیری از بزهکاری اقتصادی»**، سیاست جنایی در برابر بزهکاری اقتصادی، به کوشش امیرحسین نیازپور، چاپ اول، تهران: انتشارات میزان.

FATF (2016), Anti-money laundering, and counter-terrorist financing measures United States, Mutual Evaluation Report.

Financial Security Committee (2014), ITALY'S NATIONAL ASSESSMENT OF MONEY-LAUNDERING AND TERRORIST FINANCING RISKS.

Goldman, Zachary K, Maruyama, Ellie, Rosenberg, Elizabeth, Saravalle, Edoardo, Solomon-Strauss, Julia (2017), «TERRORIST USE OF VIRTUAL CURRENCIES», ENERGY, ECONOMICS & SECURITY.

H. Muller, Wouter (2007), The Egmont Group, Anti-Money Laundering: International Law and Practice, John Wiley & Sons Ltd, England.

Law: Socio-Legal Perspectives on the Effectiveness of German Practices, T.M.C. ASSER PRESS, The Hague, The Netherlands, 2017.

Meurant, Luc (2014), Financial Crime Compliance: The Case for an Industrywide Approach, American Banker.

NRA. (2017). National Risk assessment of Money Laundering and Terrorist Financing, This publication is available at www.gov.uk/government/publications.

Risk & Business Consulting, Guide to U.S. Anti-Money Laundering Requirements, Sixth Edition, Protiviti, 2014.

S. Okogbule, Nlerum (2016), Globalization and the Challenge of Regulating Transnational Financial Crimes, Financial Crimes: Psychological, Technological, and Ethical Issues, International Library of Ethics, Law, and the New Medicine, Springer International Publishing Switzerland.

Turner, Shawn (2004), «Note, U.S. Anti-Money Laundering Regulations: An Economic Approach to Cyberlaundering», 54(4): 1389.

U.S. Department of the Treasury Financial Crimes Enforcement Network, «What We Do,» at http://www.fincen.gov/about_fincen/wwd/.

U.S. Statement of Commitments: Uk Summit may 12 May (2016), at <https://www.gov.uk/government/publications/anti-corruption-summit-country-statements>.

Werle, Gerhard; Fernandez, Lovell; Vormbaum, Moritz (editors), Anti-Money Laundering.