

فرآیند مبارزه با پول شویی و تامین مالی تروریسم

طاهره هاشم پور^۱

^۱ دانشجوی کارشناسی ارشد، گروه حقوق بین الملل، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران جنوب، تهران، ایران

چکیده

پول شویی که به اسامی دیگری چون «پول نامشروع، پول سیاه، پول پلید، پول غیر قانونی، پول حرام، پول لکه دار و پول کثیف نیز معروف است قدمتی به بلندای تاریخ دارد. (باقرزاده، ۱۳۹۵: ۴۰) پول شویی^۱ یک فعالیت غیرقانونی است که در طی انجام دادن آن، عواید و درآمدهای ناشی از اعمال خلاف قانون، مشروعیت می‌یابد و به عبارت دیگر پول‌های کثیف ناشی از اعمال خلاف با یک مجموعه نقل و انتقال به پول‌های تمیز تبدیل و به بدنه اقتصاد تزریق شده و مشروع جلوه داده می‌شود. (اصلانی، ۱۳۸۲: ۲۳۹) آنچه در اینجا مورد بررسی قرار می‌گیرد، چهره بسیار خطرناک‌تری از نوعی جرائم است که پیش‌ازین نیز وجود داشته‌اند، ولی حدود یک قرن است که در حوزه حقوق جزا و جرم‌شناسی مورد توجه قرار گرفته‌اند. (نجفی ابرندآبادی، ۱۳۸۴: ۸۷۱) در سال ۱۹۲۴، جامعه‌شناس آمریکایی پرفسور ادوین ساترلند در کتاب اصول جرم‌شناسی خود، برای اولین بار آنها را جرائم سازمان‌یافته نامید و از آن زمان چنان توجه جهانیان به این طیف از جرائم جلب شده است و محافل ملی و بین‌المللی مختلف به آن پرداخته‌اند که از مهم‌ترین آنها می‌توان به کنوانسیون بین‌المللی مبارزه با جرائم سازمان‌یافته فراملی^۲ اشاره کرد. در طی سه دهه گذشته مفهومی جدید از جرم در امور اقتصادی پا به منصفه ظهور گذاشته که به دلیل ابعاد بسیار مخرب آن در سطح ملی و بین‌المللی توجه نظام‌های اقتصادی، سیاسی و حقوقی کشورها و سازمان‌های بین‌المللی را به خود معطوف داشته است و این جرم چیزی نیست جزء پول شویی. این مقاله به اهمیت فراوانی منابع مالی و مبارزه با جرایم پول شویی پرداخته است.

واژه‌های کلیدی: صندوق بین‌المللی پول، بانک جهانی، پول شویی، تروریسم.

^۱- Money Laundering.

^۲ United Nations Convention Against Transnational Organized Crime.

مقدمه

پول شویی روی دیگر یا نیمرخ مالی فعالیت‌های بزهکارانه‌ای است که در آن عواید حاصل از فعالیت‌های مجرمانه و غیرقانونی در روند مجاری قانونی تطهیر و پاک می‌شود. (رهبر، ۱۵، ۱۳۸۲) شاید بتوان پول شویی را یکی از مهمترین جرائم داخلی و بین‌المللی معرفی نمود که علاوه بر اهمیت آن به‌عنوان یک جرم، به‌واسطه آثاری که مناسبات بین‌المللی دولت‌ها از خود برجای می‌گذارد نیز حائز اهمیت است.

آثار پول شویی تنها به داخل کشورها محدود نمی‌شود. این شیوه به‌جز در جرائم سازمان‌یافته فراملی، بسیار مورد استفاده قرار می‌گیرد و بدین‌وسیله منابع مالی برای ارتکاب آن را دور از دسترس نهادهای مسئول مبارزه با آن جرائم قرار می‌دهد و بدین ترتیب جریان ارتکاب جرائم بین‌المللی را نیز تقویت می‌کند.

پول شویی منابع حاصل از جرائم سازمان‌یافته یکی از مؤثرترین راه‌ها برای تأمین مالی گروه‌های تروریستی است که به آنها اجازه می‌دهد بدون امکان ردیابی منابع مالی خود، امکان تهیه تجهیزات را پیدا کرده و تجارت انواع سلاح‌ها را به عمل آورند. بنابراین پول شویی یکی از مؤثرترین منابع برای بقای تروریسم بین‌المللی محسوب می‌شود که مجموعه این عوامل باعث می‌گردد مبارزه با آن از اهمیت بالایی برخوردار گردد، به‌گونه‌ای که در مواردی مقابله با تهدیدات علیه صلح و امنیت بین‌المللی نیز در مقابله با آن پیوند می‌خورد.

در همین راستا جامعه بین‌المللی نیز به اشکال مختلف دولت‌ها را متعهد می‌سازد تا مقابله با پول شویی را در مرکز سیاست‌گذاری‌های خود قرار دهند. در واقع بدون بستن شاهراه‌های پول شویی مقابله با بسیاری از تهدیدات بین‌المللی به میزان زیادی خنثی خواهد شد که ایجاد اتحادیه بین‌المللی مبارزه با پول شویی را می‌توان در راستای این مهم دانست.

۱- مفهوم پولشویی

پول شویی فرایندی است که طی آن درآمدهای غیرقانونی را قانونی جلوه می‌دهند. به تعبیر دیگر، پول شویی فرایندی است که در طی آن منابع اصلی پول و اموال نامشروع، پنهان می‌شود. از دیدگاه علم حقوق، هرگونه فعل یا ترک فعل که برای قانونی جلوه دادن وجوه یا اموال با منشاء غیرقانونی صورت گیرد پول شویی است. (اسعدی، ۱۳۸۲: ۲۵۴)

۲- انواع پول به لحاظ منشاء

افرادی که در بازارهای غیررسمی فعالیت دارند سعی می‌کنند عملیاتشان از دید دولت و قانون‌گذاران پنهان بماند. به همین دلیل، تخمین اندازه و میزان وسعت بازارهای غیررسمی و آثار اقتصادی سیاسی آن بسیار مشکل است. بنابراین در معرفی فرآیند جرم پول شویی تقسیم‌بندی زیر و تشریح انواع پول‌های غیرقانونی و نامشروع ضروری می‌نماید. (محبوبی و دیگران، ۱۳۸۹: ۳۹)

۱-۲- پول خاکستری (قانونی - غیرقانونی)

در نوع اول، پول از فعالیتی قانونی به دست می‌آید و سپس به پولی غیرقانونی تبدیل می‌شود. نمونه بارز این نوع پول مالیات‌ها یا حق بیمه‌های پرداخت‌نشده است. به این نوع پول، «قانونی - غیرقانونی» یا «پول خاکستری» گفته می‌شود.

۲-۲- پول سیاه (غیرقانونی)

وقتی سازمانی رسمی و قانونی درآمدی به شیوه غیرقانونی کسب و آن را خرج عملیات قانونی می‌کند، به این نوع پول، «پول سیاه» گفته می‌شود.

۲-۳- پول کثیف (غیرقانونی سازمان یافته)

نوع سوم پول غیرقانونی در مواردی است که پول حاصل از شیوه‌های غیرقانونی برای مصارف غیرقانونی مانند گسترش سازمان‌های جنایی یا مافیایی یا تروریسم استفاده شود که به آن «پول کثیف» می‌گویند

۳- روش های پولشویی

در متداول‌ترین روش های پول شویی، افراد حساب‌هایی نزد مؤسسه‌های مالی افتتاح و مقادیر هنگفتی پول نقد سپرده‌گذاری می‌کنند و سپس آن‌ها را به خارج از کشور انتقال می‌دهند. سایر روش‌های رایج در پول شویی عبارتند از: حواله نویسی دروغین، نگهداری مجموعه‌ای گسترده از دفاتر و انعقاد قراردادهای صوری یا ساختگی. اصل پنهان‌سازی هویت مالک عواید ناشی از فعالیت‌های مجرمانه مهم‌ترین اصلی است که به آن پرداخته می‌شود و ضرورت هوشیاری سیستم‌های مالی قانونی را برای مقابله با جرم دو چندان می‌سازد. (محبوبی و دیگران، ۱۳۸۹: ۴۰)

۴- بانک جهانی**۴-۱- ساختار بانک جهانی**

گروه بانک جهانی^۲ یکی از نهادهای سازمان ملل متحد است که از پنج مؤسسه توسعه‌ای مستقل و در عین حال هماهنگ با سیاست‌های کلی بانک تشکیل شده است. بانک جهانی یکی از سه رکن برتون وودز را تشکیل می‌دهد. سه سازمان صندوق بین المللی پول (IMF)، بانک بین المللی ترمیم و توسعه (IBRD) یا بانک جهانی که البته امروزه جای خود را به سازمان تجارت جهانی (WTO) داده است، به‌طور جمعی تشکیل‌دهنده سیستم برتون وودز هستند. (جکسون، ۱۳۸۲: ۲۴۱)

هدف اصلی بانک جهانی اعطای وام برای توسعه و گسترش طرح‌های تولیدی آن دسته از کشورهای در حال توسعه است که عضو بانک هستند.

شرط اولیه عضویت در مؤسسه بین المللی توسعه و مؤسسه مالی بین المللی، عضویت در بانک جهانی است. ایران یکی از اعضای شرکت‌کننده در کنفرانس برتون وودز بوده و در نتیجه از مؤسسين بانک جهانی به شمار می‌رود که از سال ۱۳۲۴، رسماً عضو بانک جهانی شد. (موسی زاده، ۱۳۸۸: ۲۴۶)

۴-۲- تعداد اعضا و سرمایه بانک جهانی

در حال حاضر تعداد اعضای بانک جهانی به شرح زیر می‌باشند:

۱. بانک بین المللی ترمیم و توسعه (IBRD) با ۱۸۶ عضو

^۲ The World Bank Group.

۲. موسسه بین المللی توسعه (IDA) با ۱۶۹ عضو

۳. موسسه مالی بین المللی (IFC) با ۱۸۲ عضو

۴. سازمان تضمین سرمایه گذاری چندجانبه (MIGA) با ۱۷۵ عضو

۵. مرکز بین المللی برای حل و فصل منازعات سرمایه گذاری (ICSID) با ۱۴۴ عضو

۳-۴- همکاری ایران و بانک بین المللی ترمیم و توسعه

وزارت امور اقتصادی و دارایی از طریق سازمان سرمایه گذاری و کمک های اقتصادی و فنی ایران، هماهنگ کننده کلیه فعالیت های گروه بانک جهانی در ایران بوده که وزیر امور اقتصادی و دارایی به عنوان نماینده دولت جمهوری اسلامی ایران در هیئت عامل و معاون وزیر در امور بین الملل نیز به عنوان جانشین نماینده در تصمیم گیری های هیئت نمایندگان شرکت می نمایند. هدف اصلی بانک جهانی، کاهش فقر، توسعه پایدار و بهبود استانداردهای زندگی کشورهای عضو می باشد که یکی از پیشروترین مؤسسات توسعه ای جهان در این زمینه می باشد. این بانک از طریق ارائه وام، خدمات مشاوره ای، کمک های فنی، انتقال دانش، حمایت از رشد بازارهای سرمایه خصوصی و کمک به توسعه بخش خصوصی، کمک به توسعه سرمایه گذاری مستقیم خارجی و تشویق جریان سرمایه گذاری مستقیم به کشورهای در حال توسعه از طریق فراهم نمودن ضمانت برای سرمایه گذاران در خصوص ریسک های غیر تجاری، سعی دارد در پیشرفت و توسعه کشورهای عضو همکاری نماید.

بانک بین المللی ترمیم و توسعه به کشورهای عضو با درآمد متوسط، از جمله ایران و یا به سازمان های دولتی یا خصوصی این کشورها در قالب وام مستقیم به دولت و یا با تضمین دولت وام پرداخت می کند. تخصیص وام به بخش خصوصی چنانچه با نظارت دولت باشد و از قبل پیش بینی های لازم برای بازپرداخت اصل و فرع تسهیلات تدارک شده باشد، بلامانع می باشد. لازم به ذکر است که ایجاد تعهد در قوانین برنامه توسعه و متعاقب آن در بودجه سنواتی مشخص می گردد و استفاده از وام های بانک جهانی نیز در چارچوب مربوطه امکان پذیر می باشد. (درباره بانک جهانی، ۱۳۹۶: ۶)

۴-۴- IFC و ایران

سازمان سرمایه گذاری به نمایندگی از دولت جمهوری اسلامی ایران وظیفه هماهنگی فی مابین IFC و دستگاه های داخلی را بر عهده دارد.

توضیح این نکته ضروری است که عدم نیاز به تضمین دولت در پروژه های IFC به معنی عدم اطلاع وزارت امور اقتصادی و دارایی نیست. مطابق اساسنامه موسسه هر قرارداد مالی زمانی لازم الاجرا خواهد شد که وزیر امور اقتصادی و دارایی و یا نماینده وی عدم مخالفت خود را با انعقاد قرارداد اعلام نماید. (فیل سرائی و میرغمگین، ۱۳۹۵: ۲۸)

۴-۵- IDA و ایران

کشور ایران در تاریخ ۱۰ اکتبر سال ۱۹۶۰ به این موسسه پیوست. ۱۶۵ کشور عضو IDA در ۲۴ گروه کشوری، تقسیم می شوند و ایران در گروه ۱۹ تقسیمات IDA در کنار کشورهای پاکستان، افغانستان، الجزایر، غنا، مراکش و تونس به سرپرستی پاکستان (آقای شجاع شاه) قرار دارد. حق اشتراک کشورمان ۴۵۵/۱۵ دلار بوده که ۰/۱ درصد از کل منابع IDA را تشکیل می دهد. (درباره بانک جهانی، ۱۳۹۶: ۱۰)

۴-۶- ایران و MIGA

در حال حاضر داوود دانش جعفری وزیر محترم امور اقتصادی و دارایی نماینده (GOVERNOR) ایران و خزاعی معاون محترم وزیر و رئیس سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های اقتصادی و فنی ایران نماینده جانشین (ALTERNATE) در میگا هستند.

سهام‌الشرکه تمام اعضا با توجه به میزان سهام در بانک IBRD تعیین می‌شود و به‌این ترتیب کل سهام ایران در میگا ۱۷ میلیون و ۹۵۰۰ هزار و ۳۸۰ دلار آمریکا است که در مجموع ۱۶۵۹ سهم را شامل می‌شود.

از این میزان ۷/۵ درصد به‌صورت ارزی و ۲/۵ درصد به‌صورت ریالی به‌حساب میگا واریز شده است، ۱۰ درصد نیز به‌صورت سفته ارزی نزد میگا می‌باشد و ۸۰ درصد مابقی به‌صورت عندالمطالبه (قبول تعهد پرداخت) است.

از نظر تعداد حق رأی ایران با در اختیار داشتن ۱۸۳۶ حق رأی بیست و یکمین کشور در این موسسه است که این میزان ۰/۹۶ درصد از کل تعداد حق رأی (۱۹۷ هزار و ۴۹ رأی) میگا را شامل می‌شود.

در حال حاضر میگا دو پروژه را در ایران تحت پوشش بیمه ریسک‌های سیاسی قرار داده است. پروژه «پتروشیمی مهر» با مشارکت شرکت‌های Itochu از ژاپن و CCC و NPCC از تایلند به‌عنوان طرف خارجی و شرکت ملی صنایع پتروشیمی ایران (NPC) در منطقه عسلویه به‌عنوان اولین پروژه تضمین‌شده در ایران توسط میگا، باهدف تولید پلی‌اتیلن سنگین در دست اجرا است.

پروژه «گونی‌بافی و بسته‌بندی جسور» نیز به‌عنوان دومین پروژه پس از تأیید رئیس کل سازمان سرمایه‌گذاری در ۲۵ تیرماه ۸۳ توسط میگا تضمین شد. این شرکت در شهرک سرمایه‌گذاری خارجی آذربایجان شرقی و در اسفندماه ۱۳۸۲ تأسیس شده و مجوز سرمایه‌گذاری در ایران را نیز در قالب FIPPA دریافت کرده است.

۵- مرکز بین‌المللی حل و فصل اختلافات سرمایه‌گذاری (ICSID)

مرکز بین‌المللی حل و فصل اختلافات سرمایه‌گذاری در سال ۱۹۶۶ با هدف ارتقاء روند سرمایه‌گذاری در سطح جهان تأسیس شد. این مرکز دارای یک شورای اداری و یک دبیرخانه می‌باشد. ریاست شورای اداری بر عهده رئیس بانک جهانی است و از هر کشور یک نماینده در این شورا حضور دارد. وظایف و خدمات مرکز شامل ارائه خدمات مشاوره‌ای، تحقیقاتی و انتشاراتی در خصوص قوانین سرمایه‌گذاری خارجی می‌باشد اما مهم‌ترین و اصلی‌ترین وظیفه این مرکز حل و فصل اختلافات سرمایه‌گذاری است.

از سال ۱۹۷۸ نیز، مرکز مذکور قوانینی جهت تسهیل حل و فصل اختلافات به قوانین گذشته خود افزوده است که از جمله این قوانین می‌توان به موارد ذیل اشاره نمود:

چنانچه یکی از طرف‌های درگیر در سرمایه‌گذاری عضو ICSID نباشند، مانعی جهت استفاده از خدمات این مرکز وجود نخواهد داشت. در صورتی که اختلافات مربوط به سرمایه‌گذاری نباشند، به شرطی که مربوط به تجارت و مبادلات بوده و خصیصه یا ترکیبی از ویژگی‌های سرمایه‌گذاری را داشته باشند که تمایز آن‌ها را با یک مبادله تجاری معمولی مشخص نمایند، می‌توان از خدمات ICSID بهره برد.

اجلاس سالانه ICSID همزمان با اجلاس سالانه بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول تحت عنوان اجلاس سالانه شورای اداری ICSID تشکیل می‌گردد و حضور اکثریت اعضاء جهت رسمیت بخشیدن به جلسات آن الزامی است. (نیپنا، ۱۳۹۵: ۱۴)

عضویت در این مرکز، متعاقب عضویت در بانک جهانی صورت می‌پذیرد و هر کشوری که به عضویت IMF و متعاقب آن بانک جهانی درآمده باشد، می‌تواند به عضویت گروه‌های زیرمجموعه بانک همچون ICSID نیز درآید. در این خصوص نیازی به اعلام رسمی و یا ارسال تقاضانامه رسمی جهت عضویت از سوی کشور متقاضی نمی‌باشد و روند عضویت هر کشوری در این مرکز شامل امضاء و تأیید کنوانسیون ICSID می‌باشد که این روند به محض عضویت کشورها در بانک قابل اقدام خواهد بود.

حل و فصل اختلافات سرمایه‌گذاری از طرف ICSID تنها در مواقعی قابل طرح خواهد بود که در موافقت‌نامه‌های سرمایه‌گذاری به داوری این مرکز جهت حل اختلافات اشاره شده باشد و چنانچه کشوری نیازمند استفاده از خدمات ICSID نباشد، این دعوی باید از طرف کشور میزبان و سرمایه‌گذار موردپذیرش قرار گیرد و طرفین نسبت به موضوع به اجماع نظر برسند.

عضویت در ICSID از جهت بالا بردن اعتبار بین المللی کشور و اطمینان دادن به سرمایه‌گذار خارجی، حائز اهمیت می‌باشد. در چنین شرایطی، سرمایه‌گذار اعتماد کافی به دولت سرمایه‌پذیر خواهد داشت و اطمینان دارد که در صورت بروز هرگونه اختلافی مشکل را می‌تواند با مراجعه به این مرکز (که جزو مراکز بین المللی حل و فصل اختلافات سرمایه‌گذاری می‌باشد) به راحتی مرتفع نماید.

روند سرمایه‌گذاری خارجی کنونی در کشور به گونه‌ای است که تاکنون نیاز به حل و فصل اختلافات در محاکم بین المللی به وجود نیامده است، اما در کلیه موافقت‌نامه‌های سرمایه‌گذاری منعقد فی‌مابین دولت جمهوری اسلامی ایران و سرمایه‌گذاران خارجی، حل اختلافات در محاکم بین المللی و همچنین ICSID ذکر گردیده است. (نپینا، ۱۳۹۵: ۱۶)

۶- صندوق بین المللی پول^۴

دولت ایران جزء ۴۴ کشور دعوت شده به کنفرانس برتون وودز در سال ۱۹۴۴ بود و اعضای هیئت چهارنفره اعزامی آن در کمیسیون‌های مربوط به تهیه اساسنامه صندوق بین المللی پول و بانک جهانی شرکت داشتند.

از نتایج عضویت ایران در صندوق بین المللی پول و بانک جهانی، موظف شدن دولت به محاسبه جداول موازنه پرداخت‌های کشور بود که نخستین بار بنا به درخواست صندوق انجام گرفت و دولت متعهد به ارائه اطلاعات اقتصادی لازم به صندوق شد. (خبرگزاری شبستان، ۱۳۹۵: ۱)

۷- وضعیت قوانین بین المللی موجود در رابطه با مبارزه با پول شویی

بررسی جنبه‌های حقوقی مبارزه با پول شویی در چارچوب قواعد و مقررات بین المللی با تمرکز بر نقش با اهمیت نظام بانکی در فرآیند پول شویی و در بعد فراملی، و نیز بررسی مبانی و ارکان جرم پول شویی همراه با جنبه‌های کشف و اثبات جرم و آثار و عوارضی که در ابعاد مختلف اقتصادی، اجتماعی و سیاسی به همراه خواهد داشت و با معرفی وضعیت نظام بانکی در فرآیند پول شویی و نحوه شناسایی و گزارش دهی فعالیتهای مشکوک در بانکها، همراه با بیان اهمیت اقدامات پیشگیرانه در فرآیند مبارزه و تدابیر و راهکارهای عملیاتی مقابله با پول شویی در نظام بانکداری بین الملل مورد بحث واقع شده است. (صدقی تبار، ۱۳۹۶: ۱۲)

^۴ International Monetary Fund.

در زمینه مبارزه با پول شویی چهارچوبها و مقررات منطقه‌ای و بین المللی قابل ملاحظه‌ای در زمینه مبارزه با پول شویی تدوین شده است که مهم‌ترین آن‌ها عبارتند از: کنوانسیون وین (۱۹۸۸)، کنوانسیون استراسبورگ (۱۹۹۰)، توصیه‌های چهل-گانه گروه ویژه اقدام مالی^۵ (۱۹۹۰) و اصلاحیه‌ها و متمم‌های آن (۱۹۹۶، ۲۰۰۱، ۲۰۰۳، ۲۰۰۴، ۲۰۱۲)، دستورالعمل‌های سه‌گانه اتحادیه اروپا (۱۹۹۱، ۲۰۰۱ و ۲۰۰۵)، کنوانسیون سرکوب تأمین مالی تروریسم (۱۹۹۹) و کنوانسیون پالرمو (۲۰۰۰).

به موازات تدوین این اسناد که در واقع سنگ بنای قواعد و هنجارهای جاری کنونی اعم از ملی و بین المللی را تشکیل داده‌اند یک سری نهادهای منطقه‌ای و بین المللی نیز به وجود آمده‌اند که در زمینه مبارزه با پول شویی فعالیت‌های گسترده‌ای را انجام می‌دهند. گروه ویژه اقدام مالی یکی از مهم‌ترین نهادهای پیشرو به شمار می‌رود که از سال ۱۹۸۹ تاکنون به صورت تخصصی در این حوزه فعالیت می‌کند.

۸- گروه ویژه اقدام مالی و راهکارهای آن برای مبارزه با پول شویی

گروه ویژه یک کارگروه تخصصی در درون سازمان همکاری و توسعه اقتصادی^۶ است که در عین حال مستقل از آن سازمان فعالیت می‌کند و دبیرخانه آن نیز در محل دفتر مرکزی سازمان مزبور در شهر پاریس واقع می‌باشد. حیات و فعالیت گروه ویژه جنبه موقتی داشته و هرچند سال یک‌بار مأموریت آن براساس توافق اعضا، تمدید می‌شود. بر این اساس، گروه ویژه اقدام مالی یک نهاد بین المللی دائمی به شمار نمی‌رود.

اعضای گروه ویژه اقدام مالی در ابتدا فقط شامل کشورهای عضو گروه هفت، اعضای کمیسیون اروپا و هفت کشور دیگر بود، اما در طی سال‌های بعد شمار کشورهای عضو افزایش یافته و اکنون به ۳۹ عضو رسیده که شامل ۳۷ کشور و ۲ سازمان منطقه‌ای است.

همچنین، گروه مزبور دارای تعداد زیادی عضو وابسته و نیز عضو ناظر است که بانک جهانی، صندوق بین المللی پول، کمیته نظارت بانکی بال، سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، بانک مرکزی اروپا، سازمان بین المللی کمیسیون‌های اوراق بهادار، پلیس بین‌الملل (اینترپل)، دفتر مبارزه با مواد مخدر و جرائم سازمان ملل، کمیته ضد تروریسم شورای امنیت از جمله اعضای ناظر گروه ویژه هستند. افزون بر آن، امکان عضویت سایر کشورها و سازمان‌های بین المللی نیز در این گروه وجود دارد. ریاست گروه ویژه را یکی از مقامات بلندپایه دولت‌های عضو که با رأی اکثریت اعضا انتخاب می‌شود بر عهده داشته و دوره آن یک‌ساله است. در حال حاضر شیانگمین لیو، از چین رئیس FATF در اول ژوئیه ۲۰۱۹ تا ۳۰ ژوئن ۲۰۲۰ به‌عنوان رئیس جانشین مارشال بیلینگ زله از ایالات متحده آمریکا شده است. (زارع قاجاری، ۱۳۹۲: ۱۰)

گروه ویژه دارای چهار رکن اصلی می‌باشد که عبارتند از: مجمع، رئیس، گروه راهبری و دبیرخانه. مجمع که تمامی کشورها و سازمان‌های عضو در آن حضور دارند که نهاد تصمیم گیرنده در گروه ویژه به شمار می‌روند.

گروه ویژه به یک نهاد سیاست‌گذار بین المللی در زمینه مبارزه با پول شویی و مبارزه با تأمین مالی تروریسم مبدل شده است و به‌عنوان تنها نهاد فرا منطقه‌ای که مشخصاً برای کنترل و مبارزه با پول شویی و مبارزه با تأمین مالی تروریسم تأسیس گردیده، بیشترین میزان موفقیت را در این زمینه کسب کرده است.

^۵ Financial Action Task Force (FATF).

^۶ Organization for Economic Co-operation and Development (OECD).

توصیه‌های گروه ویژه اگرچه به لحاظ شکلی جنبه توصیه‌ای برای کشورها داشته و فاقد ضمانت اجرا هستند لیکن همواره با توجه به مقبولیت گسترده نزد کشورها و سازمان‌های بین‌المللی، از اعتبار و جایگاه بالایی برخوردار هستند به‌گونه‌ای که از سوی ۱۸۰ کشور دنیا به‌صورت رسمی مورد تأیید قرار گرفته و به‌عنوان منبع و مرجع اصلی برای تدوین قوانین و مقررات مبارزه با پول شویی توسط همه کشورها مورد استفاده قرار می‌گیرند، افزون بر آن در برخی از کشورها با تصویب مراجع قانون‌گذاری این استانداردها عیناً و به‌صورت یکپارچه وارد نظام حقوقی آنها شده و در حکم قانون می‌باشند. علیرغم این که سند مزبور از اعتبار و جایگاه بسیار بالایی نزد بسیاری از کشورها و مجامع بین‌المللی برخوردار است، به زعم ما برخی توصیه‌های مزبور، با اهداف و اغراض سیاسی تهیه شده‌اند و بدیهی است که باید آن‌ها را در چهارچوب منافع ملی و قوانین و مقررات جاری کشور بومی‌سازی نمود و بکار گرفت. (Anti-Money, 2012, 45)

۹- سیاست‌ها و هماهنگی‌ها در زمینه مبارزه با پول شویی و مبارزه با تأمین مالی تروریسم^۸

۹-۱- ارزیابی ریسک‌ها و اتخاذ رویکرد مبتنی بر ریسک^۹

کشورها باید ریسک‌هایی را که در ارتباط با پول شویی و تأمین مالی تروریسم با آن‌ها مواجه هستند شناسایی، ارزیابی و بررسی نمایند و اقداماتی مانند تعیین یک مرجع یا ساز کار مناسب برای هماهنگ کردن فعالیت‌های مربوط به ارزیابی ریسک انجام دهند و نیز به منظور حصول اطمینان از کاهش مؤثر ریسک‌های موجود، منابع لازم را به کار گیرند.

کشورها باید مؤسسات مالی و نیز مشاغل و حرفه‌های غیرمالی معین را ملزم کنند ریسک‌های خود در ارتباط با پول شویی و تأمین مالی تروریسم را شناسایی و ارزیابی کرده و برای کاهش آن‌ها، اقدامات مؤثری انجام دهند. (زارع قاجاری، ۱۳۹۲: ۱۹)

۹-۲- همکاری و هماهنگی ملی

با توجه به اینکه پول شویی و تأمین مالی تروریسم ازجمله جرائم پیچیده محسوب می‌شوند، بنابراین نهادها و موسسه‌های متعددی در کشور درگیر جنبه‌های مختلف آن ازجمله جلوگیری از وقوع، بازرسی و پیگرد قانونی جرائم فوق می‌شوند. البته این نهادها و موسسه‌ها ممکن است از یک کشور به کشور دیگر متفاوت باشند در هر صورت به منظور داشتن یک نظام مؤثر ضد پول شویی و تأمین مالی تروریسم، همکاری نهادها و سازمان‌های زیر الزامی است:

- قوه مقننه
- قوه مجریه یا وزارتخانه‌هایی که به نحوی درگیر جرائم فوق هستند
- قوه قضائیه
- نهادهای مجری قانون شامل پلیس و گمرک

^۸ Anti-Money Laundering (AML).

^۹ Combating Financing Terrorism (CFT).

^۱ Risk-Based Approach (RBA).

^{۱۰} Designated Non-Financial Businesses and Professions (DNFBPs).

- واحد اطلاعات مالی
- ناظران بانکها شامل بانک مرکزی و سازمانهای مالی و ناظران صاحبان مشاغل غیرمالی. (لارنت چتین، ۱۳۹۲: ۲۱)

به منظور ایجاد یک نظام مؤثر ضد پول شویی مبتنی بر استانداردهای بینالمللی یا تقویت نظام موجود مبارزه با پول شویی و تأمین مالی تروریسم، راهبردی ملی با اهداف مشخص و آشکار مورد نیاز است.

۱۰- پول شویی و مصادره^{۱۱}

۱۰-۱- جرم پول شویی، مصادره و اقدامات موقت

کشورها باید بر مبنای کنوانسیونهای وین و پالمو، پول شویی را جرم‌انگاری کنند. کشورها باید جرم پول شویی را به همه جرائم شدید تسری دهند با این هدف که دامنه وسیع‌تری از جرائم منشأ^{۱۲} را در بر گیرد.

توصیه شماره ۴ گروه ویژه اقدام مالی بیان می‌دارد که کشورها باید اقداماتی مانند آنچه که در کنوانسیونهای «وین»، «پالمو» و «تأمین مالی تروریسم»^{۱۳} مقرر شده است از جمله، اقداماتی در زمینه قانون‌گذاری انجام دهند تا به موجب آن، مقامات ذیصلاح آن کشورها بتوانند بدون تضییع حقوق اشخاص ثالث دارای حسن نیت^{۱۴} اموال و درآمدهای زیر را مسدود، توقیف و مصادره کنند:

الف. اموال تطهیر شده (از طریق پول شویی)

ب. عواید حاصل از پول شویی و یا جرائم منشأ و امکاناتی که در ارتکاب این جرائم استفاده می‌شوند و یا قصد چنین استفاده‌ای از آنها وجود دارد.

پ. اموالی که حاصل تأمین مالی تروریسم، اقدامات تروریستی یا سازمان‌های تروریستی هستند یا در ارتکاب این جرائم مورد استفاده قرار می‌گیرند و یا قصد استفاده یا تخصیص آنها برای انجام چنین جرائمی وجود دارد.

^{۱۱} Confiscation.

^{۱۲} Predicate Offences.

. در این جا، منظور از کنوانسیون «تأمین مالی تروریسم»، «کنوانسیون بین‌المللی ۹ دسامبر ۱۹۹۹ سازمان ملل متحد برای سرکوب^{۱۳} تأمین مالی تروریسم» است. این کنوانسیون در تاریخ ۱۰ آوریل ۲۰۰۲ لازم‌الاجرا شده است و در حال حاضر، ۱۷۹ کشور عضو آن هستند. جمهوری اسلامی ایران عضو این کنوانسیون نیست.

(International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, adopted by the General Assembly of the United Nations on 9 December 1999)

^{۱۴} bona fide third parties

ت. اموال دارای ارزش معادل^{۱۵}

اقدامات کشورها باید در بر دارنده اختیار انجام امور زیر باشد:

الف. شناسایی، ردیابی و ارزش گذاری اموال مشمول مصادره

ب. اقدامات موقت،^{۱۶} مانند مسدود کردن^{۱۷} و توقیف^{۱۸} اموال برای جلوگیری از هرگونه معامله، انتقال و یا واگذاری اینگونه اموال.

پ، برداشتن گام‌هایی برای جلوگیری از فعالیت‌هایی که توانایی کشور برای مسدود کردن یا توقیف و یا بازپس‌گیری اموال مشمول مصادره را مخدوش می‌کنند و یا گام‌هایی برای بی‌اثر کردن اینگونه فعالیت‌ها.

ت. انجام هر اقدام مناسب دیگر در زمینه تحقیقات.

کشورها باید تدابیری را اتخاذ کنند که به‌موجب آن‌ها، مصادره عواید و با امکانات پیش‌گفته (در این توصیه)، بدون نیاز به محکومیت کیفری (مصادره بدون محکومیت)^{۱۹} امکان‌پذیر باشد. منظور از «مصادره بدون محکومیت» نوعی مصادره اموال است که در خلال رسیدگی قضایی به یک جرم انجام می‌شود اما لزوماً با محکومیت کیفری صاحب اموال همراه نیست یا این‌که متهم ملزم شود منشأ قانونی اموال ادعایی مشمول مصادره را اثبات کند، البته تا جایی که چنین الزامی با اصول حقوقی داخلی آن‌ها مغایرت نداشته باشد.

۱۱- تأمین مالی تروریسم و تأمین مالی برای اشاعه سلاح‌های کشتار جمعی

۱۱-۱- تحریم‌های مالی هدفمند^{۲۰}

در حقوق بین‌الملل، «تحریم‌های هدفمند» به آن دسته از تحریم‌های شورای امنیت سازمان ملل متحد گفته می‌شود که به‌صورت جامع و فراگیر نبوده و صرفاً، اشخاص معینی (اعم از حقیقی و حقوقی) را هدف قرار می‌دهند و نسبت به آن‌ها اعمال می‌شوند. در سال‌های اخیر، به تحریم‌های فراگیر شورای امنیت که نسبت به کل کشور تحت تحریم، اعمال می‌شدند و آثار و تبعات بسیار نامطلوبی برای مردم عادی داشته‌اند، انتقادات زیادی وارد شده است. از این‌رو، شورای امنیت با تغییر رویکرد خود در سال‌های اخیر، در قطعنامه‌های تحریمی خود از رویکرد مبتنی بر تحریم‌های هدفمند استفاده می‌کند. (زمانی و مظاهری، ۱۳۹۰: ۱۶۱)

^{۱۵}Property of Corresponding Value.

^{۱۶}Provisional Measures.

^{۱۷}Freeze.

^{۱۸}Seize.

^{۱۹}Non-Conviction Based Confiscation.

^{۲۰}Targeted Financial Sanctions.

۱۲- اقدامات پیشگیرانه^{۲۱}

۱۲-۱- شناسایی کافی مشتریان^{۲۲} و نگهداری سوابق

۱۲-۱-۱- شناسایی کافی مشتریان

مؤسسات مالی باید از نگهداری حساب‌های بی‌نام و حساب‌هایی که جعلی بودن نام صاحب آن‌ها محرز است، منع شوند همچنین مؤسسات مالی باید ملزم شوند که در موارد زیر نسبت به شناسایی کافی مشتریان اقدام کنند:

(۱) برقراری روابط کاری

(۲) انجام معاملات موردی

(الف) بیش از سقف مقرر (۱۵۰۰۰ دلار یا یورو)

(ب) و یا نقل‌وانتقالات الکترونیکی مشمول شرایط مندرج در یادداشت تفسیری توصیه شماره ۱۶؛

(۳) در مواردی که ظن به پول شویی و یا تأمین مالی تروریسم وجود داشته باشد.

(۴) زمانی که موسسه مالی نسبت به صحت و یا کفایت اطلاعات اخذ شده قبلی درباره هویت مشتری، تردید داشته باشد.

(احمدی و زارع قاجاری، ۱۳۹۰: ۱۴)

مؤسسات مالی باید ملزم شوند پیش از برقراری روابط کاری یا در طول دوره روابط کاری و یا در حین انجام معاملات برای مشتریان غیردائمی، هویت مشتری و مالک ذینفع را احراز کنند. در صورتی که ریسک‌های پول شویی و تأمین مالی تروریسم، به‌طور مؤثری کنترل شده باشند و در مواردی که عدم ایجاد وقفه در انجام روال عادی یک فعالیت کاری، ضرورت داشته باشد، کشورها می‌توانند به مؤسسات مالی اجازه دهند که فرایند تأیید هویت مشتری را پس از ایجاد رابطه کاری و به محض این‌که از نظر منطقی انجام آن امکان‌پذیر باشد، تکمیل کنند.

۱۲-۱-۲- نگهداری سوابق

مؤسسات مالی باید ملزم شوند تمام سوابق موردنیاز مربوط به معاملات اعم از داخلی و بین‌المللی را حداقل به مدت ۵ سال نگهداری کنند تا بتوانند اطلاعات مورد درخواست مقامات ذیصلاح را به فوریت ارائه دهند. این‌گونه سوابق باید حاوی اطلاعات کافی از جمله مبالغ و حسب مورد، نوع ارزهای مورد استفاده در هر معامله باشد تا امکان بازسازی هر یک از معاملات فراهم شود به گونه‌ای که در صورت لزوم، مدارک و شواهد لازم برای تعقیب قضایی فعالیت‌های مجرمانه قابل ارائه باشد.

۱۳- اقدامات و تدابیر تکمیلی در مورد مشتریان و فعالیت‌های خاص

۱۳-۱- اشخاص دارای ریسک سیاسی

^{۲۱} Preventive Measures.

^{۲۲} Secrecy Laws.

«اشخاص دارای ریسک سیاسی» به افراد دارای مناصب برجسته عمومی مانند رئیس دولت یا حکومت، مقامات ارشد سیاسی، نظامی و قضایی، مقامات ارشد اجرایی در شرکت‌های دولتی و نیز مقامات ارشد احزاب مهم سیاسی گفته می‌شود. مؤسسات مالی باید ملزم شوند در رابطه با «اشخاص خارجی دارای ریسک سیاسی» اعم از مشتری و مالک ذینفع افزون بر تدابیر معمول شناسایی کافی مشتریان اقدامات زیر را انجام دهند:

الف. اعمال نظام‌های مدیریت ریسک مناسب برای احراز این امر که آیا مشتری یا مالک ذینفع مورد نظر، یک «شخص دارای ریسک سیاسی» است یا خیر.

ب. اخذ تأییدیه مدیریت ارشد برای برقراری روابط کاری یا تداوم رابطه موجود با این‌گونه مشتریان.

پ. اتخاذ تدابیر معقول برای احراز منبع دارایی و وجوه.

ت. انجام پایش مستمر و مضاعف نسبت به روابط کاری با این‌گونه مشتریان. (Robin Booth and others, 2001, 58)

از نظر بانک در فرایند مدیریت ریسک، حساس‌ترین بخش، بررسی ریسک است. نخستین گام در بررسی ریسک نیز فهم انواع فعالیت‌های غیرقانونی و مجرمانه است که امکان دارد منجر به اقداماتی که از مصادیق پول شویی توسط بانک محسوب گردد. این فعالیت‌ها ممکن است در شرایط محلی مختلف متفاوت باشد. تجارت مواد مخدر، قاچاق اسلحه و فساد مالی مثال‌هایی از فعالیت‌های مجرمانه است. (لارنت چتین، ۱۳۹۲: ۴۱)

۲-۱۳- کارگزاری بانکی

مؤسسات مالی باید ملزم شوند در روابط کارگزاری بانکی برون‌مرزی و سایر روابط مشابه، افزون بر اجرای تدابیر معمول شناسایی کافی مشتریان، اقدامات زیر را انجام دهند:

الف) جمع‌آوری اطلاعات کافی درباره مؤسسه «درخواست کننده خدمات کارگزاری» باهدف شناخت کامل ماهیت کسب‌وکار و شهرت مؤسسه و نیز کیفیت نظارت بر مؤسسه مذکور بر مبنای اطلاعات موجود در دسترس عموم، ازجمله این که آیا آن مؤسسه تاکنون مشمول تحقیقات قضایی یا سایر اقدامات نظارتی در ارتباط با پول شویی و تأمین مالی تروریسم شده است یا خیر.

ب) ارزیابی اقدامات کنترلی که توسط مؤسسه درخواست کننده خدمات کارگزاری، درزمینه مبارزه با پول شویی و تأمین مالی تروریسم انجام می‌شود.

پ. اخذ تأییدیه مدیریت ارشد قبل از برقراری روابط کارگزاری جدید.

ت. شناخت دقیق مسئولیت‌های مربوط به هر مؤسسه.

ث. در ارتباط با «حساب‌های کارگزاری مورد استفاده مستقیم اشخاص ثالث»^{۲۲} مؤسسه مالی باید اطمینان یابد، بانک درخواست کننده خدمات کارگزاری، تدابیر مربوط به شناسایی کافی مشتریان در مورد آن مشتریانی که دسترسی مستقیم به

^{۲۲} Payable – through accounts.

حساب‌های بانک کارگزار، دارند را اعمال کرده و قادر است در صورت درخواست بانک کارگزار، اطلاعات مربوط اخذ شده در فرآیند شناسایی کافی مشتریان را در اختیار آن بانک قرار دهد.

مؤسسات مالی باید از ورود و یا تداوم یک رابطه کارگزاری بانکی با بانک‌های پوستانه^۴ منع شوند و همچنین باید ملزم به کسب اطمینان از این موضوع شوند که احراز کنند مؤسسات درخواست کننده خدمات کارگزاری، اجازه نمی‌دهند حساب-هایشان مورد استفاده بانک‌های پوستانه قرار گیرد.

نتیجه گیری

ثبات مالی جهان، علاوه بر سیستم‌های ملی کارآمد نیازمند اقدامی گروهی در سطح بین‌المللی می‌باشد. نظام‌های موثر و قوی ضد پول شویی و تامین مالی تروریسم از ارکان مهم در سیستم نظارت و تنظیم مقررات بین‌المللی و همچنین بخشی از تلاش‌های اخیر به منظور تقویت اوضاع مالی جهان به شمار می‌آید. بدین ترتیب، مبارزه با پول شویی با رویکرد ریسک محور در محصولات الکترونیکی نوین، از اصلی ترین وظایف نهادهای مالی در حوزه مبارزه با پول شویی و تامین مالی تروریسم به شمار می رود.

برای عضویت در گروه ویژه اقدام مالی در ابتدا باید قوانینی در جهت مبارزه با تامین مالی تروریسم و مبارزه با پول شویی در کشوری که می‌خواهد وارد گروه شود به تصویب برسد، یا اگر این قوانین در آن کشورها وجود دارد باید دارای استانداردهای گروه اقدام مالی باشد. لذا بایسته است که دولتها در راستای همکاری هر چه بیشتر با نهادهای بین‌المللی موجود گام بردارند و از خودکامی و بدنامی حاصل از آن دوری جویند. امروزه بانکها و مؤسسات مالی و اعتباری چنان در سراسر دنیا دارای ارتباطات تنگاتنگ هستند که هیچ بانک یا موسسه مالی و اعتباری نمیتواند خود را از برقراری ارتباط با بانکهای خارجی مستغنی بداند و محبوس ساختن بانکها و مؤسسات مالی و اعتباری در حصار مرزهای کشور تقریباً ناممکن شده است.

منابع

- اسعدی، سید حسین (۱۳۸۲) نقش فرآیند پول شویی و مصادره اموال در روند قاچاق مواد مخدر، مجموعه سخنرانی ها و مقالات همایش بین‌المللی مبارزه با پول شویی، تهران، نشر وفاق، چاپ اول.
- احمدی، محمدرضا و زارع قاجاری، فردوس (۱۳۹۰) شناسایی کافی و شفافیت در پیام های پرداخت پوششی مربوط به نقل و انتقالات الکترونیکی برون مرزی وجوه، از انتشارات کمیته نظارت بانکی بال، بانک تسویه بین‌المللی.
- بولک، برنارد (۱۳۸۷) کیفرشناسی، مترجم: علی حسین نجفی ابرندآبادی، تهران: انتشارات مجد.
- باقرزاده، احد (۱۳۹۵) نگرشی تطبیقی بر پول شویی، میزان، چاپ سوم.

^۴ Shell Banks.

- زارع قاجاری، فردوس (۱۳۹۲) استانداردهای بین المللی مبارزه با پول شویی و تأمین مالی تروریسم (توصیه های چهل گانه ی گروه ویژه اقدام مالی FATF)، تهران؛ نشر تاش، چاپ اول.

- لارنت چتین، پیتر؛ مک دوئل، جان؛ موست، سدريک؛ انی اسکات، یل و وندردوز، امیل (۱۳۹۲) پیشگیری از پول شویی و تأمین مالی تروریسم: راهنمای عملی برای ناظران بانکی، ترجمه مریم کشتکار، تهران؛ نشر تاش، چاپ اول.

- موسی زاده، رضا (۱۳۸۸) سازمان های بین المللی، تهران، میزان، چاپ دهم.

- جکسون، جان اچ (۱۳۸۲) نهادهای بین المللی تجارت: گات و سازمان تجارت جهانی؛ ترجمه محمدجعفر قنبری جهرمی، مجله حقوقی، نشریه دفتر خدمات حقوقی بین المللی جمهوری اسلامی ایران، شماره ۲۸.

- رهبر، فرهاد؛ زال پور، غلامرضا؛ میرزاوند، فضل الله (۱۳۸۲) تعاریف، مفاهیم، آثار و پیامدهای پول شویی، مجلس و راهبرد، شماره ۳۷.

- زمانی، سیدقاسم و مظاهری، جمشید (۱۳۹۰) تحریم های هوشمند شورای امنیت در پرتو قطعنامه ۱۹۲۹: حفظ یا تهدید صلح، مجله حقوقی بین المللی، نشریه مرکز امور حقوقی بین المللی ریاست جمهوری، سال بیست و هشتم، شماره ۴۴.

- فیل سرائی، مهدی و میرغمگین، صدیقه (۱۳۹۵) نقش بانک جهانی و صندوق بین المللی پول در رشد و توسعه اقتصادی کشورها، مجله اقتصادی، شماره های ۳ و ۴.

- محبوبی، قربانعلی؛ شهبازی، نجفعلی و صادقی عمر و آبادی، بهروز (۱۳۸۹) تحلیل آثار پول شویی بر امنیت اقتصادی، فصلنامه آفاق امنیت، سال سوم، شماره نهم.

- Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism - Inclusion in Surveillance and Financial Stability Assessments - Guidance Note, December 17, 2012, At: <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2016/12/31/Anti-MoneyLaundering-and-Combating-the-Financing-of-Terrorism-Inclusion-in-Surveillance-PP4726>

- Robin Booth and others, Money Laundering Law and Regulation, A practical Guide, Oxford University Press, 2001.