

قانون مبارزه با پولشویی و آیین نامه اجرایی آن، راهکارها و چالش‌ها

فرزاد کرمی کلمتی^۱

^۱ دانش آموخته دوره کارشناسی ارشد، گروه حقوق خصوصی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه شهید چمران، اهواز، ایران.

نویسنده مسئول:

فرزاد کرمی کلمتی

مجله علمی پژوهش در حقوق، فقه، فلسفه و الهیات (سال پنجم)
شماره ۱۸ / زمستان ۱۳۹۸ / ص ۲۵-۱۳

چکیده

فساد مالی مهمترین تهدید برای منافع ملی شناخته شده است. فساد مالی شامل هر عامل و یا پدیده‌ای می‌شود که روند عادی و قانونی مسیر معاملات را چه در داخل و چه در خارج از کشور نقض می‌کند. از جمله مفاصد اقتصادی موجود در جوامع که اثرات مخربی بر سلامت اقتصادی یک جامعه گذاشته و مشکلات جبران ناپذیری را به بار می‌آورد، مقوله پولشویی است. پدیده پولشویی دارای پیامدها و آثار زیانبار فراوانی به منابع مالی به ویژه به مؤسسات مالی و سیستم بانکداری در هر کشوری می‌باشد؛ به همین لحاظ اکثر کشورهای جهان قوانین مختلفی را جهت مقابله و مبارزه با آن در نظر گرفته‌اند، چراکه هرگونه سهل‌انگاری، مسامحه و غفلت در زمینه مقابله با جرم پولشویی، علیرغم توسعه سودآوری فعالیت‌های مجرمانه یا غیرقانونی برای مجرمان، سازمان‌های مجرم را در تأمین مالی فعالیت‌های مجرمانه کمک کرده و باعث افزایش خطر فسادپذیری در نهادهای مالی و اقتصادی کشور خواهد شد. لذا اولین گام مؤثر در راستای تقویت و بهبود یک نظام حقوقی به منظور مبارزه با جرم پولشویی، شناسایی چالش‌ها و خلاءهای موجود می‌باشد، زیرا بدون شناخت نواقص و کاستی‌ها، اعمال راهکارهای جدید نه تنها فاقد توجیه بوده بلکه مؤثر و مفید هم نخواهد بود؛ نظر به اینکه نظام حاکم بر فرآیند مبارزه با پدیده پولشویی در ایران نیز از این قاعده مستثنی نمی‌باشد، پژوهش حاضر، ضمن بررسی اقدامات صورت گرفته توسط دولت جمهوری اسلامی ایران، به ارائه راهکارهای خروج از چالش‌ها و کاستی‌های مبارزه با پولشویی پرداخته است.

کلید واژه‌ها: پولشویی، عملیات و معاملات مشکوک، اشخاص مشمول، شورای عالی مبارزه با پولشویی، واحد اطلاعات مالی.

۱- مقدمه

فساد از منظر قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، فعل یا ترک فعلی است که توسط هر شخص حقیقی یا حقوقی به صورت فردی، جمعی یا سازمانی که عمداً و با هدف کسب هرگونه منفعت یا امتیاز مستقیم یا غیرمستقیم برای خود یا دیگری، با نقض قوانین و مقررات کشوری انجام پذیرفته یا ضرر و زیانی را به اموال، منافع، منابع یا سلامت و امنیت عمومی و یا جمعی از مردم وارد می‌نماید؛ از این قبیل می‌توان به پدیده نوظهور پولشویی اشاره نمود که مورد توجه اقتصاد جهانی واقع گردیده و از آن به عنوان جرمی پنهان در اقتصاد یاد می‌کنند. در فرآیند این جرم، پولهایی که فاقد خاستگاه موجه و مشروع هستند در روندی با ظاهر قانونی و مشروع قرار گرفته و چهره واقعی آنها پنهان می‌ماند. این موضوع سلامت اقتصادی و اجتماعی کشورها را تهدید نموده و به توسعه دامنه فساد اقتصادی و تخریب نهادهای مالی و همچنین خروج فعالیت اقتصاد خصوصی، دولتی و تعاونی از مسیر اصلی خود منتج می‌گردد که دارای آثار و عوارض زیانباری در سطح داخلی و بین‌المللی می‌باشد. در همین راستا اکثر کنوانسیون‌های بین‌المللی از جمله کنوانسیون ملل متحد علیه قاچاق غیرقانونی مواد مخدر و داروهای روانگردان مصوب سال ۱۹۸۸ میلادی (کنوانسیون وین) و اعلامیه سیاسی و طرح عملی علیه جرم سازمان یافته فراملی (کنوانسیون پالرمو) به جرم انگاری و مبارزه با آن تأکید نموده و در حقوق داخلی نیز به موجب قانون مبارزه با پولشویی، این پدیده به عنوان جرمی مستقل معرفی شده است.

نظر به اینکه پولشویی مختص یک منطقه، شهر یا کشور نبوده و ممکن است به صورت فرا ملی چندین کشور را در برگیرد، لذا دولت‌ها می‌بایست با استفاده از فناوری اطلاعات، رعایت استانداردهای جهانی و تصحیح قوانین و مقررات و اجرای آن امکان بروز تخلفات در این زمینه را به حداقل ممکن برسانند. برای طراحی و اجرای یک برنامه مؤثر به منظور مبارزه با پولشویی، در وهله نخست لازم است تا اصول و معیارهایی توسط نهادهای نظارتی ذیربط مدنظر قرار گیرد.

۲- مرور بر ادبیات

واضح و روشن است که آنچه سطور این نوشته را تشکیل می‌دهد، منحصر به فرد و فاقد سابقه تحقیقی نیست و به مانند سایر مباحث حقوقی، پدیده پولشویی و روش‌های مبارزه با آن در سیستم بانکی موضوع کنکاش و تأمل اهل فن قرار گرفته است لیکن در خصوص مهمترین اقدامات دولت جمهوری اسلامی ایران و همچنین بررسی راهکارهای خروج از چالش‌های موجود در نظام مبارزه با پولشویی با محدودیت تحقیق روبه‌رو هستیم که این امر سبب می‌گردد تا پژوهش حاضر از اشباه و نظایر خود متمایز باشد. در ادامه، نگاهی اجمالی به چند مورد از مهمترین و مرتبط ترین تحقیقات صورت گرفته توسط پژوهشگران داخلی و خارجی خواهیم داشت:

۲-۱- سوابق تحقیق در ایران (مطالعات داخلی)

محمد موسوی مقدم در کتاب «پولشویی» به اقدامات بین‌المللی در راستای مبارزه با پولشویی با استفاده از شرح و تبیین برخی اسناد موجود در این خصوص و همچنین اقدامات ملی کشورها در مبارزه با پولشویی از جمله گزارش معاملات نقدی کلان، گزارش معاملات مشکوک، قوانین کنترل ارزی و توقیف، انسداد و مصادره اموال پرداخته‌اند.

سید آیت اله تجلی در کتاب خود با عنوان «مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم در بانک‌ها» به تبیین کلیات و مفاهیم پولشویی، شیوه‌های پولشویی، اسناد بین‌المللی موجود در این زمینه، ریسک‌های پولشویی و تأمین مالی تروریسم برای بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری و همچنین اقدامات بانک‌ها در مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم پرداخته است.

اصغر عباسی در کتاب «مبارزه با پولشویی در اسناد بین‌المللی و نظام حقوقی ایران» به بیان ابزارها و فنون ارتکاب پولشویی در سیستم بانکی و عوارض و پیامدهای منفی آن در زمینه اقتصادی، سیاسی و اجتماعی می‌پردازد. صرف نظر از بررسی مساعی بین‌المللی در خصوص مبارزه با پولشویی و سازمان‌های درگیر در این حوزه، ایشان نکات پیشنهادی خود را در چهار بخش:

- ۱- بهره‌گیری از نقطه نظرات ارشادی و تجربیات ارزنده سایر ممالک و مقررات مصرحه در اسناد بین‌المللی در تدوین قانون مبارزه با پولشویی جامع و کارآمد،
- ۲- ایجاد تحول عمیق و گسترده در سیستم پولی و بانکی کشور، محو اقتصاد زیرزمینی و برجیده شدن نظام رانتی - تبعیضی،
- ۳- اقدام به امضاء و تصویب اسناد و کنوانسیون‌های بین‌المللی مرتبط با پولشویی ضمن ملحوظ نظر قرار دادن شرایط و مقتضیات بومی و
- ۴- تخصیص منابع کافی به منظور تربیت نیروی انسانی ماهر و تقویت مراجع و مؤسسات ذیربط نظیر دادگاه‌ها و ضابطین دادگستری ارائه می‌نماید.

۲-۲- سوابق تحقیق در خارج از کشور (مطالعات خارجی)

گروه کاری اقدام مالی (۱۹۹۹) در مختصر سیاست خود، چهار تهدید اساسی پدید آمده از معضل جهانی پولشویی را چنین برشمرده است:

- کوتاهی در مبارزه با پولشویی، سودآوری فعالیت‌های بزهکارانه یا غیرقانونی را برای مجرمان آسان تر می‌سازد.
- کوتاهی در مبارزه با پولشویی، سازمان‌های بزهکار را در تأمین مالی فعالیت‌های بزهکارانه و گسترش آن فعالیت‌ها، آزادتر می‌گذارد.
- امکان به کارگیری شبکه مالی رسمی از سوی پولشویان، خطر فسادپذیری نهادهای مالی و تمام بخش مالی اقتصاد ملی را به همراه می‌آورد.

- انباشت قدرت و ثروت توسط بزهکاران و گروه‌های بزهکار - برخورددار از امکان پولشویی - تهدیدی جدی برای اقتصادهای ملی و به ویژه برای نظام‌های دموکراتیک به شمار می‌آید.

ریچارد جیمز^۱ (۲۰۰۷) در پژوهش به بررسی و مطالعه پیامدهای پولشویی بر سیستم بانکداری الکترونیکی در انگلستان پرداخته است. وی در این تحقیق که به روش میدانی انجام شده است، به این نتیجه رسید که تضعیف سرمایه‌گذاری‌ها در بخش خصوصی از جمله آثار مهم و زیان بار اقتصادی پولشویی به‌شمار می‌رود. پولشویان با هدف پنهان کردن عواید حاصل از فعالیت‌های غیرقانونی، با استفاده از ضعف مجاری قانون بانکداری الکترونیکی در سالیان اخیر، عواید مزبور را با وجوه قانونی مخلوط کرده و به هدف شوم خود (تطهیر پول) می‌رسند.

استیونز رانون^۲ (۲۰۰۸) در پژوهشی به مطالعه روش‌ها و راه‌های مقابله با پولشویی در بانکداری ایالت‌های آمریکا پرداخته است. وی در این تحقیق ضمن اشاره به پیامدها و آثار منفی پولشویی از ابعاد مختلف اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و حتی سیاسی بر جامعه، سعی نمود تا روش‌های مبارزه و مقابله با پولشویی در سیستم بانکداری را مورد بررسی قرار دهد. معرفی روش‌های نوین پولشویی به مسئولان سیستم بانکداری جهت آشنایی و مقابله با آن و نیز اهتمام و جدیت بانکداری نوین نسبت به شناسایی منابع و منشأ پول‌های فعال در عملیات بانکداری تدوین و اجرای قوانین مناسب برای مقابله با هرگونه پولشویی و تعهد نسبت به کنوانسیون‌های بین‌المللی در زمینه پیشگیری از پولشویی در این تحقیق پیشنهاد گردیده است.

با کمی مذاقه در پیشینه مزبور مبنی بر اقدامات انجام شده در راستای مبارزه با پولشویی، پژوهش حاضر که به شرح و تبیین مهمترین اقدامات دولت جمهوری اسلامی ایران و بررسی چالش‌ها و کاستی‌های موجود در این خصوص پرداخته است، آن را از اشباه و نظایر خود متمایز می‌سازد.

۳- تجزیه و تحلیل مطالب

همانگونه که بیان شد برای طراحی و اجرای یک برنامه مؤثر به منظور مبارزه با پولشویی، در وهله نخست لازم است تا اصول و معیارهایی توسط نهادهای نظارتی ذیربط مدنظر قرار گیرد؛ در این راستا دولت جمهوری اسلامی ایران با درک اهمیت مبارزه با این پدیده شوم، فعالیت خود را آغاز و سعی نموده زمینه لازم جهت اجرایی شدن مبارزه با جرم پولشویی در سازمان‌های مشمول را فراهم نماید که در ادامه به تاریخچه قانون گذاری حوزه مبارزه با پولشویی در ایران و نیز برخی از اقدامات صورت پذیرفته در این خصوص می‌پردازیم.

۳-۱- تصویب قانون مبارزه با پولشویی

قانون مبارزه با پولشویی در تاریخ ۱۳۸۶/۱۱/۱۷ به تصویب رسید. این قانون به موضوعاتی از قبیل: معرفی جرم پولشویی به عنوان جرمی مستقل، ایجاد و راه‌اندازی شورای عالی مبارزه با پولشویی زیر نظر وزارت اقتصاد و دارایی، تبیین شرح وظایف شورای مزبور، معرفی سازمان‌ها و نهادهای مشمول قانون، تعیین مجازات جرم پولشویی، تعیین مرجع صالح جهت رسیدگی به جرم پولشویی و ... می‌پردازد.

۳-۲- تصویب آیین نامه اجرایی قانون مبارزه با پولشویی

آیین نامه اجرایی قانون مبارزه با پولشویی در تاریخ ۱۳۸۸/۰۹/۱۱ از سوی هیأت وزیران تصویب و ابلاغ گردید. این آیین‌نامه به موضوعاتی از قبیل: شناسایی ارباب رجوع، نحوه گزارش‌دهی، امور مربوط به مبادلات ارزی، نگهداری سوابق و اطلاعات، آموزش و ... به منظور پیاده‌سازی ضوابط و مقررات موجود در سازمان‌های مشمول قانون می‌پردازد.

۳-۳- تشکیل شورای عالی مبارزه با پولشویی

براساس ماده ۴ قانون مبارزه با پولشویی، به منظور هماهنگ کردن دستگاه‌های ذیربط در امر جمع‌آوری، پردازش و تحلیل اخبار، اسناد و مدارک، اطلاعات و گزارش‌های واصله، تهیه سیستم‌های اطلاعاتی هوشمند، شناسایی معاملات مشکوک و به منظور مقابله با جرم

¹ Richards James

² Stevens Ranon

پولشویی، شورای عالی مبارزه با پولشویی به ریاست و مسئولیت وزیر امور اقتصادی و دارایی و با عضویت وزراء صنعت، معدن و تجارت، اطلاعات، کشور و رئیس کل بانک مرکزی تشکیل گردید.

۳-۴- تشکیل واحد اطلاعات مالی (FIU)

مرکز اطلاعات مالی، واحدی متمرکز، مستقل و تحت نظر دبیرخانه شورای عالی مبارزه با پولشویی است که مسئولیت دریافت، تجزیه و تحلیل و ارجاع گزارش‌های معاملات مشکوک به مراجع ذیربط را بر عهده دارد. اهم وظایف این مرکز، جمع‌آوری و اخذ اطلاعات معاملات مشکوک، ارزیابی، بررسی و تحلیل اطلاعات، گزارش‌ها و معاملات مشکوک، درج و طبقه‌بندی اطلاعات در سیستم‌های مکانیزه، تأمین امنیت اطلاعات جمع‌آوری شده، جمع‌آوری و اخذ تجارب بین‌المللی می‌باشد.

۳-۵- انتشار فهرست معاملات و عملیات مشکوک

معاملات و عملیات مشکوک، معاملات و عملیاتی است که اشخاص با در دست داشتن اطلاعات و یا قرائن و شواهد منطقی ظن پیدا کنند که این عملیات و معاملات به منظور پولشویی و تأمین مالی تروریسم انجام می‌شود. جهت تسهیل در شناسایی اینگونه معاملات از سوی سازمان‌های مشمول قانون، واحد اطلاعات مالی نسبت به انتشار و به روزرسانی فهرست معاملات و عملیات مشکوک در پایگاه اینترنتی خود اقدام نموده است.

۳-۶- ایجاد و راه اندازی واحد مبارزه با پولشویی در سازمان‌های مشمول قانون

مطابق ماده ۱۸ آیین‌نامه اجرایی قانون مبارزه با پولشویی، اشخاص مشمول قانون و نیز هیأت مدیره اتحادیه‌های صنفی مشاغل غیرمالی، مکلفند واحدی را با توجه به وسعت و گستردگی سازمانی خود به عنوان مسؤول مبارزه با پولشویی به دبیرخانه شورا معرفی نمایند. این بخش مسئولیت نظارت بر معاملات موصوف و پاسخگویی به استعلامات واحد اطلاعات مالی را بر عهده دارد.

۳-۷- ابلاغ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی

با هدف تأمین رشد پویا و بهبود شاخص‌های اقتصاد مقاومتی و دستیابی به اهداف سند چشم‌انداز بیست ساله، سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی با رویکردی جهادی، انعطاف‌پذیر و فرصت ساز از سوی مقام معظم رهبری در مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۹ ابلاغ که موجب تقویت و شفافیت نظام مالی کشور خواهد بود. برخی از سیاست‌های مرتبط با حوزه مورد بحث عبارتند از: اصلاح و تقویت همه جانبه نظام مالی کشور با هدف پاسخگویی به نیازهای اقتصاد ملی، ایجاد ثبات در اقتصاد ملی و پیشگامی در تقویت بخش مالی، شفاف سازی اقتصاد و سالم سازی آن و جلوگیری از اقدامات، فعالیت‌ها و زمینه‌های فسادزا در حوزه‌های پولی، تجاری، ارزی، روانسازی نظام توزیع و قیمت-گذاری و روز آمدسازی شیوه‌های نظارت بر بازار.

۳-۸- انعقاد تفاهم نامه با کشورهای خارجی

به دلیل شاخصه فرا ملی بودن جرم پولشویی، دولت جمهوری اسلامی ایران نسبت به انعقاد تفاهم نامه با کشورهای فعال در حوزه مبارزه با پولشویی به منظور بهره برداری از تجارب و همچنین ایجاد تعاملات مناسب و دوسویه در این خصوص اقدام نموده است که از آن جمله می‌توان به تفاهمنامه مشترک بین ایران و ترکمنستان، برنامه اقدام مشترک ایران و روسیه برای سال ۲۰۱۵-۲۰۱۸ و تفاهم نامه مشترک بین ایران و پاکستان اشاره نمود.

۳-۹- تصویب قوانین جدید

مؤثرترین اقدامات دولت جمهوری اسلامی ایران به منظور تقویت ابعاد مختلف مبارزه با پولشویی تدوین و وضع قوانین مرتبط می‌باشد که اختصاراً بیان می‌گردد:

۳-۹-۱- قانون مبارزه با موادمخدر

بالاترین حجم پولشویی در ایران و سایر کشورها مربوط به قاچاق موادمخدر است، به گونه‌ای که اگر قاچاق موادمخدر ریشه‌کن شود، فرآیند پولشویی از بین رفته و یا بسیار ناچیز خواهد شد. در این راستا قانون اصلاح قانون مبارزه با مواد مخدر و الحاق موادی به آن در تاریخ ۱۳۸۹/۹/۲۸ از سوی مجمع تشخیص مصلحت نظام تصویب و لازم الاجراء گردید. از ویژگی‌هایی که قانون حاضر را نسبت به قانون قدیم (مصوب ۱۳۶۷) متمایز می‌نماید، تشکیل ستادی به منظور پیشگیری از اعتیاد و مبارزه با قاچاق مواد مخدر به ریاست رئیس جمهور

بوده که کلیه عملیات اجرائی و قضائی و برنامه‌های پیشگیری و آموزش عمومی و تبلیغ علیه موادمخدر در این ستاد متمرکز می‌باشد.

۳-۹-۲- قانون جرایم رایانه‌ای

یکی از حوزه‌های چالش برانگیز در اغلب نظام‌های حقوقی، تصمیم‌گیری راجع به پیشگیری و نحوه مبارزه با جرایمی است که گسترش استفاده از تکنولوژی و فناوری اطلاعات زمینه وقوع آن را فراهم می‌آورد. اهمیت این موضوع از آن جهت است که استفاده از رایانه به امری گریزناپذیر در اکثر سازمان‌ها، ادارات، مؤسسات اداری و بنگاه‌های اقتصادی، تجاری و خدماتی داخلی و بین‌المللی تبدیل شده است و این امر فرصت دخالت در امور این مؤسسات از طریق رایانه را به وجود آورده است. در کشور ما به موازات پیشرفت فناوری اطلاعات و گسترش استفاده از آن، بیش از پیش نیاز به چارچوب‌های حقوقی جهت برخورد با تعدیات و جرایم این قلمرو احساس می‌گردد. در سال‌های اخیر اقداماتی در این خصوص انجام گرفته که مهمترین آنها تصویب قانون جرایم رایانه‌ای در تاریخ ۱۳۸۸/۰۳/۲۰ می‌باشد. این قانون به موضوعاتی از قبیل: دسترسی غیرمجاز به داده‌ها و سامانه‌های رایانه‌ای، شنود غیرمجاز محتوا، جاسوسی رایانه‌ای از طریق دسترسی به اطلاعات سری، جعل رایانه‌ای، سرقت و کلاهبرداری مرتبط با رایانه، جرایم علیه عفت و اخلاق عمومی مرتبط با رایانه، هتک حیثیت و نشر اکاذیب و مراجع صالح جهت رسیدگی به اینگونه از جرایم پرداخته است. مطابق قانون موصوف، کارگروه تعیین مصادیق محتوای مجرمانه تشکیل و مسئولیت نظارت بر فضای مجازی و پالایش تارنماهای حاوی محتوای مجرمانه و رسیدگی به شکایات مردمی را به عهده دارد.

۳-۹-۳- قانون امور گمرکی

قانون امور گمرکی در تاریخ ۱۳۹۰/۰۹/۰۲ از سوی مجلس شورای اسلامی تصویب و ابلاغ شد که از ویژگی‌های بارز این قانون می‌توان به افزایش انعطاف‌پذیری آن برای تطابق با شرایط زمانی، امکان و الزام استفاده گمرک از فناوری‌های جدید اطلاعاتی و ارتباطی، حساسی پس از ترخیص، تخصیص منابع مالی مورد نیاز برای تجهیز گمرکات به وسایل و امکانات پیشرفته کنترلی و نظارتی از جمله دستگاه‌های ایکس ری به منظور افزایش سرعت و سهولت در کنترل ورود و خروج کامیون‌های حامل محمولات تجاری و ترانزیتی و همچنین تقویت زیر ساخت‌ها اشاره نمود.

۳-۹-۴- قانون مجازات اسلامی

در کشور ما قبل از تصویب قانون مبارزه با پولشویی، برخی از قوانین به موضوع اموال نامشروع و مجازات مربوطه پرداخته بودند که از این قبیل میتوان قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، قانون مبارزه با موادمخدر مصوب ۱۳۶۷، قانون مجازات اخلاگران در نظام اقتصادی کشور مصوب ۱۳۶۹، قانون ممنوعیت اخذ پورسانت در معاملات خارجی مصوب ۱۳۷۲ و قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشاء، اختلاس و کلاهبرداری مصوب ۱۳۶۷ را نام برد. لیکن با تصویب قانون مبارزه با پولشویی، این پدیده نوپیدا، در سال ۱۳۸۶ به عنوان جرمی مستقل با مجازاتی مشخص شناخته شد. همچنین به دلیل اهمیت موضوع مبارزه با این جرم، قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲/۰۲/۱۱ نیز در ماده ۳۶ خود به الزام انتشار حکم محکومیت قطعی مرتکبین جرم پولشویی که میزان مال موضوع آن یک میلیارد ریال یا بیش از آن باشد، در رسانه ملی یا یکی از روزنامه‌های کثیرالانتشار اشاره نموده است، چرا که انتشار حکم محکومیت اقدامی پیشگیرانه و ضمانت اجرایی شرمسارکننده برای بزهکار محسوب می‌گردد.

۳-۹-۵- قانون جامع حدنگار (کاداستر)

مطابق این قانون، سازمان ثبت اسناد و املاک کشور متولی صدور اسناد مالکیت حدنگار (تک برگ) و ایجاد و بهره برداری نظام جامع اطلاعاتی املاک می‌باشد. همچنین کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری مکلفند اطلاعات توصیفی املاک خود را جهت صدور اسناد مالکیت حدنگار در اختیار سازمان ثبت اسناد و املاک کشور قرار دهند. این اسناد دارای ویژگی‌ها و مزایای منحصر به فردی می‌باشند که از آن قبیل ثبت مشخصات ملک و نقشه آن در بانک جامع اطلاعاتی املاک، افزایش ضریب امنیتی، جلوگیری از بروز اشتباهات ثبتی و صدور اسناد مالکیت معارض، کاهش پرونده‌های قضایی و تسهیل در رسیدگی، کاهش جدی جعل و ... می‌باشد.

۳-۹-۶- قانون پیشگیری از وقوع جرم

تصویب قانون پیشگیری از وقوع جرم در تاریخ ۱۳۹۴/۰۶/۲۱ را می‌توان جدیدترین اقدام دولت ایران در راستای مبارزه با پولشویی دانست. هدف از تصویب این قانون، پیشبینی، شناسایی و ارزیابی خطر وقوع جرم و اتخاذ تدابیر و اقدامات لازم برای از میان بردن یا کاهش آن بوده است. مطابق قانون موصوف، شورای عالی پیشگیری از وقوع جرم تشکیل گردیده است که از وظایف آن میتوان اتخاذ تدابیر مناسب برای هماهنگی و توسعه همکاری بین دستگاه‌های مسئول در امر پیشگیری، تعیین راهبردها، سیاست‌های اجرایی و برنامه‌های ملی پیشگیری از وقوع جرم، بررسی و اتخاذ تصمیم جهت شناسایی زمینه‌ها و علل وقوع جرم، کاهش آسیب‌های اجتماعی و ارزیابی نتایج اجرای طرح‌ها و برنامه‌های ملی پیشگیری سنجش و پیگیری عملکرد نهادهای مسئول در این زمینه و اتخاذ سیاست‌های موردنیاز در

جهت حمایت از بزه‌دیدگان و محکومان و خانواده آنان و اصلاح و جامعه‌پذیری محکومان و برخورداری آنان از زندگی شرافتمندانه اشاره نمود.

۳-۱۰- تصویب آیین‌نامه‌های مرتبط

۳-۱۰-۱ آیین‌نامه مستندسازی جریان وجوه در کشور

به منظور مستندسازی جریان وجوه در کشور و نیز شفاف‌سازی نحوه گردش آن در سیستم بانک، هیأت وزیران در تاریخ ۱۳۸۶/۱۲/۲۲ آیین‌نامه مستندسازی جریان وجوه در کشور را تصویب و ابلاغ نمود. این آیین‌نامه به موضوعاتی از قبیل: الزام به احراز هویت مشتریان در هنگام هرگونه خدمات، ورود اطلاعات وضعیت مالی مشتریان توسط سازمان امور مالیاتی کشور، ورود اطلاعات محکومیت‌ها و سفته‌های واخواستی اشخاص حقیقی و حقوقی که اسامی آنها در سیستم ثبت شده توسط وزارت دادگستری، ورود اطلاعات مشخصات ثبتی اشخاص حقوقی توسط سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، ورود اطلاعات سجلی اشخاص توسط سازمان ثبت احوال کشور، الزام به خرید و فروش ارز صرفاً توسط بانک‌ها و صرافی‌های مجاز، تعیین سقف پرداخت نقدی در هر روز و ... پرداخته است.

۳-۱۰-۲ آیین‌نامه نظام سنجش اعتبار

آیین‌نامه نظام سنجش اعتبار در تاریخ ۱۳۸۶/۱۲/۲۶ از سوی هیأت وزیران تصویب و ابلاغ گردید که به مواردی از جمله: تأسیس شرکت سنجش اعتبار با مشارکت مؤسسات اعتباری و شرکت‌های بیمه به منظور گردآوری و نگهداری و پردازش داده‌های اعتباری اشخاص (اعم از حقیقی و حقوقی)، استقرار تجهیزات سخت‌افزاری و نرم‌افزاری لازم از سوی شرکت سنجش اعتبار و ... اشاره می‌نماید. همچنین در راستای شناسایی و احراز هویت دقیق ارباب رجوع نسبت به تصویب آیین‌نامه اجرایی قانون الزام اختصاص شماره ملی و کدپستی برای کلیه اتباع ایرانی، آیین‌نامه تعیین شماره اختصاصی برای اشخاص خارجی مرتبط با کشور و آیین‌نامه اختصاص شناسه ملی به کلیه اشخاص حقوقی ایرانی اقدام نموده است.

۳-۱۰-۳ تصویب دستورالعمل‌های مرتبط

به منظور ایجاد سازوکار لازم جهت پیشگیری از وقوع جرم پولشویی در سازمان‌های مشمول قانون، شورا دستورالعمل‌های مربوط به مبارزه با پولشویی در بانک‌ها، مؤسسات مالی و اعتباری، صرافی‌ها، شرکت‌های بیمه، سازمان ثبت اسناد و املاک، سازمان بورس و اوراق بهادار (بازار سرمایه)، سازمان امور گمرکی، سازمان امور مالیاتی، شرکت‌های تجاری موضوع قانون تجارت و مؤسسات غیرتجاری اعم از آموزشی، پژوهشی، فرهنگی، خیریه، غیردولتی و ...، سازمان حسابرسی، مؤسسات حسابرسی و حسابداران رسمی شاغل انفرادی، مشاورین املاک، فروشندگان طلا، نقره، جواهرات و مسکوکات، فروشندگان فلزات گرانبها و سنگ‌های قیمتی، فروشندگان فرش و تابلو فرش دستباف، فروشندگان عتیقه، صنایع دستی و اشیاء هنری و فروشندگان خودرو و دفاتر اسناد رسمی را تصویب نموده است.

۳-۱۰-۴ راه‌اندازی سامانه‌های اطلاعاتی

با توجه به اینکه، روش‌های پولشویی در حوزه‌های مختلف به علت توسعه و پیشرفت فناوری مبتکرانه شده است، لذا دولت جمهوری اسلامی ایران نسبت به طراحی و راه‌اندازی سامانه جمع‌آوری معاملات و عملیات مشکوک بمنظور جمع‌آوری گزارش‌های معاملات مشکوک به پولشویی و اطلاعات مربوط به آنها از سازمان‌های مشمول قانون، سامانه‌ها به جهت ارتباط با مراجع ذیربط از قبیل سازمان‌های ثبت احوال و ثبت اسناد و املاک کشور و همچنین تسهیل در پاسخ به استعلام مؤسسات اعتباری در مورد احراز هویت اشخاص مختلف و نشانی آنها، سامانه شناسه ملی اشخاص حقوقی کشور، سامانه پذیرش تأسیس و ثبت تغییرات به جهت جلوگیری از بروز تخلفاتی همچون ثبت شرکت‌های صوری و غیرقانونی و سامانه تصدیق اصالت اسناد و اوراق دفاتر اسناد رسمی به جهت حصول اطمینان از صحت و اعتبار اسناد رسمی و جلوگیری از جعل اینگونه اسناد اقدام نموده است.

۴- راهکارهای خروج از چالش‌های قانون مبارزه با پولشویی

امروزه اهمیت و ضرورت مبارزه با پولشویی بر هیچ کشوری پوشیده نیست. ویژگی‌های مخرب جرم پولشویی سبب شده است تا کشورها به نوبه خود استراتژی‌های خاصی را در این زمینه اتخاذ نمایند. از جمله مهمترین این ویژگی‌ها، ثانویه بودن جرم پولشویی می‌باشد؛ در ادبیات جرم‌شناسی، جرم ثانویه به جرمی اطلاق می‌شود که ظهور آن مستلزم ایجاد یک جرم اولیه است. پولشویی نیز معلول بروز یک جرم اولیه است تا منافع حاصل از آن، وجهه و شکل تمیز به خود بگیرد. همین ویژگی، باعث شده است که هر مجرمی که در یک کشور امکان تطهیر پول به راحتی برایش فراهم باشد، در انجام جرم اولیه نیز ابایی به خود راه ندهد، چرا که منافع حاصل از آن به راحتی تطهیر می‌گردد. ذکر این نکته ضروری می‌نماید که چنانچه شخص بتواند در عبور از چرخه نقل و انتقالات و مبادلات، موفق به پنهان‌سازی

منشاء وجوه نامشروع گردد، انگیزه ارتکاب اعمال خلاف قانون برای وی بیشتر خواهد شد که این امر زمینه ایجاد اثرات زیان بار اجتماعی، اقتصادی و ... را فراهم خواهد نمود (بانک توسعه صادرات، ۱۳۹۱).

در سیستم حقوقی ایران تلاش های جدی برای مبارزه با پولشویی از سال ۱۳۸۰ آغاز شده است. ایران از یکسو تحت تأثیر فشارهای جامعه جهانی به ویژه تهدیدات اقتصادی معموله از ناحیه بانک جهانی و اتحادیه اروپا و از سوی دیگر الزامات ناشی از ادامه حیات بین المللی و به عنوان پیش شرط عضویت در برخی سازمان های بین المللی مثل سازمان تجارت جهانی، برای نخستین بار در سال ۱۳۸۰ مساعی خود را به منظور مبارزه با پولشویی شروع نموده است. نظام تقنینی ایران در شرایطی قانون مبارزه با پولشویی را تصویب نمود که بالغ بر سه دهه تجربیات ارزشمند جوامع بین المللی را پیش رو داشت و این امر یک فرصت استثنایی و بی نظیر برای دولت بود تا با بهره گیری از تجربیات ارزشمند کشورهای پیشرو در امر مبارزه با این پدیده و راهکارها و توصیه های مصرحه در اسناد بین المللی، مناسبترین قوانین و مقررات در زمینه مبارزه با پولشویی را وضع نماید (عباسی، ۱۳۹۳، ۴۵۸).

اصولاً اولین گام مؤثر در راستای تقویت و بهبود یک نظام حقوقی، شناسایی چالش ها و خلاءها از طریق انجام کار کارشناسی دقیق می باشد، زیرا بدون شناخت نواقص و کاستی ها، اعمال راهکارهای جدید نه تنها فاقد توجیه می باشد بلکه مؤثر و مفید هم نخواهد بود؛ لذا نظام حاکم بر فرآیند مبارزه با پدیده پولشویی در ایران از این قاعده مستثنی نمی باشد. در این بخش از پژوهش، به پاره ای از راهکارهای خروج از چالش ها و کاستی های موجود در نظام حاکم بر مبارزه با پولشویی در ایران از منظر برخی دکتترین و نگارنده پرداخته می شود.

۴ تصویب آزمایشی قانون مبارزه با پولشویی

مطابق اصل ۸۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و بند ۲ از ماده ۴۹ آییننامه داخلی مجلس شورای اسلامی، مجلس می تواند وضع بعضی از قوانین را در موارد ضروری به کمیسیون های داخلی خود تفویض نماید؛ همانگونه که مشاهده می گردد قانون اساسی قید «در موارد ضروری» را لازمه تفویض اختیار وضع قوانین آزمایشی دانسته و برای اینکه مجلس این اختیار اساسی خود را به دیگران تفویض نکند، دولت یا نمایندگان را مکلف کرده است که قبل از «انقضای مدت آزمایشی قانون»، برای تعیین تکلیف دائمی آن، طرح یا لایحه جدیدی تهیه و به مجلس ارائه کنند.

با عنایت به معرفی پدیده نوظهور پولشویی به عنوان یک جرم جدید در ادبیات حقوقی ایران و همچنین نظر به اینکه کشور ایران تحت تأثیر فشارهای جامعه جهانی به ویژه تهدیدات اقتصادی مجبور به قانون گذاری سریع در زمینه مبارزه با پولشویی گردید، لذا لازم است تدابیر و تمهیداتی اتخاذ گردد تا به جهت شناسایی و متعاقباً رفع موانع و مشکلات موجود در اجراء، قانون مبارزه با پولشویی به صورت آزمایشی تصویب شود.

۴ آگاه نمودن عموم از تخلفات مالی

مهمترین عامل تخلفات، ریشه های فرهنگی و عقیدتی است. فرهنگ عمومی جامعه، ارزش ها و هنجارهای حاکم بر افراد و اجتماع و عقاید و باورهای مردم نقش محوری در این زمینه دارند؛ لذا لازم است سطح آگاهی عمومی اجتماع در زمینه پولشویی و آثار و تبعات آن و همچنین رفع ابهامات موجود در خصوص عملکرد دستگاه های اجرایی و نظارتی افزایش یابد. مطابق ماده ۲ قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۸، «هر شخص ایرانی حق دسترسی به اطلاعات عمومی را دارد، مگر آن که قانون منع کرده باشد. استفاده از اطلاعات عمومی یا انتشار آنها تابع قوانین و مقررات مربوط خواهد بود». بنابراین با توجه به مشکلات اقتصادی کشور، مردم بایستی در جریان مشکلات به صورت واضح و روشن قرار گیرند؛ زیرا وقتی صحبت از مردم سالاری دینی است باید تمامی اطلاعات لازم در اختیار مردم قرار داده شده و از طرفی رسانه ها نسبت به موشکافی دقیقی در این زمینه اقدامات مناسب را بعمل آورند.

۴ بهبود شرایط اقتصادی موجود

نظام اقتصادی ایران بستر مناسبی برای پولشویی است چراکه بی نظمی این نظام بدلیل تعدد مراکز تصمیم گیری و سیاستگذاری اقتصادی، تعدد تولید امور بازرگانی و صنعتی و همچنین عدم نظارت جامع مراجع ذیصلاح بر گردش پولی و بازارهای مالی کشور، همگی دست به دست هم داده تا ایران نتواند از یک نظام اقتصادی تعریف شده با یک سیاستگذاری کلان اقتصادی توسعه گرا برخوردار باشد (خسروی، ۱۳۸۹). با این اوصاف، لازم است براساس سیاست های کلی اقتصاد مقاومتی مقام معظم رهبری مبنی بر اصلاح و تقویت همه جانبه نظام مالی کشور با هدف پاسخگویی به نیازهای اقتصاد ملی و نیز شفاف سازی اقتصاد و سالم سازی آن و جلوگیری از اقدامات، فعالیت ها و زمینه های فسادزا در حوزه های پولی، تجاری، ارزی، تمامی نهادهای مالی مساعی خود را جهت بهبود وضعیت و شرایط اقتصادی فعلی معمول نمایند.

۴ رفع موانع موجود در شناسایی مشتری

یکی از موانع و مشکلات عمده در استفاده از همکاری بانک‌ها و مؤسسات مالی در امر مبارزه با پولشویی، وجود قاعده حفظ اسرار بانکی است. مطابق آیین‌نامه اجرایی مبارزه با پولشویی، گزارش معاملات مشکوک و نیز سایر گزارش‌هایی که اشخاص مشمول موظف به ارسال آن هستند، بیانگر هیچ گونه اتهامی به افراد نبوده و اعلام آن به واحد اطلاعات مالی افشای اسرار شخصی محسوب نمی‌گردد و در نتیجه هیچ اتهامی از این بابت متوجه گزارش دهندگان مجری نخواهد بود. همانگونه که ملاحظه می‌شود، آیین‌نامه مزبور به صورت واضح مجوز افشای اطلاعات را صرفاً در خصوص عملیات و معاملات مشکوک صادر نموده است. علیرغم صراحت موضوع عدم مغایرت رعایت مقررات پولشویی با اصل محرمانه بودن اطلاعات مشتریان، این واقعیت که التزام بانک‌ها و مؤسسات مالی به رعایت حفظ اسرار مشتریان، همواره یکی از مهمترین ابزارهای جذب مشتری بوده بر هیچ کسی پوشیده نیست، لذا می‌بایست تدابیری اندیشیده شود تا هر دو ضرورت، یعنی مبارزه با پولشویی و حفظ اسرار بانکی به موازات هم رعایت شوند.

۴ مساعی جهت خروج ایران از مسیر حمل و نقل مواد مخدر

کشور ایران به لحاظ موقعیت جغرافیایی، در مسیر حمل و نقل بخش اعظمی مواد مخدر به بازارهای اروپا و روسیه قرار دارد، که این امر هزینه‌های مالی و جانی بسیاری را بر ملت و دولت ایران تحمیل نموده است. ارزش کل تولیدات مواد مخدر در همسایگی مرزهای شرقی ایران به قیمت عمده فروشی، رقمی در حدود پنج میلیون دلار است که این رقم قابل توجه بایستی مورد پولشویی قرار گرفته و به صورت قانونی به چرخه اقتصاد کشورهای تولید کننده مواد مخدر وارد شود (غلامی و پوربخش، ۱۳۹۰) به نظر می‌رسد که این موضوع نیز باید یکی از دغدغه‌های دولت بوده تا پیگیری جهت رفع معضل موجود را معمول نماید.

۴ ایجاد تناسب میان پولشویی و مجازات آن

مهمترین انتقادی که به مقنن در خصوص ضمانت اجرای این قانون وارد است، بحث عدم تناسب جرم با مجازات پیشبینی شده می‌باشد؛ با توجه به اینکه ایران یکی از کشورهای درگیر با پولشویی به صورت گسترده می‌باشد، ضمانت اجرای در نظر گرفته شده در ماده ۹ قانون مبارزه با پولشویی (یک چهارم عواید حاصل از جرم) به عنوان جزای نقدی تناسبی با حجم و وسعت ارتکاب این جرم و خسارات زیادی که به جامعه و اقتصاد وارد می‌نماید، ندارد زیرا اشخاصی که به مفاسد مالی سازمان‌یافته فراملتی همچون پولشویی روی می‌آورند، در پی دستیابی به سودهای مالی هنگفت بوده و باید علاوه بر تدابیر پیشگیرانه، مجازاتی که بازدارندگی لازم در این زمینه را دارا می‌باشد مد نظر قرار گیرد. شایان ذکر است که بعضاً این اشخاص در فرآیند تطهیر درآمدهای حاصله از اعمال خلاف، به دنبال کسب سود و منفعت نبوده و لیکن هدف آنها صرفاً پنهان نمودن منشأ درآمدهای مزبور خواهد بود.

۴ پیشبینی ساز و کارهای مربوط به همگرایی بین المللی

یکی از اهداف تدوین اسناد بین‌المللی ناظر به مبارزه با پولشویی، هماهنگ نمودن قوانین ملی با استانداردهای بین‌المللی می‌باشد. کشورهای جهان باید قوانین مبارزه با پولشویی هماهنگ داشته باشند، در غیر این صورت مجرمین برای تطهیر وجوه آلوده خود از تفاوت سیستم‌های حقوقی ممالک برای نیل هدایت نمایند که فاقد موازین مبارزه با پولشویی بوده یا دارای قوانین مبارزه با پولشویی ناکارآمد می‌باشند (عباسی، ۱۳۹۳، ۴۵۶).

روح کلی قانون مبارزه با پولشویی، فاقد شفافیت‌های بین‌المللی است، زیرا نحوه همکاری‌های اطلاعاتی و قضایی و همچنین اتصال به قوانین کشورهایی که دارای مقررات مبارزه با پولشویی هستند، مشخص نیست؛ تجویزهای قانونی مربوط به همکاری‌های منطقه‌ای و بین‌المللی، یکی از اصول حاکم بر هر قانون مبارزه با پولشویی است. قطعاً هر نوع سازوکار و تمهیدات از قبل طراحی شده در مورد چگونگی تعامل‌های بین‌المللی، قانون مزبور را از شبهه افکنی‌های نامربوط رها خواهد ساخت (احسانی، ۱۳۸۸، ص ۱۵۷).

۴ قرار گرفتن کلیه مؤسسات مالی و اعتباری تحت نظارت و کنترل بانک مرکزی

به منظور آماده سازی بستر مناسب برای مبارزه با پولشویی باید در سیستم پولی و بانکی کشور تحول عمیق و گستردهای ایجاد شود، اقتصاد زیرزمینی محو و نظام رانتی - تبعیضی برچیده گردد و بالاخره کلیه مؤسسات مالی و اعتباری تحت نظارت و کنترل قرار داده شوند (عباسی، ۱۳۹۳: ۴۶۰). چرا که بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به منظور بهبود عملکرد بانکهای کشور، حرکت در جهت استقرار بانکداری متمرکز با هدف استفاده از قابلیت‌های تکنولوژی روز دنیا و کاهش میزان تخلفات بانکی و همچنین به جهت افزایش شفافیت مبادلات تجاری و مالی و مبارزه با پولشویی واجد نقش نظارتی می‌باشد.

۱ اقدام به تربیت نیروی انسانی ماهر و تقویت مراجع و مؤسسات ذیربط

از آنجایی که صرف تصویب قانون مبارزه با پولشویی بدون در اختیار داشتن منابع مالی کافی و نیروی انسانی کارآمد و نهادهای مقتدر برای مهار و سرکوب پولشویی وافی به مقصود نمی‌باشد به همین دلیل لازم است به موازات تدوین قانون مبارزه با پولشویی از طریق تخصیص منابع کافی به تربیت نیروی انسانی ماهر و تقویت مراجع و مؤسسات ذیربط نظیر دادگاه‌ها و ضابطین دادگستری اقدام نمود. (عباسی، ۱۳۹۳، همان) علیرغم اینکه در چند دهه اخیر، صنعت بانکداری گام‌های بلندی را در جهت مبارزه با پولشویی برداشته لیکن این گروه از مشاغل کماکان در معرض آسیب قرار دارند؛ یکی از عوامل عمده موفقیت برای مجرمین، استفاده از منافع حاصل از جرم پولشویی از طریق بانک‌ها یا مؤسسات مالی و اعتباری است. به همین لحاظ براساس قوانین و مقررات جاری، این دسته از نهادها مکلف به شناسایی ارباب رجوع به هنگام انجام هرگونه معامله و عملیات می‌باشند، لذا این امر نقش بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری به منظور اجرای سیاست‌های بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در زمینه مبارزه با پولشویی را نمایان می‌نماید. با این وجود لازم است به جهت پیشگیری از سوء استفاده از بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری برای تظہیر درآمدهای نامشروع و غیرقانونی، از نیروهای متخصص، آزموده و کارداران در ساختار مبارزه با پولشویی این نهادها استفاده گردد.

۱ ایجاد ساختار مناسب در شورای عالی مبارزه با پولشویی

قانونگذار در ماده ۴ قانون مبارزه با پولشویی، تشکیل شورای عالی مبارزه با پولشویی پیشبینی کرده که بر این اساس، یک سیاست تقنینی پیشگیری، بررسی و مراقبت و نظارت و در صورت لزوم، جمع‌آوری اطلاعات و مدارک و اسناد علیه تحصیل کنندگان درآمدهای نامشروع مورد توجه قرار گرفته است. اگرچه قوه قضاییه، وزارت دادگستری و دادستانی کل کشور یا مقامات قضایی محلی عضو این شورا نیستند و این اشکال بر قانونگذار وارد است که به موضوع مزبور توجهی ننموده است، اما بند ۴ از ماده ۴ همان قانون چنین مقرر می‌دارد: «ارزیابی گزارش‌های دریافتی و ارسال به قوه قضاییه در مواردی که به احتمال قوی صحت دارد و یا محتمل آن از اهمیت برخوردار است...» بنابراین شورای عالی مبارزه با پولشویی به عنوان ضابط خاص قوه قضاییه شناخته شده و در صورتی که احتمال قوی بر وقوع جرم وجود داشته باشد، قوه قضاییه را در جریان امر قرار خواهد داد. البته عدم گزارش این شورا مانع عملکرد قوه قضاییه به صورت مستقل نیست و این قوه می‌تواند به تنهایی نیز در صورت وقوع جرم پولشویی وارد عمل شده و با متخلفان برخورد قانونی نماید. (کامرانلو، ۱۳۹۳). ماده ۲۹۰ قانون آیین دادرسی کیفری جدید به تکلیف دادستان کل کشور مبنی بر پیگیری و نظارت در خصوص جرائم راجع به اموال، منافع و مصالح ملی و خسارت وارده به حقوق عمومی که نیاز به طرح دعوی دارد از طریق مراجع ذیصلاح داخلی، خارجی و یا بین المللی اشاره می‌نماید که می‌بایست به این موضوع در اصلاح قانون مبارزه با پولشویی مورد توجه قرار گیرد. به بیانی دیگر ایرادی که به ساختار شورای عالی مبارزه با پولشویی وارد است، عدم پیشبینی شخصی با معلومات حقوقی می‌باشد چراکه پولشویی دارای وصف مجرمانه بوده و حقوق اشخاص و جامعه را در معرض آسیب واقع می‌سازد. علیرغم اینکه قانون مبارزه با پولشویی به همکاری قوه قضاییه اشاره نموده است لیکن قبل از هر چیز می‌بایست پیشگیری از انجام این پدیده خلاف قانون صورت پذیرد، لذا نقش وزیر دادگستری و یا دادستان کل کشور در این مرحله نمود پیدا می‌کند.

۱ ایجاد پیوندهای ساختاری بین نهادهای مبارزه کننده با پولشویی

برقراری ارتباط و پیوندهای ساختارمند بین مؤسسات و نهادهای مرتبط با امر مبارزه با پولشویی، شامل نهادهای قضایی، اطلاعاتی، حقوقی، امنیتی، انتظامی و نیز نهادهای تعزیراتی، بازرسی و نظارت از یک طرف و نحوه تعامل این نهادها با نظام بانکی و دستگاه‌های اجرایی از طرف دیگر، از جمله شروط موفقیت طرح‌های مبارزه با پولشویی به شمار می‌روند؛ حال آنکه در قانون مبارزه با پولشویی این پیوندهای ساختاری طراحی نشده است. (احسانی، ۱۳۸۸: ۱۵۸).

۱ توجه به نقش مردم در قانون مبارزه با پولشویی

بدون حضور قانونمند مردم و نهادهای غیردولتی در اجرای قانون، دستیابی به اهداف طرح غیر واقعی خواهد بود. در واقع، هرگونه غفلت از بکارگیری توانایی و اطلاعات وسیع مردمی در مبارزه با پول‌های کثیف، هزینه‌های بیشماری را به کشور تحمیل خواهد کرد. به عبارت دیگر، ضعف اساسی این قانون و بسیاری از قوانین مبارزه با فساد در کشور، ناشی از انحصار مبارزه در بخش دولتی و حکومتی است. از سوی دیگر، مشارکت بخش خصوصی نیازمند ایجاد انگیزش و پیشبینی سازوکارهای کارآمد است (احسانی، ۱۳۸۸).

۴ جلوگیری از تبعیض در قانون و نظارت بر روند مبارزه با پولشویی

زمانی که تبعیض باشد و قانون برای همه به تساوی اجراء نشود، پدیده فساد بروز می‌کند لذا باید جلوی کارهای نادرست و مخالف موازین قانونی گرفته شده تا از گسترش فساد اقتصادی از جمله پولشویی در کشور جلوگیری شود (یوسفی، ۱۳۹۴). علیرغم حساسیت موضوع مبارزه با پولشویی در نظام بانکی، مشاهده می‌گردد که برخی بانک‌های دولتی هم قوانین پولشویی را رعایت نمی‌کنند که این امر تفاوتی در کل مسأله ایجاد نمی‌کند و مهم نظارت نظام مند بانک مرکزی است که باید به آن اهتمام بیشتری ورزیده شود. به بیانی دیگر بانک مرکزی می‌بایست بدون تبعیض، نظارت از بانک‌ها و مؤسسات مجاز و غیرمجاز را در دستور کار خود قرار دهد چرا که نظارت تبعیض آمیز و خاص، موجب ایجاد تنش نموده و هرگونه تبعیض در این موضوع، معطوف به تبعیض ناروا می‌گردد که این خود می‌تواند زمینه ساز بسیاری از مفاسد دیگر باشد. اگر مؤسسه‌ای از هر لحاظ و به ناروا از زیر تیغ نظارت بانک مرکزی خارج شود و در بستری دوستانه با آن برخورد نشود، طبیعتاً این موضوع باب تخلفات و ورود پول‌های کثیفتر در سیستم بانکی خواهد شد که باید این موضوع مدنظر قرار گرفته و برخوردها در این زمینه قاطعانه باشد.

۴ لزوم جامعیت و مانعیت قانون مبارزه با پولشویی

قانون مبارزه با پولشویی که در حال حاضر سنگ بنای مقابله با پدیده شوم پولشویی در ایران محسوب می‌گردد، مشتمل بر ۱۲ ماده تنظیم گردیده است؛ این در حالی است که قوانین مشابه آن در دیگر می‌باشند. قانون مذکور به قدری مجمل و مختصر تهیه و تدوین شده که نسبت به بسیاری از مسائل کلیدی مرتبط با پولشویی سکوت اختیار نموده است. همچنین قانون مبارزه با پولشویی فاقد مانعیت نیز می‌باشد، چرا که ماده ۲ قانون مزبور به گونه‌ای نگارش شده است که تطهیر عواید حاصل از کلیه جرایم حتی جرایم کوچک و جزئی نیز مصداق پولشویی خواهد بود؛ زیرا در بندهای مختلف این ماده ذکر گردیده "عواید حاصل از جرم"؛ از اطلاق عبارت می‌توان استنباط نمود که مراد مقنن کلیه جرایم می‌باشد. در قوانین پولشویی سایر کشورها (از جمله سنگاپور، انگلستان و آمریکا) عمدتاً تطهیر عواید ناشی از ارتکاب جرایم شدید و سازمان یافته از مصادیق جرم پولشویی محسوب می‌گردد، به عبارت دیگر جرایم مقدم جرم پولشویی باید از نوع شدید و سازمان یافته باشد؛ به همین منظور معمولاً قوانین مذکور حاوی ضمیمه‌ای مرتبط با تعیین جرایم مقدم پولشویی خواهد بود که در آن به نوع جرایم اشاره گردیده است. زیرا جرایم اقتصادی کلان سرشار از منافع مالی بوده و تجمع عواید حاصله خطرناک می‌باشد؛ از این رو مرتکبین جرایم موصوف به منظور پرهیز از گرفتاری در چنگال قانون مبادرت به تطهیر منافع و عواید حاصله و از بین بردن منشأ آنها می‌نمایند. لذا چنانچه به موجب قانون، تطهیر عواید حاصل از کلیه جرایم از شدید تا خفیف، پولشویی تلقی گردد، در عمل باعث می‌شود تا تعداد و حجم پرونده‌های مطروحه در سیستم قضایی به قدری بالا رود که هدف قانون یعنی مبارزه با جرایم و مفاسد اقتصادی کلان در حاشیه قرار گیرد (آرین، ۱۳۹۰).

۴ پیشبینی ضمانت اجرای کافی به جهت اجرای صحیح و مؤثر قانون

مطابق قانون مبارزه با پولشویی کلیه اشخاص حقوقی (دولتی و غیردولتی) و برخی از اشخاص حقیقی مانند وکلای دادگستری و کارشناسان رسمی دادگستری مکلف به انجام تکالیف مقرر در ماده ۷ قانون مذکور گردیده‌اند؛ حال آنکه هیچگونه ضمانت اجرایی برای خودداری از انجام این تکالیف پیشبینی نشده است. با این توصیف معلوم نیست در صورتی که هر یک از اشخاص یا نهادهای مذکور در قانون به تکالیف قانونی خود در راستای مبارزه با جرم پولشویی عمل ننمایند، براساس کدام مستند قانونی و به موجب کدام کیفر مقرر می‌توان محکومیت یا الزام آنها را به تبعیت از قانون بررسی نمود؟! در همین راستا لازم به ذکر است که در نظام حقوقی حاکم بر پولشویی در آمریکا، عدم رعایت تکالیف مقرر در قوانین مربوط به پولشویی از سوی اشخاص و نهادهای ذیربط به ویژه بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری، مستلزم اعمال کیفر خواهد بود؛ بر این اساس چنانچه شخصی به طور عمدی مبادرت به عدم رعایت وظایف مقرر در قانون نماید به پرداخت جزای نقدی تا سقف ۲۵۰ هزار دلار یا مجازات حبس تا سقف ۵ سال یا هر دو محکوم خواهد گردید؛ علاوه بر مجازات‌های فوق الذکر، نقض مقررات موصوف موجب تحمیل غرامت مدنی بر اشخاص مرتکب می‌گردد (آرین، ۱۳۹۰). لذا با این اوصاف لازم است ضمانت اجرای کافی برای اعمال دقیق و مؤثر قوانین و مقررات مبارزه با پولشویی در خصوص مشمولین پیشبینی گردد چراکه اصولاً فرق عمده تکالیف و آموزه‌های اخلاقی با مقررات قانونی در ضمانت اجرای آنها نهفته می‌باشد، در حالی که ضمانت اجرای تکالیف اخلاقی وجدان شخص است و مقررات قانونی دارای ضمانت اجرای عینی و ملموس (کیفری، مدنی یا انضباطی) خواهند بود؛ از این رو چنانچه قانونی حاوی وظایف مختلف وضع گردد، لکن ضمانت اجرایی برای عدم رعایت وظایف مزبور مقرر ننماید، اساساً اطلاق واژه قانون بر سند وضع شده فاقد بار معنایی لازم خواهد بود.

◀ درج مقررات ویژه در خصوص پولشویی الکترونیک

یکی از کاستی‌های عمده در قانون مبارزه با پولشویی عدم توجه مقنن به ارتکاب پولشویی الکترونیک و وضع مقررات ویژه در این زمینه می‌باشد. جرم پولشویی الکترونیکی به دلیل دارا بودن ماهیت خاص نسبت به جرایم پولشویی عادی مستلزم وضع مقررات ویژه و متناسب با ماهیت این جرم است، زیرا در عمل امکان کشف، ثبت و ضبط ادله وقوع جرم و مستندسازی روند ارتکاب جرم به دلیل وقوع آن در یک فضای مجازی (سایبری) به مراتب سخت‌تر از جرایم عادی می‌باشد. لذا مبارزه با این جرایم نه تنها مستلزم سرعت و دقت عمل بالای مأمورین مبارزه با جرایم پولشویی است، بلکه قوانین حاکم نیز باید بستر و زمینه لازم را در این ارتباط فراهم آورند (آرین، ۱۳۹۰).

◀ بهره‌گیری از راهکارها و توصیه‌های مصرحه در اسناد بین‌المللی

بدیهی است یکی از راه‌های هماهنگ نمودن قوانین ملی مبارزه با پولشویی بهره‌گیری از راهکارها و توصیه‌های مصرحه در اسناد بین‌المللی و از جمله قوانین نمونه تهیه شده توسط سازمان‌ها و نهادهای بین‌المللی می‌باشد اما مسلماً به لحاظ وجود تفاوت در ساختار حقوق کشورها و شرایط و مقتضیات داخلی ممالک، همه آنها به یک حد و اندازه قادر به بهره‌برداری و الگوپذیری از اسناد بین‌المللی نمی‌باشند به همین دلیل هر کشوری با توجه به شرایط و اوضاع و احوال و ساختار حقوقی داخلی و اصول اساسی حقوق ملی خود فقط می‌تواند بخشی از مندرجات اسناد بین‌المللی را اقتباس نموده و در قوانین داخلی بگنجاند. به طور کلی مقررات بین‌المللی را می‌توان به دو دسته تقسیم کرد: یک دسته از این مقررات، بایسته‌های الزامی هستند که تبعیت از آنها برای ممالک الزامی می‌باشد و دسته دیگر جزء بایسته‌های اختیاری هستند که کشورها ملزم و مکلف به پیروی از آنها نمی‌باشند. معهدنا نقش اسناد بین‌المللی ناظر به مبارزه با پولشویی در تدوین قوانین ملی غیرقابل انکار است کما اینکه در عمل نیز بسیاری از کشورهای جهان با الگوبرداری از مفاد و مندرجات همین اسناد بین‌المللی اقدام به تصویب و اجرای قانون مبارزه با پولشویی نموده‌اند (عباسی، ۱۳۹۳، ص ۴۵۷).

◀ پیگیری جهت الحاق به کنوانسیون‌های مختلف در زمینه مبارزه با پولشویی

ملاحظه اسناد بین‌المللی نشان می‌دهد جرایم اقتصادی با وصف بین‌المللی رو به افزایش است. در اسناد مذکور جرایمی همچون پولشویی و فساد را در زمره جرایم بین‌المللی قرار داده و از کشورهای مختلف خواسته شده تا با این پدیده‌های شوم مبارزه کنند. راه غلبه بر اعمال مجرمانه مذکور، وجود عزم بین‌المللی است که البته از طریق الحاق کشورهای مختلف به عهدنامه‌های مربوط، این امر ممکن خواهد شد. اسناد بین‌المللی مرتبط با پولشویی و کنوانسیون انحصاری مبارزه با فساد تاکنون توسط اکثر کشورها پذیرفته شده است و در نتیجه به طور رسمی به اسناد مذکور ملحق شده‌اند. در این میان، برخی از کشورها مانند جمهوری اسلامی ایران صرفاً این اسناد را امضاء نموده‌اند ولی هنوز مرحله الحاق به اتمام نرسیده است. طبیعی است، در صورت الحاق، سیاست جنایی ملی باید با سیاست جنایی بین‌المللی همسو شود. این امر مستلزم آن خواهد بود تا موانع حقوقی موجود برطرف و قوانین جزایی نیز تجدیدنظر شوند (شایگان، ۱۳۸۹).

۵- نتیجه گیری

تبعات منفی پولشویی موجب شده است تا حاکمیت کشورها، همگام با مراجع بین‌المللی، در صدد مبارزه با آن بر آمده و با تصویب قوانین و مقررات لازم و اجرایی کردن آنها، از وقوع این پدیده پیشگیری نموده و یا در صورت وقوع، متخلفان را شناسایی و به مراجع قضایی معرفی نمایند. جمهوری اسلامی ایران نیز از این موضوع مستثنی نبوده و اقداماتی را در راستای مبارزه با پدیده مجرمانه پولشویی به انجام رسانده است. با عنایت به اینکه کارآیی و موفقیت یک نظام ضد پولشویی، به میزان زیادی به برنامه و عملکرد مشمولین قانون مبارزه با پولشویی در طراحی یک برنامه مؤثر برای این امر بستگی دارد، لذا در این تحقیق سعی شده است تا با بررسی رویه‌های قضایی، اسناد بین‌المللی و همچنین اتفاقاتی که در جامعه شاهد آن هستیم، راهکارهای خروج از چالش‌ها و کاستی‌های موجود در نظام حاکم بر مبارزه با پولشویی تبیین و تشریح گردد. با اوصاف مزبور، تمهید تدابیر لازم از سوی دولت جمهوری اسلامی ایران و همچنین بازنگری، تکمیل و روزآمدسازی قوانین و مقررات مربوطه و متعاقباً زمینه درک صحیح و اجرای مؤثر الزامات و ضوابط مبارزه با پولشویی از سوی نهادهای مشمول به جهت جلوگیری از آثار و تبعات احتمالی، ضروری می‌باشد.

۶- فهرست منابع

- احسانی، بهمن، ۱۳۸۸، «جرم نامرئی (پولشویی)»، انتشارات دانشگاه علوم انتظامی، تهران، چاپ اول.
- آرین، محمد، ۱۳۹۰، «تحلیل و نقد نظام قانونی حاکم بر جرم پولشویی در ایران»، مجله مطالعات بین المللی پلیس، شماره ۵.
- بانک توسعه صادرات، ۱۳۹۱، «رویکردهای نوین مبارزه با پولشویی در بانکها»، www.poolnews.ir
- تجلی، سید آیت اله، ۱۳۹۰، مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم در بانکها، انتشارات آراد، تهران، چاپ اول.
- خسروی، عبدالحمید، ۱۳۸۹، «پولشویی و راهکارهای مبارزه با آن»، فصلنامه اقتصاد اسلامی، شماره ۱۷.
- شایگان، فرهاد، ۱۳۸۹، «تدابیر جهانی جهت مبارزه با جرایم اقتصادی»، مجله کارآگاه، سال سوم، دوره دوم، شماره ۱۲.
- شهریاری، محمد، ۱۳۸۶، «پولشویی در اسناد بین المللی و حقوق ایران»، نشر دادیار، تهران، چاپ اول.
- عباسی، اصغر، ۱۳۹۳، «مبارزه با پولشویی در اسناد بین المللی و نظام حقوقی ایران»، بنیاد حقوقی میزان، تهران، چاپ اول.
- غلامی، علی و پوربخش، سید محمدعلی، ۱۳۹۰، «مبارزه با پولشویی در قوانین ایران و اسناد بین المللی»، فصلنامه علمی تخصصی مطالعات اقتصاد اسلامی، سال چهارم، شماره اول.
- کامرانلو، آرش، ۱۳۹۳، «جرم پولشویی در حقوق ایران»، روزنامه اطلاعات مورخ ۱۳۹۳/۰۵/۰۶.
- کمیته معاضدت قضایی ستاد مبارزه با مواد مخدر، ۱۳۸۲، «پولشویی (مجموعه سخنرانیها و مقالات همایش بین المللی مبارزه با پولشویی)»، نشر وفاق، تهران، چاپ دوم.
- موسوی مقدم، محمد، ۱۳۸۶، «پولشویی»، معاونت آموزش دادگستری کل استان قم، چاپ دوم.
- یوسفی، محمدقلی، ۱۳۹۴، «ایجاد شفافیت، لازمه مبارزه با پولشویی است»، خبرگزاری جمهوری اسلامی ایران (ایرنا) مورخ ۱۳۹۴/۰۳/۲۵، www.irna.ir.
- James, R. Richards (2007) Transnational Organizations Cyber Crime, Electronic Banking System and Money Laundering: A Handbook for Law Enforcement Officers, CRS Press.
- Ranon, Stevens (2008), Anti-Money Laundering Initiatives under the USA Patriot ACT: www.Stradley.com