

ارتقای اثربخشی و کارآمدی نظام مقابله با تأمین مالی تروریسم با پذیرش راهبرد نظارت مبتنی بر ریسک در بخش نهادهای مالی*

ناصر قاسمی^۱

دانشیار گروه حقوق جزا و جرم شناسی
دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری تهران

احمد علی ثالث مؤید^۲

دانشجوی دکتری حقوق جزا و جرم شناسی
دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری تهران

تاریخ پذیرش ۱۳۹۹/۶/۱۹

تاریخ دریافت ۱۳۹۹/۲/۱۲

چکیده

نظارت بر نهادهای مالی به ویژه بانکها از حیث اجرای قوانین و مقررات مقابله با تأمین مالی تروریسم یکی از مهمترین موضوعاتی است که اسناد بین‌المللی بر آن تأکید نموده‌اند و کشورها باید در جهت ارتقای اثربخشی و کارآمدی نظام مربوط به آن تلاش کنند. سازمانها، مؤسسات و گروه‌های بین‌المللی، راهبرد مدیریت ریسک را جهت افزایش اثربخشی و کارآمدی نظام مقابله با تأمین مالی تروریسم پیشنهاد کرده‌اند. اعمال این راهبرد مستلزم ایجاد مبانی حقوقی و به کار بستن تدابیر اجرایی است؛ بنابراین هدف این پژوهش از یک طرف، امکان‌سنجی اجرای راهبرد نظارت مبتنی بر ریسک در پرتو مبانی قانونی مورد پذیرش در سیاست جنایی تقنینی ایران است و از طرف دیگر سنجش میزان اثربخشی و کارآمدی سیاست جنایی اجرایی جمهوری اسلامی ایران در قبال مقابله با تأمین مالی تروریسم در حوزه نظارت بر نهادهای مالی بوده که با روش توصیفی در جهت تحقق آن تلاش شده است.

– مقاله پژوهشی

1- Email: dr.ghasemi76@gmail.com

2- Email: law744330@gmail.com

DOI: 10.22067/le.v27i16.86673

این پژوهش نشان می‌دهد که نظارت مبتنی بر ریسک بر نهاد مالی از حیث رعایت مقررات مبارزه با تأمین مالی تروریسم در سیاست جنایی جمهوری اسلامی ایران از جایگاه مطلوبی برخوردار نیست؛ زیرا در حوزه تقنین، مبانی قانونی لازم پیش‌بینی نشده و در حوزه اجرا نیز علیرغم تلاش‌های صورت گرفته، تدابیر اجرایی کافی به کار گرفته نشده است.

واژگان کلیدی: راهبرد مدیریت ریسک، نظارت، مقابله با تأمین مالی تروریسم، سیاست جنایی، نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران

طبقه‌بندی JEL: K14, K22, K29, G28

مقدمه

با وجود اختلافات گسترده‌ای که در مفاهیم و مصادیق تروریسم در سطح جهان وجود دارد، مقابله با تروریسم و تأمین مالی و تأمین سلاح برای حمایت از این پدیده شوم یک دغدغه مشترک بین‌المللی محسوب می‌شود. اکثر کشورها در چرخه تولید، جابه‌جایی یا استفاده و جوه یا سلاح برای تروریست‌ها یا انجام فعالیت‌های تروریستی درگیراند. بدین ترتیب فعالیت‌های تروریستی و تأمین مالی و تأمین سلاح‌های آن تمام عرصه‌های سیاسی، امنیتی، اقتصادی، فرهنگی و حتی موجودیت جوامع انسانی را به طور جدی تهدید می‌کند.

با افزایش اعمال تروریستی در سراسر جهان، سیاست جامعه بین‌المللی، تغییر یافت و اختلافات موجود در حوزه مفاهیم و مصادیق تروریسم کنار گذاشته شد و کشورهای دنیا بر آن شدند تا در خصوص آن بخش از مفاهیم و مصادیقی که مورد اتفاق کشورها قرار دارد، گرد هم جمع شده و با افزایش همکاری نسبت به کنترل و کاهش آن اقدام نمایند. از این رو در سال ۱۹۹۹ با تصویب کنوانسیون مقابله با تأمین مالی تروریسم، یکی از مؤثرین شیوه‌ها برای مبارزه با پدیده تروریسم، یعنی محدود کردن منابع مالی تروریست‌ها از طریق مبارزه با تأمین‌کنندگان مالی تروریسم به کار گرفته شد. جمهوری اسلامی ایران نیز اگرچه در زمان نگارش این سطور به این کنوانسیون ملحق نشده است؛ اما با تصویب قانون مقابله با تأمین مالی تروریسم مصوب ۱۳۹۴، اصلاحی ۱۳۹۷، تلاش نموده است که شیوه مزبور را مورد پذیرش قرار دهد.

یکی از دغدغه‌های جمهوری اسلامی ایران در پذیرش استانداردهای مبارزه با تأمین مالی

تروریسم نیز موضوع تعریف و مصادیق تروریسم است؛ زیرا این اعتقاد وجود دارد که اسناد بین-المللی به نحوی این پدیده را تعریف کرده است که شامل گروه‌های آزادی بخش و نهضت‌های مقاومت می‌شود؛ لیکن شناخت شیوه مؤثر مبارزه با تأمین مالی تروریسم، این امکان را به حاکمیت و دستگاه‌های نظارتی می‌دهد که بر اساس مفهوم داخلی تروریسم، روش مبارزه را منطبق با معیارهای استاندارد تنظیم کرده و به شکل مؤثر و کارآمدی با این پدیده برخورد کنند.

کنوانسیون مقابله با تأمین مالی تروریسم ۱۹۹۹، مقابله با تأمین مالی تروریسم را محدود به اعمال ضمانت‌اجراهای کیفی علیه تأمین کنندگان مالی اشخاص و سازمان‌های تروریستی و اشخاصی مرتکب اعمال تروریستی نمی‌کند؛ بلکه رعایت تدابیر احتیاطی^۱ و پیشگیرانه^۲ توسط نهادهای مالی^۳ و غیر مالی^۴ را مورد تأکید قرار می‌دهد. مقصود از نهادهای مالی کلیه اشخاص و نهادهایی است که در حوزه ارائه خدمات مالی از جمله پذیرش سپرده و یا سایر اموال قابل بازپرداخت از مردم، ارائه تسهیلات، واسپاری (لیزینگ) مالی، نقل و انتقال وجوه یا ارزش، مشارکت در صدور اوراق بهادار و مدیریت سبد دارایی‌های بورسی شخصی یا گروهی، بیمه عمر و سایر سرمایه‌گذاری‌های مربوط به بیمه یا صرافی فعالیت می‌کنند. (FATF, 2012: 119) از مهمترین تدابیر پیشگیرانه‌ای که این نهادها برای مقابله مؤثر با تأمین مالی تروریسم باید رعایت کنند نیز می‌توان به شناسایی مشتری، نگهداری سوابق معاملات، پایش معاملات مشتری و گزارش

1- Prudential Measures

2- Preventive Measures

۳- عبارت نهاد مالی در این پژوهش معادل اصطلاح Financial Institutions است. در قوانین مقابله با پولشویی و تأمین مالی تروریسم جمهوری اسلامی ایران از اصطلاح «مؤسسات مالی و اعتباری» به عنوان معادل اصطلاح استفاده شده است؛ به نظر می‌رسد با توجه به این که اصطلاح «مؤسسات مالی و اعتباری» در حقوق ایران یک اصطلاح رایج بوده که شامل شرکت‌های لیزینگ، صرافی‌ها، بورس‌ها، بیمه‌ها، شرکت‌های ارائه دهنده خدمات پرداخت و غیره نمی‌شود و از طرفی عبارت Financial Institutions علاوه بر مؤسسات مالی و اعتباری، موارد مذکور را نیز در بر می‌گیرد بهتر است برای معادل‌سازی از واژه «نهادهای مالی» استفاده شود.

۴- در قوانین مقابله با پولشویی و تأمین مالی تروریسم جمهوری اسلامی ایران از اصطلاح «مشاغل غیر مالی» به عنوان معادل Designated Non-Financial Businesses And Professions (DNFBPs) استفاده شده است؛ متأسفانه شرکت‌های لیزینگ، صرافی‌ها و موارد دیگری که در زمره این اشخاص طبقه‌بندی نمی‌شوند، به اشتباه وارد مصادیق این تعریف شده و بالعکس مواردی نظیر وکلا و حساب‌برسان که باید در این دسته طبقه‌بندی شوند، در تعریف ارائه شده قرار نمی‌گیرند. اگرچه ترجمه صحیح این عبارت «تجارت‌ها و حرفه‌های غیرمالی معین» است؛ اما به منظور سهولت در کاربرد آن در ادبیات مبارزه با پولشویی ایران به نظر می‌رسد عبارت «نهادهای غیر مالی» مناسب‌تر باشد، از این رو در اینجا از این معادل استفاده شده است.

عملیات مشکوک و کنترل داخلی اشاره کرد. (FATF, 2012: R9-R23)

بنابراین نظارت بر اجرای صحیح برنامه‌های پیشگیرانه فوق در کنار تدابیر عملیاتی^۱ نظیر ردیابی مالی، تحقیقات پلیسی و رسیدگی‌های قضایی برای محاکمه و مجازات مرتکبین جرم تأمین مالی تروریسم به عنوان دو محور اصلی یک نظام مقابله با تأمین مالی تروریسم شناخته می‌شود و به یک میزان از اهمیت برخوردار است. تا جایی که در کنوانسیون مقابله با تأمین مالی تروریسم (۱۹۹۹) کشورها در کنار تعهد به جرم‌انگاری تأمین مالی تروریسم و رفتارهای مرتبط، در پاراگراف ۲ ماده ۱۸ ملزم می‌شوند که جهت پیشگیری از جرایم مندرج در این قانون تدابیر نظارتی لازم را پیش‌بینی نمایند.

روش‌های متنوعی برای نظارت بر نهادهای مالی وجود دارد که از معروف‌ترین آن‌ها می‌توان به روش تطبیقی و روش ریسک‌مدار اشاره کرد. رویکرد تطبیقی یا روش «یک قاعده برای همه»^۲ به این معنا است که ناظران باید تمامی نهادهای تحت نظارت خود را به یک میزان و با استفاده از ابزار یکسان بازرسی نموده و تصمیمات مشخص و مشابهی برای نقض یک قاعده اخذ کنند. اما در رویکرد نظارت مبتنی بر ریسک^۳ یا روش ریسک‌مدار میزان نظارت‌ها بسته به میزان تهدیدها^۴ و آسیب‌پذیری‌های^۵ یک نهاد مالی تعیین می‌شود، ابزارهای نظارتی نیز بسته به این عوامل ممکن است تغییر کند و طیفی از اختیارات برای ناظران در نظر گرفته می‌شود تا با استفاده از آن هدف مدیریت و کاهش ریسک‌های تأمین مالی تروریسم محقق گردد. به عبارت دیگر در این رویکرد رسیدن به این هدف جایگزین اطمینان از رعایت قانون در نهادهای مالی می‌شود.^۶

سازمان‌ها، مؤسسات و گروه‌های بین‌المللی از جمله بانک جهانی، صندوق بین‌المللی پول و کارگروه ویژه اقدام مالی راهبرد مدیریت ریسک را به عنوان روشی مؤثر برای مبارزه با تأمین مالی

1- Operational Measures

2- One size fit all.

3- Risk-based supervision

4- Threats

5- Vulnerabilities

۶- برای مطالعه بیشتر در این زمینه و کسب اطلاع بیشتر در خصوص تفاوت‌های رویکرد مبتنی بر ریسک و رویکرد تطبیقی در نظارت، ر.ک. اسدی‌پور (۱۳۸۸)، نوشی، نظارت بر بانک‌ها و شیوه‌های اجرا، تهران: پژوهشکده پولی و بانکی.

تروریسم معرفی کرده‌اند.^۱ بنابراین چنانچه این گزاره به عنوان یک فرضیه مورد پذیرش قرار گیرد، شناخت ویژگی‌های این راهبرد کمک خواهد کرد تا میزان اثربخشی و کارآمدی^۲ نظام مقابله با تأمین مالی تروریسم جمهوری اسلامی ایران را با استفاده از این مؤلفه‌ها مورد سنجش قرار داد.

در ارزیابی‌های نهادهای بین‌المللی نیز با توجه به پذیرش فرضیه فوق، مشاهده ویژگی‌های راهبرد مدیریت ریسک در سیاست جنایی تقنینی و اجرایی کشور در قبال نظارت بر اجرای تدابیر پیشگیرانه توسط نهادهای مالی به معنای اثربخشی و کارآمدی بالا و فقدان این ویژگی‌ها به معنای اثربخشی و کارآمدی پایین فرض می‌شود.

در حوزه سیاست جنایی اجرایی دستگاه‌های نظارتی نظیر بانک مرکزی، بیمه مرکزی، سازمان بورس و اوراق بهادار، سازمان اوقاف و امور خیریه و غیره، بیشترین نقش را در مبارزه با تأمین مالی تروریسم ایفا می‌کنند؛ لیکن منظور از ناظر در این قسمت اختصاص به مسئولان این دستگاه‌ها نداشته و کسانی که در نهاد پلیس (کلیه ضابطان دادگستری) مسئولیت نظارت بر اجرای قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم را برعهده دارند نیز دربرمی‌گیرد.

روش مدیریت ریسک ویژگی‌هایی دارد که باید در سیاست جنایی اجرایی هر کشور نمایان شود. این ویژگی‌ها عبارت از لزوم صدور مجوز برای نهادهای مالی، درک ریسک‌های تأمین مالی تروریسم، نظارت هدفمند، ارائه برنامه اصلاحی و ارائه راهنما توسط ناظران است (FATF, 2013: 99)؛ اما برای این که یک سیستم نظارتی بتواند این ویژگی‌های را پیاده‌سازی نماید، قانون‌گذار باید به هنگام تدوین سیاست جنایی تقنینی، زمینه‌ها و مبانی قانونی لازم را پیش‌بینی کرده باشد. قانون‌گذار باید از کاربرد روش مدیریت ریسک توسط ناظران حمایت به عمل آورده و فقدان آن

۱- برای مثال در پاراگراف اولی‌ادداشت‌های تفسیری مربوط به توصیه شماره ۱ کاگروه وی-ژه اقدام مالی چینی آمده است: «روی‌کرد مبتنی بر ریسک روشی مؤثر در مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم است. در خصوص تعین این که روی‌کرد مبتنی بر ریسک چگونه باید در یک بخش اجرا شود، کشورها باید ظرفیت بخش مربوط و تجربه ضد پولشویی و مقابله با تأمین مالی تروریسم در آن بخش را مورد توجه قرار دهند. در بخش‌هایی که ظرفیت و تجربه ضد پولشویی و مقابله با تأمین مالی تروریسم بالاتری دارند، کشورها باید توجه کنند که آزادی انتخاب فراهم شده توسط روی‌کرد مبتنی بر ریسک و مسئولیتی که به واسطه این روی‌کرد بر نهادهای مالی و غیر مالی تحمیل می‌شود، بی‌شتر مناسب باشد.»

را با اعمال ضمانت اجرای مناسب پاسخ دهد. در این روش قانون گذار به جای بیان جزئیات تدابیر پیشگیرانه، وظیفه کلی کاهش و مدیریت ریسک های تأمین مالی تروریسم را بر دوش نهادهای مالی و ناظران قرار می دهد. نهادهای مالی باید مکلف شود که برنامه خود برای مدیریت و کاهش ریسک تأمین مالی تروریسم خود را تنظیم و اجرا کنند و ناظران باید از معقول بودن برنامه و عملیاتی شدن آن اطمینان حاصل کنند.

متأسفانه موضوع نظارت بر نهادهای مالی به ویژه از حیث رعایت مقررات مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم کمتر مورد توجه محققان و پژوهشگران داخلی قرار گرفته است. پژوهش حاضر را می توان در زمره اولین تحقیقات، در این زمینه دانست؛ لیکن با این وجود، دو کتاب را می توان به عنوان سوابق مرتبط با این پژوهش به حساب آورد؛ نخست، کتاب پیشگیری از پولشویی و تأمین مالی تروریسم: راهنمای عملی برای ناظران بانکی، نوشته پیتز لارنت چیتن و همکاران بوده که توسط خانم مریم کشتکار ترجمه شده و در سال ۱۳۹۲ در انتشارات تاش شهر تهران منتشر شده است. دوم کتاب رویکرد و نظارت مبتنی بر ریسک برای پیشگیری از پولشویی و تأمین مالی تروریسم نوشته مریم کشتکار بوده که در سال ۱۳۹۳ توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران منتشر شده است.

بر اساس آنچه گذشت در ابتدا زمینه های قانونی پذیرش راهبرد مدیریت ریسک مورد بررسی قرار می گیرد و سپس به تدابیر اجرایی پرداخته می شود اما قبل از آن ها لازم است در خصوص پیدایش راهبرد مدیریت ریسک، ماهیت و منافع و معایب این راهبرد توضیحاتی مطرح شود.

۱- راهبرد مدیریت ریسک

تحولات تاریخی استانداردهای بین المللی مبارزه با تأمین مالی تروریسم حاکی از آن است که قبل از راهبرد مدیریت ریسک، «راهبرد مبتنی بر قاعده»^۱ راهبرد اصلی جهت مبارزه با این پدیده بوده است.

«راهبرد مبتنی بر قاعده» بر این اصل که «یک اندازه برای تمام موارد مناسب است»^۲ بنا نهاده

1- Rule-based Approach.

2- One Size Fits All

می‌شود. راهبرد مذکور بر این فرض استوار است که زمینه تأمین مالی تروریسم همواره یکسان بوده و بنابراین می‌توان با مقررات از پیش تعیین شده بطور قابل توجهی خطرات بالقوه آن را پوشش داد. در این رویکرد قواعد و الزامات، از قبل طراحی شده و لازم نیست بسته به شرایط مختلف، اقدامات گوناگونی را عملیاتی کرد (Costanzo, 2013: 349)، بلکه کافی است از همان قواعد و الزامات تعیین شده (نه بیشتر و نه کمتر) تبعیت کرد.

مطابق راهبرد مزبور مقام نظارتی صرف نظر از اندازه و نوع فعالیت و مشتری‌های یک بانک یا مؤسسه مالی، منابع نظارتی خود جهت نظارت بر بانک‌ها یا مؤسسات مالی را به طور برابر بین آن‌ها توزیع می‌کند، به این معنا که تمام سازمان‌های مالی، مشتری‌ها و محصولات آن‌ها به میزان برابری مورد توجه و نظارت قرار می‌گیرند یا اینکه منابع، بر اساس عواملی غیر از ارزیابی ریسک، هدفگذاری می‌شوند. (Keshtkar, 2014: 1) در حقیقت، نهادهای مالی فقط کاری را انجام می‌دهند که به طور رسمی با قوانین مطابقت داشته باشد. این روش که از آن به عنوان «رویکرد تیک - باکس»^۱ نیز یاد می‌شود تا حد زیادی «آرامش‌بخش» است، هم برای مرتکبان احتمالی و هم برای نهادهای نظارتی. (Kaplans, 2018: 14) این آرامش در نهادهای نظارتی سبب می‌شود که اعتنایی به ظن شخصی - نه ظنون نوعی مذکور در قانون - بر تأمین مالی تروریسم نداشته باشند. این راهبرد ابزار اجرایی ویژه‌ای را پیشنهاد نمی‌دهد (Simonova, 2011: 177) و صرفاً تطبیق با معیارهای قانونی موضوعیت دارد. روش‌ها و ابزارها در این رویکرد طریقت دارند؛ در نتیجه، موقعیت‌های مختلف ممکن است راهکارهای اصلاحی یکسان یا نهایتاً مشابه دریافت کنند و نتوان از منابع موجود به شکل مؤثرتری استفاده کرد یا از منابع بیشتر در موقعیت‌هایی که نیاز است استفاده کرد. (Costanzo, 2013: 352)

اشکالات ناشی از اجرای رویکرد مبتنی بر قاعده به ویژه سلب ابتکار عمل از مجریان قانون منجر به عملیاتی شدن راهبرد مدیریت ریسک شد. (Killick, et al., 2007: 210) در یک سیستم مبتنی بر ریسک، به جای هزینه کردن منابع جهت اطمینان از پیروی از قوانین، در جایی که هیچ خطرات واقعی وجود نداشته باشد یا تنها خطرات بالقوه بسیار کم وجود داشته باشد، بر روی

1- tick-box approach

خطرات اساسی و مهم، متمرکز می‌شود. رویکرد مبتنی بر ریسک یک رویکرد تکنیکال برای اجرای سفت و سخت قواعد از پیش طراحی شده نیست؛ بلکه رویکردی هدفمندتر و چابک‌تر است و طیف وسیعی از ابزار را برای رسیدگی به کار می‌برد. (Andrew, 2015: 5)

این راهبرد که از صنعت بیمه نشأت گرفت (Bello, et al., 2019: 34) در سه حوزه کاربرد دارند؛ نخست در حوزه ارزیابی ریسک ملی، دوم در حوزه ارزیابی ریسک نهادهای مالی و غیر مالی و سوم در حوزه ارزیابی ریسک مشتری.

ارزیابی ریسک ملی به فرآیندی اطلاق می‌شود که طی آن اشخاص دخیل (حاکمیت و نهادهای مالی و غیر مالی و ناظران) با توافق بر یک روش خاص اقدام به شناسایی، تحلیل و درک ریسک در سطح ملی اقدام می‌کنند. در این فرآیند ریسک را باید تابعی از سه عامل دانست: «تهدید»^۱، «آسیب‌پذیری»^۲ و در حالت ایده‌آل «پیامدها»^۳.

ارزیابی ریسک مشتری فرایندی است که طی آن نهادهای مالی و غیر مالی بر حسب عواملی نظیر هویت مشتری، نوع خدمت درخواستی و منطقه جغرافیایی ارائه خدمت، ریسک فعالیت تجاری حوزه خود را تعیین و اقداماتی جهت کاهش و مدیریت آن اتخاذ می‌کند. (FATF, 2007: 2) کلید اساسی این سیستم عبارت از این است که به جای کنترل تمامی تراکنش‌ها (معاملات یا سایر عملیات‌های مالی) باید در زمینه مشتری اطلاعات کافی جمع‌آوری شود. در این مفهوم، روش مزبور، رویکرد «مشتری خود را بشناس»^۴ نیز نامیده شده است. (The World Bank, 2009: 19)^۶

1- Threats

2- Vulnerabilities

3- Consequence

۴- برای کسب اطلاعات بیشتر در خصوص آثار روی‌کرد مبتنی بر ریسک در حوزه ارزیابی ریسک ملی، رک:

- FATF (2019), National Money Laundering and Terrorist Financing Risk Assessment, FATF, Paris.
- 5- "know your customer" (KYC) / Customer Due Diligence (CDD) approach

۶- برای کسب اطلاعات بیشتر در خصوص آثار روی‌کرد مبتنی بر ریسک در حوزه ارزیابی ریسک مشتری، رک:

- Takats, Elod (2011). A Theory of "Crying Wolf": The Economics of Money Laundering Enforcement. *Journal of Law, Economics & Organization*, 27(1).
- Ross, Stuart & Hannan, Michelle (2007). Money laundering regulation and risk-based decision-making. *Journal of Money Laundering Control*, 10(1).
- Dionysios S, Demetis; Ian O, Angell (2007). The risk-based approach to AML: representation, paradox, and the 3rd directive. *Journal of Money Laundering Control*, 10(4).

اما آنچه به این پژوهش مربوط می‌شود، ارزیابی ریسک در حوزه نهادهای مالی است که توسط ناظران صورت می‌گیرد. نهادهای مالی منفعت ذاتی در رعایت مقررات مبارزه با تأمین مالی تروریسم ندارند و تنها خطر از دست دادن اعتبار میان مردم و ضمانت اجرا از طرف حاکمیت می‌تواند باعث شود این اشخاص مجاب به اجرای این مقررات شوند؛ (Marshall, 2004: 111) اگرچه برخی معتقدند از زمان وقایع ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ این نهادها بیشتر نقش خود را در مقابله با تأمین مالی تروریسم قبول کرده‌اند، (Bergström, et al., 2011: 1043) اما هنوز هم این اعتقاد وجود دارد که مبارزه تأمین مالی تروریسم مغایر اهداف استراتژیک بانک‌ها (و به طور کلی نهادهای مالی) است. (Canhoto, 2008: 163) بنابراین این نهادها حاضر نیستند بخشی از اقداماتی که باید توسط پلیس انجام شود را بر عهده بگیرند در نتیجه رویکرد اتخاذ شده توسط ایشان ممکن است به گونه‌ای طراحی شود که بسیاری از موقعیت‌های مشکوک مورد توجه قرار نگیرد. از این رو با استفاده از یک رویکرد نظارتی مؤثر و کارآمد باید تحت تدابیر نظارتی قرار گیرند تا به نحو مطلوب وظایف خود را انجام دهند.

نظارت مبتنی بر ریسک به عملکرد دستگاه‌های نظارتی بازمی‌گردد، به این معنا که این دستگاه‌ها به منظور اطمینان از رعایت قوانین و مقررات در نهادهای مالی، باید با استفاده از شیوه‌های کنترل ریسک اقدام نمایند و در نتیجه منابع و امکانات به سمت نهادهایی سوق داده شود که ریسک آن‌ها بالا ارزیابی شده است.

در شیوه نظارت مبتنی بر ریسک ناظران ملزم می‌شوند که سیاست‌ها، فرآیندها و کنترل‌هایی که یک نهاد مالی برای شناسایی و مدیریت ریسک اتخاذ کرده را ارزیابی نمایند و برای نواقصی که وجود دارد یک برنامه اصلاحی مناسب به کار گیرند. همچنین ناظران نباید یک فرم مشخص برای تمام نهادها تنظیم نمایند و از نهادهای مالی بخواهند که خود را با فرم تطبیق دهند. ناظران در تهیه برنامه‌های اصلاحی باید شرایط و وضعیت هر نهاد مالی را در نظر گیرند. (FATF, 2015: 5-6)

۲- زمینه‌های قانونی لازم جهت ارتقای اثربخشی و کارآمدی نظام مقابله با تأمین مالی تروریسم با پذیرش نظارت ریسک‌مدار بر نهادهای مالی

بار اصلی نظارت ریسک‌مدار بر دوش حاکمیت است. این رو هم در سیاست تقنینی و هم سیاست اجرایی باید الزاماتی در نظر گرفته شود؛ در حقیقت در وهله اول باید زمینه‌های قانونی

لازم در خصوص ساختار نظارت، تکالیف و اختیارات ناظران تعیین شود.

۲-۱- ساختار نظارت

اصولاً هر کشوری ساختار سازمانی خاص خود را برای نظارت بر نهادهای مالی و غیر مالی به منظور مقابله با تأمین مالی تروریسم دارد و الزامات بین‌المللی یک مدل خاص را بر کشورها تحمیل نمی‌کند. چند مدل نظارتی وجود دارد:

نخست از حیث مرجع ناظر، سه نوع سیستم نظارتی مبارزه با تأمین مالی تروریسم در کشورها ملاحظه می‌شود: ۱- نظارت توسط سیستم بانکی؛ ۲- نظارت توسط مرکز اطلاعات مالی؛ ۳- نظارت مشترک توسط سیستم بانکی^۱ و مرکز اطلاعات مالی است. (Peter laurent chitin, et al., 2013: 17)

دوم از حیث حدود صلاحیت ناظران، چهار نوع سیستم نظارتی مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم در کشورها ملاحظه می‌شود:

۱- رویکرد ادغام^۲: یعنی ناظران هم صلاحیت نظارت بر رعایت الزامات مبارزه با تأمین مالی تروریسم را برعهده دارند و هم صلاحیت نظارت بر نهاد مالی یا غیر مالی تحت نظارت خود را از سایر جهات نظیر صلاحیت مدیران، ساختار، ایمنی و سلامت و غیره را برعهده دارند.

۲- رویکرد تفکیک^۳: یعنی ناظران به دو دسته تقسیم می‌شوند و صلاحیت نظارت بر رعایت الزامات مبارزه با تأمین مالی تروریسم از نظارت بر سایر جهات تفکیک می‌شود.

۳- رویکرد کارکردی^۴: نهادهای مالی در زمینه‌های مختلفی فعالیت مالی انجام می‌دهند، بنابراین هر گاه بسته به کارکرد مختلف نهادهای مالی ناظران اختصاصی تعیین شود، رویکرد کارکردی مورد پذیرش قرار گرفته است. برای مثال چنانچه چند نهاد مالی در حوزه بانکداری و

1- Financial Intelligence Unit. (FIU)

۲- البته باید گفت چون دامنه تحقیق نویسنده منبع ارجاع داده شده، نظارت بانکی بوده عبارت سیستم بانکی به کار رفته ولی با توجه به محدود نبودن حوزه مبارزه با تأمین مالی تروریسم به حوزه بانک باید به جای سیستم بانکی از عبارت دستگاه متولی نظارت مرتبط شامل حوزه بانک، بورس، بیمه، و غیره استفاده شود.

3- Integrated Approach

4- Twin Peaks Approach

5- Functional Approach

تعدادی دیگر در حوزه بورس و تعدادی در زمینه بیمه فعالیت داشته باشند و برای هر حوزه ناظر تخصصی انتخاب شود از این رویکرد تبعیت شده است.

۴- رویکرد سازمانی^۱: هر یک از نهادهای مالی دارای یک سازمان مرکزی برای مقرر گذاری، نظارت، صدور مجوز و ... است؛ چنانچه این سازمان وظیفه نظارت بر مقررات مبارزه با تأمین مالی تروریسم را نیز برعهده داشته باشد رویکرد سازمانی مورد پذیرش قرار گرفته است. (FATF, 2015: 6)

هر کدام از این مدل‌ها مزایا و معایبی دارد که توضیح و واکاوی آن نیازمند تحقیقات مستقل است؛ اما دو نکته باید در خصوص هر مدل منتخب مد نظر قرار گیرد:

اولاً باید نظارت بر رعایت مقررات مبارزه با تأمین مالی تروریسم در هر مدلی که یک کشور انتخاب کند، گنجانده شود و نمی‌توان آن را کم ارزش ارزیابی کرد. ثانیاً باید توجه داشت ادغام نظارت بر رعایت مقررات مبارزه با تأمین مالی تروریسم در چهارچوب وسیع‌تر باعث افزایش هم افزایی شده و ممکن است برای ناظران دسترسی گسترده‌تر و مستقیم‌تری به اطلاعات مربوط به هر نهاد مالی (مانند کیفیت مدیریت، کیفیت کنترل داخلی) ایجاد نماید. (FATF, 2015: 6)

ماده ۲۰ آیین‌نامه اجرایی قانون مبارزه با پولشویی مصوب ۱۳۸۸ مقرر می‌داشت: «دستگاه‌های مسئول نظارت بر اشخاص مشمول (از قبیل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران، سازمان بورس و اوراق بهادار، سازمان بازرسی کل کشور، سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، اتحادیه‌های صنفی و سازمان اوقاف و امور خیریه) موظف‌اند در بازرسی‌های معمول خود رعایت مقررات مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم را مد نظر قرار دهند و نسبت به رعایت یا عدم رعایت آن اعلام نظر نمایند.» ظاهراً این آیین‌نامه قصد داشت که رویکرد ادغام^۲ را در خصوص نظارت بر اجرای مقررات مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم را در پیش گیرد.

ماده ۴۱ آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۴ الحاقی به قانون مبارزه با پولشویی مصوب ۱۳۹۸ دستگاه‌های متولی نظارت را مکلف ساخته است تا «با هماهنگی با مرکز به منظور ایجاد نظام نظارتی جامع و

1- Institutional Approach

2- Integrated Approach

کارآمد، ظرف مدت شش ماه پس از تصویب این آیین‌نامه، رویه‌های مناسب و سامانه‌های لازم را به منظور پایش مستمر، کشف تخلف، صدور اخطارهای لازم و اعمال مجازات‌های متناسب، مؤثر و بازدارنده، جهت رفع نواقص و ناکارآمدی‌ها در حوزه نظارت تحت نظارت خود طراحی و اجرا کنند.» بنابراین به نظر می‌رسد در مقررات موجود نیز رویکرد ادغام یعنی واحد بودن نظارت‌های مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم با سایر نظارت‌ها مورد پذیرش قرار گرفته، اما تفاوتی که با مقررات سابق دیده می‌شود آن است که از حیث نهاد ناظر گرایش به رویکرد نظارت مشترک توسط متولی نظارت و مرکز اطلاعات مالی وجود داشته؛ در حالی که در مقررات سابق رویکرد نظارت توسط نهاد متولی نظارت پذیرفته شده بود.

۲-۲- تکالیف و اختیارات ناظران

برخلاف مدل نظارتی که به اختیار و اراده هر کشور واگذار شده تا حسب ظرفیت‌های موجود انتخاب شود و استانداردهای بین‌المللی در این رابطه جنبه توصیه‌ای دارد، الزامات قانونی وجود دارد که هر مدل نظارتی باید با ملاحظه‌ی این الزامات طراحی شود. مقامات صالح برای نظارت بر نهادهای مالی و غیر مالی باید در عملکرد نظارتی خود باید یک روش ریسک‌محور اتخاذ نمایند. به این منظور استانداردهایی پیش‌بینی شده است که بر سیاست جنایی تقنینی یک کشور مؤثر بوده و قانون‌گذار باید آن‌ها به هنگام وضع مقررات مورد توجه قرار دهد.

اختیار اعمال ضمانت اجرای انتظامی

قانون‌گذار باید در ایجاد یک سیاست تقنینی استاندارد مورد نظر قرار دهد عبارت از این است که ناظران مبارزه با تأمین مالی تروریسم باید از اختیارات کافی برای نظارت و رصد و حصول اطمینان از رعایت مقررات مبارزه با تأمین مالی تروریسم در نهادهای مالی برخوردار باشند. نمونه‌هایی از این اختیارات عبارت است از اختیار انجام بازرسی، تولید هرگونه اطلاعات در نهاد مالی که برای نظارت لازم باشد و اعمال مجازات‌های انتظامی نظیر جریمه نقدی یا تعلیق یا محدود کردن مجوز فعالیت نهاد مالی در مواردی که مقررات مبارزه با تأمین مالی تروریسم نقض شده است. (FATF, 2012: R27)

اصلاحات قانون مبارزه با پولشویی در سال ۱۳۹۷ نه تنها مشکل فقدان ضمانت اجرای انتظامی برای عدم رعایت الزامات مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم را مرتفع نکرد؛ بلکه همان ضمانت اجرای انفصال دو تا پنج سال را نیز مخدوش ساخت و برای عدم رعایت مقررات اساسی مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم، نظیر شناسایی ارباب رجوع، نگهداری اسناد و مدارک، گزارش عملیات مشکوک در تبصره ماده ۷ چنین مقرر داشت: «هر یک از مدیران و کارکنان دستگاههای اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۸/۷/۱۳۸۶ عالمأ و عامداً و به قصد تسهیل جرائم موضوع این قانون از انجام تکالیف مقرر در هر یک از بندهای فوق به استثنای بند «ث» خودداری نماید علاوه بر انفصال موقت درجه شش به جزای نقدی درجه شش محکوم می شود. در صورتی که عدم انجام تکالیف مقرر ناشی از تقصیر باشد مرتکب به انفصال موقت درجه هفت محکوم خواهد شد. مدیران و کارکنان سایر دستگاههای حاکمیتی و بخشهای غیردولتی در صورت عدم انجام تکالیف مقرر در این ماده به استثنای بند «ث»، به جزای نقدی درجه شش محکوم می گردند.» نکته جالب توجه این است که اساساً انفصال موقت درجه شش و هفت در نظام جزایی ایران وجود ندارد.

ماده ۴۴ آیین نامه اجرایی قانون مبارزه با پولشویی مصوب ۱۳۹۸ به منظور ایجاد ضمانت اجرای عدم رعایت مقررات مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم مرکز اطلاعات مالی را مکلف کرده است تا «با همکاری دستگاههای متولی نظارت و مبتنی بر ارزیابی های صورت گرفته، به رتبه بندی اشخاص مشمول از نظر اجرای مقررات مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم اقدام کند.» و تبصره ۲ و ۳ این ماده بیان می دارند:

«تبصره ۲- دستگاههای متولی نظارت مکلف اند بر اساس سازوکار اعلامی مرکز در اعطای تسهیلات، اعتبارات، امتیازات، یا مجوزها به اشخاص مشمول، رتبه بندی موضوع این ماده را لحاظ کنند؛ به صورتی که در خصوص اشخاص مشمولی که عملکرد آنها ضعیف ارزیابی شده است، محدودیت های متناسبی اعمال شود.

تبصره ۳- همه اشخاص مشمول مکلف اند در تعاملات کاری خود با آن دسته از اشخاص مشمولی که در رتبه بندی موضوع این ماده ضعیف ارزیابی شده اند، تدابیر سختگیرانه تری اعمال کنند و این اشخاص را اشخاص با خطر (ریسک) بالا در نظر بگیرند.»

تکلیف ارائه برنامه اصلاحی متناسب

قانون گذار باید ناظران را ملزم نماید که سیاست‌ها، فرآیندها و کنترل‌هایی که یک نهاد برای شناسایی و مدیریت ریسک به کار برده را ارزیابی نمایند و برای نواقصی که وجود دارد یک برنامه اصلاحی مناسب به کار گیرند. همچنین باید مورد تأکید قرار گیرد که ناظران نباید یک فرم مشخص برای تمام نهادها تنظیم نمایند و از نهادهای مالی بخواهند که خود را با فرم تطبیق دهند. (FATF, 2015: 5) بر اساس توصیه شماره ۳۵ کارگروه ویژه اقدام مالی قانون گذار باید اختیارات قانونی کافی به ناظران اعطا کند تا در صورت مشاهده تخلف از برنامه اصلاحی و وجود نقص در برنامه‌های مدیریت ریسک و یا تخطی از مقررات مبارزه با تأمین مالی تروریسم طیفی از جریمه-های نقدی یا ایجاد محدودیت در مجوزهای نهاد مالی یا تعلیق آن را اعمال کنند. این مجازات‌ها هم بر اشخاص حقیقی و هم اشخاص حقوقی باید قابل اعمال باشد. (Peter laurent chitin, et al., 2013: 17)

همان‌طور که بیان شد مدل ادغام جهت نظارت بر اجرای مقررات مبارزه با تأمین مالی تروریسم در نظام قانونی کشور ما پذیرفته شده است و این امکان وجود دارد که اگر ناظران بر اساس مقررات دیگر اختیاراتی داشته باشند بتوانند از آن اختیارات در خصوص نظارت بر اجرای مقررات تأمین مالی تروریسم نیز استفاده کنند؛ اما متأسفانه نه در قوانین مربوطه نظیر قانون پولی و بانکی کشور و نه در آیین‌نامه اجرایی قانون مبارزه با پولشویی، ناظران تکلیفی به اتخاذ راهبرد مدیریت ریسک در نظارت بر اشخاص تحت نظارت خودشان نشده‌اند.

ناظران مکلف به ارائه برنامه اصلاحی متناسب با وضعیت اشخاص تحت نظارت خود نشده‌اند. اما اگر این کار به صورت ابتکاری توسط ناظران انجام شود، منعی نیز وجود ندارد. سیاست جنایی تقنینی ایران از برنامه اصلاحی حمایتی نمی‌کند و ناظران نمی‌توانند در صورت مشاهده تخلف از این برنامه، ضمانت‌اجرائی به کار گیرند. البته طبق تبصره ۳ ماده ۴ قانون مبارزه با پولشویی مصوب سال ۱۳۸۶ مجازات انفصال موقت برای تخلف از آیین‌نامه‌های اجرایی در نظر گرفته شده بود که از سه جهت ضعف داشت اولاً تنها نسبت به اشخاص حقیقی قابل اعمال بود و ثانیاً تنها توسط مراجع قضایی و اداری و نه ناظران می‌توانست اعمال شود. دوم این که به جز اعلام نظر هیچ اختیاری به ناظران اعطا نشده و حتی بیان نشده است که ناظران می‌توانند از اختیاراتی که به موجب قوانین مربوطه برخوردارند برای نقض مقررات مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم استفاده کنند؛

البته برخی ناظران نظیر ناظران بانکی بر اساس قانون پولی و بانکی کشور اختیاری بیشتر از اعلام نظر ندارند (بند «د» و تبصره ماده ۲۲ این قانون). سوم این که تنها آن بخش از برنامه اصلاحی که دقیقاً مطابق آیین‌نامه اجرایی باشد از این حمایت برخوردار است و این مسأله برنامه اصلاحی را به روش تطبیقی (مبتنی بر قاعده) نزدیک می‌کند.

۳- ویژگی‌های نظام مقابله با تأمین مالی تروریسم مؤثر و کارآمد در حوزه نظارت ریسک‌مدار بر نهادهای مالی

۳-۱- کنترل‌های ورود به بازار

هدف اصلی از کنترل‌های ورود به بازار (صدور مجوز یا ثبت‌نام) ایجاد مانع برای مجرمان یا همکاران آنها است تا آنها نتوانند مالک، کنترل‌کننده یا دارنده یک منفعت مهم شده یا دارنده یک سمت مدیریتی در یک نهاد مالی شوند. این کنترل‌ها باید در زمان صدور مجوز یا ثبت‌نام یک نهاد مالی انجام شود. همچنین هر زمانی که افراد جدید به عنوان مدیر یا عضو ارشد انتصاب می‌شوند نیز این کنترل‌ها باید انجام شود. (FATF, 2015: 8)

گاه پیش می‌آید که قانون‌گذار به منظور حصول اطمینان از این که اشخاص مجرم یا همکاران آنها، جواز فعالیت مالی را به دست نمی‌آورند، یکی از شرایط کسب مجوز نهاد مالی را «فقدان سابقه محکومیت کیفری مؤثر» عنوان می‌کند. این اقدام اگرچه لازم است اما کافی نیست؛ زیرا مجرمان همواره شناسایی نمی‌شوند و محکومیت کیفری نمی‌یابند. ممکن است فردی مرتکب جرم شده باشد، اما قبل از شناسایی، مجوز لازم را برای انجام فعالیت مورد نظر کسب نماید. مضافاً این که مجرمین معمولاً در سایه اشخاص فاقد سابقه فعالیت می‌نمایند، بنابراین حتی اگر مجرمان، مالک ظاهری یا دارنده ظاهری یک مجوز نباشند، می‌توانند به صورت نهانی مالک واقعی و کنترل‌کننده اصلی یک نهاد مالی مجاز باشند. بر این اساس باید تدابیر اجرایی به عنوان مکمل الزامات قانونی مانع از این شود که اشخاص فاقد صلاحیت (مجرمان و همکاران آنها یا اشخاصی که به نمایندگی از آنها عمل می‌کنند) بتوانند مجوز انجام فعالیت در حوزه نهادهای مالی را کسب کنند.

تدابیر اجرایی لازم به صلاحدید کشورها واگذار شده است و استاندارد الزام‌آوری در این زمینه مشاهده نمی‌شود. نمونه‌ای از این تدابیر در مقررات کشورها عبارت‌است از: برگزاری

امتحان، اخذ سوابق محکومیت‌های کیفری، استعلام از دستگاه‌های امنیتی، سنجش میزان ریسک پولشویی و تأمین مالی تروریسم متصور از ناحیه متقاضی مجوز، اخذ برنامه‌ها و تدابیری که متقاضی برای کاهش ریسک‌های پولشویی و تأمین مالی تروریسم حوزه کاری خود طراحی نموده است، سنجش توانایی اعم از توانایی‌های علمی و فنی برای تطبیق با برنامه‌های مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم، مشروط نمودن تمدید مجوز به ارائه گزارش فنی دوره‌ای از اقداماتی که به منظور جلوگیری از پولشویی و تأمین مالی تروریسم صورت گرفته است و در نهایت انجام مصاحبه‌های حضوری و ارائه آموزش‌های لازم. (FATF, 2015: 9)

بررسی دستورالعمل‌ها و مقررات مربوط به تأسیس تعدادی از مهمترین بازارهای مالی در نظام حقوقی ایران نشان می‌دهد روشی غیر از استعلام سوابق محکومیت متقاضیان پیش‌بینی نشده است. برخی از این مقررات عبارت از است: بند «ج» ماده واحده اجازه تأسیس بانک‌های غیر دولتی مصوب ۱۳۷۹، ماده ۱۰ دستورالعمل اجرایی تأسیس، نحوه فعالیت و نظارت بر شرکت‌های لیزینگ مصوب ۱۳۸۶، ماده ۱۱ دستورالعمل اجرایی فعالیت و نظارت بر ارایه‌دهندگان خدمات پرداخت الکترونیک مصوب ۱۳۹۲ و ماده ۵ آیین‌نامه تنظیم امور نمایندگی بیمه مصوب ۱۳۹۱. تأسف بر انگیزتر این که تعدادی دیگر از دستورالعمل‌های مربوط به شرایط ورود به بازارهای مالی حتی همین استعلام را نیز ضروری ندانسته است که از جمله‌ی آن‌ها می‌توان به دستورالعمل اجرایی تأسیس، فعالیت و نظارت بر صرافی‌ها مصوب ۱۳۹۳ و دستورالعمل نحوه دریافت مجوز تأسیس بورس‌ها، کانون‌ها، نهادهای مالی از سازمان بورس و اوراق بهادار مصوب ۱۳۸۵ اشاره کرد.

۳-۲- فهم مشترک ریسک‌های تأمین مالی تروریسم

لازم است ناظران و نهادهای مالی فهم مشترکی از ریسک داشته باشند. این درک که می‌تواند در قالب یک سند ارزیابی ریسک ملی منتشر شود باید سرلوحه کار ناظران نیز قرار گیرد. به غیر از سند ارزیابی ریسک ملی که به طور مفصل در خصوص آن به عنوان اولین وظیفه حاکمیت توضیحات لازم ارائه شد، منابع دیگری نظیر نوع‌شناسی^۱‌های داخلی و بین‌المللی، خبرگی‌های

1- Typology.

نظارتی نیز وجود دارد که ناظران باید به منظور اعمال نظارت مبتنی بر ریسک به آن‌ها توجه نمایند. (FATF, 2014: 13)

تا زمان نگارش این سطور ارزیابی ریسک ملی در زمینه ریسک‌های پولشویی و تأمین مالی تروریسم جمهوری اسلامی ایران توسط نهادهای رسمی یا غیر رسمی داخلی یا خارجی صورت نگرفته است؛ بنابراین عملاً ناظران چنین منبعی را برای ایفای وظایف خود در اختیار ندارند.

۳-۳- نظارت و رصد به منظور کاهش ریسک‌های تأمین مالی تروریسم

ناظران نباید رویکرد مبتنی بر قاعده داشته باشند و تمام امکانات و منابع نظارتی خود را به طور مساوی در قبال اشخاص تحت نظارت خد به کار گیرند؛ بلکه باید شرایط و وضعیت هر نهاد مالی و غیر مالی در نظر گرفته شود. برای این که ناظران بتوانند در عمل از اجرای مقررات مبارزه با تأمین مالی تروریسم با استفاده از رویکرد مبتنی بر ریسک اطمینان حاصل کنند، اقدامات زیر می‌تواند اتخاذ شود:

۱- میزان درخواست اطلاعات از اشخاص تحت نظارت باید متناسب با ریسک شناسایی شده برای آن شخص باشد؛ یعنی اگر ریسک یک شخص بالا ارزیابی می‌شود اطلاعات بیشتری درخواست شود.

۲- ناظران باید قانوناً بتوانند نظارت حضوری و غیر حضوری داشته باشند؛ نظارت غیر حضوری می‌تواند شامل ارائه پرسشنامه (خود ارزیابی) در مورد سیاست‌ها، رویه‌ها و کنترل‌ها به شخص تحت نظارت باشد. نظارت حضوری می‌تواند شامل بازرسی، حسابرسی، مصاحبه با اعضای هیئت مدیره، مدیران ارشد باشد. انجام آزمایش ابزار بسیار مهمی است که هنگام نظارت حضوری برای سنجش میزان انطباق شخص تحت نظارت با الزامات مبارزه با تأمین مالی تروریسم باید مورد استفاده قرار گیرد. (FATF, 2015: 14) ناظران باید توجه داشته باشند که نظارت غیر حضوری در مواردی که ریسک شخص مشمول بالا ارزیابی شده است مناسب نیست.

۳- کمیت و کیفیت ارزیابی باید متناسب با ریسک‌هایی باشد که شناسایی شده‌اند. باید توجه داشت که نظارت دقیق بر کلیه اشخاص تحت نظارت برای اطمینان از رعایت مقررات مبارزه با تأمین مالی تروریسم امکان‌پذیر نیست، ناظران باید ریسک‌های بالاتر را در اولویت قرار دهند و این موارد را دقیق‌تر و با دفعات بیشتری مورد ارزیابی قرار دهند.

۵- ناظران باید بررسی کنند که کارمندان مسئول ارزیابی ریسک یک شخص تحت نظارت آموزش کافی در این زمینه دیده‌اند یا خیر. (FATF, 2014: 15)

۶- ناظران همچنین باید اطمینان حاصل کنند که مأمورانی که برای بازرسی و حسابرسی به منظور سنجش میزان تطبیق یک شخص مشمول با الزامات مبارزه با تأمین مالی تروریسم انتخاب می‌شوند، به طور کلی آموزش دیده‌اند و دانش روزآمد در مورد موضوعات مبارزه با تأمین مالی تروریسم دارند یا خیر. (FATF, 2015: 14)

با ملاحظه دستورالعمل‌هایی که از سوی نهادهای متولی نظارت برای نظارت بر بازارهای مالی صادر شده است از جمله دستورالعمل اجرایی تأسیس، نحوه فعالیت و نظارت بر شرکت‌های لیزینگ، دستورالعمل اجرایی فعالیت و نظارت بر ارائه‌دهندگان خدمات پرداخت الکترونیک، آیین‌نامه تنظیم امور نمایندگی بیمه و دستورالعمل اجرایی تأسیس، فعالیت و نظارت بر صرافی‌ها مشاهده می‌شود که تنها به لزوم ارائه اطلاعات مورد نیاز به ناظران توسط اشخاص تحت نظارت اشاره شده و هیچ یک از اقدامات و مؤلفه‌های لازم برای ایجاد یک سیاست جنایی اجرایی کارآمد با اعمال یک رویکرد مبتنی بر ریسک معقول دیده نمی‌شود. با این حال آیین‌نامه اجرایی قانون مبارزه با پولشویی مصوب ۱۳۹۸ مقرراتی در این رابطه در نظر گرفته است که اجرای آن‌ها سبب افزایش کارآمدی سیستم مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم می‌شود؛ اما در زمان نگارش این سطور زمان زیادی برای اجرای این مقررات در اختیار نهادهای متولی نظارت وجود نداشته و عدم اعمال این الزامات در دستورالعمل‌ها تا حدی طبیعی به نظر می‌رسد.

۳-۴- برنامه اصلاحی و مجازات‌ها

ناظران باید در اعمال مجازات یک طرح و نقشه مشخص داشته باشند. البته نه یک طرح مشخص برای تمام نهادهای تحت نظارت خود، بلکه یک طرح مشخص برای هر نهاد مالی و غیر مالی متناسب با ریسک خاص آن نهاد باید مد نظر قرار گیرد. ناظران باید نقایص موجود در عملکرد نهادهای تحت نظارت خود را شناسایی کرده و برنامه اصلاحی^۱ متناسب با آن شخص

ارائه نمایند. بر این اساس مجازات و جریمه به ابزاری برای اطمینان از پیروی از برنامه اصلاحی تبدیل می‌شود و به تبع کارکرد مؤثرتری دارد؛ زیرا به جای تمرکز مطلق بر نواقصی که در گذشته وجود داشته، به آنچه در آینده باید محقق شود توجه می‌کند. برنامه اصلاحی که توسط ناظران تهیه می‌شود باید متناسب با شدت نواقص شناسایی شده باشد. این برنامه اصلاحی می‌تواند شامل برنامه‌های اقدام و جدول زمانی و پیگیری‌های نظارتی برای اطمینان از اجرای مؤثر اقدامات لازم باشند. (FATF, 2015: 26)

در خصوص ضعف‌های موجود در مبانی قانونی این موضوع در نظام حقوقی ایران توضیحاتی در مبحث قبل ارائه شد؛ اما بسته به ظرفیت‌هایی که در قانون پیش‌بینی شده است، ناظران ممکن است از کمک مقامات قضایی یا ضابطان دادگستری نیز استفاده نمایند. به علاوه ناظران ممکن است در مواردی که از مجازات‌ها غیرعلنی نتیجه نگیرند، اعمال این مجازات‌ها را علنی نمایند. به هر حال ظرفیت‌های قانونی باید به گونه‌ای تنظیم شود که به ناظران اجازه دهد با توجه به عوامل مختلفی از جمله ماهیت و شدت عدم انطباق شناسایی شده و نتایج حاصل از اقدامات قبلی سیاست اجرایی متناسبی طراحی نمایند.

۳-۵- راهنمای مبارزه با تأمین مالی تروریسم و ریسک‌های مرتبط

ارزیابی ریسک ملی به ناظران کمک می‌کند تا در بخش‌های مربوط به خود دید صحیح نسبت به ریسک‌ها مرتبط داشته باشند. بنابراین نه تنها در ارزیابی‌های خود باید به نتایج این سند توجه کنند؛ بلکه باید مبتنی بر آن اشخاص تحت نظارت خود را برای داشتن درک صحیح از ریسک-های حوزه خود راهنمایی کنند. این راهنمایی می‌تواند به صورت عمومی در دسترس اشخاص تحت نظارت قرار گیرد و بر خلاف برنامه اصلاحی که از یک شخص به شخص دیگر متفاوت است.

با عنایت به این که بسیاری از مقررات مبارزه با تأمین مالی تروریسم، نظیر شناسایی مشتری، نگهداری سوابق، گزارش معاملات و عملیات مشکوک کنترل داخلی و غیره با مقررات مبارزه با پولشویی مشترک است؛ به نظر می‌رسد صدور دستورالعمل‌های متعدد توسط نهادهای متولی نظارت از جمله بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران، سازمان بورس و اوراق بهادار صادر شده است؛ اما این راهنماها از دو نظر نقص عمده دارد؛ نخست

این که متأسفانه این دستورالعمل‌ها به شدت در حوزه اعمال مقررات خاص تأمین مالی تروریسم نقص دارد به نحوی که تقریباً می‌توان گفت هیچ راهنمایی در این خصوص وجود ندارد. دوم این که این راهنماها با رویکرد مبتنی بر قانون تنظیم شده و به جای ارائه الگوی معقول رویکرد مبتنی بر ریسک، صرفاً حصول اطمینان از تطبیق با قانون را مد نظر قرار داده‌اند و تقریباً بر همان مقررات قانون مبارزه با پولشویی و آیین‌نامه اجرایی آن تأکید دارد.

نتیجه‌گیری

وضعیت مؤلفه‌های مبارزه با تأمین مالی تروریسم مبتنی بر ریسک در ایران چندان مطلوب ارزیابی نمی‌شود. در حوزه قانون‌گذار ناظران تکلیفی در استفاده از روش ریسک‌محور نداشته و تصمیمات آن‌ها چندان مورد حمایت قرار نمی‌گیرد. ضمانت‌اجراهای موجود، علاوه بر این که کفایت لازم را ندارند، صرفاً به تخلف از قاعده‌های پیش‌بینی شده معطوف شده است. اختیارات لازم خصوصاً اعمال ضمانت‌اجراهای انتظامی در صورت مشاهده نقض مقررات مبارزه با تأمین مالی تروریسم نیز به ناظران اعطا نشده است.

در حوزه سیاست‌جنایی اجرایی نیز بررسی دستورالعمل‌ها و رویه‌های اجرایی نشان می‌دهد که در مرحله ورود به بازار، صرفاً به استعلام سوابق کیفری اکتفا می‌شود؛ در حالی که اولاً تمام مجرمان محکومیت قطعی نمی‌یابند و ثانیاً به طور معمول مجرمان از دست‌های پنهان برای کسب مجوز استفاده می‌کنند و هویت خود را پنهان نگه می‌دارند. در حوزه بازرسی‌های دوره‌ای صرفاً بر لزوم ارائه اطلاعات اکتفا شده و مسئولیتی برای ناظران در ایجاد پروفایل ریسک و ارائه برنامه اصلاحی مشخص دیده نمی‌شود. راهنماهایی که تاکنون صادر شده نیز بیشتر رویکرد مبتنی بر قانون را ترویج می‌دهد و متمرکز بر اجرای مقررات مبارزه با پولشویی است؛ اگر چه این مقررات تا حد زیادی با مقررات تأمین مالی تروریسم مشترک است، اما مقررات خاص تأمین مالی تروریسم نظیر نحوه توقیف دارایی‌های تروریست‌ها و شناسایی عملیات و معاملات مشکوک به تأمین مالی تروریسم مورد توجه قرار نگرفته است.

قانون‌گذار باید راهبرد نظارت ریسک‌مدار را تکلیف ناظران قرار داده و از تصمیماتی که آن‌ها بر اساس این روش اتخاذ می‌کنند حمایت به عمل آورد. ناظران نیز با استفاده از این راهبرد می-

توانند کارآمدی سیاست‌های خود را ارتقا دهند. به این منظور در مرحله ورود افراد به حوزه کسب و کار باید ریسک‌های تأمین مالی تروریسم متقاضیان کسب مجوز فعالیت مالی یا غیر مالی باید شناسایی و مبتنی بر آن اقدام به صدور مجوز شود. یک پروفایل ریسک برای اشخاص دارای مجوز باید وجود داشته باشد و به صورت مستمر، ریسک آن‌ها مورد سنجش قرار گرفته و این ریسک بر محدوده و حجم فعالیت دارنده مجوز باید مؤثر باشد. ناظران باید برای هر یک از فعالان بازار، متناسب با سطح ریسک آن نهاد یک برنامه اصلاحی جهت کنترل و مدیریت ریسک‌های تأمین مالی تروریسم داشته باشند و تخطی از آن باید پاسخ قاطع به دنبال داشته باشد. این برنامه باید هدفمند باشد و نهادهای مالی و غیر مالی را به رعایت مقررات مبارزه با تأمین مالی تروریسم سوق دهد.

بر این اساس به منظور ارتقای کارآمدی سیاست جنایی ایران در قبال تأمین مالی تروریسم باید در وهله اول مسأله مبانی حقوقی به ویژه تکلیف ناظران به استفاده از شیوه‌های مدیریت ریسک مقرر شده و تخلف از تصمیمات آن‌ها با ضمانت‌اجراهای سنگین روبه‌رو شود. سپس در حوزه اجرایی اولاً با سنجش ریسک‌های تأمین مالی تروریسم متقاضیان کسب مجوز فعالیت‌های مالی و غیر مالی روشی کارآمد برای جلوگیری از ورود مجرمان و همکاران آن‌ها به بازارهای مالی اتخاذ شود؛ ثانیاً ارزیابی ریسک ملی باید صورت گیرد تا منابع اطلاعاتی ناظران تا حدی زیادی تأمین شود، ثالثاً اقدامات لازم از جمله ایجاد پروفایل ریسک و ترسیم برنامه اصلاحی نهادهای تحت نظارت توسط ناظران در هر یک از حوزه‌های مالی باید صورت گیرد، رابعاً تخلف از برنامه اصلاحی باید با اعمال مجازات‌های انتظامی توسط ناظران و ضمانت‌اجراهای اداری و قضایی توسط قوه قضائیه و نهادهای مرتبط پاسخ داده شود. خامساً در حوزه کشف معاملات و عملیات مشکوک و همچنین مقررات مبارزه با تأمین مالی تروریسم باید اسناد راهنما تهیه و منتشر شود.

References

- [1] Asadipoor, Nooshin (2009), Supervision of banks and implementation methods, Monetary and Banking Research Institute, Tehran. (in persian)
- [2] Peter laurent chitin, et al., (2013), Preventing money laundering and terrorist financing: a guide for practical bank supervisors, translated by Maryam Keshtkar, Tash, Tehran. (in persian)
- [3] Keshtkar, Maryam (2014), Risk-based approach and Risk-based Supervision to prevent money laundering and terrorist financing, CBI of IR Iran, Tehran. (in persian)
- [4] Andrew, Nicolls (2015). the challenges and benefits of risk-based regulation

- in achieving scheme Outcomes. Injury Schemes Seminar.
- [5] Bello, Abdullahi Usman & Harvey, Jackie (2019). From a Risk-Based to an Uncertainty-Based Approach to Anti-Money Laundering Compliance, *Security Journal*, 30 (1).
- [6] Bergström, Maria & Helgesson, Karin Svedberg & Mörth, Ulrika (2011). A New Role for For Profit Actors? The Case of Anti Money Laundering and Risk Management. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 49(5).
- [7] Canhoto, A. I. (2008). Barriers to segmentation implementation in money laundering detection. *The Marketing Review*, 8(2).
- [8] Costanzo, Paolo (2013). The risk-based approach to anti-money laundering and counter-terrorist financing in international and EU standards: what it is, what it entails. *Research Handbook on Money Laundering*, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- [9] Dionysios S, Demetis; Ian O, Angell (2007). The risk-based approach to AML: representation, paradox, and the 3rd directive. *Journal of Money Laundering Control*, 10(4).
- [10] FATF (2012). The FATF Recommendations, International Standards On Combating Money Laundering and The Financing of Terrorism & Proliferation, updated February 2019, FATF, Paris, France.
- [11] FATF (2013). Methodology for Assessing Compliance with the FATF Recommendations and the Effectiveness of AML/CFT Systems, updated February 2019, FATF, Paris, France.
- [12] FATF (2014). Guidance for a risk-based approach- The Banking Sector, FATF, Paris.
- [13] FATF (2015). Guidance for a risk-based approach- Effective supervision and enforcement by AML/CFT supervisors of the financial sector and law enforcement, FATF, Paris.
- [14] Isabel Canhoto, Ana (2008). Barriers to segmentation implementation in money laundering detection. *The Marketing Review*, 8(2).
- [15] Kaplans, Jakovs (2018). Risk-Based Approach in the European Anti-Money Laundering Legislation: Origins, Benefits, and Implications. *Riga Graduate School of Law*.
- [16] Killick, Marcus & Parody, David (2007). Implementing AML/CFT measures that address the risks and not tick boxes. *Journal of Financial Regulation and Compliance*, 15(2).
- [17] Marshall, Paul (2004). Part 7 of the Proceeds of Crime Act 2002: double criminality, legal certainty, proportionality and trouble ahead. *Journal of Financial Crime*, 11(2).
- [18] Ross, Stuart & Hannan, Michelle (2007). Money laundering regulation and risk-based decision-making. *Journal of Money Laundering Control*, 10(1).
- [19] Simonova, Anna (2011). The risk-based approach to anti-money laundering: problems and solutions, *Journal of Money Laundering Control*, Vol. 14 Issue: 4.
- [20] Takats, Elod (2011). A Theory of "Crying Wolf": The Economics of Money

- Laundering Enforcement. *Journal of Law, Economics & Organization*, 27(1).
- [21] The World Bank (2009). *Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism: A Comprehensive Training Guide, Volume 1*.