

# FATF Recommendations in Adopting Risk-Based Approach (RBA) in Anti-Money Laundering Supervisory-Control Structure and Iran's Legislative Position

*Amir Jamali Hajian<sup>1</sup>, Esmail Abdollahi<sup>2\*</sup>, Ahmad Mirzaei<sup>3</sup>*

1. PhD Student in Criminal Law and Criminology, Department of Law, Bushehr Branch, Islamic Azad University, Bushehr, Iran.

Email: da.amirjamalihajiani@iaubushehr.ac.ir

2. Assistant Professor, Department of Law, Bushehr Branch, Islamic Azad University, Bushehr, Iran.

\*Corresponding Author: Email: e.abdollahi@iaubushehr.ac.ir

3. Assistant Professor, Department of Law, Bushehr Branch, Islamic Azad University, Bushehr, Iran.

Email: a.mirzaei@iaubushehr.ac.ir

## ABSTRACT

“Supervision and Control” as an essential part of any Anti-Money Laundering Management System, is of great importance in preventing and combating the purification of criminal proceeds. Since the Financial Action Task Force, recommended countries and those subject to anti-money laundering laws to adopt a "Risk-Based Approach" and considered it as a fundamental principle in combat money laundering, by adopting such an approach in the national and intra-organizational supervisory and control structure, it is possible to identify the highest risks and to direct resources according to priorities. Considering the importance of the matter, in this research, by studying the documents and recommendations issued by FATF and Iran's Anti-Money Laundering Law (amended 2018), in a descriptive-analytical method, while identifying



S.D.I.L.  
The SD Institute of Law  
Research & Study



**Publisher:**  
Shahr-e Danesh  
Research And Study  
Institute of Law

**Article Type:**  
Original Research

**DOI:**  
10.48300/JLR.2023.365348.2186

**Received:**  
18 February 2023

**Accepted:**  
3 May 2023

**Published:**  
5 September 2024



### Copyright & Creative Commons:

© The Author(s). 2021 Open Access. This article is licensed under a Creative Commons Attribution Non-Commercial License 4.0, which permits use, distribution and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited. To view a copy of this licence, visit <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>.



and explaining the standards of adopting a risk-based approach in anti-money laundering supervisory and control structure with a view to draw a road map, the legislative position of Iran will be analyzed in this regard. In conclusion, by identifying the components of adopting a standard risk-based approach and studying Iran's legislative approach, the results show that in Iran's anti-money laundering supervisory and control structure, with the formation of the necessary institutions, the adoption of a risk-based approach has been considered at both national and intra-organizational levels, and its manifestation can be seen in the prediction of "National Risk Assessment Workgroup", "National Risk Assessment Document" and "Action Plan".

**Keywords:** Money Laundering, Supervision and Control, Risk-Based Approach, FATF, Risk Assessment.

Excerpted from the Ph.D. thesis entitled "Challenges and Capacities of Iran's Criminal Policy in Preventing Money Laundering", Department of Law, Bushehr Branch, Islamic Azad University, Bushehr, Iran.

**Funding:**

The author(s) received no financial support (funding, grants, and sponsorship) for the research, authorship, and/or publication of this article.

**Author contributions:**

Amir Jamali Hajian: Conceptualization, Methodology, Validation, Formal analysis, Investigation, Resources, Data Curation, Writing - Original Draft, Writing - Review & Editing, Project administration.

Esmail Abdollahi: Conceptualization, Methodology, Validation, Formal analysis, Resources, Data Curation, Writing - Review & Editing, Supervision, Project administration.

Ahmad Mirzaei: Conceptualization, Methodology, Validation, Formal analysis, Resources, Data Curation, Writing - Review & Editing, Supervision, Project administration.

**Competing interests:** The authors declare that they have no competing interests.

**Citation:**

Jamali Hajian, Amir, Esmail Abdollahi & Ahmad Mirzaei. "FATF Recommendations in Adopting Risk-Based Approach (RBA) in Anti-Money Laundering Supervisory-Control Structure and Iran's Legislative Position". *Journal of Legal Research* 23, no. 58 (September 5, 2024): 217-252.

## Extended Abstract

"Supervision and Control", are key components of a management system, both of which have the function of inspecting, measuring, and evaluating the actions taken in order that they are carried out in accordance with their plans. In the event that deviations are observed, this action will restore the executive system to a corrected and desirable state.

FATF has placed significant emphasis on supervision and control for the purpose of combating money laundering and terrorism financing, and it supports the development and implementation of a "Risk-Based Approach" despite emphasizing the countries' assurances that adequate regulations and supervision are in place for financial institutions and non-financial businesses. Incorporating a Risk-Based Approach into the supervisory and control structure will enable the organization to recognize and reduce risks, as well as correct and eliminate damages through evaluation and analysis. As a result of this approach, resources are directed according to priorities, so that the most serious threats are given the highest priority.

As part of a standard anti-money laundering regulatory and control structure, the following principles should be observed: joint and combined supervision and control with the ability to exchange information, independence of the supervisory body and accountability, access to information of the supervisory body, the authority for the supervisory body to establish regulations, and if necessary, to punish and utilize financial and human resources.

When organizations are subject to anti-money laundering regulations, they must follow a process called "risk-based approach" that consists of the following: identifying and assessing risks, documenting the assessment, managing and reducing risks, and ultimately monitoring the risk of money laundering continuously and effectively.

"The FATF" has outlined five key principles in order to develop a risk-based approach, including: Identifying and understanding threats and vulnerabilities at the national level, establishing a legal framework that supports risk-based approaches, establishing a regulatory framework that supports a risk-based approach, identifying the key actors and stakeholders so that responsibility can be divided and information shared among them, and finally exchanging information between stakeholders and organizations subject to anti-money laundering regulations to assist in making informed decisions.

To comply with international standards, Iran's anti-money laundering regulations emphasize the "risk-based approach." In the Anti-Money Laundering Act (Amendment 2018), for example, "high-risk areas" are described in terms of examples of suspicious transactions and operations, which means geographical

risks. This act also requires paying attention to the "expected activity level of the customer" in regards to their transactions and financial activities, which is one of the requirements of the "Risk-Based Approach". There is also a reference to risk assessment and adopting a Risk-Based Approach in the second chapter of the "Implementing Bylaw of the Supplementary Article 14 of the Anti-Money Laundering Act (2019)". According to the aforementioned regulations, three institutions are responsible for monitoring and controlling anti-money laundering and terrorist financing measures in Iran, with the aim of preventing and combating these crimes. The three entities are as follows:

1- "Supreme Council for Combating and Preventing Money Laundering and Terrorist Financing Crimes": The council was established pursuant to Article 4 of the "Amended Anti-Money Laundering Act of 2018" as a means of coordination and prevention of money laundering and terrorism financing, which has the following duties and powers: Developing strategies and plans to implement the law, and coordinating government subcategories in gathering, processing, and analyzing news, documents, information, and reports. As stated in article 2 of the "Implementing Bylaw of the Supplementary Article 14 of the Anti-Money Laundering Act (2019)" one of the most important tasks that the above council will undertake is the establishment of a "National Risk Assessment Working Group". Iran's legislator anticipates the aforementioned working group preparing the National Risk Assessment Document, and is trying to "supervise" at the national level by adopting a risk-oriented approach and locating resources based on the priorities of the identified risks. In the following stages, it will take corrective measures to guide and "control" the involved organizations towards the intended outcome.

2- "Financial Intelligence Unit": As part of the "Amended Anti-Money Laundering Act of 2018", Article 7 refers to the establishment of "The Financial Intelligence Unit". Among the most important tasks of the Financial Intelligence Unit is to develop an "Action Plan" based on the "National Risk Assessment Document" as provided in Article 4 of the "Implementing Bylaw of the Supplementary Article 14 of the Anti-Money Laundering Act". In addition to detailed and transparent measures for the organization involved, this program also includes a schedule for implementing these measures, which should be implemented in accordance with international standards. In addition to the risks identified in different areas and in accordance with the available resources and facilities, the plan should be based on the potential threat to the country's anti-money laundering and terrorism financing system in the future.

3 - "Anti-Money Laundering Unit": Monitoring and controlling inside the organization is the most effective method of monitoring. As a result of their

familiarity and mastery of their organization and sufficient knowledge of potential corruption areas, the institutions responsible for internal monitoring play an important role in the prevention of corruption. Throughout Iran, all internal supervisory and control duties related to anti-money laundering are assigned to the "Anti-Money Laundering Unit". The mentioned unit functions as a communication link between the "organization concerned" and the "Financial Intelligence Unit" as well as ensuring that all procedures adopted by the organization concerned in order to combat money laundering and terrorism financing are coordinated and supervised by the "Anti-Money Laundering Unit".

This Page Intentionally Left Blank

# استانداردهای FATF در اتخاذ رویکرد ریسک‌محور (RBA) در ساختار نظارتی - کنترلی ضد پول‌شویی و موضع تقنینی ایران

امیر جمالی حاجیانی<sup>۱</sup>، اسماعیل عبدالهی<sup>۲</sup>، احمد میرزایی<sup>۳</sup>

۱. دانشجوی دکترای حقوق کیفری و جرم‌شناسی، گروه حقوق، واحد بوشهر، دانشگاه آزاد اسلامی، بوشهر، ایران.

da.amirjamalihajiani@iaubushehr.ac.ir

۲. استادیار، گروه حقوق، واحد بوشهر، دانشگاه آزاد اسلامی، بوشهر، ایران.

\*نویسنده مسئول: e.abdollahi@iaubushehr.ac.ir

۳. استادیار، گروه حقوق، واحد بوشهر، دانشگاه آزاد اسلامی، بوشهر، ایران.

a.mirzaei@iaubushehr.ac.ir

## چکیده:

«نظارت و کنترل» به‌عنوان بخش اساسی از هر نظام مدیریتی ضد پول‌شویی، در پیشگیری و مبارزه با تطهیر عواید مجرمانه از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. از آنجا که گروه کاری اقدام مالی، کشورها و مشمولین قوانین ضد پول‌شویی را به اتخاذ «رویکرد ریسک‌محور» توصیه نموده و آن را اصلی بنیادی در مبارزه با پول‌شویی دانسته است، با اتخاذ چنین رویکردی در ساختار نظارتی و کنترلی ملی و درون‌سازمانی، امکان شناسایی بالاترین خطرات و هدایت منابع مطابق با اولویت‌ها فراهم می‌شود. نظر به اهمیت موضوع، در این پژوهش با مطالعه اسناد و راهنماهای منتشره توسط FATF و قانون مبارزه با پول‌شویی ایران (اصلاحی ۱۳۹۷)، به روش توصیفی - تحلیلی، ضمن شناسایی و تبیین استانداردهای اتخاذ رویکرد مبتنی بر ریسک در ساختار نظارتی و کنترلی ضد پول‌شویی به‌منظور ترسیم نقشه راه، موضع تقنینی ایران در این خصوص مورد واکاوی قرار می‌گیرد. در پایان با شناسایی مؤلفه‌های اتخاذ رویکرد ریسک‌محور استاندارد و



پژوهش‌کده حقوق



نوع مقاله:

پژوهشی

DOI:

10.48300/ILR.2023.365348.2186

تاریخ دریافت:

۲۹ بهمن ۱۴۰۱

تاریخ پذیرش:

۱۳ اردیبهشت ۱۴۰۲

تاریخ انتشار:

۱۵ شهریور ۱۴۰۳

کپی‌رایت و مجوز دسترسی آزاد:



کپی‌رایت مقاله در مجله پژوهش‌های حقوقی نزد نویسنده (ها) حفظ می‌شود. کلیه مقالاتی که در مجله پژوهش‌های حقوقی منتشر می‌شوند با دسترسی آزاد هستند. مقالات تحت شرایط مجوز 4.0 Creative Commons Attribution Non-Commercial License منتشر می‌شوند که اجازه استفاده، توزیع و تولید مثل در هر رسانه‌ای را می‌دهد، به شرط آنکه به مقاله استناد شود. جهت اطلاعات بیشتر می‌توانید به صفحه سیاست‌های دسترسی آزاد [تشریح](#) مراجعه کنید.



مطالعه رویکرد تقنینی ایران، نتایج بیانگر آن است که در ساختار نظارتی و کنترلی ضد پول شویی ایران با تشکیل نهادهای لازم، اتخاذ رویکرد ریسک محور در دو سطح ملی و درون سازمانی مورد توجه قرار گرفته است و تجلی آن را می توان در پیش بینی «کارگروه ملی ارزیابی ریسک»، «سند ملی ارزیابی ریسک» و «برنامه اقدام» مشاهده کرد.

## کلیدواژه‌ها:

پول شویی، نظارت و کنترل، رویکرد ریسک محور، اف.ای.تی.اف، ارزیابی ریسک.

برگرفته از رساله دکتری با عنوان «چالش ها و ظرفیت های سیاست جنایی ایران در پیشگیری از پول شویی»، گروه حقوق، واحد بوشهر، دانشگاه آزاد اسلامی، بوشهر، ایران.

### حامی مالی:

این مقاله هیچ حامی مالی ندارد.

### مشارکت نویسندگان:

امیر جمالی حاجیانی: مفهوم سازی، روش شناسی، اعتبارسنجی، تحلیل، تحقیق و بررسی، منابع، نظارت بر داده ها، نوشتن - بررسی و ویرایش، نوشتن - پیش نویس اصلی، مدیریت پروژه.

اسماعیل عبدالهی: مفهوم سازی، روش شناسی، اعتبارسنجی، تحلیل، منابع، نظارت بر داده ها، نوشتن - بررسی و ویرایش، نظارت، مدیریت پروژه.

احمد میرزایی: مفهوم سازی، روش شناسی، اعتبارسنجی، تحلیل، منابع، نظارت بر داده ها، نوشتن - بررسی و ویرایش، نظارت، مدیریت پروژه.

### تعارض منافع:

بنابر اظهار نویسندگان این مقاله تعارض منافع ندارد.

## استناددهی:

جمالی حاجیانی، امیر، اسماعیل عبدالهی و احمد میرزایی. «استانداردهای FATF در اتخاذ رویکرد ریسک محور (RBA) در ساختار نظارتی - کنترلی ضد پول شویی و موضع تقنینی ایران». مجله پژوهش های حقوقی ۲۳، ش. ۵۸ (۱۵) شهریور ۱۴۰۳: ۲۱۷-۲۵۲.

## مقدمه

هر نظام مدیریتی به‌منظور حصول اطمینان از اینکه اجرای یک برنامه و هدایت آن به‌درستی صورت می‌پذیرد تا در صورت مشاهده انحراف، اقدام لازم را برای تصحیح به عمل آورد، نیازمند فرایندی است که در اصطلاح «نظارت و کنترل»<sup>۱</sup> می‌نامند.<sup>۲</sup> «نظارت و کنترل» از اجزای اصلی مدیریت محسوب می‌شود، به‌گونه‌ای که بدون توجه به این جزء، سایر اجزای مدیریت از قبیل برنامه‌ریزی، سازمان‌دهی و هدایت نیز ناقص مانده و تضمینی به انجام درست آنها نیست. فلسفه وجودی «نظارت و کنترل» اصلاح و بهبود فرایندهاست و اگر این ویژگی در نظام کنترلی مدیریت موجود نباشد، نظام دوام چندانی نخواهد داشت.<sup>۳</sup> «نظارت و کنترل» در آیین اسلام نیز از اهمیت کم‌نظیری برخوردار است<sup>۴</sup> و بی‌دلیل نیست که در آموزه‌های دینی دستورهای روشنی در مورد اهمیت نظارت وجود دارد و مدیران مسلمان به داشتن یک نظام کامل، جدی و عادلانه برای کنترل سازمان سفارش شده‌اند.<sup>۵</sup> از این رو در تدوین هر «برنامه اقدام»<sup>۶</sup> توسط نظام مدیریتی، «نظارت و کنترل» جایگاهی ویژه دارد و فراگرد آن، اندازه‌گیری پیشرفت در

## 1. Supervision and Control

۲. سامان راجی، «مقایسه تطبیقی مقوله کنترل و نظارت از منظر مدیریت اسلامی و مکاتب مدیریتی غربی» (مقاله ارائه‌شده

در دومین همایش بین‌المللی و چهارمین همایش ملی پژوهش‌های مدیریت و علوم انسانی، دانشگاه تهران، ۱۳۹۶).

۳. محمدعلی عامری و حامد حسنی، «نظارت و کنترل در مدیریت پیشگیری انتظامی از جرم»، مطالعات پیشگیری از جرم،

۱۱، ۴۰ (۱۳۹۵)، ۳۲.

۴. در قرآن کریم آیات متعددی به مسئله نظارت اشاره دارند از قبیل آیه ۱۱ سوره مبارکه رعد، آیات ۱۱ و ۱۲ سوره مبارکه انفطار، آیات ۱۷ و ۲۱۹ سوره مبارکه شعراء، آیه ۴ سوره مبارکه حدید و آیه ۶۱ سوره مبارکه یونس.

۵. بهرام اخوان کاظمی، «نظارت و مبانی آن در نظام و اندیشه علوی»، پژوهش‌نامه علوی، ۲، ۳ (۱۳۹۰)، ۲.

۶. «برنامه اقدام» یک ابزار برنامه‌ریزی جهت مدیریت و کنترل وظایف یا پروژه‌ها است. این برنامه به‌عنوان نقشه راه عمل کرده و روشی را تنظیم می‌نماید که مجموعه وظایف لازم به‌منظور دستیابی به اهداف را سازمان‌دهی، هدایت و اجرا می‌کند. هدف از برنامه اقدام، برنامه‌ریزی صحیح، بهینه‌سازی مدیریت پروژه، صرفه‌جویی در وقت و هزینه و بهبود عملکرد جهت دستیابی به اهداف است. در استراتژی‌های پیشگیری از جرم «برنامه اقدام» نقش کلیدی دارد و اقدامات می‌بایست بر اساس اولویت تأثیر دسته‌بندی‌شده و هر سازمان یا نهاد به‌منظور اجرای برنامه اقدام، متعهد به حمایت باشد. برنامه اقدام باید به‌مرور مورد ارزیابی و توسعه قرار گرفته و با تمرکز بر نتایج، تأثیر کلی آن بر جرم هدف را در نظر گرفت. نک:

NSW Government, "Guidelines for developing a crime prevention strategy", 2014, <http://www.crimeprevention.nsw.gov> (last visited October 9, 2022)

علاوه بر این پیشگیری از جرم به‌عنوان یک فرایند پیوسته همواره در حال تکامل است که در این رهگذر توسعه استراتژی و «برنامه اقدام ملی» از طریق مشارکت و همکاری در سراسر دولت و زیرمجموعه‌های آن و همچنین همکاری و مشارکت

در سطح منطقه‌ای با نهادهای محلی و جامعه مدنی از نقشی کلیدی برخوردار است. نک:

UNODC, "Handbook on the Crime Prevention Guidelines (Making them work)", 2010, 21-23, <https://www.unodc.org> (last visited October 9, 2022)

جهت دستیابی به اهداف است که موجب تشخیص به موقع انحراف و اتخاذ اقدامات اصلاحی می‌شود. «نظارت و کنترل» در پیشگیری و مبارزه با جرم که از مهم‌ترین راهبردهای سیاست جنایی<sup>۷</sup> به‌منظور مهار پدیده مجرمانه است، نیز نقشی کلیدی ایفا می‌نماید. از این رو، گروه کاری اقدام مالی (FATF)<sup>۸</sup> به‌عنوان مهم‌ترین نهاد سیاست‌گذار بین‌المللی در امر مبارزه با پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم که در راستای اصلاحات قانونی و حقوق ملی بر اقدامات کشورها نظارت و کنترل فعال و مستمر دارد، در توصیه‌های چهل‌گانه خود<sup>۹</sup> به کرات بر اهمیت «نظارت و کنترل» درون و برون‌سازمانی مضمولین قوانین ضد پول‌شویی تأکید کرده است.<sup>۱۰</sup> به‌واقع اقدامات پیشگیرانه وضعی در پیشگیری و مبارزه با پول‌شویی را می‌توان به سه دسته کلی تقسیم نمود:

- ۱- شناسایی بسترهای جرم‌خیز: نخستین گام در جهت اتخاذ یک رویکرد پیشگیرانه در برابر پول‌شویی، شناسایی تهدیدها و عوامل موجد جرم است تا بر آن اساس تدابیر پیشگیرانه استوار گردد؛
- ۲- دشوار کردن ارتکاب جرم: هدف از این مرحله اتخاذ تدابیر مناسب و کارا در جهت شناسایی و کنترل موقعیت‌های جرم‌زا و ایجاد محدودیت در دسترسی به این موقعیت‌ها است؛
- ۳- تدابیر نظارتی و کنترلی: هدف از این تدابیر، نظارت و کنترل بر مضمولین قوانین ضد پول‌شویی

از این رو مشاهده می‌شود در ماده ۴ آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۴ قانون مبارزه با پول‌شویی مصوب ۱۳۹۸ هیئت وزیران، «مرکز اطلاعات مالی» مکلف شده است تا برنامه اقدام را حداکثر در دوره‌های زمانی ۳ تا ۵ ساله به‌روزرسانی نماید.

۷. سیاست جنایی کلیه اقدامات سرکوبگرانه (کیفری و غیرکیفری) و پیشگیرانه با ماهیت‌های مختلف است که دولت و جامعه مدنی هر یک به‌صورت مستقل یا با مشارکت سازمان‌یافته یکدیگر، از آنها در قالب روش‌های مختلف به‌منظور سرکوبی بزهکاری و بزهکاران و نیز پیشگیری از بزهکاری و انحراف استفاده می‌کنند. نک: کریستین لازرز، درآمدی بر سیاست جنایی، ترجمه علی حسین نجفی ابرندآبادی (تهران: میزان، ۱۳۹۰)، ۱۳-۱۷.

۸. گروه کاری اقدام مالی (Financial Action Task Force: FATF) یک گروه بین‌الدولی است که در سال ۱۹۸۹ با هدف توسعه و گسترش سیاست‌های کنترل، پیشگیری و مبارزه با پول‌شویی با ابتکار گروه هفت (G7) تشکیل گردید. در آوریل ۱۹۹۰ این گروه کاری گزارشی حاوی مجموعه‌ای از ۴۰ توصیه را به‌منظور ارائه یک برنامه جامع اقدام برای مبارزه با پول‌شویی ارائه نمود که پس از حملات تروریستی ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱، استانداردهای مبارزه با تأمین مالی تروریسم نیز به این توصیه‌ها افزوده شد و هم‌اکنون تحت عنوان توصیه‌های ۴۰+۹ شناخته می‌شود. اف. ای. تی. اف در فوریه ۲۰۱۲ آخرین نسخه بازنگری توصیه‌های مذکور را منتشر نموده است.

See: Usman W. Chohan, "The FATF in the Global Financial Architecture: Challenges and Implications", CASS Working Papers on Economics & National Affairs, EC001UC (2019), 1-21. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3362167> (last visited October 9)

۹. برای مطالعه استانداردهای چهل‌گانه اف. ای. تی. اف و تفسیر آنها نک: FATF, "International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation", 2012-2021, <https://www.fatf-gafi.org> (last visited October 9, 2022)

۱۰. توصیه‌های ۱۳، ۱۸، ۲۶ و ۲۸ اف. ای. تی. اف.

است تا به انجام تکالیف قانونی خود مبادرت ورزند و انحرافات یا تخلفات احتمالی را کشف و اصلاح کنند.

هر ساختار نظارتی و کنترلی استاندارد به‌منظور نیل به اهداف خود نیازمند «رویکرد مبتنی بر ریسک»<sup>۱۱</sup> است تا با اولویت‌بندی خطرات و تخصیص منابع بر آن اساس، ضمن دستیابی به اهداف در کوتاه‌ترین زمان ممکن، از هدررفت منابع جلوگیری شود. حوزه پیشگیری و مبارزه با پول‌شویی نیز از این قاعده مستثنی نیست و مشاهده می‌شود عالی‌ترین سطح استانداردهای جهانی که همانا توصیه‌های چهل‌گانه FATF است، با تأکید بر داشتن «نظارت و کنترل»، کشورها و مضمولین قوانین ضد پول‌شویی را به اتخاذ «رویکرد ریسک‌محور» به‌عنوان اصلی اساسی که زیربنای تمامی اقدامات ضد پول‌شویی است، توصیه کرده‌اند<sup>۱۲</sup> تا بدین‌وسیله با ارزیابی و مدیریت ریسک‌های پول‌شویی در بخش‌های تحت نظارت، منابع خود را متناسب با خطرات و ریسک‌های شناسایی‌شده تخصیص دهند و راهبردهای مناسب را به‌منظور مقابله با چالش‌ها و هدایت ساختار به مسیر مطلوب اتخاذ نمایند.

این نوشتار بر آن است تا منطبق با استانداردهای FATF ضمن شناسایی و تبیین مؤلفه‌های لازم به‌منظور اتخاذ رویکرد ریسک‌محور در ساختار نظارتی و کنترلی، موضع تقنینی ایران در اتخاذ چنین رویکردی را در سطح ملی و داخلی دستگاه‌های متولی نظارت و مضمولین قوانین ضد پول‌شویی<sup>۱۳</sup> مورد

#### 11. Risk-Based Approach (RBA)

۱۲. توصیه‌های شماره ۱، ۱۳، ۱۸، ۲۶ و ۲۸ اف. ای. تی. اف.  
۱۳. مطابق مواد ۵ و ۶ قانون اصلاحی مبارزه با پول‌شویی (۱۳۹۷) و همچنین بند ۹ آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۴ الحاقی به قانون مذکور مصوب ۱۳۹۸، دستگاه‌های متولی نظارت و مضمولین مقررات ضد پول‌شویی عبارت‌اند از دستگاه‌هایی از قبیل بانک مرکزی، بیمه مرکزی، سازمان بورس و اوراق بهادار، وزارتخانه‌های صمت، کشور، سازمان ثبت اسناد و املاک کشور و دیگر نهادها مانند کانون وکلای دادگستری، کانون سردفتران و دفتریاران، کانون کارشناسان رسمی دادگستری، مرکز امور مشاوران حقوقی، وکلا و کارشناسان قوه قضاییه، سازمان حسابرسی، جامعه حسابداران رسمی ایران، سازمان نظام پزشکی، سازمان‌های نظام مهندسی و سایر نظام‌های صنفی و حرفه‌ای که مطابق قوانین و مقررات، بر عملکرد اشخاص حقیقی و حقوقی زیرمجموعه خود نظارت می‌کنند. مضمولین نیز عبارت‌اند از کلیه بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری، بیمه‌ها، صندوق‌های قرض‌الحسنه، بنیادها و مؤسسات خیریه و غیرتقاعی، شهرداری‌ها، صندوق‌های بازنشستگی، نهادهای عمومی غیردولتی، تعاونی‌های اعتباری، صراف‌ها، بازار سرمایه (بورس‌های اوراق بهادار) و سایر بورس‌ها، شرکت‌های کارگزاری، صندوق‌ها و شرکت‌های سرمایه‌گذاری، همچنین مؤسساتی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است از قبیل شرکت ملی نفت ایران، سازمان گسترش و نوسازی ایران و غیر آنها، گمرک، سازمان امور مالیاتی کشور، سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، دفاتر اسناد رسمی، وکلای دادگستری، حساب‌رسان، حسابداران، کارشناسان رسمی دادگستری و بازرسان قانونی.

بررسی قرار دهد. به علت نوپا بودن جرم‌انگاری و تدوین قوانین ضد پول‌شویی در حقوق ایران،<sup>۱۴</sup> در زمینه «نظارت و کنترل» و اتخاذ رویکرد ریسک‌محور به‌عنوان اصلی پایه‌ای در مبارزه با پول‌شویی تاکنون تحقیقات پژوهشی منسجم و اختصاصی انجام نشده و از این رو پژوهش حاضر دارای نوآوری در موضوع است. یافته‌های پژوهش حاضر به‌عنوان راهنما در تهیه و تدوین «سند ملی ارزیابی خطر (ریسک)»<sup>۱۵</sup> توسط «کارگروه ارزیابی خطر»<sup>۱۶</sup> و تدوین «برنامه اقدام»<sup>۱۷</sup> توسط «مرکز اطلاعات مالی»<sup>۱۸</sup> کاربرد دارد. همچنین مشمولین مقررات مبارزه با پول‌شویی می‌توانند در تدوین و اجرای برنامه‌های نظارتی و کنترلی داخلی خود از این نتایج بهره ببرند. در نتیجه با اتخاذ یک رویکرد ریسک‌محور استاندارد در تهیه، تدوین و اجرای اقدامات نظارتی و کنترلی ضد پول‌شویی در سطح ملی و درون‌سازمانی، شناسایی خطرات و هدایت منابع، بر اساس اولویت‌ها صورت می‌پذیرد و در مسیر مبارزه با پول‌شویی، از منابع محدود در دسترس به نحو بهینه استفاده می‌شود.

## ۱ - مفاهیم

با عنایت به عنوان پژوهش در این بخش به شناسایی و تعریف مفاهیم «نظارت و کنترل» و «رویکرد ریسک‌محور» پرداخته می‌شود.

### ۱-۱ - نظارت و کنترل

۱۴. قانون اصلاح قانون مبارزه با پول‌شویی در سال ۱۳۹۷ مورد تصویب مجلس شورای اسلامی قرار گرفت و آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۴ آن در اواخر سال ۱۳۹۸ به تصویب هیئت وزیران رسید.

۱۵. مطابق بند ۲۳ ماده ۱ آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۴ الحاقی قانون مبارزه با پول‌شویی، سند ملی ارزیابی خطر (ریسک)، گزارشی است که در آن با بررسی آسیب‌ها و تهدیدهای موجود در حوزه‌های اصلی، خطر (ریسک) پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم در هر حوزه ارزیابی و اقدامات و تدابیری جهت واپایش (کنترل) و کاهش خطر (ریسک)‌های موجود اتخاذ می‌گردد.

۱۶. کارگروه موضوع ماده ۲ آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۴ الحاقی قانون مبارزه با پول‌شویی  
۱۷. «برنامه اقدام» توسط مرکز اطلاعات مالی به‌موجب ماده ۴ آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۴ الحاقی قانون مبارزه با پول‌شویی، مبتنی بر سند ملی ارزیابی خطر (ریسک) تدوین می‌گردد. این برنامه شامل اقدامات دقیق و شفاف برای اشخاص مشمول و زمان‌بندی اجرای این اقدامات است که تنظیم آن با لحاظ استانداردهای بین‌المللی و بر اساس فضای آتی تهدید و آسیب نظام مبارزه با پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم کشور و ریسک‌های شناسایی شده در حوزه‌های مختلف و متناسب با منابع و امکانات موجود بایستی صورت می‌پذیرد.

۱۸. موضوع ماده ۷ مکرر قانون اصلاح قانون مبارزه با پول‌شویی مصوب ۱۳۹۷ مجلس شورای اسلامی

«نظارت» در مفهوم حقوقی به معنای بازرسی، سنجش و ارزیابی اقدامات مجریان است.<sup>۱۹</sup> «کنترل» نیز مطابق تعریف استیفن رابینز به معنای «فرایند تحت نظر قرار دادن فعالیت‌ها به منظور حصول اطمینان از اینکه آنها همان‌گونه که برنامه‌ریزی شده‌اند، انجام می‌پذیرند و نیز اصلاح انحرافات قابل ملاحظه و مهم مشاهده شده در طی این فرایند» است.<sup>۲۰</sup> «نظارت» به معنای سنجش و تطبیق میان فعالیت‌های انجام شده با فعالیت‌های پیش‌بینی شده به منظور حصول اطمینان از صحت آنها و نیز شناخت انحرافات احتمالی و در صورت لزوم انجام اصلاحات،<sup>۲۱</sup> با «کنترل» که به معنای فرایند بازبینی فعالیت‌ها برای اطمینان از انجام فعالیت‌ها مطابق با برنامه است،<sup>۲۲</sup> معمولاً به صورت مترادف به کار می‌روند، لکن این دو اصطلاح معانی متفاوتی دارند که البته کاملاً به هم مربوط و وابسته‌اند. «نظارت و کنترل» به معنای بازدید و مراقبت از طرز پیشرفت اجرای عملیات در مقایسه با وضع مطلوب و به دنبال آن تغییر عملیات به منظور جلوگیری از انحراف در تحقق اهداف پیش‌بینی شده می‌باشد که این تعریف متشکل از دو قسمت است: نخست یک امر مشاهده‌ای و تحقیقی است (نظارت) و دوم به منظور بازگرداندن نظام اجرایی به شکل درست و مطلوب آن از طریق اقدامات اصلاحی می‌باشد (کنترل) و یک فرایند اجرایی و عملیاتی است.<sup>۲۳</sup>

## ۱-۲- رویکرد ریسک محور

اقدامات پیشگیرانه در مبارزه با پول شویی و تأمین مالی تروریسم باید متناسب با ریسک، ارزیابی و طراحی شوند. از این رو می‌بایست در حوزه‌های کم‌خطر، کنترل‌های ساده یا کاهش یافته اعمال شود و حوزه‌های دارای ریسک بالاتر مشمول روش‌های پیشرفته باشند. FATF در توصیه‌های خود از توسعه و اجرای یک رویکرد ریسک محور پشتیبانی می‌کند. رویکرد ریسک محور به کشورها اجازه می‌دهد در چهارچوب الزامات FATF، مجموعه‌ای از اقدامات انعطاف‌پذیر را اتخاذ کنند و بر آن اساس منابع خود را به صورت

۱۹. عباسعلی عمید زنجانی و ابراهیم موسی‌زاده، نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری (تهران: دانشگاه تهران، ۱۳۸۹)، ۱۵.

۲۰. ساناز میرحسینی موسوی، سیر تحول مدیریت بر سازمان (قم: تلاش اندیشه، ۱۳۹۸)، ۲۳۲.

۲۱. علی اصغر چناریان نخعی، مبانی و فرایند بازرسی و نظارت (تهران: انتشارات معاونت تربیت و آموزش ناجا، ۱۳۹۱)، ۱۵.

۲۲. استیون پی رابینز و ویوید ای دی سنزو، مبانی مدیریت، ترجمه محمدعلی حمید رفیعی، سیدمحمد اعرابی و بهروز اسراری ارشاد (تهران: دفتر پژوهش‌های فرهنگی، ۱۳۸۲)، ۴۰۰.

۲۳. عامری و حسینی، پیشین، ۳۷.

هدفمند و مؤثرتری تخصیص دهند و اقدامات پیشگیرانه را متناسب با ماهیت خطرات اعمال کنند.<sup>۲۴</sup> رویکرد ریسک‌محور به معنای اتخاذ فرایند مدیریت ریسک و خطر برای مقابله با پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم است. این فرایند شامل شناخت وجود خطرات، ارزیابی آنها و در نهایت تدوین راهکارهایی برای مدیریت و کاهش خطرات و ریسک‌های شناسایی شده است. اصل اساسی در این رویکرد، هدایت منابع منطبق با اولویت‌هاست تا نسبت به خطرات بزرگ‌تر، توجه بیشتری صورت پذیرد.<sup>۲۵</sup> این رویکرد به کشورها و مضمولین قوانین ضد پول‌شویی امکان می‌دهد تا منابع خود را در جایی متمرکز کنند که خطرات بیشتری وجود دارد.<sup>۲۶</sup> این بدان معناست که کشورها بایستی از راه‌حل‌های «مناسب برای همه»<sup>۲۷</sup> فاصله بگیرند و رژیم‌های ضد پول‌شویی خود را متناسب با زمینه خطر خاص تنظیم کنند. تحت رویکرد ریسک‌محور، شدت اقدامات ضد پول‌شویی بسته به سطح و ماهیت خطرات شناسایی شده کم‌وزیاد می‌شود. بر این اساس، کشورها و سازمان‌ها موظف‌اند در مواردی که ریسک بالاتری وجود دارد، رویکرد تقویت‌شده و متمرکزتری را در پیش گیرند و در مواردی که ریسک‌های کمتری است، رویکرد ساده‌تری را اتخاذ نمایند و در صورت اثبات ریسک پایین، معافیت‌هایی را از برخی الزامات در نظر گیرند.<sup>۲۸</sup>

## ۲- جایگاه نظارت و کنترل مبتنی بر ریسک در اقدامات ضد پول‌شویی

FATF در توصیه‌های ۲۶، ۲۷ و ۲۸ به مسئله نظارت توجه نموده و ضمن اصرار بر اطمینان کشورها از وجود مقررات و نظارت کافی در خصوص مؤسسات مالی و مشاغل و حرفه‌های غیرمالی، همواره تأکید

۲۴. از مهم‌ترین رویکردهای جایگزین قابل استفاده به‌جای «رویکرد مبتنی بر ریسک» این است که یا منابع به‌طور یکنواخت تخصیص یافته، به‌طوری که تمامی مؤسسات مالی، مشتریان، محصولات و غیره مورد توجه یکسان قرار گیرند؛ یا منابع هدفمند تخصیص یابند ولیکن بر اساس عواملی غیر از ریسک‌های ارزیابی‌شده. هر دو این حالات ناخواسته منجر به رویکرد تیک باکس (Tick Box) می‌گردد که به معنای پیروی از قوانین و دستورالعمل‌هایی است که در تمامی شرایط یکسان می‌باشد و لذا این امر موجب تمرکز منابع بر رفع نیازهای قانونی به‌جای مبارزه با پول‌شویی یا تأمین مالی تروریسم می‌گردد. از این رو بهترین رویکرد در جهت پیشگیری و مبارزه با پول‌شویی، رویکرد مبتنی بر ریسک یا ریسک‌محور است.

25. FATF, "FATF Guidance on the Risk-Based Approach to Combating Money Laundering and Terrorist Financing - High Level Principles and Procedures", 2007, 2. <https://www.fatf-gafi.org> (last visited October 9, 2022)

26. FATF, "Guidance for a Risk-Based Approach for the Securities Sector", 2018, 4. <https://www.fatf-gafi.org> (last visited October 9, 2022)

۲۷. راه‌حل یک اندازه برای همه (One-Size-Fits-All) یا مناسب برای همه، اصطلاح تخصصی رشته مدیریت بوده و در اینجا به معنای اتخاذ یک رویکرد کلی در همه زمینه‌ها است. نقطه مقابل این رویکرد تخصیص منابع بر اساس اولویت‌بندی است.

28. FATF, "Guidance for a Risk-Based Approach to Prepaid Cards, Mobile Payments and Internet-Based Payment Services", 2013, 26. <https://www.fatf-gafi.org> (last visited October 9, 2022)

داشته است که ناظران بایستی از اختیارات کافی برای نظارت، پایش و حصول اطمینان از رعایت الزامات مبارزه با پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم از جمله اختیار بازرسی برخوردار باشند و در هنگام مشاهده قصور در اجرای الزامات، اختیار اعمال تنبیهات انضباطی و مالی از جمله لغو، تحدید یا تعلیق مجوز را داشته باشند.<sup>۲۹</sup>

به اعتقاد FATF نظارت ریسک‌محور، ارزیابی خطرات در بخش‌های تحت نظارت و تخصیص منابع متناسب با ارزیابی مذکور به‌منظور اتخاذ راهکارهای مقابله با چالش‌ها، از مهم‌ترین اقدامات یک نظام قدرتمند ضد پول‌شویی است. FATF در توصیه‌های خود همواره بر سه اصل اساسی ذیل تأکید داشته است که اصول مذکور مستقیماً به نظارت و کنترل مربوطند:

۱. افزایش آگاهی از خطرات پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم مشمولین و تنظیم تعهدات قانونی و تسهیل و تشویق به اتخاذ شیوه‌های مناسب؛

۲. اعمال نظارت بر رعایت تعهدات مبارزه با پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم؛

۳. اتخاذ تدابیر مناسب در صورت تشخیص کمبودها.<sup>۳۰</sup>

دستیابی به اهداف تعیین‌شده در اصول سه‌گانه فوق، تنها از مسیر اتخاذ رویکردی ریسک‌محور محقق می‌گردد تا بر آن اساس ریسک‌ها و خطرات پول‌شویی در سطوح ملی و سازمانی شناسایی و تدابیر مناسب برای مواجهه با آنها اتخاذ شوند. در ادامه بر رعایت تعهدات مبارزه با پول‌شویی نظارت و به‌منظور تشخیص و رفع کمبودها (کنترل، به‌منظور بازگرداندن ساختار به شکل مطلوب آن) تدابیری مناسب بر اساس اولویت‌ها اتخاذ شود.

### ۳- اصول ساختار نظارتی - کنترلی مؤثر ضد پول‌شویی

در یک ساختار نظارتی - کنترلی استاندارد بایستی برخی اصول رعایت شوند که عبارت‌اند از:

۱. نظارت و کنترل ترکیبی: نظارت و کنترل لزوماً به معنای اینکه هر نهاد در حیطه وظایف خود نظارت کند نیست، بلکه بایستی مشترک و ترکیبی باشد. در این مدل نظارتی به‌خوبی امکان مبادله اطلاعات، افراد متخصص و سایر منابع وجود دارد و موجب افزایش کیفیت نظارت است.

۲۹. گروه کاری اقدام مالی (FATF)، استانداردهای بین‌المللی مبارزه با پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم، ترجمه فردوس زارع قاجاری و علی (تهران: انتشارات تاش، ۱۳۹۲)، ۳۹-۴۱.

30. FATF, "Guidance on Risk-Based Supervision", 2021, 5. <https://www.fatf-gafi.org> (last visited October 9, 2022)

۲. استقلال نهاد نظارتی: فعالیت‌های مقام نظارتی نباید تحت نفوذ، کنترل یا رهبری دیگری از بیرون باشد. البته استقلال به این معنا نیست که سیاست‌گذاران دولتی و قوه مقننه نتوانند رویه اجرایی و جهت‌گیری کلی نهاد نظارتی را تحت تأثیر قرار دهند؛ به عبارت دیگر، نهاد نظارتی نه آزاد است که غیرمسئولانه عمل نماید و نه استقلال به معنای عدم پاسخگویی نسبت به اعمال خود است.

۳. پاسخگو بودن: برقراری توازن میان استقلال نهاد نظارتی و پاسخگویی او به دولت از مهم‌ترین چالش‌هاست. لذا بررسی نهاد نظارتی توسط قوه مقننه و فراهم آوردن امکان نظارت بیرونی بر آن توسط مقامات ذیصلاح به منظور شفافیت بسیار مؤثر است.

۴. اختیار دسترسی به اطلاعات: مطابق استانداردهای جهانی ضد پول‌شویی، نهاد نظارتی باید قدرت کافی برای کنترل مشمولین و اطمینان از انجام تطبیق‌های لازم با مقررات را داشته باشد. لذا می‌بایست نهاد نظارتی به کلیه اطلاعات دسترسی داشته باشد و هیچ چیزی از قبیل قواعد رازداری بانکی و رازداری حرفه‌ای، مانع دسترسی نهاد نظارتی به اطلاعات مورد نیاز نشود.

۵. اختیار در وضع مقررات: نهاد نظارتی به منظور نیل به اهداف نظارتی و بالا بردن ضریب اطمینان و کاهش ریسک پول‌شویی باید در حیطه وظایف خود دارای اختیارات ویژه‌ای بوده و امکان تدوین مقررات و دستورالعمل‌های لازم را داشته باشد.

۶. اختیار وضع مجازات: همان‌گونه که در توصیه ۲۷ FATF آمده است، مقام نظارتی باید قدرت کافی برای کنترل و اطمینان از تطبیق فعالیت‌های سازمان تحت نظارت با مقررات ضد پول‌شویی را داشته باشد و در صورت عدم رعایت مقررات، مقام نظارتی اختیار وضع مجازات‌های قابل اجرا از قبیل جریمه مالی و اقدامات تنبیهی و انضباطی را دارا باشد.

۷. برخورداری از منابع مالی و انسانی کافی: منابع مالی، نیروی انسانی و تجهیزات فنی از ملزومات اولیه ایجاد یک ساختار نظارتی قدرتمند است. منابع مذکور باید متناسب با اندازه، سطح ریسک و کیفیت کنترل‌های ضد پول‌شویی سازمان نظارتی باشد.<sup>۳۱</sup>

امروزه با گسترش فناوری و نظام‌مند شدن فرایندها، امکان نظارت و پایش مستمر فعالیت‌ها توسط نهادهای درون‌سازمانی و برون‌سازمانی به صورت حضوری و غیرحضوری (سیستمی) فراهم آمده است. همچنین در بُعد بین‌المللی نهادهایی به منظور نظارت و کنترل در نظر گرفته شده‌اند و در سطح ملی نیز در دو بخش درون‌سازمانی و برون‌سازمانی، سازمان‌هایی وظیفه نظارت و کنترل را عهده‌دار می‌باشند.

۳۱. پیتز لارنت چتین و دیگران، پیشگیری از پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم: راهنمای عملی برای ناظران بانکی، ترجمه مریم کشتکار (تهران: انتشارات ناشر، ۱۳۹۲)، ۳۰-۳۵.

#### ۴- اهمیت اتخاذ رویکرد ریسک‌محور، فواید و چالش‌های فرارو

رویکرد مبتنی بر ریسک به‌منظور شناخت نقاط آسیب‌پذیر، نیازمند تجزیه و تحلیل خطرات است تا بر آن اساس به اصلاح و رفع آسیب‌ها اقدام شود. آسیب‌های مذکور ایستا نیستند و بسته به شرایط و ماهیتشان، با گذشت زمان تغییر می‌کنند. راهبردهای مدیریت و کاهش خطرات پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم در مشمولین معمولاً به‌منظور جلوگیری از وقوع فعالیت، از طریق ترکیبی از بازدارندگی (اقدامات مرتبط با شناسایی ارباب‌رجوع)، تشخیص (به‌عنوان مثال نظارت و گزارش معاملات مشکوک) و ثبت سوابق به‌منظور تسهیل تحقیقات صورت می‌پذیرد.<sup>۳۲</sup> هیچ روش پذیرفته‌شده جهانی وجود ندارد که ماهیت و میزان رویکرد مبتنی بر ریسک را تعیین کند. با این حال یک رویکرد ریسک‌محور مؤثر و استاندارد، شامل شناسایی و دسته‌بندی ریسک‌های پول‌شویی و ایجاد کنترل‌های منطقی بر اساس خطرات شناسایی شده است. این رویکرد به مشمولین قوانین ضد پول‌شویی اجازه می‌دهد نسبت به ارباب‌رجوع خود قضاوت معقولی داشته باشند. رویکرد مبتنی بر ریسک نباید به‌گونه‌ای طراحی شود که مشمولین را از انجام معاملات یا برقراری رابطه با ارباب‌رجوع منع کند، بلکه باید به مشمولین در مدیریت مؤثر خطرات احتمالی پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم کمک نماید.

اتخاذ رویکرد مبتنی بر ریسک در ساختار نظارتی - کنترلی مشمولین مقررات ضد پول‌شویی فواید بسیاری دارد و در عین حال استفاده از آن ممکن است موجب ایجاد چالش‌هایی شود که در ادامه مورد بررسی قرار می‌گیرند.

#### ۴-۱- فواید اتخاذ رویکرد ریسک‌محور در ساختار نظارتی - کنترلی ضد پول‌شویی

صرف‌نظر از قدرت و اثربخشی کنترل‌های ضد پول‌شویی ایجادشده توسط مشمولین که بر ریسک منطقی بنا شده است، باید پذیرفت که این اقدامات و کنترل‌ها، تمامی موارد پول‌شویی را شناسایی نکرده و تبهکاران کماکان به انتقال مخفیانه وجوه غیرقانونی از طریق بخش مالی ادامه می‌دهند. لذا نهادهای نظارتی، مجریان قانون و مقامات قضایی بایستی به اقدامات مشمولین اکتفا نکرده و وظایف خود از جمله راهکارهای اجرایی، نظارتی و اعمال مجازات را انجام دهند.<sup>۳۳</sup> مهم‌ترین فواید اتخاذ رویکرد ریسک‌محور

۳۲. شناسایی ارباب‌رجوع، گزارش‌دهی معاملات و عملیات مشکوک و ثبت سوابق، سه اصل پایه‌ای مورد تأکید در جهت مبارزه با پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم است.

33. FATF, "FATF Guidance on the Risk-Based Approach to Combating Money Laundering and Terrorist Financing - High Level Principles and Procedures", 2007, 2. <https://www.fatf-gafi.org> (last visited October 9, 2022)

در پیشگیری و مبارزه با پول شویی عبارت‌اند از:

۱. اتخاذ رویکرد ریسک‌محور برای عموم مردم سودمند است. در صورت به‌کارگیری مؤثر این رویکرد، مضمولین و مراجع نظارتی اجازه می‌یابند در استفاده از منابع به‌صورت کارآمدتر عمل کنند و لذا با تمرکز بر تهدیدهای با ریسک بالاتر، امکان دستیابی به نتایج مؤثرتری وجود دارد و بدین طریق مسئولیت تحمیلی بر اربابان رجوع به حداقل می‌رسد.
۲. تلاش‌ها برای مبارزه با پول شویی باید انعطاف‌پذیر باشد تا با تحول خطرات سازگار شود. به این ترتیب، مضمولین از تشخیص، دانش و تخصص خود برای توسعه یک رویکرد مناسب مبتنی بر ریسک استفاده خواهند کرد.
۳. از طریق فرایند مبتنی بر ریسک، کلیه خطرات احتمالی ارزیابی و مدیریت می‌شود و بر این اساس یک همکاری واقعی میان مقامات ذی‌صلاح و مضمولین ایجاد می‌گردد؛ زیرا بدون همکاری و تفاهم میان این دو، هیچ رویکرد ریسک‌محوری وجود نخواهد داشت.
۴. پولشویان و سازمان‌های تروریستی اطلاعات قابل توجهی از بخش مالی دارند و اقدامات گسترده‌ای را جهت پنهان و غیرقابل تمایز نمودن فعالیت‌های مالی خود از معاملات قانونی انجام می‌دهند. از این رو مضمولین با اتخاذ رویکرد ریسک‌محور و تمرکز بیشتر بر فعالیت‌های شناسایی شده با ریسک بالاتر، مانع سوءاستفاده این عناصر جنایی از خود می‌شوند.
۵. رویکرد مبتنی بر ریسک به مضمولین اجازه می‌دهد با شناسایی روش‌های جدید پول شویی، خود را به‌صورت مؤثر و کارآمد اصلاح و با شرایط سازگار نمایند.<sup>۳۴</sup>

#### ۴-۲- چالش‌های اتخاذ رویکرد ریسک‌محور در ساختار نظارتی - کنترلی ضد پول شویی

رویکرد مبتنی بر ریسک لزوماً یک گزینه عالی نیست و چه‌بسا با موانعی روبه‌رو باشد که لازم است در هنگام اجرای اقدامات، برطرف شوند. برخی چالش‌ها ممکن است ذاتی استفاده از رویکرد ریسک‌محور و برخی دیگر نیز ناشی از مشکلات در انتقال به یک ساختار مبتنی بر ریسک باشند.<sup>۳۵</sup> از جمله چالش‌های

34. Ibid, 3.

۳۵. به‌عنوان مثال پیاده‌سازی یک رویکرد ریسک‌محور در حوزه بانکی به‌عنوان مهم‌ترین حوزه مورد تهدید پولشویان، موجب چالش‌های عمده‌ای برای بخش نظارتی و کنترلی آن می‌شود که عبارت‌اند از: چگونگی تخصیص مسئولیت تحت یک رویکرد ریسک‌محور، نحوه شناسایی و ارزیابی خطر پول شویی و تأمین مالی تروریسم، تصمیم‌گیری در خصوص مناسب‌ترین و مؤثرترین راه برای کاهش خطرات، توسعه درک مشترک از رویکرد ریسک‌محور و غیره.

See: FATF, "Risk-Based Approach Guidance for the Banking Sector", 2014, 8. <https://www.fatf-gafi.org>.

فراروی اجرای رویکرد ریسک‌محور عبارت‌اند از:

۱. رویکرد مبتنی بر ریسک جهت جمع‌آوری و تفسیر اطلاعات مربوط به خطرات و ریسک‌ها، چه در سطح ملی و چه در سطح نهادی و سازمانی، نیازمند منابع و تخصص است. این امر مستلزم آن است که در درون مؤسسه و بخش‌های فرعی آن، روبه‌ها و سازکارهای تشخیص صحیح و آموزش محور اعمال شود. هرچند استفاده مشمولین از رویکرد ریسک‌محور، بی‌تردید منجر به نوآوری و بهبود انطباق با قواعد ضد پول‌شویی می‌شود، لیکن ممکن است موجب عدم اطمینان در مورد انتظارات، ایجاد مشکل در اعمال رفتار یکنواخت نظارتی و عدم درک و عدم رضایت اربابان رجوع در مورد اطلاعات درخواستی از آنها و سخت‌گیری‌ها شود.

۲. اجرای رویکرد مبتنی بر ریسک مستلزم درک کافی مشمولین از خطرات موجود است تا بر آن اساس تشخیص صحیحی دهند. این امر داشتن تخصص در مشمولین را ایجاب می‌کند. تخصص از طریق آموزش، استخدام، مشاوره حرفه‌ای و «یادگیری به انجام»<sup>۳۶</sup> محقق می‌شود. تلاش در اتخاذ رویکرد ریسک‌محور، بدون داشتن تخصص کافی ممکن است منجر به تشخیص‌های نادرست از سوی مشمولین شود. به‌عنوان مثال مشمول، ریسک خود را بیش‌ازحد تخمین می‌زند و به‌صورت بیهوده از منابع استفاده می‌کند یا آنکه ریسک را درست برآورد نکرده و آسیب‌پذیر می‌شود. ۳. ممکن است برخی مدیران یا کارکنان مشمولین بر تشخیص‌های مبتنی بر ریسک حساس شوند و به اتخاذ تصمیمات بیش‌ازحد محتاطانه روی آورند یا زمان نامتناسبی را صرف بررسی موضوع و تصمیم‌گیری کنند. با این حال، در شرایطی که مدیریت نتواند خطرات را تشخیص دهد یا آن خطرات را دست‌کم گیرد، ممکن است در مشمول مشکلی ایجاد شود که اجازه اختصاص منابع کافی برای تطبیق را ندهد و در نتیجه منجر به شکست بالقوه برنامه‌های انطباق شود. مدیران باید درک کنند که حتی اگر مشمول ساختارها و روبه‌های مدیریت ریسک مناسبی را که به‌طور دائم به‌روز می‌شوند،

org (last visited October 9, 2022)

۳۶. تئوری یادگیری به انجام (Learning by Doing) نظریه‌ای آموزشی است که توسط یک فیلسوف آمریکایی به نام جان دیوی ارائه گردید. این تئوری روش عملی برای یادگیری است به این معنا که دانش‌آموزان برای یادگیری بایستی با محیط خود تعامل داشته باشند. در این فرایند افراد تجربیات خود را درک می‌کنند؛ به‌ویژه آن تجربیاتی که به‌طور فعال در آن زمینه مشارکت دارند. در واقع به معنای آموزش از طریق مشارکت در شیوه‌های عملی است. این رویکرد آموزشی با ایجاد جذابیت موجب بروز حس کنجکاوی و توسعه تفکر انتقادی و مهارت‌های تحلیلی فرد آموزش‌دیده می‌شود. برای مطالعه بیشتر نک: Sameer Abuzandah, "Learning By Doing", October 2020. <https://www.researchgate.net> (last visited October 9, 2022)

ایجاد کند و سیاست‌ها و فرایندهای مربوطه را دنبال نماید، همچنان ممکن است تصمیماتی را که بر اساس اطلاعات نادرست است، اتخاذ کند.

در اجرای رویکرد ریسک‌محور باید به مشمولین فرصت انجام تشخیص‌های منطقی داد. این بدان معناست که احتمالاً هیچ دو مشمولی شیوه‌های دقیقاً مشابهی را اتخاذ نمی‌کنند. چنین تنوع بالقوه‌ای در اقدامات، مستلزم آن است که نهادهای ناظر، تلاش بیشتری را برای شناسایی و انتشار دستورالعمل‌های مرتبط با عملکرد صحیح انجام دهند.<sup>۳۷</sup>

## ۵- فرایند اتخاذ رویکرد ریسک‌محور و اصول لازم‌الرعایه در طراحی آن

مشمولین مقررات ضد پول‌شویی به‌منظور اتخاذ رویکرد ریسک‌محور می‌بایست فرآیندی را طی نمایند و در طراحی این رویکرد، اصولی را رعایت کنند که در ادامه به‌صورت مجزا به آنها پرداخته می‌شود.

### ۵-۱- فرایند اتخاذ رویکرد ریسک‌محور در مشمول قوانین ضد پول‌شویی

اصل کلی در رویکرد مبتنی بر ریسک، اولویت‌بندی خطرات و تخصیص منابع بر آن اساس است. از این رو، کشورها ملزم به انجام مداوم اقدامات متناسب به‌منظور شناسایی و ارزیابی خطرات پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم برای بخش‌های مختلف بازار، واسطه‌ها و محصولات هستند. رویکرد مذکور برای کشورهای مایل به ایجاد نظام مالی فراگیر جهت رفع مشکلات ارباب‌رجوعان محروم از نظر مالی که خطرات کمتری برای پول‌شویی دارند بسیار مناسب است.<sup>۳۸</sup> لازم است هر مشمول به‌منظور اتخاذ رویکرد ریسک‌محور فرآیندی به شرح زیر را رعایت نماید:

۱. شناسایی و ارزیابی ریسک: به معنای شناسایی موارد خطر و احتمال پول‌شویی بر اساس ریسک ارباب‌رجوع، خدمات و مناطق جغرافیایی<sup>۳۹</sup> و همچنین توجه به اطلاعات عمومی در خصوص خطرات و نوع پول‌شویی است. منطبق با این رویکرد، FATF نخستین توصیه خود را به ارزیابی ریسک‌ها اختصاص داد و در توصیه ۱۵ از کشورها و مؤسسات مالی خواست به هنگام عرضه

37. FATF, "FATF Guidance on the Risk-Based Approach to Combating Money Laundering and Terrorist Financing - High Level Principles and Procedures", 2007, 3-4. <https://www.fatf-gafi.org> (last visited October 9, 2022)

38. FATF, "FATF Guidance on Anti-Money Laundering and Terrorist Financing Measures and Financial Inclusion", 2011, 18. <https://www.fatf-gafi.org> (last visited October 9, 2022)

۳۹. مطابق استانداردهای جهانی پس از اتخاذ رویکرد ریسک‌محور، خطرات حوزه پول‌شویی در یکی از سه دسته ریسک مشتری یا ارباب‌رجوع، ریسک منطقه یا موقعیت جغرافیایی و ریسک محصول یا خدمت درخواستی قرار می‌گیرند.

فناوری‌های نوین، محصولات و رویه‌های جدید مورد استفاده در مشاغل، ریسک‌ها را بر همین اساس مورد شناسایی و ارزیابی قرار دهند.

۲. مستندسازی: به معنای مستند نمودن ارزیابی‌های ریسک، راهکارها، خط‌مشی‌ها و روش‌های نظارت است.

۳. مدیریت و کاهش خطر: به معنای شناسایی و به‌کارگیری مؤثر اقدامات برای مدیریت و کاهش خطرات پول‌شویی است. پس از شناسایی و ارزیابی ریسک‌ها، کشورها در موقعیتی هستند که به آنها این امکان را می‌دهد تا نسبت به اتخاذ اقدامات مناسب در جهت کاهش خطرات شناسایی شده اقدام نمایند.

۴. نظارت مستمر و مؤثر: به معنای اعمال خط‌مشی‌ها، رویه‌ها و سامانه‌های اطلاعاتی برای نظارت مستمر بر تغییرات خطرات پول‌شویی است.<sup>۴۰</sup>

## ۵-۲- اصول لازم‌الرعایه در طراحی رویکرد ریسک‌محور

همان‌گونه که گذشت، در پیش گرفتن یک رویکرد مبتنی بر ریسک در مبارزه با پول‌شویی به مقامات ذی‌صلاح و مضمولین این امکان را می‌دهد تا از منابع خود به نحو احسن استفاده کنند. FATF پنج اصل مهم را که در هنگام طراحی رویکرد مبتنی بر ریسک، موجب بهبود تلاش‌های رژیم‌های ضد پول‌شویی می‌شود اعلام کرده است که متناسب با شرایط خاص هر کشور قابلیت اعمال دارد:

اصل نخست: درک و پاسخگویی به تهدیدات و آسیب‌پذیری‌ها (ارزیابی خطرات ملی)؛ اجرای موفقیت‌آمیز رویکرد مبتنی بر ریسک در سطح ملی، به درک صحیح تهدیدات و آسیب‌پذیری‌ها در کشور بستگی دارد که این درک با ارزیابی خطر ملی به دست می‌آید. ارزیابی خطر ملی که بایستی متناسب با شرایط هر کشور صورت پذیرد، لزوماً به معنای داشتن سند رسمی واحد نیست، بلکه فرایندی است که برای دستیابی به یک نتیجه مطلوب طراحی شده است.

اصل دوم: تهیه و تدوین یک چهارچوب قانونی/نظارتی که از رویکرد ریسک‌محور پشتیبانی کند؛ کشورها بایستی بررسی کنند که آیا چهارچوب قانونی و نظارتی آنها در جهت استفاده از رویکرد مبتنی بر ریسک مناسب است یا خیر؟ در صورت لزوم، اقدامات یا اصلاحات مقتضی را انجام دهند. به‌عنوان مثال بررسی شود آیا از حداقل استانداردهای لازم برخوردار می‌باشند یا خیر؟

40. FATF, "Guidance for a Risk-Based Approach for Legal Professionals", 2019, 27-68. <https://www.fatf-gafi.org> (last visited October 9, 2022)

اصل سوم: طراحی یک چهارچوب نظارتی برای حمایت از اجرای رویکرد ریسک‌محور؛ طراحی و اجرای یک چهارچوب نظارتی در جهت حمایت از اجرای رویکرد ریسک‌محور از اصول اساسی موفقیت در پیشگیری و مبارزه با پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم است. چهارچوب مزبور بایستی به نهادهای نظارتی امکان نظارت و کنترل بر مضمولین را دهد. این امر مستلزم درک کامل و جامع اوضاع فعالیت‌های مالی مضمولین است. در ادامه بر اساس این درک و ارزیابی کلی خطرات، نهادهایی که بیشتر در معرض خطر هستند شناسایی و اولویت‌بندی می‌شوند. این ارزیابی کلی باید به تنظیم‌کننده و طراح برنامه نظارتی، در انتخاب محل استفاده از منابع جهت دست یافتن به بیشترین تأثیر کمک نماید. ارزیابی ریسک، همچنین به طراح برنامه نظارتی نشان می‌دهد در کجا منابع کافی برای مقابله با خطرات وجود ندارد.

اصل چهارم: شناسایی بازیگران اصلی؛ کشورها به هنگام اتخاذ رویکرد ریسک‌محور باید ذی‌نفعان اصلی را شناسایی کرده و بر این اساس، مؤثرترین روش جهت تقسیم مسئولیت و به اشتراک‌گذاری اطلاعات میان ذی‌نفعان انتخاب شود. برخی ذی‌نفعان احتمالی عبارت‌اند از:

۱. دولت که شامل قوای مقننه، مجریه و قضاییه و سازمان‌های اجرای قانون مانند پلیس است؛
  ۲. واحد اطلاعات مالی،<sup>۴۱</sup> سرویس‌های امنیتی و سایر آژانس‌های مشابه؛
  ۳. بخش خصوصی از قبیل شرکت‌های خدمات مالی، وکلا و حسابداران، نهادهای تجاری و غیره؛
  ۴. بخش عمومی از قبیل ترتیبات و سازمان‌های طراحی شده برای مقابله با پول‌شویی؛
  ۵. سایر کسانی که می‌توانند در این زمینه کمک کنند از قبیل دانشگاهیان و رسانه‌ها.
- اصل پنجم: تبادل اطلاعات؛ تبادل اطلاعات بخش جدایی‌ناپذیر از راهبرد یک کشور در مبارزه با پول‌شویی است. مقامات دولتی از قبیل سازمان‌های قانونی و نهادهای نظارتی از دسترسی ویژه و انحصاری به اطلاعاتی برخوردارند که می‌تواند به هنگام اتخاذ و اجرای رویکرد مبتنی بر ریسک، به مضمولین در تصمیم‌گیری آگاهانه کمک نماید. مطلوب است بخش دولتی و خصوصی ضمن همکاری، اطلاعات لازم جهت مبارزه با پول‌شویی را شناسایی و به اشتراک‌گذارند.<sup>۴۲</sup>

## ۶- جایگاه رویکرد ریسک‌محور در ساختار نظارتی - کنترلی ضد پول‌شویی در ایران

روح حاکم بر مقررات ضد پول‌شویی ایران مبتنی بر رویکرد ریسک‌محور می‌باشد و اقدامات ضد پول‌شویی

41. Financial Intelligence Unit (FIU)

42. FATF, "FATF Guidance on the Risk-Based Approach to Combating Money Laundering and Terrorist Financing - High Level Principles and Procedures", 2007, 11-14. <https://www.fatf-gafi.org> (last visited October 9, 2022)

بر این مبنا استوار شده است. به‌عنوان مثال در بخشنامه اداره مطالعات و مقررات بانکی بانک مرکزی،<sup>۴۳</sup> که به حوزه نظام مؤثر کنترل داخلی مؤسسات اعتباری مربوط می‌شود، مدیریت ریسک عبارت است از «فرایند شناسایی، ارزیابی، تجزیه و تحلیل و واکنش مناسب نسبت به ریسک‌های عمده‌ای که تأثیرات نامطلوبی بر دستیابی به اهداف مؤسسه اعتباری دارند و نیز نظارت مستمر بر آنها». مطابق این دستورالعمل، مدیریت مؤثر ریسک باید بر اساس شرایط متغیر محیطی (اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، فناوری و غیره) به‌طور مستمر به‌روز شود. در این تعریف که مشابه تعاریف FATF است مدیریت ریسک، تمام ریسک‌های مرتبط با حوزه مؤسسات اعتباری از جمله پول‌شویی را شامل می‌شود. در متن قانون مبارزه با پول‌شویی ایران اصلاحی ۱۳۹۷ هرچند اشاره مستقیم به عبارت «رویکرد مبتنی بر ریسک» نشده است، اما جلوه‌های اتخاذ چنین رویکردی را می‌توان در کلیت قانون مشاهده کرد. به‌عنوان مثال قانون‌گذار در مقام بیان مصادیق معاملات و عملیات مشکوک، به «مناطق پرخطر» اشاره دارد که منظور همان ریسک منطقه جغرافیایی است. همچنین توجه به «سطح فعالیت مورد انتظار مشتری» در خصوص معاملات و عملیات مالی آنها را که از ملزومات رویکرد مبتنی بر ریسک است می‌توان در این قانون مشاهده کرد.<sup>۴۴</sup>

آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۴ الحاقی به قانون مبارزه با پول‌شویی (۱۳۹۸)، با اشاره صریح به اتخاذ رویکرد ریسک‌محور، در فصل دوم به مسئله ارزیابی خطر (ریسک) و اتخاذ رویکرد مبتنی بر خطر (ریسک) پرداخته است.<sup>۴۵</sup> مطابق ماده ۲ آیین‌نامه مذکور، «شورای عالی مقابله و پیشگیری از جرایم پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم» موظف است به‌منظور ارزیابی خطر پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم در سطح ملی، نسبت به ایجاد کارگروهی تحت عنوان «کارگروه ملی ارزیابی خطر (ریسک)»، متشکل از دستگاه‌های متولی نظارت و سایر نهادهای ذی‌صلاح اقدام کند. آیین‌نامه مذکور به تأسی از توصیه‌ها و اسناد راهنمای FATF، خطر یا ریسک را به سه قسمت عمده ریسک ارباب‌رجوع (مشتری)، ریسک منطقه و ریسک خدمت<sup>۴۶</sup> تقسیم کرده است.

## ۶-۱- الزام به تشکیل کارگروه ملی ارزیابی خطر (ریسک)

۴۳. بخشنامه شماره مب/۱۱۷۲ مورخ ۱۳۸۶/۰۳/۳۱ بانک مرکزی تحت عنوان «رهنمودهایی برای نظام مؤثر کنترل داخلی در مؤسسات اعتباری»

۴۴. تبصره ماده ۷ قانون اصلاحی مبارزه با پول‌شویی (۱۳۹۷)

۴۵. مواد ۲ الی ۱۵ آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۴ الحاقی قانون مبارزه با پول‌شویی (۱۳۹۸)

۴۶. بندهای ۲۶، ۲۷ و ۲۸ ماده ۱ آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۴ الحاقی قانون مبارزه با پول‌شویی

ماده ۲ آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۴ الحاقی قانون مبارزه با پول‌شویی (۱۳۹۸)، شورای عالی مقابله و پیشگیری از جرایم پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم را موظف نموده است تا نسبت به ایجاد «کارگروه ملی ارزیابی خطر (ریسک)» با اهداف و وظایف ذیل اقدام نماید:

۱. ارزیابی ریسک پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم در سطح ملی؛
  ۲. هماهنگ کردن فعالیت‌ها و سازکارهای مربوط به ارزیابی ریسک در حوزه‌های اصلی؛
  ۳. تشکیل کارگروه‌های تخصصی اعم از کارگروه‌های ارزیابی تهدید، آسیب‌پذیری ملی، آسیب‌پذیری بخش بانکداری، آسیب‌پذیری سایر مؤسسات مالی و اعتباری، آسیب‌پذیری بخش بیمه، آسیب‌پذیری بخش اوراق بهادار، آسیب‌پذیری بخش‌های مشاغل غیرمالی در جهت بررسی ریسک پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم؛<sup>۴۷</sup>
  ۴. تنظیم «سند ملی ارزیابی خطر (ریسک)» به منظور کاهش آسیب‌پذیری نظام مبارزه با پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم کشور با همکاری مرکز اطلاعات مالی و به‌روزرسانی آن در دوره‌های زمانی ۳ تا ۵ ساله؛
  ۵. ارائه توصیه‌های لازم در خصوص اعمال رویکرد مبتنی بر ریسک در مبارزه با پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم با در نظر گرفتن شرایط کشور و بررسی آسیب‌ها و تهدیدهای حوزه‌های اصلی؛
  ۶. تخصیص امکانات موجود مبتنی بر خطر و ریسک‌های شناسایی شده.
- ترکیب اعضای کارگروه ملی ارزیابی خطر (ریسک) مطابق ماده ۲ آیین‌نامه اجرایی، متشکل از دستگاه‌های متولی نظارت و سایر نهادهای ذی‌صلاح است.

## ۶-۲- تکالیف قانونی اشخاص مشمول در اتخاذ رویکرد ریسک‌محور

در مقررات ضد پول‌شویی ایران به‌منظور اتخاذ رویکرد ریسک‌محور و عمل بر آن اساس، تکالیفی به عهده مشمولین گذاشته شده است که اهم آن عبارت‌اند از:

۱. تکلیف بر تدوین و اجرای برنامه‌های داخلی مبارزه با پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم با رویکرد مبتنی بر ریسک همسو با سند ملی ارزیابی خطر (ریسک) و عمل بر اساس «برنامه اقدام» تدوین شده توسط مرکز اطلاعات مالی؛ این برنامه‌ها بایستی در بازه زمانی ۳ تا ۵ ساله به‌روزرسانی و هر شش ماه یک بار به مرکز اطلاعات مالی گزارش شود.

۴۷. ماده ۲ آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۴ الحاقی قانون مبارزه با پول‌شویی و تبصره آن

۲. تکلیف به ارزیابی و طبقه‌بندی ریسک تعامل کاری،<sup>۴۸</sup> پیش از ارائه هرگونه خدمت به ارباب‌رجوع و تصمیم‌گیری در خصوص نحوه ارائه خدمت به آنان متناسب با ریسک ارزیابی‌شده؛ همچنین اشخاص مشمول بایستی ریسک‌های سه‌گانه مشتری، منطقه و خدمت را در تعاملات خود در نظر گیرند.

۳. تکلیف به خودداری از ارائه خدمات یا معامله‌ای که ریسک آن توسط مرکز اطلاعات مالی بیش از سطح قابل قبول تشخیص داده شده است.

۴. شفافیت، جامع و مانع بودن طبقه‌بندی ریسک تعامل کاری توسط مشمولین، به‌گونه‌ای که بر مبنای این طبقه‌بندی، میزان اطلاعات دریافتی و نیز اقدامات صورت‌گرفته در جهت مبارزه با پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم از نظر منطقی توجیه‌پذیر باشد.

۵. تکلیف مشمولین به ثبت اطلاعات تعاملات کاری با ریسک بالا در نرم‌افزارهای خود و در صورت درخواست مرکز اطلاعات مالی گزارش آن به مرکز؛ همچنین پایش پیوسته و نظام‌مند تعاملات با ریسک بالا و ارسال اطلاعات مربوط به این تعاملات به مرکز اطلاعات مالی.

۶. تکلیف مشمولین به نظارت بر اجرای مقررات و برنامه‌های داخلی مبارزه با پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم از جمله تناسب خطر تعاملات کاری با اقدامات صورت‌گرفته در تمامی سطوح اعم از شعب، ادارات کل و غیره؛ اشخاص مشمول در صورت مشاهده هرگونه انحراف موظف به اصلاح و برطرف کردن آن هستند.<sup>۴۹</sup>

## ۷- نظارت و کنترل در قانون مبارزه با پول‌شویی ایران

در متن قانون مبارزه با پول‌شویی اصلاحی ۱۳۹۷ و آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۴ آن که در تدوین آنها تلاش بر انطباق با استانداردهای جهانی بوده است، به‌منظور پیشگیری و مبارزه با پول‌شویی و تأمین مالی

۴۸. مطابق تبصره ۲ ماده ۸ آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۴ الحاقی قانون مبارزه با پول‌شویی، دستگاه‌های متولی نظارت مکلف گردیده‌اند با همکاری مرکز اطلاعات مالی، فهرستی از تعاملات مشتری در حوزه تحت نظارت خود را تهیه و ریسک این تعاملات از منظر پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم را طبقه‌بندی نمایند. این فهرست پس از تأیید مرکز اطلاعات مالی به اشخاص مشمول ابلاغ شده و بیانگر حداقل‌هایی است که رعایت آن برای مشمولین الزامی است. دستگاه‌های متولی نظارت همچنین به‌موجب تبصره ۴ ماده مزبور، موظف‌اند بر عملکرد اشخاص مشمول در خصوص اجرای مفاد ماده ۸ نظارت کرده و گزارش ارزیابی خود را به مرکز اطلاعات مالی اعلام نمایند.

۴۹. برای مطالعه بیشتر نک: مواد ۷ الی ۱۵ آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۴ الحاقی قانون مبارزه با پول‌شویی (۱۳۹۸) مصوب

تروریسم، به طور ویژه به سه نهاد با شرح وظایف معین اشاره شده است تا وظیفه نظارت و کنترل بر اقدامات ضد پول شویی را عهده‌دار باشند. در ادامه به بررسی آنها پرداخته می‌شود.

## ۷-۱- شورای عالی مقابله و پیشگیری از جرایم پول شویی و تأمین مالی تروریسم

کشورهای توسعه‌یافته نظر به اهمیت ویژه مبارزه با پول شویی و با توجه به ماهیت قضایی آن، نظارت بر اجرای قوانین و مقررات پول شویی و محافظت از نظام مالی در برابر استفاده غیرقانونی و مبارزه با پول شویی و جرایم مرتبط را به نهادهای قانونی مخصوص قضایی یا نظارتی واگذار نموده‌اند و به‌منظور برنامه‌ریزی جامع و منسجم در ترکیب نهادهای یادشده از مقامات و کارشناسان متخصص در حوزه‌های مختلف از جمله بانکی، اقتصادی و غیره دعوت به عمل می‌آورند.<sup>۵۰</sup> متأسفانه در قانون مبارزه با پول شویی مصوب ۱۳۸۶ ایران رویه‌ای معکوس اتخاذ شد؛ بدین معنا که نه تنها تصدی و نظارت بر اجرای قانون به یک نهاد اجرایی (شورای عالی مبارزه با پول شویی) واگذار شد، بلکه در ترکیب اعضای آن هیچ نشانی از حضور مقامات قضایی و انتظامی کشور (حتی به‌عنوان عضو ناظر) به چشم نمی‌خورد.<sup>۵۱</sup> به دنبال ایرادات وارده، با اصلاح قانون مذکور در سال ۱۳۹۷ اشخاص دیگری از جمله نماینده رئیس قوه قضائیه، دادستان کل کشور یا نماینده وی و رئیس سازمان بازرسی کل کشور به ترکیب شورا افزوده شد و شورای جدید «شورای عالی مقابله و پیشگیری از جرایم پول شویی و تأمین مالی تروریسم» نام گرفت.<sup>۵۲</sup>

۵۰. در ایالات متحده آمریکا، شبکه مبارزه با جرایم مالی (Financial Crimes Enforcement Network: FINCEN) که به‌عنوان واحد اطلاعات مالی عمل می‌نماید، سازمانی دولتی است که توسط وزارت خزانه‌داری اداره می‌شود و از سه بازیگر اصلی تشکیل یافته است: سازمان‌های مجری قانون، جامعه نظارتی و جامعه خدمات مالی. مدیر شبکه مبارزه با جرایم مالی توسط وزیر خزانه‌داری منصوب شده و ایشان گزارش‌های خود را به معاون تروریسم و اطلاعات مالی خزانه‌داری ارائه می‌دهد. شبکه مبارزه با جرایم مالی، وظایف و مسئولیت‌های خود را از کنگره دریافت نموده تا به‌عنوان سازمان جمع‌آوری مرکزی، گزارش‌ها و اطلاعات مرتبط با معاملات مالی را جمع‌آوری، پردازش، محافظت و منتشر نموده و اطلاعات مزبور را در جهت حمایت از اجرای قانون و پیگرد قانونی به‌منظور مبارزه با پول شویی، تأمین مالی تروریسم و دیگر جرایم مالی در داخل و خارج از آمریکا مورد استفاده قرار دهد. این سازمان با همکاری و به اشتراک‌گذاری اطلاعات میان سازمان‌های اجرایی، نهادهای نظارتی و سایر سازمان‌های مالی هماهنگی ایجاد نموده و امکان به اشتراک‌گذاری اطلاعات و همکاری با هم‌تایان خارجی خود را دارا است. نک:

<https://www.fincen.gov>

۵۱. محمد آرین، «تحلیل و نقد نظام قانونی حاکم بر جرم پول شویی در ایران»، مطالعات بین‌المللی پلیس، ۲، ۵ (۱۳۹۰)، ۳۴.  
۵۲. ترکیب اعضای شورای مذکور عبارت‌اند از: وزرای امور اقتصادی و دارایی، صمت، اطلاعات، کشور، دادگستری و امور خارجه، نماینده رئیس قوه قضائیه، دادستان کل کشور یا نماینده وی، رئیس سازمان بازرسی کل کشور یا نماینده وی، رئیس سازمان اطلاعات سپاه، رئیس کل بانک مرکزی و سه نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی به‌عنوان ناظر به پیشنهاد

ریاست شورای مذکور که مطابق ماده ۴ قانون اصلاحی، به‌منظور هماهنگی برای پیشگیری و مقابله با جرایم پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم تشکیل شده است با وزیر امور اقتصادی و دارایی است و دبیرخانه آن با شرح وظایف و اختیارات ذیل در وزارت اقتصاد مستقر می‌باشد:

۱. تعیین راهبردها و برنامه‌ریزی در جهت اجرای قانون؛
  ۲. تهیه و پیشنهاد آیین‌نامه‌های لازم برای تصویب هیئت وزیران در خصوص اجرای قانون؛
  ۳. هماهنگ کردن دستگاه‌های زیرمجموعه دولت در جمع‌آوری، پردازش و تحلیل اخبار، اسناد، مدارک، اطلاعات و گزارش‌های دریافت شده، تهیه سامانه‌های هوشمند و شناسایی معاملات مشکوک و گزارش به مراجع ذی‌ربط جهت انجام اقدامات لازم.
- در آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۴ الحاقی قانون مبارزه با پول‌شویی (۱۳۹۸) وظایف دیگری نیز به عهده شورا گذاشته شده است که اهم آن عبارت‌اند از:

۱. تعیین و اعلام فهرست مناطق پرخطر (کشورها و مناطق جغرافیایی با ریسک بالا) مطابق بند ۱۶ ماده ۱ آیین‌نامه؛
  ۲. ایجاد کارگروه ملی ارزیابی خطر (ریسک) پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم در سطح ملی متشکل از دستگاه‌های متولی نظارت و سایر نهادهای ذی‌صلاح مطابق ماده ۲ آیین‌نامه اجرایی؛
  ۳. تهیه آیین‌نامه نحوه همکاری‌های بین‌المللی در خصوص مبارزه با پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم مستند به بند دال ماده ۷ مکرر قانون اصلاحی قانون مبارزه با پول‌شویی و ارسال به شورای عالی امنیت ملی به‌منظور تصویب مطابق ماده ۱۵۳ آیین‌نامه اجرایی؛
  ۴. تصویب دستورالعمل‌های لازم تنظیمی توسط دستگاه‌های متولی نظارت به‌منظور اجرای وظایف ارسالی توسط مرکز اطلاعات مالی مطابق تبصره ماده ۱۵۶ آیین‌نامه اجرایی.
- از مهم‌ترین وظایف شورا که در ماده ۲ آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۴ الحاقی قانون مبارزه با پول‌شویی (۱۳۹۸) آمده است، ایجاد «کارگروه ملی ارزیابی خطر (ریسک)» متشکل از دستگاه‌های متولی نظارت و سایر نهادهای ذی‌صلاح است که در بخش‌های پیشین وظایف آن شرح داده شد. قانون‌گذار با پیش‌بینی کارگروه مذکور و تکلیف آن به تنظیم «سند ملی ارزیابی ریسک»، به استانداردهای بین‌المللی نظر داشته و تلاش کرده است با اتخاذ رویکردی ریسک‌محور، در سطح ملی «نظارت» داشته باشد و پس از شناسایی ریسک‌های موجود، به تخصیص منابع منطبق با اولویت‌ها بپردازد و بدین طریق با انجام

کمیسیون‌های اقتصادی، شوراها و امور داخلی کشور و قضائی و حقوقی و تصویب مجلس.

اقدامات اصلاحی نظام‌های ضد پول‌شویی را به سمت مطلوب هدایت و «کنترل» نماید.

## ۷-۲- مرکز اطلاعات مالی

«واحدهای اطلاعات مالی (FIU)» مراکزی هستند که گزارش‌های عملیات مشکوک را از مؤسسات مالی و سایر مشمولین دریافت و تحلیل می‌کنند و نتایج آن را به‌منظور مبارزه با پول‌شویی برای ضابطين قانون در داخل کشور و واحدهای اطلاعات مالی در خارج از کشور می‌فرستند. تشکیل «واحدهای اطلاعات مالی» گامی مهم در مبارزه با جرایم مالی است و باید با چهارچوب نظارتی کشور و نظام حقوقی و اداری و قابلیت‌های مالی و فنی آن کشور سازگار باشد. به‌طور کلی چهار الگو برای واحدهای اطلاعات مالی وجود دارد:

۱. واحد اطلاعات مالی از نوع ضابط قضایی که بخشی از تشکیلات ضابطين قضایی و با اختیارات آنهاست.
۲. واحد اطلاعات مالی از نوع قضایی که به‌عنوان بخشی از تشکیلات قوه قضائیه ایجاد می‌شود و اقداماتی از قبیل توقیف وجوه، توقیف حساب‌ها، بازجویی، بازداشت افراد، انجام تحقیقات و غیره را انجام می‌دهد.
۳. واحد اطلاعات مالی از نوع اداری که در این نوع، واحد از ضابطين و مقامات قضایی جدا می‌باشد و ممکن است زیرمجموعه یک وزارتخانه یا اداره باشد یا به‌صورت مستقل فعالیت کند.
۴. واحد اطلاعات مالی از نوع ترکیبی که در این الگو، واحد به‌صورت ترکیبی از موارد بالا (حداقل دو الگو) فعالیت دارد.<sup>۵۳</sup>

تشکیل «واحد اطلاعات مالی» در اسناد بین‌المللی ضد فساد و پول‌شویی به‌عنوان مرکز ملی گردآوری، تجزیه و تحلیل و انتشار اطلاعات مربوط به پول‌شویی در بخش (ب) بند ۱ ماده ۷ عهدنامه پالرمو<sup>۵۴</sup> و همچنین بخش (ب) بند ۱ ماده ۱۴ عهدنامه مریدا<sup>۵۵</sup> پیش‌بینی شده است. FATF نیز در

۵۳. اطلاعات موجود در پایگاه اینترنتی گروه بین‌المللی اگمونت، قابل دسترسی در:

<https://egmontgroup.org>

۵۴. کنوانسیون ملل متحد علیه جرایم سازمان‌یافته فراملی (United Nations Convention against Transnational Organized Crime) موسوم به پالرمو که در ۱۵ نوامبر ۲۰۰۰ با قطعنامه مجمع عمومی سازمان ملل متحد به تصویب رسید. یکی از موارد مناقشه ایران با FATF موضوع تصویب و الحاق به کنوانسیون مزبور می‌باشد.

۵۵. کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد (United Nations Convention against Corruption) در دسامبر ۲۰۰۳ در شهر مریدا مکزیک به تصویب رسید. ج.ا ایران از کشورهای فعال در تنظیم این کنوانسیون و از مبتکران

توصیه ۲۹، کشورها را به تأسیس یک «واحد اطلاعات مالی» با وظیفه دریافت و تحلیل موارد ذیل توصیه کرده است:

۱. گزارش‌های مربوط به معاملات مشکوک؛

۲. سایر اطلاعات مربوط به پول شویی، جرایم منشأ مربوط و تأمین مالی تروریسم و نیز انتشار نتایج این تحلیل‌ها.

قانون مبارزه با پول شویی اصلاحی ۱۳۹۷ به موجب ماده ۷ مکرر مقرر نموده است به منظور اجرای قانون مبارزه با پول شویی و قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم و سیاست‌ها و تصمیمات شورا «مرکز اطلاعات مالی» با ساختار و ترکیب مشخص زیر نظر شورای عالی مقابله و پیشگیری از جرایم پول شویی و تأمین مالی تروریسم تشکیل گردد. مطابق تبصره ۲ ماده مذکور، مرکز اطلاعات مالی، مؤسسه‌ای دولتی تابع وزارت امور اقتصادی و دارایی است که متشکل از رئیس (با سطح سازمانی معاون وزیر) و به تعداد لازم معاون و گروه‌های کارشناسی از قبیل کارگروه حقوقی - قضایی، پیگیری و نظارت و تحلیل و بررسی اطلاعات مالی است.<sup>۵۶</sup>

مطابق ماده ۷ مکرر قانون اصلاحی قانون مبارزه با پول شویی (۱۳۹۷) و همچنین ماده ۴ آیین‌نامه تشکیلات مرکز اطلاعات مالی (۱۳۹۸) و مواد ۴، ۵ و ۶ آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۴ الحاقی قانون مبارزه با پول شویی (۱۳۹۸)، طیف وسیعی از وظایف و اختیارات به مرکز اطلاعات مالی اعطا شده است که از این نظر می‌توان مرکز را مهم‌ترین نهاد در پیشگیری و مبارزه با پول شویی و تأمین مالی تروریسم دانست. آهم این وظایف عبارت‌اند از:

۱. دریافت، گردآوری، نگهداری، تجزیه و تحلیل و ارزیابی اطلاعات و بررسی معاملات و عملیات مشکوک به پول شویی و تأمین مالی تروریسم؛

۲. همکاری و تبادل اطلاعات با مراکز مشابه در سایر کشورها، سازمان‌ها، مجامع منطقه‌ای، بین‌الدولی و بین‌المللی ذی‌ربط مطابق قوانین و مقررات؛

۳. انجام اقدامات مقتضی در خصوص نظارت، ارزیابی و رتبه‌بندی اشخاص مشمول؛

ایده فصل پنجم آن مبنی بر لزوم بازگرداندن دارایی‌های ناشی از فساد به کشور مبدأ بوده است. قانون الحاق ایران به این کنوانسیون در تاریخ ۱۳۸۵/۰۳/۲۱ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید.

۵۶. تبصره ۲ ماده ۷ مکرر قانون اصلاحی قانون مبارزه با پول شویی مصوب ۱۳۹۷ مجلس شورای اسلامی و همچنین ماده ۳ آیین‌نامه تشکیلات مرکز اطلاعات مالی مصوب ۱۳۹۸ هیئت وزیران. برای آشنایی با چارت سازمانی «مرکز اطلاعات مالی» به پایگاه این مرکز مراجعه شود.

<https://iranaml.mefa.ir>

۴. انجام اقدامات مقتضی جهت ردیابی اشخاص حقیقی یا حقوقی مرتبط با جرایم پول شویی و تأمین مالی تروریسم در خارج از کشور در چهارچوب قوانین مرتبط؛

۵. اعمال نظارت لازم بر کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی مشمول قانون و قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم مصوب ۱۳۹۵ مطابق با قوانین مذکور و آیین‌نامه‌های مصوب هیئت وزیران در این زمینه و تهیه و تنظیم گزارش‌های نظارتی جهت ارائه به شورا.

از مهم‌ترین وظایف مرکز اطلاعات مالی مطابق ماده ۴ آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۴ الحاقی قانون مبارزه با پول‌شویی تدوین «برنامه اقدام»، مبتنی بر سند ملی ارزیابی خطر (ریسک) است. این برنامه شامل اقدامات دقیق و شفاف برای اشخاص مشمول و زمان‌بندی اجرای این اقدامات است که تنظیم آن باید با لحاظ استانداردهای بین‌المللی و بر اساس فضای آتی تهدید و آسیب نظام مبارزه با پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم کشور و ریسک‌های شناسایی‌شده در حوزه‌های مختلف و متناسب با منابع و امکانات موجود صورت پذیرد.

### ۷-۳- واحد مبارزه با پول‌شویی

بهترین نوع «نظارت و کنترل»، نظارت و کنترل درون‌سازمانی است که نقشی اساسی در پیشگیری از مفاسد دارد. دستگاه‌های متولی نظارت درون‌سازمانی به دلیل آشنایی و تسلط بر مجموعه خود و داشتن شناخت کافی از گلوگاه‌های احتمالی فساد، نقش مؤثری در تمرکز بر پیشگیری از فساد دارند. در یک نظام کنترل داخلی، ماهیت و میزان کنترل‌های ضد پول‌شویی به عوامل متعددی از قبیل ماهیت، مقیاس و پیچیدگی کسب‌وکار مشمول، تنوع عملیات از جمله تنوع جغرافیایی، نوع مشتریان، محصول و فعالیت مشمول، حجم معاملات و میزان ریسک حوزه فعالیت مشمول بستگی دارد. از این رو چهارچوب کنترل داخلی بایستی تمرکز عمده خود را بر عملیات مشمول از قبیل محصولات، خدمات، مشتریان و حوزه‌های جغرافیایی آنکه بیشتر در معرض سوءاستفاده هستند، قرار دهد و ضمن شناسایی نواقص احتمالی، اقدامات اصلاحی را انجام دهد و اطمینان حاصل کند که در هنگام عرضه محصولات و خدمات جدید، کنترل‌های کافی صورت پذیرفته است.<sup>۵۷</sup>

نظارت و کنترل درون‌سازمانی نه تنها نقشی مهم در پیشگیری از پول‌شویی دارد و امکان کشف

57. FATF, "FATF Guidance on the Risk-Based Approach to Combating Money Laundering and Terrorist Financing - High Level Principles and Procedures", 2007, 28. <https://www.fatf-gafi.org> (last visited October 9, 2022)

هرگونه انحراف یا عملیات مشکوک به پول‌شویی را در مراحل ابتدایی ارتکاب تسهیل می‌کند، بلکه در پیشگیری از سایر مفاسد و جرایم از قبیل اختلاس، ارتشا و غیره که از مهم‌ترین جرایم منشأ پول‌شویی هستند، نیز نقشی مهم دارد. بر این مبنا FATF مشمولین قوانین ضد پول‌شویی را ملزم به انجام نظارت و کنترل داخلی بر شعب و مؤسسات متبوع داخلی و خارجی به‌منظور کسب اطمینان از مطابقت تدابیر ضد پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم با الزامات مقرر توسط گروه کاری اقدام مالی نموده است.<sup>۵۸</sup> مطابق گزارش‌های FATF استانداردهای لازم در امر نظارت و کنترل درون‌سازمانی، در چهارچوب نظارت مؤثر مبتنی بر ریسک عبارت‌اند از:

۱. درک مناسب از خطرات پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم در سطح ملی و سازمانی یا واحد تجاری بر اساس ارزیابی ریسک متناسب با خطرات ذاتی و بالا بردن کیفیت اقدامات کاهنده این خطرات.
۲. تدوین و پیاده‌سازی یک راهکار نظارتی با تمرکز بر خطرات با درجه اهمیت بالا و یا خطرات در حال ظهور و اطمینان از اینکه راهبردهای کارآمد و مبتنی بر ریسک برای رفع خطرات کمتر بدون تأثیر بر دسترسی و استفاده از منابع مالی وجود دارد.
۳. اطمینان به اینکه سیاست‌های اتخاذی و ریسک‌های شناسایی‌شده، برای مقابله با پول‌شویی در سازمان تأثیر مثبت داشته است و نظارت صورت‌گرفته به سمت اقدامات اصلاحی هدفمند، متناسب با ریسک و میزان اهمیت هدایت شده است.
۴. یک نظارت مؤثر در سازمان، ریسک در حال تحول را زیر نظر دارد و برای شناسایی خطرات در حال ظهور و همچنین واکنش سریع به آن خطرات چالاک است.
۵. سازمان باید به تخصص، قدرت، اختیار و ابزار مورد نیاز و همچنین منابع کافی برای انجام وظایف خود مجهز باشد.

۶. امکان برقراری ارتباط با سایر مقامات ذی‌صلاح، از جمله مرکز اطلاعات مالی، سازمان‌های اجرای قانون و سایر سازمان‌های نظارتی و همتایان خارجی خود به‌منظور به اشتراک‌گذاری اطلاعات، اولویت‌بندی خطرات و انجام فعالیت‌های نظارتی مشترک.<sup>۵۹</sup>

در ایران تمامی تکالیف و وظایف نظارتی و کنترلی داخلی سازمان‌ها، نهادها و دستگاه‌های مشمول قانون مبارزه با پول‌شویی که در مواد ۵ و ۶ قانون اصلاحی آورده شده‌اند، به عهده واحدی تحت عنوان

۵۸. توصیه ۱۸ گروه کاری اقدام مالی (FATF)

59. FATF, "Guidance on Risk-Based Supervision", 2021, 12. <https://www.fatf-gafi.org> (last visited October 9, 2022)

«واحد مبارزه با پول شویی» است. این واحد با داشتن نقش نظارتی - کنترلی، متولی امر مبارزه با پول شویی و تأمین مالی تروریسم در ساختار داخلی شخص مشمول است. مسئول واحد مبارزه با پول شویی از مدیران ارشد اشخاص مشمول است که مرکز اطلاعات مالی بایستی صلاحیت تخصصی ایشان را بررسی و تأیید نماید. در صورت نبود واحد مبارزه با پول شویی در شخص مشمول، وظایف و مسئولیت واحد و نیز اجرای سیاست‌ها و رویه‌های مبارزه با پول شویی و تأمین مالی تروریسم به عهده بالاترین مقام اجرایی شخص مشمول است.<sup>۶۰</sup>

واحدهای مبارزه با پول شویی مکلف به نظارت، کنترل، ارزیابی و بررسی تمامی معاملات و عملیات انجام شده در مشمول هستند و در صورت مشاهده هرگونه تخلف موظفند بلافاصله موضوع را به عنوان مورد مشکوک حسب مورد به «مرکز اطلاعات مالی» یا دستگاه متولی نظارت گزارش کنند. واحد مبارزه با پول شویی به مثابه پلی ارتباطی میان «شخص مشمول» و «مرکز اطلاعات مالی» است و تمامی رویه‌های اتخاذی شخص مشمول جهت مبارزه با پول شویی و تأمین مالی تروریسم باید با هماهنگی و تحت نظارت «واحد مبارزه با پول شویی» صورت پذیرد. این واحد از اختیارات و دسترسی‌های لازم و کافی برخوردار است و انجام تحقیقات و ارائه گزارش از سوی واحد به مرکز اطلاعات مالی و سایر مراجع ذی‌ربط منوط به تأیید و تصویب مرجع دیگری نیست.<sup>۶۱</sup> وظایف و اختیارات نظارتی و کنترلی واحدهای مبارزه با پول شویی در ماده ۳۸ آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۴ الحاقی قانون مبارزه با پول شویی (۱۳۹۸) آمده است از قبیل:

۱. نظارت بر فعالیت ارباب‌رجوع و اشخاص مشمول مربوط به منظور شناسایی معاملات مشکوک؛
۲. طراحی سازکار لازم جهت اولویت‌بندی، نظارت و کنترل فرایندهای مبارزه با پول شویی و تأمین مالی تروریسم و ارزیابی و ممیزی میزان اجرای آن در دستگاه مربوط؛
۳. بازرسی و نظارت از واحدهای تحت امر به منظور اطمینان از اجرای کامل قوانین و مقررات مبارزه با پول شویی و تأمین مالی تروریسم؛
۴. تهیه برنامه سالانه اجرای مقررات مبارزه با پول شویی و تأمین مالی تروریسم در شخص مشمول و کنترل ماهانه میزان اجرای آن؛
۵. بررسی و انطباق مقررات و رویه‌های داخلی شخص مشمول با مقررات مبارزه با پول شویی و تأمین

۶۰. بند ۴ ماده ۱ و ماده ۳۷ آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۴ الحاقی قانون مبارزه با پول شویی (۱۳۹۸)

۶۱. مواد ۴۰ و ۴۳ و ۱۳۵ آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۴ الحاقی قانون مبارزه با پول شویی (۱۳۹۸)

مالی تروریسم و ارائه بازخوردهای مناسب و اتخاذ اقدامات لازم جهت رفع ایرادهای موجود.

## نتیجه‌گیری و پیشنهادها

FATF با توصیه به پیش‌بینی یک مرجع با سازگار مناسب برای هماهنگی فعالیت‌ها، وظیفه نظارتی و کنترلی برای آن در نظر گرفته است تا با اتخاذ رویکردی ریسک‌محور، خطرات مرتبط با پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم را شناسایی و ارزیابی کند و این رویکرد مبنای تخصیص مؤثر منابع به‌منظور انجام اصلاحات در جهت مبارزه با پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم قرار گیرد. از این رو در پژوهش حاضر چگونگی اتخاذ رویکرد ریسک‌محور و استانداردها و مؤلفه‌های در پیش گرفتن چنین نگرشی منطبق با معیارهای جهانی ضد پول‌شویی مورد شناسایی قرار گرفت. قانون‌گذار ایران نیز با پیش‌بینی نهادهایی با وظایف نظارتی و کنترلی در سطح ملی و درون‌سازمانی، بر ارزیابی خطر و اتخاذ رویکرد ریسک‌محور در پیشگیری و مبارزه با پول‌شویی تأکید داشته و از این منظر منطبق با استانداردهای جهانی رفتار نموده است. جلوه بارز این مدعا را می‌توان در پیش‌بینی «کارگروه ملی ارزیابی خطر (ریسک)»، تدوین «سند ملی ارزیابی ریسک» و تهیه «برنامه اقدام» مشاهده کرد. از این رو پیشنهاد می‌شود:

۱. کارگروه ملی ارزیابی خطر در تدوین سند ملی ارزیابی ریسک، استانداردها و مؤلفه‌های مورد تأیید FATF را که در پژوهش حاضر آورده شد، مدنظر قرار دهد.
۲. مرکز اطلاعات مالی با رویکردی ریسک‌محور منطبق با استانداردهای بین‌المللی تشریح شده، خطرات موجود در حوزه‌های مختلف را شناسایی کند و متناسب با میزان تهدید، خطرات و آسیب‌پذیری هر حوزه و منابع و امکانات در دسترس، به تدوین برنامه اقدام مبادرت ورزد.
۳. واحدهای مبارزه با پول‌شویی در راستای اجرای وظایف نظارتی و کنترلی درون‌سازمانی با پشتیبانی و حمایت از رویکرد ریسک‌محور، در شناسایی خطرات حوزه فعالیت خود مشارکت فعال داشته باشند و منطبق با اولویت‌ها به تخصیص منابع موجود به‌منظور مقابله با خطرات و اصلاح امور مبادرت ورزند.
۴. مشمولین قوانین ضد پول‌شویی منطبق با استانداردهای بین‌المللی به اتخاذ رویکرد ریسک‌محور مبادرت کنند. لازم است اقدامات انجام‌شده توسط مشمول از سوی دستگاه‌های متولی نظارت به‌منظور جلوگیری از انحراف مشمول از اهداف و برنامه‌های در نظر گرفته‌شده، به‌صورت دوره‌ای و مستمر ارزیابی شود.
۵. امکان نظارت و کنترل ترکیبی با تقویت همکاری ملی و مشارکت فعال تمامی مشمولین قوانین

ضد پول شویی فراهم گردد و همچنین امکان مبادله اطلاعات، امکانات، منابع، نیروها و غیره میان مشمولین مهیا شود.

۶. به آموزش و نقش آن در مدیریت کیفیت و بهره‌وری نیروهای نظارتی و کنترلی در مشمولین قوانین ضد پول شویی توجه ویژه شود. آموزش طیف وسیعی از موضوعات را منطبق با فعالیت سازمان شامل می‌شود از قبیل آشنایی با خطرات و ریسک‌های موجود در حوزه فعالیت، شناسایی روش‌های جدید پول شویی، تجزیه و تحلیل ریسک به‌منظور شناسایی نقاط آسیب‌پذیر سازمان، چگونگی اصلاح و برطرف کردن آسیب‌ها و غیره.

## فهرست منابع

- الف) منابع فارسی
- آرین، محمد. «تحلیل و نقد نظام قانونی حاکم بر جرم پول‌شویی در ایران». مطالعات بین‌المللی پلیس، ۲، ۵ (۱۳۹۰)، ۲۱-۵۵.  
[http://interpol.jrl.police.ir/article\\_12802.html](http://interpol.jrl.police.ir/article_12802.html)
- اخوان کاظمی، بهرام. «نظارت و مبانی آن در نظام و اندیشه علوی». پژوهش‌نامه علوی، ۲، ۳ (۱۳۹۰)، ۱-۱۹.  
[https://alavi.ihs.ac.ir/article\\_307.html](https://alavi.ihs.ac.ir/article_307.html)
- چناریان نخعی، علی اصغر. مبانی و فرایند بازرسی و نظارت. تهران: انتشارات معاونت تربیت و آموزش ناجا، ۱۳۹۱.
- رایبیز، استیون پی و ویدیوای دی سنزو. مبانی مدیریت، چاپ دوم، ترجمه محمدعلی حمیدرفیعی، سیدمحمد اعرابی و بهروز اسراری ارشاد. تهران: دفتر پژوهش‌های فرهنگی، ۱۳۸۲.
- راجی، سامان. «مقایسه تطبیقی مقوله کنترل و نظارت از منظر مدیریت اسلامی و مکاتب مدیریتی غربی». مقاله ارائه‌شده در دومین همایش بین‌المللی و چهارمین همایش ملی پژوهش‌های مدیریت و علوم انسانی، تهران: دانشگاه تهران، ۱۳۹۶.
- عامری، محمدعلی و حامد حسنی. «نظارت و کنترل در مدیریت پیشگیری انتظامی از جرم». مطالعات پیشگیری از جرم، ۱۱، ۴۰ (۱۳۹۵)، ۳۱-۶۰.  
[http://cps.jrl.police.ir/article\\_13686.html](http://cps.jrl.police.ir/article_13686.html)
- امید زنجانی، عباسعلی و ابراهیم موسی زاده. نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری، چاپ اول. تهران: دانشگاه تهران، ۱۳۸۹.
- گروه کاری اقدام مالی (FATF). استانداردهای بین‌المللی مبارزه با پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم، ترجمه فردوس زارع قاجاری، علی قائم‌مقامی زیر نظر عبدالمهدی ارجمندزاده. تهران: انتشارات تاش، ۱۳۹۲.
- لارنت چتین، پیترو، جان مک‌دونل، سدریک موس، پل ال اسکات و امیل وندردوز. پیشگیری از پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم: راهنمای عملی برای ناظران بانکی، چاپ اول، ترجمه مریم کشتکار. تهران: انتشارات تاش، ۱۳۹۲.
- لارز، کریستین. درآمدی بر سیاست جنایی، چاپ دوم، ترجمه علی حسین نجفی ابرندآبادی. تهران: میزان، ۱۳۹۰.
- میرحسینی موسوی، ساناز. سیر تحول مدیریت بر سازمان، چاپ اول. قم: تلاش اندیشه، ۱۳۹۸.
- ب) قوانین، آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌ها
- قانون اصلاح قانون مبارزه با پول‌شویی مصوب ۱۳۹۷ مجلس شورای اسلامی
- آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۴ الحاقی قانون مبارزه با پول‌شویی مصوب ۱۳۹۸ هیئت وزیران
- آیین‌نامه تشکیلات مرکز اطلاعات مالی مصوب ۱۳۹۸ هیئت وزیران
- بخشنامه شماره مپ/۱۱۷۲ مورخ ۱۳۸۶/۰۳/۳۱ بانک مرکزی تحت عنوان «رهنمودهایی برای نظام مؤثر کنترل داخلی در مؤسسات اعتباری»
- ج) منابع خارجی

- Abuzandah, Sameer. "Learning By Doing". October 2020. <https://www.researchgate.net> (last visited October 9, 2022)

- Chohan, Usman W. "The FATF in the Global Financial Architecture: Challenges and

Implications". CASS Working Papers on Economics & National Affairs, EC001UC (2019), 1-21. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3362167> (last visited October 9)

- FATF. "FATF Guidance on the Risk-Based Approach to Combating Money Laundering and Terrorist Financing - High Level Principles and Procedures". 2007. last visited October 9, 2022. <https://www.fatf-gafi.org>

- FATF. "FATF Guidance on Anti-Money Laundering and Terrorist Financing Measures and Financial Inclusion". 2011. last visited October 9, 2022. <https://www.fatf-gafi.org>

- FATF. "Guidance for a Risk-Based Approach to Prepaid Cards, Mobile Payments and Internet-Based Payment Services". 2013. last visited October 9, 2022. <https://www.fatf-gafi.org>

- FATF. "Risk-Based Approach Guidance for the Banking Sector". 2014. last visited October 9, 2022. <https://www.fatf-gafi.org>

- FATF. "Guidance for a Risk-Based Approach for the Securities Sector". 2018. last visited October 9, 2022. <https://www.fatf-gafi.org>

- FATF. "Guidance for a Risk-Based Approach for Legal Professionals". 2019. last visited October 9, 2022. <https://www.fatf-gafi.org>

- FATF. "Guidance on Risk-Based Supervision". 2021, last visited October 9, 2022. <https://www.fatf-gafi.org>

- FATF. "International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation". 2012-2021. last visited October 9, 2022. <https://www.fatf-gafi.org>

- NSW Government. "Guidelines for developing a crime prevention strategy". 2014. Last visited October 9, 2022. At: <http://www.crimeprevention.nsw.gov>

- UNODC. "Handbook on the Crime Prevention Guidelines (Making them work)", 2010. Visited October 9, 2022. At: <https://www.unodc.org>

- United Nations Convention against Corruption

- United Nations Convention against Transnational Organized Crime

(د) پایگاه‌های اینترنتی

- گروه بین‌المللی اگمونت. قابل دسترسی در:

<https://egmontgroup.org>

- مرکز اطلاعات مالی. قابل دسترسی در:

<https://iranaml.mefa.ir>

- شبکه مبارزه با جرایم مالی آمریکا (FINCEN). قابل دسترسی در:

<https://www.fincen.gov>