

مبارزه با پول‌شویی در جمهوری اسلامی ایران با تأکید بر نقش دیوان محاسبات کشور

امین حسین رحیمی*

غفور خوئینی**

چکیده

یکی از تکالیف بسیار مهمی که توسط کنوانسیون سازمان ملل متحد بر عهده کشورهای عضو قرار داده شده است، اتخاذ تدابیر کنشی و واکنشی مناسب برای مبارزه با جرایم مربوط به فساد مالی و اداری است. یکی از این جرایم، پول‌شویی است که به دلیل ماهیت خاص خود سیاست‌گذاری و پاسخ‌گویی مناسب خود را می‌طلبد. ماهیت خاص این جرم به خاطر این است که هم خود عمل جرم بوده و در نتیجه تهدیدکننده ارزش‌های یک جامعه است و هم اینکه با منافع حاصل از این جرم می‌توان تأمین مالی لازم را برای ارتکاب سایر جرایم به دست آورد. از این رو این جرایم نیازمند توجه خاص و ویژه‌ای هستند. در نظام حقوقی ایران اقدامات متعددی در رابطه با مقابله با جرم پول‌شویی انجام گرفته است که مهمترین آنها عبارت است از تصویب قانون مبارزه با پول‌شویی در سال ۱۳۸۶ و آیین‌نامه اجرایی آن در سال ۱۳۸۸. با تصویب این قانون جرم پول‌شویی به طور رسمی و با عنوان خاص و مستقل خود وارد نظام حقوقی ایران شد. بررسی‌های انجام شده در رابطه با جرم پول‌شویی نشان می‌دهد که نهادهای مختلف دولتی و قضایی مبارزه با پول‌شویی را در زمره اهداف و وظایف اساسی خود قرار داده‌اند. در این میان نقش دیوان محاسبات کشور نیز برجسته بوده و این نهاد هم در سطح ملی و هم در سطح بین‌المللی تلاش‌های متعددی را برای شناسایی موارد پول‌شویی، از بین بردن زمینه ارتکاب جرم پول‌شویی و در نهایت مبارزه موثر و کارآمد با آن انجام داده است.

کلیدواژگان: پول‌شویی، کنوانسیون مریدا، دیوان محاسبات کشور، فساد

* دانشجوی دوره دکتری فقه و حقوق جزا، دانشگاه خوارزمی (نویسنده مسئول)

Ahrahimi10@gmail.com

** دانشیار گروه حقوق جزا و جرم‌شناسی و رئیس دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه خوارزمی

۱- مقدمه

مشکل پول شویی و بطور کلی فساد در همه کشورها وجود دارد و تنها مختص به کشور خاصی نیست. آمار و اطلاعات و نتایج یافته‌های پژوهش‌ها و نظرسنجی‌های ملی و بین‌المللی از جمله سازمان شفافیت بین‌الملل و بانک جهانی بیانگر آن است که کشور ایران همانند بسیاری از کشورهای اسلامی با وجود داشتن آموزه‌ها و تعالیم اسلامی، ارزشی و اخلاقی در زمینه سلامت مالی و اداری از جایگاه مناسبی برخوردار نیست. از طرفی همبستگی منفی بین فساد و رشد اقتصادی به عنوان عاملی در رشد فزاینده فاصله طبقاتی و فقر در جامعه و نیز صدمات جبران ناپذیر فساد بر سرعت توسعه همه جانبه کشور نشانگر ضرورت عملیاتی نمودن سیاست‌گذاری‌های کلان ابلاغی برای مبارزه با فساد و کاهش شکاف بین وضع موجود و وضع مطلوب است. در میان انواع مختلف فساد، که در کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد مورد توجه قرار گرفته‌اند، پول‌شویی از جایگاه خاص و ویژه‌ای برخوردار است. زیرا پول‌شویی نه تنها جرم است بلکه می‌تواند منبعی برای تأمین مالی ارتکاب جرایم دیگر نیز باشد.

این مطالعه در دو بخش تنظیم شده است. در بخش اول نگاهی گذرا به تاریخچه، تحولات، تعریف، مبانی فقهی و رکن قانونی و مراحل پولشویی خواهیم داشت، سپس در بخش دوم ضمن اشاره به جایگاه حقوقی دیوان محاسبات کشور، اقدامات جمهوری اسلامی ایران در راستای تعهدات ناشی از کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مقابله با فساد (مریدا)، فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی مرتبط با پول‌شویی و اقدامات دیوان محاسبات کشور در زمینه مقابله با پولشویی اشاره خواهد شد.

۲- بخش اول - پولشویی

۱- تاریخچه پولشویی^۱

پول‌شویی با نام‌هایی هم‌چون پول‌نامشروع، پول‌پلید، پول‌سیاه، پول‌حرام، پول‌لکه‌دار و پول‌کثیف یاد شده‌است. شستشوی درآمدهای نامشروع مانند سایر جرایم پدیده‌ای جدید در ادبیات حقوقی نیست. و قدمت آن به نیاز انسان برای پنهان کردن مال و ثروت خود از چشم‌های کنجکاو و سودجو برمی‌گردد.^۲

شاید بتوان ادعا کرد که فعالیت‌ها و اقداماتی که برای تطهیر اموال حاصل از جرم صورت می‌گیرد تاریخی به قدمت ارتکاب جرم دارد.^۳

1- Money Laundering

2- Dirty money the evelouation of money laundering connter measures Strasburg,council of European publishing,1999.p.17

3- Ibid,p,19

برخی گفته اند که اصطلاح «تطهیر پول» ریشه در مالکیت خشکشویی‌ها توسط مافیا در ایالات متحده دارد. باندهای جنایی مبالغ عظیم نقدی حاصل از فحشا، قمار، قاچاق موادالکلی و اخاذی به‌دست می‌آوردند و نیاز به منابعی داشتند که درآمدهای خود را مشروع جلوه‌دهند. یکی از شیوه‌هایی که می‌توانستند به این هدف نائل شوند خریدتجارت‌خانه‌های مشروع خارجی و ادغام منابع غیرقانونی خود با درآمدهای قانونی که از این تجارت‌خانه‌ها به‌دست می‌آوردند، محسوب می‌شد. خشکشویی‌ها توسط این باندها انتخاب شده‌اند چراکه بدین وسیله منافع غیرقابل تردیدی را از این‌راه به‌دست می‌آوردند. طبق نظری دیگر^۴، واژه پول‌شویی اولین بار در جریان رسوایی واترگیت در دهه ۱۹۷۰ به‌طور مرتب از سوی محققان مورد استفاده قرار گرفت و پس از آن به‌صورت بین‌المللی مقبولیت یافت.

به‌نظر می‌رسد که صرف تشابه اصطلاح پول‌شویی با شستشوی لباس که آلودگی آن برطرف می‌گردد نمی‌تواند خاستگاه واژه تطهیر درآمد باشد بلکه می‌بایست به فلسفه وجودی این عبارت توجه داشت؛ که به‌واقع بیانگر فرایندی است که بدان وسیله منشأ درآمد حاصل از فعالیت‌های مجرمانه محو می‌گردد.

۲- تحولات برمبنای اسناد بین‌المللی

پیشینه اقدامات جدی بین‌المللی به منظور تدوین راهکارهایی برای مبارزه با معضل جهانی پول‌شویی به سال‌های میانی دهه ۱۹۸۰ باز می‌گردد. رشد پرشتاب عزم جهانی، اهمیت ویژه و جدی تهدیدهای ناشی از پول‌شویی را در دنیای امروز به خوبی نمایان می‌سازد. در این میان، مهم‌ترین و اساسی‌ترین مستندات بازتاب دهنده کوشش‌های فراگیر بین‌المللی به عنوان مرجع اتخاذ رویکردهای مقابله با معضل جهانی پول‌شویی را چنین می‌توان برشمرد:

پیمان نامه وین (۱۹۸۸)^۳، اعلامیه کمیته بال (۱۹۸۸)^۴، تشکیل نیروی ویژه اقدام مالی (۱۹۸۹)^۵، پیمان نامه شورای اروپا (۱۹۹۰)^۶، دستور عمل جامعه اروپایی (۱۹۹۱)^۷ قطعنامه سازمان بین‌المللی کمیسیون بورس‌های اوراق بهادار (۱۹۹۲)^۸، قانون نمونه برای مبارزه با پول‌شویی (۱۹۹۵)^۹ پیمان نامه مبارزه با جرم سازمان یافته فراملی (۲۰۰۰)^{۱۰} و کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مقابله با فساد (مریدا) (۲۰۰۳)^{۱۱}

۱- سلیمی، صادق، جنایات سازمان یافته فراملی، انتشارات جنگل، تهران، ۱۳۹۱ ص ۹۵

۲- عباسی، محمدرضا، پول‌شویی در حقوق ایران، انتشارات آرمان علم، تهران، ۱۳۹۱ ص ۲۴

3-United Nations ,convention against illicit traffic in narcotic drug & pschotropic substances Vienna(1988)

4- The basle statement(1988)

5- Financial action taskforce un Money Laundering),FATA(

6- The council of Europe convention(1990)

7- The EC Directive(1991)

8- Securities And Exchange Commission(SE)(1992)

9- Model Legislation on Money laundering(1995)

10- United Nations ,Convention Against Transnational Organized Crimes(2000)

11- 16 United Nations, Convention Against Corruption (Merida Convention2003)

۳- تعاریف، مبانی فقهی و رکن قانونی پول‌شویی

۳-۱ تعاریف

ارائه‌ی تعریفی دقیق از این جرم باتوجه به ماهیت پول‌شویی که دارای ابعاد چندگانه و دامنه‌ای گسترده است امری دشوار به‌نظر می‌رسد^۱. جفری رابینسون^۲ جرم پول‌شویی را این‌گونه تعبیر کرده است: این اتفاق مانند سنگی است که درون حوضی انداخته می‌شود، لحظه‌ای که سنگ داخل آب می‌شود مشاهده می‌کنید، زیرا آب در آن نقطه تکان می‌خورد. وقتی سنگ فرومی‌رود لحظاتی امواجی دیده می‌شود و شما می‌توانید نقطه‌ای را که سنگ به آب خورده است را پیدا کنید اما به هراندازه که سنگ بیشتر فرومی‌رود چین و شکن آب محو می‌شود تا این‌که سنگ به کف حوض می‌رسد و دیگر آثار و علایمی از آن باقی نمی‌ماند و شاید پیدا کردن سنگ غیرممکن شود. این دقیقاً همان وضعی است که با پول تظہیر شده انجام می‌شود^۳. روون بوسورث و گراهام سالت^۴ مارش نویسندگان کتاب پول‌شویی، در تعریف پول‌شویی بیان داشته‌اند: «پول‌شویی عبارت‌است از راه‌هایی که با توسل به آن‌ها منابع نقدینه‌های به‌دست آمده از راه‌های نامشروع را زیر پوشش فریبنده قرار داده و آن را به‌گونه‌ای دیگر جلوه‌گر ساخته تا بدین طریق تغییر شکل یافته، ماهیت این عایدات ناشی از اعمال مجرمانه، پنهان‌گردد»^۵.

۳-۲ مبانی فقهی

توجه به مفهوم پول‌شویی که همانا امتزاج مال نامشروع با مال مشروع است بیان‌گر آن است که این عمل در سنت اسلامی مورد نکوهش بوده و احادیث، آیات و روایات متعددی مسلمانان را از این امر نهی می‌نمایند لذا به چند نمونه از مبانی فقهی مرتبط با پول‌شویی اشاره می‌شود:

در سوره نساء آیه (۲) چنین آمده است: «ولاتتبدلو الخبیث بالطیب» یعنی اموال کثیف را با اموال پاک و طیب تعویض نکنید. اگرچه این آیه در رابطه با تزیین حقوق یتیمان است. لیکن به نوعی اشاره به نهی از اختلاط مال حرام و حلال است. هم‌چنین آیات (۱) تا (۳) سوره مطففین در رابطه با نهی از کم‌فروشی که همانا نهی از عواید حاصل از اعمال نامشروع اشاره دارد^۶. پیامبر اکرم (صلی الله علیه و آله) مردم را از استفاده پول‌های حاصل از کارهای حرام برای کارهای حلال و به‌نوعی ایجاد پوشش ظاهری حلال برای آن، نهی می‌کردند.

۱- ژاک بوریگان، بزه‌کاری سازمان یافته در حقوق کیفری فرانسه، ترجمه دکتر علی حسین نجفی ایرند آبادی، مجله تحقیقات حقوقی شماره ۲۱-۲۲، انتشارات دانشگاه شهید بهشتی، دانشکده حقوق، تهران، ۱۳۷۸، ص ۲۳۰-۲۳۱، عباسی، محمدرضا، پول‌شویی در حقوق ایران، انتشارات آرمان علم، تهران، ۱۳۹۱، ص ۲۴

2- Jeffrey Robinson

۲- عباسی، محمدرضا، پول‌شویی در حقوق ایران، انتشارات آرمان علم، تهران، ۱۳۹۱، ص ۲۵

4- Reuven Bsvrs & Graham Salt

۵- روون بوسورث و گراهام سالت مارش، پول‌شویی، چاپ اول، ترجمه نصرالله امیربشیری، انتشارات اداره کل آموزش نیروی انتظامی، ۱۳۷۶، ص ۲

۶- جلی، سیدآیت اله، مبارزه با پول‌شویی و تأمین تروریسم در بانک‌ها، انتشارات آزاد کتاب، تهران، سال ۱۳۹۰، ص ۶۶

ایشان فرمودند: «صدقه ای که از مال دزدی داده شود در پیشگاه خداوند پذیرفته نمی‌شود» هم‌چنین امام علی (علیه السلام) در خطبه (۱۷۶) نهج‌البلاغه می‌فرماید: «ای بندگان خدا آگاه باشید مؤمن کسی است که آن‌چه را در ابتدا حلال بوده هم‌اکنون حلال بشمرد و آن‌چه را که در آغاز حرام بوده الان نیز حرام بداند و آن‌چه را مردم بدعت می‌گذارند برای شما حلال نمی‌کند آن‌چه را که بر شما حرام بوده است»!

۳-۳ رکن قانونی

خاستگاه مبارزه با ثروت‌های نامشروع را می‌بایست در اصل (۴۹) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران جستجو نمود. البته این بدان معنا نیست که این اصل جلوه‌ای از مبارزه با پول‌شویی تلقی می‌گردد بلکه این اصل مبنای مبارزه با پول‌شویی می‌تواند باشد.^۱

در حقوق ایران به‌موجب ماده (۲) قانون مبارزه با پول‌شویی مصوب ۱۳۸۶ مجلس شورای اسلامی جرم پول‌شویی مورد تعریف و تقنین قرار گرفته است که عبارت است از:

- تحصیل، تملک، نگهداری یا استفاده از عواید حاصل از فعالیت‌های غیرقانونی با علم به این‌که به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم در نتیجه ارتکاب جرم به‌دست آمده باشد.
- تبدیل، مبادله یا انتقال عوایدی به‌منظور پنهان کردن منشأ غیرقانونی آن با علم به این‌که به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم ناشی از ارتکاب جرم بوده یا کمک به مرتکب به‌نحوی که وی مشمول آثار و تبعات قانونی ارتکاب آن جرم نگردد.
- اخفاء، پنهان یا کتمان کردن ماهیت واقعی، منشأ، منبع، محل، نقل و انتقال، جابه‌جایی یا مالکیت عوایدی که به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم در نتیجه جرم تحصیل شده باشد.

۴-۴ مراحل پول‌شویی

پول‌شویی فرآیندی پیچیده، مستمر، درازمدت و گروهی است که به‌طور معمول در مقیاسی بزرگ انجام می‌شود و می‌تواند از محدوده جغرافیایی - سیاسی یک کشور فراتر رود. براساس این فرآیند، عواید حاصل از فعالیت‌های مجرمانه با گذراز مراحل مختلف وارد نظام مالی و فعالیت‌های قانونی می‌شود و با پنهان‌ماندن منشأ غیرقانونی آن، ظاهری قانونی می‌یابد. به‌طور کلی فرآیند پول‌شویی دارای سه مرحله ذیل است:

۴-۱ جایگذاری (استقرار)

اولین مرحله از فرآیند پول‌شویی، جای‌گذاری یا تزریق عواید حاصل از فعالیت‌های مجرمانه به شبکه مالی رسمی با هدف تبدیل عواید مزبور از حالت نقدی به ابزارهای (دارایی‌های) مالی است. جای‌گذاری عواید حاصل از جرم می‌تواند با تقسیم وجوه کلان به مبالغ کوچک‌تر که چندان حساسیت‌برانگیز نیست و سپرده‌گذاری آن‌ها در بانک‌های داخلی یا دیگر مؤسسات

۱- همان صص ۶۵-۶۴

۲- مولائی جم، ابراهیم، نقش اینتوسای درمقابله با پول‌شویی، تهران، مرکز آموزش و برنامه ریزی دیوان محاسبات کشور، چاپ اول، ۱۳۹۳، ص. ۱۰.

مالی رسمی و غیررسمی انجام‌شود. یا برای سپرده‌گذاری در مؤسسات مالی خارجی به بیرون از مرزها انتقال داده‌شود، یا برای خرید کالاهای پرارزش مانند آثار هنری، هواپیما، فلزات و سنگ‌های قیمتی به کار رود^۱. این مرحله ضعیف‌ترین حلقه از زنجیره پول‌شویی است زیرا امکان کشف آن بسیار زیاد است مگر این‌که فی‌مابین جمع‌آوری پول و انتقال به سیستم بانکی وقفه زمانی طولانی باشد.

۲-۴ لایه چینی (استتار)

این مرحله که در واقع جداسازی عواید حاصل از فعالیت‌های مجرمانه از منشأ یا فعالیت‌های موجد آن است، از طریق ایجاد لایه‌های پیچیده‌ای از معاملات یا نقل و انتقالات مال چندگانه با هدف مبهم‌ساختن فرآیند حسابرسی و مجهول‌گذاشتن هویت طرف‌های اصلی معامله و ناممکن کردن ردگیری منشأ عواید مزبور، صورت می‌گیرد. این مرحله می‌تواند شامل معاملاتی مانند انتقال تلگرافی سپرده باشد^۲. نتیجه این‌که این مرحله پوشش قانونی و مشروع برای عواید حاصل از جرم مهیا نموده و سبب آمادگی انتقال پول‌های کثیف به کانال‌های اقتصادی می‌گردد.

۳-۴ یکپارچه‌سازی (ادغام)

آخرین مرحله در فرآیند پول‌شویی، یکپارچه‌سازی یا فراهم‌کردن پوشش ظاهری مشروع و توجیه قانونی برای عواید حاصل از فعالیت‌های مجرمانه است. چنانچه مرحله لایه چینی با موفقیت انجام‌شود عواید شسته‌شده با استفاده از طرح‌های یکپارچه‌سازی، به‌نحوی وارد جریان اصلی اقتصادی می‌شود که با بازگشت به سیستم‌مالی، وجوه شکل و ظاهری قانونی یافته است. مرحله یکپارچه‌سازی می‌تواند از طریق روش‌های متعددی مانند سپرده‌گذاری در مؤسسات مالی خارجی به‌عنوان وثیقه تأمین‌کننده برای وام‌های داخلی صورت گیرد. جعل حواله‌های کالاهای فروخته‌شده به خارج از مرزها، از دیگر روش‌های معمول برای انجام این مرحله است^۳.

مراحل اساسی فرآیند پول‌شویی ممکن است به‌صورت جداگانه و متمایز یا به‌طور هم‌زمان اتفاق افتد. چگونگی استفاده از این مراحل به سازوکارهای موجود برای پول‌شویی و شرایط سازمان‌های مجرم بستگی دارد.

۵- اهمیت و مولفه های اجرایی کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد

کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد در ۳۱ اکتبر ۲۰۰۳ امضا و در ۱۴ دسامبر ۲۰۰۵ لازم‌الاجرا گردیده‌است. این کنوانسیون مهم‌ترین ابزار فراملی برای مبارزه با فساد است که جامعه بین‌المللی را از جوانب مختلف آن نظیر توسعه پایدار، حاکمیت قانون، ثبات سیاسی

۱- دفتر بررسی‌های اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی طرح مطالعاتی مبارزه با جرم پول‌شویی، تهران، ۱۳۸۲، ص ۳

۲- دفتر بررسی‌های اقتصادی همان ص ۴

۳- همان ص ۴

و امنیتی به لحاظ ارتباط فی مابین فساد و سایر اشکال جرایم به ویژه جرایم سازمان یافته فراملی در معرض خطر قرار داده است. این کنوانسیون توسعه اقدامات کار آمد برای مبارزه با فساد را به رسمیت شناخته است. اقداماتی که برای برقراری و حفظ اساسی‌ترین ساختارهای حکمرانی خوب ضروری‌اند. به طور کلی رویکرد این کنوانسیون شفاف‌سازی مقررات و معاملات است که مهم‌ترین اقدام پیشگیرانه برای فساد و سایر جنایات سازمان یافته تلقی می‌گردد. کنوانسیون مریدا هم چون کنوانسیون پالرمو^۱ مقررات از پیش تعیین شده ای به دولت‌ها تحمیل نمی‌کند بلکه دول متعاقد را ملزم به انجام اقدامات تقنینی و اجرایی در نظام داخلی با توجه به اصول حقوق کیفری خود می‌کند. جمهوری اسلامی ایران در پاییز ۱۳۸۷ به کنوانسیون مریدا ملحق شده و قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب سال ۱۳۹۰ مجلس شورای اسلامی در این راستا تدوین و تصویب شده است.^۲

به طور کلی در این کنوانسیون چهار موضوع جرم‌انگاری، ابزارهای حقوقی لازم الاجرا، جبران خسارات و همکاری‌های جهانی در مبارزه با فساد مورد توجه قرار گرفته‌اند.^۳ همچنین کنوانسیون شامل اصولی در مورد همکاری‌های فنی و تکنیکی و تبادل اطلاعات بوده و پیشگیری از فساد رویکرد فراگیر این سند است که فقط با شفافیت، همکاری و مشارکت، مسئولیت‌پذیری و ظرفیت‌سازی، انجام آن ممکن می‌باشد. در این راستا دولت‌ها، جامعه مدنی، رسانه‌های جهانی و افکار عمومی باید برای مبارزه با فساد همکاری کنند.^۴

بر اساس مدل ارائه شده توسط سازمان ملل متحد در برنامه جهانی مبارزه با فساد، استراتژی مبارزه با فساد به مجموعه‌ای از قوانین، قواعد، خط‌مشی‌های سازمانی در سطوح ملی و محلی اطلاق می‌گردد که با هدف شناسایی، پیشگیری و تنبیه مدیران فاسد به کار می‌روند. استراتژی‌های مبارزه با فساد باید جامع، یکپارچه، شفاف، بدون تعصب، هدفمند، قابل اندازه گیری و مبتنی بر منابع و ظرفیت جامعه باشد.^۵

۶- اقدامات ایران در راستای اجرای تعهدات ناشی از کنوانسیون مبارزه با فساد

در چارچوب کنوانسیون مبارزه با فساد ۲۰۰۳ مریدا که در این مقاله مورد نظر است پیشگیری از جرایم سازمان یافته که به مفهوم عام به جرایم اقتصادی نظیر قاچاق، پول شویی و ... اطلاق می‌گردد از جمله اهداف اصلی بیان شده است. اصطلاح جرایم سازمان یافته نخستین بار در سال ۱۹۲۴ و در کتاب اصول جرم‌شناسی ادوین ساترلند مطرح و وارد ادبیات جرم‌شناسی شد.^۶

۱- کنوانسیون مبارزه با جرایم سازمان یافته فراملی پالرمو ۲۰۰۰

۲- مولای جم، ابراهیم، نقش اینتوسای در مقابله با پول شویی، تهران، مرکز آموزش و برنامه ریزی دیوان محاسبات کشور، چاپ اول، ۱۳۹۳، ص. ۸.

۳- مقصود از «ابزارهای حقوقی لازم الاجرا» همان اتخاذ اقدام پیشگیرانه مبتنی بر آیین نامه ها، دستورالعمل‌ها و هرآنچه که مفید معنای مقررات به معنای عام بوده و عبارت «جبران خسارات» نیز موید استرداد اموال ناشی از جرم می باشد چراکه اولین نتیجه جرم ایجاد خسارت مادی و معنوی برای جامعه است.

۴- بنونات، لیک (نماینده دفتر سازمان ملل متحد برای مبارزه با مواد مخدر و جرم در تهران)، سخنرانی در خصوص کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد، در: همایش ملی «کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد»، انجمن ایرانی مطالعات سازمان ملل متحد، تهران، آذر ماه ۱۳۹۳.

۵- رهنمود تقنینی کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد، سازمان ملل متحد، ۲۰۰۳، ص. ۲۴۵.

۶- نجفی ابرند آبادی، علی حسین و هاشم بیگی، حمید، دانشنامه جرم‌شناسی، تهران، گنج دانش، چاپ دوم، ۱۳۹۰، ص. ۵۷۹.

با توجه به تعریف‌های متعددی که از جرم سازمان یافته شده است به نظر می‌رسد مفهوم زیر تعریف جامعی است و می‌تواند به عنوان معیاری مناسب مورد توجه قرار گیرد. این تعریف بیان می‌دارد: «جرم سازمان یافته عبارت است از فعالیت‌های غیر قانونی و هماهنگ گروهی منسجم از اشخاص، که با تبانی هم و برای تحصیل منافع مادی و قدرت، به ارتکاب مستمر اعمال مجرمانه شدید می‌پردازند و برای رسیدن به هدف از هر نوع ابزار مجرمانه نیز استفاده می‌کنند.»^۱

اولین اقدام جمهوری اسلامی ایران در خصوص موضوع ماده ۵ کنوانسیون مبنی بر سیاست‌گذاری‌ها و هماهنگی در زمینه پیشگیری و مبارزه با فساد به پیش از تصویب کنوانسیون ۲۰۰۳ مریدا بازمی‌گردد. شاهد مثال آن تدوین و ابلاغ فرمان ۸ ماده‌ای حضرت آیت‌الله خامنه‌ای، رهبر معظم انقلاب اسلامی ایران در سال ۱۳۸۰ مصادف با ۲۰۰۱ میلادی است که متعاقب آن «ستاد مبارزه با مفاسد اقتصادی» با حضور سران قوای سه‌گانه کشور و سازمان‌های اصلی متولی مبارزه با فساد تشکیل شد. این ستاد مسئولیت سیاست‌گذاری، هماهنگی و پی‌گیری پیشبرد برنامه‌های ضد فساد را در ایران در سطح کلان بر عهده دارد. مضاف بر این که در قانون برنامه پنجم توسعه حکمی در رابطه با تشکیل شورای دستگاه‌های نظارتی با هدف عملیاتی نمودن اقدامات هماهنگ در امر پیشگیری از فساد به معنای عام مقرر شد که اقدامات موثری را در پی داشته است.

جمهوری اسلامی ایران که حتی پیش از تصویب کنوانسیون مریدا ۲۰۰۳ اتخاذ سیاست‌های موثر و هماهنگ ضد فساد را آغاز نموده بود، متعاقب الحاق به کنوانسیون مبارزه با فساد نیز قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد را تصویب نمود که هم‌اکنون از سوی دستگاه‌های نظارتی از جمله دیوان محاسبات کشور در حوزه صلاحیت‌های قانونی سازمان‌ها در حال اجراء و پایش است. کارپردازی دولتی و مدیریت منابع مالی دولتی موضوع ماده (۹) کنوانسیون نیز از طریق تصویب و ابلاغ قوانین و مقررات مالی مرتبط با ایجاد زمینه فساد مالی در بخش دولتی نظیر قانون برگزاری مناقصات و معاملات دولتی و منع مداخله کارکنان دولت در این نوع معاملات اجراء گردیده است. در این راستا دیوان محاسبات کشور بعنوان نهاد نظارت مالی قوه مقننه در مرحله تصویب قوانین مالی و محاسباتی بنا به دعوت کمیسیون‌های تخصصی مجلس شورای اسلامی نقش فعالی در تصویب قوانین از طریق ارائه مشاوره که ملازمه با بحث پیشگیری دارد، ایفا می‌نماید. همچنین دیوان محاسبات کشور به منظور تمهید تخصیص بهینه منابع دولتی ضمن پیگیری اجرای کامل بودجه ریزی عملیاتی با ایجاد ستاد مشاوره فنی حقوقی و نیز کمیته‌های تعاملی با دستگاه‌های اجرایی اقدامات بسیار سازنده‌ای در مسیر شفافیت و مسئولیت‌پذیری در مدیریت منابع مالی دولتی و به عبارتی بهتر، صیانت از بیت المال انجام داده است.

۱- شمس ناتری، محمد ابراهیم، «جرم سازمان یافته»، فصلنامه فقه و حقوق، سال اول، شماره ۲، ۱۳۸۳، ص. ۱۳.

از دیگر اقدامات جمهوری اسلامی ایران در اجرای ماده (۱۰) کنوانسیون با موضوع گزارش‌دهی عمومی، ابلاغ و عملیاتی نمودن سیاست دولت الکترونیک در جهت پیشگیری از دور زدن مقررات کنترلی موجود در سیستم بودجه بوده است که این مهم از طریق ایجاد مراکز الکترونیکی رسیدگی به گزارش‌ها و شکایات مردمی از طریق پایگاه‌های اینترنتی و دسترسی آسان مردم برای ارائه گزارش شکایات به مراجع مسئول انجام شده است. در این خصوص نیز دستگاه‌های نظارتی کشور با دریافت گزارشات مردمی نسبت به موارد تخلف از قوانین مالی در دستگاه‌های اجرایی اقدامات لازم را معمول می‌دارد.

۷- جایگاه حقوقی دیوان محاسبات کشور در نظام حقوقی ایران

دیوان محاسبات کشور در سال ۱۲۹۰ هجری شمسی تاسیس شده است. تا قبل از انقلاب اسلامی از دستگاه‌های وابسته به وزارت اموراتصادی و دارایی بوده است. پس از انقلاب با تصویب اصول ۵۴ و ۵۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بعنوان رکن نظارتی مجلس شورای اسلامی در رابطه با امور مالی کشور، فعالیت می‌نماید. «دیوان محاسبات برخی کشورها نظیر امریکا و انگلستان همانند ایران وابسته به مجلس یا کنگره است دیوان محاسبات در بعضی کشورها نظیر ژاپن و ترکیه دارای سازمان اداری مستقل از سه قوه بوده و در کشورمانند چین وابسته به دولت است دیوان محاسبات ایران و ترکیه دارای بخش قضایی و شبه قضایی بوده و در سایر کشورها چنین چیزی وجود ندارد.» دیوان محاسبات کشور جزء معدود مؤسسات عالی حسابرسی دنیاست که واجد وصف شبه‌قضایی است و در ایران؛ تنها نهاد نظارتی است که با حجم وسیع صلاحیت‌ها در بررسی و رسیدگی به امور مالی کشور دارای چنین جایگاهی است^۱ نقش بی‌بدیل دیوان محاسبات در کمک به برقراری انضباط مالی و پیش‌گیری از جرایم مالی به‌ویژه پول‌شویی را در کشور از طریق حسابرسی صورتهای مالی کلیه دستگاه‌ها و عملیاتی نمودن نظارت کارآمد به‌طور مستقیم و غیرمستقیم در دستگاه‌های کشور مثال زدنی است که بر مبنای صلاحیت‌های قانونی موجبات کاهش جرایم مالی را فراهم خواهد آورد. به‌خصوص آن‌دسته از دستگاه‌ها نظیر بانک‌ها، بیمه، گمرک، سیستم مالیاتی، سیستم بورس و اوراق بهادار، بازار سرمایه که خط مقدم سوءاستفاده پول‌شویان تلقی می‌گردند.^۲

۸- اقدامات دستگاه‌های دولتی مرتبط با پول‌شویی^۳

دولت به مفهوم حاکمیت، به‌منظور پیش‌گیری و مبارزه با پول‌شویی در کشور وظیفه اساسی انجام اقدامات پیش‌گیرانه در جهت جلوگیری از ایجاد پول‌کثیف و جلوگیری از نفوذ و گردش پول کثیف در چرخه اقتصادی کشور را دارد که از طریق نهادهای زیرمجموعه آن اجرایی می‌شود.

۱- مولائی جم، ابراهیم، نقش اینتوسای در مقابله با پول‌شویی، تهران، مرکز آموزش و برنامه ریزی دیوان محاسبات کشور، چاپ

اول، ۱۳۹۳، ص ۱۴۱

۲- همان ص ۱۴۲

۳- همان، ص ۱۴۶.

۸-۱ بانک مرکزی

گرچه جرم پول‌شویی و مسیر شستشوی پول منحصرأً از راه سیستم بانکی یا مؤسسات مالی دارای مجوز از بانک مرکزی محقق نمی‌شود و دامنه بسیار گسترده‌ای یافته است اما همچنان بانکها و سیستم مالی در صف مقدم سوءاستفاده پول‌شویان قرار دارد. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران نیز به‌منظور فراهم آوردن تمهیدات لازم برای اجرای قانون مبارزه با پول‌شویی ۱۳۸۶ مجلس شورای اسلامی و فصل دوم آیین‌نامه اجرایی قانون مذکور موضوع تصویب‌نامه شماره ۴۳۱۸۲/۱۸۱۴۳۴ ک مورخ ۱۳۸۸/۹/۱۴ وزیران عضو کارگروه تصویب آیین‌نامه‌های مربوط به قانون مبارزه با پول‌شویی، بخش‌نامه شماره ۸۸/۲۱۰۰۶۸ مورخ ۱۳۸۸/۱۰/۸ در رابطه با مبارزه با پول‌شویی را به مدیران کلیه بانک‌های دولتی، غیردولتی و مؤسسات مالی و اعتباری ابلاغ نموده است.

۸-۲ بیمه مرکزی

به‌منظور مبارزه با پول‌شویی و جلوگیری از تأمین مالی تروریسم و همچنین فراهم آوردن تمهیدات لازم برای اجرای بند الف از ماده ۷ قانون مبارزه با پول‌شویی و فصل دوم آیین‌نامه اجرایی آن، دستورالعمل‌های ذیل در دوازدهمین جلسه شورای عالی مبارزه با پول‌شویی مورخ ۱۳۹۰/۱۰/۱۲ تصویب و ابلاغ شده‌اند:

- دستورالعمل شناسایی متقاضیان خدمات بیمه‌ای در ۲۱ ماده و ۱۱ تبصره
- دستورالعمل نحوه شناسایی عملیات بیمه‌های مشکوک و مراقبت از اشخاص مظنون در مؤسسات بیمه
- در ۱۷ ماده و ۴ تبصره
- دستورالعمل مبارزه با پول‌شویی در عملیات بیمه‌های اتکایی خارجی و معاملات برون‌مرزی در ۵ ماده
- دستورالعمل مبارزه با پول‌شویی در حوزه ارائه خدمات بیمه الکترونیکی در ۱۲ ماده و ۲ تبصره
- دستورالعمل ساختار و وظایف واحد مبارزه با پول‌شویی در صنعت بیمه در ۱۱ ماده و ۵ تبصره

۸-۳ بورس اوراق بهادار

پیرو ابلاغ دستورالعمل‌های اجرایی مبارزه با پول‌شویی مصوب شورای عالی مبارزه با پول‌شویی، سازمان بورس و اوراق بهادار اهم وظایف و مسئولیت‌های نمایندگان یا مسئولان واحد مبارزه با پول‌شویی را به اشخاص تحت نظارت ارسال کرده است. در این رابطه مسئولان واحد مبارزه با پول‌شویی باید گزارش عملیات و معاملات مشکوک را مطابق دستورالعمل تا اطلاع دبیرخانه کمیته مبارزه با پول‌شویی از طریق سامانه اتوماسیون اداری سازمان بورس (<http://docunet.seo.ir/docunet>) ارسال کنند.

براساس مفاد تبصره یک ماده ۲ دستورالعمل گزارش عملیات و معاملات مشکوک، مسئولیت اجرای وظایف و مسئولیت‌های فوق‌الذکر برعهده مدیر عامل خواهد بود.

۴-۸ سازمان امور مالیاتی

ارتباط تنگاتنگ پول‌شویی در کشورهای جهان با فرار مالیاتی که هر دو از مظاهر و مصادیق بارز فساد به‌شمار می‌روند، امروزه دولت‌مردان را برآن داشته تا از تمام مکانیزم‌های قانونی و حقوقی برای مبارزه با این مفاسد بهره‌جویند. تصویب قانون مبارزه با پول‌شویی در کشور اقدام قابل توجهی است که نشان از عزم دولت برای مبارزه با فساد در کشور داشته و از این‌رو، تشکیل دفتر مبارزه با پول‌شویی در سازمان امور مالیاتی کشور نیز در راستای تحقق این هدف بزرگ قلمداد شده که دلیل آشکاری بر آغاز تغییرات و اصلاحات ساختاری در دستگاه‌های دولتی به ویژه نظام مالیاتی کشور برای مبارزه با این معضل اقتصادی است. از آن‌جا که در جهان از مالیات به‌عنوان ابزار مؤثری برای شناسایی اقتصاد پنهان و شفاف‌سازی درآمدهای فعالان اقتصادی یاد می‌شود، لذا سازمان امور مالیاتی کشور با پیگیری اجرای طرح‌های اثربخشی هم‌چون طرح جامع مالیاتی و نظام مالیات بر ارزش افزوده کوشیده است تا اقدامات مؤثری در زمینه مبارزه با مفاسد مالی و اخذ مالیات از صاحبان واقعی درآمد در کشور را به اجرا درآورد.

۵-۸ وزارت صنعت، معدن و تجارت

وزارت صنعت، معدن و تجارت (بخش بازرگانی) از جمله دستگاه‌هایی است که مسئولیت مهمی در بخش جلوگیری از نفوذ پول کثیف به چرخه اقتصاد دارد. پول‌شویی در عمل به‌صورت ارائه نادرست قیمت، کمیت یا کیفیت کالاهای وارداتی یا صادراتی انجام می‌شود. این وزارتخانه از طریق همکاری با واحد اطلاعات مالی از نهادهای مرتبط با پول‌شویی؛ این همکاری در زمینه‌هایی مثل هم‌سازی نرم افزاری با سیستم‌های اطلاعاتی آن نهاد اعم از سیستم‌های ثبت سفارش، سیستم معاملات مستغلات، سیستم کارت اصناف است که این امر نیز در جهت اجرای آیین‌نامه مبارزه با پول‌شویی صورت می‌گیرد. از مهم‌ترین برنامه‌های وزارتخانه مذکور در این راستا می‌توان به ایجاد بستر قانون‌مند و یکپارچه برای انجام معاملات دولتی، استقرار سیستم پنجره واحد تجارت خارجی، به‌کارگیری خط‌نماد (بارکد) و بهره‌گیری از استانداردهای مبادله الکترونیکی اطلاعات (انجام معاملات به صورت تجارت الکترونیکی و بدون کاغذ) اشاره کرد.

۶-۸ جامعه حسابداران رسمی

جامعه حسابداران به منظور مبارزه با پول‌شویی و جلوگیری از تأمین مالی تروریسم و نیز فراهم آوردن تمهیدات لازم برای اجرای قانون مبارزه با پول‌شویی و همسویی با ضوابط و معیارهای بین‌المللی در مبارزه با پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم، دستورالعمل اجرایی مبارزه با پول‌شویی توسط حساب‌رسان را در ۳۸ ماده و ۱۵ تبصره تصویب و ابلاغ نموده‌است. این

دستورالعمل حسابرسی مبارزه با پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم را در شرکت‌های تجاری و مؤسسات غیرتجاری دربر می‌گیرد که مشتمل بر ۲۴ ماده و ۷ تبصره است. براساس این دستورالعمل تمامی حساب‌رسان رسمی ضمن رعایت نمودن قوانین ابلاغی در صورت مشاهده موارد مشکوک نسبت به گزارش آن در سیستم «جام» که سامانه جمع‌آوری اطلاعات مالی شرکت‌ها می‌باشد اقدام خواهند نمود.

۷-۸ بازار سرمایه

در این بازار نیز تاکنون شش دستورالعمل اجرایی^۱ در حوزه مبارزه با پول‌شویی در بازار سرمایه^۲ تدوین و تصویب شده است که عبارتند از: دستورالعمل شناسایی مشتریان / دستورالعمل شناسایی معاملات و عملیات مشکوک و شیوه گزارش‌دهی در بازار سرمایه / دستورالعمل نگاه‌داری و امحاء اسناد / دستورالعمل نحوه ارسال اسناد و مدارک مربوط به بازار سرمایه به نشانی پستی مشتریان / دستورالعمل رعایت مقررات مبارزه با پول‌شویی در خدمات الکترونیک در بازار سرمایه / دستورالعمل نحوه مراقبت از اشخاص مظنون در بازار سرمایه.

۹- اقدامات دیوان محاسبات کشور در مبارزه با پول‌شویی^۱

صرف‌نظر از تشکیل کارگروه مبارزه با پول‌شویی در دیوان محاسبات کشور و نیز تهیه و ابلاغ دستورالعمل مبارزه با پول‌شویی جهت استفاده حساب‌رسان، به طور کلی فعالیت‌های دیوان محاسبات کشور در رابطه با مبارزه با پول‌شویی از طریق پیگرد و مجازات ناقضان قوانین و مقررات مالی و محاسباتی (که برخی از این موارد، موجب تسهیل پول‌شویی می‌شوند) و ارائه گزارش تفریغ بودجه به همراه نظرات خود به مجلس شورای اسلامی مشتمل بر ارزیابی تاثیرات قانون بر گروه‌های مختلف ذی‌ربط و ذی‌نفعان قانونی به منظور برقراری انضباط مالی متبلور می‌گردد. اساساً رویه‌های نظارتی این سازمان، نقش بسیار مؤثری در تحقق شفافیت مالی و بهبود نظارت کارآمد در حوزه مالی به‌ویژه دستگاه‌هایی که خط مقدم استفاده پول‌شویان می‌باشند نظیر شبکه بانکی، مالیاتی و گمرکی و ... را فراهم می‌نماید.

دیوان محاسبات کشور با عنایت به وظایف سازمانی و اهداف متعالی پیش‌بینی شده برای آن و ظرفیت‌های موجود حداکثر تلاش خود را در تقویت نظام اقتصادی و پاسداری از بیت‌المال و مبارزه با هر گونه فساد و جرائم مالی نموده است. به دلیل حساسیت و اهمیت موضوع مذکور، دیوان محاسبات کشور به عنوان اولین گام دستورالعمل نظارت بر قوانین و مقررات مبارزه با پول‌شویی را منطبق با قوانین و مقررات جاری کشور تدوین و جهت اجرا به کلیه گروه‌ها و هیات‌های حسابرسی ابلاغ نموده است.

دیوان محاسبات جمهوری اسلامی ایران به منظور انجام وظایف قانونی و به منظور بهره‌گیری از تجربیات سایر موسسات عالی حسابرسی و نهادهای حسابرسی بین‌المللی، ضمن

پیگیری آخرین رهنمودها و استانداردهای حسابرسی تدوین شده در زمینه مبارزه با پولشویی، به عضویت کمیته مبارزه با پولشویی در اینتوسای (سازمان بین‌المللی موسسات عالی حسابرسی در جهان) و آسوسای (سازمان آسیایی موسسات عالی حسابرسی) درآمده و نقش فعالی را در مستند سازی آخرین دستاوردهای حسابرسی مبارزه با پولشویی در جهان و سطح آسیا ایفاء می‌نماید.

به منظور تعمق بخشی و تخصصی کردن حسابرسی در حوزه نظارت بر مبارزه با پولشویی، کمیته مبارزه با فساد، پولشویی و تقلب ذیل ساختار معاونت فنی و حسابرسی امور اقتصادی و زیربنایی این دیوان تشکیل شده است. هدف از تشکیل این کمیته حصول اطمینان از رعایت قوانین و مقررات مبارزه با پولشویی در واحدهای تحت رسیدگی و مهمتر از آن اثر بخش بودن و کارآمد بودن بکارگیری این قوانین و مقررات در مبارزه با پولشویی می‌باشد که با تشکیل یک تیم حرفه‌ای مجرب و متخصص در حوزه مبارزه با پولشویی و نظارت بر آن در راستای نیل به این هدف وظایفی از قبیل: تهیه چک لیست نحوه رسیدگی به چگونگی اجرای قانون مبارزه با پولشویی در دستگاههای اجرایی (چک لیست های تهیه شده برای گمرک، مالیاتی، ادارات بیمه، امور بانک ها، بازار سرمایه، امور اقتصادی و دارایی، صرافی ها و ...)، تهیه چک لیست نحوه رسیدگی به چگونگی اجرای قانون ارتقاء سلامت نظام اداری در دستگاههای اجرایی، تهیه گزارش تخصصی از چگونگی اجرای قوانین و مقررات مرتبط با مبارزه با پولشویی و ارتقاء سلامت نظام اداری و ارتباط با حوزه های فنی و حسابرسی استانها به منظور دریافت گزارشهای مرتبط با مبارزه با پولشویی و ارتقا سلامت نظام اداری و تهیه گزارش جامع سالانه از عملکرد دیوان محاسبات در این خصوص را در دستور کار خود قرار داده است.

سایر فعالیت‌های کمیته مبارزه با پولشویی به شرح زیر می‌باشد:

- ۱- بررسی و رصد فعالیت نقاط پر ریسک پولشویی و فساد در کشور در چارچوب اختیارات دیوان محاسبات کشور
- ۲- راهبری و انجام تحقیقات مرتبط با حوزه پولشویی و فساد در چارچوب اختیارات دیوان محاسبات کشور
- ۳- رصد آخرین دستاوردها و نتایج اقدامات و فعالیت‌های تحقیقاتی مرتبط در حوزه مبارزه با فساد و پولشویی
- ۴- تعامل با سایر سازمان ها و مراکزی که در کشف موارد مرتبط با پولشویی و فساد نقش به‌سزایی ایفا می‌نمایند
- ۵- بررسی و اعلام نظر نسبت به گزارش های حسابرسی ارائه شده به دیوان محاسبات کشور در راستای توجه بیشتر به کشف فساد، تقلب و پولشویی
- ۶- استخراج رهنمودها، قوانین و مقررات و دستورالعمل های مرتبط با حوزه فساد با هدف بومی سازی آنها در چارچوب اختیارات دیوان محاسبات کشور به منظور ارائه به دستگاههای

تحت بررسی و نیز همکاری با سایر دستگاههای نظارتی در ادامه با تفصیل بیشتر به بیان فعالیت‌های ملی و بین‌المللی دیوان محاسبات کشور در رابطه با مبارزه با پول‌شویی می‌پردازیم.

۹-۱- فعالیت‌های ملی دیوان محاسبات کشور برای مقابله با پول‌شویی

دیوان محاسبات کشور ضمن بهره‌مندی از تجربیات بین‌المللی با ارتقاء دانش فنی - تخصصی به انضمام تجربیات خود اقداماتی را عملیاتی نموده است که به اهم آن اشاره می‌گردد:

۹-۱-۱- آسیب‌شناسی نظام مالیاتی

متعاقب هدف‌گذاری کلان در جهت کاهش وابستگی بودجه عمومی کشور به نفت، تمرکز بر درآمدهای مالیاتی بیش از پیش مورد توجه و اهمیت مراکز تصمیم‌گیری در کشور قرار گرفته است. لذا از آن جایی که مالیات به‌عنوان یکی از منابع درآمدی دولت شناخته می‌شود ثبات و افزایش درآمدهای مالیاتی یکی از اهداف کلان کشور تلقی می‌گردد. سازمان امور مالیاتی به عنوان یکی از ارکان تحقق منابع درآمدی دولت، تحت نظارت عالی دیوان محاسبات کشور است. اما از آن‌جا که پول‌شویان به دنبال فرار مالیاتی و پنهان کردن منشأ پول خود می‌باشند، لذا پروژه آسیب‌شناسی نظام مالیاتی در دستور کار این دیوان قرار گرفته است. به عبارتی ایجاد نظم و انضباط مالی که مستلزم ثبات در درآمدها و هزینه‌ها می‌باشد، در بخش درآمدهای مالیاتی به شدت مورد توجه دیوان محاسبات ایران می‌باشد. نمونه این مسئله را می‌توان در افزایش اظهارنامه‌های مالیاتی مشاهده نمود.

۹-۱-۲- اتخاذ رویکرد حسابرسی عملکرد، بازنگری در دستورالعمل‌ها، تدوین

دستورالعمل‌های حسابرسی، و ارتقاء کیفیت

یکی از انتظارات فعالان بخش‌های گوناگون اقتصادی و حتی آحاد جامعه، وجود فضای سالم رقابتی مبتنی بر کسب و کار سالم و قانون‌مند است. از همین رو با توجه به رسالت دیوان محاسبات در زمینه گزارش‌دهی و پاسخ‌گویی به شهروندان ضمن اتخاذ رویکرد حسابرسی عملکرد و پیش‌گیری از تخلف، بازنگری در دستورالعمل‌ها، تدوین دستورالعمل‌های حسابرسی، و ارتقاء کیفیت، سبب کاهش مجاری فساد و تقلب احتمالی شده است.

۹-۱-۳- نظارت بر معاملات خصوصی‌سازی به منظور جلوگیری از ورود پول‌های با منشا

مشکوک به اقتصاد

دیوان محاسبات ایران با بهره‌گیری از تجارب دیگر کشورها در زمینه پول‌شویی به خوبی بر این مسئله واقف است که یکی از مبادی ورود پول‌شویان در سراسر دنیا، فرآیندهای

خصوصی‌سازی است. در واقع ثروتمندترین افراد دنیا در کشورهایی به فعالیت می‌پردازند که در حال طی کردن مراحل خصوصی‌سازی می‌باشند. که از آن جمله می‌توان به مکزیک، هند، اسپانیا و برزیل و هنگ‌کنگ اشاره نمود که هریک یا فرآیند خصوصی‌سازی را به اتمام رسانده‌اند و یا در حال طی کردن مراحل آن هستند. از همین رو دیوان محاسبات ایران با استفاده از توان حسابرسی و ابزارهای مرتبط به صورت مداوم نحوه فعالیت‌های خصوصی‌سازی را زیر نظر داشته و هرگونه معامله مشکوک را با همکاری سایر دستگاه‌های ذی ربط ردیابی می‌نماید.

۴-۱-۹- نظارت به روش الکترونیکی (سنا)

دیوان محاسبات کشور در سال‌های اخیر به‌منظور استفاده از قابلیت‌های فن‌آوری رایانه‌ای در عرصه نظارت الکترونیک، اقدام به طرح ایجاد سامانه نظارت الکترونیکی دیوان محاسبات کشور (سنا)، به‌عنوان یکی از بزرگترین طرح‌های تحول سیستمی و مبتنی بر فن‌آوری اطلاعات و ارتباطات در کشور نموده که بی‌گمان تأثیراتی پر دامنه و معنادار در کلیت نظام اداره امور اجرایی و نحوه مصرف و هزینه‌سازی منابع مالی و نقدینگی بخش عمومی خواهد داشت.

این طرح در شبکه‌ای گسترده در سطح کشور به اجرا درآمده و از رهگذر آن، بیش از سه هزار و هفتصد نقطه فعال اداری و اجرایی در تمامی وزارتخانه‌ها، نهادها، سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی و وابسته به دولت و یا استفاده‌کننده از منابع عمومی و ملی، به یکدیگر پیوند خواهند خورد. از طریق این طرح، یکی از بزرگ‌ترین انباشت‌های داده‌ای در بخش دولتی و عمومی کشور در حوزه مصرف منابع نقدینگی و بودجه عمومی به وجود آمده و برای اولین بار در گستره ملی، امکان رسیدگی بدون فوت وقت به اقدامات مالی دستگاه‌های اجرایی و اعمال نظارت‌ها و حسابرسی‌های گوناگون فراهم خواهد آمد.

اهم اهداف کلان طرح سنا شامل مواردی به شرح زیر می‌باشد:

- افزایش سرعت، دقت، صحت و جامعیت در نظارت و حسابرسی با استفاده از فن‌آوری رایانه‌ای
- دستیابی به وضعیت مطلوب در خصوص تعاملات و ارتباطات حسابرسی میان سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی با دیوان و توسعه و یکپارچگی پایگاه‌های داده و اطلاعات پایه
- نگاه‌داری و در دسترس بودن اطلاعات جامع و کامل حساب‌رسان و امکان دسترسی سریع به این اطلاعات
- ایجاد کامل امنیت اطلاعات از طریق کاهش امکان تغییر در اطلاعات و جلوگیری از اعمال سلیقه
- کاهش حجم مدارک و مستندات ضمیمه گزارش‌ها
- تسهیل در تجزیه و تحلیل و استنتاج از نحوه عملکرد مالی دستگاه‌های اجرایی
- روزآمد شدن قوانین و دستورالعمل‌ها در اعمال نظارت و کنترل
- ارائه مشاوره لازم به‌صورت هوشمند به دستگاه‌های اجرایی و تسریع در رسیدگی به

تخلّفات که موجبات بسط و توسعه گستره نظارت جامع و نظام‌مند را در کشورمان فراهم خواهد نمود.

۵-۱-۹- آسیب‌شناسی قوانین و مقررات مالی و ارائه خدمات آموزشی و مشاوره‌ای

براساس برنامه پنج ساله توسعه در دیوان محاسبات کشور به‌منظور بهبود نظارت مؤثر و پیش‌گیری از پول‌شویی و فساد، کارگروه‌هایی عهده‌دار آسیب‌شناسی قوانین و مقررات مالی هستند تا این قوانین به‌طور مقتضی از سوی مجلس شورای اسلامی مورد اصلاح قرار گیرند. هم‌چنین به‌منظور ارتقای سطح آگاهی دستگاه‌های اجرایی تحت نظارت و ارتقاء ضریب امنیت و کاهش هر نوع فساد مالی، ارائه مجلدات، برگزاری کلاس‌های آموزشی و ارائه مشاوره‌های به‌موقع موجبات کاهش جرایم مالی را فراهم آورده است. از جمله مجلدات منتشره می‌توان به رهنمودهای اینتوسای برای استانداردهای کنترل داخلی در بخش عمومی، حسابرسی در محیط فن‌آوری اطلاعات در چین، دستورالعمل رسیدگی به مبحث مناقصات و درآمدها و ... اشاره داشت. در رابطه با ارائه خدمات مشاوره‌ای دیوان محاسبات کشور علاوه بر ارائه مشاوره به مدیران دستگاه‌های اجرایی با حضور مؤثر در کمیسیون‌ها و کمیته‌های تخصصی مجلس شورای اسلامی، مجمع تشخیص مصلحت‌نظام، هیأت تطبیق مصوبات دولت با قوانین و مقررات عمومی کشور در اجرای اصول (۸۵) و (۱۳۸) قانون اساسی و دیگر مراجع تصمیم‌گیر بارائه نقطه نظرات کارشناسی در رابطه با قواعد مربوط به تنظیم امور مالی کشور رویکرد تحقق انضباط مالی منجر به کاهش هر نوع فساد مالی را اتخاذ نموده است. که از جمله آن می‌توان ارائه مشاوره لازم در تنظیم لایحه قانون امور گمرکی، لایحه امور مالیاتی، لایحه بودجه سنواتی، لایحه برنامه پنج‌ساله توسعه کشور و ... اشاره داشت.

۶-۱-۹- بررسی و رصد قوانین و مقررات مرتبط با پولشویی

دیوان محاسبات کشور به‌عنوان بازوی نظارتی مجلس شورای اسلامی و پاسدار بیت المال علاوه بر نظارت بر رعایت قوانین مالی و محاسباتی اقدام به تهیه چک لیست‌های حسابرسی متعدد به فراخور نحوه فعالیت هریک از دستگاه‌های تحت نظارت خود نموده است. بعنوان نمونه با ابلاغ مصوبات کارگروه مبارزه با پولشویی، تهیه چک لیست‌های مورد نیاز برای هر دستگاه به‌منظور مبارزه با پولشویی و رصد فعالیت‌های سازمان‌های تحت نظارت انجام یافته است که از آن جمله می‌توان به چک لیست‌های تهیه شده برای گمرک جمهوری اسلامی ایران، ادارات بیمه، امور بانک‌ها، بازار سرمایه، امور اقتصادی و دارایی، صرافی‌ها و ... اشاره نمود.

۱-۲-۹- فعالیت‌های بین‌المللی دیوان محاسبات کشور

کارگروه مبارزه با پول‌شویی و فساد اینتوسای از مهم‌ترین کارگروه‌های این سازمان جهانی است که با ارایه سیاست‌ها و راهبردهایی توان کشورها را در مبارزه با پول‌شویی ارتقاء می‌بخشد. جمهوری اسلامی ایران (دیوان محاسبات کشور) در اکتبر سال ۲۰۱۲ میلادی (مهر سال ۱۳۹۱) به‌منظور بهره‌برداری از یافته‌های علمی و فنی دیگر کشورهای عضو اینتوسای و نیز انتقال دستاوردهای ملی در حوزه حسابرسی و مبارزه با پول‌شویی و فساد به عضویت این کارگروه درآمده و از طریق شرکت در سمینارهای مشترک فنی - تخصصی و دوره‌های آموزشی نقش فعالی در جلسات آن ایفا می‌نماید. علی‌رغم مدت‌زمان کوتاه عضویت در کارگروه، دیوان محاسبات کشور به نمایندگی از ایران تاکنون در دو نشست این کارگروه در لهستان و نامیبیا شرکت و در کمیته‌های آن ایفای نقش نموده است.

طی ششمین نشست کارگروه مبارزه با پول‌شویی و فساد اینتوسای که در شهر سوپوت لهستان با حضور نمایندگان ۲۲ کشور جهان به میزبانی دیوان محاسبات لهستان برگزار گردید. مطابق تصمیم کارگروه معنون، به منظور انجام اقدامات پیشگیرانه برای جلوگیری از وقوع پول‌شویی و فساد در سازمان‌ها و نهادهای دولتی، کمیته تهیه و تدوین «دستورالعمل حسابرسی جلوگیری از فساد در دستگاه‌های دولتی» تشکیل شد. جمهوری اسلامی ایران (دیوان محاسبات کشور) نیز باتوجه به دانش و تجربیات قابل‌قبول در این زمینه به آن ملحق گردید و با کشورهای مالزی، چک، اندونزی، لهستان و عراق به عنوان دیگر اعضای کمیته در تنظیم دستورالعمل مشارکت نمود. هم‌اکنون دستورالعمل مربوط (ISAAI5700) مورد استفاده اعضای اینتوسای می‌باشد.

همچنین در این نشست تبادل نظر اعضاء در تنظیم دستورالعمل چالش‌های مؤسسات عالی حسابرسی در زمینه مبارزه با پول‌شویی و فساد، نقش آموزش در حوزه پول‌شویی، همکاری کارگروه مبارزه با پول‌شویی و فساد اینتوسای با کارگروه محیط‌زیست اینتوسای به‌منظور جلوگیری از سوءاستفاده‌های زیست‌محیطی نیز مورد توجه قرار گرفت.

مضافاً اینکه دیوان محاسبات کشور در هفتمین نشست کارگروه مبارزه با پول‌شویی و فساد اینتوسای که ۲۸ تا ۳۰ خرداد ماه سال ۱۳۹۲ در کشور نامیبیا برگزار گردید شرکت داشت. در این نشست رهنمودهای تنظیمی کارگروه‌ها که به‌موجب نشست ششم به‌عهدده کشورها قرار گرفته بود، مطرح گردید و از سوی ریاست کارگروه مبارزه با پول‌شویی و فساد اقدامی ارزنده ارزیابی گردید.

طی هفتمین نشست موضوع کارگروه‌ها و برنامه‌های آتی (۲۰۱۴ تا ۲۰۱۶) کارگروه مبارزه با پول‌شویی و فساد اینتوسای در چارچوب اهداف چهارگانه با هم‌اندیشی اعضاء مورد تصویب قرار گرفت و جمهوری اسلامی ایران نیز به‌عنوان عضو کارگروه هدف پنجم از استراتژی اول کارگروه مبارزه با پول‌شویی و فساد تحت عنوان "توسعه رهنمود برای تدارکات عمومی" در

سال ۲۰۱۴ برگزیده شد. در این نشست، پیش‌نهاد هیأت ایرانی نسبت به لحاظ موضوع فروش دارائی‌های عمومی به‌بخش‌های دیگر اقتصاد در توسعه رهنمود فوق‌مورد استقبال هیأت آلمانی، به‌عنوان رئیس کارگروه دوم قرار گرفت. لازم به ذکر است طی این نشست، از سوی ریاست کارگروه مبارزه با پول‌شویی و فساد اینتوسای، از کمک‌های فنی و پژوهشی ایران در زمینه پیشبرد اهداف کارگروه، و همکاری در تنظیم به‌موقع راهنمای حسابرسی "پیش‌گیری از فساد"، قدردانی گردیده و ادامه همکاری جمهوری اسلامی ایران را خواستار شدند.

دهمین پروژه تحقیقاتی آسوسای با عنوان حسابرسی کشف فساد و تقلب (ارزیابی مبارزه با فساد و پولشویی) در سال ۲۰۱۲ میلادی (۱۳۹۱ هجری شمسی) به ریاست کشور چین، آغاز گردید که برای اولین بار در تاریخ سی‌ساله‌ی این پروژه‌ها، دیوان محاسبات کشور جمهوری اسلامی ایران با نقش فعال، موثر و سازنده‌ای که در نشست اول این پروژه در کشور چین ایفا نمود، به عنوان یکی از سرگروه‌های این پروژه تحقیقاتی (سرگروه دوم پروژه)، منصوب گردید. یکی از مهمترین دلایل اقبال عمومی نسبت به جمهوری اسلامی ایران در این دوره، فعالیت‌های دیوان محاسبات کشور در زمینه‌های علمی و پژوهشی و بر اساس شیوه‌های دانشگاهی این موضوع بود. گزارش این پروژه تحقیقاتی در نشست آذرماه سال ۱۳۹۳ که در تهران برگزار گردیده، نهایی و در سال جاری به تأیید کنگره آسوسای رسیده است. این دیوان در راستای فعالیتهای بین‌المللی، ضمن عضویت در پروژه‌های تحقیقاتی در زمینه تهیه رهنمودهای حسابرسی مبارزه با پولشویی در دو سطح جهانی و آسیا، تاکنون به همراه سایر کشورهای عضو، موفق به تنظیم رهنمود مبارزه با پولشویی و فساد در سال ۲۰۱۴ در سطح اینتوسای گردیده، در این راستا، دیوان محاسبات جمهوری اسلامی ایران عضو و سرگروه دهمین پروژه تحقیقاتی آسوسای تحت عنوان "مبارزه با پولشویی و فساد (حسابرسی کشف فساد و تقلب)" بوده است. این پروژه تحقیقاتی با مشارکت ۱۳ کشور آسیایی و ۲ کشور اروپایی عضو (استرالیا، بنگلادش، چین، اندونزی، هند، ایران، کره جنوبی، مالزی، گینه نو، فلیپین، روسیه، تایلند، ترکیه، ویتنام و عراق) انجام و در ارتباط با اجرای طرح تحقیقاتی موصوف، پنج گروه کاری به منظور راهبری پروژه تشکیل گردید. دیوان محاسبات ایران به عنوان سرگروه مسئولیت راهبری گروه دوم با عضویت کشورهای اندونزی، استرالیا را به عهده داشت.

۴- نتیجه‌گیری

مبارزه با پول‌شویی که تأثیرات ویرانگر اقتصادی، اجتماعی و سیاسی بر روند توسعه همه جانبه کشورها دارد، به نحو چشمگیری در سنوات اخیر مورد توجه کشورها منجمله جمهوری اسلامی ایران بوده و در این زمینه قوه مقننه به لحاظ تصویب قانون مبارزه با پول‌شویی، قوه مجریه به لحاظ تصویب و ابلاغ آیین‌نامه‌های اجرایی و دستورالعمل‌های مربوط و قوه

قضاییه نیز از طریق محاکم در مبارزه با پول شویی فعال بوده لیکن در این راستا نقش دیوان محاسبات کشور بعنوان نهاد نظارت مالی قوه مقننه با توجه به صلاحیت های منحصر به فرد در کمک به پیشگیری از جرایم مالی بویژه پول شویی از طریق حسابرسی صورتهای مالی کلیه دستگاههای اجرایی تحت صلاحیت نظیر بانکها، بیمه ها، سازمان مالیاتی و سازمان خصوصی سازی بعنوان دستگاههای مورد توجه پول شویان در مبارزه با اثرات این جرم سازمان یافته فراملی که در کنوانسیون مریدا ۲۰۰۳ مورد تأکید بوده، بسیار حائز اهمیت است. دیوان محاسبات کشور ضمن بهره مندی از تجربیات بین المللی با ارتقاء دانش فنی- تخصصی خود مبادرت به آسیب شناسی نظام مالیاتی، بازنگری و تدوین دستورالعمل های حسابرسی، ارتقاء کیفیت حسابرسی، پیاده سازی نظارت الکترونیک، رصد قوانین و مقررات مرتبط با پول شویی و نظارت برخصوصی سازی اقدام نموده و تا حد ممکن از ورود پول های با منشا مشکوک به اقتصاد جلوگیری کرده است.

۵- پیشنهاد

به نظر می رسد برای توفیق بیشتر در مبارزه با پول شویی و محو کامل آثار مخرب این جرم لازم است؛ اولاً قوای سه گانه با وجود شورای هماهنگی دستگاههای نظارتی در این خصوص به طور منسجم تر گام بردارند. ثانیاً به منظور کشف سریع موارد مشکوک به پول شویی بانکهای اطلاعاتی در خصوص فعالیت های اقتصادی اشخاص حقیقی و حقوقی و ارتباط بیشتر آنها از طریق سامانه واحد تقویت شود.

۶- منابع

۱. بونوات، لیک (نماینده دفتر سازمان ملل متحد برای مبارزه با مواد مخدر و جرم در تهران)، همایش ملی «کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد»، انجمن ایرانی مطالعات سازمان ملل متحد، تهران، آذر ماه ۱۳۹۳.
۲. تجلی، سیدآیت، مبارزه با پول‌شویی و تامین تروریسم در بانک‌ها، انتشارات آراد کتاب، تهران، سال ۱۳۹۰.
۳. روون بوسورت و گراهام سالت مارش، پول‌شویی، چاپ اول، ترجمه نصرالله امیریشیری، انتشارات اداره کل آموزش نیروی انتظامی، ۱۳۷۶.
۴. رهنمود تقنینی کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد، سازمان ملل متحد، ۲۰۰۳.
۵. ژاک بوریکان، بزه‌کاری سازمان‌یافته در حقوق کیفری فرانسه، ترجمه دکتر علی حسین نجفی ابرندآبادی، مجله تحقیقات حقوقی شماره ۲۱-۲۲، انتشارات دانشگاه شهید بهشتی، دانشکده حقوق، تهران، ۱۳۷۸.
۶. سلیمی، صادق، جنایات سازمان یافته فراملی، انتشارات جنگل، تهران، ۱۳۹۱.
۷. شمس ناتری، محمد ابراهیم، «جرائم سازمان یافته»، فصلنامه فقه و حقوق، شماره ۲، سال اول، ۱۳۸۳.
۸. عباسی، محمدرضا، پول‌شویی در حقوق ایران، انتشارات آرمان علم، تهران، ۱۳۹۱.
۹. کنوانسیون مبارزه با جرایم سازمان یافته فراملی پالمو ۲۰۰۰.
۱۰. مولائی جم، ابراهیم، «نقش اینتوسای در مقابله با پول‌شویی»، تهران، مرکز آموزش و برنامه ریزی دیوان محاسبات کشور، چاپ اول، ۱۳۹۳.
۱۱. نجفی ابرندآبادی، علی حسین و هاشم بیگی، حمید، «دانشنامه جرم‌شناسی»، تهران، گنج دانش، چاپ دوم، ۱۳۹۰.

- 1- Dirty money the evelouation of money laundering connter measures Strasburg,council of European publishing,1999
- 2- United Nations, convention against illicit traffic in narcotic drug & pshchotropic substances Vienna (1988)
- 3- The basle statement(1988)
- 4- Financial action taskforce un Money Laundering,(FATA)
- 5- The council of Europe convention(1990)
- 6- The EC Directive(1991)
- 7- Securities And Exchange Commission(SE)(1992)
- 8- Model Legislation on Money laundering(1995)
- 9- United Nations, Convention Against Transnational Organized Crimes(2000)
- 10- United Nations, Convention Against Corruption (Merida Convention2003)