

تنگناهای ساختاری حاکم بر

لایحه مبارزه با پولشویی^۱

دفتر بررسی‌های اقتصادی

چکیده

پس از تقدیم لایحه مبارزه با پولشویی به مجلس شورای اسلامی، دفتر بررسی‌های اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی اقدام به نظرخواهی از صاحب‌نظران و برخی شخصیت‌های حقوقی ذی‌ربط مانند بانک‌ها در مورد لایحه مذکور نمود. نقطه نظرات دریافتی از شخصیت‌های صاحب‌نظر حقیقی و حقوقی در مقاله حاضر سنخ‌شناسی و جمع‌بندی شده است. مهم‌ترین مشکلاتی که لایحه یاد شده از دیدگاه کارشناسان با آن روبه‌رو است، به طور خلاصه عبارتند از: ترتیبات حقوقی و قضایی لایحه از شفافیت برخوردار نیست؛ در مستقل بودن جرم پولشویی از جرم منشأ ابهام‌هایی وجود دارد؛ بین مجازات مجرم با آثار زیانبار عملی که مرتکب شده (یعنی پولشویی)، تناسب صحیحی مشاهده نمی‌شود؛ سازوکارهای مربوط به تعامل‌های بین‌المللی (با توجه به ویژگی فراملی

۱. این مقاله بر اساس گزارش کارشناسی آقای بهروز تصدیقی در دفتر بررسی‌های اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس تنظیم شده که پیش از این با شماره ۴۱۰۶۷۴۴ در شهریور ۱۳۸۲ منتشر شده است.

پولشویی) در آن پیش‌بینی نشده است؛ تعریفی که از جرم پولشویی ارائه شده، جامع و کامل نیست؛ مبارزه با جرم پولشویی مستلزم استقرار یک نهاد سازماندهی شده و تشکیلات مقتدر است و بنابراین نمی‌توان اهداف این مبارزه را صرفاً در قالب یک شورا محقق ساخت؛ پیوندهای ساختاری بین نهادهای موجود مقابله‌کننده با جرم پولشویی تعریف نشده‌اند و در آخر تکلیف آن دسته از اموال مشروع آمیخته با اموال نامشروع حاصل از پولشویی روشن نشده و بنابراین برای حفظ حقوق اشخاص ثالث (که در این فرایند، اطلاعی از سوء نیت مجرمان پولشویی نداشته‌اند) ترتیباتی پیش‌بینی نشده است. این موارد و برخی پرسش‌ها و ابهامات دیگر موجود در ساختار لایحه مبارزه با پولشویی، موضوعات مورد بررسی این مقاله را تشکیل می‌دهند.

مقدمه

به هر اقدامی که باعث قانونی جلوه دادن پول‌های حاصل از فعالیت‌های نامشروع یا غیرقانونی شود، پولشویی اطلاق می‌گردد. مبارزه با پولشویی در کشورهای جهان، مقوله‌ای فراتر از یک سلسله اقدامات داخلی است. بنابراین آنچه اکنون اهمیتی فراتر از قوانین پولشویی یافته، چگونگی تعاملات و همگرایی‌های منطقه‌ای و بین‌المللی میان کشورها برای استقرار چترهای نظارتی و کنترلی مبارزه با پول‌های سیاه است. به همین دلیل، کشورها با تدوین توافق‌نامه‌های منطقه‌ای یا الحاق به کنوانسیون‌های بین‌المللی و یا مشارکت در دیگر موافقت‌نامه‌های جهانی، همگی تلاش می‌کنند تا دو مقوله را به صورت همکاری‌های بین‌المللی حل و فصل کنند: نخست آن که همگی استنباط مشترک و واحدی از یک آفت اقتصادی و اجتماعی به دست آورند و دوم آن که همگی دریافته‌اند به تنهایی قادر به مبارزه با پولشویی نیستند و بنابراین باید از شیوه‌ها، تجارب و دانشی که هر یک از کشورها به مرور زمان کسب کرده‌اند، استفاده کنند. در واقع این مبارزه صرفاً به حدود و ثغور جغرافیایی کشورها ختم نمی‌شود، بلکه ویژگی و ماهیتی فرامرزی دارد.

مقابله با پولشویی را می‌توان استفاده از روش‌های نرم‌افزاری (مالی) برای کشف جرم (به جای ترتیبات سخت‌افزاری) تلقی کرد، به طوری که مصرف عواید مالی حاصل از جرم را برای مرتکبان آن دشوار می‌سازد. با این حال، چنین مقررات و ترتیباتی برای مبارزه با پولشویی به دلیل فقدان شایستگی‌های نهادی در عرصه اجرا با چالش‌های زیادی مواجه است. شبکه غیرکارآمد مالی، ضعف نظام‌های حسابداری و معیارهای نامناسب مدیریت مالی، فقدان نظام‌های اطلاعاتی کارآمد، کنترل‌های داخلی غیر مؤثر، ساختارهای نظارتی ضعیف، ساختار دیوانسالاری ناکارا و بخش زیرزمینی گسترده، مقابله با پولشویی را دشوار می‌سازند؛ به عبارت دیگر، پدیده پولشویی جزئی از یک نظام ناسالم اقتصادی است که مبارزه با آن بدون اصلاح دیگر بخش‌ها نمی‌تواند دوام و کامیابی زیادی به همراه داشته باشد. بنابراین هر گونه مقرراتی برای مقابله با پولشویی باید از رویکردی نظام‌مند همراه با توانمندسازی‌های اجرایی برخوردار باشد.

پیش‌نویس لایحه مبارزه با پولشویی با چالش‌های زیادی از سوی برخی صاحب‌نظران مواجه بوده است. به دنبال تقدیم این لایحه به مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی اقدام به یک نظر خواهی نسبتاً فراگیر از شخصیت‌های حقوقی و حقیقی صاحب‌نظر در این حوزه در باب کلیات و هر یک از مواد لایحه مذکور نمود. مقاله حاضر براساس این نظرات دریافتی تهیه و تنظیم شده است. در بخش دوم گزارش به منظور تشریح تنگناهای ساختاری حاکم بر کلیات لایحه، نظرات کارشناسی سنخ‌شناسی شده است. در بخش سوم جمع‌بندی نقطه نظرات کارشناسی در مورد هر یک از مواد ارائه می‌شود. از مباحث مذکور در بخش چهارم نتیجه‌گیری خواهد شد. بخش آخر نیز به ارائه برخی دیدگاه‌های تردیدآمیز و چالش‌های ناشی از تشکیلات اجرایی لایحه اختصاص می‌یابد.

۱. تنگناهای ساختاری حاکم بر کلیات لایحه و راهبردهای پیشنهادی

۱-۱. چالش‌های حقوقی لایحه

ترتیبات حقوقی لایحه از شفافیت لازم برخوردار نیست؛ برای مثال نوع دادگاه‌های تخصصی رسیدگی کننده، مسأله لزوم یا عدم لزوم وجود هیأت منصفه، ترکیب هیأت منصفه و ضرورت حضور نمایندگان از نهادهای تخصصی، مدنی و نظایر آن مورد توجه لازم قرار نگرفته است. از طرفی تقدیم لوایح قضایی باید مختص به قوه قضاییه باشد؛ به علاوه در روح کلی لایحه پیشنهادی تشریک مساعی قوای مجریه و قضاییه چندان قابل رؤیت نیست.

۱-۲. ابهام در مستقل بودن جرم پولشویی از جرم منشأ

در مورد تعیین مجازات جرم پولشویی دیدگاه‌های متفاوتی وجود دارد. در بعضی از کشورها این دیدگاه حاکم است که مجازات در نظر گرفته شده برای جرایم منشأ مانند اختلاس و ارتشاء کافی است، مگر آن که این جرایم به صورت سازمان یافته و گروهی انجام شده باشد. این امر که مجرم با عواید و امکانات حاصل از جرم منشأ، مرتکب جرم دیگری به نام جرم پولشویی می‌شود، از لحاظ نظام حقوقی کشورهای مزبور پذیرفته نیست؛ زیرا براساس این نظام‌ها، جرم پولشویی تداوم جرم اولیه است که مجرم برای گریز از مجازات دست به انجام آن می‌زند.

براساس دیدگاهی دیگر، جرم پولشویی شکلی از معاونت و تسهیل در امر جرم منشأ است. براساس این نظریه، اشخاصی مجازات می‌شوند که قصد پنهان کردن منبع نامشروع مال یا اختلال در تحقیق و رسیدگی، مصادره یا توقیف عواید حاصل از جرم را دارند.

دیدگاه دیگری که می‌توان آن را دیدگاه غالب دانست آن است که هر گونه معامله بر روی اموال یا دارایی‌ها با آگاهی از این که مال مورد نظر از فعالیت‌های مجرمانه حاصل شده، برای تحقق جرم پولشویی (به عنوان یک جرم مستقل) کافی است. براساس این دیدگاه جرم پولشویی شامل سه دسته از عملیات زیر است:

الف) مشارکت یا مباشرت در معاملات ناشی از اموال حاصل از جرم؛

ب) انتقال وجوه یا اموال حاصل از جرم به داخل یا خارج از کشور؛

ج) معاونت و تسهیل در معاملات نقدی یا مال حاصل از ارتکاب جرم. گفتنی است که هرچند بعضی از کشورها معتقدند مرتکبان جرم منشأ را نمی‌توان برای مباشرت یا معاونت در جرم پولشویی مجازات کرد، ولی باید در نظر داشت عملی که مرتکب جرم منشأ با عواید حاصل از جرم انجام می‌دهد فعل جدیدی است و این استدلال که در واقع پولشویی ادامه و استمرار جرایم منشأ است و امکان تعیین دو مجازات برای یک عمل مجرمانه وجود ندارد مسموع نیست؛ زیرا تطهیر عایدات نامشروع، مقوله دیگری است و در بسیاری از موارد مجازات جرم منشأ نمی‌تواند پوشش لازم برای جلوگیری از آثار سوء به کارگیری عواید حاصل از جرم را فراهم کند؛ جرم پولشویی علاوه بر جرم منشأ دارای عنصر آسیب‌رسانی به نظم اجتماعی - اقتصادی کشور نیز می‌باشد.

هر چند به نظر می‌رسد که ماده (۲) لایحه پیشنهادی در مقام بیان این نظریه است که مجازات‌های جرائم منشأ همچنان به قوت خود باقی‌اند و پولشویی جرم مستقل دیگری است که مجازات مستقل دیگری نیز دارد، ولی هنوز لایحه پیشنهادی با ابهامات و چالش‌هایی در این خصوص روبه‌رو است.

۳-۱. عدم تناسب مجازات با آثار زیانبار جرم پولشویی

عدم تناسب مجازات با آثار ناشی از جرم پولشویی، یکی دیگر از ابهامات حقوقی لایحه به شمار می‌رود. در ماده (۳) لایحه، پیش‌بینی شده که مرتکبان جرم پولشویی، علاوه بر ضبط دارایی‌ها، به جزای نقدی معادل یک چهارم ارزش دارایی مذکور محکوم می‌شوند. در تبصره (۱) ذیل همین ماده نیز آمده که اعمال مجازات منوط به عدم پیش‌بینی آن در قوانین مربوط به جرائم است. به نظر می‌رسد که در نظر گرفتن یک چهارم ارزش دارایی به عنوان جریمه نقدی، عامل بازدارنده مهمی برای متخلفان نباشد؛ زیرا برای مجرمان دستگیر شده، پرداخت این مبلغ رقم بالایی محسوب نمی‌شود. این گونه مجرمان هزینه - فایده چنین فعالیت‌هایی را به خوبی تحلیل می‌کنند و تا زمانی که احتمال دستگیری و همچنین مجازات مقرر، تناسبی با منافع مورد انتظار حاصل از جرم پولشویی نداشته باشد، چنین قوانینی توانایی لازم برای کنترل انگیزه‌های جرم را ندارند. در شرایطی که برای جرم سرقت یک خودروی

سواری یا اموال غیرمنقول، جرائم سنگینی تا حد زندان علاوه بر استرداد مال پیش‌بینی می‌شود، در نظر گرفتن جریمه نقدی صرف برای جرائم بزرگی نظیر پولشویی، چندان بازدارنده به نظر نمی‌رسند.

۴-۱. عدم پیش‌بینی سازوکارهای مربوط به همکاری‌های بین‌المللی روح کلی لایحه، فاقد شفافیت‌های بین‌المللی است؛ زیرا نحوه همکاری‌های اطلاعاتی، قضایی و جزایی بین‌المللی و اتصال به قوانین کشورهای دیگر که دارای مقررات مقابله با پولشویی هستند، مشخص نیست. تجویزهای قانونی مربوط به همکاری‌های منطقه‌ای و بین‌المللی، یکی از اصول حاکم بر هر قانون مبارزه با پولشویی است. قطعاً هر نوع سازوکار و تمهیدات از قبل طراحی شده در مورد چگونگی تعامل‌های بین‌المللی، لایحه مزبور را از برچسب‌ها و شبهه افکنی‌های نامربوط رها خواهد ساخت و از بعد جهانی بدان غنا خواهد بخشید.

۵-۱. نبود پیوندهای ساختاری بین نهادهای مقابله‌کننده با پولشویی برقراری ارتباط و پیوندهای ساختارمند بین تمامی مؤسسات و نهادهای مرتبط با امر مبارزه با پولشویی، شامل نهادهای قضایی، اطلاعاتی، حقوقی، امنیتی، انتظامی و نیز نهادهای تعزیراتی و بازرسی و نظارت، از یک طرف و نحوه تعامل این نهادها با نظام بانکی و دستگاه‌های اجرایی، از طرف دیگر، از جمله شروط موفقیت طرح‌های مبارزه با پولشویی به شمار می‌رود؛ حال آن که در لایحه مزبور این پیوندهای ساختاری طراحی نشده است.

۲. تجزیه و تحلیل هر یک از مواد لایحه و راهبردهای پیشنهادی

ماده ۱. جرم پولشویی عبارت است از هرگونه تبدیل یا تغییر یا نقل و انتقال یا پذیرش یا تملک دارایی با منشأ غیرقانونی، به طور عمدی و با علم به آن برای قانونی جلوه دادن دارایی‌های یاد شده.

تبصره: دارایی با منشأ غیرقانونی: وجوه یا اموال یا منافعی است که از طریق فعالیت‌های مجرمانه از قبیل ارتشا، اختلاس، تبانی در معاملات دولتی، کلاهبرداری، فرار مالیاتی، قاچاق کالا و ارز، فحشاء، قمار، قاچاق مواد مخدر، ربا و سرقت کسب شده باشد.

۱. ماده (۱) به گونه‌ای تنظیم شده که شخص حقیقی یا حقوقی پول‌شو، پس از اتمام فعل مجرمانه خود، در صورتی که عمل مجرمانه او کشف شود، به عنوان مجرم شناخته می‌شود؛ حال آن که از بعد حقوقی، قصد و اراده شروع به کار و تهیه مقدمات آن نیز به تعبیری جرم تلقی می‌شود. پس بهتر است در تعریف «پولشویی» این نکته تصریح شود که: «پولشویی عبارت از تمهید مقدمات برای اجرا و هر گونه فعالیت است که ...»

۲. در علم حقوق، به ویژه حقوق مدنی و به تبع آن در حقوق جزا، واژه «دارایی» معنای خاصی دارد. بهتر است به جای عبارت «دارایی با منشأ غیرقانونی» عبارت «عواید حاصل از جرم» و به ویژه اصطلاح «مال» مورد استفاده قرار گیرد؛ زیرا اصطلاح «مال» به هر نوع دارایی، اعم از مادی یا غیرمادی، منقول یا غیرمنقول، ملموس یا غیرملموس و نیز اسناد و مدارک قانونی و حقوقی که ثابت‌کننده عنوان یا نفع در این گونه دارایی‌ها هستند، اطلاق می‌گردد.

۳. برای تأمین اهداف این قانون، موارد ذیل باید پولشویی تلقی شود:

- تبدیل یا مبادله یا انتقال مال به منظور اختفا یا تغییر ظاهر منشأ غیرقانونی، یا همدستی با شخصی که در ارتکاب جرم مسند (مقدم) دست دارد، برای کمک به وی در فرار از پیامدهای قانونی اعمال خود

- اختفا یا تغییر ظاهر ماهیت حقیقی، منشأ، محل، موقعیت، و جابه‌جایی یا مالکیت مال

- تحصیل، تملک، نگهداری و استفاده از مال در هر شرایطی به وسیله هر شخص که

می‌داند یا باید بداند که چنین مالی حاصل عواید ناشی از جرم است.

باید توجه داشت که جرم پولشویی از مراحل مختلفی تشکیل می‌شود و تحقق هر یک

از مراحل مختلف آن برای ثبوت مسئولیت کیفری کافی است.

۴. فهرست جرائم مستند مندرج در این ماده بسیار محدود است و تنها به تعدادی از جرائم پولشویی (نه همه آن‌ها) اشاره دارد. به عبارت دیگر عناوینی برای تملک دارایی‌های با منشأ غیرقانونی ذکر شده که جامع نیست. ذکر این عناوین در همین محدوده، ممکن است سبب شود که برخی از جرائم نظیر قاچاق انسان، سرقت مسلحانه، معاملات غیرقانونی اسلحه، بهره‌مند شدن از وجوه و منابع مالی بانک‌ها با روش‌های غیرمجاز، آدم‌ربایی و برخی از جرائم مربوط به حوزه‌های فناوری نوین (نظیر جرائم اینترنتی) و نظایر آن نادیده گرفته شوند. بهتر است مقوله‌ای از جرائم مانند «تمام جرایم قابل مجازات با یک یا چند سال زندان» یا «جرائم سازمان یافته» (که تصور می‌شود این اصطلاح در نظام قضایی ایران باید مورد بازکاوی و تعریف قرار گیرد) استفاده شود.

۵. تعریف «دارایی با منشأ غیرقانونی» نیز دارای ابهام و اشکال است؛ زیرا پولشویی در معنای متعارف آن، تغییر دادن یا تبدیل کردن مالی به مال دیگر است که این فرایند به منظور مخفی کردن منشأ غیرقانونی آن مال یا کمک به شخص دست‌اندرکار ارتکاب جرم برای فرار از پیامدهای غیرقانونی آن است. در فرایند مزبور، مال حاصل از ارتکاب جرم منشأ با اموال مشروع و غیرمشروع دیگری آمیخته می‌شود. از این رو پیشنهاد می‌شود با توجه به این که جرم پولشویی باید از جرائم منشأ مستقل تلقی شود، به جای عبارت «دارایی با منشأ غیرقانونی» از عبارت «عواید حاصل از جرم» استفاده شود.

بنابراین، تملک، تصرف یا استفاده از مال در هر شرایطی به وسیله هر شخصی که می‌داند (یا باید بداند) چنین مالی حاصل عواید ناشی از جرم است و مهم‌تر از همه آگاهی، قصد، اراده و همچنین شروع به جرم، معاونت، دسیسه‌چینی و تمهید مقدمات به منظور انجام پولشویی، جرم تلقی می‌شود.

۶. در این ماده یکی از دو واژه «عمدی» و «علم به آن» می‌تواند وافی به مقصود باشد.

ماده ۲. در مورد جرائم منشأ دارایی‌های یاد شده، مرتکب به مجازات مقرر در قوانین

مربوط محکوم خواهد گردید.

موضوع مستقل بودن جرم پولشویی از جرم منشأ باید به صراحت و با شفافیت در این ماده تبیین شود و ابهام این ماده از لایحه با ماده (۴۶) قانون مجازات اسلامی که مقرر داشته: «در جرائم قابل تعزیر، هرگاه فعل واحد دارای عناوین متعدد باشد، مجازات جرمی داده می‌شود که مجازات آن اشد است» مرتفع شود. کما این که ماده (۴۷) همین قانون نیز مقرر داشته است: «در مورد تعدد جرم، هرگاه جرائم ارتكابی، مختلف باشند، برای هر یک از جرائم باید مجازات جداگانه تعیین شود و اگر مختلف نباشند، فقط یک مجازات تعیین می‌شود. در این صورت تعدد جرم می‌تواند از علل تشدید کیفر باشد».

بنابراین در جهت ابهام‌زدایی باید این نکته تصریح شود که جرم منشأ و جرم پولشویی مستقل از یکدیگر هستند و مرتکبان جرم منشأ در صورت ارتكاب به جرم پولشویی، علاوه بر مجازات‌های مربوط به جرم منشأ، کیفرهای مندرج در قانون مبارزه با پولشویی را نیز تحمل خواهند کرد.

ماده ۳. اشخاصی که مرتکب جرم پولشویی می‌شوند (اعم از مباشر یا شریک)، علاوه بر ضبط دارایی با منشأ غیرقانونی (در صورت نبود اصل، به بهای آن) و منافع حاصل از آن، به جزای نقدی معادل یک چهارم ارزش دارایی مذکور محکوم می‌شوند.

تبصره ۱. اعمال مجازات ضبط، منوط به عدم پیش‌بینی آن در قوانین مربوط به جرائم منشأ دارایی‌های یاد شده است.

تبصره ۲. چنانچه رد دارایی ضبط شده به صاحب حق در قوانین مربوط مقرر باشد، وفق آن اقدام می‌گردد.

تبصره ۳. هرگاه کارکنان شخص حقوقی مرتکب جرم پولشویی شوند و شخص حقوقی از منافع حاصل از جرم مذکور منتفع شده باشد، این شخص متضامناً با کارکنان مجرم، نسبت به دارایی‌ها و جزای نقدی متعلقه مسئولیت دارد.

تبصره ۴. کیفر معاون جرم، جزای نقدی معادل یک دهم تا یک پنجم ارزش دارایی با منشأ غیرقانونی است.

تبصره ۵. در موارد فوق، در صورت تکرار جرم، مرتکب علاوه بر ضبط دارایی و منافع مطابق این ماده، در مرتبه اول به دو برابر جزای نقدی یاد شده و در مرتبه دوم و به بعد، برای هر مورد، به سه برابر آن محکوم خواهد شد.

ساختار مفاد این ماده باید به کلی مورد تجدیدنظر قرار گیرد:

۱. موضوع «سلب حق مالکیت» باید از موضوع «جرائم نقدی» تفکیک شود. در مورد محکومیت به پولشویی در موارد زیر می‌توان حکم سلب مالکیت (مصادره اموال) صادر کرد:

• مالی که حاصل موضوع جرم است؛ از جمله درآمد و دیگر فواید حاصل از آن علیه هر شخصی که این فواید و درآمد متعلق به اوست، مگر آن که مالک آن بتواند ثابت کند آن را با پرداخت قیمتی عادلانه یا در ازای ارائه خدمات برابر با ارزش آن مال یا هر دلیل قانونی دیگر به دست آورده و از نامشروع بودن منشأ اصلی آن بی‌خبر بوده است.

• مالی که به طور مستقیم یا غیرمستقیم به شخصی تعلق دارد که به جرم پولشویی محکوم شده است، مگر آن که آن شخص بتواند ثابت کند این مال از منشأ قانونی است. علاوه بر این چنان‌چه دادگاه در مواردی یک جرم را ثابت کند، ولی مرتکب شونده (یا شونده‌گان) آن محکوم نشود، دادگاه می‌تواند حکم سلب مالکیت از مال مرتبط با جرم مورد نظر را صادر کند.

• چنان‌چه مالی که به طور مستقیم یا غیرمستقیم از ارتکاب جرم حاصل شده، با مال دارای منشأ قانونی آمیخته شود، سلب حق مالکیت از مال دوم فقط به مقداری باید انجام شود که طبق محاسبه دادگاه عواید آن حاصل از جرم و مال نامشروع است.

• چنان‌چه نتوان به تولید مال مورد مصادره مبادرت ورزید، می‌توان حکم مصادره معادل ارزش آن را صادر کرد.

۲. در ماده مذکور، مقررات دادرسی، جزای عمومی و بحث مجازات‌ها مورد توجه قرار نگرفته و نحوه همکاری‌های قضایی بین‌المللی نیز پیش‌بینی نشده است.

۳. در مورد این ماده، پیشنهاد می‌شود که واژه «ضبط»، با کلمه «رد» یا «استرداد» جایگزین شود زیرا در مبانی حقوقی، «ضبط» فعل حاکم و «رد» یا «استرداد» وظیفه محکوم است. از این رو انتساب ضبط به اشخاصی که مرتکب جرم پولشویی می‌شوند، مناسب نیست؛ به ویژه این ابهام در مواردی که مال از بین رفته باشد آشکارتر می‌شود؛ زیرا در این موارد، «ضبط بهای اموال» نامفهوم و «رد بهای آن» صحیح است.

۴. مجازات مباشر یا شریک جرم پولشویی، یک چهارم ارزش دارایی با منشأ غیرقانونی تعیین گردیده است. این مجازات، بسیار نامتناسب و غیرمؤثر به نظر می‌رسد. می‌دانیم که شمار جرائم واقعی هرگز با مواردی که کشف و اثبات می‌شوند، برابر نیستند؛ چون جرائم واقعی چندین برابر جرائم کشف و اثبات شده هستند. این تفاوت در جرم تطهیر پول که متضرر و شاکی مستقیم ندارد دو چندان می‌شود. یعنی ممکن است درصد کمی از جرائم پولشویی کشف و تعقیب شوند، که حتی در این صورت نیز موارد زیادی به خاطر عدم تکافوی ادله به نتیجه نمی‌رسند. اگر در مورد درصد کمی که کشف، تعقیب و اثبات می‌شوند چنین برخورد ضعیفی صورت گیرد، مجرمین احتمالی هرگز از چنین مجازاتی مرعوب نمی‌شوند و محکومین نیز اصلاح و تنبیه نخواهند شد.

در مقایسه با جرائم مشابه نیز این مجازات بسیار ناچیز می‌نماید: از طرفی در تمام جرائم مالی مهم (از قبیل کلاهبرداری، سرقت، خیانت در امانت، اختلاس، ارتشا و ...) کیفر حبس پیش‌بینی شده است؛ از سوی دیگر در قانون مبارزه با مواد مخدر، در کنار مجازات‌های شدید اعدام یا حبس‌های طولی‌المدت، مصادره تمام اموال مجرمین (به جز هزینه تأمین زندگی متعارف برای خانواده مجرم) پیش‌بینی شده است. لذا در نظام حقوقی ایران، صرف مجازات یک چهارم دارایی نامشروع به عنوان جزای نقدی، کاملاً نامتناسب است و هیچ سنخیتی با مجازات جرائم مشابه ندارد. حتی در سطح بین‌المللی نیز تدوین‌کنندگان کنوانسیون اعتقاد داشتند که دول متعاهد قطعاً مجازات حبس برای این جرم تعیین خواهند کرد. بر همین اساس، توصیه کرده‌اند که دول متعاهد در اعطای آزادی مشروط دقت بیش‌تری مبذول دارند.

تدوین کنندگان لایحه، ضمن این که در تلاشی ارزنده برای اشخاص حقوقی نیز مسئولیت کیفری قائل شده‌اند، لیکن آن را فقط به مسئولیت تضامنی در قبال دارایی‌ها و جزای نقدی متعلقه محدود کرده‌اند. در حالی که امروزه مسئولیت کیفری مستقل برای اشخاص حقوقی به رسمیت شناخته شده و مسئولیت کیفری شخص حقوقی نافی مسئولیت کیفری اشخاص حقیقی تشکیل دهنده آن تلقی نمی‌شود. این در حالی است که در همین لایحه، مطابق اصول حقوق کیفری، برای شرکای جرم مسئولیت کیفری مستقل - نه تضامنی - پیش‌بینی شده است. اساساً مسئولیت «تضامنی» منحصر به امور مدنی و حقوقی است که هدف، جبران خسارت وارده و ادای دین به میزان مشخص است. در حقوق کیفری مقصود نهایی، تنبیه و اصلاح مجرم است نه این که مبلغ مشخصی به صندوق دولت واریز شود.

- پیشنهاد می‌شود مرتکبان جرم پولشویی به مجازات‌های ذیل محکوم شوند:
- مجازات‌های مقرر در مورد جرم منشأ؛
 - مجازات‌های مقرر در مورد فرایندهای مختلف پولشویی (تعدد جرم)؛
 - ضبط در آمد و عواید ناشی از ارتکاب جرم، مشتمل بر اصل و منافع حاصل (و اگر موجود نباشد ضبط مثل یا معادل بهای آن)؛
 - مجازات حبس از یک سال تا پانزده سال؛
 - جزای نقدی از یک چهارم تا سقف عواید حاصل از جرم.
- برای اشخاص حقوقی نیز باید مجازات‌هایی، به شرح زیر در نظر گرفته شود:
- لغو پروانه فعالیت و اعلام آن به مرجع ذی‌ربط، چنانچه محرز شود شخص حقوقی صرفاً به منظور پولشویی تشکیل شده است؛
 - ممنوعیت از انجام دادن کلیه فعالیت‌ها یا عملیات خاص به مدت پنج سال؛
 - ممنوعیت فعالیت در محل یا مکان‌های مورد استفاده شخص حقوقی برای پولشویی؛
 - مجازات‌های دیگر به تشخیص مرجع رسیدگی کننده.

۵. ارتکاب فعل مجرمانه و منتج شدن آن به مجازات برای مرتکب آن، نیاز به علم یا عمد دارد؛ اما در تبصره ۳ ذیل این ماده در خصوص ارتکاب فعل شخص حقوقی در متفیع شدن از منافع حاصل از جرم پولشویی توجهی به این مهم نشده است.

۶. در همین ماده، ضروری است زمان مبنا برای محاسبه بهای اصل دارایی (در صورت نبود اصل) مشخص شود؛ زیرا گاهی ممکن است دارایی با منشأ غیرقانونی طی معاملات متعدد از دست مجرم خارج شود، بنابراین شاید بهتر باشد بهای اصل دارایی که در دست مجرم اصلی است، اخذ شود. لذا باید بعد از عبارت «... در صورت نبود اصل بهای آن» در ماده (۳) عبارت «... در دست مجرم یا مجرمان» اضافه شود.

۷. در تبصره (۴) ماده (۳) میزان کیفی که برای معاون جرم پیش‌بینی شده، متناسب با جرم نیست؛ زیرا با توجه به درک صحیح از ماهیت جرم پولشویی در اختلال اقتصادی و اجتماعی جامعه، در بسیاری از مواقع، معاونت در جرم پولشویی، فی‌نفسه موجب تحقق جرم می‌شود. بدین ترتیب با توجه به نقش معاونت در این جرم، پیشنهاد می‌شود به موجب تبصره (۲) ماده (۴۳) قانون مجازات اسلامی، برای معاونت جرم پولشویی، مجازات مباشرین این جرم در نظر گرفته شود؛ به عبارت دیگر هر نوع معاونت، در حکم مباشرت در آن تلقی شود و متضمن مجازات تعیین شده برای پولشویی باشد.

۸. یکی از نکات ظریف در فرایند پولشویی، حفظ حقوق اشخاص ثالث است. از آنجا که عواید حاصل از جرم، اموالی است که هر نوع مال حاصل از جرم به طور مستقیم وارد آن و سپس تبدیل یا آمیخته می‌شود و همچنین شامل درآمد، سرمایه، امتیازات و عواید اقتصادی حاصل یا مشتق از این مال در مقاطع بعد از ارتکاب جرم است، لذا احتمال دارد عواید حاصل از جرم با اموال مکسبه مشروع اشخاص ثالث آمیخته و مجازات‌های پیش‌بینی شده پیشنهادی موجب تضییع حق آن‌ها شود. بنابراین به منظور حفظ عدالت پیشنهاد می‌شود که:

«اموال مشروع آمیخته با اموال و عواید حاصل از پولشویی مصون از تعرض و توقیف باشد، مگر آن که میزان این آمیختگی چندان باشد که تفکیک آن‌ها پیش از کارشناسی و

رسیدگی میسر نباشد. در این صورت، مال موجود تا زمان تفکیک، توقیف می‌شود. بدیهی است که صاحب حق می‌تواند خسارات وارد از این بابت را پس از اثبات حق، مطالبه کند. همچنین چنانچه اشخاص ثالث به آرا و احکام توقیف، ضبط و مصادره و دیگر تصمیمات گرفته شده، معترض باشند، می‌توانند به مرجع رسیدگی کننده اعتراض کنند و مرجع رسیدگی پس از احراز شرایط، دستور رسیدگی صادر خواهد کرد، مشروط بر آن‌که:

- معترض به هیچ وجه در ارتکاب جرم دخالت نداشته باشد؛
- مال مورد اعتراض از طریق قانونی و مشروع به معترض منتقل شده باشد؛
- معترض از این که مال یا عواید آمیخته با اموال و عواید مشروع متعلق به وی ناشی از جرم بوده، اطلاع نداشته باشد.

ماده ۴- هر شخص که عالماً و عامداً برای کمک یا تسهیل جرم پولشویی مرتکب موارد ذیل شود، در حکم معاون جرم محسوب و به مجازات مربوط محکوم می‌گردد:

- الف) عدم ارائه اطلاعاتی که برحسب وظایف قانونی یا حرفه‌ای خود از دارایی‌های موضوع تبصره ماده (۱) کسب می‌کنند به مراجع صلاحیت‌دار قانونی؛
- ب) ارائه هرگونه اطلاعات غیرواقعی به مأموران دولتی یا سایر مراجع و اشخاص ذی‌صلاح قانونی؛

ج) انجام اقدامات اداری مانند ثبت در اداره‌های ثبت اسناد و املاک، دفاتر اسناد رسمی و شهرداری‌ها و عملیات بانکی در بانک‌ها، مؤسسات مالی و اعتباری و صندوق‌های قرض‌الحسنه؛

د) افشای اطلاعات به دست آمده در جریان مبارزه با پولشویی توسط مأموران دولتی و سایر اشخاص مقرر در این ماده یا استفاده از آن به نفع خود یا دیگری توسط آن‌ها.

تبصره: در صورت استفاده از اطلاعات مذکور در این بند به نفع خود یا دیگری، مرتکب علاوه بر مجازات مقرر در این ماده، به ضبط درآمدهای حاصل شده نیز محکوم می‌شود.

۱. از آنجایی که اشخاص مذکور در بند (الف) این ماده نباید خودسرانه و بدون هماهنگی با مسئولان دستگاه‌های اداری متبوع خود به ارائه اطلاعاتی که برحسب وظیفه قانونی‌شان کسب می‌کنند، به مراجع صلاحیت‌دار قانونی مبادرت ورزند، لذا لازم است در بند یاد شده پس از عبارت «مراجع صلاحیت‌دار قانونی»، قید «... با رعایت مقررات و ضوابط داخلی دستگاه اداری متبوع و پس از درخواست کتبی مراجع یاد شده» افزوده شود.

۲. در تبصره این ماده باید لحن قانونی تعیین مجازات زندان یا میزان جریمه برای هر شخصی که مرتکب جرم تسهیل در فرایند پولشویی شده است، ذکر گردد.

۳. در بند (ج) این ماده باید از به کار بردن واژه «مانند» خودداری و کلیه اقدامات اداری برای تسهیل پدیده پولشویی به طور مشخص در متن ذکر شود.

۴. پیشنهاد می‌شود عبارات ذیل به صورت اصلاحی به متن ماده (۴) اضافه شود:

الف) اقدامات مربوط به کشف یا جلوگیری از پولشویی، متضمن تعیین هویت اشخاص وصول‌کننده، محل نگهداری و افشای اطلاعات مربوط به عملکرد و تبدیل آن است.

ب) اشخاص زیر مکلف به انجام دادن اقدامات مندرج در بند (الف) هستند^۱:

• بانک‌ها (اعم از بانک‌های دولتی و غیردولتی)؛

• مؤسسات مالی و اعتباری غیربانکی؛

• بیمه‌گران (شرکت‌ها و مؤسسات بیمه)؛

• سردفتران دفاتر اسناد رسمی؛

• شرکت‌ها و صندوق‌های سرمایه‌گذاری؛

• بورس‌های اوراق بهادار؛

• حساب‌برسان؛

• صرافان؛

۱. گاهی نیز دارایی با منشأ غیرقانونی تبدیل به ارز، بیمه‌نامه، امتیازاتی مانند خرید تراکم، موافقت اصولی، پروانه‌های بهره‌برداری (نظیر معدن) و غیره می‌شوند.

- حسابداران رسمی؛
 - شرکت‌های مربوط به کارت‌های اعتباری؛
 - گمرک شرکت‌های حمل و نقل و سایر مؤسسات خدماتی؛
 - صندوق‌های قرض‌الحسنه؛
 - صندوق‌های تعاونی اعتبار؛
 - صندوق‌های تعاون؛
 - بنیادها و مؤسسات خیریه؛
 - پست بانک؛
 - شرکت‌های کارگزاری؛
 - سایر اشخاص حقیقی و حقوقی به تشخیص شورای عالی مبارزه با پولشویی.
۵. آنچه در این ماده به عنوان معاون جرم عنوان شده، جرائم مربوط به پولشویی است. از آن‌جا که جرائم مربوط به پولشویی بنا به ماهیت ذاتی خود غالباً با معاونت اشخاص تحقق می‌یابد، لذا مجازات معاون همان مجازات مباشر است. در واقع در بسیاری از موارد کسی که مستقیماً در رکن مادی جرم دخالت نمی‌کند، نقش بسیار مهم‌تری (با طراحی، مدیریت و...) ایفا می‌کند. به نظر می‌رسد تدوین‌کنندگان لایحه توجه چندانی به جنایات سازمان یافته نداشته‌اند. لازم است نه تنها در مورد معاون جرم با قید سازمان یافته بودن جرم، رفتاری برابر با مباشر شود، بلکه اصولاً این ویژگی باید موجب تشدید مجازات و تمهیداتی ویژه و کارآمد نیز گردد.
۶. جرائم مربوط به پولشویی، طیف وسیعی را در برمی‌گیرد و نمی‌تواند فقط شامل عناوین مطرح شده در ماده (۴) باشد. لذا منطقی است که قانونگذار برای انواع جرائم مرتبط با پولشویی به شرح زیر، مجازات‌های مناسب در نظر بگیرد:
- عدم گزارش معاملات و گزارش‌های مشکوک به مرجع پیش‌بینی شده در قانون؛
 - ارائه اطلاعات به اشخاص مظنون به پولشویی و افشای اطلاعاتی که به روند بررسی پولشویی خدشه وارد می‌سازد؛

- عدم گزارش دهی بهنگام؛
 - افتتاح انواع حساب‌ها نزد مؤسسات مالی و واسطه‌های وجوه با نام‌های واهی و غیرواقعی؛
 - تخلف مؤسسات مالی و واسطه‌های وجوه در احراز هویت واقعی مشتریان و نمایندگان آنها؛
 - ارائه هرگونه اطلاعات غیرواقعی به مراجع و اشخاص ذی صلاح قانونی؛
 - تخلف در اجرای این قانون و آیین‌نامه‌های اجرایی و دستورالعمل‌های آن.
۷. مطابق این ماده، اشخاصی که به حکم قانون مکلف به حفظ اسرار مشتریان خود هستند، ملزم به افشای اطلاعات در مواردی شده‌اند که ارتکاب جرم به اثبات نرسیده است. معلوم نیست خسارت وارده به شخصی که پس از تعقیب جزایی برائت حاصل کرده، ولی در اثر اعلام غیرمستند شخصی که با او در زمینه حرفه‌ای مشورت شده از دخالت در اموال خود ممنوع گردیده، چگونه باید جبران شود.
- ماده ۵. هیأت دولت مجاز است در راستای اجرای این قانون، در آیین‌نامه اجرایی این ماده نسبت به موارد ذیل و مقررات مربوط اتخاذ تصمیم کند:
- الف) الزام دستگاه‌ها، نهادها و سایر اشخاص به:
۱. ارائه اطلاعات.
 ۲. ارائه اسناد و مدارک لازم و نحوه نگهداری و مدت آنها.
 ۳. تعیین هویت.
- ب) معیارهای تشخیص موارد مشکوک.
- ج) پیش‌بینی دستگاه‌ها، اشخاص حقوقی و مقامات مربوط که مجاز به تشخیص موارد مشکوک خواهند بود.
- د) دادن اختیار به دستگاه‌ها و اشخاص حقوقی برای قطع خدمات در موارد مشکوک.
- ه) تعیین نوع، مصادیق و حیطه خدمات مذکور در بند (د) و شرایط و ملاک‌های قطع یا استمرار آن.

و) تعیین فهرست دستگاه‌های دولتی و مؤسسات و سازمان‌هایی که شمول قانون بر آن‌ها مستلزم ذکر نام یا تصریح نام است و نهاد‌های عمومی غیردولتی و سایر اشخاص که ملزم به رعایت مقررات مربوط به هریک از بندهای فوق هستند.

تبصره: اشخاص مجاز به تشخیص اولیه موارد مشکوک، در صورت برخورد با آن‌ها، مکلفند این موارد را بلافاصله به دستگاه دولتی که وفق ماده (۸) مشخص می‌گردد منعکس کنند. در صورت تأیید و دستور دستگاه مزبور، خدمات مربوط برابر مقررات آیین‌نامه اجرایی این ماده قطع می‌گردد. اشخاصی که خدمات در مورد آن‌ها قطع گردیده، چنانچه اقدام انجام شده را خلاف قانون و مقررات مربوط بدانند می‌توانند به مرجع قضایی صالح شکایت کنند.

۱. اشخاص موضوع این ماده بایستی در صورتی مکلف به ارائه اطلاعات گردند که ارزش معامله یا عملیات مورد نظر از مبلغ معینی تجاوز کند. در غیر این صورت هر مبلغی و انجام دادن هر فعالیتی توسط افراد عادی و صالح جامعه نیز مشمول فرایندهای اطلاعاتی پولشویی قرار می‌گیرد.

۲. سایر موارد مندرج در بندهای این ماده، به نوعی وظایف و تکالیف داخلی دولت و دستگاه‌های اجرایی محسوب می‌شوند و بنابراین نمی‌توان به دولت تکلیف کرد که در آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های داخلی خود چه مطالبی را مورد توجه قرار دهد. طبیعی است که دولت برای عملیاتی کردن احکام قانونی می‌تواند به تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی مربوطه اقدام کند.

۳. در لایحه پیشنهادی از نام اشخاص حقیقی و حقوقی مشمول قانون ذکری به میان نیامده است. پیشنهاد می‌شود نام اشخاص، نهادها و دستگاه‌های مشمول قانون، در ماده (۴) و یا در ماده (۵) به همان ترتیبی که در مورد ماده (۴) گفته شد، آورده شود.

۴. در ماده ۵ لایحه به هیأت وزیران اجازه داده شده با تصویب آیین‌نامه اجرایی، دستگاه‌ها و اشخاص را ملزم به ارائه اطلاعات، تعیین هویت و... کند. ولی هیچ‌گونه

تمهیداتی در مورد همکاری در سطح بین‌المللی و تعیین مراجع و مقاماتی برای مبادله اطلاعات و همکاری با سایر دولت‌ها پیش‌بینی نشده است.

۵. پیشنهاد اجرای این ماده، وجود قوانین مادر و پایه است؛ از جمله حفظ حریم خصوصی و مانند آن. با کلیت این ماده و بندهای مقرر در آن، بیم تعدی به حریم خصوصی افراد وجود دارد. در ضمن، برخی از مفاد این ماده دارای ماهیت قضایی است که تصدی دولت در آن‌ها مخالف اصل استقلال و تفکیک قوا و طبعاً مباحث حقوقی مربوط است.

ماده ۶. متخلفان از مقررات آیین‌نامه اجرایی ماده (۵)، در صورتی که عنوان مباشر یا شریک یا معاون جرم پولشویی در مورد آن‌ها صدق نکند، حسب مورد توسط دادگاه صلاحیت‌دار یا هیأت‌های تخلفات اداری به مجازات‌های زیر محکوم می‌شوند:

الف) مستخدمان و مأموران دستگاه‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی به مجازات مقرر در ماده (۵۷۶) قانون مجازات اسلامی (تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده) - مصوب ۱۳۷۵؛

ب) سایر اشخاص به شش ماه تا پنج سال محرومیت از هرگونه عضویت یا اشتغال به سمت مربوط برای هر بار تخلف؛

۱. این ماده از نظر مبنای جزایی مبهم است؛ زیرا در این ماده، مجازاتی تعیین شده، بدون این که برای جرم مربوط به آن تعریف یا عنوان خاص قانونی ذکر شده باشد، که به نظر می‌رسد این سبب ابهام برای قضات و دادگاه‌ها خواهد شد.

۲. به موجب بند (ب) این ماده اشخاص برای هر بار تخلف به جزای شش ماه تا پنج سال محرومیت از عضویت یا اشتغال در سمت مربوط محکوم می‌شوند. پیشنهاد می‌شود تعطیلی دائمی یا مدت‌دار (مثلاً پنج سال) مرکز کسب و کار این اشخاص نیز که برای اجرای ارتکاب جرم پولشویی مورد استفاده قرار گرفته است، جزو مجازات‌ها قرار گیرد.

ماده ۷. شورای مبارزه با پولشویی به ریاست معاون اول رئیس جمهور و عضویت وزیران امور اقتصادی و دارایی، بازرگانی، اطلاعات و دادگستری و رئیس سازمان مدیریت

و برنامه‌ریزی کشور و رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و دادستان کل کشور برای انجام وظایف زیر در چارچوب قوانین و مقررات تشکیل می‌شود:

الف) سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، هدایت و ارائه راهکارهای اجرایی لازم؛

ب) اظهارنظر درباره آیین‌نامه‌های اجرایی این قانون و لوایح مورد نیاز؛

ج) انجام هماهنگی بین دستگاه‌های اجرایی؛

د) اتخاذ تدابیری برای مشارکت دادن بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی در مبارزه با پولشویی.

تبصره: وزیر امور اقتصادی و دارایی دبیر شورای مذکور است و دبیرخانه آن در وزارت امور اقتصادی و دارایی مستقر می‌گردد.

۱. لازم است وظایف شورا به شرح ذیل تغییر نموده یا اصلاح شود:

الف) سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، هدایت و ارائه راهکارهای اجرایی لازم برای مبارزه با پولشویی؛

ب) تدوین و تصویب مقررات و آیین‌نامه‌های اجرایی این قانون؛

ج) تغییرات و اصلاحات لازم در مقررات و آیین‌نامه‌های مبارزه با پولشویی؛

د) نظارت بر اجرای این قانون و ارزیابی میزان تأثیرگذاری و کارایی آن؛

ه) تدوین و تصویب معیارهای تشخیص موارد مشکوک به پولشویی؛

و) تدوین سیاست‌ها و برنامه‌های آموزشی تخصصی برای مؤسسات و نهادهای مشمول

قانون در زمینه شناسایی، گزارش‌دهی معاملات مشکوک و نگهداری سوابق مبادلات؛

ز) تدوین سیاست‌ها و برنامه‌های آموزشی عمومی در زمینه‌هایی مانند آثار پولشویی،

شیوه‌ها و روش‌های مورد استفاده در اجرای پولشویی، ابزارهای کاربردی‌پذیر برای جلوگیری

از پولشویی به منظور افزایش آگاهی مردم و تشویق آنان به ارائه اطلاعات و همکاری با

نهادهای مبارزه با پولشویی.

تبصره ۱: دبیرخانه شورا با عضویت وزیر امور اقتصادی و دارایی، به عنوان دبیر، کارشناس خبره در زمینه‌های اقتصاد، مالی، حقوقی و دیگر زمینه‌های مرتبط در وزارت امور اقتصادی و دارایی تشکیل می‌شود.

تبصره ۲: شورای مبارزه با پولشویی مکلف است گزارش عملکرد سالانه خود را حداکثر تا دو ماه پس از پایان سال به هیأت دولت ارائه کند.

۲. از آنجایی که شورای مبارزه با پولشویی با توجه به اصل (۱۳۸) قانون اساسی، اصولاً دارای اختیار و حق وضع تصویب‌نامه یا آیین‌نامه نیست لذا باید شورای مزبور به موجب اصل (۱۲۷) قانون اساسی تشکیل شود تا مصوبات آن در حکم مصوبات هیأت وزیران تلقی شود.

۳. در این ماده، ارجح است تبصره‌ای اضافه شود مبنی بر این که: «شورای عالی مبارزه با پولشویی مکلف است گزارش عملکرد سالانه خود را حداکثر ظرف سه ماه پس از پایان سال به هیأت دولت ارائه کند.»

ماده ۸. سازماندهی لازم برای نظارت، بازرسی، جلوگیری از امحای آثار و دلایل جرم پولشویی، طرح شکایت و رسیدگی مقدماتی، اجرای دقیق مفاد این قانون و سازوکارهای اداری لازم برای تحقق اهداف آن، با پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی و تصویب هیأت وزیران مشخص می‌شود.

این ماده به نوعی در مقام بیان تشکیل نهادی است که در برخی از کشورهای جهان با عنوان «دفتر اطلاعات مالی» و در برخی دیگر از کشورها با عنوان «سازمان مبارزه با پولشویی» تأسیس شده‌اند، که بهتر است در کشور ما نیز از عنوان دوم (یعنی سازمان مبارزه با پولشویی) استفاده شود. طبیعی است اگر قانونگذار در صدد تشکیل یک نهاد یا سازمان است، باید نام، عنوان سازمانی و نیز وظایف و اختیارات آن سازمان را نیز طبق قانون روشن و معین کند، تا وظایفی را که ناگزیر در ارتباط با نهادها، دستگاه‌ها و مؤسسات دیگر و همچنین اشخاص حقیقی و حقوقی انجام می‌دهد، از وجاهت قانونی برخوردار باشد.

اصلی‌ترین وظایف سازمان مبارزه با پولشویی که بایستی زیر نظر شورای مبارزه با پولشویی باشد عبارت است از:

۱. دریافت، جمع‌آوری و تجزیه و تحلیل اطلاعات ارسالی اشخاص، نهادها و دستگاه‌های مشمول قانون؛

۲. شناسایی، ردیابی، انسداد حساب‌ها و تقاضای توقیف اموال مشکوک، مستند به مجوزهای قضایی؛

۳. همکاری و تبادل اطلاعات با نهادهای مبارزه با پولشویی در دیگر کشورها؛

۴. کسب اطلاعات و جمع‌آوری دلایل، مدارک و اسناد و نیز انجام دادن هر اقدام لازم دیگر برای کشف جرم؛

۵. اعلام جرم و تقاضای تعقیب کیفری و ارائه اطلاعات، اسناد و مدارک مربوط به پولشویی به مراجع قضایی. تعقیب کیفری مذکور در مواد این لایحه، منوط به اعلام شکایت سازمان مبارزه با پولشویی است.

همچنین این سازمان باید دارای اختیاراتی برای انجام وظایف قانونی خود که به برخی از آن‌ها در ذیل اشاره می‌شود، باشد:

- حق درخواست ارائه سوابق بانکی، مالی، معاملاتی و تجاری
- حق درخواست ادای توضیح یا ارائه هرگونه اسناد و مدارک مورد نیاز برای بررسی و رسیدگی به موضوع از کلیه اشخاص، نهادها و دستگاه‌های مشمول قانون
- صدور دستور مبنی بر جلوگیری از نقل و انتقال اموال و معلق کردن معامله مشکوک به پولشویی و مسدود کردن حساب‌های سپرده یا حساب‌های مشابه به مدت حداکثر ۷۲ ساعت.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

با توجه به تجزیه و تحلیلی که از کلیات لایحه و همچنین هر یک از مواد آن صورت گرفت، ضرورت بازنگری و اصلاح لایحه مبارزه با پولشویی، کاملاً احساس می‌شود. محورهای کلیدی اصلاح لایحه عبارتند از:

۱. تعریف لایحه از پولشویی جامع و مانع نیست و کلیه حالات جرم پولشویی را در بر نمی‌گیرد. تعریف جرم پولشویی باید مبتنی بر سه عنصر حقوقی باشد:

الف) رکن قانونی مبنی بر جرم بودن فعل یا ترک فعل؛

ب) رکن مادی جرم که مشتمل بر موضوع جرم، مال حاصل از ارتکاب جرم و عمل مرتکب می‌باشد؛

ج) رکن معنوی جرم که باید مشتمل بر سوء نیت در انجام دادن فعل و علم به این که مال در نتیجه عمل مجرمانه حاصل شده است، باشد.

در تعریف جرم و تعیین مجازات‌ها در لایحه، ارکان مذکور به درستی رعایت نشده‌اند.

۲. عدم تناسب مجازات با جرم، یکی از اشکالات اساسی لایحه است. مجازات ارتکاب و مداخله در جرم پولشویی، باید به صورت ضبط عواید حاصل از ارتکاب ا ن جرم و حبس و پرداخت جرائم نقدی در نظر گرفته شود. به علاوه در مواردی مانند عضویت در گروه‌های سازمان یافته بزهکار داخلی یا بین‌المللی (یا همکاری با گروه‌های مزبور)، ارتکاب جرم توسط مأموران دولت و نیز داشتن سابقه محکومیت قبلی به جرم پولشویی، باید حداکثر مجازات‌های پیش‌بینی شده در قانون اعمال شود.

۳. مستثنی شدن ضبط و مصادره اموال اشخاص ثالثی که در ارتکاب جرم دخالتی نداشته و اموال مزبور را از طریق قانونی، مشروع و بدون اطلاع از منشأ غیرقانونی آن به دست آورده‌اند، یکی از جنبه‌های حقوقی نادیده گرفته شده در لایحه است.

۴. برای آن دسته از اشخاص حقوقی که از عواید جرم پولشویی (به صورت آگاهانه) منتفع می‌شوند، باید جرائم نقدی در نظر گرفته شود؛ برای مثال اگر به دلیل ارتکاب جرم پولشویی منفعتی نصیب اعضای هیأت مدیره، کارکنان یا نمایندگان اشخاص حقوقی، گردد، باید آن‌ها به پرداخت جریمه نقدی از یک تا سه برابر منفعت کسب شده محکوم شوند.

۵. در ضمن صدور حکم انحلال یا لغو مجوز مؤسسات پوششی که فقط با هدف انجام پولشویی تشکیل شده‌اند، ممنوعیت شخص حقوقی از انجام فعالیت خاص و عدم اجازه فعالیت در مکان‌های خاص، باید از دیگر مجازات‌هایی باشد که این اشخاص به تشخیص دادگاه و در صورت ارتکاب جرم پولشویی به آن محکوم می‌شوند.

۶. جرائم مربوط به پولشویی دامنه وسیعی را دارا هستند و نمی‌توان صرفاً عناوین مطرح شده در لایحه را کافی دانست.

۷. اشخاص حقیقی و حقوقی مشمول تکالیف مقرر در لایحه، طیف بسیار وسیعی را در برمی‌گیرند و نمی‌توان فقط به ذکر تعداد محدودی از این اشخاص آن گونه که در لایحه به آن اشاره شده است، بسنده کرد.

۸. از آن جا که جرائم مربوط به پولشویی، بنا به ماهیت ذاتی خود غالباً با معاونت اشخاص تحقق می‌یابد، لذا مجازات معاون باید همان مجازات مباشر تلقی شود.

۹. علاوه بر تشکیل شورای عالی مبارزه با پولشویی، یک نهاد کارآمد متولی مانند سازمان مبارزه با پولشویی نیز مورد نیاز است. تشکیل واحدهایی کوچک‌تر از یک سازمان (نظیر دفتر اطلاعات مالی) برای انجام وظایف گسترده‌ای که برای مبارزه با پولشویی باید محقق شود کافی به نظر نمی‌رسند.

تشکیل شورای عالی مبارزه با پولشویی به منظور انجام وظایفی مانند ارائه راه کارهای اجرایی لازم برای مبارزه با پولشویی، تدوین و تصویب مقررات و آیین‌نامه‌های اجرایی قانون، پیشنهاد تغییرات و اصلاحات لازم در آن‌ها، تدوین و تصویب معیارهای مشکوک به پولشویی، تدوین سیاست‌ها و برنامه‌های آموزشی، تخصصی و عمومی و نظارت بر حسن اجرای قانون مبارزه با پولشویی ضروری است. اما سازمان مبارزه با پولشویی، باید وظایف دیگری را عهده‌دار باشد. این سازمان، وظیفه دریافت، جمع‌آوری و تجزیه و تحلیل اطلاعات و گزارش‌های ارسالی از سوی نهادهای مشمول قانون، اقدامات مقتضی جهت شناسایی، ردیابی، انسدادهای توقیف اقامت و اموال مشکوک، بازرسی و معاینات محلی و نظارت بر عملکرد اشخاص، نهادها و دستگاه‌ها، همکاری و تبادل اطلاعات با مسئولان مبارزه با

پولشویی داخلی و خارجی، به دست آوردن اطلاعات و جمع آوری دلایل، مدارک و اسناد لازم برای کشف جرم، اعلام جرم و تقاضای تعیین کیفر به مراجع قضایی را برعهده دارد. طبیعی است که سازمان مبارزه با پولشویی برای انجام وظایف قانونی خود، اختیاراتی را هم باید داشته باشد نظیر: حق درخواست ادای توضیح یا ارائه اسناد و مدارک مورد نیاز برای بررسی موضوع، حق ورود به محل اقامت اشخاص مظنون یا محل نگهداری اموال و مدارک مشکوک، حق درخواست و ضبط سوابق بانکی و مالی و تجاری، صدور دستور جلوگیری از نقل و انتقال اموال و معلق کردن معامله مشکوک به پولشویی، مسدود کردن حساب‌های بانکی مرتبط با فعالیت‌های مشکوک و توقیف وجوه ریالی و ارزی به هنگام ورود یا خروج از کشور (در صورت وجود دلایل کافی مبنی بر تحصیل آن‌ها از طریق ارتکاب جرم).

۱۰. نظر به این که رسیدگی به جرم پولشویی (که در زمره جرائم مالی است) نیاز به تخصص ویژه‌ای دارد، لازم است دادگاه ویژه‌ای نیز برای این منظور براساس قانون تشکیل شود. لذا پیشنهاد می‌شود:

«شعب ویژه‌ای در دادگاه‌های عمومی تهران و در صورت نیاز در مرکز استان‌ها به منظور رسیدگی به جرم پولشویی و جرائم مرتبط تشکیل شود».

۱۱. موضوع معاضدت و تعامل قضایی در همکاری‌های بین‌المللی نیز باید در لایحه مورد پیش‌بینی قرار گیرد، به این ترتیب که امکان تقاضای معاضدت قضایی را از طریق وزارت امور خارجه به دادگاه ویژه مبارزه با پولشویی، فراهم می‌کند. به علاوه با همکاری‌های دو یا چند جانبه بین‌المللی هر گونه شائبه و تردید در حسن همکاری با کشورهای دیگر نیز زدوده می‌شود.

۱۲. همچنین ضرورت دارد دو نوع مصونیت به شرح زیر نیز در کلیت قانون مورد توجه قرار گیرد:

- مصونیت گزارش دهنده با حسن نیت از هرگونه تعقیب کیفری و جبران خسارات

وارد در جریان قانون؛

- در برخی از مشاغل، حفظ اسرار حرفه‌ای و تعهد به رازداری یکی از وظایف قانونی متصدیانی است که اطلاعات خاصی را به دلیل حرفه خود کسب می‌کنند. بهتر است ضرورت حفظ این گونه اسرار و اطلاعات حرفه‌ای، به گزارش دهندگان پولشویی تسری داده نشود.

کلام آخر: دیدگاه‌های تردیدآمیز ناشی از مشکلات اجرایی تصویب قانون مبارزه با پولشویی

آنچه که مسلم است، لایحه مبارزه با پولشویی باید به عنوان یکی از ضروریات استقرار امنیت اقتصادی کشور به صورت یک نیاز قانونی تصویب شود، اما در این میان نگاه برخی منتقدین نیز باید در معرض قضاوت قرار گیرد. این گروه از کارشناسان بر این باورند که لایحه مزبور احتمالاً موجبات بروز مشکلاتی را در برخی عرصه‌های اقتصادی کشور فراهم خواهد ساخت زیرا ظرفیت‌ها و توانایی‌های اجرایی لازم در حد انتظارات قانون فراهم نشده است و پیش‌بینی هم نمی‌شود که بتوان در مدت زمان کوتاهی چنین ملزوماتی (مانند یک نظام اطلاعاتی جامع و فراگیر) را ایجاد کرد. از جمله این موارد عبارتند از:

۱. این لایحه، مأموریتی برای گروه کثیری از افراد و نهادها تعیین کرده است که اصولاً وظیفه و فلسفه وجودی خدمات آن‌ها، تفحص و تجسس نیست، مانند کلیه ادارات ثبت اسناد و املاک کشور، کلیه دفاتر اسناد رسمی، بانک‌ها، مؤسسات مالی و اعتباری، حساب‌رسان، کارشناسان رسمی دادگستری و .. ضمن آن که هر چند قانون اساسی اصل را بر برائت گذارده است، با این وصف رویکرد حاکم بر لایحه نسبت به این موضوع مبهم است.

۲. این دسته از معترضین لایحه معتقدند که خدمات بانکی برای صاحبان سرمایه و پول‌های هنگفت به دلایل متعددی با سرعت و از طریق مجاری برخوردار از توجهات قانونی محکم‌تری، صورت می‌گیرد و صاحبان این گونه پول‌ها، معمولاً به رویه «خدمات جبرانی» برای ارائه‌دهندگان خدمات بانکی مورد نظر به خوبی آشنایی دارند.

۳. مجدداً همین گروه معتقدند لایحه مزبور در بطن خود دارای رویکرد پلیسی - اطلاعاتی است، به گونه‌ای که اجرای برخی از مفاد مواد آن (نظیر ماده ۵) دارای ماهیت قضایی بوده و انجام آن در حوزه‌های اجرایی، نه تنها روابط دستگاه‌های اجرایی را با یکدیگر، بلکه روابط دستگاه‌ها با مردم را نیز بسیار پیچیده و بوروکراتیک می‌کند.

۴. نظر به این که برخی از روش‌های مورد عمل در فرایند پولشویی نیازمند عبور از کانال‌های اداری، اجرایی و بانکی است، طبیعتاً در این فرایند، آن دسته از مأموران مرتبط با این فرایند، در جریان نقل و انتقال وجوه یا تبدیل اموال منقول و غیرمنقول، سرمایه‌ها و دارایی‌ها، به اطلاعاتی دسترسی پیدا می‌کنند که به طور قطع درصدی از دارندگان اطلاعات مزبور با تهدید کردن دارندگان این نوع دارایی‌ها (مبنی بر افشای اطلاعات آنان) با استفاده از شیوه‌های مطالبه حق‌السکوت، فرایند جدیدی از فساد را به موازات فرایند پولشویی شکل می‌دهند. انتظار می‌رود در بطن معضلات فعلی ناشی از مفاسد اقتصادی، این جریان پنهان نیز لانه‌گزینی کند.

۵. زمان اجرای لایحه نیز یکی از نکات قابل تأمل است. مطابق اصل (۱۶۹) قانون اساسی، هیچ فعل یا ترک فعلی به استناد قانونی که بعد از آن وضع شده است، جرم محسوب نمی‌شود، بنابراین لایحه مبارزه با پولشویی قاعداً از زمان تصویب قابلیت اجرا داشته و به گذشته خود تسری نمی‌یابد. به این ترتیب عملاً جریان پول‌های سیاه قبل از تصویب خود را شامل نمی‌شود.

۶. در حال حاضر سیستم بانکی کشور به نوبه خود با حجم عظیمی از تکالیف سنگین جریان وجوه و بیش‌تر از آن با حجم عظیم‌تری از اوراق، اسناد و مدارک مواجه است، از این جهت استقرار فرایند جدید ناشی از اجرای لایحه مبارزه با پولشویی حجم انبوهی از گزارش‌دهی‌ها و گزارش‌گیری‌های مربوط به جریان وجوه به ظاهر مشکوک را برای سیستم بانکی فراهم می‌آورد که ارائه خدمات بانکی را نازل‌تر از وضعیت فعلی می‌سازد. این گروه معتقدند براساس یک برآورد ساده اگر حجم کل فرم‌ها، کاغذها، اسناد و مدارک، چک‌ها و سایر اوراق و رونوشت‌هایی که به طور متوسط فقط در یک شعبه بانکی

در جریان رفت و برگشت قرار می‌گیرد، سالانه ۶,۰۰۰,۰۰۰ برگ باشد با فرض آن که ۱۰ درصد گزارش‌های همان شعبه بانک، مربوط به تبادل اطلاعات مالی (مربوط به سقف معین پولی که مشمول مفاد لایحه مزبور قرار می‌گیرد) باشد طبعاً ۶۰۰,۰۰۰ گزارش نویسی و گزارش‌دهی و ردگیری به حجم مکاتبات همان شعبه بانکی افزوده می‌شود. طبیعی است که رقم مزبور باید در تعداد کل شعبات سیستم بانکی کشور و نیز متوسط زمان مورد نیاز برای انجام این وظیفه جدید ضرب شود تا حجم اضافی ناشی از فعالیت جدید به دست آید. نتیجه این بحث آن است که مبارزه موفقیت‌آمیز با پدیده پولشویی به عوامل متعددی از جمله توان اداری نظام بانکی و مالی کشور و به تبع آن سطح همکاری یا عدم همکاری آنان با پول‌شویان نیز مرتبط می‌شود. بنابراین با توجه به کارایی پایین نظام‌های اداری، مالی و قضایی، این نگرانی هم وجود دارد که کارآفرینان مولد، تولیدکنندگان کالاها و خدمات ضروری، صاحبان فکر و اندیشه و خلاقیت نیز در چنبره کاغذبازی اضافی ایجاد شده ناشی از مقابله با پولشویی گرفتار شوند و نظام مالی کشور به لحاظ ترس از مباشر شدن با پول‌شویان، وقت اصلی را مصروف اجرای فرایند مقابله با پولشویی کند و به این ترتیب خدمات بانکی مربوط به بخش مولد کشور در حاشیه قرار داده شود.

۷. ابهام در مفاهیم نیز یکی از اشکالات ساختاری لایحه به شمار می‌رود. به طور مثال در شرایطی که دستگاه‌های اجرایی با ارائه توجیحات به ظاهر کاملاً موجه سعی در کسب مجوز برای کاهش تشریفات مناقصه از دولت دارند، تبانی در معاملات دولتی و اخذ پورسانت‌های غیرقانونی، چگونه قابل اثبات و تشخیص خواهد بود. از طرف دیگر پولشویی می‌تواند علاوه بر وجوه غیرقانونی شامل وجوه غیرشرعی نیز باشد، موضوع ربا یکی از این مصادیق است. اگر اشخاصی (اعم از حقیقی و حقوقی) وام‌های کلانی را به لحاظ ارتباطات خاص با نظام بانکی (یا اصولاً زیرپوشش توسعه واحدهای تولیدی) از سیستم بانکی دریافت کرده و آن را در بازار با نرخ‌های بالاتر از ۳۰ درصد عرضه کنند، مابه‌التفاوت افزوده شده به این وجوه چه نامی به خود می‌گیرد؟ و سرانجام بحث درآمدهای ناشی از قاچاق کالا در

شرایطی که مناطق آزاد اقتصادی در حال سرازیر کردن کالاهای وارداتی به داخل کشور هستند چگونه قابل ردگیری و تشخیص خواهد بود؟

۸. یکی از مهم‌ترین فرایندهای تحصیل دارایی‌های غیرقانونی، مناقصه‌ها و مزایده‌های شرکت‌های دولتی و شبه دولتی و بخش عمومی و همچنین معاملات دستگانه‌های اجرایی دولتی است که با توجه به ارقام مربوط به اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (و سایر خرید و فروش‌ها و معاملات دولتی که با فرایند اجرای بودجه صورت می‌گیرند) حجمی بالغ بر یکصد هزار میلیارد ریال را شامل می‌شود. این رقم عظیم نشان‌دهنده آن است که با فرض ۱۰ درصد تبانی در این گونه معاملات و جوهی بالغ بر یک هزار میلیارد تومان (یک تریلیون تومان) دارای منشأ غیرقانونی هستند که وارد چرخه نظام اقتصادی می‌شوند.

با این توصیف به منظور شفافیت در عملکرد فعالیت‌های اقتصادی و پیشگیری از بسترهای فسادآور ضروری است که قوانین و مقررات، با ساختار مستحکمی در زمینه مناقصه‌ها، مزایده‌ها و معاملات دولتی تنظیم و تصویب شود.

۹. امر اتصال نظام بانکی و بازار بورس و اوراق مشارکت به نظام مالیاتی قادر خواهد بود لایحه مبارزه با پولشویی را با موقعیت قابل انتظار روبه‌رو سازد. این اتصال و شبکه‌سازی چنانچه در فرایند مقابله با پولشویی، لحاظ نشده باشد (که در لایحه پیشنهادی، لحاظ نشده است)، اجرای موفقیت‌آمیز آن را تضمین نخواهد کرد.