



# بانک ملی ایران

نام مقاله :

واحدهای اطلاعات مالی

تهیه کننده : علیرضا قراگزلو

پست سازمانی : کارشناس ارزی

محل خدمت : اداره کل مبارزه با پولشویی

سال تهیه : ۱۳۹۴

## واحدهای اطلاعات مالی<sup>۱</sup>

تلاشهای اخیر، جهت ایجاد و بهبود استراتژی‌های کارآمد مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم، چندین جنبه متمایز اما بهم پیوسته سیستمهای مالی و حقوقی کیفری را در کنار هم قرار داده است. واحدهای اطلاعات مالی بخش مهمی از این استراتژی‌ها را تشکیل می‌دهند.<sup>۲</sup> واحد اطلاعات مالی یک نهاد مرکزی است که مسئول دریافت، تحلیل و اعلام عملیات مشکوک به مراجع ذیصلاح می‌باشد. مبارزه با جرم پولشویی و تأمین مالی تروریسم برای سلامت نظامهای مالی ضرورت دارد؛ اما اگر چنین تلاشهایی بخواهند موفقیت‌آمیز باشند، روشهای قدیمی ضابطیت قانون باید با همکاری نظام مالی مورد حمایت قرار گیرد. بویژه با اجرای اصول شناسایی مشتری، موسسات مالی اطلاعات مهمی در خصوص عملیات مالی در اختیار خواهند داشت که می‌تواند نقشه‌های مجرمانه را افشاء سازد. اگرچه این اطلاعات تحت پوشش مقررات رازداری قرار می‌گیرند، ضابطین قضایی باید به این اطلاعات دسترسی داشته باشند تا بتوانند کانالهای انتقال پولهای کثیف را ردیابی نمایند. واحدهای اطلاعات مالی نزدیک به دو دهه است که پا به عرصه وجود گذارده‌اند، و بیش از ۱۲۰ کشور به گروه اگمونت<sup>۳</sup> پیوسته‌اند که اتحادیه‌ای بین‌المللی و غیر رسمی از واحدهای اطلاعات مالی را تشکیل می‌دهد.<sup>۴</sup>

از اواسط دهه ۱۹۸۰، نیاز به یک استراتژی جدید مبارزه با پولشویی در سطح جهان مورد پذیرش قرار گرفت. مذاکرات کنوانسیون سازمان ملل در مقابله با قاچاق مواد مخدر و داروهای روانگردان در سال ۱۹۸۸ نقطه شروع این روند محسوب می‌گردد. محروم ساختن عناصر جنایتکار از عواید حاصل از جرم بعنوان یک ابزار مهم در مبارزه با قاچاق مواد مخدر و تمام جرایم شدید دیده شده است. پیشرفت در این حوزه

<sup>1</sup> Financial Intelligence Units.

<sup>2</sup> International Monetary Fund and World Bank, 2004, Financial Intelligence Units: An Overview, p. ix.

<sup>3</sup> the Egmont Group.

<sup>4</sup> <http://www.egmontgroup.org/about/list-of-members>.

برای مبارزه با جرم سازمان یافته، فساد، تأمین مالی تروریسم، و حفظ سلامت بازارهای مالی حیاتی می باشد.

هنگامیکه کشورها شروع به توسعه استراتژیهای مبارزه با پولشویی نمودند و دریافتند که ضابطین قضایی به اطلاعات مالی مربوطه دسترسی محدودی دارند، روشن گردید که یک استراتژی مناسب اقتضاء دارد که سیستم مالی در جنبش مبارزه با پولشویی وارد شود و شرایط لازم برای عملکرد مؤثر را فراهم آورد.<sup>5</sup> کشورها همچنین دریافتند که پیاده سازی یک سیستم مستلزم افشای عملیات مالی مشکوک از سوی موسسات مالی است و چنین امری به یک سازمان متمرکز برای ارزیابی و پردازش گزارشات احتیاج دارد.

اولین واحدهای اطلاعات مالی در اوایل ۱۹۹۰ در پاسخ به نیاز به یک سازمان متمرکز برای دریافت، تحلیل، و انتشار اطلاعات مالی جهت مبارزه با پولشویی ایجاد گشتند. در خلال ده سال بعدی، شمار واحدهای اطلاعات مالی تا حدی افزایش پیدا کرد که گروه آگمنت در سال ۲۰۰۴، ۹۴ عضو داشت. در سال ۲۰۰۳، گروه اقدام مالی (FATF) مجموعه توصیه های خود را در مورد پولشویی بازنگری نمود و برای اولین بار توصیه های صریحی در مورد ایجاد و کارکرد واحدهای اطلاعات مالی اضافه شد. در سالهای اخیر، در شناسایی اهمیت واحد اطلاعات مالی در مقابله با پولشویی و تأمین مالی تروریسم، صندوق بین المللی پول و بانک جهانی و همچنین شماری از کشورهای عضو آنها در جهت ایجاد و تقویت واحدهای اطلاعات مالی کمکهای فنی برای کشورها فراهم می آورند.

اگرچه اعضای گروه آگمنت در وظایف اساسی دریافت، تحلیل و انتشار اطلاعات مالی سهیم هستند، اما از جهات بسیاری با یکدیگر تفاوت دارند. مقاماتی که خواستار ایجاد واحد اطلاعات مالی هستند یا می خواهند کارایی واحد اطلاعات مالی موجود را بهبود بخشند با شماری از انتخابها مواجه می گردند. همچنین، ارائه دهندگان کمکهای فنی نیازمند دسترسی به طیف گسترده ای از اطلاعات در مورد واحد اطلاعات مالی هستند. بعلاوه، اخیراً واحدهای اطلاعات مالی با یک سری از چالشها مواجه هستند؛

<sup>5</sup> International Monetary Fund and World Bank, 2004, Financial Intelligence Units: An Overview, p. 1.

حوزه مسئولیت آنها گسترش یافته است و علاوه بر پولشویی و جرایم مقدم بر آنها، شامل تأمین مالی تروریسم شده است. اطلاعات مالی مربوط به تأمین مالی تروریسم از بسیاری از جهات با اطلاعات مالی مربوط به دیگر جرایم تفاوت دارد، بنابراین روشهای خاص تحلیل اطلاعات و آموزش کارکنان واحد اطلاعات مالی را می طلبد. گستره اشخاص گزارش دهنده افزایش یافته تا شامل مشاغل غیر مالی، نظیر ارائه دهندگان خدمات، وکلاء و حسابداران، نیز گردد. در نتیجه، ماهیت گزارشات واصله تغییر یافته است.

### ایجاد یک واحد اطلاعات مالی

در ساده‌ترین شکل خود، واحدهای اطلاعات مالی سازمانهایی هستند که گزارشات عملیات مشکوک را از موسسات مالی و سایر اشخاص دریافت و تحلیل می‌کنند و نتایج آن را به ضابطین قانون در داخل و واحدهای اطلاعات مالی در خارج ارسال می‌کنند تا در مبارزه با پولشویی مورد استفاده قرار گیرد.<sup>6</sup>

ایجاد یک واحد اطلاعات مالی گام مهمی در مبارزه با جرم مالی می‌باشد. واحد اطلاعات مالی بر اساس ملاحظات خاص سیاست کیفری هر کشور ایجاد می‌گردد و ویژگیهای اساسی واحد اطلاعات مالی باید با چهارچوب نظارتی کشور و همچنین با سیستم حقوقی و اداری و قابلیت‌های مالی و فنی آن کشور سازگار باشد. یک واحد اطلاعات مالی، پاسخ یک کشور نسبت به رعایت هنجارها و استانداردهای بین‌المللی است. واحد اطلاعات مالی، بعنوان یک سازمان دولتی، باید از استقلال لازم برخوردار باشد تا مسئولیتهای خود را بتواند انجام دهد؛ ضمن اینکه در مورد نتایج حاصله پاسخگو خواهد بود.

### مراحل ایجاد یک واحد اطلاعات مالی

ایجاد یک واحد اطلاعات مالی نشانگر عزم جدی مقامات یک کشور در خصوص اولویت بخشیدن به مبارزه با جرایم مالی و همکاری با سایر کشورها در این زمینه می‌-

<sup>6</sup> <http://www.egmontgroup.org/about/what-is-an-fiu>.

باشد. یک واحد اطلاعات مالی کارآمد سهم چشمگیری در مبارزه با این جرایم در سطح ملی و بین‌المللی دارد.<sup>۷</sup>

اگرچه در ایجاد واحد اطلاعات مالی، مقامات کشور ممکن است احساس کنند این عمل در پاسخ به فراخوان جامعه بین‌الملل بوده است، اما تصمیمات واحد اطلاعات مالی و عملکرد آن بر اساس اولویت‌ها، منابع، و اهداف سیاست مبارزه با جرم در کشور است. مسئولیت‌های واحد اطلاعات مالی باید با دیگر سازمان‌های مالی درگیر در مبارزه با جرم مالی، شامل ضابطین قضایی و دستگاه‌های سیاستگذار، هماهنگ باشد.

بعلاوه، ایجاد واحد اطلاعات مالی نیاز به بودجه و منابع دارد. اهداف ایجاد واحد اطلاعات مالی باید تعریف گردند و این اهداف بطور موفقیت‌آمیز دنبال گردند. نباید به واحد اطلاعات مالی مسئولیت‌های بیش از اندازه محول نمود. در برخی موارد، سازمان‌های دیگر که منابع و تجربه کافی در اختیار دارند می‌توانند برخی از وظایف را بعهده گیرند، نظیر نظارت بر الزامات مقابله با پولشویی و تأمین مالی تروریسم. تا حد امکان باید از تداخل وظایف جلوگیری شود و مکانیسم‌های همکاری برای به حداقل رسانیدن تداخلات ایجاد گردد.

ایجاد واحد اطلاعات مالی و تعیین وظایف و منابع آن باید بر اساس تحلیل وضعیت یک کشور در ارتباط با پولشویی، تأمین مالی تروریسم و بطور کلی جرایم شدید باشد. در این ارتباط، باید اظهار داشت که یکی از وظایف مهم واحد اطلاعات مالی، تبادل اطلاعات با دیگر واحدهای اطلاعات مالی می‌باشد. علاوه بر همکاری، از واحد اطلاعات مالی انتظار می‌رود در مبارزه با جرم داخلی فعال باشد و به درخواست‌های مطالبه اطلاعات از سایر واحدهای اطلاعات مالی پاسخ گوید.

ویژگی‌های کلی سیستم حقوقی کشور و نقاط قوت و ضعف سازمان‌های دولتی محل استقرار واحد اطلاعات مالی نیز باید در نظر گرفته شود. برخی از ترتیبات مرتبط با ایجاد واحد اطلاعات مالی در ساختار دولت با ویژگی‌های خاص سیستم حقوقی و اداری کشور فراهم می‌گردد. همچنین، نقاط قوت و ضعف سازمان‌های دولتی محل استقرار واحد اطلاعات مالی باید ارزیابی گردند، زیرا ایجاد واحد اطلاعات مالی در یک ساختار

<sup>7</sup> International Monetary Fund and World Bank, 2004, Financial Intelligence Units: An Overview, p. 5.

اداری که مورد اعتماد مقامات آن کشور نیست به مصلحت نمی‌باشد. چالشهایی که کشورها در ایجاد واحد اطلاعات مالی با آنها مواجه هستند اغلب چشمگیر می‌باشد.

### انواع واحد اطلاعات مالی

انواع مختلف واحد اطلاعات مالی را می‌توان تحت چهار عنوان طبقه‌بندی نمود: نوع اداری<sup>۸</sup>، نوع ضابطیت قضایی<sup>۹</sup>، نوع قضایی یا دادستانی<sup>۱۰</sup>، نوع ترکیبی یا تلفیقی<sup>۱۱</sup>. هر چند باید تأکید گردد که چنین دسته‌بندی تا حدودی ذهنی است و انواع دیگر دسته‌بندیها نیز امکان‌پذیر است. به هر حال، این گروه‌ها ساختار متنوع واحدهای اطلاعات مالی را نشان می‌دهند.<sup>۱۲</sup>

### واحد اطلاعات مالی از نوع اداری

واحد اطلاعات مالی از نوع اداری معمولاً بخشی از ساختار یا تحت نظارت یک سازمان اداری است که از ضابطین یا مقامات قضایی جدا می‌باشند. اینگونه واحدها گاهی یک سازمان جداگانه هستند که تحت نظارت یک وزارتخانه یا اداره قرار می‌گیرند، گاهی هم تحت نظارت قرار ندارند. منطق چنین ساختاری ایجاد یک پل ارتباطی بین بخش مالی و ضابطین قضایی است که مسئول تحقیق و پیگرد جرم مالی می‌باشند. اغلب هنگامیکه موسسات مالی با یک عملیات مالی یا رابطه مسئله دار مواجه می‌گردند، دلیل کافی در اختیار ندارند که چنین عملیاتی با فعالیت مجرمانه در ارتباط است یا مشتری بخشی از یک سازمان جنایی می‌باشد. بنابر این تمایل ندارند موضوع را به ضابطین قضایی گزارش کنند، زیرا بیم دارند ظن آنان اتهامی بیش نباشد که بر پایه

<sup>8</sup> the administrative-type FIU.

<sup>9</sup> the law-enforcement-type FIU.

<sup>10</sup> the judicial- or prosecutorial-type FIU.

<sup>11</sup> the "mixed" or "hybrid" FIU.

<sup>12</sup> Ibid., p. 10.

تفسیر نادرست از حقایق شکل گرفته است. نقش واحد اطلاعات مالی در اینجا اثبات سوءظن و ارسال پرونده به مقامات مسئول تحقیقات کیفری و پیگرد می‌باشد.

محل استقرار واحد اطلاعات مالی از نوع اداری متفاوت است: در اغلب موارد در وزارت اقتصاد، بانک مرکزی یا یک دستگاه نظارتی تشکیل می‌گردد. معمولاً، تصمیم به ایجاد واحد اطلاعات مالی در خارج از سیستم ضابطین قضایی منجر به محدودیت اختیارات این واحد در دریافت، تحلیل و اعلام عملیات مشکوک و دیگر گزارشات می‌گردد و اینگونه واحدها از اختیار تحقیقات مقدماتی و پیگرد برخوردار نیستند. همچنین، اختیارات واحد اطلاعات مالی برای افشای اطلاعات مندرج در گزارشات عملیات مشکوک معمولاً بطور محدود تعریف می‌گردند تا محرمانه بودن اطلاعات گزارشات حفظ شود. واحد اطلاعات مالی از نوع اداری می‌تواند در خصوص تنظیم مقررات یا نظارت بر تطابق قوانین و مقررات مبارزه با پولشویی از سوی موسسات گزارش‌دهنده مسئولیت داشته یا نداشته باشد.

### واحد اطلاعات مالی از نوع ضابطیت قضایی

در برخی از کشورها تاکید بر جنبه ضابطیت قضایی واحد اطلاعات مالی منجر به ایجاد واحد اطلاعات مالی بعنوان بخشی از تشکیلات ضابطین قضایی گردیده است، زیرا آسان‌ترین روش ایجاد یک مجموعه با اختیارات مناسب ضابطیت قضایی است بدون اینکه یک سازمان جدید از ابتدا بنیان نهاده شود و یک ساختار قانونی و اداری از ابتدا شکل بگیرد.

در عمل، واحد اطلاعات مالی از این دست به نهادهای ضابطیت قضایی نزدیک می‌گردد و از تجربیات و منابع اطلاعاتی آنان استفاده می‌کند. از سوی دیگر، اطلاعات دریافتی از طرف واحد اطلاعات مالی با سهولت در دسترس ضابطین قضایی قرار می‌گیرد و در تحقیقات از آنها استفاده می‌شود. تبادل اطلاعات بخاطر استفاده از شبکه ملی و بین‌المللی موجود دارای سرعت می‌باشد.

همچنین، واحد اطلاعات مالی از نوع ضابطیت قضایی معمولاً دارای اختیارات ضابطین قضایی می‌باشد (بدون اینکه قانون خاص جداگانه‌ای داشته باشند) و می‌تواند نسبت به انسداد و توقیف داراییها (بدون همان درجه از نظارت قضایی که نسبت به

دیگر ضابطین قضایی در کشور اعمال می گردد ) اقدام ورزد. این مطلب اعمال اختیارات ضابطیت قضایی را در موقع لزوم تسریع می بخشد.

### **واحد اطلاعات مالی از نوع قضایی یا دادستانی**

این نوع واحد اطلاعات مالی در رکن قضایی دولت و در اغلب موارد در حوزه قضایی دادستان ایجاد می گردد. نمونه های چنین ساختاری در کشورهایی یافت می شود که دادستانان بخشی از سیستم قضایی را تشکیل می دهند و بر تحقیقات نظارت می کنند. گزارش فعالیت های مالی مشکوک معمولاً از طرف دفتر دادستانی دریافت می گردد که اگر سوءظن آن طی بررسی های مقدماتی تأیید شد، پیگرد آغاز می شود. اختیارات قضایی (مانند توقیف وجوه، انسداد حسابها، هدایت بازپرسی ها، بازداشت مظنونین، و هدایت تحقیقات) بدون تأخیر دارای نقش می گردند. واحدهای اطلاعات مالی قضایی یا دادستانی در کشورهایی که قوانین رازداری بانکی به حدی قوی هستند که یک ارتباط مستقیم با مقامات قضایی یا دادستانی مورد نیاز است تا همکاری موسسات مالی تضمین شود، بخوبی کار می کند. باید اشاره داشت که دفتر دادستان بعنوان محل استقرار واحد اطلاعات مالی مستلزم عدم احتمال وجود یک بخش پلیسی با مسئولیت ویژه برای تحقیقات مالی نمی باشد. همچنین، در بسیاری از کشورها استقلال قوه قضاییه موجب اطمینان خاطر مراکز مالی می گردد.

امتیاز اصلی این نوع ساختار در این است که اطلاعات گزارش شده از طرف بخش مالی مستقیماً به سازمان واقع در قوه قضاییه جهت تحلیل و بررسی ارسال می - شود.

### **واحد اطلاعات مالی از نوع تلفیقی**

این دسته از واحدهای اطلاعات مالی شامل ترکیباتی از آنچه پیش از این گفته شد می باشد. این نوع ساختار ترکیبی، تلاشی جهت کسب امتیازات تمام عناصر بطور یکجا می باشد. برخی از واحدهای اطلاعات مالی ویژگی های نوع اداری و ضابطیت قضایی را ترکیب می کنند، حال آنکه برخی دیگر اختیارات گمرک و پلیس را بر می گزینند. برای برخی از کشورها، این مسئله نتیجه ادغام دو سازمان است که به امر مبارزه با پولشویی اشتغال دارند. باید یادآور شد که در برخی از واحدهای اطلاعات مالی که در دسته



اداری قرار می گیرند، کارکنانی از دستگاههای نظارتی و ضابطین قضایی مشغول بکار هستند و اختیارات سازمان اولیه را اعمال می کنند.