

دو فصلنامه علمی تخصصی معارف علوم اسلامی و علوم انسانی

سال دوم، شماره چهارم، پاییز و زمستان ۱۳۹۹، ص ۵-۲۰

بررسی و تحلیل ماهیت و اقدامات گروه ویژه اقدام مالی (FATF)

حمید قیاسی فر^۱

چکیده

گروه ویژه اقدام مالی به عنوان یک سازمان نسبتاً نو بنیاد که در عرصه مبارزه با پولشویی و بررسی بازارهای هدف از نظر تامین مالی تروریسم فعالیت می کند در سالهای اخیر گزارشات فراوانی را در خصوص جمهوری اسلامی ایران منتشر کرده است. این سازمان از سال ۲۰۰۹ میلادی ایران را در لیست کشورهای غیر همکاری کننده، که باید علیه آنها اقدامات مقابله ایی انجام شود قرار داده است که تا کنون نیز پس از گذشت نزدیک به یک دهه این مشکل هنوز برطرف نشده است. یافته های مقاله حاکی از آن است گروه ویژه اقدام مالی به صورت ذاتی سازمان مطلوبی است که می تواند در حوزه شفافیت اقتصادی در سطح بین المللی فعالیت نماید، قوانین مناسبی را در این حوزه به وجود آورد و پیامدهای مثبت فراوانی در پی داشته باشد و عضویت ایران در این سازمان نیز می تواند امکان برداشته شدن برخی موانع در حوزه تبادلات مالی را برای آن فراهم نماید، جذب سرمایه گذاری را بالا ببرد و به ارتقای شفافیت در حوزه گردش های مالی در داخل و خارج از ایران کمک موثری نماید. اما این عضویت پیامدهای منفی احتمالی دیگری نیز دارد که ممکن است برای ایران مشکل ساز شود؛ عضویت در این گروه ممکن است باعث فرو افتادن ایران در دام قوانین دست و پا گیر مالی شود که زیر ساخت های اجرای آن در ایران هنوز فراهم نیست، قوانینی که از لحاظ اجر دارای ابهامات فراوانی نیز می باشند که همین ابهامات ممکن است سبب ساز بسیاری از اقدامات گزینشی از طرف اعضای با نفوذ این سازمان که با ایران خصومت های دیرینه ایی دارند شود. بنابراین ما در این پژوهش برآنیم تا به روش توصیفی-تحلیلی به بررسی گروه ویژه اقدام مالی (FATF) بپردازیم.

کلید واژگان: گروه ویژه اقدام مالی (FATF)، پیامدهای مثبت، پیامدهای منفی، ایران

^۱. کارشناسی ارشد حقوق مالی - اقتصادی.

۱- مقدمه

(FATF) مخفف عبارت Financial Action Task Force به معنی «گروه ویژه اقدام مالی» است؛ به عبارت دیگر؛ اف‌ای‌تی‌اف (FATF) یک سازمان بین‌المللی فرادولتی است که در سال ۱۹۸۹ و با ابتکار گروه هفت یا همان جی ۷ تأسیس شد و هدف آن طراحی و ترویج سیاست‌ها و استانداردهای مبارزه با پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم و سایر تهدیدهای مربوط به سیستم مالی بین‌المللی است. دبیرخانه این نهاد نیز در مقر سازمان همکاری اقتصادی و توسعه در پاریس مستقر است.

افزایش قابل توجه تجارت بین‌المللی به دنبال بزرگ‌تر شدن اقتصاد جهان، جرایم مالی متعددی از جمله پولشویی را به دنبال داشته است. کارگروه اقدام مالی توصیه‌هایی را برای مبارزه با این جرایم ارائه می‌دهد، نظرات اعضایش را مورد بررسی قرار می‌دهد و درصدد افزایش پذیرش مقررات برای مقابله با پولشویی از کشورها در سراسر جهان است. از آنجا که روش‌های پولشویی مدام در حال تغییر هستند، FATF این استانداردها را سالانه به‌روز می‌کند.

در سال ۲۰۰۱، دستورالعمل‌هایی در جهت مبارزه با تأمین مالی تروریسم به این توصیه‌نامه افزوده شد. در آخرین به‌روزرسانی در سال ۲۰۱۲، این استانداردها برای هدف قرار دادن تهدیدهای جدید از جمله مقابله با اشاعه سلاح‌های کشتار جمعی و شفاف‌سازی مالی به‌روز شدند.

FATF مجموعه‌ای از توصیه‌ها را تهیه کرده است که به عنوان استاندارد بین‌المللی برای مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم و گسترش سلاح‌های کشتار جمعی شناخته می‌شود. آنها مبنای پاسخی هماهنگ در برابر این تهدیدات برای تمامیت سیستم مالی را تشکیل می‌دهند. اولین بار در سال ۱۹۹۰، توصیه‌های FATF در سالهای ۱۹۹۶، ۲۰۰۱، ۲۰۰۳ و اخیراً در سال ۲۰۱۲ مورد تجدید نظر قرار گرفت تا اطمینان حاصل شود که آنها هنوز به روز و مرتبط باقی مانده‌اند و هدف آنها از کاربرد، جهانی است.

FATF بر پیشرفت اعضای خود در اجرای اقدامات لازم نظارت می‌کند، به روش‌های پولشویی و روش‌های تأمین مالی تروریسم و اقدامات ضد اقدامات تروریستی نظارت می‌کند و اتخاذ و اجرای اقدامات مناسب در سطح جهان را ارتقا می‌بخشد. FATF با همکاری سایر ذینفعان بین‌المللی، در جهت شناسایی آسیب‌پذیری‌های سطح ملی با هدف محافظت از سیستم مالی بین‌المللی از سوء استفاده تلاش می‌کند.

نهاد تصمیم گیری FATF، سه بار در سال تشکیل می شود. گروه ویژه اقدام مالی همواره یک بیانیه دارد که در آن لیست کشورهایی را که مقررات مالی و پولشویی نگران کننده‌ای دارند، منتشر می کند و از اعضای خود و دیگر کشورها می خواهد که در فعالیت های اقتصادی خود و روابط مالی دو جانبه حداکثر دقت را به منظور جلوگیری از فعالیت های تروریستی و پولشویی به خرج دهند. در لیستی که تا سال ۲۰۱۵ منتشر شده بود، کشورهای ایران و کره شمالی به عنوان کشورهای خطرناک معرفی شده بودند. البته پس از اجرایی شدن برجام اقدامات متقابل علیه ایران به حالت تعلیق درآمده بود.^۲

FATF برای بررسی میزان ریسک کشورها چند الزام دارد. به این معنا که مادامی که این الزامات اجرایی نشود، کشور مزبور حداقل استانداردهای لازم جهت بررسی ریسک را ندارد و احتمالاً خطرناک قلمداد خواهد شد. البته حتی پس از تأمین این الزامات هم هیچ کشوری برای همیشه امن معرفی نمی شود و احتمال دارد حتی کشوری که عضو مجمع اصلی این نهاد است، روزی به دلیل اجرا نشدن الزامات اولیه به یک کشور پرخطر تبدیل شود.

بنابراین مادامی که کشورها الزامات این نهاد را اجرایی نکرده اند، فرآیند بررسی ریسک آن ها شروع نمی شود. همان گونه که برای دریافت گواهینامه یا تأییدیه در هر حوزه‌ای، ابتدا باید مدارکی را برای ثبت درخواست خود ارائه دهید، در اینجا هم پیش از هر کاری، FATF در قالب لوایح و کنوانسیون های بین المللی، از کشورها می پرسد که از نظر شما پولشویی جرم محسوب می شود؟ از نظر شما تأمین مالی تروریسم جرم انگاری شده است؟ و مواردی از این دست (البته با بندها و تبصره های مختلف و نه به این سادگی!). اگر پاسخ به این سؤالات منفی باشد، در همین مرحله کشور مربوطه یک کشور پرخطر تلقی خواهد شد. اما در صورت مثبت بودن پاسخها (تصویب لوایح و کنوانسیون ها)، کشور مربوطه تحت اقدامات نظارتی و بررسی های FATF قرار خواهد گرفت تا وضعیت آن از لحاظ میزان ریسک پولشویی و تأمین مالی تروریسم تعیین شود.

در اکتبر ۲۰۰۱، FATF علاوه بر پولشویی، وظیفه خود را برای ادغام تلاش برای مبارزه با تأمین مالی تروریسم گسترش داد. در آوریل ۲۰۱۲، به این تلاشها مقابله با تأمین مالی گسترش سلاح های کشتار جمعی را نیز افزود.

^۲ Normah, Omar, Zulaikha, Amirah Johari & Roshayani, Arshad. (۲۰۰۰). Money laundering ° FATF special recommendation VIII: a review of evaluation reports. Procedia ° Social and Behavioral Sciences □□□, ICGSM

۲-اهداف و اعضای FATF

اهداف FATF تصویب و اجرای توصیه های FATF در سطح جهان، تعیین استانداردها و ترویج اجرای مؤثر اقدامات قانونی ، نظارتی و عملیاتی برای مبارزه با پولشویی ، تأمین مالی تروریسم و سایر تهدیدات مرتبط با صداقت سیستم مالی بین المللی است.

بیشتر اعضای FATF را کشورهای پیشرفته اروپایی و آمریکایی تشکیل می دهند. یک کشور برای عضو شدن باید ویژگی های مهمی از جمله جمعیت بالا، تولید ناخالص داخلی قابل توجه، بخش بانکی توسعه یافته و غیره داشته باشد. اعضا همچنین باید بر اساس استانداردهای مالی پذیرفته شده عمل کنند و در سایر سازمان های بین المللی مهم عضو باشند. در عین حال، کشورهای عضو متعهد می شوند که جدیدترین توصیه های FATF را تایید و از آنها حمایت کنند.

تعداد زیادی از سازمان های بین المللی نیز به عنوان ناظر شرکت می کنند. صندوق بین المللی پول (IMF)، سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD)، بانک جهانی و پلیس بین المللی از جمله این سازمان ها هستند.

بر اساس آخرین گزارش سالانه، FATF در مجموع ۱۹۴ کشور در سراسر جهان را پوشش می دهد که از میان آنها ۳۵ کشور به عنوان اعضای قضایی و ۲ سازمان «کمیسیون اروپا» (این کمیسیون نقش قوه مجریه را در اتحادیه اروپا ایفا می کند) و «کشورهای عضو همکاری خلیج فارس» به عنوان سازمان های منطقه ای فعالیت می کنند. در طی سال های ۱۹۹۱ و ۱۹۹۲، FATF عضویت خود را از ۱۶ عضو به ۲۸ عضو اصلی گسترش داد. در سال ۲۰۰۰ FATF به ۳۱ عضو گسترش یافت و در حال حاضر، این کارگروه دارای ۳۹ عضو است.

۳۹ عضو FATF:

کشور	تعداد	کشور	تعداد	کشور	تعداد	کشور	تعداد
یونان	۳۱	کمیسیون اروپایی	۲۱	برزیل	۱۱	آرژانتین	۱

شورای همکاری خلیج فارس	۳۲	فنلاند	۲۲	کانادا	۱۲	استرالیا	۲
هنگ کنگ	۳۳	فرانسه	۲۳	چین	۱۳	اتریش	۳
ایسلند	۳۴	آلمان	۲۴	دانمارک	۱۴	بلژیک	۴
سنگاپور	۳۵	نیوزلند	۲۵	جمهوری کره	۱۵	هند	۵
آفریقای جنوبی	۳۶	نروژ	۲۶	لوکزامبورگ	۱۶	ایرلند	۶
اسپانیا	۳۷	پرتغال	۲۷	مالزی	۱۷	اسرائیل	۷
سوئد	۳۸	فدراسیون روسیه	۲۸	مکزیک	۱۸	ایتالیا	۸
سوئیس	۳۹	عربستان سعودی	۲۹	هلند	۱۹	ژاپن	۹
		ایالات متحده	۳۰	انگلستان	۲۰	ترکیه	۱۰

ناظر FATF: اندونزی

اعضای وابسته FATF

گروه های بین المللی	ردیف
گروه آسیا و اقیانوس آرام در زمینه پولشویی (APG)	۱
کارگروه اقدام مالی مالی کارائیب (CFATF)	۲
کمیته خبرگان شورای اروپا در ارزیابی اقدامات ضد پولشویی و تأمین مالی تروریسم (MONEYVAL)	۳

گروه اوراسیا (EAG)	۴
گروه مبارزه با پولشویی آفریقای شرقی و جنوبی (ESAAMLG)	۵
کارگروه اقدام مالی آمریکای لاتین (GAFILAT) که قبلاً با عنوان اقدام عملی مالی در زمینه پولشویی در آمریکای جنوبی (GAFISUD)	۶
گروه اقدام بین دولت در برابر پولشویی در آفریقای غربی (گیابا)	۷
کارگروه اقدام مالی مالی خاورمیانه و شمال آفریقا (MENAFATF)	۸
کارگروه مبارزه با پولشویی در آفریقای مرکزی (GABAC)	۹

۳- سازمان های ناظر FATF

سازمان های بین المللی زیر، سازمان هایی هستند که مأموریت یا عملکرد خاصی در برابر پولشویی دارند.

- بانک توسعه آفریقا؛
- کمیته ارتباط با پولشویی منطقه فرانک (CLAB فرانسوی)؛
- بانک توسعه آسیا؛
- کمیته نظارت بانکی بازل (BCBS)؛
- شبکه بین آژانس بازیابی کامدن دارایی بازیابی (کارین)؛
- گروه از واحد اطلاعات مالی آگمونت؛
- بانک اروپا برای بازسازی و توسعه (EBRD)؛
- بانک مرکزی اروپا (ECB)؛
- یوروجست؛
- یوروپول؛

- گروه سرپرستان مرکز مالی بین المللی (GIFCS) سابقاً گروه سرپرستان بانکی در خارج از ساحل (OGBS)؛
- بانک توسعه بین آمریکایی (IDB)؛
- انجمن بین المللی سرپرستان بیمه (IAIS)؛
- صندوق بین المللی پول (صندوق بین المللی پول)؛
- سازمان بین المللی کمیسیون های بورس و اوراق بهادار (IOSCO)؛
- ایترپل؛
- ایترپل / پولشویی [انگلیسی]؛
- سازمان کشورهای آمریکای / کمیته بین آمریکایی علیه تروریسم (OAS / CICTE)؛
- سازمان ایالات متحده آمریکا / کمیسیون کنترل مواد مخدر بین آمریکایی (OAS / CICAD)؛
- سازمان همکاری اقتصادی و توسعه (OECD)؛
- سازمان امنیت و همکاری در اروپا (OSCE)؛
- سازمان ملل – دفتر مواد مخدر و جرم سازمان ملل متحد (UNODC)؛
- مدیر اجرایی کمیته مبارزه با تروریسم سازمان ملل متحد (UNCTED)؛
- تیم نظارت بر پشتیبانی و تحریم تحلیلی به موجب قطعنامه های ۱۵۲۶ (۲۰۰۴) و ۲۲۵۳ (۲۰۱۵) در مورد داعش (داعش) ، القاعده و طالبان و افراد و اشخاص وابسته؛
- گروه خبره کمیته شورای امنیت بنا به قطعنامه ۱۵۴۰ (۲۰۰۴)؛
- پانل خبرگان کمیته شورای امنیت بنا به قطعنامه ۱۷۱۸ (۲۰۰۶)؛
- شعبه ارگان های فرعی شورای امنیت؛
- بانک جهانی؛
- سازمان جهانی گمرک (WCO).

FATF برای دستیابی به اجرای جهانی توصیه های FATF ، علاوه بر ۳۹ عضو خود ، به شبکه جهانی قدرتمندی از ارگانهای منطقه ای به سبک FATF (FSFB) نیز متکی است. این نه FSRB نقش اساسی در ترویج اجرای مؤثر توصیه های FATF با عضویت در آنها و ارائه تخصص و مهارت در سیاست گذاری FATF دارند. بیش

از ۲۰۰ حوزه قضایی در سراسر جهان از طریق شبکه جهانی FSRB و عضویت FATF به توصیه های FATF متعهد شده اند.^۳

توصیه های این کارگروه از سوی بسیاری از کشورها جدی گرفته می شود. اگر کشوری در لیست خاکستری و سیاه FATF قرار بگیرد، شانس ادغام در نظام بانکی جهانی را از دست خواهد داد. کاهش مبادلات تجاری بین المللی، تحریم های اقتصادی از سوی صندوق بین المللی پول، بانک جهانی، ADB و البته سایر کشورها از دیگر پیامدهای قرار گرفتن در لیست سیاه و خاکستری است. امروزه توصیه های FATF تبدیل به زبان مشترک نظام بانکی و مالی جهانی شده است. این توصیه ها مانند پاسپورت بانکی به شما اجازه تعامل با نهادهای مالی خارجی و حتی داخلی را می دهد. در صورتی که یک کشور یا مؤسسه مالی، این توصیه ها را رعایت نکند، اتصال خود از نظام بانکی جهانی را قطع کرده است. طی دهه اخیر و با افزایش مشکلات ناشی از پولشویی و تأمین مالی تروریسم، تقریباً تمام بانک ها و مؤسسات مالی و کشورهای جهان خود را ملزم به اجرای توصیه های این نهاد می دانند.

۴- موافقان و مخالفان عضویت ایران

موافقان؛ موافقان عضویت ایران در گروه ویژه اقدام مالی یک نگاه کلی به این ماجرا دارند، آنها بیان می کنند که این اقدام نیز در راستای طرح بزرگ جهانی شدن است و هیچ کشوری نمی تواند مقابل آن بایستد مگر با تحمل خسارت و هزینه های فراوان. آنان نهبی به مخالفان این طرح می زنند و بیان می کنند که ایران خود قربانی اقدامات تروریستی است. ایران بارها توسط گروه های تروریستی مورد تهدید قرار گرفته و از این راه متحمل خسارات فراوانی شده است پس قطعاً باید از این روند حمایت صد درصدی نماید. آنان همچنین از ضرورت تعامل با FATF به منظور ساماندهی معاملات مالی بین المللی و ارتباط بهتر با بانک های بین المللی سخن می گویند. علاوه بر موارد گفته شده موافقان عضویت بیان می کنند برای در امان ماندن از اقدامات تنبیهی FATF که از لحاظ اقتصادی به جذب سرمایه گذاری خارجی و همچنین مبادلات بانکی ما در حوزه صادرات و واردات ضربه می زند باید به عضویت این سازمان درآمد و همکاری لازم را در این راستا با آن بعمل آورد.

^۳. Martuscello, Michael. (۲۰۰۸). The FATF's Nine Special Recommendations : A Too Soft Approach to Combating Terrorism?, TOURO INTERNATIONAL LAW REVIEW, Volume

مخالفان؛ در مقابل مخالفان این طرح از عدم شفافیت گروه ویژه اقدام مالی گلایه مند هستند و عنوان می‌کنند پذیرش FATF نوعی خود تحریمی بزرگ است با پذیرش این طرح ما باید گوش به فرمان قوانین گروهی خاص باشیم که برخی از اعضای اصلی آن از دشمنان سرسخت ما در عرصه بین المللی هستند و گذشته از این بحث، اطلاعات فراوانی در خصوص تبادلات مالی ما در اختیار این گروه قرار می‌گیرد که آنها می‌توانند با تجزیه و تحلیل این اطلاعات به نقاط قوت و ضعف ما پی ببرند و علیه ما به برنامه‌ریزی بپردازند، برنامه ریزی ای که داده‌های آن اطلاعات ارسالی و درست خود ما است. کما اینکه در برخی مواقع و در گذشته ضربات جبران ناپذیری از این رسوخ اطلاعاتی خورده ایم. آنان دغدغه‌های خود را درخصوص مسائل امنیتی کشور و پشتیبانی از محور مقاومت بیان می‌کنند و عنوان می‌کنند که تروریست در دیدگاه گروه ویژه اقدام مالی تعریفی دارد که با واقعیت و آن چیزی که ما در عمل می‌بینیم متفاوت است.

دیدگاه میانه؛ در این بین برخی نیز دیدگاه بینابینی داشته‌اند و عنوان می‌کنند که همکاری و تعامل با FATF حاوی نکات مثبت و منفی زیادی برای جمهوری اسلامی ایران است که دولت و مجلس باید به بررسی دقیق آن بپردازند. هرچند که طراحان گروه ویژه اقدام مالی در دستور العمل ۴۰ ماده ایی خود به نکات فراوانی اشاره داشته‌اند و تلاش کرده‌اند که منافع کشورهای عضو شونده و همکاری کننده را حفظ کنند اما ما می‌دانیم که شرایط هر کشور برای پیوستن به یک گروه یا سازمان با کشور دیگر متفاوت است.^۴ بنابراین هرکدام از کشورها باید در صورت برطرف شدن دغدغه‌های اصلی خود به عضویت این گونه سازمانها درآیند.

۴- وضعیت ایران در FATF

در ژوئن سال ۲۰۱۶، ایران متعهد شد که نواقص راهبردی خود را برطرف کند. برنامه اقدام ایران در ژانویه سال ۲۰۱۸ منقضی شد. در فوریه ۲۰۲۰، FATF خاطر نشان کرد که ایران برنامه عمل را تکمیل نکرده است.^۵

در اکتبر سال ۲۰۱۹، FATF اعضای خود را فراخواند و از کلیه حوزه های قضایی خواسته است که: برای نظارت بر شعب و شرکتهای تابعه مؤسسات مالی مستقر در ایران، نیاز به افزایش نظارت داشته باشند. مکانیسم

^۴ . میرسلامی، سیدکامیار، ۱۳۹۵، بررسی مصوبات ضدتروریستی گروه ویژه اقدام مالی و پیامدهای حقوقی الحاق جمهوری اسلامی ایران به آن، کنگره بین المللی جامع حقوق ایران، موسسه نمودار توسعه داتیس.

^۵ . In June ۲۰۱۶, the FATF welcomed Iran's high-level political commitment to address its strategic AML/CFT deficiencies, and its decision to seek technical assistance in the implementation of the Action Plan. Since ۲۰۱۶, Iran established a cash declaration regime, enacted amendments to its Counter-Terrorist Financing Act and its Anti-Money Laundering Act, and adopted an AML by-law.

های گزارش دهی مرتبط پیشرفته یا گزارش منظم معاملات مالی را معرفی کنید. و نیاز به افزایش الزامات حسابرسی خارجی برای گروههای مالی با توجه به هر یک از شعب و شرکتهای تابعه آنها در ایران.

حال با توجه به عدم تحقق ایران در اجرای کنوانسیون های تأمین مالی پالرمو و تروریسم مطابق با استانداردهای FATF، FATF به طور کامل تعلیق اقدامات متقابل را برداشته و از اعضای خود فراخوانده و از کلیه حوزه های قضاییه می خواهد تا اقدامات متناسب با اقدامات را مطابق با توصیه ها به کار گیرند.

ایران تا زمانی که برنامه عملیاتی کامل انجام شود، در بیانیه FATF در مورد [حوزه های قضایی پرخطر (مشروط بر یک فراخوان برای اقدام)] باقی خواهد ماند. اگر ایران کنوانسیون های تأمین مالی پالرمو و تأمین مالی تروریسم را تصویب کند، مطابق با استانداردهای FATF، FATF در مورد مراحل بعدی، از جمله توقف تعلیق اقدامات متقابل تصمیم خواهد گرفت. تا زمانی که ایران اقدامات لازم برای رفع نواقص شناسایی شده در رابطه با مقابله با تأمین مالی تروریسم را در برنامه عمل به اجرا نگذارد، FATF همچنان نگران ریسک تأمین مالی تروریسم ناشی از ایران و تهدیدی است که این امر برای سیستم مالی بین المللی ایجاد می کند.

در ژوئن سال ۲۰۱۶، FATF از تعهد سیاسی سطح بالای ایران برای پرداختن به کمبودهای استراتژیک AML/CFT و تصمیم خود برای جستجوی کمک های فنی در اجرای برنامه اقدام استقبال کرد. از سال ۲۰۱۶، ایران رژیم اعلامیه نقدی را وضع کرد، اصلاحاتی در قانون مقابله با تأمین مالی تروریسم و قانون مبارزه با پولشویی، تصویب کرد و آیین نامه AML را تصویب کرد.

در فوریه سال ۲۰۲۰، FATF خاطر نشان کرد که هنوز مواردی در دست نیست و ایران باید کاملاً به آن رسیدگی کند: (۱) کیفیت مالی کافی برای تأمین مالی تروریسم، از جمله با حذف معافیت برای گروه های تعیین شده "تلاش برای پایان دادن به اشغال خارجی، استعمار و نژادپرستی". (۲) شناسایی و انجام دارایی های تروریستی مطابق با قطعنامه های مربوط به شورای امنیت سازمان ملل. (۳) حصول اطمینان از رژیم کافی و اجباری مشتری کافی و قابل اجرا؛ (۴) نشان دادن چگونگی شناسایی و مجازات مسئولان ارائه دهنده خدمات انتقال پول و ارز بدون مجوز؛ (۵) تصویب و اجرای کنوانسیون های Palermo و TF و شفاف سازی توانایی ارائه کمک های

حقوقی متقابل؛ و (۶) اطمینان از اینکه مؤسسات مالی تأیید کنند که نقل و انتقالات سیم شامل اطلاعات کاملاً مبتکر و ذینفع است.^۶

کشورها باید در صورت فراخواندن FATF اقدامات متقابل مناسب را اعمال کنند. کشورها همچنین باید بتوانند اقدامات متقابلی را به طور مستقل از هرگونه تماس FATF برای انجام این کار اعمال کنند. چنین اقدامات متقابل باید مؤثر و متناسب با خطرات باشد. یادداشت تفسیری به توصیه ۱۹ نمونه هایی از اقدامات متقابل را که می توانند توسط کشورها انجام دهند بیان می کند. این بیانیه قبلاً "بیانیه عمومی" خوانده می شد.

۵- کشورهای لیست سیاه FATF

کشورهایی که در وضعیت غیرهمکار با این سازمان به سر می برند، در لیست سیاه قرار می گیرند. در حال حاضر دو کشور کره شمالی و کوبا در این لیست قرار دارند. ایران نیز اولین بار در سال ۲۰۰۹، در این فهرست قرار گرفت.

در سال ۲۰۱۵ و پس از امضای توافق هسته‌ی موسوم به برجام، این وضعیت به حالت تعلیق درآمد. کشورهایی که از آنها به عنوان پناهگاه امن برای حمایت از تامین مالی تروریسم و پولشویی یاد می شود نیز در لیست خاکستری FATF قرار می گیرند. قرار گرفتن این کشورها در این فهرست به معنای هشدار برای امکان ورود به لیست سیاه است.

اصطلاح «لیست سیاه» به کشورهایی گفته می شود که از نظر FATF خطر پولشویی و تأمین مالی تروریسم آنها بالاست. با اینکه بر اساس حقوق بین الملل قرار گرفتن در لیست سیاه FATF به خودی خود هیچ گونه تحریم رسمی ای را به همراه ندارد، اما در عمل کشوری که در لیست سیاه قرار می گیرد اغلب خود را در معرض فشار مالی می بیند. در واقع، وقتی نام کشوری در فهرست دولت های غیرهمکار و مناطق پرخطر گروه ویژه اقدام مالی قرار می گیرد، بانک ها و مؤسسات مالی و اعتباری مهم دنیا، در برخورد با بانک ها و شرکت های آن کشور، نهایت احتیاط را به خرج می دهند و حتی گاهی به همین دلیل از برقراری روابط با آنها خودداری می کنند.

^۶ . Countries should be able to apply appropriate countermeasures when called upon to do so by the FATF. Countries should also be able to apply countermeasures independently of any call by the FATF to do so. Such countermeasures should be effective and proportionate to the risks.

به عنوان یک نمونه از میزان قدرت و تأثیر اقتصادی FATF می‌توان به هلند اشاره کرد که در سال ۲۰۱۵ مورد انتقاد این نهاد قرار گرفت که چرا تلاش کافی برای شناسایی صاحبان حساب بانکی انجام نمی‌دهد. با اینکه در این مرحله هیچ تحریم و اقدام عملی خاصی صورت نگرفته بود اما بانک مرکزی و دولت این کشور برای در امان ماندن از تبعات چنین انتقادی، سریعاً دست به اصلاحات عمده در نظام بانکی خود زدند.^۷

۶- عواقب بازگشت به لیست سیاه FATF

بر اساس توصیه شماره ۱۹ این نهاد:

«همه مؤسسات مالی باید ملزم شوند در روابط کاری و معامله با اشخاص حقیقی و حقوقی و مؤسسات مالی کشورهای که توسط گروه ویژه اقدام مالی (FATF) مشخص شده‌اند، تدابیر مربوط به شناسایی کافی مشتریان را به نحو شدیدتری اعمال نمایند. تدابیر مذکور باید مؤثر و متناسب با ریسک‌های موجود باشد. در صورت درخواست گروه ویژه کشورها باید بتوانند اقدامات متقابل متناسبی را به اجرا بگذارند. همچنین کشورها باید بتوانند جدا از هرگونه درخواست گروه ویژه اقدامات متقابل را به عمل آورند. این گونه اقدامات باید مؤثر و متناسب با ریسک‌های موجود باشد.» در روش اجرایی این توصیه تأکید شده است که کشورهای جهان پس از قرار گرفتن نام یک کشور در لسیت کشورهای پر ریسک، باید همه روابط مالی، تجاری، بانکی، تراکنش‌های مالی افراد حقیقی و حقوقی (شامل مؤسسات بانکی و مالی) آن کشور را مورد ارزیابی دقیق قرار دهند. در این روش اجرایی تأکید شده که حتی اگر خود FATF نیز درخواستی نداشته باشد، تمام کشورهای جهان راساً باید تمام افرادی را که با آنها در تماس مالی و تجاری هستند مورد ارزیابی دقیق قرار داده و تراکنش‌های آنها را زیر نظر داشته باشند. این بدان معنی است که همه افراد حقیقی و حقوقی که در شرایط تحریم در حال تجارت با کشورهای لیست سیاه یا به مقصد آن کشورها هستند تحت نظارت کشورهای میزبان قرار گرفته و روش‌های دور زدن تحریم در شرایط تحریم فعلی، فاش می‌شود! در چنین شرایطی حتی افراد این کشورها در خارج از کشور یا حتی هر کسی که به آنها شک وجود داشته باشد (بر اساس یادداشت تفسیری توصیه ۱۰) نیز ممکن است تحت نظارت دقیق کشورهای خارجی قرار گرفته و تراکنش‌ها و فعالیت‌های تجاری و بانکی آنها زیر نظر گرفته شود.

^۷. عالی پور، حسن، ۱۳۹۵، اهمیت روابط با «گروه ویژه اقدام مالی» در پسابرجام، فصلنامه مطالعات راهبردی، سال ۱۹، شماره ۷۲.

این محدودیت ها شامل تمام نهادهای مالی مانند بانکها، مؤسسات مالی و اعتباری، صرافی ها و حتی اشخاص حقیقی می شود. همچنین در یادداشت های تفسیری (INTERPRETIVE NOTE) مربوط به ۱۹ روش اجرای این توصیه توسط کشورهای دیگر به شرح زیر تعیین شده است؛

- افزایش اقدامات شناسایی دقیق مشتریان (بررسی سابقه مشتری، ارتباطات تجاری و حقوقی افراد حقیقی و حقوقی، بررسی سهامداران و شرکت های مرتبط با افراد و شرکت ها، وابستگی افراد به نهادها و سازمان ها و...)

- اجرایی کردن سیستم پیوسته گزارش دهی تراکنش های مالی؛

- امتناع از تأسیس شرکت های تابعه یا شعب یا دفاتر نمایندگی مؤسسات مالی از کشور پر ریسک در کشورهای دیگر؛

- منع مؤسسات مالی از ایجاد شعب یا دفاتر نمایندگی از کشور پر ریسک در کشورهای دیگر؛

- محدود کردن روابط تجاری یا معاملات مالی با کشور یا افراد مشخص شده در آن کشور؛

- ممنوعیت تکیه مؤسسات مالی به اشخاص ثالث مستقر در کشور لیست سیاه (تراکنش های با واسطه جهت دور زدن تحریم نیز محدود می شود)؛

- الزام مؤسسات مالی برای بررسی و اصلاح یا در صورت لزوم خاتمه روابط تجاری با مؤسسات مالی در کشور مربوطه؛

- افزایش ممیزی و الزامات بازرسی دقیق برای شعب و شرکت های تابعه مؤسسات مالی مستقر در کشور مربوطه؛

- افزایش ممیزی برای گروه های مالی با توجه به هر یک از شاخه ها و شعب خود واقع در کشور مربوطه.

همانگونه که مشاهده می گردد بازگشت به لیست سیاه، تبعات بسیار زیادی بر روابط مالی، تجاری و بانکی افراد و نهادهای ایرانی در سرتاسر جهان دارد. با بازگشت به لیست سیاه، عملاً تمام روش های دور زدن تحریم حتی در کشورهای دوست و هم پیمان ما نیز بسته خواهد شد. از این روست که کشورها همیشه تلاش داشته اند وارد لیست سیاه FATF نشوند.

لازم بذکر میباشد که در ایران برای ورود سرمایه گذاری خارجی چه در بازار سرمایه و چه در حیطه صنعت: ایران باید شفاف سازی و پایبندی و عضویت خود را در FATF بدست بیاورد، اگر در بازار سرمایه بخواهد، عضو

عادی آیسکو بشود در حالیکه تمام عضوهای ناظر هم از ایران حمایت کنن باید ایران طبق چارچوب اول عضویت خود را در FATF احراز کند و به اصول قرارداد گروه ویژه مالی پایبند باشد ، ایران تا زمانیکه به عضویت خود در FATF نپیوندد و بعد از آن عضو بانک تجارت جهانی نشود ، اقتصاد فلج وبا جامعه تجارت جهانی دنیا روابط نخواهد داشت ، بعد از حل قضایای گروه ویژه مالی میتواند با دنیا تعامل اقتصادی و روابط دیپلماسی اقتصادی خوب داشته باشد تا این موضوعات حل نشود در هیچ موردی موفق نخواهد شد باید به اصول بین المللی پایبند باشد.

نتیجه گیری

به نظر می‌رسد گروه ویژه اقدام مالی به صورت ذاتی سازمان مطلوبی است که می‌تواند در حوزه شفافیت اقتصادی در سطح بین‌الملل فعالیت نماید، قوانین مناسبی را در این حوزه به وجود آورد و پیامدهای مثبت فراوانی در پی داشته باشد. عضویت در این سازمان می‌تواند امکان برداشته شدن برخی موانع در حوزه تبادلات مالی را برای ایران فراهم نماید، جذب سرمایه گذاری را بالا ببرد و به ارتقای شفافیت در حوزه گردش‌های مالی در داخل و خارج از ایران کمک موثری نماید. اما این عضویت لبه‌ی دیگری نیز دارد که ممکن است برای ایران بسیار تیز و برنده باشد؛ عضویت در این گروه ممکن است باعث فرو افتادن ایران در دام قوانین دست و پا گیر مالی شود که زیر ساخت های اجرای آن در ایران هنوز فراهم نیست، قوانینی که از لحاظ اجر دارای ابهامات فراوانی نیز می‌باشد که همین ابهامات ممکن است سبب ساز بسیاری از اقدامات گزینشی از طرف اعضای با نفوذ این سازمان که با ایران خصومت های دیرینه ای دارند شود. گذشته از اینکه عضویت در این سازمان چه پیامدهای احتمالی ممکن است برای ایران در پی داشته باشد باید عنوان شود که ایران در این حوزه باید به تصمیم گیری بپردازد و اقدامات مناسب خود را در این زمینه به منصفی ظهور برساند. در پایان میتوان گفت عضویت ایران در گروه ویژه اقدام مالی زمانی میتواند برای آن مطلوب تلقی گردد که: ۱- منافع قطعی این عضویت بر مضرات احتمالی آن به نحو چشمگیری فائق آید. ۲- راهکارهای اجرایی یا همان نقشه راه جهت همکاری آن هم بصورت غیرقابل تغییر از جانب طرفین بویژه FATF مشخص شود. ۳- این حق برای ایران در نظر گرفته شود که در صورت تامین نشدن منافع ابزار های مناسب برای رسیدگی و احقاق حق خود در دسترس داشته باشد. ۴- و در آخر مسائل فعلی و مورد اختلاف نیز به بحث گذاشته شوند و به فهم مشترکی در خصوص تعاریف و مفاهیم بویژه تعریف تروریسم برسند.

منابع

فارسی:

- عالی پور، حسن، ۱۳۹۵، اهمیت روابط با «گروه ویژه اقدام مالی» در پسابرجام، فصلنامه مطالعات راهبردی، سال ۱۹، شماره ۷۲.
- میرسلامی، سیدکامیار، ۱۳۹۵، بررسی مصوبات ضدتروریستی گروه ویژه اقدام مالی و پیامدهای حقوقی الحاق جمهوری اسلامی ایران به آن، کنگره بین المللی جامع حقوق ایران، موسسه نمودار توسعه داتیس.

انگلیسی:

- Countries should be able to apply appropriate countermeasures when called upon to do so by the FATF. Countries should also be able to apply countermeasures independently of any call by the FATF to do so. Such countermeasures should be effective and proportionate to the risks.
- In June ۲۰۱۶, the FATF welcomed Iran's high-level political commitment to address its strategic AML/CFT deficiencies, and its decision to seek technical assistance in the implementation of the Action Plan. Since ۲۰۱۶, Iran established a cash declaration regime, enacted amendments to its Counter-Terrorist Financing Act and its Anti-Money Laundering Act, and adopted an AML by-law.
- Martuscello, Michael. (۲۰۰۸). The FATF's Nine Special Recommendations: A Too Soft Approach to Combating Terrorism?, TOURO INTERNATIONAL LAW REVIEW, Volume.
- Normah, Omar, Zulaikha, Amirah Johari & Roshayani, Arshad. (۲۰۰۰). Money laundering ° FATF special recommendation VIII: a review of evaluation reports. Procedia ° Social and Behavioral Sciences, ICGSM.