

FATF



PHOTO FROM FATF-GAFILOG

ماجرای FATF، به زبان ساده

در میان اظهارنظرها درباره موضوع داغ این روزهای محافل خبری، حتی گفته شد FATF ترکمنچای دوم است، اما کمتر کسی در روزهای گذشته به این مساله پرداخت که اصلا FATF چیست؟ و حضور نام ایران در «لیست سیاه» این سازمان یعنی چه؟

FATF یک قرارداد نیست، یک سازمان بین دولتی است. «گروه ویژه اقدام مالی» (Financial Action Task Force – FATF) در سال ۱۹۸۹ به ابتکار کشورهای عضو گروه «جی ۷» تشکیل شد تا بررسی‌هایی درباره وضعیت قوانین مبارزه با پول‌شویی در بازارهای مختلف مالی را در سرتاسر جهان انجام دهد و نتیجه آن را در جلسات هر چهار ماه یک بار خود به اطلاع کشورهای عضو برساند تا این کشورها بتوانند ریسک سرمایه‌گذاری در بازارهای مالی هدف را بررسی و در مورد سرمایه‌گذارانی که به «کشورهای مشکوک» می‌روند احتیاط کنند.

در این زمان، گروه ویژه اقدام مالی، تنها ۱۶ عضو رسمی داشت و وظیفه‌ای که برایش در نظر گرفته شده بود این بود که روند پول‌شویی در دنیا را بررسی کند، در سطح ملی و بین‌المللی بر نحوه اجرای قوانین و فعالیت‌های مالی کشورها نظارت و استانداردهایی برای مبارزه با پولشویی طراحی کند. مقررات مبارزه با پولشویی شامل قوانینی است که اشخاص و شرکت‌ها را موظف می‌کند در مورد نحوه کسب درآمدها به دولت‌ها توضیح دهند، از این راه، پول‌هایی که از راه‌های نامشروع، مانند قاچاق، رشوه و تخلف‌های مالی به دست آمده است، برای ورود به بازارهای مالی با دشواری بیشتری رو به رو می‌شود و سلامت نظام مالی و اقتصادی قابل تضمین‌تر خواهد بود.

در سال ۲۰۰۱ بعد از حملات تروریستی ۱۱ سپتامبر به برج‌های مرکز تجارت جهانی در نیویورک، یک وظیفه دیگر هم به عهده کارشناسان سازمان گذاشته شد و آن این‌که «بازارهای هدف برای سرمایه‌گذاری را از نظر وجود امکان تامین مالی تروریسم» بررسی کنند.

کارشناسان FATF بر اساس گزارش‌های رسمی کشورهای مختلف از جمله در مورد شفافیت مالی، قوانین مالیاتی و مانند آن نظرات مشورتی خودشان را در مورد میزان ریسک سرمایه‌گذاری در آن کشورها اعلام می‌کنند که مورد استناد سرمایه‌گذاران بین‌المللی قرار می‌گیرد.

FATF در مورد پولشویی ۴۰ توصیه و در مورد تامین مالی تروریسم ۹ توصیه دارد که بر اساس آنها کشورهای مختلف را بررسی و رده‌بندی می‌کند. توصیه‌های این نهاد می‌تواند از طریق وضع قوانین داخلی توسط کشورها، به اجرا دربیاید و زمینه‌های پولشویی و تامین مالی تروریسم را کاهش دهد.

لیست سیاه

بعد از چند سالی و بالا و پایین، سرانجام اولین بار در کتاب مرجع سال ۲۰۰۹ FATF برای کشورها و ارزیابان، معیارهای نهایی بررسی‌های FATF معرفی شد، اما از ۹ سال قبل از آن، یعنی از سال ۲۰۰۰ میلادی، گروه ویژه اقدام مالی، در گزارش‌های سالانه‌اش، یک «لیست سیاه» از کشورهایی که با معیار این نهاد، پرخطرترین کشورها برای سرمایه‌گذاری هستند قرار داده بود. این لیست سیاه همان لیستی بود که از طرف

« سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه‌ای» یا OECD نیز منتشر می‌شد و عنوان آن هنوز هم «کشورها و قدرت‌های نامناسب برای همکاری» است.

این لیست شامل کشورهایی است که از نظر کارشناسان این سازمان، در مبارزه جهانی علیه پولشویی و تامین مالی تروریسم همکاری نمی‌کنند. البته با وجود تمام انتقادهایی که به این لیست وارد بود است، بعد از اجلاس «جی ۲۰» در سال ۲۰۰۸ این نهاد تصمیم گرفت بررسی‌هایش را دقیق‌تر و معیارهایش را سخت‌گیرانه‌تر بررسی کند.

در سال ۲۰۰۹ برای اولین بار، نام ایران در کنار نام پاکستان، ازبکستان، ترکمنستان وارد لیست سیاه پیشنهادی سرمایه‌گذاری FATF شد. در سال‌های بعدی نیز گزارش‌ها ادامه پیدا کرد و نام ایران در راس لیست سیاه به چشم می‌خورد، در حالی که FATF این حق را برای خودش محفوظ می‌دانست که در بررسی‌های تازه نام بعضی کشورها را از لیست حذف و نام کشورهای دیگری را به آن اضافه کند، اما ایران در کنار کره شمالی، در جایگاهی حتی بدتر از «لیست سیاه» و در فهرست کشورهای قرار می‌گرفت که توصیه می‌شد علیه آنها «اقدامات مقابله‌ای» انجام شود.

دقیقا درباره ایران به دنیا چه می‌گفت؟ FATF

در آخرین گزارش FATF درباره ایران در فوریه سال ۲۰۱۶ (بهمن ۱۳۹۴)، آمده است:

« FATF نگرانی‌های ویژه و فوق‌العاده‌ای درباره شکست ایران در رسیدگی به کاهش ریسک تامین مالی تروریسم و در نتیجه تهدید جدی علیه یکپارچگی سیستم مالی بین‌المللی دارد. ما به همه اعضا و نهادهای تصمیم‌گیری مجددا تاکید می‌کنیم که به همه موسسه‌های مالی‌شان توصیه کنیم که توجه ویژه‌ای به روابط تجاری و معامله با ایران و شرکت‌های تجاری و موسسه‌های مالی ایرانی داشته باشند. علاوه بر گسترش اقدامات امنیتی، FATF بیانیه سال ۲۰۰۹ را مورد تاکید مجدد قرار می‌دهد که بر اساس آن از اعضا و نهادهای تصمیم‌گیری خواسته شده بود که اقدامات مقابله‌ای موثری را در پیش بگیرند تا بخش‌های مالی خود را از ریسک پولشویی و تامین مالی تروریسم در ایران حفظ کنند.

« FATF نهادهای تصمیم‌گیری را به محافظت از خود در برابر روابط نمایندگی‌ها که برای دور زدن یا فرار از این اقدامات مقابله‌ای صورت می‌گیرد، همچنین اقدامات در خصوص شیوه‌های کاهش ریسک فرامی‌خواند و می‌خواهد هنگامی که نهادهای مالی ایران خواستار ایجاد شعبه در کشورهای دیگر هستند احتمال وجود تامین مالی تروریسم مورد توجه قرار گیرد.

با توجه به ادامه خطر تامین مالی تروریسم در ایران، نهادهای تصمیم‌گیری باید علاوه بر گام‌هایی که پیش از این برداشته شده، تدابیر اضافی و تشدید اقدامات موجود را در نظر بگیرند.

FATF از ایران درخواست می‌کند تا نقص‌های قوانین خود در زمینه مقابله با پولشویی و تامین مالی تروریسم را به شکل فوری و معنی‌دار برطرف کند و به طور خاص، تامین مالی تروریسم و انجام معامله‌های مشکوک را در قوانین خود به عنوان جرم تلقی کند.

اگر ایران نتواند گام‌های معنی داری در سیستم مبارزه با تامین مالی تروریسم خود بردارد، FATF بار دیگر در جولای ۲۰۱۶ از اعضای خود خواهد خواست تا اقدامات پیشگراانه موثر و سخت تری را در دستور کار قرار دهند.»

اقدامات ایران چه بود؟

ایران، در سال‌های گذشته تلاش کرده است با تصویب قوانین جدید، هم نظارت بر پرداخت مالیات‌ها را بیشتر کند، هم فضای کسب و کار را بهبود بخشد و هم شبهه‌ها در مورد تامین مالی تروریسم از طریق بازارهای غیرشفاف مالی را کاهش دهد، یکی از اقداماتی که برای این منظور انجام شده، تصویب «قانون مبارزه با تامین مالی تروریسم» بود که لایحه آن توسط دولت حسن روحانی در سال ۹۴ به مجلس فرستاده شد، در بهمن سال گذشته تصویب و در اسفند سال گذشته به دولت ابلاغ شد.

این قانون تلاش کرده است فعالیت‌های تروریستی را رده‌بندی کند و البته به صراحت اعلام کرده است که «اعمالی که افراد، ملت‌ها، یا گروه‌ها و یا سازمان‌های آزادی‌بخش برای مقابله با اموری از قبیل سلطه، اشغال خارجی، استعمار و نژادپرستی انجام می‌دهند، از مصادیق اقدام تروریستی موضوع این قانون نیست و تعیین مصداق گروه‌های تروریستی و سازمان‌های مشمول این تبصره بر عهده شورای عالی امنیت ملی است.»

سرانجام در پی اقدامات دولت روحانی، گروه اقدام مالی (FATF) در تاریخ چهارم تیر ۱۳۹۵ با انتشار بیانیه جدید خود، درخواست خود از کشورها برای انجام اقدامات مقابله‌ای علیه جمهوری اسلامی ایران را به مدت یک سال به حالت تعلیق درآورد و حالا اعلام شده که این تعلیق نتیجه اقدامات متعدد دولت، مجلس شورای اسلامی و قوه قضائیه در سالهای اخیر، از جمله تصویب قانون مبارزه با تامین مالی تروریسم و التزام ایران به اجرای برنامه اقدام برای رفع کاستی‌های چارچوب مبارزه با پولشویی و تامین مالی تروریسم منطبق با قانون اساسی بوده است. البته تعاملات با گروه اقدام مالی، منحصر به ماه‌های گذشته و این دولت نبود و در دولت‌های سابق نیز تلاش‌های گسترده‌ای در جهت تعامل با گروه اقدام مالی صورت می‌گرفت که به دلیل فضای منفی بین‌المللی ایجاد شده علیه کشور، منتهی به نتیجه مطلوب نمی‌شد.

دولت که پس از برجام همواره بر ضرورت برقراری روابط ساختارمند با نهادهای موثر بین‌المللی تاکید کرده است، یکی از قفل‌های باز نشده ورود سرمایه به کشور را همین حضور نام ایران در لیست سیاه FATF می‌دانست و معتقد بود همکاری و تعامل با گروه اقدام مالی از آن رو ضرورت دارد که امروزه کلیه بانکها، موسسات مالی، شرکت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی در سراسر جهان موظف هستند که استانداردهای مبارزه با پولشویی و تامین مالی تروریسم را اجرا نمایند و براین اساس در مواردی که کشوری توسط گروه اقدام مالی در فهرست کشورها و مناطق پرخطر و غیر همکار قرار گرفته

باشد، موسسات مالی و سایر بنگاه‌های اقتصادی یا به طور کلی از تعامل با بانک‌ها و بنگاه‌های اقتصادی آن کشور صرف نظر یا همکاری خود را منوط به بررسی‌های به شدت سخت‌گیرانه‌ای می‌کنند که در نهایت هزینه‌های معامله را به طور جدی افزایش می‌دهد و نهایتاً بر همین اساس، کلیه کشورها تلاش می‌کنند در فهرست یادشده قرار نگیرند.

واکنش تند مخالفان و سرانجام پاسخ دولت

این موضوع در روزهای اخیر به سوژه تازه مخالفان دولت برای آغاز دوره جدیدی از حملاتشان تبدیل شد. روزنامه‌ها و خبرگزاری‌های منتقد و مخالف دولت با تندترین کلمات به انتقاد از این مسأله پرداخته‌اند و آن را «خیانت دولت» نامیدند. این رسانه‌ها ماجرا را به عنوان «خودتحریمی» بانک‌های داخلی تعبیر کردند و از شکل‌گیری «موج گسترده‌ای از اعتراض همگانی نسبت به اجرای FATF» خبر دادند.

رسانه‌های منتقد ضمن اشاره به آنچه آن را «موجی از خشم عمومی نسبت به دولت حسن روحانی» می‌نامیدند خواستار رسیدگی و توضیح دولت پیرامون دلیل اجرای این توافق شدند.

دولت هم سرانجام، البته نسبتاً دیر هنگام، با صدور بیانیه‌ای در قالب بیانیه اعضای شورای عالی مبارزه با پولشویی متشکل از رییس بانک مرکزی، وزیر اقتصاد، اطلاعات، امور خارجه، کشور و صنعت، معدن و تجارت درباره مسائل مطرح شده درباره FATF توضیح و به منتقدان پاسخ داد.

دولت انتقادات منتقدان را در پنج محور خلاصه کرده و بصورت مجزا به هر کدام پاسخ داده است:

۱- ارائه اطلاعات نظام مالی ایران به گروه اقدام مالی

گروه اقدام مالی به سیاست‌ها، رویه‌ها، قوانین و مقررات می‌پردازد. برای گروه اقدام مالی مهم است که در کشورها قوانین ملی کارا و اثر بخشی برای مبارزه با پولشویی و تامین مالی تروریسم وجود داشته باشد؛ مقامات قضایی و اجرایی، اختیارات کافی برای نظارت بر اجرای این قوانین و مقررات داشته باشند؛ شناسایی مشتری در موسسات مالی انجام شود؛ سوابق معاملات برای مدت مشخصی نگهداری شود و نظایر آن. گروه اقدام مالی به جمع آوری اطلاعات تراکنش‌ها و معاملات خاصی نمی‌پردازد. این گروه، هیچ مکانیزمی برای دریافت اطلاعات از بانکها و کشورها ندارد و اساساً کارکرد این گروه، بررسی سیاست‌ها و رویه‌هاست نه داده‌ها، معاملات و تراکنش‌ها.

۲- ارائه اطلاعات نظام مالی ایران به سایر کشورها

واقعیت این است که هیچ یک از اعضای گروه اقدام مالی به دلیل عضویت در این گروه، متعهد نیست که اطلاعات مشتریان نظام مالی خود را در اختیار سایر اعضا قرار دهد و هرگونه تبادل اطلاعاتی میان اعضا بر اساس معاهدات دوجانبه یا چندجانبه میان آنها و پس از تصویب مجالس و سایر مراجع ذیصلاح داخلی آنها خواهد بود. به عبارت دیگر، اگر میان دو کشور عضو، معاهده معاضدت قضایی وجود داشته باشد و در آن معاهده قید شده باشد که اطلاعاتی در زمینه مبارزه با پولشویی و تامین مالی تروریسم میان مقامات قضایی و اجرایی آنها مبادله خواهد شد، آنگاه بر همان اساس و در چارچوب همان معاهده مبادله اطلاعات انجام خواهد شد. اما اگر چنین معاهده و ترتیبی وجود نداشته باشد، صرف عضویت در گروه اقدام مالی و اجرای توصیه‌های گروه مزبور باعث نخواهد شد که تبادل دوجانبه اطلاعات صورت گیرد. روشن است در معاهدات معاضدت قضایی که میان جمهوری اسلامی ایران و سایر کشورها منعقد شده اند و تماماً به تصویب و تایید شورای نگهبان رسیده و یا خواهند رسید دغدغه‌های کشور در رابطه با انتقال اطلاعات حساس در نظر گرفته شده و تحفظ‌های لازم صورت گرفته و خواهد گرفت.

۳- تعریف تروریسم

گروه اقدام مالی هیچ تعریفی از تروریسم ارائه نداده و به معرفی مشاغل و ابزارهایی که ممکن است مورد سوء استفاده تامین کنندگان مالی تروریسم قرار گیرند پرداخته و توصیه‌های لازم را در این خصوص ارائه نموده است. تعریف تروریسم امری است که مورد اختلاف کشورهای مختلف قرار دارد. با این حال، در کنوانسیون مبارزه با تامین مالی تروریسم (۱۹۹۹)، تعریفی از تروریسم پذیرفته شده است که در قانون مبارزه با تامین مالی تروریسم مصوب ۱۳۹۴ در جمهوری اسلامی ایران نیز با اندکی تغییر در عبارات، مورد قبول قرار گرفته است. به موجب قانون مزبور، ایران نیز مانند اکثر کشورهای اعمال خشونت باری را که از طریق ارباب مردم، قصد تاثیرگذاری بر سیاست‌ها و رویه‌های دولت‌ها را دارند اعمال تروریستی محسوب کرده است و به بخش قابل توجهی از کنوانسیون‌های سازمان ملل متحد که برای مقابله با تروریسم تدوین شده‌اند پیوسته است. بنابراین از جهت مفهومی، ایران در تعریف تروریسم با جامعه بین‌المللی همسو می‌باشد. در رابطه با مصادیق سازمان‌ها و گروه‌های تروریستی، ایران مانند هر کشور دیگری حق دارد که در قوانین خود، نهادهای ذیصلاح برای تعیین مصادیق سازمان‌ها و گروه‌های تروریستی را مشخص کند و این مصادیق را به اشخاص حقیقی و حقوقی ابلاغ نماید. هیچ چیز در توصیه‌های گروه اقدام مالی وجود ندارد که ایران را ملزم نماید از فهرست آمریکا یا هر کشور دیگری در خصوص سازمان‌ها و نهادهای تروریستی تبعیت کند. ایران مانند بسیاری از کشورها می‌تواند در هنگام پیوستن به هر کنوانسیونی، اعمال حق شرط کند.

۳- اجرای قطعنامه‌های سازمان ملل متحد

یکی از انتقادات وارد شده بر تعامل با گروه اقدام مالی این است که ایران، با اجرای استانداردهای گروه اقدام مالی مکلف خواهد شد که قطعنامه های تحریمی سازمان ملل متحد علیه خود را اجرا نماید. مبنای این انتقاد توصیه شماره ۷ گروه اقدام مالی است که مقرر می دارد: "در اجرای قطعنامه های شورای امنیت سازمان ملل متحد در ارتباط با جلوگیری، سرکوب و توقف اشاعه سلاح های کشتار جمعی و تامین مالی آن، کشورها باید تحریم های مالی هدفمند را به اجرا گذارند". قطعنامه های یادشده کشورها را ملزم می کنند برای اطمینان از این که هیچگونه وجه یا دارایی دیگری، به طور مستقیم یا غیر مستقیم در اختیار شخص یا نهادی قرار نگیرد که توسط یا به موجب اختیارات شورای امنیت سازمان ملل متحد- تحت فصل هفتم منشور سازمان ملل متحد- معین شده اند و یا اشخاص مزبور از آن وجوه یا دارایی ها بهره مند نشوند، بدون تاخیر، وجوه و دارایی های آنها را مسدود کنند.

منتقدان تعامل با گروه اقدام مالی اظهار می دارند اجرای این توصیه باعث خواهد شد که ایران مکلف به اجرای قطعنامه ۱۹۲۹ و سایر قطعنامه های تحریمی علیه خود شود. در پاسخ باید گفت اصولاً اجرای توصیه هفتم گروه مذکور در برنامه اقدام مورد توافق ذکر نشده است. همچنین مشابه بسیاری از کشورها، اجرای تمامی توصیه های ۴۰ گانه الزام آور نبوده و از این بابت تعهدی متوجه کشور نخواهد بود. در رابطه با قطعنامه ۱۲۶۷ (موضوع توصیه ششم گروه اقدام مالی) نیز باید اشاره نمود این قطعنامه مرتبط با القاعده، طالبان، داعش، اسامه بن لادن و سایر اشخاص و سازمان های تروریستی مرتبط با آنهاست که اقدامات متعددی را علیه جمهوری اسلامی ایران انجام داده اند و ایران نیز همانند برخی دیگر از کشورها قربانی عملیات تروریستی این گروه بوده است. از این رو مفاد این قطعنامه از سالها پیش در بانک های کشور اجرا می شود. حتی در صورت اضافه شدن اسامی دیگر به این فهرست در قطعنامه های آتی نیز هیچ گونه تحمیلی نمی تواند بر کشور صورت گیرد چرا که در قانون مجلس شورای اسلامی تصریح شده است که تشخیص مصادیق تروریسم تنها توسط شورای عالی امنیت ملی کشور صورت می گیرد.

۴- قطع روابط با اشخاص مشمول تحریم های امریکا

به لحاظ فنی و تخصصی هیچ امری در استانداردهای گروه اقدام مالی وجود ندارد که ایران یا هیچ کشور دیگری را مکلف به تبعیت از تحریم های امریکا نماید. رژیم تحریم های امریکا مستقل از گروه اقدام مالی است. علاوه بر این، در متن برجام این نکته مورد اذعان قرار گرفته است که کلیه اشخاص ایرانی، می توانند با یکدیگر روابط مالی و اقتصادی داشته باشند.

دولت پس از پاسخ دادن به منتقدان نیز تاکید کرده است که تعامل با گروه اقدام مالی از سالها قبل در زمره برنامه های شورای عالی مبارزه با پولشویی قرار داشته است و اقداماتی که منجر به تعلیق اقدامات مقابله ای علیه ایران شده اند نیز منحصر به دولت فعلی نیست و تعامل با گروه ویژه اقدام مالی، ضرورتی است که مستقل از بحث برجام و دولت کنونی است و آخر اینکه در حال حاضر ۱۹۸ کشور، پذیرفته اند که توصیه های گروه اقدام مالی را اجرا نمایند. بنابراین تعداد کشورهایی که با گروه ویژه اقدام مالی همکاری می نمایند از تعداد دولت های عضو سازمان ملل متحد (۱۹۳ عضو) نیز بیشتر است.

آدم ها ممکن است برای سفر کردن، توصیه های دیگران را جدی نگیرند و تصویرسازی رسانه ای از ایران را به عنوان کشوری نا امن و نا مناسب برای سفر کردن کنار بگذارند، اما سرمایه و پول ذاتا محافظه کارند، حتی بعد از این که محدودیت های بین المللی برای سرمایه گذاری در ایران، از منظر قانونی به طور کامل برطرف شود، برچیده شدن تک تک توصیه های منفی در مورد ایران، و باز شدن درهای بازارهای مالی به روی سرمایه خارجی نیازمند زمان بیشتر است.