

# باسمه تعالی

بررسی جایگاه گروه ویژه اقدام مالی (FATF)

و نحوه تعامل ایران با آن



تیر ۱۳۹۸

## فهرست

۱. بیان مسئله و ضرورت پروژه ..... ۳
۲. سوالات پروژه ..... ۴
۳. معرفی سازمان FATF ..... ۵
۴. اقدامات متقابل FATF و روابط بانکی کشورهای غیر همکار ..... ۱۱
۵. نحوه برخورد FATF با پولشویی ها ..... ۱۴
۶. روش تصمیم سازی در سازمان ..... ۱۵
۷. همکاری با سازمان های مهم بین المللی ..... ۱۶
۸. شیوه همکاری های بین المللی و انتشار اطلاعات ..... ۲۰
۹. واکنش احتمالی FATF به عدم الحاق ایران به کنوانسیون های پالرمو و CFT ..... ۲۵

## ۱) بیان مسئله و ضرورت پروژه

شناخت شیوه جنگ مالی آمریکا علیه ایران و ابزارهایی که این کشور از آن‌ها در این جنگ استفاده می‌کند، برای دفاع از امنیت اقتصادی کشور اهمیت ویژه‌ای دارد. یکی از ابزارهای آمریکا جهت جنگ مالی با ایران، اعمال تحریم‌های مالی و بانکی و تلاش برای استفاده از سایر ابزارها جهت اثرگذاری این تحریم‌هاست. اعمال تحریم‌های مالی و بانکی با هدف اعمال فشار بر کشور صورت می‌گیرد و به دنبال دشواری روابط مالی بین‌المللی کشور است.

در حال حاضر روابط مالی و بانکی بین‌المللی با روش‌های دورزنی تحریم‌ها صورت می‌پذیرد و کشور آمریکا با همراهی متحدانش و استفاده از ظرفیت نهادهای بین‌المللی درصدد تضعیف و از بین بردن این راهکارها است. یکی از اقدامات آمریکا جهت تضعیف کانال‌های مالی ایران، سوق دادن کشور به سمت عمل به دستورات گروه ویژه اقدام مالی یا FATF است تا از طریق افزایش شفافیت و شناخت اطلاعات مالی ایران، امنیت اقتصادی کشور را بیش از پیش تهدید نماید.

از آنجایی که دستورات گروه ویژه اقدام مالی جوانب امنیتی کشور از قبیل شناسایی اطلاعات مالی حساس، نحوه تبادلات مالی بین‌المللی، اشخاص و نهادهای فعال را نشانه گرفته است، در نتیجه شناخت جایگاه گروه ویژه اقدام مالی و نحوه اثرگذاری آن و شیوه تعامل ایران اهمیت می‌یابد که در این پروژه به آن پرداخته خواهد شد.

## (۲) سوالات پروژه

در این پروژه قرار است به سوالات زیر پاسخ داده شود:

- روابط بانکی بین المللی کشورهایی که با FATF همکاری نمی کنند، چه وضعیتی دارد؟
- چند نمونه از پولشویی های گسترده ای که از سال ۲۰۰۱ تاکنون اتفاق افتاده است را شرح دهید. اقدامات و نحوه برخورد FATF با آن ها چگونه بوده است؟
- روش درخواست اطلاعات از کشورهای عضو، توسط FATF به چه شکل است؟ اختیار عمل کشورها در مقابل این درخواست جهت ارائه یا عدم ارائه و همچنین میزان ارائه اطلاعات تا چه حد است؟ (بررسی تجربه چند کشور)
- نحوه اجماع (مطلق یا مؤثر بودن) و رأی گیری در فرآیندهای عضویت و ارزیابی دوره ای عملکرد کشورها در گروه ویژه اقدام مالی به چه شکلی است؟ (بررسی تجربه چند کشور)
- در صورت عدم تصویب و پذیرش لوایح پالرمو و CFT توسط ایران، اقدامات مقابله ای گروه ویژه اقدام مالی چه خواهد بود؟ این اقدامات تا چه میزان می تواند جدی و اثرگذار باشد؟

## ۳) معرفی سازمان FATF

### مقدمه

گروه ویژه اقدام مالی<sup>۱</sup> (FATF) در سال ۱۹۸۹ در پاریس توسط سران گروه هشت<sup>۲</sup> (G8) و با مأموریت مبارزه با پول‌شویی، تأسیس شد و ضرورت تشکیل چنین نهادی یکسان کردن مقررات بانکی و مبارزه با پول‌شویی عنوان گردید. در سال 2001 و به دنبال حادثه ۱۱ سپتامبر، مبارزه با تأمین مالی تروریسم جزء دستور گروه ویژه اقدام مالی FATF قرار گرفت. از سال ۲۰۰۳ این گروه علاوه بر تراکنش‌های بانکی، فعالیت‌های غیر مالی مهم دیگری مانند کازینوها، مراکز فروش طلا و دفاتر اسناد رسمی و ... را نیز به این علت که این مراکز نقش مؤثری در تبدیل پول کثیف به پول تمیز دارند مورد رصد قرار داد و به نوعی گستره فعالیت‌های خود را توسعه بخشید. از سال ۲۰۰۸ مأموریت دیگری به نام مقابله با تأمین مالی اشاعه سلاح‌های کشتار جمعی مانند سلاح‌های هسته‌ای نیز به مأموریت‌های قبلی این گروه اضافه شد. در حال حاضر، این گروه دارای سه مأموریت مقابله با پول‌شویی، مقابله با تأمین مالی تروریسم و مقابله با تأمین مالی اشاعه سلاح‌های کشتار جمعی است و برای انجام این مهم نظارت گسترده‌ای بر عملکرد شبکه بانکی در سطح جهانی و کشورها اعمال می‌کند. اهم مسائل در اجرای این مأموریت در مرحله اول تولید، و سپس انتشار و به اشتراک گذاری اطلاعات صحیح و دقیق مالی در بانک‌ها، سازمان‌ها، موسسات مالی و ... است.

### ساختار سازمانی

از لحاظ ساختار سازمانی، گروه ویژه اقدام مالی دارای چهار رکن اصلی است که عبارت‌اند از: مجمع، رئیس، گروه راهبری و دبیرخانه<sup>۳</sup>. در میان این ارکان، دبیرخانه، نقش مؤثری در عملکرد گروه ویژه دارد. دبیرخانه، خود دارای ۵ گروه اجرایی است:

<sup>۱</sup> FINANCIAL ACTION TASK FORCE

<sup>۲</sup> فرانسه، آلمان، بریتانیا، ایتالیا، آمریکا، ژاپن، کانادا و روسیه. البته روسیه بعدها از این گروه جدا شد.

<sup>۳</sup> FATF. About us

(۱) **گروه ارزیابی و انطباق**<sup>۱</sup> وظیفه این گروه ارزیابی و نظارت اعضا، از طریق مرور و دنبال کردن فرآیند ها برای تعیین میزان مؤثر بودن رژیم کشورهای عضو در مبارزه با پول شویی، تأمین مالی تروریسم و اشاعه سلاح های کشتار جمعی است. این گروه همچنین، مسئولیت رصد انطباق تکنیکی توصیه های گروه ویژه اقدام مالی از جانب کشورها را بر عهده دارد.

(۲) **گروه توسعه سیاست**<sup>۲</sup>: وظیفه این گروه توسعه و بهبود استاندارد ها و توصیه های بین المللی در مبارزه با پول شویی، تأمین مالی تروریسم و اشاعه سلاح های کشتار جمعی است.

(۳) **گروه ریسک، روندها و روشها**<sup>۳</sup>: وظیفه این گروه شناسایی و تحلیل پول شویی، تأمین مالی تروریسم و دیگر تهدیدات در مقابل یکپارچگی و انسجام سیستم مالی بین المللی است.

(۴) **گروه بررسی و همکاری بین المللی ICRG**<sup>۴</sup>: وظیفه این گروه مشخص کردن کشور های پر ریسک و غیر همکار و همین طور کشورهایی است که در رژیم مبارزه با پول شویی و تأمین مالی تروریسم و اشاعه دارای خلأ راهبردی هستند.

(۵) **گروه هماهنگی شبکه جهانی**<sup>۵</sup>: وظیفه این گروه پشتیبانی از اجرای کامل و مؤثر توصیه های گروه ویژه اقدام مالی به وسیله همه کشورها از طریق شبکه نهاد های منطقه ای گروه ویژه اقدام مالی و سازمان های بین المللی است.

در حال حاضر، ۳۶ کشور و دو سازمان منطقه ای بین دولی به عنوان عضو اصلی و ۹ سازمان منطقه ای در پیشبرد اهداف این گروه مشارکت می کنند. ۹ سازمان منطقه ای مزبور عبارت اند از:

---

<sup>1</sup> Evaluations and Compliance Group

<sup>2</sup> Policy Development Group

<sup>3</sup> Trends and Methods Group

<sup>4</sup> International Co-operation Review Group

<sup>5</sup> Global Network Co-ordination Group

۱. گروه اوراسیا<sup>۱</sup> EAG

۲. گروه آسیا/اقیانوس آرام در مبارزه با پول شویی<sup>۲</sup> APG

۳. گروه ویژه اقدام مالی در حوزه کشورهای دریای کارائیب<sup>۳</sup> CFATF

۴. کمیته کارشناسان ارزیابی اقدامات ضد پول شویی و تأمین مالی تروریسم شورای اروپا

<sup>۴</sup>MONEYVAL

۵. گروه مبارزه با پول شویی در شرق و جنوب آفریقا<sup>۵</sup> ESAAMLG

۶. گروه ویژه اقدام مالی در حوزه کشورهای آمریکای لاتین<sup>۶</sup> GAFILAT

۷. گروه اقدامات بین دولتی علیه پول شویی در غرب آفریقا<sup>۷</sup> GIABA

۸. گروه ویژه اقدام مالی خاورمیانه و شمال آفریقا<sup>۸</sup> MENAFATF

۹. گروه ویژه پول شویی در آفریقای مرکزی<sup>۹</sup> GABAC

## روشن اجرای ماموریت

این گروه ۲ مسئولیت عمده برعهده دارد. نخست مسئول تدوین استاندارد های بین المللی، در سه حوزه مبارزه با پول شویی، مبارزه با تأمین مالی تروریسم و اشاعه گری است. در این حوزه، در حد فاصل سال های ۱۹۹۰ الی ۲۰۰۰، ۴۰ توصیه برای حوزه مبارزه با پول شویی با تمرکز بر ایجاد زیر ساخت های حقوقی و ساز و کار های اجرایی تهیه کرد و پس از حادثه ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱، نیز نه توصیه ویژه، برای مقوله مبارزه با تأمین مالی تروریسم و اشاعه گری بدان ها اضافه نمود. گروه ویژه، در سال ۲۰۱۲ با بازنگری در توصیه های ۴۹ گانه خود، تعداد آن ها را به ۴۰ توصیه کاهش داد.

---

<sup>1</sup> The Eurasian Group

<sup>2</sup> Asia/Pacific Group on combating money laundering

<sup>3</sup> Caribbean Financial Action Task Force

<sup>4</sup> Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism of the Council of Europe

<sup>5</sup> Eastern and Southern Africa Anti-Money Laundering Group

<sup>6</sup> Financial Action Task Force on Latin America

<sup>7</sup> Intergovernmental Action Group against Money-Laundering in West Africa

<sup>8</sup> Middle East and North Africa Financial Action Task Force

<sup>9</sup> The Task Force on Money Laundering in Central Africa

با بررسی توصیه ها، مشخص می‌شود که گروه ویژه اقدام مالی، به دو دسته از توصیه ها اهمیت بیشتری می‌دهد. دسته اول که از آن به عنوان توصیه های محوری<sup>۱</sup> یاد می‌شود ناظر به ایجاد شفافیت است که اصلی ترین توصیه آن الزامات شناسایی مشتری و ذی نفع واقعی است. دسته دوم که از آن ها با عنوان توصیه های کلیدی<sup>۲</sup> یاد می‌شود ناظر به همکاری های بین المللی است که اصلی ترین آن، اجرای قطعنامه های شورای امنیت<sup>۳</sup> است.

مسئولیت دوم این گروه، در رصد و ارزیابی اجرای توصیه ها و وضعیت خروجی های تعیین شده در کشورهای مختلف در این زمینه است. در وهله اول، گروه ویژه ۱۱ خروجی فوری از کشورها می خواهد. برخی از این خروجی ها، شامل گزارش دهی معاملات مشکوک، انجام برخی اقدامات ضد پول شویی و مبارزه با تأمین مالی تروریسم توسط بانک ها و مؤسسات مالی و همچنین وجود همکاری های بین المللی برای ارائه اطلاعات مناسب می‌شود. این خروجی ها عبارتند از:

- (۱) خطرات پول شویی و تأمین مالی تروریسم درک شود. در صورت لزوم، اقدامات هماهنگ در داخل کشور برای مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم و اشاعه‌گری انجام گیرد.
- (۲) همکاری‌های بین‌المللی برای ارائه اطلاعات مناسب، اطلاعات مالی و شواهد، و تسهیل اقدام علیه جنایتکاران و دارایی‌های آنها وجود داشته باشد.
- (۳) ناظران به طور مناسبی، مؤسسات مالی و غیرمالی<sup>۴</sup> (DNFBP) را برای تطابق با الزامات ضد پولشویی و مبارزه با تأمین مالی تروریسم متناسب با خطرات آنها نظارت، کنترل و منظم کنند.
- (۴) مؤسسات مالی و غیرمالی (DNFBP) اقدامات پیشگیرانه ضد پولشویی و مبارزه با تأمین مالی تروریسم را متناسب با خطرات آنها به‌اندازه کافی اعمال کنند و معاملات مشکوک را گزارش دهند.
- (۵) از سوءاستفاده برای پولشویی یا تأمین مالی تروریسم توسط ترتیبات و اشخاص حقوقی جلوگیری گردد و اطلاعات مالکیت منافع آنها بدون موانع در دسترس مقامات ذیصلاح باشد.

---

<sup>1</sup> Core recommendation

<sup>2</sup> Key recommendation

<sup>3</sup> Security council

<sup>4</sup> FATF Immediate Outcomes

<sup>5</sup> Designated non-financial businesses and professions



۶) اطلاعات مالی و سایر اطلاعات مربوطه بطور مناسبی توسط مقامات ذیصلاح برای تحقیقات پولشویی و تأمین مالی تروریسم استفاده شود.

۷) جرائم و فعالیت‌های پول شویی مورد بررسی، و مجرم تحت تعقیب قرار گیرد و در معرض تحریم‌های مؤثر، متناسب و بازدارنده قرار گیرد.

۸) درآمد و ابزارهای حاصل از جرم مصادره گردند.

۹) جرائم و فعالیت‌های تأمین مالی تروریسم، مورد بررسی قرار گرفته و افرادی که تروریسم را تأمین مالی می‌کنند، تحت تعقیب و در معرض تحریم‌های مؤثر، متناسب و بازدارنده قرار گیرند.

۱۰) از افزایش، انتقال و استفاده از منابع مالی و از سوءاستفاده از بخش سازمان‌های غیرانتفاعی توسط تروریست‌ها، سازمان‌های تروریستی و تأمین کنندگان مالی تروریسم، جلوگیری گردد.

۱۱) از افزایش، انتقال و استفاده از منابع مالی، توسط افراد و نهادهای درگیر در گسترش سلاح‌های کشتار جمعی، مطابق مؤسسات غیرمالی (DNFBP) مربوطه جلوگیری گردد.

گروه ویژه براساس خروجی های ۱۱ گانه ، کشورهای مورد نظر را در ۴ سطح زیر طبقه بندی می کند:

- در سطح بالایی مؤثر بوده است.
- در سطح قابل توجهی اثر بخش بوده است.
- در سطح متوسط مؤثر بوده است.
- در سطح پایینی مؤثر بوده است.<sup>۱</sup>

توصیه های ۴۰ گانه گروه ویژه اقدام مالی، ناظر به فرآیند ها (فرآیند محور) و خروجی های ۱۱ گانه از جنس شاخص های خروجی محور هستند.

در وهله دوم، گروه ویژه میزان تطابق کشور ها با هر توصیه را در قالب ۵ رده زیر، نمره دهی می کند:

### Technical compliance ratings

<sup>۱</sup> FATF manual evaluation 2015-2016

<b>Compliant</b> <sup>۱</sup>	C	There are no shortcomings
<b>Largely compliant</b> <sup>۲</sup>	LC	There are only minor shortcomings
<b>Partially compliant</b> <sup>۳</sup>	PC	There are moderate shortcomings
<b>Non-compliant</b> <sup>۴</sup>	NC	There are major shortcomings
<b>Not applicable</b> <sup>۵</sup>	NA	A requirement does not apply, due to the structural, legal or institutional features of a country

این نهاد، بر اساس نتایج ارزیابی ها، کشورها را بر اساس موارد زیر رتبه بندی می کند:

- کشورهای کاملاً منطبق بر استاندارد ها
- کشورهای در حال پیشرفت
- کشورهای غیر همکار که شامل دو گروه زیر است:
  - کشورهای غیر همکار و پر ریسک
  - کشورهایی که باید علیه آن ها اقدام متقابل انجام گیرد

نگاهی به بیانیه های عمومی گروه ویژه اقدام مالی پیرامون کشورها نشان می دهد که هر چند این نهاد همواره کشورها را تشویق به یک نظام کار آمد مبارزه با پول شویی و تأمین مالی تروریسم می نماید ولی توجه این سازمان عمدتاً بر سهم قوه تشخیص هویت مشتریان، جرم انگاری تروریسم و دستگیری مظنونین تروریستی و همچنین همکاری های بین المللی بدون محدودیت پیرامون مبارزه با سازمان های تروریستی است.

<sup>۱</sup> سازگار

<sup>۲</sup> بطور زیادی سازگار

<sup>۳</sup> تقریباً سازگار

<sup>۴</sup> غیر سازگار

<sup>۵</sup> نامناسب

## ۴) اقدامات متقابل FATF و روابط بانکی کشورهای غیر همکار

سازمان FATF روش برخورد و مواجهه خود با کشور هایی که باید علیه آنها اقدام متقابل انجام بگیرد را در توصیه شماره ۱۹ اعلام کرده است. این توصیه بدین شرح است:

### توصیه شماره ۱۹: کشورهای دارای ریسک بیشتر

مؤسسات مالی باید ملزم شوند در روابط کاری و معامله با اشخاص حقیقی و حقوقی و مؤسسات مالی کشورهای که توسط گروه ویژه مشخص شده اند، تدابیر مربوط به شناسایی کافی مشتریان را به نحو شدیدتری اعمال کنند. تدابیر مذکور، باید موثر و متناسب با ریسکهای موجود باشند.

در صورت درخواست گروه ویژه، کشورها باید بتوانند اقدامات متقابل متناسبی را به اجرا گذارند. همچنین، کشورها باید بتوانند جدا از هرگونه درخواست گروه ویژه، اقدامات متقابل را به عمل آورند. این گونه اقدامات باید موثر و متناسب با ریسک های موجود باشند.<sup>۱</sup>

این سازمان مقصود خود از توصیه ها را تحت عنوان بیانیه های تفسیری<sup>۲</sup> شرح می دهد. در بند ۲ بیانیه تفسیری مربوط به توصیه شماره ۱۹ مصداق هایی از اقدامات متقابل مورد درخواست سازمان از کشور ها به شرح زیر آورده شده است. البته در همین بیانیه تصریح شده است که هر اقدام دیگری که می تواند باعث بازدارندگی کشور های غیر همکار شود نیز ممکن است انجام شود:

- ۱) از مؤسسات مالی درخواست کنند تا اصول خاصی از بازرسی های دقیق را اجرا کنند.
- ۲) مکانیسم های گزارش دهی پیشرفته مربوطه یا گزارش دهی سیستمی درمورد تراکنش های مالی را معرفی کنند.
- ۳) از تاسیس شرکت های تابعه یا شعب یا دفاتر نمایندگی مؤسسات مالی از کشور مد نظر امتناع کنند یا در غیر اینصورت این نکته را مورد توجه قرار دهند که موسسه مالی مربوطه از کشوری است که از سیستم های مناسب برای مبارزه با پولشویی و تامین مالی برخوردار نیست.

<sup>1</sup> The FATF Recommendations 2018

<sup>2</sup> INTERPRETIVE NOTE

۴) مؤسسات مالی (داخلی) از ایجاد شعب یا دفاتر نمایندگی در کشور مد نظر منع کنند و یا در غیر این صورت، به این نکته توجه کنند که شعبه مربوطه یا دفتر نمایندگی در کشوری قرار دارد که دارای سیستم های مناسب مبارزه با پولشویی و تامین مالی تروریسم نیست.

۵) روابط تجاری یا معاملات مالی با کشور مشخص شده یا افراد در آن کشور را محدود کنند.

۶) مؤسسات مالی را از اتکا بر اشخاص ثالثی که در کشورهای مدنظر قرار گرفته اند، به منظور اجرای اصول روند شناسایی دقیق مشتری (SDD) منع کنند.

۷) از مؤسسات مالی درخواست کنند تا روابط متقابل با مؤسسات مالی از کشورهای مربوطه را مورد بازنگری و اصلاح قرار دهند یا در صورت نیاز خاتمه بخشند.

۸) افزایش بازرسی های نظارتی و/یا حسابرسی های بیرونی برای شعب و شرکت های تابعه ی مؤسسات مالی که در کشورهای مورد نظر قرار دارند را لازم بدانند.

۹) افزایش الزامات حسابرسی بیرونی برای گروه های مالی با توجه به هر یک از شعب یا شرکت های تابعه ای که در کشور مد نظر دارند، را ضروری بدانند.<sup>۲</sup>

چیزی که در مورد تاثیر قرار گرفتن در رتبه های پایین همکاری با سازمان FATF برای همه کشورها بطور قطع به دنبال دارد کاهش امکان بهره مندی از وام ها و تسهیلات صندوق بین المللی پول و بانک جهانی، افزایش ریسک سرمایه گذاری، کاهش توان جذب سرمایه خارجی و سخت تر شدن مبادلات بانکی و ... است. ایران و کره شمالی در راس کشورهای غیر همکار با این سازمان قرار دارند اما به دلیل وجود تحریم های یکجانبه و چندجانبه علی الخصوص تحریم های ایالات متحده آمریکا علیه این کشورها، نمی توان تاثیر عدم همکاری با این سازمان را در روابط بانکی بطور دقیق بررسی کرد. چرا که تحریم های مالی و بانکی صورت مسئله را به کلی پاک می کنند، یعنی در صدد به صفر رساندن تراکنش های بین المللی هستند، در اینصورت هر نوع اقدام متقابل سازمان FATF تحت الشعاع قرار می گیرد. لازم به ذکر است عمده تراکنش های بانکی توسط افراد حقیقی و حقوقی خرد در فعالیت های تجاری انجام می شود و این مسئله عموماً در شرایطی که از نظر حاکمیت مانعی برای مبادله با یک کشور وجود ندارد موجب تفکیک موضع حاکمیت یک کشور و عملکرد واحد های اقتصادی می شود. به این معنا که واحد اقتصادی حتی در صورتی که حاکمیت متبوع مانعی

---

<sup>1</sup> Customer Due Diligence

<sup>2</sup> The FATF Recommendations 2018

برای مبادله با واحد های اقتصادی کشور ثالث نداشته باشد، مسئله هزینه های این مبادله نظیر ریسک اعمال تحریم های ثانویه را در محاسبات خود قرار می دهد، در نتیجه حتی در صورت همکاری این کشور ها با سازمان FATF و رفع موانع بانکی مرتبط با آن، باز هم مبادلات تجاری و در نتیجه مبادلات بانکی در حداقل خواهد بود. مسئله دیگری که برررسی تاثیر عدم همکاری با سازمان FATF را در کشورهای ایران و کره شمالی دشوار می کند، عدم وجود شفافیت در معاملات و مرادفات به دلیل تلاش برای دور زدن تحریم ها است. این عدم شفافیت به معنای عدم وجود اطلاعات دقیق از تراکنش های بانکی به دلیل استفاده از روش های دور زدن تحریم نظیر حمل اسکناس و استفاده از حساب ها و بانک های پوسته ای است. در مورد کشور کره شمالی آمارها حاکی از روند افزایش حجم تجارت خارجی این کشور در سال های اخیر هستند. این بدان معنی است که شرایط نامساعد حاکم بر حضور اقتصادی کره شمالی در فضای بین المللی از جمله اقدامات متقابل FATF تاثیری در روند تجارت خارجی این کشور نداشته است. در مورد کشور ایران علاوه بر تحریم و مشکلات ناشی از عدم همکاری با سازمان FATF علل دیگری برای ضعف روابط بانکی بین المللی نظیر عدم رعایت استانداردهای مالی، گزارشگری مالی، ارزیابی بخش مالی وجود دارند و بررسی رابطه عدم همکاری با سازمان FATF و ضعف روابط بانکی را دشوار می کنند.<sup>1</sup>

پاکستان کشور دیگری است که همکاری محدودی با این سازمان داشته و در لیست خاکستری این سازمان قرار دارد، مشکل فعلی پاکستان مواجه بودن با کسری تجاری بالا و احتیاج شدید به دریافت وام های خارجی است. مسئله قرار داشتن پاکستان در لیست خاکستری سازمان FATF مقامات این کشور را نسبت به افزایش هزینه دریافت وام های خارجی و بهره مندی کمتر از وام های صندوق بین المللی پول نگران ساخته است.<sup>2</sup> بوتسوانا دیگر کشوری است که در لیست خاکستری سازمان FATF قرار دارد، این مسئله مقامات این کشور را از سه جهت نگران ساخته است. اول اینکه از کاهش ارتباط با بازارهای مالی بین المللی هراس دارند. موسساتی که با سیستم مالی بین المللی ارتباط دارند، از جمله بانک ها، صندوق های بازنشستگی و بازارهای سهام. مؤسسات خارجی مجبور به انجام بازرگانی در معاملات با بوتسوانا هستند، که بروضعیت ارتباطی این کشور با بازار های مالی اثر گذار خواهد بود. دومین نگرانی در مورد تجارت خارجی و سومین نگرانی در مورد کاهش سرمایه گذاری های خارجی در این کشور است.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> جهت مطالعه بیشتر رجوع کنید به: موانع غیرتحریمی توسعه روابط بانکی ایران با سایر کشورها، مرکز پژوهش های مجلس

<sup>2</sup> The Interpreter

<sup>3</sup> BOTSWANA'S GREY LISTING BY THE FINANCIAL ACTION TASK FORCE (FATF): Business Botswana

## ۵) نحوه برخورد FATF با پولشویی ها

سازمان FATF بطور مستقیم به مسئله پیگیری پولشویی های صورت گرفته در کشورها ورود نمی کند، چرا که نقش قضایی برای انجام این کار ندارد. سازمان FATF صرفاً با حاکمیت کشورها از طریق واحد های اطلاعات مالی مستقل مرتبط است و موضوع وجود زیرساخت های داخلی و همکاری های بین المللی جهت پیشگیری و تسهیل مبارزه موثر با جرائم مشمول مأموریت خود را پیگیری می کند در حالی که این جرائم عموماً توسط واحد های خرد اقتصادی انجام می شود. به عنوان مثال در ماجرای پولشویی در دانسکه بانک<sup>۱</sup> دانمارک که بین سال های ۲۰۰۷ تا ۲۰۱۵ با حجمی معادل ۲۰۰ میلیارد یورو اتفاق افتاده است و به بزرگترین پولشویی تاریخ اروپا مشهور است، سازمان FATF هیچ واکنش مستقیمی به این رویداد ندارد و کما فی السابق صرفاً ساختار های کشور دانمارک را از نظر توانایی مقابله با جرائم این چینی بررسی می کند. این در حالی است که پس از فاش شدن این پولشویی سهام این بانک با کاهش ارزش هشت درصدی مواجه شد، رئیس بانک که شخصی به نام توماس بورگن بود مجبور به استعفا شد و کمیسیون عدالت شورای اروپا مستقیماً به مسئله ورود کرد.

در گزارش ارزیابی<sup>۲</sup> سازمان FATF از کشور دانمارک در سال ۲۰۱۷ به ضعف های ساختاری این کشور در جهت مقابله با جرائم این چینی اشاره و اقدامات مقتضی در جهت رفع آنها عنوان گردیده است ولی مسئله این پولشویی جایگاهی در این گزارش ندارد. نکته قابل توجه این است که با وجود اینکه دانمارک از کشور های عضو سازمان FATF است، طبق این گزارش تنها با چهار توصیه تطابق کامل دارد و در عین حال از کشور های همکار محسوب می شود. مشابه همین مسئله در مورد دویچه بانک آلمان هم وجود دارد که در مسکو، نیویورک و لندن مرتکب پولشویی شد ولی عکس العمل مستقیم سازمان را در پی نداشت و علت این عدم دخالت مستقیم در پیگیری جرائم خرد پولشویی نداشتن ماهیت قضایی سازمان است.

---

<sup>1</sup> Danske Bank

<sup>2</sup> Denmark Mutual Evaluation Report 2017

## ۶) روش تصمیم سازی در سازمان

تصمیم گیری در مورد شیوه انجام امور، تعیین رئیس، نایب رئیس و گروه رهبری، برنامه کاری و بودجه، تصویب استاندارد ها، گزارش ها و راهنمایی ها، تصمیم گیری در مورد عضویت دائم و ناظر کشور ها، وضعیت FSRB ها و هر موضوع دیگر مرتبط با حکمرانی سازمان FATF در مجمع این سازمان انجام می شود. مطابق با آنچه در بند ۱۹ اساس نامه سازمان<sup>۱</sup> آمده است این تصمیم گیری بر اساس اجماع<sup>۲</sup> انجام می شود. همچنین در شیوه نامه ارزیابی های متقابل<sup>۳</sup> قید شده است برای رد کردن یافته ها و رتبه بندی های تیم ارزیاب باید در میان تمامی اعضا (بجز کشور مورد بررسی) اجماع برقرار گردد. این اجماع بصورت موثر بوده و لازم است میان تمامی اعضا برقرار باشد. روش اجماع مبتنی بر تصمیم گیری بدون توسل به رأی گیری است و بر مبنای این اصل سازنده است که در هنگام اتخاذ و تصویب یک تصمیم، هیچ نماینده‌ای نباید رسماً نسبت به تصمیم مذکور مخالفت نماید (شفیعی و کدخدایی، ۱۳۹۳). در این روش تصمیم سازی لازم است تا تمامی اعضا نسبت به موضوع مورد بحث موافق بوده و یا حداقل مخالفت صریح نداشته باشند. با بکار گیری این روش اهمیت جایگاه و قدرت اقناع ریاست و همچنین سایر اعضا مشخص می شود.

به عنوان مثال به گزارش خبرگزاری تریبون<sup>۴</sup> در اجلاس فوریه ۲۰۱۸ تلاش های آمریکا و انگلیس برای قرار دادن پاکستان در لیست کشور های حامی تروریست ناکام ماند و از مهمترین علل این ناکامی، می توان به مخالفت چین به دلیل مناسبات استراتژیک میان این دو کشور اشاره کرده<sup>۵</sup> و یا بنا به تحلیل مرکز علوم و مطالعات امنیتی پروژه آلفا<sup>۶</sup> از مهمترین دلایل عدم خروج ایران از لیست کشور های غیر همکار، مخالفت آمریکا با برقراری اجماع است، هر چند ممکن است کشور های دیگری نیز با این تصمیم مخالف باشند.

---

<sup>۱</sup> financial action task force mandate (2012-2020)

<sup>۲</sup> consensus

<sup>۳</sup> Mutual Evaluations

<sup>۴</sup> THE EXPRESS TRIBUNE

<sup>۵</sup> peace Endowment for international

<sup>۶</sup> PROJECT ALPHA

## ۷) همکاری با سازمان های مهم بین المللی

این سازمان در راستای اجرای ماموریت های خود با سازمان های مهم بین المللی نظیر بانک جهانی، صندوق بین المللی پول، کمیته نظارت بانکی بال، سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، بانک مرکزی اروپا، سازمان بین المللی کمیسیون های اوراق بهادار، پلیس بین الملل (اینترپل)، دفتر مبارزه با مواد مخدر و جرایم سازمان ملل، کمیته ضد تروریسم شورای امنیت همکاری داشته و اهداف خود را با مساعدت های این سازمان ها دنبال می کند.

استاندارد های گروه ویژه اقدام مالی اکنون به نوعی است که سازمان ملل نیز اقدامات این گروه در زمینه مبارزه با پول شویی و تأمین مالی تروریسم را مورد استناد قرار می دهد. به عنوان مثال در قطعنامه ۱۶۱۷ سال ۲۰۰۵ شورای امنیت، قویا تأکید شد که لازم است تمامی اعضا به صورت کامل استانداردهای تهیه شده در گروه ویژه مالی را اجرا کنند. همچنین در سال ۲۰۱۰ شورای امنیت در قطعنامه (۱۹۲۹) قطعنامه ی مربوط به برنامه هسته ای ایران که در ۹ ژوئن ۲۰۱۰ به تصویب این شورا رسید و تحریم های اقتصادی شدیدی را علیه ایران وضع کرد) عملکرد گروه ویژه اقدام مالی در تهیه دستور العمل اعمال تحریم علیه ایران را مورد تقدیر قرار داد.<sup>۱</sup>

در قطنامه ۲۴۶۲ شورای امنیت سازمان ملل متحد که در ۲۸ مارس ۲۰۱۹ تصویب شد، به نقش محوری و اساسی این سازمان در تهیه و تدوین استاندارد های مبارزه با پولشویی، تأمین مالی تروریسم و اشاعه سلاح های کشتار جمعی اشاره شده و از کشور های عضو خواسته شده است تا همکاری فعالانه و موثری با این سازمان جهت جلوگیری از پولشویی و تأمین مالی تروریسم داشته باشند. همچنین خواسته شده است تا ذیل فصل هفت منشور ملل متحد اقدامات زیر را انجام دهند:

---

<sup>۱</sup> Security council resolution 1929



۱) قویا از همه کشورها خواسته است تا استانداردهای جامع بین المللی را که در چهارچوب توصیه های چهل گانه FATF در مورد مبارزه با پولشویی، تامین مالی تروریسم و فعالیت های اشاعه ای و بیانیه های تفسیری آن اعمال شده است، اجرا کند. (بند چهارم)

۲) از تمامی کشورها خواسته است تا به طور خاص ریسک تامین مالی تروریست را ارزیابی و بخش های اقتصادی که بیشترین آسیب پذیری را برای تامین مالی تروریستی دارند را که شامل خدمات غیر مالی نظیر ساختمان، کالاها و اقلام دارویی و غیره می شود و البته محدود به آن نیست، مطابق با استانداردهای FATF شناسایی کنند و دستورالعمل های سازمان ملل متحد، از جمله "نظامنامه دستورالعمل UNODC برای کشورهای عضو در مورد ارزیابی ریسک های تامین مالی تروریستی" و همچنین سازمان FATF را در این زمینه پذیرا باشند. (بند چهاردهم)

۳) از کشورهای عضو که هنوز واحدهای عملیاتی مستقل و خودگردان اطلاعات مالی (FIU)<sup>۱</sup> را تشکیل نداده اند خواسته شده است تا این واحدها را به منظور تقویت چارچوب های خود برای پیشگیری و مبارزه با تامین مالی تروریسم، مطابق با استانداردهای FATF تشکیل دهند. (بند پانزدهم)

۴) کشورهای عضو را تشویق می کند تا ظرفیت نظارت مالی و سیستم های تنظیم گری خود را به منظور از بین بردن فضای بهره برداری، افزایش و انتقال وجوه برای تروریست ها را ایجاد کنند که شامل تضمین اجرای موثر الزامات گزارش دهی و افشاگری بخش های خصوصی با در نظر گرفتن ارزیابی های اختصاص داده شده به کشور توسط نهادهای مربوطه مانند اداره اجرایی کمیته مبارزه با تروریسم (CTED) و سازمان FATF و شبکه جهانی آن می شود. (بند هجدهم)

۵) اقدامات در حال انجام FATF در مورد دارایی های مجازی و ارائه دهندگان خدمات دارایی های مجازی، از جمله اصلاحات استانداردهای FATF در اکتبر ۲۰۱۸ و بیانیه در مورد تنظیم گری دارایی های مجازی را بپذیرند. همچنین کشورهای عضو را تشویق می کند تا مقررات مبتنی بر ریسک ضد پولشویی و مقررات ضد تامین مالی تروریستی را برای ارائه دهندگان خدمات دارایی های مجازی را اجرا کنند و سیستم های موثری را برای اجرای نظارت های مبتنی بر ریسک یا نظارت بر ارائه دهندگان خدمات مالی مجازی شناسایی کنند. (بند ۲۱)

---

<sup>۱</sup> Financial intelligence unit

۶) با توجه به نقش اساسی سازمان های غیر انتفاعی در اقتصاد ملی و سیستم های اجتماعی از دولت های عضو درخواست می کند که به صورت دوره ای ارزیابی ریسک بخش غیر انتفاعی خود را انجام دهند و یا آنها را که در حال حاضر موجود هستند را شناسایی کند تا سازمان های آسیب پذیر از نظر امکان تامین مالی تروریستی را تعیین کنند و نسبت به اجرای رویکرد مبتنی بر ریسک اطلاع رسانی کنند. همچنین کشورهای عضو را تشویق می کند تا با بخش غیر انتفاعی همکاری کنند تا از سوء استفاده از چنین سازمان هایی توسط سازمان های متعلق جبهه تروریست و برای تروریست ها جلوگیری کنند. در عین حال یادآوری می کند که کشور ها باید به حقوق بشر و آزادی های اساسی احترام بگذارند و توصیه های مربوطه و اسناد راهنمای موجود سازمان FATF در این زمینه علی الخصوص توصیه شماره ۸ را مورد توجه قرار دهند. (بند ۲۳)

۷) از کشورهای عضو درخواست تقویت همکاری های بین المللی برای جلوگیری و مقابله با تامین مالی تروریسم را دارد. از جمله: بهبود کیفیت اطلاعات به اشتراک گذاشته شده در فضای بین المللی توسط واحد های اطلاعات مالی در مورد تامین مالی تروریست های جنگجوی خارجی (FTF) \_ شامل تروریست های مراجعت کرده، نقل مکان کرده، گروه های کوچک و نفرت تروریست - در مورد فعالیت های جمع آوری کمک های مالی، جمع کننده ها و تسهیل کننده های آن برای تروریست ها، با اجرای کامل توصیه های FATF در این زمینه. (بند ۲۸)

۸) از واحدهای سازمان ملل متحد، به ویژه دفتر مبارزه با تروریسم سازمان ملل متحد (OCT) و دفتر مقابله با مواد مخدر و جرم سازمان ملل متحد (UNODC)، می خواهد تا به همکاری با کشورهای عضو ادامه دهند و بر اساس درخواست آنها و همچنین شکاف اجرایی و ظرفیت مشخص شده در گزارش های اداره اجرایی کمیته مبارزه با تروریسم (CETD) به ویژه در مواردی که مربوط به گزارش های ارزیابی متقابل FATF و سازمان های منطقه ای (FSRB) آن است، به ارائه کمک های فنی و ظرفیت سازی برای کمک کردن به آنها در جهت انجام کامل تعهدات بین المللی خود برای پیشگیری و مبارزه با تامین مالی تروریسم ادامه دهد. (بند ۳۳)

---

<sup>1</sup> foreign terrorist fighters

<sup>2</sup> Office of counter-terrorism

<sup>3</sup> United nation office on drugs and crime

<sup>4</sup> Counter-Terrorism Committee Executive Directorate

<sup>5</sup> FATF-style regional body

۹) از اداره اجرایی کمیته مبارزه با تروریسم (CETD) می خواهد تا مطابق با قطعنامه ۲۳۹۵، فرایند ارزیابی مربوط به مقابله با تامین مالی تروریسم خود را تقویت کند که از جمله آن مراجعات متمرکز و هدفمند پیگیری به عنوان مکمل ارزیابی های جامع آن و تهیه گزارش سالانه براساس گزارش و مشاوره با تیم نظارت تحلیلی و تحریم ها، به دفتر مبارزه با تروریسم سازمان ملل متحد (UNOCT) از طریق کمیته مبارزه با تروریسم است که این گزارش یک ارزیابی خلاصه ای از موضوعات مربوط به شکاف ها و مناطقی که نیاز به اقدام بیشتر برای اجرای مقررات کلیدی مبارزه تامین مالی با تروریسم مربوط به قطعنامه های مربوط به شورای امنیت سازمان ملل متحد است و منظور از آن طراحی کمک های فنی هدفمند و تلاش های ظرفیت سازی با در نظر گرفتن مناسب گزارشات ارزیابی متقابل FATF و سازمان های منطقه ای آن (FSRB) و اطمینان از اینکه منابع لازم برای انجام این کارها را اختصاص می دهد، است. (بند ۳۵)

آنچه در بررسی این قطعنامه حائز اهمیت است مسئله عدم الزام جدی کشورها به همکاری با سازمان FATF است بگونه ای که عدم همکاری موجب واکنش و اقدام مقابل شورای امنیت سازمان ملل شود. آنچه که مطابق با این قطعنامه الزام آور است داشتن قوانین داخلی در مورد تامین مالی تروریسم است که ایران از سال ۹۴ از این قانون برخوردار می باشد. در بررسی گستره همکاری های بین المللی در حوزه مبارزه با پولشویی و تامین مالی تروریسم مطابق با استاندارد های سازمان FATF آنچه باید مورد توجه و ارزیابی قرارگیرد، روند پیشروی قوانین مرتبط با این موضوع به سمت تبدیل شدن به قوانین عرفی است. مشابه آنچه در مورد قوانین مربوط به رعایت حقوق بشر در سطوح بین الملل مطرح است. نتیجه این امر لحاظ شدن مسئله مبارزه با تامین مالی تروریسم و پولشویی در تمامی روابط و قرارداد های اقتصادی در سطوح ملی و بین المللی بصورت جدی تر و در نظر گرفتن مجازات های شدید تر برای خاطیان است.

---

<sup>1</sup> Security council resolution 2462

<sup>2</sup> Common law

## ۸) شیوه همکاری های بین المللی و انتشار اطلاعات

شیوه همکاری های بین المللی کشور ها در قالب استاندارد های FATF در توصیه های ۳۶ تا ۴۰ سازمان آمده است. این توصیه ها مبنا و چگونگی همکاری های بین المللی کشورها را شرح می دهند. سازمان FATF در توصیه شماره ۳۶ خواستار عضویت کشور ها در کنوانسیون وین (۱۹۸۸)، کنوانسیون پالرمو (۲۰۰۰)، کنوانسیون سازمان ملل علیه فساد (مریدا، ۲۰۰۳) و کنوانسیون مبارزه با تامین مالی تروریسم (۱۹۹۹) و اجرای کامل آنها می شوند، همچنین به صورت موردی کشور ها را نسبت به عضویت در کنوانسیون های بین المللی مرتبط مانند کنوانسیون شورای اروپا درباره جرایم سایبری (۲۰۰۱) کنوانسیون کشورهای امریکایی علیه تروریسم (۲۰۰۲) و کنوانسیون شورای اروپا علیه پولشویی، تجسس، توقیف و مصادره عواید حاصل از جرم و تامین مالی تروریسم (۲۰۰۵) ترغیب می نماید<sup>۱</sup>.

توصیه ۳۷ سازمان FATF در خصوص همکاری قضایی کلیه اختیارات ویژه در ارتباط با تهیه، جستجو و ضبط اطلاعات، اسناد یا شواهد (از جمله سوابق مالی) نهادهای مالی یا سایر اشخاص حقیقی یا حقوقی و اخذ اظهارات شهود را به دستگاه ها و ضابطان قضایی خارجی اعطا می کند. بدین گونه که در این توصیه آمده است:

کشورها باید به سرعت، به صورت سازنده و موثر، در ارتباط با انجام تحقیقات، پیگرد قضایی و دادرسی در خصوص پولشویی، جرایم منشأ مرتبط و تامین مالی تروریسم، گسترده ترین سطح ممکن از معاضدت قضایی را اجرا کنند. کشورها باید از مبانی و بسترهای حقوقی کافی برای معاضدت قضایی برخوردار بوده (منظور برخورداری از قوانین داخلی سازگار است) و نیز حسب مورد؛ دارای معاهدات، ساختارها یا سایر سازکارهای مناسب برای افزایش همکاری ها باشند. به ویژه، کشورها باید:

(۱) معاضدت قضایی را ممنوع نکرده و یا شروط محدود کننده غیرمنطقی یا بی جهت در این

خصوص مقرر نکنند.

---

<sup>۱</sup> The FATF Recommendations 2018

۲) اطمینان یابند که از فرآیندهای شفاف و موثری برای اولویت بندی و اجرای به موقع درخواستهای معاضدت قضایی برخوردار هستند. کشورها باید از یک نهاد یا سازکار رسمی دیگر به عنوان مرکزی برای انتقال و اجرای موثر درخواست های مربوط به معاضدت قضایی استفاده کنند. به منظور پایش پیشرفت امور در خصوص درخواستهای واصله، کشورها باید یک سیستم مدیریتی ایجاد کنند.

۳) از اجرای درخواست معاضدت قضایی به صرف این که جرم مورد نظر، در بردارنده مسائل مالی نیز است، امتناع نکنند.

۴) از اجرای درخواست معاضدت قضایی، براساس این دلیل که طبق قانون، موسسات مالی ملزم به رعایت اصول رازداری یا محرمانه بودن اطاعات هستند، امتناع نکنند.

۵) محرمانه بودن درخواستهای دریافتی در زمینه معاضدت قضایی و اطلاعات مندرج در آنها را طبق اصول بنیادین قوانین داخلی خود رعایت کنند تا سلامت روند تحقیقات یا استعلامهای به عمل آمده، حفظ شود. چنانچه کشور طرف درخواست، قادر به رعایت الزامات ناظر بر محرمانه بودن نباشد، باید به فوریت کشوردرخواست کننده را از این امر مطلع کند.

در صورتی که معاضدت قضایی در بردارنده اقدامات قهرآمیز نباشد، کشورها باید صرف نظر از فقدان شرط مجرمیت دوگانه، معاضدت قضایی را انجام دهند. کشورها باید اقداماتی را که انجام آنها برای ارائه گستره وسیعی از معاضدت قضایی ضروری است، به اجرا درآورند.

در مواردی که مجرمیت دوگانه، شرط معاضدت قضایی است، اگر هر دو کشور طرف معاضدت قضایی، عمل مرتبط با جرم مورد نظر را جرم انگاری کرده باشند، شرط مذکور تحقق یافته تلقی میشود و این موضوع که آیا هر دو کشور جرم مورد نظر را در دسته مشابهی از جرایم قرار داده اند یا اینکه از عنوان واحدی برای جرم مورد نظر استفاده کرده اند یا خیر؛ مورد توجه قرار نمیگیرد.

کشورها باید اطمینان دهند از میان اختیارات و شیوه های مذکور در توصیه شماره ۳۱ [ در مورد تضمین ارائه هرگونه همکاری بین المللی در زمینه شناسایی و تبادل و به اشتراک گذاری اطلاعات مربوط به ذی نفع واقعی.] و سایر اختیارات و شیوه هایی که مقامات ذیصلاح از آنها برخوردارند، اختیارات

زیر به مقامات ذی ربط نیز داده شود تا بر اساس آن بتوانند به درخواست های معاضدت قضایی و در صورت مطابقت با قوانین داخلی به درخواست های مستقیم مراجع یا ضابطان قضایی خارجی از همتایان داخلی خود، پاسخ دهند:

(۱) اختیارت و روش هایی که به تهیه، جستجو و ضبط اطاعات، مستندات و یا قرائن (از جمله

سوابق مالی) موسسات مالی یا سایر اشخاص و نیز به ثبت اظهارات شهود مربوط میشود؛

(۲) گستره وسیعی از سایر اختیارات و شیوه های تحقیقاتی

به منظور اجتناب از تعارض صلاحیت ها برای رسیدگی به جرائم در مواردی که متهمان در بیش از یک کشور تحت پیگرد قرار دارند و برای اجرای عدالت، باید سازوکارهایی برای تعیین مناسب ترین حوزه رسیدگی قضایی، در نظر گرفته شوند. کشورها هنگام دریافت درخواست معاضدت قضایی، باید حداکثر تلاش خود را انجام دهند تا اطلاعات حقوقی و شرح مآوقع مربوط را به طور کامل به کشورهای درخواست کننده ارائه کنند. این امر سبب میشود کشورها بتوانند درخواستهای دریافتی را به ویژه در مواقع اضطراری به موقع و به طور موثر پاسخ بدهند. همچنین، کشورها باید در خواسته های خود را با استفاده از سریعترین ابزارهای ارتباطی، ارسال کنند. کشورها باید پیش از ارسال درخواست خود، نسبت به الزامات و تشریفات قانونی لازم برای دریافت معاضدت قضایی آگاهی پیدا کنند.

مراجع مسئول معاضدت های قضایی باید از منابع مالی، انسانی و فنی کافی برخوردار باشند. کشورها باید فرآیندهایی را تدوین کنند تا از طریق آنها مطمئن شوند کارکنان این گونه مراجع از بالاترین سطوح استانداردهای حرفه ای از جمله استانداردهای مربوط به رازداری و نیز از سلامت اخلاقی و تخصص متناسب، برخوردار باشند.

در توصیه سی و هشتم سازمان از کشورها خواسته شده است تا نسبت به توانایی خود برای اقدام فوری در پاسخ به کشورهای خارجی در صورت درخواست شناسایی، انسداد، توقیف و مصادره اموال تطهیر شده با استفاده از پولشویی و عواید وامکانات تامین مالی تروریسم و جرائم منشاء، همچنین وجود ساز و کار های آن اطمینان بخشی کنند<sup>۱</sup>.

بنا به توصیه سی و نهم از کشورها خواسته شده است تا ضمن برخورداری از ساز و کار داخلی و قوانین و ساختار حقوقی مناسب، نسبت به استرداد مجرمین جرائم منشاء، پولشویی و تامین مالی تروریسم به نحو موثر و بدون تاخیر و توجیه و استثناء گذاری اقدام کنند<sup>۲</sup>.

چهلمین توصیه این سازمان که در مورد تبادل اطلاعات است زمینه ی داخلی جهت انتشار اطلاعات مالی اشخاص، نهاد ها و سازمان های کشور ها را با توجه به درخواست کشور های خارجی و تهیه امکانات مورد نیاز جهت انجام این عمل و الزام به اطمینان بخشی کشور نسبت به انجام این تبادل و ارائه اطلاعات را فراهم می آورد. این توصیه بدین شرح است:

کشورها باید اطمینان دهند که مقامات ذیصلاح آنها میتوانند به سرعت، به صورت سازنده و به نحوی موثر، گسترده ترین سطح همکاری بین المللی را در زمینه مبارزه با پولشویی، جرایم منشاء مرتبط و تأمین مالی تروریسم به عمل آورند. کشورها باید هم به صورت خودجوش و هم بنا به درخواست سایر کشورها، همکاری های بین المللی داشته و از یک مبنای قانونی برای چنین همکاری هایی برخوردار باشند. کشورها باید مراجع ذیصلاح خود را مجاز کنند از موثرترین ابزارها برای همکاری استفاده کنند. چنانچه، یک مرجع ذیصلاح به توافقنامه ها یا ترتیبات دوجانبه یا چند جانبه نظیر یادداشت تفاهم نیاز داشته باشد، این توافقات و ترتیبات، باید به موقع و با بیشترین تعداد از همتایان خارجی، مذاکره شده و به امضا برسند. مراجع ذیصلاح باید از مجاری و سازکارهای شفاف برای انتقال و اجابت موثر درخواست اطاعات یا سایر کمکها استفاده کنند. این مراجع باید از فرایندهای شفاف و موثری برای اولویت بندی و اجابت به موقع درخواست ها و نیز برای حفاظت از اطاعات دریافتی برخوردار باشند<sup>۳</sup>.

---

<sup>۱</sup> همان  
<sup>۲</sup> همان  
<sup>۳</sup> همان

بنا آنچه در این پنج توصیه آمده است کشورها باید از ساز و کار حقوقی مناسب جهت انجام همکاری های بین المللی برخوردار بوده و درخواست های سایر کشورها و بازرسان را بدون تاخیر و در حداکثر توان اجابت نموده و اطلاعات مورد نیاز آنها را در اختیارشان قرار دهند. همچنین در جایی که لازم است نسبت به انعقاد قرارداد های دو جانبه و چند جانبه مراجع داخلی با سایر مراجع مجوز های مقتضی را صادر کنند.

همانگونه که قبلا توضیح داده شد، چنانچه کشوری در انجام این همکاری ها کوتاهی کند، در ارزیابی های سازمان، سطح همکاری کشور در اجرای توصیه مد نظر تنزل یافته و موجب تاثیر در وضعیت رتبه بنده کشور از نظر همکاری با سازمان خواهد شد که شرح آن بصورت مبسوط گذشت.

از طرفی همانگونه که اشاره شد، با توجه به توصیه شماره ۳۶، کشورها ملزم می شوند تا در کنوانسیون مبارزه با تامین مالی تروریسم عضویت داشته و مفاد آن را اجرا کنند. در این کنوانسیون نیز ساز و کارهایی جهت ارائه اطلاعات و همکاری های بین المللی تعبیه شده است. در بند ۲ ماده ۱۲ این کنوانسیون قید می شود که کشورها نمی توانند به دلیل رازداری بانکی تقاضای معاضدت حقوقی متقابل را کنند و همچنین در ماده ۱۳ این کنوانسیون قید شده است که کشورها نمی توانند از پذیرش درخواست استرداد یا معاضدت حقوقی تنها به این دلیل که درخواست مربوط به جرائم مالی است، امتناع کنند. در ماده ۱۴ نیز به عدم امکان امتناع از قبول درخواست یا معاضدت حقوقی متقابل در مواجهه با جرائم مشمول به بهانه سیاسی یا مرتبط بودن با جرائم سیاسی یا وجود انگیزه های سیاسی، اشاره دارد. بند هجدهم لزوم و چگونگی همکاری های کشورها در زمینه تبادل اطلاعات مالی به منظور پیشگیری از وقوع جرائم مد نظر از طریق نظارت بر مسیر انتقال وجوه را تشریح می کند. مطابق با ماده ۲۴ چنانچه کشورها طبق این کنوانسیون نتوانند ظرف مدت زمان معقول اختلاف نظرها در تفسیر و یا اجرای مفاد این کنوانسیون را حل و فصل کنند به دیوان دآوری ارجاع داده خواهند شد و چنانچه ظرف مدت شش ماه در دیوان دآوری مسئله حل و فصل نشد هریک از کشورها می تواند در دیوان بین المللی دادگستری اقامه دعوی کند.<sup>۱</sup>

---

<sup>1</sup> International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism



## ۹) واکنش احتمالی FATF به عدم الحاق ایران به کنوانسیون های پالرمو و CFT

چنانچه کشور ایران از عضویت و پذیرش کنوانسیون های پالرمو و مبارزه با تامین مالی تروریسم امتناع ورزد و FATF بدون نگاه سیاسی و مطابق با دستورالعمل خود با مسئله مواجهه کند، تیم ارزیاب سازمان FATF در مورد تطابق عملکرد ایران با توصیه شماره ۳۶، با توجه به عضویت ایران در کنوانسیون های وین ۱۹۸۸ و مریدا وضعیت تطابق ایران را نه می تواند کاملا منطبق و بصورت زیادی منطبق گزارش دهد و نه می تواند بدون هیچ گونه تطابق گزارش دهد. به تاثیر این ارزیابی تفصیلا اشاره شد. کما اینکه پذیرفتن آنها هم نمی تواند به تنهایی کمک چندانی به بهبود وضعیت ایران بکند، همانگونه که کره شمالی هم این کنوانسیون ها را پذیرفته است و مانند ایران در لیست کشورهای پرریسک و غیر همکاری قرار دارد.

اما با توجه به وضعیت ویژه ایران و تاثیری که عضویت در این کنوانسیون ها بر آن خواهد گذاشت، FATF مصرانه از ایران تقاضا دارد تا هرچه سریع تر فرایند الحاق به این کنوانسیون ها را تکمیل کند. همچنین با هر بار تمدید تعلیق ایران از اعمال اقدامات متقابل، ایران به اتمام تعلیق تهدید شده است. در بیانیه ژوئن ۲۰۱۹ FATF بند هشتم اقدامات متقابل علیه ایران اعمال شد و از کشورها خواسته شد تا نظارت های خود را بر شعب خارجی شرکت ها و موسسات ایرانی افزایش دهند. میزان اثربخشی این اقدام مقابله ای علیه ایران، باید با نگاه به شرایط فعلی مبادلات بانکی و کیفیت حضور مؤسسات مالی ایرانی در فضای بین الملل سنجیده شود.

به عبارتی دیگر در شرایط حال حاضر، تحریم های آمریکا، تحریم های اتحادیه اروپا و قطعنامه های سازمان ملل از جمله عواملی هستند که موجب می شوند اعمال این اقدام مقابله ای علیه ایران، تأثیری در کیفیت روابط مالی مؤسسات ایرانی و شعب خارجی آن ها نداشته باشد. تحریم استفاده از سیستم دلاری آمریکا، تحریم سیستم سوئیفت، تحریم واحد پول ایران، تحریم بانک مرکزی و بلوکه کردن دارایی های ایران و از همه مهمتر دستور اجرایی ۱۳۵۹۹ رئیس جمهور آمریکا مبنی بر تحریم تمامی مؤسسات مالی و بانک های ایرانی، فضایی را علیه ایران ایجاد کرده است که آثار ناشی از اقدام مقابله ای منطبق بر بند ۸ را به طریق اولی شامل می شود.

به بیانی دیگر در حال حاضر و فارغ از سنجش اثرات اقدامات مقابله ای، دستور اجرایی ۱۳۵۹۹ رئیس جمهور آمریکا است که موجب عدم تمایل کشورها به ادامه مرادده مالی و صدور مجوز جهت راه اندازی شعب جدید مؤسسات مالی شده است.

دستور مذکور به همراه سایر تحریم ها، بانک ها، مؤسسات مالی و شرکت های خارجی را از ادامه همکاری با شعب مؤسسات مالی ایرانی مستقر در خارج باز می دارد. در حالی که شعب خارجی مؤسسات مالی ایرانی با چنین موانع تحریمی مواجه هستند، افزایش نظارت، بازرسی و حسابرسی های بیرونی تأثیری در عملکرد آنها نخواهد داشت.

از جانب اتحادیه اروپا نیز تحریم هایی علیه مؤسسات مالی ایرانی وضع شده که اقدام متقابل FATF مبنی بر تشدید نظارت و بازرسی بر شعب خارجی مؤسسات مالی ایرانی را تحت الشعاع قرار می دهد. از جمله این تحریم ها می توان به مقررات شورای اتحادیه اروپا، مصوب ۱۹ آوریل ۲۰۰۷ مبنی بر نظارت دقیق بر تراکنش های مالی با مؤسسات ایرانی و شعب خارجی آن ها اشاره کرد. پس از آن در مقررات شورا مصوب ۲۵ اکتبر ۲۰۱۰، تشکیل شعب مؤسسات مالی ایران در اتحادیه اروپا، افتتاح حساب برای مؤسسات ایرانی و شعب آن ها و همچنین تشکیل شعبه توسط مؤسسات اروپایی در ایران ممنوع شده است. علاوه بر آن در جولای ۲۰۱۰ مجدداً بانک ها و مؤسسات مالی از ایجاد شعب در اتحادیه اروپا و ارتباط با بانک های این حوزه منع شده اند.

شورای امنیت سازمان ملل نیز در قطعنامه ۱۹۲۹ از ایجاد شعب بانک های ایرانی در کشورهای عضو ممانعت به عمل آورده است. هرچند این قطعنامه نیز به همراه سایر قطعنامه های مرتبط با فعالیت های هسته ای و موشکی ایران پس از برجام در قطعنامه ۲۲۳۱ تجمیع شده است اما علاوه بر اینکه عملاً مفاد آن تغییر محسوسی نداشته است، احتمال برگشت آن نیز وجود دارد.

در بیانیه ژوئن ۲۰۱۹ ایران تهدید شده است که در صورت عدم پیوستن به کنوانسیون های مدنظر، بندهای ۲ و ۹ اقدامات متقابل را اعمال خواهد کرد. مطابق با بند ۲ از کشورها خواسته می شود تا مکانیسم های گزارش دهی پیشرفته مربوطه یا گزارش دهی سیستمی در مورد تراکنش های مالی را معرفی کنند و نیز براساس بند ۹ افزایش الزامات حسابرسی بیرونی برای گروه های مالی با توجه به هر یک از شعب یا شرکت های تابعه ای که در کشور مد نظر دارند، را ضروری بدانند. با توجه به شرایط تحریمی حال حاضر ایران، هیچ یک از این اقدامات و سایر اقدامات متقابل نمی توانند تاثیر جدید و بسزایی در وضعیت مراودات مالی و اقتصادی ایران داشته باشند.