

بررسی آسیب‌های تأخیر در اعلام نظر نهایی درباره FATF در مجمع تشخیص مصلحت نظام | یک کشور در انتظار یک تصمیم



FATF و روند تصویب آن در مجمع تشخیص مصلحت نظام به کلافی سردرگم تبدیل شده است. روند بررسی این لایحه مدت‌هاست به طول انجامیده است و در این مدت مجمع تشخیص، له یا علیه این لایحه اعلام نمی‌کند. به نظر می‌رسد مجمع خود نیز در این خصوص کاملاً به دو دسته با نظرات کاملاً متفاوت تبدیل شده است. از سوی دیگر نهاد FATF برای ایران مهلت تعیین و اعلام کرده است اگر ایران تا پایان این مدت تکلیف خود را مشخص نکند، موضع ایران را خلاف قوانین FATF تشخیص خواهد داد.

روز گذشته وزارت اقتصاد با صدور اطلاعیه‌ای اعلام کرد ادعای ارسال پیام رئیس‌جمهوری از طریق فرهاد دژپسند، وزیر امور اقتصادی و دارایی به مجمع تشخیص مصلحت نظام برای تعویق رأی‌گیری درخصوص لوایح دو گانه FATF کاملاً کذب است. در این اطلاعیه تأکید شده است: «در حال حاضر که نمایندگان مجمع تشخیص مصلحت نظام لوایح الحاق ایران به معاهده مبارزه با جرایم سازمان‌یافته فراملی (پالرمو) و تأمین مالی تروریسم (CFT) را در دست بررسی دارند، باید از هرگونه گمانه‌زنی و روایت‌سازی که در جهت جریان‌سازی برای اهداف سیاسی خاص استفاده می‌شود، پرهیز شود.» در مجلس نظرات درباره FATF کاملاً در دو سوی متفاوت است. عده‌ای مخالف تمام و کمال هستند و عده‌ای هم موافق تمام و کمال. برای مثال روز گذشته یک عضو فراکسیون امید با تأکید بر اینکه «حاکمیت نقش زیادی در بازشدن فضای انتخابات و افزایش مشارکت دارد»، گفت: «باید از انسداد در مسائل اقتصادی و اجتماعی، انتخابات و FATF دست برداشته شود، چون قرارگرفتن ایران در لیست سیاه به معنای تأثیرگذاری مستقیم در نتیجه انتخابات است.» قاسم میرزایی‌نیکو به نامه تعدادی از نمایندگان به مقام معظم رهبری درباره FATF اشاره و اظهار کرد: «ما در این نامه توضیح دادیم اگر ایران در لیست سیاه FATF قرار بگیرد، چه اتفاقی رخ

خواهد داد. به باور ما این اتفاق شامل مواردی همچون انسداد تمامی حساب‌ها، نبود فعالیتهای مالی و پولی در سطح بین‌المللی، از بین رفتن اعتماد جامعه بین‌الملل و ایجاد التهاب در بازار ارز، بورس و کالا، شب عید و در نهایت انتخابات خواهد بود، بنابراین قرار گرفتن ما در لیست سیاه تأثیر مستقیمی در نتیجه انتخابات دارد و حاکمیت در این موضوع نقش زیادی خواهد داشت.» رئیس کمیته بین‌الملل کمیسیون حقوقی و قضائی مجلس ضمن تشریح تمام دغدغه‌هایی که در داخل کشور برای پیوستن یا نپیوستن به FATF وجود دارد، گفت: «به‌رحال ما باید تمام این دغدغه‌ها را مدیریت کنیم؛ چراکه نپیوستن به FATF و ایجاد خودتحریمی برای سیستم بانکی کشورمان کاری عاقلانه نخواهد بود.» جلیل رحیمی جهان‌آبادی درخصوص لزوم تصویب FATF در مجمع تشخیص مصلحت نظام برای جلوگیری از ایجاد مشکلات برای مراودات سیستم بانکی کشور اظهار کرد: «زمانی که ما درباره این موضوع در مجلس یا کمیسیون‌های تخصصی بحث و بررسی کردیم، نظرات وزارتخانه‌های مختلف در این باره کسب شد. درواقع تأیید FATF در مجلس با لحاظ تمام جوانب و نظرات انجام گرفت.» او افزود: «توجه کنیم که سیستم بانکداری کشور ما باید با بانکداری جهانی مرتبط باشد. نمیتوانیم دور کشور را دیوار بکشیم و بگوییم نیازی به ارتباط با سیستم بانکداری جهانی نداریم. اگرچه اکنون در شرایط تحریم هستیم، ولی قرار نیست این تحریم‌ها تا ابد ادامه داشته باشد. این تحریم‌ها شاید تا چند ماه آینده یا تا یکسال دیگر لغو شود؛ چراکه آمریکا از تمام توان خود تاکنون استفاده کرده و دیگر توانی در این حوزه ندارد.» رحیمی جهان‌آبادی تأکید کرد: «پس ما باید این موضوع را مدیریت کنیم. از سویی باید سیستم بانکداری ما دچار خودتحریمی نشود و از سوی دیگر درخصوص نگرانی‌هایی که پیرامون ارتباط ما با گروه‌های آزادی‌بخش وجود دارد، توجهات لازم را داشته باشیم؛ به گونه‌ای که به‌عنوان مقابله با تروریسم تحت فشار غربی‌ها قرار نگیریم و به گونه‌ای نباشد که بر مسائل مالی و عملیاتی‌های بانکی ما اشراف کامل پیدا کنند.» او بیان کرد: «گره کار طولانی‌شدن روند بررسی مجمع تشخیص مصلحت نظام بر این موضوع همین بحث است. بعید میدانم مجمع به این نتیجه نرسیده باشد که نپیوستن به FATF سیستم بانکی ما را تحت فشار قرار می‌دهد و ما را دچار یک خودتحریمی می‌کند. ما در مجلس به تعاریف خاص خودمان در بحث تروریسم توجه و آن را به تأیید شورای امنیت ملی منوط کردیم؛ یعنی ما گروهی را تروریستی میدانیم که شورای امنیت ملی آن را تروریستی بداند. گرچه ممکن است غربی‌ها سر این موضوع و تعبیری که ما از مفاد این معاهده داشتیم، بخواهند «ان قلتی» وارد کنند. به‌رحال ما باید از هر ظرفیتی برای پیوستن

به FATF و در کنار آن از ظرفیتهای حقوقی و سیاسی استفاده کنیم تا تنگنایی را برای ما در بحث تعامل با گروه‌های آزادیبخش و نفوذ ما در منطقه ایجاد نکنند.» به نظر می‌رسد تقریباً هیچ‌کس در ایران با این موضوع مخالف نیست که نپذیرفتن FATF تبعاتی برای نظام بانکی به دنبال خواهد داشت. اما مخالفان بر این باورند پیوستن به آن خیلی کمکی به ما نمی‌کند و دست ما را در برخی موارد می‌بندد. این عده معتقدند پیوستن به FATF موجب می‌شود توان دولت در دوزدن تحریم‌ها کم شود. این درحالی است که خود دولت و وزارت امور خارجه نظری خلاف این مسأله دارد. در این میان به نظر می‌رسد حلقه گمشده این است که افکار عمومی و برخی از بازارهای داخلی به‌خصوص بازار ارز همچنان در بلاتکلیفی به سر می‌برند و با نبود شفافیت مواجه هستند. از سوی دیگر به نظر می‌رسد مجمع تشخیص مصلحت نظام در مرحله‌ای مسئولیت بررسی این لایحه را پذیرفته که پذیرفتن یا نپذیرش آن موجب می‌شود در این خصوص مسئول قلمداد شود. اگر مجمع این لایحه را با بپذیرد، از سوی برخی مخالفان لایحه که اتفاقاً قدرت زیادی هم دارند، شماتت می‌شود و اگر این لایحه را نپذیرد، باید در قبال تبعات آن ازجمله ایجاد مشکل و محدودیت در ارتباط بانکهای ایرانی با بانکهای جهانی مسئول باشد. اما آیا این همان چیزی نیست که از نهاد مهمی به نام مجمع تشخیص مصلحت نظام انتظار می‌رود. نهادی با این اهمیت باید در قبال همه تصمیم‌هایش مسئول باشد.

FATF و الزاماتش چیست؟

FATF یک قرارداد نیست، سازمانی بین دولتهاست که بر تراکنشهای مالی نظارت دارد. نامش: «گروه ویژه اقدام مالی» یا Financial Action Task Force - FATF است که در سال ۱۹۸۹ به ابتکار کشورهای عضو گروه «جی ۷» تشکیل شد تا بررسی‌هایی درباره وضع قوانین مبارزه با پولشویی در بازارهای مختلف مالی را در سراسر 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 کنند 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 برای آن در نظر گرفته شده 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 روبه‌رو می‌شود و سلامت نظام مالی و اقتصادی قابل تضمین‌تر خواهد بود. در سال ۲۰۰۱ بعد از حملات تروریستی یازده سپتامبر به برج‌های مرکز تجارت جهانی در نیویورک، وظیفه‌ای دیگر هم به عهده کارشناسان سازمان گذاشته شد و آن این است که «بازارهای هدف برای سرمایه‌گذاری را از نظر وجود امکان تأمین مالی تروریسم» بررسی کنند.

لیست سیاه FATF چیست؟

بعد از چند سالی و بالا و پایین، سرانجام نخستین‌بار در کتاب مرجع سال ۲۰۰۹ FATF برای کشورها و ارزیابان، معیارهای نهایی بررسی‌های اف‌ای‌تی‌اف 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 تأمین مالی تروریسم همکاری نمی‌کنند. البته با وجود تمام انتقادهایی که به این لیست وارد است، بعد از اجلاس «جی ۲۰» در سال ۲۰۰۸ این نهاد تصمیم گرفت که بررسی‌هایش را دقیق‌تر و معیارهایش را سختگیرانه‌تر بررسی کند.

موضع FATF در قبال ایران

FATF نگرانی‌های ویژه و فوق‌العاده‌ای درباره شکست ایران در رسیدگی به کاهش ریسک تأمین مالی تروریسم و در نتیجه تهدید جدی علیه یکپارچگی سیستم مالی بین‌المللی دارد. این نهاد به همه اعضا و نهادهای تصمیم‌گیری تأکید کرده که به همه موسسه‌های مالی‌شان توصیه کنند 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 تأکید مجدد قرار داده که براساس 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 تأمین مالی تروریسم در ایران حفظ کنند. FATF نهادهای تصمیم‌گیری را به محافظت از خود در برابر روابط نمایندگی‌ها که برای دورزدن یا فرار از این اقدامات

مقابله‌ای صورت می‌گیرد، همچنین اقدامات درخصوص شیوه‌های کاهش ریسک فراخوانده و می‌خواهد هنگامی که نهادهای مالی ایران خواستار ایجاد شعبه در کشورهای دیگر هستند، احتمال وجود تأمین مالی تروریسم مورد توجه قرار گیرد. با توجه به ادامه خطر تأمین 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 را در زمینه مقابله با پولشویی و تأمین مالی تروریسم به شکل فوری و معناداری برطرف کند و به‌طور خاص، تأمین مالی تروریسم و انجام معامله‌های مشکوک را در قوانین خود به‌عنوان جرم تلقی کند.

پاسخ دولت به منتقدان FATF

دولت حسن روحانی با صدور بیانیه‌ای در قالب بیانیه اعضای شورای عالی مبارزه با پولشویی متشکل از رئیس بانک مرکزی، وزیر اقتصاد، اطلاعات، امور خارجه، کشور و صنعت، معدن و تجارت در مورد مسائل مطرح‌شده درباره FATF توضیح و به منتقدان پاسخ داد. دولت انتقادات منتقدان را در چند محور خلاصه کرده و به صورت مجزا به هر کدام پاسخ داده است:

۱- راییه 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 اثربخشی برای مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم وجود داشته باشد، مقامات قضائی 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 جمع‌آوری 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- راییه 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 براساس 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 قضائی وجود داشته

باشد و در آن معاهده قید شده باشد که اطلاعاتی در زمینه مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم میان مقامات قضائی و اجرایی آنها مبادله خواهد شد، آن گاه بر همان اساس و در چارچوب همان معاهده مبادله اطلاعات انجام خواهد شد. اما اگر چنین معاهده و ترتیباتی وجود نداشته باشد، صرف عضویت در گروه اقدام مالی و اجرای توصیه‌های گروه مزبور باعث نخواهد شد که تبادل دوجانبه اطلاعات صورت گیرد.

۳- تعریف تروریسم

گروه اقدام مالی هیچ تعریفی از تروریسم ارایه نداده و به معرفی مشاغل و ابزارهایی که ممکن است مورد سوءاستفاده تأمین‌کنندگان مالی تروریسم قرار گیرند، پرداخته و توصیه‌های لازم را در این خصوص ارایه کرده است. تعریف تروریسم امری است که مورد اختلاف کشورهای مختلف است.

با این حال، در کنوانسیون مبارزه با تأمین مالی تروریسم (۱۹۹۹)، تعریفی از تروریسم پذیرفته شده است که در قانون مبارزه با تأمین 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 کشورها اعمال خشونت باری را که از طریق ارباب مردم، قصد تأثیرگذاری 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 است.