

FATF

آشنایی با گروه ویژه اقدام مالی (FATF) و تعامل ایران با آن



معاونت بررسی های اقتصادی

اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



معاونت بررسی‌های اقتصادی
اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران

آشنایی با گروه ویژه اقدام مالی (FATF) و تعامل ایران با آن

آذر ماه ۱۴۰۳

از طریق پست الکترونیکی زیر می‌توانید پیشنهادها و نظرات اصلاحی خود را به واحد مربوطه منعکس کنید:

Economic_research@tccim.ir

مواضع این گزارش، الزاماً مواضع اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران نیست.
استفاده از مطالب این گزارش با ذکر منبع بلامانع است.

Executive Summary

The Financial Action Task Force (FATF) was established in 1989 with the aim of strengthening international cooperation, particularly in the area of combating money laundering and the financing of terrorism. This group seeks to improve the transparency and soundness of global financial systems by setting standards and recommendations for member countries.

Iran's placement on the FATF blacklist has posed numerous challenges for our country's economy. Despite the measures taken, some internal obstacles have prevented Iran from changing its status within this group, leading to negative consequences for our financial and economic interactions, especially in light of economic sanctions.

Currently, with the determination to approve two bills for Iran's accession to the United Nations Convention against Transnational Organized Crime (Palermo) and the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, there is hope for an improvement in this group's assessment of the risk associated with Iran's financial system.

However, in recent years, the Financial Action Task Force has updated its standards and recommendations in line with global developments and in response to innovations in monetary and financial markets. This includes the revision of standards regarding virtual and crypto assets in 2019 and the strengthening of rules related to beneficiaries in 2020. Therefore, if engagement between Iran and the Financial Action Task Force is on the agenda, it is essential to address these updates in addition to resolving the status of the remaining bills.

Some neighboring countries, including Turkey and Pakistan, have been on the group's gray list for certain periods, but by implementing domestic corrective measures, they were able to change the assessments in their favor and reduce their risks in international financial transactions. In the case of Iran, economic sanctions also represent an obstacle in this regard. A summary of the arguments for and against our country's joining the FATF indicates that even with the economic sanctions, Iran could still benefit from the advantages of being removed from the blacklist in international economic interactions.

فهرست مطالب

صفحه	عنوان
۵	خلاصه مدیریتی
۶	۱- مقدمه
۶	۲- ساختار سازمانی گروه ویژه اقدام مالی
۸	۳- عضویت در گروه ویژه اقدام مالی
۱۲	۴- تحولات گروه ویژه اقدام مالی
۱۵	۴-۱- رویکرد گروه ویژه اقدام مالی در خصوص دارایی‌های مجازی
۱۵	۴-۱-۱- اتخاذ اقدام مؤثر در زمینه دارایی‌های مجازی
۱۶	۴-۱-۲- چگونگی اعمال استانداردهای گروه ویژه اقدام مالی در خصوص دارایی‌های مجازی
۱۷	۴-۲- ذی‌نفعان
۱۷	۴-۲-۱- ذی‌نفعان حقوقی (توصیه ۲۴)
۱۷	۴-۲-۲- ذی‌نفعان ترتیبات قانونی (توصیه ۲۵)
۱۸	۵- روابط ایران و گروه ویژه اقدام مالی
۲۳	۵-۱- کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه جرایم سازمان یافته فراملی (پالرمو)
۲۴	۵-۲- کنوانسیون مقابله با تأمین مالی تروریسم
۲۴	۶- بررسی دیدگاه‌های موافقان و مخالفان گروه ویژه اقدام مالی در ایران
۲۵	۶-۱- دیدگاه‌های موافقان
۲۶	۶-۱- دیدگاه‌های مخالفان
۲۷	۷- رابطه دو سویه تحریم‌ها و گروه ویژه اقدام مالی
۲۹	۸- پیامدهای عدم خروج از فهرست سیاه برای ایران
۳۰	۹- تجارب موفق تعامل با گروه ویژه اقدام مالی
۳۰	۹-۱- تجربه پاکستان در خروج از فهرست خاکستری گروه ویژه اقدام مالی
۳۳	۹-۲- تجربه ترکیه در خروج از فهرست خاکستری گروه ویژه اقدام مالی
۳۶	۱۰- جمع‌بندی
۳۷	منابع

خلاصه مدیریتی

گروه ویژه اقدام مالی (FATF) در سال ۱۹۸۹ با هدف تقویت همکاری بین‌المللی و به‌ویژه در زمینه مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم تأسیس شد. این گروه با تعیین استانداردها و توصیه‌هایی به کشورهای عضو، به دنبال بهبود شفافیت و سلامت نظام‌های مالی جهانی است.

قرار گرفتن ایران در فهرست سیاه FATF اقتصاد کشورمان را با چالش‌های متعددی روبه‌رو کرده است. با وجود اقدامات صورت‌گرفته، برخی موانع داخلی مانع تغییر وضعیت ایران در این گروه شده است و این موضوع به‌ویژه با وجود تحریم‌های اقتصادی، پیامدهای منفی برای تعاملات مالی و اقتصادی کشورمان داشته است.

هم‌اکنون با تعیین تکلیف تصویب ۲ لایحه پیوستن ایران به کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه جرایم سازمان‌یافته فراملی (پالرمو) و کنوانسیون مقابله با تأمین مالی تروریسم می‌توان به بهبود ارزیابی این گروه از ریسک نظام مالی ایران امیدوار بود.

با این حال، در سال‌های اخیر، گروه ویژه اقدام مالی همسو با تحولات جهانی و در پاسخ به نوآوری‌های بازارهای پولی و مالی، استانداردها و توصیه‌های خود را به‌روزرسانی کرده است که از جمله آنها می‌توان به بازنگری استانداردها در خصوص دارایی‌های مجازی و رمزنگاری‌شده در سال ۲۰۱۹ و تقویت قوانین مربوط به ذی‌نفعان در سال ۲۰۲۰ اشاره کرد. بنابراین در صورتی که تعامل ایران و گروه ویژه اقدام مالی در دستور کار باشد لازم است علاوه بر تعیین تکلیف لوايح باقیمانده، موارد به‌روزرسانی‌شده نیز مورد بررسی قرار گرفته و پیاده‌سازی شود.

برخی کشورهای همسایه از جمله ترکیه و پاکستان طی دوره‌هایی در فهرست خاکستری این گروه قرار داشتند که با در پیش گرفتن اقدامات اصلاحی داخلی توانستند ارزیابی‌های صورت‌گرفته را به نفع خود تغییر و ریسک خود را در تعاملات مالی بین‌المللی کاهش دهند. در خصوص ایران، تحریم‌های اقتصادی نیز به عنوان مانعی در این زمینه مطرح هستند و جمع‌بندی نظرات موافقات و مخالفات پیوستن کشورمان به FATF نشان می‌دهد حتی با وجود تحریم‌های اقتصادی نیز ایران خواهد توانست از مزایای خروج از فهرست سیاه، در تعاملات اقتصادی بین‌المللی، بهره‌مند شود.

۱- مقدمه

گروه ویژه اقدام مالی^۱ یا FATF یک سازمان بین دولتی است که در سال ۱۹۸۹ با همکاری کشورهای G7، شامل ایتالیا، آمریکا، آلمان، بریتانیا، ژاپن، فرانسه و کانادا با هدف اولیه تعیین استانداردها و ترویج مؤثر پیاده‌سازی اقدامات قانونی، نظارتی و عملیاتی برای مقابله با پولشویی در پاریس شروع به کار کرد.

در طول زمان، وظایف این گروه گسترش یافت و هم‌اکنون مبارزه با تأمین مالی تروریسم و سایر تهدیدهای مربوط به یک‌پارچگی نظام مالی بین‌المللی را در برمی‌گیرد. این گروه با استفاده از شاخص‌هایی، ریسک روابط مالی در کشورها را ارزیابی می‌کند. بر این اساس، کشورها درباره مبادلات مالی و نقل و انتقال بانکی با یکدیگر تصمیم‌گیری می‌کنند تا سلامت نظام مالی خود را تضمین کنند.

توصیه‌های FATF به‌عنوان استانداردهای جهانی با افزایش شفافیت، به کشورها کمک می‌کند مانع استفاده غیرقانونی از سیستم‌های مالی خود شوند. بر این اساس، کشورها با توجه به ریسکی که در رابطه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم با آن مواجه هستند رتبه‌بندی شده و کشورهای «پر ریسک و تحت نظارت» به‌صورت دوره‌ای معرفی می‌شوند.

رابطه ایران و FATF از سال از اواخر دهه ۲۰۰۰ میلادی فراز و نشیب‌های زیادی داشته است و حدود ۶ سال پیش با مسکوت ماندن تصویب ۲ لایحه و قرارگیری ایران در کنار کشورهای انگشت‌شماری در فهرست سیاه، بدون تغییر مانده است. این در حالی است که به نظر می‌رسد با وجود تحریم‌های اقتصادی، تعیین تکلیف وضعیت ایران در گروه اقدام مالی می‌تواند راهگشا باشد.

در این گزارش پس از مقدمه، ساختار سازمانی گروه ویژه اقدام مالی مورد بررسی قرار گرفته و سپس به عضویت در این گروه پرداخته شده است. پس از آن، تحولات این گروه در سال‌های اخیر و بر اساس تغییرات فناوری در بخش چهارم مورد بررسی قرار گرفته است.

در بخش پنجم، روابط ایران و گروه ویژه اقدام مالی مورد مطالعه قرار گرفته است و در بخش ششم، دیدگاه‌های گروه‌های داخلی موافق و مخالف تعامل ایران و FATF بررسی شده است. در بخش هفتم، رابطه تحریم‌های اقتصادی و تعامل با این گروه تحلیل شده است و پس از آن، پیامدهای عدم خروج ایران از فهرست سیاه FATF مورد بحث قرار گرفته است. بخش‌های بعدی، به بررسی تجارب دو کشور همسایه یعنی پاکستان و ترکیه در در تعامل موفق با گروه ویژه اقدام مالی پرداخته شده و در پایان، جمع‌بندی انجام شده است.

۲- ساختار سازمانی گروه ویژه اقدام مالی

در ساختار سازمانی گروه ویژه اقدام مالی چهار بخش اصلی شامل مجمع عمومی، رئیس و قائم‌مقام، گروه راهبری و نیز دبیرخانه وجود دارد.

الیزا د آندا مادرآزو^۲ از مکزیک از ۱ ژوئیه ۲۰۲۴ تا ۳۰ ژوئن ۲۰۲۶ به ریاست گروه ویژه اقدام مالی منصوب

¹ The Financial Action Task Force

² Elisa de Anda Madrazo

شد. جریمی ویل^۱ از کانادا نیز در تاریخ ۱ ژوئیه ۲۰۲۳ به عنوان قائم مقام مسئولیت خود را بر عهده گرفت. در ادامه، ترکیب، وظایف و اختیارات هر کدام از این بخش ها مرور می شود.

مجمع عمومی FATF از اعضا تشکیل می شود و نهاد تصمیم گیر در گروه ویژه اقدام مالی است. انتصاب رئیس و قائم مقام توسط مجمع انجام می شود. همچنین برنامه کاری و بودجه گروه نیز در مجمع به تصویب می رسد. استانداردها، توصیه ها و گزارش های گروه ویژه اقدام مالی از دیگر مصوبات مجمع هستند. مجمع عمومی در خصوص عضویت، سازمان های منطقه ای و ناظران تصمیم گیری می کند.

مجمع عمومی توسط رئیس اداره می شود و همه اعضا این حق را دارند که در مجمع عمومی یا هر جلسه دیگری که توسط زیرگروه های ایجاد شده توسط مجمع برگزار می شود، شرکت کنند. رئیس می تواند از نمایندگان غیر عضو برای شرکت در همه یا بخشی از مجمع عمومی دعوت کند. جلسات مجمع عمومی حداقل سه بار در سال توسط رئیس و در ماه های فوریه، ژوئن و اکتبر تشکیل می شود. علاوه بر این، مجامع عمومی فوق العاده در صورت نیاز پس از مشورت با اعضا در زمان و مکانی که توسط رئیس تعیین می شود قابل برگزاری هستند.

مجمع عمومی در صورت لزوم می تواند کارگروه ها و گروه های فرعی را ایجاد کند. رؤسای این کارگروه ها و زیر گروه ها توسط مجمع عمومی و به پیشنهاد رئیس منصوب می شوند و موظفند برنامه های خود را به مجمع عمومی گزارش دهند. شرکت در این کارگروه ها برای همه اعضا از جمله سازمان های منطقه ای و ناظران آزاد است. دبیرخانه وظیفه پشتیبانی کارگروه ها را بر عهده دارد.

انتصاب ریاست گروه توسط مجمع عمومی و از بین اعضا برای یک دوره غیر قابل تمدید ۲ ساله، انجام می شود. دوره ریاست از ابتدای ماه جولای آغاز و پس از ۲ سال در ۳۰ ماه ژوئن تمام می شود. انتصاب رئیس و قائم مقام در مجمع عمومی ماه فوریه انجام می پذیرد.

تشکیل گروه راهبری و ریاست بر آن و نیز نظارت بر دبیرخانه به عهده رئیس است. وی سخنگوی گروه ویژه اقدام مالی و نماینده آن در امور خارج از سازمان است. قائم مقام رئیس نیز توسط مجمع عمومی انتخاب می شود و به رئیس در انجام امور و مسئولیت ها کمک می کند.

گروه راهبری در واقع نهاد مشورتی درون سازمانی FATF است. ریاست این گروه بر عهده رئیس گروه ویژه اقدام مالی است و اعضای آن به پیشنهاد رئیس و توسط مجمع تعیین می شوند. در تعیین اعضای گروه راهبری، توازن منطقه ای، تنوع اعضای گروه، حجم اقتصاد اعضا و سطح مشارکت آنها در گروه ویژه اقدام مالی، سازمان های منطقه ای و مشارکت های بین المللی در نظر گرفته می شود. ترکیب اعضای این گروه هر ۲ سال یکبار مورد بازبینی قرار می گیرد.

در فاصله برگزاری مجامع عمومی، گروه راهبری توصیه های خود را برای پیشبرد دستورالعمل های گروه ویژه اقدام مالی ارائه می دهد. رئیس سالانه حداقل سه جلسه با گروه راهبری برگزار می کند. وظایف این گروه شامل نظارت و هدایت بر پیشرفت مستمر گروه ویژه اقدام مالی، هماهنگی بین کارگروه ها، اطمینان از برقراری

¹ Jeremy Weil

جریان آزاد اطلاعات بین همه اعضا و پیشبرد هر اقدام دیگری برای انجام وظایف گروه ویژه اقدام مالی با مشورت مجمع عمومی است.

دبیر اجرایی توسط مجمع عمومی و به پیشنهاد رئیس منصوب می‌شود. دبیرخانه از دبیر اجرایی و کارکنان آن تشکیل شده است. وظایف اصلی دبیرخانه شامل موارد زیر است:

۱. حمایت از فعالیتهای گروه ویژه اقدام مالی و کارگروه‌های آن
 ۲. تسهیل همکاری بین اعضا، اعضای وابسته و ناظران
 ۳. اطمینان از ارتباط کارآمد اعضا
 ۴. حصول اطمینان از کیفیت گزارش‌های ارزیابی‌های متقابل و سازگاری در اعمال توصیه‌های گروه ویژه اقدام مالی در شبکه جهانی، از طرقی از جمله شرکت در جلسات مربوطه در سازمان‌های منطقه‌ای
 ۵. مدیریت منابع مالی، مادی و انسانی تخصیص‌یافته به گروه ویژه اقدام مالی
 ۶. نگهداری سوابق، مدیریت وبسایت‌های داخلی و خارجی و رسیدگی به مکاتبات گروه ویژه اقدام مالی
 ۷. انجام سایر وظایف محول شده توسط رئیس جمهور یا مجمع عمومی
- محل استقرار دبیرخانه در شهر پاریس در فرانسه است و خدمات آن توسط سازمان توسعه و همکاری اقتصادی^۱ ارائه می‌شود. تأمین هزینه دبیرخانه و سایر خدمات، از بودجه گروه ویژه اقدام مالی که توسط اعضا پرداخت می‌شود، قابل تأمین است.

۳- عضویت در گروه ویژه اقدام مالی

در نخستین گام برای آشنایی با گروه ویژه اقدام مالی، با عضویت در آن آشنا شویم. به‌طور کلی سه نوع عضویت در گروه ویژه اقدام مالی وجود دارد که شامل عضویت اصلی، عضویت ناظر و عضویت از طریق سازمان‌های منطقه‌ای است که کشورهای عضو آنها با عنوان شبکه جهانی نیز شناخته می‌شوند.

بر اساس گزارش سالانه گروه ویژه اقدام مالی در پایان سال ۲۰۲۳، این گروه ۳۹ عضو اصلی داشته است که به شرح جدول 1 هستند. اعضای اصلی، در مجمع عمومی گروه ویژه اقدام مالی شرکت می‌کنند و برای مسائلی همچون تعیین شیوه عمل و انجام فعالیت و انتخاب رئیس و قائم‌مقام حق رأی در مجمع دارند.

مجموع عمومی گروه ویژه اقدام مالی سالانه سه مرتبه در ماه‌های فوریه، ژوئن و اکتبر برگزار می‌شود. مواردی همچون برنامه کاری، بودجه، استانداردها، راهنماها و نیز گزارش‌ها در مجمع عمومی به تصویب می‌رسد. علاوه بر این، تصمیم‌گیری درباره تقاضای عضویت نهادهای منطقه‌ای گروه ویژه اقدام مالی و نیز انتخاب اعضای ناظر نیز با مشارکت اعضای اصلی و در مجامع انجام می‌شود. هم‌اکنون کشور مالزی عضو ناظر گروه ویژه اقدام مالی است.

¹ Organization for Economic Co-operation and Development (OECD)



جدول ۱- اعضای اصلی گروه ویژه اقدام مالی

کشورها		
اتریش	بلژیک	کانادا
اسپانیا	پرتغال	کره
استرالیا	ترکیه	لوکزامبورگ
اسرائیل	چین	مالزی
انگلستان	دانمارک	مکزیک
ایالات متحده آمریکا	روسیه*	نروژ
ایتالیا	ژاپن	نیوزلند
ایرلند	سنگاپور	هلند
ایسلند	سوئد	هند
آرژانتین	سوئیس	هنگ کنگ، چین
آفریقای جنوبی	عربستان سعودی	یونان
آلمان	فرانسه	
برزیل	فنلاند	
سایر		
شورای همکاری خلیج فارس		
کمیسیون اروپا		

* عضویت کشور روسیه در فوریه ۲۰۲۳ به حالت تعلیق درآمد.

منبع: گزارش سالانه گروه ویژه اقدام مالی، ۲۰۲۳

دیگر کشورها شامل ۱۶۹ کشور علاوه بر ۳۷ کشوری که عضو اصلی گروه ویژه اقدام مالی هستند، به واسطه «نهادهای منطقه‌ای»^۱ به عضویت آن درآمده‌اند. گروه‌بندی کشورها، بر اساس منطقه و مجاورت جغرافیایی انجام شده است. فهرست نهادهای منطقه‌ای در جدول ۲ آمده است.

جدول ۲- نهادهای منطقه‌ای گروه ویژه اقدام مالی

ردیف	نام
۱	گروه آسیا/اقیانوسیه در زمینه پولشویی (APG)
۲	گروه ویژه اقدام مالی کارائیب (CFATF)
۳	کمیته کارشناسان شورای اروپا در ارزیابی اقدامات مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم (MONEYVAL)
۴	گروه اوراسیا (EAG)
۵	گروه مبارزه با پولشویی آفریقای شرقی و جنوبی (ESAAMLG)
۶	گروه ویژه اقدام مالی آمریکای لاتین (GAFILAT)
۷	گروه اقدام بین دولتی علیه پولشویی در غرب آفریقا (GIABA)
۸	گروه ویژه اقدام مالی خاورمیانه و شمال آفریقا (MENAFATF)
۹	گروه ویژه پولشویی در آفریقای مرکزی (GABAC)
۱۰	گروه آسیا/اقیانوسیه در زمینه پولشویی (APG)

منبع: گزارش سالانه گروه ویژه اقدام مالی، ۲۰۲۳

¹ Associate Members (FATF Style Regional Bodies)

گروه ویژه اقدام مالی خاورمیانه و شمال آفریقا (MENAFATF) هیئت منطقه‌ای است که از سال ۲۰۰۴ فعالیت خود را آغاز کرده است و مقر آن در بحرین قرار دارد. از جمله اهداف کشورهای عضو می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱. پذیرش و اجرای توصیه‌های گروه ویژه اقدام مالی در زمینه مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم و گسترش آن

۲. اجرای توافق‌نامه‌ها و معاهدات مربوطه سازمان ملل و قطعنامه‌های شورای امنیت سازمان ملل

۳. همکاری با یکدیگر برای افزایش انطباق با این استانداردها در منطقه منا و همکاری با سایر سازمان‌ها، نهادها و آژانس‌های بین‌المللی و منطقه‌ای برای بهبود انطباق در سطح جهانی

۴. کار مشترک برای شناسایی مسائل منطقه‌ای مرتبط با پولشویی و تأمین مالی تروریسم، به اشتراک‌گذاری تجربیات مرتبط و توسعه راه‌حل‌هایی برای مقابله با آن‌ها

۵. اتخاذ تدابیری در سراسر منطقه برای مبارزه مؤثر با پولشویی و تأمین مالی تروریسم به گونه‌ای که با ارزش‌های فرهنگی، چارچوب‌های قانونی و سیستم‌های حقوقی کشورهای عضو تناقض نداشته باشد.

MENAFATF معیارهایی را برای بررسی درخواست عضویت کشورها ذکر کرده است که به شرح زیر هستند:

۱. باید یک کشور عربی در منطقه منا باشد.

۲. باید قوانینی برای مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم تصویب کرده باشد، یا حداقل قوانینی در حال تدوین باشد که اقدامات و ترتیبات مؤثری برای تصویب آن‌ها انجام شود.

۳. باید اقداماتی را برای پایبندی به اجرای کنوانسیون‌های سازمان ملل و قطعنامه‌های شورای امنیت مربوط به مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم انجام دهد یا در حال انجام آن‌ها باشد.

۴. باید توصیه‌های گروه ویژه اقدام مالی و استانداردهای بین‌المللی مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم و گسترش آن‌ها را پذیرفته و هرگونه اصلاحات مربوطه را نیز مد نظر قرار دهد.

۵. پیوستن این کشور نباید بر کار مؤثر و صلاحیت MENAFATF تأثیر منفی بگذارد.

ایران در گروه ویژه اقدام مالی خاورمیانه و شمال آفریقا عضو نیست؛ اما در گروه اوراسیا (EAG) عضو ناظر است. گروه اوراسیا در سال ۲۰۰۴ شکل گرفته و برای کشورهای منطقه اوراسیا که در گروه‌های منطقه‌ای موجود گروه ویژه اقدام مالی قرار ندارند، ایجاد شده است. توافق‌نامه گروه اوراسیا برای مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم در ژوئن ۲۰۱۱ در مسکو امضا شد و به موجب آن این گروه به‌عنوان یک سازمان بین‌دولتی منطقه‌ای شناخته می‌شود. اعضای گروه اوراسیا شامل ۹ کشور بلاروس، چین، هند، قزاقستان، قرقیزستان، روسیه، تاجیکستان، ترکمنستان هستند و ۱۶ کشور از جمله ایران و نیز ۲۴ سازمان، عضو ناظر این گروه هستند.

نوع دیگر عضویت در گروه ویژه اقدام مالی مربوط به سازمان‌های ناظر است که در جدول ۳، معرفی شده‌اند.

جدول ۳- سازمان های عضو ناظر گروه ویژه اقدام مالی

ردیف	نام سازمان ناظر
۱	بانک توسعه آفریقا African Development Bank
۲	بانک توسعه آسیایی Asian Development Bank
۳	شبکه بین سازمانی بازیابی دارایی های کمریج Camden Asset Recovery Inter-Agency Network (CARIN)
۴	گروه اگمونت واحدهای اطلاعات مالی Egmont Group of Financial Intelligence Units
۵	بانک مرکزی اروپا European Central Bank (ECB)
۶	پلیس اروپا Europol
۷	بانک توسعه بین المللی آمریکا Inter-American Development Bank (IDB)
۸	صندوق بین المللی پول International Monetary Fund (IMF)
۹	پلیس بین الملل Interpol
۱۰	سازمان کشورهای آمریکایی / کمیسیون کنترل سوء مصرف مواد مخدر Organization of American States / Inter-American Drug Abuse Control Commission (OAS/CICAD)
۱۱	سازمان امنیت و همکاری اروپا Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE)
۱۲	بانک جهانی World Bank
۱۳	کمیته هماهنگی مبارزه با پولشویی منطقه فرانک Anti-Money Laundering Liaison Committee of the Franc Zone (CLAB)
۱۴	کمیته بازل نظارت بر بانکداری Basel Committee on Banking Supervision (BCBS)
۱۵	شورای اروپا Council of Europe
۱۶	بانک اروپایی بازسازی و توسعه European Bank for Reconstruction and Development (EBRD)
۱۷	مؤسسه همکاری قضایی اروپا Eurojust
۱۸	گروه ناظران مراکز مالی بین المللی Group of International Finance Centre Supervisors (GIFCS)
۱۹	انجمن بین المللی ناظران بیمه International Association of Insurance Supervisors (IAIS)
۲۰	سازمان بین المللی کمیسیون های اوراق بهادار International Organization of Securities Commissions (IOSCO)
۲۱	سازمان کشورهای آمریکایی / کمیته بین المللی مبارزه با تروریسم Organization of American States / Inter-American Committee Against Terrorism (OAS/CICTE)
۲۲	سازمان همکاری و توسعه اقتصادی Organization for Economic Co-operation and Development (OECD)
۲۳	سازمان ملل United Nations
۲۴	سازمان جهانی گمرک World Customs Organization (WCO)

۴- تحولات گروه ویژه اقدام مالی

از سال ۱۳۹۷ که ایران در فهرست سیاه گروه ویژه اقدام مالی قرار گرفته است، حدود ۶ سال می‌گذرد و در این مدت، FATF همزمان با تغییرات و نوآوری‌های رخ داده در بازارهای پولی و مالی، تحولاتی داشته است که از جمله آنها می‌توان به بازنگری استانداردها در خصوص دارایی‌های مجازی و رمزنگاری شده در سال ۲۰۱۹ و تقویت قوانین جهانی ذی‌نفعان در سال ۲۰۲۰ اشاره کرد.

در سال ۲۰۱۹ این گروه، استانداردهای خود را به گونه‌ای بازنگری کرد که اقدامات الزام‌آوری را برای تنظیم و نظارت بر فعالیت‌ها و ارائه‌دهندگان خدمات مرتبط با دارایی‌های مجازی یا دارایی‌های رمزنگاری شده در بر بگیرد.

بر اساس این به‌روزرسانی، به نظر می‌رسد این باور وجود دارد که بدون نظارت مناسب، دارایی‌های مجازی می‌توانند به پناهگاهی برای فعالیت‌های مالی مجرمانه تبدیل شوند. FATF با نظارت بر تحولات این حوزه و صدور استانداردهایی برای جلوگیری از سوءاستفاده از دارایی‌های مجازی، به دنبال مقابله با پولشویی و تأمین مالی تروریسم است. برخی کشورها شروع به تنظیم مقررات در این زمینه کرده‌اند، اما بسیاری هنوز در پیاده‌سازی مؤثر این مقررات با چالش‌هایی مواجه هستند.

موضوعات مرتبط در این زمینه، در بخش [۴-۱](#) این گزارش با عنوان «رویکرد گروه ویژه اقدام مالی در خصوص دارایی‌های مجازی» مورد بررسی قرار گرفته است و در بخش‌های [۴-۱-۱](#) و [۴-۱-۲](#) اتخاذ اقدام مؤثر در زمینه دارایی‌های مجازی و چگونگی اعمال استانداردهای گروه ویژه اقدام مالی در خصوص دارایی‌های مجازی، مورد بحث قرار گرفته است.

همچنین در سال ۲۰۲۰ این گروه قوانین مرتبط با ذی‌نفعان را تقویت کرد تا مجرمان را از پنهان کردن فعالیت‌های غیرقانونی خود و مخفی کردن پول‌های کثیف در ساختارهای نهانی شرکت‌ها، باز دارد. استانداردها و توصیه‌های مرتبط با ذی‌نفعان، به شناسایی مفسدان، اشخاصی که تحریم‌ها را دور می‌زنند، موارد پولشویی و فرارهای مالیاتی مجرمانه که فعالیت‌های خود را در شرکت‌های پوششی یا سایر ساختارهای پیچیده و مانند تراست‌ها یا دیگر ترتیبات قانونی مخفی می‌کنند یا از طریق آنها پول خود را تمیز می‌کنند، کمک می‌کند.

موضوعات مرتبط در این زمینه، در بخش [۴-۲](#) این گزارش با عنوان «ذی‌نفعان» مورد بررسی قرار گرفته است و در بخش‌های [۴-۲-۱](#) و [۴-۲-۲](#) به ترتیب توصیه ۲۴ گروه ویژه اقدام مالی در رابطه با ذی‌نفعان حقوقی و توصیه ۲۵ این گروه در رابطه با ذی‌نفعات ترتیبات قانونی مورد بررسی قرار گرفته است.

به‌طور کلی، توصیه‌های گروه ویژه اقدام مالی که کشورهای عضو، به آنها عمل می‌کنند در جدول ۴ فهرست شده است. ارزیابی از وضعیت کشورهای عضو با توجه به اقداماتی که در راستای این توصیه‌ها در پیش گرفته‌اند، انجام می‌شود.

جدول ۴- توصیه‌های گروه ویژه اقدام مالی به کشورهای عضو

توصیه	شماره قدیم	شماره
A – AML/CFT POLICIES AND COORDINATION		
سیاست‌ها و هماهنگی‌ها در زمینه مبارزه با پولشویی (AML) و مبارزه با تأمین مالی تروریسم (CFT)		
ارزیابی ریسک‌ها و اتخاذ رویکرد مبتنی بر ریسک *	-	۱
همکاری و هماهنگی ملی *	R.31	۲
B – MONEY LAUNDERING AND CONFISCATION		
پولشویی، ضبط و مصادره		
جرم‌انگاری پولشویی *	R.1 & R.2	۳
مصادره و اقدامات موقت *	R.3	۴
C – TERRORIST FINANCING AND FINANCING OF PROLIFERATION		
تأمین مالی تروریسم و تأمین مالی گسترش سلاح‌های کشتار جمعی		
جرم‌انگاری تأمین مالی تروریسم *	SR II	۵
تحریم‌های مالی هدفمند مرتبط با تروریسم و تأمین مالی تروریسم *	SR III	۶
تحریم‌های مالی هدفمند مرتبط با گسترش سلاح‌های کشتار جمعی *		۷
سازمان‌های غیرانتفاعی *	SR VIII	۸
D – PREVENTIVE MEASURES		
اقدامات پیشگیرانه		
قوانین محرمانگی مؤسسات مالی	R.4	۹
شناسایی مشتریان و نگهداری سوابق		
شناسایی مشتریان *	R.5	۱۰
نگهداری سوابق	R.10	۱۱
اقدامات اضافی برای مشتریان و فعالیت‌های خاص		
اشخاص دارای ریسک سیاسی *	R.6	۱۲
کارگزاری بانکی *	R.7	۱۳
خدمات انتقال پول یا ارزش *	SR VI	۱۴
فناوری‌های جدید *	R.8	۱۵
انتقال پول به روش‌های الکترونیک *	SR VII	۱۶
اتکاء، کنترل‌ها و گروه‌های مالی		
اتکاء به طرف‌های ثالث *	R.9	۱۷
کنترل‌های داخلی، شعب خارجی و شرکت‌های زیر مجموعه *	R.15 & R.22	۱۸
کشورهای با ریسک بالاتر *	R.21	۱۹
گزارش‌دهی معاملات مشکوک		
گزارش‌دهی معاملات مشکوک *	R.13 & SR IV	۲۰
افشای اطلاعات و محرمانگی	R.14	۲۱
کسب‌وکارها و حرفه‌های غیرمالی غیر معین		
DNFBPs: شناسایی مشتریان *	R.12	۲۲



DNFBPs: سایر اقدامات*	R.16	۲۳
E – TRANSPARENCY AND BENEFICIAL OWNERSHIP OF LEGAL PERSONS AND ARRANGEMENTS		
شفافیت و ذی‌نفعان حقوقی و ترتیبات قانونی		
شفافیت و ذی‌نفعان اشخاص حقوقی *	R.33	۲۴
شفافیت و ذی‌نفعان ترتیبات قانونی *	R.34	۲۵
F – POWERS AND RESPONSIBILITIES OF COMPETENT AUTHORITIES AND OTHER INSTITUTIONAL MEASURES		
اختیارات و مسئولیت‌های مراجع ذی‌صلاح و سایر تدابیر سازمانی		
مقررات و نظارت		
مقررات و نظارت بر مؤسسات مالی *	R.23	۲۶
اختیارات ناظران	R.29	۲۷
مقررات و نظارت بر کسب‌وکارها و حرفه‌های غیرمالی غیر معین *	R.24	۲۸
عملیات و اجرای قانون		
واحدهای اطلاعات مالی *	R.26	۲۹
مسئولیت‌های مقامات اجرایی و بازرسی *	R.27	۳۰
اختیارات مقامات اجرایی و بازرسی	R.28	۳۱
حمل وجوه نقد*	SRIX	۳۱
الزامات عمومی		
آمار	R.32	۳۳
راهنمایی و بازخورد	R.25	۳۴
مجازات‌ها		
مجازات‌ها	R.17	۳۵
G – INTERNATIONAL COOPERATION		
همکاری بین‌المللی		
ابزارهای بین‌المللی	R.35 & SRI	۳۶
کمک‌های حقوقی متقابل	R.36 & SRV	۳۷
کمک‌های حقوقی متقابل: توقیف و مصادره *	R.38	۳۸
استرداد	R.39	۳۹
سایر اشکال همکاری بین‌المللی *	R.40	۴۰

ستون شماره قدیم، به نسخه سال ۲۰۰۳ اشاره دارد.

* این توصیه‌ها دارای نکات تفسیری همراه هستند.

منبع: توصیه‌های گروه ویژه اقدام مالی، نوامبر ۲۰۲۳

۴-۱- رویکرد گروه ویژه اقدام مالی در خصوص دارایی های مجازی

در ژوئن ۲۰۱۹، گروه ویژه اقدام مالی استانداردهای خود را به گونه ای بازنگری کرد که شامل اقدامات الزام آوری برای تنظیم گری و نظارت بر فعالیت ها و ارائه دهندگان خدمات مرتبط با دارایی های مجازی یا دارایی های رمزنگاری شده باشد.

بنا به تعریف گروه ویژه اقدام مالی، دارایی مجازی یا رمزنگاری شده به هر نوع ارزش دیجیتال اشاره دارد که می تواند به صورت دیجیتالی معامله، منتقل یا برای پرداخت استفاده شود. این تعریف، شامل شکل دیجیتال پول فیات یا همان پول های رایجی که بانک های مرکزی عرضه می کنند، نیست.^۱

دارایی های مجازی دارای مزایای بالقوه و خطرات زیادی هستند. آنها می توانند پرداخت ها را آسان تر، سریع تر و ارزان تر کنند و روش های جایگزینی برای افرادی که به محصولات مالی متداول دسترسی ندارند، ارائه دهند. با این حال، این دارایی ها عمدتاً بدون نظارت هستند و همچنین ممکن است ارزش خود را از دست بدهند و در برابر حملات سایبری و کلاهبرداری ها، آسیب پذیر باشند.

بدون نظارت مناسب، دارایی های مجازی در معرض خطر تبدیل شدن به پناهگاهی امن برای معاملات مالی مجرمان و تروریست ها قرار می گیرند. گروه ویژه اقدام مالی به دقت تحولات حوزه رمزارزها را زیر نظر دارد و استانداردهای جهانی و الزاماتی را برای جلوگیری از سوءاستفاده از دارایی های مجازی با هدف پولشویی و تأمین مالی تروریسم، صادر کرده است. در سال های اخیر، برخی کشورها شروع به تنظیم مقررات در این بخش کرده اند، در حالی که برخی دیگر استفاده از دارایی های مجازی را به طور کلی ممنوع کرده اند. با این حال، بیشتر کشورها هنوز نتوانسته اند مقررات مؤثری را پیاده سازی کنند. این شکاف ها در سیستم نظارتی جهانی باعث ایجاد نقاط ضعفی شده است که می تواند توسط مجرمان، تروریست ها و رژیم های سرکش مورد سوءاستفاده قرار بگیرد.

۴-۱-۱- اتخاذ اقدام مؤثر در زمینه دارایی های مجازی

کشورها باید به طور کامل و مؤثر استانداردهای گروه ویژه اقدام مالی را برای دارایی های مجازی به عنوان یک اولویت اجرا کنند. ارائه دهندگان دارایی های مجازی نیز باید اقدامات پیشگیرانه ای مشابه آنچه مؤسسات مالی انجام می دهند، مانند بررسی دقیق مشتری (CDD) نگهداری سوابق و گزارش تراکنش های مشکوک (STR) را انجام دهند. این اقدامات شفافیت تراکنش های دارایی های مجازی را تضمین و از ورود وجوه مرتبط با جرم و تروریسم به فضای رمزنگاری جلوگیری خواهد کرد.

امروز، بسیاری از ارائه دهندگان خدمات دارایی های مجازی به عنوان «کسب و کارهای پرخطر» در نظر گرفته می شوند و دسترسی آن ها به حساب های بانکی و سایر خدمات مالی معمولی رد می شود. در حالی که چالش های فنی برای اجرای الزامات گروه ویژه اقدام مالی در این بخش وجود دارد، اما در نهایت این الزامات اعتماد به فناوری بلاک چین را افزایش خواهند داد.

^۱ به عنوان مثال، ریال دیجیتال به عنوان دارایی مجازی یا رمزنگاری شده در نظر گرفته نمی شود.

اجرای مؤثر این استانداردها توسط همه کشورها به صورت جهانی، اطمینان خواهد داد که فناوری‌ها و کسب‌وکارهای فعال در زمینه دارایی‌های مجازی می‌توانند به رشد و نوآوری خود به شیوه‌ای مسئولانه ادامه دهند و زمینه‌ای برابر برای رقابت ایجاد کنند. این امر مانع از آن خواهد شد که مجرمان یا تروریست‌ها به دنبال استفاده از حوزه‌های قضایی با نظارت ضعیف یا بدون نظارت باشند.

۴-۱-۲- چگونگی اعمال استانداردهای گروه ویژه اقدام مالی در خصوص دارایی‌های مجازی

دو مجموعه اقدام از طرف کشورها و ارائه‌دهندگان دارایی‌های مجازی توسط گروه ویژه اقدام مالی توصیه به کشورها توصیه می‌شود که شامل موارد زیر هستند:

- درک ریسک‌های پولشویی و تأمین مالی تروریسم که این بخش با آنها روبه‌رو می‌شود.
 - گواهی یا ثبت ارائه‌دهندگان خدمات دارایی‌های مجازی
 - نظارت بر این بخش به همان شیوه‌ای که بر سایر مؤسسات مالی نظارت می‌کنند.
- برای ارائه‌دهندگان خدمات دارایی‌های مجازی اقدامات زیر توصیه می‌شود:
- اجرای اقدامات پیشگیرانه مشابه مؤسسات مالی، از جمله شناسایی مشتری، نگهداری سوابق و گزارش معاملات مشکوک
 - دریافت، نگهداری و انتقال ایمن اطلاعات مربوط به مبدأ و ذی‌نفع هنگام انجام تراکنش‌ها

گروه ویژه اقدام مالی برای کمک به دولت‌ها و صنعت دارایی‌های مجازی، راهنمایی‌هایی را درباره نحوه اتخاذ رویکرد مبتنی بر ریسک در این حوزه توسعه داده است. این راهنما که ورودی قابل توجهی از بدنه صنعت دارایی‌های مجازی داشته است، درباره چگونگی درک ریسک‌ها، مجوزدهی و ثبت، شناسایی مشتریان، ذخیره امن اطلاعات و نیز شناسایی و گزارش‌دهی معاملات مشکوک توضیحات و توصیه‌هایی را ارائه می‌دهد. علاوه بر این، گروه ویژه اقدام مالی به‌طور فشرده با ارائه‌دهندگان خدمات دارایی‌های مجازی در ارتباط بوده است تا تعاملی بین این بخش و دولت‌ها برای درک بهتر مسائل و ریسک‌های مرتبط این حوزه برقرار کند. این ارتباطات و تعامل‌ها از سال ۲۰۱۷ با برگزاری نشست‌های سالانه فین‌تک/رگ‌تک به صورت جدی دنبال شده است.

در سال ۲۰۱۹، گروه ویژه اقدام مالی تدابیر ضد پولشویی و مقابله با تأمین مالی تروریسم خود را به دارایی‌های مجازی (VA) و ارائه‌دهندگان خدمات دارایی مجازی (VASPs) گسترش داد تا از سوءاستفاده‌های جنایی و تروریستی از این بخش جلوگیری کند. از آن زمان تاکنون، گروه ویژه اقدام مالی درباره اجرای استانداردهای خود در مورد VAها و VASPها اطلاعاتی را منتشر کرده است. به‌روزرسانی‌هایی درباره انطباق کشورها با توصیه ۱۵ گروه ویژه اقدام مالی و یادداشت تفسیری آن (R.15/INR.15) درباره فناوری‌های جدید، شامل قانون انتقال اطلاعات و نیز به‌روزرسانی‌هایی درباره ریسک‌های نوظهور و تحولات بازار از جمله در زمینه

دیفای یا امور مالی غیر متمرکز (DeFi)، معاملات هم‌تا به هم‌تا (P2P)^۱، توکن‌های غیر قابل معاوضه^۲ (NFTs)، کیف پول‌های بدون میزبان و استیبل کوین‌ها است. جدیدترین نسخه این توصیه‌ها در نسخه ژوئن پیاده‌سازی استانداردهای گروه ویژه اقدام مالی در زمینه دارایی‌های مجازی و ارائه‌دهندگان خدمات دارایی‌های مجازی (VA-VASPs) قابل دسترس است.^۳

۴-۲- ذی نفعان

استانداردها و راهنمایی‌های بهبودیافته گروه ویژه اقدام مالی در زمینه حق انتفاع و ذی نفعان، به شناسایی مفسدان، افرادی که از تحریم‌ها فرار می‌کنند، افرادی که پولشویی می‌کنند، افرادی که فرار مالیاتی دارند و افرادی که دارایی‌ها یا فعالیت‌های غیرقانونی خود را در شرکت‌های صوری یا ساختارهای پیچیده دیگر، از جمله تراست‌ها یا سایر ترتیبات قانونی پنهان می‌کنند، کمک خواهد کرد. گروه ویژه اقدام مالی به‌طور گسترده‌ای با بخش خصوصی و سایر ذی نفعان در این خصوص همکاری کرده و مجموعه جامعی از راهکارها را به‌منظور بهبود شفافیت ذی نفعان در سطح جهانی طراحی کرده است.

۴-۲-۱- ذی نفعان حقوقی (توصیه ۲۴)

در مارس ۲۰۲۲، گروه ویژه اقدام مالی بر سر قوانین سخت‌گیرانه‌تری در سطح جهانی برای ذی نفعان توافق کرد تا از پنهان شدن فعالیت‌های غیرقانونی و پول‌های کثیف مجرمان در پس ساختارهای شرکتی مخفی جلوگیری کند.

این قوانین خلأها و ضعف‌های نظارتی را که برای مدت طولانی به شرکت‌های جعلی اجازه می‌داد به‌عنوان پوششی برای فعالیت‌های مجرمانه یا پنهان کردن ثروت از مقامات مالیاتی استفاده شوند، مسدود می‌کند.

این تغییرات اطمینان می‌دهند که بررسی‌کنندگان بتوانند به‌سرعت و به آسانی مالکین واقعی و ذی نفعان شرکت‌ها را شناسایی کنند. این تغییرات به جلوگیری و مبارزه با جرایم مالی، کاهش فساد و فرار مالیاتی کمک و از رشد اقتصادی پایدار حمایت می‌کند. جدیدترین نسخه این توصیه‌ها در زمینه ذی نفعان در نسخه مارس ۲۰۲۴ قابل دسترسی است.^۴

۴-۲-۲- ذی نفعان ترتیبات قانونی (توصیه ۲۵)

در فوریه ۲۰۲۳، گروه ویژه اقدام مالی بر روی بهبود توصیه ۲۵ در مورد ترتیبات قانونی توافق کرد تا الزامات آن را به‌طور کلی با الزامات توصیه ۲۴ در مورد اشخاص حقوقی هماهنگ کند و مجموعه‌ای متوازن و منسجم از استانداردهای FATF در مورد ذی نفعان را تضمین کند.

^۱ نوعی روش مبادله رمزارز که به معامله‌گران اجازه می‌دهد مستقیماً و بی‌آنکه برای انجام تراکنش‌ها نیاز به شخص ثالث متمرکز داشته باشند، با یکدیگر معامله کنند.

^۲ تعویض‌پذیری یعنی یک ارز یا دارایی قابل معامله با یک ارز دیگر به همان ارزش باشد و قابلیت بخش‌پذیری به قسمت‌های کوچک‌تر را داشته باشد. توکن غیر قابل معاوضه قابلیت تعویض با یک دارایی مانند خود را ندارند و کاملاً منحصر به فرد محسوب است. NFT را نمی‌توان به بخش‌های کوچک‌تر تقسیم کرد و قابلیت بخش‌پذیری ندارد.

^۳<https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/guidance/June2023-Targeted-Update-VA-VASP.pdf.coredownload.inline.pdf>

^۴<https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/guidance/Guidance-Beneficial-Ownership-Legal-Persons.pdf.coredownload.pdf>

پس از اصلاحات فوریه ۲۰۲۳ در توصیه ۲۵ گروه ویژه اقدام مالی درباره ذی‌نفعان و شفافیت ترتیبات قانونی، این گروه راهنمایی مبتنی بر ریسک خود را برای این توصیه به‌روزرسانی کرده است. این راهنما مکمل راهنمای موجود در مورد توصیه ۲۴ در مورد اشخاص حقوقی است و هدف آن کمک به ذی‌نفعان از بخش‌های عمومی و خصوصی است که درگیر تراست‌ها یا ترتیبات قانونی مشابه هستند تا خطرات پولشویی و تأمین مالی تروریسم را ارزیابی و کاهش دهند. جدیدترین نسخه این توصیه‌ها در زمینه ذی‌نفعان در نسخه مارس ۲۰۲۴ قابل دسترسی است.^۱

۵- روابط ایران و گروه ویژه اقدام مالی

گروه ویژه اقدام مالی به ایران نیز مانند دیگر اعضا، توصیه‌هایی داشته است که در جدول ۴ ذکر شده‌اند. از این فهرست، فقط ۴ مورد در سال ۱۳۹۷ یعنی از زمانی که ایران در فهرست سیاه قرار گرفت، باقی مانده بود که در سال ۱۳۹۵ با عنوان لوایح چهارگانه از آنها نام برده می‌شد. برای مروری بر پیشینه روابط ایران و FATF خط سیر رویدادهای با اهمیت این روابط با استفاده از صفحه کشورمان در سایت FATF ترسیم شده است. به‌طور کلی، این وب‌سایت صفحه‌ای برای کشورها دارد که از طریق آن می‌توان به تاریخچه و خط سیر تعاملات دسترسی پیدا کرد. علاوه بر این، اقدامات داخلی صورت گرفته در این خصوص نیز در تهیه این بخش استفاده شده‌اند.

۱۳۸۶

اولین هشدار گروه ویژه اقدام مالی به ایران

اعلام گروه ویژه اقدام مالی در خصوص آغاز تعامل با ایران و تعهدات ایران به گروه ویژه اقدام مالی

۱۳۸۷

قرارگرفتن ایران در فهرست اقدام متقابل یا سیاه

۱۳۹۲

تصویب کنوانسیون مبارزه با جرایم سازمان‌یافته فراملی (پالرمو) در هیئت وزیران

۱۳۹۴

تصویب قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم در مجلس شورای اسلامی با تأیید شورای نگهبان

۱۳۹۵

تعهد سیاسی ایران در خصوص اجرای برنامه اقدام پیشنهادی گروه ویژه اقدام مالی

تدوین لوایح چهارگانه شامل:

¹<https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/recommendations/Guidance-Beneficial-Ownership-Transparency-Legal-Arrangements.pdf.coredownload.inline.pdf>

۱. لایحه الحاق ایران به کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با جرائم سازمان یافته فراملی (پالرمو)

۲. لایحه اصلاح قانون مبارزه با پولشویی

۳. لایحه اصلاح قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم

۴. لایحه الحاق ایران به کنوانسیون بین المللی مقابله با تأمین مالی تروریسم

تعلیق ایران از فهرست کشورهای سیاه

قرارگرفتن ایران در فهرست کشورهای دقت ویژه یا خاکستری

۱۳۹۶

تمدید تعهد ایران در خصوص اجرای برنامه اقدام پیشنهادی گروه ویژه اقدام مالی

۷ آبان: تصویب الحاق ایران به کنوانسیون بین المللی مقابله با تأمین مالی تروریسم در هیئت وزیران

۱۵ آبان: ارسال مصوبه هیئت وزیران در خصوص الحاق ایران به کنوانسیون بین المللی مقابله با تأمین مالی تروریسم به مجلس شورای اسلامی

۴ بهمن: تصویب الحاق ایران به کنوانسیون مبارزه با جرایم سازمان یافته فراملی (پالرمو) در مجلس شورای اسلامی

۲۸ اسفند: بازگشت مصوبه مجلس شورای اسلامی در خصوص الحاق ایران به کنوانسیون مبارزه با جرایم سازمان یافته فراملی (پالرمو) توسط شورای نگهبان برای رفع ابهام

۱۳۹۷

۲۰ خرداد: ارسال مصوبه اصلاحی مجلس شورای اسلامی در خصوص الحاق ایران به کنوانسیون مبارزه با جرایم سازمان یافته فراملی (پالرمو) به شورای نگهبان

۱۷ و ۲۰ تیر: بازگشت مصوبه مجلس شورای اسلامی در خصوص الحاق ایران به کنوانسیون مبارزه با جرایم سازمان یافته فراملی (پالرمو) توسط شورای نگهبان برای رفع مغایرت با سیاست های کلی نظام

۳۱ تیر: تصویب قانون اصلاح قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم

۳ مهر:

تصویب قانون اصلاح قانون مبارزه با پولشویی

ارسال مصوبه اصلاحی مجلس شورای اسلامی در خصوص الحاق ایران به کنوانسیون مبارزه با جرایم سازمان یافته فراملی (پالرمو) به شورای نگهبان

۱۵ مهر: تصویب الحاق ایران به کنوانسیون بین المللی مقابله با تأمین مالی تروریسم توسط مجلس شورای اسلامی

۱۶ مهر: ارسال مصوبه الحاق ایران به کنوانسیون بین‌المللی مقابله با تأمین مالی تروریسم توسط مجلس شورای اسلامی به شورای نگهبان

۱۸ مهر: بازگشت مصوبه مجلس شورای اسلامی در خصوص الحاق ایران به کنوانسیون مبارزه با جرایم سازمان‌یافته فراملی (پارمو) توسط شورای نگهبان برای رفع مغایرت با سیاست‌های کلی نظام

۱۸ مهر: ارسال مصوبه اصلاحی مجلس شورای اسلامی در خصوص الحاق ایران به کنوانسیون مبارزه با جرایم سازمان‌یافته فراملی (پارمو) به مجمع تشخیص مصلحت نظام

۶ و ۱۳ آبان: بازگشت مصوبه مجلس شورای اسلامی در خصوص الحاق ایران به کنوانسیون بین‌المللی مقابله با تأمین مالی تروریسم توسط شورای نگهبان برای رفع مغایرت با سیاست‌های کلی نظام

۱۴ آذر: ارسال مصوبه اصلاحی مجلس شورای اسلامی در خصوص الحاق ایران به کنوانسیون بین‌المللی مقابله با تأمین مالی تروریسم به شورای نگهبان

۳ دی: اعلام مغایرت مصوبه مجلس شورای اسلامی در خصوص الحاق ایران به کنوانسیون بین‌المللی مقابله با تأمین مالی تروریسم با سیاست‌های کلی نظام توسط شورای نگهبان

۲ بهمن: ارسال مصوبه اصلاحی مجلس شورای اسلامی در خصوص الحاق ایران به کنوانسیون بین‌المللی مقابله با تأمین مالی تروریسم به مجمع تشخیص مصلحت نظام

۱۳۹۸

تعلیق ایران از فهرست کشورهای خاکستری

قرارگرفتن ایران در فهرست کشورهای سیاه

بر این اساس، هم‌اکنون لایحه الحاق ایران به کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با جرائم سازمان‌یافته فراملی (پارمو) و لایحه الحاق ایران به کنوانسیون بین‌المللی مقابله با تأمین مالی تروریسم توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام مسکوت مانده‌اند و نیز بر اساس آخرین بیانیه گروه ویژه اقدام مالی در تیر ماه سال جاری، ایران در کنار کره شمالی و میانمار، در فهرست سیاه قرار دارد. در این بیانیه، به دیگر کشورهای عضو هشدار داده شده است که به داد و ستد با بانک‌های ایرانی خاتمه دهند و همکاری با نهادهای مالی ایران را محدود کنند.

پژوهشکده پولی و بانکی در گزارشی که در سال جاری منتشر کرده، یادآور شده است که حتی در صورت تعیین تکلیف این ۲ کنوانسیون در سطوح عالی کشور، مطالبات و انتظارات دیگری هم از سوی گروه ویژه اقدام مالی مطرح است، زیرا بر اساس بیانیه این گروه، پیوستن به کنوانسیون‌های فوق فقط یک مورد از ۶ مورد باقی‌مانده در برنامه اقدام ایران هستند که به دلیل متوقف ماندن ایران در این مرحله، سایر موارد نیز تعیین تکلیف نشده‌اند و در فهرست مطالبات و انتظارات قبلی گروه ویژه اقدام مالی از ایران وجود دارند. این مطالبات شامل موارد زیر هستند:

۱. تصویب و اجرای کنوانسیون های پالرمو و مبارزه با تأمین مالی تروریسم و شفاف سازی قابلیت ارائه کمک های حقوقی متقابل
۲. جرم انگاری کافی تأمین مالی تروریسم، از جمله با حذف معافیت در نظر گرفته شده برای گروه های دارای هدف «تلاش برای پایان دادن به اشغال خارجی، استعمار و نژادپرستی»
۳. شناسایی و مسدود کردن دارایی های گروه ها و نهادهای تروریستی، در راستای قطعنامه های شورای امنیت سازمان ملل متحد
۴. حصول اطمینان از استقرار یک نظام «بررسی دقیق مشتری کافی و قابل اجرا»
۵. نشان دادن نحوه شناسایی و مجازات ارائه دهندگان غیر مجاز خدمات انتقال پول/ ارزش توسط مقامات و نهادهای ذی ربط
۶. حصول اطمینان از برخورداری مؤسسات مالی کشور از قابلیت «تأیید نقل و انتقالات بانکی حاوی اطلاعات کامل فرستنده و ذی نفع نهایی»

در تازه ترین بیانیه گروه ویژه اقدام مالی که مربوط به اکتبر ۲۰۲۴ / آبان ۱۴۰۳ است، ایران در کنار کره شمالی و میانمار در فهرست سیاه قرار گرفته است. در این بیانیه درباره ایران آمده است:

ایران در ژوئن ۲۰۱۶ متعهد شد کمبودهای راهبردی خود را برطرف کند. برنامه اقدام ایران در ژانویه ۲۰۱۸ منقضی شد. در فوریه ۲۰۲۰، گروه ویژه اقدام مالی خاطرنشان کرد که ایران برنامه اقدام را تکمیل نکرده است.

در اکتبر ۲۰۱۹، گروه ویژه اقدام مالی از اعضای خود و همه حوزه های قضایی خواست افزایش بررسی نظارتی برای شعب و شرکت های تابعه مؤسسات مالی مستقر در ایران را الزامی کنند. سازوکارهای گزارش دهی مرتبط پیشرفته یا گزارش دهی سیستماتیک تراکنش های مالی را معرفی کنند و الزامات حسابرسی خارجی را برای گروه های مالی در رابطه با هر یک از شعب و شرکت های تابعه آنها در ایران افزایش دهند.

اکنون، با توجه به عدم تصویب کنوانسیون های پالرمو و مبارزه با تأمین مالی تروریسم در راستای استانداردهای گروه ویژه اقدام مالی این گروه به طور کامل تعلیق اقدامات متقابل را لغو می کند و از اعضای خود و همه حوزه های قضایی می خواهد تا اقدامات متقابل مؤثری را مطابق با توصیه ۱۹ اعمال کنند.

ایران تا تکمیل برنامه اقدام کامل در بیانیه گروه ویژه اقدام مالی در حوزه های قضایی پاریس، مشروط به فراخوان برای اقدام باقی خواهد ماند.

اگر ایران کنوانسیون پالرمو و مبارزه با تأمین مالی تروریسم را مطابق با استانداردهای گروه ویژه اقدام مالی تصویب کند، این گروه در خصوص گام های بعدی، از جمله تعلیق اقدامات متقابل، تصمیم خواهد گرفت.

تا زمانی که ایران اقدامات لازم برای رفع کمبودهای شناسایی شده در رابطه با مبارزه با تأمین مالی تروریسم در برنامه اقدام را اجرا نکند، نگرانی گروه ویژه اقدام مالی در خصوص ریسک تأمین مالی تروریسم ناشی از ایران و تهدیدی که برای سیستم مالی بین‌المللی ایجاد می‌کند، بر جای خود باقی خواهد ماند.

توصیه ۱۹ اقدامات متقابلی را که کشورها می‌توانند انجام دهند، مشخص می‌کند. توصیه ۱۹ در خصوص کشورهای با ریسک بالاتر است. بر این اساس، مؤسسه‌های مالی باید ملزم شوند در روابط کاری و معامله با اشخاص حقیقی و حقوقی و مؤسسات مالی کشورهایی که توسط گروه ویژه اقدام مالی مشخص می‌شوند، تدابیر شناسایی مشتریان را به‌صورت شدیدتری اعمال کنند. این تدابیر، باید مؤثر و متناسب با ریسک‌های موجود باشند. در صورت درخواست گروه ویژه اقدام مالی، کشورها باید بتوانند اقدامات متقابل متناسبی را در خصوص این کشورها، اجرا کنند. همچنین کشورها باید بتوانند فارغ از درخواست گروه ویژه اقدام مالی نیز چنین اقداماتی را به‌صورت مؤثر و متناسب با ریسک‌های موجود، اعمال کنند.

یادداشت تفسیری ۱۹، مثال‌هایی از اقدامات مقابله‌ای در خصوص کشورهای با ریسک بالا را برمی‌شمارد که شامل موارد زیر هستند:

۱. الزام مؤسسه‌های مالی به اعمال عناصر خاصی از بررسی
۲. معرفی سازوکارهای گزارش‌دهی مرتبط تقویت‌شده یا گزارش‌دهی سیستماتیک تراکنش‌های مالی
۳. پرهیز از تأسیس شعب یا شرکت‌های زیرمجموعه مؤسسه‌های مالی از کشور مربوط یا تأسیس با در نظر گرفتن این واقعیت که مؤسسه مالی مربوط از کشوری است که سیستم‌های کافی ضد پولشویی و تأمین مالی تروریسم ندارد
۴. منع مؤسسات مالی از تأسیس شعب یا شرکت‌های زیرمجموعه در کشور مربوط یا تأسیس با در نظر گرفتن این واقعیت که شعبه یا شرکت، در کشوری است که سیستم‌های کافی مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم را ندارد
۵. محدود کردن روابط تجاری یا تراکنش‌های مالی با کشور یا اشخاص شناسایی شده در آن کشور
۶. منع مؤسسه‌های مالی از تکیه بر اشخاص ثالث مستقر در کشور مربوط برای انجام عناصر فرایند شناسایی مشتری (CDD)
۷. الزامی مؤسسه‌های مالی به بازنگری و اصلاح، یا در صورت لزوم، خاتمه دادن به روابط کارگزاری با مؤسسه‌های مالی در کشور مربوط
۸. الزام بررسی‌های نظارتی بیشتر و/یا الزامات حسابرسی خارجی برای شعب و شرکت‌های زیرمجموعه مؤسسه‌های مالی مستقر در کشور مربوط
۹. الزامی کردن الزامات حسابرسی خارجی بیشتر برای گروه‌های مالی با توجه به هر یک از شعب و شرکت‌های زیرمجموعه آن‌ها که در کشور مربوط قرار دارند

در ادامه مروری بر ۲ لایحه باقی‌مانده یعنی لایحه پیوستن ایران به کنوانسیون پالمو و تأمین مالی تروریسم خواهیم داشت.

۵-۱- کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه جرایم سازمان یافته فراملی (پالرمو)

این کنوانسیون در سال ۲۰۰۰ میلادی در شهر پالرمو ایتالیا تصویب شد و به همین دلیل با عنوان کنوانسیون پالرمو نیز شناخته می‌شود. این کنوانسیون اصلی‌ترین سند بین‌المللی در مبارزه با جرایم سازمان یافته فراملی است. زمینه‌ها و مظاهر جنایت سازمان یافته در این کنوانسیون شامل پروتکل پیشگیری، سرکوب و مجازات قاچاق انسان، به ویژه زنان و کودکان؛ پروتکل مبارزه با قاچاق مهاجر از طریق زمین، دریا و هوا؛ و پروتکل علیه ساخت و قاچاق غیرقانونی سلاح گرم، قطعات و اجزاء و مهمات آن است. کشورها قبل از اینکه بتوانند عضو هر یک از پروتکل‌ها شوند باید به کنوانسیون بپیوندند.

کشورهایی که این سند را تصویب می‌کنند، متعهد به اتخاذ یک سری اقدامات علیه جرایم سازمان یافته فراملی، از جمله جرایم جنایی داخلی (شرکت در یک گروه جنایتکار سازمان یافته، پولشویی، فساد و ممانعت از اجرای عدالت)، اتخاذ چارچوب‌های جدید و گسترده برای استرداد، کمک‌های حقوقی متقابل و همکاری‌های اجرای قانون؛ و ارتقای آموزش و کمک‌های فنی برای ایجاد یا ارتقای ظرفیت لازم مقامات ملی هستند. در ماده ۷ این کنوانسیون، اقدامات لازم برای مبارزه با پولشویی ذکر شده است.

ماده ۷ کنوانسیون پالرمو: اقدامات لازم برای مبارزه با پولشویی

۱. همه کشورهای عضو:

أ. برای منع و کشف همه شکل‌های پولشویی برای بانک‌ها و مؤسسات مالی غیر بانکی و در صورت اقتضا، سایر دستگاه‌هایی که به‌ویژه مستعد پولشویی هستند، در حوزه صلاحیت خود نظام جامع قانونی و نظارتی داخلی ایجاد خواهند کرد. این نظام بر الزامات مربوط به شناسایی مشتری، حفظ سوابق و گزارش معامله‌های مشکوک تأکید خواهد داشت.

ب. بدون خدشه به مواد *۱۸ و *۲۷ تضمین خواهند کرد که مقامات اداری نظارتی انتظامی و سایر مقامات مبارزه با پولشویی، شامل مقامات قضایی در صورتی که قوانین داخلی اجازه دهد، بتوانند همکاری و اطلاعات مربوط را در سطوح ملی و بین‌المللی، تحت شرایطی که قوانین داخلی آنها تجویز می‌کند، مبادله کنند و در این راستا، تشکیل واحد اطلاعات مالی را به‌عنوان مرکز ملی گردآوری، تجزیه و تحلیل و انتشار اطلاعات مربوط به پولشویی احتمالی را مدنظر قرار خواهند داد.

۲. برای کشف و پایش جابه‌جایی وجوه نقد و اوراق بهادار در مرزهای خود، با رعایت مقررات مربوط به استفاده صحیح از اطلاعات کشورهای عضو، تدابیر عملی لازم را اجرا خواهند کرد بدون آن که برای جابه‌جایی سرمایه‌های مشروع، مانعی به وجود آورند. این تدابیر ممکن است الزام افراد و کسب و کارها به ارائه گزارش مربوط به انتقال بین مرزی مبالغ قابل توجه پول نقد و اسناد و اوراق بهادار را در برداشته باشد.

۳. برای برقراری نظام قانونی و نظارتی داخلی موضوع این ماده و بدون آن که به سایر مواد این کنوانسیون لطمه‌ای وارد شود، از کشورهای عضو دعوت می‌شود از برنامه‌های مبارزه با پولشویی متعلق به سازمان‌های منطقه‌ای، بین منطقه‌ای و چند جانبه به‌عنوان راهنما استفاده کنند.

۴. برای مبارزه با پولشویی، کشورهای عضو در راستای توسعه و تقویت همکاری‌های جهانی، منطقه‌ای و دو جانبه بین مراجع قضایی، مجری قانون و مقامات نظارتی مالی، تلاش خواهند کرد.

* مواد ۱۸ و ۲۷ به ترتیب در خصوص «همکاری‌های حقوقی متقابل» و «همکاری در زمینه اجرای قانون» هستند. برای مطالعه آنها می‌توانید به منابع معرفی شده در پایان گزارش، مراجعه کنید.

۵-۲- کنوانسیون مقابله با تأمین مالی تروریسم

کنوانسیون مقابله با تأمین مالی تروریسم^۱ که با عنوان CFT شناخته می‌شود، در سال ۱۹۹۹ توسط سازمان ملل متحد تصویب و از سال ۲۰۰۲ لازم‌الاجرا شد. این کنوانسیون جرم‌انگاری، همکاری‌های بین‌المللی و نیز پیگرد و مجازات تأمین مالی تروریسم را دنبال می‌کند.

بر این اساس، تهیه یا جمع‌آوری وجوه در نظر گرفته‌شده برای فعالیت‌های تروریستی، یک فعالیت مجرمانه در نظر گرفته می‌شود و هر شخصی که به‌طور غیرقانونی و عمدانه، وجوهی را با علم به استفاده از آن برای تروریسم، جمع‌آوری یا تأمین کند، مجرم شناخته می‌شود.

این کنوانسیون در بخش‌های مختلف خود، همکاری بین کشورها را برای جلوگیری و مقابله با تأمین مالی تروریسم توصیه می‌کند. این موضوع، شامل به‌اشتراک‌گذاری اطلاعات و کمک به تحقیقات و مراحل قانونی مربوط به تأمین مالی تروریسم است. علاوه بر این، کشورهای عضو، موظف هستند افراد متهم به تأمین مالی تروریسم را تحت تعقیب یا استرداد قرار دهند تا اطمینان حاصل شود با مجرمان برخورد صورت می‌گیرد.

کشورهایی که این کنوانسیون را تصویب می‌کنند باید قوانین داخلی خود را با مفاد آن هماهنگ کنند و اطمینان یابند که ابزارهای قانونی لازم برای مبارزه مؤثر با تأمین مالی تروریسم را در اختیار دارند که شامل اقداماتی برای کشف، توقیف و ضبط وجوه مرتبط با تروریسم است.

۶- بررسی دیدگاه‌های موافقان و مخالفان گروه ویژه اقدام مالی در ایران^۲

موافقان و مخالفان FATF در ایران، با بیان دیدگاه‌های خود در برهه‌های زمانی مختلف در تلاش بودند تا تصمیم‌سازان و تصمیم‌گیران را در پذیرش یا عدم پذیرش توصیه‌های گروه ویژه اقدام مالی ترغیب کنند. موافقان درباره مزایای پیوستن به این گروه و پیامدهای منفی عدم همکاری با آن می‌گویند و مخالفان، بر زیان‌های ناشی از این همکاری و ابهام‌های موجود، تمرکز دارند. در ادامه برخی از مهم‌ترین دیدگاه‌های موافقان و مخالفان بیان می‌شود.

^۱ Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism

^۲ در تدوین این بخش، از پایان‌نامه کارشناسی ارشد احسان خلیلی با عنوان «بررسی منافع و ضررهای حقوقی پیوستن ایران به گروه ویژه اقدام مالی (FATF) بهره‌برداری شده است.

۱-۶- دیدگاه‌های موافقان

از دیدگاه موافقان، ضرورت ارتباط با گروه ویژه اقدام مالی به‌عنوان یک اصل اساسی در نظر گرفته می‌شود، به‌طوری که منافع حاصل از این ارتباط تا حدی در نظر گرفته می‌شود که نمی‌توان از آن چشم‌پوشی کرد. در ادامه، برخی از مهم‌ترین دیدگاه‌های موافقان بیان می‌شود.

لزوم پیروی از استانداردهای مورد توافق بین‌المللی: جهانی شدن، زمینه‌ساز ایجاد قوانین و ضوابط یکسانی شده که مورد اعتماد کشورهاست. برخی کارشناسان بر این باورند که استانداردهای مالی در سطح بین‌المللی باید قواعد یکسانی را برای همه کشورها فراهم کنند و دولت‌ها نیز ملزم به رعایت این قواعد باشند. در این زمینه، شورای عالی پولشویی به‌عنوان نهاد صاحب‌صلاحیت، معتقد است همان‌طور که صنوف مختلف اقتصادی از استانداردهای واحد تبعیت می‌کنند، وجود نهادهای ذی‌صلاح در زمینه مبادلات بین‌المللی برای مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم نیز ضروری است. بنابراین، حامیان گروه ویژه اقدام مالی اعلام می‌کنند که تبعیت از توصیه‌های این گروه، نه‌تنها به مبارزه با پولشویی در داخل کشور کمک می‌کند، بلکه نشان‌دهنده تلاش‌های ایران در این حوزه به سایر کشورها نیز خواهد بود و این امر، اعتماد دوطرفه‌ای را به همراه خواهد داشت.

خارج شدن از فهرست سیاه گروه ویژه اقدام مالی: یکی از مهم‌ترین آثار عضویت ایران در گروه ویژه اقدام مالی، خارج شدن کشور از فهرست سیاه و در نتیجه، پیشگیری از اقدامات تنبیهی و مقابله‌ای آن است. در صورت عضویت ایران در گروه ویژه اقدام مالی و اجرای مقررات آن، انتظار می‌رود این اقدامات خنثی شوند و ایران از فهرست سیاه خارج شود.

تسهیل تجارت خارجی و مبادلات اقتصادی: تعلیق اقدامات تقابلی می‌تواند هزینه تبادل کالا و خدمات را کاهش دهد و تسهیل امور تجاری را برای فعالان اقتصادی به همراه داشته باشد.

جذب سرمایه‌گذاری کشورهای خارجی: یکی از آثار گزارش‌های گروه ویژه اقدام مالی، توجه کشورها و سازمان‌ها به میزان ریسک‌پذیری اقتصادی کشورها است. اگر کشوری از نظر این نهاد ریسک بالایی داشته باشد، کشورهای دیگر با دقت و حساسیت بیشتری سرمایه‌گذاری در آن کشور را بررسی می‌کنند و در بسیاری از موارد حتی از سرمایه‌گذاری در آن صرف‌نظر می‌کنند. بنابراین، یکی از پیامدهای مثبت عضویت ایران در گروه ویژه اقدام مالی، جذب و افزایش سرمایه‌گذاری خارجی است.

اصلاح ساختارهای مبارزه با پولشویی در داخل کشور و افزایش شفافیت در نقل و انتقال‌های مالی: گروهی از اقتصاددانان بر این باورند که همکاری با گروه ویژه اقدام مالی می‌تواند به اصلاح رویه‌ها و ساختارهای داخلی در مبارزه با قاچاق، جرایم سازمان‌یافته، پولشویی و رشوه کمک کند. با اجرای سیستم شناسایی مشتری، رهگیری تراکنش‌های مالی مشکوک به‌سادگی انجام می‌شود و شفافیت در اطلاعات هویتی و مالی، راه فراری از این قبیل جرایم باقی نخواهند گذاشت. در واقع تراکنش‌های مبهم نهادها و مؤسسه‌های غیرمجاز، در نبود یک سیستم شفاف و قابل راستی‌آزمایی شکل می‌گیرد. ارتباط با گروه ویژه اقدام مالی می‌تواند استانداردها و رویه‌های یکسانی را در زمینه بانکی و مالی در داخل کشور و خارج از کشور به همراه داشته باشد.

۱-۶- دیدگاه‌های مخالفان

منتقدان درباره تعامل با گروه ویژه اقدام مالی تردیدهایی را مطرح می‌کنند و درباره آسیب‌های حاصل از این همکاری هشدار می‌دهند. به‌طور کلی، مخالفان معتقدند پیامدهای زیان‌بار پیوستن ایران به گروه ویژه اقدام مالی پیامدهای منفی را در بخش‌های مختلف برای کشور به دنبال خواهد داشت. در ادامه، برخی از مهم‌ترین دیدگاه‌های مخالفان بیان می‌شود.

دسترسی به اطلاعات نهادها و اشخاص ایرانی: گروهی از کارشناسان اقتصادی و نیز برخی از نمایندگان ادوار مجلس شورای اسلامی، بر این باورند که اولین آسیب ناشی از ارتباط با گروه ویژه اقدام مالی، درز و افشای اطلاعات مالی و تجاری نهادها و مؤسسه‌های بانکی است. به‌طوری که دسترسی بدون محدودیت گروه ویژه اقدام مالی به این اطلاعات می‌تواند به‌عنوان اهرم فشاری برای تحقق خواسته‌های نامشروع اعضای آن عمل کند. بنابراین، جمهوری اسلامی ایران نباید اجرای قوانین مصوب داخلی خود را به الزامات و قوانین گروه‌های بین‌المللی وابسته کند. پایه این مخالفت، به توصیه شماره ۳۶ باز می‌گردد که بیان می‌کند با وجود محرمانه بودن اطلاعات مالی کشورها و الزام نهادهای وابسته به حفظ محرمانگی، در صورت درخواست کشورهای عضو گروه ویژه اقدام مالی، باید همه اطلاعات درخواستی بدون هیچ قید و شرطی در اختیار آنها قرار گیرد و هیچ قانون حفظ محرمانگی نمی‌تواند مانع از تبادل داده‌ها شود.

دشواری اجرای مقررات گروه ویژه اقدام مالی: عضویت کشورها در گروه ویژه اقدام مالی به معنای پذیرش قوانین آن و اجرای کامل مقررات، به‌ویژه در زمینه مبادله مالی داخلی و خارجی است. با این حال، اجرای بسیاری از این مقررات برای کشورهای پیشرفته نیز با چالش‌هایی همراه است. بنابراین، برای کشورهایی که به‌تازگی به عضویت این نهاد درآمده‌اند، به دلیل عدم وجود زیرساخت‌های لازم، اجرای قوانین مذکور دشوارتر خواهد بود. بنابراین در مورد عضویت ایران، دو احتمال وجود دارد:

۱. گروه ویژه اقدام مالی ممکن است ایران را به اجرای بسیاری از قوانین سخت‌گیرانه ملزم کند.
۲. دخالت‌های فراوان گروه ویژه اقدام مالی در امور داخلی کشورها، به‌ویژه در نظام بانکی، ممکن است مؤسسات مالی و بانکی ایران را از برقراری ارتباط مالی با برخی گروه‌ها و سازمان‌ها منع کند.

تناقض با قانون اساسی: با توجه به اصل ۱۵۲ قانون اساسی مبنی بر اینکه «سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران بر اساس نفی هر گونه سلطه‌جویی و سلطه‌پذیری، حفظ استقلال همه‌جانبه و تمامیت ارضی کشور، دفاع از حقوق همه مسلمانان و عدم تعهد در برابر قدرت‌های سلطه‌گر و روابط صلح‌آمیز متقابل با دول غیر محارب استوار است.» و اصل ۱۵۳ قانون اساسی مبنی بر «ممنوعیت هرگونه قرارداد که موجب سلطه بیگانه بر منابع طبیعی و اقتصادی، فرهنگ، ارتش و دیگر شئون کشور شود» منتقدان، عضویت ایران در گروه ویژه اقدام مالی را در تضاد با قانون اساسی می‌دانند.

تأویل‌پذیری و ابهام برخی از کنوانسیون‌های گروه ویژه اقدام مالی: پیوستن به کنوانسیون پالمو به‌عنوان یکی از الزامات برنامه اقدام برای همه اعضا، ضروری است اما ایران در پیوستن به این کنوانسیون محدودیت‌هایی وجود دارد. یکی از این محدودیت‌ها، نظام حقوقی پالمو است که شناسایی مصادیق گروه‌های تروریستی را

تأویل‌پذیر می‌کند. به این ترتیب، اعضا می‌توانند با تفسیر خاص خود، جرم‌انگاری و تعیین نهضت‌های آزادی‌بخش را در قالب هسته‌های تروریستی انجام دهند.

۷- رابطه دو سویه تحریم‌ها و گروه ویژه اقدام مالی^۱

روابط اقتصادی ایران با سایر کشورها به دو حوزه تحریم‌ها و گروه ویژه اقدام مالی وابسته است. در واقع آنچه تعیین می‌کند دیگر کشورها تا چه میزان با ایران در امور پولی-بانکی، بازرگانی و تجاری همکاری داشته باشند، به سطح تحریم‌ها و وضعیت ایران در گروه ویژه اقدام مالی بستگی دارد. در این خصوص، نظرات متفاوتی وجود دارد.

برخی بر این باورند که برای بهبود جایگاه بین‌المللی اقتصاد ایران باید هر دو مسئله تحریم‌ها و گروه ویژه اقدام مالی حل شود؛ یعنی از شدت تحریم‌ها کاسته و ایران از فهرست سیاه گروه ویژه اقدام مالی خارج شود. این گروه استدلال می‌کنند برای برقراری روابط تجاری با دیگر کشورها و صادرات و واردات کالا، باید از شدت تحریم‌ها کاسته شود و همچنین طرف‌های تجاری ایران بتوانند با اطمینان از اینکه کشورمان در فهرست سیاه گروه ویژه اقدام مالی قرار ندارد، جابه‌جایی وجوه مرتبط با تجارت خود را انجام دهند. این گروه بر این باورند که در خصوص ۲ مسئله تحریم و گروه ویژه اقدام مالی، حل و فصل یکی و باقی‌ماندن دیگری، بی‌نتیجه است. گروهی دیگر بر این باورند که با وجود باقی‌ماندن تحریم‌ها نیز می‌توان از مزایای خارج شدن ایران از فهرست سیاه گروه ویژه اقدام مالی در خصوص روابط اقتصادی با شرکای تجاری کنونی که با وجود تحریم نیز رابطه اقتصادی ایران با آنها پابرجا باقی مانده است؛ بهره‌مند شد؛ هزینه مبادله را کاهش داد و روابط تجاری را تسهیل و تسریع کرد.

یکی از چالش‌های کلیدی نظام بانکداری ایران، عدم تطبیق کامل با استانداردهای گروه ویژه اقدام مالی است که بر روی نحوه تعامل کشور در حوزه روابط بین‌المللی بانکی اثرگذار است. برای ارزیابی دیدگاه‌های پیش‌گفته درباره حل و فصل دو موضوع تحریم و روابط بانکی بین‌المللی و تأثیر آن بر اقتصاد کشور، می‌توان چهار وضعیت را در نظر گرفت:

۱. وضعیت اول، شرایطی را توصیف می‌کند که در آن تحریم‌ها رفع شده و روابط بانکی بین‌المللی با پذیرش توصیه‌های گروه ویژه اقدام مالی بهبود یافته است. این وضعیت را می‌توان به‌نوعی وضعیت مطلوب دانست. در چنین شرایطی چالش‌های کنونی تجار و سرمایه‌گذاران خارجی برای فعالیت در ایران مرتفع می‌شود و نقل و انتقال پول بین دو طرف، بدون واسطه‌های ثالث، قابل انجام است. بانک‌های داخلی می‌توانند به طرف‌های خارجی خدمات ارائه دهند و بانک‌های خارجی نیز شعب فعالی در ایران دارند. بنابراین شرکای تجاری ایران می‌توانند برای مدیریت هزینه‌های تراکنش بانکی خود، در این فضای رقابتی، دست به انتخاب بزنند. با توجه به خروج ایران از فهرست سیاه گروه ویژه اقدام مالی،

^۱ در تدوین این بخش، از رساله دکتری مصطفی گوهری‌فر با عنوان «آینده‌پژوهی نظام بانکداری بین‌الملل ایران» بهره‌برداری شده است.

ریسک‌های نظام پولی-بانکی ایران برای طرف‌های خارجی کاهش یافته است. همچنین برای روابط مالی بین‌المللی، از سوئیفت و به‌صورت موردی، از پیام‌رسان‌های بانکی چینی و روسی استفاده می‌شود. از سوی دیگر با توجه به بهبود روابط بانکی بین‌المللی و نیز گشایش‌های حاصل از رفع تحریم‌ها، در مجموع رتبه ریسک اعتباری ایران کاهش یافته و هزینه تأمین مالی از منابع خارجی نیز به دنبال آن پایین آمده است.

۲. وضعیت دوم، تقریباً مشابه وضعیتی است که پیش از این در برهه‌ای در دهه ۱۳۹۰ تجربه شده است و در آن تحریم‌ها رفع شده اما روابط بانکی بین‌المللی به دلیل عدم پذیرش توصیه‌های گروه ویژه اقدام مالی بدون تغییر باقی مانده است. در چنین شرایطی برخی از چالش‌های کنونی تجاری و سرمایه‌گذاران خارجی برای فعالیت در ایران مرتفع می‌شود؛ اما نقل و انتقال پول بین دو طرف، همچنان با واسطه‌های ثالثی از جمله صرافی‌ها قابل انجام است یا طرفین تجارت تهاتری را برای اجتناب از انجام تراکنش بانکی، ترجیح می‌دهند که می‌تواند محدودکننده روابط تجاری باشد. از طرف دیگر با توجه به رعایت نکردن توصیه‌های گروه ویژه اقدام مالی روابط بانکی بین‌المللی به حالت عادی بازنگشته است یعنی بانک‌های داخلی امکان ارائه خدمات به طرف‌های خارجی را ندارند و بانک‌های خارجی نیز نمی‌توانند در ایران، شعبه‌ای افتتاح کنند. بنابراین به‌طور کلی هزینه تراکنش بانکی همچنان برای طرف‌های خارجی بالاست و صرفاً پیام‌رسان‌های بانکی چینی و روسی استفاده می‌شود.

۳. وضعیت سوم، شرایطی را توصیف می‌کند که در آن روابط بانکی بین‌المللی با پذیرش توصیه‌های گروه ویژه اقدام مالی بهبود یافته اما تحریم رفع نشده است. در چنین شرایطی نقل و انتقال پول تقریباً بدون اشکال قابل انجام است؛ اما به دلیل تحریم‌ها، شرایط به‌گونه‌ای است که شرکای تجاری و کشورهای دوست نیز ترجیح می‌دهند در بیشتر موارد از طریق صرافی‌ها نقل و انتقال پولی را انجام می‌دهند. با این حال، شبکه بانکی کشور به دلیل رعایت استانداردهای بین‌المللی، ارتقا پیدا کرده است. ایران از فهرست سیاه گروه ویژه اقدام مالی خارج شده و این موضوع تأثیر مثبتی بر رتبه ریسک اعتباری ایران داشته است.

۴. وضعیت چهارم، شرایطی را توصیف می‌کند که مشابه شرایط کنونی کشور است یعنی تحریم پا برجاست و ایران در فهرست سیاه گروه ویژه اقدام مالی قرار دارد. روابط تجاری در این شرایط محدود است. در غیاب شعب بانک‌های خارجی در ایران و عدم فعالیت بانک‌های ایرانی در کشورهای خارجی، هزینه تراکنش بالاست و نقل و انتقال پول یا از طریق صرافی‌ها انجام می‌شود یا طرفین برای اجتناب از تراکنش پولی، تهاتر را انتخاب می‌کنند. روابط بین‌المللی بانکی محدود و صرفاً با پیام‌رسان‌های چینی و روسی امکان‌پذیر است. رتبه ریسک اعتباری کشور در وضعیتی نامطلوب قرار دارد و امکان تأمین مالی از منابع خارجی به همین دلیل بسیار بالاست.

۸- پیامدهای عدم خروج از فهرست سیاه برای ایران

حضور ایران در فهرست سیاه گروه ویژه اقدام مالی تاکنون پیامدهای اقتصادی و سیاسی قابل توجهی بر اقتصاد کشورمان داشته است که مهم ترین آن کند شدن روند توسعه اقتصادی و تعاملات محدود بین المللی بوده است.

حضور در فهرست سیاه گروه ویژه اقدام مالی به معنای عدم توانایی در استفاده از خدمات بانکی و مالی بین المللی است. این امر می تواند مانع از انتقال وجوه، سرمایه گذاری خارجی و حتی تجارت با کشورهای دیگر شود. بانکها و مؤسسات مالی محدودی که با ایران همکاری می کنند، ممکن است کارمزدهای بالاتری برای انجام معاملات خود مطالبه کنند. این هزینه ها ناشی از ریسک های بالای ناشی از تحریم ها و نظارت های شدیدتر بر روی تراکنش هاست. همچنین بانک های ایرانی نمی توانند از سیستم های پرداخت بین المللی استفاده کنند که این موضوع باعث می شود انجام مبادلات بانکی خارجی برای ایرانیان دشوار و زمان بر شود. علاوه بر این، مبادلات پولی فعالان اقتصادی ایرانی با سایر کشورها به جای شبکه بانکی از طریق صرافی هایی انجام می شود که به عنوان واسطه، موجب افزایش هزینه های مبادله می شوند. می توان گفت انجام این قبیل تراکنش ها از روش های غیررسمی و پرهزینه در افزایش هزینه های تجاری نقش دارد.

از سوی دیگر، حضور در فهرست سیاه گروه ویژه اقدام مالی باعث ایجاد عدم اطمینان در میان سرمایه گذاران خارجی می شود؛ چرا که ورود منابع پولی و نیز انجام هرگونه تراکنش مالی برای آنها به عنوان ریسک تلقی می شود. این عدم اطمینان می تواند منجر به کاهش تمایل سرمایه گذاران برای حضور در کشورمان شود. سرمایه گذاران خارجی به دلیل ریسک های بالای ناشی از تحریم ها و عدم شفافیت مالی، تمایل کمتری به سرمایه گذاری در ایران دارند. این موضوع سرمایه گذاری مشترک با کشورهای دیگر را نیز تحت تأثیر قرار می دهد، چرا که شرکت های خارجی ممکن است از ورود به پروژه های مشترک با ایران اجتناب یا سایر کشورهایی را که ریسک کمتری دارند، انتخاب کنند.

محدودیت در تجارت فرامرزی دیگر پیامد منفی حضور در فهرست سیاه گروه ویژه اقدام مالی برای ایران است که منجر به محدودیت هایی در صادرات و واردات کالاها و خدمات می شود. عدم رعایت استانداردهای گروه ویژه اقدام مالی ممکن است موجب تضعیف دیپلماسی اقتصادی ایران با کشورهای دیگر و مانع ایجاد توافقات اقتصادی و تجاری شود. کشورهای دیگر ممکن است بخواهند با اجتناب از تجارت با ایران از مخاطرات ناشی از تحریم ها و نظارت های گروه ویژه اقدام مالی دوری کنند. این امر باعث می شود که ایران نتواند به راحتی کالاها و خدمات مورد نیاز خود را از خارج تأمین کند.



۹- تجارب موفق تعامل با گروه ویژه اقدام مالی

فهرست خاکستری و فهرست سیاه گروه ویژه اقدام مالی، در واقع اسامی غیر رسمی برای دو نوع طبقه‌بندی کشورها در FATF هستند که بر اساس نوع تعامل آنها با این گروه و ارزیابی صورت گرفته، انجام می‌شود.

فهرست خاکستری در واقع کشورهایی که تحت نظارت افزایش یافته^۱ قرار دارند را نمایندگی می‌کند این کشورها دارای نواقصی در سیستم‌های مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم هستند، اما متعهد شده‌اند که با گروه ویژه مالی همکاری کنند تا این مشکلات را برطرف کنند.

فهرست سیاه نیز به دسته‌ای از کشورها اطلاق می‌شود که پرریسک و غیر همکار^۲ هستند به این معنا که نواقص جدی در سازوکار مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم در آنها وجود دارد و همکاری کافی با گروه ویژه اقدام مالی برای رفع آنها ندارند و از این رو نام آنها برای اقدام متقابل^۳ در بیانیه‌های این گروه اعلام می‌شود.

قرار گرفتن در لیست خاکستری به معنای هشدار و نیاز به اصلاحات فوری است و قرار گرفتن در لیست سیاه می‌تواند منجر به محدودیت‌های شدید در تعاملات مالی بین‌المللی شود. با این حال تجاربی از تعامل کشورها برای خروج از این فهرست‌ها وجود دارد که می‌تواند درس‌هایی برای کشورمان داشته باشد.

۹-۱- تجربه پاکستان در خروج از فهرست خاکستری گروه ویژه اقدام مالی

پاکستان از سال ۲۰۱۸ به مدت ۴ سال تا سال ۲۰۲۲ در فهرست خاکستری گروه ویژه اقدام مالی بود. قرار گرفتن این کشور در فهرست خاکستری به دلیل ناتوانی در کنترل پولشویی و تأمین مالی تروریسم انجام شد.

در ژوئن ۲۰۱۸، این کشور یک تعهد سیاسی سطح بالا برای همکاری با گروه ویژه اقدام مالی و گروه مبارزه با پولشویی آسیا-پاسیفیک به منظور تقویت نظام ضد پولشویی و مقابله با تأمین مالی تروریسم و رسیدگی به نقص‌های استراتژیک مرتبط با تأمین مالی تروریسم اعلام کرد. تعهد سیاسی سطح بالا در گروه ویژه اقدام مالی به معنای اعلام رسمی و عمومی یک کشور برای همکاری با گروه ویژه اقدام مالی و اجرای استانداردها و توصیه‌های این نهاد بین‌المللی است. این تعهد، معمولاً توسط مقامات ارشد دولتی یا رهبران کشور اعلام می‌شود و نشان‌دهنده اراده سیاسی قوی برای مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم است.

این تعهد سیاسی در یک برنامه اقدام ۳۴ ماده‌ای در دستور کار این کشور قرار گرفت و در این فاصله، اقداماتی را برای رفع نواقص مطرح شده انجام شد. مسئله پاکستان از این جهت با ایران شبیه است که با دو لایحه مشابه یعنی در زمینه مبارزه با پولشویی و مبارزه با تأمین مالی تروریسم توانست وضعیت خود را بهبود دهد.

¹ Jurisdictions under Increased Monitoring

² High-Risk and Non-Cooperative Jurisdictions

³ Call for Action

تعهدات پاکستان در آن دوره به‌طور کلی شامل موارد زیر بود:

۱. شناسایی و ارزیابی ریسک‌های تأمین مالی تروریسم: نشان دادن اینکه ریسک‌های تأمین مالی تروریسم به‌طور مناسب شناسایی و ارزیابی شده‌اند و نظارت بر اساس ریسک انجام می‌شود.
۲. اقدامات اصلاحی و تحریم‌ها: نشان دادن اینکه اقدامات اصلاحی و تحریم‌ها در موارد نقض پولشویی و تأمین مالی تروریسم اعمال می‌شوند و این اقدامات بر رعایت الزامات مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم توسط مؤسسات مالی تأثیر دارند.
۳. همکاری مقامات ذی‌صلاح: نشان دادن اینکه مقامات ذی‌صلاح در شناسایی و اقدام علیه خدمات انتقال پول یا ارزش غیرقانونی همکاری می‌کنند و اقدامات اجرایی انجام می‌دهند.
۴. شناسایی حاملان وجود نقد: نشان دادن اینکه مقامات در زمینه شناسایی حاملان وجوه نقد و اجرای کنترل‌ها بر حرکت غیرقانونی ارزها فعالیت هستند و ریسک استفاده از حاملان نقدی برای تأمین مالی تروریسم را درک می‌کنند.
۵. بهبود هماهنگی بین سازمانی: بهبود هماهنگی بین سازمان‌ها، از جمله بین مقامات استانی و فدرال در زمینه مبارزه با ریسک‌های تأمین مالی تروریسم
۶. شناسایی و تحقیق درباره فعالیت‌های تأمین مالی تروریسم: نشان دادن اینکه نهادهای مجری قانون در شناسایی و تحقیق درباره گسترده‌ترین دامنه فعالیت‌های تأمین مالی تروریسم فعال هستند و تحقیقات و پیگردهای تأمین مالی تروریسم به افراد و نهادهای تعیین‌شده و افرادی که به نمایندگی یا تحت هدایت آن‌ها عمل می‌کنند، هدف‌گذاری می‌شود.
۷. تحقیقات و پیگردهای مؤثر در زمینه تأمین مالی تروریسم: نشان دادن اینکه پیگردهای تأمین مالی تروریسم منجر به تحریم‌های مؤثر، متناسب و بازدارنده می‌شوند و می‌توانند ظرفیت دادستان‌ها و قوه قضاییه را تقویت و از آنها حمایت کنند.
۸. اجرای مؤثر تحریم‌های مالی هدفمند: نشان دادن اجرای مؤثر تحریم‌های مالی هدفمند (با حمایت از یک تعهد قانونی جامع) علیه تمام تروریست‌های تعیین‌شده در فهرست‌های قطعنامه‌های ۱۲۶۷ و ۱۳۷۳^۱ شورای امنیت سازمان ملل متحد و اشخاصی که به نمایندگی از آنها عمل می‌کنند، شامل جلوگیری از جمع‌آوری و انتقال وجوه، شناسایی و مسدود کردن دارایی‌ها (منقول و غیرمنقول) و ممنوع کردن دسترسی به وجوه و خدمات مالی

^۱ قطعنامه‌های شورای امنیت سازمان ملل متحد که مرتبط با مبارزه با تروریسم و تأمین مالی تروریسم هستند و به طور خلاصه در اینجا به ویژگی‌هایی از آنها که بیشتر با این گزارش مرتبط است، می‌پردازیم. برای اطلاعات بیشتر می‌توانید در بخش منابع این گزارش مراجعه کنید.

قطعنامه ۱۲۶۷ در سال ۱۹۹۹ تصویب شد و هدف آن مبارزه با القاعده، طالبان و افراد و نهادهای مرتبط با آنها است در این قطعنامه، فهرستی از افراد و سازمان‌های تروریستی است که باید تحت تحریم قرار بگیرند معرفی شده است. قطعنامه ۱۳۷۳ در سال ۲۰۰۱ پس از حملات ۱۱ سپتامبر تصویب شد و هدف آن مبارزه گسترده‌تر با تروریسم در سطح جهانی است. این قطعنامه از کشورها می‌خواهد تا اقدامات قانونی و اجرایی برای مبارزه با تأمین مالی تروریسم انجام دهند و آنها را ملزم می‌کنند تا دارایی‌های افراد و نهادهای مشخص شده را مسدود کنند، از ارائه خدمات مالی به این افراد و نهادها جلوگیری کنند و اقدامات لازم برای جلوگیری از تأمین مالی تروریسم را انجام دهند.

۹. اعمال تحریم در برابر نقض تحریم‌های مالی هدفمند: نشان دادن اقدام علیه نقض‌های تحریم‌های مالی هدفمند شامل مجازات‌های اداری و کیفری و همکاری مقامات استانی و فدرال در پرونده‌های اجرایی

۱۰. تأمین منابع و خدمات: نشان دادن اینکه امکانات و خدماتی که به افراد مشخص شده تعلق دارد یا تحت کنترل آن‌هاست، از دسترسی و استفاده از آن‌ها خارج می‌شود. به عبارت دیگر، افراد شناسایی شده نمی‌توانند از دارایی‌ها و خدمات مالی خود استفاده کنند.

در سال ۲۰۱۹ گروه مبارزه با پولشویی آسیا-پاسیفیک، گزارش ارزیابی متقابل^۱ را با هدف ارزیابی میزان انطباق و اثربخشی مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم با استانداردهای بین‌المللی در خصوص پاکستان منتشر کرد. در این گزارش، رتبه ریسک ملی پاکستان در زمینه ریسک پولشویی و تأمین مالی تروریسم، متوسط ارزیابی اما ارزیابی ملی ریسک این کشور، فاقد تحلیل جامع ارزیابی شد به طوری که ادراک مقامات ذی‌صلاح و بخش خصوصی از این ریسک‌ها، متفاوت ارزیابی شد و در نهایت نتیجه‌گیری شد که در این خصوص، پاکستان تا آن زمان نتوانسته است رویکردی جامع و هماهنگ مبتنی بر ریسک برای مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم پیاده‌سازی کند.

علاوه بر این، پاکستان از اطلاعات مالی برای مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم، جرائم مرتبط و پیگیری اموال به‌منظور مصادره استفاده می‌کرد، اما فقط به میزان حداقلی. به‌عنوان مثال، نهادهای اجرایی قانون پاکستان تا آن زمان اقداماتی برای مسدود کردن، ضبط و جلوگیری از معامله با اموالی که مشمول مصادره هستند، انجام داده بودند. نهادهای اجرایی قانون برخی از دارایی‌ها را در موارد جرائم مرتبط ضبط می‌کردند، اما در موارد پولشویی این کار انجام نمی‌شد.

در خصوص مبارزه با تأمین مالی تروریسم نیز نکاتی وجود داشت. پاکستان در آن زمان با تهدید قابل توجهی در زمینه تأمین مالی تروریسم مواجه بود. موارد تأمین مالی تروریسم از طریق چندین سازوکار شناسایی می‌شدند، اما نه از طریق اطلاعات مالی. با این حال در همان زمان، نهاد هماهنگی ضد تروریسم (NACTA) اقداماتی را به‌منظور بهبود هماهنگی و ادغام تأمین مالی تروریسم با استراتژی‌های ضد تروریسم انجام داده بود.^۲

ارزیابی صورت گرفته در زمینه نظام بانکی پاکستان، نشان می‌داد بیشتر بانک‌ها و شرکت‌های بزرگ صرافی، درک مناسبی از الزامات مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم داشتند و ارزیابی‌های داخلی ریسک پولشویی و تأمین مالی تروریسم را انجام می‌دادند. در واقع ادراک مناسبی از ریسک پولشویی مشتریان در میان بانک‌ها و صرافی‌ها به وجود آمده بود؛ اما همچنان ادراک مناسبی از ریسک تأمین مالی تروریسم شکل نگرفته بود.

¹ Mutual Evaluation Report

^۲ نهاد هماهنگی ضد تروریسم National Counter Terrorism Authority یک سازمان دولتی در پاکستان است که در مبارزه با تروریسم و تأمین مالی تروریسم ایفای نقش می‌کند و در سال ۲۰۰۹ در این کشور تأسیس شده است. فعالیت این نهاد تحت نظر نخست‌وزیر است. برای اطلاعات بیشتر به بخش منابع مراجعه کنید.



دولت پاکستان، سازوکاری برای بهبود و رفع این نواقص در نظر گرفت به طوری که وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مختلفی در کار هم قرار گرفتند و دبیرخانه ملی FATF را تشکیل دادند تا بتوانند هماهنگی‌های لازم را در سطوح مختلف، بین گروه ویژه اقدام مالی، گروه آسیا پاسیفیک FATF یا APG و نهادهای مرتبط با مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم را انجام دهند.

این گروه، شکاف‌های موجود در ۲ حوزه مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم را شناسایی و راهکارهایی را بر حل آن ارائه دهد. بر همین اساس، مجموعه‌ای از قوانین در این کشور اصلاح یا تصویب شده است که از جمله آنها می‌توان به اصلاح قوانین مبارزه با پولشویی، مبارزه با تأمین مالی، مقررات ارزی خارجی و شرکت‌های مسئولیت محدود و نیز تصویب قوانین نظارتی اشاره کرد.

در ژوئن ۲۰۲۲ برنامه اقدام پاکستان مورد تأیید قرار گرفت و این کشور توانست وضعیت خود را در اکثر توصیه‌های گروه ویژه اقدام مالی، به «عمدتاً مطابق» یا «مطابق» برساند و از فهرست خاکستری خارج شود.

۹-۲- تجربه ترکیه در خروج از فهرست خاکستری گروه ویژه اقدام مالی

ترکیه در سال ۲۰۲۱ به دلیل برخی نواقص در فهرست خاکستری گروه ویژه اقدام مالی قرار گرفت. این نواقص شامل نگرانی‌های گروه ویژه اقدام مالی درباره انتقال پول ثبت‌نشده، نگرانی‌هایی درباره تأمین مالی تروریسم، ادعای مشارکت در فرار از تحریم‌ها، عدم نظارت بر بخش‌های پرخطر مورد استفاده برای پولشویی مانند بانکداری و املاک و مستغلات، و نظارت ناکافی بر سازمان‌های غیرانتفاعی بود که ممکن است برای تأمین مالی تروریسم استفاده شوند.

ریشه این موضوع را می‌توان در گزارش ارزیابی متقابل گروه اقدام ویژه مالی در خصوص ترکیه در سال ۲۰۱۹ جست‌وجو کرد. در این گزارش، ارزیابی ترکیبی از ریسک‌های پولشویی و تأمین مالی تروریسم انجام شد. مقامات مربوطه در این فرایند مشارکت کردند و نظرات از بخش خصوصی نیز دریافت شد.

نتایج این ارزیابی نشان داد ادراک مقامات ترکیه از پولشویی بیشتر از آن چیزی بوده است که در ارزیابی ریسک ملی این کشور نمایان شده بود. همچنین، ادراک نهادهای کلیدی مانند پلیس ترکیه، مرکز تحلیل مالی و مبارزه با پولشویی از ریسک تأمین مالی تروریسم در سطح مناسبی قرار داشت و این درک از پولشویی و تأمین مالی تروریسم این قابلیت را داشت که با استراتژی‌ها و سیاست‌های رسمی و فراگیر برای مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم تقویت شود.

با این حال و با وجود اینکه در نهادهای مجری قانون در ترکیه، افراد آموزش دیده و متخصص حضور داشتند، شناسایی فعالیت‌های پولشویی برای بازرسی از طریق تجزیه و تحلیل گزارش‌های مشکوک و سایر گزارش‌های ارسال شده به مرکز تحلیل مالی و مبارزه با پولشویی^۱، یا از طریق بازرسی در مورد جرائم تولیدکننده عایدی‌های مجرمانه، با سطح ریسک ترکیه متناسب نبود.

در واقع ترکیه با اینکه دارای یک چارچوب قانونی مناسب برای مصادره و توقیف عواید ناشی از این قبیل جرایم بود اما آمار و شواهد محدودی وجود داشت که نشان دهد به‌طور کامل و مناسب از این ابزارها استفاده

¹ Merkezi Analiz ve Suç Önleme Kurulu

می‌شود. یعنی تأثیر عملی این تلاش‌ها برای اطمینان از اینکه مجرمان به‌طور دائمی از منافع غیرقانونی خود محروم می‌شوند، به وضوح مشخص نبود.

در خصوص تأمین مالی تروریسم نیز با وجود بازرسی‌های زیادی که در ترکیه صورت می‌گرفت، این بازرسی‌ها عمدتاً به شناسایی دارایی‌های موجود تمرکز داشت، نه شناسایی جمع‌آوری، جابه‌جایی و استفاده از وجوه یا دارایی‌های دیگر.

در خصوص قطعنامه‌های شورای امنیت سازمان ملل نیز با اینکه چارچوب قانونی ترکیه اجازه می‌دهد تا موارد مطرح‌شده در قطعنامه ۱۲۶۷ در این کشور به‌صورت قانونی درآید، اما فرایند تبدیل به قانون منجر به تأخیرهای طولانی شده بود. علاوه بر این، ترکیه از فرایندهای قطعنامه ۱۳۷۳ نیز به‌طور مؤثری استفاده نمی‌کرد.

اقدامات نظارتی، از جمله آزمون‌های صلاحیت و شایستگی که توسط سازمان نظارت و تنظیم مقررات بانکی، سازمان بورس و اوراق بهادار و وزارت خزانه‌داری و دارایی که برای صدور مجوز بانک‌ها و سایر مؤسسه‌های مالی اعمال می‌شود، مناسب بوده است و به‌طور کلی، مانع ورود مجرمان و همکاران آن‌ها به نظام مالی کشور شده است. همچنین نظارت و پایش برای کاهش ریسک‌های پولشویی و تأمین مالی تروریسم در بخش مالی و دیگر بخش‌های مرتبط تا آن زمان اقدام‌های اصلاحی را به همراه داشته است اما با این حال، تحریم‌های اعمال‌شده همیشه مؤثر، متناسب و بازدارنده نبودند.

این نواقص ترکیه را در سال ۲۰۲۱ در فهرست خاکستری گروه ویژه اقدام مالی قرار داد. در این سال این کشور در یک تعهد سیاسی سطح بالا برای همکاری با گروه ویژه اقدام مالی اعلام کرد به‌منظور تقویت اثربخشی نظام ضد پولشویی و مقابله با تأمین مالی تروریسم اقداماتی را در پیش خواهد گرفت.

ترکیه از زمان تصویب گزارش ارزیابی متقابل خود در سال ۲۰۱۹، در زمینه‌های متعددی از اقدامات پیشنهادی این گزارش استفاده کرده بود که برخی از آنها به شرح زیر هستند:

۱. تصویب یک استراتژی ملی فراگیر برای مقامات مسئول در مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم
۲. ایجاد یک سامانه یا پایگاه داده برای شناسایی و ثبت اطلاعات درباره ذی‌نفعان نهایی
۳. توسعه ظرفیت تحلیل استراتژیک در واحد اطلاعات مالی
۴. افزایش میزان ضبط وجوه قاچاقی در مرزها
۵. بازنگری در مجازات‌های مربوط به تأمین مالی تروریسم به‌منظور ایجاد انگیزه برای نهادهای مجری قانون تا به بازرسی مستقل درباره فعالیت‌های تأمین مالی تروریسم و جرائم تروریستی بپردازند
۶. حذف تأخیرها در اجرای تحریم‌های مالی هدفمند بر اساس قطعنامه‌های شورای امنیت سازمان ملل مربوط به تأمین مالی تروریسم و تأمین مالی گسترش سلاح

به دنبال تعهد سیاسی سطح بالای این کشور ترکیه اقدامات زیر را در دستور کار خود قرار داد:

۱. اعمال تحریم‌های بازدارنده برای نقض مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم، به‌ویژه برای خدمات انتقال پول ثبت‌نشده و صرافی‌ها و در ارتباط با الزامات اطلاعات ذی‌نفع نهایی به‌صورت کافی، دقیق و به‌روز
 ۲. انجام بازرسی‌ها و پیگردهای پیچیده‌تر در زمینه پولشویی
 ۳. تعیین مسئولیت‌های واضح و اهداف عملکرد قابل اندازه‌گیری برای مقامات مسئول در زمینه بازیابی دارایی‌های مجرمانه، پیگیری پرونده‌های تأمین مالی تروریسم و استفاده از آمار برای به‌روزرسانی ارزیابی‌های ریسک و اطلاع‌رسانی
 ۴. انجام بازرسی‌های مالی بیشتر در پرونده‌های تروریسم، با اولویت دادن به بازرسی و پیگردهای تأمین مالی تروریسم مرتبط با گروه‌های تعیین‌شده توسط سازمان ملل و اطمینان از اینکه این بازرسی‌ها به شناسایی شبکه‌های تأمین مالی و حمایت می‌انجامد
 ۵. اقدامات متناسب در خصوص تحریم‌های مالی هدفمند تحت قطعنامه‌های ۱۳۷۳ و ۱۲۶۷ شورای امنیت سازمان ملل
 ۶. اجرای کامل رویکرد مبتنی بر ریسک برای نظارت بر سازمان‌های غیرانتفاعی برای جلوگیری از سوءاستفاده از آن‌ها برای تأمین مالی تروریسم
- گزارش پیگیری و رتبه‌بندی مجدد ترکیه توسط گروه ویژه اقدام مالی در سال ۲۰۲۳^۱ نشان داد این کشور پیشرفت‌هایی در مقایسه با گزارش ارزیابی سال ۲۰۱۹ داشته است. این پیشرفت‌ها در زمینه‌هایی همچون موارد زیر بوده است:

۱. تقویت رویکرد نظارت مبتنی بر ریسک در مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم
۲. اتخاذ تدابیر برای اطمینان از اینکه تحریم‌ها برای موارد نقض پولشویی و تأمین مالی تروریسم و الزامات ذی‌نفع نهایی، بازدارنده هستند
۳. تقویت منابع واحد اطلاعات مالی و استفاده از اطلاعات مالی تولیدشده
۴. انجام تحقیقات و پیگردهای پیچیده‌تر در زمینه پولشویی بر اساس ریسک‌ها
۵. بهبود سیستم بازیابی دارایی‌ها
۶. اولویت دادن به تحقیقات، پیگردها و مصادره‌های مرتبط با تأمین مالی تروریسم مربوط به گروه‌های تعیین‌شده توسط سازمان ملل
۷. تقویت اجرای تحریم‌های مالی هدفمند برای تأمین مالی تروریسم
۸. تقویت ارتباط با طیف وسیعی از سازمان‌های غیرانتفاعی و اتخاذ تدابیری برای اطمینان از اینکه نظارت بر این سازمان‌ها مبتنی بر ریسک است و فعالیت‌های قانونی آنها مانند جمع‌آوری کمک‌ها را مختل نمی‌کند

بر همین اساس، در نشست عمومی گروه ویژه اقدام مالی در فوریه ۲۰۲۴، اعلام شد ترکیه به تعهدات خود عمل کرده است و ۴۰٪ تطابق خود با توصیه‌های گروه ویژه اقدام مالی را به وضعیت به عمدتاً مطابق یا مطابق رسانده است و به دنبال آن، این کشور از ژوئن ۲۰۲۴ از فهرست خاکستری خارج شد.

۱۰- جمع‌بندی

فهرست سیاه گروه ویژه اقدام مالی به کشورهایی اشاره دارد که به دلیل عدم رعایت استانداردهای بین‌المللی در مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم، تحت نظارت قرار دارند. قرار گرفتن در این فهرست می‌تواند پیامدهای اقتصادی جدی برای یک کشور به همراه داشته باشد. ایران به دنبال مسکوت ماندن تصویب ۲ لایحه الحاق ایران به کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با جرائم سازمان‌یافته فراملی (پارمو) و لایحه الحاق ایران به کنوانسیون بین‌المللی مقابله با تأمین مالی تروریسم از سال ۱۳۹۷ تاکنون در فهرست سیاه این گروه قرار دارد. این در حالی است که هیچ یک از همسایگان و شرکای تجاری کشورمان در این فهرست قرار ندارند. این موضوع از جنبه‌های مختلف، پیامدهای منفی برای کشورمان به همراه داشته است که در ادامه ذکر می‌شود.

پیامدهای فهرست سیاه FATF برای اقتصاد ایران	سازوکار تأثیرگذاری
عدم توانایی در استفاده از خدمات بانکی و مالی بین‌المللی	محدودیت در انتقال وجوه، سرمایه‌گذاری خارجی و تجارت با کشورهای دیگر
کارمزدهای بالاتر	بانک‌ها و مؤسسات مالی محدود که با ایران همکاری می‌کنند، به دلیل ریسک‌های بالای تحریم‌ها، کارمزدهای بیشتری مطالبه می‌کنند
عدم دسترسی به سیستم‌های پرداخت بین‌المللی	بانک‌های ایرانی نمی‌توانند از سیستم‌های پرداخت بین‌المللی استفاده کنند که موجب دشواری و زمان‌بر شدن مبادلات بانکی خارجی می‌شود
استفاده از صرافی‌ها به‌عنوان واسطه	مبادلات پولی فعالان اقتصادی ایرانی با سایر کشورها از طریق صرافی‌ها انجام می‌شود که هزینه‌های مبادله را افزایش می‌دهد
عدم اطمینان برای سرمایه‌گذاران خارجی	سرمایه‌گذاران به دلیل ریسک‌های ناشی از تحریم‌ها و عدم شفافیت مالی تمایل کمتری به سرمایه‌گذاری در ایران دارند
کاهش تمایل به سرمایه‌گذاری مشترک	شرکت‌های خارجی ممکن است از ورود به پروژه‌های مشترک با ایران اجتناب کنند و کشورهای دیگر با ریسک کمتر را انتخاب کنند
محدودیت در تجارت فرامرزی	محدودیت‌هایی در صادرات و واردات کالاها و خدماتی که مانع تأمین نیازهای ایران از خارج می‌شود
تضعیف دیپلماسی اقتصادی	عدم رعایت استانداردهای گروه ویژه اقدام مالی ممکن است به تضعیف روابط اقتصادی و تجاری ایران با کشورهای دیگر منجر شود

علاوه بر این تحولات و نوآوری‌های سال‌های اخیر در بازارهای مالی، قوانین نهادهای ناظر از جمله گروه ویژه اقدام مالی را نیز دستخوش تغییر کرده‌اند و لازم است بررسی شود آیا الزامات جدیدی از جمله در خصوص

دارایی‌های مجازی و رمزنگاری شده و قوانین ذی‌نفعان علاوه بر موارد باقیمانده از تعهدات پیشین از ایران مطالبه خواهد شد یا خیر. توصیه‌های به‌روزرسانی شده، همگام با تحولات پولی و مالی و تغییرات فناوری پیش آمده‌اند و شامل توصیه‌های ۱۵، ۲۸ و ۳۴ هستند.

توصیه ۱۵ در خصوص فناوری‌های جدید به کشورهای عضو گروه ویژه اقدام مالی تأکید می‌کند که باید تدابیر لازم را برای شناسایی و مدیریت ریسک‌های مرتبط با فناوری‌های جدید، از جمله ارزهای دیجیتال و سایر نوآوری‌ها در بخش مالی، اتخاذ کنند. کشورهای عضو باید اطمینان حاصل کنند که این فناوری‌ها به‌طور مؤثر تحت نظارت قرار دارند و امکان سوءاستفاده از آن‌ها برای پولشویی یا تأمین مالی تروریسم وجود نداشته باشد.

توصیه ۲۸ در خصوص اختیارات مقامات اجرایی و بازرسی بر ضرورت اعطای اختیارات کافی به مقامات اجرایی و بازرسی تأکید دارد تا بتوانند به‌طور مؤثر با پولشویی و تأمین مالی تروریسم مقابله کنند. توصیه ۳۴ در خصوص راهنمایی و بازخورد کشورهای عضو پیشنهاد می‌کند سازوکارهایی برای ارائه راهنمایی و بازخورد به نهادهای مالی و دیگر ذی‌نفعان ایجاد کنند.

منابع

۱. ارباب افضلی، محمد؛ سعیدی؛ (۱۴۰۳)؛ «اهداف و اولویتهای گروه ویژه اقدام مالی (FATF) در ۲۰۲۶-۲۰۲۴؛ بینش‌هایی برای ایران»؛ پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران
۲. خلیلی، احسان؛ (۱۳۹۹)؛ «بررسی منافع و ضررهای حقوقی پیوستن ایران به گروه ویژه اقدام مالی (FATF)»؛ پایان‌نامه کارشناسی ارشد؛ مؤسسه آموزش عالی آپادانا
۳. فرهنگ معین، حامد؛ (۱۳۹۷)؛ «موانع غیر تحریمی توسعه روابط بانکی ایران با سایر کشورها»؛ مرکز پژوهش‌های مرکز مجلس شورای اسلامی
۴. گوهری‌فر، مصطفی؛ (۱۴۰۰)؛ «آینده پژوهی نظام بانکداری بین‌الملل ایران»؛ رساله دکتری؛ دانشگاه علامه طباطبایی
۵. موارد بررسی شده در خصوص لایحه الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با جرایم سازمان‌یافته فراملی از سامانه جامع نظرات شورای نگهبان، دسترسی در: <http://nazarat.shora-rc.ir/Forms/frmShenasname.aspx?id=vEwdia8OpJE=&TN=17tLyhyOobj0SooAFUE3m68PnpG7MruN&MN=csaqpt/F9Oo=>
۶. موارد بررسی شده در خصوص لایحه الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون بین‌المللی مقابله با تأمین مالی تروریسم از سامانه جامع نظرات شورای نگهبان، دسترسی در: <http://nazarat.shora-rc.ir/Forms/frmShenasname.aspx?id=4U+D0m6Bvyk=&TN=17tLyhyOobj0SooAFUE3m68PnpG7MruN&MN=csaqpt/F9Oo=>
7. United Nations Office on Drugs and Crime. (2004). United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols Thereto; available on:

<https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-e.pdf>

8. United Nations. (1999). International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism; available on:

<https://treaties.un.org/doc/db/terrorism/english-18-11.pdf>

9. Asia/Pacific Group on Money Laundering (APG). (2019). Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures - Pakistan: Third Round Mutual Evaluation Report; available on:

<https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/fsrb-mer/APG-Mutual-Evaluation-Report-Pakistan-October%202019.pdf.coredownload.inline.pdf>

10. FATF. (2019) Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures – Turkey: Fourth Round Mutual Evaluation Report; available on:

<https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/mer/Mutual-Evaluation-Report-Turkey-2019.pdf>

11. FATF. (2023) Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures – Turkey: Follow-up Report & Technical Compliance Re-Rating; available on:

<https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/fur/T%C3%BCrkiye-Follow-Up-Report-2023.pdf.coredownload.pdf>

۱۲. قطعنامه ۱۲۶۷ شورای امنیت سازمان ملل متحد، دسترسی در:

<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n99/300/44/pdf/n9930044.pdf>

۱۳. قطعنامه ۱۳۷۳ شورای امنیت سازمان ملل متحد، دسترسی در:

https://www.unodc.org/pdf/crime/terrorism/res_1373_english.pdf

۱۴. وبسایت گروه ویژه اقدام مالی به نشانی:

<https://www.fatf-gafi.org/>

۱۵. وبسایت گروه ویژه اقدام مالی خاورمیانه و شمال آفریقا (MENAFATF) به نشانی:

<https://www.menafatf.org/>

۱۶. وبسایت گروه اوراسیایی مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم (EAG) به نشانی:

<https://eurasiangroup.org/en>

۱۷. نهاد هماهنگی ضد تروریسم در کشور پاکستان (NACTA) به نشانی:

<https://www.nacta.gov.pk>