بررسی حقوقی تعامل ایران با FATF

در پیشگیری از پولشویی

دکتر بهروز جوانمرد *

چکیده

گروه ضربت اقدام مالی(FATF)[1] از سال ۲۰۰۸ با توسل به موضوع ارتباط نظام مالی و بانکی ایران با برخی دسته جاتی که از نظر این کمیته حامی‌تروریسم یا خود تروریست خوانده می‌شوند، ایران را در لیست سیاه کشورهایی که خطر بالای پولشویی و تامین مالی تروریسم در نظام بانکی آنها وجود دارد، قرار داد و به بانک ها و موسسات مالی دنیا توصیه کرد از انجام معاملات بانکی با ایران خودداری کنند. در وب سایت رسمی این گروه، نام ایران در کنار کشورهایی چون بوسنی و هرزگوین، عراق، لائوس، کره شمالی، سوریه، گویان و یمن به عنوان کشورهای دارای ریسک بالا برای پولشویی و تامین مالی تروریسم قرار گرفته است. این نوشتار به بررسی کیفیت رابطه ایران با این کارگروه در پرتو آرمانهای قانون اساسی می‌پردازد. پرسشی که این نوشتار به دنبال پاسخ دهی به آن است، این است که آیا تن دادن به توصیه های گروه ضربت اقدام مالی، به معنای پشت پا زدن به آرمان های انقلاب اسلامی خواهد بود؟

واژگان کلیدی: *گروه ضربت اقدام مالی، پولشویی، تامین مالی تروریسم، واحد اطلاعات مالی.*

---

* وکیل دادگستری و عضو هیأت علمی دانشگاه آزاد اسلامی

1. http://www.fatf-gafi.org/

بیان مساله

گروه ضربت اقدام مالی (FATF) یک نهاد مستقل بین دولتی است[۱] که در سال ۱۹۸۹ توسط کشورهای گروه هفت[۲] شکل گرفت و هدف از تشکیل آن، توسعه و ترویج سیاست‌هایی برای حفاظت از نظام مالی- اقتصادی جهانی علیه پولشویی و (از سال ۲۰۰۱) تأمین مالی تروریستی و تأمین مالی گسترش سلاح‌های هسته‌ای و سلاح‌های کشتار جمعی است. توصیه‌های FATF به عنوان معیارها و استانداردهای ضد پولشویی[۳] جهانی (AML) و تأمین مالی مبارزه با تروریسم[۴] (CFT) به رسمیت شناخته شده است.[۵]

بدین‌سان، گروه ضربت اقدام مالی یک مجموعه سیاست‌گذار است که کارشناسان حقوقی، مالی و امنیتی را گرد هم آورده تا در قوانین و مقررات ملی کشورها اصلاحات لازم پدید آید. در حال حاضر، ۳۳ حوزه قضایی (کشور و سرزمین) و ۲ سازمان منطقه‌ای عضو گروه مذکور می‌باشند.[۶] این ۳۵ عضو، هسته اصلی تلاش‌های جهانی مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم را تشکیل می‌دهند. همچنین ۲۷ سازمان بین‌المللی و منطقه‌ای به عنوان اعضای وابسته و ناظر با گروه ضربت اقدام مالی همکاری دارند؛ این سازمان‌ها حق رأی ندارند، اما در جلسات و گروه‌های کاری به‌طور کامل شرکت می‌کنند.[۷]

سه وظیفه اصلی گروه ضربت اقدام مالی در ارتباط با پولشویی به شرح ذیل است:

۱) نظارت بر پیشرفت اعضا در اجرای تدابیر مقابله با پولشویی؛

---

1. Independent inter-governmental body

۲. کشورهای گروه هفت عبارتند از کانادا، فرانسه، آلمان، ایتالیا، ژاپن، بریتانیا و ایالات متحده.

3. Anti-money laundering

4.Counter-terrorist financing

۵. گزارش طرح مطالعاتی مبارزه با جرم پولشویی؛ پیشنهادهای گروه اقدام مالی برای مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم، مرکز پژوهش‌های مجلس، معاونت پژوهشی، دفتر مطالعات اقتصادی، ۱۳۸۲، ص ۵۴

۶. این ۳۳ کشور و سرزمین عبارتنداز: آرژانتین، استرالیا، اطریش، بلژیک، برزیل، کانادا، چین، دانمارک، فنلاند، فرانسه، آلمان، یونان، هنگ-کنگ، چین، ایسلند، ایرلند، ایتالیا، ژاپن، لوگزامبورگ، مکزیک، پادشاهی هلند، زلاندنو، نروژ، پرتقال، جمهوری کره، فدراسیون روسیه، سنگاپور، آفریقای جنوبی، اسپانیا، سوئد، سوئیس، ترکیه، بریتانیا، و ایالات متحده. دو سازمان منطقه‌ای کمیسیون اروپا و شورای همکاری خلیج فارس هستند.

۷. جوانمرد، بهروز، آیین دادرسی کیفری در جرایم سازمان یافته فراملی، انتشارات جاودانه، چاپ اول، ۱۳۹۳، ص ۲۱۷

۲) تجدیدنظر و گزارش روندها، تکنیک‌ها و اقدامات متقابل؛

۳) توسعه، اتخاذ و اجرای استانداردهای مبارزه با پولشویی در سطح جهان از طریق ارائه شیوه‌نامه‌ها[۱] و توصیه‌های ویژه[۲].

کشـــورها برای عضویت در گروه ضربت اقدام مالی، باید دارای شـــرایط و معیارهای خاصی در مواردی از قبیل: میزان تولید ناخالص ملی کشـــور، میزان گستردگی بخش بانکی و ارتباط متقابل آن کشور با بازارهای مالی جهانی و کوشش‌ها و اقداماتی که در آن کشور برای مبارزه با پولشویی انجام شده است، باشند.

گروه ضربت اقدام مالی در ســـال ۱۹۹۰ برای نخستین بار در توصیه‌های چهل‌گانه خود به کشورها، تأسیس یک مرکز ملی جمع‌آوری و مبادله اطلاعات تحت عنوان واحد اطلاعات مالی[۳] را توصیه کرد. آمریکا و بلژیک از جمله کشـــورهای پیشگام در ایجاد واحد اطلاعات مالی بودند. این گروه از جمله از دولت‌های عضو درخواست کرده ضمن جرم‌انگاری و مجازات پولشویی، ترتیبی اتخاذ نمایند تا بانک‌ها و مؤسسات مالی نسبت به تعیین هویت دقیق مشـــتریان، حفظ اسناد و مدارک مربوطه و ارائه آنها در صورت درخواست مراجع صلاحیت‌دار و اعلام موارد مشکوک اقدام کنند. از طرفی مقرر کرده که باید پیش‌بینی‌های لازم برای حمایت از مؤسســـات مذکور و کارکنان‌شان به عمل آید تا در رابطه با گزارش‌هایی که با حسن نیت ارائه می‌کنند مسئولیت حقوقی نداشته

---

۱. به عنوان نمونه، نگاه کنید به: راهنمای شیوه ریسک محور برای‌مبارزه‌باپولشویی و تأمین‌مالی‌تروریسم، ۲۰۰۷، برای مطالعه بیشتر، نگاه کنید به:

FATF, 2007, Guidance on the Risk-Based Approach to Combating Money Laundering and Terrorist Financing, Paris

۲. به عنوان نمونه می‌توان به یادداشت‌تفسیری‌گروه اقدام مالی در خصوص‌توصیه‌ویژه‌شماره ۷: انتقالاتالکترونیکی، انتشاریافته درتاریخ۲۹ فوریه ۲۰۰۸، برای مطالعه بیشتر نگاه کنید به:

http://www.mefa.ir/portal/File/ShowFile.aspx?ID=1b9afa03-b1f3-464e-97d0-7f3e40b8be2c

3. Financial intelligence unit

۴. در توصیه شماره ۷ این گروه آمده که « کشورها باید اقدامات لازم را به عمل آورند تا مؤسسات مالی آنها، شامل مؤسسات پرداخت پول، درباره منشأ پول کلیه اطلاعات صحیح و قابل درک شامل اسم، نشانی، شماره حساب را در جریان نقل و انتقال منابع پولی و نیز پیامهایی که درباره آنها مبادله می‌شودبگنجانند و این اطلاعات باید در تمام زنجیره پرداخت همراه حواله یا پیامها باقی بماند. همچنین کشورها باید اقدامات لازم را به عمل آورند تا مطمئن شوند که مؤسسات مالی آنها، شامل مؤسسات پرداخت، نسبت به فعالیت مشکوک منابع حواله پولی که شامل اطلاعات درباره منشأ آن نیست، نظام امنیتی و نظارتی پیشرفته‌ای اعمال می‌کنند.»

باشـــند. گروه مذکور همچنین تقویت همکاری‌هـــای بین‌المللی برای مبارزه با پدیده پولشـــویی را نیز توصیه کرده است.[۱] توصیه‌نامه شماره ۱۶ این گروه مقرر می‌دارد که «مؤسسات مالی‌ای که گمان می‌کنند وجوه وارد شده به حساب بانکی از یک فعالیت مجرمانه ناشـــی می‌شوند باید مجاز یا مکلّف به اعلام سریع سوءظن خود به مقام‌های صالح باشند.»[۲] بنابراین، نهادهای مالی، باید بتوانند قید محرمانه بودن اسرار بانکی را نادیده انگارند، بدون اینکه مســـئولیتی در این خصوص داشـــته باشند. این امر، حتی زمانی که این نهادها ماهیت عمل مجرمانه مورد نظر را دقیقاً نمی‌دانسته‌اند یا فعالیت غیرقانونی مظنون واقعاً وجود نداشـــته اســـت نیز باید صادق باشد. در مواد ۱۳ و ۱۴ قانون مبارزه با تامین مالی تروریســـم مصوب ۱۳۹۴ تکالیفی برای کنشگران عملیات مالی دیده می‌شـــود. به موجب این دو ماده تمامی اشـــخاص و نهادها و دستگاه‌های مشمول قانون مبارزه با پولشویی مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۲ موظفند به منظور پیشگیری از تأمین مالی تروریسم اقدامات زیر را انجام دهند:

الف: شناســـایی مراجعـــان هنگام ارائه تمام خدمات و انجـــام عملیات پولی و مالی از قبیـــل انجام هرگونه دریافت و پرداخت، حواله وجـــه، صدور و پرداخت چک، ارائه تسهیلات، صدور انواع کارت دریافت و پرداخت، صدور ضمانتنامه، خرید و فروش ارز و اوراق گواهی ســـپرده، اوراق مشارکت، قبول ضمانت و تعهد ضامنان به هر شکل از قبیل امضای سفته، برات و اعتبارات اسنادی و خرید و فروش سهام

ب: نگهداری مدارک مربوط به سوابق معاملات و عملیات مالی اعم از فعال و غیرفعال و نیز مدارک مربوط به سوابق شناسایی مراجعان، حداقل به مدت پنج‌سال بعد از پایان عملیات

کلیه اشـــخاص مشمول قانون مبارزه با پولشویی موظفند گزارش عملیات مشکوک به تأمین مالی تروریســـم را به شورای‌عالی مبارزه با پولشویی موضوع ماده (۴) قانون مذکور ارسال کنند. اشخاصی که در راستای اجرای این ماده مبادرت به ارسال گزارش

---

۱. خمامی‌زاده، فرهاد؛ مبارزه با پولشویی در بانکها و موسسات مالی با نگاهی به قانون ضد تروریسم آمریکا، مجله حقوقی بین‌المللی، شماره ۲۹، ۱۳۸۲، ص ۱۱

۲. شایان ذکر است که کنوانسیون وین ۱۹۸۸ شالوده‌های اوّلیه را در این زمینه، با محدود کردن موضوع خود به جرم قاچاق مواد مخدّر، به وجود آورد.

به مراجع ذیربط می‌کنند، مشـــمول مجازات‌های مربوط به افشـــای اســـرار اشخاص نمی‌باشـــند.» در مـــاده ۵ آیین نامـــه اجرایی قانون مبارزه با پولشـــویی نیز آمده که «چنانچه ارباب رجوع مدارک شناســـایی مذکور در مواد فوق را ارائه ننماید و یا ظن به انجام فعالیت‌های پـــولشویی یا سایر جرایم مرتبـــط وجود داشته باشد، اشخاص مشمول باید از ارائه خدمت به وی خودداری و مراتب را به واحد اطلاعات مالی گزارش نمایند.» همچنین به موجب ماده ۲۴ این مقرره «به منظور تســـریع در دسترسی به اطلاعات لازم، در صورت درخواســـت واحد اطلاعات مالی از اشـــخاص مشمول، یکی از اعضای کارگروه مبارزه با پولشـــویی شخص مشـــمول، با اختیاردسترسی به تمام اطلاعات شخص مشمول، در واحد اطلاعات مالی مستقر خواهد شد تا نیازهای اولیه واحد اطلاعات مالی را تأمین نماید. فرد یاد شـــده به هیـــچ عنوان به اطلاعات واحد اطلاعات مالی دسترسی نخواهد داشت.» کـارکنان تحت امر اشخاص مشمول موظفند تمامی معاملات بیش از ســـقف مقرر را که ارباب رجـــوع وجه آن را به صورت نقدی پرداخت می‌نماید، ثبت و همراه با توضیحات ارباب رجوع به واحدهای مسئول مبارزه با پولشویی در هر دستگاه و در صورت عدم وجود این واحد، به بالاترین مقام شخص مشمول اطلاع دهند. واحدهای مسئول مبارزه با پولشویی در هر دستگاه و یا بالاترین مقام شخص مشمول (در صورت عدم وجود واحد) موظفند خلاصه فرم‌های مذکور را در پایان هر هفته به نحوی که واحد اطلاعات مالی مشخص می‌سازد ارسال و اصل آن را به نحو کاملاً حفاظت شده، نگهداری نمایند (ماده ۲۶).

گزارش معاملات مشـــکوک و نیز سایر گزارش‌هایی که اشخاص مشمول موظف به ارسال آن هستند، بیانگر هیچ گونه اتهامی به افراد نبوده و اعلام آن به واحد اطلاعات مالی افشـــای اسرار شخصی محســـوب نمی‌گردد و در نتیجه هیچ اتهامی از این بابت متوجه گزارش‌دهندگان مجری این آیین‌نامه نخواهد بود (ماده ۲۷). تمامی اشخاص مشـــمول موظفند اطلاعات مورد درخواست واحد اطلاعات مالی در موضوع مبارزه با پولشـــویی را به نحوی که آن واحد تعیین کند جهت انجام وظایف محول شده تأمین نمایند (ماده ۴۷).

با توجه به اینکه آیین نامه مقرر داشته تمامی پست های دبیرخانه، واحد اطلاعات

مالی و واحدهای زیرمجموعه، مشاغل حساس محسوب می‌شود لذا انتخاب و انتصاب کارکنان این واحدها باید فرآیندی مجزا و شـــفاف برای عامه مردم داشته باشد تا اولاً فرآیند انتخاب این کارمندان برای همگان مشخص باشد و ثانیاً علت انتخاب و توجیه شایستگی آنها برای این پست‌های حســـاس به نحوی شفاف و منطقی برای همگان تشریح شود. کما اینکه در وب سایت گروه ضربت اقدام مالی افراد شاغل در پست های حساس نظیر ریاست و معاونان و دبیرخانه، رزومه کامل و چرایی و فرآیند انتخاب آنها در دسترس عموم قرار داده شده است.

به دنبال وقوع حادثه یازده ســـپتامبر درســـال ۲۰۰۱، گـــروه ضربت اقدام مالی، توصیه‌های خود را در خصوص مبارزه با تأمین مالی تروریسم و گسترش سلاح‌های هسته‌ای ارائه داد. یکی از اساســـی‌ترین اهداف گروه فوق، اجرای کلیه توصیه‌های مذکور در تمام کشورها اســـت. درواقع توصیه‌های FATF به عنوان استانداردهای بین‌المللی و شـــاخص‌هایی برای ارزیابی و مؤثربودن برنامه ضد پولشویی، مبارزه با تأمین مالی تروریســـم و گسترش سلاح‌های هسته‌ای کشورها شناخته شده است؛ به‌طوری که این گروه هرســـال برای بررسی برنامه‌های مبارزاتی کشورهای مختلف در زمینه‌های مذکور، اقدام به تطبیق این برنامه‌ها با توصیه‌های منتشـــره توســـط خود می‌کند.

از اقدامـــات اخیر این گروه می‌توان به انتشـــار دو کتاب «توصیه‌های ســـال ۲۰۱۲ گروه ضربت اقدام مالی؛ استانداردهای بین‌المللی در مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم و گسترش سلاح‌های هسته‌ای»[1] و «روش‌شناسی جهت ارزیابی انطباق فنی با توصیه‌های FATF و اثربخشی سیستم AML / CFT» در فوریه ۲۰۱۳ اشاره کرد.[2] در توصیه شـــماره ۳ این کتاب راهنما به کشورهای عضو «کنوانسیون پالرمو» توصیه

1. International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of TTerrorism & Proliferation; the FATF Recommendations, 2012, see: http://www.eurasiangroup.org/FATF docs eng 1.php

2. Methodology for Assessing Technical Compliance With the Fatfrecommendations and the Effectiveness of AML/CFT System, February 2013, See: http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/methodology/FATF %20 Methodology%2022%20Feb%202013.pdf

شده که در مبارزه با پولشویی عواید حاصل از جرایم منشأ[1] باید به‌گونه‌ای اقدام کنند که طیف وسیعی از جرایم سازمان‌یافته را در زمره جرم منشأ محسوب نمایند. در این راستا گروه ضربت اقدام مالی، کشورها را ملزم به تبیین یک جرم مجزا و مستقل تحت عنوان «مشارکت در یک گروه مجرمانه سازمان‌یافته و یا شیادانه و توطئه‌آمیز»[2] نمی‌داند، بلکه همین میزان که دو یا چند معیار مد نظر کنوانسیون پالرمو نظیر جرایم مبتنی بر توطئه و تبانی[3] را برگزینند یا جرم‌انگاری به نحو احصاء مطابق با کنوانسیون مذکور انجام دهند، کفایت می‌نماید. جمهوری اسلامی ایران در همین راستا دو قانون مهم در سپهر سیاست جنایی تقنینی ایران به تصویب رسانده است؛ نخست، قانون مبارزه با پولشویی مصوب ۱۳۸۶ و آیین نامه اجرایی آن مصوب ۱۳۸۸ و دوم، قانون مبارزه با تامین مالی تروریسم مصوب ۱۳۹۴. در هر دو قانون مذکور، مقنن تلاش کرده تا حد امکان توصیه‌های گروه ضربت اقدام مالی را اجابت نماید. با وجود این، نام ایران همچنان در لیست کشورهای دارای ریسک بالا از نظرپولشویی و تامین مالی تروریسم در وب سایت رسمی این گروه مشاهده می‌شود.

بحث

بعد از توافق ایران با گروه پنج به علاوه یک موسوم به «برجام»، این کارگروه نیز در قبال تعهداتی که ایران در برجام پذیرفته است، به مدت ۱۲ ماه محدودیت‌های مالی خود را به حالت تعلیق درآورد؛ با این شرط که بانک‌های ایران به فهرست منتشره از سوی این کارگروه برای عدم ارتباط مالی با آنها متعهد باشد تا موانع ورود ایران به دروازه تجارت جهانی برداشته شود.

برخی معتقدند توافق انجام گرفته با FATF یعنی دست کشیدن جمهوری اسلامی ایران از حمایت از گروه های مقاومت اسلامی‌که خلاف آرمان های مقرر در مقدمه قانون اساسی است که مقرر شده «قانون اساسی با توجه به محتوای اسلامی انقلاب ایران که حرکتی برای پیروزی تمامی مستضعفین بر مستکبرین بود زمینه تداوم

1. Predicate offences
2. Participation in an organised criminal group and/or racketeering
3. Offence based on conspiracy

ایـــن انقلاب را در داخل و خارج کشـــور فراهم می‌کند؛ به ویژه در گســـترش روابط بین‌المللی، با دیگر جنبش‌های اســـلامی و مردمی می‌کوشد تا راه تشکیل امت واحد جهانی را هموار کند.» همچنین بند ۱۵ از اصل سوم این قانون، یکی از وظایف دولت را تنظیم سیاست خارجی کشـــور بر اساس معیارهای اسلام، تعهد برادرانه نسبت به همه مســـلمانان و حمایت بی‌دریغ از مستضعفان جهان اعلام داشته است.» افزون بر این، در اصل ۱۵۴ آمده اســـت: «جمهوری اسلامی ایران سعادت انسان در کل جامعه بشـــری را آرمان خود می‌داند و اســـتقلال و آزادی و حکومت حق و عدل را حق‌همه مردم جهان می‌شناســـد. بنابراین در عین خودداری کامل از هر گونه دخالت در امور داخلی ملت‌های دیگر، از مبارزه حق‌طلبانه مســـتضعفین در برابر مســـتکبرین در هر نقطه از جهان حمایت می‌کند.»

نتیجه‌گیری

در پاسخ به پرســـش اصلی این نوشتار باید گفت شرایط کشور به گونه‌ای است که برای حل بعضی از مشـــکلات داخلی خود باید با قدرت‌های سیاسی دنیا یا به عبارتی دول پیروز جنگ جهانی دوم، تعامل داشته باشیم. هرچند بسیاری از مشکلات داخلی عمدتاً مســـائل اقتصادی است، اما واقعیت این است که امروزه اقتصاد جهانی با روابط سیاســـی گره خورده است و چون منطق حاکم بر روابط سیاسی به نحوی نیست که رویدادها قابل پیش بینی باشـــند و هر لحظه امکان قطـــع یا برقراری مجدد رابطه با کشورهای دنیا به دلایل مختلف سیاسی وجود دارد، از این رو باید به گونه‌ای عمل کرد که در آســـمان سیاسی کشور به لحاظ راهبردی ضمن حمایت از مستضعفین جهان و صیانت از حریم خصوصی شـــهروندان ایران -که به عنوان اصول بنیادین جمهوری اسلامی ایران است- امیدوار بود که شگردهای متخذه در تعامل با کشورهای غربی که لزوماً با آرمان های انقلاب اسلامی همسو نیستند، روند سیاست‌گذاری‌های کلان را بر هم نزند. اینکه این مهم را چگونه عملیاتی کنیم، سازوکارها و تدابیر گوناگونی را طلب می‌کند که یکی از ابزارهای آن، شـــفافیت حداکثری در امور اداری و اقتصادی است. صرف نظر از تصویب مقررات متجددانه نظیر قانون مبارزه با پولشویی مصوب ۱۳۸۶ و

قانون مبارزه با تامین مالی تروریســـم مصوب ۱۳۹۴ که تلاش تصمیم گیران سیاست جنایی را برای همگرایی و همنوایی با جامعه جهانی نشان می‌دهد، بایستی بنیان های اقتصاد کشـــور نیز تغییر اساسی داشته باشد و دولت به معنای واقعی کلمه از حضور و مداخله در فعالیت‌های اقتصادی کنار کشـــیده و فقط به عنوان عضو ناظر، سلامت اقتصاد کشـــور را رصد نماید. در این میان، شـــفافیت در اعلام مناقصه های طرح‌های بزرگ عمرانی کشور و برندگان آن از نظر زدودن شبهه وابستگی مدیران شرکت های بـــه اصطلاح خصوصی با مدیران رده بالا و میانی حاکمیت، نقش موثری در حذف نام ایران از فهرست کشـــورهای دارای ریسک بالا برای پولشویی و تامین مالی تروریسم خواهد داشت.

فهرست منابع:

۱- جوانمرد، بهروز، آیین دادرســـی کیفری در جرایم ســـازمان یافته فراملی، انتشارات جاودانه، چاپ اول، ۱۳۹۳

۲- خمامی‌زاده، فرهاد؛ مبارزه با پولشویی در بانکها و موسسات مالی با نگاهی به قانون ضد تروریسم آمریکا، مجله حقوقی بین المللی،شماره ۲۹، ۱۳۸۲

۳- گزارش طرح مطالعاتی مبارزه با جرم پولشویی؛ پیشنهادهای گروه اقدام مالی برای مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم، مرکز پژوهش‌های مجلس، معاونت پژوهشی، دفتر مطالعات اقتصادی، ۱۳۸۲