

اهمیت روابط با «گروه ویژه اقدام مالی» در پسابرجام

دکتر حسن عالی پور*

مقدمه

یکی از زمینه‌های گشایش اقتصادی در پسابرجام، گسترش روابط مالی و بانکی ایران با خارج است، که این نیز مستلزم فراهم‌سازی امکان تراکنش‌های پولی ضابطه‌مند و قانونی بر پایه استانداردهای جهانی است. در این راستا، همکاری با گروه ویژه اقدام مالی ضرورتی انکارناپذیر است. رهنمودهای گروه ویژه اقدام مالی نه به‌عنوان زنجیره‌ای از زنجیره‌های تعهدات ایران در پسابرجام و یا به‌عنوان بهانه کشورهای باختری برای همکاری نکردن با ایران، که از دید حقوقی (و نه سیاسی) بایسته‌هایی هستند که ایران جدا از توافق هسته‌ای و جدا از عنصر زمان، باید آن‌ها را به‌کار بگیرد. به هر حال، گشایش اقتصادی پسابرجام و برقراری پیوند عادی مالی و بانکی ایران با دیگر کشورها و نیز انجام سرمایه‌گذاری خارجی در ایران، همگی در گرو پاسداشت قواعد و استانداردهای جهانی در زمینه روابط مالی و بانکی است.

* عضو هیئت علمی پردیس فارابی دانشگاه تهران

گروه ویژه اقدام مالی

گروه ویژه اقدام مالی برضد پول‌شویی^۱ سازمان بین‌المللی بین‌دولتی است که معیارهایی را برای مبارزه با پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم تعیین می‌کند و اقدامات و سیاست‌هایی را برای شفافیت نظام بانکی و مالی، پیشگیری از پول‌شویی و مبارزه با آن پیشنهاد می‌دهد. این نهاد بین‌الدولی از سوی کشورهای عضو گروه ۷ (هفت کشور پیشرفته شامل فرانسه، ایالات متحده آمریکا، آلمان، ژاپن، انگلستان، ایتالیا و کانادا) و با همکاری هشت کشور دیگر و نیز کمیسیون اروپا در سال ۱۹۸۹ بنیاد نهاده شد. این نهاد، واکنشی به افزایش خیره‌کننده بزه‌های سازمان‌یافته مالی و پول‌شویی در سراسر جهان بود، که در سایه جنگ سرد و گاه با پشتیبانی دولت‌ها به تهدیدهایی بدتر از جنگ رخ نموده بودند. یک ماه پس از رخداد یازدهم سپتامبر، پیشنهاد و توصیه‌هایی برای پیکار با تأمین مالی تروریسم نیز در دستورکار گروه ویژه قرار گرفت. در مجموع، وظیفه گروه ویژه، مقابله با پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم از طریق زیر نظرگرفتن قوانین و مقررات ضدپول‌شویی در کشورهای گوناگون و شیوه اجرای این قوانین و ارائه پیشنهاد برای بهبود مبارزه با پول‌شویی است.

پیشنادهای گروه ویژه، رهنمودمحور است و برای کشورها، خواه عضو آن باشند یا نباشند، الزام‌آور نیست، ولی با توجه به اینکه گروه ویژه اقدام مالی از سوی کشورهای پیشرفته و قدرتمند جهان پشتیبانی می‌شود و کشورهای عضو آن و همچنین نهادهایی مانند «سازمان همکاری و توسعه اقتصادی» معیارهای گروه ویژه را برای مبارزه با پول‌شویی قبول دارند و نیز همه نهادهای فراملی پیکار با پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم با گروه ویژه همکاری می‌کنند، پاسداشت یا ناپاسداشت راهکارهای این گروه به‌طور مستقیم بر روی نظام بانکی کشورها اثر می‌گذارد. همچنین، جدا از دولت‌ها، این سازمان در طول بیش از دو دهه فعالیت خود تبدیل به مرجعی معتبر برای شرکت‌ها و افراد برای درک میزان مخاطرات سرمایه‌گذاری و همکاری‌های مالی و تجاری در جهان شده است. از این رو، می‌توان گفت گروه ویژه اقدام مالی، چهره قانونی بازرگانی و بانکداری جهانی است و پیشنهادهای آن، به جهت اعتبار اعضای آن، در عمل اجرا می‌شود. سرمایه‌گذاران در اولین گام به‌دنبال ارزیابی میزان مخاطرات احتمالی سرمایه‌گذاری در

1. FATF = Financial Action Task Force on Money Laundering

مناطق مورد نظر هستند و گروه ویژه اقدام مالی به سازمانی معتبر در تعیین میزان مخاطرات دولت‌ها تبدیل شده است. اگر کشوری در فهرست این گروه در موقعیت پرمخاطره‌ای قرار بگیرد، عملاً فرصت‌های سرمایه‌گذاری و مشارکت با دیگران را از دست خواهد داد. دبیرخانه گروه ویژه، هر سال فهرستی را از کشورهایی که وضعیت نامناسبی از لحاظ پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم دارند و باید اقداماتی برای رویارویی با آنها انجام شود، منتشر می‌کند. تا پیش از توافق ایران و گروه ویژه، ایران و کره شمالی در فهرست سیاه این گروه بودند و از نظر آن، بدترین وضعیت از جهت پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم در جهان را دارا بودند؛ مسئله‌ای که برای همکاری‌های بانکی و مالی پس از برجام بازدارنده‌ای قوی دانسته می‌شود.

ایران در فهرست سیاه گروه ویژه

ایران عضو گروه ویژه اقدام مالی نیست. عضو نبودن در این گروه، پیامد چندانی ندارد؛ چندان‌که تنها سی و پنج کشور جهان عضو این گروه‌اند. به سخن دیگر، گروه ویژه اقدام مالی، نهادی تشکیلاتی و سازمانی نیست که عضویت در آن دارای اهمیت باشد، بلکه این نهاد، چهره دیده‌بان‌محور و مشورتی دارد و از این رو، اجرای پیشنهادها و راهکارهای گروه ویژه از عضویت در خود گروه مهم‌تر است. با این حال، عضو نبودن ایران در گروه ویژه یا دیگر گروه‌های منطقه‌ای آن، می‌تواند برای همکاری‌های مالی و بانکی کشورمان با دیگر کشورها و نیز سازمان‌های بین‌المللی تنگناهایی ایجاد کند. کم‌توجهی ایران باعث شده است که گروه ویژه اقدام مالی از سال ۲۰۰۸، همه ساله در گزارش‌های سالیانه خود نسبت به وضعیت ایران، از حیث ریسک بالای پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم هشدار داده و از کشورهای عضو خواسته است تدابیری را علیه ایران اتخاذ کنند، تا نظام مالی بین‌المللی از تهدید فعالیت‌های پول‌شویی و تأمین تروریسم در امان بماند. از سال ۲۰۱۲ تا سال ۲۰۱۶، برای چهار سال پیاپی، دو کشور ایران و کره شمالی در فهرست سیاه گروه ویژه جای گرفتند. پس از توافق هسته‌ای و در فوریه ۲۰۱۶ نیز گروه ویژه «به‌طور استثنایی و ویژه» نگرانی خود را از فعالیت‌های پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم در ایران ابراز کرد و از کشورها خواست تا اقدامات احتیاطی را برضد ایران به اجرا بگذارند.

در چنین شرایطی، بسیاری از بانکها و نهادهای مالی از همکاری با ایران سرباز زده و یا در این راه مردد هستند. در آغاز تابستان ۹۵، گروه ویژه اعلام کرد با تعهد ایران به اجرای برخی اقدامات این گروه، در عین رعایت احتیاط در معاملات با ایران، اقدامات محدودکننده علیه ایران را به مدت یک سال معلق می‌کند. ایران در همین زمان به عضویت ناظر در گروه اروپایی- آسیایی مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم درآمد. با این حال، اعضای گروه ویژه، در نخستین نشست واپسین خود در ۳۰ مهر ۱۳۹۵ در پاریس، بار دیگر نگرانی‌های گذشته خود در رابطه با ایران را تکرار کردند. در بیانیه عمومی این نشست، ایران همچنان در کنار انگشت‌شمار کشورهای است که تهدید بالای پولشویی و تأمین مالی تروریسم را برطرف نساخته و به همکاری‌های قضایی در زمینه رویارویی با این دو پدیده کم‌توجه است. گروه ویژه همچنان به نهادهای مالی کشورهای عضو سفارش کرده است که در پیوندهای مالی خود با اشخاص حقیقی و حقوقی ایرانی دوراندیشی کنند.

بایسته‌های ایران در مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم

زمینه همکاری ایران با گروه ویژه اقدام مالی در قوانین ایران فراهم است. قانون مبارزه با پولشویی مصوب سال ۱۳۸۶ مجلس شورای اسلامی و همچنین قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم مصوب ۱۳۹۴/۱۱/۱۳، امکان تبادل تجارب و اطلاعات با سازمان‌های مبارزه با پولشویی در سایر کشورها و مبادله اطلاعات یا معاضدت قضائی با سایر کشورها را فراهم کرده‌اند. هرچند این قوانین به همکاری با سازمان‌های بین‌المللی و به‌طور خاص گروه ویژه اقدام مالی، اشاره نمی‌کنند، ولی همکاری با دیگر کشورها با همکاری با گروه ویژه پیوستگی دارد. به سخن دیگر، کمتر کشوری می‌توان یافت که ایران بخواهد با آن در پیکار با پولشویی و تأمین مالی تروریسم همکاری کند و آن کشور عضو یکی از گروه‌های ویژه اقدام مالی نباشد. به هر حال، در راستای استفاده از فرصت‌های فضای پسابرجام و گسترش روابط مالی و بانکی با خارج، همکاری با نهادهای بین‌المللی و کشورهای جهان اجتناب‌ناپذیر است. ایران می‌تواند از زمان اندکی که تا ژوئن ۲۰۱۷ مانده، از فرصت‌های بایسته برای واکنش فراگیر و جدی بر ضد پولشویی و تأمین مالی تروریسم بهره بگیرد.