

باسمه تعالی

خطاهای شناختی در پرونده FATF

بخش دوم: نسبت استانداردها و ماموریت FATF و تحریم‌های

مالی آمریکا

مسعود براتی - آبان ۱۴۰۲

در مطلب قبلی تلاش کردم درباره خطای شناختی که موجب شد دولت ایران در سال ۹۵ و با امضای دکتر طیب‌نیا وزیر وقت اقتصاد و رئیس شورای عالی مبارزه با پولشویی تعهد سطح بالای سیاسی برای اجرای برنامه اقدام به گروه ویژه اقدام مالی ارائه بدهد، توضیح بدهم. در آنجا گفتم که مشکل روابط بانکی بعد از اجرای برجام نه از محل قرار گرفتن ایران در فهرست سیاه FATF بلکه ناشی از باقی ماندن تحریم‌های ثانویه در حوزه روابط بانکی آن هم از نوع ریسک محور که شدیدترین نوع تحریم‌ها است، بوده و ارتباطی چندانی با قراردادن ایران در فهرست سیاه FATF نداشته و ندارد. لذا تصمیم اخذ شده در دولت قبل مبنی بر پذیرش برنامه اقدام برای خارج شدن از فهرست سیاه به منظور حل

مشکل روابط بانکی تصمیم غلط و نادرستی بود که با فرض به نتیجه رسیدن هم منجر به حل مشکل روابط بانکی نمی‌شد.

در این مطلب تلاش می‌شود تا یکی دیگر از خطاهای شناختی در پرونده FATF توضیح داده شود. این خطای شناختی شاید مهمتر از خطای شناختی قبلی باشد چرا که عدم توجه به این خطا سبب بروز تهدیدات برای اقتصاد کشور خواهد شد. خطا در شناخت ماهیت استانداردها و

نسبت عملکرد گروه ویژه اقدام مالی با نظام تحریمی ایالات متحده آمریکا دومین خطای شناختی است. از نظر اهمیت این خطا نسبت به سایر خطاها مهمتر است. هرچند خطای اول یعنی تصور اینکه مانع برقراری روابط بانکی بعد از برجام، وضعیت ایران در FATF است، زمینه ورود به بازی اجرای برنامه اقدام بود و تا این اتفاق رخ نمی‌داد، تهدید ناشی از خطای شناختی اخیر بالفعل نمی‌شد.

بسیاری از تصمیم سازان و تصمیم گیران در ایران متوجه نسبت استانداردهای توصیه شده از سوی FATF و تحریم‌های مالی اعمال شده از سوی آمریکا نبوده و نیستند. به همین دلیل می‌توان این خطای شناختی اخیر را فراگیرتر از خطای شناختی قبلی دانست. از ابتدای طرح موضوع

FATF تا الان زیاد شنیده می‌شود که تحریم‌ها ارتباطی با این موضوع نداشته و دو موضوع از یکدیگر مستقل بوده و لذا وضعیت تحریمی اثری در موضوع FATF ندارد.

چه در زمان اجرای برجام که موافقان FATF معتقد به برداشته شدن تحریم‌ها بوده و اجرای استانداردهای توصیه شده در برنامه اقدام را راهکاری برای حل مشکل بانکی بیان می‌کردند و معتقد بودند اجرا آنها مشکلی برای فعالیت‌های اقتصادی در کشور به وجود نخواهد آورد، و چه در زمانی که با خروج آمریکا از توافق هسته‌ای تحریم‌ها با شدت بیشتر نسبت به گذشته اعمال شد، به ارتباط استانداردهای FATF و تحریم توجه کافی نشد و شاید اگر این توجه از همان ابتدا وجود داشت به این راحتی برنامه اقدام با کیفیت کنونی مورد پذیرش قرار نمی‌گرفت.

ریشه این کم‌توجهی و در برخی موارد بی‌توجهی، در عدم شناخت کافی تحریم‌ها است. در ایران علی‌رغم آنکه نزدیک به دو دهه است تحریم‌های مالی با شدیدترین حالت علیه کشور اعمال می‌شود، اما شناخت علمی این پدیده بسیار مورد غفلت قرار گرفته است. ما نهاد یا مرکزی که تمرکز کاری خود را شناخت و افزایش دانش پیرامون تحریم

بداند، نداریم و همین کم‌توجهی و بی‌توجهی زمینه‌ساز بروز تصمیم‌های نادرست در موضوعات مرتبط با تحریم‌ها شده است.

کوتاه درباره تحریم‌های مالی آمریکا

برای روشن شدن ابعاد این موضوع ابتدا لازم است درباره تحریم‌های مالی آمریکا بیشتر بدانیم. می‌توان دوره جدید استفاده آمریکا از ابزار تحریم‌ها را از سال ۲۰۰۱ به بعد در نظر گرفت. بعد از حملات ۱۱ سپتامبر به برج‌های دوقلوی تجارت جهانی، نگاه سیاستمداران و دولتمردان آمریکا به تحریم تغییر اساسی کرد. در آن مقطع دولتمردان آمریکایی توجه جدی به موضوع مقابله با «تامین مالی» فعالیت‌های ضد امنیت ملی کردند. شروع این ماجرا از هدف‌گیری تامین مالی تروریسم صورت گرفت. تصویب قانون وطن پرستی که در بخش ۳۱۱ خود به هدف‌گیری موسسات مالی که از نظر پولشویی و تامین مالی تروریسم نگران‌کننده هستند، و صدور فرمان اجرایی ۱۳۲۲۴ که دارایی‌های و نهادهای حامی تروریسم را در خاک آمریکا بلوکه می‌کرد، دو اقدام مهم در رابطه با این موضوع بود. در بخش (۳۱۱) بند (ب)، تبصره (۵) قانون

وطن‌پرستی^۱ این اختیار را به وزارت خزانه‌داری می‌دهد که حساب‌های کارگزاری مؤسسات مالی خارجی (غیرآمریکایی) نزد بانک‌های آمریکایی را محدود و یا مسدود کند اگر این مؤسسات را دارای خطر پولشویی و تامین مالی تروریسم تشخیص دهد. معنای ساده این اختیار قطع دسترسی مؤسسات مالی غیرآمریکایی به نظام پرداخت دلار است. اهمیت این محدودیت به دلیل جهان‌روا بودن دلار بسیار زیاد است. به نظر می‌رسد این اولین بار بود که دولت آمریکا از اهرم دلار خود برای دنبال کردن اهداف سیاست خارجی خود استفاده می‌کرد. در فرمان اجرایی ۱۳۲۲۴ نیز افراد و نهادهای نشاندار شده، مشمول بلوکه شدن دارایی‌ها در خاک آمریکا می‌شوند و همچنین خاصیت تسری تحریم نیز برای آنها جاری می‌شود. در نتیجه اگر فرد و نهادی به این افراد و نهادهای نشاندار شده ارایه خدمت بدهد، خود نیز در فهرست تحریم قرار می‌گیرد. در اجرای هر دوی این تحریم‌ها «تشخیص» تراکنش برای وزارت خزانه‌داری آمریکا محوریت دارد.

¹ - <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-107publ56/pdf/PLAW-107publ56.pdf>

در استفاده از این ابزار جدید، دولتمردان آمریکایی از این نظریه بهره می‌بردند که اگر تامین مالی یک فعالیت دچار اختلال شود، آن فعالیت در زمین واقع نیز دچار اختلال خواهد شد. به عبارت دیگر آنها معتقد هستند که هر عملی در دنیای واقعی دارای یک سایه تراکنش‌های مالی است. بر همین اساس اگر تراکنش مالی مربوط به یک اقدام ضد امنیت ملی شناسایی و مسدود شود می‌توان از آن اقدام مورد نظر را جلوگیری کرد.

لذا توجه و تمرکز وزارت خزانه‌داری آمریکا برای اجرای تحریم‌های وضع شده، بر شناسایی تراکنش‌های ناقض تحریم‌ها و اعمال محدودیت‌های در نظر گرفته شده بود. برای مثال در فرمان اجرایی ۱۳۲۲۴ بیان شده است که ارائه خدمات اعم از خدمات مالی فنی و سایر خدمات به افراد و نهادهای مشخص شده در ضمیمه فرمان اجرایی این محدودیت را نقض کند در فهرست تحریم قرار می‌گیرد. مکانیزم اصلی برای شناسایی رفتارهای نقض کننده تحریم اطلاعات جمع آوری شده از تراکنش‌های مالی چه در سطح آمریکا و چه در سطح بین‌الملل بوده

است. این واقعیت را می‌توان از گزارش‌های وزارت خزانهداری آمریکا در تحریم افراد و نهادهای ایرانی از جمله بانک‌های ایرانی مشاهده کرد.

به عبارت دیگر ساز و کار اجرای تحریم‌ها وابستگی بسیار عمیق به شناسایی تراکنش‌های بانکی دارد این موضوع مورد تاکید افراد موثر و کلیدی خزانهداری آمریکا بوده است. برای مثال دیوید کوهن از افراد برجسته و کلیدی نظام تحریمی آمریکا در دو دهه گذشته که نقش محوری در طراحی تحریم‌ها علیه ایران داشته و همچنین در طراحی ساختار رفع تحریم‌ها در برجام اصلی بوده است در سخنان خود تاکید ویژه می‌کند که اعمال موفق تحریم‌ها وابستگی عمیق به شفافیت تراکنش‌های مالی و شناخت موضوع و ذینفع تراکنش‌ها دارد.^۲

همانطور که می‌دانیم تحریم‌های ثانویه^۳ برای فعالان اقتصادی غیر آمریکایی طراحی شده است، لذا آمریکا برای اعمال موفق این تحریم‌ها

^۲ - سخنرانی دیوید کوهن در موسسه حقوق تجربی با عنوان «سیر تکامل قدرت مالی آمریکا» & ۲۰۱۴

^۳ - تحریم‌ها در یک دسته‌بندی معروف به تحریم‌های اولیه و تحریم‌های ثانویه تقسیم می‌شوند. تحریم‌های اولیه باید از سوی افراد آمریکایی رعایت شوند و تحریم‌های ثانویه باید از سوی افراد غیر آمریکایی رعایت شوند. تحریم‌های ثانویه با عنوان تحریم‌های فراسرزمینی هم معرفی می‌شوند. به این معنا که دولت وضع‌کننده تحریم صلاحیت حقوقی خود را به فراتر از مرزهای سرزمینی خود تسری داده است.

نیازمند دسترسی و دریافت اطلاعات تراکنش‌های بانکی فراتر از نظام مالی آمریکا می‌باشد. همچنین آمریکا به این موضوع توجه دارد که کیفیت اطلاعات جمع‌آوری شده از تراکنش‌های بانکی نیز برای اعمال موفق تحریم‌ها دارای اهمیت است. هرچه اطلاعات ثبت شده از تراکنش‌ها با واقعیت فعل انجام شده تطابق بیشتر داشته باشد برای شناسایی اقدامات نقض‌کننده تحریم مفیدتر خواهد بود.

در نتیجه افزایش کیفیت ثبت و جمع‌آوری اطلاعات و به اشتراک گذاری آنها در نظام بانکی اهمیت کلیدی در اعمال موفق تحریم‌ها دارد. از همین رو آمریکا از سال ۲۰۰۱ تلاش‌های خود را برای گسترش استانداردهای مربوط به شفافیت و اشتراک‌گذاری اطلاعات تراکنش‌های بانکی آغاز کرد. در کتاب جنگ خزانه‌داری نوشته خوان زاراته که دستیار وزیر خزانه‌داری آمریکا در سال‌های پس از ۲۰۰۱ بود به تلاش‌های تیم خزانه‌داری آمریکا برای همراه کردن نهادهای بین‌المللی در موضوع مقابله با تامین مالی تروریسم اشاره می‌کند. در آنجا بیان می‌کند که پس از بررسی‌های صورت گرفته از بین نهادهای بین‌المللی که در زمینه شفافیت روابط بانکی فعال بودند، FATF به عنوان بهترین و نزدیک‌ترین نهاد

شناسایی می‌شود و گروهی از خزانه‌داری مامور رایزنی با این نهاد برای پذیرش ماموریت مقابله با تامین مالی تروریسم می‌شود. او می‌نویسد: «در اکتبر ۲۰۰۱ FATF یک نشست ویژه با اعضای خود تشکیل داد ... سرانجام این گروه پذیرفت که توصیه‌های ویژه برای مقابله با تامین مالی تروریسم تهیه کند... به منظور فراگیر نمودن این استانداردها نیز نهادهایی مانند بانک جهانی، صندوق بین‌المللی پول و سازمان ملل متحد در انجام سیاست‌های خود، آنها را مورد تاکید قرار دهند.»

از همین زمان است که ماموریت مقابله با تامین مالی تروریسم در کنار مقابله با پولشویی به عنوان ماموریت جدید FATF پذیرفته می‌شود. از بیان زاراته مشخص می‌شود که این اتفاق با هدایت و برنامه‌ریزی دولت آمریکا صورت پذیرفته و در راستای پیاده‌سازی سیاست‌های مبارزه با تامین مالی تروریسم آمریکا بوده است.

بررسی استانداردهای چهل گانه FATF نیز نشان می‌دهد که دو نوع استاندارد به طور جدی مورد تاکید قرار گرفته است. دسته اول استانداردهایی که با هدف ثبت درست اطلاعات طراحی شده‌اند و دسته

دوم استانداردهایی که سازوکارهای اشتراک گذاری به موقع اطلاعات را تنظیم می‌کنند.



به عبارت دیگر FATF از کشورها مطالبه دو کار اساسی را در رژیم مبارزه با پولشویی و تامین مالی تروریسم و تامین مالی فعالیت‌های اشاعه‌ای دارد. در گام اول مجموعه اقدامات و سازوکارهایی که ثبت و تولید اطلاعات صحیح را ایجاد و تثبیت می‌کند. برای نمونه شناسایی

هویت مشتری یا همان CDD، که بر اساس این استاندارد موسسات مالی ارائه دهنده خدمات هویت دقیق مشتری اعم از حقیقی یا حقوقی را شناسایی راستی آزمایی و ثبت می‌کنند.

تلاش FATF در قالب توصیه‌های خود افزایش کیفیت این کار و عمیق شدن هرچه بیشتر اطلاعات ثبت شده است. برای مثال تاکید می‌شود که موسسات ارائه دهنده خدمات مالی نباید صرفاً اظهارات مشتری را مبنای عمل قرار دهد و ضروریست در تعامل با سایر نهادهای ثبتی اطلاعات اظهار شده از سوی مشتری را بررسی کرده و صحت آنها را تایید کنند. یا به عنوان نمونه دیگر تاکید می‌شود که اگر شخصی به نمایندگی از فرد دیگری در حال استفاده از خدمات مالی می‌باشد باید هویت ذینفع نهایی به صورت دقیق شناسایی و اطلاعات مربوط به آن ثبت شود.

این موارد و موارد متعدد دیگر از جمله استانداردها و توصیه‌هاییست که مرتبط با تولید و ثبت اطلاعات صحیح در نظام مبارزه با پولشویی و تامین مالی تروریسم و تامین مالی اشاعه است. این نوع اقدامات فی نفسه خطرناک و نگران کننده نیست حتی می‌تواند بسیار برای اداره اقتصاد یک کشور مفید باشد چرا که ثبت اطلاعات به صورت دقیق و منطبق با واقع

مسیر خیلی از مفاسد اقتصادی را مسدود می‌کند. هر کشوری برای جلوگیری از تخلفات اقتصادی از جمله فرار مالیاتی نیازمند استفاده از چنین سازوکارهایی است. در کشور ما نیز این موضوع صادق است خصوصاً اهمیت ویژه‌ای که در کشور ما به مبارزه با فساد اقتصادی داده می‌شود. برای مثال می‌توان به فرمان هشت ماده‌ای رهبر معظم انقلاب در اوایل دهه ۸۰ برای مبارزه با فساد اقتصادی خطاب به سران سه قوه اشاره کرد. ثبت درست اطلاعات زیربنای یک حکمرانی موفق است.

بخشی از اقدامات مشخص شده در برنامه اقدام ایران از همین جنس است. لذا برای این اقدامات هیچ‌گونه نگرانی وجود ندارد. این اقدامات را «اقدامات سفید» می‌نامیم. اجرای این اقدامات سطح شفافیت نظام بانکی را افزایش می‌دهد که اگر برای حل مسایل داخلی استفاده شود بسیار مناسب خواهد بود. واحد اطلاعات مالی که در ایران به مرکز اطلاعات مالی ارتقا یافته است، به دلیل قرارگرفتن در مرکز رژیم مبارزه با پولشویی و بر اساس قانون داخلی مبارزه با پولشویی نقش مهمی در مواجهه با مفاسد مالی و اقتصادی می‌تواند داشته باشد. هرچند که در سالهای اخیر این نقش دیده نشده است و به نظر می‌رسد به دلیل سنگینی

سایه تعامل با FATF، مرکز اطلاعات مالی نتوانسته است نقش خود را در این زمینه ایفا کند.

اما دسته دوم توصیه‌ها مربوط به اشتراک‌گذاری اطلاعات تولید شده در درون نظام مبارزه با پولشویی و تامین مالی تروریسم و و تامین مالی اشاعه می‌باشد. اشتراک‌گذاری اطلاعات در دو سطح ترسیم شده است. در سطح ابتدایی اطلاعات تولید شده در درون نهادهای مختلف و در سطح ملی مد نظر می‌باشد. برای مثال اطلاعاتی که گمرک در زمینه تجارت تولید کرده است با سایر نهادهای مرتبط و به طور خاص واحد اطلاعات مالی به عنوان قلب نظام مبارزه با پولشویی، به اشتراک بگذارد. موسسات مالی و بانک‌ها اصلی‌ترین نهادهای تولید کننده اطلاعات هستند در کنار سایر نهادهایی که اطلاعات مربوط به انتقال ثروت را ثبت و ضبط می‌کنند مشمول این حکم نیز می‌شوند. مانند طلا فروشی‌ها، دفاتر ثبت اسناد رسمی و سایر نهادهای شبیه به آن. در این سطح نیز اشتراک‌گذاری اطلاعات از منظر هم‌افزایی با تحریم‌ها نگران کننده نمی‌باشد بلکه این اشتراک‌گذاری اطلاعات برای مبارزه بهتر با مفاسد مالی اختلالات اقتصادی مورد نیاز است.

اما سطح دیگری نیز برای اشتراک گذاری اطلاعات در استانداردهای FATF توصیه شده است. FATF با این پیش فرض که مقابله با جرایم مالی سه گانه نیازمند همکاری بین کشورهای مختلف می باشد توصیه‌هایی به منظور تسهیل همکاری‌های بین‌المللی کرده است. توصیه شماره ۳۶ تا شماره ۴۰ مجموعه توصیه‌های FATF پیرامون همکاری‌های بین‌المللی است و در آن به ابعاد مختلف همکاری‌های بین‌المللی مد نظر FATF پرداخته است. هسته اصلی همکاری‌های بین‌المللی از منظر FATF اشتراک گذاری اطلاعات مورد نیاز کشورها با یکدیگر است و در کنار آن همکاری‌های قضایی نیز مورد تاکید قرار دارد.

FATF در دنبال کردن این توصیه به نهادسازی نیز روی آورده و «گروه آگمونت» به همین منظور تشکیل شده است. این گروه محلی برای همکاری‌های واحدهای اطلاعات مالی کشورهای عضو می باشد. البته عضویت در این گروه به صورت داوطلبانه است و کشورها برای عضویت در آن باید مسیر خاصی را طی کنند. واحدهای اطلاعات مالی کشورهای عضو گروه آگمونت در بستری مبتنی بر فناوری اطلاعات به تبادل اطلاعات با یکدیگر می پردازند. برخی از شواهد نشان می دهد که

زیرساخت فنی این ارتباط و همکاری توسط خزانه‌داری آمریکا تهیه شده است.

FATF علاوه بر توصیه به همکاری‌های بین‌المللی به صورت مشخص، توصیه به عضویت در معاهدات بین‌المللی نیز می‌نماید که در درون آنها نیز همکاری‌های بین‌المللی به عنوان تکلیفی برای کشورهای عضو معاهده در نظر گرفته شده است. شاید این سوال مطرح شود که چرا FATF توصیه به عضویت در معاهدات بین‌المللی مانند پالرمو (مبارزه با جرائم سازمان یافته فراملی) را درکنار توصیه به همکاری بین‌المللی در توصیه‌های چهل‌گانه خود انجام می‌دهد. دلیل این امر ماهیت حقوقی و عدم الزام‌آور بودن توصیه‌های این نهاد است. کشورهای مخاطب FATF با عضویت در معاهدات مشخص شده در توصیه شماره ۳۶ تعهداتی را می‌پذیرند که در چهارچوب حقوق بین‌الملل الزام‌آور بوده و مانند توصیه‌های FATF غیر الزام‌آور نیست. در نتیجه کشورها با عضویت در معاهدات مذکور به صورت بلند مدت ملزم به رعایت موارد مندرج در معاهده می‌شوند و می‌توان گفت این مسیر تقریباً غیر قابل بازگشت است. هر کشوری با عضویت در معاهدات ذکر شده در توصیه شماره

۳۶، به اعضای آن معاهده متعهد می‌شود و در نتیجه این عضویت، حقوق و تکالیفی متوجه آن کشور می‌شود. به نظر می‌رسد FATF خلأ حقوقی خود را با این توصیه برطرف می‌کند.

با توضیحات فوق روشن می‌شود که اجرای آن دسته از توصیه‌های FATF که ایران را وادار به همکاری بین‌المللی، به طور خاص اشتراک‌گذاری اطلاعات مالی خود می‌کند، ظرفیت هم‌افزا شدن با تحریم‌های مالی آمریکا علیه ایران را دارد و یک تهدید جدی برای اقتصاد ایران محسوب می‌شود. دسترسی به اطلاعات تولید شده در اتمسفر اقتصاد ایران، بسیار برای خزانه‌داری آمریکا جذاب است چرا که می‌تواند با استفاده از آنها، تحریم‌های خود را دقیق‌تر اعمال کند. اصطلاحاً کالیبره کردن تحریم‌ها بسیار بهتر صورت خواهد گرفت. از جمله مهمترین مساله آمریکا در حال حاضر مقابله با «دور زدن تحریم‌ها توسط ایران» است. دسترسی به اطلاعات مالی و اقتصادی داخل ایران کمک مهمی به آمریکا برای تحقق این هدف خواهد بود.

در برنامه اقدام ایران چندین اقدام با این موضوع ارتباط دارد. برای مثال اقدام شماره ۳۱ مربوط به اشتراک‌گذاری اطلاعات مربوط به ذی‌نفع

نهایی با نهادهای خارجی است. این اقدام شاید خطرناک‌ترین اقدام از منظر هم‌افزایی با تحریم‌ها باشد. اگر بخواهیم تحریم مالی را از منظر ادبیات تخصصی روابط بانکی معنا کنیم، معنایش می‌شود اینکه تراکنشی که ذی‌نفع نهایی آن یک فرد یا نهاد تحریمی باشد، نباید صورت گیرد. لذا اشتراک‌گذاری اطلاعات مربوط به ذی‌نفع نهایی به معنای توسعه دامنه اثرگذاری تحریم‌ها در داخل مرزهای ایران می‌شود. در کنار اقدام ۳۱، دو اقدام مربوط به عضویت در معاهدات پالرمو و TF نیز همین خطر را تشدید می‌کنند.

چرا عضویت در معاهده پالرمو برای اقتصاد ایران خطرناک است؟

معاهده پالرمو با هدف ارتقای همکاری میان کشورهای عضو برای مبارزه با جرایم سازمان‌یافته فراملی تصویب شده است. یعنی کشورهایی که در این معاهده عضو می‌شوند، در موضوع فوق‌الذکر متعهد به همکاری با یکدیگر می‌شوند. منظور از جرایم سازمان‌یافته فراملی به موارد مشخصی از اقدامات مجرمانه مندرج در معاهده گفته می‌شود که بیش از ۳ نفر درگیر آن بوده و در محدوده جغرافیایی بیش از یک کشور رخ داده باشد. پولشویی یکی از جرایمی است که هدف این معاهده است. . به

عنوان مثال طبق ماده‌ی ۶ بند ۱، شستشوی عواید حاصل از جرم (پولشویی) جرم‌انگاری و بیان شده است:

۱) تبدیل یا انتقال اموال به منظور مخفی کردن یا کتمان مبداء غیرقانونی آن‌ها یا کمک به شخصی که در ارتکاب جرم اصلی مشارکت داشته است، به منظور فرار از عواقب قانونی اعمال خود، با علم به این که اموال مزبور عواید حاصل از جرم هستند.

۲) مخفی نمودن یا کتمان ماهیت، مبداء، محل، ترتیبات، جابجایی، یا مالکیت یا حقوق واقعی متعلق به اموال با آگاهی از آن که اموال مزبور، عواید حاصل از جرم هستند.

چرا این معاهده با تحریم ارتباط دارد؟ چرا عضویت در این معاهده دست ایران برای دور زدن تحریم‌ها را محدودتر می‌کند؟

در ادبیات مرتبط با دور زدن تحریم (Evading Sanctions) تصریح می‌شود که فرد دور زننده تحریم باید «نقطه فریب» (Deception Point) طراحی کند. منظور از نقطه فریب، اقدامی است که سبب می‌شود نظامات نظارتی (اعم از حوزه مالی و تجاری) فریب خورده و

متوجه واقعیت و ماهیت آن اقدام نشوند. طراحی نقطه فریب مستلزم انجام اقدامات متعدد فریبکارانه است که جملگی آنها ذیل جرائم سازمان فراملی یافته قرار می‌گیرند.

از طرف دیگر بندهای مختلفی در معاهده پالرمو بر ضرورت تبادل اطلاعات میان کشورهای عضو برای مقابله با جرایم سازمان یافته فراملی تاکید شده است. برای نمونه در بند اول ماده ۲۷ قسمت e و f در مورد به اشتراک‌گذاری اطلاعات صحبت کرده و بیان کرده است که:

بند (e) تبادل اطلاعات با سایر کشورهای عضو در مورد ابزارها و روش‌های خاص مورد استفاده توسط گروه‌های جنایتکار سازمان‌یافته، از جمله، در صورت لزوم، مسیرها و وسایل حمل‌ونقل و استفاده از هویت‌های جعلی، اسناد تغییر یافته یا جعلی یا سایر ابزارهای پنهان کردن فعالیت‌های آنها.

بند (f) مبادله اطلاعات و هماهنگی اقدامات اداری و سایر اقدامات لازم به منظور شناسایی زودهنگام جرایم تحت پوشش این معاهده.

در نتیجه عضویت ایران در معاهده پالرمو دروازه‌ای برای مطالبه کشورهای عضو (از جمله آمریکا و سایر کشورهای متعهد آمریکا) از ایران باز می‌کند. از آنجا که تقریباً صد در صد همکاری‌های اقتصادی میان ایران و سایر کشورها با دور زدن تحریم‌ها صورت می‌گیرد، مطالبات کشورهای تحریم‌کننده ایران حتماً در زمینه دور زدن تحریم‌ها خواهد بود. در این نقطه اگر ایران همکاری نکند، باید هزینه سیاسی بدهد و اگر همکاری کند که اقتصاد کشور را در خطر قرار داده است.

این البته تنها تحلیل ما نیست. آمریکایی‌ها نیز این تحلیل را بیان کرده‌اند. مارشال بلینگزلی دستیار سابق وزیر خزانه‌داری آمریکا که در سال ۲۰۱۸-۲۰۱۹ رئیس دوره‌ای FATF نیز بود، در ۹ آذر ۱۳۹۷ در جلسه استماع کنگره آمریکا در پاسخ به سوالی درباره اقدامات خزانه‌داری آمریکا برای جلوگیری از دور زدن تحریم‌ها توسط ایران می‌گوید:^۴ دو راه وجود دارد که یکی از آنها این است که ما باید فشار بر دولت ایران را حفظ کنیم تا چارچوب قانونی برای مقابله با پولشویی و تامین مالی تروریسم را ایجاد کند.

^۴ -<https://www.c-span.org/video/?437912-1/effectiveness-us-sanctions-program#>

با این توضیح عضویت در معاهده پالرمو خطری بزرگ برای تجارت و روابط اقتصادی خارجی ایران در شرایط تحریم محسوب می‌شود. هرچند برخی در ایران هستند که با ساده‌انگاری و سطحی‌نگری معتقدند که معاهده پالرمو خطری برای اقتصاد کشور نداشته و لذا ایران می‌تواند با حق شرط آن را تصویب کند و با این کار مسیر رضایتمندی FATF را هموار کند.

حق شرط می‌تواند خطرات معاهدات را کاهش دهد؟

در مسیر بررسی دو معاهده مشخص شده در برنامه اقدام ایران برخی افراد به ارائه راهکاری برای برطرف کردن خطر و در عین حال انجام برنامه اقدام به منظور ایجاد رضایت در FATF پرداختند. راهکار این دسته از افراد قرار دادن حق شرط در زمان پیوستن به معاهدات مذکور بود. هنوز هم برخی تصور می‌کنند که می‌توان از این راهکار برای گذر بی‌خطر از مسیر پیش رو استفاده کرد. لذا مناسب است که به بررسی این راهکار بپردازیم. به طور مشخص حق شرطی که مد نظر این دسته از افراد است مشتمل بر گزاره‌ای است که ایران را از هرگونه همکاری بدون قید و شرط مد نظر معاهده دور نماید و این اجازه را به ایران بدهد تا در

همکاری‌های تکلیف شده در معاهده احتیاط کرده و در مواردی که احساس می‌کند موجب هم‌افزایی با نظام تحریمی علیه ایران می‌شود، از همکاری خودداری کند بدون اینکه کشور متعاقد درخواست کننده همکاری بتواند از ایران طلبکاری نماید. طبیعتاً اگر بتوان بدین صورت و به طور مشروط وارد معاهده شد و بتوان رضایت FATF را نیز کسب نمود بهترین حالت ممکن خواهد بود.

طبق معاهده وین که عنوان معاهده مادر معاهدات بین‌المللی شناخته می‌شود، حق شرط در شرایطی که با هدف معاهده مغایرت داشته باشد پذیرفته نخواهد شد. همچنین در مواردی که معاهده به صورت صریح حق شرط را رد کرده باشد حق شرط مورد پذیرش قرار نخواهد گرفت. در معاهده پالرمو گزاره‌ای مبنی بر عدم پذیرش حق شرط وجود ندارد. اما در ماده ۱ معاهده هدف از این معاهده را «ارتقاء همکاری‌های بین‌المللی در مبارزه با جرایم سازمان یافته فراملی» بیان کرده است. طبیعتاً حق شرطی که بخواهد مقابل ارتقاء همکاری‌های بین‌المللی باشد مورد پذیرش این معاهده نخواهد بود.

از آنجا که نگرانی ان در اجرای مفاد معاهده پالرمو موضوع همافزایی این اقدامات با تحریم‌ها می‌باشد لذا حق شرطی که بخواهد این مشکل را مرتفع بکند باید محدود کننده همکاری بین المللی ایران در موضوع مقابله با جرایم سازمان یافته فراملی باشد. مشخص است که این حق شرط با هدف معاهده همخوانی نداشته و در مقابل آن تعریف می‌شود. لذا طبق معاهده وین این حق شرط نمی‌تواند پذیرفته شود.

از طرف دیگر نکته مهم توجه به جایگاه اف ای تی اف در این موضوع است. برنامه اقدام با این هدف پذیرفته شد که رضایت FATF از اقدامات ایران به دست آید و ایران از فهرست سیاه این نهاد خارج شود. لذا اقدامات ایران در چارچوب برنامه اقدام باید به گونه‌ای صورت پذیرد که FATF از آن اعلام رضایت کند. برای همین است که تاکنون برخی از اقداماتی که ایران اجرای آنها را آغاز کرده از سوی FATF پذیرفته نشده است چرا که با استانداردهای این نهاد تطابق کامل ندارد. در موضوع معاهدات نیز FATF در بیانیه‌های مختلفی به شرایط و استانداردهای خود پرداخته و آنها را مورد تاکید قرار داده است. برای نمونه در بیانیه پایانی نشست اسفند ۱۳۹۸ (فوریه ۲۰۲۰) تاکید شده است که ایران باید

معاهدات پالرمو و مقابله با تامین مالی تروریسم را مطابق با استانداردهای FATF تصویب و اجرا نماید. تاکید بر استانداردهای FATF در این بیانیه‌ها به موضوع حق شرط اشاره می‌کند. به عبارت دیگر FATF بیان کرده است که اگر حق شرطها مانع تحقق اهداف معاهدات شود از سوی FATF پذیرفته نخواهد بود. لذا پذیرفتن معاهدات در حالی که FATF از آنها اعلام رضایت نکند یک اقدام بی‌فایده خواهد بود. اقدامی که هزینه داشته و هیچ فایده‌ای برای ایران در پی نخواهد داشت. در نتیجه این راهکار که برخی از افراد مطرح نموده‌اند پاسخ مناسبی به این مسئله نیست. همین استدلال‌ها در کمیسیون تخصصی حقوقی و قضایی مجمع تشخیص مصلحت نظام مطرح شد و سبب شد که اکثریت مطلق اعضای این کمیسیون به لایحه عضویت ایران در معاهده پالرمو رای منفی بدهند.

جمع‌بندی

پرونده FATF در ایران با خطاهای شناختی متعددی همراه شده است و همین خطاها زمینه بروز تهدیدات برای ایران را ایجاد کرده است. مهمترین خطای شناختی در این پرونده توجه نکردن به نسبت استانداردهای FATF و تحریم‌های مالی آمریکا است. تحریم‌هایی که به

طور بی سابقه علیه جمهوری اسلامی ایران وضع شده اند. این تحریم‌ها حتی با توافق هسته‌ای برجام نیز تغییر اساسی نکرد. باید این را به طور جدی مورد توجه قرار داد که هر طرحی که برای پیگیری پرونده FATF مطرح می‌شود اگر به این مهم توجه نداشته باشد، محکوم به شکست است. یا شکست در تحقق منافع ملی ایران و یا شکست در رسیدن به نتیجه مطلوب با FATF.

باید این واقعیت را با صراحت بیان کرد که تا این خطای شناختی برطرف نشود، امیدی به حل مشکل پرونده FATF وجود ندارد. بدون توجه به این واقعیت ایده‌های مطرح شده برای پیگیری این پرونده فاقد عقلانیت لازم بوده و نمی‌تواند در کشور ایجاد اجماع کند. تلاش‌های زیادی در دولت روحانی انجام شد تا این واقعیت کتمان شود، اما آن تلاش‌ها بی‌فایده بود. برای همین دولت روحانی نتوانست میان تصمیم‌گیران ایجاد اجماع کند.