

An Analysis of the Role of the Financial Action Task Force (FATF) in the Effectiveness of the US Unilateral Sanctions (Case Study: Iran)

*Sayyed Yahya Alavi*¹

*Mohsen Joodaki*²

Employing sanctions has increased now, and has become a dominant US policy in containment and confrontation with independent countries. Along with imposing the unilateral US sanctions, the activities and measures of the Financial Action Task Force (FATF) to combat money laundering and terrorist financing in the international system have increased. Although the simultaneousness procedures of these two institutions are significantly obvious, the functional relationship between them and their effects on the countries under sanctions are not known and has not been considered by researchers sufficiently. What are the possible consequences and benefits of joining FATF for Iran, the most significant target of the US sanctions? This is an essential question requiring an answer by the country's officials while adopting how to make a deal. This descriptive-analytical research is intended to review the relevant documents to answer this question. The results revealed that FATF, although appearing as an international entity, is under US influence, and its policies make sanctions more effective in four ways. The group's action plan regarding Iran is incorrect in six respects. It and justifies and reinforces US sanctions in two ways: 1) Joining to the conventions restricts Iran's activities in circumventing sanctions and supporting the Axis of Resistance, and the violation of these conventions leads to new regime of sanctions under the UN Security Council. 2) The banks and legal entities are required to impose sanctions and cut ties with sanctioned individuals inside Iran, and a type of self-sanctioning approach follows revolutionary institutions within the country. Therefore, joining FATF does help ease the load of sanctions; rather, it leads to self-sanctions against defense institutions and the support of national security, and reinforces the effectiveness of US primary and secondary sanctions. Consequently, the ratification and full implementation of the FATF is a unilateral, harmful and useless commitment, which only helps the global consensus confront the Islamic Republic financially and economically mush easily.

Keywords

Unilateral US sanctions, Iran, Financial Action Task Force (FATF)

1. Corresponding author: assistant professor of Imam Hossein Comprehensive University, Tehran, Iran sy.alavi@chmail.ir

2. Master student of Imam Hossein Comprehensive University, Tehran, Iran joodaki313@gmail.com



واکاوی نقش گروه ویژه اقدام مالی (FATF) در کارآمدسازی تحریم‌های یکجانبه امریکا (مورد مطالعه: ایران)

سید یحیی علوی^۱

محسن جودکی^۲

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۱۰/۰۵

تاریخ پذیرش نهایی: ۱۴۰۰/۰۲/۱۶

نشریه علمی آفاق امنیت / سال چهاردهم / شماره پنجاهم - بهار ۱۴۰۰

چکیده

استفاده از سلاح تحریم روند تصاعدی داشته و به سیاست محوری امریکا در مهار و مقابله با کشورهای مستقل تبدیل شده است. هم‌زمان با توسعه تحریم‌های یکجانبه امریکا، تحرک و اقدامات گروه ویژه اقدام مالی (فاتف) به‌عنوان مقابله با پولشویی و تأمین مالی تروریسم در نظام بین‌الملل افزایش یافته است. گرچه هم‌زمانی تحرکات این دو نهاد معنی‌دار است، اما روابط کارکردی این دو نهاد بر یکدیگر و تأثیر آن بر کشورهای تحت تحریم، شناخته شده نیست و کمتر مورد توجه پژوهشگران بوده است. درخصوص ایران که هدف شدیدترین تحریم‌های امریکاست، پیوستن به فاتف چه عواقب و فواید احتمالی در پی دارد؟ این سؤال مهمی است که پاسخ به آن ضرورت و نیازمندی مسئولان کشور در اتخاذ نحوه مواجهه را می‌طلبد. این پژوهش با روش توصیفی - تحلیلی به بررسی اسناد مرتبط پرداخته و تلاش می‌کند به این سؤال پاسخ دهد. نتایج نشان می‌دهد گروه ویژه اقدام مالی گرچه در ظاهر یک نهاد بین‌الدولی است، اما تحت نفوذ امریکاست و سیاست‌های آن از چهار طریق موجب کارآمدسازی و تدقیق تحریم‌ها می‌شود. برنامه اقدام این گروه درخصوص ایران از شش جهت نادرست و از دو مسیر زیر تکمیل‌کننده و تقویت‌کننده تحریم‌های امریکاست: الحاق به کنوانسیون‌ها موجب محدودسازی رفتار ایران در دور زدن تحریم‌ها و حمایت از محور مقاومت می‌شود که تخطی از آن، رژیم جدیدی از تحریم‌ها ذیل شورای امنیت سازمان ملل را به‌دنبال دارد. بانک‌ها و اشخاص حقوقی ملزم به اعمال تحریم‌ها و قطع ارتباط با اشخاص تحریمی در داخل ایران می‌شوند و مسیر خود تحریمی نهادهای انقلابی را در داخل کشور به‌دنبال دارد. بنابراین، الحاق به فاتف نه‌تنها تسهیل‌کننده تحریم نیست، بلکه موجب خودتحریمی نهادهای دفاعی و حافظ امنیت ملی کشور و باعث تقویت اثرگذاری تحریم‌های اولیه و ثانویه امریکاست. لذا تصویب و اجرای کامل برنامه اقدام فاتف، تعهدی یک‌طرفه، مضر و بدون فایده است که تنها اجماع جهانی مقابله با جمهوری اسلامی را از منظر مالی و اقتصادی بیش‌ازپیش فراهم خواهد کرد.

واژگان کلیدی

تحریم یکجانبه امریکا؛ ایران؛ گروه ویژه اقدام مالی؛ FATF

۱. نویسنده مسئول: استادیار دانشگاه جامع امام حسین علیه‌السلام، تهران، ایران

۲. دانشجوی کارشناسی ارشد دانشگاه جامع امام حسین علیه‌السلام، تهران، ایران

sy.alavi@chmail.ir
joodaki313@gmail.com

مقدمه

از ابتدای قرن بیستم سیاست استفاده از تحریم برای اثرگذاری و مهار دیگر کشورها نقش ویژه‌ای در سیاست خارجی امریکا داشته است. در سال‌های اخیر، شاهد تغییر ماهیت تحریم‌های امریکا بوده‌ایم. در گذشته، امریکا به‌دنبال تحریم‌های تجاری بوده اما با کاهش اثرگذاری این تحریم‌ها و امکان دورزدن آسان آن به شیوه‌های مختلف و با تقویت و گسترش جایگاه نظام مالی و ارزی امریکا در جهان، تمرکز سیاست تحریم امریکا به‌ویژه پس از حادثه ۱۱ سپتامبر، بر تحریم‌های یکجانبه بانکی قرار گرفته است. اما نفوذ و اثرگذاری این تحریم‌ها بستگی زیادی به شفافیت تراکنش‌های بانکی بازیگران مختلف اقتصادی دارد و وزارت خزانه‌داری امریکا، از روش‌های مختلف برای کسب اطلاعات مالی دقیق این بازیگران استفاده می‌کند. در این راستا، گروه ویژه اقدام مالی نقش ویژه‌ای برای به‌وجودآوردن شفافیت لازم و در نتیجه نفوذ بیشتر تحریم‌های بانکی دارد. موضوع تحریم‌های امریکا و فشار گروه ویژه اقدام مالی در دهه اخیر تاریخ سیاسی اقتصادی ایران، اهمیت مضاعفی یافته است. به‌ویژه با امضای توافق برجام، توافقی بین ایران و گروه ویژه اقدام مالی برای الزام ایران به اجرای برنامه اقدام صورت گرفت. با توجه به عدم شناخت افکار عمومی و نخبگان از ارتباط این دو نهاد، اجرا یا عدم اجرای برنامه اقدام فاتف به یکی از موضوعات جنجالی و سیاسی در کشور تبدیل شده است که نیازمند تحقیق و تبیین ازسوی پژوهشگران مرتبط است. در این مقاله درصدد هستیم تا با استفاده از روش توصیفی - تحلیلی و با بررسی اسناد مرتبط (مطالعه اسنادی)، ابعاد مختلف گروه ویژه اقدام مالی و نقش آن در تأمین شفافیت لازم مالی و بانکی موردنیاز تحریم‌های امریکا را با تمرکز بر مورد ایران بررسی کنیم. بررسی تحریم‌های یکجانبه امریکا در جهان و در مورد ایران، بررسی ماهیت و کارکرد گروه ویژه اقدام مالی و ارزیابی تصمیمات و برنامه اقدام الحاق ایران به فاتف از منظر تضعیف یا تقویت تحریم‌ها بخش‌های مختلف این مقاله را تشکیل می‌دهد.

پیشینه پژوهش

گرچه در حوزه تحریم‌ها مقالات زیادی نگارش شده است، اما در خصوص کارکرد گروه ویژه اقدام مالی تحقیقات کمتر و در حوزه ارتباط این دو نهاد هیچ تحقیق و سابقه‌ای یافت نشد.

اولیویرا^۱ در مقاله « حاکمیت گروه ویژه اقدام مالی: تحلیل قدرت و نفوذ در طول این

1. Oliveira



سال‌ها» ایجاد، گسترش و استحکام گروه ویژه اقدام مالی در سال‌های اخیر را برای پاسخگویی به تهدیدات جهانی عنوان می‌کند و درعین حال به نقش قدرت‌های بزرگ در جهت‌دهی به فاتف و تلاش‌های بین‌المللی علیه جریان‌های مالی غیرقانونی اشاره می‌کند.

جاکوبی^۱ در مقاله «حکمرانی تأمین مالی غیرقانونی در فضاهای امنیتی فراملی: FATF و مبارزه با پولشویی» به تجزیه و تحلیل رژیم جهانی مبارزه با پولشویی (AML) از منظر حاکمیت امنیتی و به ایجاد فضای امنیتی فراملی توسط فاتف می‌پردازد. وی ادعا می‌کند با وجود اینکه بیشترین تحلیل‌ها فاتف را به عنوان یک تنظیم‌کننده مهم بانکی می‌داند اما حقیقت این است که فاتف یک موجود امنیتی است که در آن رژیم مبارزه با پولشویی (AML) به عنوان ابزاری مهم برای حکمرانی ظاهر شده است.

ارجمندنژاد و همکاران (۱۳۹۲) در کتاب «استانداردهای بین‌المللی مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم» به ترجمه، بررسی و دسته‌بندی توصیه‌های ۴۰ گانه گروه ویژه اقدام مالی پرداخته‌اند. نویسندگان این کتاب معتقدند که توصیه‌های گروه ویژه اگرچه به لحاظ شکلی، جنبه توصیه‌ای برای کشورها داشته و فاقد ضمانت اجرا هستند، لیکن از اعتبار بالایی نزد کشورها برخوردار است. برخی از توصیه‌های مزبور با اغراض سیاسی تهیه شده و باید آنها را در چارچوب منافع ملی و قوانین جاری کشور بومی‌سازی نمود و به کار گرفت.

دفتر مطالعات گفتمان انقلاب اسلامی (۱۳۹۷) در کتابی با عنوان «خودتحریمی؛ جستاری در مفهوم، ابعاد و پیامدهای خسارت‌بار FATF» به بررسی ابعاد تعامل ایران با فاتف پرداخته است. این کتاب مشتمل بر ۲۰ مقاله در تبیین ابعاد فاتف، اهداف آمریکا از هدایت ایران به سوی آن، نقد اظهارات مسئولین دولت در حمایت از فاتف و تبعات حقوقی و امنیتی پذیرش این قرارداد برای کشور است.

مسعود فولادی (۱۳۹۷) در مقاله «بررسی گروه ویژه اقدام مالی (FATF) - پیامدهای عضویت ایران» به تجزیه و تحلیل مهم‌ترین پیامدهای مثبت و منفی عضویت ایران در فاتف پرداخته است. یافته‌های مقاله حاکی از آن است گروه ویژه اقدام مالی به صورت ذاتی سازمان مطلوبی است که می‌تواند در حوزه شفافیت اقتصادی در سطح بین‌المللی فعالیت نماید، قوانین مناسبی را در این حوزه به وجود آورد و پیامدهای مثبت فراوانی در پی داشته باشد و عضویت ایران در این سازمان نیز می‌تواند امکان برداشته شدن برخی موانع در حوزه تبادلات مالی را برای آن فراهم نماید، جذب سرمایه‌گذاری را بالا ببرد و به ارتقای شفافیت در حوزه گردش‌های مالی در داخل و خارج از ایران کمک مؤثری نماید، اما این عضویت

پیامدهای منفی احتمالی دیگری نیز دارد که ممکن است برای ایران مشکل‌ساز شود؛ عضویت در این گروه ممکن است باعث فروافتادن ایران در دام قوانین دست‌وپا گیر مالی شود که زیرساخت‌های اجرای آن در ایران هنوز فراهم نیست، قوانینی که از لحاظ اجر دارای ابهامات فراوانی نیز می‌باشند که همین ابهامات ممکن است سبب‌ساز بسیاری از اقدامات گزینشی از طرف اعضای با نفوذ این سازمان که با ایران خصومت‌های دیرینه‌ای دارند، شود.

گروه ویژه اقدام مالی

گروه ویژه اقدام مالی (فاتف)^۱ در سال ۱۹۸۹ توسط سران گروه هشت در پاریس و با مأموریت مبارزه با پولشویی، تأسیس شد. سران گروه هشت ضرورت تشکیل چنین نهادی را جهانی‌سازی و یکسان‌سازی مقررات بانکی و مبارزه با پولشویی عنوان نمودند. ابتدا مأموریت اصلی فاتف، ایجاد روندی برای هدایت عملکرد شبکه بانکی در سطح جهانی و در سطح کشورها بود تا عناصر و مناطق متهم به پولشویی را تحت فشار منزوی سازی سایر بازیگران قرار دهد. در انجام این مأموریت، تولید اطلاعات صحیح و دقیق در بانک‌ها و انتشار و به اشتراک‌گذاری آنها توسط نظام بانکی و نهادهای مسئول برای فاتف، اهمیت ویژه یافت (شبکه کانون‌های تفکر ایران، ۱۳۹۶). سال ۲۰۰۱ و به دنبال حادثه ۱۱ سپتامبر، مبارزه با تأمین مالی تروریسم به موضوعات فاتف اضافه شد و سال ۲۰۰۸ هم‌زمان با اوج گرفتن پرونده هسته‌ای ایران، مبارزه با تأمین مالی گسترش سلاح‌های کشتار جمعی جزو دستور گروه ویژه اقدام مالی قرار گرفت (FATF, 2008). در حال حاضر، این گروه دارای سه مأموریت مقابله با پولشویی، مقابله با تأمین مالی تروریسم و مقابله با تأمین مالی اشاعه سلاح‌های کشتار جمعی است و ۳۷ کشور^۲ و ۲ سازمان منطقه‌ای کمیسیون اروپا و شورای همکاری خلیج فارس عضو این گروه هستند. گروه مزبور دارای تعداد زیادی سازمان وابسته و ناظر است که بانک جهانی، صندوق بین‌المللی پول، کمیته نظارت بانکی بال، سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، بانک مرکزی اروپا، سازمان بین‌المللی کمیسیون‌های اوراق بهادار، پلیس بین‌الملل (اینترپل)، دفتر مبارزه با موادمخدر و جرایم سازمان ملل، کمیته ضد تروریسم شورای امنیت از جمله اعضای ناظر گروه ویژه هستند. در کنار این سازمان‌های ناظر دفاتر مرتبط با فاتف نیز در مناطق مختلف وجود دارد که شامل دفتر آسیا - پاسفیک، اوراسیا، جنوب، غرب و مرکز، شرق و جنوب آفریقا، آمریکای لاتین، خاورمیانه و شمال

1. FATF

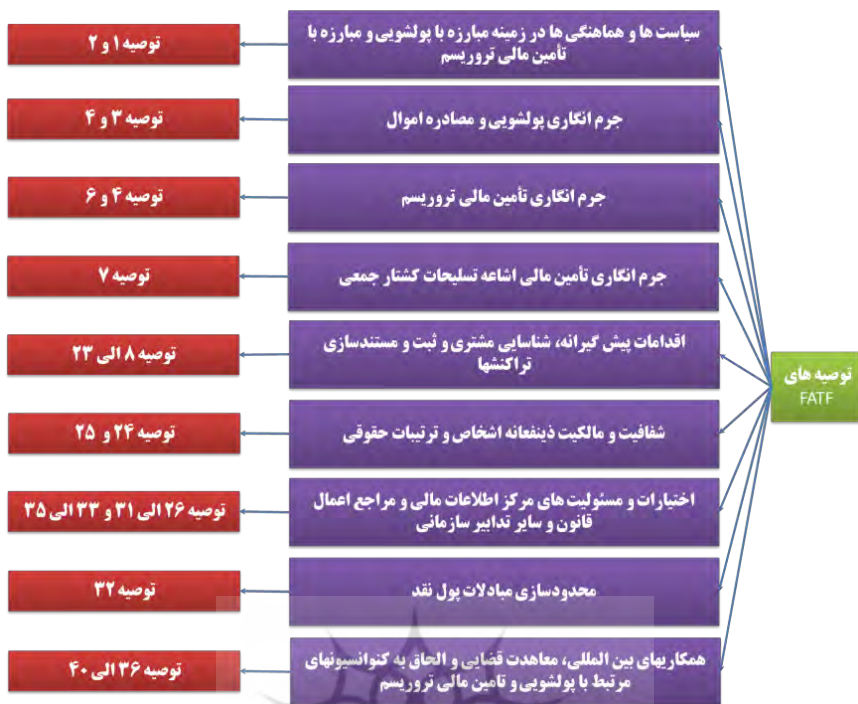
۲. آرژانتین، استرالیا، اتریش، بلژیک، برزیل، کانادا، چین، دانمارک، فنلاند، فرانسه، آلمان، یونان، هنگ کنگ، ایسلند، هند، ایرلند، ایتالیا، ژاپن، کره جنوبی، لوکزامبورگ، مالزی، مکزیک، هلند، زلاندنو، نروژ، پرتغال، روسیه، سنگاپور، آفریقای جنوبی، اسپانیا، سوئد، سوئیس، ترکیه، انگلیس، آمریکا، رژیم صهیونیستی و عربستان سعودی.



آفریقا، کارائیب و اروپا می‌باشند. امکان عضویت سایر کشورها و سازمان‌های بین‌المللی نیز در این گروه وجود دارد. هم‌اکنون این گروه ۴۰ توصیه برای دو مقوله فوق‌الذکر تهیه نموده است که باید توسط کشورها اجرایی شود. برای هر توصیه یادداشت‌های تفسیری به‌منظور تشریح دقیق و حداکثری ضمیمه شده است. در یک بسته جدا نیز، روش‌شناسی مربوط به هر توصیه که حاوی موارد مقصود از هر توصیه (خواسته‌های عینی و ملموس) می‌باشد، تدارک دیده است. برای نظارت بر اجرای مجموعه توصیه‌ها نیز، گزارشاتی تحت عنوان ارزیابی متقابل^۱ پیرامون کشورها تهیه می‌نماید. گروه اقدام مالی در سال، سه بار تشکیل جلسه می‌دهد و کشورهای دارای نقاط ضعف جدی از دیدگاه خود را، پیرامون مقوله مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم در قالب بیانیه عمومی معرفی می‌نماید. بیانیه‌های عمومی فاتف کشورها را وادار به پیاده‌سازی به یک نظام مالی یکپارچه و متمرکز بر سه مقوله ۱. شناسایی هویت مشتریان و ذی‌نفع نهایی و مستندسازی تراکنش‌های مالی، ۲. جرم‌نگاری، توقیف دارایی و تحریم موضوعات پولشویی، تأمین مالی تروریسم و تأمین مالی اشاعه تسلیحات کشتار جمعی، ۳. همکاری بین‌المللی بدون محدودیت پیرامون موارد قبل و مبادله متهمین مرتبط می‌نماید.

توصیه‌های فاتف

توصیه‌های فاتف در زمینه مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم و اشاعه، تاکنون در چند مرحله منتشر، اصلاح و تکمیل شده است (ارجمندنژاد و همکاران، ۱۳۹۲). نخستین بار در سال ۱۹۹۰ توصیه‌های گروه ویژه موسوم به «توصیه‌های چهل‌گانه» تدوین شد که توصیه‌های مزبور، یک بار در سال ۱۹۹۶ و بار دیگر در سال ۲۰۰۳ مورد اصلاح و بازنگری قرار گرفت. همچنین، پس از وقوع حادثه یازده سپتامبر سال ۲۰۰۱ در آمریکا، گروه ویژه، هشت توصیه جدید در زمینه مبارزه با تأمین مالی تروریسم تصویب کرد که در اجلاس ۲۲ اکتبر سال ۲۰۰۴ یک توصیه دیگر نیز به توصیه هشت‌گانه در زمینه مبارزه با تأمین مالی تروریسم اضافه شد و در مجموع به توصیه‌های ویژه معروف شدند. سرانجام در سال ۲۰۱۲، گروه ویژه پس از خاتمه سومین دور ارزیابی کشورهای عضو و با مشارکت نهادهای منطقه‌ای گروه اقدام مالی و سازمان‌های ناظر از جمله صندوق بین‌المللی پول و سازمان ملل متحد، توصیه‌ها را بازنگری و در قالب چهل توصیه به‌روزرسانی کرد (FATF, 2013). در نمودار زیر دسته‌بندی این توصیه‌ها ارائه شده است:



نمودار توصیه های چهل گانه فاتف (منبع: تحقیق حاضر)

همان طور که ملاحظه می شود توصیه ها به دو قسمت داخلی و خارجی تقسیم می شود: در حوزه داخلی مستندسازی و شفافیت جریان وجوه و در قسمت خارجی الحاق به کنوانسیون های جرم انگاری سازمان ملل و تبادل اطلاعات با طرف های خارجی محور توصیه هاست.

تحریم های فاتف

گروه ویژه اقدام مالی صرفاً به توصیه اکتفا نمی کند، بلکه برای وادارسازی کشورها به تبعیت از نسخه های خود، به رصد و ارزیابی اجرای توصیه ها و وضعیت خروجی های تعیین شده در کشورهای مختلف می پردازد. در این زمینه، در وهله اول، یازده خروجی فوری از کشورها می خواهد: برخی از این خروجی ها، شامل گزارش دهی معاملات مشکوک، انجام برخی اقدامات ضد پولشویی و مبارزه با تأمین مالی تروریسم توسط بانک ها و مؤسسات مالی و همچنین وجود همکاری های بین المللی برای ارائه اطلاعات مناسب می شود. توصیه های ۴۰ گانه گروه ویژه اقدام مالی، ناظر به فرایندها (فرایندمحور) و خروجی های ۱۱ گانه از جنس شاخص های خروجی محور هستند. در وهله دوم، گروه ویژه میزان تطابق کشورها با هر



توصیه را براساس نتایج ارزیابی‌ها، به صورت زیر رتبه‌بندی می‌کند:

۱. کاملاً منطبق بر استانداردها؛
 ۲. در حال پیشرفت؛
 ۳. غیرهمکار که شامل دو گروه زیر است:
 - الف. کشورهای غیرهمکار و پرریسک (فهرست خاکستری)؛
 - ب. کشورهای هدف تحریم (فهرست سیاه).
- گروه ویژه اقدام مالی از همه کشورها درخواست می‌کند تا اقدامات متقابل^۱ که چیزی مشابه تحریم است علیه بانک‌ها و اشخاص کشورهای مندرج در فهرست غیرهمکار یا سیاه اعمال کنند. این اقدامات براساس توصیه شماره ۱۹ این گروه عبارتند از:
۱. ملزم کردن مؤسسات مالی به شناسایی مضاعف مشتریان فهرست سیاه؛
 ۲. ایجاد ساختار گزارش‌دهی نظام‌مند و تقویت‌شده از تراکنش‌های مؤسسات مالی با مؤسسات مالی در کشور فهرست سیاه؛
 ۳. خودداری از تأسیس شعب، بانک‌های محلی و دفاتر نمایندگی مؤسسات مالی کشور فهرست سیاه؛
 ۴. ممنوع‌نمودن مؤسسات مالی خود از تأسیس شعب، بانک‌های محلی و دفاتر نمایندگی در کشور فهرست سیاه؛
 ۵. محدود‌نمودن روابط بانکی و یا تجاری با کشور فهرست سیاه؛
 ۶. ممنوع‌نمودن مؤسسات مالی از خدمات نهادهای ثالث در کشور فهرست سیاه؛
 ۷. ملزم کردن مؤسسات مالی به اصلاح و یا قطع روابط کارگزاری با مؤسسات مالی کشور فهرست سیاه؛
 ۸. الزام به افزایش بررسی‌های نظارتی و تمهیدات حسابرسی خارجی برای شعبه‌ها و مؤسسات مالی کشور فهرست سیاه؛
 ۹. ملزم‌نمودن تمهیدات حسابرسی خارجی برای گروه‌های مالی دارای شعبه در کشور فهرست سیاه.
- از آنجا که گروه ویژه اقدام مالی یک گروه بین‌الدولی است و تصمیمات آن فاقد ضمانت اجرایی است و باتوجه به اینکه این گروه ابزار لازم برای راستی‌آزمایی و نظارت برخط و مستمر بر رفتار بانک‌ها را ندارد، اقدامات متقابل مدنظر آن در بانک‌های متوسط و کوچک دنیا در رده تحریم‌های الزام‌آور سازمان ملل یا دارای تبعات سنگین (نظیر تحریم‌های ثانویه آمریکا) لحاظ نمی‌شود.

تحریم‌های یکجانبه آمریکا

چنانچه تدابیر قهرآمیز اقتصادی از سوی یک کشور علیه یک یا چند کشور دیگر اعمال شود، عنوان تحریم یکجانبه نامیده می‌شود که عمدتاً برای ایجاد تغییر در سیاست‌های کشور هدف^۱ یا حداقل اعلام واکنش درباره سیاست‌های آن کشور از سوی کشور تحریم‌کننده^۲ اعمال می‌شود (Carter, 1988: 4). به گواه تاریخ، آمریکا تاکنون بیشترین استفاده از تحریم اقتصادی علیه افراد، گروه‌ها و کشورها داشته است (OFAC, 2020). استفاده از تحریم در تاریخ آمریکا به ابتدای شکل‌گیری این کشور برمی‌گردد. ساکنان مهاجر آمریکا در سال ۱۷۶۵ میلادی در واکنش به اجرای قانون استمپ، کالاهای انگلیسی را تحریم کردند که این اقدام به انقلاب آمریکا انجامید. در سال ۱۸۰۷، جفرسون رئیس‌جمهور آمریکا با همراهی کنگره این کشور، تحریم‌های صادراتی علیه انگلستان و فرانسه اجرا نمود. تحریم‌های اقتصادی تا قبل از جنگ جهانی اول به‌عنوان مکمل اقدامات نظامی علیه کشورها استفاده می‌شد. اما بعد از جنگ جهانی اول تحریم اقتصادی به‌عنوان جایگزین اقدامات نظامی در سیاست خارجی مطرح شد. روند صعودی تحریم‌های یکجانبه آمریکا به‌گونه‌ای شد که در فاصله ۱۹۱۰ تا ۱۹۸۰ میلادی، کشورهایی نظیر ژاپن، آرژانتین، هلند، چین، انگلیس، آلمان، برزیل، اندونزی، شیلی، هند، پاکستان، ترکیه، کره جنوبی، آفریقای جنوبی، اروگوئه، شوروی، لهستان و رومانی تحت تحریم یکجانبه آمریکا قرار گرفتند (Hafbauer, 2007: 26). با افول شوروی و آغاز دوران یکه‌تازی آمریکا در اقتصاد جهانی، استفاده از تحریم در سیاست خارجی آمریکا جایگاه بیشتری یافت. در این دوره به‌دلیل سلطه بر نهادهای بین‌المللی آمریکا تلاش نمود تا حتی‌الامکان تحریم‌های مدنظر این کشور از طریق سازمان ملل انجام شود. تحریم‌های جامع عراق، هائیتی، یوگسلاوی و لیبی توسط سازمان ملل از جمله این موارد است.

در حال حاضر کشورهای میانمار، کوبا، ایران، سودان و سوریه تحت تحریم‌های جامع آمریکا قرار دارند. همچنین تحریم‌های غیرجامع یا هدف‌مند آمریکا علیه گروه‌های به‌اصطلاح تروریستی و قاچاقچیان موادمخدر و کشورهای بوسنی هرزگوین، بلاروس، کنگو، کره شمالی، سیرالئون و زیمبابوه برقرار است. در نتیجه این تحریم‌ها نام بیش از ۱۵۰۰۰ شخص حقیقی و حقوقی خارجی از ۱۵۵ کشور در فهرست سیاه^۳ این کشور قرار دارد که معامله افراد آمریکائی با آنها ممنوع است و دارایی‌های آنها در قلمرو افراد آمریکائی مسدود می‌شود (OFAC, 2020).

1. Target Country
2. Sender Country
3. SDN List



نقش فاتف در کارآمدسازی تحریم‌های بانکی امریکا

بعد از واقعه یازده سپتامبر، تحریم بانکی به‌عنوان راهبرد محوری مقابله امریکا با کشورها و گروه‌های هدف قرار گرفت. زاراته به‌عنوان بنیان‌گذار خزانه‌داری نوین امریکا علت این تغییر راهبرد را توجه به ردپای مالی و اقتصادی اشخاص در عصر بانکداری نوین می‌داند که بستر لازم برای برای شناسایی و ضربه به آنها را فراهم می‌کند (Zarate, 2013: 9). به‌عنوان مثال، اگر در منطقه غرب آسیا، جمهوری اسلامی موشک می‌سازد یا حزب‌الله لبنان به یک قدرت تبدیل می‌شود؛ همه این اقدامات ماحصل سلسله‌ای از اقدامات مالی و بانکی برای تأمین مالی این اقدامات است. دولت‌مردان امریکا به این نتیجه رسیدند که برای ایجاد اختلال در این فعالیت‌ها باید در تراکنش‌های بانکی آنها اختلال ایجاد کرد. به‌همین دلیل تحریم‌های بانکی امریکا و ابزارهای مختلف اثرگذاری و افزایش دقت این تحریم‌ها در دو دهه اخیر و پس از واقعه یازده سپتامبر گسترش یافت. امریکا در این مدت علاوه بر انجام فعالیت‌هایی در حوزه سیاسی و نظامی، با تصویب قانون وطن‌پرستی این اختیار را به وزارت خزانه‌داری داد تا با مؤسسات مالی خارجی که قواعد نظام بانکی امریکا را رعایت نمی‌کنند، تحت عنوان مبارزه با پولشویی، برخورد کرده و آنها را تنبیه اقتصادی کند. این اقدام سنگ بنای تحریم‌های ثانویه امریکا علیه سایر کشورها بود. تحریم‌های بانکی امریکا قبل و بعد از سال ۲۰۱۰ تفاوتی بنیادین کرد. قبل از ۲۰۱۰ تحریم‌های ثانویه بانکی امریکا شامل عمدتاً بانک‌های کوچکی می‌شد که به‌طور مستقیم به افراد و نهادهای داخل فهرست تحریمی خدمات ارائه می‌دادند، اما پس از سال ۲۰۱۰ تنبیهات امریکا شامل بانک‌های عمدتاً بزرگی می‌شود که به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم به افراد و نهادهای تحریمی خدمات ارائه می‌دهند. قید غیرمستقیم ناشی از قوانین تحریمی کنگره یعنی CISADA، NDAA، TRA، IFCA است. قبل از ۲۰۱۰ بانک‌های بزرگ در برابر ارائه خدمات غیرمستقیم مسئولیتی نداشتند و به‌طورمثال اگر یک نهاد تحریمی به‌واسطه پوشش‌های خود از این بانک‌ها خدمات دریافت می‌کرد، امریکا نمی‌توانست این بانک‌ها را تنبیه کند. اما پس از ۲۰۱۰ امریکا مسئولیت شناسایی مشتریان پوششی را برعهده بانک‌های بزرگ قرار داد و ضمانت اجرای آن نیز جرائم سنگین مالی و حتی قطع دسترسی این بانک‌ها به نظام پرداخت امریکا (دلار) بود. امریکا به پشتوانه جایگاه خود در اقتصاد جهانی و همچنین جایگاه دلار در تجارت جهانی، قدرت بلامنازع‌ای در نظام بانکی جهان به‌دست آورده است. لذا به اعمال تحریم‌های ثانویه بانکی علیه سایر کشورها بدون نیاز به تأیید شورای امنیت است. امریکا با قراردادن نام افراد، نهادها و بانک‌های کشور هدف در فهرست تحریمی سایر بانک‌ها و مؤسسات مالی را از ارائه خدمات بانکی مستقیم و

غیرمستقیم به این نهادها منع می‌کند و تمامی بانک‌های بزرگ جهان فارغ از اینکه متعلق به کدام کشور هستند، از این قواعد تبعیت می‌کنند. دولت امریکا در صحنه عمل، بانک‌های متخلف جهانی از قواعد نظام بانکی امریکا را جریمه نقدی سنگین کرده و از آنها تعهد عدم تکرار تخلف در قالب موافقتنامه دوجانبه با اداره کنترل دارایی‌های خارجی وزارت خزانه‌داری (اوفک) اخذ می‌کند. در صورت تکرار تخلف این بانک‌ها اجازه گشایش روابط کارگزاری و حساب‌های کارگزاری میان بانک‌های امریکایی را نخواهند داشت و اسامی آنها در فهرست تحریمی قرار می‌گیرد. این اتفاق، یعنی عدم امکان روابط کارگزاری با بانک‌های امریکایی، برای بانک‌هایی که فعالیت‌های عمده بین‌المللی دارند، به معنای مرگ آنها خواهد بود. به همین دلیل، بسیاری از بانک‌های متخلف برای تداوم دسترسی به دلار حاضر شدند مبالغ بسیار زیادی را به عنوان جریمه نقض تحریم به نظام مالی امریکا بپردازند. اما از آنجاکه امریکا ابزار لازم برای ساماندهی رفتار و رصد تراکنش‌های بانکی در کشورهای دیگر را ندارد، از گروه ویژه اقدام مالی برای این امر استفاده کرد. در واقع تحول در فاتف توسط امریکا و به دلیل نقش مکمل آن جهانی‌سازی تحریم‌ها ایجاد شد (براتی و حاجیلو، ۱۳۹۸). گروه ویژه اقدام مالی تا قبل از یازده سپتامبر نقشی در جهان نداشت و بسیاری از کشورها عضو آن نبودند. اما از آنجاکه پیاده‌سازی الگوی جدید تحریم‌های امریکا نیازمند تغییر نظام ثبت و نظارت بر تراکنش‌های بانکی در بانک‌های جهان بود، وزارت خزانه‌داری امریکا در جهت تحول و جهانی‌سازی استانداردهای فاتف و توسعه آن به موضوع تروریسم و هسته‌ای حرکت کرد. از این رو در اولین نشست فوق‌العاده فاتف بعد از واقعه یازده سپتامبر یعنی در اکتبر ۲۰۰۱، اعضای فاتف روی هشت توصیه ویژه^۱ در مبارزه با تأمین مالی تروریسم موافقت کردند. توصیه‌ها الزام می‌کرد که کشورها قوانین و مقررات جدیدی برای نظارت بر گردش وجوه تروریسم تصویب کنند. در این مقررات مقادیر اندک تراکنش‌های مشکوک باید از سوی بانک‌ها به واحد اطلاعات مالی گزارش می‌شد. درج اطلاعات بیشتری از حوالجات بانکی الزامی می‌شد و حکومت‌ها برای مقابله پیشگیرانه یا جزایی با تأمین مالی تروریسم موظف به انسداد حساب‌های هدف بودند. همچنین مؤسسات انتقال پول غیررسمی (که معمولاً به عنوان کارگزاران حواله‌داری شناخته می‌شوند) نظیر صرافی‌ها باید همانند دیگر نهادهای ضابطه‌مند صنعت مالی تنظیم و تحت نظارت واقع می‌شد. امریکا با تصویب این مقررات در فاتف، در جهت شفافیت، نظارت و ضابطه‌مند شدن بانک‌ها در سراسر جهان برای اثربخشی حداکثری تحریم‌ها حرکت کرد. قوانین، مقررات و فرایندهای جدید در تبعیت از این تصمیم و در راستای پایش مبارزه با پولشویی در بخش‌های جدید نظیر



صرافی‌ها در نقاط مختلف از دبی تا دیترویت پیاده شد. این استانداردها بعداً توسط بانک جهانی، صندوق بین‌المللی پول و سازمان ملل مورد پذیرش قرار گرفت و شبکه‌ای از مسئولیت‌ها و الزامات را در سطح جهان ایجاد کرد. آمریکا با تغییر راهبرد در فاتف به سمت رصد تراکنش‌های بانکی در جهان حرکت نمود. بعد از یازده سپتامبر، نقش فاتف به یکباره افزایش یافت و درحقیقت این اهمیت نه صرفاً به دلیل اشتیاق کشورها برای ارتقای استانداردهای فنی همکاری بانکی، بلکه به دلیل خطرناک‌تر و پرهزینه‌تر شدن تحریم‌های بانکی آمریکا بود که کشورهای مختلف و بانک‌های بزرگ برای فرار از هزینه‌های گزاف تنبیهات آمریکا تن به اجرای استانداردهای فاتف نمود. درواقع از یک‌سو رشد و تکامل تحریم‌های آمریکا هم به لحاظ کمیت و هم به لحاظ تحولات ماهوی و ازسوی دیگر افزایش هزینه تخطی از این تحریم‌ها برای بازیگران دولتی و غیردولتی منجر به افزایش اهمیت فاتف در جهان شده است. عدم دسترسی دولت‌ها و بانک‌ها به نظام پرداخت دلار به‌مثابه کابوسی است که می‌تواند به منزوی و متضرر شدن اقتصاد آنان شود. بازیگران اقتصادی (اعم از دولت‌ها و بازیگران خصوصی) برای جلوگیری از تنبیه آمریکا سعی می‌کنند پایبندی خود به تحریم‌های آمریکا را افزایش دهند. اجرای استانداردهای فاتف برای افزایش پایبندی به تحریم‌های آمریکا انجام می‌پذیرد. در دوره بعد از ۲۰۰۱، چهار گام زیر به‌عنوان تحول در فاتف صورت گرفت تا کارآمدی تحریم‌های بانکی در موضوعات تروریسم و اشاعه تسلیحاتی افزایش یابد:

۱. جرم‌انگاری یکسان تأمین مالی تروریسم و اشاعه در جهان

نهاد فاتف که با شعار مبارزه با پولشویی و فساد شکل گرفت، بعد از واقعه ۱۱ سپتامبر از اقتصاد به امنیت کشیده شد و با امنیتی‌سازی فضای مالی جهانی به مقابله با تأمین مالی تروریسم پرداخت. ویژگی فاتف ایجاد شبکه‌های متعدد و هم‌زمان فضاهای امنیتی فراملی است که قبلاً وجود نداشت. تعریف مأموریت‌های جدید مبارزه با تأمین مالی تروریسم برای فاتف از طرف آمریکا و در راستای برنامه این کشور در جهت برقراری نظم نوین جهانی صورت گرفت. چند روز بعد از یازده سپتامبر، وزیر خزانه‌داری آمریکا دانیل گلاسر به همراه تیمی را مأمور کرد تا گروه ویژه اقدام مالی را به سمت مبارزه با تأمین مالی تروریسم هدایت کند. ماحصل تلاش این تیم باعث شد تا در اکتبر ۲۰۰۱، فاتف اعضای خود را در یک نشست فوق‌العاده در هتل امنی شورهام در واشنگتن.دی.سی جمع کند. وزیر خزانه‌داری آمریکا جلسه مذکور را اداره کرد و در پایان موافقت اعضای فاتف بر هشت توصیه ویژه در مبارزه با تأمین مالی تروریسم را اخذ کرد تا در نتیجه آن کشورها ملزم شوند قوانین و مقررات جدیدی برای نظارت بر گردش وجوه تروریست تصویب کنند. (Zarate, 2013: 31)

۲. نظام شناسایی هویت مشتریان و ذی‌نفع نهایی

بخش مهمی از توصیه‌های فاتف درباره شفافیت مالی و استانداردهای ناظر به شناسایی دقیق مشتری (CDD) و شناسایی ذی‌نفعان واقعی تراکنش‌های مالی در بانک‌هاست. گروه ویژه اقدام مالی ترتیب سازوکارهای مربوط به «شناسایی مشتری» یا «شناسایی ذی‌نفع نهایی» را بعد از ۲۰۰۲ گسترش داد و کشورهای مختلف برای اینکه دچار تنبیهات امریکا نشوند، این استانداردها را پیاده‌سازی کردند تا از عدم ارائه خدمات مالی و بانکی به افراد و نهادهای تحریمی اطمینان حاصل کنند. شناسایی دقیق مشتری به معنای ایجاد شفافیت مالی در روابط بانکی بازیگران اقتصادی است که می‌تواند به افزایش دقت تحریم‌ها منجر شود و عامل مهمی در موفقیت و افزایش نفوذ تحریم‌هاست. دیوید کوهن، معاون اسبق خزانه‌داری امریکا موفقیت تحریم‌های امریکا را عمیقاً وابسته به شفافیت بانکی و وضع قواعد خوب کشورها در این زمینه می‌داند؛ چرا کارآمدی تحریم‌ها به جمع‌آوری اطلاعات و شناسایی ماهیت تراکنش‌های بانکی، افراد و ذی‌نفع نهایی درگیر در آن منوط است. کوهن صراحتاً شفافیت بانکی و ساخت، حفاظت و تقویت آن را هسته اصلی مأموریت وزارت خزانه‌داری است، برمی‌شمارد (Cohen, 2014). وزارت خزانه‌داری امریکا از مسیر گروه ویژه اقدام مالی به دنبال ایجاد شفافیت مالی و دسترسی به داده‌های مالی در سطح جهان است. شناسایی ذی‌نفع نهایی مهم‌ترین چرخ دنده موتور تحریم امریکاست که برای افزایش اثر تحریم‌ها نیازمند آن است. امریکا می‌داند که برای عمیق‌تر و مؤثرتر شدن تحریم‌ها نیاز به اطلاعات دقیق از بازیگران اقتصادی در داخل کشورها دارد و بدون شفافیت، بخش زیادی از این اطلاعات از دسترس امریکا خارج است.

۳. تبادل اطلاعات مالی بین کشورهای فاتف

بخشی از توصیه‌های فاتف تحت عنوان «توصیه‌های کلیدی^۱» کشورها را ملزم به همکاری گسترده اطلاعاتی با دیگران می‌کند. به‌عنوان مثال، در توصیه شماره ۴۰، فاتف از کشورها می‌خواهد که به واحد اطلاعات مالی (FIU) استقلال لازم را بدهند تا این واحدها اطلاعات مالی را بدون محدودیت با کشورهای دیگر به اشتراک بگذارند. این بخش دسته از توصیه‌های فاتف منجر به ایجاد شفافیت و گسترش نظام برخورد و تحریم با اشخاص تحت تحریم ثانویه امریکا در سطح جهانی خواهد شد. در ساختار اقتصادی امریکا واحد اطلاعات مالی ذیل وزارت خزانه‌داری و در تحت عنوان اداره فینسن^۲ عمل می‌کند. این اداره به‌منظور تسهیل در تبادل اطلاعات و دسترسی به داده‌های بانکی، سامانه‌های

1. Key recommendation
2. FinCEN



پیشرفته داده‌کاوی و رصد تحریم بر نظام‌های تسویه دلار با نام چپیز و فدوایر پیاده کرده است و علاوه بر آن دسترسی بر پیام‌های سوئیفت را در قالب پروژه «برنامه رصد تأمین مالی تروریسم»^۱ پیاده‌سازی کرد (Treasury Department, 2020). اظهارات زارته در این رابطه به خوبی ابعاد پنهان این برنامه را مشخص می‌کند.

«ما تلاش کردیم تا براساس استانداردها و رویه‌های فاتف جا بیندازیم که دسترسی به داده‌های حواله‌های ارزی فرامرزی سوئیفت یک امر مطلوب بین‌المللی است. عرصه مبارزه با پولشویی در جهان نیازمند نظارت واحدهای اطلاعات مالی بود تا با استفاده و تحلیل این داده‌ها بتوانند معاملات مشکوک را شناسایی و اقدام به مسدود نمودن دارایی اشخاص خاطی کنند. این اتفاق افتاد، اما جهان هنوز نمی‌داند که ایالات متحده چگونه توانسته است به‌طور مؤثر نقل و انتقالات بانکی مرتبط با تأمین مالی تروریست‌ها را رهگیری کند. هنوز جزئیات این ماجرا منتشر نشده است» (Zarate, 2013: 60).

بنابراین شفافیت و تبادل اطلاعات مدنظر فاتف بیش از حاکمیت کشورها، به دنبال آن است تا آمریکا به‌عنوان صاحب مهم‌ترین ارز جهان روا بتواند از این تبادل داده‌ها در جهت تحریم و ضربه به اهداف استفاده مؤثر کند.

۴. مستندسازی وجوه و محدودسازی مبادلات نقدی

نقل و انتقالات نقدی از طریق اسکناس قابل رهگیری نیست و از این جهت بستر تمامی اقداماتی است که از منظر نظام بین‌المللی تخلف محسوب می‌شود. خزانه‌داری آمریکا برای قطع تأمین مالی گروه‌هایی که از نظر آمریکا تروریسم نام دارند، در جهت محدودسازی انتقالات نقدی در جهان حرکت کرد و این کار را از طریق مقررات فاتف محقق ساخت. خزانه‌داری آمریکا در سال ۲۰۰۳ به دنبال وضع قواعدی برای نظارت بر جریان وجه نقد در سراسر جهان، افتاد. خوان زاراته معمار تحریم‌های نوین آمریکا، در گارابدین متخصص نظام‌های ضد پولشویی را مأمور کرد تا با همکاری دستگاه‌های نظارتی، گمرکات و قانون‌گذاران کشورها چگونگی استفاده تروریست‌ها از پیک‌های حامل پول نقد را شناسایی و بسته‌سیاستی مقابله با آن را طراحی کند. وی این بسته را تهیه کرد و خزانه‌داری آمریکا این بسته‌سیاستی را در گروه ویژه اقدام مالی مطرح و تصویب کرد. کشورها آن را اجرا کردند و تجهیزات لازم و سامانه‌های لازم برای رصد و کنترل انتقال وجوه نقد در کشور و در ورودی و خروجی بندرهایشان را فراهم کردند. خزانه‌داری از این مسیر توانست اطلاعات مهمی در خصوص جریان‌های نقدینگی در سراسر دنیا به دست بیاورد و در جهت کارآمدسازی تحریم‌های خود عمل کند (Zarate, 2013: 103).

همان‌طور که در مجموع دلایل فوق مشاهده شد، سازوکار فاتف در کنترل خزانه‌داری امریکاست. در پشت صحنه، افسار فاتف در دست مقامات خزانه‌داری امریکاست. دانیل گلاسر مقام برجسته وزارت خزانه‌داری و رئیس یهودی هسته مرکزی فاتف یعنی بخش ICRG طرف مذاکرات و تحمیل برنامه اقدام فاتف به ایران بود. امریکا سعی می‌کند از فاتف به‌عنوان شورای امنیت استفاده کند، اما با این تفاوت که همانند شورای امنیت ۵ بازیگر اصلی امتیاز وتوی برابر ندارند. وجود سلاح دلار و تحریم‌های بانکی در دستان امریکا نقش ویژه‌ای به این کشور در تصمیم‌گیری‌های این نهاد داده است. وجود کشورهای متخاصم با امریکا از جمله ایران و کره شمالی در فهرست سیاه و همچنین کشورهای غیرغربی در فهرست خاکستری این نهاد نشان می‌دهد که امریکا به‌خوبی توانسته در تصمیم‌گیری‌های آن نقش ویژه‌ای داشته باشد. همان‌طور که از جدول فوق مشاهده می‌شود اقدام متقابل یا تحریم‌های فاتف تنها در مورد دو کشور ایران و کره شمالی (فهرست سیاه) واقع شده است و نام هیچ‌یک از کشورهای اروپایی در فهرست خاکستری وارد نشده است.

کشورهایی که در فهرست پرریسک فاتف قرار داشته‌اند	کشورهایی که تاکنون هدف تحریم فاتف واقع شده‌اند
روسیه، ایران، کره شمالی، ازبکستان، پاکستان، ترکمنستان، سان‌تومه و پرنسپ، قبرس، یمن، اوکراین، آذربایجان، ترکیه، تایلند، ترینیداد و توباگو، سوریه، سودان، سریلانکا، قطر، پاراگوئه، نیجریه، نپال، میانمار، مراکش، کنیا، اندونزی، یونان، بولیوی، آذربایجان، آنتیگوا و باربودا، آنگولا، اکوادور، اتیوپی، ونزوئلا، ویتنام، هندوراس، غنا، فیلیپین، سودان، کامبوج، مغولستان، نامیبیا، نیکاراگوئه، تانزانیا، قزاقستان، کوبا، تاجیکستان، زیمبابوه، افغانستان، بلژ، گویان، دومینیکا، کویت، اوگاندا، الجزایر، عراق، لائوس، بوسنی، اوگاندا، پاناما، پاپوآ گینه نو، وانواتو، هائیتی، صربستان، بوتسوانا، باهاما، آلبانی، باربادوس، ایسلند، جامائیکا، موریس	ایران، کره شمالی

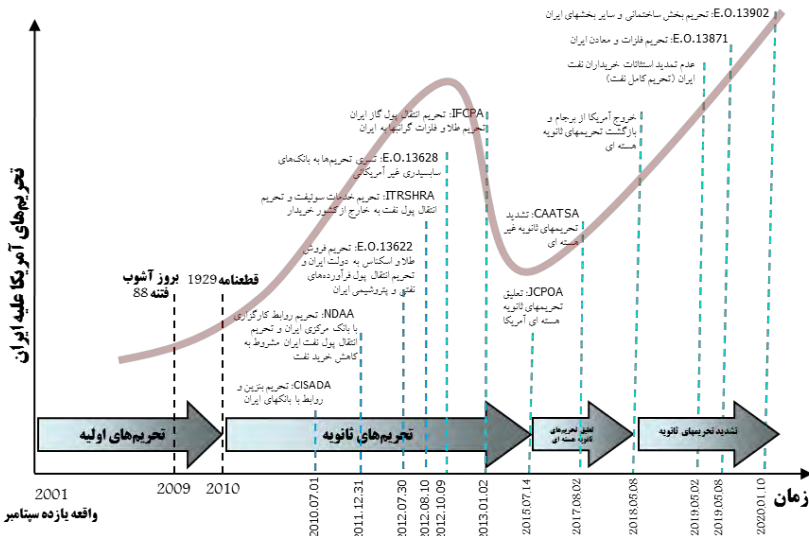
امریکا به‌بهبانه مبارزه با پولشویی، تأمین مالی تروریسم و گسترش سلاح‌های کشتار جمعی، نظام مالی بین‌الملل را تحت کنترل خود درآورده است و از طریق کنترل جریان پولی و مالی جهان سلاح تحریم بانکی را ساخته است. امریکا از طریق این سلاح، دیگر نیازی به استفاده از شورای امنیت برای اثرگذاری بر کشورهای متخاصم خود نخواهد داشت. این کشور نتیجه‌ای که از طریق جنگ نظامی می‌تواند به‌دست آورد، با هزینه‌ای به‌مراتب پایین‌تر و بدون نیاز به رأی ۴ کشور دیگر عضو دائمی شورای امنیت سازمان ملل،



در جنگ مالی و بانکی و به واسطه ابزارهای مالی خود یا ابزارهای مالی تحت سیطره خود مانند فاتف به دست آورد.

تحلیل ارتباط تحریم‌های امریکا علیه ایران با اقدامات فاتف

باتوجه به اینکه سابقه تحریم‌های امریکا علیه ایران به ابتدای پیروزی انقلاب اسلامی برمی‌گردد و اقدامات فاتف در جهان از سال ۲۰۰۰ شروع می‌شود، برای بررسی ارتباط این اقدامات درخصوص ایران باید تحریم‌های یکجانبه امریکا علیه ایران در بازه زمانی سال ۲۰۰۰ تا ۲۰۱۹ را با اقدامات فاتف در این بازه زمانی بررسی کرد. تحریم‌های یکجانبه امریکا علیه ایران تا قبل از طرح موضوع هسته‌ای ایران به صورت نقطه‌ای و در حوزه نظامی بود. اما از سال ۱۳۸۶ تحریم‌های امریکا در بستر فضا سازی جهانی علیه ایران و با اتهام اشاعه تسلیحات کشتار جمعی به حوزه بخش‌های اقتصادی کشیده شد و برای اولین بار قطع دسترسی بانک صادرات ایران به تراکنش‌های دلاری در سال ۱۳۸۷ واقع شد. این نوع تحریم در ادامه علیه تعداد بیشتری از بانک‌های ایرانی اجرا شد اما تا سال ۱۳۸۸ موفقیتی در محدودسازی روابط اقتصادی ایران نداشت. سال ۱۳۸۸ با بروز اختلافات سیاسی و وقوع اعتراضات و آشوب در برخی شهرها در انتخابات دهمین دوره ریاست جمهوری ایران (۲۰۰۹)، همگرایی غیرقابل پیش‌بینی بین امریکا، اروپا و دیگر اعضای شورای امنیت سازمان ملل برای صدور قطعنامه تحریمی علیه ایران فراهم شد. مفاد مبهم و قابل تفسیر قطعنامه ۱۹۲۹ سازمان ملل، نوعی چراغ سبز به امریکا و کشورهای اروپایی برای تشدید تحریم‌های یکجانبه علیه ایران بود (Katzman, 2011: 44). از این در فاصله کمتر از یکماه از تصویب این قطعنامه، کنگره امریکا با همکاری وزارت خزانه‌داری این کشور، قانون جدید تحریم ایران معروف به سیسادا^۱ را تصویب نمود. این تحریم برخلاف قبلی‌ها روابط بانک‌های خارجی غیرامریکایی با ایران را هدف گرفت و استمرار دسترسی به دلار را منوط به رعایت تحریم نمود و از این جهت به ثانویه معروف است. این نوع تحریم موفق از کار درآمد و موجب افزایش نرخ ارز در ایران شد. موفقیت این تحریم باعث شد تا عناصر نفوذی فتنه ۸۸ و آشنا با بخش نفت ایران خواستار تسری این تحریم به بخش نفت ایران شوند (Katzman, 2011). کنگره امریکا با تصویب قانون NDAA2012 نفت ایران را هدف تحریم ثانویه قرار داد. موفقیت تحریم‌های ثانویه باعث شد تا در قوانین دیگر کنگره نظیر TRA و IFCA علیه دیگر بخش‌های ایران توسعه یافت. تحریم‌های ثانویه هسته‌ای در برجام متوقف شد، اما بازگشت ترامپ مجدداً به حالت قبل بازگشت و به همه بخش‌های اقتصاد ایران تسری یافت.



مودار روند تحریم‌های آمریکا علیه ایران (منبع: تحقیق حاضر)

گروه ویژه اقدام مالی (فاتف) از سال ۲۰۰۰ به صدور هشدار و بیانیه در مورد کشورهای در معرض تأمین مالی تروریسم و پولشویی می‌پرداخت اما با تشدید تحریم‌های آمریکا علیه ایران در سال ۱۳۸۶ و شروع مسیر تحریم‌ها به بهانه پرونده هسته‌ای ایران، نام ایران برای اولین بار در بیانیه‌های فاتف در تاریخ ۲۸ فوریه ۲۰۰۸ به عنوان کشور در معرض ریسک تأمین مالی تروریسم مطرح شد. در این بیانیه با اشاره به گفتگوهای ایران و فاتف از سال ۲۰۰۷، به کشورها در مورد همکاری با ایران هشدار داد و اعلام کرد که ریسک ایران در اثر نارسایی‌ها نظام مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم بالاست (FATF, 2008). در ادامه و در انطباق کامل با مسیر تحریم‌های آمریکا علیه ایران، یکسال بعد در بیانیه مورخ ۲۶ ژوئن سال ۲۰۰۹ فاتف ضمن قراردادن نام ایران در فهرست سیاه (کشورهای غیرهمکار)، برای اولین بار در تاریخ فاتف از اقدامات متقابل یا همان تحریم‌های فاتف استفاده کرد (FATF, 2009). خوان زارانه در خصوص پشت صحنه فاتف و نقش آمریکا در اعمال تحریم‌های فاتف علیه ایران می‌گوید:

«ما در گروه ویژه اقدام مالی که توسط چیپ پانسی^۱ مدیریت می‌شد، می‌خواستیم استانداردهای معینی بسازیم که مبنای عمل بانک‌ها و سایر مؤسسات مالی در موضوع



1. Chip Poncy

تأمین مالی هسته‌ای شود. در سال ۲۰۰۶، فاتف استانداردها و روش‌های جدیدی را برای مقابله با تأمین مالی هسته‌ای تصویب کرد. ما قصد داشتیم سازمان ملل از استانداردها و اقدامات فاتف، حمایت کند. نتایج تلاش‌های بی‌وقفه ما توسط شورای امنیت سازمان ملل انجام شد و در قطعنامه‌های ضداساعه مرتبط با ایران و کره شمالی به استانداردهای فاتف اشاره شد. هدف از به‌صحنه‌آوردن تمام‌عیار گروه ویژه اقدام مالی به‌چالش کشیدن ایران بود. برای انزوای مالی ایران لازم بود تا فاتف درباره نظام ضدپولشویی ایران حکم صادر کند. دنی گلاسر و چیپ پانسی که دو دیپلمات مالی و کارشناس پولشویی در دنیا بودند از طرف آمریکا مسئولیت اقدام برای وارد کردن نام ایران در فهرست سیاه فاتف را برعهده گرفتند. باین‌وجود، این فرایند، انتقاداتی در داخل فاتف مبنی بر ناعادلانه‌بودن آن برانگیخت» (Zarate, 2013: 310).

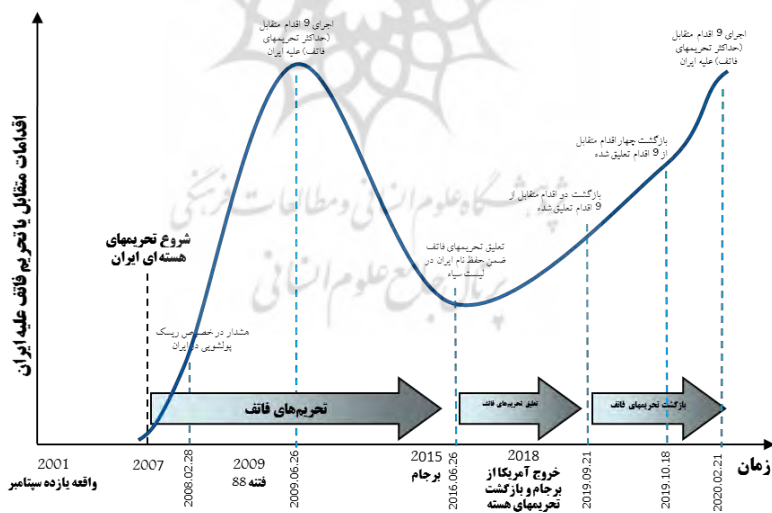
تحریم‌های فاتف دقیقاً هم‌زمان با تلاش آمریکا برای تنفس مصنوعی به جریان فتنه ۸۸ از مسیر تشدید تحریم‌ها شروع شد. باتوجه‌به اینکه گروه ویژه اقدام مالی صرفاً بر حوزه روابط مالی و بانکی کشورها متمرکز است، سقف تحریم‌های ممکن در این نهاد در سال ۲۰۰۹ علیه ایران اعمال شد و در سال‌های بعد صرفاً استمرار یافت. در سال ۲۰۱۵ با انعقاد برجام و توقف تحریم‌های ثانویه هسته‌ای آمریکا علیه ایران، فاتف نیز به سمت کاهش تحریم‌ها حرکت کرد و با تعهد دولت به اجرای برنامه اقدام، تحریم‌های فاتف علیه ایران در بیانیه مورخ ۲۴ ژوئن ۲۰۱۶ تعلیق شد (FATF, 2016). متعاقباً بانک مرکزی ایران اعلام کرد تعلیق یک‌ساله تحریم‌های فاتف زمینه‌گشایش در روابط بانکی را فراهم می‌کند^۱. اما بانک‌های خارجی با بانک‌های ایرانی در درجه اول تحریم‌های یکجانبه اولیه و ثانویه آمریکا را مدنظر داشتند و بیانیه فاتف نیز همچنان هشدار و درخواست ضمنی برای مراقبت در تعامل با ایران را دربرداشت^۲. آدام ژوبین فرمانده قرارگاه تحریم وزارت خزانه‌داری ساعاتی بعد از صدور بیانیه فاتف در جمع اعضای پروژه ترومن اعلام کرد، با این بیانیه ریسک همکاری بانکی با ایران همچنان بالا نگه داشته شد و عملاً تأثیری بر روابط بانکی با ایران نخواهد داشت. وی گفت تنها بعد از رفع مسئله ریسک تأمین مالی تروریسم ممکن است گشایشی در خارج‌شدن نام ایران از فهرست سیاه فاتف واقع شود (Szubin, 2016).

1. <http://cbi.ir/showitem/14870.aspx>

۲. عبارات بیانیه فاتف در این رابطه کاملاً درجهت حفظ ضمنی تحریم‌ها بود:

“FATF will remain concerned with the terrorist financing risk emanating from Iran and the threat this poses to the international financial system. The FATF, therefore, calls on its members and urges all jurisdictions to continue to advise their financial institutions to apply enhanced due diligence to business relationships and transactions with natural and legal persons from Iran, consistent with FATF Recommendation 19.”

به‌طورمشابه، دبویتز کارشناس برجسته امور تحریم ایران در بنیاد دفاع از دموکراسی نیز بیانیه فاتف را بدون تغییر عملی خواند و نتیجه آن را منزوی‌ماندن نظام بانکی ایران ارزیابی کرد (Dubowitz, 2016). همچنین سناتور اد رویز رئیس کمیته روابط خارجی مجلس نمایندگان امریکا نیز طی بیانیه‌ای اعلام کرد با باقیماندن ایران در فهرست سیاه فاتف، بانک‌های خارجی خود به‌طور مستقل، از ارتباط با ایران پرهیز خواهند کرد (Royce, 2016). درواقع برداشته‌ها از بیانیه فاتف در داخل و خارج از کشور متفاوت شد. در داخل دولت‌مردان بیانیه فاتف را به‌منزله گشایش بانکی و طرف‌های غربی به‌عنوان باقیماندن ایران در فهرست سیاه جا زدند. این تفاوت در تفسیر بیانیه در گزارش رویترز نیز بروز یافت. خبرگزاری رویترز با اشاره به ادعای برخی در داخل ایران مبنی بر پیروزی در فاتف، به سخنان دبویتز اشاره کرد و گفت رفتار بانک‌ها درقبال ایران تغییر نخواهد کرد^۱. مسیر تعلیق مبهوم و اسمی تحریم‌ها همراه با حفظ نام ایران در فهرست سیاه بیش از دو سال دوام نیاورد و با بازگشت تحریم‌های امریکا به دستور ترامپ، به وضعیت قبل بازگشت. در سال ۲۰۱۸ مجدداً با خروج امریکا از برجام تشدید تحریم‌ها، فاتف نیز ابتدا بخشی از اقدامات متقابل تعلیق‌شده را در بیانیه‌های ۲۱ ژوئن و ۱۸ اکتبر ۲۰۱۹ بازگرداند و نهایتاً از ۲۱ فوریه ۲۰۲۰ اقدامات متقابل یا همان تحریم‌ها را مجدداً علیه ایران اعمال کرد (FATF, 2020).



نمودار روند اقدامات تحریمی فاتف علیه ایران (منبع: تحقیق حاضر)



1. <http://www.reuters.com/article/us-iran-sanctions-fatf-idUSKCN0ZA280>

همان‌طور که در نمودار تحریم‌های یکجانبه آمریکا و تحریم‌های فاتف مشاهده می‌شود، تحریم‌های ایران در هر دو نمودار از سال ۱۳۸۸ (۲۰۰۹) اوج گرفته و در سال ۱۳۹۴ با توافق برجام کاهش می‌یابد که مجدداً با بازگشت تحریم‌ها در سال ۱۳۹۷ افزایش یافته است.

ارزیابی برنامه اقدام گروه ویژه اقدام مالی در خصوص ایران

بعد از اجرایی شدن توافق هسته‌ای در دی ۱۳۹۴، روابط بانکی ایران با بانک‌های خارجی تقریباً تغییری نکرد. علت اصلی این موضوع استمرار تحریم‌های یکجانبه آمریکا در موضوعات غیرهسته‌ای بود. دستور اجرایی ۱۳۵۹۹ رئیس‌جمهور آمریکا همچنان هرگونه تراکنش دلاری بانک‌های خارجی با ایران را بلوکه می‌کرد و تحریم‌های بخش ۳۱۱ قانون میهن‌پرستی آمریکا هرگونه روابط بانکی بانک‌های خارجی با ایران را مشمول تحریم ثانویه می‌دانست. علاوه‌براین، تحریم‌های ثانویه علیه بخش‌های متعددی از اقتصاد ایران به بهانه‌های تروریسم و حقوق بشر ادامه داشت. با این وجود، مقامات دولت باقیماندن نام ایران در فهرست سیاه گروه ویژه اقدام مالی را به‌عنوان مانع اصلی در روابط بانکی مطرح کردند و به‌دنبال توافق با فاتف برآمدند. ولی‌الله سیف رئیس وقت بانک مرکزی ایران در نشست شورای روابط خارجی آمریکا قراردادن نام ایران در فهرست سیاه فاتف را مانع‌گشایش روابط بانکی با بانک‌های خارجی دانست (Seif, 2016). در ادامه گروهی با محوریت وزارت اقتصاد، مذاکره با فاتف را کلید زدند و با انجام برخی اقدامات نظیر تصویب قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم در اسفندماه ۹۴ و الحاق به‌عنوان عضو ناظر گروه منطقه‌ای اوراسیا، نهایتاً به توافق با فاتف در تیرماه ۱۳۹۵ رضایت دادند که از آن تحت عنوان «برنامه اقدام» یاد شد. وزیر اقتصاد به‌نماینده‌گی از حاکمیت ایران متعهد شد که برنامه اقدام تعیین شده از سوی فاتف را اجرایی کند. این برنامه اقدام شامل ۱۰ بخش و ۴۱ بند و به‌منزله گام اول برای اجرای توصیه‌های فاتف محسوب می‌شود. در جدول ذیل محورهای این برنامه اقدام و تناظر آن با بخشی از توصیه‌های فاتف مشاهده می‌شود:

جدول مقایسه برنامه اقدام ایران و توصیه‌های فاتف (منبع: تحقیق حاضر)

مهلته اجرا	توصیه‌های متناظر	بندها برنامه اقدام	بخشها
ژانویه ۲۰۱۸	۱ و ۳	بندهای ۱ الی ۴: جرم‌انگاری پولشویی مجزا از جرم منشأ و تعیین مجازات‌های بازدارنده برای آن	جرم‌انگاری پولشویی
ژانویه ۲۰۱۸	۲	بندهای ۵ الی ۱۰: تعریف جرم تأمین مالی تروریسم مطابق کنوانسیون TF و بدون لحاظ محدودیت مرزها درخصوص تروریسم. بند ۸: اصلاح قانون مجلس ایران درخصوص مبارزه با تأمین مالی تروریسم از طریق حذف معافیت جرم تأمین مالی تروریسم برای گروه‌های آزادی‌بخش و غیره «تلاش برای مقابله با اشغال خارجی، استعمار و نژادپرستی»	جرم‌انگاری تأمین مالی تروریسم
سپتامبر ۲۰۱۷	۳	بندهای ۱۱ و ۱۲: تضمین وجود قانون و رویه‌های مناسب به‌منظور توقیف سریع و بدون حکم قضایی اموال مظنون به پولشویی	مصادره و اقدامات موقت
ژانویه ۲۰۱۸	۳	بندهای ۱۳ الی ۱۸: انسداد دارایی گروه‌های تروریستی مطابق قطعنامه‌های ۱۲۶۷ و ۱۳۷۳ شورای امنیت سازمان ملل و قطعنامه‌های پیرو آن	مسدودکردن دارایی‌های مرتبط با تأمین مالی تروریسم
سپتامبر ۲۰۱۷	۲۴ و ۲۵	بندهای ۱۹ الی ۲۳: تضمین شناسایی دقیق مشتری و ذی‌نفع نهایی در تراکنش‌ها	تضمین وجود الزامات بخش مالی برای شناسایی دقیق مشتری
دسامبر ۲۰۱۷	۴، ۱۳ و ۲۶	بندهای ۲۴ الی ۲۷: تضمین استقلال و مرکزیت واحد اطلاعات مالی برای رسیدگی به گزارش معاملات مشکوک ارسالی از سوی بانک‌ها	واحدهای اطلاعات مالی و گزارش‌های معاملات مشکوک
دسامبر ۲۰۱۷	۱، ۳۵ الی ۴۰	بند ۲۸: تصویب و اجرای کنوانسیون پالرمو. بند ۲۹: امضاء، تصویب و اجرای کنوانسیون TF. بندهای ۳۰ الی ۳۲: تضمین انجام معاهدات قضایی و تبادل اطلاعات مالی مرتبط با پولشویی و تروریسم با دیگر کشورها	همکاری بین‌المللی
سپتامبر ۲۰۱۷	۶	بندهای ۳۳ الی ۳۶: تضمین اینکه بانکها و صرافیها تحت کنترل و نظارت و مجری مقررات شناسایی دقیق مستری، بایگانی سوابق و گزارش معاملات مشکوک می‌باشد.	سامانه‌های جایگزین انتقال وجه
می ۲۰۱۷	۷	بندهای ۳۷ الی ۴۰: تضمین درج اطلاعات کامل فرستنده و ذی‌نفع حواله‌های بانکی و تعیین مجازات‌های مدنی، اداری و کیفری برای موارد نقض ازسوی مؤسسات مالی	نقل و انتقالات الکترونیکی
می ۲۰۱۷	۹	بند ۴۱: اثبات اینکه چطور در عمل گمرک به‌طور مؤثر اقدام به کشف، جلوگیری، توقیف و اعمال مجازات درخصوص حاملین وجوه نقد می‌کند و در این زمینه همکاری‌های بین‌المللی مرتبط را دنبال می‌کند.	حاملین وجوه نقد



بعد از تعهد دولت به گروه ویژه اقدام مالی، فاتف در بیانیه خود از تعهد سطح بالای سیاسی ایران برای پذیرش اجرای برنامه اقدام در جهت رفع نواقص فعلی خود در زمینه مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم ابراز خوشنودی کرد. متعاقب این موضوع مقامات بلندپایه آمریکا از جمله پمپئو وزیر خارجه آمریکا فشارها بر ایران برای اجرای برنامه اقدام را آغاز کردند. همسو با دشمن رسانه‌ها و جریانهای غرب‌گرا در داخل نیز برنامه اقدام فاتف را به‌عنوان مجرای گشایش در روابط بانکی ایران با مطرح کردند. اما تحلیل و ارزیابی این برنامه نشان می‌دهد اجرای آن از جهات ذیل نادرست و خلاف منافع ملی کشور است:

۱. عدم تناظر زمانی در تعهدات متقابل ایران و فاتف

علی‌رغم تعهدات مفصل و زمان‌بندی‌شده و دقیق ایران به گروه ویژه اقدام مالی، تعهدات فاتف به ایران مشخص نیست و صرفاً وعده برای بررسی گام بعدی است. به‌طور مشابه با برجام مجدداً طرف مقابل بدون تناظر زمانی در تعهدات، ابتدا امتیازها را به‌صورت نقد دریافت کرد و جز وعده نسیه به طرف ایرانی چیزی نداد. در جمله پایانی بیانیه فاتف تصریح شد که این گروه قصد دارد تا با تعامل مستمر بر انجام «برنامه اقدام» توسط ایران و میزان تحقق واقعی آن نظارت دقیق کند. در بیانیه فاتف همچنین تصریح شد که اگر در زمان‌بندی معین در برنامه اقدام، تعهدات ایران به‌طور کامل اجرا نشود، تعلیق تحریم‌های ایران را به حالت قبل برمی‌گرداند. این ادعا در اظهارات خانم مندلکر یهودی مسئول قرارگاه تحریم وزارت خزانه‌داری آمریکا در اجلاس آپیک تکرار شد (Mandelker: 2017):

«ما ایران را پاسخگو در اجرای برنامه اقدام فاتف نگاه خواهیم داشت و اگر نقضی در اجرای تعهدات صورت گیرد، تحریم‌های فاتف را بازخواهیم گرداند. هرگاه ایران اقدامات مکفی در جرم‌انگاری تأمین مالی تروریسم نداشته باشد، به فهرست سیاه فاتف برخواهد گشت.»

۲. ابهام در تعهدات فاتف و فقدان ضمانت خارج‌سازی ایران از فهرست سیاه

گرچه مطابق مفاد نامه طیب‌نیا وزیر وقت اقتصاد، دولت انتظار داشت که با پذیرش برنامه اقدام، نام ایران از فهرست کشورهای سیاه در اجلاس بوسان فاتف خارج کند، اما این اتفاق نیفتاد.^۱ گروه ویژه اقدام مالی در بیانیه اجلاس بوسان کره جنوبی در تاریخ ۲۴ ژوئن ۲۰۱۶، ایران را همچنان همراه با کره شمالی جزو کشورهای سیاه دارای ریسک پولشویی و تأمین مالی تروریسم حفظ کرد، اما از همه کشورهای عضو خود به صورت غیر الزام‌آور

۱. وزیر اقتصاد در نامه تعهد تصریح می‌کند که این تعهد به امید خارج شدن ایران از فهرست سیاه (فهرست کشورهای غیرهمکار) در نشست بعدی فاتف در بوسان کره جنوبی است:

“In this context, we highly expect FATF to remove Iran from the list of Non-Cooperative Countries and Jurisdictions in its upcoming plenary meeting in Busan in June 2016.”

خواست که تا در تراکنش با ایران اقدامات هوشیارانه و نظارتی^۱ متناسب با ریسک کشور ایران را اتخاذ کنند و در بخش دیگری از بیانیه اعلام کرد که اقدامات متقابل (تحریم‌ها) را به مدت ۱۲ ماه تعلیق می‌کند تا در این مدت وضعیت اجرای برنامه اقدام در ایران را بررسی کند (FATF, 2016).

تعهدات ایران و فاتف نه تنها از نظر زمانی تناظر ندارد، بلکه از نظر مفاد نیز نامتوازن است. توافق فاتف از این جهت از برجام نیز بدتر است؛ چراکه حداقل در برجام تعهدات طرف مقابل اگرچه نامتوازن بود اما تا حدی مکتوب و معین بود، اما در بیانیه فاتف حتی تعهدات فاتف نیز مشخص نشد و صرفاً به ارائه وعده برای گام بعدی^۲ مبهم اکتفا شد (FATF, 2018). بنابراین، مشخص نیست که چنانچه تمام تعهدات ایران در برنامه اقدام انجام شود، چه اقدامی از سوی فاتف واقع خواهد شد. گلاسر مقام ارشد امریکایی فاتف صراحتاً عنوان کرده که اگر ایران تعریف تروریسم را مقید کند و با حق شرط به کنوانسیون‌های دوقلو بپیوندد، هیچ تغییری در وضعیت تحریم‌های فاتف علیه ایران رخ نخواهد داد و فاتف در این زمینه با ایران متفاوت از کشورهای امریکای جنوبی رفتار خواهد کرد (Glaser, 2016). از طرفی باتوجه به اینکه برنامه اقدام فاتف برای ایران بخشی از توصیه‌های ۴۰ گانه فاتف است، محتمل است بعد از اجرای کامل آن از سوی ایران، برنامه اقدام دوم که شامل توصیه‌های بخش بعدی توصیه‌هاست به ایران ارائه شود و تغییر در جایگاه ایران در فهرست سیاه فاتف به بعد از اجرای کامل برنامه دوم اقدام منوط شود. ممکن است گام بعدی، اجرای توصیه شماره ۷ برای جمهوری اسلامی باشد. در توصیه شماره ۷ کشورها موظف به اجرای تحریم‌های هسته‌ای مطابق با قطعنامه‌های شورای امنیت شده‌اند. در سند روش‌شناسی ارزیابی این توصیه، قطعنامه ۲۲۳۱ به عنوان مثال ذکر شده است و به عبارت دیگر از بانک‌ها خواسته شده تا ۲۳ فرد و ۶۱ نهاد ایرانی در فهرست تحریمی این قطعنامه را تحریم کنند (FATF, 2013). مهم‌ترین نهادها، ذیل فهرست تحریمی این قطعنامه عبارتند از: گروه صنایع موشکی کروز، گروه صنایع نظامی و مهمات، گروه صنایع سازندگی قائم، صنایع شهید بابایی، مرکز فرماندهی قرارگاه خاتم‌الانبیاء، وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، صنایع شهید ستاری و صنایع شهید صیاد شیرازی. در این قطعنامه، بلوکه کردن دارایی‌های مالی و منابع اقتصادی افراد و نهادهای فهرست تحریمی، مورد تأکید قرار گرفته است.

۳. تحریم محور مقاومت توسط نظام بانکی ایران

پذیرش تروریسم در معنای مورد نظر غرب به معنای پذیرش تروریستی بودن اقدامات

1. enhanced due diligence measures

2. NEXT STEP



مردم فلسطین، عراق و یمن ضد اشغالگری خارجی است. در بند ۸ برنامه اقدام مشخصاً از ایران درخواست شده تا هرگونه استثنا به تعریف تروریسم حتی در قانون داخلی مصوب ۹۴ مجلس شورای اسلامی حذف شود. در این قانون گروه‌های آزادی‌بخشی که در تلاش برای مقابله با اشغال خارجی، استعمار و نژادپرستی هستند از تروریسم مستثنی شده است. علاوه بر این الحاق به کنوانسیون مقابله با تأمین مالی تروریسم نیز به معنای پذیرش تعریف تروریسم غربی و ممنوعیت حمایت مالی از محور مقاومت و جریان‌های ضد اشغال‌گری در منطقه غرب آسیاست و حق شرط در این زمینه باطل است. از منظر فاتف حزب‌الله لبنان نهاد درگیر در قاچاق و تأمین مالی تروریسم است. فاتف در اکتبر ۲۰۱۳، گزارشی با عنوان «تأمین مالی تروریسم در غرب آفریقا» منتشر کرد و با استناد به گزارش‌های آمریکا، حزب‌الله لبنان را متهم به قاچاق موادمخدر و پولشویی در غرب آفریقا کرد (FATF, 2013). با توجه به استقلال واحد اطلاعات مالی در تبادل و اشتراک اطلاعات اشخاص با طرف‌های متناظر خارجی در توافق با فاتف، برنامه اقدام بالقوه ظرفیت لازم برای تحریم و فشار مشترک بر محور مقاومت را داراست. بند ۸۵ سند شاخص راهنمای بین‌المللی ریسک کشوری^۱ صراحتاً از تعهد اعلامی مقامات ایرانی برای تبادل اطلاعات مرتبط با پولشویی و تأمین مالی تروریسم به طرف‌های خارجی سخن گفته است. بنابراین، با توجه به انگیزه برخی جریان‌های سیاسی برای پیاده‌سازی برجام‌های بعدی، نگرانی از تبعات برنامه اقدام در این زمینه، بی‌مورد نیست.

۴. پیاده‌سازی تحریم‌های غیرهسته‌ای علیه نهادهای انقلابی در داخل کشور

برنامه اقدام در جهت شفافیت درون اقتصاد برای اشخاص خارجی طراحی شده است. در دوره پسابرجام با وجود تعلیق ناقص تحریم‌های هسته‌ای، بیش از ۲۰۰ شخص حقیقی و حقوقی از جمله سپاه پاسداران انقلاب اسلامی، وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح و بانک‌های صادرات، انصار و مهر در فهرست تحریم‌های ثانویه آمریکا قرار دارد. براساس مقررات تحریم کاتسا^۲، ارتباط هر نهاد در هر جای دنیا با این اشخاص، موجب تحریمش می‌شود. به همین خاطر، یکی از مجراهای پرهیز از ریسک تحریم، پرهیز از ارتباط با نهادهای تحریمی و به‌طور خاص سپاه پاسداران است. در راستای برنامه اقدام بانک‌ها باید نرم‌افزارهای شناسایی مشتری و تطابق آن با فهرست تحریم‌ها را نصب کنند و از ارائه خدمات به اشخاص تحریمی خودداری کنند که در غیر این صورت خود با تحریم مواجه خواهند شد. این راهبرد در دوره تعلیق تحریم‌ها در دولت ترامپ اعمال شد و بانک ملت

به دلیل ارائه خدمات به بنیاد تعاون بسیج در فهرست تحریم تروریستی قرار گرفت (Treasury Department, 2018). از این منظر، برنامه اقدام فاتف مکمل برنامه تحریمی دولت اوپاما در دوره پسابرجام است. در دوره پسابرجام و تا قبل از خروج ترامپ از برج، برنامه تحریمی امریکا در مورد ایران که در قوانینی نظیر کاتسا تبلور یافت بر تشدید تحریم‌های ثانویه غیرهسته‌ای (هم‌زمان با تعلیق تحریم‌های هسته‌ای) استوار بود. با این اقدام سه هدف به صورت هم‌زمان مورد اصابت قرار می‌گرفت:

۱. فضای تحریم ثانویه علیه ایران در جهان استمرار می‌یافت و اهرم فشار تحریم برای استمرار تغییر رفتار ایران در دیگر حوزه‌های مورد مناقشه با امریکا باقی می‌ماند که خود باعث می‌شد دست دولت وقت در ایران برای حرکت به سمت برجام‌های بعدی باز شود.
۲. با اجرای برنامه اقدام، اقتصاد ایران به دو قسمت سیاه و سفید تقسیم می‌شد و تعامل و حفظ تجارت بخش‌های سفید منوط به قطع ارتباط و تحریم بخش‌های سیاه یعنی نهادهای انقلابی تحت تحریم ثانویه امریکا نظیر سپاه پاسداران و محور مقاومت می‌شد.
۳. مسیر تعامل و تجارت خارجی بخش سفید اقتصاد از طریق تحریم داخلی نهادهای انقلابی حفظ می‌شد و دستاوردهای ظاهری و مونتازی آن در جامعه موجب می‌شد تا گفتمان غرب‌گرایی و تعامل با امریکا به عنوان دروازه و مسیر رشد و نجات کشور در فضای سیاسی ایران تثبیت شود.

با رجوع مجدد به صحبت‌های رئیس کل بانک مرکزی ایران در شورای روابط خارجی امریکا، می‌توان خط جلوگیری و مقابله با تأمین مالی نهادهای انقلابی را مشاهده کرد. آنجا که سیف در خطاب به کلودیا روزت و در پاسخ به سؤال وی در خصوص راهکار رفع نگرانی خارجی‌ها از حضور سپاه در اقتصاد ایران می‌گوید (Seif, 2016):

«اقتصاد ایران بسیار شفاف است و اطلاعات مالی به سهولت قابل دسترس است. شرکت‌های معتبری هستند که خدمات شناسایی مشتری را در اختیار شما می‌گذارند. اگر شما نگرانی دارید که فعالیت‌های اقتصادی شما به نفع سپاه پاسداران تمام شود، مشکلی نیست زیرا شرکت‌های معتبری در ایران هستند که اطلاعات لازم درباره مشتریان و طرف‌های شما را در اختیارتان می‌گذارند تا بتوانید از معامله با سپاه پاسداران و یا معامله‌ای که به نحوی به نفع سپاه پاسداران تمام شود اجتناب کنید».

تیلور کولیس از متخصصان حوزه اطلاعات مالی امریکا که برج‌ام را فرصتی برای توقف تأمین مالی محور مقاومت در بانک‌های ایران می‌دانست (Cullis, 2016)، وی چهار روز بعد از بیانیه برنامه اقدام فاتف، گفت برنامه اقدام ما حاصل ملاقات ولی‌الله سیف رئیس کل بانک مرکزی با جکاب لو وزیر وقت خزانه‌داری امریکا و در قالب برخی تبادلات بین دو دولت

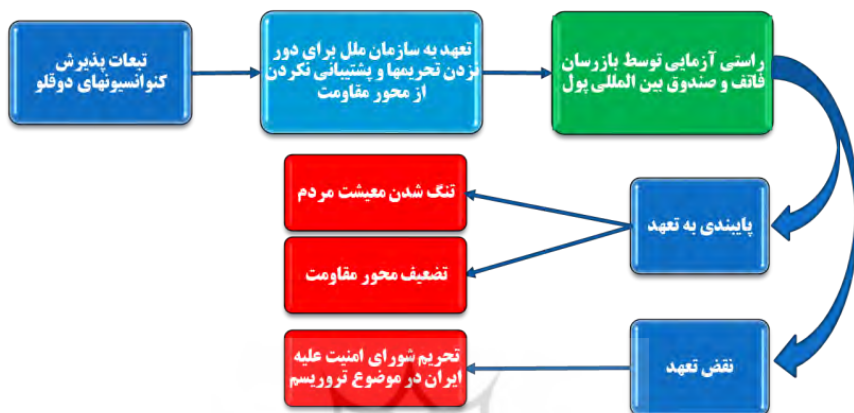


است. وی اجرای تعهدات ایران به فاتف را در مسیر تغییر راهبردی روابط ایران و آمریکا ارزیابی نمود و آن را موجب تقویت جایگاه روحانی در انتخابات ریاست جمهوری سال ۹۶ دانست. تیلور کولیس تعهد ایران به گروه ویژه اقدام مالی را جزو دستاوردهای خوب برجام ارزیابی کرد و نتیجه گرفت که برجام باعث بازشدن مسیر دیپلماتیک بین ایران و آمریکا شده که در موضوعات غیر هسته‌ای نیز جواب خواهد داد (Cullis, 2016).

۵. امکان ایجاد رژیم جدید تحریم شورای امنیت به دلیل نقض کنوانسیون تروریسم

مطابق بند ۲۸ و ۲۹ برنامه اقدام الحاق ایران به کنوانسیون‌های پالمو و تأمین مالی تروریسم باید صورت پذیرد. در کنوانسیون مقابله با جرائم سازمان‌یافته فراملی (پالمو) علاوه بر تسری جرم سازمان‌یافته به نهادهای محور مقاومت، پولشویی هم جرم‌انگاری شده که شامل موارد دور زدن تحریم می‌شود (United Nations, 2000). ماده ۲ کنوانسیون مقابله با تأمین مالی تروریسم، به تعریف تروریسم مطابق با معنای مدنظر کشورهای غربی پرداخته که شامل اقدامات محور مقاومت ضد اشغال‌گری و استعمار می‌شود و علاوه بر آن سازمان ملل را به‌عنوان یک مرجع تعریف مصادیق به رسمیت شناخته است (United Nations, 1999). مطابق اصول ۷۷ و ۱۲۵ قانون اساسی تعهدات بین‌المللی ایران نیازمند تصویب در مجلس شورای اسلامی است. مشکل مضاعف نقض تعهدات مرتبط با کنوانسیون‌های سازمان ملل است. پذیرش کنوانسیون‌های دوقلو، رژیم جدیدی از تعهدات بین‌المللی را به ایران تحمیل می‌کند که نقض آن با پاسخ جدید تحریمی از سوی سازمان ملل و این بار به‌بهانه تروریسم مواجه می‌شود. متأسفانه به دلیل اینکه کنوانسیون‌های مورد اشاره اساساً برای یکسان‌سازی تعریف تروریسم و جرم‌انگاری آن وضع شده، وضع حق شرط برای مستثنی نمودن پاسخ به اشغال‌گری از مصادیق تروریسم ابطال می‌شود. طبق ماده ۱۹ «کنوانسیون بین‌المللی حقوق معاهدات وین ۱۹۶۹» که به «قانون اساسی معاهدات بین‌المللی» مشهور است، حق شرط^۱ در صورتی امکان‌پذیر است که: اولاً آن کنوانسیون، آن را منع نکرده باشد، ثانیاً فقط در موارد خاصی که کنوانسیون اجازه داده باشد، درج شود، ثالثاً مخالف هدف کنوانسیون نباشد. بنابراین، هرگونه حق شرطی که از جانب ایران در خصوص تعریف تروریسم در نظر گرفته شود، مغایر هدف و منظور کنوانسیون تأمین مالی تروریسم^۲ و مردود است (United Nation, 1969). حق شرط برای محدود کردن دامنه تروریسم ذیل جزء (ب) بند (۱) ماده (۲) کنوانسیون، با موضوع و هدف این معاهده در تعارض است و براساس ماده ۶ کنوانسیون باید اطمینان حاصل شود که اعمال کیفی

در این کنوانسیون تحت هیچ شرایطی با ملاحظات عقیدتی، سیاسی، فلسفی، قومی و سایر ملاحظات قابل توجه نباشد. همچنین اعمال حق شرط «محدودیت همکاری در ارائه اطلاعات» برای تصویب کنوانسیون پالرمو با روح و هدف این کنوانسیون در تعارض است؛ چراکه بر اساس ماده ۱ این کنوانسیون، هدف آن، ارتقای همکاری‌های بین‌المللی در اشتراک گذاری اطلاعات است.



نمودار تبعات اجرای برنامه اقدام در بندهای ۲۸ و ۲۹ (منبع: تحقیق حاضر)

۶. فقدان توجیه برای ارائه تعهد به فاتف به دلیل فقدان رابطه بانکی خارجی

تعهد به اجرای برنامه اقدام از سوی دولت مردان به‌عنوان راهکار ایجاد گشایش در روابط بانکی در دوره پسابرجام مطرح شد، اما در شرایطی که تحریم‌های ثانویه امریکا تقریباً تمامی روابط بانکی ایران با بانک‌های خارجی را مختل و قطع کرده، ارائه تعهدات جدید به فاتف و سازمان ملل فاقد توجیه است؛ چراکه تحریم‌های فاتف اگر کامل لغو شود و ایران از فهرست سیاه نیز خارج شود، همچنان تحریم‌های ثانویه امریکا در موضوع هسته‌ای و غیرهسته‌ای از جمله ماده ۳۱۱ قانون میهن‌پرستی مانع از روابط بانکی ایران با بانک‌های خارجی است. بدتر اینکه اساساً تحریم‌های فاتف به دلیل فقدان ضمانت اجرا و الزام حقوقی از اهمیت کمتری نسبت به تحریم‌های امریکا در بانک‌های خارجی برخوردار است. به‌عبارت‌دیگر چنانچه مسئله تحریم‌های ثانویه برطرف شود، تحریم‌های فاتف نمی‌تواند مانع از توسعه روابط با بانک‌های حداقل کوچک و متوسط در جهان شود. بنابراین حتی اگر نگاه عمیق به منافع ملی را کنار بگذاریم، دادن امتیازاتی برخلاف منافع ملی آن‌هم برای اخذ امتیازی نظیر خارج‌سازی از فهرست سیاه فاتف که بسیار کم‌اهمیت‌تر از تحریم‌های ثانویه امریکاست، تنها خالی کردن دست نظام از گزینه‌های راهبردی است و فاقد توجیه است.





نمودار مخاطرات اجرای برنامه اقدام فاتف (منبع: تحقیق حاضر)

همان‌طور که ملاحظه شد، اجرای برنامه اقدام فاتف با ارائه امتیاز نقد ایران درازای وعده مبهم فاتف همراه است. مطابق مفاد برنامه اقدام، ایران متعهد به عدم آیین مالی محور مقاومت، عدم دوزدن تحریم‌ها و اعمال تحریم علیه محور مقاومت و نهادهای انقلابی می‌شود و مطابق توصیه ۷ فاتف، دایره خود تحریمی به تحریم‌های هسته‌ای هم تسری می‌یابد. با این وجود، گام‌های بعدی فاتف مشخص نیست و دست آمریکا به‌عنوان صحنه‌گردان فاتف برای بازگشت همه تحریم‌های فاتف در هریک از گام‌های بعد به‌عنوان عامل فشار برای وادارسازی ایران به پیاده‌سازی سازوکار خودتحریمی باز است. از طرفی فاتف به اظهارات ایران اکتفا نمی‌کند و تیم ارزیابی‌کننده از سوی صندوق بین‌المللی پول به‌عنوان ابزار فاتف جهت بررسی میدانی به ایران عزیمت خواهد کرد تا صحت اظهارات را بررسی کند. بنابراین، اگر ایران بخواهد از مسیر اجرای تعهدات طفره برود، تحریم‌های فاتف مجدداً فعال شده و احتمالاً با تحریم‌های مضاعف نقض کنوانسیون از سوی سازمان ملل همراه شود. همه این ایرادها در کنار رویکرد سیاسی فاتف و نفوذ و سلطه قدرتمند آمریکا بر ارکان آن، جای هیچ‌گونه خوش‌خیالی و بخت آزمایی در تعامل با این نهاد باقی نمی‌گذارد.

جمع‌بندی

در این پژوهش بر نقش و کارکرد سیاست‌های گروه ویژه اقدام مالی (فاتف) و ارتباط آن با تحریم‌های یکجانبه آمریکا متمرکز شدیم و پیامدهای اجرای برنامه اقدام فاتف توسط ایران را بررسی نمودیم. نتایج تحقیق نشان داد:

۱. گروه ویژه اقدام مالی گرچه در ظاهر یک نهاد بین‌الدولی مستقل و غیرسیاسی است، اما در واقع تحت نفوذ و کنترل امریکا و ابزار مکمل رژیم تحریم‌های این کشور است. فاتف تلاش دارد رفتار مالی کشورها و بانک‌های جهان را مطابق با خواسته امریکا نظام‌مند سازد، تا اشخاص و کشورهای مستقل و هدف را منزوی و تحت فشار بگذارد. وضع تحریم‌های فاتف تنها علیه دو کشور کره شمالی و ایران و چشم‌پوشی از کشورهای مهد قاچاق، پولشویی، مواد مخدر و حامی تروریسم به‌تنهایی بیانگر رویکرد سیاسی فاتف و نفوذ امریکا بر این نهاد است.

۲. فاتف از ۴ طریق در جهت تقویت و تدقیق تحریم‌های یکجانبه امریکا عمل می‌کند که یکسان‌سازی جرم‌انگاری تروریسم و تأمین مالی تروریسم در همه کشورها و پیاده‌سازی تحریم‌های تروریستی و هسته‌ای امریکا در جهان از مهم‌ترین آن است.

۳. گروه ویژه اقدام مالی هم‌زمان با برنامه تحریم‌های اشاعه امریکا علیه ایران، نام ایران را در فهرست سیاه خود قرار داد و یکسال بعد و هم‌زمان با فتنه ۸۸ و تشدید تحریم‌های امریکا علیه ایران، برای اولین بار در تاریخ این نهاد از اقدام متقابل (تحریم) علیه ایران استفاده کرد. این نهاد مجدداً همگام با امریکا در زمان انعقاد برجام، برای توقف تحریم‌ها علیه ایران توافق کرد، اما در ادامه همسو با امریکا تحریم‌ها را بازگرداند.

۴. توافق دولت ایران با فاتف برای اجرای برنامه اقدام از جانب ایران از ۶ جهت محل ایراد است. فقدان منفعت مالی، ایجاد رژیم خودتحریمی در داخل کشور، فقدان شفافیت و تناظر زمانی تعهدات و فقدان تضمین برای لغو تحریم‌های فاتف از مهم‌ترین نقایص این توافق است و برخی از مفاد آن نظیر الحاق به کنوانسیون مبارزه با تأمین مالی تروریسم می‌تواند موجب ایجاد رژیم جدید تحریم‌ها علیه ایران به بهانه حمایت از تروریسم در سازمان ملل شود.

بنابراین، می‌توان گفت مسیر فعلی تعامل ایران با فاتف ناشی از درک نادرست تصمیم‌گیران از ارتباط آن با تحریم‌های امریکاست. در توافق با فاتف، اصل تناظر و تقابل تعهدات که بارها مورد تأکید امام خامنه‌ای (مدظله) بود^۱، لحاظ نشد و مجموعه‌ای از تعهدات به‌صورت یکطرفه داده شد تا در مرحله بعد گام‌های نامشخص و بعدی از سوی

۱. «به‌هرحال در مورد برجام، آن نکته‌ای که من می‌خواهم بگویم این است که اولاً بدحسابی‌های طرف غربی را - یعنی به‌خصوص امریکا را - به حساب بیاوریم؛ و [ثانیاً] تجربه بیاموزیم؛ اینکه حالا ممکن است که فرض کنید این دولت یا یک دولت دیگری در امریکا یا در فلان کشور یک وعده‌ای به ما بدهد و یک حرفی بزند، به این وعده و مانند اینها هیچ نمی‌شود اعتماد کرد؛ مطلقاً. خیلی خوب، او وعده می‌دهد، شما هم یک وعده بدهید. او یک حرفی می‌زند، وعده‌ای می‌دهد که ما خوشمان بیاید، ما هم یک وعده‌ای بدهیم او خوشش بیاید؛ اما چیز نقدی به او ندهیم که بعد آن وقت در آن بمانیم که حالا او جواب خواهد داد به حساب خودش یا وام خودش را ادا خواهد کرد یا نه؛ نخیر.» ۹۵/۶/۳



طرف مقابل به صورت نسبی و بدون هیچ ضمانت اجرایی برداشته شود. باتوجه به اصرار فاتف بر اجرای همه توصیه‌ها و باتوجه به اینکه برنامه اقدام ایران تنها بخشی از توصیه‌ها را دربر دارد و باتوجه به اینکه تصمیمات فاتف اجماعی و نیازمند تایید رژیم‌های آمریکا، سعودی و صهیونیستی است، حتی اجرای کامل برنامه اقدام، تغییری در تحریم‌های فاتف علیه ایران نخواهد داشت و به تحمیل برنامه اقدام بعدی و مطالبات دیگر فاتف منجر شود. از طرفی اجرای این برنامه اقدام به معنای تعهد به عدم دورزدن تحریم‌ها به اتهام پولشویی و همچنین تعهد به عدم تأمین مالی تروریسم با تعریف غربی است که قطع کمک به محور مقاومت را در پی دارد. از طرفی اجرای برنامه اقدام موجب شناسایی ذی نفع نهایی ایرانی برای طرف‌های خارجی و منزوی‌سازی و درونی‌سازی اشخاص و نهادهای انقلابی تحریمی از سوی بانک‌ها و اشخاص ایرانی غیرتحریمی است و تخطی از آن به دلیل نقض کنوانسیون‌های دوقلو با تبعات حقوقی و تحریمی جدید مواجه خواهد شد. بنابراین، الحاق به فاتف نه تنها تسهیل‌کننده تحریم نیست، بلکه موجب خودتحریمی نهادهای دفاعی و حافظ امنیت ملی کشور و باعث تقویت اثرگذاری تحریم‌های ثانویه امریکاست و توان مقابله و دور زدن تحریم‌ها را کاهش خواهد داد.

منابع

- ارجمندنژاد، عبدالمهدی (۱۳۹۲)، **استانداردهای بین‌المللی مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم**، فردوس زارع قاجاری و علی قائم‌مقامی، چ اول، تهران: نشر تاش.
- براتی، مسعود و حاجیلو، حسین (۱۳۹۸)، **کارکرد استانداردهای FATF در اثرگذاری بیشتر تحریم‌های آمریکا**، مجموعه مقالات اولین کنفرانس اقتصاد جهانی و تحریم‌ها.
- دفتر مطالعات گفتمان انقلاب اسلامی (۱۳۹۷)، **خودتحریمی؛ جستاری در مفهوم، ابعاد و پیامدهای خسارت‌بار FATF**، قم: انتشارات شهید کاظمی.
- فولادی، مسعود (۱۳۹۷)، **بررسی گروه ویژه اقدام مالی (FATF)**، پیامدهای عضویت ایران، دستاوردهای نوین در مطالعات علوم انسانی.
- شبکه کانون‌های تفکر ایران، **نگاهی تحلیلی به تعامل میان ایران و گروه ویژه اقدام مالی**، ۱۳۹۶.

- Cohen, David (2014), *Coping With U.S. Export Controls And Sanctions*, Department of the Treasury, Available at: <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/j19716.aspx>

- Cullis, Tyler (2016), *Iran Takes Steps to Satisfy Banking Watchdog*. Atlantic Council, Available at: www.atlanticcouncil.org/blogs/iraninsight/iran-takes-steps-to-satisfy-banking-watchdog

- Cullis, Tyler (2016), US Should Facilitate Dialogue between Iran and Financial Action Task Force. Atlantic Council, Available at: <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/iraninsight/us-should-facilitate-dialogue-between-iran-and-financial-action-task-force>

- Dubowitz, Mark and Toby Dershowitz, (2016) Iran is Still a Business Risk: implications of FATFs Decision. Foundation for Defence of Democracies, <http://www.defenddemocracy.org/media-hit/dubowitz-mark-iran-is-still-a-business-risk-implications-of-fatfs-decision/>

- FATF (2008), proliferation financing Report. FATF/OECD, Paris, Available at: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Typologies%20Report%20on%20Proliferation%20Financing.pdf>

- FATF (2013), Methodology, Available at: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/methodology/FATF%20Methodology%2022%20Feb%202013.pdf>

- FATF (2016), Public Statement, Available at: <http://www.fatf-gafi.org/publications/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/documents/public-statement-june-2016.html>

- FATF (2018), Public Statement, Available at: <http://www.fatf-gafi.org/publications/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/documents/public-statement-june-2018.html>

- FATF (2020), Public Statement, Available at: <http://www.fatf-gafi.org/publications/high-risk-and-other-monitored-jurisdictions/documents/call-for-action-february-2020.html>

- FATF, (2009), Public Statement, Available at: <http://www.fatf-gafi.org/countries/n-r/pakistan/documents/fatfstatement-28february2008.html>

- FATF, (2009), Public Statement, Available at: <http://www.fatf-gafi.org/publications/high-risk-and-other-monitored-jurisdictions/documents/fatfstatementconcerningiranuzbekistanurkmenistanpakistanandsaotomeandprince-26june2009.html>

- FATF (2013), TERRORIST FINANCING IN WEST AFRICA, Available at: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/tf-in-west-africa.pdf>

- Glaser, Daneil (2016), the Evolution of Terrorism Financing Disrupting the Islamic State, Washington institute. Available at: <http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/the-evolution-of-terrorism-financing-disrupting-the-islamic-state>

- Ilias Shayerah, Iran's Economic Conditions: U.S. Policy Issues, Congressional Research Report. April 22, 2010.

- Jakobi, Anja P (2017), Governing illicit finance in transnational security spaces: the FATF and anti-money laundering, Crime, Law and Social Change

- Katzman, Kenneth (2011) Iran Sanctions, Congressional Research Service Report for Congress, May 25, 2011



–Katzman, Kenneth (2011), The Impact of Sanctions on Iran's Nuclear Program, Arms Control Association. Available at: <https://www.armscontrol.org/events/2011-03/impact-sanctions-irans-nuclear-program>

–Katzman, Kenneth, Iran Sanctions, Congressional Research Service (CRS), Report for Congress, April 14, 2020. Look at: <http://www.fas.org/sgp/crs/mideast/RS20871.pdf>

–Mandelker, Sigal (2017), Iran Strategy. The American Israel Public Affair Committee, Available at: <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/sm0181.aspx>

–OFAC, (2020), Frequently Asked Questions and Answers, Departemant of Treasury, Available at: <http://www.treasury.gov/resource-center/faqs/Sanctions/Pages/answer.aspx#index>

–Royce, Ed (2016), United States House Committee on Foreign Affairs, Available at: <https://foreignaffairs.house.gov/press-release/fatf-iran-remains-terrorist-financing-risk-threat-international-financial-system/>

–Seif, Valiollah (2016), Future of the Iranian Economy. Council on Foreign Relations, Available at: <http://www.cfr.org/global/conversation-valiollah-seif-future-iranian-economy/p37733>

–Szubin, Adam J. (2016) Iran Sanctions And JCPOA, Truman Project Global Conference. Available at: <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/jl0500.aspx>

–Treasury Department, (2018), Treasury Sanctions Vast Financial Network Supporting Iranian Paramilitary Force That Recruits and Trains Child Soldiers. Available at: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm524>

–Treasury Department, (2020), TFTP, Available at: <https://home.treasury.gov/policy-issues/terrorism-and-illicit-finance/terrorist-finance-tracking-program-tftp>

–United Nations (1969), Vienna Convention on the Law of Treaties, Available at: <https://treaties.un.org/doc/publication/units/volume%25201155/volume-1155-i-18232-english.pdf>

–United Nations (1999),INTERNATIONAL CONVENTION FOR THE SUPPRESSION OF THE FINANCING OF TERRORISM, Available at: <https://treaties.un.org/doc/db/terrorism/english-18-11.pdf>

–United Nations, (2000), United Nations Convention Against Transnational Organised Crime in Palermo, Available at: <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-e.pdf>

–Zarate, Juan (2013), Treasury's War: The Unleashing of a New Era of Financial Warfare, PublicAffairs, New York