

Financial Action Task Force (FATF) in the Global Economy and International Politics: Analysis of the Behavior Pattern of the FATF towards Iran

Rahim Baizidi

Head of International Relations Department, Institute for Strategic Research, Ph.D in International Relations, University of Tehran; Tehran, Iran. rahimbaizidi@ut.ac.ir

Abstract

The Financial Action Task Force (FATF) was initially established to combat money laundering, and later objectives such as combating transnational organized crime, countering the financing of terrorism, and the proliferation of weapons of mass destruction were added to its mission. The activities of FATF are based on the 40 main recommendations of this institution, the interpretive texts of which are also attached to these recommendations. The basis for the legitimacy of the FATF recommendations is some UN conventions and resolutions. This institution gained more power, especially after the 9/11 terrorist attacks, to the point where it is considered one of the most important international regimes in the field of financial and banking standards. The main issue in this regard is the position of the FATF in the global economic system, international politics and also its behavior pattern towards Iran. In response to this question, it has been hypothesized that the FATF is part of the international banking and financial regime, which, by referring to international conventions and UN resolutions, has increased its international legitimacy and sought to It has expanded its supranational authority and influence in the fields of global economics and international politics. To address this question, we first examine the important international instruments in the field of combating money laundering that led to the formation of the FATF. Following is a trend study of the historical development of the FATF to use the descriptive-analytical method to examine the position of the Financial Action Task Force in the global economy and international politics. Finally, a comprehensive analysis of the FATF's exposure to Iran over the past two decades is presented.

Keywords: *Keywords: The Financial Action Task Force (FATF), Iran, Global Economy, International Politics, International Regimes*

گروه ویژه اقدام مالی (FATF) در اقتصاد جهانی و سیاست بین‌الملل: تحلیل الگوی رفتاری گروه ویژه در قبال ایران

رحیم بایزیدی

مدیر گروه روابط بین‌الملل پژوهشکده تحقیقات راهبردی، دکتری روابط بین‌الملل، دانشگاه تهران، تهران، ایران
rahimbaizidi@ut.ac.ir

چکیده

گروه ویژه اقدام مالی (FATF)، یکی از نهادهای مهم مالی جهان است که در ابتدا با هدف مبارزه با پول‌شویی از طریق تنظیم استانداردهای مالی و قانونگذارانه تأسیس شد و بعدها اهدافی همچون مبارزه با جرایم سازمان‌یافته فراملی، مقابله با تأمین مالی تروریسم و اشاعه تسلیحات کشتار جمعی نیز به منظومه مأموریت‌های این نهاد افزوده شد. بن‌مایه فعالیت‌های گروه ویژه را چهل توصیه اصلی این نهاد تشکیل می‌دهد که متون تفسیری آنها نیز ضمیمه این توصیه‌ها شده است. مبنای مشروعیت توصیه‌های گروه ویژه را برخی کنوانسیون‌ها و قطعنامه‌های سازمان ملل تشکیل می‌دهد. این نهاد به‌خصوص پس از بروز حملات تروریستی یازده سپتامبر، قدرت بیشتری پیدا کرد تا جایی که از آن به‌عنوان یکی از مهم‌ترین رژیم‌های بین‌المللی در حوزه مالی و بانکی یاد می‌شود. پرسش اساسی که در این زمینه مطرح می‌شود، جایگاه گروه ویژه اقدام مالی در نظام اقتصاد جهانی و سیاست بین‌الملل و همچنین الگوی رفتاری آن در قبال ایران است. در پاسخ به این پرسش، این فرضیه طرح گردیده که گروه ویژه اقدام مالی بخشی از رژیم بانکی و مالی بین‌المللی است که با ارجاع به کنوانسیون‌های بین‌المللی و قطعنامه‌های سازمان ملل، ضمن کسب مشروعیت؛ حوزه اقتدار، اختیارات و اثرگذاری فراحاکمیتی خود را در عرصه‌های اقتصاد جهانی و سیاست بین‌الملل گسترش داده است. برای پرداختن به این مسئله، ابتدا به اسناد مهم بین‌المللی در زمینه مبارزه با پول‌شویی که زمینه‌ساز تشکیل گروه ویژه اقدام مالی بوده‌اند، اشاره شده است. در ادامه بررسی روند پژوهانه‌ای از تحول تاریخی گروه ویژه انجام شده تا با استفاده از روش توصیفی - تحلیلی به جایگاه گروه

ویژه اقدام مالی در اقتصاد جهانی و سیاست بین‌الملل پرداخته شود. در نهایت نیز تحلیل جامعی از الگوی رفتاری گروه ویژه اقدام مالی در مواجهه با ایران در طول دو دههٔ اخیر به‌عنوان مطالعهٔ موردی ارائه شده است.

واژه‌های کلیدی: گروه ویژه اقدام مالی (FATF)، ایران، اقتصاد جهانی، سیاست بین‌الملل، رژیم‌های بین‌المللی

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۵/۰۱ تاریخ بازبینی: ۱۴۰۰/۰۶/۱۷ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۰۷/۲۳

فصلنامه سازمان‌های بین‌المللی، سال ۴، شماره ۳، پاییز ۱۴۰۰، صص ۳۶۳-۳۹۶



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

مقدمه

«گروه ویژه اقدام مالی (FATF)»^۱ که در این مقاله «گروه ویژه» خوانده می‌شود، نهادی است که در سال ۱۹۸۹ توسط «گروه ۷ کشور صنعتی»^۲ با هدف مبارزه با «پول‌شویی»^۳ تأسیس شد. از زمان تأسیس این نهاد در سال ۱۹۸۹ و به‌خصوص پس از وقوع حملات ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ که مبارزه با تأمین مالی تروریسم نیز به وظایف و مأموریت‌های این نهاد سپرده شد، دامنه اختیارات گروه ویژه مدام در حال افزایش بوده است. از سال ۲۰۰۸ و با افزایش تنش در حوزه هسته‌های جمهوری اسلامی ایران، مأموریت ممانعت از تأمین مالی اشاعه سلاح‌های کشتار جمعی هم به مأموریت‌های قبلی گروه ویژه اضافه شد. این گروه با همکاری دیگر نهادهای بین‌المللی ذی‌نفع با هدف حفاظت از نظام مالی بین‌المللی در برابر سوءاستفاده‌ها برای شناسایی آسیب‌پذیری کشورها در سطح ملی فعالیت می‌کند. گروه ویژه به دلیل تنوع نظام‌های حقوقی، اجرایی و عملیاتی در کشورها، توصیه‌های یکسانی دارد؛ اما تدابیر اجرایی آنها متفاوت است. قدرت‌های بزرگ اقتصادی جهان، از جمله آمریکا، معمولاً از ابزارهایی همچون «سوئیفت»^۴ و «جهانی‌روایی دلار» برای کنترل تراکنش‌های مالی جهانی استفاده می‌کردند، اما یکی از بزرگترین نواقص ابزارهای مزبور، تراکنش‌های داخلی در درون سایر کشورها بوده است که از چهارچوب رصدی این قدرت‌ها خارج بوده است، بر همین اساس گروه ویژه

^۱Financial Action Task Force

^۲Group 7 (G7)

^۳Money laundering

^۴Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (SWIFT)

اقدام مالی، به‌عنوان نهادی هماهنگ‌کننده آغاز به کار کرد تا مانع از فعالیت‌های پول‌شویانه در سایر کشورها شود (FATF, 2021).

منابع مشروعیتی متعددی برای توصیه‌های گروه ویژه در نظر گرفته شده است؛ اما اصلی‌ترین منبع مشروعیت توصیه‌ها و الزامات گروه ویژه اقدام مالی مربوط به «قطعنامه ۱۶۱۷ شورای امنیت سازمان ملل متحد» است. در این قطعنامه به لزوم اجرای توصیه‌های گروه ویژه تأکید شده است. البته ذکر این نکته لازم است که این قطعنامه فاقد ابزار رصد و تنبیه است؛ لذا بیش از اینکه جنبه اجرایی و الزام آور داشته باشد، ماهیت توصیه‌ای دارد (UN Security Council Res. 1617, 2005).

جدول ۱. اعضا، دفاتر منطقه‌ای و نهادهای همکار گروه ویژه اقدام مالی (FATF)

اعضا، دفاتر منطقه‌ای و نهادهای همکار گروه ویژه اقدام مالی (FATF)	
اعضا	آمریکا، آلمان، انگلیس، ایتالیا، آرژانتین، ایرلند، اتریش، ایسلند، استرالیا، پرتغال، برزیل، بلژیک، دانمارک، چین، فنلاند، فرانسه، یونان، هنگ‌کنگ، هند، ژاپن، کانادا، کره جنوبی، لوکزامبورگ، مالزی، مکزیک، هلند، نیوزیلند، نروژ، سنگاپور، آفریقای جنوبی، اسپانیا، سوئد، سوئیس، ترکیه، اسرائیل، کمیسیون اروپا، شورای همکاری خلیج فارس
اعضای ناظر	اندونزی
دفاتر منطقه‌ای	اروپا، آمریکای لاتین، کارائیب، آسیا - پاسیفیک، جنوب آفریقا، شرق آفریقا، غرب و مرکز آفریقا، خاورمیانه و شمال آفریقا، اوراسیا
سازمان‌های همکار	صندوق بین‌المللی پول، بانک جهانی، سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، پلیس بین‌الملل (اینترپول)، بانک مرکزی اروپا، کمیته نظارت بانکی بال، سازمان بین‌المللی کمیسیون‌های اوراق بهادار، دفتر مبارزه با مواد مخدر و جرایم سازمان ملل، کمیته ضد تروریسم شورای امنیت سازمان ملل

با وجود مطالبی که در مورد گروه ویژه اقدام مالی مورد اشاره قرار گرفت، روند صعودی اقتدار و اختیارات این نهاد در ساختار اقتصاد جهانی و همچنین سیاست بین‌الملل، کمتر مورد بررسی قرار گرفته است. در این زمینه پرسش اساسی این است که «جایگاه گروه ویژه اقدام مالی در اقتصاد جهانی و سیاست بین‌الملل و همچنین الگوی رفتاری آن در قبال ایران چگونه است؟». با توجه به هدف اولیه گروه ویژه اقدام مالی که مبارزه با پول‌شویی بوده است؛ پاسخ به این پرسش در درجه اول مستلزم بررسی روند تحولی این نهاد در پرتو اسناد بین‌المللی مبارزه با پول‌شویی است.

۱. تحول تاریخی گروه ویژه اقدام مالی در پرتو اسناد بین‌المللی مبارزه با

پول‌شویی (FATF)

با استناد به هدف اولیه «مبارزه با پول‌شویی» در فرایند تأسیس گروه ویژه اقدام مالی، لازم است تا روند پژوهی تاریخی از برخی اسناد مهم بین‌المللی در این زمینه ارائه گردد که مقدمه‌ساز تأسیس این نهاد بوده‌اند. به‌طور خاص توجه نظام‌های قضایی به جرم پول‌شویی از دهه ۱۹۲۰ آغاز شد. در طول دو دهه ۱۹۲۰ و ۱۹۳۰ پول‌شویی به‌خصوص در آمریکا رواج بسیاری پیدا کرده بود و به معضلی اساسی در بهداشت مالی این کشور تبدیل شده بود؛ در این زمان، مجرمانی همچون «آل کاپون»^۱؛ «می‌یر لنسکی»^۲ و «لوسیانو»^۳ برای فرار از پرداخت مالیات و همچنین مقابله با نظارت احتمالی پلیس از پول‌شویی استفاده می‌کردند تا پول‌های به‌دست آمده از اعمال مجرمانه را با پول‌های حاصل‌شده از فرایندهای مشروع درآمذزایی ترکیب کرده و بدین ترتیب، امکان استفاده آزادانه از این منابع داشته باشند (Ryder, 2008). در دهه‌های بعدی، مهاجرت و جریان بین‌المللی سرمایه انسانی رشد بیشتری پیدا کرد که منجر به تسهیل در فرایندهای انتقال سرمایه مالی شد (شیرخانی و بایزیدی، ۱۳۹۸). در این دوره، پول‌شویی نیز ابعاد بین‌المللی پیدا کرد؛ بدین معنی که برخی از مجرمان سرمایه‌های به‌دست آمده از اعمال غیرقانونی را به خارج از کشور منتقل کرده و در آنجا سرمایه‌گذاری می‌کردند تا از نظارت پلیس در کشورهای مبدأ در امان بمانند. این تحول باعث شد تا اسناد متعدد بین‌المللی در زمینه مبارزه با پول‌شویی به تصویب برسد که برخی از آنها به شرح ذیل می‌باشد:

- کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه قاچاق مواد مخدر و مواد روان‌گردان (کنوانسیون وین، ۱۹۸۸)؛
- کنوانسیون استراتسبورگ (۱۹۹۰)؛
- توصیه‌های چهل‌گانه گروه ویژه اقدام مالی (۱۹۹۰) و اصلاحیه و متمم‌های

۱Al Capone

۲Meyer Lansky

۳Luciano

آن در سال‌های ۱۹۹۶، ۲۰۰۱، ۲۰۰۳، ۲۰۰۴ و ۲۰۱۲؛

- دستورالعمل‌های سه‌گانه اتحادیه اروپا در سال‌های ۱۹۹۱، ۲۰۰۱ و ۲۰۰۵؛
- کنوانسیون بین‌المللی مبارزه با تأمین مالی تروریسم (۱۹۹۹)؛
- کنوانسیون پالرمو (۲۰۰۰).

فارغ از تحولات بین‌المللی در زمینه اسناد مرتبط با پول‌شویی، گروه ویژه، حاصل روندی است که از ابتدای دهه ۱۹۷۰ تا اواخر دهه ۱۹۸۰ در نظام بین‌الملل جریان داشت. در طول این دو دهه، با توجه به کثرت کشورها در سازمان ملل، قدرت‌های بزرگ به این جمع‌بندی رسیدند که دیگر نمی‌توانند از سازمان ملل برای پیشبرد اهداف سیاسی و اقتصادی خود بهره ببرند و لازم است خارج از این سازمان و به موازات آن، نهادهای قدرتمندی را ایجاد کنند که حافظ نظم بین‌المللی موردنظر آنها باشد (Nance, 2017). گروه ویژه یکی از این سازمان‌ها بود که علاوه بر هدف مقابله با پول‌شویی، می‌توانست نقش رژیم ژئواکونومیک بین‌المللی را ایفا کند. این نهاد در مسیر تکامل خود، مراحل زیر را طی کرده است:

۱-۱. دوران قبل از تأسیس گروه ویژه (۱۹۷۰-۱۹۸۸)

تلاش‌های اولیه برای تأسیس گروه ویژه مربوط به دهه ۱۹۷۰ بود که گسترش باندهای قاچاق مواد مخدر و جرائم سازمان‌یافته، موضوع پول‌شویی را به دغدغه‌ای جدی برای قدرت‌های مالی و به‌ویژه «گروه ۷» تبدیل کرد و تلاش برای تدوین قوانین مبارزه با پول‌شویی تشدید شد. همچنین رشد انفجاری و بی‌سابقه تبادلات مالی فیزیکی و الکترونیکی در دهه ۱۹۸۰ باعث شد راه‌های استفاده از شبکه مالی جهانی برای پول‌شویی بیشتر و دغدغه پول‌شویی باز هم جدی‌تر شود (Ryder, 2008). استفاده سیاسی از شبکه مالی در دهه ۱۹۸۰ با هواپیماربایی و گروگان‌گیری افزایش یافت و هم‌زمان شبکه‌های قاچاق مواد مخدر شروع به انباشت سرمایه در حد گسترده‌ای کردند. نخستین بار در بحث مبارزه با مواد مخدر بود که نگاه‌ها متوجه جلوگیری از دسترسی قاچاقچیان به شبکه مالی شد. آمریکا بعد از جنگ ویتنام نگران افزایش مصرف مواد مخدر در این کشور بود و به همین دلیل جنگ با مواد مخدر را آغاز کرد؛ اما این رویکرد که عمدتاً بر دستگیری

خیابانی و بازداشت دلالتان بزرگ مبتنی بود، به نتیجه مطلوب نرسید و جلوگیری از دسترسی قاچاقچیان به پول حاصل از قاچاق مواد مخدر مورد توجه قرار گرفت. از طرف دیگر معلوم شد این شیوه زمانی مؤثر خواهد بود که کشورهای دیگر هم همکاری کنند (Nance, 2017).

۲-۱. تصویب کنوانسیون وین (۱۹۸۸)

در چنین فضایی که پیشتر شرح آن آمد، بهره‌گیری از سازمان ملل مورد توجه قرار گرفت و کنوانسیون ۱۹۸۸ مبارزه با قاچاق غیرقانونی مواد مخدر و مواد روان‌گردان، موسوم به «کنوانسیون وین»^۱ تصویب شد که ایران هم در سال ۱۳۷۰ به آن پیوست. در این سال همچنین برای نخستین بار «استانداردهای بازل» از بانکداران پذیرفته شد که اساس آن رویکرد «شناخت مشتری» (KYC)^۲ بود که بر پایه آن بانک‌ها باید مشتریان خود را می‌شناختند. این رویکرد در دهه ۱۹۷۰ برای حفظ اعتبار بانک‌های سوئیسی و جلوگیری از فرار مالیاتی آنها در سوئیس مطرح شد و در دهه ۱۹۹۰ یکی از ارکان گروه ویژه شد. با این رویکرد بانک‌ها با نهادهای انتظامی و امنیتی ارتباط برقرار کردند تا بتوانند اطلاعات لازم را درباره مشتریان به دست آورند. تا آن زمان مطلع کردن نهادهای امنیتی نسبت به مشتریان مشکوک در دستور کار نبود (United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, 1988). در دهه ۱۹۸۰ هم‌زمان با دو اتفاق جدا از هم، یعنی مبارزه با پول‌شویی و معرفی استانداردهای بازل در بانکداری، در حوزه حقوق بین‌الملل، اتفاق دیگری رخ داد که همانا جنایی یا کیفری کردن پول‌شویی بود. آمریکا، فرانسه و بریتانیا از اقدامات کنوانسیون ضد مواد مخدر ۱۹۸۸ وین سازمان ملل رضایت نداشتند و به دنبال یافتن راهی مؤثرتر بودند؛ بنابراین دولت «ریگان» با همین هدف در اجلاس ۱۹۸۸ «گروه ۷» پیشنهاد تشکیل گروه جدیدی را مطرح کرد که به دلیل مخالفت فرانسه تصویب نشد.

^۱ United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances (Vienna Convention, 1988)

^۲ Know Your Customer

۳-۱. تصویب تأسیس گروه ویژه اقدام مالی (۱۹۸۹)

در ادامه این تحولات گروه ۷ کشور صنعتی، اقدام به فراهم‌سازی مقدمات تأسیس گروه ویژه برای مبارزه با پول‌شویی نمودند. در نهایت در سال ۱۹۸۹ در اجلاس سران گروه ۷ کشور صنعتی در فرانسه، رئیس جمهور آمریکا و فرانسه درباره ایجاد گروهی موقت به منظور تقویت مبارزه با پول‌شویی به توافق رسیدند که «گروه ویژه اقدام مالی» (FATF) نام گرفت و بدین ترتیب گروه ویژه در خلال پانزدهمین اجلاس گروه ۷ کشور صنعتی در پاریس که بین ۱۴ تا ۱۶ ژوئیه ۱۹۸۹ برگزار شد، با هدف مبارزه با روند روبه‌رشد پول‌شویی به صورت رسمی تأسیس شد (FATF, 2017). قرار شد که گروه موقت حداقل پانزده سال به کار خود ادامه دهد و دستور کار مبارزه با پول‌شویی را تعیین کند. بی‌اعتمادی به سازوکار سازمان ملل، نقش مهمی در ایجاد گروه ویژه داشت و به همین دلیل دبیرخانه آن در پاریس و در مقر «سازمان توسعه همکاری‌های اقتصادی» (OECD) قرار گرفت و این نهاد در عمل نهادی جهان‌اولی و غربی شد و پیوستن به گروه ویژه هم مثل سازمان توسعه همکاری‌های اقتصادی تابع دستورالعمل‌های سخت‌گیرانه شد. قدرت اصلی در گروه ویژه از ابتدا در اختیار عده‌ای خاص بود و قواعد مکتوب چندانی هم وجود نداشت؛ بنابراین آمریکا، فرانسه و بریتانیا نفوذ اصلی را در تعیین خط‌مشی‌ها داشتند. اکنون این روند به دلیل پیوستن سایر کشورها، از جمله چین و روسیه تعدیل شده، اما هنوز پررنگ است.

۴-۱. تصویب و اصلاحیه توصیه‌ها (از ۱۹۹۰):

در سال ۱۹۹۰، یعنی یک سال پس از تأسیس گروه ویژه، این مجموعه، چهل توصیه را درباره مبارزه با پول‌شویی تصویب کرد. در مذاکرات و جلسات منتهی به تصویب این توصیه‌ها، وزارت خزانه‌داری آمریکا ریاست گروه حقوقی را بر عهده داشت و در کیفی کردن پول‌شویی نقش عمده‌ای ایفا کرد؛ اما نتوانست گزارش‌های دوره‌ای را تصویب کند. علاوه بر اینها به پیشنهاد سوئیس، رویکرد

«شناخت مشتری»^۱ هم تصویب شد. بیشتر این توصیه‌ها به نظارت مالی بر بانک‌ها معطوف بود و توجه چندانی به همکاری بین‌المللی نشده بود. کنوانسیون تطهیر، بازرسی، توقیف و مصادره عواید ناشی از جرم شورای اروپا در استراسبورگ فرانسه در شش ماده تصویب شد که در چهار شکل، مبارزه با پول‌شویی را توصیه می‌کرد و در اصل، مقدمه و اساس «کنوانسیون پالمو» در سال ۲۰۰۰ بود (The Forty Recommendations of the Financial Action Task Force on Money Laundering, 1990). این توصیه‌ها پس از تصویب در پنج مقطع زمانی اصلاح شدند. در اصلاحات اول (۱۹۹۳) این نهاد نظارت بر مؤسسات و شرکت‌های پوششی را افزایش داد (FATF Annual Report, 1993-1994). در اصلاحیه دوم (۱۹۹۶) گروه ویژه بر بسط دامنه تعریف پول‌شویی و فراتر رفتن از جرائم مواد مخدر رخ داد و همچنین قرار بر این شد تا کشورها مجبور به گزارش‌دهی شوند و علاوه بر این با توجه به رویکرد برخی کشورها همچون ژاپن، فقط تخلف‌های جدی جرم محسوب شود (FATF Recommendations, 1996). در اصلاحیه سوم (۲۰۰۳) مؤسسات غیربانکی و غیرمالی مشمول نظارت گروه ویژه قرار گرفت و همچنین حداقل بیست نوع جرم قابل استناد تعریف شد. در اصلاحیه چهارم (۲۰۰۴)، با افزودن نه توصیه جدید، شمار توصیه‌های گروه ویژه به ۴۹ مورد افزایش یافت. در اصلاحیه پنجم توصیه‌ها (۲۰۱۲)، مبارزه با اشاعه هسته‌ای نیز به توصیه‌های گروه ویژه افزوده شد و علاوه بر این، نه توصیه‌ای که پیشتر به توصیه‌های این نهاد افزوده شده بود، در چهل توصیه قبلی ادغام شدند و لذا شمار توصیه‌ها مجدداً به عدد چهل کاهش یافت (FATF Recommendations, 2012).

۱-۵. آغاز اقدامات تقابلی علیه ترکیه و اتریش (۱۹۹۶ و ۲۰۰۰)

از جمله تحولات مهم در سال ۱۹۹۶ شروع مکانیسم اقدامات تقابلی بود که این نهاد بر اساس «توصیه ۲۱» در دستور کار خود قرار داده بود. بیشتر این اقدامات ذیل عنوان «تحریم» شناخته می‌شد. اقدامات تقابلی گروه ویژه در آن دوره بر این هدف متمرکز بود که دولت‌ها را به جرم‌انگاری از پول‌شویی وادار کنند. نخستین

^۱ Know Your Customer (KYC)

مورد در این زمینه دولت ترکیه بود که پس از دعوت‌های مکرر این نهاد، هنوز اقدامی در این زمینه انجام نداده بود؛ بنابراین گروه ویژه با انتشار بیانیه‌ای عمومی از تمامی نهادها و افراد خواست تا تراکشن‌های خود را با افراد و نهادهای داخل ترکیه محدود سازند (Mugarura, 2016). این مسئله در سال ۲۰۰۰ نیز در قبال اتریش پیگیری شد. برخی از قوانین بانکداری اتریش اجازه فعالیت مخفیانه بانکی را به برخی از افراد و نهادها می‌داد. این مسئله باعث شده بود تا کمیسیون اروپا از سال ۱۹۹۹ تحقیقات خود را در این زمینه آغاز کند. در سوم فوریه سال ۲۰۰۰، گروه ویژه دولت اتریش را تهدید به تعلیق از این نهاد و حتی تحریم کرد؛ مگر اینکه این کشور دو شرط مهم این نهاد را پذیرفته و تا سال ۲۰۰۲ اجرایی کند. سرانجام دولت اتریش در سال ۲۰۰۰ در بیانیه‌ای اعلام کرد که با استانداردهای گروه ویژه همکاری خواهد کرد و قوانین مربوط را نیز به تصویب رسانید (Mugarura, 2016).

۶-۱. نظارت فرانهادی (۱۹۹۸) و انتشار لیست سیاه (۲۰۰۰)

گروه ویژه از سال ۱۹۹۸ در تحولی اساسی تر وارد فرایند نظارت بر کشورهای غیرعضو شد. این مکانیسم به گروه ویژه اجازه می‌داد تا سایر کشورهایی که عضو این نهاد نیستند و نهادهای غیر عضو و به‌طور مشخص مراکز مالی فراساحلی (OFC) را نیز تحت تأثیر قرار دهد؛ چون می‌دانستند عدم عضویت می‌تواند مزایایی را برای کشورهای غیرعضو در بر داشته باشد و سرمایه‌های خارجی را جذب کند (Van Fossen & Chambers, 2012). در ادامه این فرایند، گروه ویژه اقدامات تقابلی خود را برای تنبیه کشورها آغاز کرد که مهم‌ترین آنها انتشار لیست سیاه (از سال ۲۰۰۰ به بعد) بود. لیست سیاه (فهرستی که کشورهای عضو نباید با آنها همکاری کنند) نخستین بار برای اخطار به پانزده عضو برای همکاری بیشتر منتشر شد. گواتمالا، اندونزی، میانمار، نیجریه، فیلیپین، روسیه و اسرائیل در این فهرست قرار داشتند. در سال ۲۰۰۰، ارتباط گروه ویژه با نهادهای اجتماعی و بخش خصوصی نیز گسترش یافت و توجه به رابطه پول‌شویی با فساد در گروه

ویژه و تدوین استانداردهای لازم در این زمینه از طرف «گروه ولفسبورگ» انجام شد که زمینه‌ساز ارتباط گروه ویژه با بخش خصوصی و جامعه مدنی شد.

۷-۱. تصویب کنوانسیون بین‌المللی مبارزه با تأمین مالی تروریسم «CFT» (۱۹۹۹)

در سال ۱۹۹۹، «کنوانسیون بین‌المللی مبارزه با تأمین مالی تروریسم» و دستورالعمل‌های شفافیت در سیاست‌گذاری مالی و پولی در سازمان ملل تصویب و سپس وارد دستور کار گروه ویژه شد. این کنوانسیون در پی حمله به کنسولگری و سفارت آمریکا در آفریقا در دهه ۱۹۹۰ تصویب شد. رکن اصلی مبارزه با تأمین مالی تروریسم همین کنوانسیون است. از همین سال گروه ویژه، انتشار دستورالعمل شفافیت در سیاست‌گذاری‌های مالی و پولی را در دستور کار خود قرار داد. این دستورالعمل حاصل افزایش همکاری گروه ویژه با صندوق بین‌المللی پول از سال ۱۹۹۶ بود و به‌منزله افزایش تأثیرگذاری آن بر تصمیمات این نهاد تلقی می‌شد (International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, 1999). افزوده شدن هشت توصیه مربوط به مبارزه با تأمین مالی تروریسم به توصیه‌های گروه ویژه، چند هفته بعد از حوادث ۱۱ سپتامبر روی داد. در گام بعدی، گروه ویژه قطعنامه بسیار مهم و بحث‌برانگیز ۱۳۷۳ شورای امنیت را درباره اجباری شدن پیوستن کشورهای عضو سازمان ملل به کنوانسیون بین‌المللی مبارزه با تأمین مالی تروریسم رقم زد.

۸-۱. تصویب کنوانسیون پالمو (۲۰۰۰)

از دیگر تحولات سال ۲۰۰۰، تصویب «کنوانسیون پالمو» بود که جرائم سازمان‌یافته فراملی را نیز به شمول توصیه‌های گروه ویژه افزود (United Nations Convention against Transnational Organized Crime, 2000).

۹-۱. تصویب قطعنامه ۱۶۱۷ شورای امنیت سازمان ملل (۲۰۰۵)

در سال ۲۰۰۵ رابطه بین نقل و انتقال پول نقد و پول‌شویی در کانون توجه و

سیاست‌گذاری گروه ویژه قرار گرفت. همچنین پس از اینکه سازمان ملل قطعنامه ۱۶۱۷ شورای امنیت را تصویب کرد، گروه ویژه به‌عنوان تدوین‌کننده استانداردهای پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم معرفی شد. تصویب این قطعنامه وجه الزام‌آور بیشتری به توصیه‌های گروه ویژه داد (UN Security Council Res. 1617, 2005).

۲. گروه ویژه در نظام اقتصاد جهانی

تحت تأثیر روند تکاملی گروه ویژه، این نهاد توانسته به حوزه‌های متعددی از قبیل سیاست، اقتصاد و حقوق کشورها ورود کند. نخستین و شاید مهم‌ترین نکته درباره ساختار و جایگاه گروه ویژه، افزایش مستمر قدرت آن از سال ۱۹۸۹ تاکنون بوده است. «راجر ویلکینز»، رئیس سابق گروه ویژه، در این زمینه می‌گوید: «گروه ویژه از کارگروهی کوچک که هدف از ایجاد آن یافتن راه‌حلی برای مقابله با تجارت جهانی مواد مخدر بوده تبدیل به تدوین‌کننده استانداردهای جهانی حفاظت از نظ

ام بین‌الملل در برابر پول‌شویی، تأمین مالی تروریسم و دیگر اشکال سوءاستفاده شده است. واقعیت هم این است که گروه ویژه به‌پاس حمایت‌های مستمر قدرت‌های بزرگ و به‌خدمت گرفتن نهادهای مختلف بین‌المللی نظیر صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی و در رأس همه شورای امنیت سازمان ملل و بهره‌گیری از فرصت‌های بین‌المللی نظیر حادثه ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ توانسته است اصلی‌ترین نهاد حفظ یکپارچگی و امنیت نظام مالی بین‌المللی باشد.» (FATF 25 Years Beyond, 2014).

۲-۱. گروه ویژه در اقتصاد و مالیه بین‌الملل

در بُعد اقتصادی و مالی، گروه ویژه به جایی رسیده است که «صندوق بین‌المللی پول» و «کمیته بازل»^۲ و ده‌ها نهاد تخصصی اقتصادی در خدمت تدوین

^۱Roger Wilkins

^۲Basel Committee

پیشرفته‌ترین استانداردهای فنی برای آن هستند. امروزه در حوزه مالی بانکداری و بیمه اکثر راه‌ها به گروه ویژه ختم می‌شود. دلیل دیگر قدرتمندی گروه ویژه در ماهیت پویای توصیه‌های آن نهفته است؛ یعنی توصیه‌های آن همواره در حال به‌روز شدن است؛ بی‌آنکه معاهده‌ای این امر را محدود کند. گروه ویژه می‌تواند بدون محدودیت در حوزه‌های مختلفی وارد شده و استاندارد و مقررات وضع کند و با سازوکارهایی که دارد دولت‌ها را وادار به اجرای آنها نماید؛ یعنی نقش گروه ویژه در نظام مالی جهانی در عمل شبیه نقش شورای امنیت در امنیت بین‌المللی است؛ بی‌آنکه محدودیت‌های قانونی و حقوقی آن را داشته باشد. گروه ویژه حتی نظارت بر رفتار مالی کشورهای غیرعضو خود را هم در دستور کار قرار داده است؛ آن هم با این استدلال که رفتار آنها بر ثبات نظام مالی جهانی اثرگذار است و این نهاد حق دارد در آن ورود کند. درست شبیه استدلال طرفداران تفسیر موسع از منشور سازمان ملل در حمایت از ورود شورای امنیت به حیطه قانون‌گذاری بین‌المللی که می‌گویند چون منشور وظیفه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را وفق ماده ۴۲ به شورای امنیت واگذار کرده است، این شورا می‌تواند در هر موضوع مرتبط با تهدید صلح و امنیت بین‌الملل ورود کند. بر همین اساس است که شورای امنیت خروج کره شمالی از معاهده منع گسترش را تأیید نمی‌کند؛ حال آنکه در ماده ۱۰ پیمان مزبور، به‌صراحت بر حق خروج اعضا تأکید شده است (Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, 1995).

به طریق اولی گروه ویژه از «صندوق بین‌المللی پول»؛ بانک جهانی و سازمان‌های دیگر نیز قدرتمندتر است و برای تقویت خود از ابزارهای حقوقی، اقتصادی و سیاسی بهره‌مند است. از نظر حقوقی «شورای امنیت سازمان ملل» بالاترین رکن این سازمان و مسئول حفظ امنیت بین‌الملل، طی قطعنامه «۱۶۱۷» در سال ۲۰۰۵ گروه ویژه را به‌عنوان اصلی‌ترین تدوین‌کننده استانداردهای بین‌المللی مبارزه با پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم به رسمیت شناخته است. ضمن اینکه قطعنامه «۱۳۷۳» شورای امنیت در سال ۲۰۰۱ هم دولت‌های عضو را موظف کرده

است که به پیمان CFT پیوندند. به بیان دیگر موقعیت حقوقی گروه ویژه از طریق تقویت موقعیت حقوقی مبارزه با تروریسم در نظام بین‌الملل تقویت می‌شود و این درحالی است که برخی حقوق‌دانان بین‌المللی از تبدیل شدن مبارزه با تروریسم به یک قاعده عرفی (فراتر از تعهدات دولت‌ها بر اساس معاهدات دوجانبه، چندجانبه یا بین‌المللی) سخن می‌گویند، قاعده‌ای که استثنا بر نمی‌تابد (نماینان و عباسی، ۱۳۹۱).

۲-۲. نقش گروه ویژه در استانداردهای بانکداری

گروه ویژه در طول حیات خود اثرات بسیاری بر استانداردهای بانکداری در حوزه‌هایی مثل شفافیت مالی حسابرسی و سوءاستفاده بزهکاری از نظام بانکی داشته است. این موقعیت باعث شده تا این نهاد قادر به تحمیل معیارهای خود بر نظام بانکداری کشورها شود. بسیاری از کشورها و حتی بانک‌های خصوصی نیز با توجه به تقویت جهانی شدن اقتصادی و روندهای همگرایی، رعایت این استانداردها را به فعالیت در خارج از نظام مالی و بانکی جهانی ترجیح می‌دهند (Vlcek, 2018).

سیاسی کردن نظام مالی جهانی یا نگاه سیاسی به آن، واقعیتی است که قدرت‌های غربی و در رأس آنها آمریکا آن را انجام داده‌اند. این کشورها پیشتر نیز با استفاده از ابزارهایی همچون جهان‌روایی دلار و یا تحریم‌ها، اقتصاد بین‌المللی را بیش از پیش سیاسی کرده بودند. به بیان ساده‌تر هدف این قدرت‌ها، این است که به دولت‌های مخالف نظم جهانی موجود اجازه ندهند به آسانی از نظام مالی جهانی برای تجارت و صادرات و واردات بهره‌مند شوند. شاید به همین دلیل است که برخی دولت‌ها متوجه شبکه مالی غیررسمی جهانی شده‌اند که به موازات شبکه رسمی فعالیت می‌کند و حتی از نظر عده‌ای در حال گسترش است؛ اما واضح است که خطر کار کردن در شبکه‌های غیررسمی به مراتب بیشتر است. نکته قابل تأمل این است که گروه ویژه هم از اواسط دهه ۱۹۹۰ تلاش زیادی کرده تا به نوعی بر این شبکه غیررسمی مالی در دنیا نظارت داشته باشد و این نشان از اهمیت مبادلات غیررسمی تجاری در دنیا دارد. ضمن اینکه نباید فراموش کرد این

شبکه غیررسمی هم به موازات شبکه مالی رسمی جهانی در حال روزآمد کردن روش‌های خود است و هر روز از تکنیک‌های جدیدی استفاده می‌کند. بخش عمده محدودیت‌ها و البته فرصت‌هایی که گروه ویژه ایجاد می‌کند در بخش مالی رسمی است و در ارزیابی اثرات آن باید به این نکته بسیار مهم توجه داشت (Vlcek, 2018).

۲-۳. رویکردهای اقتصادی و مالی گروه ویژه اقدام مالی

برخی از رویکردهای اقتصادی و مالی گروه ویژه را می‌توان در موارد زیر بررسی کرد:

۱-۳-۲. رویکرد مبتنی بر شفافیت

توصیه‌های گروه ویژه، به‌ویژه در بُعد فنی و مالی با هدف شفافیت در نظام مالی و بانکداری کشورها است؛ فارغ از اینکه شفافیت مزبور به سود یا زیان چه کسانی باشد. واقعیت این است که گاهی کارگزاران بخش مالی و در رأس آنها بانک‌ها با ندادن آمارهای درست یا دست‌کاری آمار و ارقام حتی مسئولان کشور خودشان را هم با شیوه‌های پیچیده سردرگم کرده، به‌نوعی فریب می‌دهند؛ مثلاً آنها با دستکاری آماری، بانک زیان‌ده را سودده معرفی می‌کنند تا جایی که حتی خود مسئولان بانک هم تصویر دقیقی از وضعیتشان نداشته باشند. FATF با معرفی و اجرای استانداردهای پیشرفته بانکداری باعث بیشتر شدن شفافیت مالی آنها می‌شود. نهادهای مالی موظف هستند ذی‌نفعان واقعی را هم شناسایی و شفاف‌سازی کنند؛ یعنی بدانند انتقال‌دهنده و دریافت‌کننده پول افراد «واقعی» بوده و نام‌های «پوششی و غیرواقعی» نیستند (Pisa, 2019).

۲-۳-۲. رویکرد ریسک‌محور

نخستین توصیه گروه ویژه از بین توصیه‌های چهل‌گانه برای مبارزه با پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم، اتخاذ رویکرد ریسک‌محور است؛ رویکردی که بانک‌های سوئیس از دهه ۱۹۷۰ و با طرح ایده «مشتري خود را بشناس» (KYC) آغاز کردند

و در ادامه در طول چند دهه تکامل یافت. رویکرد ریسک‌محور در مقابل رویکرد دستورات‌عمل و مقررات‌محور قرار دارد که در آن هدف اصلی مجازات پول‌شویی و کشف جرم است؛ حال آنکه در رویکرد ریسک‌محور هدف اصلی پیش‌گیری از وقوع پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم است. اساس این رویکرد اتخاذ اقدامات پیشگیرانه و داشتن هوشیاری لازم نسبت به امکان سوءاستفاده از شبکه مالی برای پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم است. بانک‌ها و مؤسسات مالی نباید فقط درصدد گزارش پس از وقوع جرم باشند، بلکه مهم‌تر از آن باید زمینه‌ها و امکان وقوع جرم را از بین ببرند و این امر به مراتب مهم‌تر است؛ یعنی بانک‌ها منتظر نمی‌مانند تا اقدامی انجام شود و سپس آن را گزارش کنند، بلکه همه تلاش خود را به کار می‌گیرند تا تأمین‌کنندگان مالی تروریسم از پول آنها سوءاستفاده نکنند (Pisa, 2019). رویکرد ریسک‌محور در اصل برگرفته از فلسفه «اقدامات پیش‌دستانه» است که دولت «جورج بوش» پسر و نومحافظه‌کاران، بعد از حادثه ۱۱ سپتامبر در ابعاد مختلف و به‌ویژه امنیتی آن را مطرح کردند. در آن زمان «دونالد رامسفلد»؛ وزیر دفاع وقت آمریکا، می‌گفت که در این شرایط، روش‌های قدیمی مبارزه با تروریسم مبنی بر مقابله و آماده بودن در برابر حملات تروریستی جواب نمی‌دهد؛ بلکه آمریکا باید بر تروریست‌ها پیش‌دستی کرده، پیش از وقوع اقدامات تروریستی، آنها را شناسایی و با آنان مقابله کند. شنود مکالمات تلفنی به قصد جلوگیری از هرگونه اقدامات احتمالی تروریستی، از جمله اقدامات جنجالی دولت جورج بوش پسر بدین‌منظور بود. این نگرش در حوزه کنترل تسلیحاتی منجر به اتخاذ راستی‌آزمایی منفی یا تضمین‌های امنیتی منفی شد؛ به این معنا که در راستی‌آزمایی فعالیت‌های هسته‌ای کشورها (از جمله ایران)، آژانس باید اصل را بر این قرار می‌داد که آن کشور تخلف کرده است؛ مگر آنکه غیر آن اثبات شود (Vlcek, 2018). این رویکرد گاه باعث شده تا بانک‌ها معیارهای روشنی درباره تشخیص تأمین مالی تروریسم نداشته باشند.

از نظر گروه ویژه، اتخاذ و اجرای رویکرد ریسک‌محور چنان اهمیت دارد که

چهارده توصیه از توصیه‌های چهل‌گانه درباره نحوه اجرای آن است. مهم‌تر اینکه توصیه‌های مرتبط، با توجه به تحولات جدید در حوزه بانکداری الکترونیک و ... را همواره نهادهای تخصصی همکاری‌کننده با گروه ویژه به‌روزرسانی می‌کنند؛ مثلاً کمیته «بال» در ژانویه ۲۰۱۴ سند «مدیریت مؤثر ریسک پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم» را منتشر و تأکید کرد که در کنار ریسک قانونی، عملیاتی و نقدینگی، ریسک دیگری به نام ریسک پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم وجود دارد و عناصر اصلی در مدیریت آن عبارتند از:

- ارزیابی، شناخت، مدیریت و کاهش ریسک‌ها؛
- سیاست‌پذیری مشتری؛
- شناسایی، احراز هویت و وضعیت ریسک مشتری و مالک ذی‌نفع؛
- پایش مستمر؛
- مدیریت.

اگر بانکی با گستره فعالیت در سطح بین‌المللی متهم به پول‌شویی شود یا در رسانه‌ها از آن به‌عنوان بانک دخیل در فساد نام برده شود یا در اسناد فاش‌شده، مشخص شود با فرد فاسد همکاری سیاسی داشته یا نقش مؤثری در فرارهای مالیاتی ایفا کرده، مشمول جریمه‌های کلانی می‌شود که وضعیت سهام‌داران و سپرده‌گذاران را تحت تأثیر قرار می‌دهد. «حسن شهرت» خونی است که در رگ بانک‌ها جریان دارد و اگر این حسن شهرت به دلیل متهم شدن به پول‌شویی یا تأمین مالی تروریسم خدشه‌دار شود، بانک‌ها قادر به جذب مشتریان جدید نخواهند بود. بانک‌ها از ترس جریمه‌های کلان به دلیل تبادل مالی با بانک‌های ریسک بالا و مشمول تحریم، ترجیح می‌دهند از هرگونه رابطه بانکی با آنها خودداری کنند.

اجرای رویکردهای دوگانه فوق‌ازسوی بانک‌ها شامل به‌کارگیری موارد زیر است:

- شناسایی کافی و در موارد پرخطر، شناسایی پیشرفته مشتریان: منظور از آن داشتن و کسب اطلاعاتی کافی درباره مشتریان از مراجع مختلف امنیتی، قضایی و

انتظامی و سایرین است.

● رازداری نباید مانع اجرای توصیه‌های گروه ویژه شود: در توصیه شماره ۹ آمده است که اصل رازداری و حق کشورها برای حفظ اسرار مالی و تجاری خود نباید مانع اجرای توصیه‌های گروه باشد. به زبان ساده، کشورها نمی‌توانند به بهانه سُرّی و محرمانه بودن برخی اطلاعات و آمار و ارقام مربوط به تراکنش‌های مالی با مشتریان مانع اجرای توصیه‌های گروه ویژه شوند.

● ضرورت نگهداری سوابق: یکی دیگر از مؤلفه‌های شیوه ریسک‌محور، ضرورت حفظ تمام سوابق معاملات اعم از داخلی و بین‌المللی به مدت حداقل پنج سال است تا بانک‌ها و مؤسسات مالی بتوانند در صورت لزوم اطلاعات درخواستی مقامات ذی‌صلاح را به سرعت ارائه دهند.

● حساسیت ویژه نسبت به مقامات سیاسی: از آنجا که مقامات سیاسی و رؤسای حکومت و سازمان‌های بین‌المللی به ابزارها و امکانات بیشتری برای دور زدن قانون و پول‌شویی دسترسی دارند، گروه ویژه علاوه بر اقدامات متعارف در شناسایی مشتریان سیاسی؛ کارهای ویژه‌ای را هم توصیه می‌کند. از جمله اینکه کارکنان بانک برای کار با این نوع مشتریان باید مدیران ارشد خود را در جریان قرار دهند و مجوزهای لازم را از آنها کسب کنند و بانک یا مؤسسه مالی باید مدام آنها را پایش و رصد کند (FATF Guidance, 2013).

● منع رابطه و همکاری با بانک‌های پوسته‌ای: توصیه شماره ۱۳ در گروه ویژه، توجه خاصی به احتمال پول‌شویی در روابط بانکی برون‌مرزی و درون‌مرزی نشان داده و از کشورها و بانک‌ها می‌خواهد حساسیت ویژه‌ای به این موضوع نشان دهند و قبل از برقراری رابطه کارگزاری یا هر نوع رابطه دیگر از هویت واقعی و کارکرد بانک با مؤسسه درخواست‌کننده خدمات اطمینان حاصل کنند که در گذشته مورد تعقیب قضایی قرار نگرفته است و سوابق آنها را در پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم بررسی کنند. سرانجام اینکه توصیه ۱۳ از بانک‌ها و مؤسسات مالی می‌خواهد وارد رابطه کارگزاری بانکی با بانک‌های پوسته‌ای نشوند و اگر شده‌اند، آن را ادامه ندهند (FATF Recommendations, 2012).

● نظارت بیشتر بر نقل و انتقال الکترونیکی پول و ارزش: گروه ویژه در توصیه شماره ۱۴ اظهار می‌دارد، کسانی که کار آنها انتقال پول با ارزش از طریق الکترونیکی است، باید مجوز داشته یا مؤسسه به ثبت رسانده باشند. در غیر این صورت باید از انتقال الکترونیکی پول توسط آنان جلوگیری شود. در توصیه شماره ۱۶ ضمن اعلام ممنوع بودن نقل و انتقالات الکترونیکی فاقد اطلاعات ضروری فرستنده، از کشورها خواسته می‌شود با افراد و گروه‌هایی که مطابق قطعنامه‌های ۱۲۶۷ (۱۹۹۹) و ۱۳۷۳ (۲۰۰۱) دارایی‌ها و اموال آنها به دلیل حمایت از تروریسم مسدود شده است، معامله نکنند (FATF Recommendations, 2012).

● برخورد با کشورهای پرخطر: گروه ویژه از اعضای خود می‌خواهد که در تراکنش مالی و رابطه با بانک‌ها و مؤسسات مالی کشورهای خطرناک از دید این نهاد، مشتریان را به‌طور کامل و کافی شناسایی کنند و در صورت درخواست گروه ویژه اقدام مالی و حتی جدای از این درخواست، اقدامات متقابل لازم و متناسب را علیه کشور مزبور انجام دهند (توصیه ۱۹). معنای ساده این توصیه آن است که FATF می‌تواند از نظر پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم کشوری را دارای وضعیت خاص یا قرمز اعلام کند و از سایر اعضا بخواهد در کار با بانک‌ها و مؤسسات این کشور حساسیت ویژه و دوچندان به خرج دهند (FATF Recommendations, 2012).

● نظارت بر مشاغل و حرفه‌های غیرمالی: یکی دیگر از کارویژه‌های گروه ویژه عبارت است از ملزم کردن برخی شغل‌ها و حرفه‌های به‌ظاهر غیرمالی برای ارائه گزارش و همکاری با این نهاد و در اصل واحد اطلاعات مالی کشور خود است. به این ترتیب بخش خصوصی غیرمالی هم موظف است برای مبارزه با پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم با گروه ویژه همکاری کند؛ یعنی مشتریان را شناسایی و معاملات مشکوک را گزارش کند و در معامله با کشورهای پرخطر و مقامات سیاسی، حساسیت لازم را به خرج دهد (FATF Recommendations, 2012).

● حمل و نقل پول و ارسال حواله: آخرین اقدام مهمی که گروه ویژه به‌منظور

اجرای رویکردهای دوگانه پیشنهاد می‌کند، شناسایی و نظارت و در صورت لزوم، ممانعت از حمل و نقل پول فیزیکی به منظور پول‌شویی یا تأمین مالی تروریسم است. در توصیه شماره ۳۲ از کشورها خواسته می‌شود برای دستیابی به اطلاعات در مورد نقل و انتقال فیزیکی بین‌المللی پول و سایر سندهای معاملاتی بی‌نام از ابزارهایی همچون اظهارنامه استفاده شود. چنانچه این نقل و انتقال برای پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم انجام گیرد، باید امکان مصادره آنها وجود داشته باشد. برای ارسال حواله هم گروه ویژه، بانک‌ها را موظف به شناسایی دقیق مشتری می‌کند. این امر به صورت طبیعی محدودیت‌هایی را بر بازار غیررسمی مالی اعمال خواهد کرد و چون ایران به دلیل تحریم‌ها ناگزیر از حضور در این بازار غیررسمی مالی است، از این بابت متأثر خواهد شد (FATF Recommendations, 2012).

۳. گروه ویژه در سیاست بین‌الملل

در بُعد سیاسی «گروه ۷» و قدرت‌های بزرگ عضو شورای امنیت و صاحب حق «وتو» در آن، یعنی آمریکا، فرانسه و بریتانیا مهم‌ترین حامی گروه ویژه هستند و بر دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی فشار می‌آورند تا با عضویت در این نهاد، مشروعیت و قدرت بین‌المللی آن را افزایش دهند. این سه کشور با طراحی‌های حقوقی و مالی خود نقش اصلی را در توصیه‌های الزامی گروه ویژه دارند و از نفوذ خود در سیاست بین‌الملل و نهادهای بین‌المللی برای ملزم کردن کشورها به اجرای این توصیه‌ها بهره می‌گیرند.

۳-۱. گروه ویژه و نهادهای سیاسی بین‌المللی

برای درک اهمیت گروه ویژه در سیاست بین‌الملل کافی است آن را با چند نهاد بین‌المللی دیگر مقایسه کرد. «آژانس بین‌المللی انرژی اتمی» نهاد بین‌المللی جلوگیری از اشاعه هسته‌ای و اجرای «پیمان منع گسترش سلاح‌های کشتار جمعی»^۲ است؛ اما قدرت آن در برخی حوزه‌ها به مراتب از گروه ویژه کمتر است.

^۱IAEA

^۲NPT

نخست به این دلیل که چهار قدرت هسته‌ای جهان، یعنی هند، پاکستان، اسرائیل و کره شمالی عضو این پیمان نیستند و دوم اینکه مبنای عملکرد آژانس، معاهده منع گسترش (NPT) است و نمی‌تواند فراتر از آن عمل کند. به عبارتی، پیمان مزبور محدودکننده قدرت و اختیارات آژانس بین‌المللی انرژی اتمی است. این درحالی است که گروه ویژه، هیچ‌یک از این دو محدودیت را ندارد؛ هم تعداد اعضای آن از معاهده منع گسترش، به‌عنوان جهان‌شمول‌ترین پیمان، بیشتر است و هم ماهیت توصیه‌های آن دینامیک و درحال تغییر بوده و به معاهده بین‌المللی خاصی مقید نیست. برعکس، از پیمان‌هایی نظیر «کنوانسیون بین‌المللی مبارزه با تأمین مالی تروریسم» (CFT) یا «کنوانسیون پالمو»، به‌عنوان اسناد پشتیبان خود بهره می‌گیرد (Nance, 2018).

شواهد و قرائن زیادی تأیید می‌کند که گروه ویژه، نهادی ماهیتاً سیاسی با قالبی مالی است و هدف غایی و نهایی از حفظ یکپارچگی و ثبات در نظام مالی جهانی (که گروه ویژه آن را وظیفه اصلی خود تعریف کرده است)، درواقع تحقق برخی اهداف سیاسی، ازجمله حفظ نظم بین‌المللی موجود است. تأسیس و تقویت گروه ویژه مدیون «گروه ۷» یا هفت کشور صنعتی، عبارت از آمریکا، فرانسه، بریتانیا، آلمان، ژاپن، ایتالیا و کانادا بوده و حتی چین، دومین اقتصاد دنیا، در تأسیس آن حضور نداشته است. فلسفه شکل‌گیری «گروه ۷» بیشتر از آنکه اقتصادی یا مالی باشد، سیاسی بوده و با هدف حفظ برتری جهان توسعه‌یافته در سیاست و نظام بین‌الملل تأسیس شده است و فعالیت این گروه در نتیجه رشد و افزایش قدرت کشورهای درحال توسعه و ناتوانی غرب در بهره‌برداری مطلوب از سازمان ملل در زمینه اهداف خود بوده است (Ali, 2019).

«گروه ۷» راه‌اندازی شد تا به موازات سازمان ملل و شورای امنیت حرکت کرده و مانع‌تراشی روسیه (شوروی وقت) و چین را در شورای امنیت خنثی کند. گروه ویژه نیز نتیجه تفکری است که سلطه جهان توسعه‌یافته بر کل دنیا را ضامن صلح و ثبات بین‌المللی می‌دانست و می‌داند؛ اما مهم‌تر از ایجاد گروه ویژه، رشد و تکامل و تقویت بی‌سابقه آن بعد از حوادث ۱۱ سپتامبر و تلاش محور

«آنگلوساکسون» برای تقویت و جهانی کردن رژیم مبارزه با تروریسم است. گروه ویژه تا ۱۱ سپتامبر نهاد ضعیفی بود که حتی خود آمریکا آن را چندان جدی نمی‌گرفت و فرانسه معیارهایش را قبول نداشت؛ اما بعد از ۱۱ سپتامبر همه‌چیز تغییر کرد و آمریکا دریافت که این نهاد بستر مناسبی برای جهانی کردن مبارزه با تروریسم در خارج از شورای امنیت و به موازات آن است، ضمن اینکه محدودیت‌های حقوقی خاصی هم ندارد (Nance, 2018). پس از ۱۱ سپتامبر هم‌زمان با تحولات دیگر، از جمله جهانی شدن روند حاکم، اتفاق مهمی که افتاد، جهانی شدن مبارزه با تروریسم و به بیان غنی‌تر تقویت و جهان‌شمول کردن رژیم مبارزه با تروریسم بود. آمریکا با قدرت و نیازی که داشت توانست آن را از دستور کار ملی خود به دستور کار بین‌المللی تبدیل کند.

بنابراین قدرتمندتر شدن غیرمنتظره گروه ویژه، محصول حادثه ۱۱ سپتامبر است که باعث شد مبارزه با تروریسم در دستور کار سازمان ملل قرار گیرد؛ این درحالی بود که پیشتر درباره تعریف تروریسم میان اعضای سازمان ملل اختلافات جدی وجود داشت. پیوند پول‌شویی با مقوله تروریسم محصول همین دوران است و قبل از آن جدی گرفته نمی‌شد. در ۲۸ سپتامبر ۲۰۰۱، شورای امنیت سازمان ملل، قطعنامه «۱۳۷۳» را با هدف مبارزه با تروریسم صادر و برای تمامی اعضای این سازمان، الزامات یکسانی را اعمال کرد. این الزامات و تعهدات معمولاً بیشتر و گسترده‌تر از تعهداتی بوده‌اند که این کشورها سابقاً در معاهدات و اسناد قبلی تأیید کرده بودند. مسئله دیگر این بود که اسناد و معاهدات پیشین را تنها تعداد کمی از کشورها امضا کرده بودند. در حال حاضر عملاً این تعهدات برای تمام کشورها، اعم از اینکه عضو کنوانسیون‌های مزبور باشند یا نه الزام‌آور است. این موضوع در شورای امنیت بی‌سابقه بود؛ زیرا، تعهداتی مثل «کنوانسیون CFT» را برای تمام دولت‌ها الزام‌آور کرد که در برخی اسناد مهم بین‌المللی وجود داشت، ولی لازم‌الاجرا نبود و استقبال جهانی از آن صورت نمی‌گرفت.

ساختار متنی و محتوایی کنوانسیون، چهار الزام مشترک را اعمال می‌کند که این چهار الزام، مبنای بسیاری از معاهدات و اسناد مربوط به مبارزه با تروریسم یا

مقابله با تأمین مالی آن است. البته دولت‌ها هنوز در مورد این الزامات به توافق کامل نرسیده اند:

● ملزم‌سازی دولت‌ها به همکاری و معاضدت با یکدیگر برای مقابله با تأمین مالی تروریسم؛

● مقابله با تأمین مالی تروریسم در داخل کشورها؛

● عدم حمایت مستقیم و غیرمستقیم از تروریسم؛

● جرم‌انگاری از تروریسم و و تعقیب کیفری آن در نظام قضائی.

بدین ترتیب همه دولت‌های عضو سازمان ملل باید به الزامات قطعنامه «۱۳۷۳» پایبند باشند و در این زمینه مسئول هستند. کنوانسیون مبارزه با تأمین مالی تروریسم هم از جمله این الزامات است (Ali, 2019).

۲-۳. گروه ویژه در جایگاه رژیم سیاسی بین‌المللی

در سیاست بین‌الملل، «رژیم»ها عامل ایجاد ثبات در نظام بین‌الملل به‌نفع قدرت‌های بزرگ هستند. رژیم «مبارزه با اشاعه هسته‌ای» در دهه ۱۹۶۰ مطرح، در دهه ۱۹۷۰ منجر به تصویب پیمان منع گسترش و در دهه ۱۹۹۰ باعث تمدید دائمی آن شد. رژیم اشاعه هسته‌ای تا سال ۲۰۰۱ از قدرتمندترین و موفق‌ترین رژیم‌ها در سیاست بین‌الملل بود، اما بعد از ۱۱ سپتامبر، رژیم مبارزه با تروریسم هم به شکل بی‌سابقه‌ای تقویت شد و به یکی از قدرتمندترین رژیم‌های بین‌المللی در سطح جهان بدل گشت. رژیم، عاملی فراتر از تعهدات سیاسی یا حقوقی دولت‌ها و مسلط بر آنها است؛ یعنی تنظیم‌کننده قواعد و مقررات و حتی حقوق بین‌الملل مربوطه است. رژیم‌ها یا در طول زمان و بر اثر همکاری دولت‌ها و توسعه معاهدات و حقوق بین‌الملل شکل می‌گیرند (مثل رژیم اشاعه یا حقوق بشردوستانه) یا از بالا به پایین و با مداخله مراجع مشروع بین‌المللی نظیر شورای امنیت به وجود می‌آیند که رژیم مبارزه با تروریسم از این نوع است و به همین دلیل حقوق‌دانان زیادی منتقد آن هستند و عملکرد شورای امنیت در قطعنامه «۱۳۷۳» و ایجاد رژیم مبارزه با تروریسم را خلاف منشور سازمان ملل می‌دانند (Nance, 2018).

وقتی رژیم‌ها به وجود می‌آیند، الزامات سیاسی، حقوقی و اقتصادی خود را هم به وجود می‌آورند. الزامات این رژیم در این مورد خاص (رژیم مبارزه با تروریسم) عبارت بودند از: تصویب کنوانسیون‌هایی مثل CFT، پارامو و وین؛ به خدمت گرفتن نظام مالی جهانی برای جلوگیری از دسترسی تروریست‌ها و تأمین مالی کنندگان آنها به نظام مالی جهانی؛ جرم تلقی کردن هر نوع حمایت از اقدامات تروریستی و نظیر اینها. همه اینها بعد از ۱۱ سپتامبر به وجود آمدند یا تقویت شدند، پیوند پول‌شویی و جرائم سازمان‌یافته و قاچاق مواد مخدر با تروریسم بعد از ۱۱ سپتامبر بود که به شکل فعلی و ذیل گروه ویژه رخ داد و پیش از آن به شکل کنونی وجود نداشت.

بنابراین در فهم گروه ویژه باید به این نکته مهم توجه داشت که مجموعه‌ای از اتفاقات و تلاش‌ها در فردای ۱۱ سپتامبر باعث شد تا نهاد کنونی همانند رژیمی بین‌المللی احیا شود و از این نظر برساخته‌ای جدید در سیاست بین‌الملل است و با سازوکارهای مالی با مبارزه با تروریسم پیش از ۱۱ سپتامبر بسیار متفاوت بوده و هویت جداگانه‌ای دارد.

چنان‌که اشاره شد، خود رژیم‌ها به مثابه ستون‌های نظم هژمونیک در سیاست بین‌الملل هستند؛ یعنی نظم هژمونیک مورد نظر قدرت‌های بزرگ متکی به مجموعه‌ای از رژیم‌ها است. از این منظر گروه ویژه، مدل و نمونه‌ای از نظم در حال ظهوری است که غرب دنبال آن است؛ مدلی از «حکمرانی جهانی در دنیای چندقطبی متکثر» یا «حکمرانی منعطف مبتنی بر تجربه» به جای قواعد یا معاهدات حقوقی که در آن تولید دانش، یادگیری و اقناع و روزآمدی اهمیت ویژه‌ای دارند و رقابت و اختلافات نظر، مانع تدوین استانداردهای جدید نیست.

بنابراین، یکی از ابزارهای ساختن جهان مطلوب غرب، گروه ویژه است که در آن نظام مالی و اقتصادی به روی دولت‌ها و بازیگرانی باز است که با غرب در ستیز نباشند و مبانی نظم مورد نظر آن را به چالش نکشند. قاعدتاً آمریکا به عنوان بزرگ‌ترین قدرت مالی و نظامی جهان سهم ویژه‌ای در حفظ این نظم دارد. گروه ویژه نهادی صرفاً حاکمیتی یا مالی یا حتی مبارزه با تروریسم نیست؛ بلکه تلفیقی

از همه اینها است؛ به طوری که دستور کار و وظایف آن متناسب با ظهور تهدیدات جدید تغییر می‌کند و تدوین و جاری کردن استانداردهای موردنظر آن کار چندان دشواری نیست. این نهاد به واسطه ساختار درونی، توان و موقعیت قدرتمند خود می‌تواند مجموعه‌ای از موضوعات متنوع نظیر تروریسم، بانکداری، جرائم سازمان‌یافته بین‌المللی، پول‌شویی، قاچاق مواد مخدر، گروگان‌گیری، اشاعه سلاح‌های هسته‌ای و خیریه‌ها را که در سطوح مختلف موضوعیت دارند، به هم ربط دهد و در صورت لزوم محدودیت‌هایی را بر رفتار دولت‌های مخالف نظم موجود اعمال کند (Nance, 2018).

هیچ نهاد و سازمان دیگری، حتی شورای امنیت، قادر به اعمال صلاحیت در چنین حوزه وسیعی نیست؛ در حالی که بسیاری از حقوق‌دانان در صلاحیت شورای امنیت برای قانون‌گذاری تردید دارند، گروه ویژه در عمل به‌عنوان شبکه فراملی سیاست‌گذاری عمل می‌کند و با ابزارهای خود کشورها را وادار یا قانع به اجرای این سیاست‌ها می‌سازد.

۴. الگوی رفتاری گروه ویژه در قبال ایران

تعامل گروه ویژه با ایران عمدتاً از رهگذر بیانیه‌های عمومی این نهاد بوده است. گروه ویژه هر سال در ماه‌های فوریه، ژوئن و اکتبر، سه بیانیه عمومی درباره وضعیت کشورها بر اساس توصیه‌های چهل‌گانه صادر می‌کند. از سال ۲۰۰۸ به بعد، ایران به‌طور مرتب مخاطب بیانیه‌های عمومی گروه ویژه بوده است. در ادامه با استناد به بخش مربوط به ایران در بیانیه‌های این نهاد به مهم‌ترین نقاط عطف در روابط بین گروه ویژه و ایران از فوریه سال ۲۰۰۸ به بعد پرداخته می‌شود.

گروه ویژه در بیانیه ۲۸ فوریه ۲۰۰۸ از ایران خواست تا برای مبارزه با پول‌شویی اقداماتی را انجام دهد و هم‌زمان نیز از سایر کشورها درخواست کرد تا در ارتباط با ایران مراقبت‌هایی داشته و نکاتی را رعایت کنند (FATF Public Statement, 28 February 2008). در بیانیه ژوئن همان سال، گروه ویژه ضمن تکرار بخش‌هایی از بیانیه قبلی خود از عدم پیشرفت اقدامات ایران و ازبکستان ابراز نگرانی کرد. در بیانیه پایانی سال ۲۰۰۸ (۱۶ اکتبر) ضمن تشکر از اقدامات

ایران برای مبارزه با پول‌شویی، در عین حال از عدم اقدام ایران برای برطرف ساختن خطر تأمین مالی تروریسم ابراز نگرانی کرد. نهاد گروه ویژه همچنین از سایر کشورهای عضو خواسته که علیه ایران اقداماتی سلبی انجام دهند و از ایران درخواست انجام اقدامات فوری نموده و آمادگی خود را برای ارائه کمک فنی به ایران اعلام کرد (FATF Public Statement, 16 October 2008).

در ادامه و با وجود برخی از اقداماتی که ایران انجام داده بود، گروه ویژه در بیانیه ۲۵ فوریه ۲۰۰۹ خود، از عدم اقدام ایران برای رفع نقایص موجود و تأمین مالی تروریسم انتقاد کرد و به این ترتیب ایران را در لیست سیاه خود قرار داد. در این بیانیه از کشورها و حوزه‌های قضایی عضو گروه ویژه خواسته شد تا اقدامات تقابلی علیه ایران انجام دهند (FATF Public Statement, 25 February 2009).

بعد از این بیانیه، ایران به مدت بیش از هفت سال در فهرست سیاه گروه ویژه قرار گرفت و تقریباً در تمامی بیانیه‌های این نهاد به ایران اشاره می‌شد. حتی در برخی از بیانیه‌های صادر شده گروه ویژه، از جمله بیانیه ۲۷ فوریه ۲۰۱۵، از سایر کشورها خواسته شد تا اقدامات تقابلی خود را علیه ایران تشدید کنند (FATF Public Statement, 27 February 2015).

در ادامه و در فضای امضای برجام، گروه ویژه اقدام مالی در بیانیه ۲۴ ژوئن ۲۰۱۶، ایران را به مدت یک سال از فهرست سیاه تعلیق کرد که نشان‌دهنده رویکرد سیاسی این نهاد بود؛ این در حالی است که بسیاری از کارشناسان بر فنی بودن ارزیابی‌های این نهاد اصرار می‌ورزند. در این بیانیه آمده است:

«گروه از اقدام ایران در تصویب طرح اقدام و تعهد سیاسی سطح بالای این کشور به برطرف کردن نقایص مبارزه با رژیم پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم این کشور و تصمیم برای پیگیری کمک فنی در اجرای طرح اقدام استقبال می‌کند. از همین رو گروه ویژه، اقدامات تقابلی را به مدت ۱۲ ماه به حال تعلیق درمی‌آورد تا میزان پیشرفت ایران را در اجرای طرح اقدام رصد کند. اگر در پایان این دوره زمانی گروه ویژه اعلام کند که ایران پیشرفت کافی در اجرای طرح اقدام نداشته، اقدامات تقابلی گروه ویژه دوباره اعمال خواهند شد؛ اما اگر ایران در این دوره

زمانی به تعهدات خود عمل کند، گروه ویژه گام‌های دیگری در این زمینه بر خواهد داشت. تا کامل شدن طرح اقدام، ایران در بیانیه عمومی گروه ویژه باقی خواهد ماند. تا وقتی ایران اقدامات لازم برای رفع نقایص شناسایی‌شده در طرح اقدام را اجرا می‌کند، نگرانی گروه ویژه درباره‌ی خطر تأمین مالی ناشی از ایران و تهدیدی که این امر برای یکپارچگی نظام مالی بین‌المللی ایجاد می‌کند، به جای خود باقی است. از این رو گروه ویژه از اعضای خود و همه‌ی نهادهای قضایی مصرانه می‌خواهد همچنان از نهادهای مالی خود بخواهند که سامانه‌ی شناسایی پیشرفته مشتریان را در ارتباطات و تراکنش‌های تجاری خود با افراد حقیقی و حقوقی ایرانی و در زمینه‌ی توصیه شماره ۱۹ گروه ویژه به‌کار ببندند. گروه ویژه مصرانه از ایران می‌خواهد تمام و کمال نقایص مبارزه با پول‌شویی را برطرف کند؛ به‌ویژه آنهایی را که با تأمین مالی تروریسم مرتبط هستند». (FATF Public Statement, 24 June 2016)

در ادامه با وجود اینکه فرصت یک ساله ایران تمام شده بود، گروه ویژه در بیانیه ۲۳ ژوئن ۲۰۱۷، تعلیق ایران از فهرست اقدامات تقابلی را برای یک دوره دیگر تمدید کرد. از این تاریخ به بعد، تعلیق ایران از فهرست اقدامات تقابلی به‌صورت دوره‌ای بوده است. در سال‌های بعدی نیز با توجه به تهیه لوایح مربوطه توسط دولت ایران و همچنین تصویب آنها در مجلس شورای اسلامی، ایران همچنان در حالت تعلیق مانده بود. گروه ویژه در بیانیه ۲۳ فوریه ۲۰۱۸ با اشاره به تعهد سیاسی ایران و برداشتن گام‌های مرتبط، از ایران خواست تا اقدامات نه‌گانه ذیل را نیز انجام دهد:

- تأمین مالی تروریسم را تا حد امکان جرم حساب کند؛ از جمله با حذف معافیت گروه‌هایی معین که تلاش دارند به اشغال خارجی، استعمار و نژادپرستی پایان دهند؛

- شناسایی و مسدود کردن دارایی‌های تروریست‌ها در زمینه‌ی قطعنامه‌های شورای امنیت سازمان ملل در این‌باره؛

- تضمین وجود رژیمی کافی و قابل اجرای شناسایی اطلاعات مشتریان؛

- تضمین استقلال کامل واحد اطلاعات مالی و تحویل STRها در تراکنش‌های انجام‌شده؛
- تبیین اینکه چگونه مقامات مسئول، کسانی را که خدمات انتقال پول یا ارز بدون مجوز انجام می‌دهند، شناسایی و تحریم می‌کنند؛
- تصویب و اجرای کنوانسیون‌های پالرمو و CFT و شفاف‌سازی درباره توانمندی ارائه کمک حقوقی متقابل؛
- تضمین اینکه نهادهای مالی احراز می‌کنند که مبادلات الکترونیک، اطلاعات کامل حساب‌های مبدأ و مقصد را در اختیار دارند؛
- تدوین طیف گسترده‌تری از مجازات‌ها برای نقض پول‌شویی؛
- تضمین تدوین مصوبات و پرونده‌های کافی برای مصادره اموال مربوطه (در صورت لزوم) (FATF Public Statement, 28 February 2018).

گروه ویژه در بیانیه‌های بعدی مکرر از ایران درخواست می‌کرد تا اقدامات مذکور را انجام دهد، در غیر این صورت به فهرست سیاه این نهاد باز خواهد گشت. در نهایت، در بیانیه فوریه ۲۰۲۰، گروه ویژه ایران را مجدد به فهرست سیاه خود بازگرداند و از آن زمان تاکنون در بیانیه‌های عمومی این نهاد، همواره به ایران اشاره می‌شود (FATF Public Statement, 21 February 2020). از این منظر، چالش جمهوری اسلامی ایران با گروه ویژه بخش مهمی از چالش آن با نظم هژمونیک موجود است که درصدد است فضای مانور مخالفان نظم مزبور را کوچک‌تر کند و حتی در صورت امکان از بین ببرد. روسیه و چین هم با اینکه مخالف این نظم هستند، می‌کوشند با اثرگذاری بر روندها و فرایندهای آن از منافع ملی خود محافظت کنند. این کشورها شاید به خاطر منافع خود بخواهند با این نظم مقابله کنند، اما حاضر نخواهند شد به خاطر سایر کشورها (از جمله ایران) هزینه مقابله با این نظم را در بُعد مالی و اقتصادی بپردازند.

به این ترتیب چالش ایران با گروه ویژه، محدود به تصویب توصیه‌های آن نیست؛ به‌ویژه اینکه ماهیت دینامیک و در حال تغییر توسعه‌ای این نهاد باعث خواهد شد توصیه‌های آینده حتی سخت‌گیرانه‌تر از توصیه‌های کنونی باشد و از

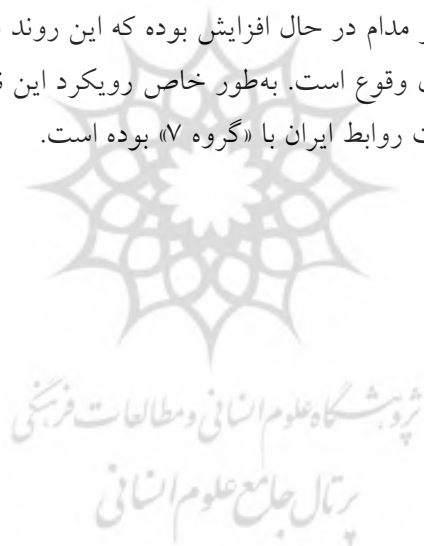
آنجایی که پیوستن ایران به گروه با توجه به معیارهای سخت‌گیرانه آن در افق چند سال آینده بعید است؛ در عمل نمی‌تواند به این توصیه‌ها اعتراض یا آنها را تعدیل کند. ضمن اینکه تجربه ناموفق ایران در پیوستن به معاهده منع گسترش که منشأ فشارهای سیاسی بسیاری بوده است، تصمیم‌گیری در این مورد را نیز با چالش‌های جدی مواجه ساخته است.

نتیجه‌گیری

گروه ویژه اقدام مالی را می‌توان از نهادهای مهم بین‌المللی برشمرد که دامنه اقدامات آن در دو حوزه اقتصاد جهانی و سیاست بین‌الملل در حال افزایش است. این نهاد به پشتوانه گروه ۷ کشور صنعتی تأسیس شده و موقعیت آن با همراهی برخی دیگر از اقتصادهای نوظهور تثبیت شده است. این نهاد در ارجاع به مبانی مشروعیت خود به کنوانسیون‌های بین‌المللی و همچنین قطعنامه‌های سازمان ملل ارجاع داده است تا از این طریق مشروعیت اقدامات خود را به سطوح کلان بین‌المللی بسط دهد. گرچه هدف اولیه از تأسیس گروه ویژه اقدام مالی، مبارزه با پول‌شویی بوده است، رویدادهایی از قبیل حوادث ۱۱ سپتامبر در سال ۲۰۰۱ و همچنین مسئله هسته‌ای ایران (از ۲۰۰۳ به بعد) باعث شد تا مبارزه با تروریسم و اشاعه هسته‌ای نیز به مباحث این نهاد افزوده شود. البته توصیه‌های این نهاد در حوزه منع اشاعه، همانند مباحث مربوط به مبارزه با تروریسم جنبه الزام‌آور ندارند. تحت تأثیر تحولات بین‌المللی و افزایش نظارت‌های حاکمیتی و فراحاکمیتی بر تراکنش‌های مالی و بانکی؛ حوزه اقتدار، اختیارات و اثرگذاری گروه ویژه اقدام مالی به سرعت افزایش پیدا کرده است. به‌طور خاص‌تر در حوزه اقتصاد جهانی رویکردهای دوگانه این نهاد که مبتنی بر دو پایه شفافیت و ریسک‌محوری هستند، باعث شده تا استانداردهای مالی متعددی بر کشورها و بانک‌های عضو و حتی غیرعضو تحمیل شود. الزاماتی همچون «شناسایی پیشرفته مشتریان»، «عدم رازداری»، «ضرورت نگهداری سوابق»، «حساسیت نسبت به مقامات سیاسی»، «منع رابطه و همکاری با بانک‌های پوششی»، «نظارت بیشتر بر نقل و انتقال الکترونیکی پول و ارزش»، «برخورد با کشورهای پرخطر»، «نظارت بر مشاغل و حرفه‌های

غیرمالی» و «حمل و نقل پول و ارسال حواله» باعث شده تا وزن اثرگذاری این نهاد حتی فراتر از نهادهای اقتصادی بین‌المللی باسابقه‌ای همچون بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول نیز تحلیل شود.

پویایی، قابلیت تغییر و قابل تفسیر بودن توصیه‌های گروه ویژه باعث شده تا این نهاد در سیاست بین‌الملل جایگاه ویژه‌ای داشته باشد، جایگاهی که حتی برخی نهادهای مهم همچون معاهده منع گسترش نیز ندارند. گروه ویژه از این نظر از موقعیت متمایزی در قیاس با نهادهای مزبور برخوردار است که متن آن همواره قابل تغییر و تفسیر است؛ این درحالی است که متن معاهداتی همچون معاهده منع گسترش تثبیت شده و تغییر آن مستلزم فرایند پیچیده‌ای است که احتمال تغییر آن را بسیار پایین آورده است. علاوه بر این، رویکردهای سیاسی گروه ویژه اقدام مالی در طول چند دهه اخیر مدام در حال افزایش بوده که این روند برخلاف ایده «فنی بودن» این نهاد در حال وقوع است. به‌طور خاص رویکرد این نهاد در قبال ایران متأثر از کمیت و کیفیت روابط ایران با «گروه ۷» بوده است.



منابع

شیرخانی، محمدعلی و بایزیدی، رحیم (۱۳۹۸). جریان بین‌المللی سرمایه انسانی و توسعه اقتصادی در ایران و ترکیه. پژوهشنامه ایرانی سیاست بین‌الملل، ۸(۱)، ۹۷-۱۲۰.

نمایان، پیمان و عباسی، صمد (۱۳۹۱). تأملی در قطعنامه ۱۳۷۳ شورای امنیت: تغییر ماهیت در تعهدات و الزامات حقوقی مبارزه با تروریسم. فصلنامه مطالعات بین‌المللی پلیس، ۳(۹)، ۱۴۹-۱۶۸.

Ali, F. (9 November, 2019). *FATF and global Politics*. From: www.brecorder.com/news/542935/.

FATF (10 May, 2021). About: <https://www.fatf-gafi.org/about/>.

FATF (15 May, 2017). From: www.fatf-gafi.org/publications/fatfgeneral/documents/fatf-at-g7-meeting-in-bari-italy.html.

FATF 25 Years Beyond (2014). From: www.issuu.com/fatf/docs/fatf_25_years.

FATF Annual Report of 1993-1994 (1994). FINANCIAL ACTION TASK FORCE ON MONEY LAUNDERING. From: www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/1993%201994%20ENG.pdf.

FATF Guidance (2013). From: www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/Guidance-PEP-Rec12-22.pdf.

FATF Recommendations (1996). *Financial Task Force on Money Laundering*. From: www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%201996.pdf.

FATF Recommendations (2012): From: www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202012.pdf.

FATF Public Statement (16 October 2008). From: www.fatf-gafi.org/publications/high-risk-and-other-monitored-jurisdictions/documents/fatfstatement-16october2008.html.

- FATF Public Statement (21 February 2020). From: www.fatf-gafi.org/publications/high-risk-and-other-monitored-jurisdictions/documents/call-for-action-february-2020.html.
- FATF Public Statement (24 June 2016). From: www.fatf-gafi.org/publications/high-risk-and-other-monitored-jurisdictions/documents/public-statement-june-2016.html.
- FATF Public Statement (25 February 2009). From: www.fma.gv.at/download.php?d=1475.
- FATF Public Statement (27 February 2015). From: www.fatf-gafi.org/publications/high-risk-and-other-monitored-jurisdictions/documents/public-statement-february-2015.html.
- FATF Public Statement (28 February 2008). From: www.fatf-gafi.org/publications/high-risk-and-other-monitored-jurisdictions/documents/fatfstatement-28february2008.html.
- FATF Public Statement (28 February 2018). From: www.fatf-gafi.org/publications/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/documents/public-statement-february-2018.html.
- International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism* (1999). From: www.un.org/law/cod/finterr.htm.
- Mugarura, N. (2016). *The Global Anti-Money Laundering Regulatory Landscape in Less Developed Countries*, Routledge.
- Nance, M. T. (2017). The regime that FATF built: an introduction to the Financial Action Task Force. *Crime, Law and Social Change*, 69, pp.109–129.
- Pisa, M. (2019). Does the Financial Action Task Force (FATF) Help or Hinder Financial Inclusion? A Study of FATF Mutual Evaluation Reports. *Center for Global Development, CGD Policy*. Paper 143. From: www.cgdev.org/sites/default/files/does-financial-action-task-force-fatf-help-or-hinder-financial-inclusion-study-fatf.pdf
- Ryder, N. (2008). The Financial Services Authority and Money Laundering a Game of Cat and Mouse. *The Cambridge Law Journal*, 67(3), pp.635-653.
- The Forty Recommendations of the Financial Action Task Force on Money Laundering (1990). From: www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%201990.pdf

- Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (1995). From: www.un.org/disarmament/wmd/nuclear/npt/text
- UN Security Council Res. 1617 (2005). From: [https://www.undocs.org/S/RES/1617%20\(2005\)](https://www.undocs.org/S/RES/1617%20(2005))
- United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances (1988). From: www.unodc.org/pdf/convention_1988_en.pdf
- United Nations Convention against Transnational Organized Crime (2000). From: www.unodc.org/documents/middleeastandnorthafrica/organised-crime/UNITED_NATIONS_CONVENTION_AGAINST_TRANSNATIONAL_ORGANIZED_CRIME_AND_THE_PROTOCOLS_THERETO.pdf
- Van, F.; Anthony B. & Chambers, K. (2012). *Tax Havens*. University of Queensland Press Pacific studies series.
- Vlcek, W. (2018). Global financial governance and the informal: limits to the regulation of money Crime. *Law and Social Change*, 69, pp.249–264.

