

باسمه تعالی

بررسی تاثیرات برجام بر تحریم‌های ثانویه بانکی آمریکا علیه جمهوری اسلامی ایران



شبکه کانون‌های تفکر ایران (ایتان)

گروه دیپلماسی

زمستان ۱۳۹۵

فهرست

۱. مقدمه ۲
۲. تمرکز آمریکا بر تحریم های بانکی از سال ۲۰۰۱ ۲
۳. شناسایی ذی نفع واقعی شرط موفقیت تحریم ها ۳
۴. تحریم های ثانویه بانکی قبل از اجرای برجام ۴
۵. وضعیت تحریم های ثانویه بانکی در برجام و دلایل عدم همکاری بانک های بزرگ در پسابرجام ۵
۶. عدم دسترسی آزادانه به پول نفت، مهم ترین اثر باقی ماندن تحریم های ثانویه بانکی ۸
۷. تحریم های ثانویه بانکی در دوران ترامپ ۹
۸. نقش FATF در شناسایی ذی نفع واقعی و موثر واقع شدن تحریم های ثانویه بانکی ۹
۹. همکاری ایران با FATF ۱۰
۱۰. خود تحریمی ، هزینه شناسایی ذی نفع واقعی ۱۲
۱۱. خلاصه و جمع بندی ۱۳

۱. مقدمه

پس از جمع‌بندی برجام در تیرماه سال ۹۴ و پذیرش آن در ۲۶ مهرماه سال ۹۴، برجام ۲۶ دی به‌روز اجرا، یعنی پایان تعهدات ایران با تأیید آژانس و آغاز تعهدات طرف‌های مقابل رسید. با گذشت یک سال از اجرای برجام، این گزارش به بررسی وضعیت تحریم‌های ثانویه بانکی آمریکا علیه جمهوری اسلامی ایران و تأثیرات برجام بر آن می‌پردازد.

۲. تمرکز آمریکا بر تحریم‌های بانکی از سال ۲۰۰۱

آمریکا از سال ۲۰۰۱ و پس از حوادث یازده سپتامبر 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 آمریکا را رعایت نمی‌کنند تحت عنوان مبارزه با پولشویی، برخورد کرده و آنها را تنبیه اقتصادی کند. این اقدام سنگ بنای تحریم‌های ثانویه آمریکا علیه سایر کشورها بود. دولتمردان آمریکا به این فهم از واقعیت رسیده بودند که هر اتفاق در صحنه جهان یک مابه‌ازای تراکنش بانکی دارد، لذا می‌توان با افزایش توان نظارت و رهگیری مبادلات پولی و بانکی، با افراد، گروه‌ها و کشورهایی که هدف سیاست آمریکا هستند مقابله کرد. آمریکا به پشتوانه جایگاه خود در اقتصاد جهانی و همچنین جایگاه دلار در تجارت جهانی، قدرت بلامنازعه‌ای در نظام بانکی جهان به دست آورده است، لذا قادر به اعمال تحریم‌های ثانویه بانکی علیه سایر کشورها بدون نیاز به تأیید شورای امنیت است. دیوید کوهن مسئول سابق معاونت اطلاعات مالی و تروریسم وزارت خزانه‌داری آمریکا و معمار تحریم‌های ایران در این زمینه می‌گوید: «مؤسسات مالی در همه‌جا نیاز به دلار برای خدمت به مشتریان خود، و در نتیجه نیاز به دسترسی به بانک‌ها در ایالات متحده برای مشتریان خود دارند. این بدان معناست که بانک‌های خارجی با تحریم‌های ما هماهنگ هستند.»^۱ آمریکا با قراردادن نام افراد، نهادها و بانک‌های کشور هدف در لیست تحریمی (SDN list)^۲، 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 آمریکا در صحنه عمل، بانک‌های متخلف از قواعد نظام بانکی آمریکا را جریمه سنگین نقدی 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

^۱ دیوید کوهن، «سیر تکامل قدرت مالی آمریکا»، ۲۰۱۴

^۲ SDN list: لیستی است که آمریکا در آن افراد و نهادهای تحریم شده را مشخص می‌کند و در صورتیکه بانک‌ها به افراد و نهادهای ایرانی مشخص شده در این لیست خدمات بدهند، مجازات می‌شوند.

کارگزاری و حساب‌های کارگزاری در میان بانک‌های آمریکایی را نخواهند داشت و اسامی آنها در لیست تحریمی (SDN list) قرار می‌گیرد. به طور مثال در مورد تحریم‌ها علیه ایران، تا کنون آمریکا بیش از ۱۵ بانک را مجموعاً حدود ۱۶ میلیارد دلار جریمه کرده است و بانک کونلن چین را نیز در لیست تحریم قرار داده است.

۳. شناسایی ذی‌نفع واقعی شرط موفقیت تحریم‌ها

برای آنکه تحریم‌های بانکی آمریکا اعم از اولیه و ثانویه دقیق اجرا شود، باید سیستم بانکی آمریکا امکان شناسایی و رهگیری تراکنش‌های انجام شده از سوی اهداف تحریمی را داشته باشد تا ضمن برخورد با بانک‌ها و مؤسسات ارائه دهنده خدمات بانکی به این افراد، بتواند اهداف تحریمی را مشخص نماید و آنها یا افرادی که به نیابت از آنها عمل می‌کنند را تحریم کند. در ادبیات بانکداری به این موضوع «شناسایی ذی‌نفع واقعی»^۳ می‌گویند. دیوید کوهن در این زمینه می‌گوید: «موفقیت تحریم‌های ما بستگی عمیق به شفافیت بانکی و وضع قواعد خوب در این بخش دارد. تا از طریق جمع‌آوری اطلاعات کلیدی راجع به ماهیت تراکنش‌های بانکی، گروه‌های درگیر در آن، افرادی که در نهایت از آن بهره می‌برند (ذی‌نفع واقعی) شناسایی شوند. ما فضا را برای بازیگران نامشروع - دولت‌ها، تروریست‌ها یا مجرمان - بسیار سخت کرده‌ایم تا نتوانند خودشان را در اقتصاد مشروع پنهان کنند. به این دلیل شفافیت بانکی - ساخت، حفاظت و تقویت آن - هسته اصلی مأموریت وزارت خزانه‌داری است.»^۴ همچنین موسسه رند یکی از مؤثرترین مراکز تحقیقاتی در حوزه سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری کاخ سفید در گزارش خود در مورد راهبرد مقابله با ایران با استفاده از ابزار بانکی در مورد نیاز رهگیری جریان‌ات پولی توسط آمریکا می‌گوید: «ایالات متحده و بهترین دوستانش باید تلاش‌هایشان را چند برابر نموده و توانمندی خود را برای رهگیری دارایی‌ها و جریان‌ات مالی پالایش کنند.» وی همچنین گروه هفت را همراه و همکار آمریکا در رهگیری جریان‌ات پولی می‌داند و می‌گوید: «کشورهای گروه G7 می‌توانند همکاری بانک‌های اصلی‌شان را در راستای این هدف، تأیید و پشتیبانی کنند.»^۵ در واقع، شناسایی ذی‌نفع واقعی باعث می‌شود تا بسیاری از بانک‌های بزرگ از ترس شناسایی، تنبیه یا احتمال درگیری مستقیم یا غیرمستقیم در تراکنش با نهادهای تحریمی، از ارائه خدمات بانکی به کشور تحت تحریم پرهیز کنند.

^۳ -beneficial owner

^۴ -دیوید کوهن، «سیر تکامل قدرت مالی آمریکا»، ۲۰۱۴

^۵ - موسسه رند، مرکز آریو، «قدرت اعمال فشار»، ۲۰۱۵

۴. تحریم های ثانویه بانکی قبل از اجرای برجام

پس از اوج گرفتن پرونده هسته ای ایران، آمریکا ایران را اصلی ترین هدف اعمال تحریم های ثانویه بانکی قرارداد. این تحریم ها از سال ۲۰۰۶ با تحریم بانک سپه آغاز شد، در سال ۲۰۰۸، تحریم چرخه دلار وضع و در «قانون جامع تحریم ایران، پاسخگویی و کاهش سرمایه گذاری (CISADA, ۲۰۱۰)» با ممنوعیت ارائه خدمات بانکی به افراد و نهادهای تحریمی، گسترش یافت. در گام های بعدی بانک مرکزی ایران و خرید نفت خام از ایران طی «قانون اختیارات دفاع ملی برای سال مالی ۲۰۱۲ (NDAA, ۲۰۱۲)» تحریم شد و در «قانون آزادی و مقابله با ایران (IFCA, ۲۰۱۳)» شرایط سخت تری بر همکاری با نظام بانکی ایران، افراد و نهادهای تحریم شده ایرانی ایجاد شد. در این مدت حدود ۶۰۰ فرد، نهاد و بانک ایرانی در لیست تحریم های آمریکا قرار گرفت و آمریکا در طول این مدت، براساس سازوکار شرح داده شده در بالا، بسیاری از بانک های بزرگ دنیا از جمله استاندارد چارترد و اچ بی سی انگلیس یا ان جی او هلند را با مبالغی بین ۵۰۰ میلیون تا ۱,۹ میلیارد دلار جریمه کرد. این جرائم در فاصله بین توافق ژنو و اجرای برجام نیز با شدت بیشتری اتخاذ شد، برای مثال بانک پارibas فرانسه ۸,۹ میلیارد دلار جریمه شد. داچ بانک، بانک کامرز آلمان، بانک میتسوبیشی ژاپن، بانک رویال اسکاتلند و... نیز مبالغ زیادی بابت جریمه ارائه خدمات به نهادهای تحریمی به دولت آمریکا پرداخت کردند. این روند پس از اجرای برجام نیز متوقف نشده است و دو بانک اینستا سن پائولی ایتالیا و تورنتو دومینتون کانادا پس از اجرای برجام شامل این جریمه ها شده اند.

تاریخ جریمه	مبلغ جریمه	بانک های جریمه شده قبل از توافق ژنو
سال ۱۳۸۸	۵۳۶ میلیون دلار	کریدت بانک سوئیس
اردیبهشت ۱۳۸۹	۵۰۰ میلیون دلار	ای بی ان آرمو هلند
خرداد ۱۳۹۱	۶۱۹ میلیون دلار	ان جی او هلند
مرداد ۱۳۹۱	۶۶۷ میلیون دلار	استاندارد چارترد انگلیس
دی ۱۳۹۱	۱,۹ میلیون دلار	اچ اس بی سی انگلیس
تاریخ جریمه	مبلغ جریمه	بانک های جریمه شده بعد از توافق ژنو و قبل از اجرای برجام
آذر ۱۳۹۲	۱۰۰ میلیون دلار	رویال بانک اسکاتلند

^۱ درآمد ۱۳,۸ میلیارد دلاری آمریکا از جریمه ۲۲ بانک بین المللی: <http://www.farsnews.com/printable.php?nn=۱۳۹۳۰۵۰۶۰۰۱۱۳۱>

کلیبر استریم آلمان	۱۵۲ میلیون دلار	بهمن ۱۳۹۲
بانک مسکو	۹,۴ میلیون دلار	بهمن ۱۳۹۲
بانک پارibas فرانسه	۸,۹۷ میلیارد دلار	تیر ۱۳۹۳
بانک میتسوبی شی ژاپن	۳۱۵ میلیون دلار	آبان ۱۳۹۳
کامرز بانک آلمان	۶۵۰ میلیون دلار	آذر ۱۳۹۳
داچ بانک آلمان	۲۵۸ میلیون دلار	آبان ۱۳۹۴
بانک های جریمه شده بعد از اجرای برجام	مبلغ جریمه	تاریخ جریمه
اینستا سن پائولی ایتالیا	۲۳۵ میلیون دلار	آذر ۱۳۹۵
تورنتو دومینتون کانادا	۵۰۰ هزار دلار	دی ۱۳۹۵

بانک هایی که به علت تخلف از تحریم های ثانویه بانکی آمریکا علیه ایران جریمه پرداخت کردند

۵. وضعیت تحریم های ثانویه بانکی در برجام و دلایل عدم همکاری بانک های بزرگ در پسابرجام

برجام تغییری در وضعیت تحریم های ثانویه آمریکا ایجاد نکرد. در برجام ساختار تحریم های ثانویه بانکی (زیرساخت های حقوقی و سازوکارهای اعمال) کاملاً حفظ شده است. یعنی قوانین و سازوکارهای اجرای تحریم ثانویه بانکی لغو یا متوقف نشده است بلکه تنها مصادیق اعمال تحریم ها کم شده است. در برجام و در بخش تحریم های بانکی بیان شده است که تراکنش ها تنها برای افراد و نهادهای خارج شده از لیست تحریمی آمریکا مجاز است. همچنین در پی نوشت مربوط به آثار رفع تحریم ها تأکید شده است که این آثار شامل تراکنش های مرتبط با افراد و نهادهای باقی مانده در لیست تحریم نمی شود.^۷ معنای این حرف باقی ماندن ساختار تحریم هاست. ۲۶ مهرماه سال ۹۴ نیز، جان کری در نامه خود به کنگره آمریکا برای توقف اجرای تحریم ها که بخشی از آن در زیر آورده شده، بر این نکته تأکید می کند که توقف اجرای تحریم ها، شامل افراد و نهادهای قرار گرفته در لیست تحریم آمریکا نمی شود. بنابراین زیرساخت حقوقی و سازوکار اجرای برجام کاملاً حفظ شده است و صرفاً مصادیق آن از حدود ۶۰۰ فرد و نهاد به ۱۸۲ فرد و نهاد کاهش پیدا کرده است. این ۱۸۲ فرد و نهاد باقی مانده در تحریم شامل نهادهایی مانند صداوسیما، وزارت اطلاعات، وزارت دفاع، سپاه پاسداران، بانک صادرات، بانک انصار و... می شود.

^۷ - قطننامه ۲۲۳۱، متن انگلیسی، ص ۴۷، پی نوشت ۱۴

2. Section 1244(d) of IFCA for transactions by non-U.S. persons, excluding any transactions involving persons on the SDN List;
3. Section 1244(h)(2) of IFCA for transactions by foreign financial institutions, excluding any transactions involving persons on the SDN List;
4. Sections 1245(a)(1)(A) of IFCA for transactions by non-U.S. persons, excluding any transactions involving persons on the SDN List;
5. Sections 1245(a)(1)(B) of IFCA for transactions by non-U.S. persons, excluding any transactions involving persons on the SDN List;

نامه جان کری به کنگره برای توقف تحریم ها

علاوه بر این وزارت خزانه داری آمریکا، قواعد بسیاری برای برقراری روابط بانکی وضع کرده است. در پرسش و پاسخ های منتشر شده در مورد رفع تحریم های ایران که توسط اداره کنترل دارایی های خارجی این وزارت خانه منتشر شده است^۸، بانک ها مسئولیت دارند تا الزامات شناسایی دقیق مشتری را به عمل آورند تا ذی نفع واقعی نهادهای تحریمی حاضر در SDN LIST نباشند.^۹ البته بلافاصله بعد از توافق نیز آدام ژوبین معاون اطلاعات مالی و تروریسم وزارت خزانه داری آمریکا در کمیته بانکداری سنا این نکته را متذکر شده بود که تحریم های ثانویه بانکی برای افراد و نهادهای باقی مانده در لیست تحریم، با سخت گیری اجرا می شود.

همه این موارد در کنار سابقه ذهنی جریمه های بانکی عامل افزایش ریسک همکاری با ایران شده است و در نتیجه، موجب عدم برقراری روابط کارگزاری بانکی شده است. به طور مثال چارلی اولیویر، سخنگوی داچ بانک اعلام کرد: «برخی از تحریم های اتحادیه اروپا و آمریکا علیه ایران و محدودیت های غیرتحریمی همچنان پابرجاست. بنابراین داچ بانک همچنان به طور کلی تجارت مرتبط با ایران را محدود خواهد کرد.»^{۱۰} رویال بانک اسکاتلند از فعالیت مجدد امتناع کرد^{۱۱} و بسیاری دیگر از بانک های بزرگ اروپایی مانند اچ اس بی سی انگلستان و کامرز آلمان نیز به دلیل ترس از نقض سایر تحریم های آمریکا حاضر به ایجاد روابط کارگزاری نشده اند.^{۱۲}

^۸ پرسش و پاسخ های متداول مربوط به رفع تحریم ها ذیل برنامه جامع اقدام مشترک:

https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/jcpoa_faqs.pdf

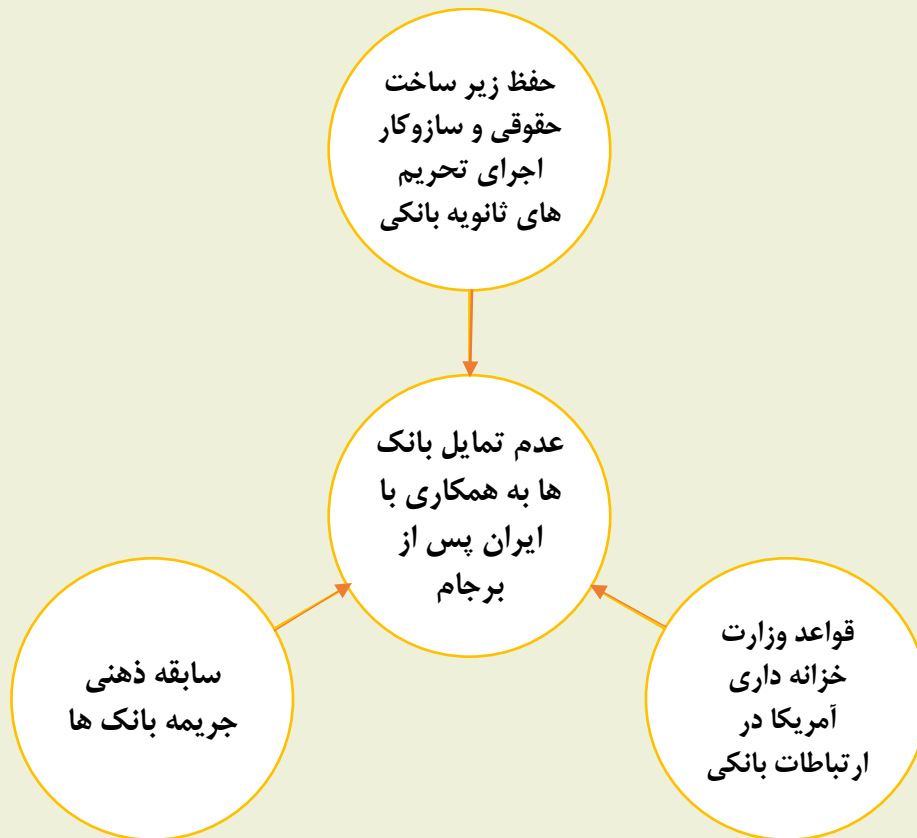
^۹ پرسش M.۲ وزارت خزانه داری آمریکا

^{۱۰} چارلی اولیویر، سخنگوی داچ بانک: <http://tn.ai/> ۱۰۷۳۷۵۶

^{۱۱} تلاش انگلیس برای ترغیب بانک ها به همکاری با ایران: <http://alef.ir/vdceef^epjh^xxi.b^bj.html?۴۳۷۳۴۶>

^{۱۲} کامرز بانک فعالیت های خود در حاشیه خلیج فارس را به دلیل ترس از تحریم کاهش می دهد: <http://fna.ir/PIQSWY>

رفتار بانک های خارجی با ایران؛ چرا احتیاط می کنند: [http://www.hamshahrionline.ir/details/۳۳۵۳۴۹](http://www.hamshahrionline.ir/details/۳۳۵۳۴۹http://www.hamshahrionline.ir/details/)



علل عدم تمایل بانک ها به همکاری با ایران پس از برجام

علاوه بر این، حتی پس از اینکه تعداد محدودی از بانک های کوچک و متوسط حاضر به همکاری با ایران شدند، آمریکا در آذرماه سال ۹۵ مجدداً از جریمه بانکی استفاده کرد و بانک سن پائولی ایتالیا را به علت حضور در فعالیت های ممنوع ایران ۲۳۵ میلیون دلار جریمه کرد و عزم جدی خود را در استفاده از این راهبرد برای بالا نگه داشتن ریسک همکاری با ایران نشان داد و اکنون با گذشت بیش از یکسال از اجرای برجام، همچنان مسئله عدم برقراری روابط کارگزاری به خصوص توسط بانک های بزرگ وجود دارد. فعالین اقتصادی نیز این مشکلات را بیان کرده اند. به طور مثال رئیس اتاق بازرگانی ایران و عراق گفته است، روابط بین المللی بانکی صرفاً شامل بانک های کوچک است.^{۱۳} همچنین وانگ یان گئو رئیس اتاق بازرگانی بین المللی چین در مورد روابط بانکی با ایران گفت: «ارتباط بانکی ایران منحصرأ با یکی دو بانک دنیا برقرار شده و ما هنوز منتظر خبر خوش لغو تحریم

^{۱۳} بانک های بزرگ دنیا هنوز برای ایران گشایش ال سی نمی کنند <http://tn.ai/۱۲۹۹۹۸۳>

بانکی هستیم.^{۱۴} دکتر روحانی نیز در گزارش های خود از اجرای برجام به باقی ماندن مشکل همکاری بانک ها اذعان کرده است.^{۱۵} مشکلی که صراحتاً مورد اشاره گزارش های وزارت خارجه و مجلس در روند اجرای برجام نیز قرار گرفته است.^{۱۶} برای مثال مجلس شورای اسلامی در گزارش خود این چنین بیان می کند که: «در حال حاضر، علیرغم گذشت ماه ها از اجرایی شدن برجام و تداوم مشکلات بانکی و مالی، موجب اعمال خسارت ها و هزینه های هنگفت بر اقتصاد کشور شده است.» همچنین دکتر سیف با اشاره به عدم تکرخی شدن قیمت ارز گفت: «یکی از پیش نیازهای قطعی برای یکسان سازی نرخ ارز که بتواند استمرار داشته باشد و به عنوان یک تصمیم پایدار عمل کند، این است که روابط بانکی بین المللی در حد نیاز به وجود بیاید که ما فکر می کنیم شرایط فعلی نیاز به پیشرفت است.»^{۱۷}

۶. عدم دسترسی آزادانه به پول نفت، مهم ترین اثر باقی ماندن تحریم های ثانویه بانکی

برقرار نشدن روابط بین المللی بانکی که حاصل باقی ماندن زیرساخت حقوقی و سازوکار اجرای تحریم های ثانویه است، بر روی سایر تحریم های رفع شده نیز اثر گذاشته است. عدم دسترسی آزادانه به پول نفت، مهم ترین اثر باقی ماندن تحریم های ثانویه بانکی و برقرار نشدن روابط بین المللی بانکی است. علی رغم افزایش فروش نفت و در اختیار قرار گرفتن این پول توسط ایران، این پول نمی تواند آزادانه مصرف شود. سرلشکر باقری، رئیس ستادکل نیروهای مسلح در آذرماه سال ۹۵ در این زمینه گفت: «کشور گرفتار تحریم، فروش نفت و مشکل دریافت پول نفت است، برداشت مسئولان دولت این بود که پرداخت پول نفت با سرعت و سهولت بیشتری انجام می گیرد، اما متأسفانه این اتفاق نیفتاده و به همین دلیل مشکلات ما در بخش بودجه نیروهای مسلح همچنان ادامه دارد.»^{۱۸} همچنین سخنان دکتر سیف، رئیس کل بانک مرکزی و اعلام نیاز به افزایش روابط بین المللی بانکی به عنوان پیش نیاز تک نرخی شدن قیمت ارز نیز نشان دهنده عدم دسترسی آزادانه به درآمدهای ارزی حاصل از فروش نفت است. این درآمدها اکنون در اختیار ایران است، اما با توجه به وجود تحریم های ثانویه بانکی و عدم برقراری روابط بین المللی بانکی، نمی تواند در هر فعالیتی استفاده شود و تنها راه قطعی برای نقد شدن پول های نفت واردات است. می توان تصمیم های ماه های اخیر دولت به منظور تسهیل واردات را در همین

^{۱۴} چین هم هنوز منتظر لغو تحریم بانکی ایران است <http://tn.ai/۱۳۰۰۴۰۳>

^{۱۵} روحانی: برجام پیروزی ملت ایران در اخلاق است/ <http://www.irna.ir/fa/News/۸۲۳۹۱۱۲۵>

^{۱۶} گزارش وزارت خارجه <http://tn.ai/۱۱۳۱۷۲۲>

^{۱۷} گزارش مجلس شورای اسلامی <http://www.isna.ir/news/۹۵۰>

^{۱۸} تک نرخی شدن ارز نیاز به روابط بانکی بین المللی است <http://fna.ir/۴E۰KHE>

^{۱۸} بعد از برجام بخش زیادی از پول نفت وارد کشور نشده <http://tn.ai/۱۲۵۰۵۴۷>

راستا دانست. هیئت وزیران در جلسه ۲۵ بهمن ۱۳۹۵، در مصوبه ای تعرفه واردات ۸ کالای کشاورزی را ۵ تا ۵۰ درصد کاهش داد.^{۱۹} سازمان توسعه و تجارت نیز در بخش نامه ۲۶ دی ۱۳۹۵، تعرفه واردات ۲۳ کالای وارداتی از ترکیه را بیش از ۱۰ درصد کاهش داد.^{۲۰} همچنین طی دستورالعمل ۱۲ دی ماه ۱۳۹۵ معاون اول رئیس جمهور، ارز حاصل از صادرات باید با قیمت کمتر از قیمت آزاد ارز (۳۶۰۰) برای واردات اختصاص یابد.

۷. تحریم های ثانویه بانکی در دوران ترامپ

بررسی اظهارات و اقدامات دونالد ترامپ پس از انتخاب وی به عنوان رئیس جمهور آمریکا، نشان می دهد که علی رغم اظهارنظرهای ترامپ در رقابت های انتخاباتی، رئیس جمهور آمریکا در عمل در اجرای برجام و وضعیت تحریم های ثانویه بانکی آمریکا تغییر ایجاد نمی کند. رئیس جمهور آمریکا در مکالمه تلفنی خود با پادشاه عربستان بر اجرای موشکافانه برجام تاکید کرد.^{۲۱} همچنین فدریکا موگرینی، مسئول سیاست خارجی اتحادیه اروپا پس از دیدار با رکس تیلرسون، وزیر خارجه جدید آمریکا گفت: «دولت ترامپ اطمینان خاطر داد که توافق هسته ای ایران صد در صد اجرا خواهد شد.»^{۲۲} در عمل نیز دونالد ترامپ، از آدام ژوبین، معاون اطلاعات مالی و تروریسم وزارت خزانه داری آمریکا و مجری تحریم های آمریکا در دولت اوپاما خواست که در پست خود باقی بماند^{۲۳} و ۲۵ فرد و نهاد جدید را به گونه ای لیست تحریم های آمریکا قرار داد که با متن برجام در تناقض نباشد. در ۲۷ دی ماه سال ۱۳۹۴ نیز دولت قبلی آمریکا، ۱۱ فرد و نهاد را به همین شیوه در لیست تحریم ها قرار داده بود. بنابراین دولت جدید آمریکا ساختار تحریم های ثانویه بانکی را تغییر نخواهد داد.

۸. نقش FATF در شناسایی ذی نفع واقعی و موثر واقع شدن تحریم های ثانویه بانکی

گروه ویژه اقدام مالی (FATF) نهادی است بین الدولی که بنابر خواست و اراده سران کشورهای صنعتی جهان (G7) در سال ۱۹۸۹ با مأموریت مقابله با پولشویی تأسیس شد. پس از ۲۰۰۱ و گسترش موج مبارزه با تروریسم، FATF مأموریتی تازه و البته هم جنس با مأموریت قبلی خود پیدا کرد و مبارزه با تأمین مالی تروریسم به مأموریتش افزوده شد. FATF به دنبال حداکثرسازی شفافیت بانکی در کشورهای جهان است. همچنین FATF اهمیت زیادی برای همکاری های بین المللی در زمینه تبادل اطلاعات قائل است. چرا که این اقدام سبب

^{۱۹} تعرفه واردات ۸ کالای اساسی کاهش یافت <http://tn.ai/۱۳۰۴۴۲۹>

^{۲۰} فهرست جدید کالاهای مشمول تخفیف واردات از ترکیه <http://fna.ir/PFZ18A>

^{۲۱} ترامپ حرف خود برای پاره کردن برجام را پس گرفت <http://tn.ai/۱۳۱۲۱۸۲>

^{۲۲} موگرینی: دولت ترامپ درباره اجرای کامل برجام اطمینان خاطر داد <http://tn.ai/۱۳۲۴۸۰۴>

^{۲۳} ترامپ خواهان باقی ماندن آدام ژوبین شد: <http://www.politico.com/blogs/donald-trump-administration/۲۰۱۷/۰۱/adam-szubin-trump-administration-۲۳۳۸۴۴>

افزایش هزینه و سختی کار برای گروه‌ها و نهادهای نامشروع از نظر FATF می‌شود. FATF خود به این مساله اذعان کرده است که هسته اصلی مأموریت آن دو مساله شفافیت و همکاری‌های بین‌المللی است. در سال ۲۰۰۵ شورای امنیت سازمان ملل در قطعنامه ۱۶۱۷ خود، به تمامی کشورهای عضو سازمان ملل قویا اصرار کرد که توصیه‌های این گروه را اجرا کنند. از طرف دیگر با اوج‌گیری پرونده هسته‌ای ایران و صدور دو قطعنامه ۱۸۰۳ و ۱۸۳۵ در سال ۲۰۰۸؛ مجمع FATF مأموریت مقابله با تأمین مالی فعالیت‌های اشاعه دهنده سلاح‌های کشتار جمعی نیز به عنوان مأموریت جدید این نهاد مصوب کرد.

FATF در بررسی کشورها به دودسته از توصیه‌ها اهمیت بیشتری می‌دهد. دسته اول که از آن به عنوان توصیه‌های محوری^{۲۴} یاد می‌شود ناظر به ایجاد شفافیت است که اصلی‌ترین توصیه آن الزامات شناسایی مشتری و ذی‌نفع واقعی است. دسته دوم که از آنها با عنوان توصیه‌های کلیدی^{۲۵} یاد می‌شود^{۲۶} ناظر به همکاری‌های بین‌المللی است که اصلی‌ترین آن اجرای قطعنامه‌های شورای امنیت است. گروه ویژه اقدام مالی به دنبال پیاده‌سازی سازوکارهای شناسایی ذی‌نفع واقعی در نظام بانکی کشورها و به اشتراک‌گذاری اطلاعات آن با سایر کشورهاست.

بر طبق گزارش‌های FATF، همه کشورها توصیه‌های محوری و کلیدی را انجام ندادند. در ارزیابی انجام‌شده، مشخص شده است که بسیاری از کشورها مانند عمان یا امارات متحده در اجرای توصیه شماره ۵ که شناسایی ذی‌نفع واقعی است، کاملاً غیر منطبق (NC) بوده‌اند. حتی کشورهایی مانند سوئیس، آمریکا و عربستان که عضو یا عضو ناظر FATF هستند نیز در این شاخصه نمره پایین (PC) غیرقابل قبول دریافت کرده‌اند. در زمینه پذیرش قطعنامه‌های سازمان ملل (توصیه ویژه شماره یک) نیز کشورها در برخورد با خواست این گروه یکسان عمل نکرده‌اند. کشور عربستان است که در پذیرش اسناد و قطعنامه‌های سازمان ملل در بدترین حالت یعنی غیر منطبق (NC) قرار دارد.

۹. همکاری ایران با FATF

FATF همزمان با بررسی پرونده ایران در شورای امنیت سازمان ملل، در سال ۲۰۰۷ نسبت به وضعیت نظام بانکی ایران اعلام هشدار کرد. در سال ۲۰۰۸ و در بیانیه عمومی FATF، ایران به عنوان کشور غیرهمکار شناسایی شد. در سال بعد یعنی ۲۰۰۹ ایران به عنوان اولین کشور در لیست سیاه این نهاد قرار گرفت که در

^{۲۴}(Core Recommendations)

^{۲۵}(Key Recommendations)

^{۲۶} قطعنامه ۱۶۱۷ شورای امنیت سازمان ملل متحد (۲۰۰۵) ۱۶۱۷/RES/S

نتیجه آن کشورها در تعامل با ایران باید قواعد مربوط به «اقدام متقابل» را اجرا می کردند.^{۲۷} این وضعیت تا سال ۲۰۱۶ ادامه داشت.

پس از برجام، مسئولین علت عدم همکاری بانکهای خارجی با ایران را قرار داشتن نام ایران، در لیست سیاه FATF اعلام کردند. برای مثال دکتر سیف در این زمینه می گوید: «یکی از دلایل این که روابط ایران و بانکهای جهانی به سرعت گسترش نمی یابد، FATF است که اشتباه می کند.»^{۲۸} بر اساس همین تحلیل ایران روابط خود با FATF را گسترش می دهد. رئیس کل بانک مرکزی در اجلاس «اتصال مجدد ایران به جامعه مالی جهانی»، در اردیبهشت ۹۵ می گوید: «ما از صندوق بین المللی پول درخواست کردیم ارزیابی خود را بر اساس معیارهای گروه ویژه اقدام مالی (FATF) انجام دهد و قصد داریم به گروه اوراسیایی مبارزه با پول شویی و تأمین مالی تروریسم بپیوندیم. همچنین ما اخیراً با هیئت FATF دیدار کردیم و برای اولین بار نظام نظارت خود را به طور کامل شرح دادیم. بازخوردهای بسیار مثبتی نیز دریافت کردیم و این تلاش ها را ادامه می دهیم.»

در تیرماه ۱۳۹۵ پس از تعهد ایران به اجرای «برنامه اقدام» پیشنهادی از سوی FATF، این گروه وضعیت ایران در لیست سیاه را برای مدت ۱۲ ماه به حالت تعلیق درآورد.

«برنامه اقدام» که دارای ۴۱ بند اجرایی است، موارد متنوعی را شامل می شود. اما بندهای ۲۱ و ۳۱ برنامه اقدام مربوط به شناسایی و به اشتراک گذاری اطلاعات مربوط به ذی نفع واقعی است، که تهدیدکننده جدی امنیت ملی است. این دو بند به شرح زیر می باشند:

بند ۲۱: تضمین اجرای تمامی الزامات مربوط به شناسایی یا احراز هویت ذینفع واقعی در تمامی موارد از جمله زمانی که مشتریان اشخاص حقوقی باشد.

^{۲۷} از بیانیه هایی عمومی که گروه اقدام مالی در مورد کشورهایی که در لیست سیاه قرار دارند و با توجه به شرایط آن کشور، منتشر کرده است می توان مجموعه اقدام را به عنوان اقدام متقابل دسته بندی کرد:

- دقت کشورها در ایجاد رابطه با کشور قرار گرفته در لیست سیاه و همچنین افراد و کمپانی های وابسته به آن کشور.
- کشورها باید سیستم مالی خود را در مقابل سیستم مالی کشور قرار گرفته در لیست سیاه محافظت کنند. (ایجاد محدودیت در رابطه با کشور قرار گرفته در لیست سیاه و شرکت ها و افراد وابسته به آن)
- حفاظت از سیستم مالی در برابر دور زدن و انجام اقدامات پر ریسک در زمینه پولشویی، تأمین مالی تروریسم و اشاعه گری توسط کشور قرار گرفته در لیست سیاه یا موسسات و شرکت های وابسته به آن کشور.
- انجام تحریم های مالی هدفمند ذکر شده در قطعنامه های شورای امنیت علیه کشور قرار گرفته در لیست سیاه برای حفاظت سیستم مالی کشورها از خطر پولشویی، تأمین مالی تروریسم و تأمین مالی اشاعه گری. (بر حسب مورد این نکته قید شده است)

^{۲۸} دکتر سیف در شورای روابط خارجی آمریکا، ۲۷ فروردین ۱۳۹۵

بند ۳۱: تضمین ارائه همکاری بین‌المللی در زمینه تبادل و به اشتراک‌گذاری اطلاعات مربوط به ذی‌نفع واقعی.

شناسایی ذی‌نفع واقعی و تبادل اطلاعات مربوط به آن، مهم‌ترین شرط اعمال موفقیت تحریم‌های ثانویه بانکی است، که با اجرای این دو بند از «برنامه اقدام» محقق می‌شود. اسکات مودل^{۲۹}، از افسران سابق سازمان سیا در بنیاد دفاع از دموکراسی این‌چنین می‌نویسد که: «توافق هسته‌ای با نقش‌آفرینی آژانس انرژی اتمی به انجام رسید و مرحله بعد اصرار بر شفاف‌سازی مالی و طرح‌ریزی اقدامات جدید تحت قالب FATF است.»^{۳۰} به نظر می‌رسد تحلیل‌گران و تصمیم‌گیران آمریکایی نسبت به اهمیت FATF در اجرای تحریم‌های بانکی واقف هستند.

۱۰. خود تحریمی، هزینه شناسایی ذی‌نفع واقعی

در صورتی‌که بند ۲۱ و ۳۱ برنامه اقدام به صورت کامل توسط ایران اجرا شود، بستر مناسب برای اجرای تحریم‌های اقتصادی دولت آمریکا در خاک ایران توسط نظام بانکی ایران فراهم می‌شود که دلایل آن عبارت‌اند از:

۱. با توجه به اینکه ۱۸۲ فرد، نهاد و موسسه ایرانی در لیست تحریم‌های ثانویه بانکی آمریکا قرار دارند و همچنین ۸۷ فرد و نهاد ایرانی کماکان در لیست تحریمی قطعنامه ۲۲۳۱ شورای امنیت سازمان ملل قرار دارد؛ در صورت شناسایی ذی‌نفع واقعی و به اشتراک‌گذاری اطلاعات آن، شاهد اعمال تحریم‌ها از سوی بانک‌ها و مؤسسات اقتصادی ایرانی که در لیست تحریم قرار ندارند، علیه افراد و نهادهای ایرانی که در لیست تحریم قرار دارند، خواهیم بود. چراکه بازیگران اقتصادی ایرانی باید یکی از این دو گزینه را انتخاب کنند. یا با نهادهای تحریمی ایرانی همکاری کنند و در مقابل عدم همکاری بانک‌های خارجی و قرار گرفتن مجدد در لیست تحریم را تحمل کنند و یا نهادهای تحریمی ایرانی را تحریم کرده و از فضای ایجادشده در پسابرجام استفاده کنند. طبیعی است که برخی از بازیگران در مواجهه با این وضعیت گزینه دوم را انتخاب کنند. در نتیجه مواجهه اقتصادی ایران - آمریکا تبدیل به مواجهه اقتصادی ایران-ایرانی می‌شود. برای نمونه واحد ارزی شعبه مستقل مرکزی بانک ملت در خرداد ۹۵ با صدور نامه‌ای به یکی از نهادهای باقی‌مانده در لیست تحریم‌های آمریکا و شورای امنیت سازمان ملل با اشاره به «شرایط دوره پساتحریم، و با توجه به مفاد سند برجام» به این نهاد اعلام می‌کند که کارسازی خدمات ارزی برای این نهاد امکان‌پذیر نیست.^{۳۱} همچنین حسین یعقوبی، مدیرکل امور بین‌الملل بانک

^{۲۹} Scott Modell

^{۳۰} سخنان اسکات مودل در بنیاد دفاع دموکراسی www.defenddemocracy.org/content/uploads/documents/Iran_DPRK.pdf

^{۳۱} نامه شماره ۱۰۱۰۸ مورخ ۱۰ خرداد ۹۵، موضوع: نقل و انتقالات به ارز درهم امارات

مرکزی در آذر ماه سال ۹۵ گفته است که: «موافقت های لازم برای خرید نرم افزار «نظارت بر تحریم» انجام شده و بانک ها به این سیستم مجهز خواهند شد».^{۳۲} نرم افزار «نظارت بر تحریم»، یکی از خدمات شبکه سوئیفت، با عنوان «غربالگری تحریم»^{۳۳} است و وظیفه آن جلوگیری از خدمات دهی شبکه بانکی به افراد و نهادهای موجود در لیست های تحریمی است.^{۳۴} در عمل آمریکا ایران را در وضعیتی قرار داده است که باید یکی از دو گزینه خودتحریمی یا بهره مند نشدن از مزایای برجام به ویژه در حوزه تحریم های بانکی انتخاب کند. ریشه این وضعیت به مهندسی نانوشته آمریکایی ها در متن برجام و نقش آمریکا در راهبری گروه G7 و FATF بازمی گردد.

۲. آمریکا در برجام زیرساخت قانونی و سازوکار اجرایی تحریم های ثانویه بانکی را حفظ کرده است و می تواند هر زمان به بهانه های غیرهسته ای از قبیل موشکی، تروریسم و حقوق بشر، افراد و نهادهای جدیدی را به لیست تحریم های ثانویه اضافه کند و بنا به گفته آدام ژوبین، معاون اداره اطلاعات مالی و تروریسم وزارت خزانه داری آمریکا، «تا زمانی که ایران در سایر حوزه های مورد مناقشه با آمریکا تغییر رفتار ندهد، این تحریم ها علیه بانک های خدمات دهنده به افراد و نهادهای باقی مانده در لیست تحریم با شدت اجرا خواهد شد».^{۳۵} در نتیجه با اجرای کامل توصیه های FATF، فارغ از اینکه جمهوری اسلامی ایران موافق یا مخالف سیاست ها، اهداف و مصادیق مشخص شده از سوی آمریکا باشد، عملاً آنها را در داخل اجرا می کند.

۱۱. خلاصه و جمع بندی

آمریکا از سال ۲۰۰۱ و پس از حوادث یازده سپتامبر با تصویب قانون وطن پرستی این اختیار را به وزارت خزانه داری داد تا با مؤسسات مالی خارجی که قواعد نظام بانکی آمریکا را رعایت نمی کنند تحت عنوان مبارزه با پولشویی، برخورد کرده و آنها را تنبیه اقتصادی کند. این اقدام سنگ بنای تحریم های ثانویه بانکی آمریکا علیه سایر کشورها بود. آمریکا به پشتوانه جایگاه خود در اقتصاد جهانی و همچنین جایگاه دلار در تجارت جهانی، قادر به اعمال تحریم های ثانویه بانکی علیه سایر کشورها بدون نیاز به تایید شورای امنیت است. برای آنکه تحریم های بانکی دقیق اجرا شود، باید سیستم بانکی آمریکا امکان شناسایی و رهگیری تراکنش های انجام شده از سوی اهداف تحریمی را داشته باشد تا ضمن برخورد با بانک ها و مؤسسات ارائه دهنده خدمات بانکی به این

^{۳۲} جزئیات جدید آزادسازی پول های بلوکه شده ایران <http://yon.ir/Ue۴۳>

^{۳۳} SANCTION SCREENING

^{۳۴} لیست های پایه این نرم افزار، شامل لیست تحریم های آمریکا (SDN LIST)، تحریم های شورای امنیت و اتحادیه اروپا است.

^{۳۵} آدام ژوبین در کنفرانس جهانی پروژه ترومن <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/jl۰۵۰۰.aspx>

افراد، بتواند اهداف تحریمی را مشخص و آنها یا افرادی که به نیابت از آنها عمل می کنند را تحریم کند. در ادبیات بانکداری به این موضوع «شناسایی ذی نفع واقعی» می گویند.

با اوج گرفتن پرونده هسته ای ایران، آمریکا ایران را اصلی ترین هدف اعمال تحریم های ثانویه بانکی قرارداد. این روند از سال ۲۰۰۶ شروع شد و تا سال ۲۰۱۳ ادامه پیدا کرد. در این مدت حدود ۶۰۰ فرد، نهاد و بانک ایرانی در لیست تحریم های آمریکا قرار گرفت و آمریکا بسیاری از بانک های بزرگ دنیا را جریمه کرد. این جرائم در فاصله بین توافق ژنو و اجرای برجام و پس از اجرای برجام نیز ادامه داشت. برجام تغییری در وضعیت تحریم های ثانویه آمریکا ایجاد نکرد. در برجام ساختار تحریم های ثانویه بانکی (زیرساخت های حقوقی و سازوکارهای اعمال) کاملاً حفظ شده است و صرفاً مصادیق اعمال آن کاهش پیدا کرده است. علاوه بر این وزارت خزانه داری آمریکا، از بانک ها خواسته تا الزامات شناسایی دقیق مشتری را به عمل آورند تا ذی نفع واقعی نهادهای تحریمی حاضر در SDN LIST نباشند. این موارد در کنار سابقه ذهنی جریمه های بانکی عامل افزایش ریسک همکاری با ایران شده است و در نتیجه، موجب عدم برقراری روابط کارگزاری بانکی، پس از اجرای برجام شده است، که بر رفع سایر تحریم ها نیز اثر گذاشته است. عدم دسترسی آزادانه به پول نفت، مهم ترین اثر باقی ماندن تحریم های ثانویه بانکی و برقرار نشدن روابط بین المللی بانکی است. علی رغم افزایش فروش نفت و در اختیار قرار گرفتن این پول توسط ایران، این پول نمی تواند آزادانه مصرف شود و تنها راه قطعی برای نقد شدن پول های نفت واردات است .

مسئولین علت عدم همکاری بانک های خارجی با ایران را قرار داشتن نام ایران، در لیست سیاه FATF اعلام کردند. بر اساس همین تحلیل ایران روابط خود با FATF را گسترش داد. در تیرماه سال ۹۵ پس از تعهد ایران به اجرای «برنامه اقدام» پیشنهادی از سوی FATF، این گروه وضعیت ایران در لیست سیاه را برای مدت ۱۲ ماه به حالت تعلیق درآورد. بندهای ۲۱ و ۳۱ برنامه اقدام مربوط به شناسایی و به اشتراک گذاری اطلاعات مربوط به ذی نفع واقعی است، که تهدیدکننده جدی امنیت ملی است. در صورت اجرای کامل بندهای ۲۱ و ۳۱ «برنامه اقدام»، بازیگران اقتصادی ایرانی غیرتحریمی یا باید با نهادهای تحریمی ایرانی همکاری کنند و در مقابل عدم همکاری بانک های خارجی و قرار گرفتن مجدد در لیست تحریم را تحمل کنند و یا نهادهای تحریمی ایرانی را تحریم کرده و از فضای ایجادشده در پسابرجام استفاده می کنند. طبیعی است که برخی از بازیگران در مواجهه با این وضعیت با انتخاب گزینه دوم اقدام به خودتحریمی می کنند.