

Πάντειο Πανεπιστήμιο

Σχολή Διεθνών Σπουδών, Επικοινωνίας και Πολιτισμού

Τμήμα Διεθνών Ευρωπαϊκών και Περιφερειακών Σπουδών

ΠΜΣ: Διεθνείς Σχέσεις και Στρατηγικές Σπουδές

Θέμα: Ο ρόλος της FATF στην καταπολέμηση της τρομοκρατίας



Όνομα: Μαρία Βολιώτη

AM: 2019M00

Δεκέμβριος 2020

Περίληψη

Η νομιμοποίηση εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες συνδέεται άρρηκτα με το οργανωμένο έγκλημα, το οποίο σχετίζεται με την τρομοκρατία. Η διεθνής τρομοκρατία τροφοδοτείται με πόρους, που προέρχονται είτε από παράνομες δραστηριότητες είτε από νόμιμης προέλευσης οικονομικές ενισχύσεις, που αποστέλλονται, από όλο τον κόσμο, στους τρομοκράτες.

Ο φαύλος κύκλος του ξεπλύματος μαύρου χρήματος και της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας συνιστά διεθνή απειλή για την παγκόσμια ειρήνη και ασφάλεια, καθώς τροφοδοτεί και συντηρεί την τρομοκρατική δράση. Η αύξηση των τρομοκρατικών επιθέσεων τα τελευταία χρόνια οδήγησε στην συνειδητοποίηση του προβλήματος και στην χάραξη μίας διεθνούς στρατηγικής για την αντιμετώπισή του, στοχεύοντας στην ρίζα του, που δεν είναι άλλη από την εύρεση πόρων και την νομιμοποίηση εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες.

Κομβικό ρόλο στην διαμόρφωση της στρατηγικής έχει η FATF (Financial Action Task Force), διακυβερνητικός οργανισμός με αποστολή την ανάπτυξη της κατάλληλης εργαλειοθήκης για την καταπολέμηση του ξεπλύματος μαύρου χρήματος και της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας. Η FATF προσφέρει πολύτιμη αρωγή στα κράτη, προκειμένου να ενισχύσουν την θέση τους απέναντι στο διεθνές φαινόμενο.

Στόχος της παρούσας εργασίας είναι να αναδείξει την συμβολή της FATF στον αγώνα για το ξέπλυμα και την χρηματοδότηση της τρομοκρατίας, μέσα από την παρουσίαση του οργανισμού, της δομής του και των εργαλείων που χρησιμοποιεί. Ως μελέτη περίπτωσης (case study) λαμβάνεται η Ελλάδα, που με βάση την πρόσφατη αξιολόγηση της FATF, το 2019, σημείωσε αξιοσημείωτη πρόοδο σε σχέση με τις προηγούμενες αξιολογήσεις, αντιμετώπισε τις αδυναμίες του παρελθόντος και σήμερα αποτελεί επιτυχημένο παράδειγμα κράτους μέλους. Η παρούσα εργασία είναι αποτέλεσμα πρωτότυπης εργασίας και επικεντρώνεται σε συγκεκριμένα πεδία μελέτης.

Abstract

Money laundering is strongly linked to organized crime, which correlates with terrorism. International terrorism is fueled by resources, either from illicit or legitimate activities, sent from all over the world to terrorists.

The vicious circle of money laundering and terrorist financing poses an international threat to world peace and security, as it fuels and perpetuates terrorist activity. The rise of terrorist attacks in the recent years has led to the realization of the problem and the development of an international strategy to deal with it, aiming at its root, which is none other than funding and money laundering.

FATF (Financial Action Task Force), an intergovernmental body tasked with developing the appropriate toolkit to combat money laundering and terrorist financing, plays a key role in shaping the overall strategy. FATF offers valuable assistance to states in order to strengthen their position in the battle against this international phenomenon.

The aim of this paper is to highlight the FATF's contribution to the fight against money laundering and terrorist financing, through the presentation of the organization, its structure and the tools it uses. Greece is taken as a case study, since, according to the FATF's recent assessment, in 2019, it made significant progress compared to previous assessments, faced the weaknesses of the past and today is a successful example of a member state. The present work is the result of original work and focuses on specific fields of study. This essay is the result of original work and focuses on specific field of study related to Greece.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Περίληψη	2
Abstract	3
Κεφάλαιο 1 : Η άνοδος της τρομοκρατίας, η σχέση της με το ξέπλυμα μαύρου χρήματος και η σύνδεσή της με την FATF	5
1α. Η σχέση της τρομοκρατίας με το ξέπλυμα μαύρου χρήματος και οι πηγές χρηματοδότησής της	5
1β. Η διεθνής διάσταση της τρομοκρατίας και η FATF	6
Κεφάλαιο 2: Η FATF και οι λειτουργίες της ως προς την καταπολέμηση της τρομοκρατίας	8
2 α. Η ίδρυση και εξέλιξη της FATF	8
2 β. Η εσωτερική οργάνωση της FATF	10
2 γ. Τα εργαλεία της FATF στον αγώνα κατά της τρομοκρατίας	11
2δ. Οι αξιολογήσεις της FATF και ο τρόπος υλοποίησής τους	15
Κεφάλαιο 3: Case-Study: Η Ελλάδα μέσα από τις αξιολογήσεις της FATF	19
3.α. Πρώτη αξιολόγηση το 2007 και ενδιάμεσες αξιολογήσεις	19
3β. Πρόσφατη αξιολόγηση του 2019	21
3γ. Η ελληνική νομοθεσία και ο ν. 4557/2018, ως αποτέλεσμα της παρακολούθησης της FATF.	26
Κεφάλαιο 4: Swot Analysis και αξιολόγηση της FATF ως προς την επίτευξη του ρόλου της	28
Κεφάλαιο 5: Συμπεράσματα	30
Βιβλιογραφία	34
Παράρτημα	37

Κεφάλαιο 1 : Η άνοδος της τρομοκρατίας, η σχέση της με το ξέπλυμα «μαύρου χρήματος» και η σύνδεσή της με την FATF

1α. Η σχέση της τρομοκρατίας με το ξέπλυμα μαύρου χρήματος και οι πηγές χρηματοδότησής της.

Η νομιμοποίηση εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες ή αλλιώς το ξέπλυμα μαύρου χρήματος¹ ορίζεται ως η διαδικασία της παρουσίας του πλούτου, που αποκτάται από παράνομες, εγκληματικές δραστηριότητες ως νόμιμο. Ο συνήθης τρόπος νομιμοποίησης του μαύρου χρήματος είναι μέσω του χρηματοπιστωτικού συστήματος.

Η διεθνής πρακτική στο ξέπλυμα μαύρου χρήματος περιλαμβάνει, κατά κανόνα, τρία στάδια. Στο πρώτο στάδιο, που ενέχει και το μεγαλύτερο ρίσκο, το μαύρο χρήμα τοποθετείται, με τη μορφή κατάθεσης, σε ένα τραπεζικό ίδρυμα. Το επόμενο στάδιο περιλαμβάνει τη μεταφορά των χρημάτων, με στόχο την απόκρυψη της αρχικής πηγής. Τα χρήματα μεταφέρονται σε χρηματοπιστωτικά προϊόντα, εταιρείες, επενδύσεις στο εξωτερικό κ.λ.π.. Το τρίτο στάδιο περιλαμβάνει την ενσωμάτωση, όπου το μαύρο χρήμα επανεντάσσεται στην αληθινή οικονομία ως νόμιμο με την μορφή της αγοράς έργων τέχνης, της πώλησης ακινήτων κ.λ.π. Οι υπεράκτιες (offshore) εταιρίες θεωρούνται ως το καλύτερο εργαλείο για το ξέπλυμα μαύρου χρήματος, καθώς υπάρχει δυσκολία στον εντοπισμό του πραγματικού δικαιούχου πίσω από αυτές τις εταιρείες.

Το ξέπλυμα μαύρου χρήματος σχετίζεται με την χρηματοδότηση της τρομοκρατίας, δηλαδή με τις ενέργειες με τις οποίες επιδιώκεται η προώθηση κεφαλαίων σε ένα ή περισσότερα άτομα, με σκοπό την διενέργεια τρομοκρατικών πράξεων, καθώς τα συμφέροντά τους αλληλοεπικαλύπτονται. Εγκληματικές οργανώσεις επωφελούνται από την καταστροφή, που προκαλείται από τους τρομοκράτες. Συγχρόνως, οι τρομοκράτες εκμεταλλεύονται την χρηματοδότηση, που προέρχεται από την εγκληματική δράση. Οι Επαναστατικές Ένοπλες Δυνάμεις Κολομβίας, για παράδειγμα (FARC), δραστηριοποιούνται σε περιοχές παραγωγής κοκαΐνης, ενώ η Al Qaeda στο Αφγανιστάν επωφελείται από την παραγωγή οπίου.

Η διακίνηση ναρκωτικών αποτελεί την κύρια πηγή χρηματοδότησης της τρομοκρατίας. Άλλες πηγές είναι η εκβίαση, η εμπορία πολυτίμων λίθων και όπλων, η εμπορία ανθρώπων. Παράλληλα σημαντική πηγή χρηματοδότησης αποτελεί και η συγκέντρωση πόρων από την διασπορά και από ιδιώτες με μεγάλη οικονομική ευχέρεια. Ο Ιρλανδικός Δημοκρατικός Στρατός (IRA), για παράδειγμα, συγκέντρωνε χρήματα από την ιρλανδική κοινότητα των ΗΠΑ, ενώ η Al Qaeda υποστηριζόταν από τον Οσάμα Μπίν Λάντεν. Τέλος στην χρηματοδότηση της τρομοκρατίας μετέχουν και φιλανθρωπικοί οργανισμοί, που μπορούν να αναμειγνύουν πόρους από νόμιμες και παράνομες δραστηριότητες, κάτι που κάνει δύσκολο τον εντοπισμό του μαύρου χρήματος.

¹ Συχνά απαντάται ο διαχωρισμός σε «μαύρο» και «βρώμικο» χρήμα. Ως μαύρο χαρακτηρίζεται το εισόδημα που μπορεί να προέρχεται και από νόμιμη δραστηριότητα αλλά δεν εμφανίζεται στην φορολογική δήλωση ενώ ως βρώμικο ορίζεται το χρήμα που προέρχεται από παράνομες πηγές, όπως το εμπόριο όπλων ή ναρκωτικών. Στην παρούσα εργασία χρησιμοποιείται ο όρος «μαύρο χρήμα» με την έννοια του χρήματος παράνομης προέλευσης.

Η διαφορά, εξάλλου, τρομοκρατίας και ξεπλύματος μαύρου χρήματος είναι η προέλευση των πόρων. Ενώ στο ξέπλυμα μαύρου χρήματος οι πόροι προέρχονται αποκλειστικά από παράνομη δραστηριότητα, στην περίπτωση της τρομοκρατίας οι πόροι προέρχονται τόσο από νόμιμη όσο και από παράνομη δράση. Μία ακόμη διαφορά είναι και ο σκοπός του ξεπλύματος σε σχέση με την τρομοκρατία. Ενώ στη νομιμοποίηση εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες ο στόχος είναι ο παράνομος πλουτισμός, στην τρομοκρατία ο κύριος στόχος είναι η προβολή, η πολιτικοποίηση, η ιδεολογία, η αύξηση της επιρροής και η απόκτηση πολιτικής ισχύος. Στις διαφορές εντάσσεται και το ότι το μεν ξέπλυμα μαύρου χρήματος συμβαίνει μετά την εγκληματική δράση ενώ στην τρομοκρατία οι άδηλοι πόροι υποστηρίζουν μελλοντικές εγκληματικές ενέργειες. Διαφορά αποτελεί και το ότι στο ξέπλυμα η παρανομία συνίσταται στην προέλευση των πόρων, ενώ στην τρομοκρατία στον σκοπό που επιτελείται. Τέλος το ποσά που ξεπλένονται στο διεθνές χρηματοπιστωτικό σύστημα είναι μεγάλα και χρειάζονται "κάλυψη", ενώ στην τρομοκρατία τα ποσά είναι συνήθως μικρότερα και δύσκολα ανιχνεύσιμα. Παρά τις όποιες διαφορές, όμως, είναι γεγονός ότι ξέπλυμα μαύρου χρήματος και τρομοκρατία είναι συγκοινωνούντα δοχεία.

16. Η διεθνής διάσταση της τρομοκρατίας και η FATF

Το φαινόμενο της διεθνούς τρομοκρατίας απειλεί την κοινωνική συνοχή και την ασφάλεια κρατών και πολιτών. Η τρομοκρατική επίθεση την 11^η Σεπτεμβρίου 2001 βρήκε τον πλανήτη σχεδόν απροετοίμαστο μπροστά στο νέο φαινόμενο και κατέδειξε την άμεση ανάγκη για την καταπολέμηση της αυξανόμενης απειλής της παγκόσμιας ασφάλειας από τρομοκράτες και τρομοκρατικές οργανώσεις. Η παγκόσμια απειλή της τρομοκρατίας είναι υπαρκτή τόσο από μαχητές, που επιστρέφουν στις χώρες προέλευσής τους όσο και από ακραίους εξτρεμιστές. Καμία χώρα δεν φαίνεται να είναι άτρωτη.

Ο πιο αποτελεσματικός τρόπος αντιμετώπισης της τρομοκρατίας είναι να στερηθούν οι τρομοκράτες την δυνατότητα συγκέντρωσης, μεταφοράς ή πρόσβασης σε πόρους, καθώς η οργάνωση και διενέργεια τρομοκρατικών επιθέσεων προϋποθέτει χρήματα. Οι τρομοκράτες εκμεταλλεύονται χρηματοπιστωτικά ιδρύματα, που δεν ζητούν πληροφορίες για την προέλευση των χρημάτων και χώρες, όπου δεν καταγράφονται ή διερευνώνται οι ύποπτες συναλλαγές ούτε προτεραιοποιείται η ανάκτηση ύποπτων κεφαλαίων. Χώρες με αδυναμίες τέτοιου τύπου συνιστούν διεθνή απειλή και γι' αυτό πρέπει να περιορίζονται οι συνεργασίες μαζί τους.

Η αποτελεσματικότερη αντιμετώπιση του φαινομένου προϋποθέτει την συνεργασία και συνδρομή όλων των κρατών, με σκοπό την διαμόρφωση και κατάρτιση μιας ενιαίας διεθνούς πολιτικής ασφάλειας. Ο Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών (ΟΗΕ) αποτελεί διεθνές όργανο διασφάλισης της διεθνούς τάξης και ασφάλειας και έχει αναλάβει προληπτική δράση για τον περιορισμό και την πάταξη του φαινομένου. Τα κράτη μέλη των Ηνωμένων Εθνών υποχρεούνται να τηρούν τις νομικές υποχρεώσεις, που απορρέουν από τα Ψηφίσματα του Συμβουλίου Ασφαλείας των ΗΕ συμπεριλαμβανομένων και όσων αναφέρονται στον αγώνα κατά της τρομοκρατίας και της χρηματοδότησής της.

Το Συμβούλιο Ασφαλείας του ΟΗΕ αναγνώρισε για πρώτη φορά, με το ψήφισμα 1269/1999, την ανάγκη λήψης αντί-τρομοκρατικών μέτρων τόσο σε εθνικό όσο και σε διεθνές επίπεδο, με γνώμονα τους κανόνες του διεθνούς δικαίου και τις αρχές του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών². Παράλληλα, με το ψήφισμα 1267/1999, επέβαλε κυρώσεις και ποινές στην τρομοκρατική οργάνωση των Ταλιμπάν, μεταξύ των οποίων την απαγόρευση πτήσεων και το πάγωμα περιουσιακών στοιχείων³.

Το ψήφισμα 54/109/1999 του Συμβουλίου Ασφαλείας προέβλεπε την υιοθέτηση της Διεθνούς Σύμβασης για τη Καταστολή της Χρηματοδότησης της Τρομοκρατίας. Την Διεθνή Σύμβαση⁴, που αποτέλεσε τον θεμέλιο λίθο για τον περιορισμό της δράσης των τρομοκρατών, ακολούθησε μία σειρά αποφάσεων του Συμβουλίου Ασφαλείας με σχετικό περιεχόμενο. Σημαντική είναι η απόφαση 1373/2001, που ελήφθη στο πλαίσιο του Κεφαλαίου 7 του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών. Πρόκειται για πράξη νομοθετικού περιεχομένου, που τα κράτη καλούνται να ενσωματώσουν στο εσωτερικό τους δίκαιο. Η απόφαση επιβάλλει υποχρεώσεις και ρυθμίσεις δεσμευτικού χαρακτήρα στα κράτη για την πρόληψη και την καταστολή της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας, για την άρνηση ασφαλούς καταφυγίου στους τρομοκράτες, την εγκατάσταση αποτελεσματικών συνοριακών ελέγχων, και την προσαγωγή στη δικαιοσύνη όσων έχουν προβεί σε τρομοκρατικές ενέργειες⁵. Συγχρόνως ορίζεται και Αντιτρομοκρατική Επιτροπή (Counter-Terrorism Committee, CTC), η οποία απαρτίζεται από όλα τα μέλη του Συμβουλίου Ασφαλείας, με σκοπό να παρακολουθεί την εφαρμογή του ψηφίσματος.

Ο ρόλος της FATF για την καταπολέμηση του ξεπλύματος μαύρου χρήματος συνδέεται άρρηκτα με την ανάσχεση της χρηματοδότησης τρομοκρατών και τρομοκρατικών οργανώσεων. Συμπληρώνει, ως έναν βαθμό, τα Ηνωμένα Έθνη. Η FATF ξεκίνησε την δεκαετία του 90 ως μία ειδική ομάδα εργασίας με περιορισμένο χρονικό ορίζοντα δράσης. Σύντομα, ωστόσο, εξελίχθηκε σε έναν διεθνή οργανισμό με σημαντικό έργο για την ακεραιότητα του παγκόσμιου οικονομικού συστήματος.

Η αναγνώριση και η αναβάθμιση του ρόλου της FATF ως προς την προστασία του χρηματοπιστωτικού συστήματος διαφαίνεται και από την διαρκώς αυξανόμενη συμμετοχή της σε διεθνή φόρα, όπως τους G20⁶, που μετά την παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση του 2008 έθεσαν την FATF στο κέντρο της προσπάθειας οικοδόμησης μίας νέας διεθνούς χρηματοοικονομικής ρυθμιστικής αρχιτεκτονικής.

Η FATF αναγνωρίζεται ότι προσφέρει στις χώρες την απαραίτητη εργαλειοθήκη για να ανταποκριθούν στις διεθνείς νομικές δεσμεύσεις ως προς την καταπολέμηση της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας και του ξεπλύματος μαύρου χρήματος, ενώ συγχρόνως αξιολογεί κάθε χώρα, ως προς την πρόοδο εφαρμογής και δημοσιεύει τα αποτελέσματα της ενδελεχούς έρευνας, που διεξάγει. Τα αποτελέσματα αυτής της διεργασίας είναι χρήσιμα όχι μόνο σε εθνικό επίπεδο αλλά και για τα ΗΕ, καθώς εντοπίζονται οι χώρες, που χρειάζονται περαιτέρω τεχνική βοήθεια.

² <http://unscr.com/en/resolutions/doc/1269> (Τελευταία πρόσβαση: 1-9-2020)

³ [https://www.undocs.org/S/RES/1267%20\(1999\)](https://www.undocs.org/S/RES/1267%20(1999)) (Τελευταία πρόσβαση: 1-9-2020)

⁴ Ψήφισμα 54/109 στις 9 Δεκεμβρίου 1999, International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism <https://www.un.org/law/cod/finterr.htm> (Τελευταία πρόσβαση: 23-8-2020).

⁵ <http://unscr.com/en/resolutions/doc/1373> (Τελευταία πρόσβαση: 1-9-2020)

⁶ Η FATF συμμετέχει στις συνεδριάσεις των G20 όπου και παρουσιάζει τις δράσεις της. Παράλληλα συνεργάζεται με την ομάδα εργασίας των G20 για την καταπολέμηση της διαφθοράς.

Τον Μάρτιο του 2019 το Συμβούλιο Ασφαλείας των ΗΕ αναγνώρισε ρητά τον ρόλο της FATF στο Ψήφισμα 2462/2019⁷, όπου προέτρεπε όλες τις χώρες να εφαρμόζουν τις συστάσεις της FATF. Συγχρόνως για πρώτη φορά το Συμβούλιο Ασφαλείας των ΗΕ ενσωμάτωσε τα πρότυπα της FATF στο διεθνές δίκαιο, απαιτώντας την ποινικοποίηση της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας, ανεξάρτητα από το αν υπάρχει σύνδεση με συγκεκριμένη τρομοκρατική ενέργεια. Τα ΗΕ επιφυλάσσουν αυξημένο ρόλο στην FATF, καθώς η FATF παρέχει στις χώρες τα απαραίτητα τεχνικά στοιχεία, για να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις των αποφάσεων των ΗΕ για την διασφάλιση της διεθνούς σταθερότητας και ασφάλειας. Δεδομένου ότι η τρομοκρατία συνιστά πολύπλευρο πρόβλημα με διεθνείς προεκτάσεις η αντιμετώπιση του φαινομένου δε θα μπορούσε να είναι επιτυχής αποκλειστικά σε εθνικό επίπεδο. Απαιτείται η διεθνής συνεργασία και η αμοιβαία παροχή πληροφοριών και τεχνογνωσίας μεταξύ των χωρών για το βέλτιστο δυνατό αποτέλεσμα. Ο αυξημένος ρόλος της FATF υποστηρίζεται και στο πλαίσιο της ΕΕ, καθώς οι συστάσεις του οργανισμού εφαρμόζονται στην 5^η και 6^η οδηγία για την καταπολέμηση του ξεπλύματος μαύρου χρήματος⁸.

Την εργαλειοθήκη της FATF χρησιμοποιεί και ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) ως σημείο αναφοράς για το καθεστώς των δικαιούχων λογαριασμών και κεφαλαίων καθώς και άλλοι διεθνείς οργανισμοί. Το έργο της FATF στην αντιμετώπιση του οικονομικού εγκλήματος συνδέεται με την δράση άλλων οργανισμών όπως το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (IMF), η Παγκόσμια Τράπεζα (World Bank) που χρησιμοποιούν πλέον, ευρέως, την μεθοδολογία της FATF για να αξιολογήσουν τα μέλη τους ως προς τα μέτρα που λαμβάνουν ενάντια στο ξέπλυμα μαύρου χρήματος και την καταπολέμηση της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας. Την δράση της FATF υποστηρίζουν και άλλοι οργανισμοί, όπως η Interpol, που συμμετέχει στις συνεδριάσεις της Ολομέλειας της FATF και παρέχει στοιχεία τόσο για την έρευνα όσο και για την διαμόρφωση της πολιτικής της.

Κεφάλαιο 2: Η FATF και οι λειτουργίες της ως προς την καταπολέμηση της τρομοκρατίας

2 α. Η ίδρυση και εξέλιξη της FATF

⁷ <https://www.un.org/securitycouncil/content/sres24622019>. Στην σελίδα 2 του Ψηφίσματος αναγνωρίζεται ο ρόλος της FATF ("underscoring the central role of the United Nations, in particular its Security Council, in the fight against terrorism and stressing the essential role of the Financial Action Task Force (FATF) ...". Επίσης στην σελίδα 3 επισημαίνεται η ανάγκη εφαρμογή από τα κράτη των συστάσεων της FATF "Strongly urges all States to implement the comprehensive international standards embodied in the revised Forty FATF Recommendations on Combating Money Laundering, and the Financing of Terrorism and Proliferation and its interpretive notes" (Τελευταία πρόσβαση: 23-8-2020).

⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32018L0843> καθώς και <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/fight-against-terrorism/fight-against-terrorist-financing/> (Τελευταία πρόσβαση: 2-9-2020)

Το 1988 τα Ηνωμένα Έθνη έδωσαν τον πρώτο διεθνή ορισμό για το ξέπλυμα μαύρου χρήματος στην «Σύμβαση ενάντια στην παράνομη διακίνηση ναρκωτικών και ψυχοτρόπων ουσιών»⁹. Τα κράτη υποχρεούνταν να στερούν από τους υπόπτους για παράνομες ενέργειες τα προϊόντα των εγκληματικών ενεργειών τους, αφαιρώντας τους έτσι το κίνητρο να συνεχίζουν την παράνομη δράση τους. Η εφαρμογή της Σύμβασης υπήρξε, ωστόσο, ατελής, καθώς αφενός το ξέπλυμα συνδέθηκε μόνο με την διακίνηση ναρκωτικών και αφετέρου τα κράτη λειτουργούσαν με βάση τα συμφέροντά τους. Λόγω των διαφορετικών προσεγγίσεων των κρατών, οι ΗΠΑ πρότειναν την δημιουργία, για έναν χρόνο, μίας ειδικής ομάδας που θα καταλογοποιούσε την πρόοδο των κρατών στο πλαίσιο της καταπολέμησης του ξεπλύματος μαύρου χρήματος. Η πρόταση συνάντησε πολλές αντιδράσεις, πριν, τελικά, τα μέλη των G7, αποφασίσουν να συμμετάσχουν συνολικά στην νεοιδρυθείσα FATF.

Η αρχική στόχευση της FATF, την δεκαετία του 90 είχε να κάνει περισσότερο με το ξέπλυμα μαύρου χρήματος, προερχόμενο από παράνομες εγκληματικές δραστηριότητες καθώς και από το εμπόριο ναρκωτικών¹⁰. Δημιουργήθηκαν, αρχικά, τρεις ομάδες εργασίας, που επικεντρώθηκαν στην ανάλυση των τρόπων ξεπλύματος μαύρου χρήματος καθώς και την αξιολόγηση των διεθνών και εθνικών πρακτικών για την αντιμετώπιση του προβλήματος. Η διαπίστωση της αδυναμίας ελέγχου του φαινομένου σε εθνικό επίπεδο οδήγησε στην ανάπτυξη δράσεων για την βελτίωση της ικανότητας των χωρών ως προς την αντιμετώπιση του φαινομένου.

Σήμερα η FATF (Financial Action Task Force, Groupe d'action financière (GAFI)- Ομάδα Χρηματοπιστωτικής Δράσης), είναι ένας διεθνής διακυβερνητικός οργανισμός με σκοπό την υιοθέτηση προτύπων και την προώθηση της αποτελεσματικής εφαρμογής νομικών, ρυθμιστικών και επιχειρησιακών μέτρων αντιμετώπισης των κινδύνων ξεπλύματος χρήματος και χρηματοδότησης της τρομοκρατίας (ΞΧ/ΧΤ) και άλλων σχετικών απειλών, στοχεύοντας στην προστασία της ακεραιότητας του διεθνούς χρηματοπιστωτικού συστήματος.

Μετά τα τρομοκρατικά χτυπήματα στις 11 Σεπτεμβρίου 2001 ο ρόλος της FATF διευρύνθηκε και συμπεριέλαβε τον αγώνα κατά της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας, ενώ το 2012 η FATF διεύρυνε ακόμη περισσότερο τον ρόλο της, ως απάντηση στη νέα απειλή προμήθειας όπλων μαζικής καταστροφής από χώρες, όπως η Β. Κορέα και το Ιράν.

Η FATF επικεντρώνεται σε τέσσερα πεδία εργασίας: τον ορισμό των παγκόσμιων απειλών για το χρηματοπιστωτικό σύστημα, την ανάπτυξη ισχυρών προτύπων για την αντιμετώπιση αυτών των απειλών, την αξιολόγηση της συμμόρφωσης των χωρών με τους άξονες της FATF, την αξιολόγηση και παρακολούθηση χωρών, που αδυνατούν να συμμορφωθούν.

Ειδικότερα κύρια αποστολή της FATF είναι:

⁹ Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances ή Σύμβαση της Βιέννης, https://www.unodc.org/pdf/convention_1988_en.pdf (Τελευταία πρόσβαση: 17-9-2020)

¹⁰ Το εκτιμώμενο ποσό από το εμπόριο ναρκωτικών, σύμφωνα με στοιχεία του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών (ΟΗΕ) υπολογιζόταν, το 1987, σε 300 εκ. δολάρια. FATF 30 years 1989/2019, σελ 9.

- Η διαμόρφωση και προώθηση τόσο σε εθνικό όσο και σε διεθνές επίπεδο πολιτικών για την καταπολέμηση του ξεπλύματος μαύρου χρήματος και της χρηματοδότησης της διεθνούς τρομοκρατίας.
- Η δημιουργία διεθνών προτύπων για την καταπολέμηση του ξεπλύματος μαύρου χρήματος.
- Η συγκέντρωση και αξιολόγηση των αποτελεσμάτων της διεθνούς συνεργασίας καθώς και η μελέτη συμπληρωματικών μέτρων για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού του οργανισμού.
- Η δημοσίευση ετησίων εκθέσεων-συστάσεων και η προσαρμογή της εθνικής νομοθεσίας των χωρών μελών της FATF.

Πλήρη μέλη της FATF είναι 39¹¹, στα οποία περιλαμβάνονται τα επτά ιδρυτικά κράτη-κράτη μέλη της G7, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Συμβούλιο Συνεργασίας του (Περσικού) Κόλπου, ενώ υποστηρίζεται γραμματειακά από τον ΟΟΣΑ. Στις εργασίες της FATF συμμετέχουν, επίσης, συνδεδεμένα μέλη, καθώς και πολλοί διεθνείς και περιφερειακοί οργανισμοί - ήδη από το 2015- με παρεμφερείς σκοπούς δράσης¹², διαμορφώνοντας ένα Παγκόσμιο Δίκτυο Συνεργασίας¹³ με, συνολικά, 205 μέλη.

Η FATF συνιστά εργαλείο, με το οποίο επιδιώκεται η διασφάλιση του διεθνούς χρηματοπιστωτικού συστήματος. Για το λόγο αυτό στις συνεδριάσεις συμμετέχουν μέλη του ΟΟΣΑ και ως παρατηρητές η Επιτροπή της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, ο ΟΗΕ, η Interpol, το Παγκόσμιο Συμβούλιο Τελωνείων, η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, η Παγκόσμια Τράπεζα και άλλοι οργανισμοί.

2 β. Η εσωτερική οργάνωση της FATF

Η FATF, ως τεχνικός οργανισμός, διοικείται από έναν Πρόεδρο, με διετή¹⁴, μη ανανεώσιμη θητεία, προερχόμενο από μία από τις χώρες μέλη. Από το 2017 ο ρόλος του Προέδρου έχει ενισχυθεί σημαντικά, καθώς συμμετέχει σε συναντήσεις των Υπουργών Οικονομικών των G20 και των διοικητών των Κεντρικών Τραπεζών. Ο Πρόεδρος συγκαλεί και προεδρεύει των συνεδριάσεων της Ολομέλειας και των ομάδων

¹¹ Τα 38 κράτη μέλη είναι τα εξής: (1989) Καναδάς, Γαλλία, Γερμανία, Ιταλία, Ιαπωνία, Αγγλία, ΗΠΑ, Ευρωπαϊκές Κοινότητες, Αυστραλία, Αυστρία, Βέλγιο, Λουξεμβούργο, Ολλανδία, Ισπανία, Σουηδία, Ελβετία, (1990-1991) Δανία, Φιλανδία, Ελλάδα, Ιρλανδία, Νέα Ζηλανδία, Νορβηγία, Πορτογαλία, Τουρκία, Χόνγκ Κόνγκ, Κίνα, Συμβούλιο Συνεργασίας του Κόλπου (1991-1992) Ισλανδία και Σιγκαπούρη, (1999-2000) Αργεντινή, Βραζιλία και Μεξικό, (2002-2003) Νότια Αφρική, Ρωσία, (2006-2007) Κίνα, (2009-2010) Κορέα και Ινδία, (2015-2016) Μαλαισία, (2018-2019) Ισραήλ, κράτη παρατηρητές σήμερα η Ινδονησία και η Σαουδική Αραβία.

¹² APG (Asia-Pacific Group on Money Laundering), CFATF (Caribbean Financial Action Task Force), EAG (Eurasian Group), ESAAMLG (Eastern and Southern Africa Anti-money Laundering Group), GABAC (Task Force on Money Laundering in Central Africa), GAFILAT (Financial Action Task Force of Latin America), GIABA (Inter Governmental Action Group against Money Laundering in West Africa), MENAFATF (Middle East and North Africa Financial Action Task Force), MONEYVAL (Council of Europe Committee of Experts on the Evaluation of Anti-money Laundering Measures and the Financing of Terrorism).

¹³ FATF 30 years 1989/2019, σελ 72 <https://www.fatf-gafi.org/publications/fatfgeneral/documents/fatf-30.html> (Τελευταία πρόσβαση: 12-8-2020)

¹⁴ Η θητεία του Προέδρου της FATF ήταν ετήσια έως και τον Απρίλιο 2019.

εργασίας και επικοινωνεί στους Υπουργούς Οικονομικών τα αποτελέσματα εργασίας. Ο Πρόεδρος συνεπικουρείται στο έργο του από τον Αντιπρόεδρο¹⁵ και τον Εκτελεστικό Γραμματέα, που ηγείται της Γραμματείας της FATF.

Η Ολομέλεια είναι το αποφασιστικό όργανο της FATF. Αποτελείται από αντιπροσώπους από τα κράτη μέλη της FATF καθώς και από τους 9 περιφερειακούς οργανισμούς. Κατά τις τακτικές συναντήσεις τον Φεβρουάριο, Ιούνιο και Οκτώβριο κάθε χρόνου η Ολομέλεια συζητά την πρόοδο, που σημειώνεται ως προς την καταπολέμηση του ξεπλύματος μαύρου χρήματος και της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας. Αυτό περιλαμβάνει κυρίως αξιολογήσεις, που αναλύουν τον τρόπο προσαρμογής των χωρών στις οδηγίες της FATF για την προστασία του παγκόσμιου χρηματοπιστωτικού συστήματος και την διατύπωση νέων πολιτικών-προτάσεων για την καλύτερη υλοποίηση των κατευθύνσεων της FATF. Η Ολομέλεια, επίσης, ορίζει τις χώρες που συνιστούν κίνδυνο για το χρηματοπιστωτικό σύστημα λόγω ανεπάρκειας στο ρυθμιστικό, νομικό ή επιχειρησιακό πεδίο.

Στο περιθώριο της Ολομέλειας λειτουργούν 5 ομάδες εργασίας: ομάδα ρίσκου, τάσεων και μεθόδων (Risks, Trends & Methods Group), ομάδα διαμόρφωσης πολιτικής (Policy Development Group), ομάδα για τις αξιολογήσεις και την συμμόρφωση (Evaluations and Compliance Group), ομάδα για την διεθνή συνεργασία και την ανασκόπηση (International Cooperation Review Group), ομάδα για τον συντονισμό του διεθνούς δικτύου (Global Network Coordination Group), καθώς ο οργανισμός συνεργάζεται τόσο με τον δημόσιο όσο και τον ιδιωτικό τομέα για την παροχή ακριβέστερων στοιχείων.

Η Γραμματεία της FATF αποτελείται από 50 ειδικούς πολιτικούς αναλυτές και βοηθητικό προσωπικό από 20, περίπου, χώρες του κόσμου. Αξίζει να σημειωθεί ότι τα κράτη μέλη μπορούν να παρέχουν προσωπικό για περιορισμένο χρονικό διάστημα, με σκοπό την ανταλλαγή τεχνογνωσίας και εμπειρίας.

Η FATF θεωρείται οργανισμός, που χαρακτηρίζεται από μεγάλη γραφειοκρατία. Στην πράξη, όμως, περιγράφεται καλύτερα ως ένα δίκτυο διεθνούς δημόσιας πολιτικής, όπου η λήψη αποφάσεων βασίζεται στην συναίνεση. Η συμφωνία επιτυγχάνεται πριν από την σύγκληση της Ολομέλειας στις ομάδες εργασίας ή σε διάφορες συναντήσεις πριν ή κατά την διάρκεια των συνεδριάσεων της Ολομέλειας.¹⁶

2 γ. Τα εργαλεία της FATF στον αγώνα κατά της τρομοκρατίας

Οι τρομοκρατικές οργανώσεις χρειάζονται πρόσβαση σε χρηματοοικονομικές υπηρεσίες, προκειμένου να επωφελούνται των προϊόντων της εγκληματικής τους δράσης. Χωρίς εντοπισμό, έλεγχο ή τιμωρία ενισχύουν την ισχύ τους, καθώς η χρηματοδότηση τους δίνει την δυνατότητα να οργανώνουν εκπαίδευση των νέων

¹⁵ Η θέση του Αντιπροέδρου προβλέφθηκε το 2008. Τον Απρίλιο του 2019 η θητεία του Αντιπροέδρου έγινε από ετήσια, διετής.

¹⁶ Nance, M.T. The regime that FATF built: an introduction to the Financial Action Task Force. *Crime Law Soc Change* 69, 109–129 (2018), σελ.114. <https://doi.org/10.1007/s10611-017-9747-6> (Τελευταία πρόσβαση: 18-9-2020)

μελών, που στρατολογούνται καθώς και να αγοράζουν όπλα και εξοπλισμό για τις σχεδιαζόμενες επιθέσεις. Η ελευθερία δράσης των τρομοκρατών και η απουσία ελέγχου απειλεί την παγκόσμια ειρήνη και ασφάλεια. Το ξέπλυμα μαύρου χρήματος, η χρηματοδότηση της τρομοκρατίας και η προμήθεια όπλων μαζικής καταστροφής συνιστούν, παράλληλα, απειλή για την οικονομική σταθερότητα μίας χώρας και αποθαρρύνει τις ξένες επενδύσεις.

Η πρώτη έκθεση της FATF, την δεκαετία του 90, αποτέλεσε σταθμό στον αγώνα κατά του ξεπλύματος και είχε ως αποτέλεσμα την υιοθέτηση ρυθμίσεων από τα κράτη ενάντια στην χρησιμοποίηση προϊόντων παράνομης δραστηριότητας για την ανάπτυξη τρομοκρατικής δράσης. Η FATF έχει εκδώσει, από το 1990, 40 συστάσεις για τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες, οι οποίες ισχύουν με κάποιες τροποποιήσεις μέχρι και σήμερα και έχουν διαμορφώσει, σε μεγάλο βαθμό, το διεθνές νομικό πλαίσιο. Οι 40 συστάσεις της FATF¹⁷ στοχεύουν στα εξής:

- στην βελτίωση των εθνικών συστημάτων για την καταπολέμηση του ξεπλύματος
- στην ισχυροποίηση του ρόλου του χρηματοπιστωτικού συστήματος ως προς την ταυτοποίηση των πελατών, τον εντοπισμό των ύποπτων συναλλαγών και την ανάπτυξη ασφαλών και σύγχρονων τεχνικών συναλλαγής.
- στην ενίσχυση της διεθνούς συνεργασίας σε διοικητικό και δικαστικό επίπεδο, μέσω της ανταλλαγής πληροφοριών για την κίνηση κεφαλαίων και της αμοιβαίας δικαστικής συνδρομής σε επίπεδο έρευνας, δέσμευσης, κατάσχεσης και έκδοσης κρατουμένων.

Μετά την τρομοκρατική επίθεση στους δίδυμους πύργους, το 2001, η FATF εξέδωσε 9 ακόμη ειδικές συστάσεις σχετικά με την χρηματοδότηση της τρομοκρατίας¹⁸. Οι συστάσεις αυτές καλούν τα κράτη:

- να εφαρμόσουν και να κυρώσουν την Σύμβαση των ΗΕ για την Καταπολέμηση της Χρηματοδότησης της Τρομοκρατίας καθώς και όλα τα ψηφίσματα για την πρόληψη και καταστολή του φαινομένου και πιο συγκεκριμένα την απόφαση 1373/2001 του Συμβουλίου Ασφαλείας.
- να ποινικοποιήσουν την χρηματοδότηση της τρομοκρατίας και την δράση των τρομοκρατών.
- να παγώνουν χωρίς καθυστέρηση τα κεφάλαια των τρομοκρατών και όσων χρηματοδοτούν την τρομοκρατία.
- να υποχρεώνουν τους χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς να αναφέρουν στις αρμόδιες αρχές ύποπτες συναλλαγές.
- να παρέχουν βοήθεια σε άλλα κράτη στο επίπεδο της έρευνας.
- να διασφαλίζουν ότι δεν γίνονται ασφαλείς παράδεισοι για πρόσωπα σχετιζόμενα με τρομοκρατία, να εισάγουν εποπτικά μέσα για φυσικά ή νομικά

¹⁷ <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/FATF%20Standards%20-%2040%20Recommendations%20rc.pdf> (Τελευταία πρόσβαση: 11-9-2020)

¹⁸ <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/FATF%20Standards%20-%20IX%20Special%20Recommendations%20and%20IN%20rc.pdf> (Τελευταία πρόσβαση: 11-9-2020)

πρόσωπα, που μεταφέρουν χρήματα ή αξίες μέσω ανεπίσημων συστημάτων μεταφοράς, όπως το δίκτυο "Hawala"¹⁹.

- να ζητούν από χρηματοπιστωτικά ιδρύματα να δίνουν ακριβείς πληροφορίες για τις διενεργούμενες συναλλαγές.
- να δίνουν προσοχή σε ΜΚΟ και φιλανθρωπικούς οργανισμούς, που μπορεί να χρησιμοποιούνται ως κάλυμμα για την διοχέτευση χρηματικών ροών προς τρομοκρατικές οργανώσεις.

Οι συστάσεις αποτελούν ένα ήπιο εργαλείο διεθνούς δικαίου (international soft law) αλλά είναι γενικά αποδεκτό ότι όλες οι χώρες, που συμμετέχουν στη FATF υποχρεούνται να τις εφαρμόζουν. Η συμμόρφωση των χωρών παρακολουθείται και αξιολογείται σε τακτά χρονικά διαστήματα. Να σημειωθεί ότι τα κράτη μέλη ανεπίσημα μπορούν, σε ετήσια βάση, να αναθεωρήσουν τις συστάσεις. Στις περιπτώσεις, που μία σύσταση είναι ασαφής ή δύσκολο να εφαρμοστεί, τα κράτη μέλη κάνουν ερμηνευτικές διορθώσεις που μπορεί να ενσωματωθούν στο κύριο σώμα των επίσημων συστασεων, μετά από μία δοκιμαστική περίοδο. Τα κράτη μέλη έχουν πλήρως και επίσημα αναθεωρήσει τις συστάσεις τρεις φορές, το 1996, το 2003/2004 και το 2012.

Για την αποτελεσματικότερη επίτευξη των στόχων της και σε συνέχεια των συστάσεων 20 και 21, η FATF δημοσίευσε στο παρελθόν, λίστα χωρών, που εφάρμοζαν πλημμελώς ή και καθόλου τις συστάσεις της (λίστα NCCTs: non cooperative countries and territories). Η πρωτοβουλία αυτή αποσκοπούσε στον περιορισμό της ευαλωτότητας του οικονομικού συστήματος, διασφαλίζοντας ότι οι αγορές εφάρμοζαν μέτρα για την πρόληψη, τον εντοπισμό και την τιμωρία του ξεπλύματος, σύμφωνα με τα διεθνώς αναγνωρισμένα πρότυπα. Η πρώτη έκθεση δημοσιεύτηκε το 2000 και περιελάμβανε 17 χώρες με ανεπάρκειες στο ξέπλυμα μαύρου χρήματος και απροθυμία να συνεργαστούν. Η αξιολόγηση των χωρών έγινε στην βάση 25 κριτηρίων, όπως προέκυπταν από τις 40 συστάσεις της FATF. Να σημειωθεί ότι η λίστα NCCTs δέχθηκε πολλή κριτική, καθώς τα κριτήρια αξιολόγησης για τις χώρες μέλη και μη μέλη ήταν διαφορετικά. Η δημοσίευση της λίστας NCCTs σταμάτησε το 2007, όταν διεγράφη και η τελευταία από τις χώρες που ήταν στην λίστα του 2000. Έκτοτε η FATF δεν έχει δημοσιεύσει άλλη λίστα, στο πλαίσιο της πρωτοβουλίας NCCTs²⁰.

¹⁹ Hawala, <https://en.wikipedia.org/wiki/Hawala>, https://www.academia.edu/21938357/Hawala_%CE%A4%CE%BF_%CE%A4%CF%81%CE%B1%CF%80_%CE%B5%CE%B6%CE%B9%CE%BA%CF%8C_%CE%A3%CF%8D%CF%83%CF%84%CE%B7%CE%BC%CE%B1_%CF%84%CE%B7%CF%82_%CE%91%CE%BB_%CE%9A%CE%AC%CE%B9%CE%BD%CF%84%CE%B1 (Τελευταία πρόσβαση: 9/9/2020). Σύμφωνα με σχετική έκθεση της FATF, οι συναλλαγές Hawala: "χρησιμοποιούνται σε ορισμένες περιοχές από νόμιμους πελάτες, για γεωγραφικούς και πολιτιστικούς λόγους, καθώς και λόγω έλλειψης τραπεζικής πρόσβασης. Το συγκεκριμένο είδος συναλλαγών χρησιμοποιείται επίσης από άτομα και οργανώσεις που επιδιώκουν να αποφύγουν ελέγχους συναλλάγματος, φορολογικές υποχρεώσεις και κυρώσεις. Απαντάται συνήθως σε περιοχές με έντονη παρουσία οικονομικών μεταναστών, ενώ είναι εύκολα προσβάσιμο από τα μέλη αυτής της κοινότητας".

²⁰ [https://www.fatf-gafi.org/publications/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/more/aboutthenon-cooperativecountriesandterritoriesncctinitiative.html?hf=10&b=0&s=desc\(fatf_releasedate\)](https://www.fatf-gafi.org/publications/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/more/aboutthenon-cooperativecountriesandterritoriesncctinitiative.html?hf=10&b=0&s=desc(fatf_releasedate)) (Τελευταία πρόσβαση: 14/9/2020)

Η FATF εκδίδει, επίσης, σε ετήσια βάση μία σειρά αναφορές, που χαρακτηρίζονται ως αναφορές τυπολογίας. Κάθε έκθεση εστιάζει σε ένα προϊόν, που μπορεί να χρησιμοποιηθεί από εγκληματικές ή τρομοκρατικές οργανώσεις για να αποκτήσουν πρόσβαση στο χρηματοπιστωτικό σύστημα. Παράλληλα, δημοσιεύονται και κοινές εκθέσεις της FATF με έναν ή περισσότερους από τους συνεργαζόμενους περιφερειακούς οργανισμούς²¹. Οι εκθέσεις τυπολογίας ορίζουν τα πρότυπα και επισημαίνουν τα κενά, που μπορεί να είναι το αποτέλεσμα εσφαλμένης ή περιορισμένης εφαρμογής των προτύπων. Για παράδειγμα η έκθεση Ιουνίου 2014 αναφερόταν στο ξέπλυμα μαύρου χρήματος και στην χρηματοδότηση της τρομοκρατίας, μέσω εικονικών νομισμάτων. Το 2018 η FATF παρακολουθώντας τις διεθνείς εξελίξεις, υιοθέτησε τροποποιήσεις επί της αρχικής έκθεσης, προκειμένου οι χώρες να θωρακιστούν καταλλήλότερα απέναντι στην αυξανόμενη χρήση εικονικών αξιών²². Σημαντική ήταν και η έκθεση της FATF, το 2018, για τις χρηματικές ροές από το εμπόριο λευκής σαρκός, ειδικά σε περιοχές δράσης τρομοκρατικών οργανώσεων.

Η FATF αναπτύσσει συνεργασίες και στο επίπεδο των χρηματοοικονομικών οργανισμών, προκειμένου να γίνονται οι απαραίτητες ενέργειες για τον εντοπισμό των δικαιούχων πίσω από κάθε «ύποπτη» συναλλαγή. Για τον σκοπό αυτόν έχουν δημιουργηθεί πλέον στα κράτη μέλη αυτόνομες μονάδες χρηματοοικονομικών πληροφοριών, που αναλύουν, με σύγχρονα διεθνή τεχνολογικά εργαλεία, ύποπτες συναλλαγές από χρηματοοικονομικούς οργανισμούς, καζίνο, μεσιτικά γραφεία και εμπόρους πολύτιμων λίθων. Η συνεργασία της FATF με τον ιδιωτικό τομέα και τους εργαζόμενους σε αυτόν συμβάλλει, επίσης, στο να ανταποκρίνεται ο οργανισμός στις σύγχρονες προκλήσεις. Η δημιουργία ενός εκτεταμένου δικτύου συνεργασίας, από την πλευρά της FATF, συμβάλλει στην τεκμηρίωση της σύλληψης και καταδίκης υπόπτων για εγκληματικές-τρομοκρατικές δραστηριότητες, καθώς και στην κατάσχεση χρημάτων, που προέρχονται από παράνομες πράξεις, κάτι που οδηγεί σε περαιτέρω περιορισμό της εγκληματικής-τρομοκρατικής δράσης.

Η συγκέντρωση στοιχείων από τις μονάδες χρηματοοικονομικών πληροφοριών επέτρεψε, για παράδειγμα, το 2014, στις ρωσικές αρχές να εμποδίσουν σχέδιο στρατολόγησης και συγκέντρωσης κεφαλαίων, με την δέσμευση πάνω από 200 e wallets, τραπεζικών καρτών, κινητών τηλεφώνων και τραπεζικών λογαριασμών²³. Η Σουηδία, επίσης, χρησιμοποιώντας τα εργαλεία της FATF κατάφερε να προσαγάγει τέσσερεις υπόπτους που έστελναν κεφάλαια στην ISIL²⁴. Τέλος το 2017 οι τρομοκρατικές επιθέσεις στο Λονδίνο οδήγησαν τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα να δώσουν πληροφορίες στις αυτόνομες μονάδες χρηματοοικονομικών πληροφοριών της Μεγάλης Βρετανίας για να εντοπιστούν τα εμπλεκόμενα στις επιθέσεις, δίκτυα τρομοκρατών. Η εικόνα των οικονομικών συναλλαγών συνέβαλε στην άμεση

²¹ Το 2018 η FATF εξέδωσε για παράδειγμα έκθεση (FATF REPORT: Professional Money Laundering- July 2018) για την διατάραξη των χρηματικών ροών, στην οποία βασίζονται οι τρομοκράτες, κάτι που δίνει σημαντική πληροφόρηση στα κράτη προκειμένου να λάβουν αποφασιστικά προληπτικά μέτρα για την διακοπή της τρομοκρατικής δραστηριότητας πριν το τρομοκρατικό χτύπημα.

²² Η FATF υιοθέτησε τον ευρύτερο όρο "virtual asset", με τον οποίο αποδίδονται ψηφιακές αξίες που μπορούν να γίνουν αντικείμενο εμπορίας, μεταφοράς, πληρωμής ή επένδυσης.

²³ FATF 30 years 1989/2019, σελ 43 <https://www.fatf-gafi.org/publications/fatfgeneral/documents/fatf-30.html> (Τελευταία πρόσβαση: 12-8-2020)

²⁴ Islamic State of Iraq and the Levant (ISIL), γνωστή και ως Islamic State of Iraq and Syria (ISIS)

ταυτοποίηση των εμπλεκομένων στην οργάνωση των τρομοκρατικών ενεργειών και την σύλληψή τους²⁵.

Για την βέλτιστη άντληση πληροφοριών σχετικά με τους δικαιούχους κινητών αξιών η FATF επιδιώκει σταθερά την συνεργασία με διεθνείς οργανισμούς και φόρα, όπως για παράδειγμα το Οικονομικό Συμβούλιο Σταθερότητας (Financial Stability Board)²⁶ και το Παγκόσμιο Φόρουμ Διαφάνειας και Ανταλλαγής Πληροφοριών για Φορολογικούς Σκοπούς (Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purpose)²⁷. Η στόχευση της FATF είναι διττή και αφορά τόσο σε εθνικό επίπεδο όσο και στο παγκόσμιο διατραπεζικό σύστημα, σε μία εποχή ταχείας εξέλιξης με νέα χρηματοοικονομικά προϊόντα και ταχύτερες μεθόδους επικοινωνίας.

2δ. Οι αξιολογήσεις της FATF και ο τρόπος υλοποίησής τους

Οι αξιολογήσεις των χωρών από την FATF ξεκίνησαν έναν χρόνο μετά την σύστασή της σε εθελοντικό επίπεδο, με πρώτες χώρες που συμμετείχαν την Γαλλία, την Σουηδία και το Ηνωμένο Βασίλειο. Οι αρχικές αξιολογήσεις αναφέρονταν στο κατά πόσο αυτές οι χώρες εφαρμόζουν τις συστάσεις της FATF. Η αύξηση των τρομοκρατικών επιθέσεων, το 2015²⁸, οδήγησε σε αυστηρότερα πρότυπα από την πλευρά της FATF και σε περαιτέρω τροποποίηση και ενίσχυση της νομοθεσίας σε τουλάχιστον 47 χώρες. Παράλληλα η FAFT προχώρησε σε αξιολόγηση του νομικού πλαισίου 200 χωρών ως προς την επαρκή ή μη ποινικοποίηση της χρηματοδότησης τρομοκρατών και την ικανότητα δέσμευσης των κεφαλαίων τρομοκρατών ή τρομοκρατικών οργανώσεων. 96 χώρες αποφάσισαν να ψηφίσουν νέα νομοθεσία, προκειμένου να ρυθμίσουν ανεπάρκειες του υφιστάμενου νομοθετικού πλαισίου.

Οι ισχυροί νόμοι και οι ρυθμίσεις παραμένουν σημαντικοί. Μεγάλης σπουδαιότητας, ωστόσο, είναι και οι δράσεις που αναλαμβάνει μία χώρα για την προστασία του χρηματοοικονομικού συστήματος και της οικονομίας, εν γένει, από το ξέπλυμα μαύρου χρήματος και την χρηματοδότηση της τρομοκρατίας. Αυτό πρακτικά προϋποθέτει την καλή χρήση εργαλείων και καλών πρακτικών, καθώς και την στενή συνεργασία τόσο σε εθνικό όσο και σε διεθνές επίπεδο. Η σύγχρονη μεθοδολογία αξιολόγησης κινείται στο επίπεδο της τεχνικής πληρότητας και αποτελεσματικότητας.

²⁵ FATF 30 years 1989/2019, σελ 80 <https://www.fatf-gafi.org/publications/fatfgeneral/documents/fatf-30.html> (Τελευταία πρόσβαση: 24-8-2020)

²⁶ Financial Stability Board : <https://www.fsb.org/about/fsb-members/> (Τελευταία πρόσβαση: 18-8-2020)

²⁷ Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purpose: <http://www.oecd.org/tax/transparency/> (Τελευταία πρόσβαση: 18-8-2020)

²⁸ Π.χ. επίθεση στο Bataclan στις 13 Νοεμβρίου 2015 https://el.wikipedia.org/wiki/%CE%A4%CF%81%CE%BF%CE%BC%CE%BF%CE%BA%CF%81%CE%B1%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%AD%CF%82_%CE%B5%CF%80%CE%B9%CE%B8%CE%AD%CF%83%CE%B5%CE%B9%CF%82_%CF%84%CE%B7%CF%82_13%CE%B7%CF%82_%CE%9D%CE%BF%CE%B5%CE%BC%CE%B2%CF%81%CE%AF%CE%BF%CF%85_2015_%CF%83%CF%84%CE%BF_%CE%A0%CE%B1%CF%81%CE%AF%CF%83%CE%B9 (Τελευταία πρόσβαση: 24-8-2020)

Για την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας των χωρών η FATF χρησιμοποιεί 11 «Άμεσους Στόχους»²⁹, που θα πρέπει να πληροί ένα πλαίσιο καταπολέμησης ξεπλύματος μαύρου χρήματος και χρηματοδότησης της τρομοκρατίας.

1. Ρίσκο-Πολιτική και Συντονισμός
2. Διεθνής Συνεργασία στο επίπεδο των best practices, πληροφοριών και στοιχείων
3. Εποπτεία των χρηματοοικονομικών οργανισμών
4. Προληπτικά Μέτρα και εφαρμογή των AML/CFT εργαλείων³⁰
5. Νομικά Πρόσωπα και ρυθμίσεις
6. Χρηματοοικονομική πληροφόρηση
7. Έρευνα για το ξέπλυμα μαύρου χρήματος και διώξεις
8. Κατασχέσεις
9. Έρευνα για την χρηματοδότηση της τρομοκρατίας και διώξεις
10. Προληπτικά μέτρα χρηματοδότησης της τρομοκρατίας και οικονομικές κυρώσεις
11. Προμήθεια όπλων μαζικής καταστροφής και κυρώσεις

Να σημειωθεί ότι από το 2004 η μεθοδολογία της FATF χρησιμοποιείται και στις αξιολογήσεις του IMF και της Παγκόσμιας Τράπεζας, ενώ οι στόχοι συμπληρώνονται και αναθεωρούνται, σύμφωνα με τα κάθε φορά υφιστάμενα δεδομένα.

Οι αξιολογήσεις της FATF διενεργούνται από ομάδες ειδικά εκπαιδευμένων τεχνοκρατών και έχουν διάρκεια, περίπου, 10 χρόνια. Η αξιολόγηση μίας χώρας ακολουθεί την εξής διαδικασία: επιλογή της ομάδας αξιολόγησης, παροχή των σχετικών ρυθμίσεων και των απαραίτητων στοιχείων από την προς αξιολόγηση χώρα, εντοπισμός των πεδίων για τα οποία χρειάζεται επιτόπια παρακολούθηση, επίσκεψη των αξιολογητών στην χώρα και πρώτη αποτίμηση ως προς την εφαρμογή των προτύπων της FATF, που γίνεται αντικείμενο σχολιασμού τόσο από την αξιολογηθείσα χώρα όσο και από ανεξάρτητους ειδικούς αξιολογητές. Ακολουθεί η παρουσίαση και συζήτηση των αποτελεσμάτων στην Ολομέλεια της FATF, που στην συνέχεια εγκρίνει την δημοσίευση της τελικής έκθεσης. Η τελική έκθεση, που περιγράφει τα μέτρα και τους μηχανισμούς κάθε χώρας για την πρόληψη και την καταστολή του ξεπλύματος και της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας είναι το σημείο εκκίνησης, προκειμένου κάθε χώρα να βελτιώσει την αποτελεσματικότητά της³¹. Μετά την ολοκλήρωσή της διαδικασίας αξιολόγησης και ανάλογα με τον βαθμό συμμόρφωσης οι χώρες κατατάσσονται σε τέσσερις κατηγορίες:

- Χώρες υπό Κανονική Παρακολούθηση (Regular Follow-Up), με υψηλό βαθμό συμμόρφωσης και αποτελεσματικό σύστημα πρόληψης και καταστολής.

²⁹ FATF 30 years 1989/2019, σελ 54 <https://www.fatf-gafi.org/publications/fatfgeneral/documents/fatf-30.html> (Τελευταία πρόσβαση: 12-8-2020)

³⁰ AML/CFT: Anti-money laundering-combatting the financing of terrorism <https://www.imf.org/external/np/leg/amlcft/eng/aml4.htm> (Τελευταία πρόσβαση: 12-8-2020)

³¹ FATF 30 years 1989/2019, σελ 60 <https://www.fatf-gafi.org/publications/fatfgeneral/documents/fatf-30.html> (Τελευταία πρόσβαση: 12-8-2020)

- Χώρες υπό Ενισχυμένη Παρακολούθηση (Enhanced Follow-Up), με αποδεκτό βαθμό συμμόρφωσης, αλλά και προβλήματα, που πρέπει να αντιμετωπίσουν στη βάση συγκεκριμένων συστάσεων, μέσα σε στενά χρονικά περιθώρια.
- Χώρες με στρατηγικές αδυναμίες στην καταπολέμηση του ξεπλύματος μαύρου χρήματος και της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας, με χαμηλό βαθμό συμμόρφωσης, που υπόκεινται σε στενή εποπτεία και εφαρμόζουν αυστηρότατα και συγκεκριμένα σχέδια δράσης. Οι χώρες αυτές αντιμετωπίζονται ως χώρες υψηλού κινδύνου και εντάσσονται σε «Γκρίζα Λίστα».
- Χώρες, για τις οποίες η FATF εκδίδει δημόσια ανακοίνωση, ζητώντας την εφαρμογή μέτρων αυξημένης δέουσας επιμέλειας, λόγω των κινδύνων, που θέτουν για το παγκόσμιο χρηματοπιστωτικό σύστημα (π.χ. Β. Κορέα, Ιράν).

Το 2007 η FATF ενίσχυσε περαιτέρω την παρακολούθηση των χωρών, δημιουργώντας την Διεθνή Ομάδα Συνεργασίας και Αναθεώρησης (International Co-operation and Review Group). Στόχος είναι η στενή παρακολούθηση εφαρμογής των συστάσεων, σε περίπτωση που διαπιστώνεται πτωχή ανταπόκριση στην αξιολόγηση μίας χώρας. Να σημειωθεί ότι, μετά από κάθε συνεδρίαση της Ολομέλειας, εκδίδονται 2 ανακοινώσεις. Η πρώτη αφορά στην διαδικασία προόδου συμμόρφωσης χωρών, που κρίθηκαν αδύναμες κατά το παρελθόν, σύμφωνα με την εργαλειοθήκη της FATF και η δεύτερη έχει να κάνει με χώρες, που παρουσιάζουν συνεχή αδυναμία συμμόρφωσης. Η κατάταξη μίας χώρας στις αδύναμες έχει αντίκτυπο στην θέση της στο διεθνές οικονομικό σύστημα, με αποτέλεσμα συναλλασσόμενοι εταίροι να μην επιδιώκουν οικονομικές συνεργασίες μαζί της. Δημιουργείται, συνεπώς, αυξανόμενη πίεση για να γίνουν οι απαιτούμενες μεταρρυθμίσεις, προκειμένου μία αδύναμη χώρα να ενισχύσει την θέση της στην διεθνή οικονομία. Η Διεθνής Ομάδα Συνεργασίας και Αναθεώρησης (ICRG) είναι μία υβριδική μορφή παρακολούθησης, σε συνέχεια άλλων προηγούμενων προσπαθειών, όπως η λίστα NCCTs, που σταμάτησε να δημοσιεύεται, το 2007.

Επιτυχή παραδείγματα χωρών που ήταν στην «μαύρη λίστα», καθώς εμφάνιζαν από το 2000 και εξής σημαντικές ανεπάρκειες, σύμφωνα με την Διεθνή Ομάδα Συνεργασίας και Αναθεώρησης της FATF, ήταν η Ρωσία και το Ισραήλ. Και οι δύο χώρες, ωστόσο, προτεραιοποίησαν τον αγώνα ενάντια στο ξέπλυμα μαύρου χρήματος και την χρηματοδότηση της τρομοκρατίας, επιτυγχάνοντας σημαντικές μεταρρυθμίσεις, με αποτέλεσμα σήμερα να μοιράζονται τεχνογνωσία και την εθνική τους εμπειρία και με άλλες χώρες μέλη της FATF³².

Η FATF εμφανίζει ιδιαίτερα σκληρή στάση απέναντι σε χώρες που εμφανίζουν στρατηγικές αδυναμίες στην αντιμετώπιση του ξεπλύματος χρήματος και την χρηματοδότηση της τρομοκρατίας. Στην Ολομέλεια της ομάδας, τον Ιούνιο 2018, η FATF κάλεσε τα μέλη της να προβούν στη λήψη μέτρων για την προστασία του διεθνούς χρηματοοικονομικού συστήματος από τους κινδύνους, που εμφανίζουν η Β. Κορέα και το Ιράν.

³² FATF 30 years 1989/2019, σελ 66 <https://www.fatf-gafi.org/publications/fatfgeneral/documents/fatf-30.html> (Τελευταία πρόσβαση: 13-8-2020)

Ως προς την Β. Κορέα η FATF εξέφρασε ανησυχία τόσο για τις σημαντικές ελλείψεις του συστήματος καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες όσο και για την απειλή που ενέχει η δράση της, σε σχέση με τη διάδοση όπλων μαζικής καταστροφής και τη χρηματοδότησή τους. Ζήτησε, επίσης, από τα μέλη της να εφαρμόσουν μέτρα αυξημένης δέουσας επιμέλειας στις επιχειρηματικές σχέσεις και συναλλαγές τους με τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα της Β. Κορέας, ενώ παράλληλα προέτρεψε στη λήψη αποτελεσματικών αντίμετρων και στοχευμένων οικονομικών κυρώσεων, σύμφωνα με τα ψηφίσματα του Συμβουλίου Ασφαλείας των Ηνωμένων Εθνών.

Ως προς το Ιράν, παρά την πολιτική του δέσμευση και την αναζήτηση τεχνικής βοήθειας για την κατάρτιση σχεδίου δράσης αντιμετώπισης των αδυναμιών του, την θέσπιση νομικού πλαισίου που αφορά στη δήλωση μετρητών και την τροποποίηση του πλαισίου για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας και την χρηματοδότησή της, η FATF ενέκρινε την παραμονή του στη «μαύρη λίστα» καθώς η πλειονότητα των νομοθετικών μεταρρυθμίσεων παραμένει σε εκκρεμότητα. Η FATF ενθάρρυνε, συνεπώς, τα μέλη της να εφαρμόζουν μέτρα αυξημένης δέουσας επιμέλειας σε επιχειρηματικές σχέσεις και συναλλαγές με φυσικά και νομικά πρόσωπα και από το Ιράν, με σκοπό την προστασία του χρηματοπιστωτικού τους τομέα.

Τέλος, στην συνεδρίαση του 2018, η FATF προέτρεψε χώρες όπως η Αιθιοπία, το Πακιστάν, η Σερβία, η Σρι Λάνκα, η Συρία, το Τρινιντάντ και Τομπάγκο, η Τυνησία και η Υεμένη, που βρίσκονται σε μια εξελικτική διαδικασία αντιμετώπισης των στρατηγικών τους ελλείψεων, να σημειώσουν πρόοδο, ενώ σε ό,τι αφορά στην αξιολόγηση των Ιράκ και Βανουάτου, αποφάσισε την εξαίρεσή τους από το καθεστώς διαρκούς παρακολούθησης³³.

Η πρόοδος της τεχνολογίας τα τελευταία χρόνια επιτρέπει σε εγκληματίες και τρομοκράτες να λειτουργούν εκτός συνόρων. Έμφαση, συνεπώς, δίνεται από την FATF στην συνεργασία των κρατών ως προς την ανταλλαγή πληροφοριών και την έκδοση υπόπτων. Στο πλαίσιο των πρόσφατων αξιολογήσεων, το 2019, στο επίπεδο της διεθνούς συνεργασίας, 42 από τις 75 αξιολογηθείσες χώρες επιτυγχάνουν σημαντικό έως υψηλό επίπεδο αποτελεσματικότητας, κάτι που συνιστά εμπόδιο στην δράση των τρομοκρατών.

Ανεπάρκειες παρουσιάζονται σε μεγάλο βαθμό, στο επίπεδο της διαφάνειας, καθώς τρομοκρατικές και εγκληματικές οργανώσεις αποκρύπτουν κεφάλαια πίσω από σύνθετα εταιρικά σχήματα, ξεπλένοντας πάνω από 500 εκατομμύρια δολάρια. Σχεδόν οι μισές από τις αξιολογηθείσες χώρες (44%) παρουσιάζουν χαμηλό επίπεδο αποτελεσματικότητας ως προς την αποτροπή χρήσης νομικών προσώπων, ως κέλυφος για παράνομες δραστηριότητες. Προς διευκόλυνση των χωρών η FATF έχει εκδώσει συμπληρωματικό Οδηγό για την Διαφάνεια και τον Εντοπισμό των Πραγματικών Δικαιούχων (Guidance of Transparency and Beneficial Ownership)³⁴, σε συνεργασία με το δίκτυο επαγγελματιών από τον ιδιωτικό τομέα και ειδικούς στην αντιμετώπιση της διαφθοράς.

³³ Από κόσκινο θα περάσει η FATF την Ελλάδα για το ξέπλυμα χρήματος, Σεπτέμβριος 2018, <https://www.e-forosimv.gr/details.asp?ID=50016&cat=12> (Τελευταία πρόσβαση: 24-9-2020)

³⁴ FATF 30 years 1989/2019, σελ 57 <https://www.fatf-gafi.org/publications/fatfgeneral/documents/fatf-30.html> (Τελευταία πρόσβαση: 12-8-2020)

Σύμφωνα με τις αξιολογήσεις της FATF απαιτείται μεγαλύτερη εγρήγορση, καθώς πολλές χώρες δεν αντιλαμβάνονται τους κινδύνους που αντιμετωπίζουν από το ξέπλυμα μαύρου χρήματος και την χρηματοδότηση της τρομοκρατίας, με αποτέλεσμα να παρατηρείται αργή προσαρμογή στα πρότυπα της FATF. Σύμφωνα με τις πρόσφατες αξιολογήσεις της FATF το 18 % των χωρών παρουσιάζει χαμηλό επίπεδο αποτελεσματικότητας και χρειάζονται δομικές μεταρρυθμίσεις. Το 32% παρουσιάζει μέτριο επίπεδο αποτελεσματικότητας και απαιτούνται σημαντικές αλλαγές. Το 24 % εμφανίζει ικανοποιητικό επίπεδο αποτελεσματικότητας και χρειάζονται στοχευμένες αλλαγές, ενώ, τέλος, μόλις το 1% παρουσιάζει υψηλό επίπεδο αποτελεσματικότητας με λίγες μεταρρυθμίσεις να είναι αναγκαίες για την βέλτιστη δυνατή προσαρμογή³⁵.

Χαμηλή αποτελεσματικότητα παρατηρείται και ως προς την καταπολέμηση της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας. Μόλις το 4% των χωρών, που έχουν αξιολογηθεί παρουσιάζουν υψηλή αποτελεσματικότητα ως προς το ποσοστό των υποθέσεων, που διερευνώνται και την θέσπιση αποτρεπτικών και αυστηρών ποινών των κατηγορουμένων. Το 29% των χωρών παρουσιάζει χαμηλό βαθμό αποτελεσματικότητας, ενώ το υπόλοιπο 67% εμφανίζει είτε μέτριο είτε ικανοποιητικό βαθμό αποτελεσματικότητας. Τέλος, μόλις το 3 % των χωρών δείχνει να έχει θωρακίσει ικανοποιητικά το χρηματοπιστωτικό του σύστημα σε σχέση με την κίνηση κεφαλαίων από τρομοκράτες, ενώ το 32% των χωρών υπολείπεται σημαντικά. Το 65% των χωρών, τέλος, ανταποκρίνεται μέτρια έως ικανοποιητικά στα κριτήρια, που θέτει η FATF³⁶.

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι για την καλύτερη επίτευξη του ρόλου της η FATF προσφέρει προγράμματα εκπαίδευσης σε κρατικούς αξιωματούχους από όλα τα κράτη μέλη, προκειμένου να είναι ενήμεροι για τις τελευταίες εξελίξεις και απειλές του παγκόσμιου οικονομικού συστήματος και συγχρόνως να μπορούν να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις της αξιολόγησης του οργανισμού.

Κεφάλαιο 3: Case-Study: Η Ελλάδα μέσα από τις αξιολογήσεις της FATF

3.α. Αξιολόγηση 2007 και ενδιάμεση αξιολόγηση 2011

Η Ελλάδα είναι μέλος της FATF από το 1991. Στις αρχές Σεπτεμβρίου 2019 δημοσιεύτηκε από τη FATF η έκθεση αξιολόγησης της Ελλάδας σχετικά με την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες και την χρηματοδότηση της τρομοκρατίας. Η προηγούμενη αξιολόγηση της χώρας είχε γίνει το 2007, με follow up reports το 2010 και 2011 αντίστοιχα.

³⁵ FATF 30 years 1989/2019, σελ 93 <https://www.fatf-gafi.org/publications/fatfgeneral/documents/fatf-30.html> (Τελευταία πρόσβαση: 25-8-2020)

³⁶ FATF 30 years 1989/2019, σελ 94 <https://www.fatf-gafi.org/publications/fatfgeneral/documents/fatf-30.html> (Τελευταία πρόσβαση: 25-8-2020)

Η Έκθεση Αξιολόγησης του 2007 έκρινε την Ελλάδα ανεπαρκή ως προς τις νομικές δεσμεύσεις και διατύπωνε επιφυλάξεις ως προς την αποτελεσματικότητα των προτύπων AML/CFT. Η Έκθεση επεσήμανε τις ελλείψεις κυρώσεις και ποινές ως προς το ξέπλυμα μαύρου χρήματος και την ποινικοποίηση της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας καθώς και την έλλειψη σχετικών υποθέσεων έως και το 2007³⁷. Παράλληλα η Έκθεση εντόπιζε την ελλιπή εφαρμογή της Διεθνούς Σύμβασης για τη Καταστολή της Χρηματοδότησης της Τρομοκρατίας των ΗΕ, καθώς η προβλεπόμενη νομική διαδικασία δεν επέτρεπε το πάγωμα και την κατάσχεση των κεφαλαίων των τρομοκρατών, χωρίς καθυστέρηση. Η Έκθεση εστίαζε και στην έλλειψη συνεργασίας των δημοσίων υπηρεσιών με την ιδιωτική οικονομία, με αποτέλεσμα οι ασφαλιστικοί πράκτορες και μεσίτες ακινήτων να μην δεσμεύονται εκ του νόμου να αναφέρουν ύποπτες συναλλαγές.

Η Έκθεση υπογράμμιζε, επίσης, την έλλειψη μηχανογράφησης για τον εντοπισμό και την περαιτέρω έρευνα υποθέσεων ξεπλύματος. Από το 1997 έως και το 2011 είχαν πραγματοποιηθεί 19.371 αναφορές ύποπτων συναλλαγών για το ξέπλυμα μαύρου χρήματος. Η αξιοποίησή τους, ωστόσο, βρισκόταν σε πολύ χαμηλά επίπεδα για περισσότερο από μία δεκαετία. Χαρακτηριστικό είναι το γεγονός ότι κατά την περίοδο 2001-2006, από τις 750 με 1.200 αναφορές ετησίως μόλις το 1,5% με 3,5% των υποθέσεων παραπεμπόταν στις εισαγγελικές Αρχές³⁸. Τα υπολογιστικά συστήματα, σύμφωνα με την έκθεση της FATF το 2007, θεωρούνταν παλαιάς τεχνολογίας, το λογισμικό ανεπαρκές, ενώ η μία βάση δεδομένων ήταν γεμάτη από το 2003 και είχε πολύ περιορισμένες δυνατότητες αναζήτησης. Ζητήματα, επίσης, ήταν το ανύπαρκτο Κτηματολόγιο και τα ελλιπή μητρώα επιχειρήσεων, τα οποία, δυσχέραιναν τις έρευνες, αλλά και ο περιορισμένος αριθμός οικονομικών αναλυτών, που εξέταζαν τις υποθέσεις.

Η ενδιάμεση αξιολόγηση της Ελλάδας από την FATF, το 2010, είχε ως αποτέλεσμα να μπει η χώρα σε γκρίζα Λίστα, από την οποία βγήκε, τελικά, το 2011, έπειτα από στενή επιτήρηση. Κατά την διάρκεια της εποπτείας τα πιστωτικά ιδρύματα και οι χρηματοπιστωτικοί οργανισμοί, σε όλον τον κόσμο, όφειλαν να αντιμετωπίζουν τις συναλλαγές τους με τις ελληνικές επιχειρήσεις και τα πιστωτικά ιδρύματα ως υψηλού κινδύνου, εφαρμόζοντας μέτρα αυξημένης δέουσας επιμέλειας, με μεγάλο κόστος για την ελληνική οικονομία.

Στην επόμενη αξιολόγηση, τον Οκτώβριο του 2011, η Ελλάδα παρουσιάζεται ως χώρα, με υψηλό βαθμό συμμόρφωσης στις υποδείξεις της FATF, έχοντας λάβει επαρκή μέτρα για την αντιμετώπιση των ελλείψεων, που εντοπίστηκαν στην Έκθεση του 2007 και

³⁷ Έκθεση Αξιολόγησης της Ελλάδας από την FATF to 2007 <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/MER%20Greece%20ES.pdf>, σελ 3 (Τελευταία πρόσβαση: 2-9-2020)

³⁸ Ο κρυμμένος θησαυρός των ύποπτων συναλλαγών, Τα Νέα, <https://www.tanea.gr/2013/01/28/greece/o-krymmenos-thisayros-twn-yproptwn-synallagwn/> (Τελευταία πρόσβαση: 25-9-2020)

2010 αντίστοιχα. Έτσι κατά την επανεξέταση του 2011 η Ελλάδα εντάχθηκε στις χώρες με βασικό ή μεγάλο βαθμό συμμόρφωσης με τις συστάσεις του οργανισμού³⁹.

Να σημειωθεί ότι το 2016, για το οποίο υπάρχουν διαθέσιμα στοιχεία, "σημειώθηκε ρεκόρ δεσμεύσεων τραπεζικών λογαριασμών και ακίνητης περιουσίας, που έφθασαν στις 444 και αντιστοιχούσαν σε δέσμευση εγκληματικού προϊόντος ύψους 300 εκατ. ευρώ! Οι εν λόγω περιπτώσεις προέκυψαν από 3.834 υποθέσεις, εκ των οποίων οι 1.099 προήλθαν από τράπεζες, οι 496 από ασφαλιστικές εταιρείες, οι 45 από χρηματοπιστηριακές εταιρείες, οι 178 από ξένους φορείς, οι 1.958 από δημόσιες υπηρεσίες και οι 47 από καταγγελίες ιδιωτών"⁴⁰.

3β. Πρόσφατη αξιολόγηση του 2019

Τον Ιούνιο του 2019 ολοκληρώθηκε η αξιολόγηση της χώρας από την FATF στο πλαίσιο του 4ου κύκλου αξιολογήσεων, μια διαδικασία, που είχε ήδη ξεκινήσει από τις αρχές του 2018. Με βάση τα συμπεράσματα της Έκθεσης αξιολόγησης, η Ελλάδα τέθηκε στη διαδικασία της κανονικής παρακολούθησης (regular follow-up), κάτι που σημαίνει ότι η Ελλάδα διαθέτει υψηλό βαθμό συμμόρφωσης και ότι η διαδικασία επαναξιολόγησης θα επαναληφθεί σε περίπου τρία χρόνια, μετά τον Οκτώβριο του 2022.

Στα θετικά σημεία, που ανέδειξε η Έκθεση αξιολόγησης, περιλαμβάνεται η σύνταξη της Έκθεσης Εκτίμησης Εθνικού Κινδύνου για τη Νομιμοποίηση Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες και τη Χρηματοδότηση της Τρομοκρατίας, που διενεργήθηκε για πρώτη φορά από τις ελληνικές αρχές και ολοκληρώθηκε τον Μάιο του 2018. Σύμφωνα με την έκθεση, το επίπεδο εθνικού κινδύνου νομιμοποίησης εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες εκτιμάται σε «μέσο-υψηλό», ενώ το επίπεδο εθνικού κινδύνου για την χρηματοδότηση της τρομοκρατίας εκτιμάται τόσο για την εσωτερική όσο και για την διεθνή τρομοκρατία ως «μέσο-χαμηλό». Οι αδυναμίες, που εντοπίστηκαν, αποτέλεσαν τη βάση για την κατάρτιση σχεδίου δράσης, το οποίο καθορίζει τους στόχους και τις ενέργειες, που πρέπει να υλοποιηθούν για την αντιμετώπιση των σχετικών κινδύνων, όσο και για τη χάραξη εθνικής στρατηγικής κατά του ξεπλύματος και της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας.

Η αξιολόγηση της FATF επισημαίνει ότι οι ελληνικές διωκτικές αρχές ερευνούν υπόνοιες ξεπλύματος μαύρου χρήματος, βασικών αδικημάτων και δραστηριοτήτων, που συνδέονται με την χρηματοδότηση της τρομοκρατίας, χρησιμοποιώντας αποτελεσματικά χρηματοοικονομικές και λοιπές πληροφορίες για τον εντοπισμό προϊόντων εγκλήματος, αλλά και κατάλληλους μηχανισμούς για τη δέσμευση των προϊόντων εγκλήματος. Οι ελληνικές αρχές και ειδικότερα η Αρχή Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες επιδιώκουν την διεθνή συνεργασία και την ανταλλαγή πληροφοριών σε διεθνές επίπεδο.

³⁹ Ελλάδα, Έκθεση Εκτίμησης Εθνικού Κινδύνου για τη Νομιμοποίηση Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες και τη Χρηματοδότηση της Τρομοκρατίας, Οκτώβριος 2018, σελ 93 https://www.minfin.gr/documents/31331/5659601/GREECE_NRA_gr_FINAL.pdf/a25846dd-c1f8-492f-a003-331c024ba394 (Τελευταία πρόσβαση: 24-9-2020)

⁴⁰ Κουκάκης Θ, Κρίσιμη αξιολόγηση της Ελλάδος για την πάταξη του ξεπλύματος χρήματος, 13-2-2018 <https://www.insider.gr/eidiseis/oikonomia/75591/krisimi-axiologisi-tis-ellados-gia-tin-pataxi-toy-xeplymatos-hrimatos> (Τελευταία πρόσβαση: 26-9-2020)

Επιπλέον, κατά την αξιολόγηση διαπιστώθηκε ότι τα υπόχρεα πρόσωπα του χρηματοπιστωτικού τομέα και ορισμένα από τα υπόχρεα πρόσωπα του μη χρηματοπιστωτικού τομέα, όπως οι ορκωτοί ελεγκτές και οι πάροχοι τυχερών παιγνίων, έχουν καλή γνώση των κινδύνων ξεπλύματος και χρηματοδότησης της τρομοκρατίας και εφαρμόζουν μέτρα για την αντιμετώπισή τους βάσει ανάλυσης κινδύνου, ενώ οι εποπτικές αρχές τους ασκούν ικανοποιητικά τις αρμοδιότητές τους.

Θετικά αξιολογήθηκε και η εφαρμογή, χωρίς καθυστέρηση, των «στοχευμένων χρηματοοικονομικών κυρώσεων» (Targeted Financial Sanctions - TFS) που επιβάλλονται σε σχέση με την τρομοκρατία δεσμεύοντας μεγάλο εύρος περιουσιακών στοιχείων, όπως και του αντίστοιχου μηχανισμού κυρώσεων, που σχετίζονται με τη διάδοση των όπλων μαζικής καταστροφής.

Αναλυτικότερα η Έκθεση αξιολόγησης του 2019 ανέδειξε ως «δυνατά σημεία» της Ελλάδας τα εξής:

- Η Εθνική Επιτροπή Στρατηγικής έχει σημαίνοντα ρόλο στην αποτελεσματική συνεργασία και τον συντονισμό ως προς τη χάραξη εθνικής πολιτικής για το ξέπλυμα χρήματος και την χρηματοδότηση της τρομοκρατίας.
- Οι ελληνικές αρχές λαμβάνουν υπόψιν τους προσδιορισμένους κινδύνους για το ξέπλυμα μαύρου χρήματος και την χρηματοδότηση της τρομοκρατίας και τις εφαρμοζόμενες εθνικές πολιτικές.
- Οι αρχές χρησιμοποιούν τις πληροφορίες, που συλλέγονται, προκειμένου να τεκμηριωθούν τα αδικήματα που σχετίζονται με ξέπλυμα μαύρου χρήματος και την χρηματοδότηση της τρομοκρατίας.
- Οι ελληνικές αρχές χρησιμοποιούν τα εργαλεία που διαθέτουν για την κατάσχεση και δέσμευση περιουσιακών στοιχείων από εγκληματικές δραστηριότητες. Στόχος είναι η διακοπή της ροής χρήματος, ακόμα και αν δεν υπήρξαν καταδικαστικές αποφάσεις.
- Οι κατασχέσεις και δεσμεύσεις περιουσιακών στοιχείων όσων σχετίζονται με τη χρηματοδότηση της τρομοκρατίας προχωρούν σε ικανοποιητικό βαθμό.
- Υπάρχει στενή συνεργασία και συντονισμός μεταξύ τελωνειακών και λοιπών αρχών για την καταπολέμηση της χρηματοδότησης και διάδοσης παράνομων οπλικών συστημάτων και επιβάλλονται στοχευμένες οικονομικές κυρώσεις.
- Τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα κατανοούν επαρκώς τις υποχρεώσεις τους για το ξέπλυμα χρήματος και την χρηματοδότηση της τρομοκρατίας και των σχετικών με αυτά κινδύνων και εφαρμόζουν κατάλληλα μέτρα πρόληψης, με βάση την ευαισθησία τους στους κινδύνους.
- Η εποπτεία των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων κρίθηκε ικανοποιητική, καθώς και ο βαθμός κατανόησης από τις εποπτικές αρχές των κινδύνων του χρηματοπιστωτικού τομέα.
- Οι ελληνικές αρχές επιδεικνύουν ισχυρή δέσμευση για διεθνή συνεργασία και σε επιχειρησιακό επίπεδο όλες οι σχετιζόμενες με τη δίωξη εγκλημάτων αρχές έχουν αποδείξει αποτελεσματική συνεργασία με τους αντίστοιχους διεθνείς φορείς.

- Οι ελληνικές αρχές έχουν ισχυρή επαγρύπνηση ως προς τους διαφορετικούς τύπους τρομοκρατικής δραστηριότητας που μπορεί ή θα μπορούσε να λαμβάνει χώρα στην Ελλάδα.
- Τα πιστωτικά ιδρύματα εφαρμόζουν προληπτικά μέτρα και τηρούν με αυστηρότητα τη διαδικασία παρακολούθησης πελατών και πραγματικών δικαιούχων.

Στα σημεία, που χρήζουν βελτίωσης, περιλαμβάνονται τα εξής:

- Η εθνική στρατηγική για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας δεν έχει ακόμα οριστικοποιηθεί.
- Η κατανόηση των κινδύνων ξεπλύματος μαύρου χρήματος και χρηματοδότησης της τρομοκρατίας από τα περισσότερα υπόχρεα πρόσωπα του μη χρηματοπιστωτικού τομέα, συμπεριλαμβανομένων των δικηγόρων, των μεσιτών ακινήτων και των λογιστών, που θεωρούνται κλάδοι υψηλού κινδύνου θεωρείται ανεπαρκής.
- Η εφαρμογή των μέτρων δέουσας επιμέλειας είναι ελλιπής και ο αριθμός αναφορών ύποπτων συναλλαγών προς την Αρχή Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες είναι εξαιρετικά περιορισμένος.
- Μεγάλο μέρος των εποπτικών αρχών του μη χρηματοπιστωτικού τομέα δεν διενεργεί ελέγχους σχετικά με την εφαρμογή του υφιστάμενου νομοθετικού πλαισίου και δεν επιβάλλει κυρώσεις.
- Δεν έχει ολοκληρωθεί η δημιουργία του Κεντρικού Μητρώου Πραγματικών Δικαιούχων, στο οποίο θα καταχωρούνται τα φυσικά πρόσωπα, στα οποία τελικά ανήκει ή τα οποία έχουν τον έλεγχο του νομικού προσώπου ή οντότητας που έχει εγκατάσταση ή/και φορολογείται στην ελληνική επικράτεια, καθώς και τα φυσικά πρόσωπα για λογαριασμό των οποίων διεξάγεται συναλλαγή ή δραστηριότητα. Ο στόχος είναι το Κεντρικό Μητρώο Πραγματικών Δικαιούχων να αποτελέσει εύχρηστο εργαλείο εντοπισμού και επιβεβαίωσης των πραγματικών δικαιούχων από τα υπόχρεα πρόσωπα.
- Η διαθεσιμότητα στατιστικών στοιχείων αναφορικά με την παρακολούθηση του συστήματος απονομής δικαιοσύνης παρουσιάζει προβλήματα.
- Οι καθυστερήσεις στο δικαστικό σύστημα έχουν ως αποτέλεσμα να μην υπάρχουν υποθέσεις, στις οποίες να έχει ολοκληρωθεί η διαδικασία δήμευσης περιουσιακών στοιχείων με αμετάκλητες δικαστικές αποφάσεις.
- Ανεπάρκεια παρουσιάζεται ως προς τη διαχείριση των δεσμευμένων ή κατασχεμένων περιουσιακών στοιχείων.
- Δεν έχει πραγματοποιηθεί αξιολόγηση κινδύνου των Μη Κερδοσκοπικών Οργανώσεων σε σχέση με τη χρησιμοποίησή τους για σκοπούς ΧΤ, γεγονός που επηρεάζει την αποτελεσματική εποπτεία τους.
- Η δυσκολία να στηριχθεί μια πράξη ως αδίκημα πέραν κάθε αμφιβολίας, ώστε να στοιχειοθετηθεί η παράνομη προέλευση κεφαλαίων, κάνει δύσκολο το έργο της ανίχνευσης, της δίωξης και καταδίκης των πράξεων αυτών.
- Οι καθυστερήσεις στις διαδικασίες δίωξης και προσφυγής αποτρέπουν την αποτελεσματική κατάσχεση περιουσιακών στοιχείων, ενώ η έλλειψη

λεπτομερών στατιστικών δυσκολεύει την απόδειξη του βαθμού μόνιμης κατάσχεσης των περιουσιακών στοιχείων στους εγκληματίες.

- Δεν υπάρχουν επαρκείς πόροι ώστε να διευκολυνθούν οι εποπτικές αρχές του χρηματοπιστωτικού τομέα να χρησιμοποιήσουν πλήρως τα απαιτούμενα εργαλεία εποπτείας (όπως π.χ. την επιτόπια επιθεώρηση).
- Σπάνια επιβάλλονται ποινικές διώξεις πέραν των προστίμων, τόσο στα πιστωτικά ιδρύματα όσο και στους λοιπούς κλάδους.
- Οι πληροφορίες των ελληνικών νηολογημένων ναυτιλιακών εταιρειών τηρούνται σε χειρόγραφο μητρώο, με αποτέλεσμα να εμποδίζεται η πρόσβαση σε ενημερωμένες και πλήρεις πληροφορίες για τον τομέα αυτό, ο οποίος έχει χαρακτηριστεί από την αξιολόγηση ως «υψηλού κινδύνου».
- Οι καθυστερήσεις στις δικαστικές διαδικασίες επηρεάζουν αρνητικά την ικανότητα της Ελλάδας να λαμβάνει αμοιβαία δικαστική συνδρομή και να προβαίνει σε έκδοση προσώπων που επιδεικνύουν εγκληματική δραστηριότητα διεθνώς.
- Θα πρέπει να αναπτυχθούν περισσότερο οι σχέσεις συνεργασίας των ελληνικών συννομιμαρχών, ώστε να αναπτυχθούν πιο ολοκληρωμένες χρηματοοικονομικές πληροφορίες για διασυννομιμαρχικά θέματα.
- Οι μικρότεροι χρηματοπιστωτικοί οργανισμοί, ιδίως οι πάροχοι υπηρεσιών μεταφοράς κεφαλαίων και αξιών, αντιμετωπίζουν έλλειψη πόρων για να καταπολεμήσουν φαινόμενα παράνομης μετανάστευσης.
- Δεν έχει ακόμα παρασχεθεί από την Τράπεζα της Ελλάδος λεπτομερής καθοδήγηση, ως προς τους μη τραπεζικούς χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς, σχετικά με το ξέπλυμα μαύρου χρήματος και την χρηματοδότηση της τρομοκρατίας.
- Οι μηχανισμοί ελέγχου εισόδου προσώπων στη χώρα μας είναι ανεπαρκείς σε διάφορους τομείς που μπορεί να παρουσιάζουν υψηλό βαθμό κινδύνου. Υπάρχει μεγάλος αριθμός κτηματομεσιτών χωρίς άδεια, γεγονός που αυξάνει τον κίνδυνο αγοράς ακινήτων για ξέπλυμα.
- Έχουν παρατηρηθεί από τις εποπτικές αρχές ελλείψεις στα λογιστικά (όχι ελεγκτικά), νομικά και κτηματομεσιτικά επαγγέλματα, ενώ δεν έχουν επιβληθεί διορθωτικά μέτρα για αποτυχίες σε θέματα ξεπλύματος μαύρου χρήματος και χρηματοδότησης της τρομοκρατίας.
- Υφίστανται πάνω από 10.000 ανώνυμες εταιρείες με ανώνυμες μετοχές, η κατάργηση των οποίων εκκρεμεί με βάση τον ν. 4548/2018 έως τον Ιανουάριο του 2020.

Τα επόμενα βήματα, ώστε η Ελλάδα να διατηρήσει τη θέση της και να ενισχύσει περαιτέρω την αποτελεσματικότητά της στην καταπολέμηση του ξεπλύματος μαύρου χρήματος και χρηματοδότησης της τρομοκρατίας, περιλαμβάνουν:

- Την εφαρμογή της εθνικής στρατηγικής.
- Την υλοποίηση χωρίς καθυστερήσεις του σχεδίου δράσης για την αντιμετώπιση των ανωτέρω αδυναμιών και την επικαιροποίηση της εθνικής εκτίμησης κινδύνου.

- Την αντιμετώπιση των καθυστερήσεων στις ποινικές διώξεις αδικημάτων ξεπλύματος μαύρου χρήματος και χρηματοδότησης της τρομοκρατίας και την γενικότερη δικαστική διαχείριση τέτοιων αδικημάτων, ώστε να επιτυγχάνονται λύσεις μόνιμες, χωρίς δικαίωμα αναβολής και, κατά περίπτωση, επιλογή και εξώδικης επίλυσης.
- Τη θέσπιση διαδικασιών για την ποινικοποίηση των αδικημάτων ξεπλύματος μαύρου χρήματος και χρηματοδότησης της τρομοκρατίας, χωρίς να απαιτούνται αδιάσειστα αποδεικτικά στοιχεία, που απαιτούν χρονοβόρες διαδικασίες.
- Την αξιολόγηση των κινδύνων σε όλες τις κατηγορίες επαγγελματιών, παρέχοντας κατευθυντήριες γραμμές σε κάθε τομέα.
- Την ανάπτυξη ολοκληρωμένων εθνικών στατιστικών στοιχείων για την αξιοποίηση των αποτελεσμάτων από τις ληφθείσες ενέργειες σε όλα τα θέματα ξεπλύματος μαύρου χρήματος και χρηματοδότησης της τρομοκρατίας, που αντιμετωπίζονται.
- Την θέσπιση αποτελεσματικών, αναλογικών και αποτρεπτικών κυρώσεων.
- Την ενσωμάτωση στην ελληνική νομοθεσία της 5ης και 6ης Οδηγίας της ΕΕ για το ξέπλυμα μαύρου χρήματος και την χρηματοδότηση της τρομοκρατίας, που θέτουν αυστηρότερους κανόνες παρακολούθησης προσώπων και συναλλαγών, καθώς και επιβολής ποινών.

Συγκεκριμένα, η 5η Οδηγία της ΕΕ (2018/843 ΕΕ) εισάγει περισσότερη διαφάνεια όσον αφορά την ιδιοκτησία εταιρειών και τα εμπιστεύματα (trusts). Τα μητρώα των πραγματικών κατόχων εταιρειών θα πρέπει να είναι προσιτά σε όλους. Παράλληλα το εικονικό νόμισμα, όπως οι πλατφόρμες ανταλλαγής bitcoin και οι φορείς παροχής πορτοφολιού υποχρεούνται να ελέγξουν ποιοι είναι οι πελάτες τους, τερματίζοντας την ανωνυμία, που σχετίζεται με αυτές τις ανταλλαγές. Επίσης, ενισχύεται η ηλεκτρονική παρακολούθηση στο due diligence (δέουσα επιμέλεια) των πελατών⁴¹. Να σημειωθεί ότι για την πρόσφατη τρομοκρατική επίθεση στο Παρίσι η γαλλική αστυνομία συνέλαβε 29 άτομα σε μια αστυνομική επιχείρηση, που στοχεύει σε ένα δίκτυο χρηματοδότησης της τρομοκρατίας. «Το δίκτυο, που δραστηριοποιείται από το 2019, λειτουργούσε κυρίως μέσω της αγοράς κουπονιών κρυπτονομισμάτων, των οποίων οι αναφορές έφταναν σε επαφές με τζιχαντιστές στη Συρία και στη συνέχεια πιστώνονταν σε λογαριασμούς bitcoin»⁴².

Η 6η Οδηγία της ΕΕ (2018/1673 ΕΕ) προβλέπει την δημιουργία «ενιαίας λίστας αξιόποινων πράξεων» και εισάγει στη νομοθεσία 22 αδικήματα που ποινικοποιούνται. Η «Βοήθεια», η «Συνέργεια», η «Προσπάθεια» και η «Υποκίνηση» στο ξέπλυμα μαύρου χρήματος και την χρηματοδότηση της τρομοκρατίας, θεωρούνται αδικήματα. Επεκτείνεται, επίσης, η ποινική ευθύνη σε νομικά πρόσωπα, εισάγονται αυστηρότερες

⁴¹ Ο όρος Due Diligence (δέουσα επιμέλεια) αναφέρεται στην έρευνα και τον έλεγχο που διενεργείται, προκειμένου να επιβεβαιωθούν τις πληροφορίες για ένα ζήτημα. Εδώ εννοείται η έρευνα και επιβεβαίωση των στοιχείων των πελατών.

⁴² Γαλλία-Τρομοκρατία: 29 συλλήψεις για δίκτυο με τζιχαντιστές στη Συρία, 30-9-2020 https://www.pentapostagma.gr/kosmos/6966280_gallia-tromokratia-29-syllipseis-gia-diktyo-me-tzihantistes-sti-syria (Τελευταία πρόσβαση: 1-10-2020)

ποινές, αίρονται τα εμπόδια για τη διασυνοριακή δικαστική και αστυνομική συνεργασία και ευθυγραμμίζονται οι κανόνες της Ε.Ε. με διεθνείς υποχρεώσεις.

Να σημειωθεί ότι στο πλαίσιο του 4ου κύκλου αξιολογήσεων έχουν αξιολογηθεί μέχρι σήμερα από τη FATF 25 χώρες, εκ των οποίων οι 8, δηλαδή το Ηνωμένο Βασίλειο, Ισπανία, η Ιταλία, η Πορτογαλία, η Σουηδία, η Ελλάδα, το Ισραήλ και το Χονγκ Κονγκ, βρίσκονται σε καθεστώς κανονικής παρακολούθησης. Οι υπόλοιπες 17 χώρες, μεταξύ των οποίων η Αυστραλία, ο Καναδάς, το Βέλγιο, η Δανία, η Κίνα, η Ελβετία και οι ΗΠΑ, βρίσκονται υπό αυξημένη εποπτεία, παρουσιάζουν δηλαδή αδυναμίες και παρακολουθούνται σε ετήσια βάση. Σε επίπεδο Ε.Ε., 16 κράτη-μέλη έχουν αξιολογηθεί μέχρι σήμερα, από τα οποία τα 6 (Ηνωμένο Βασίλειο, Ισπανία, Ιταλία, Πορτογαλία, Σουηδία και Ελλάδα) έχουν τεθεί σε καθεστώς κανονικής παρακολούθησης και τα υπόλοιπα 10 (Αυστρία, Βέλγιο, Δανία, Ιρλανδία, Λετονία, Λιθουανία, Ουγγαρία, Σλοβενία, Τσεχία και Φινλανδία) βρίσκονται υπό αυξημένη εποπτεία. Συγκρίνοντας το αποτέλεσμα της τελευταίας αξιολόγησης της Ελλάδας τόσο με τα αποτελέσματα άλλων χωρών όσο και με αυτό της προηγούμενης αξιολόγησης του 2007, προκύπτει ότι η Ελλάδα εντάσσεται στις χώρες με τα αποτελεσματικότερα συστήματα καταπολέμησης των κινδύνων ξεπλύματος μαύρου χρήματος και χρηματοδότησης της τρομοκρατίας.

Η καταπολέμηση του ξεπλύματος μαύρου χρήματος και της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας, απαιτεί συνεχείς επικαιροποιήσεις και επαναπροσδιορισμό των μηχανισμών καταπολέμησης, καθώς τα σχετιζόμενα αδικήματα εξελίσσονται συνεχώς και συχνά προπορεύονται των μηχανισμών ανίχνευσης και εξάλειψης.

3γ. Η ελληνική νομοθεσία και ο ν. 4557/2018, ως αποτέλεσμα της παρακολούθησης της FATF.

Ο νόμος 4557/2018 (ΦΕΚ 139/Α/30-7-2018) αποτελεί σημαντική πρόσφατη νομοθετική εξέλιξη, στο πλαίσιο των επισημάνσεων της FATF για την Ελλάδα. Η εθνική νομοθεσία για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες και της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας έχει αποτελέσει, τα τελευταία χρόνια, αντικείμενο πολλών τροποποιήσεων και βελτιώσεων, με πιο σημαντικές εκείνες του νόμου 3691/2008 (Α' 166), σε αντικατάσταση του προγενέστερου νόμου 2331/1995, με τον οποίο ενσωματώθηκαν οι Οδηγίες 2005/60/ΕΚ και 2006/70/ΕΚ, καθώς και μία σειρά συστάσεων της FATF.

Ακολούθησαν ο νόμος 3875/2010 (Α' 158), με τον οποίο αντιμετωπίστηκαν αδυναμίες και κενά του υφιστάμενου νομοθετικού πλαισίου και ο ν. 3932/2011 (Α' 49), με τον οποίο, μεταξύ άλλων, συστάθηκε, ως ανεξάρτητη αρχή, η «Αρχή καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες και της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας, και ελέγχου των δηλώσεων περιουσιακής κατάστασης». Τέλος με το νόμο 4478/2017 (Α' 91) κυρώθηκε η Σύμβαση του Συμβουλίου της Ευρώπης «για τη νομιμοποίηση, ανίχνευση, κατάσχεση και δήμευση εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες και για τη χρηματοδότηση της τρομοκρατίας», που υπεγράφη στη Βαρσοβία στις 16 Μαΐου 2005.

Ο νόμος 4557/2018 ενσωματώνει στη νομοθεσία την Οδηγία 2015/849 της ΕΕ σχετικά με την πρόληψη της χρησιμοποίησης του χρηματοπιστωτικού συστήματος για τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες ή για τη χρηματοδότηση της

τρομοκρατίας, ταυτόχρονα με τον Κανονισμό 2015/847/ΕΕ περί στοιχείων που συνοδεύουν τις μεταφορές χρηματικών ποσών. Η 4η Οδηγία περιλαμβάνει, εκτεταμένες μεταρρυθμίσεις, σε σύγκριση με την 3η Οδηγία 2005/60/ΕΚ, οι οποίες λαμβάνουν υπόψη τις αναθεωρημένες συστάσεις της FATF και τα πρότυπα, που έχουν αναπτυχθεί στο πλαίσιο άλλων διεθνών φορέων που δραστηριοποιούνται στην καταπολέμηση του ξεπλύματος και της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι λίγο πριν από την κατάθεση του νομοσχεδίου η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είχε αποφασίσει την παραπομπή της Ελλάδας στο Δικαστήριο της ΕΕ, καθώς δεν είχε ενσωματώσει εγκαίρως την 4η Οδηγία.

Ο νόμος χωρίζεται σε δύο μέρη. Στο πρώτο μέρος (άρθρα 1-46) περιλαμβάνεται η ενσωμάτωση των διατάξεων της Οδηγίας, δηλαδή οι βασικοί ορισμοί που αφορούν στον σκοπό και το αντικείμενο του νόμου, τα βασικά αδικήματα, τα υπόχρεα πρόσωπα, τα θεσμικά ζητήματα, που αφορούν στον προσδιορισμό, τον ρόλο και την λειτουργία των αρμόδιων αρχών. Εξειδικεύεται, επίσης, το *due diligence* (δέουσα επιμέλεια) ως προς τον πελάτη, οι πληροφορίες σχετικά με τον πραγματικό δικαιούχο, οι υποχρεώσεις αναφοράς ύποπτων συναλλαγών και η απαγόρευση γνωστοποίησής της, η συλλογή-φύλαξη και χορήγηση πληροφοριών, η προστασία προσωπικών δεδομένων και τα στατιστικά αρχεία, οι ποινικές και διοικητικές κυρώσεις, καθώς και οι κατασχέσεις και η δήμευση περιουσιακών στοιχείων. Στο δεύτερο μέρος (άρθρα 47- 55) περιλαμβάνονται, κυρίως, οι οργανωτικές διατάξεις για την «Αρχή Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες», όπως πλέον μετονομάζεται⁴³.

Τον Οκτώβριο 2020 ψηφίστηκε ο ν.4734/2020 για την ενσωμάτωση της πέμπτης Οδηγίας (843/2018), σύμφωνα και με τις παρατηρήσεις της FATF, με σκοπό την καταπολέμηση του ξεπλύματος χρήματος και της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας, καθώς και την εισαγωγή τροποποιήσεων στο ν. 4557/2018, που αποτελεί και το βασικό εθνικό νομοθέτημα. Η 5η Οδηγία αυστηριοποιεί το πλαίσιο για την πρόληψη της χρησιμοποίησης του χρηματοπιστωτικού συστήματος της Ένωσης για τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και τη χρηματοδότηση της τρομοκρατίας. Η αιτιολογική έκθεση του πρόσφατου νόμου τονίζει ότι «οι εκθέσεις των Ηνωμένων Εθνών, της Interpol και της Europol κάνουν λόγο για την ολοένα και αυξανόμενη σύγκλιση οργανωμένου εγκλήματος και τρομοκρατίας. Η σχέση μεταξύ του οργανωμένου εγκλήματος και της τρομοκρατίας και οι δεσμοί μεταξύ των εγκληματικών και των τρομοκρατικών ομάδων συνιστούν όλο και μεγαλύτερη απειλή για την ασφάλεια της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η πρόληψη της χρήσης του χρηματοπιστωτικού συστήματος για τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες ή για τη χρηματοδότηση της τρομοκρατίας αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα κάθε στρατηγικής για την αντιμετώπιση αυτής της απειλής»⁴⁴. Ο νόμος εισάγει καινοτόμες δράσεις, σύμφωνα με τις αναθεωρημένες συστάσεις της FATF και τα πρότυπα που έχουν αναπτυχθεί στο πλαίσιο άλλων διεθνών φορέων (ΟΗΕ, Συμβούλιο της Ευρώπης κ.α.).

Σύμφωνα με την αξιολόγηση της FATF, το επίπεδο συνεργασίας των ελληνικών αρχών σε σχέση με την καταπολέμηση του οικονομικού εγκλήματος είναι αρκετά ικανοποιητικό. Καθοριστικό ρόλο στον εντοπισμό συναλλαγών και δραστηριοτήτων, που θα μπορούσαν να συνδέονται με εγκληματικές δραστηριότητες διαδραματίζουν οι Μονάδες

⁴³ Νόμος 4557/2018 <https://www.lawspot.gr/nomika-nea/dimosieythike-o-nomos-4557-2018-gia-xeplyma-hrimatos> και Αιτιολογική Έκθεση <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/p-nomoes-eis-sunolo.pdf> (Τελευταία πρόσβαση: 15-9-2020)

⁴⁴ Αιτιολογική Έκθεση ν. 4734/2020 <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/egklimatikes%20energeies-synolo.pdf> (Τελευταία πρόσβαση: 1-10-2020)

Χρηματοοικονομικών Πληροφοριών. Αυτές είναι αρμόδιες για τη συλλογή και ανάλυση πληροφοριών για τυχόν ύποπτες συναλλαγές που εντοπίστηκαν π.χ. από τράπεζες, ή για άλλα στοιχεία που σχετίζονται με το ξέπλυμα χρήματος ή τη χρηματοδότηση της τρομοκρατίας. Εάν, από την ανάλυση προκύπτουν ανησυχίες σχετικά με πιθανή εγκληματική δραστηριότητα, η υπόθεση προωθείται στις διωκτικές αρχές.

Με τις διατάξεις του νέου νόμου ενισχύεται ο ρόλος της Αρχής Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες, παρέχοντας της άμεση πρόσβαση σε μεγαλύτερο εύρος πληροφοριών, για την καλύτερη εκτέλεση των καθηκόντων της. Προβλέπονται, συνεπώς, κανόνες στενότερης συνεργασίας μεταξύ της Αρχής και αντίστοιχων αρχών άλλων κρατών μελών, καθώς επίσης και καλύτερος συντονισμός μεταξύ αρμόδιων ελεγκτικών και διωκτικών αρχών σε επίπεδο ξεπλύματος, τόσο σε εθνικό όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Ως προς τις τρίτες χώρες που είναι υψηλού κινδύνου, σύμφωνα με τις εκθέσεις της FATF, το νέο κανονιστικό πλαίσιο επιβάλλει στα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα, μεσίτες, αργυραμοιβούς κ.ά, να εφαρμόζουν μέτρα αυξημένης δέουσας επιμέλειας ως προς τον πελάτη, δηλαδή επιπλέον ελέγχους και παρακολούθηση χρηματοοικονομικών συναλλαγών, προκειμένου να αποτρέψουν, να εντοπίσουν και να διακόψουν ύποπτες συναλλαγές⁴⁵.

Είναι πρόδηλο ότι οι παραπάνω νομοθετικές πρωτοβουλίες για το ξέπλυμα και την χρηματοδότηση της τρομοκρατίας, καθώς και η εξαρχής σύσταση της Αρχής Καταπολέμησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες εντάσσονται στο πλαίσιο της παρακολούθησης της Ελλάδας από την FATF και την έκδοση σχετικών Οδηγιών και Κανονισμών από την ΕΕ, που η Ελλάδα υποχρεούται να ενσωματώσει.

Κεφάλαιο 4: Swot Analysis και αξιολόγηση της FATF ως προς την επίτευξη του ρόλου της

Η FATF έχει καταφέρει να εξελιχθεί σήμερα σε έναν από τους σημαντικότερους παίκτες στην διαμόρφωση της πολιτικής για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες, παρά την αρχική απαισιόδοξη πρόβλεψη ότι αποτελεί μία «προσπάθεια στο κενό, των G7, ενάντια στην διακίνηση ναρκωτικών»⁴⁶. Η ενίσχυση του οργανισμού τις τελευταίες δεκαετίες θεωρείται από πολλούς μελετητές, ως αποτέλεσμα της πολιτικής ισχυρών κρατών, όπως η ΕΕ και οι ΗΠΑ, να επιβάλλουν τις προθέσεις τους στις δικαιοδοσίες άλλων χωρών.

Κατά τον Drezner οι ΗΠΑ και η ΕΕ μπορούσαν να αναγκάσουν και να επιβάλλουν μία διεθνή πολιτική κατά του ξεπλύματος. Διαφωνίες ωστόσο, στις δύο πλευρές του Ατλαντικού οδήγησαν στην δημιουργία κανόνων ήπιου δικαίου και στην ίδρυση ενός οργανισμού με ισχυρή παρουσία στην διεθνή κοινότητα, που θα αποσοβούσε τυχόν διαφορές και θα επέβαλε, σταδιακά, την βούληση των ισχυρών σε λιγότερο ισχυρούς παίκτες. Η επίτευξη μεγάλου βαθμού συμμόρφωσης των χωρών οφείλεται, κυρίως, στο ότι οι κανόνες ήπιου δικαίου δεν διαταράσσουν την εθνική διαφορετικότητα αλλά

⁴⁵ Τι αλλάζει στην ελληνική νομοθεσία για το ξέπλυμα χρήματος, 2-9-2020 (Τελευταία πρόσβαση: 1-10-2020)

⁴⁶ Nance, M.T. Re-thinking FATF: an experimentalist interpretation of the Financial Action Task Force. *Crime Law Soc Change* 69, 131–152 (2018), σελ 132-133, <https://doi.org/10.1007/s10611-017-9748-5> (Τελευταία πρόσβαση: 17-9-2020)

πείθουν τα κράτη για την σοβαρότητα των επιπτώσεων της μη συμμόρφωσης. Κατά τον Simmons οι ΗΠΑ έχουν ηγεμονική ρυθμιστική δύναμη σε αυτά τα θέματα αλλά δεν είναι πρόθυμες να πληρώσουν το κόστος της επιβολής δεσμευτικών κανόνων, με αποτέλεσμα η FATF να στηρίζεται μόνο στην πίεση προς τα κράτη να συμμορφωθούν. Από μία άλλη οπτική η FATF έχει θεωρηθεί ως εργαλείο της ΕΕ και των ΗΠΑ προκειμένου κάποιες χώρες να παρουσιάζονται ως αναξιόπιστοι παίκτες και να αποθαρρύνονται δυνητικοί επενδυτές.

Οι παραπάνω προσεγγίσεις κινούνται στο πνεύμα του ρεαλισμού, καθώς αναγνωρίζουν ότι τα ισχυρά κράτη της Δύσης καθόρισαν σε μεγάλο βαθμό την κατεύθυνση του οργανισμού, σύμφωνα με τα συμφέροντά τους. Ωστόσο σήμερα ο ιδιωτικός τομέας και, ειδικότερα, ο χώρος της αγοράς έχει συμμετοχικό ρόλο στην FATF, δημιουργώντας δίκτυα, που συνδιαμορφώνουν, εφαρμόζουν και αναθεωρούν πολιτικές. Η αλλαγή από ένα σύστημα δομημένο στην ισχύ του κανόνα σε ένα σύστημα βασισμένο στην αντιμετώπιση κινδύνων και απειλών είναι ένα μόνο παράδειγμα της συμβολής και ενεργούς συμμετοχής του ιδιωτικού τομέα. Κάποιοι μελετητές θεωρούν ότι η FATF λειτουργεί στην βάση των αρχών της «πειραματικής διακυβέρνησης» (experimental governance), καθώς στηρίζεται σε ευέλικτα και αναθεωρήσιμα πρότυπα, σε συμμετοχικά δίκτυα και στην δυναμική επίλυση των προβλημάτων κατά την επιβολή των κανόνων⁴⁷. Αμφισβήτηση υπάρχει, όμως, σε ό,τι αφορά την στοχοποίηση κρατών, στο πλαίσιο της παρακολούθησης και αξιολόγησης, που δεν εφαρμόζουν τα πρότυπα.

Τα ερωτήματα για τον ρόλο και την λειτουργία της FATF είναι πολλά, η σημασία της, όμως σε μία παγκοσμιοποιημένη κοινωνία είναι αδιαμφισβήτητη, καθώς τα κράτη ενισχύονται σημαντικά στον αγώνα για το ξέπλυμα και την χρηματοδότηση της τρομοκρατίας. Η μελέτη περίπτωσης της Ελλάδας αποδεικνύει ότι η συστηματική παρακολούθηση της FATF συνέβαλε στο να διαμορφώσει μία χώρα, εκ του μηδενός, πλαίσιο τόσο νομοθετικό όσο και δομικό ενάντια στο ξέπλυμα και την χρηματοδότηση της τρομοκρατίας. Σε αυτό σημαντικό ρόλο έπαιξε και η ΕΕ, που ενσωματώνει τις παρατηρήσεις και επισημάνσεις της FATF στο ενωσιακό δίκαιο, το οποίο τα κράτη μέλη δεσμεύονται να εφαρμόσουν. Χρησιμοποιώντας την Swot Analysis ως εργαλείο ανάδειξης των δυνατών και αδύνατων σημείων του οργανισμού, σε μία εποχή πολλαπλών κινδύνων αλλά και ευκαιριών αναδεικνύονται, επίσης, τα πιθανά οφέλη της FATF για την δημιουργία και υποστήριξη μίας συνεκτικής διεθνούς πολιτικής.

Ως δυνατά σημεία του οργανισμού είναι το εξειδικευμένο προσωπικό και η τεχνογνωσία του, η συμμετοχή μεγάλου αριθμού κρατών και περιφερειακών οργανισμών, η αναγνώριση της μεθοδολογίας της FATF και από άλλους διεθνείς οργανισμούς, η συμμετοχή δρώντων του ιδιωτικού τομέα στην διαμόρφωση και ανατροφοδότηση των πολιτικών, η εφαρμογή σύγχρονων μοντέλων συμμετοχικής

⁴⁷ Η πειραματική λήψη αποφάσεων βασίζεται σε ένα πολυεπίπεδο δίκτυο δρώντων, που δημιουργούν, αξιολογούν και αναθεωρούν πρότυπα. Οι κυρώσεις δεν αποκλείονται, αλλά δεν στοχεύουν στη συμμόρφωση με την στενή έννοια του όρου. Η δημιουργία γνώσης, η κοινωνική μάθηση και η πειθώ είναι σημαντικά εργαλεία για την προώθηση της συνεργασίας. Τέτοια συστήματα διακυβέρνησης θεωρείται ότι ενισχύουν την δημοκρατία ενώ ταυτόχρονα προωθούν την κανονιστική σύγκλιση και την αναβάθμιση των προτύπων μέσω μιας δυναμικής επίλυσης τυχόν κινδύνων και απειλών.

διοίκησης για την παραγωγή πολιτικής. Ως αδύνατα σημεία θεωρούνται το γραφειοκρατικό βάρος, που συχνά επιφέρει στα κράτη η αξιολόγηση και παρακολούθηση της FATF καθώς και η έλλειψη ξεκάθαρης νομιμοποίησης.

Ως προς το εξωτερικό περιβάλλον, απειλές θα μπορούσαν να είναι η εξέλιξη της τεχνολογίας και η εύρεση νέων τρόπων διακίνησης χρημάτων και αξιών, η ύπαρξη κρατών, που δεν ανταποκρίνονται στο κάλεσμα της FATF για συνεργασία, δεν εφαρμόζουν τις συστάσεις, και, κατά συνέπεια, συνιστούν ενεργή απειλή για το διεθνές χρηματοπιστωτικό σύστημα, αλλά και η αύξηση επιρροής των τρομοκρατικών οργανώσεων σε μικρότερους ηλικιακά πληθυσμούς και η αύξηση της παγκόσμιας εγκληματικής δραστηριότητας. Τέλος, ως ευκαιρίες λογίζονται η αναγνώριση της ισχύος και του κύρους της FATF από άλλους διεθνείς οργανισμούς, η τεχνολογική πρόοδος και η χρήση νέων μεθόδων εντοπισμού χρηματικών ροών, που καταλήγουν στην χρηματοδότηση της τρομοκρατίας. Τέλος ευκαιρία αποτελεί η σταδιακή διεύρυνση του κύκλου μελών της FATF με νέα κράτη, καθώς αυτό συμβάλλει στην περαιτέρω ενίσχυση του ρόλου του οργανισμού και την διασφάλιση της διεθνούς τάξης και ασφάλειας.

Κεφάλαιο 5. Συμπεράσματα

Η FATF αποτελεί την εξέλιξη μίας μικρής *sui generis* ομάδας εργασίας της δεκαετίας του 90, με ειδικά και περιορισμένα πεδία ενδιαφέροντος, που κατάφερε να δομήσει ένα σύστημα διαμόρφωσης πολιτικών στην βάση της συμμετοχικής διοίκησης. Η διαχείριση των σύγχρονων διεθνικών προβλημάτων προϋποθέτει, πλέον, την ενεργή πολυεπίπεδη συμμετοχή τόσο του ιδιωτικού όσο και του δημοσίου τομέα και την δημιουργία τεχνογνωσίας, εμβαθύνοντας και μελετώντας συγκεκριμένα πεδία. Η FATF είναι ένας οργανισμός, που ωρίμασε στην πορεία των ετών και η συμβολή τόσο των κρατών όσο και της ιδιωτικής οικονομίας οδήγησε στο να διαμορφωθεί σταδιακά ένα συμμετοχικότερο σύστημα διακυβέρνησης. Ωστόσο το ερώτημα της αποτελεσματικότητάς της παραμένει, καθώς στερείται πλήρους και απευθείας νομιμοποίησης.

Η αποτελεσματικότητα ενός οργανισμού μπορεί να κριθεί τόσο σε εσωτερικό όσο και σε εξωτερικό επίπεδο. Στο εσωτερικό επίπεδο υπάρχουν ερωτήματα σε σχέση με τον βαθμό συμμόρφωσης του ιδιωτικού τομέα με τις συστάσεις της FATF, ακόμη και όταν αυτές έρχονται σε σύγκρουση με τα συμφέροντά τους. Άλλο πιθανό ερώτημα είναι το κατά πόσο συμμετέχουν στην διαμόρφωση των πολιτικών του οργανισμού και εκπρόσωποι του ιδιωτικού τομέα από όλα τα επίπεδα της αγοράς, είτε από τις ανεπτυγμένες είτε από τις αναπτυσσόμενες χώρες. Παράλληλα η συμμετοχική διακυβέρνηση δημιουργεί ζητήματα ως προς την επίτευξη ισορροπίας ανάμεσα στα πολλά επίπεδα διοίκησης καθώς και την επιβολή προτιμήσεων των ισχυρών έναντι των ασθενέστερων κρατών. Η διεύρυνση, επίσης, του οργανισμού με την συμμετοχή νέων μελών δημιουργεί το ζήτημα του κατά πόσο οι πολιτικές διαμορφώνονται από κάτω προς τα πάνω ή το αντίθετο. Η απάντηση σε αυτά τα ερωτήματα είναι ελλιπής καθώς για να τα απαντήσει κανείς, θα πρέπει να έχει πρόσβαση στα εσωτερικά αρχεία του οργανισμού.

Άλλο σημαντικό ερώτημα είναι η ετοιμότητα του οργανισμού ως προς την αντιμετώπιση νέων μορφών ξεπλύματος και σύγχρονων τρόπων χρηματοδότησης της τρομοκρατίας. Είναι γεγονός ότι η FATF προσπαθεί να ανταποκριθεί έγκαιρα στις

σύγχρονες προκλήσεις, καθώς η τεχνολογική εξέλιξη και η εξέλιξη της οικονομίας δημιουργεί διαρκώς δυνητικά "κενά", που μπορεί να αποτελέσουν αντικείμενο εκμετάλλευσης από εμπλεκόμενους με την τρομοκρατία και το έγκλημα. Οι νέες τεχνολογίες έχουν εισάγει ένα ευρύ φάσμα δυνατοτήτων ξεπλύματος μαύρου χρήματος, δημιουργούν όμως και νέες δυνατότητες εντοπισμού υπόπτων στοιχείων. Καινοτομίες, όπως η τεχνητή νοημοσύνη και η χρήση ολοκληρωμένων πληροφοριακών συστημάτων (ΟΠΣ) επιτρέπει τον έλεγχο μεγάλου όγκου δεδομένων και τον γρήγορο και ακριβή εντοπισμό προβλημάτων, κάτι που θα ήταν δύσκολο και χρονοβόρο για να γίνει από έναν και μόνο άνθρωπο. Το δίκτυο της FATF και οι συνεργασίες με άλλους διεθνείς οργανισμούς, όπως το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (IMF) και τα Ηνωμένα Έθνη επιτρέπουν, επίσης, την έγκαιρη προσαρμογή των προτύπων και την αξιολόγηση των χωρών με βάση αυτά. Σκοπός είναι η απομόνωση και η εξάλειψη των πιθανών "κενών" στο διεθνές οικονομικό σύστημα και η στενή παρακολούθηση των χωρών, που αδυνατούν να εφαρμόσουν τα πρότυπα.

Τα τελευταία χρόνια σημαντική καινοτομία, που άλλαξε τον παραδοσιακό τρόπο συναλλαγών είναι τα εικονικά περιουσιακά στοιχεία (virtual assets)⁴⁸, καθώς εγγυώνται ανωνυμία, ταχύτητα και εύκολη πρόσβαση από κάθε γωνιά του πλανήτη, κάτι που ελκύει πιθανούς τρομοκράτες και εγκληματίες. Άλλοι τρόποι ξεπλύματος είναι τα συστήματα "hawala" και "fei chi'en", ένα εναλλακτικό, κρυφό σύστημα εμβασμάτων κινεζικής προέλευσης, που χρησιμοποιείται ολοένα και πιο συχνά⁴⁹. Τρομοκρατικές οργανώσεις εκμεταλλεύονται αυτούς τους τρόπους, προκειμένου να χρηματοδοτούν τις δράσεις τους. Αρκετές χώρες έχουν προχωρήσει σε τροποποίηση της νομοθεσίας τους, εισάγοντας την πλήρη απαγόρευση των εικονικών περιουσιακών στοιχείων, απαιτείται ωστόσο στενή παρακολούθηση, καθώς πολλές χώρες εξακολουθούν να μην διαθέτουν της απαιτούμενη τεχνογνωσία ως προς τον τρόπο λειτουργίας των εικονικών περιουσιακών στοιχείων και των σύγχρονων μεθόδων ξεπλύματος. Ο ρόλος της FATF, εν όψει αυτών των εξελίξεων, ενδυναμώνεται περισσότερο, καθώς καλείται να προσφέρει στις χώρες πλήρη και στοχευμένη εργαλειοθήκη για την αντιμετώπιση τέτοιων φαινομένων.

Κρίνοντας την αποτελεσματικότητα της FATF στο εσωτερικό επίπεδο, βασική παράμετρος, στην οποία επιμένει και η ίδια η FATF είναι ο αριθμός καταδικαστικών αποφάσεων για ξέπλυμα. Ωστόσο, αυτός ο δείκτης μπορεί να αποδειχθεί αναποτελεσματικός, καθώς ο αριθμός καταδικαστικών αποφάσεων για χώρες με ισχυρό πλαίσιο ενάντια στο ξέπλυμα και την χρηματοδότηση της τρομοκρατίας πιθανώς να είναι μηδενικός, όπως συμβαίνει και με τις χώρες με αδυναμίες και βασικές ανεπάρκειες. Αυτό πρακτικά σημαίνει ότι ένα δυνατό σύστημα κατά της νομιμοποίησης εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες οδηγεί σε μειωμένο αριθμό περιπτώσεων καταδίκης, όπως και σε ένα αδύναμο σύστημα με πολλά "κενά", καθώς ελάχιστοι τιμωρούνται. Ο δείκτης των καταδικαστικών αποφάσεων θα μπορούσε να είναι

⁴⁸ [https://www.fatf-gafi.org/publications/virtualassets/documents/virtual-assets.html?hf=10&b=0&s=desc\(fatf_releasedate\)](https://www.fatf-gafi.org/publications/virtualassets/documents/virtual-assets.html?hf=10&b=0&s=desc(fatf_releasedate)) και

<https://whatis.techtarget.com/definition/virtual-asset> (Τελευταία πρόσβαση: 25-8-2020)

⁴⁹ Όπως και το σύστημα μεταφοράς της "hawala" όσοι χρησιμοποιούν το "fei chi'en" καταθέτουν ένα ποσό σε ένα σταθμό του δικτύου σε μία χώρα. Ένας άλλος χειριστής αποσύρει το αντίστοιχο ποσό σε κάποια άλλη χώρα και το μεταβιβάζει στον αποδέκτη.

<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/9781119125389.ch5> (Τελευταία πρόσβαση: 24-9-2020)

περισσότερο λειτουργικός, αν ήταν γνωστές εξαρχής οι προσπάθειες ξεπλύματος, προκειμένου να καταδειχθεί πόσες από αυτές εξαρθρώθηκαν και έφτασαν, τελικά, στο στάδιο της καταδίκης. Η συγκέντρωση, συνεπώς, αξιόπιστων στοιχείων από την αρχή της παρακολούθησης είναι βασικό σημείο για την αξιοπιστία και αποτελεσματικότητα ενός οργανισμού.

Αναγνωρίζοντας, επίσης, τις πολύπλευρες προκλήσεις του παράνομου εμπορίου και της ιδιωτικότητας των πελατών είναι σημαντική η στενή συνεργασία και ο διαμοιρασμός πληροφοριών μεταξύ οικονομικών και μη οικονομικών οργανισμών αλλά και μεταξύ ακαδημαϊκών και τεχνοκρατών είτε από τον δημόσιο είτε από τον ιδιωτικό τομέα. Τίθεται, λοιπόν και πάλι το ζήτημα του αριθμού και της προέλευσης των παικτών διαμόρφωσης των πολιτικών της FATF.

Μία ακόμη σημαντική παράμετρος αποτελεσματικότητας, που αφορά τόσο στο εσωτερικό όσο και στο εξωτερικό επίπεδο είναι ο βαθμός νομιμοποίησης της FATF και το κατά πόσο μπορεί να πείσει τα κράτη μέλη να συμμορφωθούν με τις συστάσεις της. Επίσης, η αξιολόγηση και ένταξη των κρατών στη γκρί ή την μαύρη λίστα αμφισβητείται, με το σκεπτικό της κάμψης της εθνικής κυριαρχίας από έναν διεθνή οργανισμό, με αμφίβολη νομιμοποίηση, αποτελούμενο, κυρίως, από τεχνοκράτες. Η κατάταξη, των χωρών στην γκρί ή την μαύρη λίστα δεν είναι ανέφελη αλλά έχει συνέπειες στα κράτη, καθώς επιδρά στην οικονομία τους, εξαναγκάζοντας τα έτσι να συμμορφωθούν.

Για να απαντήσει κανείς στα παραπάνω ερωτήματα θα πρέπει να λάβει υπόψιν δύο καίρια σημεία. Μία βασική πτυχή της σύγχρονης εποχής είναι η οικονομική παγκοσμιοποίηση, το αυξημένο και εντεινόμενο επίπεδο οικονομικών συναλλαγών, με την μορφή του εξωτερικού εμπορίου ή των ξένων επενδύσεων. Η εντεινόμενη οικονομική αλληλεξάρτηση σημαίνει την εντατικοποίηση των συναλλαγών μεταξύ των κρατών, καθώς τα διάφορα τμήματα της παραγωγής τοποθετούνται σε διάφορα σημεία του πλανήτη που επιλέγονται, με βάση τις πιο πρόσφορες συνθήκες. Αντί για αυστηρά εθνικά χρηματοπιστωτικά συστήματα μιλάμε πλέον για ένα παγκόσμιο ενιαίο χρηματοπιστωτικό σύστημα.

Η παγκοσμιοποίηση ενισχύεται περαιτέρω από την εξέλιξη της τεχνολογίας, που αποτελεί και αυτή απόρροια του οικονομικού ανταγωνισμού ανάμεσα στις επιχειρήσεις. Η οικονομική παγκοσμιοποίηση δεν βασίζεται πλέον σε αυτόνομες εθνικές οικονομίες αλλά σε διεθνείς οργανισμούς και φόρα για την αντιμετώπιση των προβλημάτων που συνεχώς ανακύπτουν. Σε μια παγκοσμιοποιημένη οικονομία είναι αναγκαία μια συνολική αντιμετώπιση των προβλημάτων αυτών, χωρίς βέβαια να υπονομεύεται ο ρόλος των εμποτικών αρχών κάθε χώρας⁵⁰. Παράλληλα στην εποχή της παγκοσμιοποίησης ο ρόλος του κράτους περιορίζεται αλλά δεν καταργείται. Διεθνικά προβλήματα, όπως η τρομοκρατία και η αντιμετώπισή της, απλώνονται πέρα από τα εθνικά σύνορα και απαιτούν την συνεργασία και την χάραξη μίας διεθνούς πολιτικής, ως αποτέλεσμα συμμετοχικής διακυβέρνησης, στην οποία μετέχουν και τα ίδια τα κράτη. Το σύγχρονο νεωτερικό κράτος καλείται να διαμορφώσει αλλά και να εφαρμόσει πολιτικές.

⁵⁰ Jackson, R. & Sorensen, G. Θεωρία και Μεθοδολογία των Διεθνών Σχέσεων, Gutenberg, 2006, σελ. 314

Στην περίπτωση της FATF η νομιμοποίηση προκύπτει σαφώς από την αναγνώριση του ρόλου του οργανισμού από την ΕΕ, τον ΟΗΕ και τους περιφερειακούς οργανισμούς του διεθνούς οικονομικού συστήματος. Ειδικότερα σε ό,τι αφορά την ΕΕ οι συστάσεις, οι αξιολογήσεις και οι εκθέσεις της FATF, που δημοσιεύονται κατά καιρούς, λαμβάνονται υπόψιν και ενσωματώνονται στο ενωσιακό δίκαιο, δεσμεύοντας, έτσι, τα κράτη μέλη ως προς την εφαρμογή τους. Συγχρόνως η νομιμοποίηση προέρχεται και από τα ίδια τα κράτη μέλη καθώς συμμετέχουν ενεργά στην διαμόρφωση της πολιτικής. Ωστόσο τα κράτη αδυνατούν να έχουν την απαιτούμενη τεχνογνωσία, σε μία εποχή ραγδαίων τεχνολογικών εξελίξεων.

Η FATF καλείται, συνεπώς, να τροφοδοτεί τα κράτη με την αναγκαία τεχνική υποστήριξη, προκειμένου να τα βοηθήσει στην ανάπτυξη τρόπων θωράκισης του χρηματοπιστωτικού τους συστήματος έναντι σύγχρονων απειλών. Με τον τρόπο αυτό τα κράτη έχουν διττό όφελος. Από την μία ενισχύουν την οικονομική τους ανάπτυξη και από την άλλη προστατεύουν τους πολίτες τους από απειλές, όπως οι τρομοκρατικές επιθέσεις, από τις οποίες καμία χώρα δεν είναι άτρωτη. Μέσω της συνεργασίας αλλά και της τεχνικής υποστήριξης από ένα δίκτυο εξειδικευμένων μη κρατικών δρώντων τα κράτη μετέχουν στην διασφάλιση και διατήρηση της διεθνούς ειρήνης και ασφάλειας. Η παγκοσμιοποίηση υποχρεώνει τα κράτη να συνεργάζονται μεταξύ τους προς αμοιβαίο όφελος. Στο διεθνές σύστημα υπάρχουν και τα αδύναμα κράτη. Στο πλαίσιο των συστάσεων της FATF δίνονται τα εργαλεία, προκειμένου αυτά τα κράτη να συμμορφώνονται σταδιακά, αναπτύσσοντας έτσι προβλέψιμες συμπεριφορές, κάτι που ενισχύει περαιτέρω την διεθνή ασφάλεια.

Εν κατακλείδι, ως προς το εξωτερικό επίπεδο, ο βασικότερος, ίσως, δείκτης αποτελεσματικότητας της FATF είναι ο βαθμός συμμόρφωσης των κρατών με τις συστάσεις της καθώς και το επίπεδο της θωράκισής τους απέναντι στο ξέπλυμα μαύρου χρήματος και την καταπολέμηση της τρομοκρατίας. Η παρουσίαση του παραδείγματος της Ελλάδας δείχνει ότι μία χώρα άνευ σοβαρού πλαισίου αντιμετώπισης του ξεπλύματος και της χρηματοδότησης μπόρεσε, στο πλαίσιο της πολυετούς παρακολούθησης και των αξιολογήσεων της FATF, να διαμορφώσει πολιτικές για την αντιμετώπιση του φαινομένου, με αποτέλεσμα σήμερα να αποτελεί καλό παράδειγμα κράτους μέλους.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ

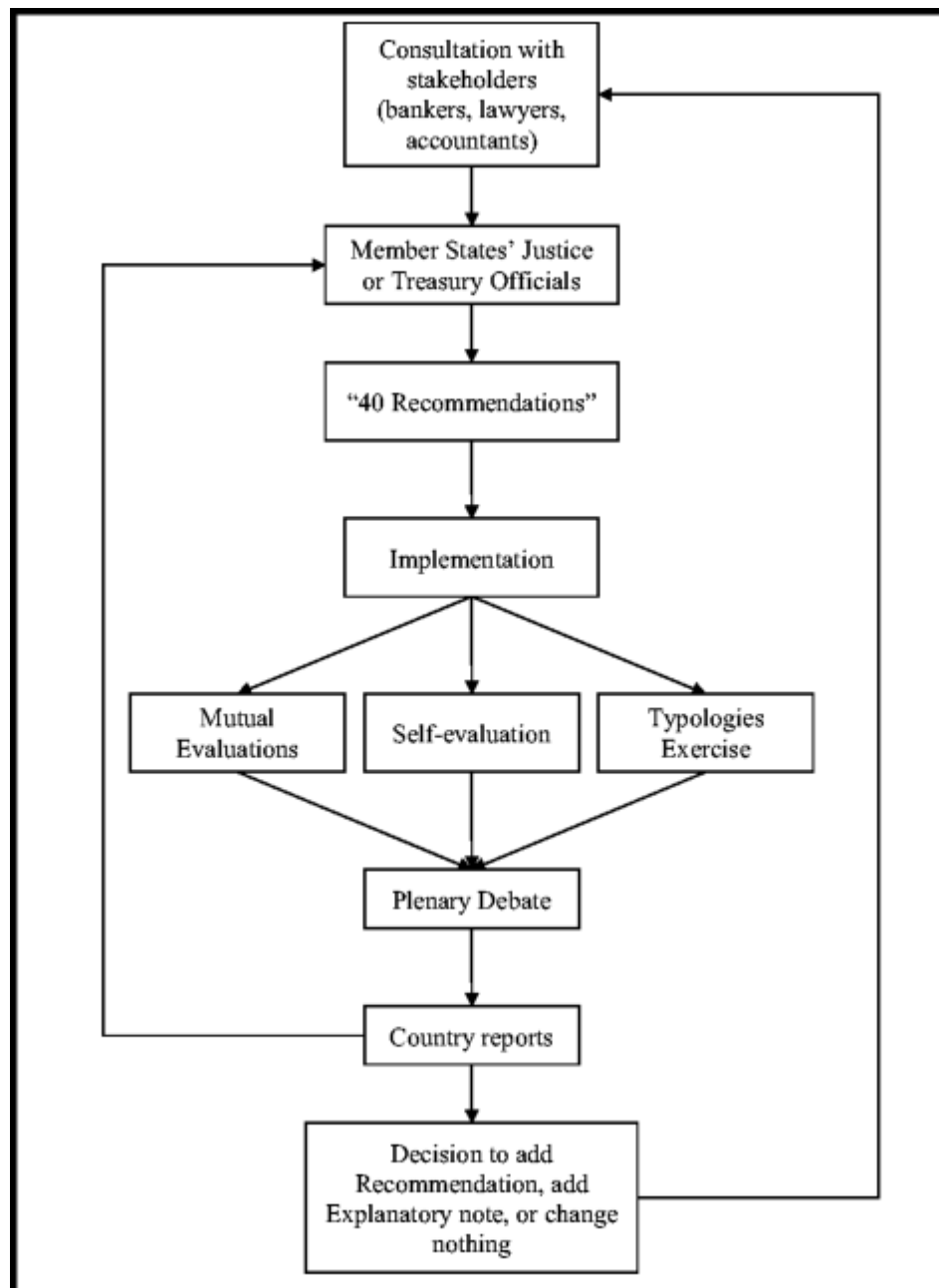
1. Burgess, M. (2015). A Brief History of Terrorism. <http://www.pogo.org/strauss/issues/other-items/a-brief-history-of-terrorism.html> (Τελευταία πρόσβαση: 15-9-2020)
2. FATF 30 years 1989/2019, σελ 66 <https://www.fatf-gafi.org/publications/fatfgeneral/documents/fatf-30.html> (Τελευταία πρόσβαση: 13-8-2020)
3. AML/CFT: Anti-money laundering-combatting the financing of terrorism <https://www.imf.org/external/np/leg/amlcft/eng/aml4.htm>
4. Financial Stability Board : <https://www.fsb.org/about/fsb-members/> (Τελευταία πρόσβαση: 18-8-2020)
5. Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purpose: <http://www.oecd.org/tax/transparency/> (Τελευταία πρόσβαση: 18-8-2020)
6. International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism <https://www.un.org/law/cod/finterr.htm> . Ψήφισμα 54/109 στις 9 Δεκεμβρίου 1999. (Τελευταία πρόσβαση: 23-8-2020)
7. Ψήφισμα 2462/2019 ΗΕ <https://www.un.org/securitycouncil/content/sres24622019> (Τελευταία πρόσβαση: 23-8-2020)
8. Ψήφισμα 1269/1999 ΗΕ <http://unscr.com/en/resolutions/doc/1269> (Τελευταία πρόσβαση: 1-9-2020)
9. Ψήφισμα 1267/1999 ΗΕ [https://www.undocs.org/S/RES/1267%20\(1999\)](https://www.undocs.org/S/RES/1267%20(1999)) (Τελευταία πρόσβαση: 1-9-2020)
10. Ψήφισμα 1373/2001 ΗΕ <http://unscr.com/en/resolutions/doc/1373> (Τελευταία πρόσβαση: 1-9-2020)
11. Έκθεση Αξιολόγησης της Ελλάδας από την FATF το 2007 (Τελευταία πρόσβαση: 2-9-2020)
<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/MER%20Greece.pdf>
<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/MER%20Greece%20ES.pdf>
[https://www.fatf-gafi.org/publications/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/more/aboutthenon-cooperativecountriesandterritoriesncctinitiative.html?hf=10&b=0&s=desc\(fatf_releasedate\)](https://www.fatf-gafi.org/publications/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/more/aboutthenon-cooperativecountriesandterritoriesncctinitiative.html?hf=10&b=0&s=desc(fatf_releasedate))
<http://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/mer-greece-2019.html>
12. Η Ελλάδα πέρασε τις εξετάσεις της FATF, 21-8-2019
<https://www.naftemporiki.gr/finance/story/1507994/i-ellada-perase-tis-eksetaseis-tis-fatf> (Τελευταία πρόσβαση: 1-10-2020)
13. Η αξιολόγηση της Ελλάδας από την FATF. Ποιο είναι το επόμενο βήμα, Παπαδοπούλου Ε., <https://www.accountancygreece.gr/xeplyma-chrimatos-i-axiologisi-tis-elladas-apo-ti-fatf-poio-einai-to-epomeno-vima-eirini-i-papadopoyloy-audit-partner-risk-management-director-sol-crowe/> (Τελευταία πρόσβαση: 1-10-2020)

14. Νόμος 4557/2018 <https://www.lawspot.gr/nomika-nea/dimosieythike-o-nomos-4557-2018-gia-xeplyma-hrimatos> και Αιτιολογική Έκθεση <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/p-nomoes-eis-sunolo.pdf> (Τελευταία πρόσβαση: 15-9-2020)
15. Directive (EU) 2018/843 of the European Parliament and of the Council <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32018L0843> (Τελευταία πρόσβαση: 1-10-2020)
16. Fight against money laundering and terrorist financing, European Council <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/fight-against-terrorism/fight-against-terrorist-financing/> (Τελευταία πρόσβαση: 1-10-2020)
17. Virtual Assets, FATF [https://www.fatf-gafi.org/publications/virtualassets/documents/virtual-assets.html?hf=10&b=0&s=desc\(fatf_releasedate\)](https://www.fatf-gafi.org/publications/virtualassets/documents/virtual-assets.html?hf=10&b=0&s=desc(fatf_releasedate)) και <https://whatis.techtarget.com/definition/virtual-asset> (Τελευταία πρόσβαση: 25-8-2020)
18. United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic substances, 1988 https://www.unodc.org/pdf/convention_1988_en.pdf (Τελευταία πρόσβαση: 25-8-2020)
19. Nance, M.T. Re-thinking FATF: an experimentalist interpretation of the Financial Action Task Force. *Crime Law Soc Change* **69**, 131–152 (2018), <https://doi.org/10.1007/s10611-017-9748-5> (Τελευταία πρόσβαση: 17-9-2020)
20. Nance, M.T. The regime that FATF built: an introduction to the Financial Action Task Force. *Crime Law Soc Change* **69**, 109–129 (2018). <https://doi.org/10.1007/s10611-017-9747-6> (Τελευταία πρόσβαση: 18-9-2020)
21. Ο κρυμμένος θησαυρός των ύποπτων συναλλαγών, Τα Νέα, <https://www.tanea.gr/2013/01/28/greece/o-krymmenos-thisayros-twn-ypoptwn-synallagwn/> (Τελευταία πρόσβαση: 25-9-2020)
22. Ελλάδα, Έκθεση Εκτίμησης Εθνικού Κινδύνου για τη Νομιμοποίηση Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες και τη Χρηματοδότηση της Τρομοκρατίας, Οκτώβριος 2018 https://www.minfin.gr/documents/31331/5659601/GREECE_NRA_gr_FINAL.pdf/a25846dd-c1f8-492f-a003-331c024ba394 (Τελευταία πρόσβαση: 24-9-2020)
23. Από κόσκινο θα περάσει η FATF την Ελλάδα για το ξέπλυμα χρήματος, Σεπτέμβριος 2018, <https://www.e-forosimv.gr/details.asp?ID=50016&cat=12> (Τελευταία πρόσβαση: 24-9-2020)
24. Jackson, R. & Sorensen, G. Θεωρία και Μεθοδολογία των Διεθνών Σχέσεων, Gutenberg, 2006
25. Κουκάκης Θ, Κρίσιμη αξιολόγηση της Ελλάδος για την πάταξη του ξεπλύματος χρήματος, 13-2-2018 <https://www.insider.gr/eidiseis/oikonomia/75591/krisimi-axiologisi-tis-ellados-gia-tin-pataxi-toy-xeplymatos-hrimatos> (Τελευταία πρόσβαση: 26-9-2020)
26. Γαλλία-Τρομοκρατία: 29 συλλήψεις για δίκτυο με τζιχαντιστές στη Συρία, 30-9-2020 https://www.pentapostagma.gr/kosmos/6966280_gallia-tromokratia-29-syllipseis-gia-diktyo-me-tzihantistes-sti-syria (Τελευταία πρόσβαση: 1-10-2020)
27. Αιτιολογική Έκθεση ν. 4734/2020 <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/egklimatikes%20energeies-synolo.pdf> (Τελευταία πρόσβαση: 1-10-2020)
28. Τι αλλάζει στην ελληνική νομοθεσία για το ξέπλυμα χρήματος, 2-9-2020

<https://www.insider.gr/eidiseis/oikonomia/144020/ti-allazei-stin-elliniki-nomothesia-gia-xeplyma-hrimatos> (Τελευταία πρόσβαση: 1-10-2020)

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

1. Ενδεικτική αποτύπωση λειτουργίας της FATF



2. Απεικόνιση της διαδικασίας αξιολόγησης της FATF

