باکس 4: ایف اے ٹی ایف اور پاکستان میں انسداد منی لانڈرنگ/دہشت گردی کی فنانسنگ کے سدباب کا نظام

پس منظر

فنانشل ایکشن ٹاسک فورس (ایف اے ٹی ایف) ایک بین حکومتی پالیسی ساز تنظیم ہے جس کا قیام 1989ء میں عالمی مالی نظام کی سالمیت کو منی لانڈرنگ اور دہشت گردی کی فنانسنگ جیسے غلط استعمال سے تحفظ فراہم کرنے کے لیے عمل میں لایا گیا۔ ایف اے ٹی ایف نے ممالک کو اپنی حدود میں مؤثر طور پر انسداد منی لانڈرنگ اور دہشت گردی کی فنانسنگ (اے ایم ایل/سی ایف ٹی) کے خاتمے کے لیے رہنمائی سے متعلق اہم سفارشات تیار کی ہیں۔ ایف اے ٹی ایف مختلف ممالک میں ان سفارشات پر عملدرآمد کا جائزہ بھی لیتا ہے اور کسی بھی قسم کی کمزوری کی نشاندہی کے لیے اے ایم ایل/سی ایف ٹی فریم ورکس کی اثر انگیزی کی جانچ بھی کرتا ہے۔ اگر کسی ملک میں اے ایم ایل/سی ایف ٹی کے نظام میں تزویراتی نقائص کی نشاندہی ہوتی ہے تو دیگر ممالک اور ادارے (جو ایف اے ٹی ایف کی سفارشات کو عالمی معیارات تسلیم کرتے ہیں) ایسے نشان زد ممالک کی جانچ پڑتال میں اضافہ اور ان سے تجارت اور مالی لین دین پر پابندی عائد کرسکتے ہیں تاکہ بین الاقوامی مالی نظام کو منی لانڈرنگ اور دہشت گردی کی فنانسنگ کے خطرات سے محفوظ بنایا جاسکے۔ اس اقدام سے جس ملک کی نشاندہی کی گئی ہو، اس کی حوصلہ افزائی ہوتی ہے کہ وہ اپنے مسائل حل کرے اور اے ایم ایل/سی ایف ٹی معیارات پر عملدرآمد میں اضافہ کرے۔ مزید برآں، ایف اے ٹی ایف اپنے اراکین سے مطالبہ کرتا ہے کہ وہ ایف اے ٹی ایف کے عوامی اعلامیے میں جن حدود کو عالمی مالی نظام کے لیے منی لانڈرنگ/دہشت گردی کی فنانسنگ کے حوالے سے خاصے خطرات کا حامل قرار دیا گیا ہو وہاں فطری اور قانونی افراد کے خلاف تادیبی اقدامات کریں۔

ایف اے ٹی ایف کو اپنی سفارشات کے نفاذ اور ان پر عملدرآمد کے لیے ایف اے ٹی ایف طرز کی علاقائی تنظیموں (ایف ایس آر بیز) کے نیٹ ورک کی معاونت حاصل ہوتی ہے۔ منی لانڈرنگ سے متعلق ایشیا/پیسفک گروپ (اے پی جی) بھی ایسی ہی ایک ایف ایس آر بی ہے جو 41 ممالک پر مشتمل خود مختار بین الحکومتی تنظیم ہے اور اس بات کو یقینی بناتی ہے کہ ان بین الاقوامی معیارات پر مؤثر عملدرآمد کیا جائے۔ اگرچہ پاکستان ایف اے ٹی ایف کا رکن ملک نہیں ہے تاہم یہ 2000ء سے ایشیا پیسفک گروپ کی رکنیت کے ذریعے اس سے منسلک ہے۔[136، 137]

گرے لسٹ میں شمولیت

جون 2018ء میں پاکستان کی نشاندہی ایسے ملک کے طور پر کی گئی جو انسداد منی لانڈرنگ/دہشت گردی کی فنانسنگ کے سدباب کے لحاظ سے تزویراتی مسائل کا شکار ہے۔[138] پاکستان نے اپنے اے ایم ایل/سی ایف ٹی نظام کو تقویت دینے اور تزویراتی دہشت گردی کی فنانسنگ میں نقائص سے نمٹنے کی خاطر ایف اے ٹی ایف اور اے پی جی کے ساتھ کام کرنے کے لیے ایکشن پلان نافذ کرنے کے لیے اعلیٰ سطح کا سیاسی وعدہ کیا ہے، جن کے تحت وہ اس بات کا مظاہرہ کرے گا:[139]

- دہشت گردی کی فنانسنگ کے خطرات کی مناسب نشاندہی اور جانچ کی جارہی ہے، دہشت گردی کی فنانسنگ کے خطرات پر اشتراک میں بہتری آرہی ہے اور قانون نافذ کرنے والے ادارے دہشت گردی کی فنانسنگ کی سرگرمیوں کی بڑے پیمانے پر تفتیش کررہے ہیں۔
- دہشت گردی کی فنانسنگ کی قانونی پیروی کے نتائج مؤثر، متناسب اور مزاحم پابندیوں پر مبنی ہوں جبکہ استغاثہ اور عدلیہ کی استعداد اور معاونت میں توسیع کی گئی ہے؛
- انسداد منی لانڈرنگ/دہشت گردی کی فنانسنگ کے خاتمے کی خلاف ورزیوں کے مقدمات میں اصلاحی اقدامات اور پابندیوں کا اطلاق کیا جائے؛
- غیر قانونی رقوم یا قدر منتقلی کی خدمات (ایم وی ٹی ایس) کے خلاف نفاذ کے اقدامات کیے جائیں؛
- حکام نقد رقوم کے کوریئرز کی نشاندہی اور کرنسی کی غیر قانونی حرکت پر کنٹرول لاگو کررہے ہیں؛
- بر ہدف مالی پابندیوں پر مؤثر عملدرآمد کیا جارہا ہے (بشمول خلاف ورزیوں کی صورت میں عملدرآمد کے اقدامات)؛ اور
- نامزد افراد کی ملکیت یا کنٹرول میں دی جانے والی سہولتوں اور خدمات کو ان کے وسائل اور اس کے استعمال سے محروم کردیا جائے۔

پاکستان ستمبر 2019ء تک ایکشن پلان کو نافذ کرنے کے لیے کام کررہا ہے تاکہ "گرے لسٹ" سے اخراج پر مذاکرات کیے جاسکیں۔ اس عبوری مدت میں ایف اے ٹی ایف کا بین الاقوامی تعاون جائزہ گروپ (آئی سی آر جی) اور اے پی جی پاکستان کی جانب سے

---

136 http://www.apgml.org/about-us/page.aspx?p=91ce25ec-db8a-424c-9018-8bd1f6869162

137 http://www.fatf-gafi.org/pages/asiapacificgrouponmoneylaunderingapg.html

138 http://www.fatf-gafi.org/countries/d-i/iraq/documents/f138atf-compliance-june-2018.html

139 https://www.fatf-gafi.org/publications/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/documents/fatf-compliance-june-2018.html

ایکشن پلان پر عملدرآمد کی نگرانی کے لیے پاکستانی نمائندوں کے ساتھ متعدد اجلاس منعقد کر رہا ہے۔

پاکستانی حکام انسدادِ منی لانڈرنگ / دہشت گردی کی فنانسنگ کے خاتمے کے نظام کی اثر انگیزی کو بہت زیادہ اہمیت دیتے ہیں۔ اس ضمن میں اسٹیٹ بینک مجموعی اے ایم ایل / سی ایف ٹی نظام کو مضبوط بنانے کے لیے باقاعدگی سے اقدامات کر رہا ہے۔ اسٹیٹ بینک نے نوے کی دہائی میں ضابطہ کاری میں شامل اداروں کے لیے اے ایم ایل / سی ایف ٹی کا پالیسی فریم ورک متعارف کرایا اور گذشتہ برسوں کے دوران اس نے بہترین نئی روایات کی روشنی میں اسے مزید تقویت بہم پہنچائی ہے۔

ملک میں انسدادِ منی لانڈرنگ کا قانون 2007ء میں نافذ کیا گیا جس میں منی لانڈرنگ اور دہشت گردی کی فنانسنگ کے حوالے سے قانونی ذمہ داریوں کی وضاحت کی گئی ہے اور مختلف فریقوں اور قانون نافذ کرنے والے اداروں کے کردار اور اختیارات وضع کیے گئے ہیں۔ قانون کے نفاذ میں سہولت دینے کے لیے ایک علیحدہ فنانشل مانیٹرنگ یونٹ (جو مالی انٹیلی جنس کا یونٹ ہے) ہے جو رپورٹنگ کرنے والے مختلف اداروں سے مشتبہ لین دین کی رپورٹس (ایس ٹی آر) اور کرنسی کے لین دین کی رپورٹس (سی ٹی آر) وصول کرتا ہے اور (ضروری تجزیے کے بعد) منی لانڈرنگ اور دہشت گردی کی فنانسنگ کے ممکنہ کیسوں کو مزید جانچ / تفتیش اور قانونی کارروائی کے لیے مالی انٹیلی جنس کی شکل میں متعلقہ تفتیشی اداروں کو بھجوا دیتا ہے۔

پاکستان کا قانونی اور ضوابطی فریم ورک خاصا جامع ہے اور ملک اس وقت اے ایم ایل / سی ایف ٹی نظام کی اثر انگیزی کو مزید تقویت دینے کے امور پر کام کر رہا ہے۔ ملک نے حال ہی میں اے ایم ایل / سی ایف ٹی فریم ورک کو مزید مضبوط بنانے کے لیے متعدد اہم اقدامات کیے ہیں۔ اس ضمن میں اسٹیٹ بینک نے اپنی ضابطہ کاری میں شامل اداروں کو درج ذیل رہنما خطوط اور ہدایات جاری کی ہیں:

- اے ایم ایل / سی ایف ٹی ضوابط کو فنانشل ایکشن ٹاسک فورس کی سفارشات سے ہم آہنگ بنانے کے لیے ضوابط کی بعض دفعات میں ترمیم کی گئی ہے تاکہ صارف کی ضروری جانچ پڑتال، کرسپانڈنٹ بینکاری، برقی منتقلیاں / فنڈز کی منتقلیوں اور صارفین کی جانب سے کھاتے کھولنے کے لیے درکار کم از کم دستاویزات سے متعلق شرائط کے لیے مزید وضاحت دی جا سکے۔[140]
- اقوام متحدہ (سلامتی کونسل) ایکٹ 1948ء اور انسدادِ دہشت گردی ایکٹ 1997ء کے تحت حکومت پاکستان کے جاری کردہ لازمی ضوابطی آرڈرز (ایس آر اوز) اور اعلامیوں پر سختی سے عمل درآمد کے ضمن میں مبادلہ کمپنیوں کے لیے ان دونوں قوانین کے تحت دہشت گردی کی فنانسنگ اور پھیلاؤ کی روک تھام کے لیے مبنی بر ہدف مالی پابندیوں کے حوالے سے تفصیلی رہنما خطوط جاری کیے گئے ہیں۔[141]
- بینکوں کو ہدایت کی گئی ہے کہ اسپانسر شیئر ہولڈرز / استفادہ کنندہ مالکان، ڈائریکٹر، صدور اور اہم ایگزیکٹوز (ایف پی ٹی کے تحت افراد) کو نااہل قرار دے دیا جائے گا اگر انہیں اقوام متحدہ کی سلامتی کونسل کی قرارداد یا انسدادِ دہشت گردی ایکٹ 1997ء کے تحت نامزد / کالعدم قرار دیا جاتا ہے یا وہ براہ راست یا بالواسطہ طور پر وہ کسی نامزد / کالعدم ادارے / افراد سے منسلک ہوں۔[142]
- مبادلہ کمپنیوں کے لیے اپنے صارف کو پہچاننے کے معیارات اور دستاویزات کی شرائط کی وسعت میں اضافہ۔[143]

ایس ای سی پی اور دیگر اداروں نے غیر بینک مالی شعبے اور دیگر کارپوریٹ اداروں کے اے ایم ایل / سی ایف ٹی کو مضبوط بنانے کے لیے درج ذیل ہدایات اور رہنما خطوط جاری کیے ہیں:

- خیراتی اور غیر منافع جاتی مقاصد کی تنظیموں کے ضوابط 2018ء جاری کر دیے گئے ہیں جن میں خیراتی اور غیر منافع جاتی مقاصد کی خاطر کام کرنے والی ایسوسی ایشنوں کے لیے لائسنسوں کی منظوری، پبلک لمیٹڈ کمپنی کے طور پر ایسوسی ایشن کی شمولیت، مستعدی اور موزونیت کا معیار، لائسنس کی منسوخی اور کام بند کرنے کی دفعات اور ماہانہ رپورٹنگ کی شرائط درج ہیں۔
- مضاربہ کمپنیوں، بیمہ کاروں، غیر بینک مالی کمپنیوں (این بی ایف سیز) وغیرہ سمیت ایس ای سی پی کے تحت کام کرنے والے مالی اداروں کے لیے ضوابط کا ایک جامع مجموعہ فراہم کرنے کے لیے اے ایم ایل / سی ایف ٹی ضوابط 2018ء جاری کیے گئے ہیں تاکہ انہیں اے ایم ایل / سی ایف ٹی نظام سے ہم آہنگ کیا جا سکے۔ ضوابط میں منی لانڈرنگ / دہشت گردی کی فنانسنگ کے سدباب کے لیے خطرے پر مبنی طرز فکر اختیار کرتے ہوئے توجہ بلند خطرے

[140] بی پی آر ڈی سرکلر لیٹر نمبر 16 برائے 2018ء۔
[141] ایف ای سرکلر نمبر 09 برائے 2018ء۔۔
[142] بی پی آر ڈی سرکلر لیٹر نمبر 08 برائے 2018ء۔
[143] ای پی ڈی سرکلر لیٹر نمبر 08 برائے 2018ء

کے حامل شعبوں پر دی گئی ہے جیسے بااثر شخصیات، قانون سے وابستہ افراد، ملکیت کی پیچیدہ ساختوں پر مشتمل قانونی بندوبست۔

- انسداد منی لانڈرنگ اور دہشت گردی کی فنانسنگ کے سدباب کے ضوابط 2018ء میں ترمیم کی گئی ہے تاکہ منفعت بخش ملکیت، قانون سے وابستہ افراد، بلند خطرے کے حامل ممالک سے نمٹنے کے اقدامات جیسے بعض پہلوؤں کو مزید واضح کیا جاسکے۔

- رئیل اسٹیٹ ایجنٹوں کے لیے اے ایم ایل / سی ایف ٹی کے رہنما خطوط جاری کیے گئے ہیں تاکہ رئیل اسٹیٹ ایجنٹ کو ضوابطی دائرے میں لایا جاسکے۔ رہنما خطوط میں مشتبہ لین دین اور نقد دلین کی رپورٹنگ، صارف کی ضروری مستعدی کے نفاذ کے اقدامات، مناسب ریکارڈ رکھتے ہوئے انسداد منی لانڈرنگ کے قوانین / ضوابط پر عملدرآمد کی سفارش کی گئی ہے۔

عوام کے لیے بچت بینک اور رقوم کی منتقلی کی خدمات کے فراہم کنندہ کی حیثیت میں پاکستان پوسٹ نے اکتوبر 2018ء میں اے ایم ایل / سی ایف ٹی کے ضوابط جاری کیے ہیں تاکہ منی لانڈرنگ اور دہشت گردی کی فنانسنگ کے خطرات کی روک تھام کی جا سکے۔ اسی طرح رئیل اسٹیٹ ایجنٹس، خیراتی اداروں، جیولرز وغیرہ جیسے نامزد غیر مالی کاروبار اور پیشوں کو اے ایم ایل / سی ایف ٹی نظام میں شامل کیا گیا ہے۔

عملدرآمد کے تناظر سے ضابطہ کار اور دیگر حکومتی ادارے اے ایم ایل / سی ایف ٹی سے متعلق ضوابط پر مؤثر عملدرآمد کے لیے اقدامات کر رہے ہیں۔ اسٹیٹ بینک اپنے ضوابط اور ہدایات پر سختی سے عمل پیرا ہے اور ضابطہ کاری میں شامل ایسے اداروں کے خلاف قانونی کارروائی کر رہا ہے جو نگرانی کے عمل میں قصوروار پائے گئے۔ ان اداروں نے متعلقہ ملازمین کے خلاف انضباطی کارروائی کرتے ہوئے انہیں سرزنش، تنخواہ میں اضافہ روکنے جیسے اقدامات بھی کیے ہیں۔

اسی طرح فیڈرل بورڈ آف ریونیو نے کرنسی کی غیر قانونی نقل و حرکت روکنے کے لیے جامع اقدامات کیے ہیں۔[144] ان اقدامات میں نقد رقوم کی اسمگلنگ کے خاتمے، کرنسی کی ضبطی میں اضافے اور بین الاقوامی آمد / روانگی کے مقامات وغیرہ پر خطرہ زائل کرنے کی ایک جامع حکمت عملی متعارف کرانا شامل ہیں۔

زیر جائزہ مدت کے دوران بحیثیت مجموعی پاکستان کے اے ایم ایل / سی ایف ٹی نظام میں مزید بہتری آئی ہے۔ فی الوقت ایک مناسب قانونی اور تکنیکی انفراسٹرکچر موجود ہے اور حکومت اس نظام میں باقی رہ جانے والے نقائص کو دور کرنے کے لیے پوری طرح سنجیدہ ہے۔ امید کی جاتی ہے کہ ان معاون عوامل اور متعلقہ اداروں کی استعداد بڑھانے کے حوالے سے جاری کوششوں کے ساتھ ساتھ ایجنسیوں کے مابین تعاون کو مضبوط بنانے سے ایکشن پلان پر مکمل عملدرآمد اور ان تزویراتی نقائص سے نمٹنے میں مدد ملے گی۔

144 https://fbr.gov.pk/pr/effective-steps-taken-by-fbr-customs-operatio/132037