

تأثیر کنوانسیون های سرکوب منابع مالی تروریسم بر بهره مندی ایران از سوئیفت

شیما ربیعی^۱

دانشجوی کارشناسی ارشد، حقوق تجارت بین الملل، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران شمال، تهران، ایران

عاطفه زارعی پور

دانشجوی کارشناسی ارشد، روانشناسی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم تحقیقات قزوین، قزوین، ایران

چکیده

کنوانسیون سرکوب منابع مالی تروریسم یکی از مهمترین کنوانسیون های بین المللی است که راهبردی برای پیشگیری از ارتکاب جرایم تروریستی و گسترش دامنه آن است. برخی معتقدند عضویت ایران در کنوانسیون های مذکور می تواند در بهره مندی از سوئیفت و گشایش تجارت کشور ایران در عرصه بین المللی مؤثر باشد و برخی برخلاف این نظر می اندیشند. صراحتی مبنی بر پذیرش نظر اول در حقوق بین المللی وجود ندارد، ولی به لحاظ سیاسی در داخل و خارج از ایران ادعا می شود که باز شدن سوئیفت در ایران نیازمند پیوستن به کنوانسیون مذکور است. یافته های پژوهش نشان می دهد کنوانسیون های سرکوب منابع مالی تروریسم (CFT, FATF) بر بهره مندی ایران از سوئیفت تأثیری حقوقی نداشته و جنبه سیاسی دارد. در این پژوهش با روش تحلیلی- توصیفی و بهره گیری از ابزار کتابخانه ای به تحلیل «تأثیر کنوانسیون سرکوب منابع مالی تروریسم بر بهره مندی ایران از سوئیفت» پرداخته می شود.

واژگان کلیدی: سرکوب منابع مالی تروریسم، تروریسم، سوئیفت

^۱ نویسنده مسئول: shimaba22@gmail.com

مقدمه

با بالا گرفتن اختلاف نظرهای بین المللی در خصوص مسائل هسته ای کشور، روز شنبه ۲۷ اسفند ۱۳۹۰ در پایان ساعت اداری رسمی کشور سیستم سوئیفت بانک مرکزی ایران در راستای تحریم های اروپایی قطع شد. هر چند تحریم ها مرادوات بین المللی بانکهای ایرانی را متوقف نکرد، اما با این وجود هزینه های زیادی بر عملیات ارزی و بانکی کل سیستم بانکی کشور تحمیل شد. اگرچه برخی از بانک های محروم از خدمات سوئیفت توانستند با اجاره خطوط تلفن و فکس از همتایان خود در دوی، ترکیه و چین به انتقال پول بپردازند یا طبق گزارش دادستانی ترکیه بانک های تحریم نشده ایرانی را واسطه انتقال قرار دهند. اما این کار برایشان با کندی و هزینه فراوان صورت می گرفت. علاوه بر این، صدور حکم تحریم علیه بانک های ایرانی، بانک های غربی را وادار کرد از انجام سایر کارهای بانکی با بانک های تحریم شده نیز خودداری کنند. پس از صدور بیانیه اخیر در لوزان فرانسه و با رسیدن به توافق جامع هسته ای و برداشته شدن تحریم ها می توان انتظار داشت یکی از گروه هایی که بیشترین تاثیر مثبت را از این اتفاق می بیند شبکه بانکی است. چرا که برداشته شدن تحریم ها تاثیر قابل توجهی در فعالیت و سودآوری آنها خواهد داشت و در بازار سرمایه نیز اثر این خبر خوش به صورت کاملاً محسوس مشاهده شده و شرکت های این گروه از جمله نمادهایی هستند که در روزهای معاملاتی گذشته با افزایش تقاضا و رشد مواجه بوده اند.^۲

روش تحقیق

این تحقیق تحلیلی- توصیفی می باشد. از آن جهت که موضوع تحقیق، امری نظری است، استفاده از روش میدانی، کاربردی نداشته، لذا تمرکز تحقیق بر استفاده از منابع مطالعاتی موجود (استفاده از نظرات اساتید محترم حقوق و حقوقدانانی که در این زمینه آثاری داشته اند)، در این زمینه است. روش گردآوری اطلاعات، روش کتابخانه ای است. روش گردآوری مطالب، به صورت کتابخانه ای، به عنوان ابزار اصلی در جمع آوری اطلاعات محسوب شود. که در این راستا، از روش فیش برداری استفاده خواهد شد. همچنین از شبکه جهانی اینترنت و مقالات مندرج در آن نیز، بهره خواهیم برد.

مبانی تحقیق

مقابله با تروریسم، به عنوان بزرگترین چالش علیه امنیت کشورها، یکی از اصلی ترین دغدغه های جامعه ی جهانی است. از آنجا که هر اقدام تروریستی مستلزم صرف هزینه است، در نتیجه پول را باید به مثابه ی خونی دانست که در رگ های سازمان های تروریستی جریان دارد، به گونه ای که بدون آن، این سازمانها قادر به ادامه حیات یا انجام فعالیت های خود نخواهند بود. لذا جامعه بین المللی دریافت تا زمانی که منابع مالی تروریسم خشکانده نشود، تروریسم سرکوب نخواهد شد. تروریسم با ایجاد وحشت در سطح جهانی، کشورها را بر آن داشت تا به مقابله ی گسترده با آن برآیند. بدین منظور سازمان های بین المللی با تصویب کنوانسیون ها و قطعنامه های مختلف به مبارزه با تروریسم پرداختند. دامنه ی مبارزه با تروریسم از زمانی که مقابله با تأمین مالی آن نیز مورد توجه قرار گرفت گسترده تر شد. بنابراین، امروزه مقابله با تروریسم از طریق بستن راه های مالی تأمین آن، نه تنها به یک هدف مشترک، بلکه به یک الزام بین المللی تبدیل گردیده است. این الزام از طریق قطعنامه های متعدد شورای امنیت ملل متحد، به ویژه قطعنامه ۱۳۷۳ و کنوانسیون بین المللی مبارزه با تأمین مالی تروریسم مصوب ۱۹۹۹ و علاوه بر این، توصیه های گروه ویژه اقدام مالی موسوم به FATF صورت گرفته است.^۳ کنوانسیون مقابله با تأمین مالی تروریسم (به انگلیسی: Terrorist Financing Convention) موسوم به سی اف تی (به انگلیسی: CFT) یک کنوانسیون بین المللی است که در سال ۱۹۹۹ به منظور مقابله با تأمین مالی تروریسم توسط سازمان ملل متحد تصویب

^۲ - WWW. BINA.COM/1401/2/18

^۳ -Financial Action Task Force-

شده است. کنوانسیون بین‌المللی مقابله با تأمین مالی تروریسم که مخفف آن می‌شود CFT، قراردادی است بین‌المللی. ایران برای این که از لیست سیاه FATF (کارگروه اقدام مالی) خارج شود، باید در کنوانسیون CFT عضو شود. بررسی CFT در مجلس جنجال به پا کرد و تا دو ماه مسکوت ماند... تصویب این لایحه از جمله شرایط حذف دائم ایران از لیست سیاه FATF یا گروه ویژه اقدام مالی علیه پول‌شویی است. کارگروه اقدام مالی، (Financial Action Task Force) یا FATF در سال ۱۹۸۹ میلادی از سوی کشورهای گروه هفت (G7) شکل گرفت؛ این یک سازمان بین‌دولتی است که اهداف توسعه و پیشرفت واکنش بین‌المللی در مقابل پول‌شویی را دنبال می‌کند. پس از واقعه یازدهم سپتامبر ۲۰۰۱ میلادی، مسئله تأمین مالی تروریسم به‌عنوان مسیری تازه برای این سازمان مطرح و این موضوع به‌عنوان یک مأموریت جدید به آن‌ها محول شد. در سال ۲۰۰۸، مسئله تأمین مالی فعالیت‌های اشاعه‌ای و تسلیحات کشتار جمعی شیمیایی و اتمی به‌عنوان دیگر مأموریت‌های این گروه در فهرست کارشناسی‌های FATF قرار گرفت. کارکرد کنونی آن، وضع استانداردهایی برای مقابله با پول‌شویی، تأمین مالی تروریسم و سایر جرائمی است که سلامت نظام مالی را تهدید می‌کند. آنچه این گروه ویژه استانداردهای جهانی برای مبارزه با پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم می‌نامد، در قالب ۴۰ توصیه برای مبارزه با پول‌شویی و ۹ توصیه ویژه برای مبارزه با تأمین مالی تروریسم منتشر شده است و تقریباً در سطح جهانی قبول عام یافته است؛ قوانین علیه پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم در سرتاسر دنیا استفاده می‌شود. این استانداردها ابتدا در ۱۹۹۰ تدوین و به‌تدریج اصلاح شدند. گروه ویژه اقدام مالی می‌گوید که در تدوین این استانداردها حاشیه مانوری برای کشورها در نظر می‌گیرد تا آن‌ها بتوانند توصیه‌های مربوطه را مطابق شرایط و الزامات قانونی خاص خود اجرا کنند. اجرای کنوانسیون‌های جهانی مربوطه، جرم‌شمردن پول‌شویی و توقیف عواید حاصله، احراز دقیق هویت مشتری، حفظ سوابق، گزارش معاملات مشکوک، ایجاد واحد اطلاعاتی مالی برای نظارت بر معاملات مشکوک و همکاری بین‌المللی برای تحقیق و پیگرد پول‌شویی، نظارت ویژه بر نهادهای غیرانتفاعی برخی از سرفصل‌هایی است که مدنظر این گروه ویژه است. گروه ویژه اقدام مالی تلاش می‌کند اجرای این استانداردها در کشورها را افزایش دهد و همکاری بین‌المللی برای مبارزه با سوءاستفاده از بنگاه‌های اقتصادی و نظام مالی و ارتکاب جرائم یادشده را تشویق کند. علی‌ای حال، در حال حاضر مبارزه با تأمین مالی تروریسم از طرق مختلف از جمله اتخاذ تدابیر پیشگیرانه به منظور شناسایی پیش از موعد منابعی که در راستای کمک به عملیات تروریستی مورد نقل و انتقال واقع می‌گردند و همچنین اقدامات واکنشی مانند مجازات مرتکبین تأمین مالی تروریسم و انسداد دارایی‌های آنان، به یک الزام بین‌المللی تبدیل گردیده است. (حاجی ده‌آبادی و خاتمی، ۱۳۹۷)

تعاریف و اصول حاکم بر مفاهیم اصلی

در این مبحث به تشریح تعاریف موضوعات کلیدی تحقیق می‌پردازیم:

- تعریف و اصول حاکم بر کنوانسیون سرکوب با تأمین مالی تروریسم

در این کنوانسیون، تعریف قانونی از واژه تروریسم به شکل خاصی وجود ندارد، این کنوانسیون، سه تعهد برای کشورهای عضو قائل شده است:

۱- جرم‌انگاری تأمین مالی اعمال تروریستی در قوانین جزایی

اما تروریسم را در شکل عام آن یعنی در عمل تروریستی مورد تأیید قرار گرفته است. (شفیق عوض، ۲۰۱۶) پس جرم تأمین مالی تروریسم متشکل از دو واژه تأمین مالی و اعمال تروریستی می‌باشد. در تعریف اعمال تروریستی طبق کنوانسیون مقابله با تأمین مالی باید گفت: «هر فردی به هر وسیله‌ای که باشد، مستقیم و غیرمستقیم، به صورت غیر قانونی و با اراده خود اموالی را تهیه و جمع‌آوری کند به قصد آنکه تماماً یا بخشی از این اموال ممکن است صرف موارد زیر گردد:

ب- هر عملی که در چارچوب شمول یکی از پیمانهای مندرج در پیوست تصریح گردیده یا ؛
ج- هر اقدام دیگری به قصد کشتن یا وارد کردن جراحت شدید جسمانی به افراد غیر نظامی صورت پذیرد یا به هر فرد دیگری که سهم فعالی در خصومت‌ها و منازعات مسلحانه نداشته باشد و در زمانی که قصد انجام چنین عملی از لحاظ ماهیتی یا محتوای به قصد ارباب مردم یا وارد ساختن دولت یا یک سازمان بین‌المللی جهت انجام و ممانعت از انجام هرگونه عملی باشد، جرم مرتکب گردیده است. « (الشیخ؛ الاسدی، ۱۳۹۸)

۲- همکاری گسترده با سایر کشورهای عضو و ارائه معاضدت قضایی در موضوعات مربوط به کنوانسیون ؛
۳- وضع مقررات و الزامات مربوط به ایفای نقش مؤسسات مالی در کشف و گزارش دهی موارد تأمین مالی اعمال تروریستی.
حال با توجه به امری و الزام آور بودن قطعنامه ۱۳۷۳ شورای امنیت حسب موارد ۲۵ و ۴۸ منشور ملل متحد با عنایت به ردیف ت بند ۳ قطعنامه که مقرر می‌دارد کلیه کشورها باید در اسرع وقت به عضویت کنوانسیون‌های بین‌المللی مربوط و پروتکل‌های مرتبط با آنها ناظر بر تروریسم، از جمله کنوانسیون بین‌المللی مبارزه با تأمین مالی تروریسم مورخ نه دسامبر ۱۹۹۹ درآیند، می‌توان چنین نتیجه‌گیری نمود که الحاق به کنوانسیون و حتی سایر کنوانسیون‌های مرتبط به موجب قطعنامه ۱۳۷۳ شورای امنیت که بر مبنای فصل هفتم منشور صادر شده است، الزامی است و عدم انجام این تکلیف می‌تواند منجر به اعمال ضمانت اجرای مقرر در منشور گردد. (طیبی فرد، ۱۳۸۴)

- تعریف و اصول حاکم بر سوئیفت

با توجه به اهداف اولیه تعیین شده یعنی ایجاد بهترین زیرساخت برای تبادلات مالی، کاهش ریسک و مخاطره مالی و افزایش کارایی سازمان برای ارائه سرویس به جامعه جهانی مالی، سازمان سوئیفت در سال ۱۹۷۳ میلادی با عضویت ۲۳۹ بانک بزرگ و معتبر دنیا از ۱۵ کشور به منظور ایجاد یک شبکه بانکی در کشور بلژیک تاسیس یافت. این سازمان از سال ۱۹۷۷ پس از فراهم آوردن مقدمات لازم و انجام امور مربوط به امنیت سیستم‌های رایانه‌ای، به طور رسمی ارائه خدمات بانکی را آغاز نمود. مراکز عملیاتی این سازمان در سه کشور ایالات متحده آمریکا، هلند و سوئیس قرار دارد و اطلاعات تراکنش‌های مالی به صورت بر خط (آنلاین) میان آنها مبادله می‌گردد به گونه‌ای که در صورت بروز اشکال در هر کدام از آنها، سایر مراکز قادر به ارائه سرویس می‌باشند. (زمانی فراهانی، ۱۳۸۶)

سوئیفت (به انگلیسی: SWIFT) و به‌طور کامل: جامعه جهانی ارتباطات مالی بین بانکی (به انگلیسی: Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication) یک انجمن تعاونی غیرانتفاعی است که در ماه مه ۱۹۷۳ میلادی توسط ۲۳۹ بانک از پانزده کشور اروپایی و آمریکای شمالی راه اندازی گردید و هدف از آن جایگزینی روش‌های ارتباطی غیر استاندارد کاغذی یا از طریق Telex در سطح بین‌المللی با یک روش استاندارد شده جهانی بود. سوئیفت در حال حاضر بیش از ۹۰۷۰۰ (عنوان) بانک و مؤسسه مالی در ۲۰۹ کشور جهان عضو دارد. (صادقی؛ نوری توپکانلو، ۱۳۸۵). به عبارت دیگر، سوئیفت یک مؤسسه تعاونی یا به عبارتی دیگر یک مؤسسه غیرانتفاعی است که مدیریت آن به عهده اعضاء و به بانک‌های عضو تعلق دارد و از طرف اعضاء با پرداخت حق عضویت و هزینه‌های خدمات مورد استفاده توسط مؤسسات عضو تأمین مالی می‌شود. لازم است ذکر شود که در سال ۲۰۱۸ به‌طور روزانه بیش از ۲۸ میلیون پیام از طریق سیستم سوئیفت در سطح جهان مبادله گردیده است. مرکز اصلی شبکه سوئیفت در کشور بلژیک بوده و طبق قوانین آن

۴- ماده ۲۵ چنین اشعار می‌دارد: «اعضای ملل متحد موافقت می‌نمایند که تصمیمات شورای امنیت را بر طبق این منشور قبول و اجرا نمایند.»

ماده ۱-۴۸ چنین اشعار می‌دارد:

«برای اجرای تصمیمات شورای امنیت جهت حفظ صلح و امنیت بین‌المللی همه یا بخشی از اعضای ملل متحد به تشخیص شورای امنیت اقدام لازم معمول خواهند داشت.»

۲- اعضای ملل متحد مستقیماً و به وسیله اقدامات خود در سازمان‌های بین‌المللی مذکور که عضو آن هستند تصمیمات مذکور را اجرا خواهند کرد.»

کشور عمل می نماید و کشورهای آمریکا، هلند، انگلیس و هنگ کنگ به عنوان مراکز پشتیبان اعضا فعالیت دارند. سوئیفت در هر کشوری دارای یک SAP یعنی نقطه دسترسی به سوئیفت می باشد که توسط مؤسسه سوئیفت کنترل می شود. (در ایران SAP در بانک مرکزی واقع گردیده است). همچنین، سامانه سوئیفت جهت فرستادن و دریافت هرگونه پیام ارزی در بین واحدهای ارزی بانکهای داخل کشور و بانکهای خارج از کشور مورد استفاده قرار می گیرد. در حال حاضر تمام بانکهای داخلی ایران از طریق خطوط Leased یا ماهواره به یک مرکز به نام SAP در بانک مرکزی متصل گردیده و از طریق سیستم ماهواره ای پیامها را برای بانکهای مورد نظر ارسال می نمایند. این سیستم جهت سرعت بخشیدن به انجام معاملات ارز و جلب رضایت مشتریان و همچنین هماهنگی تمام عملیات ارزی در سطح جهانی با استفاده از یک نرم افزار استاندارد مورد توجه واقع گردیده است.^۵

استفاده کنندگان از سوئیفت (SWIFT users) عبارتند از:

۱- مؤسسه مالی نظارت شده و دارای مجوز (Supervised Financial Institution- SUPE)

مؤسسه دارای مجوزی که در بخشهای پرداخت، اوراق بهادار، بانکداری، بیمه، خدمات سرمایه گذاری و ... فعالیت می کند. این دسته از کاربران شامل سهام داران نیز می شود. این گونه موسسه های مالی می توانند انواع پیام ها را ارسال یا دریافت نمایند.

۲- نهاد فعال در صنعت مالی (Non-Supervised Entity active in the financial industry- NOSU)

این گونه از مؤسسات می توانند انواع پیام ها را به مؤسسه مالی نظارت شده ارسال نمایند اما مجاز به ارسال یا دریافت پیام های مرتبط با پرداخت های مالی به سایر مؤسسات شبیه خود نمی باشند.

۳- گروه های کاربری و شرکت ها (Closed User Groups and Corporate entities- CORP)

مجموعه ای از مشتریان سوئیفت که برای استفاده از برخی خدمات و محصولات سوئیفت در یک زمینه مشخص تعریف شده اند. شامل شرکت ها، ناظر بازار مالی، ارائه دهنده داده های بازار اوراق بهادار و ... می شود. گروه های کاربری، مجاز به ارسال یا دریافت پیام هایی می باشند که توسط سرپرست گروه تعیین می شود. شرکت ها مطابق با معیار های تعیین شده توسط سوئیفت مجاز به ارسال و دریافت پیام می باشند.

همچنین در یک تقسیم بندی دیگر، کاربران سوئیفت به سه دسته تقسیم می شوند ؛

دسته اول ؛ عضو (سهام داران)^۶

دسته دوم ؛ عضو جزء^۷

دسته سوم ؛ شرکا. (معاونت برنامه ریزی و امور اقتصادی، ۱۳۷۱).

عضویب ایران در سوئیفت و کنوانسیون های سرکوب منابع مالی تروریسم و مزایا و معایب آن

در این مبحث به تشریح عضویب ایران در سوئیفت کنوانسیون های سرکوب منابع مالی تروریسم و مزایا و معایب آن می پردازیم:

⁵- www.Wikipedia.Ir ۱۴۰۱/۲/۱۸/

^۶ -اعضا، شامل بانکها، دلان واجد شرایط، واسطه های معاملات بازرگانی و سهام مؤسسات سرمایه گذاری هستند.

^۷ -یک سازمان که واجد شرایط لازم جهت عضویت در سوئیفت است و بیش از ۵۰ درصد سهام آن به طور مستقیم و یا ۱۰۰ درصد سهام آن به طور غیر مستقیم در اختیار یک عضو سوئیفت هست. یک عضو جزء باید کاملا تحت کنترل مدیریتی اعضا باشد.

- عضویت ایران در سوئیفت و مزایا و معایب آن

ابتدا به تبیین عضویت ایران در سوئیفت و مزایا و معایب آن می پردازیم:

- عضویت ایران در سوئیفت

طرح عضویت ایران در شبکه سوئیفت، در سال ۱۳۶۴ توسط کارشناسان بانک مرکزی ایران ارائه شد ولی با توجه به شرایط جنگی ایران، این طرح به فرجام نرسید تا اینکه در سال ۱۳۶۹، بانک مرکزی، این موضوع را در دستور کار خود قرار داد و پس از آماده سازی سیستم بانکی ایران در این خصوص، تقاضای خود مبنی بر عضویت خود را در اواخر ۱۳۷۰ ارائه داد. در آذر ۱۳۷۱، درخواست جمهوری اسلامی ایران پذیرفته شد و تجارت به عنوان نخستین بانک ایران به شبکه سوئیفت متصل شد و باجیبا بانک ژاپن مبادرت به تبادل پیام کرد؛ در پی آن بانک های صادرات، ملی، ملت و سپه بعدها به عضویت این شبکه درآمدند. با اوج گرفتن درگیری در خصوص برنامه هسته ای ایران، شبکه سوئیفت ایران از روز شنبه ۲۷ اسفند ۱۳۹۰ ساعت ۴ عصر به وقت گرینویچ در راستای تحریم های اروپایی قطع شد.

با دستیابی به توافق جامع و نهایی هسته ای وین در خصوص برنامه هسته ای ایران بین ایران و کشورهای گروه ۵+۱ (یا ۳+۳) شامل جمهوری خلق چین، فرانسه، آلمان، فدراسیون روسیه، انگلیس و ایالات متحده آمریکا در روز سه شنبه ۲۳ تیر ۱۳۹۴، ولی الله سیف رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران درباره امکان اتصال سوئیفت به همه بانک های کشور، اظهارداشت: سوئیفت به عنوان مرکز نقل و انتقالات بانکی از هم اکنون می تواند عملیات خود را در ایران آغاز کند. و در نهایت در تاریخ ۲۷ دی ۱۳۹۴ در ساعت هشت و چهل و پنج دقیقه به وقت تهران با اجرای برجام تحریم سوئیفت از ایران برداشته شد. همچنین پس از لغو تحریم ها بانک های تجارت، رفاه کارگران، توسعه صادرات، سپه، پست بانک، صنعت و معدن، بانک ایران و اروپا، بانک توسعه همکاری، سینا، ملت و ملی به سوئیفت متصل شدند. لازم است ذکر شود پیش از این، بانک های کارآفرین، اقتصاد نوین، دی، سامان، پاسارگاد، پارسیان، مسکن و کشاورزی به سوئیفت متصل بوده اند. از آنجایی که منطقه خاورمیانه در سالهای ابتدایی فعالیت سازمان سوئیفت (اوایل دهه ۷۰) تحت پوشش سازمان قرار نداشت، طی مکاتبات انجام شده با سازمان سوئیفت، نیاز الحاق بانک ملی ایران به عنوان یکی از بزرگترین بانکهای تجاری منطقه به شبکه جهانی سوئیفت مطرح گردید. در همین راستا با تأکید مدیریت بانک مبنی بر لزوم عضویت در این سازمان و استفاده از مزایای آن، عضویت بانک ملی ایران و سایر بانکهای تجاری در مجمع سالانه سوئیفت در سال ۱۹۹۲ مطرح و به تصویب رسید. برنامه ریزی اجرایی پروژه سوئیفت از شروع عضویت بانک آغاز و در طی مدت یک سال به مرحله بهره برداری رسید. به گونه ای که بانک ملی ایران از تاریخ چهاردهم آذر ۱۳۷۲ برابر با ۱۹۹۳ میلادی به طور رسمی فعالیت مخابره پیامهای مالی خود را از طریق این شبکه آغاز نمود. فعالیت سیستم سوئیفت بانک ملی ایران به طور متمرکز در اداره مرکزی آغاز گردید و سپس با تلاش پیگیر مسئولین امر و کارشناسان، این امکان فراهم گردید تا اولین شعبه در سال ۱۳۷۶ به شبکه سوئیفت متصل گردد. بانک ملی ایران طی چند سال اخیر توانسته است بالاترین تعداد کاربران خود (واحدهای اداری و شعب ارزی) در سیستم بانکی ایران را به شبکه جهانی سوئیفت متصل نماید.

- مزایا و معایب استفاده سیستم سوئیفت

از معایب استفاده سیستم سوئیفت می توان به تسلط کشورهای که در مدیریت سوئیفت نقش دارند اشاره کرد و در مقابل مزایای آن عبارت است از استفاده وسیع از شبکه جهانی سوئیفت، به واسطه دارا بودن مزایای زیاد، در بانکداری بین المللی، به شرح زیر است:

الف - قابلیت اطمینان؛ سیستم پیام‌رسانی سوئیفت، قابل اطمینان (Reliable) است؛ به طوری که از تاریخ شروع فعالیت سوئیفت، در سال ۱۹۷۷ تاکنون حتی یک پیام مالی بین بانکی مخدوش یا گم نشده است؛ بنابراین به جرأت، می‌توان بیان داشت که براساس عملکرد سی سال گذشته سیستم جهانی سوئیفت، تقریباً صددرصد پیام‌های ارسالی و دریافتی از مبدأ تا مقصد بدون هیچ‌گونه اشکال و دخل و تصرفی مبادله خواهد شد.

ب- ایمنی سیستم؛ از آنجا که اکثر پیام‌های بانکی، تعهدآور بوده و منشأ مالی دارد، امنیت (Security) انتقال آنها از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است و شبکه جهانی سوئیفت، با بهره‌گیری از جدیدترین پدیده‌های تکنولوژیک، از لحاظ ایمنی در سطح بالایی قرار دارد. در راستای همین نکته، تنها افراد مجاز توانایی ورود به سیستم و استفاده از آنرا دارند.

پ- سرعت؛ نظر به این که سیستم سوئیفت، از آخرین دست‌آوردهای الکترونیک در زمینه ارتباطات استفاده می‌کند، ارسال هر پیام در ظرف چند ثانیه صورت می‌گیرد. در این راستا، طول پیام (کوتاهی یا بلندی) و بُعد مسافت در ارسال پیام دخالتی ندارند.

ت- استاندارد؛ استاندارد و یک‌نواخت بودن فرمت پیام‌های ارسال، ی از طریق شبکه جهانی سوئیفت، امتیاز دیگر این سیستم است. سوئیفت، از یک زبان مشترک در امور بانکداری بین‌المللی استفاده می‌کند و مانند هر مقوله دیگر، زبان و اصطلاحات خاص خود را دارد؛ به طوری که تمام اصطلاحاتی که در این سیستم به کار گرفته می‌شوند، برای همه طرف‌های درگیر و استفاده‌کننده از قبل تعریف شده و آشنا هستند. این هم‌گونی پیام و استاندارد بودن فرمت آن‌ها مانع از تفاسیر و برداشت‌های گوناگون می‌شود.

ث- صرفه‌جویی در هزینه؛ در حال حاضر، هزینه ارسال هر پیام ۳۲۵ کاراکتری حدود سه صدم یورو است. اگر حجم پیام‌های یک بانک از حد نصابی بیشتر شود، این هزینه به میزان قابل توجهی تقلیل می‌یابد. به علاوه، کارمزد دریافتی کارگزاران برای اجرای پیام‌های سوئیفتی یا تلکسی متفاوت است و تقریباً کارمزد اجرای پیام سوئیفتی نصف کارمزد اجرای پیام تلکسی است.

ج- قابلیت دستیابی؛ در دسترس بودن (Availability) سیستم سوئیفت در تمام ۲۴ ساعت شبانه‌روز و در طول تمام ایام هفته، ماه و سال یکی دیگر از مزیت‌های مهم این سیستم است. از آنجا که سوئیفت ارزان‌تر، سریع‌تر و مطمئن‌تر از تلکس است، جایگزین تلکس شده است و فقط در مواردی که بانک گیرنده پیام، هنوز به عضویت سوئیفت در نیامده، به ناچار باید از تلکس جهت ارسال پیام بین بانکی استفاده نماید. (زمانی فراهانی، ۱۳۸۶)

عضویت ایران در کنوانسیون‌های سرکوب منابع مالی تروریسم و مزایا و معایب آن

در این بحث به تبیین عضویت ایران در کنوانسیون‌های سرکوب منابع مالی تروریسم و مزایا و معایب آن می‌پردازیم:

- عضویت ایران در سوئیفت و کنوانسیون‌های سرکوب منابع مالی تروریسم

سوم تیر ۱۳۹۶ بود که گروه ویژه اقدام مالی در پایان نشست شش روزه که با حضور ۳۷ عضو در والنسیای اسپانیا برگزار شد، لغو محدودیت‌های مالی علیه ایران را به مدت یک سال دیگر تمدید کرد. در این اقدام ایران به مدت ۱۲ ماه از لیست سیاه تعلیق شد تا اقداماتی در راستای اصلاح فرایندهای بانکی انجام دهد. در بیانیه FATF در تیر ۱۳۹۶ آمده است این سازمان از تعهد سیاسی کامل ایران برای رفع نقایص استراتژیک خود در بخش مبارزه با پول شویی و تأمین مالی تروریسم و تصمیم تهران برای دریافت کمک فنی در راستای اجرای برنامه عملیاتی (Action plan) استقبال می‌کند. برخی معتقدند پس از توافق هسته‌ای و دوری چندین ساله بانک‌های کشورهای از سیستم بین‌المللی، برای بازگشت به این عرصه رعایت استانداردهای مدنظر FATF جزء اصول اولیه است؛ اما برخی از افراد و جناح‌های سیاسی با پیوستن به این سیستم به بهانه افشای اطلاعات محرمانه مالی کشور مخالفت می‌کنند. لایحه الحاق ایران به کنوانسیون بین‌المللی مقابله با تأمین مالی تروریسم در ۱۵ مهر

۱۳۹۷ به صحن علنی مجلس آمده و به تصویب رسید. برخی نمایندگان پیشنهاد رأی گیری با ورقه را داشتند که با این پیشنهاد مخالفت شده بود. هرگاه طبق آیین نامه حداقل ۱۰ نفر از نمایندگان تقاضا داشته باشند به جای استفاده از دستگاه، رأی گیری علنی و با ورقه باشد، این تقاضا به رأی گذاشته خواهد شد. فرق این نوع رأی گیری، با رأی گیری توسط دستگاه در این است که اسم و نام افراد در روزنامه ها درج می شود. بررسی این لایحه با توافق دولت و نمایندگان مجلس، به مدت دو ماه مسکوت مانده بود. پس از تصویب الحاق ایران به سی اف تی در مجلس رئیس دفتر رئیس جمهور محمود واعظی با تشکر و قدردانی از مجلس شورای اسلامی برای تصویب لایحه، گفت: آنچه امروز در مجلس اتفاق افتاد نمایش مقتدرانه وحدت، دموکراسی و پویایی سیاسی در کشور بود و ملاحظه کردیم که همه طرف های مخالف و موافق نظرات کارشناسی خود را با آزادی کامل بیان کردند و نهایتاً به آنچه که به صلاح منافع ملی و نظام مقدس جمهوری اسلامی بود رأی دادند. مصطفی کواکبیان عضو کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی مجلس در جمع خبرنگاران درباره مصوبه مجلس شورای اسلامی درباره CFT اظهار داشت: مجلس با این مصوبه کاری را که از حدود یک سال پیش آغاز کرده بود، به اتمام رساند. وی متذکر شد: مجلس، دولت و شورای نگهبان نظراتشان را درباره ۴ لایحه مربوط به FATF مطرح کردند و همچنین دو لایحه دیگر یعنی مبارزه با پولشویی و مبارزه با تامین مالی تروریسم هم مورد بررسی قرار گرفت و در مجمع تشخیص مصلحت نظام تعیین تکلیف نشد.^۸

- مزایا و معایب پیوستن ایران به کنوانسیون های سرکوب منابع مالی تروریسم

مهم ترین مزیت پیوستن به اف.ای.تی.اف. عدم ضرورت ارائه اطلاعات نظام مالی ایران به این نهاد است. گروه اقدام مالی به سیاست ها، رویه ها، قوانین و مقررات می پردازد. برای گروه اقدام مالی مهم است که در کشورها با قوانین ملی کارا و اثربخشی برای مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم وجود داشته باشد، مقامات قضایی و اجرایی، اختیارات کافی برای نظارت بر اجرای این قوانین و مقررات داشته باشند؛ شناسایی مشتری در مؤسسات مالی انجام شود، سوابق معاملات برای مدت مشخصی نگهداری شود و نظایر آن. گروه اقدام مالی به جمع آوری اطلاعات تراکنش ها و معاملاتی خاصی نمی پردازد. این گروه، هیچ مکانیزمی برای دریافت اطلاعات از بانک ها و کشورها ندارد و اساساً کارکرد این گروه، بررسی سیاست ها و رویه ها است و نه داده ها، معاملات و تراکنش ها. علاوه بر این، واقعیت این است که هیچ یک از اعضای گروه اقدام مالی به دلیل عضویت در این گروه، متعهد نیستند که اطلاعات مشتریان نظام مالی خود را در اختیار سایر اعضا قرار دهند و هرگونه تبادل اطلاعات میان اعضا براساس معاهدات دوجانبه یا چندجانبه میان آنها و پس از تصویب مجالس و سایر مراجع ذی صلاح داخلی آنها خواهد بود. به عبارت دیگر، اگر میان دو کشور عضو، معاهده معاضدت قضایی وجود داشته باشد و در آن معاهده قید شده باشد که اطلاعاتی در زمینه مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم میان مقامات قضایی و اجرایی آنها مبادله

^۸ «کامران ندری»، کارشناس حوزه بانکی این اقدام مجلس را مثبت و نشان دهنده توجه نمایندگان به اصل شفافیت در اقتصاد عنوان کرد و گفت: "عدم پذیرش این کنوانسیون، کشور را در مظان اتهام قرار می داد و این شائبه ایجاد می شد که ایران با مبارزه برای تامین مالی تروریسم مخالف است و این نوعی خود تحریمی بود؛ چرا که شفافیت یکی از اصول پذیرفته شده همه کشورهاست و برای این کشورها نیز الحاق ایران به این کنوانسیون برای تسهیل ارتباطات مالی اهمیت دارد." در همین حال «محمد جواد ظریف» وزیر امور خارجه کشورمان در مجلس تصریح کرد: "نمی توانیم تضمین بدهیم که با پیوستن به لایحه عدم حمایت مالی از تروریسم مشکلات ما حل خواهد شد، اما می توانیم تضمین بدهیم که با نپیوستن به این لایحه، آمریکا بهانه مهمی را برای افزایش مشکلات ما پیدا خواهد کرد." داریوش فبیری در ارتباط با تصویب لایحه CFT در مجلس با بیان مطلب فوق اظهار کرد: در مجموع حساسیت های خاصی درباره فعالیت های اقتصادی و سیاسی به ناحق از سوی برخی قدرت های بزرگ به کشور وارد شده است. نهادهای بین المللی هم سعی کردند به نوعی محدودیت هایی را درباره مرادوات مالی کشور ما ایجاد کنند. این عضو حزب مردم سالاری گفت: در حال حاضر هم محدوده زمانی خاصی را در نظر گرفتند تا ما قوانین شفاف سازی و مبارزه با تروریسم را به تصویب برسانیم. اگر این قانون تصویب نمی شد حتی در مرادوات مالی با کشورهای دوست مثل روسیه و چین هم ممکن بود مشکل داشته باشیم.

خواهد شد، آنگاه بر همان اساس و در چهارچوب همان معاهده مبادله اطلاعات انجام خواهد شد. اما اگر چنین معاهده و ترتیباتی وجود نداشته باشد، صرف عضویت در گروه اقدام مالی و اجرای توصیه‌های گروه مذکور باعث نخواهد شد که تبادل دو جانبه اطلاعات صورت گیرد. روشن است در معاهدات معاضدت قضایی که میان جمهوری اسلامی ایران و سایر کشورها منعقد شده اند و تماماً به تصویب و تأیید شورای نگهبان رسیده و یا خواهد رسید دغدغه‌های کشور در رابطه با انتقال اطلاعات حساس در نظر گرفته شده و تحفظ‌های لازم صورت گرفته و خواهد گرفت. علاوه بر این، ایران مانند بسیاری از کشورها می‌تواند در هنگام پیوستن به کنوانسیون، اعمال حق شرط کند. یکی از انتقادات وارد شده در تعامل با گروه اقدام مالی این است که ایران با اجرای استانداردهای گروه اقدام مالی مکلف خواهد شد که قطعنامه‌های تحریمی سازمان ملل متحد عیه خود را اجرا نماید. از معایب پیوستن ایران به اف.ای.تی.اف نیز این امر است که، عضو نبودن ایران در گروه ویژه و یا دیگر گروه‌های منطقه ای آن، می‌تواند برای همکاری‌های مالی و بانکی کشورمان با دیگر کشورها و نیز سازمان‌های بین‌المللی تنگناهایی ایجاد نماید. کم‌توجهی ایران باعث شده است این گروه از سال ۲۰۰۸، خطر پولشویی و تأمین مالی تروریسم را در ایران هشدار داده و از سال ۲۰۱۰ ایران را به بهانه برنامه هسته ای، در لیست سیاه کشورهای خطر بالای پولشویی و تأمین مالی تروریسم در نظام بانکی آنان وجود دارد، قرارداد و اقدامات متقابل را علیه این کشورها توصیه کرد. در این لیست تنها ایران و کره شمالی قرار دارند. از سال ۲۰۱۲ تا سال ۲۰۱۶ برای چهار سال پیاپی، دو کشور ایران و کره شمالی در فهرست سیاه گروه ویژه جای گرفتند. در یکی از گزارشات اف.ای.تی.اف درباره ایران در فوریه سال ۲۰۱۶ آمده است: «اف.ای.تی.اف، نگرانی‌های ویژه و فوق‌العاده ای درباره شکست ایران در رسیدگی به کاهش ریسک تأمین مالی تروریسم و در نتیجه تهدید جدی علیه یکپارچگی سیستم مالی بین‌المللی دارد. ما به همه اعضا و نهادهای تصمیم‌گیری مجدداً تأکید می‌کنیم که به همه مؤسسه‌هایی مالی‌شان توصیه کنند که توجه ویژه ای به روابط تجاری و معامله با ایران و شرکت‌های تجاری و مؤسسه‌های مالی ایرانی داشته باشند.» علاوه بر گسترش اقدامات امنیتی اف.ای.تی.اف بیانیه سال ۲۰۰۹ را مورد تأکید مجدد قرار می‌دهد که براساس آن از اعضا و نهادهای تصمیم‌گیری خواسته شده بود که اقدامات مقابله‌ای موثری را در پیش بگیرند تا بخش‌های مالی خود را ریسک پولشویی و تأمین مالی تروریسم در ایران حفظ کنند. (حسینی و همکاران، ۱۳۹۹). عضویت ایران در اف.ای.تی.اف می‌تواند با منافع و معایبی دارد. برای عضویت در این کنوانسیون لازم است بسترهای قانونی لازم تدوین گردد.

اثر عدم عضویت در کنوانسیون‌های سرکوب مالی تروریسم در سوئیفت

عدم عضویت در کنوانسیون‌های سرکوب مالی تروریسم در سوئیفت فاقد اثر است. چراکه اجازه عضویت در سوئیفت صراحتاً به عضویت در کنوانسیون‌های سرکوب منابع مالی تروریسم در اسناد بین‌المللی مشروط نشده است و صرفاً جنبه اراده سیاسی دارد و تحریم‌ها نیز ریشه در عدم عضویت در این کنوانسیون‌ها را ندارد. نمونه بارز این موضوع روسیه است که با وجود عضویت در کنوانسیون‌های مذکور، از سوئیفت محروم می‌شود. شورای اروپا موافقت کرد که هفت بانک روسی از جمله بانک "VTB" از سیستم پرداخت بین‌المللی سوئیفت حذف شوند. فرانسه، ریاست ادواری شورا با اعلام این خبر تأکید کرد که اعضا برای ممنوعیت فعالیت دو رسانه دولتی راشا تودی و اسپوتنیک در سطح اتحادیه چرخ سبز نشان داده‌اند.^۹

^۹ <https://www.dw.com/fa-ir/۱۴۰۱/۲/۱۸>

نتیجه گیری

عدم عضویت در کنوانسیون های سرکوب مانع مالی تروریسم در سوئیت فاقد اثر است، چراکه اجازه عضویت در سوئیت صراحتاً به عضویت در کنوانسیون های سرکوب منابع مالی تروریسم در اسناد بین المللی مشروط نشده است و صرفاً جنبه اراده سیاسی دارد و تحریم ها نیز ریشه در عدم عضویت در این کنوانسیون ها را ندارد. نمونه بارز این موضوع روسیه است که با وجود عضویت در کنوانسیون های مذکور، از سوئیت محروم می شود.

منابع

- الشیخ، حیدر، الاسدی، ضیاء، مبارزه با تأمین مالی تروریسم و جایگاه آن در اسناد بین المللی در نگاهی به سیاست جنایی ایران و عراق، وکیل مدافع، فصلنامه داخلی کانون وکلای دادگستری، شماره ۱۸، ۱۳۹۸،
- حاجی ده آبادی، محمد علی، خاتمی، سعیده، سیاست جنایی ایران در قبال جرم تأمین مالی تروریسم در پرتو الزامات بین المللی، فصلنامه پژوهش تطبیقی حقوق اسلام در غرب، سال پنجم، شماره سوم، ۱۳۹۷،
- حسینی، سید محمد، جعفر قلی خانی، ابوالفضل، بلوردی، طیبه، ابعاد حقوقی پیوستن ایران به گروه ویژه اقدام مالی، فصلنامه علمی مطالعات بین المللی پلیس، در ۱۱، شماره ۴۲، ۱۳۹۹،
- زمانی فراهانی، مجتبی؛ پول، ارز و بانکداری، انتشارات ترمه، تهران، ۱۳۸۶، ویرایش سوم،
- شفیق عوض، عوض، المعاییر القانونیه و الدولیه لمکافحه الارهاب، الطبعة الاولى، دار الفكر الجامعی، ۲۰۱۶،
- صادقی، مهدی و نوری توپکانلو، زهرا؛ تجارت جهانی الکترونیک و فناوری اطلاعات، انتشارات سخن گستر، مشهد، ۱۳۸۵، چاپ اول،
- طیبی فرد، امیرحسین، مبارزه با تأمین مالی تروریسم در اسناد بین المللی، نشریه دفتر خدمات حقوقی بین المللی، جمهوری اسلامی ایران، شماره سی و دوم، ۱۳۸۴،
- معاونت برنامه ریزی و امور اقتصادی؛ انتقال الکترونیکی وجوه و بانکداری الکترونیکی، انتشارات میزان، تهران، ۱۳۸۴، چاپ اول، ص ۹۰ و خلعتبری، فیروزه؛ مجموعه مفاهیم پولی و بانکی و بین المللی، انتشارات شبابویز، تهران، ۱۳۷۱، چاپ اول،