

سلاح پولی و جایگاه نهادهای نوین جهانی در استفاده از آن

مسعود براتی^۱

علی اکبر بهنیافر^۲

چکیده

شناخت ماهیت و تحولات تحریم‌ها، درک درستی از نحوه اعمال آنها خواهد داد تا بتوان با یک طراحی صحیح راهبردهای اقتصادی و سیاسی، به مقابله مقتدرانه با آنها پرداخت. نگاهی به گونه‌شناسی تحریم‌های آمریکا نشان می‌دهد که تحریم‌های ثانویه (فراسرزمینی) شامل دو دسته تحریم‌های تجاری و تحریم‌های بانکی می‌شود. نحوه اجرای این تحریم‌ها، در حوزه بانکی، در دو بازه زمانی قبل و بعد از سال ۲۰۱۰ از لحاظ هدف تحریمی، تفاوت دارد. قبل از سال ۲۰۱۰، عموماً بانک‌های کوچک ایرانی مورد تحریم قرار می‌گرفتند، اما اعمال تحریم‌ها در دوره بعد از سال ۲۰۱۰، با بهره‌گیری از نهادها و رژیم‌های جهانی برای اثربخش تر نمودن تحریم‌ها بوده است. در این دوره به وسیله گروه ویژه اقدام مالی، سازوکارهایی از قبیل شناخت جامع مشتری و اطمینان از اجرای آن، طراحی می‌شود تا به وسیله آنها اطمینان حاصل گردد که به افراد و نهادهای تحریمی خدمات بانکی ارائه نمی‌گردد. گروه ویژه اقدام مالی به منظور اعمال تحریم‌ها، در پی ارتقای شفافیت در نظام مالی جهان است. در این بین سامانه پیام رسانی سوئیفت نیز، با ارائه خدماتی برای تطبیق بیشتر با مقررات تحریمی، در پی کمک به بانک‌ها و موسسات مالی جهان، برای رعایت قوانین تحریمی است. سه خدمت غربالگری تحریم‌ها، شناخت مشتری و شناخت مشتری مشتری، نمونه‌هایی از این خدمات هستند.

کلیدواژه‌ها: سلاح پولی، تحریم، تحریم‌های ثانویه بانکی، FATF، سوئیفت

۱. مدیر گروه بین الملل شبکه کانون‌های تفکر ایران (ایتان)

Email: al1368bh@gmail.com

۲. کارشناس مسائل اقتصاد بین الملل (نویسنده مکاتبه‌کننده)

مقدمه

ماهیت و هویت جمهوری اسلامی ایران است که برخاسته از انقلاب اسلامی است، ایستادگی در برابر زیاده طلبی دولتهای استکباری را در دورن خود به همراه دارد. این امر منجر شده است تا سیاست خارجی جمهوری اسلامی مبتنی بر اصول و ارزش‌هایی باشد که هدف تمامی آنها سلطه‌سیتزی و عدم سلطه‌پذیری باشد. بر همین اساس دشمنی دولتهای استکباری و در راس آنها آمریکا، با جمهوری اسلامی، اجتناب‌ناپذیر شده است. این دشمنی در ابتدای تشکیل جمهوری اسلامی، خود را به صورت جنگ نظامی نشان داد. سپس تحریم‌های اقتصادی، اساسی‌ترین انتخاب برای فشار به ایران و تغییر رفتار و سرانجام تغییر حکومت در ایران مورد استفاده قرار گرفت. تحریم‌ها متناسب با هر دوره و بنابر فرصت‌هایی که وجود داشته است، به شیوه‌های مختلفی اجرا شده است. نگاهی به چهارچوب فکری و عملی در طراحی تحریم‌های ایران، نشان از این دارد که یک نقطه عطف در نحوه اعمال آنها در حدود سال ۲۰۱۰، رخ داده است. این تحقیق سعی دارد با بررسی قوانین و مقررات تحریم ایران و به روش مطالعه اسنادی، با مراجعه به مستندات FATF و سوئیفت، به تغییرات راهبردی در زمینه نحوه اعمال تحریم‌های ثانویه بانکی به بعد از سال ۲۰۱۰ بپردازد.

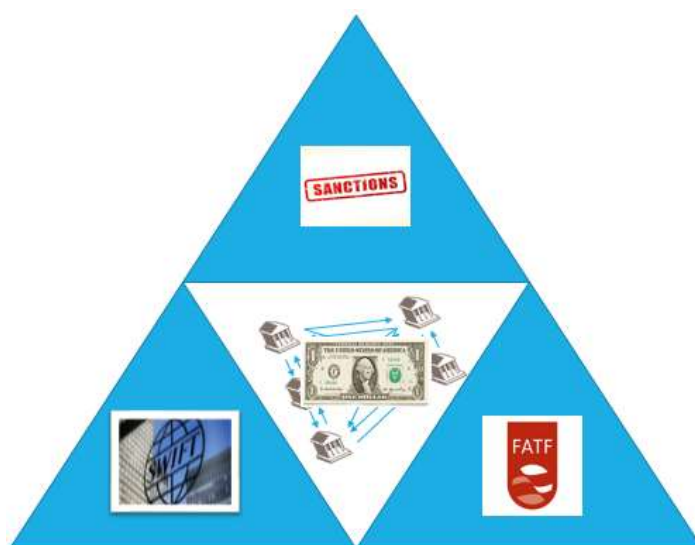
مثلث سلاح‌سازی مالی آمریکا

سلاح‌سازی مالی یا استفاده از ابزارهای مالی، در راستای اجرای سیاست‌های خارجی، امنیتی و یا برای اهداف غیرمالی مطرح میشود. از سال ۱۳۹۰، که سوئیفت به واسطه تحریم‌های ثانویه و فراسرزمینی آمریکا، برای ایران، قطع شد، این اصطلاح به صورت مکرر، استفاده شد. در این بین، تحریم‌های اولیه و ثانویه آمریکا، گروه ویژه اقدام مالی و سوئیفت، سه ضلع مثلث سلاح‌سازی مالی هستند که نظام مالی جهانی و یا نظام بانکی جهانی را در خود محصور کرده اند. شاید بتوان گفت که یکی از مصادیق عبارت حکمرانی جهانی که در قرن ۲۱، تا حدی به کنترل جهانی تغییر پیدا کرده است، مثلث سلاح‌سازی مالی باشد. در راس این مثلث تحریم‌های بانکی آمریکا قرار دارد که بعد از حادثه ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ به بعد، شکل جدی تری به خود گرفت. حادثه ۱۱ سپتامبر بهانه خوبی به دست دولت‌مردان آمریکایی قرار داد که علاوه بر برنامه‌های تسلیحاتی، نظامی و امنیتی که در سراسر جهان دنبال کرد، یک جریان‌سازی جدی با عنوان مبارزه با پولشویی و تامین مالی تروریسم در حوزه پولی بانکی، در جهان دنبال کند.

دولتمردان آمریکایی متوجه شدند که تحریم‌ها، برای اجرای با اثربخشی بالا، به یک سری پیش‌فرض‌هایی نیاز دارد. نقش نهادهای استانداردساز همچون گروه ویژه اقدام مالی، FATF، برای اینکه سیاست‌های تحریمی به خوبی اجرا شود، از این لحاظ برجسته میشود. البته نهادهایی همچون صندوق بین‌المللی پول نیز وجود دارند. که نقش مرجعی برای پشتیبانی از مباحث تئوریک تحریم‌ها را دارد.

¹ WEAPENIZE

چون اعمال تحریم‌ها و و متعاقباً، اجرای استانداردهای FATF، در روند کسب و کار تجارت جهانی، موانع ایجاد می‌کند و تعاملات اقتصادی و جهانی را با صعوبت مواجه می‌کند، نیاز به یک سری ساده‌سازی‌ها و روان‌سازی‌ها دارند. دانش نوین، فناوری‌های جدید و سامانه‌های تکامل یافته، به کمک برطرف کردن این موانع می‌آید. سوئیفت در تسهیل و ساده‌سازی اجرای استانداردها و اعمال راحت‌تر تحریم‌ها، وارد عمل می‌شود. اما آنچه که باعث شده است تا تحریم‌ها آمریکا به واسطه استانداردهای FATF و سوئیفت (جامعه جهانی ارتباطات مالی بین بانکی) اجرایی شود، سیطره آمریکا بر مبادلات پولی جهان به واسطه جهان‌روا بودن ارز دلار است. سلاح سازی پولی مبتنی بر منابع قدرت آمریکا است.^۲ شکل شماره ۱، به خوبی منعکس کننده این موضوع است.



شکل شماره ۱، مثلث سلاح سازی پولی آمریکا

گونه‌شناسی تحریم‌های ثانویه بانکی آمریکا (مهمترین سلاح پولی)

همان‌گونه که گفته شد، در راس مثلث سلاح‌سازی مالی، تحریم‌های اولیه و ثانویه بانکی آمریکا قرار دارد. در این بین تحریم‌های ثانویه به دلیل اینکه نظام مالی تمامی کشورها را با خود همراه می‌کند، از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. تحریم‌های ثانویه بانکی خود به دو بخش تحریم‌های پیشینی و پسینی تقسیم می‌شود.

تحریم‌های نسل اول بانکی، تحریم‌های پسینی

تحریم‌های پسینی که تحریم‌های نسل اول بانک نیز نامیده می‌شوند، نسلی از تحریم‌های بانکی هستند که مربوط به قبل از سال ۲۰۱۰ می‌باشد. این تحریم‌ها، عموماً در قالب دستور اجرایی دولت آمریکا دنبال می‌شود. مهمترین دستورات اجرایی برای جمهوری اسلامی دو دستور اجرایی ۱۳۲۲۴ و ۱۳۳۸۲ است که به ترتیب در دو حوزه مبارزه با تروریسم و تامین مالی تروریسم و حوزه مقابله با اشاعه و ترویج سلاح‌های کشتار جمعی^۳

^۲ گزارش سال ۹۵، شبکه کانون‌های تفکر ایران.

^۳ counter proliferation financing of WMD (weapon of mass destruction)

توسط روسای جمهور آمریکا صادر شده است. عمده نهادهای ایرانی تحت این دو دستور اجرایی مورد تحریم قرار گرفتند.^۴ [۱] بنابراین، بیشتر نهادهای مالی جمهوری اسلامی همچون بانک ملی، بانک توسعه صادرات و بانک صادرات، تحت تحریم های نسل اول بانکی قرار گرفتند. این نسل از تحریمهای بانکی مجموعه ای از اعمال و افراد و نهادهایی را تعریف و تحریم میکند (همچون نهادهای تحریمی ایران) و شرط میکند که هر کسی به نهادهای تحریمی، خدمت مالی^۵ ارائه دهد یا خود تحریم شده و در SDN^۶ لیست آمریکا قرار میگیرند. به اعضا و افراد این لیست نیز، دو عارضه طبیعی وارد میشود:

۱. اعضای و افراد این لیست، قابلیت تردد در خاک آمریکا پیدا نمی کنند و اگر افراد حقیقی در آمریکا باشند، از این کشور اخراج می شوند.

۲. دارایی ها و اموال این افراد و شرکتها، در آمریکا منجمد و بلوکه می شود.

زیرساخت حقوقی تحریمهای نسل اول بانکی و یا تحریمهای پسینی بر اساس قانون فوق العاده ای است که در ابتدای دهه ۹۰ میلادی در آمریکا تصویب شد. در واقع با پشتوانه آن قانون، این دستورات اجرایی صادر و اجرایی می شود. بازه زمانی اجرایی تحریمهای نسل اول بانکی، در بازه زمانی ۲۰۰۱ الی ۲۰۰۸ است. به این نسل از تحریمهای آمریکا تحریمهای هدفمند^۷ نیز گفته می شود. تحریمهای نسل اول بانکی، از این جهت، تحریمهای پسینی نام دارد که بعد از اینکه فعلی ضد مقررات تحریمی رخ می داد آمریکایی ها شناسایی نموده و افراد و اشخاص را وارد لیست تحریم می کردند. به عنوان مثال گفته می شد بانک سپه ایران به دلیل همکاری با نهادهای دفاعی، تحریم می شود.

تحریمهای نسل اول بانکی نتوانست خواست آمریکا را مشخصاً در قبال ایران برآورده کند چرا که نتوانست نتوانست مقابل حرکت روبه جلوی هسته ای ایران ایستادگی کند. در سالهای ۲۰۰۹ و ۲۰۱۰ در میان سیاستمداران و کسانی که در حوزه راهبردی تحریم بحث می کنند، این موضوع مطرح می شد که اقدامات تحریمی آمریکا تاکنون نتیجه ای در بر نداشته است چرا که برنامه هسته ای ایران و نفوذ منطقه ای ایران، به صورت مداوم تقویت می شد [۲].

تحریمهای نسل دوم بانکی، تحریمهای پیشینی

نسل جدید تحریمهای بانکی آمریکا، که به تحریمهای پیشینی و یا تحریمهای نسل دوم بانکی موسوم است از سال ۲۰۱۰ به بعد دنبال شد.

این نسل از تحریمها از آنجا که فاقد پشتوانه قانونی بود کنگره ایالات متحده آمریکا را وارد عمل کرد.

^۴ یا به عبارتی، DESIGNATE شدند.

^۵ FINANCIAL SERVICE

^۶ لیست تحریمی ملی آمریکا (Specially Designated Nationals)

^۷ TARGETED SANCTION

این نسل از تحریم‌ها، با تصویب قانون جامع تحریم ایران^۸ در سال ۲۰۱۰، شروع شد. سپس به منظور اجرای این نسل از تحریم‌ها، دو قانون اختیارات دفاع ملی^۹ و قانون کاهش تهدید ایران و حقوق بشر سوریه^{۱۰} در سال ۲۰۱۱ و سپس قانون آزادی ایران و مقابله با فعالیت‌های اشاعه‌ای^{۱۱} در سال ۲۰۱۳، تصویب شد [۳].

نکته محوری در اعمال این دسته از تحریم‌ها، این است که رویکرد این قوانین، بر این مبنا است که نظام بانکی جهانی را طوری کنترل کند که اساساً، تخلف (تعامل با ایران و نقض مقررات تحریمی) روی ندهد. در این تحریم‌ها، این نکته مد نظر است که به افراد و موسسات ایرانی که در SDN لیست آمریکا قرار دارند، نباید خدمات بانکی و پولی داده شود و نظام بانکی جهانی باید از تعامل با این افراد اجتناب کند.

وجه بارز تفاوت میان تحریم‌های نسل دوم با نسل اول در این است که در تحریم‌های نسل اول، جریمه و مجازات این است که بانک‌های نقض‌کننده تحریم، خود در لیست تحریمی قرار می‌گیرند. این بانک‌ها البته بانک‌های ایرانی بودند. در نسل دوم تحریم‌ها، بانک‌های بزرگ بین‌المللی مورد هدف هستند چرا که به دلار به عنوان یک نظام پرداخت بین‌المللی نیاز دارند. در این تحریم‌ها، اگر بانک‌های بزرگ با بانک‌های ایرانی تعامل داشته و یا خدماتی به افراد و نهادهای غیربانکی ایرانی ارائه دهند، یا روابط کارگزاری آنها با بانک‌های آمریکایی قطع می‌شود و یا این روابط محدود می‌شود.

قوانین تحریمی آمریکا در زمینه تحریم‌های نسل دوم بانکی، تاکید میکند که بانک‌ها باید به صورت فعالانه و آگاهانه^{۱۲} در این تحریم‌ها مشارکت کنند. عبارت آگاهانه، بنابر آنچه در قانون ایفکا، تعریف شده است یعنی فعلی که بر اساس آگاهی انجام شده است و یا اینکه شخص باید آگاهی میداشته است ولی کسب نکرده است. در این رویکرد، بانک‌های بزرگ باید نهایت سعی و تلاش را بکنند تا خلاف قوانین تحریمی آمریکا عمل نکنند.

نحوه اعمال تحریم‌های نسل دوم بانکی

آمریکا تحریم‌های نسل دوم را با ایجاد قوانین عملیاتی نمود و در زمینه اجرا چند گام عملیاتی را برداشت.

➤ سفر به سایر کشور برای رایزنی با بانک‌های بزرگ

بنابر گزارشی که کمیته نظارتی (GAO) که بازوی نظارتی کنگره است در تاریخ فبریه ۲۰۱۳، منتشر نمود، آمده است: «وزارت خزانه داری از سال ۲۰۱۰ که قانون جامع تحریم ایران، تصویب شد، تا زمان تهیه گزارش فبریه ۲۰۱۳، با ۱۴۵ موسسه و نهاد مالی در ۶۰ کشور دنیا دیدار داشته است. نتیجه این دیدارها، توافقات دو جانبه ای بوده است که این موسسات و نهادهای مالی را ملزم میکرد تا تحریم‌های آمریکا را پیاده کنند.

⁸ Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act of 2010 (CISADA)

⁹ the National Defense Authorization Act (NDAA)

¹ Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act (TRA)

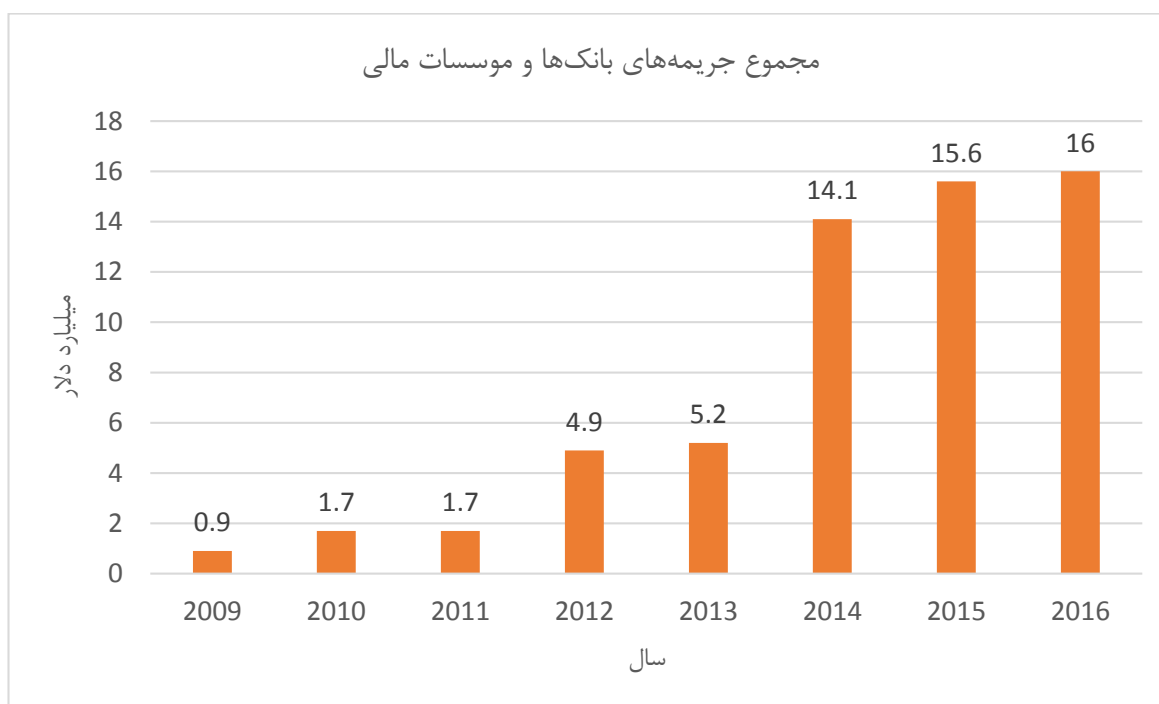
¹ Iran Freedom and Counter Proliferation Act (IFCA)

¹ KNOWINGLY ²

➤ جریمه بانک‌هایی که قوانین تحریمی را رعایت نکنند

برای اعمال و اجرای نسل دوم تحریم‌های بانکی، یکی دیگر از اقدامات، جریمه بانک‌هایی بود که قوانین تحریمی را رعایت نکنند. مجموع جریمه‌هایی که بانکها از سال ۲۰۰۸ تاکنون به دلیل مسائل تحریمی شده‌اند، در حدود ۱۸ میلیارد دلار است. اوج جریمه‌های بانکی از بازه زمانی توافق ژنو تا برجام است. این بدین معنی است که آمریکا می‌خواست از تحریم‌های نسل دوم بانکی مراقبت کند.

در نمودار زیر، جریمه‌های سالانه بانک‌ها از سال ۲۰۰۹ الی ۲۰۱۶ به نمایش درآمده است [۴].



منبع قدرت آمریکا برای اعمال تحریم‌ها

آنچه که باعث شده است تا تحریم‌های آمریکا، به سهولت پیاده شود، نخست به جهانروایی ارز دلار بازمی‌گردد. بنابر آمار سوئیفت، بیش از ۸۰ درصد تراکنش‌های ارزی، با دلار آمریکا انجام می‌شود. دارد دوم اینکه آمریکا یک اقتصاد بزرگ دارد و بر این اساس، اکثر بانک‌ها و شرکت‌های بزرگ با شرکت‌ها و بانک‌های بزرگ آمریکا تعامل دارند.

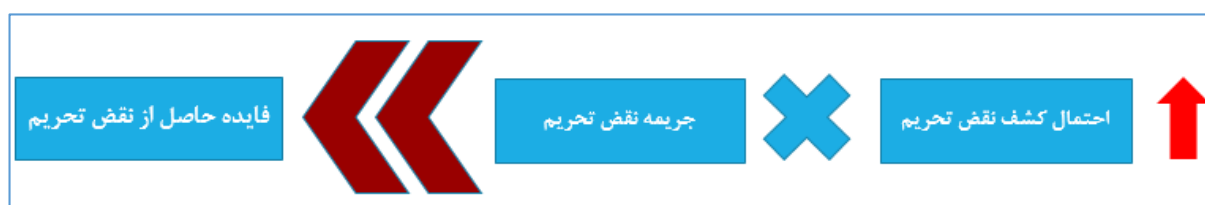
چرایی تمرکز بر تحریم‌های بانکی در نسل دوم تحریم‌ها

کشور آمریکا از سال ۲۰۰۱ به یک فهم راهبردی در زمینه اعمال تحریم‌ها، رسید. این فهم راهبردی را آدام ژوبین، معاون وزیر خزانه‌داری آمریکا این گونه بیان می‌کند: «زیرساخت اعمال تحریم‌های تجاری، ردیابی تراکنش‌های بانکی است. ما به ازای هر اقدام تجاری در دنیای خارج، یک تراکنش بانکی وجود دارد».

بنابراین اگر تامین مالی یک فعالیت دچار اختلال شود، پس آن فعالیت، دچار اختلال خواهد شد.

نامعادله اثربخشی تحریم‌ها

مقامات آمریکایی به این نتیجه رسیده بودند که اشراط اثربخشی تحریم‌ها، رعایت نامعادله فساد است. اگر قرار است، قوانین تحریمی، به درستی اعمال شود، و تخلفی رخ ندهد، در مجموع باید هزینه انجام آن تخلف به قدری بالا رود، که فایده حاصل از تخلف دیگر صرفه نداشته باشد. شکل زیر به درستی، نامعادله فساد را منعکس کرده است.



شکل شماره ۲، نامعادله فساد

این نامعادله بیان می‌کند که برای اینکه قوانین تحریمی به خوبی رخ دهد، باید فایده حاصل از نقض تحریم کمتر از هزینه های ارتکاب نقض تحریم باشد. هزینه های ارتکاب نقض تحریم، شامل هزینه های انجام تخلف و احتمال کشف تخلف است [۵].

در مورد تحریم‌ها، هزینه نقض تحریم، همان جریمه‌ها و قطع روابط کارگزاری با بانک‌های آمریکایی است. اما جزء کشف تخلف، بخشی است که در تحریم‌های نسل دوم بانکی، تمرکز ویژه‌ای روی آن شد. این جزء عبارت است از اینکه شناخت اهداف تحریمی به دقت صورت گیرد و در این زمینه شفافیت حداکثری وجود داشته باشد. شناخت دقیق اهداف تحریمی به این منظور است که شناسایی ذینفع واقعی در رابطه با مشتریان بانکی صورت گیرد و اگر ذینفعان، به نوعی با لیست تحریمی ارتباط داشتند، قطع خدمات بانکی به آنها صورت گیرد.

شناخت ذینفع واقعی، شرط تحقق تحریم‌ها

بانک‌ها باید در زمینه شناخت ذینفع واقعی توجه کنند که مشتریان آنها، به صورت مستقیم و یا غیرمستقیم با اعضای موجود در لیست تحریمی آمریکا ارتباط ندارند. در واقع شناسایی مشتریان باید به قدری نظام مند و ساختاریافته صورت گیرد که ارتباط میان مشتری و اهداف تحریمی مشخص شود. در این صورت به صورت خودکار تحریم‌ها اعمال خواهد شد و پیشگیری از نقض مقررات تحریمی، رخ می‌دهد.

آقای دیوید کوهن، معمار تحریم‌های مالی علیه ایران، در یکی از سخنرانی‌ها در سال ۲۰۱۴ می‌گوید: «موفقیت تحریم‌های ما بستگی عمیق به شفافیت مالی، مقررات خوب مالی دارد. ما باید از طریق جمع‌آوری اطلاعات کلیدی راجع به ماهیت تراکنش‌های مالی، شناسایی گروه‌های درگیر در آن تراکنش و افرادی که در نهایت از آن بهره می‌برند را انجام دهیم. (شناخت ذی‌نفع واقعی). ما باید فضا را برای بازیگران نامشروع – دولت‌ها، تروریست‌ها یا مجرمان – بسیار سخت کنیم که نتوانند خودشان را در اقتصاد مشروع پنهان کنند» [۶].

بر همین اساس، شفافیت مالی - ساخت، حفاظت و تقویت آن - هسته اصلی مأموریت وزارت خزانه‌داری است و دو باوزی اصلی این وزارتخانه یعنی شبکه مقابله با جرائم مالی^۳ و دفتر کنترل داراییهای خارجی آمریکا^۴ قرار گرفت.

گروه ویژه اقدام مالی و مقابله با تامین مالی تروریسم

اهمیت گروه ویژه اقدام مالی^۵، FATF، در راستای اعمال تحریم‌های آمریکا مشخص می‌شود. FATF که با هدف پولشویی در سال ۱۹۸۹ تاسیس شده است، یک نهاد بین‌الدولی موقت بوده که هر ۵ سال یک بار تداوم فعالیت خویش را تمدید می‌کند. این نهاد در سال ۲۰۰۱ یک مأموریت جدید را بر عهده گرفت. بنابراین آنچه که آقای خوان زاراته^۶، معاون مشاور رئیس جمهور آمریکا در امور امنیتی ملی در زمینه مبارزه با تروریسم در دوره رئیس‌جمهور بوش، در کتاب جنگ خزانه‌داری‌ها^۷ مطرح می‌کند، در سال ۲۰۰۱ از طرف مقامات آمریکایی با گروه ویژه اقدام مالی بعد از حادثه ۱۱ سپتامبر، رایزنی انجام گرفت تا این نهاد توصیه‌هایی به منظور مقابله با تامین مالی تروریسم، به مجموعه توصیه‌های خویش، اضافه کند: «تنها چند روز پس از حادثه ۱۱ سپتامبر، جیمی گورول نهادهای مرتبط با مبارزه با پولشویی را فهرست نمود و سپس انتخاب شده خود را به سمت سازمان‌های کلیدی این حوزه گسیل کرد تا برنامه‌هایی برای توجه جهانی برای مقوله مبارزه با تروریسم جلب شود. او از دانیل گلاسِر، که آن زمان رئیس هیات نمایندگی آمریکا در گروه ویژه اقدام مالی بود، خواست تا تمرکز سازمانهای بین‌المللی را به مقوله مبارزه با تامین مالی تروریسم سوق دهد. به همین منظور مذاکره با نهاد گروه ویژه اقدام مالی آغاز گشت و به همین منظور، در اکتبر سال ۲۰۰۱، گروه ویژه اقدام مالی، یک نشست ویژه با تمامی اعضای خود تشکیل داد. در این جلسه تمامی کارشناسان خبره پیرامون مبارزه با پولشویی از سرتاسر جهان قرار داشتند. از طرف کشور آمریکا، پاول هنری اونیل^۸ وزیر خزانه داری، جان اشکرافت^۹ دادستان کل وقت ایالات متحده آمریکا و رئیس پلیس بین‌الملل، رونالد نابل حضور داشتند. رونالد نابل، معاون تطبیق با قوانین وزیر خزانه داری آمریکا در دهه میانی سال ۱۹۹۰ بوده است. در این جلسه بعد از بحث و رایزنی اجماع ایجاد شد و سرانجام گروه ویژه اقدام مالی پذیرفت که ۸ توصیه ویژه برای مقابله با تامین مالی تروریسم تهیه کند» [۷].

¹ Financial Crimes Enforcement Network

¹ Office of Foreign Assets Control

¹ Financial Action Task Force (FATF)

¹ Juan C. Zarate⁶

¹ Treasury's War. The Unleashing of a New Era of Financial Warfare

¹ Paul H. O'Neill⁸

¹ John Ashcroft⁹

² Ronald Noble⁰

ماموریت سوم FATF، مقابله با تامین مالی اشاعه‌ای

در سال ۲۰۰۸ ماموریت مقابله با تامین مالی اشاعه و ترویج سلاحهای کشتار جمعی به دو ماموریت پیشین FATF اضافه میگردد. این امر نیز، بنابه در خواست مقامات آمریکایی صورت گرفت.

در جلسه استماع کنگره در سال ۲۰۰۷ توسط آدام ژوبین^۱ رئیس وقت اداره کنترل دارایی‌های خارجی آمریکا و دانیل گلاسر^۲ معاون وزیر خزانه‌داری در امور تروریسم و اطلاعات مالی، بیان گردید: «به دلیل ماهیت رو به رشد سیستم مالی بین‌المللی، ما باید با سایر مراکز مالی در سراسر جهان برای ایجاد و حفظ استانداردهای بین‌المللی موثر به منظور حفاظت از سیستم مالی بین‌المللی از منابع و عواید حاصل از فعالیت‌های غیرقانونی همکاری داشته باشیم. وزارت خزانه‌داری این هدف استراتژیک را از طریق گروه ویژه اقدام مالی (FATF) و همچنین از پیشرفت مداوم استانداردهای بین‌المللی در زمینه تامین مالی فعالیت‌های تروریستی و غیرقانونی در سازمان ملل دنبال می‌کند. گروه ویژه اقدام مالی، مسئولیت تهیه استانداردهای جهانی برای مبارزه با تامین مالی تروریسم و مبارزه با پولشویی را بر عهده دارد و فرصتی منحصر به فرد برای همکاری‌های بین‌المللی ما در این زمینه فراهم می‌کند. وزارت خزانه‌داری همچنان به نقش رهبری فعال در FATF ادامه می‌دهد. ما معتقدیم استانداردهای FATF باید در قالب توصیه‌ها، دستورالعمل‌ها و بهترین شیوه‌های اجرایی بیان شود. این استانداردها به کشورها در توسعه قوانین و مقررات مربوط به مبارزه با پولشویی و مقابله با تامین مالی تروریسم کمک می‌کند تا از سیستم مالی بین‌المللی در برابر سوءاستفاده‌ها محافظت کند» [۲].

بر این اساس این ماموریت، به دو ماموریت پیشین FATF اضافه گشت. در حال حاضر، توصیه شماره ۷ FATF، پیرامون مقابله با تامین مالی اشاعه‌ای است. در این توصیه از کشورها خواسته شده است تا قطعنامه‌های شورای امنیت سازمان ملل پیرامون این موضوع را اعمال کنند و تحریم‌های این زمینه را اجرایی کنند. بنابه آنچه که در یادداشت تفسیری این توصیه آمده است، قطعنامه‌های شورای امنیت که مرتبط با تامین مالی اشاعه‌ای هستند عبارتند از:

➤ قطعنامه ۱۷۱۸ مصوب سال ۲۰۰۶ راجع به کره شمالی و قطعنامه‌های پیرو^۳ یعنی ۱۸۷۴ (۲۰۰۹)، ۲۰۸۷ (۲۰۱۳)، ۲۲۷۰ (۲۰۱۶)، ۲۳۵۶ (۲۰۱۷).

➤ قطعنامه ۲۲۳۱ مصوب سال ۲۰۱۵ پیرامون ایران و اجرای برجام [۸].

در سال پیش رو، سال ۲۰۱۸، گروه ویژه اقدام مالی با ریاست آقای مارشال بلینگسلیا^۴، دستیار وزیر خزانه‌داری آمریکا در امور تامین مالی تروریسم^۵ این ماموریت را در اولویت خویش آورده است و در برنامه‌های خویش گفته است: «یکی از اولویت‌های کاری FATF، تمرکز بر روی مبارزه موثر با تامین مالی اشاعه‌ای در راستای

¹ Adam Zubin

² Daniel Glaser

² Successor resolutions

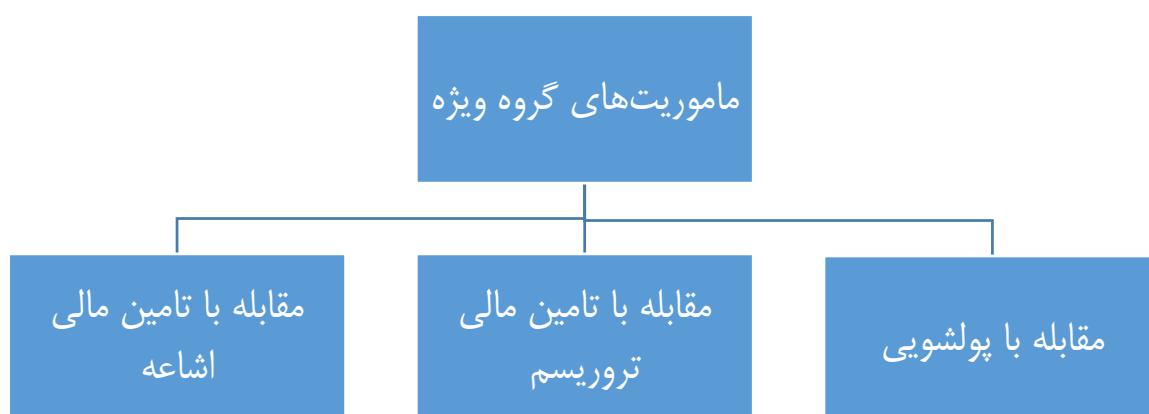
² Marshall Billingslea

² Assistant Secretary for Terrorist Financing

توصیه شماره ۷ است.... بخش‌های عمومی و خصوصی نیاز دارند که مطمئن باشند به طرز قابل توجهی ریسک‌های مربوط به تامین مالی اشاعه‌ای را به واسطه اتخاذ سیاست‌های صحیح، کنترل نموده‌اند. تلاش بیشتری نیاز است تا گزارش‌دهی و دریافت اطلاعات مرتبط با تامین مالی اشاعه‌ای در دستور کار کشورها قرار گیرد. FATF باید در دستور کار خود، جرم‌انگاری تامین مالی اشاعه‌ای را قرار دهد. این امر مشابه کاری است که FATF برای دو مقوله پولشویی و تامین مالی تروریسم قرار داد. باید راه‌های مختلف برای کاهش طیف گسترده‌ای از فعالیت‌های مخرب اشاعه‌ای در نظر گرفته شود. بخشی از این امر با رعایت رژیم تحریم‌های مالی هدفمند فعلی (متناظر با قطعنامه‌های شورای امنیت سازمان ملل) میسر خواهد شد»[۹].

نحوه عملکرد گروه ویژه اقدام مالی

در حال حاضر گروه ویژه اقدام مالی، اجرای و پیاده‌سازی سه ماموریت را بر عهده دارد.



شکل شماره ۳، ماموریت‌های گروه ویژه اقدام مالی، FATF

FATF برای تحقق بخشی به ماموریت‌های خود، اقدامات زیر را انجام می‌دهد:

۱. تهیه و توسعه توصیه‌های ۴۰^۶ گانه.
۲. تهیه و توسعه یادداشت تفسیری^۷ به منظور فهم کامل توصیه‌ها
۳. تهیه و توسعه «روش‌شناسی ارزیابی تطبیق فنی و اثربخشی رژیم‌های مقابله با پولشویی و تامین مالی تروریسم»^۸.
۴. پایش و نظارت بر اجرای توصیه‌ها در قالب گزارشات اقدامات متقابل^۹.
۵. تولید اصول راهنما^{۱۰} برای فهم هرچه بهتر نحوه اجرای توصیه‌ها^{۱۰}.

² Recommendations

² Interpretive Note

² FATF Methodology for assessing compliance with the FATF Recommendations and the effectiveness of AML/CFT systems

² MUTUAL EVALUATION

³ GUIDANCE ⁰

تهیه و توسعه استانداردهای ۴۰ گانه

FATF، به منظور ایجاد زیرساخت‌های حقوقی و ساز و کارهای اجرایی در کشورها (تدابیر حقوقی و اجرایی)، به تهیه ۴۰ توصیه تاکنون مبادرت کرده است. در سال ۲۰۱۲ توصیه های ۴۹ گانه به صورت منسجم و ساختاریافته در ۴۰ توصیه تلفیق و ترکیب شد. از تاریخ فبریه ۲۰۱۳ تا کنون، در ۹ مورد، توصیه های خویش را اصلاح و به روزرسانی نموده است. رویه FATF، به روزرسانی استانداردها و روش شناسی ارزیابی با توجه به تحولات و پیشامدهای به وجود آمده است [۱۱].

با بررسی توصیه‌ها، مشخص می‌شود که گروه ویژه اقدام مالی، به دودسته از توصیه‌ها اهمیت بیشتری می‌دهد. دسته اول که از آن به عنوان توصیه‌های محوری^۱ یاد می‌شود ناظر به ایجاد شفافیت است که اصلی ترین توصیه آن الزامات شناسایی مشتری و ذی‌نفع واقعی است. دسته دوم که از آن‌ها با عنوان توصیه‌های کلیدی^۲ یاد می‌شود ناظر به همکاری‌های بین‌المللی است که اصلی ترین آن، اجرای قطعنامه‌های شورای امنیت است.

در یک تقسیم بندی توصیه های ۴۰ گانه FATF، به ۴ دسته تقسیم می‌شود:

۱. **توصیه‌هایی پیرامون ایجاد زیرساخت قانونی داخلی:** در این توصیه ها، کشورها ملزم میشوند که قوانین مبارزه با پولشویی و مبارزه با تامین مالی تروریسم (جرم انگاری و در نظر گرفتن جریمه های بازدارنده) را در نظام حقوقی خود تهیه کنند.

۲. **توصیه‌های اجرایی در سطح داخلی:** این توصیه ها در پی ایجاد اقتضائات درست اجرایی در داخل هر کشور است. الزم بانکها و موسسات مالی به گزارش دهی معاملات مشکوک به پولشویی و تامین مالی تروریسم به واحد اطلاعات مالی و سپس تجزیه و تحلیل این گزارشات، نمونه هایی از توصیه های فوق هستند. الزام به شناخت مشتری در دو حوزه احراز هویت مشتری^۳ و اعتبار سنجی اطلاعات^۴ و نگهداری سوابق معاملات مشتری که همراه با ثبت دقیق اطلاعات است، در توصیه های ۱۰ و ۱۱ گروه ویژه اقدام مالی ذکر شده است.

۳. **توصیه‌های مرتبط با تعهدات حقوقی بین‌المللی:** در این توصیه‌ها، که الحاق به کنوانسیون‌های بین‌المللی هم چون کنوانسیون مبارزه با جرائم سازمان یافته فراملی موسوم به پالرمو و کنوانسیون مقابله با تامین مالی تروریسم، مد نظر است. اینکه چرا FATF، به تصویب و اجرای کنوانسیون‌ها، اصرار دارد، به این دلیل است که در متن کنوانسیون‌ها، تعهدات الزام آور حقوقی وجود دارد که منجر میشود خواسته های FATF در حوزه همکاری های بین‌المللی همچون به اشتراک گذاری اطلاعات، همکاری واحدهای اطلاعاتی مالی و اجرای قطعنامه های شورای امنیت سازمان ملل اجرا شود.

³ Core recommendation

³ Key recommendation

³ CERTIFY ³

³ VERIFY ⁴

۴. توصیه های اجرایی در سطح خارجی: این توصیه ها نیز، ناظر بر اجرای دست مواردی همچون قطعنامه های شورای امنیت قطعنامه های مبارزه با تامین مالی تروریسم به شماره های ۱۲۶۷ و ۱۳۷۳ و قطعنامه های مقابله با تامین مالی اشاعه ای مانند قطعنامه های مرتبط با کره شمالی و قطعنامه ۲۲۳۱ (قطعنامه مویر برجام) می باشد. همچنین بر نحوه انجام درست معاضدت حقوقی نیز تاکید دارد [۸].

در جدول شماره ۱، فهرستی از مهمترین توصیه ها، به همراه نکات محوری ذکر شده است.

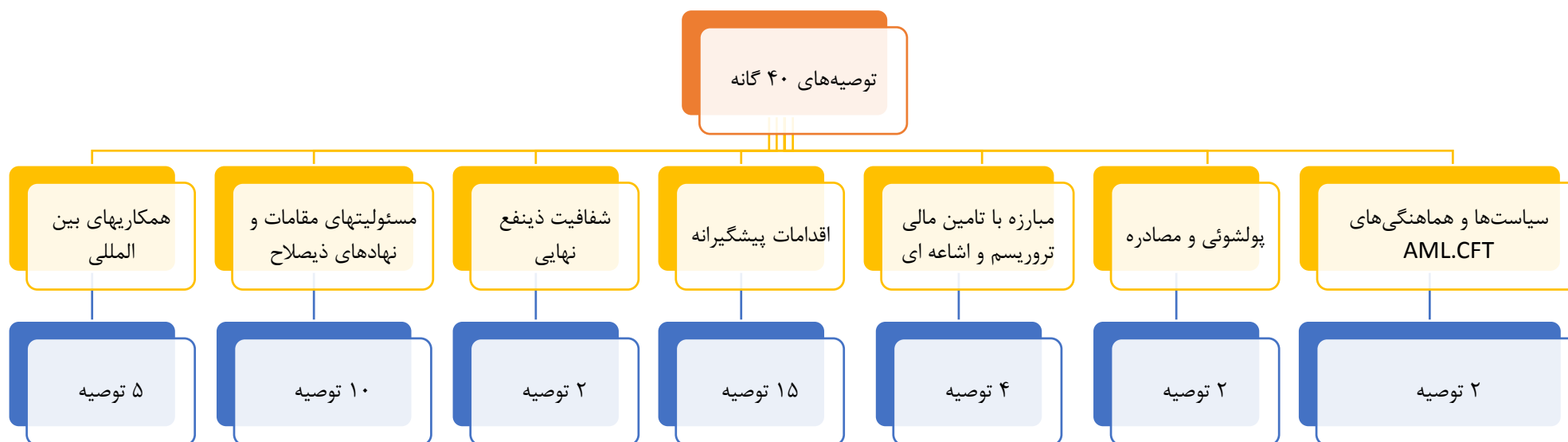
ردیف	دسته توصیه	شماره توصیه	نام توصیه	نکات محوری در توصیه
۱	اقدامات امتناعی	شماره ۱۰	شناسایی کافی مشتری	○ ملزم نمودن موسسات مالی به منع نگه داری حسابهایی که جعلی بودن نام آنها مشخص است. ○ شناسایی ذینفع واقعی. ○ اجرای الزامات شناخت مشتری در مواقعی که کافیت اطلاعات و یا صحت آن، زیر سوال است. ○ کسب اطلاع راجع به هدف و ماهیت کسب و کار. ○ بررسی دقیق و موشکافانه معاملات به منظور اطمینان از انجام معاملات بر اساس شناخت مشتری، کسب و کار و سطح ریسک وی.
۲		شماره ۱۶	نقل و انتقال الکترونیکی وجوه	○ ثبت اطلاعات مربوط به نقل و انتقالات الکترونیکی وجوه. ○ نام، نام خانوادگی، تاریخ تولدی اشخاص، حواله کننده وجوه، بانک اولیه، بانک واسط، بانک نهایی و یا ذینفع، شخص گیرنده وجه، تاریخ تولد، آدرس، نام و نام خانوادگی شخص گیرنده وجه.
۳		شماره ۱۱	نگهداری اطلاعات مشتری	○ نگه داری اطلاعات: نگه داری تمامی سوابق مربوط به معاملات و تراکنشهای داخلی و خارجی (مبالغ مورد استفاده و ارزهای مورد استفاده) ○ نگه داری تمامی سوابق و مدارک دریافت شده هنگام فرآیند شناسایی مشتریان. ○ استعلامهای مربوط به احراز پیشینه و کسب اطلاع از معاملات غیر عادی و پیچیده.
۴		شماره ۱۴	موسسات ارائه دهنده خدمات مربوط به انتقال وجوه یا ارزش	○ ثبت تمامی موسساتی که خدمات مربوط به انتقال وجوه و یا ارزش انجام میدهند، همچون صرافیها.

				○ در نظر گرفتن مجازات برای موسساتی که الزامات مبارزه با پولشویی و تامین مالی تروریسم انجام نمی‌دهند.
۵		شماره ۲۰	گزارش دهی تراکنشهای مشکوک	○ معاملاتی که اقامتگاه قانونی طرف معامله در مناطق پرخطر (از نظر پولشویی) واقع شده باشد. ○ معاملات و عملیاتی مالی مربوط به ارباب رجوع که بیش از سطح فعالیت مورد انتظار وی باشد. ○ معاملات و عملیات فردی که مشابه با فالیت فرد دیگری که همان کار را انجام می‌دهد، نباشد.
۶	شفافیت ذینفع واقعی	شماره ۲۴	شفافیت مالکیت ذینفعانه افراد و اشخاص حقوقی	○ اطلاعات کافی، دقیق و به موقع پیرامون سهامداران با آستانه مشخص (۲۵ درصد)، ○ اطلاعات اساسی همچون ماهیت و نوع کسب و کار و اندازه ریسک تامین مالی تروریسم آن کسب و کار ○ نام، آدرس شرکت، مدیران عمده شرکت، ○ داشتن رویه‌هایی به روزرسانی اطلاعات طی دوره‌های مشخص. ○ صحت سنجی اطلاعات با استفاده از اطلاعات موجود در سازمان امور مالیاتی، مقامات ناظر مالی و موسسات مالی مطابق با توصیه شماره ۱۰. ○ اطلاعات موجود در بازار سهام.
۷	مسئولیتهای مقامات و نهادهای ذیصلاح	شماره ۲۹	واحد اطلاعات مالی	○ تجزیه و تحلیل گزارش‌های مربوط به معاملات مشکوک ○ دریافت اطلاعات تکمیلی از موسسات ارسال کننده گزارشها و دسترسی به موقع به این اطلاعات ○ انتشار گزارشات مرتبط با تجزیه و تحلیل و ارسال به مقامات ذیصلاح. ○ انتشار گزارشات در صورت وجود درخواست

۸	همکاری های بین المللی	شماره ۴۰	قالبهای دیگر همکاری های بین المللی	○ تبادل اطلاعات میان غیرهمتایان ○ تبادل اطلاعات میان مقامات اجرای قانون ○ تبادل اطلاعات میان مقامات ناظر مالی ○ تبادل اطلاعات میان واحدهای اطلاعات مالی
---	--------------------------	----------	---------------------------------------	--

جدول شماره ۱، مهمترین توصیه ها به همراه نکات محوری [۸]

در مجموع، توصیه های FATF، در ۷ دسته جای می گیرد [۸].



شکل شماره ۴، دسته بندی توصیه های ۴۰ گانه FATF

پایش و نظارت بر اجرای استانداردها

پایش و ارزیابی توصیه ها و استانداردها، در قالب گزارشات ارزیابی متقابل^۵ صورت میگیرد. تهیه گزارشات ارزیابی مقابل بر عهده ۱۰ نهاد هست. ۷ نهاد، سازمانهای منطقه‌ای FATF هستند و سه نهاد دیگر، بانک جهانی، صندوق بین‌المللی پول و کمیته اجرای سیاست‌های مبارزه با پولشویی و تامین مالی تروریسم اتحادیه اروپا است.^۶ سازمانهای منطقه‌ای FATF عبارتند از:

- گروه اوراسیا (EAG)^۳
- گروه آسیا / اقیانوس آرام در مبارزه با پول‌شویی^۴ (APG)
- گروه ویژه اقدام مالی در حوزه کشورهای دریای کارائیب (CFATF)^۳
- گروه مبارزه با پول‌شویی در شرق و جنوب آفریقا^۴ (ESAAMLG)
- گروه ویژه اقدام مالی در حوزه کشورهای آمریکای لاتین^۱ (GAFILAT)
- گروه اقدامات بی‌دولتی علیه پول‌شویی در غرب آفریقا^۴ (GIABA)
- گروه ویژه اقدام مالی خاورمیانه و شمال آفریقا (MENAFATF)^۴
- گروه ویژه پول‌شویی در آفریقای مرکزی^۴ (GABAC)

در گزارشات ارزیابی متقابل دو نوع بررسی صورت می‌گیرد. نخست یک نظام کارآمد مبارزه با پولشویی و تامین مالی تروریسم، در ارائه ۱۱ خروجی فوری، باید پاسخگو باشد. در واقع بعد از اجرای توصیه های FATF، باید ۱۱ خروجی فوری، از جانب رژیم مبارزه با پولشویی و تامین مالی تروریسم، دیده شود. این ۱۱ خروجی فوری عبارتند از:

- ریسک‌های مبارزه با پولشویی و تامین مالی تروریسم به خوبی شناخته می‌شود و هر کجا که لازم است، اقدامات هماهنگ‌یافته در سطح داخل برای مبارزه با پولشویی، تامین مالی تروریسم و تامین مالی اشاعه ای^۵ وجود دارد.^{۴۶}

³ Mutual Evaluation Reports

³ MONEYVAL ⁶

³ The Eurasian Group

³ Asia/Pacific Group on combating money laundering

³ Caribbean Financial Action Task Force

⁴ Eastern and Southern Africa Anti-Money Laundering Group

⁴ Financial Action Task Force on Latin America

⁴ Intergovernmental Action Group against Money-Laundering in West Africa

⁴ Middle East and North Africa Financial Action Task Force

⁴ The Task Force on Money Laundering in Central Africa

⁴ financing of proliferation

^{۴۶} تامین مالی اشاعه‌ای، به معنی فراهم نمودن منابع و خدمات مالی است که به صورت جزئی و کلی، این منابع و یا خدمات مالی برای تولید، مالکیت، تحصیل، توسعه، صادرات و حمل و نقل و استفاده از تسلیحات هسته‌ای، شیمیایی و بیولوژیکی و مواد مرتبط با تسلیحات (تکنولوژی و اقلام دوگانه برای اهداف غیرمشروع) مورد استفاده قرار می‌گیرد. با این اوصاف، ارائه خدمات و منابع مالی، نقض قوانین ملی و تعهدات بین‌المللی است. مبارزه با تامین مالی اشاعه‌ای از این جهت اهمیت دارد که منجر می‌شود تا نقل و انتقال و سپس بهره‌برداری از این اجناس اشاعه‌ای به سختی و پرخطر انجام بگیرد. منبع: نوع شناسی تامین مالی سلاح های کشتار جمعی (اشاعه ای: هسته ای، بیولوژیکی و شیمیایی)، مرکز مطالعات امنیتی آلفا پرچکت، موسسه تابعه دانشگاه کینگز لندن: <https://projectalpha.eu/wp-content/uploads/sites/21/2018/05/FoP-13-October-2017-Final.pdf>

- همکاری‌های بین‌المللی که اطلاعات مناسب، اطلاعات مالی و دیگر شواهدی را که مقابله با جرائم فوق و دارایی‌های حاصل از آنها را، تسهیل می‌نماید.
 - مقامات ناظر به طرز مناسبی، موسسات مالی را نظارت، پایش و قاعده گذاری میکنند. این موارد به منظور تطبیق با الزامات AML.CFT، متناسب با ریسک‌هایی که وجود دارد، باید صورت گیرد.
 - موسسات مالی به طرز مکفی، اقدامات امتناعی AML.CFT را متناسب با ریسک‌هایی که در معرض آن هستند، به کار می‌گیرند و تراکنشهای مشکوک را گزارش دهی میکنند.
 - اشخاص و ترتیبات حقوقی، از سوءاستفاده به منظور پولشویی و تامین مالی تروریسم، بازداشته میشوند و اطلاعات مالک ذینفع^{۴۸} افراد و نهادهای حقوقی، بدون هیچ مانعی، برای مقامات، فراهم است.
 - اطلاعات مالی و دیگر اطلاعات مرتبط، به طرز کافی، توسط مقامات ذیصلاح و مسئول برای بررسیهای پولشویی و تامین مالی تروریسم، مورد استفاده مستمر قرار می‌گیرد.
 - اقدامات و فعالیتهای پولشویی، مورد بررسی قرار می‌گیرد و متخلفان در این زمینه، مورد پیگرد قرار گرفته و اقدامات مناسب، بازدارنده و موثر علیه آنها صورت می‌پذیرد.
 - عواید حاصله از جرائم و وسائل ارتکاب جرائم، همگی مصادره می‌شوند.
 - اقدامات و فعالیتهای مرتبط با تامین مالی تروریسم، مورد بررسی قرار می‌گیرد و کسانی که در این زمینه فعالیت میکنند، مورد پیگرد قرار گرفته و اقدامات مناسب، بازدارنده و موثر علیه آنها صورت می‌پذیرد.
 - تروریست‌ها، سازمان‌های تروریستی و تامین کنندگان مالی تروریسم، از استفاده، جابه جایی و افزایش منابع مالی خود و همچنین سوءاستفاده از نهادهای خیریه به منظور تامین مالی تروریسم، منع می‌شوند.
 - افراد و نهادهای درگیر در اشاعه و ترویج تسلیحات کشتار جمعی، مطابق با قطعنامه های سازمان ملل، از افزایش، جابه جایی و استفاده از منابع مالی خود، منع میشوند.
- در این گزارشات سپس، هر کشور در هر توصیه مورد بررسی قرار می‌گیرد. هر کشور بنا بر میزان اجرای هر توصیه در ۵ رده قرار می‌گیرد:

۱. سازگار^{۴۸}

۲. به طور قابل توجهی سازگار^{۴۹}

۳. تقریباً سازگار^{۵۰}

⁴ beneficial ownership

⁴ Compliant ⁸

⁴ Largely compliant - There are only minor shortcomings.

⁵ Partially compliant - There are moderate shortcomings.

۴. غیر سازگار^{۵۱}

۵. نامناسب [۱۲]^{۵۲}

اقدام دیگر FATF، معرفی کشورها و حوزه‌هایی است که از لحاظ رژیم‌های مبارزه با پولشویی و تامین مالی تروریسم دارند، پرخطر هستند. کشورها و حوزه‌های پرخطر در مجموع در سه دسته زیر جای می‌گیرد:

۱. کشورها و حوزه‌های دارای کمبود استراتژیک^{۵۳}

۲. کشورها و حوزه‌های پرخطر و غیرهمکار: این کشورها شامل دو دسته می‌شود:

➤ کشورها و حوزه‌هایی که اقدام متقابل علیه آنها اعمال نمی‌شود ولی رویه‌های شناخت مشتری به صورت تقویت‌شده بر مشتریان و افراد آن کشورها باید اجرا شود. منظور از شناخت مشتری به صورت تقویت شده، اعمالی همچون جمع‌آوری بیشتر اطلاعات راجع به افراد و موضوع تراکنش و سپس شناسایی منبع درآمد و ثروت مشتریان و افراد کشور پرریسک است.

➤ کشورها و حوزه‌هایی که باید علیه آنها اقدام متقابل صورت گیرد. منظور از اقدامات متقابل، نه قطع روابط کامل بانکی بلکه اتخاذ سیاست‌های احتیاطی به منظور اطمینان از عدم مداخله در پولشویی و تامین مالی تروریسم است. نمونه‌هایی از اقدامات متقابل، عدم اجازه برای بازگشایی شعب کشور پرخطر در داخل کشور و در پیش گرفتن رویه‌های شناخت مشتری تقویت شده^{۵۴} در تعامل با مشتریان کشور پرخطر است.

در ۲۷ ژوئن ۲۰۱۴، دوره سوم ارزیابی‌های متقابل FATF به پایان رسید و از تاریخ مذکور، این نهاد، دوره چهارم ارزیابی کشورها را شروع نموده است. بنابر آنچه که این نهاد در وبسایت اطلاع رسانی خویش، منتشر نموده است، تا تاریخ ژانویه ۲۰۱۹، ۴۸ کشور و حوزه قضائی را مورد ارزیابی قرار داده است [۱۳].

در مجموع میتوان با مراجعه به تهیه استانداردها و نظارت بر اجرای آنها شالوده ماموریتی FATF را مطابق با شکل شماره ۵ نمایش داد.



شکل شماره ۵، شالوده ماموریتی FATF

⁵ Non-compliant^۱ - There are major shortcomings.

⁵ Not applicable^۲ - A requirement does not apply, due to the structural, legal or institutional features of the country.

⁵ jurisdictions with strategic deficiencies in their AML/CFT regimes

⁵ enhanced due diligence (EDD)

ساختار سازمانی FATF

از لحاظ ساختار سازمانی، گروه ویژه اقدام مالی دارای چهار رکن اصلی است که عبارت‌اند از: مجمع، رئیس، گروه راهبری و دبیرخانه. در میان این ارکان، دبیرخانه، نقش مؤثری در عملکرد گروه ویژه دارد. دبیرخانه، خود دارای ۵ گروه اجرایی است:

- **گروه ارزیابی و انطباق**^{۵۵}: وظیفه این گروه ارزیابی و نظارت اعضا، از طریق مرور و دنبال کردن فرآیندها برای تعیین میزان مؤثر بودن رژیم کشورهای عضو در مبارزه با پول‌شویی، تأمین مالی تروریسم و اشاعه سلاح‌های کشتار جمعی است. این گروه همچنین، مسئولیت رصد انطباق تکنیکی توصیه‌های گروه ویژه اقدام مالی از جانب کشورها را بر عهده دارد.
- **گروه توسعه سیاست**^{۵۶}: وظیفه این گروه توسعه و بهبود استانداردها و توصیه‌های بین‌المللی در مبارزه با پول‌شویی، تأمین مالی تروریسم و اشاعه سلاح‌های کشتار جمعی است.
- **گروه ریسک، روندها و روش‌ها**^{۵۷}: وظیفه این گروه شناسایی و تحلیل پول‌شویی، تأمین مالی تروریسم و دیگر تهدیدات در مقابل یکپارچگی و انسجام سیستم مالی بین‌المللی است.
- **گروه بررسی و همکاری بین‌المللی (ICRG)**^{۵۸}: وظیفه این گروه مشخص کردن کشورهای پرریسک و غیر همکار و همین‌طور کشورهایی است که در رژیم مبارزه با پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم و اشاعه دارای خلأ راهبردی هستند.
- **گروه هماهنگی شبکه جهانی**^{۵۹}: وظیفه این گروه پشتیبانی از اجرای کامل و مؤثر توصیه‌های گروه ویژه اقدام مالی به‌وسیله همه کشورها از طریق شبکه نهادهای منطقه‌ای گروه ویژه اقدام مالی و سازمان‌های بین‌المللی است [۱۴].

سوئفت و تسهیل در اجرای تحریم‌ها

اعمال تحریم‌ها و اجرای استانداردهای FATF، یک مانع در تجارت محسوب می‌شود. این دو مقوله هزینه بانک‌ها و موسسات اعتباری را افزایش می‌دهد. همچنین، بانک‌ها و موسسات مالی در صورت عدم اجرای تحریم‌ها و استانداردهای FATF، با جریمه مواجه خواهند شد. برای حل این مشکل، سوئفت، جامعه جهانی ارتباطات مالی بین بانکی^{۶۰}، برای این مشکل، راهکار ارائه نموده است.

⁵ Evaluations and Compliance Group

⁵ Policy Development Group

⁵ Trends and Methods Group

⁵ International Co-operation Review Group

⁵ Global Network Co-ordination Group

^{۶۰} همان

⁶ Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (SWIFT)

خدمات سوئیفت در تسهیل سازی اعمال تحریم ها

نقل و انتقالات ارزی در جهان عمدتاً به صورت نقل و انتقالات الکترونیکی (به دلیل ماهیت فراسرزمینی) صورت می گیرد. سوئیفت یا جامعه جهانی ارتباطات مالی بین بانکی، مسئولیت پیام رسانی این نقل و انتقالات را برعهده دارد. در واقع سوئیفت به عنوان یک شرکت سهامی در راستای تسهیل مبادلات پیام های مالی در سطح جهان و ایجاد امنیت در انتقال این پیام ها فعالیت می کند. عملیات سوئیفت عرضه امن خدمات در زمینه انتقال پیام و نرم افزارهای واسط ارتباطی است [۱۵].

سوئیفت در انجام ایجاد محیط امن برای پیام رسانی به حدی موفق بوده است که بیش از ۲۰۰ کشور و همچنین، ۱۱ هزار موسسه عضو سوئیفت هستند. حدود ۶,۵ میلیارد پیام در سال ۲۰۱۶ در این شبکه مورد استفاده قرار گرفته است. حدود ۷ میلیارد پیام مالی در سال ۲۰۱۷ در سوئیفت مبادله شده است. پیام های ارسالی به عدد ۷,۵ میلیارد در سال ۲۰۱۸ افزایش یافته است. به طور میانگین، هر سال، پیام های مبادله شده در سوئیفت، رشد حدود ۱۰ درصدی دارد [۱۶].

بر این اساس، با توجه به حجم پیام های مبادله شده در سوئیفت، این سامانه، منبع واحد و منحصر به فردی از داده های اطلاعاتی پیام های بین بانکی در سطح بین الملل دارد.

این اطلاعات سبب شده است تا سوئیفت با بهره برداری از آنها، خدمات جدیدی در حوزه مقررات تحریمی از سال ۲۰۱۳، ارائه کند. عنوان این خدمات، «مجموعه خدمات در حوزه تطبیق با مقررات جرائم مالی» میباشد که البته بیشتر در راستای اعمال موثر تحریم ها می باشد.

خدمات ۱۳ گانه در جدول شماره ۲، به نمایش درآمده است.

جدول شماره ۲، فعالیت های تطبیق با مقررات تحریمی سوئیفت [۱۷]

شناسایی مشتری بانک ها	شناسایی تحریم ها	تجزیه و تحلیل
Sanctions Screening	The KYC Registry	Compliance Analytics
Name Screening	KYC Adverse Media	Correspondent Monitoring
Sanctions Testing	SWIFT Traffic Profile(KYCC)	Payments Data Quality
Sanctions List Distribution		Daily Validation Reports
Expert Consultancy		
Sanctions List Monitor		

برخی از این خدمات در بخش بعدی، توضیح داده می شود.

⁶ <https://www.swift.com/about-us/swift-fin-traffic-figures>

شرح برخی از خدمات تطبیق با جرائم مالی سوئفت

۱. خدمت شناخت مشتری

این خدمت که تحت پلتفرم KYC REGISTRY، به بانک ارائه می‌شود، ۵ دسته اطلاعات از هر بانک گرفته و آن را در پرونده^۳ گهر بانک قرار می‌دهد. بانک‌هایی که قرار است، با هم ارتباط کارگزاری داشته باشند، به منظور شناخت اولیه برای شروع روابط کارگزاری از اطلاعات فوق استفاده میکنند.

این اطلاعات عبارت است از:

۱. اطلاعات هویتی پیرامون بانک^۴: شامل اطلاعاتی همچون نام حقوقی شرکت، نوع بانک (فراساحلی یا با فعالیت کامل)، تاریخ شروع به کار، تاریخ تغییر نام، کد منحصر به فرد یک بانک (شماره ثبت)، نام تجاری در زبان محلی آن بانک، فکس، تلفن و آدرس وبسایت.

۲. اطلاعات پیرامون ساختار مدیریتی و مالکیتی بانک^۵: شامل اطلاعاتی همچون، لیست اعضای مدیران بلند پایه بانک، لیست افراد و نهادهای سهامدار (برای بانکهای عادی، حداقل ۱۰ درصد و برای بانکهای فراساحلی تا حداقل ۵ درصد)، کد منحصر به فردی یک سازمان بورس به آن بانک داده است، بیانیه ذینفعان نهایی و لیست اعضای ذینفع نهایی (حداقل با تملک ۱۰ درصدی در منافع).

۳. نوع کسب و کار و مشتریان بانک^۶: نوع محصولات و خدمات ارائه شده، نوع مشتریانی که بانک با آنها سر و کار دارد. نوع صنعتی که فعالیت بانک روی آنها تمرکز دارد و شواهدی از نوع مشتریان و میزان خدمت رسانی به مشتریان صنایع عمده ای که بانک به آنها خدمت ارائه میدهد.

۴. اطلاعات تطبیق^۷: اطلاعاتی همچون نام رئیس واحد تطبیق با مقررات جرائم مالی و نام کارکنان این واحد، پاسخ به سؤالاتی همچون لیست‌های تحریمی به کار رفته در فیلترهای گزارش دهی تراکنش‌های مشکوک، کیفیت فیلترهای گزارش‌دهی تراکنش‌های مشکوک، رویه‌ها و اطلاعات جمع‌آوری شده توسط بانک هنگامی که می‌خواهد یک رابطه بانکی با مشتریان برقرار کند، جزئیات نحوه مواجهه با مشتریان پرریسک، میزان رسیدگی‌های قانونی و جریمه‌هایی که یک بانک تاکنون شده است. جزئیات سیاست‌ها و فرآیندهای مبارزه با پولشویی و تمهیدات سازمانی برای اجرای این سیاست‌ها.

⁶ Profile 3

⁶ Identification of the Customer

⁶ Ownership and Management Structure

⁶ Type of Business and Client Base

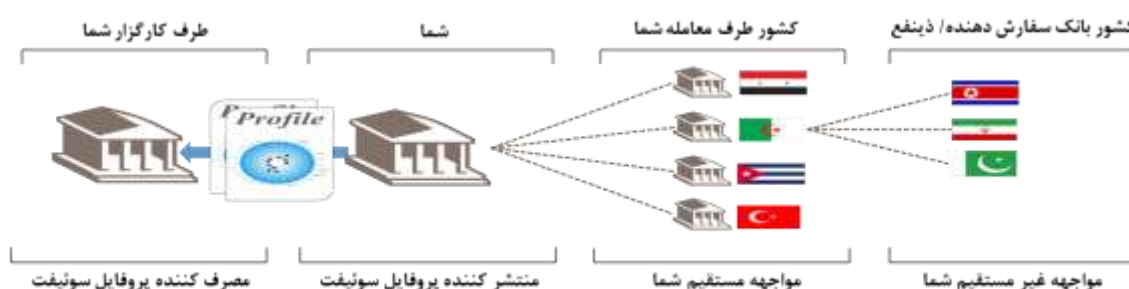
⁶ Compliance Information

۵. اطلاعات مالیاتی^{۶۸} همچون اطلاعات وضعیت اجرای قانون FATCA و کد هویت مالیاتی^{۶۹} را در بر می گیرد.

صحت سنجی این اطلاعات به وسیله سوئیفت و با استفاده از سایر منابع صورت می گیرد.^{۷۰} نکته شایان ذکر این است که در این خدمت به واسطه اینکه زمان قرار دادن اطلاعات معلوم است، میزان به روز بودن اطلاعات مشخص می گردد [۱۸].

۲. شناخت مشتری مشتری

خدمت شناخت مشتری مشتری^{۷۱} در پی این است که مشتریان مشتریان یک بانک درخواست کننده خدمات کارگزاری^{۷۲} در سطح بانک نشان دهد. توضیح دقیقتر این خدمت این است که نشان دهد مشتریان بانک درخواست کننده خدمات با چه بانک هایی در کدامین کشورها و با چه ارزهایی مرابده بانکی داشته است. شکل شماره ۶، این موضوع به تصویر کشیده شده است.



شکل شماره ۶، خدمت شناخت مشتری مشتری

البته این خدمت بیشتر زمانی مورد استفاده قرار می گیرد که بانک کارگزار اطمینان حاصل کند که مشتریان مشتریان بانک درخواست کننده خدمات کارگزاری، در مناطق پرریسک تعیین شده توسط FATF و یا مناطق تحریم شده توسط ایالات متحده آمریکا قرار دارد یا ندارد. به عنوان مثال، آیا یک بانک ایرانی، مشتری مشتری بانک درخواست کننده خدمات کارگزاری می باشد؟ [۱۹]

⁶ Tax Information

⁶ Tax Identification Number

⁷ CROSS-CHECK⁰

⁷ KNOW YOUR CUSTOMERS CUSTOMER (KYCC)

⁷ RESPONDANT BANK

۳. غربالگری تحریم‌ها

سرویس غربالگری تحریم‌ها، یک افزونه است که در زمان انجام تراکنش، تشابه اطلاعات یک مشتری^{۷۳} با اطلاعات افراد و نهادهای لیست‌های تحریمی مهم به طور ویژه لیست تحریمی وزارت خزانه‌داری آمریکا را بررسی می‌کند. اگر تشابه از یک حد آستانه ۵۰ درصدی بالا باشد، تراکنش مورد نظر، مشکوک خواهد بود.

در مقدمه توجیهی گزاره‌برگ این خدمت پیرامون چرایی عرضه این خدمت، دلایل زیر ذکر شده است:

- وجود ۴۰ هزار نام فرد و نهاد در لیست‌های تحریمی
- در یک سال حدود ۲۰ درصد به نام‌ها و افراد در لیست‌های تحریمی اضافه می‌شود.
- افزایش جریمه‌های تحریم در هر سال به صورت فزاینده، طوری که در دو سال ۲۰۱۵ و ۲۰۱۴، مجموع جریمه‌هایی که بانک‌ها از جانب عدم رعایت قوانین تحریمی شده اند، بالغ بر ۳۰ میلیارد دلار است.
- بانک‌ها پایگاه داده جامع و به روز شده ای از اعضا و شرکت‌های موجود در لیست‌های تحریمی معتبر ندارند.

در این خدمت، هم تمامی لیست‌های تحریمی مهم همچون لیست تحریمی وزارت خزانه داری آمریکا و لیست تحریمی اتحادیه اروپا، مورد استفاده قرار می‌گیرد و هم اسامی افراد و نهادهای لیست‌های تحریمی، به روز می‌شود. در واقع هر اتفاقی که پیرامون افراد و اعضای لیست تحریمی اتفاق بیفتد، این خدمت، آن را منعکس میکند. در مجموع این خدمت، یک پایگاه داده عظیمی از افراد و اعضای لیست‌های تحریمی را در اختیار دارد [۲۰].

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

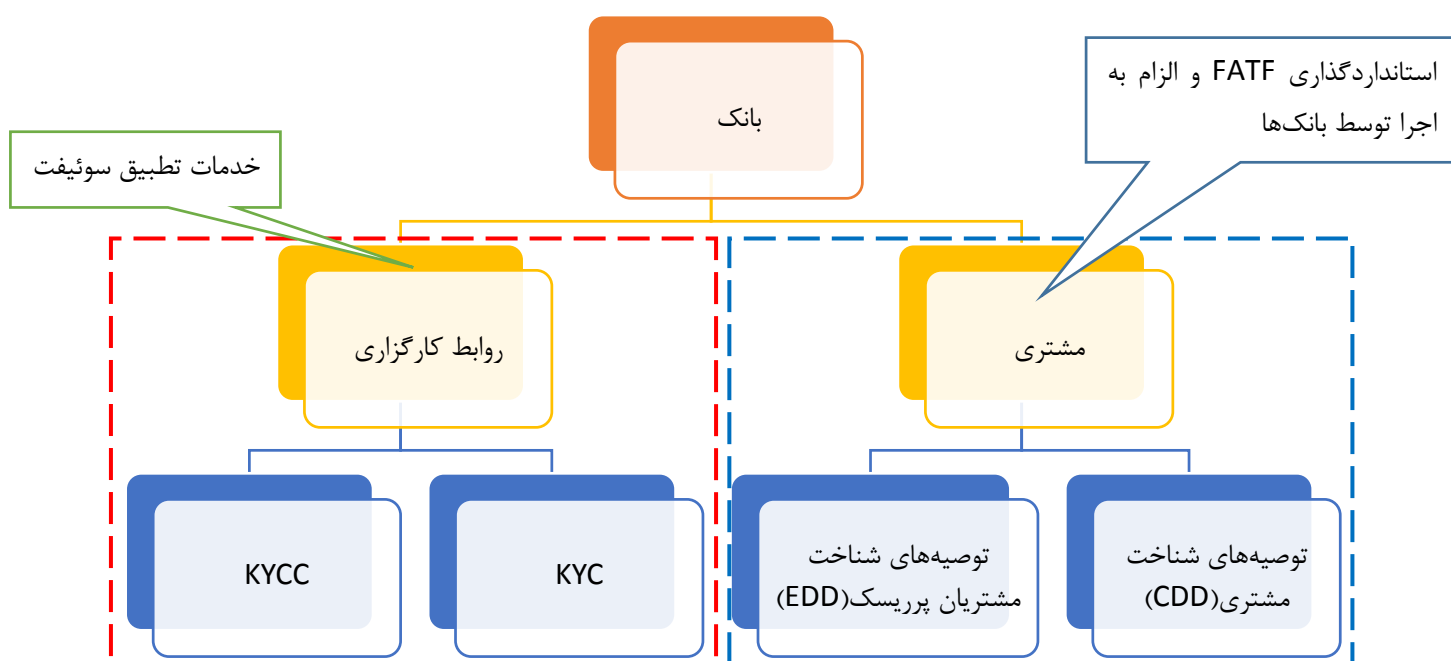
آمریکا تحریم را به عنوان یک سلاح کارآمد و موثر در مهار بازیگران هدف (اعم از گروه، دولت و ...) مورد استفاده قرار داده است. مهمترین نوع تحریم، تحریم‌های بانکی می‌باشد. تحریم‌های بانکی از لحاظ نحوه اجرا به دو دسته تحریم‌های نسل اول بانکی و تحریم‌های نسل دوم بانکی تقسیم می‌شود.

تحریم‌های نسل اول بانکی قبل از سال ۲۰۱۰، اعمال شد. این تحریم‌ها، معطوف به تحریم بانکهای کوچک و متوسط ایرانی بود. در این نسل از تحریم‌های بانکی مجموعه‌ای از اعمال و افراد و نهادهای (همچون نهادهای تحریمی ایران) مورد تحریم واقع شده و به لیست تحریمی ملی آمریکا افزوده می‌شود. در این نوع از تحریم‌ها، گفته می‌شود که هرکسی به نهادهای تحریمی، خدمات مالی ارائه دهد یا خود تحریم شده و در لیست تحریمی ملی آمریکا قرار می‌گیرد.

^{۷۳} اطلاعات مشتری شامل ملیت، نام، نام خانوادگی، تاریخ تولد، نام تجاری شرکت وی، آدرس، شماره تماس، شماره حساب، شماره پاسپورت و موضوع کسب و کار طرف است.

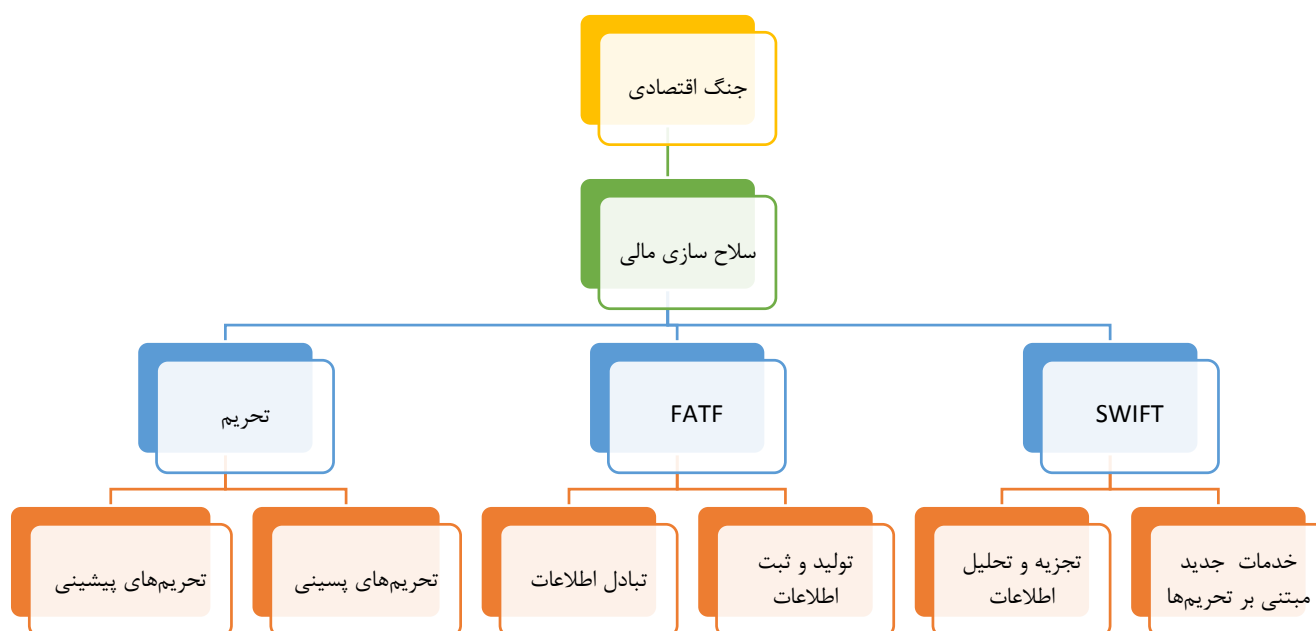
تحریم‌های نسل دوم بانکی، که به تحریم‌های پیشینی موسوم است از سال ۲۰۱۰ به بعد دنبال شد. در این نسل از تحریم‌ها، بانک‌های بزرگ بین‌المللی مورد هدف هستند چرا که به دلار به عنوان یک نظام پرداخت بین‌المللی نیاز دارند. در این تحریم‌ها، اگر بانک‌های بزرگ با بانک‌های ایرانی تعامل داشته و یا خدماتی به افراد و نهادهای غیربانکی ایرانی ارائه دهند، یا روابط کارگزاری آنها با بانک‌های آمریکایی قطع می‌شود و یا این روابط محدود می‌شود.

در اعمال نسل دوم تحریم‌های بانکی، از دو نهاد مهم جهانی یعنی FATF و سوئیفت بهره‌گیری می‌شود. در شکل شماره ۵، مهمترین نحوه ایفای نقش این دو نهاد، یعنی شناخت افراد و نهادها در دو سطح مشتری و بانک نشان داده شده است.



شکل شماره ۷، مسئولیت‌های FATF و سوئیفت در اعمال تحریم‌ها

عمل به موارد فوق، در مجموع منجر به شفافیت روابط بانکی بین‌المللی می‌شود و رهگیری اهداف تحریمی را به سهولت میسر می‌کند. امری که مقصود اصلی کشور آمریکا در تحریم‌های نسل دوم بانکی است. در مجموع در تحریم‌های نسل دوم بانکی، سازمان اعمال تحریم‌ها، مطابق با شکل شماره ۸ است.



شکل شماره ۸، سازمان اعمال تحریم‌ها

منابع و مأخذ

۱. بررسی تأثیرات برجام بر تحریم‌های ثانویه بانکی آمریکا علیه جمهوری اسلامی ایران، شبکه کانونهای تفکر ایران، اسفند ماه ۹۵.
2. Adam Szubin, Daniel Glaser, *Isolating Proliferators and Sponsors of Terror: The Use of Sanctions and the International Financial System to Change Regime Behavior*, April 18, 2007.
۳. براتی، مسعود، بهمن و اسفند ۱۳۹۶، آمریکا چگونه جنگ اقتصادی را رهبری میکند، ماهنامه تبیینی تحلیلی مسیر
4. *SWIFT in Compliance - Sanctions, AML*, Frankfurt, April 2014.
۵. قاسمی، محمد رضا، ۱۳۹۶، روشهای مقابله با فساد، فصلنامه تعالی حقوق
6. David S. Cohen, at The Practicing Law Institute's "Coping With U.S. Export Controls And Sanctions" Seminar, "The Evolution Of U.S. Financial Power", April 2014.
7. Juan Zarate, *Treasury's War: The Unleashing of a New Era of Financial Warfare*, 2013.
8. *INTERNATIONAL STANDARDS ON COMBATING MONEY LAUNDERING AND THE FINANCING OF TERRORISM & PROLIFERATION*, The FATF Recommendations, Updated October 2018.
9. *PAPER BY THE INCOMING PRESIDENT*, United States Presidency Priorities for the Financial Action Task Force (FATF), OBJECTIVES FOR FATF. (۲۰۱۸-۲۰۱۹)
10. <http://www.fatf-gafi.org/publications/>
11. <http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/fatf-recommendations.html>.
12. *Mutual Evaluations, Consolidated assessment ratings*, 2019.
13. <http://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/communique-start-4th-round-mer.html>.

14. *FATF Methodology for assessing compliance with the FATF Recommendations and the effectiveness of AML/CFT systems, Updated October 2018*

۱۵. رضا علیزاده قره باغ، ۱۳۹۰، بررسی کارکرد سوئیفت و ضرورت تقویت سیستم های جایگزین، مرکز پژوهشهای مجلس

16. <https://www.swift.com/about-us/swift-fin-traffic-figures>.

17. <https://www.swift.com/our-solutions/compliance-and-shared-services/financial-crime-compliance>.

18. *Understanding The SWIFT KYC Registry, 2017.*

19. *Understanding The SWIFT Traffic Profile, Know your customer's customer, 2015.*

20. *Sanctions Screening factsheet, swift, 2017.*