

بررسی جایگاه و موانع FATF در نظام حقوقی ایران و نظام بین المللی

محمد ستایش پور^۱، نسرین اسفندیاری^۲

^۱ دانش آموخته حقوق بین الملل دانشگاه قم.

^۲ دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه قم.

نام نویسنده مسئول:

نسرین اسفندیاری

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۸/۲۸

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۱۱/۱

چکیده

امروزه با توجه به رشد اقتصادی و رونق بازارهای مالی و همچنین تحولات پولی و رشد اقتصادی در کشورهای اروپایی سبب گسترش جرائم سازمان یافته ای مانند آدم ربائی، قاچاق مواد مخدر، سرقت و دیگر اعمال خلاف قوانین شده است. لذا در این زمینه سازمان هایی بوجود آمده و شروع به فعالیت کرده اند که کلیه ی عملیات خلاف سودآور را نشانه می روند. از جمله این سازمان ها، سازمان های پولشوئی می باشد. پولشوئی عبارت است از فعالیتی غیر قانونی که در طی آن سود و درآمد ناشی از اعمال خلاف به چرخه اقتصادی کشور وارد شده و مشروعیت قانونی خواهد یافت. با توجه به اثر مهلک و زیانبار و تأثیر پولشوئی بر سلامت اقتصاد کشور لذا لازم است توجه بیشتری به راه های کنترل و مبارزه با این امر مبذول گشته و مقررات مفصل تری در این زمینه تهیه شود. از آنجا که مبارزه با پولشوئی دارای ماهیتی فراملی میباشد لذا مقابله با آن مستلزم تلاش و همچنین همکاری بین المللی بوده و با توجه به اثرات زیان آور پولشوئی بر بدنه اقتصاد سالم کشور و همچنین زیان ها و تبعات ناشی از شناسایی زوایای آن برای مدیران اقتصادی و بانکی و قانونگذاری مقامات انتظامی و قضایی ضروری به نظر می رسد. در این راستا در سال ۱۹۸۹ قوانین ویژه ای توسط گروه هفت (G-7) تحت عنوان FATF تأمین گردید. به علاوه نتایج حاصل از انجام این پژوهش بیانگر این است که حقوق ایران با حقوق بین الملل در زمینه تأمین مالی تروریسم منافاتی ندارد و ایران با وجود اینکه از مجموع ۱۱ کنوانسیون بین المللی موجود در زمینه تأمین مالی تروریسم تنها به عضویت کنوانسیون مقابله با تأمین مالی تروریسم (۷ اکتبر ۱۹۹۹) در نیامده است، اما مفاد آن کنوانسیون را رعایت می نماید.

واژگان کلیدی: موانع، FATF، نظام حقوقی، نظام بین المللی.

مقدمه

یکی از مهمترین دلایل تقویت جریان های تروریستی در جهان، تداوم تأمین منابع مالی مورد نیاز آن ها از طرق مختلف است. در واقع تروریست ها برای رسیدن به اهداف تروریستی خود نیازمند تأمین مالی هستند و برای تأمین این نیاز حیاتی خود به راه های گوناگونی متوسل می شوند. لذا به منظور مبارزه با تروریسم، یکی از مهمترین و ضروریترین راه ها، مبارزه با تأمین مالی آن است.^۱ در این راستا اتخاذ تمهیداتی برای مبارزه با تأمین مالی تروریسم و اتخاذ هرگونه اقدامی به منظور خشکاندن منابع تأمین مالی تروریسم در اسناد ملی و بین المللی ضروری است. عدم الحاق ایران به کنوانسیون بین المللی مبارزه با تأمین مالی تروریسم، عدم شناسایی مفهوم تروریسم به عنوان یک رفتار مجرمانه مستقل و فقدان سیاست جنائی افتراقی در خصوص آن دلالت بر چالش ها و موانع مقابله با تأمین مالی تروریسم در اسناد داخلی است. به موجب بند اول ماده ۲۲ کنوانسیون تأمین مالی تروریسم چنین تعریف شده است: «ارائه یا جمع آوری وجوه، به هر وسیله، به طور مستقیم یا غیر مستقیم، برخلاف قانون و به طور عمد به قصد یا با علم به این که به طور کلی یا جزئی، صرف اجرای اعمال تروریستی گردد. پولشویی روی دیگر یا نیمرخ مالی فعالیت های بزه کارانه ای است که در آن عواید حاصل از فعالیت های مجرمانه و غیرقانونی طی روندی در مجاری قانونی تطهیر و پاک می شود.

بیان مسئله

پولشویی یا تطهیر پول فعالیت مجرمانه، در مقیاس بزرگ، گروهی، مستمر و دراز مدت است که می تواند از محدوده سیاسی یک کشور مفروض نیز فراتر رود.^۲ پولشویی یک فرایند سه مرحله ای است: مرحله نخست مستلزم قطع هرگونه ارتباط مستقیم بین پول و جرمی که پول از آن تولید شده، مرحله دوم مخفی کردن رد پول برای جلوگیری از تعقیب آن و مرحله سوم بازگرداندن مجدد پول به مجرم به صورتی که منشاء، نحوه اکتساب و محل جغرافیایی آن قابل ردیابی نباشد. پولشویی آثار زیانبار بر اقتصاد، جامعه و سیاست دارد. آلوده شدن و بی ثباتی اقتصاد، تضعیف بخش خصوصی و برنامه های خصوصی سازی، کاهش کنترل دولت بر سیاست های اقتصادی، کاهش درآمد دولت ها، فاسد شدن ساختار حکومت، بی اعتمادی مردم، بی اعتباری دولت ها و نهادهای اقتصادی کشور و... تنها بخشی از این آثار است. تلاش جامعه بین المللی جهت جلوگیری و مجازات تأمین مالی تروریسم، بخشی از تلاش جامع تری است که به منظور مبارزه با تمامی جنبه های تروریسم صورت می گیرد. این اقدامات و تلاش ها در سطوح مختلف جهانی و منطقه ای انجام گرفته و در سطح جهانی، سازمان ملل متحد از سال ۱۹۷۰ در مورد این موضوع فعالیت داشته است.

جامعه بین المللی جهت جلوگیری و مجازات تأمین مالی تروریسم، بخشی از تلاش جامع تری است که به منظور مبارزه با تمامی جنبه های تروریسم صورت می گیرد. این اقدامات و تلاشها در سطوح مختلف جهانی و منطقه ای صورت گرفته است. بر این اساس می توان مهم ترین الزامات بین المللی موجود را به ترتیب اهمیت در سه بخش طبقه بندی و معرفی نمود:

۱) قطعنامه های شورای امنیت ملل متحد، به ویژه قطعنامه ۱۳۷۳،

۲) کنوانسیون بین المللی مبارزه با تأمین مالی تروریسم (۱۹۹۹)،

۳) توصیه های گروه اقدام مالی،

^۱ چاووشی محمد صادق - کرامتی معز هادی - فصلنامه تخصصی علوم سیاسی - سال ۱۴، شماره ۴۲، بهار ۱۳۹۷
^۲ ماده ۲) ۱- هر فردی که در چارچوب معنای این کنوانسیون مرتکب جرمی گردد هر گاه اگر بهر وسیله، مستقیم یا غیر مستقیم، غیر قانونی و عمداً آن پول را تهیه و یا جمع آوری کند به قصد آنکه تماماً یا بخشی از آن بایستی جهت انجام موارد ذیل صرف گردد و یا با علم به اینکه قرار است شرایط زیر مورد استفاده قرار گیرد:

الف) عملی که در چارچوب شمول و طبق آنچه که در یکی از پیمان های مندرج در ضمیمه تصریح گردیده، جرم محسوب گردد، یا
ب) هر اقدام دیگری که به قصد کشتن یا وارد آوردن جراحات شدید جسمانی به افراد غیر نظامی صورت پذیرد یا به هر فرد دیگری که سهم فعالی در خصومت ها طی منازعات مسلحانه نداشته باشد و در زمانی که قصد انجام چنین عملی از لحاظ ماهیتی یا محتوایی بقصد ارباب مردم یا وارد ساختن دولت یا یک سازمان بین المللی جهت انجام یا ممانعت از انجام هر گونه عملی باشد.

^۳ پایگاه اینترنتی بصیرت - خرداد ۱۳۹۳، شناسه خبر ۲۶۷۱۴۸

از حیث اهمیت و اعتبار شکلی و وصف الزام آور آنها، قطعنامه های شورای امنیت، به ویژه قطعنامه ۱۳۷۳ مصوب ۲۰۰۱، در وهله اول اهمیت قرار دارند، در وهله ی دوم، کنوانسیون بین المللی مبارزه با تأمین مالی تروریسم (۱۹۹۹) تدوین شده توسط سازمان ملل متحد است، سپس توصیه های ویژه هشت گانه و نیز برخی از توصیه های مرتبط چهل گانه ی گروه اقدام مالی می باشد. اگرچه توصیه های گروه اقدام مالی برخلاف قطعنامه ۱۳۷۳ از پشتوانه ماده ۲۵ منشور ملل متحد برخوردار نیستند، ولی از نظر عملی واجد اهمیت بسیارند. مفاد این اسناد به گونه ای تنظیم شده که هریک مکمل و در مواردی تکرار دیگری است. به گونه ای که طبق ماده ۲۵ منشور ملل متحد، اجرای قطعنامه ۱۳۷۳ اجباری است، از طرف دیگر، طبق این قطعنامه از کشورهای عضو ملل متحد خواسته شده تا به کنوانسیون بین المللی مبارزه با تأمین مالی تروریسم ملحق شوند. تصویب و اجرای کنوانسیون نیز مستلزم تصویب قانونی داخلی است که باید مطابق قواعد و استانداردهای مقرر در کنوانسیون تقنین و تدوین شده باشد. علاوه بر این ها، ملاحظات عملی مربوط به حفظ رابطه کارگزاری با بانک های خارجی نیز مستلزم اجرای توصیه های گروه اقدام مالی است. نظام حقوقی ایران در مواجهه با جهانی شدن حقوق کیفری، بیشترین همگرایی را در خصوص موضوعات مرتبط با مسائل اقتصادی داشته، بر همین اساس تأمین مالی تروریسم همانند پولشویی با فشار و پی گیری نهاد های اقتصادی به موضوعی حقوقی در ایران تبدیل شده است. قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم پس از چند نوبه اصلاح در مجلس شورای اسلامی سرانجام در ۱۳۹۴/۱۲/۱۳ به تأیید شورای نگهبان رسید، ولی ایران تا کنون به کنوانسیون بین المللی مقابله با تأمین مالی تروریسم نپیوسته است. البته اقداماتی صورت یا در حال شکل گیری است اما به معنای پیوستن کامل نیست. الحاق ایران به ۶ کنوانسیون از ۱۳ کنوانسیون بین المللی علیه تروریسم و عدم الحاق به کنوانسیون مذکور و گرته برداری و اقتباس ناقص قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم از تدابیر و تعهدات مورد نظر اسناد بین المللی و همچنین عدم شناسایی مستقل مفهوم تروریسم در حقوق ایران و نبود سیاست جنایی افتراقی در خصوص آن، همگی حاکی از عدم پذیرش ضرورت مقابله با این جرم و عدم همسویی نظام حقوقی ایران با رویکرد جهانی است. اما مهمترین مقرراتی که در ایران برای مبارزه با تأمین مالی تروریسم انجام شده است لایحه مبارزه با تأمین مالی تروریسم است که در تاریخ ۱۳۸۹/۴/۲۹ توسط هیأت وزیران تصویب شد، در مقدمه این لایحه آمده است مقابله با تروریسم مستلزم قطع منابع اقتصادی گروه ها و سازمان های تروریستی است و چون لازمه این امر تقویت تدابیر تقنینی و اجرایی در جهت مبارزه با اشکال مختلف تأمین مالی تروریسم است لذا لایحه مبارزه با تأمین مالی تروریسم تهیه شده است. علاوه بر قوانین و مقررات فوق الذکر، ایران عضو بعضی از معاهدات جهانی ضد تروریستی است اما مسأله اصلی، استفاده از قوانین داخلی به منظور اجرایی کردن دقیق معاهدات مذکور است. با توجه به مطالب مذکور در تحقیق حاضر، نگارنده در صدد بررسی تطبیقی جایگاه قوانین مبارزه با تأمین مالی تروریسم (FATF) در نظام حقوقی ایران و نظام بین الملل است، نگارنده سعی دارد با روش تحلیلی - توصیفی موضوع الحاق ایران، چالشها و موانع آن را مورد واکاوی قرار دهد.

ضرورت انجام پژوهش

در حقوق ایران بارها از واژه «تروریسم» استفاده شده اما کاربرد های مذکور در حوزه جرم انگاری و مبارزه حقوقی با تروریسم نبوده بلکه عمدتاً به تبیین مسئولیت های کلی در نیروی انتظامی و وزارت کشور هم در قانون نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران و نیز توافقنامه های دو جانبه همکاری های انتظامی امنیتی با دیگر کشورها پرداخته است. در این میان، عضویت ایران در معاهدات متعدد چند جانبه راجع به منع تروریسم بین المللی نیز شایان توجه است هر چند اجرای ملی این کنوانسیون ها نیازمند وضع قوانین و مقررات داخلی بوده است. با توجه به اهمیت موضوع لازم است در زمینه مقایسه قوانین مقررات مبارزه با تأمین مالی تروریسم در حقوق ایران و حقوق بین الملل تحقیق جامعی صورت گرفته و علت عدم الحاق ایران به این کنوانسیون و بررسی پیامد های این الحاق مورد واکاوی دقیق قرار گیرد. راجع به موضوع موصوف، در قالب پژوهش به تفصیل بحث و بررسی انجام نشده است و یا اگر مطلبی وجود دارد، به طور مفصل و کامل به این بحث نپرداخته اند. نگارنده سعی دارد در حد توان به اهداف این تحقیق به صورت دقیق و با دلایل متقن دست یابد.

تروریسم

تروریسم به کاربرد خشونت سیاسی، تهدیدهای اجتماعی یا حمله های برنامه ریزی شده ای گفته می شود که با جنگ نامتعارف پیوند نزدیک دارد. ترور، کاری منفرد یا عاطفی نیست، بلکه اقدامی است گروهی، سازمان یافته و حتی یک استراتژی سیاسی است. (Whittaker, 2006: 50)

عناصر و ویژگی های تروریسم

تروریسم دربرگیرنده سه مؤلفه اصلی است: قربانی، تروریست و مخاطب. در این میان هدف اصلی، قربانی است؛ به ویژه هنگامی که هدف حمله تروریستی روشن نباشد، این مسأله نمود بیشتر می دارد. همچنین، تروریسم دارای چهار عنصر مختلف است:

- ۱- تروریسم عملی از قبل طراحی شده است تا عملی از روی عصبانیت یا انتقام باشد؛
- ۲- تروریسم عملی سیاسی است نه جنایی. به این معنی که هدف آن ایجاد تغییر در نظم سیاسی مستقر است و نه کسب دستاوردهای مالی؛
- ۳- اعمال تروریسم عمدتاً توسط نظامیان انجام نمی شود و این گروه های غیر نظامی هستند که مجریان اصلی این عملیات اند. (سیمبر، ۱۳۸۸: ۳۱)

تأمین مالی

تأمین مالی تروریسم^۴ به فعالیت هایی که حمایت مالی برای افراد یا گروههای تروریستی فراهم می کند گفته می شود. البته این تأمین مالی ها محرمانه بوده و اصولاً از طریق پولشویی و مخفی کردن منشاء آن صورت می گیرد.

پولشویی

به طور کلی پول شویی عبارت است از هر نوع عمل یا اقدام به عمل برای مخفی کردن یا تغییر ظاهر دادن هویت عواید نامشروع، به طوری که وانمود شود که از منابع قانونی سرچشمه گرفته اند. به عبارتی پول شویی فرایندی است که طی آن شکل، مبدأ، مشخصات، نوع، افراد ذی نفع یا مقصد نهایی پول های آلوده تغییر می کند. تدابیر اعمال شده در بازارهای مالی پیشرفته، برای شناسایی و تعقیب موارد پول شویی، فعالیت تبهکارانه را به بازارهای کمتر توسعه یافته (از نظر مالی) سوق داده است. اگر با فعالیت های پول شویی مقابله نشود، می تواند نظام مالی را فاسد و کوشش های توسعه را در بازارهای نوپا زمین گیر کند. (رهبر، ۱۳۸۲).

گروه ویژه مالی

گروه ویژه مالی^۵، در سال ۱۹۸۹ در نشست سران جی ۷ در پاریس برای مبارزه با مشکل رو به رشد پول شویی تأسیس شد. گروه ویژه موظف به مطالعه روندهای پولشویی، نظارت قانونی و اجرای قوانین مالی در سطوح ملی و بین المللی شده است. این سازمان در زمان ایجاد شامل ۱۶ عضو بوده است.

اف.ای.تی.اف / FATF^۶

یک سازمان بین دولتی است. در سال ۱۹۸۹ به ابتکار کشورهای عضو گروه «جی ۷» تشکیل شد، تا بررسی هایی درباره وضعیت قوانین مبارزه با پول شویی در بازارهای مختلف مالی را در سرتاسر جهان انجام دهد، تا کشورهای عضو با اطلاعات و داده های این گروه بتوانند ریسک سرمایه گذاری در بازارهای مالی هدف را بررسی و در مورد سرمایه گذارانی که به کشورهای مشکوک می روند احتیاط کنند. (دانشنامه آزاد ویکی پدیا)

^۴ ویکی پدیا - وحشت افکنی (علوم سیاسی و روابط بین الملل) هم ارز (terrorism) در دفتر دوم، فرهنگ واژه های مصوب فرهنگستان زبان و ادب فارسی * ویکی پدیای انگلیسی تروریسم همان

^۶ Financial Action Task Force – FATF

سابقه مطالعات انجام شده

۱. محمد ابراهیم مصون (۱۳۹۲) تحقیقی با عنوان (تأمین مالی تروریسم در حقوق کیفری افغانستان، ایران و اسناد بین المللی انجام داده است. در این پژوهش سعی شده تا ضمن تبیین جایگاه تأمین مالی تروریسم در حقوق کیفری افغانستان ایران و اسناد بین المللی با بررسی، تجزیه و تحلیل مواد قانونی موجود در این سه حوزه، میزان توافق و همخوانی قوانین دو کشور افغانستان و ایران با اسناد بین المللی نیز برجسته گردد. آنچه که حاصل این پژوهش می باشد، عدم موفقیت اقدامات یک جانبه بدون پشتوانه بین المللی است و کشورها برای موفقیت در سرنگونی تروریسم و تأمین مالی آن نیازمند حمایت بین المللی هستند. عدم عضویت ایران در کنوانسیون مبارزه با تأمین مالی تروریسم باعث محرومیت این کشور از مزیت های کنوانسیون به عنوان یک نهاد بین المللی گردیده است.

۲. جولی والتر و همکاران (۲۰۱۱) تحقیقی با عنوان مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم در سراسر جهان مطالعه مقایسه ای اقدام نظارتی) انجام داده اند. در این تحقیق به ارزیابی اقدامات اتحادیه اروپا برای مبارزه با تأمین مالی تروریستی و تأثیر اجتماعی و سیاسی خود می پردازد. هدف این تحقیق بررسی برنامه های ردیابی تروریستی امور مالی اتحادیه اروپا و آمریکا می باشد.

۳. پیوس سندوز (۲۰۰۲) تحقیقی با عنوان مبارزه علیه تروریسم و حقوق بین الملل: خطرات و فرصتها) انجام داده است، که در آن آمده است که: از سالها پیش، مبارزه با تروریسم یکی از موضوعات عمده مباحثات جامعه بین المللی بوده است و در پی حوادث وحشتناک و تماشایی ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ که قلب ایالات متحده را نشانه گرفت، بر این واقعیت که هیچ کس از تروریسم در امان نیست، به روشنی صحنه گذاشت و مباحث راجع به تروریسم اهمیت و توسعه چشمگیری یافت.

۴. علی اشرف (۲۰۰۷) تحقیقی با عنوان همکاری های فراملی بر ضد تروریسم: مطالعه موردی مقایسه عربستان سعودی و اندونزی انجام داده است. اکثر کارشناسان امنیتی غربی نشان دادند که همکاری های فراملی در مبارزه با تروریسم، به ویژه با کشورهای عمدتاً مسلمان، بطور قابل توجهی در کنترل گروه های خشونت آمیز کمک کننده هستند. در این زمینه، این مقاله به بررسی اقدامات سیاسی دو کشور، عربستان سعودی اکثریت مسلمان و اندونزی و نگرانی های رو به رشد در مورد ایدئولوژی جهادی و رژیم ضد ترور پرداخته است. یافته ها نشان می دهند که دو کشور عربستان سعودی و اندونزی) در مواجهه با تهدیدات تروریسم بین المللی در خانه به طور فزاینده ای در برنامه های ضد تروریسم فراملی در چارچوب دو جانبه و چند جانبه مشغول اند. در نتیجه، مقاله به طور خلاصه به پیامد های نظری و سیاست از جمله همکاری ضد تروریستی، توجه سیاست پایدار و تخصیص منابع برای ساخت یک رژیم ضد تروریستی قوی پرداخته است.

۵. سامان عبدالهی و هادی کرامتی معز (۱۳۹۷) مقاله ای به عنوان (چالش ها و موانع مقابله با تأمین مالی تروریسم) ارائه داده اند که چکیده آن به این شرح است: یکی از مهم ترین دلایل تقویت جریان های تروریستی در جهان، تداوم تأمین منابع مالی مورد نیاز آن ها از طرق مختلف است. در واقع تروریست ها برای رسیدن به اهداف تروریستی خود نیازمند تأمین مالی هستند و برای تأمین این نیاز حیاتی خود به راه های گوناگونی متوسل می شوند. لذا به منظور مبارزه با تروریسم، یکی از مهم ترین و ضروری ترین راه ها، مبارزه با تأمین مالی آن است. در این راستا اتخاذ تمهیداتی برای مبارزه با تأمین مالی تروریسم و اتخاذ هر گونه اقدامی به منظور خشکاندن منابع تأمین مالی تروریسم در اسناد ملی و بین المللی ضروری است. عدم الحاق ایران به کنوانسیون بین المللی مبارزه با تأمین مالی تروریسم، عدم شناسایی مفهوم تروریسم به عنوان یک رفتار مجرمانه مستقل و فقدان سیاست جنائی افتراقی در خصوص آن دلالت بر چالش ها و موانع مقابله با تأمین مالی تروریسم در اسناد داخلی است.

موانع الحاق

چالش های مقابله با تأمین مالی تروریسم

نیاز تروریست ها به منابع مالی موجب گردید تا با توجه به هم پوشانی منافع آن ها با برخی از دولت ها، حامیان مالی از میان دولت ها به دست آورند. دولت های حامی تروریسم با صرف چنین هزینه هایی منافع خود را از شیوه های نامشروع دنبال

می کردند. کمک های مالی شوروی سابق، کره شمالی و کوبا به گروه های تروریستی مارکسیستی سراسر جهان در همین راستا صورت می گرفت. لیبی چنین کمک هایی را سخاوت مندانه به گروه هایی چون بریگاد های سرخ، ارتش جمهوری خواه ایرلند، ببرهای تامیل، ارتش سرخ ژاپن و دیگر گروه ها تقدیم میکرد.^۷ یکی از مهم ترین دلایل تقویت جریان های تروریستی در جهان، تداوم تأمین منابع مالی مورد نیاز آن ها از طرق مختلف است. در واقع تروریست ها برای رسیدن به اهداف تروریستی خود نیازمند تأمین مالی هستند و برای تأمین این نیاز حیاتی خود به راه های گوناگونی متوسل می شوند. لذا به منظور مبارزه با تروریسم، یکی از مهم ترین و ضروری ترین راه ها، مبارزه با تأمین مالی آن است.

در این راستا اتخاذ تمهیداتی برای مبارزه با تأمین مالی تروریسم و اتخاذ هر گونه اقدامی به منظور خشکاندن منابع تأمین مالی تروریسم ضروری به نظر میرسد، اما در این مسیر یکسری چالش هایی در اسناد ملی و بین المللی برای مبارزه با تأمین مالی تروریسم مواجه خواهیم شد.

چالش های مقابله با تأمین مالی تروریسم در اسناد ملی

قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم مصوب ۱۳۹۴/۱۱/۱۴ با تأخیر ۱۴ ساله از حادثه ۱۱ سپتامبر آمریکا تصویب شده است و در مقایسه با سوابق تقنینی سایر کشورها مانند قانون ضد پولشویی و پیکار با تأمین مالی تروریسم استرالیا مصوب ۲۰۰۶ و... مصوبه تأخیری محسوب شده که بدین سان نوعی ناهمزمانی با اسناد بین المللی در مبارزه با تأمین مالی تروریسم است. به علت فشارهای بین المللی و در راستای رفع محدودیت های ایراد شده برای نظام بانکی، در سال ۱۳۸۹ لایحه ای از سوی دولت با عنوان لایحه مبارزه با تأمین مالی تروریسم به مجلس تقدیم شد، که این لایحه پس از چند نوبت اصلاح سرانجام در تاریخ ۱۳۹۴/۱۱/۱۳ به تصویب مجلس و در تاریخ ۱۳۹۴/۱۲/۱۳ به تأیید شورای نگهبان رسیده است، واقعیت امر این است که ایران با وجود تصویب قانون مبارزه با پولشویی و اجرای تدابیر نظارتی بر سیستم بانکی همواره به دلیل عدم جرم انگاری مستقل تأمین مالی تروریسم، در فهرست کشورهای پرخطر برای سرمایه گذاری از سوی نهاد های مالی معرفی شده و بعضاً تحریم شده است، از این رو این قانون یک اقدام واکنشی در مقابله تحریم ها بوده و با محوریت وزارت اقتصاد و بانک مرکزی تهیه شده است. بر همین اساس تأمین مالی تروریسم همانند پولشویی با فشار و پیگیری نهاد های اقتصادی به موضوع حقوق کیفری ایران تبدیل شده است، شاید بتوان گفت در ایران سیاست جنایی اجرایی در خصوص پولشویی و تأمین مالی تروریسم بسیار پیشروتر از سیاست جنایی تقنینی و قضایی است. این پیشرو بودن در حدی است که قانون مبارزه با پولشویی هیچ صحبتی از تأمین مالی تروریسم نمی کند. ولی آیین نامه پولشویی و تمامی دستورالعمل ها و بخشنامه های صادره در خصوص پولشویی به تأمین مالی تروریسم اشاره می کنند.

سوالاتی که به ذهن متبادر می شود این است: که چگونه بدون جرم انگاری مستقل تروریسم و عدم شمول برخی از اقدامات تروریستی در عناوین مجرمانه سنتی حقوق کیفری ایران، تأمین مالی تروریسم را جرم انگاری می کنیم؟ چگونه لایحه تروریسم را که در تاریخ ۱۳۸۲/۹/۱۵ توسط دولت به مجلس تقدیم شد. به دست فراموشی می سپاریم ولی قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم را تصویب میکنیم؟

به نظر میرسد مقابله با تأمین مالی تروریسم بخشی از تلاش جامع تری است که برای مقابله با تروریسم صورت می پذیرد. از این رو نیازمند تصویب قانون مقابله با تروریسم هستیم که تأمین مالی تروریسم نیز به عنوان یکی از شیوه های مهم مقابله با تروریسم در آن گنجانده شود.

گروه ویژه مالی در سال ۱۹۸۹ با دو هدف، مبارزه با پولشویی و مبارزه با تأمین مالی تروریسم تشکیل شده است، گروه اقدام مالی یک نهاد بین الدول و یک نهاد سیاسی و شبه حقوقی است.

این گروه یک سازمان بین المللی رسمی نیست چرا که با تعریف حقوق بین الملل سازگاری چندانی ندارد و گروه به تعبیر خود افراد آن فاقد شخصیت حقوقی مستقل و جدا از آنها است. در مجموع گروه اقدام مالی را می توان سازمانی با ویژگی های خاص برشمرد. کارکرد نهاد گروه ویژه مالی معطوف به ارائه توصیه هایی در خصوص پیشگیری و مقابله با پولشویی و تأمین

⁷ Adames, 1986: P37

مالی فعالیت های تروریستی و اشاعه سلاح های کشتار جمعی است. کشورها می بایستی این توصیه ها را با وضع و اجرای قانون انجام دهند، در غیر این صورت گروه اقدام مالی با انتشار بیانیه، چنین کشوری را به عنوان منطقه با ریسک بالا معرفی و مانع از تعامل مالی و سرمایه گذاری آن میشوند، کشورهایی که به استاندارد های مربوط به مبارزه با پولشویی و تأمین منابع مالی تروریسم توجهی ندارند، توسط این نهاد در لیست سیاه قرار می گیرند و در نتیجه بانک ها و مؤسسات مالی و بنگاه های اقتصادی، همکاری خود را با کشورهای در لیست سیاه قطع می کنند، ایران در راس کشور های غیر همکار و در لیست سیاه این گروه قرار گرفته است، در ژوئن ۲۰۱۶ بیانیه از سوی FATF صادر شده و برای هجده ماه ایران را از لیست سیاه به حالت تعلیق در آوردند و چنین مطرح کردند که ایران در این مدت اقدامی انجام ندهد، به لیست سیاه باز خواهد گشت، پیرو نهایی شدن برنامه جامع اقدام مشترک (برجام)، یکی از مهم ترین مسائل مطروحه، ارزیابی ریسک معامله با جمهوری اسلامی ایران در تعاملات خارجی بوده است. به رغم یک درجه بهبود وضعیت و تعلیق برخی محدودیت ها علیه ایران به مدت یکسال در نشست اخیر گروه ویژه اقدام مالی مطابق با آخرین گزارش کمیته بازل منتشر شده در تاریخ ۶ مردادماه سال ۱۳۹۵، جمهوری اسلامی ایران با رتبه ریسک معادل ۸/۶۱ همچنان در جایگاه اول در لیست کشورهای با ریسک بالا از منظر ریسک مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم قرار دارد. مبانی قانونی همکاری ایران با گروه اقدام مالی زمینه ای را برای خروج نام کشورمان از لیست کشورهای پرخطر و متعاقباً فراهم شدن امکان فعالیت بانک ها، مؤسسات مالی و بنگاه های اقتصادی را فراهم می کند. بنابراین به نظر می رسد بررسی و ایجاد زیرساخت های اساسی برای رفع کاستی های قانونی و اجرایی برای مقابله با پولشویی و تأمین مالی تروریسم نه تنها ضروری است بلکه بدون این اقدامات هزینه معاملات خارجی کشور مانند گذشته نزدیک بسیار سنگین خواهد بود، اساساً با گروه اقدام مالی تبادل اطلاعات مالی و بانکی صورت نمی گیرد، زیرا ساز و کاری برای این منظور پیش بینی نشده است. در رابطه با مصادیق سازمان ها و گروه های تروریستی، ایران نیز مانند هر کشور دیگری حق دارد که در قوانین خود، نهادهای ذی صلاح برای تعیین مصادیق سازمان ها و گروه های تروریستی را مشخص کرده و این مصادیق را به اشخاص حقیقی و حقوقی ابلاغ کند و هیچ چیز در توصیه های گروه اقدام مالی که ایران را ملزم کند تا از فهرست نظام آمریکا و گروه های تروریستی تبعیت کند، وجود ندارد. در همکاری با گروه اقدام مالی هیچ الزامی وجود ندارد که ایران را ملزم به تبعیت از تحریم های آمریکا کند و رژیم مبارزه با تحریم های آمریکا مستقل از گروه اقدام مالی است. همچنین در متن برجام قید شده است که کلیه اشخاص ایرانی می توانند با یکدیگر روابط مالی و اقتصادی داشته باشند. بنابراین بیان اینکه همکاری با گروه اقدام مالی منجر به خود تحریمی نخواهد شد. تحلیل گفتمان قانونگذار در قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم گویای آن است که مهم ترین چالش در این زمینه، وجود گروه های مقاومت است که از سوی ایران بنا به اصول سیاست خارجی مبنی بر تنظیم سیاست خارجی بر مبنای حمایت بی دریغ از مستضعفان جهان و حمایت از مبارزه حق طلبانه مستضعفین در برابر مستکبرین تروریستی قلمداد نمی شوند و به نظر می رسد علت عدم امضاء و تصویب کنوانسیون بین المللی متوقف کردن تأمین مالی تروریسم و تصویب دیر هنگام قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم ناشی از وجود همین دیدگاه است.

سوالات پژوهش

- ۱- پیامدها، چالش ها و موانع الحاق ایران به این کنوانسیون FATF کدامند؟
 - ۲- جهات افتراق و اشتراک قوانین و مقررات مبارزه با تأمین مالی تروریسم در نظام حقوق ایران و نظام حقوقی بین الملل چیست؟
 - ۳- جایگاه FATF در نظام حقوقی ایران و نظام حقوقی بین الملل چگونه است؟
- پاسخ به تک تک این سوالات سرنوشت آتی برجام را رقم خواهد زد و بنا بر منطق پیش گفته، چنانچه برجام اختتام یابد و در نتیجه دو دسته تحریم که مانع عملکرد و کارایی سیستم اقتصادی کشور بود (تحریم های بین المللی در حوزه فعالیت های هسته ای کشور و تحریم های یک جانبه و چندجانبه آمریکا و اروپا در حوزه فعالیت های هسته ای کشور) باز گردد، در فعالیت های اقتصادی کشور محدودیت یا انسداد حاصل می شود و دیگر تعامل با FATF در مسیر عملکرد و کارآمدی سیستم اقتصادی کشور، چه فایده و ضرورتی دارد؟

بر اساس منطق پیش گفته در فرض بازگشت تحریم های دو دسته اول (یعنی بین المللی در حوزه فعالیت های هسته ای و تحریم های یک جانبه و چندجانبه آمریکا و اروپا در حوزه فعالیت های هسته ای کشور)، حتی اگر کشور کلیه استانداردهای گروه اقدام مالی را رعایت نماید سیستم اقتصادی کشور که بر اساس استانداردهای FATF ارتقاء یافته است، به جهت تحریم نهادهای اقتصادی که به سبب فعالیت های هسته ای کشور اعاده شده است، نمی تواند در فعالیت های اقتصادی بین المللی وارد شود و به اهداف خود نایل آید.

البته تا اینجا مسأله چندان بفرنج و بدون پاسخ نیست، پاسخ احتمالی آن است که خوب هرچند نتوان از سیستم اقتصادی در تعامل بین المللی بهره برد اما اولاً: ارتقاء یافتن این سیستم فی حد نفسه مطلوب است. ثانیاً: حداقل زمینه های بهانه تراشی های اطراف متخاصم را به منظور اعمال فشار بر کشور و ایجاد اجماع بیشتر و شدیدتر علیه کشور کمتر می نماید و جایگاه کشور را در نگاه جامعه بین المللی ارتقاء می بخشد. اما مطلب به همین جا ختم نمی شود و اعتبار این دو پاسخ تحت تأثیر یک موضوع مهم رنگ می بازد و آن اینکه اگر استانداردهای FATF برای کشور از منظر محتوا هزینه و خطری نداشت که برخی موارد آن اینگونه است، دو پاسخ پیش گفته وارد و قاطع به نظر می رسد اما نکته آنجاست که برخی از استانداردهای پیش گفته و بلکه مهمترین این استاندارد ها برای کشور خطرات قطعی و غیرقابل دفعی را به همراه دارد. (خلاصه و سر جمع این خطرات آن است که بر اساس این استانداردها، سیستم حقوقی کشور اصلاح می شود این اصلاحات از تعریف تروریسم بر اساس ملاک غربی تا شناسایی ذی نفع واقعی و تبادل اطلاعات و... را در همین رابطه در بر می گیرد یعنی در نتیجه اعمال آن، سیستم کشور از منظر مبانی قانونی دیگر نمی تواند در خدمت اهداف و اصول کشور باشد مگر آنکه در عمل سیستم حقوقی کشور، اجرا نشود). در مسیر اعمال این استانداردها در راه بیشتر برای کشور وجود ندارد که راه اول، اعمال استانداردها به صورت جزئی و تا جایی است که کشور در چارچوب اصول و اهداف خود صلاح می بیند (اجرای جزئی)، و راه حل دوم اجرای کامل است و از آنجا که اجرای جزئی، مورد قبول FATF نبوده و اجرای کامل نیز برای کشور خطر قطعی و غیر قابل دفع دارد بنابراین تعامل با FATF، بازی دو سر باخت است مگر حد وسطی طراحی و دنبال شود که این راهکار تا کنون در تعامل با FATF میسر نشده است و این نهاد در مواجهه با رویکرد اجرای جزئی کشور در اجرای استانداردهای مطلوب این نهاد، تنها مواعیدی را به منظور اجرای کامل استانداردها تدارک دیده است.

در این حالت و با این دو مقدمه (یعنی بازگشت تحریم های دو دسته اول و دو سر باخت بودن تعامل با FATF) در پرتو منطق پیش گفته و با نظر به اینکه حتی در صورت اجرای کامل استانداردهای FATF و خروج کشور از فهرست سیاه این نهاد، تحریم های دو دسته او در مسیر بازگشت است، نتیجه آن می شود که تعامل کشور با FATF نه تنها ضرورت نداشته و در این برهه فایده ای هم ندارد بلکه با خود خطرات قطعی و غیر قابل دفعی را به همراه دارد که قابل چشم پوشی و برطرف نمودن قطعی نیست. با این وضعیت، سوال آن است که تعجیل دولت و مجلس شورای اسلامی برای تصویب برخی استانداردها، به ویژه اصلاح برخی مفاد دو قانون مبارزه با پولشویی و مبارزه با تأمین مالی تروریسم و تصویب کنوانسیون پالمو و مبارزه با تأمین مالی، چه فایده ای در مسیر تسهیل عملکرد اقتصادی کشور دارد؟ حال که تحریم های دو دسته او در مسیر بازگرداندن شدن هستند، و در پرتو منطق تقدم رفع تحریم های دو دسته اول بر رفع عوامل تحریمی سوم و چهارم، چرا باید استانداردهای FATF که بستر قانونی خود تحریمی داخلی را فراهم می نمایند را تصویب نمود؟ اساساً در این مسیر نه تنها ضرورتی احساس نمی شود بلکه فایده ای هم بر آن مترتب نبوده و بلکه حصول ضرر قطعی است. اهمیت این مسأله زمانی بیشتر می شود که بدانیم اولاً در صورت اجرای تام و تمام استانداردهای این گروه، این گروه تضمینی برای خروج نام کشور از فهرست سیاه نداده و تنها به لزوم اتخاذ اقدامات آتی در این خصوص اشاره نموده است و ثانیاً سازوکار تصمیم گیری در FATF برای خروج کشورها از فهرست سیاه، وجود اجماع است. این در حالی است که ایالات متحده آمریکا عضو این گروه است و با سیاست هایی که این کشور در دوره ترامپ اتخاذ نموده است و از برجام علیرغم فشارهای بین المللی خارج شده است بعید به نظر می رسد که اجازه شکل گیری اجماع به منظور خروج ایران از فهرست سیاه را بدهد بنابراین به نظر می رسد، حتی در فرض اجرای کامل مطالبات FATF، کشور از فهرست سیاه خارج نخواهد شد. نظر به چنین وضعیتی، چنانچه مذاکراتی با طرف هایی غیر از آمریکا در خصوص استمرار برجام بدون آمریکا در میان باشد، اجرای این اقدامات را نباید در این مرحله با شتاب انجام داد بلکه در

چارچوب فنون دیپلماسی، در صورتی که به جهت ضرورت، کشور لاجرم از پذیرش این استانداردها شد، باید این پذیرش را ابزار چانه زنی و امتیازگیری از طرف مقابل قرار دهد. به هر روی تعجیل جاری در مجلس شورای اسلامی به منظور پذیرش این استانداردها شاید قبل از خروج آمریکا از برجام بر اساس منطق پیش گفته محتمل می داشت اما در این مقطع و با توجه به اینکه عامل اصلی مانع عملکرد سیستم اقتصادی کشور به زعم دولت در مسیر بازگشت است، اقدامی شتاب زده و اندیشیده نشده است و زمینه خسران عظیمی را برای کشور فراهم خواهد آورد. نتیجه آنکه بر اساس منطق پیشگفته: تا تعیین تکلیف برجام با سایر طرف ها و مشخص شدن نیت واقعی تمام اطراف برجام پایان دوره ۶ ماهه، قطعاً نباید استانداردهای مخاطره آمیز FATF را در مجلس تصویب نمود. پیر و مطالبات گروه اقدام مالی و برنامه اقدام کشور و این گروه، ۴ لایحه، علاوه بر مجموعه ای از اقدامات دیگر، در دستور کار قرار دارد این ۴ لایحه عبارتند از: لایحه الحاق به کنوانسیون پالمو، لایحه الحاق به کنوانسیون مبارزه با تأمین مالی تروریسم، لایحه اصلاح قانون مبارزه با پولشویی و لایحه اصلاح قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم این ۴ لایحه مشخصاً به دلیل مطالبه گروه اقدام مالی موسوم به FATF در دستور کار قرار گرفته است بحث کنونی عضویت در FATF نیست بلکه انجام اقداماتی در تعامل با این نهاد است که ۴ لایحه پیش گفته اهم آنهاست و هر چه که خطر و تهدید برای کشور در این فرآیند متصور است، در همین لوایح و برخی اقدامات دیگر است. چنانکه مشخص است از این ۴ لایحه، ۲ لایحه مرتبط با پذیرش ۲ کنوانسیون بین المللی و ۲ لایحه مرتبط با اصلاح قوانین داخلی هستند کارکرد اصلی این ۴ لایحه، انطباق استانداردهای حقوقی و فنی سیستم مالی کشور با استانداردهایی است که به واسطه گروه اقدام مالی در تعاملات مالی بین المللی پی ریزی و اجرا می شود بر اساس این استاندارد ها سه مبنای حقوقی مهم در سیستم حقوقی ملی هر کشور باید رقم بخورد:

۱. شفافیت تبادلات در سیستم مالی باید تا آنجا پیش رود که ذی نفع کلیه تبادلات شبکه مالی شناسایی شود.
۲. در این تبادلات افراد و سازمان های تروریستی که هیچ استثنایی نظیر نهضت های آزادیبخش نیز ندارند، باید شناسایی و ممنوع از فعالیت شده و این امر با توجه به اطلاق تعریف کنوانسیون مبارزه با تأمین مالی تروریسم در زیر بند ۱ ماده ۲ از اعمال تروریستی و نیز استثنانپذیری مقرر در ماده ۶ همین کنوانسیون مشهود است
۳. سازوکار همکاری های بین المللی در دو مورد پیش گفته باید رقم بخورد (دو کنوانسیون) بر این اساس، دو لایحه مربوط به اصلاح دو قانون داخلی، عمدتاً مشتمل بر تدارک ترتیباتی با هدف تحقق مبنای او است و دو لایحه مربوط به دو کنوانسیون، متضمن وارد کردن ساز و کارها و زمینه های مربوط به دو رویکرد دوم و سوم به سیستم حقوقی کشورها از جمله جمهوری اسلامی ایران است. در این میان کنوانسیون مبارزه با تأمین مالی تروریسم جایگاهی ویژه و اهمیتی دو چندان دارد. در این فرآیند چند نکته مهم وجود دارد که موجبات نگرانی در مسیر نیل به استانداردهای سه رویکرد پیش گفته را برای جمهوری اسلامی ایران را بیشتر می کند:

۱. اینکه سطح استانداردهای مطالبه شده از کشور به نحوی است که ایران باید به صورت کامل این استانداردها را رعایت و اجرا کند به دیگر بیان ایران باید این استانداردها را به صورت کامل به نحو تام و تمامی پیاده کند و اعمال این استانداردها به صورت جزئی میسر نیست. (این در حالی است که چنین الزامی برای تمام کشورها در نظر گرفته نشده است).
۲. اینکه چارچوب برخی از استانداردهای مهم مطالبه شده با حدود استاندارد های مدنظر و مورد قبول کشور مغایرت دارد به نحوی که به محض ورود این استانداردها به نحو مطالبه شده توسط گروه اقدام مالی به سیستم حقوقی کشور، بسیاری از فعالیت های کشور وفق این استاندارد ها (همچون فعالیت کشور و به ویژه سپاه در عرصه منطق های حمایت از جریان مقاومت و...) به موجب قوانین داخلی، غیرقانونی و ممنوع قلمداد خواهد شد و تنها عدم اجرای قوانین و کنوانسیون ها، زمینه ساز این اقدامات خواهد بود.

۳. در برنامه اقدام منعقد بین وزارت اقتصاد و گروه اقدام مالی، تضمینی در این خصوص که با انجام کامل این اقدامات، کشور از فهرست سیاه این گروه خارج می شود نیز مقرر نگردیده است.

آنچه در رویه تعامل و شاید بهتر است گفته شود تقابل گروه اقدام مالی با جمهوری اسلامی ایران در قبال کنوانسیون تأمین مالی تروریسم و تعریف و استثناء موجود در تبصره ۲ ماده یک قانون تأمین مالی تروریسم قابل توجه است آن است که نهادی

که متعرض استثناء مندرج در تبصره قانون داخلی کشور می شود (که مربوط به تعریف تروریسم است)، حتی چنانچه کشورهای عضو کنوانسیون حق شرط جمهوری اسلامی ایران را پذیرفته و به آن اعتراض نکنند، بی شک بدان اعتراض خواهد نمود و آن را نمی پذیرد و بر سر پس گرفتن این شرط نیز به کشور فشار خواهد آورد و تا بر آورده شدن این ملاحظه اجازه خروج کشور را از فهرست سیاه نخواهد داد و این یعنی آنکه کلیه اقدامات انجام شده بی فایده خواهد بود مگر تعریف تروریسم را به همان صورت مدنظر برخی کشورها و این نهاد بپذیریم و در اینجاست که معلوم نیست سیاست ورزان در کشور در این خصوص تدبیری دارند یا خیر؟

نظر به این ملاحظات و ضرورت بازاندیشی در نحوه تعامل با گروه اقدام مالی بعد از اقدام ایالات متحده در خروج از برجام، پیوستن به کنوانسیون مبارزه با تأمین مالی تروریسم در شرایط کنونی، تا تنظیم سیاست درست و مشخصی جهت تعامل با گروه اقدام مالی، به هیچ وجه منطقی و درست به نظر نمی رسد.

بررسی جایگاه FATF در نظام حقوقی

در سالهای اخیر جامعه ی جهانی برخلاف سایر اقدامات اتخاذ شده در مبارزه با تروریسم که همگی واکنشی بوده و در پی عملیات خاصی انجام شده اند، در اقدامی پیشگیرانه تلاش نمود با کوتاه کردن و محدود نمودن منابع مالی گروه های تروریستی به مبارزه با آنها بپردازد. این اقدام جامعه جهانی اول در کنوانسیون بین المللی جلوگیری از تأمین مالی تروریسم متجلی شد. متن این کنوانسیون در تاریخ ۹ دسامبر ۱۹۹۹ توسط مجمع عمومی مورد تصویب قرار گرفت و از ۱۰ آوریل ۲۰۰۲ لازم الاجرا شده است و تا امروز ۱۷۳ کشور به آن پیوسته اند. این کنوانسیون، سه تعهد عمده برای کشورهای عضو قائل شده:

۱. جرم انگاری تأمین مالی اعمال تروریستی در قوانین جزایی.
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.

علاوه بر این کنوانسیون:

الف. عدم پذیرش ملاحظات سیاسی، فلسفی و... به عنوان معاذیری جهت تأمین مالی تروریسم،
ب. اجرای اصل «تعقیب یا استرداد کن».

ج. منع تشویق، تحریک، سازماندهی یا استخدام جهت ارتکاب جرائم تأمین مالی

تروریسم، د. الزام مؤسسات مالی به کار گیری کارآمدترین اقدامات به منظور شناسایی مشتری و معاملات مشکوک و گزارش دهی معاملات مشکوک، ه. برقراری کانال های مبادله اطلاعات بین نهادهای ذیربط، می. ایجاد آیین و روشی برای همکاری با سایر اعضای کنوانسیون جهت پاسخگویی به سؤالات مربوط به اشخاص و وجوه مظنون به دخالت در تأمین مالی تروریسم را مقرر داشته است. فراتر از این کنوانسیون جامعه جهانی اقدامات دیگری را نیز اتخاذ نمود. شورای امنیت سازمان ملل متحد پس از حملات ۱۱ سپتامبر طی قطعنامه ۱۳۷۳ تصمیم گرفت که کلیه دولت ها باید از هرگونه حمایت از تروریست ها و گروه های تروریستی خودداری نمایند و اقدامات پیشگیرانه را در جهت مبارزه با تروریسم اتخاذ نمایند. اهم مفاد این قطعنامه عبارت است از اینکه تمام کشورها :

الف) از تأمین مالی اعمال تروریستی پیشگیری و با آن مبارزه کنند.

ب) ارائه یا جمع آوری وجوه برای ارتکاب اعمال تروریستی توسط اتباع آنها در سرزمین آنها را جرم محسوب نمایند.

ج) دارایی تروریست ها و مؤسسات متعلق به یا تحت کنترل ایشان و نیز اشخاصی که از طرف آنها اقدام می کنند را مسدود نمایند.

د) اتباع و سکنه خود را از در اختیار دادن وجوه به اشخاصی که مرتکب اعمال تروریستی می شوند منع کنند.

ه) از اشخاصی که مرتکب اعمال تروریستی می شوند حمایت نکنند.

و) اقدام لازم را به منظور جلوگیری از ارتکاب اعمال تروریستی به عمل آورند از جمله اینکه از طریق مبادله اطلاعات اخطار قبلی لازم را به سایر کشورها بدهند.

ز) از ایجاد محیطی امن برای اشخاصی که مبادرت به تأمین مالی، طراحی، حمایت کا ارتکاب اعمال تروریستی می کنند، جلوگیری کنند.

ح) از استفاده از سرزمین آنها به منظور تأمین مالی، طراحی، تسهیل یا ارتکاب اعمال تروریستی جلوگیری کنند.
ط) بیشترین معاضدت قضایی را در خصوص تحقیقات یا رسیدگی های کیفری مربوط به تأمین مالی یا حمایت از اعمال تروریستی، نسبت به یکدیگر به عمل آورند.

ی) با اعمال کنترل های مرزی مؤثر، از جابجایی تروریست ها جلوگیری کنند.

ک) به عضویت کنوانسیون های مربوط از جمله کنوانسیون بین المللی مبارزه با تأمین مالی تروریسم در آیند.
علاوه بر این اقدام صندوق بین المللی پول نیز اقداماتی را اتخاذ نمود و کمیته ای موسوم به گروه مالی اقدام (FATF) نیز توصیه های هشت گانه ای در این خصوص دارد که هرچند الزام آور نمی باشد، اما با توجه به جایگاه صندوق بین المللی پول از اهمیت خاصی برخوردار است. گروه اقدام مالی در سال ۱۹۸۹ ایجاد گردید. اولین مجموعه از توصیه های گروه اقدام مالی در سال ۱۹۹۰ در مورد مبارزه با پولشویی صادر و موضوع در سال های ۱۹۹۶ و ۲۰۰۳ مورد اصلاح قرار گرفت. حملات تروریستی ۱۱ سپتامبر سبب گردید که در همان سال تصمیم گرفته شود اختیارات گروه از مبارزه با پولشویی فراتر رفته و تأمین مالی تروریسم را نیز شامل گردد و بر این اساس بود که توصیه های ویژه هشت گانه مبارزه با تأمین مالی تروریسم مورد تصویب قرار گرفت. به طور خلاصه، در مورد توصیه های ویژه هشت گانه می توان گفت پنج توصیه اول متضمن مقرراتی مشابه با کنوانسیون «و قطعنامه ۱۳۷۳ شورای امنیت است ولی سه توصیه آخر سه موضوع جدید را مطرح می سازند. که اهم این توصیه ها به شرح ذیل است:

۱. تصویب و اجرای کامل کنوانسیون سال ۱۹۹۹ و قطعنامه های ملل متحد که با عضویت در کنوانسیون مزبور و اجرای تعهدات مندرج در قطعنامه های شورای امنیت، این توصیه اجرا می گردد.
۲. جرم انگاری تأمین مالی تروریسم، اعمال تروریستی و سازمان های تروریستی
۳. انسداد و مصادره دارایی تروریست ها.
۴. گزارش دهی معاملات مشکوک به ارتباط با تروریسم.
۵. ارائه بیشترین معاضدت قضایی به سایر کشورها در زمینه تحقیقات و رسیدگی های کیفری، مدنی و اداری.
۶. اعمال ضوابط و مقررات مبارزه با پولشویی به سایر نظام های پرداخت جایگزین.
۷. انجام اقدامات لازم جهت شناسایی مشتری در نقل و انتقال های الکترونیکی وجوه.
۸. کسب اطمینان از اینکه مؤسسات، به خصوص مؤسسات خیریه و غیرانتفاعی، جهت تأمین مالی تروریسم مورد سوء استفاده قرار نگیرند.

هم اکنون حدود ۱۱ کنوانسیون بین المللی در خصوص مبارزه با تروریسم وجود دارد که جمهوری اسلامی ایران به اکثر آنها پیوسته است اما تا کنون به کنوانسیون بین المللی جلوگیری از تأمین مالی تروریسم نپیوسته و از طرف دیگر نظام بانکی کشور اقداماتی را در راستای نظارت بر حساب ها اتخاذ نموده است. از سوی دیگر مفاد قانون مجازات اسلامی در خصوص محاربه بستر قانونی کافی را در جرم انگاری تأمین مالی تروریسم و هر گونه کمک به اقدامات تروریستی فراهم آورده است. این موضوع در گزارش های جمهوری اسلامی ایران در این خصوص منعکس گردیده اما با اصرار نهاد های بین المللی از جمله صندوق بین المللی پول در خصوص جرم انگاری مستقل تأمین مالی تروریسم، این لایحه ارائه شده است.

به طور کلی میتوان گفت مبارزه با تأمین مالی تروریسم، هدف بزرگی است و موفقیت در این امر بستگی تامی دارد به توانایی کشورها به تصویب مقررات منطبق با استانداردها و بایسته های جهانی و همین طور برقراری سازوکارهایی برای اجرای کامل این مقررات. کشورهایی که پیشتر مقررات مربوط به مبارزه با پولشویی را به تصویب رسانده و به اجرا درآورده اند، برای تصویب مقررات اضافی ناظر بر مبارزه با تأمین مالی تروریسم، کمتر دچار اشکال می شوند ولی در مورد انجام اقدام های اجرایی

اضافی شامل ردگیری و تعقیب مرتکبین تأمین مالی تروریسم، لازم است تدابیر جدید اندیشیده شود. ولی آن دسته از کشورها که در هر دو موضوع مبارزه با پولشویی و مبارزه با تأمین مالی تروریسم فاقد زیرساخت های حقوقی و اداری لازم می باشند، حصول نتیجه به مراتب دشوارتر خواهد بود.

نتیجه گیری

با توجه به اینکه تلاش های حقوقی اعضای جامعه بین المللی برای مبارزه با این پدیده ستودنی است، اقدامات مجدانه ایران در مبارزه قانونی با تروریسم نیز قابل تأمل است. این درحالی است که حمایت مالی برخی دولت های منطقه از القاعده با بی توجهی آمریکا مواجه می شود به طوریکه در هیچ یک از اسناد ملی ایالات متحده نامی از این تأمین کنندگان منابع مالی نمی آید. آمریکا و غرب باید استانداردهای دوگانه در مواجهه با بحران های بین المللی را کنار گذاشته و یک گام بلند در راستای مقابله با تروریسم بردارند. طرح تحریم های گسترده و شدیدتر علیه نظام مالی ایران که در مسیر استراتژی مبارزه با تروریسم ایالات متحده تنظیم می شود دچار چرخشی بی معنا شده است. از یک طرف مأموریت ایالات متحده برای مبارزه با تروریسم منبعث از قطعنامه ۱۳۷۳ بوده و از طرفی دیگر جمهوری اسلامی ایران بر اساس تعهدات ناشی از این قطعنامه، گزارشات مدونی به کمیته مبارزه با تروریسم شورای امنیت ارائه کرده است. بنابر این استراتژی مبارزه با تروریسم ایالات متحده با سرنگونی رژیم بعثی عراق، سقوط طالبان و قذافی با مغلظه در مفاهیم هدف، رفته رفته به ضد خود تبدیل می شود. اتهام جایگیری بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در پولشویی برای تأمین مالی تروریسم نیز در همین راستا قابل فهم است. تصمیم گیران نظام سیاسی ایران باید با هوشمندی، جامعه جهانی را نسبت به قانونمندی خود به تعهدات الزام آور بین المللی در مبارزه با تروریسم آگاه گردانند.

شورای امنیت سازمان ملل متحد پس از حملات ۱۱ سپتامبر طی قطعنامه ۱۳۷۳ تصمیم گرفت که کلیه دولت ها باید از هر گونه حمایت از تروریست ها و گروه های تروریستی خودداری نمایند و اقدامات پیشگیرانه را در جهت مبارزه با تروریسم اتخاذ نمایند. علاوه بر این اقدام صندوق بین المللی پول نیز اقداماتی را اتخاذ نمود و کمیته ای موسوم به گروه مالی اقدام (FATF) نیز توصیه های هشت گانه ای در این خصوص دارد که هرچند الزام آور نمی باشد، اما با توجه به جایگاه صندوق بین المللی پول از اهمیت خاصی برخوردار است. گروه اقدام مالی در سال ۱۹۹۰ در مورد مبارزه با پولشویی صادر و موضوع در سال های ۱۹۹۶ و ۲۰۰۳ مورد اصلاح قرار گرفت. حملات تروریستی ۱۱ سپتامبر سبب گردید که در همان سال تصمیم گرفته شود اختیارات گروه از مبارزه با پولشویی فراتر رفته و تأمین مالی تروریسم را نیز شامل گردد و بر این اساس بود که توصیه های ویژه هشت گانه مبارزه با تأمین مالی تروریسم مورد تصویب قرار گرفت. به طور خلاصه، در مورد توصیه های ویژه هشت گانه می توان گفت پنج توصیه اول متضمن مقرراتی مشابه با «کنوانسیون» و قطعنامه ۱۳۷۳ شورای امنیت است ولی سه توصیه آخر سه موضوع جدید را مطرح می سازند. هم اکنون حدود ۱۱ کنوانسیون بین المللی در خصوص مبارزه با تروریسم وجود دارد که جمهوری اسلامی ایران به اکثر آنها پیوسته است اما تا کنون به کنوانسیون بین المللی جلوگیری از تأمین مالی تروریسم نپیوسته و از طرف دیگر نظام بانکی کشور اقداماتی را در راستای نظارت بر حساب ها اتخاذ نموده است. از سوی دیگر مفاد قانون مجازات اسلامی در خصوص محاربه بستر قانونی کافی را در جرم انگاری تأمین مالی تروریسم و هر گونه کمک به اقدامات تروریستی فراهم آورده است. این موضوع در گزارش های جمهوری اسلامی ایران در این خصوص منعکس گردیده اما با اصرار نهاد های بین المللی از جمله صندوق بین المللی پول در خصوص جرم انگاری مستقل تأمین مالی تروریسم، این لایحه ارائه شده است. به طور کلی می توان گفت مبارزه با تأمین مالی تروریسم، هدف بزرگی است و موفقیت در این امر بستگی تامی دارد به توانایی کشورها به تصویب مقررات منطبق با استانداردها و بایسته های جهانی و همین طور برقراری سازوکارهایی برای اجرای کامل این مقررات. کشورهایی که پیشتر مقررات مربوط به مبارزه با پولشویی را به تصویب رسانده و به اجرا درآورده اند، برای تصویب مقررات اضافی ناظر بر مبارزه با تأمین مالی تروریسم، کمتر دچار اشکال می شوند ولی در مورد انجام اقدام های اجرایی اضافی شامل ردگیری و تعقیب مرتکبین تأمین مالی تروریسم، لازم است تدابیر جدید اندیشیده شود. ولی آن دسته از کشورها که در هر دو موضوع مبارزه با پولشویی و مبارزه با تأمین مالی

تروریسم فاقد زیرساخت های حقوقی و اداری لازم می باشند، حصول نتیجه به مراتب دشوارتر خواهد بود. با توجه به اینکه تلاش های حقوقی اعضای جامعه بین المللی برای مبارزه با این پدیده ستودنی است، اقدامات مجدانه ایران در مبارزه قانونی با تروریسم نیز قابل تأمل است. این در حالی است که حمایت مالی برخی دولتهای منطقه از القاعده با بی توجهی آمریکا مواجه می شود به طوریکه در هیچ یک از اسناد ملی ایالات متحده نامی از این تأمین کنندگان منابع مالی نمی آید.

منابع و مراجع

- [۱] سیمبر، رضا (۱۳۸۸). تروریسم در نظام بین الملل. رشت: انتشارات دانشگاه آزاد اسلامی واحد رشت.
- [۲] رهبر، فرهاد (۱۳۸۲). پولشویی و آثار و پیامدهای آن. مجله تحقیقات اقتصادی / پاییز و زمستان ۸۲ / ص ۱
- [۳] ارجمندنژاد، عبدالمهدی، اصول محوری برای نظارت بانکی مؤثر، انتشارات کمیته بال، ۱۳۸۰.
- [۴] قانون مبارزه با پولشویی، روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران، سال شصت و چهارم، شماره ۱۸۳۵۳، چهارشنبه هشتم اسفندماه ۱۳۸۶.
- [۵] مجله حقوقی بین المللی، نشریه مرکز امور حقوقی بین المللی ریاست جمهوری، سال بیست و هشتم، شماره ۴۴، ۱۳۹۰، صص ۱۶۱ - ۱۱۵.
- [۶] مرکز پژوهش های ملی مجلس شورای اسلامی، قانون تصویب کنوانسیون سازمان ملل متحد در خصوص مصونیت های قضائی دولتها و اموال آنها.
- [۷] ویکی پدیا - * وحشت افکنی (علوم سیاسی و روابط بین الملل) هم ارز (terrorism) در دفتر دوم، فرهنگ واژه های مصوب فرهنگستان زبان و ادب فارسی * وی پدیای انگلیسی تروریسم.
- [۸] خبرگزاری دانشجویان ایران (ایسنا) - FATF به زبان ساده - شانزدهم شهریور ماه ۱۳۹۵.
- [۹] قاسمی، سیامک - تأثیر واقعی اف ای تی اف بر اقتصاد ایران - خبرگزاری خبر آنلاین - ۱۷ مهر ماه ۱۳۹۷.
- [۱۰] مرکز پژوهش های ملی مجلس شورای اسلامی، قانون تصویب کنوانسیون سازمان ملل متحد در خصوص مصونیت های قضائی دولتها و اموال آنها.
- [۱۱] نشریه حسابرسی. "۴۰۰۹ توصیه در مبارزه با پولشویی" - ترجمه: رحمانی، حلیمه - شماره ۴۹ - تابستان ۱۳۸۹
- [12] Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation
- [13] FATF Secretariat, Self-Assessment Questionnaire: FATF Special Recommendations on Terrorist Financing (Jan, 31, 2002). http://www.fatf-gafi.org/TerFinance_en.htm.
- [14] Julie Walters, Carolyn Budd, Russell G Smith, Kim-Kwang, Raymond Choo, Rob McCusker and David Rees (-11) Anti-money laundering and counter-terrorism financing across the globe: A comparative study of regulatory action, Australian Institute of Criminology 2011, ISSN 1836-2060.
- [15] United Nations Convention against Transnational Organized Crime, 2000 (the Palermo Convention).
- [16] Yves Sandoz,(2002) Lutte contre le terrorisme et droit international: risques et opportunités, Revue Suisse de droit international et de droit européen, RSDIE 3/2002, pp. 319-354.
- [17] Whittaker, J.D. (2006). Terrorism: Understanding the Global Threat. London: Longman.
- [18] International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, adopted by the General Assembly of the United Nations on 8 December 0888.
- [19] Julie Walters, Carolyn Budd, Russell G Smith, Kim-Kwang, Raymond Choo, Rob McCusker and David Rees (2100) Anti-money laundering and counter-terrorism financing across the globe: A comparative study of regulatory action, Australian Institute of Criminology 2100, ISSN 0916-2161.
- [20] Tokyo Convention on offenses and certain other acts committed on board (September 01, 0861).
- [21] United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, 0899 (the Vienna Convention).
- [22] United Nations Convention Against Transnational Organized Crime (December 2111).
- [23] United Nations Convention against Transnational Organized Crime, 2111 (the Palermo Convention).