

چالش‌های وارد بر قانون تأمین مالی تروریسم در الحاق ایران به FATF

تاریخ دریافت: ۹۹/۴/۳
تاریخ پذیرش: ۹۹/۵/۲۸

■ قربانعلی شاهواری^۱

چکیده:

یکی از مهم‌ترین دلایل تقویت جریان‌های تروریستی در جهان، تداوم تأمین منابع مالی مورد نیاز آن‌ها از طرق مختلف است. در واقع تروریست‌ها برای رسیدن به اهداف تروریستی خود نیازمند تأمین مالی هستند و برای تأمین این نیاز حیاتی خود به راه‌های گوناگونی متوسل می‌شوند. لذا به منظور مبارزه با تروریسم، یکی از مهم‌ترین و ضروری‌ترین راه‌ها، مبارزه با تأمین مالی آن است. 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 بین‌المللی ضروری است. عدم الحاق ایران به کنوانسیون بین‌المللی مبارزه با تأمین مالی تروریسم، عدم شناسایی مفهوم تروریسم به عنوان یک رفتار مجرمانه مستقل و فقدان سیاست جنایی افتراقی در خصوص آن دلالت بر چالش‌ها و موانع مقابله با تأمین مالی تروریسم در اسناد داخلی است.

عضویت ایران در معاهدات متعدد چندجانبه در خصوص مقابله با تأمین مالی تروریسم با توجه به این نکته که اجرای این کنوانسیون‌ها نیازمند وضع قوانین و مقررات داخلی می‌باشد، ضرورت پرداختن به این موضوع و چالش‌های الحاق ایران در پیوستن به کنوانسیون مقابله با تأمین مالی تروریسم در راستای توصیه‌های ۴۰ گانه گروه اقدام مالی موسوم به FATF را بیش از پیش برجسته می‌نماید.

واژه‌های کلیدی: FATF، قانون تأمین مالی تروریسم، چالش، ایران

۱. لیسانس حسابداری، دانشگاه جامع علمی کاربردی

مقدمه

پدیده تروریسم در جهان در حال گسترش است و سیاست جهان را تحت تأثیر خود قرار داده است. این پدیده، بعنوان پدیده جایگزین در تحولات سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و ... عمل می‌کند و زندگی سیاسی را به چالش می‌کشد. 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 بایسته‌های جهانی و همین طور برقراری سازوکارهایی برای اجرای کامل این مقررات. کشورهایی که پیش‌تر مقررات مربوط به مبارزه با پول شویی را به تصویب رسانده و به اجرا درآورده‌اند، برای تصویب مقررات اضافی ناظر بر مبارزه با تأمین مالی تروریسم، کمتر دچار اشکال می‌شوند ولی در مورد انجام اقدام‌های 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 پول شویی و مبارزه با تأمین مالی تروریسم فاقد زیرساخت‌های حقوقی و اداری لازم می‌باشند، حصول نتیجه به مراتب دشوارتر خواهد بود

در شرایطی که مبارزه با پول شویی و تأمین مالی و تروریسم در جهان ابعاد گسترده‌ای به خود گرفته، بایستی با معاملات پولی غیررسمی نیز برخورد جدی صورت گیرد تا گروه‌های غیرقانونی نتوانند از این سیستم در جهت مقاصد خویش استفاده کنند. ناشناس ماندن طرفین معامله در این سیستم، فرصتی طلایی برای پول شویی و تأمین مالی تروریسم فراهم می‌آورد. باوجوداین، نمی‌توان یک الگوی عام برای برخورد با این مشکل به همه کشورها توصیه کرد. از جمله اقداماتی که در ایران برای مبارزه با تأمین مالی تروریسم انجام شده است، تدوین لایحه مبارزه با تأمین مالی تروریسم است که در تاریخ ۱۳۸۹/۴/۲۹ توسط هیات وزیران تصویب شد در مقدمه این لایحه آمده است مقابله با تروریسم مستلزم قطع منابع اقتصادی گروه‌ها و سازمان‌های 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 فوق‌الذکر، ایران عضو بعضی از معاهدات جهانی ضدتروریستی است اما مساله اصلی، استفاده از قوانین داخلی به منظور اجرایی کردن دقیق معاهدات مذکور است. با توجه به اینکه لایحه الحاق ایران به کنوانسیون مبارزه با تأمین مالی تروریسم موسوم به CFT از جانب شورای نگهبان بررسی و رد شده است، با مروری بر ایرادات وارد بر لایحه مذکور از سوی شورای نگهبان، در تحقیق پیش رو بدنبال بررسی چالش‌های وارد بر قانون تأمین مالی تروریسم در الحاق ایران به FATF هستیم.

قبل از ورود به بحث با اصطلاحات تحقیق آشنا می‌شویم:

تروریسم

واژه تروریسم که از زبان فرانسوی به زبان فارسی راه یافته است، از ریشه لاتین «terror» به معنی «احساس ترس» است. تعریف تروریسم در حقوق بین‌الملل یکی از پیچیده‌ترین و

مشکل‌ترین مباحث فنی - تخصصی است. زیرا ارائه تعریف قابل پذیرش از تروریسم مستلزم اتفاق نظر تمام یا اکثر دولت‌ها در این زمینه می‌باشد. دو گرایش عمده در نظرات رسمی و غیررسمی کشورهای عضو این سازمان مشاهده می‌شود. یک گرایش که گرایش غالب نیز به شمار می‌آید و عمدتاً از سوی کشورهای غربی عضو ملل متحد تعقیب می‌شود تلاش دارد هر نوع تحرک خشونت‌آمیز علیه نظام‌های سیاسی و قدرت‌های حاکم در سرزمین‌های مختلف در جهان امروز را بدون توجه به علل، انگیزه‌ها، مبانی اعتقادی و ریشه‌های آن، محکوم سازد و همه را مصداق فعالیت تروریستی تلقی کند. در حالی که گرایش دوم می‌کوشد مبارزات جنبش‌های استقلال طلبانه، مبارزه با اشغالگری و تبعیض نژادی را از تحرکات تروریستی متمایز سازد. این گرایش عمدتاً از سوی کشورهای جنوب و به خصوص اعضای سازمان کنفرانس اسلامی دنبال می‌شود.

تأمین مالی تروریسم

به موجب بند اول ماده ۳ «کنوانسیون»، تأمین مالی تروریسم چنین تعریف شده است: «ارائه یا جمع‌آوری وجوه، به هر وسیله، به طور مستقیم یا غیرمستقیم، برخلاف قانون و به طور عمد، به قصد یا با علم به این که به طور کلی یا جزئی، صرف اجرای اعمال تروریستی گردد». براساس این تعریف، می‌توان عناصر معنوی و مادی جرم فوق را به شرح زیر تفکیک نمود: عنصر معنوی - عنصر معنوی جرم مزبور، دو جنبه دارد: (۱) عمد و اراده مرتکب بر وقوع فعل؛ (۲) قصد مرتکب بر صرف وجوه جهت انجام اعمال تروریستی یا علم وی به این که وجوه یاد شده صرف چنان اهدافی خواهد شد. در جنبه دوم عنصر معنوی، قصد و علم جایگزین یکدیگرند.

گروه اقدام مالی FATF

گروه ویژه اقدام مالی یک نهاد بین‌الدولی است که در سال ۱۹۸۹ میلادی توسط نمایندگان کشورهای عضو گروه مزبور تشکیل شده است. وظیفه این گروه، تدوین استانداردها و بهبود وضعیت اجرای تدابیر حقوقی، نظارتی و عملیاتی، برای مبارزه با پولشویی، تأمین مالی تروریسم و تأمین مالی اشاعه سلاح‌های کشتار جمعی ۴ و سایر تهدیدهای مرتبط با سلامت نظام مالی بین‌المللی است. همچنین، گروه ویژه با مشارکت سایر نهادهای بین‌المللی ذیربط و با هدف حفاظت از نظام مالی بین‌المللی در برابر سوء استفاده‌ها، نقاط آسیب‌پذیر کشورها در سطح ملی را مورد شناسایی قرار داده است.

توصیه‌های گروه ویژه، چهارچوبی جامع و منسجم متشکل از مجموعه‌ای از تدابیری را به وجود آورده است که کشورها باید برای مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم و نیز تأمین مالی اشاعه سلاح‌های کشتار جمعی، به اجرا گذارند. کشورها دارای چهارچوب‌های حقوقی، اجرایی و عملیاتی مختلف و نظام‌های مالی متفاوتی هستند و از این رو، نمی‌توانند برای مقابله با تهدیدهای مورد نظر، تدابیر کاملاً مشابهی را اتخاذ کنند. بنابراین، توصیه‌های گروه ویژه، مجموعه‌ای از استانداردهای بین‌المللی را مشخص می‌کنند که کشورها باید از طریق اتخاذ تدابیری منطبق با

شرایط خاص خود، آن‌ها را به اجرا گذارند. توصیه‌های گروه ویژه تدابیری را مقرر می‌کنند که به موجب آن‌ها، کشورها باید حسب مورد، اقدامات زیر را انجام دهند:

- * شناسایی ریسک‌ها، تدوین خط مشی‌ها و انجام هماهنگی‌های لازم در سطح ملی؛
- * رسیدگی قضایی به جرائم پولشویی، تأمین مالی تروریسم و تأمین مالی اشاعه سلاح‌های کشتار جمعی؛
- * اتخاذ تدابیر پیشگیرانه برای بخش مالی و سایر بخش‌های معین؛
- * اعطای اختیارات و مسئولیت‌ها به مراجع ذی صلاح (مانند نهادهای نظارتی،
- * مراجع اعمال قانون و مراکز انجام تحقیقات درباره جرائم) و سایر اقدامات سازمان یافته؛
- * افزایش شفافیت و میزان دسترسی به اطلاعات مربوط به مالکیت ذی نفعانه ۵ اشخاص و ترتیبات حقوقی
- * تسهیل همکاری‌های بین‌المللی

اولین نسخه توصیه‌های گروه ویژه در سال ۱۹۹۰ میلادی و به عنوان اقدامی ابتکاری برای مبارزه با سوء استفاده از نظام‌های مالی توسط اشخاص که عواید حاصل از قاچاق مواد مخدر را پولشویی می‌کردند، منتشر شد. در سال ۱۹۹۶، به منظور انعکاس گرایش‌ها و شیوه‌های جدید رو به تکامل پولشویی و با هدف توسعه دامنه توصیه‌های مزبور به مرزهایی فراتر از پولشویی عواید حاصل از قاچاق مواد مخدر، بازنگری در توصیه‌ها انجام شد. سپس، در اکتبر سال ۲۰۰۱، گروه ویژه حوزه فعالیت‌های خود را برای مواجهه با مسائل مرتبط با تأمین مالی تروریسم و سازمان‌های تروریستی گسترش داده و بدین وسیله با تدوین ۸ توصیه ویژه درباره تأمین مالی تروریسم که بعداً یک توصیه دیگر به آن‌ها اضافه شد گام مهمی برداشت توصیه‌های گروه ویژه در سال ۲۰۰۳، دوباره مورد بازنگری قرار گرفت. مجموع این توصیه‌ها توسط ۱۸۰ کشور جهان تأیید و در سطح بین‌المللی به استانداردهای بین‌المللی مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم معروف شده‌اند. در ۱۶ فوریه سال ۲۰۱۲، گروه ویژه پس از خاتمه سومین دور ارزیابی کشورهای عضو و با مشارکت نهادهای منطقه‌ای شبه گروه ویژه ۶ و سازمان‌های ناظر ۷ از جمله صندوق بین‌المللی پول و ۸ سازمان ملل متحد ۹ توصیه‌ها را بازنگری و به روز کرد. اصلاحات انجام شده با حفظ یکپارچگی و الزامات قبلی ضمن توجه به تهدیدهای جدید و نوظهور، بسیاری از تعهدات قبلی را شفاف‌تر و قوی‌تر کرده است.

همچنین، اصلاح استانداردها، با هدف تقویت الزامات برای وضعیت‌های دارای ریسک بیشتر، انجام شده است. با اعمال این اصلاحات، کشورها می‌توانند در مناطقی که ریسک بیشتری داشته و یا در مناطقی که اجرای توصیه‌ها در آن مناطق نیاز به تقویت دارند، رویکرد متمرکزتری اتخاذ کنند. در وهله اول، کشورها باید ریسک‌های ناشی از پولشویی و تأمین مالی تروریسم را که با آن‌ها مواجه هستند را شناسایی و ارزیابی کنند. سپس، تدابیر مناسبی برای کاهش آن ریسک‌ها در نظر بگیرند.

این رویکرد ریسک محور به کشورها اجازه می‌دهد در چهارچوب الزامات گروه ویژه، تدابیر

انعطاف پذیرتری را به کار گیرند تا منابع خود را به صورت موثرتر، هدف گذاری کرده و برای این که تلاش‌های خود را به مؤثرترین شکل، متمرکز کنند، تدابیر پیشگیرانه‌ای را اتخاذ نمایند که با ماهیت ریسک‌ها تناسب داشته باشند.

۱- مبارزه با تأمین مالی تروریسم در اسناد و حقوق بین‌المللی

تأمین مالی تروریسم را می‌توان «در اختیار قرار دادن وجوه یا ایجاد تسهیلات برای متصرف شدن آنها توسط تروریست‌ها دانست». این تعریف هر چند در بادی امر بسیار ساده به نظر می‌رسد؛ با وصف این، دقت در آن می‌تواند پرسش‌های بسیاری را مطرح نماید. به عنوان مثال مقصود از وجوه چیست؟ آیا تنها نقود را شامل می‌شود یا سایر اموال را نیز دربرمی‌گیرد؟ آیا افزون بر اموال، خدمات مالی را نیز در بر می‌گیرد؟ مقصود از تروریست چه کسی است؟ آیا منحصر به ارائه وجوه به اشخاص تروریست است یا سازمان‌ها و شبکه‌های تروریستی را نیز در بر می‌گیرد؟ آیا ارائه وجوه را در صورتی که به نیت استفاده از آنها در عملیات تروریستی باشد در برمی‌گیرد یا فارغ از قصد و نیت تأمین کننده وجوه است؟ این پرسش‌ها و ده‌ها پرسش دیگر، مواردی هستند که در اسناد بین‌المللی متعدد راجع به تأمین مالی تروریسم به تفصیل به آنها پرداخته شده است و بعضاً اسناد مختلف پاسخ‌های مختلفی هم به آنها داده‌اند و در این جهت هرگونه کمک مالی به تروریست‌ها و ارائه خدمات مالی به آنان را می‌توان تأمین مالی تروریسم به حساب آورد.

گروه‌های تروریستی امروزه بیشتر منابع مالی خود را از سرزمین‌های تحت اشغال، تجارت و ارتکاب جرائم سازمان یافته به دست می‌آورند. به عبارتی می‌توان گفت امروزه جهان با اقتصاد تروریسم مواجه است. بر این اساس برای طراحی نظام کارآمد مقابله با تأمین مالی تروریسم باید علاوه بر استفاده از تدابیر مقابله با پول شویی به تدابیر توصیه شده در اسناد مربوط به جنایات سازمان یافته نیز توجه کرد.

بر این اساس جرم انگاری تأمین مالی تروریسم بدون ایجاد سازوکارهای دیگر حقوقی مقابله با تروریسم راه حل مناسبی برای مقابله با این پدیده نیست
به این منظور کشورها خود بطور مستقیم یا از طریق سازمان ملل متحد مبادرت به تهیه اسناد و مقرراتی جهت مسدود نمودن راه‌های تأمین مالی تروریسم نموده‌اند.

۱-۱- معاهدات بین‌المللی

در سطح جهانی، سازمان ملل متحد از سال ۱۹۷۰ در مورد این موضوع فعالیت داشته است. شورای امنیت هم از سال ۱۹۸۵ درگیر موضوع تروریسم بوده است و در سال ۲۰۰۱ یعنی پس از حملات تروریستی ۱۱ سپتامبر، مبارزه با تأمین مالی تروریسم وجه بارز این اقدامات شد و با تصویب قطعنامه ۱۳۷۳، کمیته مقابله با تروریسم ایجاد گردید که عهده دار نظارت بر گزارش کشورهای عضو در خصوص شرایط و الزام‌های مقرر در قطعنامه شماره (۲۰۰۱) ۱۳۷۳ می‌باشد.

از طرف دیگر، کنوانسیون‌های بسیاری نیز در سطح بین‌المللی و در سطح منطقه‌ای به تصویب رسیده‌اند علاوه بر آن، توصیه‌های گروه اقدام مالی نیز تهیه و ارائه شده‌اند.

بنابراین، در حال حاضر مجموعه‌ای از اسناد بین‌المللی وجود دارند که به موجب آن‌ها کشورها متعهد و مکلف به مبارزه با تروریسم می‌باشند. به این ترتیب می‌توان مهم‌ترین الزام‌های بین‌المللی موجود را به ترتیب اهمیت در سه مبحث طبقه‌بندی و معرفی نمود:

الف: قطعنامه‌های شورای امنیت ملل متحد، به ویژه قطعنامه ۱۳۷۳

ب: کنوانسیون بین‌المللی مبارزه با تأمین مالی تروریسم ۱۹۹۹

ج: توصیه‌های گروه اقدام مالی.

الف) قطعنامه‌های شورای امنیت ملل متحد:

پس از وقوع چند بحران تروریستی، شورای امنیت مبادرت به صدور چند قطعنامه نمود که مهم‌ترین آن‌ها به شرح زیر می‌باشند:

- (۱۵ اکتبر ۱۹۹۹) ۱۲۶۷، در مورد انسداد وجوه و سایر منابع مالی طالبان

- (۱۹ دسامبر ۲۰۰۰) ۱۳۳۳، در مورد انسداد وجوه و سایر منابع اسامه بن‌لادن و سازمان القاعده

- (۳۰ ژوئیه ۲۰۰۱) ۱۳۶۳، در مورد ایجاد راهکار نظارت بر اجرای اقدامات موضوع قطعنامه‌های ۱۲۶۷ و ۱۳۳۳

- (۲۸ سپتامبر ۲۰۰۱) ۱۳۷۳، در مورد تهدیداتی که به واسطه عملیات تروریستی متوجه صلح و امنیت بین‌المللی شده و تشکیل کمیته مقابله با تروریسم

- (۱۲ نوامبر ۲۰۰۱) ۱۳۷۷، در مورد درخواست از کشورها مبنی بر اجرای کامل قطعنامه ۱۳۷۳

- (۱۹ ژانویه ۲۰۰۲) ۱۳۹۰، ناظر بر ادغام اقدامات موضوع قطعنامه‌های ۱۲۶۷ و ۱۳۳۳

- (۲۰ دسامبر ۲۰۰۲) ۱۴۵۲، در مورد مستثنیات انسداد وجوه، مقرر در قطعنامه‌های ۱۲۶۷ و ۱۳۳۳، جهت پوشش هزینه‌های ضروری شامل غذا، اجاره، خدمات حقوقی و هزینه‌های جاری نگهداری اموال و هزینه‌های فوق‌العاده پس از تصویب کمیته موضوع قطعنامه ۱۲۶۷

- (۱۷ ژانویه ۲۰۰۳) ۱۴۵۵، در مورد اقداماتی که به مقصود اجرای بهتر انسداد وجوه مقرر در قطعنامه‌های ۱۲۶۷ و ۱۳۳۳ و ۱۳۹۰ ضرورت دارند.

با بررسی و مطالعه قطعنامه‌های شورای امنیت به ویژه قطعنامه ۱۳۷۳، می‌توان دو جنبه از

تلقی شورای امنیت نسبت به تروریسم را دریافت:

اول- شورای امنیت طی بند سوم قطعنامه ۱۳۷۳، هر نوع عمل تروریستی بین‌المللی را به عنوان تهدیدی علیه صلح و امنیت بین‌المللی توصیف می‌کند. نتیجه حقوقی این توصیف آن است که در صورت لزوم شورای امنیت می‌تواند اقدامات دسته جمعی یا ضمانت اجراهای مقرر در فصل هفتم منشور را به مورد اجرا گذارد.

به بیانی دیگر، تصمیماتی که شورای امنیت در این اوضاع و احوال اتخاذ می‌نماید، به موجب

مواد ۲۵ و ۴۸ منشور برای تمامی کشورهای عضو ملل متحد امری و الزام‌آور می‌باشد.

دوم - اقدامات دسته‌جمعی که شورای امنیت در واکنش به تروریسم (به عنوان تهدید علیه صلح و امنیت بین‌المللی) تجویز می‌کند، مستلزم اقدام کشورها علیه اشخاص، گروه‌ها، سازمان‌ها و دارایی آنهاست. به گونه معمول در این گونه موارد، دستورهای شورای امنیت، متوجه و ناظر بر اعمال و سیاست‌های دولت‌هاست.

قطعنامه ۱۳۷۳ شورای امنیت علاوه بر دو جنبه یاد شده، وصف شبه قانونگذاری نیز دارد. به این ترتیب که اگرچه این قطعنامه در واکنش به حملات تروریستی ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ در ایالات متحده صادر شده بود اما مفاد این قطعنامه به هیچ‌وجه به تعیین و مجازات مرتکبین ادعایی حملات مزبور محدود نگردید. این قطعنامه ناظر بر پیشگیری، تعقیب و مجازات هرگونه تأمین مالی تروریسم می‌باشد. به گونه مثال در مورد انسداد دارایی تروریست‌ها، هیچ فهرستی از اشخاص حقیقی یا حقوقی ضمیمه قطعنامه نگشته می‌باشد بلکه در این قطعنامه به گونه کلی مقرر شده دارایی تروریست‌ها بایستی مسدود گردد.

۲- کنوانسیون بین‌المللی مبارزه با تأمین مالی تروریسم CFT

متن کنوانسیون بین‌المللی مبارزه با تأمین مالی تروریسم در تاریخ ۹ دسامبر ۱۹۹۹ توسط مجمع عمومی مورد تصویب قرار گرفت و از ۱۰ آوریل ۲۰۰۲ بین ۸۰ کشور لازم الاجرا شد. هر کشوری که پس از سپردن بیست و دومین سند پذیرش، قبول، تصویب یا الحاق، این کنوانسیون را موردپذیرش، قبول یا تصویب قرار دهد یا به آن ملحق گردد، سی روز بعد مقررات این کنوانسیون در مورد آن کشور نیز نافذ و قابل اجرا خواهد بود. کشورهای عضو می‌توانند با اعلام کتبی به دبیرکل ملل متحد از کنوانسیون کناره‌گیری کنند. در این صورت یک سال پس از وصول اعلام کتبی توسط دبیر کل ملل متحد، این کناره‌گیری نافذ و مؤثر خواهد بود. این کنوانسیون سه تعهد عمده برای کشورهای عضو قائل شده:

جرم‌انگاری تأمین مالی اعمال تروریستی در قوانین جزایی
همکاری گسترده با سایر کشورهای عضو و ارائه معاضدت قضایی در موضوعات مربوط به کنوانسیون
وضع مقررات و الزامات مربوط به ایفای نقش مؤسسات مالی در کشف و گزارش دهی موارد تأمین مالی اعمال تروریستی.

جدول (۱) خلاصه‌ی مطالب «کنوانسیون»

ماده	موضوع
۴	جرم انگاری تأمین مالی تروریسم به شرح مذکور در مواد ۲ و ۳ «کنوانسیون».
۵	ایجاد مسئولیت (کیفری، مدنی و اداری) برای اشخاص حقوقی به عنوان تأمین مالی تروریسم.
۶	عدم پذیرش ملاحظات سیاسی، فلسفی و غیره، به عنوان معاذیری جهت تأمین مالی تروریسم.
۷	ایجاد صلاحیت قضایی نسبت به جرم تأمین مالی تروریسم.
۸	ایجاد اختیار برای کشور جهت شناسایی، کشف، انسداد، توقیف یا ضبط وجوهی که به منظور تأمین مالی تروریسم مورد استفاده قرار گرفته است.
۹، ۱۷، ۱۹	ایجاد آیین و روش دستگیری اشخاص مظنون به تأمین مالی تروریسم (شامل اعلام آن به سایر کشورها و مراجعی که ممکن است به قضیه مرتبط باشند).
۱۰	اجرای اصل «تعقیب یا استرداد».
۱۱	اجرای مقررات مربوط به استرداد مجرم.
۱۲ تا ۱۵	اجرای مقررات مربوط به معاضدت قضایی و استرداد.
۱۶	اجرای مقررات مربوط به نقل و انتقال افراد بازداشت شده و زندانی.

با توجه به امری و الزام آور بودن قطعنامه ۱۳۷۳ شورای امنیت (حسب مواد ۲۵ و ۴۸ منشور) و 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 ۹ دسامبر ۱۹۹۹ درآیند، می‌توان چنین نتیجه‌گیری نمود که الحاق به این کنوانسیون و سایر کنوانسیون‌های مرتبط به موجب

قطعه‌نامه ۱۳۷۳ شورای امنیت که بر مبنای فصل هفتم منشور صادر شده است، الزامی است و عدم انجام این تکلیف می‌تواند منجر به اعمال ضمانت اجراهای مقرر در منشور شود.

۲-۱- ارتباط CFT با FATF

تأمین مالی تروریسم به فعالیت‌هایی که حمایت مالی برای افراد یا گروه‌های تروریستی فراهم می‌کند اطلاق می‌شود. دولتی که لیستی برای سازمان‌های تروریستی دارد معمولاً قوانینی نیز برای جلوگیری از پولشویی پولی که صرف تأمین مالی این سازمان‌ها می‌شود تصویب می‌کند. قوانین علیه پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم در سرتاسر دنیا استفاده می‌شود. در ایالت متحده آمریکا، قانون Patriot Act بعد از حملات ۱۱ سپتامبر تصویب گردید تا به دولت قدرت مبارزه با پولشویی برای نظارت بر سازمان‌های مالی را بدهد. Patriot Act بعد از تصویب باعث به وجود آمدن جنجال و مباحثات زیادی در ایالات متحده شد. همچنین ایالات متحده با سازمان ملل برای ایجاد برنامه ردیابی مالی تروریستی همکاری کرده‌است.

قوانینی به وجود آمدند تا تأمین مالی تروریسم و پولشویی را خنثی سازند. در ابتدا تمرکز بر مبارزه با تأمین مالی تروریسم (CFT) (Combating the Financing of Terrorism) بر سازمان‌های غیرانتفاعی مانند کسب و کارهای خدمات دهنده مالی ثبت نشده (شامل بانکداری زیرزمینی یا حواله) و خود این اعمال مجرمانه بود. گروه ویژه اقدام مالی علیه پولشویی FATF نه پیشنهاد ویژه برای CFT مطرح کرد (در ابتدا ۸ تا و پس یک سال نهمین افزوده گردید) این ۹ پیشنهاد به استانداردهای جهانی برای CFT تبدیل شدند و تقریباً همیشه در رابطه با ضدپولشویی اثرگذار ارزیابی شده‌اند. از مکانیسم لیست سیاه FATF (لیست NCCT) برای مجاب نمودن کشورها برای ایجاد تغییر استفاده شد.

۲-۲- توصیه‌های گروه اقدام مالی FATF

گروه ویژه اقدام مالی یا همان FATF یک سازمان بین دولتی است که در سال ۱۹۸۹ با ابتکار جی ۷ با توجه به سیاست‌های توسعه برای مبارزه با پولشویی به خصوص در قالب معاملات مواد مخدر و مقابله با تأمین مالی تروریسم تأسیس شد. دبیرخانه این گروه در مقر سازمان همکاری اقتصادی و توسعه در پاریس قرار دارد.

با گذشت زمان این سازمان و فعالیت‌های آن گسترده‌تر شد تا آنجا که در سال ۲۰۱۲ چهل و نه توصیه را به عنوان استانداردهای خود اطلاق نمود که شامل ۹ توصیه برای مبارزه با تروریسم و ۴۰ توصیه برای شفافیت مالی می‌شد. از نظر این نهاد مالی، کشورها به چهار دسته، استاندارد، در حال پیشرفت، غیرهمکار و لیست سیاه تقسیم می‌شوند. هم اکنون FATF شامل ۲۹ کشور و دو سازمان بین‌المللی است و اعضای این اتحادیه شامل کشورهایی می‌باشند که از مراکز مهم مالی جهان محسوب می‌شوند. کشورهای عضو FATF عبارتند از: آرژانتین، استرالیا، اتریش، بلژیک، برزیل، کانادا، دانمارک، فنلاند، فرانسه، آلمان، یونان، هنگ کنگ، سوئیس، ایسلند، ایرلند،

ایتالیا، ژاپن، لوکزامبورگ، مکزیک، هلند، سوئد، نروژ، پرتغال، سنگاپور، اسپانیا، نیوزلند، ترکیه، انگلستان، آمریکا و دو سازمان بین‌المللی یعنی اتحادیه اروپا و شورای همکاری خلیج فارس. گروه ویژه اقدام مالی یا همان FATF توصیه‌هایی برای همکاری با کشورهای مختلف دارد که ایران تاکنون ۳۷ توصیه آن را اجرا نموده است و تنها چهار توصیه آن باقی مانده است. برای اجرای این چهار توصیه، دولت چهار لایحه به مجلس ارائه داد که یکی از این چهار لایحه کنوانسیون مبارزه با تأمین مالی تروریسم یا همان CFT بود. این لایحه در مورخه ۱۵ مهر ۱۳۹۷ در مجلس به رأی گذاشته و تصویب شد. همان گونه که عنوان شد این گروه برای کشورها، دارای چهار دسته‌بندی است که ایران از سال ۲۰۱۰ به بهانه برنامه هسته‌ای در قالب کشورهای لیست سیاه و در کنار کره شمالی قرار گرفت.

با توجه به تحولات اخیر، توصیه‌های چهل گانه به گونه‌ای مورد تجدیدنظر قرار گرفت تا علاوه بر پول شویی، موضوع تأمین مالی تروریسم را نیز شامل شود و با ادغام توصیه‌های چهل گانه و توصیه‌های ویژه هشتگانه، می‌توان گفت مقررات جامعی در مورد مبارزه با تأمین مالی تروریسم ایجاد شده است.

به طور خلاصه، در مورد توصیه‌های ویژه هشتگانه می‌توان گفت پنج توصیه اول متضمن مقرراتی مشابه با کنوانسیون و قطعنامه ۱۳۷۳ شورای امنیت است ولی سه توصیه آخر سه موضوع جدید را مطرح می‌سازند.

شماره	موضوع	ملاحظات
۱	تصویب و اجرای کامل کنوانسیون و قطعنامه‌های ملل متحد	با عضویت در کنوانسیون و اجرای تعهدات مندرج در قطعنامه‌های شورای امنیت، این توصیه اجرا می‌گردد.
۲	جرم انگاری تأمین مالی تروریسم، اعمال تروریستی و سازمان‌های تروریستی	ماده ۴ کنوانسیون
۳	انسداد و مصادره دارایی تروریست‌ها	بند ۱ قطعنامه ۱۳۷۳ و قطعنامه‌های ۱۳۳۳ و ۱۳۹۰، ۱۲۶۷ شورای امنیت و ماده ۸ کنوانسیون
۴	گزارش دهی معاملات مشکوک به ارتباط با تروریسم	ماده ۱۸ کنوانسیون
۵	ارائه بیشترین معاضدت قضای به سایر کشورها در زمینه تحقیقات و رسیدگی‌های کیفری، مدنی و اداری	بند ۳ قطعنامه ۱۳۷۳ مواد ۱۱ تا ۱۶ کنوانسیون
۶	اعمال ضوابط و مقررات مبارزه با پولشویی به سایر نظام‌های پرداخت جایگزین.	جدید

جدید	انجام اقدامات لازم جهت شناسایی مشتری در نقل و انتقال های الکترونیکی وجوه (wire transfer)	۷
جدید	کسب اطمینان از این که مؤسسات، به خصوص مؤسسات خیریه و غیرانتفاعی، جهت تأمین مالی تروریسم مورد سوء استفاده قرار نگیرند.	۸

۳-۲- تصویب لایحه الحاق ایران به کنوانسیون CFT با در نظر گرفتن شروط ۷ گانه

سرانجام نمایندگان مجلس کلیات و جزئیات لایحه الحاق ایران به کنوانسیون مقابله با تأمین مالی تروریسم CFT با یک ماده واحده و هفت حق شرط را تصویب کردند.

متن لایحه الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون بین المللی مقابله با تأمین مالی تروریسم که در جلسه علنی ۱۳۹۷/۷/۱۵ مجلس تصویب شد به شرح زیر است:

ماده واحده - به دولت جمهوری اسلامی ایران اجازه داده می شود کنوانسیون بین المللی مقابله با تأمین مالی تروریسم (مصوب ۱۸/۹/۱۳۷۸ برابر با ۹ دسامبر ۱۹۹۹ مجمع عمومی سازمان ملل) مشتمل بر یک مقدمه، ۲۸ ماده و یک پیوست با اعلام شروط زیر پذیرفته و سند زیربط را مطابق مقررات تبصره این ماده نزد امین اسناد توجیه کند. دولت موظف است به محض آگاهی نسبت به اعتراض احتمالی سایر اطراف متعاقد، گزارشی جهت اتخاذ تصمیم مقتضی به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید.

۱- دولت جمهوری اسلامی ایران به موجب جز الف بند ۲ ماده ۲ کنوانسیون، اعلام می نمایند که مفاد آن دسته از کنوانسیون ها و پروتکل های مندرج در پیوست کنوانسیون که به عضویت آنها درنیامده است را به عنوان بخشی از کنوانسیون تلقی نمی کند و الزام آور شدن مفاد ماده ۲۳ در پاسخ به اصلاح فهرست موافقتنامه های منضم به کنوانسیون برای جمهوری اسلامی ایران منوط به رعایت اصول ۷۷ و ۱۲۵ قانون اساسی است.

۲- جمهوری اسلامی ایران با نظر به اصول و هنجارهای حقوق بین الملل تا حین پذیرش کنوانسیون از جمله کنوانسیون ۱۹۹۹ سازمان کنفرانس اسلامی و قطعنامه های مرتبط ملل متحد از جمله قطعنامه ۲۶۲۵ و ۱۵۱۴، تعریف عمل تروریستی را مشتمل بر مبارزات مشروع مردمی علیه از جمله توسعه استعماری و اشغال خارجی نمی داند و نسبت به اطراف متعاقدی که قلمرو عمل تروریستی را مستند به زیر بند ب بند یک ماده ۲ کنوانسیون مشتمل بر این مبارزات می دانند، تنها در حدود پیش گفته، متعهد می داند و اعلام می دارد ماده ۶ کنوانسیون ارتباطی به این حق ندارد. این مبارزات فارغ از انگیزه آن مجاز و مشروع است که اعمال تروریستی به هر انگیزه ای ممنوع است.

۳- موضوع بند یک ماده ۲۴ کنوانسیون درخصوص جمهوری اسلامی منوط به رعایت اصل

۱۳۹ قانون اساسی است و بند ۲ ماده ۷ کنوانسیون و موضوع ماده ۱۷ کنوانسیون در چارچوب قوانین داخلی اعمال خواهد شد.

۴- صلاحیت مقرر در بند ۵ ماده ۹ کنوانسیون برای کمیته بین‌المللی صلیب سرخ تنها در چارچوب اسناد حقوق بشردوستانه لازم الاجراست برای جمهوری اسلامی ایران پذیرفته می‌شود.
۵- مفاد کنوانسیون در موارد تعارض با قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران لازم‌الرعایه نمی‌باشد.

۶- الحاق جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون به معنای شناسایی و برقراری ارتباط با رژیم اشغالگر صهیونیستی نیست.

۷- دولت جمهوری اسلامی ایران در راستای بند ۴ ماده ۱۱ کنوانسیون تنها صلاحیت کشور محل وقوع جرم را به منظور استرداد مجرمین محرض تلقی می‌کند.
تبصره - دولت صرفاً پس از خارج شدن جمهوری اسلامی ایران از لیست سیاه گروه ویژه اقدام مالی (FATF) می‌تواند سند الحاق را نزد امین اسناد توزیع کند.

نتیجه چالش‌های فراروی ایران در پذیرش کنوانسیون مبارزه با تأمین مالی تروریسم تفکیک تعریف تروریسم از جنبش‌های آزادی‌بخش

موضوع جنبش‌های آزادی‌بخش ملی و اقدامات آنها یکی از مهمترین چالش‌های فراروی تعریف تروریسم و مصادیق آن در حقوق بین‌الملل معاصر است. از یک سو تعدادی از کشورها معتقدند که اقدامات جنبش‌های آزادی‌بخش که در جهت احقاق حق تعیین سرنوشت خود تلاش می‌کنند از حوزه تروریسم خروج موضوعی دارند و اقدامات آنها مجرمانه نیست اما برخی دیگر از کشورها و سازمان‌های منطقه‌ای معتقدند که هرچند جنبش‌های آزادی‌بخش را نمی‌توان تابع قواعد و مقررات مبارزه با تروریسم قرار داد اما اقدامات غیرقانونی این گروه‌ها همچنان تحت پوشش قواعد حقوق بشردوستانه بین‌الملل خواهد ماند. در مقابل گروهی دیگر از دولت‌ها به ویژه کشورهای غربی معتقدند که رفتار و اقدامات جنبش‌های آزادی‌بخش ملی هم مطابق با مقررات مبارزه با تروریسم و هم مطابق با قواعد حقوق بشردوستانه بین‌الملل مورد ارزیابی و قضاوت قرار خواهد گرفت. تداوم این اختلاف نظر از جمله موجداتی است که تاکنون مجمع عمومی سازمان ملل متحد موفق به تدوین کنوانسیون جامع مبارزه با تروریسم نشده است.

ابهام مطرح شده در مواضع مخالفان دولت، اصرار بر این موضوع است که با تصویب لوایح مرتبط با FATF ایران ملزم به شناسایی گروه‌هایی چون حزب‌الله به عنوان گروه تروریستی است. حال آنکه در لیست‌های به روز شده کنوانسیون CFT تنها نام سه گروه تروریستی به چشم می‌خورد؛ القاعده، طالبان و داعش. این ابهام مخالفان لوایح ناشی از عدم تفکیک بین لیست کشورهای مختلف و لیست سازمان ملل است. بر اساس قطعنامه ۱۳۷۳ هر کشوری دارای لیست تروریستی ملی است که بر اساس منافع ملی و چارچوب‌های قانونی خود تعریف می‌کند. این لیست تنها برای آن کشور و سایر کشورهایی که با آن دارای تفاهمنامه همکاری باشند لازم‌الاجرا

است و الزامی برای سایر کشورها ندارد. تنها الزام برای تمامی کشورهای عضو سازمان ملل متحد لیست‌های تروریستی شامل طالبان، القاعده و داعش است. لذا اگر به عنوان مثال امریکا یا شورای همکاری خلیج فارس برخی گروه‌های مقاومت منطقه مثل حزب‌الله، حماس یا... را در لیست خود قرار داده‌اند، هیچ الزامی به رعایت آن برای ایران یا سایر کشورها وجود ندارد. مهم‌تر اینکه حتی اگر بر اساس یک حالت فرضی گروه‌های مقاومت مورد حمایت جمهوری اسلامی در لیست گروه‌های تروریستی سازمان ملل قرار بگیرند، قطعنامه مربوط به این حالت می‌تواند مانند بسیاری از قطعنامه‌های قبلی که علیه کشورمان بودند، مورد قبول ایران قرار نگرفته و به اجرا درنیاید. اما نکته دیگر هم این است که اساساً کمک‌ها و حمایت‌های نظام از جریان‌ها و گروه‌های منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای در قالب سیستماتیک رایج شبکه بانکی و مالی صورت نمی‌گیرد. کما اینکه بسیاری از کشورهای منطقه و فرامنطقه‌ای ضمن پذیرش این کنوانسیون‌ها و عضویت در سازمانی‌های بین‌المللی، با ارائه ویتترین و ظاهری مناسب، در مواردی که نیاز به اقدامات خاص خود دارند، در چارچوب‌های دیگر فعالیت خود را با قوت ادامه می‌دهند.

عضویت با تعیین حق شرط

از دیگر مسائل مورد مناقشه درباره لوایح چهارگانه مرتبط با FATF بحث حق شرط در کنوانسیون و ادعای مخالفان مبنی بر عدم قبول حق شرط در ماهیت کنوانسیون است. در اولین اشکال شورای نگهبان به لایحه مزبور آمده است: «در بند ۲ ماده واحده، اطلاق آن نسبت به مواردی که طرف مقابل، شرط را قبول ندارد و یا شرط، خلاف مقتضای کنوانسیون می‌باشد، خلاف موازین شرع و مغایر با بند ۱۶ اصل ۳ قانون اساسی شناخته شد. بندهای ۳، ۴ و ۵ مبنیاً بر ایراد مزبور واجد اشکال می‌باشد». در توضیح این اشکال باید اشاره داشت که مجلس در بند ۲ ماده واحده لایحه الحاق ایران به کنوانسیون مقابله با تأمین مالی تروریسم، مصوب کرده بود که تعریف عمل تروریستی را مشتمل بر مبارزات مشروع مردمی علیه سلطه استعماری و اشغال خارجی نمی‌داند. اما شورای نگهبان اعتقاد دارد که این حق شرط نمی‌تواند از مغایرت کنوانسیون با شرع و قانون اساسی جلوگیری نماید.

طبق ماده ۲۰ کنوانسیون بین‌المللی حقوق معاهدات ۱۹۶۹، کنوانسیون وین، حق شرط و تحقّق در صورتی پذیرفته خواهد شد که با آن مخالفت نشود و مطابق با اقتضائات کنوانسیون باشد. در صورت مخالفت، آن شرط میان آن دو کشور اجرا نمی‌شود و همان تعهدات متن کنوانسیون، میان آنها حاکم خواهد بود. در این رابطه، نمونه‌های متعددی وجود دارد که حق شرط‌های دولت‌های مختلف خصوصاً پیرامون تعریف از تروریسم پذیرفته نشده است.

نقض این ادعا آنجاست که بر اساس اسناد موجود در سایت سازمان ملل متحد، بسیاری از کشورهای اسلامی از جمله اردن، قطر، سوریه، کویت، مصر، الجزایر و... با اعلام حق شرط مبنی بر عدم شمول تعریف گروه‌های تروریستی بر گروه‌هایی که برای پایان اشغال استعمار و نژادپرستی فعالیت می‌کنند، به این کنوانسیون پیوسته‌اند. هر چند این حق شرط مورد اعتراض و

مخالفت بسیاری از کشورهای غربی نیز قرار گرفته لیکن مانعی برای عضویت این کشورها در این کنوانسیون مهم بین‌المللی نبوده است. مثال برجسته و مهم در این زمینه می‌تواند کشور سوریه باشد که با اعلام حق شرط و بیانیه تفسیری به عضویت کنوانسیون CFT درآمده و اتفاقاً از همین زاویه است که علی‌رغم تحولات سال‌های اخیر و بحران‌هایی که سوریه با آن مواجه بوده، هرگز از ناحیه این کنوانسیون مورد حمله قرار نگرفته است. با این وصف به نظر می‌رسد اعلام نگرانی‌های مخالفان تأیید لوایح چهارگانه در عالم واقعی چندان نشانه‌هایی از بروز و ظهور و حرکت در مسیر خلاف منافع ملی ندارد. اما نپذیرفتن این لوایح به اذعان کارشناسان سیاسی و اقتصادی تبعات متعدد بخصوص در حوزه اقتصاد و مراودات بانکی ما در پی خواهد داشت.

CFT بعنوان یکی از شروط FATF

از جمله اشتباهات مخالفان مترادف دانستن کنوانسیون منع تأمین مالی تروریسم یا همان CFT با کنوانسیون FATF است. برخلاف این برداشت، این موضوع هیچ ارتباط مستقیمی با FATF نداشته بلکه به عنوان یک کنوانسیون مصوب مجمع عمومی سازمان ملل دارای قطعنامه مصوب شورای امنیت تحت فصل هفتم منشور ملل متحد مبنی بر الزام تمامی کشورهای عضو برای پیوستن به آن است.

الحاق ایران به این کنوانسیون نه تنها یکی از شروط FATF برای خروج کشورمان از صدر لیست کشورهای غیرهمکار با این گروه است، بلکه با توجه به قطعنامه‌های مرتبط شورای امنیت سازمان ملل با این موضوع، عدم الحاق کشورمان به کنوانسیون CFT تبعاتی فراتر از ساز و کارهای FATF به همراه خواهد داشت. ملاک عمل در این حوزه برای تمامی کشورهای عضو قطعنامه ۱۲۶۷ و قطعنامه‌های بعدی به شماره‌های ۱۹۸۸، ۱۹۸۹ و ۲۲۵۳ می‌باشد. نکته اینجاست که این قطعنامه‌ها دارای لیست پیوست هستند که به صورت ماهانه به روزرسانی می‌گردد و عدم عضویت یک کشور در این کنوانسیون و اعمال آیین‌نامه‌های مرتبط در سیستم مالی و پولی خود به معنای همکاری و تأمین مالی این گروه‌ها است، چیزی که تاکنون به عنوان مستمسک و بهانه حقوقی دشمنان در مجامع بین‌المللی مطرح شده است.

لذا لایحه اصلاح قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم یکی از ۴ لایحه‌ای بود که دولت به مجلس ارائه داده و موضوع آن درباره مبارزه با جرائم سازمان یافته از جمله تروریسم و پولشویی است. این چهار لایحه عبارتند از: لایحه «الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون سازمان ملل برای مبارزه با جرائم سازمان یافته (پالرمو)»، لایحه «اصلاح قانون مبارزه با پولشویی»، لایحه «اصلاح قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم» و لایحه «الحاق ایران به کنوانسیون مبارزه با تأمین مالی تروریسم (CFT)».

عدم وجود عبارت «لیست سیاه» در اسناد FATF

شورای نگهبان در بند ۳، به تبصره ماده واحده لایحه الحاق ایران به کنوانسیون مقابله با

تأمین مالی تروریسم اشکال نموده و گفته است: «در تبصره ماده واحده، منظور از «لیست سیاه» روشن نیست، پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد». در تبصره ماده واحده، نمایندگان مجلس تصویب کرده بودند: «دولت صرفاً پس از خارج شده جمهوری اسلامی ایران از لیست سیاه گروه ویژه اقدام مالی، می‌تواند سند الحاق به کنوانسیون را نزد امین اسناد، تودیع نماید». این اشکال شورای نگهبان نیز کاملاً وارد است زیرا در اسناد FATF، واژه «لیست سیاه» وجود ندارد. توضیح آنکه، کشورها بر اساس طبقه‌بندی FATF، به سه دسته تقسیم می‌شوند:

الف- کشورهایی که نام آنها در بیانیه عمومی این نهاد ذکر شده است. این کشورها از این جهت در بیانیه عمومی جای می‌گیرند که از دید FATF، رژیم‌های مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم آنها ضعیف است. این کشورها خود دارای دو دسته می‌شوند: کشورهایی که باید علیه آنها اقدامات متقابل صورت گیرد و کشورهایی که تعلیق از اقدامات متقابل هستند و باید در تعامل با آنها نهایت احتیاط را به خرج داد.

ب- کشورهایی که نام آنها در لیست تحت نظارت FATF، قرار دارد.

ج- کشورهای دسته سفید که FATF هیچ کدام از آنها را تحت دو دسته فوق، ذکر نکرده است و روابط تجاری- بانکی با آنها مشکلی ندارد.

ماده ۱۸ کنوانسیون CFT بر خلاف مصلحت و امنیت کشور

شورای نگهبان در بند شماره ۲۰ نامه خود، به ماده ۱۸ کنوانسیون مقابله با تأمین مالی تروریسم اشکال وارد ساخته است. در ماده ۱۸ کنوانسیون مقابله با تأمین مالی تروریسم، آمده است: «کشورهای عضو به منظور جلوگیری از ارتکاب جرائم مندرج در ماده ۲ از طریق اتخاذ کلیه اقدامات عملی منجمله تعدیل قوانین داخلی خود با یکدیگر همکاری خواهند نمود. در قسمت «د» بند ۱ این ماده آمده است: «مؤسسات مالی باید ملزم شوند که اطلاعات مربوط به مبادلات مالی، اعم از داخلی یا بین‌المللی، را دست کم به مدت ۵ سال نگه دارند». این قسمت به این معنا است که تولید و نگهداری اطلاعات مربوط به مبادلات مالی (تمامی افراد و نهادها) باید در دستور کار نهادهای مالی کشورهای عضو قرار بگیرد. در بخش ۳ همین ماده، ذکر شده است: «کشورهای عضو همچنین در امر جلوگیری از ارتکاب جرائم مندرج در ماده ۲ از طریق تبادل اطلاعات صحیح و موثق با یکدیگر همکاری خواهند نمود و اقدامات هماهنگ اداری و غیره را بطور مقتضی جهت جلوگیری از ارتکاب جرائم مندرج در ماده ۲ بالاخص در موارد ذیل به‌عمل خواهند آورد:

الف) ایجاد و حفظ کانال‌های ارتباطی بین آژانس‌های ذیصلاح و خدماتی جهت تسهیل در امر تبادل امن و سریع اطلاعات مربوط به کلیه جوانب جرائم مصرحه در ماده ۲.

ب) همکاری با یکدیگر در انجام بازپرس‌های مربوط به جرائم مندرج در ماده ۲ در مورد: هویت، وضعیت مکانی و فعالیت‌های افرادی که به‌طور معقول درمورد آنان این شک وجود دارد که در ارتکاب این جرائم دخالت دارند؛ انتقال وجوه مربوط به ارتکاب چنین جرائمی»

مشاهده می‌شود که این قسمت در پی ایجاد کانال مؤثر تبادل اطلاعات پیرامون فعالیت‌های مالی افراد و نهادها میان کشورهای مختلف است. اشکال شورای نگهبان به این ماده بدین خاطر است که ممکن است این انتقال اطلاعات به مواردی همچون اعمال مشروع دفاعی که ایران برای خود چه به صورت مستقیم از طریق نیروهای دفاعی کشور و چه به صورت نیابتی همچون جریانهای منطقه‌ای به کار می‌گیرد، مربوط شود. روشن است که در این صورت، اجرای این ماده از کنوانسیون CFT، خلاف مصلحت و امنیت کشور است. ناگفته نماند که هم اکنون، یکی از مصادیق شمول تعریف تروریستی بر اعمال مشروع دفاعی، اقدامات دفاعی سپاه پاسداران انقلاب اسلامی می‌باشد. در حال حاضر، کشور آمریکا تعداد قابل توجهی از سازمان‌ها و نهادهای ایرانی منتسب به سپاه پاسداران را مصداق گروه‌های حامی تروریسم شناسایی کرده است و ذیل دستور اجرایی ۱۳۲۲۴ تحریم نموده است. طبیعی است که پیوستن به کنوانسیون CFT بدون ملاحظه این امر، منجر به ایجاد هزینه‌های سیاسی و حقوقی برای کشور می‌شود.

علاوه بر نکات فوق، لازم است به این موضوع اشاره شود که در پایان نامه شورای نگهبان به رئیس مجلس صراحتاً آمده است که به فرض «غیرقابل اصلاح بودن اشکالات وارد بر کنوانسیون» لایحه فوق خلاف منافع و امنیت ملی کشور و مغایر شرع است. تصریح شورای نگهبان، حاوی یک نکته تأمل برانگیز است. اینکه رفع اشکالات وارده از دو طریق می‌تواند صورت گیرد، یا باید متن کنوانسیون اصلاح شود، که چنین چیزی مقدور نیست. یا باید با حق شرط، اشکالات را حل نمود که این امر نیز طبق اولین اشکال شورا به کنوانسیون نشدنی است.

نتیجه‌گیری و پیشنهادها

توفیق کشورها در مبارزه با تأمین مالی تروریسم بستگی به توانایی آنها در تصویب مقررات منطبق با استانداردها و بایسته‌های جهانی و همین‌طور برقراری سازوکارهایی برای اجرای کامل این مقررات دارد. کشورهایی که پیش‌تر مقررات مربوط به مبارزه با پول شویی را به تصویب رسانده و به اجرا درآورده‌اند، برای تصویب مقررات اضافی ناظر بر مبارزه با تأمین مالی تروریسم، کمتر دچار اشکال می‌شوند ولی در مورد انجام اقدام‌های 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 پول شویی و مبارزه با تأمین مالی تروریسم فاقد زیرساخت‌های حقوقی و اداری لازم می‌باشند، حصول نتیجه به مراتب دشوارتر خواهد بود.

بمنظور مقابله با تأمین مالی تروریسم، کشورها خود بطور مستقیم یا از طریق سازمان ملل متحد مبادرت به تهیه اسناد و مقرراتی جهت مسدود نمودن راه‌های تأمین مالی تروریسم نموده‌اند. از جمله آنها قطعنامه‌های شورای امنیت، به ویژه قطعنامه ۱۳۷۳ مصوب ۲۰۰۱، کنوانسیون بین‌المللی مبارزه با تأمین مالی تروریسم (۱۹۹۹) تدوین شده توسط سازمان ملل متحد، توصیه‌های ویژه هشتگانه و نیز برخی از توصیه‌های مرتبط چهل گانه گروه اقدام مالی می‌باشد.

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 پی‌گیری نهادهای اقتصادی به موضوع حقوق کیفری ایران تبدیل شده است. قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم پس از چند نوبت اصلاح در مجلس سرانجام در ۱۳۹۴/۱۲/۱۳ به تأیید شورای نگهبان رسیده، ولی ایران تا کنون به کنوانسیون بین‌المللی مقابله با تأمین مالی تروریسم نپیوسته است.

کشور ایران تاکنون عضو بسیاری از کمیسیونهای مبارزه با تأمین مالی تروریسم شده است علاوه بر این قانون مبارزه با پولشویی (۱۳۸۶) و همچنین آیین‌نامه اجرایی قانون مبارزه با پولشویی (۱۳۸۸) را تصویب نموده است.

الحاق ایران به ۶ کنوانسیون از ۱۳ کنوانسیون بین‌المللی علیه تروریسم و عدم الحاق به کنوانسیون CFT و گرت‌برداری و اقتباس ناقص قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم از تدابیر و تعهدات مورد نظر اسناد بین‌المللی 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 حقوق کیفری ایران با رویکرد جهانی است.

نتایج حاصل از تحقیق حاضر بیانگر این است که حقوق ایران با حقوق بین‌الملل در زمینه تأمین مالی تروریسم منافاتی ندارد و ایران با وجود اینکه از مجموع ۱۳ کنوانسیون بین‌المللی موجود در زمینه تأمین مالی تروریسم تنها به عضویت با در نظر گرفتن حق شرط در کنوانسیون مقابله با تأمین مالی تروریسم (CFT) در ۱۳۹۷/۷/۱۵ درآمده است که تصویب نهایی آن پس از رفع ایرادات شورای نگهبان توسط مجلس صورت خواهد گرفت.

مقابله با تأمین مالی تروریسم بخشی از سیاست جنایی مقابله با تروریسم است بنابراین با عنایت به این موضوع که عناوین مجرمانه فعلی حقوق کیفری ایران، امکان مقابله با تمامی مصادیق تروریسم را ندارد، بنابراین شایسته است قانونگذار داخلی با تصویب قانون ضد تروریسم، مقابله با تأمین مالی تروریسم را در ضمن آن قانون به عنوان یک راهبرد موفق تقنین نماید.

عضویت ایران در معاهدات متعدد چندجانبه در خصوص مقابله با تأمین مالی تروریسم با توجه به این نکته که اجرای این کنوانسیون‌ها نیازمند وضع قوانین و مقررات داخلی می‌باشد، ضرورت پرداختن فوری به این موضوع و چالشهای الحاق ایران در پیوستن به کنوانسیون مقابله با تأمین مالی تروریسم در راستای توصیه‌های ۴۰ گانه گروه اقدام مالی موسوم به FATF و خروج از فهرست خاکستری این گروه را توسط مسئولان امر بیش از پیش برجسته می‌نماید.

فهرست منابع

۱. احمدنژاد، جمال، تفکیک بین جنبش آزادیبخش و تروریسم در نظام حقوق بین‌الملل، پایان نامه، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبائی، سال ۱۳۹۱
۲. آرنه. هانا. «منشأ خشونت» ترجمه عزت‌الله فولادوند، انتشارات خوارزمی، ۱۳۸۰
۳. آقایی. داود، تحلیلی بر راهکارهای سیاسی - حقوقی مقابله با تروریسم بین‌الملل، فصلنامه سیاست، شماره ۱

۴. بهار ۱۳۹۲
بزرگمهری. مجید، تعریف سازمان ملل متحد از پدیده تروریسم، مروری بر اسناد مصوب و دیدگاه‌های صاحب نظران، مطالعات سیاسی شماره ۲
۵. توصیه‌های ۴۰ گانه گروه اقدام مالی موسوم به FATF، دبیرخانه شورای عالی مبارزه با پولشویی وزارت امور اقتصاد و دارایی
۶. جفری. رابینسون. «شست‌وشوی پول آلوده» ترجمه آلبرت برنادی، انتشارات کلک ۱۳۸۱
۷. طبیبی فرد. امیرحسین، «مبارزه با تأمین مالی تروریسم در اسناد بین‌المللی»، دفتر خدمات حقوقی بین‌المللی ج. ا. ا، بهار و تابستان ۱۳۸۳
۸. فهرست ایرادات شورای نگهبان در تصویب لایحه الحاق ایران به CFT، سایت شورای نگهبان <http://www.shora-gc.ir>
۹. قانون اصلاح قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم، مصوب ۱۳۹۷/۵/۲۰ مجلس شورای اسلامی
۱۰. کنوانسیون مبارزه با تأمین مالی تروریسم (CFT)
۱۱. گزارش شور دوم درباره لایحه اصلاح قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم، مرکز پژوهش‌های مجلس <http://rc.majlis.ir>
۱۲. مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی در جلسات بررسی لایحه الحاق ایران به CFT
۱۳. یوس. سندوز. «مبارزه علیه تروریسم و حقوق بین‌الملل: خطرات و فرصت‌ها» ترجمه حسن سواری، مجله حقوقی دفتر خدمات حقوقی بین‌المللی ج. ا. ا، پاییز ۱۳۸۲