

## مقابله و پیشگیری از تامین مالی تروریسم با تاکید بر اسناد بین‌المللی و رویه اتحادیه اروپا

تاریخ دریافت: ۹۹/۴/۲۶

تاریخ پذیرش: ۹۹/۶/۲۷

نوع مقاله: پژوهشی

محمد رضا زاده سلطان آباد<sup>۱</sup>

هوشنگ شامبیاتی<sup>۲</sup>

محمدعلی مهدوی ثابت<sup>۳</sup>

### چکیده

**زمینه و هدف:** مقابله با تروریسم با رویکرد نظامی امروزه دیگر اولویت دولت‌ها نیست بلکه تمرکز بر اقدامات پیشگیرانه به منظور قطع منابع مالی گروه‌های تروریستی موثرترین شیوه برای محدود کردن قدرت آن‌ها در انجام عملیات‌های گسترده بین‌المللی است. با توجه به اینکه تامین مالی سازمان‌های تروریستی امروزه از شیوه‌های سنتی و مدرن فاصله گرفته و با بهره‌گیری از دانش و تکنولوژی روز، مبتنی به شیوه‌های پسامدرن گردیده است، بنابراین اتخاذ اقدامات پیشگیرانه مدرن منطبق با روش‌های پسامدرن پولشویی و تامین مالی تروریسم یک ضرورت به حساب می‌آید. **روش:** روش تحقیق در این پژوهش از نوع تحلیلی - توصیفی می‌باشد.

**یافته‌ها و نتیجه‌گیری:** با توجه به اینکه سه شیوه اصلی برای تامین مالی توسط گروه‌های تروریستی بکارگیری می‌گردد که عبارتند از حمایت مالی دولت، فعالیت‌های غیرقانونی و پشتیبانی مردمی. بنابراین مسدود کردن این منابع نه تنها نیازمند اقدامات داخلی بلکه نیازمند اقدامات و همکاری‌های بین‌المللی نیز می‌باشد. برای این منظور ضمن بررسی اقدامات بین‌المللی صورت گرفته، اقدامات اتحادیه اروپا نیز در این خصوص مورد مطالعه قرار می‌گیرد.

**واژگان کلیدی:** تامین مالی تروریسم، پولشویی، گروه‌های تروریستی، تروریسم، اتحادیه اروپا

۱. دانشجوی دکتری گروه حقوق کیفری و جرم‌شناسی، دانشکده حقوق، الهیات و علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران.

۲. استادیار گروه حقوق، واحد تهران مرکزی، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران. (نویسنده مسئول)  
h.shambayati@yahoo.com

۳. استادیار گروه حقوق، دانشکده حقوق، الهیات و علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران.

## مقدمه

تروریسم دیگر پدیده‌ای نوظهور نیست<sup>۱</sup> و سالهاست که با زندگی در دنیای مدرن امروزی عجین شده و البته جلوه‌های آن مدام در حال تغییر است. با وجود شناخت بیشتری که امروزه درباره پدیده تروریسم داریم اما هنوز درباره تعریف تروریسم اجماعی وجود ندارد.

عامل اصلی در عدم اجماع در ارائه تعریف مشخص از تروریسم استفاده از این اصطلاح برای اهداف سیاسی است. اگر چه در محافل آکادمیک تعریف‌هایی در این باره ارائه شده اما در اسناد بین‌المللی شاهد ارائه تعریفی واضح و مشخص از این پدیده نیستیم. (Gill and Corner, 2017, 3)

اما آنچه که جامعه بین‌المللی در آن اجماع دارد مقابله با تروریسم می‌باشد زیرا این گروه‌ها برای نیل به مقاصد خود افراد بیگناه و بی دفاع را هدف حمله قرار داده و با بهره‌گیری از ترس و وحشت نظم و امنیت را در همه جای دنیا مورد تهدید قرار می‌دهند. بعلاوه پدیده جهانی شدن نیز به عملیات‌های تروریستی سرعت بخشیده است و پیشرفت‌های موجود علمی نیز به قدرت تروریست‌ها افزوده است. اگر چه مقابله با تروریسم به شیوه‌های مختلفی انجام می‌شود اما شیوه «پیشگیری» یکی از بهترین و موثرترین شیوه‌هاست. البته پیشگیری معنایی گسترده دارد و جنبه‌های مختلفی را شامل می‌شود از جمله اقدامات پیشگیرانه آموزش محور و همچنین اقدامات پیشگیرانه نظامی در قالب دفاع مشروع پیشگیرانه<sup>۲</sup> و پیشدستانه که در رویه دولت‌ها برای مقابله با گروه‌های تروریستی بسیار مشاهده می‌شود. اما آنچه هدف این مقاله است مقابله و پیشگیری از تامین مالی تروریسم است و بدنبال بررسی این امر هستیم که اقدامات پیشگیرانه در تامین مالی تروریسم راهکار موثر و مفیدی در مقابله با تروریسم می‌باشد؟ و همچنین با چه مکانیزمی این امر امکان پذیر است؟ بدیهی است که گروه‌های تروریست‌ها بدون پول، نمی‌توانند

۱. شکل‌گیری آن به آغاز ربع آخر قرن بیستم میلادی باز می‌گردد.

۲. جایگاه این دیدگاه در دکترین جدید ایالات متحده آمریکا قابل مشاهده است. با ملاحظه در این دکترین مشاهده می‌گردد که اقدامات پیشگیرانه صرفاً در مقابل تهدیدات بالفعل و واقعی و جاری صورت نمی‌گیرد بلکه می‌توان با توسل به زور اقدام پیش‌گیرانه خود را حتی در راستای مقابله با تهدیدات غیر محتمل بکار برد. اگر چه این نگاه به مرور تعدیل شد و جای خود را به دفاع مشروع پیشدستانه داد. وجه تمایز این شکل از دفاع این بود که صرفاً در مقابل تهدیدات قریب الوقوع امکان دفاع وجود داشت. (موسی زاده و کوهی، ۱۳۸۹، ۱۳۵)

به عنوان یک سازمان عمل کنند و بعلاوه نمی‌توانند به مقاصد خود یعنی حملات تروریستی نائل شوند. اما تروریست‌ها در برابر اختلالات مالی چقدر آسیب‌پذیر هستند؟ حملات گروه‌های تروریستی و ایجاد تشکل‌های مختلف با ایده‌های بعضاً متفاوت اما در عملکرد یکسان، نشان از رشد فزاینده تهدیدات آنها دارد. در سال‌های گذشته حملات متعددی در خاک کشورهای مختلف صورت گرفت که نشان‌دهنده توانایی بالای آنها در انجام این اقدامات دارد. همچنین حملات تروریستی مادرید (۲۰۰۴)، لندن (۲۰۰۵)، آلمان، انگلیس و دانمارک (۲۰۰۶ و ۲۰۰۷) توسط القاعده و در سال (۲۰۱۴) در بلژیک، همچنین در فرانسه - شارلی ابدو و استادיום فوتبال - (۲۰۱۵)، در بروکسل و مونیخ (۲۰۱۶)، در فرانسه و سوئد و بریتانیا (۲۰۱۷) توسط داعش حکایت از این امر دارد که اتحادیه اروپا کانون توجه گروه‌های تروریستی می‌باشد. بر این اساس به مطالعه اقدامات صورت گرفته توسط اتحادیه در مقابله با گروه‌های تروریستی پیرامون اقدامات پیشگیرانه در زمینه تامین مالی تروریسم پرداخته و همچنین اسناد بین‌المللی که براساس آن به اهمیت و ارائه راهکارهای مقابله با تامین مالی تروریسم اشاره شده نیز مورد تاکید و توجه خواهد بود.

روش تحقیق استفاده شده در این مقاله، روش اسنادی و کتابخانه‌ای است. منابع مورد استفاده عبارتند از: جمع‌آوری داده‌ها، استفاده از کتب، اسناد بین‌المللی، مقالات و همچنین از فیش برداری بعنوان ابزار مطالعه استفاده شده است.

### ۱- روش‌های تامین مالی تروریسم

اگرچه رایج‌ترین شیوه مقابله با تروریسم رویکرد نظامی است اما تجربه سال‌ها مقابله نظامی با تروریست‌ها نشان داده است که این شیوه نه تنها کارآمد نبوده بلکه منجر به قدرت گرفتن تروریست‌ها نیز شده است. همچنین دولت‌ها به دلیل تعهدات حقوق بشری و حقوق بشردوستانه در اقدام نظامی علیه گروه‌های تروریستی دارای محدودیت‌های بی‌شماری هستند. برخلاف گروه‌های تروریستی که به دلیل نداشتن تعهدات بین‌المللی، نه تنها تکلیفی به رعایت حقوق مذکور ندارند بلکه از این ارزش‌ها برای فلج کردن یا خنثی کردن عملکرد دولت‌هایی که با آنها مخالف هستند، سوء استفاده می‌کنند.

واقعیت آن است که تروریسم هزینه دارد. اگرچه هزینه‌های عملیات خاص ممکن است نسبتاً ارزان باشد اما سازمان‌های تروریستی برای عملکرد موثر خود نیاز به بودجه بسیار بیشتری دارند. از این رو بدنبال منابعی هستند تا پاسخگوی هزینه‌های آنان باشد. بنابراین ابتدا شناخت منابعی که به وسیله آنها تامین مالی تروریسم صورت می‌گیرد دارای اهمیت است. (Schuurman and others, 2018, 5)

بنابراین قبل از آنکه بدنبال بررسی شیوه‌های مقابله با تامین مالی تروریسم باشیم باید به درک صحیحی از منابع تامین مالی تروریسم نائل شد. زیرا شناخت این منابع کمک می‌نماید تا مکانیزم‌های مناسبی برای مقابله با آنها طراحی و اعمال شود.

آنچه که امروزه در مورد تروریست‌ها می‌دانیم بکارگیری شیوه سازمانی برای تحقق اهدافشان هست و بطور قطع اداره یک سازمان نیازمند بودجه کافی برای تامین هزینه‌های آن است. بعلاوه اقدامات تروریستی علاوه بر نیروی نظامی کافی نیازمند آموزش، تهیه تجهیزات (نظامی، رسانه‌ای و آذوقه)، ایجاد ارکانی که سازمان را هدایت کند و بعلاوه ایجاد امکانات برای زندگی اعضاء و به همه این‌ها هزینه‌های سنگین انجام یک عملیات تروریستی را نیز باید افزود. (Marchment and others, 2018, 7)

در مطالعاتی که پیرامون گروه‌های تروریستی در سال‌های اخیر صورت گرفته است سه شیوه اصلی برای تامین مالی آن‌ها بکارگیری گردیده است که عبارتند از حمایت مالی دولت، فعالیت‌های غیرقانونی و پشتیبانی مردمی. بعلاوه آنها در روش‌هایی که برای انتقال پول انتخاب می‌کنند مواردی از قبیل: حجم، خطر، راحتی، سادگی، هزینه و سرعت را در نظر می‌گیرند. (Freeman, 2016, 12)

البته مقابله با برخی از این منابع مالی مانند پشتیبانی مردمی علاوه بر اتخاذ سیاست‌های پیشگیرانه نیازمند آموزش کافی و آگاهی درباره ماهیت این گروه‌ها به مردم می‌باشد. بعلاوه در کشورهایی که دموکراسی به معنای حقیقی وجود ندارد و یا مشکلات اقتصادی مردم را از دولت ناامید کرده پذیرش گروه‌های مخالف قابل درک است. بنابراین بازتعریف دولت‌ها در قالب حکمرانی مطلوب می‌تواند بسیاری از زمینه‌های گرایش به این گروه‌ها را کاهش دهد. اما رشد فزاینده تروریسم در کشورهای دموکراتیک نیز نشان از ناکافی بودن بسترهای

دموکراسی در عدم گرایش به تروریسم دارد. بنابراین زنجیره‌ای از عوامل اعم از آموزش، دموکراسی، رشد و توسعه اقتصادی و غیره می‌تواند در گرایش به گروه‌های تروریستی خصوصاً در تامین منابع مالی توسط مردم موثر باشد.

کنوانسیون مقابله با تامین مالی تروریسم در این خصوص اقدام به ارائه شیوه‌ای برای شناسایی تامین مالی تروریسم انجام داده است که جای تامل دارد. ماده (۲) کنوانسیون مقابله با تامین مالی تروریسم مقرر می‌دارد که «اگر به هر وسیله و جوهی بطور مستقیم یا غیرمستقیم، برخلاف قانون و بطور عمد، به قصد یا با علم به اینکه بطور کلی یا جزئی، صرف اجرای تروریستی شود.»

از این تعریف استنتاج می‌شود که اولاً تعریف ناظر به اعمال تروریستی است و اشاره‌ای به ممنوعیت حمایت مالی از تروریست‌ها و سازمان‌های تروریستی نشده است. ثانیاً براساس این تعریف، زمانی شخص مسئولیت کیفری دارد که نسبت به استفاده از این منابع مالی در اعمال تروریستی علم داشته باشد. ثالثاً صرف ارائه یا جمع‌آوری و جوه جهت ارتکاب اعمال تروریستی برای تحقق جرم کافی است و نیاز به تحقق نتیجه، یعنی استفاده از جوه مزبور به منظور ارتکاب عمل تروریستی نیست. (رضوی فرد و معصومی، ۱۳۹۷، ۱۳)

اما به دلیل نبود اجماع در تعریف تروریسم، تعیین اینکه چه گروه‌هایی تروریستی هستند به سلیقه و منافع دولت‌ها واگذار شده و از این منظر شاهد یکجانبه‌گرایی دولت‌ها در اعلام برخی گروه‌ها بعنوان گروه‌های تروریستی هستیم. از این منظر جمع‌آوری و انتقال پول برای آنان از لحظه اعلام مشمول تعریف ارائه شده تحت ماده (۲) خواهد بود که در عمل مشکلات و اختلافاتی در عرصه بین‌المللی میان دولت‌ها ایجاد کرده است.

## ۲- ضرورت پیشگیری از تامین مالی تروریسم

یک واکنش موثر و پیشگیرانه به تروریسم باید یک رکن قوی عدالت کیفری را در بر داشته باشد، رکنی که توسط یک چارچوب هنجاری حقوقی هدایت شده و در اصول اساسی حاکمیت قانون، رویه قضایی شایسته و احترام به حقوق بشر قرار گیرد. (نماین، ۱۳۹۰، ۲۴)

بر این اساس مقابله با تروریسم نیازمند ایجاد ساز و کارهای حقوقی در پرتو همکاری‌های بین‌المللی

بود تا ضمن اتخاذ اقدامات پیشگیرانه، در چارچوب حقوق بین الملل اقداماتی بدین منظور صورت گیرد. رویکرد پیشگیرانه در خصوص تامین مالی تروریسم از جمله اقداماتی است که در چارچوب حقوق بین الملل و همکاری های بین المللی شکل گرفته است و این امر یک ضرورت بحساب می آید. ضرورت مقابله با تامین مالی تروریسم از آنجا نشأت می گیرد که کنترل های مالی نظارت بر فعالیت های ستیزه جویان را تسهیل می کند تا اقدامات پیشگیرانه صورت گیرد. آگاهی از اینکه انواع فعالیت های مالی تحت نظارت است، گروه های افراطی را تحت نظارت قرار می دهد تا تغییرات مکرر تاکتیکی و ارتباطات جدید ایجاد کنند که این امر فرصت های ارزشمندی برای جمع آوری اطلاعات ایجاد می کند. (Carrol and Windle, ۲۰۱۸, ۳)

این ساز و کارهای بین المللی در واقع در صدد ایجاد استانداردهای شناخته شده بین المللی است تا از جابجایی پول با اهداف تروریستی جلوگیری نمایند. این امر البته زمانی با پالش جدی مواجه می شود که دولتی که گروه های تروریستی در آن فعالیت می کنند، دولت ناتوان بوده و قادر به اعمال حاکمیت بر سرزمین تحت حاکمیت خود نباشد.

گروه های تروریستی امروزه بیشتر منابع مالی خود را از سرزمین های تحت اشغال، تجارت و ارتکاب جرائم سازمان یافته به دست می آورند. به عبارتی می توان گفت امروزه جهان با اقتصاد تروریسم مواجه است. بر این اساس برای طراحی نظام کارآمد مقابله با تامین مالی تروریسم باید علاوه بر استفاده از تدابیر مقابله با پولشویی به تدابیر توصیه شده در اسناد مربوط به جنایات سازمان یافته نیز توجه کرد. (شمس و اسلامی، ۱۳۹۴، ۵)

آنچه امروزه چالش جامعه بین المللی است تغییر شکل تروریسم سنتی و مدرن به تروریسم پسامدرن است. اگر چه غالباً عملکرد تروریست ها با خشونت و ایجاد ترس و همچنین با هدف قرار دادن جان غیر نظامیان همراه بوده اما در تروریسم پسامدرن لزوماً جان انسان ها در خطر نیست، بلکه تروریست ها می توانند با تبدیل شدن به تجار سالم و درستکار، بازارهای مالی را دستکاری کرده و از این طریق به اهداف خود نائل می شوند (بهاری، ۱۳۹۰، ۴). بنابراین مقابله با تامین مالی تروریسم امروزه یک ضرورت برای جامعه جهانی بحساب می آید تا در پرتو آن به چارچوبی متحد و استاندارد در پرتو معاهدات و سایر اسناد بین المللی برای پیشگیری از اقدامات تروریستی نائل شوند.

### ۳- پیشگیری از تامین مالی تروریسم در پرتو معاهدات و اسناد بین‌المللی

بر اساس ماده (۳۸) اساسنامه دیوان بین‌المللی دادگستری معاهدات یکی از منابع حقوق بین‌الملل می‌باشد که مهمترین ویژگی معاهده توافق بین‌المللی است که از ماده (۲) کنوانسیون وین نیز قابل برداشت است. این ویژگی مهم معاهده این مزیت را دارد که همکاری بین‌المللی در پرتو این توافقات شکل می‌گیرد و عزم جدی تری در عمل به تعهدات بین‌المللی وجود خواهد داشت. پیشگیری از تامین مالی تروریسم نیز از موضوعاتی است که بدون همکاری‌های بین‌المللی و عزم جدی به نتیجه مد نظر منتهی نخواهد شد. همچنین هدف اصلی این معاهدات نخست- ایجاد مسئولیت برای دولت‌ها در صورت تامین مالی تروریسم و دوم- تغییر در قوانین داخلی دولت‌ها در خصوص تدوین قوانین منطبق با تعهدات دولت‌ها وفق معاهدات در زمینه مقابله و پیشگیری از تامین مالی تروریسم می‌باشد. بر این اساس به مطالعه معاهدات و اسناد بین‌المللی که با هدف پیشگیری از تامین مالی تروریسم تدوین گردیده‌اند خواهیم پرداخت.

#### ۳-۱- معاهدات بین‌المللی در زمینه مقابله با تامین مالی تروریسم

کنوانسیون‌هایی که موضوع تامین مالی تروریسم را در دستور کار خود قرار دادند عبارتند از کنوانسیون سرکوب تامین مالی تروریسم، کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه جرائم سازمان یافته می‌باشد که ذیلا و بطور مختصر به بررسی آنها می‌پردازیم.

##### ۱-۱-۳- کنوانسیون سرکوب تامین مالی تروریسم<sup>۱</sup>

اگر چه بحث‌های مربوط به تروریسم و مقابله با آن از سال ۱۹۷۰ در دستور سازمان ملل متحد قرار گرفت و کنوانسیون‌هایی از جمله کنوانسیون مقابله با هواپیمارمایی و کنوانسیون‌های خاص برای مقابله با اشکال و مظاهر جدید تروریسم مانند پدیده گروگان‌گیری، اقدامات غیرقانونی علیه فرودگاه‌ها و تأسیسات هواپیمایی کشوری و اقدامات غیرقانونی علیه ایمنی پیمایش دریایی اتخاذ شد اما در هیچ کدام بطور موثر به موضوع پیشگیری و مقابله با تامین

1. The Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism

مالی تروریسم پرداخته نشد. اولین کنوانسیون که به دنبال ایجاد هنجاری قانونی برای مقابله با منابع مالی تروریسم بود کنوانسیون سرکوب مالی تروریسم می باشد. (Bantekas, ۲۰۱۷, ۴)

کنوانسیون سرکوب تأمین مالی تروریسم پس از حملات ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ در ایالات متحده آمریکا، حیات جدیدی را آغاز کرد. پس از ۱۱ سپتامبر، اقدامات متعددی این کنوانسیون را تکمیل کرد و آنچه که قبلاً با عنوان اقدامات بر ضد پولشویی<sup>۱</sup> شناخته می شد، به سرعت در قالب مقابله با تأمین مالی تروریسم گسترش یافت. این کنوانسیون نه بطور صریح اما بطور ضمنی به ارائه مفهومی از تروریسم<sup>۲</sup> پرداخته و بر این اساس به نوعی مشخص نموده و جوه<sup>۳</sup> و تسهیلات کشوری و دولتی در صورتی که در راستای اقدامات مذکور در معاهده صورت پذیرد عنوان تأمین مالی تروریسم دارد. مطابق ماده (۶) کنوانسیون هر کشور متعاهدی ملزم به انجام اقداماتی نظیر تدوین قانون داخلی در خصوص مقابله با تروریسم می باشد و این اقدام باید در چارچوب و مطابق با تعهدات مندرج در کنوانسیون بوده تا دارای استاندارد مشخص و معینی باشد.

بخشی از کنوانسیون با رویکردی غیر کیفری به ارائه راهکارهایی برای مقابله با تأمین مالی تروریسم می پردازد و از دولت های عضو می خواهد تا این سازو کارها را در قوانین داخلی خود اعمال نمایند. در ردیف (ب) بند (۱) ماده (۱۸) کنوانسیون به تکلیف موسسات مالی در شناسایی مشتریان خود و عدم افتتاح حساب در مواردی که صاحبان حساب یا برداشت کنندگان آن ناشناس هستند اشاره دارد. بعلاوه در ردیف (ج) ماده مذکور به اتخاذ قوانین برای ملزم نمودن موسسات مالی به ارائه گزارش به مراجع ذیصلاح در خصوص مبادلات مالی نموده که در ظاهر امر هیچ هدف اقتصادی بارز یا قصد و نیت قانونی آشکاری ندارند.

#### 1. Anti-money laundering (AML)

۲. بند (ب) ماده (۲) کنوانسیون سرکوب تأمین مالی تروریسم مقرر می دارد «هر اقدامی که به منظور کشتن یا وارد آوردن جراحات شدید به افراد غیر نظامی یا به هر فرد دیگری که مشارکت فعالی در درگیری مسلحانه نداشته، صورت پذیرد و قصد آن ماهیتاً یا براساس شرایط مربوط، ارباب مردم یا وادار ساختن یک دولت یا سازمان بین المللی به انجام یا ممانعت از انجام کاری باشد.»

۳. به معنای دارایی اعم از مشهود و غیر مشهود و منقول و غیر منقول و به هر شکل اعم از چک، پول نقد، حوالجات، سهام، اوراق بهادار، برات، اعتبارنامه و...



بدیهی است که امروزه تاثیر کنوانسیون مقابله با تامین مالی تروریسم پیوند عمیقی با سیاست‌های ضد تروریسم دولت‌ها دارد. در این خصوص تمرکز بر عملکرد دولت‌ها نشان از رویکردهای متفاوت و غیر یکسان دارد. بنابراین یکسان سازی رویه و عملکرد دولت‌ها و ایجاد سازوکارهایی به منظور همکاری‌های بین‌المللی در این زمینه نقش مهمی ایفاء می‌نماید. (Schuurman, 2016, 3)

بر این اساس آنچه که در خصوص کنوانسیون قابل ملاحظه است اتخاذ چارچوبی برای همکاری‌های بین‌المللی در این زمینه است. در بند (۲) ماده (۱۸) کنوانسیون نیز به اتخاذ اقدامات جهت امر نظارت، اقداماتی جهت ردیابی یا کنترل حمل و نقل فیزیکی مرزی پول نقد و اوراق بهادار بی نام و تبادل اطلاعات صحیح و موثق اشاره شده است. در بررسی مفاد کنوانسیون ملاحظه می‌گردد که اگر چه کنوانسیون در زمینه ارائه راهکارهای مقابله با تامین مالی تروریسم سازو کارهای کافی ندارد اما گام‌های اولیه برای همکاری‌های بین‌المللی و اتخاذ رویکردهای مقابله و پیشگیری از تامین مالی تروریسم تحت آن امکان پذیر است. بعلاوه کنوانسیون استانداردهایی را در این زمینه ارائه می‌دهد که موجب یکسان شده رویکرد دولت‌ها در این خصوص می‌گردد.

### ۲-۱-۳- کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه جرائم سازمان یافته فراملی<sup>۱</sup>

در سپتامبر ۲۰۰۳ و دسامبر ۲۰۰۵، کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه جرایم سازمان یافته فراملی و کنوانسیون سازمان ملل علیه فساد به ترتیب وارد عمل شدند. هر دو ابزار با بیان اینکه نه تنها باید در مورد درآمد قاچاق مواد مخدر غیر قانونی باشد، بلکه دامنه کلیه جرایم جدی را نیز تحت پوشش قرار می‌دهد، دامنه جرم پولشویی را گسترده‌تر می‌کند. هر دو کنوانسیون از کشورها می‌خواهد که برای بانک‌ها و مؤسسات مالی غیر بانکی، از جمله اشخاص حقیقی و حقوقی، و همچنین هر نهادهایی که بویژه مستعد حضور در یک طرح پولشویی هستند، یک نظام نظارت نظارتی و نظارتی داخلی ایجاد کنند. این کنوانسیون همچنین خواستار ایجاد واحدهای اطلاعاتی مالی است.<sup>۲</sup>

1. United Nations Convention against Transnational Organized crime
2. Financial Intelligence Units (FIUs)

اگر چه تمرکز این کنوانسیون بر قاچاق انسان و قاچاق اسلحه است اما شامل تمهیداتی به منظور مقابله با پولشویی نیز می‌باشد و از آنجا که یکی از مکانیزم‌های تامین مالی تروریسم پولشویی می‌باشد، بنابراین روشن است که این کنوانسیون و سازوکارهای ارائه شده در آن نیز می‌تواند نقش مهم و موثری در زمینه مقابله و پیشگیری از تامین مالی تروریسم داشته باشد.

### ۲-۳- اسناد بین‌المللی در مقابله با تامین مالی تروریسم

در زمینه مقابله و پیشگیری از تامین مالی تروریسم، برخی اسناد بین‌المللی وجود دارند که راهکارها و مکانیزم‌های موثرتری را نسبت به معاهدات ارائه داده‌اند. دلیل این امر آن است که این راهکارها عموماً از طریق کارشناسی توسط اشخاص مجرب تدوین شده و چون فاقد ملاحظات سیاسی است که در تدوین معاهدات و قطعنامه اعمال می‌شود، بنابراین حاوی راهکارهای موثرتری می‌باشد. اما چون جنبه توصیه‌ای دارند بنابراین الزامی نیز به رعایت این توصیه‌ها نمی‌باشد. مهمترین سند در این زمینه «استانداردهای بین‌المللی در مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم» است که از سوی گروه ویژه اقدام مالی تدوین و ارائه گردیده است.

هدف گروه اقدام ویژه مالی از ارائه این توصیه‌ها ضمن ایجاد استانداردهای واحد در مقابله با تامین مالی تروریسم، ارزیابی توانایی کشورها در پیشگیری و مقابله با تأمین مالی تروریسم می‌باشد. بر این اساس و برای درک بهتر رژیم مقابله با تامین مالی تروریسم این گروه اسنادی را در قالب راهنمایی و توصیه ارائه داده‌اند که عبارتند از: راهنمای ارزیابی ریسک تأمین مالی تروریسم ژوئیه ۲۰۱۹<sup>۱</sup>، استراتژی‌های اختلال در تأمین مالی تروریسم، اکتبر ۲۰۱۸<sup>۲</sup>، تأمین بودجه استخدام برای اهداف تروریستی، ژانویه ۲۰۱۸<sup>۳</sup>، تأمین مالی تروریسم در آفریقای مرکزی و غربی، اکتبر ۲۰۱۶<sup>۴</sup>، خطرات تأمین مالی تروریسم، اکتبر ۲۰۱۵<sup>۵</sup>.

بعلاوه توصیه‌های این گروه در اقدامات دولت‌ها نیز در دو سند که در سال‌های گذشته به

1. FATF Strategy on Combating Terrorist Financing
2. Terrorist Financing Risk Assessment Guidance, July 2019
3. Terrorist Financing Disruption Strategies, October 2018
4. Financing of Recruitment for Terrorist Purposes, January 2018
5. Terrorist Financing in Central and West Africa, October 2016
6. Emerging Terrorist Financing Risks, October 2015

روز رسانی شده ارائه شده است. این توصیه‌ها بعد از حملات تروریستی داعش در سال ۲۰۱۵ افزایش چشمگیری داشته است.<sup>۱</sup> اگر چه پرداختن به مفاد این اسناد پژوهش جداگانه‌ای می‌طلبد اما لازم به ذکر است که گزارش‌های این گروه در اختیار عموم قرار گرفته و در آن لیستی از کشورهایی که وضعیت نگران‌کننده‌ای در زمینه مقررات مالی و پولشویی دارند در اختیار دولت‌های دیگر قرار می‌گیرد و از آن‌ها می‌خواهد تا در فعالیت‌های مالی خود با این دولت‌ها که اصطلاحاً در لیست سیاه این گروه قرار دارند دقت لازم را بعمل آورند. اقدامات این گروه اگر چه جنبه الزام آور ندارد اما اثرات آن موجب نوعی الزام آوری می‌گردد زیرا همکاری‌های مالی بین‌المللی متعاقب این گزارش‌ها با دولتی که در لیست سیاه قرار دارند تعلیق یا قطع شده و این امر نشان از ایجاد شبکه‌ای دارند که نه در قالب معاهده و نه در قالب قطعنامه ایجاد شده اما اثرات الزام آوری سریع تر و قوی تر و موثرتری دارند.

#### ۴- پیشگیری از تامین مالی تروریسم در قطعنامه‌های سازمان ملل متحد

سازمان ملل متحد با توجه به اصول و اهداف منشور ملل متحد و همچنین با داشتن ارکانی با صلاحیت‌ها و اختیارات مختلف مهم‌ترین نهادی است که قادر است در خصوص پیشگیری و مقابله با تامین مالی تروریسم اقدامات موثری انجام دهد. این اقدامات ممکن است در دو بخش کلی ارائه شود یکی از طریق کمیسیون حقوق بین‌الملل به منظور تدوین کنوانسیون در این خصوص که البته توافقی در این زمینه بعد از کنوانسیون سال ۱۹۹۹ حاصل نشده و همچنین از طریق ساز و کار قطعنامه‌ای که شاهد صدور قطعنامه‌های متعددی از سوی مجمع عمومی و شورای امنیت در این زمینه هستیم.

##### ۴-۱- قطعنامه‌های مجمع عمومی در مقابله تامین مالی تروریسم

در چهل و نهمین جلسه مجمع عمومی سازمان ملل متحد قطعنامه‌ای با موضوع اقدامات مربوط به از بین بردن تروریسم بین‌المللی مورخ ۱۹۹۴ به تصویب رسید.<sup>۲</sup> در این قطعنامه

1. FATF Recommendations 2012 , February 2012 (last updated October 2018), Methodology 2013 , February 2013 (last updated February 2019)

2. Resolution 49/60

بر رفع تروریسم بین‌المللی تاکید شده و عنوان گردید که کلیه اعمال، روش‌ها و فعالیت‌های تروریستی را بعنوان اقدامات جزایی و غیر قابل توجیه در هر کجا و توسط هر کس که ارتکاب یابد از جمله آن اقداماتی که روابط دوستانه میان کشورها و ملت‌ها را در معرض خطر قرار می‌دهد و تمامیت ارضی و امنیت کشورها را مورد تهدید قرار می‌دهد، صریحا محکوم می‌نماید. در این قطعنامه همچنین ضمن تشویق دولت‌ها در بررسی مجدد همه ابعاد تامین مالی تروریسم، از دولت‌ها خواسته است تا ابعاد مفاد حقوقی بین‌المللی را در خصوص جلوگیری، سرکوب و محو تروریسم در تمامی اشکال و مظاهر آن مورد بررسی مجدد قرار دهند به نحوی که ایجاد کننده یک چارچوب کامل و جامع و در برگیرنده همه مسائل مربوط به پیشگیری از تامین مالی تروریسم باشد.

قطعنامه دیگری که در آن مجمع عمومی موضوع مقابله با تامین مالی تروریسم را مورد تاکید قرار داد، قطعنامه‌ای بود که در پنجاه و یکمین جلسه این مجمع در سال ۱۹۹۶ به تصویب رسید.<sup>۱</sup> در این قطعنامه مجمع عمومی کمیته‌ای را برای تهیه یک کنوانسیون بین‌المللی برای سرکوب اقدامات تروریستی تعیین نمود. در این قطعنامه در بند (ج) پاراگراف (۳) مجمع عمومی از دولت‌های عضو خواسته است تا اقداماتی را بمنظور جلوگیری و مبارزه علیه تامین مالی تروریست‌ها و سازمان‌های تروریستی از طریق ایجاد اقدامات متقاضی در داخل کشور بعمل آورند. اعم از اینکه این تامین مالی بصورت مستقیم صورت گیرد و یا غیر مستقیم توسط سازمان‌های مردم‌نهاد و خیریه یا در فعالیتهای غیر قانونی نظیر قاچاق اسلحه و مواد مخدر دخالت استفاده شود از جمله استعمار افراد بمنظور تامین مالی فعالیت‌های تروریستی و اتخاذ اقدامات منظم جهت جلوگیری و مقابله با فعالیت‌ها تامین مالی در مواردی گمان می‌رود برای فعالیت‌های تروریستی استفاده می‌گردد.

در راستای پیشگیری از تامین مالی تروریسم، استراتژی جهانی مبارزه با تروریسم سازمان ملل متحد در ۸ سپتامبر ۲۰۰۶ توسط مجمع عمومی سازمان ملل به تصویب رسید. این استراتژی - در قالب یک قطعنامه<sup>۲</sup> و یک برنامه عملی - یک ابزار جهانی منحصر به فرد است

1. Resolution 51/210

2. A/RES/60/288

که تلاش‌های ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی را برای مقابله با تروریسم تقویت می‌کند. در واقع این نخستین باری بود که همه کشورهای عضو با یک رویکرد استراتژیک مشترک برای مبارزه با تروریسم موافقت می‌کردند. در این قطعنامه طیف وسیعی از تصمیمات در زمینه اقدامات فردی و جمعی دولت‌ها در خصوص پیشگیری از تامین مالی تروریسم اتخاذ گردید. در آوریل ۱۹۹۰، کارگروه اقدام مالی در زمینه پولشویی (FATF) مجموعه‌ای شامل ۴۰ توصیه برای بهبود سیستم‌های حقوقی ملی، تقویت نقش بخش مالی و تقویت همکاری در مبارزه با پولشویی را صادر کرد. این توصیه‌ها در سال ۱۹۹۶ و ۲۰۰۳ به منظور بازتاب تغییرات در روشها و روندهای پولشویی تجدید نظر و به روز گردید. بر این اساس مجمع عمومی در قطعنامه مذکور بر اهمیت اجرای توصیه‌ها توسط اعضاء تاکید نمود.

**۲-۴- اقدامات پیشگیرانه شورای امنیت سازمان ملل در مقابله با تامین مالی تروریسم**

رویکرد مقابله با تامین مالی تروریسم از طریق اقدامات شورای امنیت را باید به دو بخش پیش از اقدامات تروریستی یازدهم سپتامبر و پس از حوادث تروریستی در این سال تقسیم نماییم. پیش از حوادث تروریستی یازدهم سپتامبر تمرکز در زمینه مقابله با تامین مالی تروریسم بر گروه طالبان، القاعده و شخص اسامه بن لادن بود. قطعنامه‌هایی نیز در این زمینه صادر گردید که عبارتند از قطعنامه (۱۲۶۷)<sup>۱</sup> در خصوص مسدود کردن وجوه و سایر منابع مالی طالبان، قطعنامه (۱۳۱۳)<sup>۲</sup> در مورد مسدود کرده منابع مالی شخص اسامه بن لادن و گروه القاعده، قطعنامه (۱۳۶۳)<sup>۳</sup> پیرامون ایجاد ساز و کارهایی برای اجرای موثر و بهتر قطعنامه‌های پیشین می‌باشد. با دقت در این قطعنامه‌ها مشاهده می‌شود که با توجه به محدودیت گروه‌ها و اقدامات تروریستی هنوز قدرت این گروه‌ها جدی گرفته نمی‌شد و بنابراین نیازی به اتخاذ سیاست‌های جدی تر نبود. اما شکل و ماهیت حملات یازدهم سپتامبر و به تبع آن ظهور داعش ماهیت این اقدامات پیشگیرانه را دگرگون ساخت.

شورای امنیت پس از حوادث ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ توجه جدی تری به مسئله مقابله و

1. Security Council/Resolution 1267(1999)
2. Security Council/Resolution 1313(2000)
3. Security Council/Resolution 1363(2001)

پیشگیری از تامین مالی تروریسم نمود. این رویکرد در قطعنامه‌های صادره از شورای امنیت قابل ملاحظه می‌باشد. نخستین قطعنامه در این خصوص قطعنامه (۱۳۶۸) شورای امنیت است که فردای حملات ۱۱ سپتامبر بسیار عجولانه مورد تصویب قرار گرفت و در آن ضمن محکوم کردن حملات تروریستی به نیویورک، واشنگتن دی سی و پنسیلوانیا، در بند (۳) قطعنامه از همه کشورها می‌خواهد که با همکاری‌های بین‌المللی عاملان، سازمان دهندگان و حامیان این حملات تروریستی را به عدالت محکوم نموده و تاکید می‌کند افرادی که مسئول یاری، پشتیبانی یا پناه دادن به عاملان، سازمان دهندگان و حامیان این اقدامات می‌باشند، پاسخگو خواهند بود.<sup>۱</sup> در این قطعنامه بدون اشاره صریح به موضوع تامین مالی تروریسم یا ارائه راهکاری در این زمینه صرفاً به واژه «حامیان» و «پشتیبانان» اشاره دارد که تامین مالی نیز صورتی از حمایت می‌باشد و هدف قطعنامه عمدتاً متمرکز بر ایجاد همکاری‌های بین‌المللی در مقابله با تروریسم می‌باشد. ظاهراً در این قطعنامه دیدگاه این است که تا این همکاری‌ها ایجاد نشود ارائه مکانیزمی برای مقابله ممکن نیست.

قطعنامه دیگر که از مهترین قطعنامه‌ها در این زمینه است قطعنامه (۱۳۷۳) است که در (۲۸ سپتامبر) سال ۲۰۰۱ مورد تصویب قرار گرفت. در این قطعنامه ضمن احراز اینکه اقدامات تروریستی تهدیدی بر صلح و امنیت بین‌المللی است<sup>۲</sup> در مقدمه دولت‌ها را به انجام اقداماتی به منظور مقابله با تامین مالی تروریسم و سایر اقدامات تروریستی فرا می‌خواند و در بند (۳) قطعنامه (۱۳۷۳) شورای امنیت، کشورها را مکلف می‌کند تا سریعاً به کنوانسیون‌های بین‌المللی مربوط به تروریسم (از جمله کنوانسیون مقابله با تامین مالی تروریسم مصوب ۱۹۹۹) ملحق شوند.<sup>۳</sup> در این قطعنامه ما شاهد گام‌های اولیه برای شکل‌گیری مقابله با تروریسم با ارائه یک راهکار موثر هستیم. در حقیقت شورای امنیت در مرحله نخست عضویت و تعهد دولت‌ها در کنوانسیون مزبور را راهی برای انطباق قوانین داخلی با استانداردهای بین‌المللی در این زمینه می‌داند.

در قطعنامه (۲۲۴۹) که بعد از حوادث تروریستی مکرر سال (۲۰۱۵) توسط داعش انجام

1. Security Council/Resolution 1368 (2001)

۲. مطابق ماده (۳۹) منشور ملل متحد

3. Security Council/Resolution 1373 (2001)

شد شورای امنیت با تاکید بر قطعنامه‌های پیشین و اینکه اقدامات تروریستی تهدیدی علیه صلح و امنیت بین‌المللی و نقض حقوق بشر است، ضمن شناسایی نام گروه‌های تروریستی در این قطعنامه، در بند (۵) از دولت‌ها می‌خواهد هر گونه اقدامی برای ریشه کن کردن این گروه‌ها اتخاذ نمایند. از جمله این اقدامات مقابله با منابع مالی است که البته ماهیت قطعنامه راهکار بیشتری از قطعنامه‌های پیشین در این زمینه ارائه نمی‌دهد.<sup>۱</sup>

در خصوص ارتباط قطعنامه‌ها و سایر اسناد بین‌المللی در این خصوص باید گفت که مفاد این اسناد به گونه‌ای تنظیم شده‌اند که هر یک مکمل و در مواردی تکرار دیگری است. بنحوی که طبق ماده (۲۵) منشور ملل متحد اجرای قطعنامه‌های شورای امنیت الزامی بوده و از طرف دیگر این قطعنامه‌ها از کشورهای عضو ملل متحد می‌خواهند تا به کنوانسیون بین‌المللی مبارزه با سرکوب مالی تروریسم بپردازند. بعلاوه ضمن اینکه تصویب این کنوانسیون در عرصه داخلی مستلزم رعایت استانداردهای کنوانسیون است، ملاحظات عملی مربوط به حفظ رابطه کارگزاری با بانک‌های خارجی نیز مستلزم اجرای کنوانسیون گروه اقدام مالی است. (طیبی فرد، ۱۳۸۴، ۲۶۱)

یکی از اقدامات مهمی که در قطعنامه (۱۳۷۳) بر آن تاکید شد ایجاد کمیته‌ای بنام «کمیته مقابله تروریسم» بود که این کمیته براساس قطعنامه فوق و همچنین قطعنامه (۱۶۲۴) تلاش می‌کند تا توانایی کشورهای عضو سازمان ملل را در جلوگیری از اقدامات تروریستی در داخل مرزها و مناطق مختلف تقویت نماید. یکی از رویکردهای مهم کمیته مسدود کردن وجوه وابسته به افراد مرتبط با فعالیت‌های تروریستی و مقابله با همه اشکال حمایت‌های مالی از گروه‌های تروریستی است و از دولت‌ها می‌خواهد تا در این زمینه با دولت‌ها همکاری نمایند. همچنین برای ممانعت از نقض حقوق بشر به بهانه مقابله با تامین مالی تروریسم از دولت‌ها می‌خواهد تا در صورت مسدود کردن حساب شخص یا موسسه‌ای، اطلاعات و دلایل خود را از طریق سایتی که برای این منظور طراحی شده ارائه نمایند.

## ۵- پیشگیری از تامین مالی تروریسم در عملکرد اتحادیه اروپا

موج حملات تروریستی در خاک اتحادیه اروپا از سال ۲۰۱۵ به بعد خصوصاً از سوی داعش،

1. Security Council/Resolution 2249 (2015)

اتحادیه اروپا را وادار به اتخاذ تصمیماتی به منظور پیشگیری و مقابله با اقدامات تروریستی نمود. این اقدامات دامنه وسیعی داشت و پیشگیری از تامین مالی تروریسم از جمله این اقدامات بود. از آنجا که تروریست‌ها و حامیان آنها به طور مداوم روش‌های خود را برای جمع‌آوری، جابجایی و دستیابی به منابع مالی اصلاح می‌کنند، اتحادیه اروپا نیز باید ابزارها و اقدامات خود را برای محرومیت از دسترسی گروه‌های تروریستی به منابع مالی به روز نماید. اتحادیه اروپا خود را بازیگری موثر در مبارزه با تروریسم می‌داند و اسناد متعددی را در این رابطه به تصویب رسانده است. این اتحادیه در حوزه خارجی اقداماتی مانند، افزایش همکاری‌های بین‌المللی، همکاری با سازمان‌های بین‌المللی و مقابله با تامین مالی تروریسم را به انجام رسانده است. (بزرگمهری، ۱۳۹۱، ۲)

همچنین اقدامات دیگری نیز از سوی سایر ارکان اتحادیه اروپا صورت گرفته است که هم رویکرد تقنینی داشته و هم رویکرد اجرایی و تلاش گردیده تا ضمن اتخاذ سیاست‌های پیشگیرانه، به انجام اقدامات عملی موثر نیز دست زنند.

#### ۱-۵- اقدامات کمیسیون اروپا در مقابله با تامین مالی تروریسم

کمیسیون اتحادیه اروپا یکی از ارکان شاخص اتحادیه و تجلی کننده ابعاد فدرالی در اتحادیه اروپاست. هدف اولیه کمیسیون کوشش در جهت تامین منافع اتحادیه و ایجاد انگیزه لازم برای اتحاد هر چه بیشتر کشورهای عضو می‌باشد. کمیسیون مسئول پیشنهاد قوانین، اجرای تصمیم‌گیری‌ها و تنفیذ معاهدات بوده و در مجموع بعنوان رکن اجرایی در اتحادیه عمل می‌کند. لازم به ذکر است اگر چه از هر کشور عضو اتحادیه تنها یک عضو در کمیسیون وجود دارد اما این اعضاء به هیچ عنوان نمایندگان کشورهای خود محسوب نمی‌شوند. (تقی زاده انصاری، ۱۳۹۱، ۱۱۸)

کمیسیون اتحادیه اروپا نقش فعال و مهمی در زمینه مقابله با تامین مالی تروریسم داشته است. در «دستور کار اتحادیه اروپا در زمینه امنیت»<sup>۱</sup> آمده است که با توجه به اینکه اتحادیه اروپا امروزه یکی از کانون‌های اصلی حملات تروریستی است و به منظور حفظ جان،

1. The European Agenda on Security(2015)



مال، آزادی و امنیت شهروندان اتحادیه اروپا، همه نهادهای اتحادیه اروپا توافق کرده‌اند که ما برای ۵ سال آینده به یک استراتژی جدید امنیتی داخلی نیاز داریم.<sup>۱</sup> از جمله این اقدامات شناسایی و مسدود کردن حساب‌های مالی اشخاصی است که در صدد حمایت از سازمان‌های تروریستی بوده و بدین منظور فعالیت‌های مختلف انتفاعی و غیر انتفاعی می‌نمایند.<sup>۲</sup> (EU Commission Report, 2015, 4)

مطابق این رویکرد در سال (۲۰۱۶)، کمیسیون اتحادیه اروپا یک برنامه عملی برای تقویت پیشگیری و مقابله با تأمین مالی تروریسم به تصویب رساند.<sup>۳</sup> این برنامه در عمل با هدف شناسایی و جلوگیری از حرکت وجوه و دارایی‌های اشخاص، کمک به اجرای قانون برای ردیابی منابع مالی حاصل از پولشویی و مختل کردن این منابع درآمدی تدوین گردیده است. در سالهای اخیر نیز کمیسیون اقدامات بیشتری را در راستای مقابله با تأمین مالی تروریسم اتخاذ نموده است. یکی «دستورالعمل مبارزه با تروریسم»<sup>۴</sup> که در این سند تلاش گردیده تا تعریف کاملی از جرم تأمین مالی تروریسم ارائه شود. اقدام بعدی بخشنامه مبارزه با پولشویی، که مجموعه‌ای از اقدامات برای مقابله بهتر با تأمین مالی تروریسم و اطمینان از شفافیت معاملات مالی ارائه می‌دهد.<sup>۵</sup> اقدام بعدی دستورالعمل جدید تسهیل استفاده از اطلاعات مالی است که با هدف پیشگیری، کشف، تحقیقات یا پیگرد قانونی برخی از جرائم جنایی، دسترسی توسط پلیس به اطلاعات مالی را بهبود می‌بخشد و همکاری بین واحدهای اطلاعات مالی و اجرای قانون را تقویت می‌کند.<sup>۶</sup> همچنین آیین نامه جدید در مورد ورود و یا خروج پول از اتحادیه اروپا که تضمین‌های محافظت در برابر انتقال‌های غیرقانونی پول نقد را تقویت کرده است.<sup>۷</sup> دو اقدام مهم دیگر کمیسیون اتحادیه اروپا، تعریف جرم و مجازات در حوزه

1. European Council Conclusions EUCO 79/14 of 27.6.2014; European Parliament Resolution 2014/2918 of 17.12.2014; Council Conclusions of 4.12.2014 on the development of a renewed EU Internal Security Strategy.

2. The European Agenda on Security, 2015, 4

3. Action plan on strengthening the fight against terrorist financing(2016)

4. Directive on Combatting Terrorism

5. Fifth Anti-Money Laundering Directive

6. Directive facilitating the use of financial and other information

7. illicit cash movements

پولشویی و دستور العمل انسداد و مصادره اموال اشخاصی می باشد که در صدد کمک های مالی به سازمان های تروریستی می باشند.<sup>۱</sup> با این اطمینان که از داخل خاک اتحادیه اروپا هیچ گونه نقل و انتقال مالی در راستای کمک و تامین مالی تروریسم صورت نمی گیرد. این دستور العمل ها عمدتاً در راستای عمل به قطعنامه های شورای امنیت خصوصاً قطعنامه (۱۳۷۳) می باشد که از دولت های عضو می خواهد تا تمهیدات لازم را برای اقدام موثر در راستای پیشگیری و مقابله با تامین مالی تروریسم انجام دهند.

همچنین از سال ۲۰۰۱ اقداماتی در خصوص مقابله با تامین مالی تروریسم به منظور اجرای قطعنامه (۱۳۷۳) شورای امنیت توسط کمیسیون اروپا صورت گرفته است. این اقدامات شامل شناسایی افراد و شرکت های حامی تروریسم و تهیه فهرست آنها بصورت به روز شده می باشد که در صورت احراز تامین مالی گروه های تروریستی توسط آنها اقدامات اجرایی از قبیل مسدود کردن حساب ها و دارایی های آنها صورت می گیرد. از جمله این اقدامات که منتهی به دعوی حقوقی جنجال برانگیزی شد، توقیف اموال آقای یاسین عبدالله کادی و موسسه البرکات بود.<sup>۲</sup>

## 1. freezing and confiscation orders

۲. شورای امنیت در سال ۱۹۹۹ قطعنامه ای (۱۲۶۷) را تصویب نمود که در آن افغانستان را متهم به بسترسازی تروریسم کرد و کشورها را ملزم به مسدود سازی اموال و منابع مالی کسانی نمود که مستقیم یا غیر مستقیم ریشه در دارایی های طالبان دارند. پس از آن شورای امنیت قطعنامه دیگری را (۱۳۳۳) تصویب نمود و دولتها را ملزم به مسدودسازی اموال اشخاص و شرکتهایی نمود که به طالبان و القاعده کمک می نمایند و نظارت بر حسن اجرای این اقدامات به عهده کمیته تحریم شورای امنیت قرار گرفت. در سال ۲۰۰۱ کمیته تحریم فهرست اولیه افراد و موسساتی که اموالشان باید توقیف شود را منتشر نمود. در راستای اجرایی کردن این قطعنامه ها، اتحادیه اروپا آیین نامه به تصویب رساند یکی در سال ۲۰۰۰ و دیگری در سال ۲۰۰۱. در ۹ نوامبر ۲۰۰۱ کمیته تحریم نام آقای کادی و موسسه البرکات را به لیست خود اضافه نمود و در راستای مقرر ۲۰۰۱، اموال آقای کادی و موسسه البرکات به اتهام کمک به تروریسم توقیف گردید. آقای کادی در دادگاه بدوی اروپا (لوکز آمبورگ) طرح دعوی نمود و خواستار ابطال مقرر ۲۰۰۱ شد. دادگاه اعلام کرد که ابطال مقرر ۲۰۰۱ اتحادیه اروپا به معنای ابطال غیر مستقیم قطعنامه های شورای امنیت است. کادی مجدداً در دادگستری اروپا درخواست تجدید نظر خواهی کرد که در سال ۲۰۰۸ دیوان دادگستری اروپا ضمن پذیرش ادعای او مقرر اتحادیه اروپا را لغو نمود. کمیسیون اروپا نسبت به این رای تجدید نظر خواهی کرد که البته نتیجه آن نیز به نفع آقای کادی منتهی شد.

## ۲-۵- اقدامات شورای اروپا

شورای اروپا رکنی است که در آن منافع کشورهای عضو متجلی می‌شود و تصمیمات نهایی در مورد بیشتر قوانین اروپا توسط شورای اروپا اتخاذ می‌شود و از هر کشور یک وزیر با اختیارات تام به نمایندگی از دولت متبوع خود در شورا شرکت دارد. (تقی زاده انصاری، منبع پیشین، ۱۲۴)

طبق ماده (۲۸۸) معاهده نیس برخی اعمال مانند قانونگذاری و تصمیم‌گیری در سیاست خارجی و امنیت مشترک محدود شده و تنها تصمیم‌گیرنده در زمینه سیاست خارجی و امنیتی مشترک و به تبع آن سیاست دفاعی و امنیتی شورا است که برای امور کلی و روابط خارجی تشکیل می‌شود. با این وجود شورای اروپا در مواردی می‌تواند این قوانین را بطور مشترک با پارلمان اروپا به تصویب رساند. (احمدی، ۱۳۸۸، ۱۳۱)

شورای اروپا در راستای مقابله با تامین منابع تروریسم اقدام به اتخاذ دستورالعمل‌هایی نموده است. در این راستا می‌توان به اقدام مشترک پارلمان اروپا و شورای اروپا اشاره نمود که مقررات مشترکی در مورد ممانعت استفاده از سیستم مالی اتحادیه به منظور پولشویی یا تأمین مالی تروریسم وضع نمودند. علاوه بر این رویکرد پیشگیرانه، تصمیم گرفتند تا تأمین مالی تروریسم در کشورهای عضو جرم‌انگاری شده و برای آن مجازات در نظر گرفته شود.<sup>۱</sup> اما عمده اقدامات شورای اروپا در این خصوص با تمرکز بر موضوع پولشویی و اصلاح و تقویت نظام بانکی در سطح اتحادیه اروپا بوده است. در سال ۲۰۱۸ این شورا مصوبه‌ای را به تصویب رساند که در آن بر اهمیت بانکداری سالم و پویا و ایمن در اروپا تأکید دارد. بر این اساس برخی اقدامات مانند جمع‌آوری اطلاعات از مقامات ملی در رابطه با ضعف‌هایی که در زمینه اقدامات آنها علیه پولشویی و تأمین مالی تروریسم شناسایی شده است، ارتقاء کیفیت نظارت از طریق تدوین استانداردهای مشترک و هماهنگی بین مقامات نظارت ملی و انجام ارزیابی ریسک در مراجع ذیصلاح برای ارزیابی استراتژی‌ها و منابع آنها برای مقابله با خطرات ظهور پولشویی در سطح اتحادیه اروپا مورد تصویب قرار گرفت.<sup>۲</sup>

1. Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council (2015)

2. Anti-money laundering: Council agrees position on reinforced supervision for banks (2018)

در سال (۲۰۱۹) نظیر همین اقدامات اما با بازه زمانی طولانی تر مورد توجه و تصویب قرار گرفت. یکی از این اقدامات شورای اروپا شامل تهیه لیست کشورهایی است که خطر پولشویی در آن زیاد است. این لیست شامل ۲۳ کشور است که به کمیسیون اروپا ارجاع گردیده تا تمهیدات لازم را در روابط با این کشورها مد نظر داشته باشند.<sup>۱</sup>

در ادامه این سیاست‌ها در سال ۲۰۱۹ شورای اروپا اقدامات اجرایی دیگری را به تصویب رساند که زمان اجرای آن تا سال ۲۰۲۴ پیش‌بینی شده است.<sup>۲</sup> این اقدامات در راستای مبارزه با پولشویی و قطع منابع مالی سازمان‌های تروریستی می‌باشد. این دستور کار با اولویت نظارت بیشتر بر فعالیت‌های موسسات مالی و بانکی، شناسایی افرادی که به فعالیت‌های اقتصادی با ریسک کمک‌های مالی به سازمان‌های تروریستی می‌پردازند، تحقیق و بررسی و کشف روش‌های نوین پولشویی و تلاش برای همکاری‌های موثرتر در سطح اتحادیه اروپا میان اعضا می‌باشد.

### ۳-۵- سازمان امنیت و همکاری اروپا ۳

سازمان امنیت و همکاری اروپا رویکردی جامع به امنیت دارد که جنبه‌های سیاسی- نظامی، اقتصادی و زیست محیطی و انسانی را در بر می‌گیرد. بنابراین، طیف گسترده‌ای از نگرانی‌های مربوط به امنیت، از جمله کنترل اسلحه، حقوق بشر، مسائل مربوط به اقلیت‌ها، استراتژی‌های پلیس و مقابله با تروریسم و را مورد بررسی قرار می‌دهد.

گزارش‌های ارائه شده از سازمان امنیت و همکاری اروپا بیانگر آن است که تروریسم یکی از مهمترین تهدیدها برای صلح، امنیت و ثبات و همچنین بهره‌مندی از حقوق بشر و توسعه اجتماعی و اقتصادی در سطح اتحادیه اروپا می‌باشد. بعلاوه تروریسم به دنبال تضعیف ارزشهایی است که سازمان امنیت و همکاری اروپا برای آن متحد می‌شود. بنابراین، این سازمان در اجرای اقدامات مؤثر برای جلوگیری و مبارزه با تروریسم در تمام اشکال و

1. Money laundering and terrorist financing: Council returns draft list of high risk countries to the Commission(2019)

2. New strategic agenda 2019-2024

3. The Organization for Security and Co-operation in Europe(OSCE)

جلوه‌های آن تمهیداتی از جمله مقابله با تامین مالی تروریسم را پیش بینی نموده است. (OSCE Rep, 2020, 7)

یکی از روش‌های مقابله با تامین مالی تروریسم از طریق سازمان امنیت و همکاری اروپا، آموزش به کشورهای عضو<sup>۱</sup> خصوصاً در آسیای میانه برای مقابله با پولشویی است. این برنامه آموزشی شامل امکان تبادل منابع اطلاعاتی، شناسایی شرکت‌های خصوصی و سازمانهای غیر انتفاعی امکان تامین مالی تروریسم از طریق آنها وجود دارد و جلوگیری از سوءاستفاده این شرکت‌ها و سازمان‌های غیرانتفاعی برای تأمین اعتبار تروریسم و مبارزان تروریست خارجی را در بر می‌گیرد. (OSCE Rep, 2019, 12)

شیوه دیگری که سازمان امنیت و همکاری اروپا برای مقابله با تامین مالی تروریسم مد نظر قرار داده است، تلاش برای ترغیب دولت‌های عضو برای عضویت و پذیرش تعهدات مندرج در معاهدات بین‌المللی در زمینه مقابله با تروریسم به منظور متحد الشکل نمودن ساختار تقنینی، امنیتی و سیاسی در مقابله با تامین مالی تروریسم است. (OSCE Rep, 2018, 9)

#### ۴-۵- نقش یوروپل در پیشگیری و مقابله با تامین مالی تروریسم

اروپا در حال حاضر با یک شکل جدیدی از تهدیدات تروریسم بین‌المللی روبرو است. تغییر واضح در استراتژی داعش و سایر گروه‌های تروریستی برای انجام حملات ویژه به سبک نیروهای نظامی با تمرکز ویژه بر اروپا و همچنین تعداد فزاینده جنگجویان تروریست خارجی، نشان از چالش‌های جدید پیش روی اتحادیه اروپا و کشورهای عضو آن دارد.

برای اطمینان از پاسخ مؤثر به چالش‌های تروریسم بین‌المللی، یوروپل مرکز مبارزه با تروریسم اروپا<sup>۲</sup>، را که یک مرکز عملیاتی و مرکز تخصصی است ایجاد نموده که نشان دهنده نیاز روزافزون اتحادیه اروپا برای تقویت پاسخ خود به تروریسم است. این مرکز به عنوان قطب اصلی در اتحادیه اروپا در مبارزه با تروریسم طراحی شده و پشتیبانی عملیاتی را برای تحقیقات انجام می‌دهد. واحد اطلاعات مالی در یوروپل نیز دارای یک دستورالعمل گسترده

۱. کشورهای عضو سازمان امنیت و همکاری اروپا شامل ۵۷ کشور می‌باشد.

2. the European Counter Terrorism Centre (ECTC)

در زمینه پشتیبانی از تحقیقات در زمینه جنایات سازمان یافته، جرایم سایبری و تروریسم و همچنین اطلاعات مربوط به هوش مالی می‌باشند. همچنین این برنامه به کشورهای عضو اطلاعاتی برای جلوگیری و مبارزه با فعالیت‌های بین‌المللی پولشویی، ضد تأمین مالی تروریسم و درآمدهای حاصل از جرم ارائه می‌دهد.<sup>۱</sup>

گزارش سالانه یوروپل از وضعیت تروریسم در اتحادیه اروپا بیانگر آن است که اقدامات موثری به منظور مقابله با انتقال پول از طریق حساب‌های دیگران توسط تروریست‌ها صورت گرفته است. با توجه به اینکه گروه‌های تروریستی برای انجام مبادلات مالی خود اقدام به پولشویی می‌نمایند، بنابراین بررسی دقیق حساب‌ها و پیگیری فسادهای مالی ناشی از پولشویی در دستور یوروپل بوده است. (7, 2018, Europol Report)

فعالیت‌های یوروپل در زمینه پیشگیری و مقابله با تأمین مالی تروریسم صرفاً با رویکرد پلیسی نبوده بلکه اقداماتی در زمینه آموزش پرسنل، شناسایی روش‌های نوین پولشویی و همچنین برگزاری سمینارهایی با حضور متخصصان مرتبط با این حوزه بوده است.

در این زمینه یوروپل پروژه‌ای دو ساله را در دست اقدام دارد بنام (بی-کا-نت)<sup>۲</sup> که هدف آن ایجاد ظرفیت و ابتکار شبکه در بین بازیگران دولتی و خصوصی در برابر تأمین مالی تروریسم است. این همکاری‌ها با مشارکت بخش‌های خصوصی با یوروپل صورت می‌گیرد. پروژه با انعکاس پیچیدگی و اهمیت موضوع تأمین مالی تروریسم، به دنبال پاسخ‌ها و راه‌حل‌های حرفه‌ای و انعطاف پذیر، در زمینه مبارزه با تروریسم و هوش مالی می‌باشد. همچنین در شناسایی و حل چالش‌های نوین تأمین مالی تروریسم در سطح اتحادیه اروپاست.<sup>۳</sup>

مرکز مبارزه با تروریسم اروپا که زیر نظر یوروپل فعالیت می‌کند ضمن انجام فعالیت‌هایی در زمینه مبارزه با تروریسم از جمله ارائه پشتیبانی عملیاتی بنا به درخواست یک کشور عضو اتحادیه اروپا برای تحقیقات، مقابله با مبارزان خارجی عضو در گروه‌های تروریستی، مقابله با تبلیغات تروریستی و افراط‌گرایی آنلاین (از طریق واحد ارجاع اینترنت اتحادیه اروپا)، مقابله

1. <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/no-money-for-terror>

2. best practice, capacity building and networking initiative among public and private actors against terrorism financing (BeCaNet)

3. <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/no-money-for-terror>

با قاچاق غیرقانونی اسلحه اقداماتی نیز در زمینه پیشگیری و مقابله با تامین مالی تروریسم از طریق تبادل اطلاعات و تخصص در زمینه تأمین اعتبار تروریسم (از طریق برنامه رهگیری مالی تروریسم و واحد اطلاعات مالی) انجام داده است.<sup>۱</sup>

تلاش‌های اتحادیه اروپا در زمینه پیشگیری و مقابله با تامین مالی تروریسم در سطوح و با ماهیت‌های مختلف، نشان از اهمیت اقدامات پیشگیرانه در زمینه قطع منابع مالی گروه‌های تروریستی داشته و گزارش‌های ارائه شده که از نظر گذشت نشان از موفقیت در این زمینه داشته است که البته با وجود تغییر استراتژی سازمان‌های تروریستی در اتخاذ روش‌های نوین پولشویی، این اقدامات نیازمند به روز شدن و کار تخصصی می‌باشد.

### نتیجه‌گیری

تروریسم اگر چه امروز دیگر پدیده‌ای نوظهور نیست اما فعالیت‌های گسترده و قدرت زیاد این گروه‌ها در انجام عملیات‌هایی با خسارات و تلفات بالا، نشان از چالشی دارد که تنها راه مقابله با آن اقدام نظامی نیست. تجربیات مقابله نظامی با گروه‌های تروریستی نشان از این دارد که نه تنها به محو این گروه‌ها منتهی نشده بلکه موجب افزایش قدرت آن‌ها در عضوگیری و تقویت ساختار خود می‌شوند. بنابراین اتخاذ رویکردهای دیگر در کنار این شیوه می‌تواند در نیل به اهداف مورد نظر موثر باشد. از جمله این رویکردها اتخاذ اقدامات پیشگیرانه به منظور قطع منابع مالی گروه‌های تروریستی می‌باشد. آنچه که طراحی و اجرای یک عملیات تروریستی را در سطح بین‌المللی تسهیل می‌کند قدرت مالی این گروه‌ها می‌باشد، بنابراین با قطع منابع مالی امکان انجام عملیات‌های گسترده از آنها سلب می‌گردد. در مطالعاتی که پیرامون گروه‌های تروریستی صورت گرفته است سه شیوه اصلی برای تامین مالی آنها بکارگیری گردیده است که عبارتند از حمایت مالی دولت، فعالیت‌های غیرقانونی و پشتیبانی مردمی. بنابراین مسدود کردن این منابع نه تنها نیازمند اقدامات داخلی بلکه نیازمند اقدامات و همکاری‌های بین‌المللی نیز می‌باشد. مسدود نمودن امکان کمک‌های دولت‌ها به گروه‌های تروریستی تنها از راه ملزم نمودن آنها وفق معاهدات بین‌المللی و یا قطعنامه‌های الزام آور

1. <https://www.europol.europa.eu/about-europol/european-counter-terrorism-centre-ectc>

شورای امنیت امکان پذیر است که اگر چه معاهدات بین المللی در این خصوص کم است اما پیوستن و همکاری در راستای استانداردهای آن می تواند به اهداف مد نظر منجر شود. البته لازم به ذکر است به دلیل عدم اجماع دولت ها در تعریف تروریسم این اتفاق نظر برای الحاق به معاهده مقابله با تامین مالی تروریسم هنوز به نتیجه نرسیده است. اما طیف وسیعی از قطعنامه ها خصوصا قطعنامه های شورای امنیت توانسته الزامی را هر چند محدود در زمینه مقابله با تامین مالی تروریسم ایجاد نماید. با توجه به حملات تروریستی گسترده با اتحادیه اروپا در سالهای گذشته، این سازمان بین المللی اقدامات متعددی با ماهیت های مختلف توسط ارکان خود از جمله، کمیسیون اروپا، شورای اروپا، سازمان امنیت و همکاری اروپا و یوروپل اتخاذ نموده است. این اقدامات شامل سیاست های مقابله با پولشویی، اصلاح نظام مالی و پولی، شناسایی افرادی که ممکن است فعالیت های اقتصادی آنها با هدف کمک به گروه های تروریستی باشد، آموزش به دولت های عضو در زمینه حفاظت از نظام مالی و بانکی، کشف و آموزش روش های نوین پولشویی و... که ماهیت این اقدامات نشان از این امر دارد که رویکرد مقابله با فعالیت های مالی تروریسم صرفا پلیسی نبوده بلکه یک کار تخصصی و علمی است که نیازمند مشورت و کمک افراد متخصص در این زمینه دارد. نشست های علمی انجام گرفته حتی در یوروپل نشان از اهمیت آموزش و بهره گیری از تخصص های علمی در این زمینه دارد.



## منابع

- بهاری، بهنام (۱۳۹۰) تحلیل مفهوم تروریسم از انگیزه تا گسترش فعالیت، فصلنامه مطالعات انقلاب اسلامی، سال هشتم، شماره ۲۷
- موسی زاده، رضا، کوهی، ابراهیم (۱۳۸۹) حقوق سازمانهای بین‌المللی: حقوق شورای امنیت، تهران: نشر میزان
- بزرگمهری، مجید (۱۳۹۱) مواضع اتحادیه اروپا و سازمان کنفرانس اسلامی در مبارزه با تروریسم: نگاهی تطبیقی در تعریف و راهبردها، فصلنامه مطالعات سیاسی جهان اسلام، دوره ۱، شماره ۲
- نمایان، پیمان (۱۳۹۰) واکنش‌های عدالت کیفری به تروریسم، تهران: نشر میزان
- شمس ناتری، محمد ابراهیم، اسلامی، داوود (۱۳۹۴) ماهیت کیفری تامین مالی تروریسم، مطالعات حقوق کیفری و جرم شناسی
- تقی زاده انصاری، مصطفی (۱۳۹۱) حقوق اتحادیه اروپا، چاپ دوم، تهران: انتشارات جنگل
- طیبی فرد، امیر حسین (۱۳۸۴) مبارزه با تامین مالی تروریسم در اسناد بین‌المللی، مجله حقوقی، شماره ۳۲
- احمدی، بهزاد (۱۳۸۸) کتاب اروپا: ویژه سیاست خارجی و امنیتی اتحادیه اروپا، موسسه فرهنگی و تحقیقات بین‌المللی ابرار معاصر تهران
- رضوی فرد، بهزاد، معصومی، مسعود (۱۳۹۷) جایگاه پیشگیری غیر کیفری از تامین مالی تروریسم در سیاست جنایی ایران، فصلنامه پژوهش‌های اطلاعاتی و جنایی، شماره چهارم

## منابع انگلیسی

- Marchment, Zoe, Gill, Paul, Corner, Emily, Bouhana, Noémie (2018) Terrorist Decision Making in the Context of Risk, Attack Planning, and Attack Commission, Studies in Conflict & Terrorism.
- Schuurman, Bart, Bakker, Edwin, Gill, Paul, Bouhana, Noémie (2018) Lone Actor Terrorist Attack Planning and Preparation: A Data-Driven Analysis, Journal of forensic sciences.
- Gill, Paul, Corner, Emily (2017) There and back again: The study of mental

disorder and terrorist involvement, American Psychologist.

-Freeman, Michael(2016) The sources of terrorist financing: Financing terrorism: case studies, Routledge.

-The OSCE Parliamentary Assembly Report (2020) OSCE Parliamentary Assembly and UNOCT to reinforce collaboration in preventing terrorism and violent extremism.

- The OSCE Parliamentary Assembly Report(2019) OSCE Mobile Training Team trains Kyrgyz border officers in Bishkek to enhance their capacities to identify foreign terrorist fighters.

- The OSCE Parliamentary Assembly Report (2018)Overview of OSCE Counter-Terrorism Related Commitments, SEC.GLA/69/18

- Carrol, Paul, Windle, James(2018) Cyber as an enabler of terrorism financing, now and in the future, Journal of Policing, Intelligence and Counter Terrorism, Volume 13

- Bantekas, Ilisa(2017) The International Law of Terrorist Financing, Published online by Cambridge University Press, Volume 97.

-Schuurman, Bart(2016) Topics in terrorism research: reviewing trends and gaps, 2007-2016, Journal of Critical Studies on Terrorism, Volume 12.

-Europol Report(2018) EU Terrorism Situation and Trend Report.

- Security Council/Resolution 1267(1999)

- Security Council/Resolution 1313(2000)

- Security Council/Resolution 1363(2001)

- Security Council/Resolution 1368 (2001)

- Security Council/Resolution 1373 (2001)

- Security Council/Resolution 2249 (2015)

- European Council Conclusions EUCO 79/14 of 27.6.2014; European Parliament Resolution 2014/2918 of 17.12.2014; Council Conclusions of 4.12.2014 on the development of a renewed EU Internal Security Strategy.

- The Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism