

ابعاد حقوقی پیوستن ایران به گروه ویژه اقدام مالی (FATF)

تاریخ دریافت: ۹۹/۴/۱۵

سیدمحمد حسینی احمدفداله^۱

تاریخ پذیرش: ۹۹/۶/۲۰

ابوالفضل جعفر قلیخانی^۲

طیبه بلوردی^۳

چکیده

زمینه و هدف: تحقیق حاضر به بررسی بسترهای قانونی موردنیاز پیوستن ایران به اف.ای.تی.اف پرداخته است. بحث پیوستن یا نپیوستن ایران به اف.ای.تی.اف از موضوعات مهمی که در سال‌های اخیر محل اختلاف نظر جدی موافقان و مخالفان بوده است. سؤال اساسی که در این خصوص مطرح و مورد بررسی قرار گرفته این است که پیوستن ایران به اف.ای.تی.اف دارای چه منافع و چه معایبی است و اساس بسترهای حقوقی لازم برای پیوستن ایران به اف.ای.تی.اف فراهم بوده و در نظام حقوقی ایران در خصوص مبارزه با پولشویی و مبارزه با تأمین مالی تروریسم قوانین لازم تدوین شده است و قوانین مصوب چگونه قابل ارزیابی است؟

روش تحقیق: در این مقاله، نگارندگان با روش تحلیلی - توصیفی به تبیین و ارزیابی ایمن سازی کودکان از آسیب‌ها و تهدیدات فضای سایبر با تأکید بر اقدامات پلیس بین‌الملل پرداخته‌اند.

یافته‌ها و نتیجه‌گیری: یافته‌های تحقیق حاضر بیانگر این امر است که عضویت ایران در اف.ای.تی.اف زمینه‌های لازم برای اطمینان سرمایه‌گذاران خارجی در خصوص شفافیت نظام بانکی ایجاد کرده و می‌تواند مشوق و اطمینان و اعتماد لازم برای سرمایه‌گذاران خارجی در این خصوص فراهم نماید. برای عضویت در گروه اقدام مالی، در ابتدا باید قوانینی در جهت مبارزه با تأمین مالی تروریسم و مبارزه با پولشویی در کشوری که می‌خواهد وارد گروه اقدام مالی شود به تصویب برسد یا اگر این قوانین در آن کشورها وجود دارد باید دارای استانداردهای گروه اقدام مالی باشد. تصویب یا استانداردسازی این دسته از قوانین به این علت است که زیرساخت‌های مناسب برای انجام توصیه‌های گروه اقدام مالی در کشور عضو فراهم شود. در ایران نیز هم قانون مبارزه با پولشویی و هم قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم به‌عنوان بسترهای حقوقی لازم برای عضویت ایران در اف.ای.تی.اف فراهم است هرچند قوانین مورد اشاره ممکن است با نارسایی‌هایی مواجه باشند.

کلیدواژه‌ها: اف.ای.تی.اف، نظام بانکی، عضویت، پولشویی، تأمین مالی، تروریسم.

۱. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، واحد سیرجان، دانشگاه آزاد اسلامی، سیرجان، ایران.

۲. استادیار گروه حقوق، واحد سیرجان، دانشگاه آزاد اسلامی، سیرجان، ایران (نویسنده مسئول).

mohammad.naser14@yahoo.com

۳. استادیار گروه حقوق، واحد سیرجان، دانشگاه آزاد اسلامی، سیرجان، ایران.

مقدمه

گروه ویژه اقدام مالی یکی از مهم‌ترین نهادهای پیشرو در زمینه مبارزه با پولشویی به‌شمار می‌رود که از سال ۱۹۸۹ تاکنون به‌صورت تخصصی در این حوزه فعالیت می‌کند. گروه مذکور در واقع یک نهاد بین‌الدولی^۱ است که در سال ۱۹۸۹ میلادی به پاسخ به نگرانی‌های فزاینده ناشی از پدیده شوم پولشویی، به ابتکار کشورهای عضو گروه هفت^۲ تشکیل شده است.

گروه ویژه اقدام مالی یک کارگروه تخصصی در درون سازمان همکاری و توسعه اقتصادی^۳ است که در عین حال مستقل از آن سازمان فعالیت می‌کند. حیات و فعالیت گروه ویژه جنبه موقتی داشته و هر چند سال یکبار مأموریت آن براساس توافق اعضاء تمدید می‌شود. برای این اساس گروه ویژه یک نهاد بین‌المللی دائمی به‌شمار نمی‌رود.

وظیفه این گروه، تدوین استانداردها و بهبود وضعیت اجرائی تدابیر حقوقی، نظارتی و عملیاتی، برای مبارزه با پولشویی، تأمین مالی تروریسم و تأمین مالی سلاح‌های جمعی و سایر تهدیدهای مرتبط با سلامت نظام مالی بین‌الملل است. در وهله اول، کشورها باید ریسک‌های ناشی از پولشویی و تأمین مالی تروریسم را که با آن مواجه هستند را شناسایی و ارزیابی کنند سپس، تدابیر مناسبی برای کاهش آن ریسک در نظر بگیرند.

کشورها برای عضویت در گروه ویژه اقدام مالی علیه پولشویی، باید دارای شرایط و معیارهای خاصی در مواردی از قبیل تولید ناخالص ملی کشور، میزان گستردگی بخش بانکی و درجه باز بودن بخش مالی و ارتباط متقابل آن کشور با بازارهای مالی جهانی و کوشش‌ها و اقداماتی که در آن کشور برای مبارزه با پولشویی انجام شده است^۴، باشند.

علاوه بر کشورهای عضو، گروه مزبور دارای تعداد زیاد عضو وابسته و نیز عضو ناظر است

1. Intergovernmental body

۲. در سال ۱۹۷۵ میلادی، شش کشور صنعتی جهان شامل: فرانسه، آلمان (غربی)، ایتالیا، ژاپن، بریتانیا و آمریکا یک گروه بین‌المللی مالی تحت عنوان گروه شش (G۶) را تشکیل داد که یک سال پس از آن، با پیوستن کانادا به این گروه، گروه مزبور به گروه (G۷) تغییر نام داد.

3. Organization for Economic Co-operation and Development (OECD)

4. FAFT Annual Report (2007-2008)

که بانک جهانی، صندوق بین‌المللی پول، کمیته نظارت بانکی بال، سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، بانک مرکزی اروپا، پلیس بین‌الملل (اینترپل)، دفتر مبارزه با مواد مخدر و جرائم سازمان ملل، کمیته ضد تروریسم شورای امنیت، از جمله اعضای ناظر گروه ویژه هستند، امکان عضویت سایر کشورها و سازمان‌های بین‌المللی نیز در این گروه وجود دارد.

هدف گروه «گروه ویژه اقدام مالی» توسعه و ارتقا یک پاسخ برای مبارزه با پولشویی و مبارزه با تأمین مالی تروریسم است. این سازمان تاکنون چهل‌ونه توصیه را صادر نموده است که استانداردهای بین‌المللی محسوب می‌شوند. این توصیه‌ها یک نظارت جهانی ضد پولشویی و مبارزه با تأمین مالی تروریسم است که استانداردهای بین‌المللی را منتشر می‌کند که به طرح‌هایی برای قوانین و مقررات پولی در سراسر جهان تبدیل شده است.

این استانداردها عموماً به عنوان «قانون نرم^۱» به جای قوانین «اجباری^۲» مورد استفاده قرار می‌گیرند. کشورها برای عضویت در FATF باید اقدامات لازم در زمینه تدوین و قانونگذاری و اجرا بر مبنای توصیه‌های ۴۹ گانه گروه ویژه اقدام مالی اتخاذ کنند.^۳

کارشناسان اف.ای.تی.اف بر اساس گزارش‌های رسمی کشورهای مختلف، از جمله در مورد شفافیت مالی، قوانین مالیاتی و مانند آن، نظرات مشورتی خودشان را در مورد میزان ریسک سرمایه‌گذاری در آن کشورها اعلام می‌کنند که مورد استناد سرمایه‌گذاران بین‌المللی قرار می‌گیرد. فعالیت این گروه نامحدود نبوده و فعالیت این گروه در یک بازه زمانی مشخص است و برای تمدید آن نیاز به تصمیم ویژه وزرای کشورهای عضو دارد. برای دوره فعلی که از ۲۰۱۲ شروع شده است، تصمیم گرفته شده تا سال ۲۰۲۰ فعالیت‌های این گروه ادامه یابد. (عباسی، ۱۳۸۶: ۱۵۲) این گروه کار ویژه خود را پیگیری شفافیت مبادلات مالی برای مبارزه با پول‌شویی به‌خصوص در قالب معاملات مواد مخدر و مقابله با تأمین مالی تروریسم در سطح ملی و بین‌المللی اعلام کرده است و نتایج حاصل از نظارت بر کشورها را در جلسات

1. Soft law

2. Binding rules

۳. در توصیه شماره «۳» و FATF «کشورها باید بر مبنای کنوانسیون‌های وین، پالمو، پولشویی را جرم‌انگاری کنند...» و در توصیه شماره «۴» FATF «کشورها باید اقداماتی مانند آنچه در کنوانسیون‌های «وین»، «پالمو» و «تأمین مالی تروریسم» مقرر شده است از جمله اقداماتی در زمینه قانونگذاری انجام دهند...»

هر چهار ماه یکبار خود به اطلاع کشورهای عضو می‌رساند تا این کشورها بتوانند ریسک سرمایه‌گذاری در بازارهای مالی هدف را بررسی و در مورد سرمایه‌گذارانی «که به کشورهای مشکوک» می‌روند احتیاط کنند. این گروه، توصیه‌هایی در این رابطه تهیه کرده است. یک سال بعد از ایجاد شدن، ۴۰ توصیه توسط این گروه، تولید و منتشر شد. ۲۰۰۱ در سال نیز، بعد از حملات تروریستی ۱۱ سپتامبر به برج‌های مرکز تجارت جهانی در نیویورک، یک وظیفه دیگر هم به عهده کارشناسان سازمان گذاشته شد و آن این «که بازارهای هدف برای سرمایه‌گذاری را از نظر وجود امکان تأمین مالی تروریسم» بررسی کنند. زمانی که منابع درآمدی تروریست‌ها از فعالیت‌های غیرقانونی و مجرمانه تأمین شود، یا این منابع از جانب دولت‌های حامی تروریسم تأمین شده باشند، فرض اینکه تروریست‌ها به فعالیت‌های پولشویی روی بیاورند طبیعی است. (Krieger, 2011: 11)

بحث در خصوص تأثیرات مثبت و منفی پذیرش مقررات گروه ویژه اقدام مالی هنوز هم یکی از مباحث مهم در این زمینه است. مخالفان و موافقان اصل پذیرش قواعد این‌گونه نهادهای مالی بین‌المللی هر کدام از نگاه خود به این موضوع پرداخته‌اند. همین اختلاف نظرها انجام تحقیق حاضر را به یک ضرورت مبدل ساخته است. سؤال اساسی که در این خصوص مطرح و مورد بررسی قرار می‌گیرد این است که پیوستن ایران به اف.ای.تی.اف چه منافع و معایبی دارد و بستریهای قانونی مورد نیاز عضویت ایران در اف.ای.تی.اف چگونه قابل ارزیابی است؟ در راستای بررسی سؤال مورد اشاره ابتدا مزایا و معایب پیوستن ایران به اف.ای.تی.اف بررسی می‌شود و در ادامه قوانین موجود در نظام حقوقی ایران که در راستای مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم به‌عنوان دو کارکرد مهم اف.ای.تی.اف تبیین و تحلیل می‌گردد.

۱- مزایای پیوستن ایران به اف.ای.تی.اف

مهم‌ترین مزیت پیوستن به اف.ای.تی.اف، عدم ضرورت ارائه اطلاعات نظام مالی ایران به این نهاد است. گروه اقدام مالی به سیاست‌ها، رویه‌ها، قوانین و مقررات می‌پردازد. برای گروه اقدام مالی مهم است که در کشورها قوانین ملی کارا و اثربخشی برای مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم وجود داشته باشد؛ مقامات قضایی و اجرایی، اختیارات کافی برای

نظارت بر اجرای این قوانین و مقررات داشته باشند؛ شناسایی مشتری در مؤسسات مالی انجام شود؛ سوابق معاملات برای مدت مشخصی نگهداری شود و نظایر آن. گروه اقدام مالی به جمع‌آوری اطلاعات تراکنش‌ها و معاملات خاصی نمی‌پردازد. این گروه، هیچ مکانیزی برای دریافت اطلاعات از بانک‌ها و کشورها ندارد و اساساً کارکرد این گروه، بررسی سیاست‌ها و رویه‌هاست نه داده‌ها، معاملات و تراکنش‌ها. (Julie Walters, 2011:78)

علاوه بر این، واقعیت این است که هیچ‌یک از اعضای گروه اقدام مالی به دلیل عضویت در این گروه، متعهد نیست که اطلاعات مشتریان نظام مالی خود را در اختیار سایر اعضاء قرار دهد و هرگونه تبادل اطلاعاتی میان اعضاء بر اساس معاهدات دوجانبه یا چندجانبه میان آن‌ها و پس از تصویب مجالس و سایر مراجع ذیصلاح داخلی آن‌ها خواهد بود. به عبارت دیگر، اگر میان دو کشور عضو، معاهده معاضدت قضایی وجود داشته باشد و در آن معاهده قید شده باشد که اطلاعاتی در زمینه مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم میان مقامات قضایی و اجرایی آن‌ها مبادله خواهد شد، آنگاه بر همان اساس و در چارچوب همان معاهده مبادله اطلاعات انجام خواهد شد. اما اگر چنین معاهده و ترتیباتی وجود نداشته باشد، صرف عضویت در گروه اقدام مالی و اجرای توصیه‌های گروه مزبور باعث نخواهد شد که تبادل دوجانبه اطلاعات صورت گیرد. روشن است در معاهدات معاضدت قضایی که میان جمهوری اسلامی ایران و سایر کشورها منعقد شده‌اند و تماماً به تصویب و تأیید شورای نگهبان رسیده و یا خواهند رسید دغدغه‌های کشور در رابطه با انتقال اطلاعات حساس در نظر گرفته شده و تحفظ‌های لازم صورت گرفته و خواهد گرفت. نکته مهم که در مبحث اول در خصوص تفاوت دیدگاه‌ها در خصوص تروریسم و گروه‌های تروریستی مورد اشاره قرار گرفت این است که کشورهای عضو می‌توانند حق شرط در خصوص تعریف تروریسم قائل شوند. گروه اقدام مالی هیچ تعریفی از تروریسم ارائه نداده و به معرفی مشاغل و ابزارهایی که ممکن است مورد سوءاستفاده تأمین‌کنندگان مالی تروریسم قرار گیرند پرداخته و توصیه‌های لازم را در این خصوص ارائه نموده است. تعریف تروریسم امری است که مورد اختلاف کشورهای مختلف قرار دارد. با این حال، در کنوانسیون مبارزه با تأمین مالی تروریسم (۱۹۹۹)، تعریفی از تروریسم پذیرفته شده است که در قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم مصوب ۱۳۹۴ در

جمهوری اسلامی ایران نیز با اندکی تغییر در عبارات، مورد قبول قرار گرفته است. به موجب قانون مزبور، ایران نیز مانند اکثر کشورهای اعمال خشونت باری را که از طریق ارباب مردم، قصد تأثیر گذاری بر سیاست‌ها و رویه‌های دولت‌ها را دارند اعمال تروریستی محسوب کرده است و به بخش قابل توجهی از کنوانسیون‌های سازمان ملل متحد که برای مقابله با تروریسم تدوین شده‌اند پیوسته است. بنابراین از جهت مفهومی، ایران در تعریف تروریسم با جامعه بین‌المللی همسو می‌باشد. در رابطه با مصادیق سازمان‌ها و گروه‌های تروریستی، ایران مانند هر کشور دیگری حق دارد که در قوانین خود، نهادهای ذیصلاح برای تعیین مصادیق سازمان‌ها و گروه‌های تروریستی را مشخص کند و این مصادیق را به اشخاص حقیقی و حقوقی ابلاغ نماید. هیچ چیز در توصیه‌های گروه اقدام مالی وجود ندارد که ایران را ملزم نماید از فهرست آمریکا یا هر کشور دیگری در خصوص سازمان‌ها و نهادهای تروریستی تبعیت کند. (سماواتی پیروز و نجفی، ۱۳۹۷: ۲۱)

نهادهای سیاسی و حقوق بین‌الملل به مسئله جنبش‌های آزادی‌بخش توجه کرده‌اند و جنبش‌ها را به مشروعیت می‌شناسند. مسلم است که تفاوت‌های زیادی بین مبارزانی که برای رهایی از استعمار مبارزه می‌کنند با گروه‌هایی که بدون هیچ‌گونه پایبندی به اصول انسانی به اعمال و اقدامات تروریستی و ایجاد رعب و وحشت می‌پردازند؛ وجود دارد.

به همان اندازه که درباره مفهوم تروریسم تعریف دقیقی ارائه نشده است به همان نسبت درباره تعریف نهضت‌های آزادی‌بخش نیز اتفاق نظر وجود ندارد. اما از طرفی، نهضت‌های رهایی‌بخش در نظام حقوق بین‌الملل فعلی از مشروعیت و اعتبار خاصی برخوردارند و از سوی دیگر در خصوص این نهضت‌ها، حقوق و تکالیفی مقرر شده است که در صورت شناخت این حقوق و تکالیف، می‌توان به خوبی به تفاوت میان نهضت آزادی‌بخش و گروه‌های سازمان‌یافته تروریستی پی برد. (هاشمی، ۱۳۹۴: ۱۲۵)

بنابراین مهم‌ترین شاخصه‌های نهضت‌های رهایی‌بخش به شرح ذیل بیان شده است:
۱- نهاد مردمی هستند. ۲- زیر ستم و استعمال و استثمار بیگانگان هستند. ۳- هدف آنان کسب استقلال علیه همه اشکال امپریالیسم و استعمارگران و ستمگران است. (حسینی،

ماده ۷۳ منشور ملل متحد نهضت‌های آزادی‌بخش را گروه‌هایی نامیده است که برای خودمختاری و رهایی از استعمار و اشغال بیگانه و رژیم‌های نژادپرست در راه احقاق حق تعیین سرنوشت ملت خود می‌کوشند. پروتکل الحاقی به کنوانسیون‌های چهارگانه ژنف (۱۹۴۹)، نهضت‌های رهایی‌بخش را به‌عنوان تابعان حقوق بین‌الملل شناسایی می‌کند و توسل آن‌ها به زور را مشروع می‌داند و عمل تروریستی تلقی نمی‌کند.

البته آنچه که مورد مناقشه است، اختلاف مصداقی در مورد سازمان‌هایی است که بر مبنای داوری برخی از کشورها تروریسم هستند ولی براساس قضاوت کشورهای دیگر، همان سازمان به‌عنوان نهضت‌های آزادی‌بخش تلقی می‌شوند (هاشمی، ۱۳۹۴: ۱۳۴). با توجه به مشروعیت توسل به زور از سوی نهضت‌های رهایی‌بخش، به اعتقاد برخی از حقوقدانان که کمک نظامی دولت به نهضت‌های رهایی‌بخش که برای رهایی از یوغ استعمار به زور متوسل شده‌اند نیز منع نشده است (هاشمی، همان، ۱۳۴).

اقداماتی مانند بمب‌گذاری در اماکن عمومی، اماکن مقدسه، بمب‌گذاری در وسایل نقلیه عمومی و مانند این‌ها که دقیقاً از نوع اقداماتی است که توسط پروتکل ۱ و پروتکل ۲ ژنو^۱ منع شده است، مانند این‌ها اقداماتی است که ما در جمهوری اسلامی ایران به‌عنوان عمل تروریستی تلقی می‌کنیم. این اصل برای نهضت‌های رهایی‌بخش که برای آزادی سرزمین خود از اشغال بیگانه مبارزه می‌کنند و گروه‌هایی که قصد سرنگونی حکومت‌های جلاد را دارند نیز کاملاً قابل تسری است به‌هیچ‌وجه نمی‌توانیم نهضت‌ها و گروهک‌ها را از این قواعد کلی حقوق بین‌الملل درگیری‌های مسلحانه، مستثنی کنیم (ممتاز، ۱۳۸۱، ص ۴۰). براساس این نظریه در صورتی که یک گروه حتی با انگیزه‌های رهایی‌بخش، به نقض حقوق درگیری‌های مسلحانه مبادرت نماید مشمول اقدامات تروریستی است.

ایران مانند بسیاری از کشورها می‌تواند در هنگام پیوستن به هر کنوانسیونی، اعمال حق شرط کند. علاوه بر همه این موارد، یکی از انتقادات وارد شده بر تعامل با گروه اقدام مالی این است که ایران، با اجرای استانداردهای گروه اقدام مالی مکلف خواهد شد که قطعنامه‌های تحریمی سازمان ملل متحد علیه خود را اجرا نماید. مبنای این انتقاد توصیه شماره ۷ گروه

۱. پروتکل «۱» و «۲» ژنو ۱۹۷۷

اقدام مالی است که مقرر می‌دارد: "در اجرای قطعنامه‌های شورای امنیت سازمان ملل متحد در ارتباط با جلوگیری، سرکوب و توقف اشاعه سلاح‌های کشتار جمعی و تأمین مالی آن، کشورها باید تحریم‌های مالی هدفمند را به اجرا گذارند". قطعنامه‌های یادشده کشورها را ملزم می‌کنند برای اطمینان از این که هیچ‌گونه وجه یا دارایی دیگری، به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم در اختیار شخص یا نهادی قرار نگیرد که توسط یا به‌موجب اختیارات شورای امنیت سازمان ملل متحد - تحت فصل هفتم منشور سازمان ملل متحد - معین شده‌اند و یا اشخاص مزبور از آن وجوه یا دارایی‌ها بهره‌مند نشوند، بدون تأخیر، وجوه و دارایی‌های آن‌ها را مسدود کنند. (ببری، ۱۳۹۰: ۷۸)

منتقدان تعامل با گروه اقدام مالی اظهار می‌دارند اجرای این توصیه باعث خواهد شد که ایران مکلف به اجرای قطعنامه ۱۹۲۹ و سایر قطعنامه‌های تحریمی علیه خود شود. در پاسخ باید گفت اصولاً اجرای توصیه هفتم گروه مذکور در برنامه اقدام مورد توافق ذکر نشده است. همچنین مشابه بسیاری از کشورها، اجرای تمامی توصیه‌های ۴۰ گانه الزام‌آور نبوده و از این بابت تعهدی متوجه کشور نخواهد بود. در رابطه با قطعنامه ۱۲۶۷ (موضوع توصیه ششم گروه اقدام مالی) نیز باید اشاره نمود این قطعنامه مرتبط با القاعده، طالبان، داعش، اسامه بن‌لادن و سایر اشخاص و سازمان‌های تروریستی مرتبط با آن‌هاست که اقدامات متعددی را علیه جمهوری اسلامی ایران انجام داده‌اند و ایران نیز همانند برخی دیگر از کشورها قربانی عملیات تروریستی این گروه بوده است. از این‌رو مفاد این قطعنامه از سال‌ها پیش در بانک‌های کشور اجرا می‌شود. حتی در صورت اضافه شدن اسامی دیگر به این فهرست در قطعنامه‌های آتی نیز هیچ‌گونه تحمیلی نمی‌تواند بر کشور صورت گیرد چرا که در قانون مجلس شورای اسلامی تصریح شده است که تشخیص مصادیق تروریسم تنها توسط شورای عالی امنیت ملی کشور صورت می‌گیرد. (سماواتی پیروز و نجفی، ۱۳۹۷: ۲۲)

در نهایت اینکه به لحاظ فنی و تخصصی هیچ‌امری در استانداردهای گروه اقدام مالی وجود ندارد که ایران یا هیچ‌کشور دیگری را مکلف به تبعیت از تحریم‌های آمریکا نماید. رژیم تحریم‌های آمریکا مستقل از گروه اقدام مالی است. علاوه بر این، در متن برجام این نکته مورد اذعان قرار گرفته است که کلیه اشخاص ایرانی، می‌توانند با یکدیگر روابط مالی و

اقتصادی داشته باشند دولت پس از پاسخ دادن به منتقدان نیز تأکید کرده است که تعامل با گروه اقدام مالی از سال‌ها قبل در زمره برنامه‌های شورای عالی مبارزه با پولشویی قرار داشته است و اقداماتی که منجر به تعلیق اقدامات مقابله‌ای علیه ایران شده‌اند نیز منحصر به دولت فعلی نیست و تعامل با گروه ویژه اقدام مالی، ضرورتی است که مستقل از بحث برجام و دولت کنونی است و آخر اینکه در حال حاضر ۱۹۸ کشور، پذیرفته‌اند که توصیه‌های گروه اقدام مالی را اجرا نمایند. بنابراین تعداد کشورهایی که با گروه ویژه اقدام مالی همکاری می‌نمایند از تعداد دولت‌های عضو سازمان ملل متحد (۱۹۳ عضو) نیز بیشتر است.

افراد ممکن است برای سفر کردن، توصیه‌های دیگران را جدی نگیرند و تصویرسازی رسانه‌ها از ایران را به‌عنوان کشوری ناامن و نامناسب برای سفر کردن کنار بگذارند، اما سرمایه و پول ذاتاً محافظه‌کارند، حتی بعد از این که محدودیت‌های بین‌المللی برای سرمایه‌گذاری در ایران، از منظر قانونی به‌طور کامل برطرف شود، برچیده شدن تک‌تک توصیه‌های منفی در مورد ایران، و باز شدن درهای بازارهای مالی به روی سرمایه خارجی نیازمند زمان بیشتر است.

۲- معایب پیوستن ایران به اف.ای.تی.اف

عضو نبودن ایران در گروه ویژه یا دیگر گروه‌های منطقه‌ای آن، می‌تواند برای همکاری‌های مالی و بانکی کشورمان با دیگر کشورها و نیز سازمان‌های بین‌المللی تنگناهایی ایجاد کند. کم‌توجهی ایران باعث شده است این گروه از سال ۲۰۰۸، خطر پولشویی و تأمین مالی تروریسم را در ایران هشدار داده و از سال ۲۰۱۰ ایران را به بهانه برنامه هسته‌ای، در لیست سیاه کشورهایی که خطر بالای پولشویی و تأمین مالی تروریسم در نظام بانکی آن‌ها وجود دارد، قرار داد و اقدامات متقابل را علیه این کشورها توصیه کرد. در این لیست، تنها ایران و کره شمالی قرار دارند. از سال ۲۰۱۲ تا سال ۲۰۱۶، برای چهار سال پیاپی، دو کشور ایران و کره شمالی در فهرست سیاه گروه ویژه جای گرفتند. (عالی پور، ۱۳۹۵: ۱۶۴)

در یکی از گزارشات اف.ای.تی.اف درباره ایران در فوریه سال ۲۰۱۶ (بهمن ۱۳۹۴)، آمده است: «اف.ای.تی.اف نگرانی‌های ویژه و فوق‌العاده‌ای درباره شکست ایران در رسیدگی به

کاهش ریسک تأمین مالی تروریسم و در نتیجه تهدید جدی علیه یکپارچگی سیستم مالی بین‌المللی دارد. ما به همه اعضاء و نهادهای تصمیم‌گیری مجدداً تأکید می‌کنیم که به همه موسسه‌های مالیشان توصیه کنند که توجه ویژه‌ای به روابط تجاری و معامله با ایران و شرکت‌های تجاری و موسسه‌های مالی ایرانی داشته باشند». علاوه بر گسترش اقدامات امنیتی، اف.ای.تی.اف بیانیه سال ۲۰۰۹ را مورد تأکید مجدد قرار می‌دهد که بر اساس آن از اعضاء و نهادهای تصمیم‌گیری خواسته شده بود که اقدامات مقابله‌ای مؤثری را در پیش بگیرند تا بخش‌های مالی خود را از ریسک پولشویی و تأمین مالی تروریسم در ایران حفظ کنند.

اف.ای.تی.اف نهادهای تصمیم‌گیری را به محافظت از خود در برابر روابط نمایندگی‌ها که برای دور زدن یا فرار از این اقدامات مقابله‌ای صورت می‌گیرد، همچنین اقدامات در خصوص شیوه‌های کاهش ریسک فرامی‌خواند و می‌خواهد هنگامی که نهادهای مالی ایران خواستار ایجاد شعبه در کشورهای دیگر هستند احتمال وجود تأمین مالی تروریسم مورد توجه قرار گیرد. با توجه به ادامه خطر تأمین مالی تروریسم در ایران، نهادهای تصمیم‌گیری باید علاوه بر گام‌هایی که پیش‌از این برداشته شده، تدابیر اضافی و تشدید اقدامات موجود را در نظر بگیرند». اف.ای.تی.اف از ایران درخواست می‌کند تا «نقص‌های قوانین خود در زمینه مقابله با پولشویی و تأمین مالی تروریسم را به شکل فوری و معنی‌دار برطرف کند و به‌طور خاص، تأمین مالی تروریسم و انجام معامله‌های مشکوک را در قوانین خود به‌عنوان جرم تلقی کند. «اگر ایران نتواند گام‌های معنی‌داری در سیستم مبارزه با تأمین مالی تروریسم خود بردارد، اف.ای.تی.اف بار دیگر از اعضاء خود خواهد خواست تا اقدامات پیشگیرانه مؤثر و سخت‌تری را در دستور کار قرار دهند». از این رو، ایران در سال‌های گذشته تلاش کرده است با تصویب قوانین جدید، هم نظارت بر پرداخت مالیات‌ها را بیشتر کند، هم فضای کسب‌وکار را بهبود بخشد و هم شبهه‌ها در مورد تأمین مالی تروریسم از طریق بازارهای غیرشفاف مالی را کاهش دهد. (عالی پور، ۱۳۹۵: ۱۶۵)

از سوی دیگر، برای عضویت در گروه اقدام مالی، در ابتدا باید قوانینی در جهت مبارزه با تأمین مالی تروریسم و مبارزه با پولشویی در کشوری که می‌خواهد وارد گروه اقدام مالی شود

به تصویب برسد یا اگر این قوانین در آن کشورها وجود دارد باید دارای استانداردهای گروه اقدام مالی باشد. که در ادامه به بررسی این موضوع پرداخته می‌شود.

۳- بسترهای قانونی پیوستن ایران به اف.ای.تی.اف

همان‌گونه اشاره شد مقابله با تأمین مالی تروریسم و پولشویی از مهم‌ترین اهداف و کارکردهای اف.ای.تی.اف است. برای پیوستن به اف.ای.تی.اف بیش از هر موضوعی لازم است بسترهای قانونی اجرای دستورالعمل‌های این کنوانسیون در مقابله با تأمین مالی تروریسم و پولشویی بررسی شود. در ادامه به بررسی این موضوع پرداخته می‌شود.

۳-۱- تدوین قانون مبارزه با پولشویی و آیین‌نامه اجرایی

قانون مبارزه با پولشویی در تاریخ ۱۷/۱۱/۱۳۸۶ به تصویب رسید. این قانون به موضوعاتی از قبیل: معرفی جرم پولشویی به‌عنوان جرمی مستقل، ایجاد و راه‌اندازی شورای عالی مبارزه با پولشویی زیر نظر وزارت اقتصادی و دارایی، تبیین شرح وظایف شورای مزبور، معرفی سازمان‌ها و نهادهای مشمول قانون، تعیین مجازات جرم پولشویی، تعیین مرجع صالح جهت رسیدگی به جرم پولشویی و... می‌پردازد. آیین‌نامه اجرایی قانون مبارزه با پولشویی در تاریخ ۱۱/۰۹/۱۳۸۸ از سوی هیأت وزیران تصویب و ابلاغ گردید. این آیین‌نامه به موضوعاتی از قبیل: شناسایی ارباب‌رجوع، نحوه گزارش‌دهی، امور مربوط به مبادلات ارزی، نگهداری سوابق و اطلاعات، آموزش و... به‌منظور پیاده‌سازی ضوابط و مقررات موجود در سازمان‌های مشمول قانون می‌پردازد.

۳-۱-۱- فحوی قانون مبارزه با پولشویی و آیین‌نامه اجرایی

براساس ماده ۴ قانون مبارزه با پولشویی، به‌منظور هماهنگ کردن دستگاه‌های ذیربط در امر جمع‌آوری، پردازش و تحلیل اخبار، اسناد و مدارک، اطلاعات و گزارش‌های واصله، تهیه سیستم‌های اطلاعاتی هوشمند، شناسایی معاملات مشکوک و به‌منظور مقابله با جرم پولشویی، شورای عالی مبارزه با پولشویی به ریاست و مسؤولیت وزیر امور اقتصادی و دارایی

و با عضویت وزراء صنعت، معدن و تجارت، اطلاعات، کشور و رئیس کل بانک مرکزی تشکیل گردید.

علاوه بر این، مرکز اطلاعات مالی، واحدی متمرکز، مستقل و تحت نظر دبیرخانه شورای عالی مبارزه با پولشویی است که مسئولیت دریافت، تجزیه و تحلیل و ارجاع گزارش‌های معاملات مشکوک به مراجع ذیربط را بر عهده دارد. اهم وظایف این مرکز، جمع‌آوری و اخذ اطلاعات معاملات مشکوک، ارزیابی، بررسی و تحلیل اطلاعات، گزارش‌ها و معاملات مشکوک، درج و طبقه‌بندی اطلاعات در سیستم‌های مکانیزه، تأمین امنیت اطلاعات جمع‌آوری شده، جمع‌آوری و اخذ تجارب بین‌المللی می‌باشد.

همچنین به انتشار فهرست معاملات و عملیات مشکوک اشاره شده است. معاملات و عملیات مشکوک، معاملات و عملیاتی است که اشخاص با در دست داشتن اطلاعات و یا قرائن و شواهد منطقی ظن پیدا کنند که این عملیات و معاملات به منظور پولشویی و تأمین مالی تروریسم انجام می‌شود. جهت تسهیل در شناسایی این گونه معاملات از سوی سازمان‌های مشمول قانون، واحد اطلاعات مالی نسبت به انتشار و به‌روزرسانی فهرست معاملات و عملیات مشکوک در پایگاه اینترنتی خود اقدام نموده است.

مطابق ماده ۱۸ آیین‌نامه اجرایی قانون مبارزه با پولشویی، اشخاص مشمول قانون و نیز هیأت مدیره اتحادیه‌های صنفی مشاغل غیرمالی، مکلفند واحدی را با توجه به وسعت و گستردگی سازمانی خود به‌عنوان مسؤول مبارزه با پولشویی به دبیرخانه شورا معرفی نمایند. این بخش مسئولیت نظارت بر معاملات موصوف و پاسخگویی به استعلامات واحد اطلاعات مالی را بر عهده دارد.

۳-۱-۲- ارزیابی قانون مبارزه با پولشویی

مهم‌ترین انتقادی که به مقنن در خصوص ضمانت اجرای این قانون وارد است، بحث عدم تناسب جرم با مجازات پیش‌بینی شده می‌باشد؛ با توجه به اینکه ایران یکی از کشورهای درگیر با پولشویی به‌صورت گسترده می‌باشد، ضمانت اجرای در نظر گرفته شده در ماده ۹ قانون مبارزه با پولشویی (یک چهارم عواید حاصل از جرم) به‌عنوان

جزای نقدی تناسبی با حجم و وسعت ارتکاب این جرم و خسارات زیادی که به جامعه و اقتصاد وارد می‌نماید، ندارد زیرا اشخاصی که به مفاسد مالی سازمان یافته فراملی همچون پولشویی روی می‌آورند، در پی دستیابی به سودهای مالی هنگفت بوده و باید علاوه بر تدابیر پیشگیرانه، مجازاتی که بازدارندگی لازم در این زمینه را دارا می‌باشد مدنظر قرار گیرد. شایان ذکر است که بعضاً این اشخاص در فرآیند تطهیر درآمدهای حاصله از اعمال خلاف، به دنبال کسب سود و منفعت نبوده ولیکن هدف آن‌ها صرفاً پنهان نمودن منشأ درآمدهای مزبور خواهد بود.

علاوه بر این، یکی از اهداف تدوین اسناد بین‌المللی ناظر به مبارزه با پولشویی، هماهنگ نمودن قوانین ملی با استانداردهای بین‌المللی می‌باشد. کشورهای جهان باید قوانین مبارزه با پولشویی هماهنگ داشته باشند، در غیر این صورت مجرمین برای تطهیر وجوه آلوده خود از تفاوت سیستم‌های حقوقی ممالک برای نیل به مقصود خود بهره‌برداری می‌کنند. مجرمین تمایل دارند شبکه مجرمانه خود را به کشورهای و اماکنی هدایت نمایند که فاقد موازین مبارزه با پولشویی بوده یا دارای قوانین مبارزه با پولشویی ناکارآمد می‌باشند. (عباسی، ۱۳۹۳: ۴۵۶)

روح کلی قانون مبارزه با پولشویی، فاقد شفافیت‌های بین‌المللی است، زیرا نحوه همکاری‌های اطلاعاتی و قضایی و همچنین اتصال به قوانین کشورهای که دارای مقررات مبارزه با پولشویی هستند، مشخص نیست؛ تجویزهای قانونی مربوط به همکاری‌های منطقه‌ای و بین‌المللی، یکی از اصول حاکم بر هر قانون مبارزه با پولشویی است. قطعاً هر نوع سازوکار و تمهیدات از قبل طراحی شده در مورد چگونگی تعامل‌های بین‌المللی، قانون مزبور را از شبهه افکنی‌های نامربوط رها خواهد ساخت. (احسانی، ۱۳۸۸: ۱۵۷)

عدم قرار گرفتن کلیه مؤسسات مالی و اعتباری تحت نظارت و کنترل بانک مرکزی از دیگر انتقادات وارد به قانون پولشویی است. به منظور آماده‌سازی بستر مناسب برای مبارزه با پولشویی باید در سیستم پولی و بانکی کشور تحول عمیق و گسترده‌ای ایجاد شود، اقتصاد زیرزمینی محو و نظام رانتی - تبعیضی برچیده گردد و بالاخره کلیه مؤسسات مالی و اعتباری تحت نظارت و کنترل قرار داده شوند. (عباسی، ۱۳۹۳: ۴۶۰) چراکه بانک

مرکزی جمهوری اسلامی ایران به منظور بهبود عملکرد بانک‌های کشور، حرکت در جهت استقرار بانکداری متمرکز با هدف استفاده از قابلیت‌های تکنولوژی روز دنیا و کاهش میزان تخلفات بانکی و همچنین به جهت افزایش شفافیت مبادلات تجاری و مالی و مبارزه با پولشویی واجد نقش نظارتی می‌باشد.

ماده ۲۹۰ قانون آیین دادرسی کیفری جدید به تکلیف دادستان کل کشور مبنی بر پیگیری و نظارت در خصوص جرائم راجع به اموال، منافع و مصالح ملی و خسارت وارده به حقوق عمومی که نیاز به طرح دعوی دارد از طریق مراجع ذیصلاح داخلی، خارجی و یا بین‌المللی اشاره می‌نماید که می‌بایست به این موضوع در اصلاح قانون مبارزه با پولشویی مورد توجه قرار گیرد. به بیانی دیگر ایرادی که به ساختار شورای عالی مبارزه با پولشویی وارد است، عدم پیش‌بینی شخصی با معلومات حقوقی می‌باشد چراکه پولشویی دارای وصف مجرمانه بوده و حقوق اشخاص و جامعه را در معرض آسیب واقع می‌سازد. علیرغم اینکه قانون مبارزه با پولشویی به همکاری قوه قضاییه اشاره نموده است لیکن قبل از هر چیز می‌بایست پیشگیری از انجام این پدیده خلاف قانون صورت پذیرد، لذا نقش وزیر دادگستری و یا دادستان کل کشور در این مرحله نمود پیدا می‌کند.

۳-۲- قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم

اکنون چندین سال از تصویب قانون خاص مبارزه با تأمین مالی تروریسم در ایران می‌گذرد. در این مدت، نقاط ضعف این قانون در زمینه مقابله مؤثر با تأمین مالی تروریسم مشخص و توصیه‌های برخی نهادهای بین‌المللی از ایران برای تغییر سیاست کیفری خود در زمینه مقابله با تأمین مالی تروریسم مطرح شده است. توصیه‌های کارگروه ویژه اقدام مالی (FATF) به ایران، الحاق به کنوانسیون مبارزه با تأمین مالی تروریسم مصوب دسامبر ۱۹۹۹ مجمع عمومی سازمان ملل متحد و نیز اصلاح قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم، در راستای افزایش همسویی آن با مفاد کنوانسیون مذکور بوده است. با توجه به این ملاحظات، دولت لایحه «اصلاح قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم» را تدوین و در تاریخ ۹۶/۸/۲۲ به مجلس شورای اسلامی تقدیم کرد. این لایحه در تیرماه ۱۳۹۷ به تصویب مجلس شورای اسلامی

و در قانون مذکور، تغییرات مهمی را در سیاست ۵ مردادماه همین سال به تأیید شورای نگهبان رسید.^۱

قانون مذکور، تغییرات مهمی را در سیاست کیفری ایران در زمینه مقابله با تأمین مالی تروریسم ایجاد کرده است. از جمله این تغییرات می‌توان به رفع ابهام از تعریف جرم تأمین مالی تروریسم و توسعه دامنه این جرم، برابر دانستن شروع به جرم تأمین مالی تروریسم با مصداق تام این جرم، فراهم کردن امکان توقیف غیر قضایی اموال مشکوک به تأمین مالی تروریسم به مدت حداکثر ۴۲ ساعت، تصریح به عدم شمول عنوان جرم سیاسی بر جرائم موضوع این قانون و نیز جرم انگاری عدم گزارش دهی عملیات مشکوک به تأمین مالی تروریسم اشاره کرد.

۳-۲-۱- محتوای قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم

با مطالعه محتوای قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم پی می‌بریم که تعریف این قانون از تروریسم برگرفته از کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با تأمین مالی تروریسم است. همچنین در این قانون واژه تروریسم تعریف نشده است بلکه عملیات تروریستی را ذکر کرده و بیان کرده که هر فردی این گونه اعمال و رفتارها را انجام دهد، مرتکب جرم تروریستی است. ماده ۱ این قانون، جرم تروریستی را این گونه تعریف کرده است: چنانچه فردی مرتکب عملی شود که مشمول هر یک از این موارد قرار گیرد، وی را می‌توان مرتکب جرم تروریستی محسوب کرد. به‌طور مختصر به این موارد خواهیم پرداخت: (شیخ؛ اسدی؛ ۱۳۹۸: ۱۱۱)

در بند الف) اگر کسی ارتکاب یا تهدید به ارتکاب هر گونه اقدام خشونت‌آمیز از قبیل قتل، سوء قصد، اقدام خشونت‌آمیز منجر به آسیب شدید جسمانی، ربودن، توقیف غیرقانونی و گروگان‌گیری اشخاص و یا اقدام خشونت‌آمیز آگاهانه علیه افرادی باشد که دارای مصونیت قانونی هستند یا به مخاطره انداختن جان یا آزادی آن‌ها به قصد تأثیرگذاری بر خط‌مشی

۱. قابل ذکر است که لایحه الحاق ایران به کنوانسیون مقابله با تأمین مالی تروریسم نیز که در تاریخ ۱۳۹۷/۹/۸ تقدیم مجلس شورای اسلامی شده بود، در مهرماه سال ۱۳۹۷ و با درج هفت حق شرط به تصویب مجلس رسید؛ اما به دلیل ایرادات شورای نگهبان و هیئت عالی نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام، تا زمان نگارش این رساله هنوز به قانون تبدیل نشده است.

جمهوری اسلامی ایران و سایر کشورها یا سازمان‌های بین‌المللی دارای نمایندگی در خاک جمهوری اسلامی ایران باشد؛ عمل وی تروریستی به شمار می‌رود. به این ترتیب، عمل تروریستی دارای سه عنصر است. عنصر نخست این است که عمل دارای یک اقدام خشونت‌آمیز است و از این رو اعمالی را که خشونت‌آمیز نباشند نمی‌توان جرم تروریستی محسوب کرد؛ عنصر دوم این است که عمل تروریستی عملی است که علیه شهروندان عادی صورت گیرد و عملی را که در قالب مخاصمات مسلحانه انجام می‌شود نمی‌توان عمل تروریستی محسوب کرد و سومین عنصر این است که یکی از اهداف عمل تروریستی تأثیرگذاری بر خط‌مشی‌ها یا سیاست‌های یک دولت یا سازمان بین‌المللی است همچنین سازمان‌های بین‌المللی که دارای نمایندگی در قلمرو جمهوری اسلامی ایران است.

در بند «پ» ارتکاب اعمال زیر صرف‌نظر از انگیزه مرتکب و نتیجه حاصله عمل تروریستی به شمار می‌رود: اعمال خطرناک علیه ایمنی هواپیما یا هوانوردی، تصرف هواپیمای در حال پرواز و اعمال کنترل غیرقانونی بر آن، ارتکاب خشونت علیه مسافر یا مسافران و خدمه هواپیما یا اعمال خطرناک علیه اموال موجود در هواپیمای در حال پرواز؛ تولید، تملک، اکتساب، حمل، نگهداری، توسعه یا انباشت غیرقانونی، سرقت، تحصیل متقلبانه و قاچاق سموم، عناصر و مواد هسته‌ای به میزان غیرقابل توجیه برای اهداف درمانی، علمی و صلح‌آمیز، و سایر مواردی که در ماده ۱ به آن‌ها اشاره شده است. پس تفاوت اعمال مذکور در بند الف و اعمال مذکور در بند پ این است که، اعمال مذکور در بند «الف» در صورتی تروریستی محسوب می‌شوند که مرتکب آن‌ها قصد تأثیرگذاری بر خط‌مشی جمهوری اسلامی ایران یا سازمان‌های بین‌المللی دارای نمایندگی در قلمرو آن را داشته باشد و اعمال مشمول در بند پ، اعمالی هستند که صرف‌نظر از انگیزه مرتکب و نتیجه حاصله عمل تروریستی محسوب می‌شوند.

در اینجا می‌توان نکته‌ای را اشاره کرد و آن این است که در حال حاضر، هیچ قانون داخلی دیگری وجود ندارد که عملی را تروریستی شناخته باشد و در مورد معاهدات بین‌المللی نیز باید گفت اکثر اعمالی که در بندهای الف و پ برشمرده شده‌اند، اعمالی هستند که به موجب کنوانسیون‌های بین‌المللی، جرم تروریستی شناخته شده‌اند و دولت جمهوری اسلامی ایران نیز به آن‌ها ملحق شده است از جمله:

- الف) کنوانسیون مربوط به جرایم و برخی اعمال ارتكابی دیگر در هواپیما (توکیو، ۱۴/۰۹/۱۹۶۳ م برابر ۲۳/۰۶/۱۳۴۲ هـ.ش)؛
- ب) کنوانسیون مربوط به جلوگیری از تصرف غیرقانونی هواپیما (لاسه، ۱۶/۱۲/۱۹۷۰ م برابر ۲۵/۰۹/۱۳۴۹ هـ.ش)؛
- ج) کنوانسیون مربوط به جلوگیری از اعمال غیرقانونی علیه امنیت هواپیمایی کشوری امضاشده در مونترال در تاریخ ۲۳/۰۹/۱۹۷۱ م برابر ۰۱/۰۷/۱۳۵۰ هـ.ش و پروتکل آن (مونترال، ۱۰/۱۲/۱۹۸۴ م برابر ۱۹/۰۹/۱۳۶۳ هـ.ش)؛
- د) کنوانسیون «پیشگیری و مجازات جرایمی که علیه اشخاص برخوردار از مصونیت بین‌المللی از جمله نمایندگان دیپلماتیک صورت می‌گیرد» (نیویورک، ۱۴/۱۲/۱۹۷۳ م برابر ۲۳/۰۹/۱۳۵۶ هـ.ش)؛
- ه) کنوانسیون بین‌المللی مقابله با گروگان‌گیری (نیویورک، ۱۹۷۹ م برابر ۱۳۵۸ هـ.ش)؛
- و) کنوانسیون ۱۹۸۸ م برابر ۱۳۶۷ هـ.ش سازمان ملل متحد درباره حقوق دریاهای و مفاد مربوط آن درباره دزدی دریایی؛
- ز) کنوانسیون «حفاظت فیزیکی از مواد هسته‌ای» (وین، ۱۹۷۹ م برابر ۱۳۵۸ هـ.ش)؛
- ح) پروتکل جلوگیری از اعمال غیرقانونی خشونت‌آمیز در فرودگاه‌هایی که در خدمت هواپیمایی، کشوری بین‌المللی هستند-مکمل کنوانسیون جلوگیری از اعمال غیرقانونی علیه امنیت هواپیمایی کشوری (مونترال، ۱۹۸۸ م برابر ۱۳۶۷ هـ.ش)؛
- ط) پروتکل جلوگیری از اعمال غیرقانونی علیه امنیت سکوهاى ثابت در فلات قاره (رم، ۱۹۸۸ م برابر ۱۳۶۷ هـ.ش)؛
- ی) کنوانسیون جلوگیری از اعمال غیرقانونی علیه امنیت دریانوردی (رم، ۱۹۸۸ م برابر ۱۳۶۷ هـ.ش)؛
- ک) کنوانسیون بین‌المللی جلوگیری از بمب‌گذاری تروریستی (نیویورک، ۱۹۹۷ م برابر ۱۳۷۶ هـ.ش)؛
- ل) کنوانسیون علامت‌گذاری مواد منفجره پلاستیکی به منظور ردیابی و کشف آنها (مونترال، ۱۹۹۱ م برابر ۱۳۷۰ هـ.ش)؛

بنابراین، اعمال مذکور هم بر اساس بندهای الف و پ این قانون و هم بر اساس معاهدات بین‌المللی تروریستی محسوب خواهند شد.

در تعریف تأمین مالی تروریسم ذکر شده، تهیه و جمع‌آوری وجوه و اموال به هر طریق چه دارای منشأ قانونی باشد یا نباشد برای افراد تروریست و سازمان‌های تروریستی تأمین مالی تروریسم به شمار می‌رود. در ماده ۱ قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم اعمال متعددی که می‌توانند تهیه و جمع‌آوری وجوه محسوب شوند ذکر شده است. این اعمال عبارت‌اند از قاچاق ارز، جلب کمک‌های مالی و پولی، اعانه، انتقال پول، خرید و فروش اوراق مالی و اعتباری، افتتاح مستقیم یا غیرمستقیم حساب یا تأمین اعتبار یا انجام هرگونه فعالیت اقتصادی اشخاص توسط خود یا دیگری جهت ارائه به افراد تروریست یا سازمان‌های تروریستی. آشکار است که موارد مذکور حصری نیستند و فقط به‌عنوان نمونه ذکر شده‌اند و هر عمل دیگری که بتواند منجر به رسیدن منابع مالی به تروریست‌ها شود، تأمین مالی تروریسم را شامل می‌شود. (شیخ و اسدی، ۱۳۹۸: ۱۱۳)

مجازات مرتکبین این‌گونه جرائم در ماده ۲ قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم ۱۳۹۴ بیان شده است: مطابق این ماده تأمین مالی تروریسم اگر به محاربه یا افساد فی الارض تلقی شود، مرتکب به مجازات آن محکوم می‌شود و در غیر این صورت مجازات او علاوه بر مصادره اموال یا وجوه موضوع ماده ۱، دو تا پنج سال حبس و جزای نقدی معادل دو تا پنج برابر منابع مالی تأمین شده است. با مطالعه مجازات تصریح شده در ماده ۲ پی می‌بریم که اثر بازدارندگی یا ارباب این‌گونه مجازات تأثیر قابل توجهی در عدم ارتکاب جرم ندارد، چراکه تأمین مالی تروریسم نخستین گامی است در جهت انجام فعالیت‌های تروریستی به شمار می‌رود و تا زمانی که تأمین مالی وجود نداشته باشد فعالیت‌های تروریستی به حداقل خود خواهد رسید. همچنین در ماده ۳ ذکر شده اشخاصی که از موضوع این قانون مطلع شده‌اند موظف‌اند که مراتب را در اسرع وقت به مقامات ذی‌صلاح گزارش دهند، در غیر این صورت به مجازات تعزیری درجه هفت محکوم می‌شوند. به نظر می‌رسد که مجازات در این ماده نیز بازدارندگی را به همراه نخواهد داشت، زیرا شخصی که اطلاع دارد چنین جرمی به وقوع خواهد پیوست و سکوت کرده تا جرم تأمین مالی شکل بگیرد و این جرم راهی به سوی انجام جرائم تروریستی

است، نمی‌توان به صرف اطلاع ندادن به مجازات تعزیری درجه هفت محکوم کرد. سکوت فرد منجر به ارتکاب جرائم بسیاری می‌گردد، پس به نظر می‌رسد باید مجازات این جرم باید تشدید شود تا بازدارندگی را تا حدودی به همراه داشته باشد. در بحث مجازات اشخاص حقوقی، ماده ۴ به این امر پرداخته و مقرر کرده «در صورت ارتکاب جرائم موضوع این قانون توسط شخص حقوقی، طبق مقررات قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ اقدام می‌شود».

(جلالی، ۱۳۹۵: ۶۵)

ماده ۱۳ قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم در مورد بانک‌ها و مؤسسات مالی مقرر داشته است که «تمامی اشخاص و نهادها و دستگاه‌های مشمول قانون مبارزه با پول‌شویی مصوب ۱۳۸۶ موظفاند به منظور پیشگیری از تأمین مالی تروریسم اقدامات زیر را انجام دهند: الف- شناسایی مراجع هنگام ارائه تمام خدمات و انجام عملیات پولی و مالی از قبیل انجام هرگونه دریافت و پرداخت، حواله وجه، صدور و پرداخت چک، ارائه تسهیلات، صدور انواع کارت دریافت و پرداخت، صدور ضمانت‌نامه، خرید و فروش ارز و اوراق گواهی سپرده، اوراق مشارکت، قبول ضمانت و تعهد ضمانت شامل امضای سفته، برات و اعتبار اسنادی و خرید و فروش سهام، ب- نگهداری مدارک مربوط به سوابق معاملات و عملیات مالی اعم از فعال و غیرفعال و نیز مدارک مربوط به سوابق شناسایی مراجعان، حداقل به مدت پنج سال بعد از پایان عملیات». در ماده ۱۴ قانون نیز مقرر شده است «کلیه اشخاص مشمول قانون مبارزه با پول‌شویی موظفاند گزارش عملیات مشکوک به تأمین مالی تروریسم را به شورای عالی مبارزه با پول‌شویی ارسال کنند». با بررسی این دو ماده پی می‌بریم که: برای بانک‌ها و مؤسسات مالی و سایر اشخاص، تکالیفی در نظر گرفته شده است.

۳-۲-۲. ارزیابی قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم و آیین‌نامه آن

۳-۲-۲-۱. ارزیابی قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم

در واکنش به پدیده‌های جنایی شدیدترین نوع پاسخ، مجازات است. پس از ظهور پدیده‌ی جهانی تروریسم و شکل‌گیری منابع مختلف بین‌المللی در این زمینه، مهم‌ترین الزام

شکل گرفته برای دولت‌ها جرم انگاری این عمل و در نتیجه اعمال ضمانت اجرای کیفری برای مرتکبین آن است. الزام دولت‌ها به جرم انگاری تأمین مالی تروریسم، که مصادیق آن در ماده (۲) این کنوانسیون مطرح گردیده،^۱ در ماده (۴) کنوانسیون بیان می‌گردد. مطابق بند الف این ماده، کشورها باید جرائم نامبرده شده در ماده (۲) را در قانون داخلی خود جرم تلقی نموده و مطابق بند ب، این جرائم باید مشمول مجازات مقتضی با توجه به شدید بودن ماهیتشان قرار گیرند. همچنین در ماده ۵ کنوانسیون به لزوم ایجاد مسئولیت برای اشخاص حقوقی که مرتکب این جرائم می‌گردند اشاره شده است.

مشابه الزامات یادشده در قطعنامه ۱۳۷۳ شورای امنیت بیان گردیده است. ردیف ب از بند ۱ قطعنامه کشورهای عضو ملل متحد را مکلف نموده تا در خصوص ارائه یا جمع‌آوری وجوه به منظور اجرای عملیات تروریستی، وصف کیفری قائل شده و آن را جرم تلقی کنند. در این صورت لازم است علاوه بر تصویب و الحاق به کنوانسیون مبارزه با تأمین مالی تروریسم، اعمال فوق در قوانین جزایی به‌عنوان جرم قلمداد و برای آن مجازات تعیین گردد. ردیف ث از بند دوم قطعنامه نیز از کشورهای عضو خواسته است تا مرتکبین اعمال یادشده را به مرجع قضایی تحویل و به تناسب جدی بودن عمل تروریستی، به مجازات مناسب محکوم نمایند. گروه اقدام مالی نیز در توصیه شماره ۵ مقرر می‌دارد کشورها باید علاوه بر جرم انگاری تأمین مالی تروریسم بر مبنای کنوانسیون، تأمین مالی سازمان‌های تروریستی و افراد تروریست را حتی در صورت عدم ارتباط آن‌ها با یک اقدام یا مجموعه اقدامات تروریستی خاص، جرم انگاری کنند. مجدداً در توصیه ویژه ۲ گروه اقدام مالی بر مجازات سنگین این مرتکبین جرم تأکید می‌گردد.

۱. ماده (۲) هر فردی که در چارچوب معنای این کنوانسیون، مرتکب جرمی گردد، هر گاه به هر وسیله، مستقیم یا غیرمستقیم، غیرقانونی و عمدتاً پولی را تهیه و با جمع‌آوری کند، به‌قصد آنکه تمام یا بخشی از آن جهت انجام موارد ذیل صرف گردد و یا با علم به اینکه قرار است با شرایط زیر مورد استفاده قرار گیرد: الف) عملی که در چارچوب شمول و طبق آنچه که در یکی از پیمان‌های مندرج در ضمیمه تصریح گردیده، جرم محسوب گردد؛ یا ب) هر اقدام دیگری که به‌قصد کشتن یا وارد آوردن جراحات شدید جسمانی به افراد غیرنظامی صورت پذیرد یا به هر فرد دیگری که سهم‌فعالی در خصومت‌ها طی منازعات مسلحانه نداشته باشد و در زمانی که قصد انجام چنین عملی از لحاظ ماهیتی یا محتوایی به‌قصد ارباب مردم یا وارد ساختن دولت یا یک سازمان بین‌المللی جهت انجام یا ممانعت از انجام هرگونه عملی باشد.»

در راستای الزامات یادشده، در نظام حقوقی ایران، تأمین مالی تروریسم برای نخستین بار به‌موجب قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم مصوب ۱۳۹۴ جرم‌انگاری گردید و مجازات آن در صورتی که عمل در حکم محاربه یا افساد فی‌الأرض تلقی نشود، علاوه بر مصادره وجوه و اموال، ۲ تا ۵ سال حبس و ۲ تا ۵ برابر منابع مالی تأمین‌شده خواهد بود. (ماده ۴ قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم)

در مواجهه با جرم تأمین مالی تروریسم یکی دیگر از الزاماتی که به‌موجب منابع بین‌المللی دولت‌ها با آن روبه‌رو هستند، انسداد و مصادره دارایی تروریست‌هاست. این موضوع در ماده (۸) کنوانسیون بدین نحو مطرح شد که کشورها باید اقدامات مقتضی جهت شناسایی، ردیابی و مسدود کردن وجوهی که جهت ارتکاب جرائم مندرج در ماده (۲) کنوانسیون هزینه می‌شود با تخصیص می‌یابد و نیز عواید حاصل از این جرائم را انجام دهند، البته بدون اینکه این امر لطمه‌ای به حقوق اشخاص با حسن نیت وارد سازد. در قطعنامه ۱۳۷۳ نیز به‌موجب بند پ ماده ۱ کلیه کشورها مکلف شده‌اند که وجوه و سایر دارایی‌های مالی و منابع اقتصادی اشخاصی را که مرتکب یا شریک در ارتکاب یا تسهیل عملیات تروریستی می‌شوند یا شروع به ارتکاب آن می‌کنند را مسدود سازند. در ادامه این حکم به مؤسسات و اشخاص حقوقی که به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم به اشخاص یادشده در بالا تعلق داشته یا تحت کنترل ایشان باشد نیز تسری داده شده است.

گروه اقدام مالی در بحث انسداد و مصادره دارایی‌ها، در توصیه شماره ۴ پس از بیان تکلیف دولت‌ها به قانون‌گذاری‌های مقتضی جهت انسداد، توقیف و ضبط دارایی اموال تطهیر شده از طریق پول‌شویی، عواید حاصل از پول‌شویی یا جرائم منشأ، اموالی که حاصل تأمین مالی تروریسم، اقدامات تروریستی یا سازمان‌های تروریستی هستند، از امکان مصادره اموال، بدون نیاز به محکومیت کیفری، تا جایی که مطابق با اصول حقوق داخلی کشورهاست، صحبت به میان می‌آورد.

قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم و آیین‌نامه اجرایی آن، بحث توقیف و مصادره اموال را در سه مرحله مختلف از وقوع جرم مورد اشاره قرار داده است. نخست، در مرحله‌ای که هنوز وقوع جرم اثبات نشده و ظن به رخ دادن آن وجود دارد. سپس هنگام تحقیقات مقدماتی و در نهایت پس از اثبات وقوع جرم در مرحله‌ی اعمال ضمانت اجرای کیفری.

در نخستین مرحله ماده (۱۷) آیین نامه مقرر می‌دارد که واحد اطلاعات مالی به‌عنوان مرجع وصول گزارش معاملات و عملیات مشکوک موظف است در صورت ظن ارتکاب جرم تأمین مالی تروریسم به‌منظور جلوگیری از مخدوش شدن و از بین رفتن آثار جرم تا رسیدگی مراجع قضایی و اقدام ضابطان دادگستری، نسبت به اعلام مراتب به مقام قضایی جهت انسداد سریع و موقت حساب و توقیف وجوه و دارایی‌های مرتبط با تأمین مالی تروریسم و جلوگیری از هرگونه نقل و انتقال اموال اقدام نماید. همچنین بر اساس ماده (۱۶) آیین نامه کلیه اشخاص مشمول قانون مبارزه با پول‌شویی (که مطابق ماده (۵) و (۶) این قانون عبارت‌اند از بانک مرکزی، بانک‌ها، مؤسسات مالی و اعتباری، بیمه‌ها، بیمه مرکزی، صندوق‌های قرض‌الحسنه، بنیادها و مؤسسات خیریه و شهرداری‌ها، دفاتر اسناد رسمی، وکلای دادگستری، حساب‌رسان، حسابداران، کارشناسان رسمی دادگستری و بازرسان قانونی مکلف گردیده‌اند در مواجهه با اشخاص مندرج در فهرست تحریمی (که به‌موجب تبصره ۱ این ماده توسط کارگروهی متشکل از نمایندگان وزارتخانه‌های امور اقتصادی و دارایی، اطلاعات، کشور، صنعت، معدن و تجارت، دادگستری و امور خارجه و بانک مرکزی تهیه و برای تأیید نهایی به شورای امنیت ملی خواهد رسید) نسبت به مسدود کردن وجوه و توقیف اموال و دارایی اقدام و ضمن اعلام موضوع به واحد اطلاعات مالی، مراتب را با فوریت جهت اخذ دستور مقام قضایی به مراجع ذیصلاح قضایی اعلام نمایند. در خصوص اقدامات لازم در مرحله تحقیقات مقدماتی ماده (۵) قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم به وظیفه مراجع قضایی و ضابطان دادگستری که تحت تعلیمات، نظارت یا دستور این مراجع می‌باشند در خصوص شناسایی و مسدود کردن وجوه استفاده‌شده برای جرائم تأمین مالی تروریسم یا عواید به‌دست‌آمده از آن‌ها و همچنین شناسایی و توقیف اموال موضوع جرائم مذکور اشاره کرده است. در نهایت موضوع مصادره وجوه و اموال به نفع دولت، به‌عنوان یکی از مجازات‌های جرم تأمین مالی تروریسم در ماده (۲) قانون مطرح گردیده است.

به نظر می‌رسد با توجه به اینکه جمهوری اسلامی خود از اهداف تروریستی بوده و هست باید یک قانون ملی جامع مبارزه با تروریسم با بهره‌گیری از تجربیات تطبیقی سایر کشورها و البته حفظ اصول انسانی مندرج در قانون اساسی است. این قانون‌گذاری براساس ارائه

لایحه قضائی باید مبتنی بر الزامات شرعی و قانون اساسی ضمن درج اختیارات مقتضی برای مقامات امنیتی و اطلاعاتی، بر اصول دادرسی منصفانه و عدم اطاله دادرسی اهتمام ورزد. (غمامی، ۱۳۹۵: ۱۰۱)

در ایران، مقابله با تروریسم در حال حاضر تنها از طریق دستگاه رسمی عدالت کیفری و قالب مجازات یا از طریق تدابیر شدید امنیتی است. در جامعه مدنی واحد نقشی به صورت مستقیم در این زمینه نیست. هرچند شاید برخی سازمان‌های مردم‌نهاد در گسترش امنیت انسانی همیشه بصورت غیرمستقیم بتوانند زمینه‌هایی را برای پیشگیری از این جرم ایجاد کنند. این موضوع زمانی اهمیت پیدا می‌کند که به این نکته توجه شود که نقش جامعه مدنی در گسترش امنیت انسانی همیشه بصورت مستقیم نیست بلکه بصورت غیرمستقیم نیز در نقش زمینه‌ساز می‌تواند باعث گسترش امنیت انسانی شوند. در این شرایط، جامعه مدنی باعث ارتقای سطح آگاهی افراد شده و زمینه مناسبی را برای گسترش امنیت انسانی و پیشگیری از جرم تأمین مالی تروریسم، فراهم می‌سازد (رضوی فرد، معصومی، ۱۳۹۷: ۱۹).

در بند الف ماده ۱۳ قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم به شناسایی مراجعان اشاره دارد و چگونگی شناسایی ارباب‌رجوع و احراز هویت مشتری به تفصیل در آئین‌نامه اجرایی قانون مبارزه با پولشویی پیش‌بینی شده است. رعایت اصول شناسایی مشتری از جمله اصولی است که در کنوانسیون مقابله با تأمین مالی تروریسم به آن اشاره شده است.

ماده ۱۴ قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم نیز شورای عالی مبارزه با پول‌شویی را مسئول جمع‌آوری گزارش عملیات مشکوک به تأمین مالی تروریسم معرفی می‌کند. البته در این شورا، واحد اطلاعات مالی به این موضوع رسیدگی می‌کند.

واقعیت این است که ایران با وجود تصویب قانون مبارزه با پولشویی و اجرای تدابیر نظارتی بر سیستم بانکی همواره به دلیل عدم جرم‌انگاری مستقل تأمین مالی تروریسم، در فهرست کشورهای پرخطر برای سرمایه‌گذاری از سوی نهادهای مالی معرفی شده و بعضاً تحریم شده است. بر همین اساس تأمین مالی تروریسم همانند پول‌شویی با فشار و پیگیری نهادهای اقتصادی به موضوع حقوق کیفری ایران تبدیل شده است. (شمس‌ناتری، اسلامی، ۱۳۹۴:

مقابله با تأمین مالی تروریسم بخشی از تلاش جامع تری است که برای مقابله با تروریسم صورت می‌پذیرد، از این رو نیازمند تصویب قانون مقابله با تروریسم هستیم که تأمین مالی تروریسم نیز به‌عنوان یکی از شیوه‌های مهم مقابله با تروریسم در آن گنجانده شود. در این قانون تمرکز بر مقابله با حمایت مالی از تروریسم است و دیگر اشکال تأمین مالی تروریسم مورد توجه قانون گذار قرار نگرفته است. امروز بحث اقتصاد تروریسم مطرح است و گروه‌های تروریستی به سمت تأمین منابع مالی از روش‌های غیر از کمک‌های مالی روی آورده‌اند. شورای امنیت نیز به تبع این تغییرات، تحریم تمامی اشکال دادوستد و مبادلات مالی با گروه‌های تروریستی بصورت مستقیم و غیرمستقیم را در دستور کار خود قرار داده است. براین اساس شایسته است قانون گذار با این نگاه قانون را مورد بازنگری قرار دهد. (شمس ناتری، اسلامی، ۱۳۹۴: ۲۸۱)

در قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم، جرم‌انگاری تأمین مالی تروریسم بدون جرم‌انگاری مستقل تروریسم، کاربرد چندانی ندارد و قانون گذار بایستی علاوه بر تصویب قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم با دیگر جرائم وابسته به تروریسم مقابله کند.

۳-۲-۲. ارزیابی آیین‌نامه اجرایی قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم

در پیشگیری از وقوع جرم تأمین مالی تروریسم نخستین قدم شناسایی کسانی است که به مؤسسات مالی، یا سایر مشاغلی که در معاملات پولی دخالت دارند، مراجعه می‌کنند. کنوانسیون بین‌المللی مبارزه با تأمین مالی تروریسم در این خصوص به لزوم احراز هویت صاحبان واقعی حساب توسط مؤسسات مالی، لزوم اتخاذ تدابیر جهت شناسایی اشخاص حقوقی و ممنوعیت افتتاح حساب در مواردی که صاحبان یا برداشت‌کنندگان حساب (ناشناس یا غیرقابل شناسایی هستند اشاره می‌کند). بند الف و ب ردیف ۱ ماده ۱۸ در توصیه‌های گروه اقدام مالی نیز لزوم شناسایی کافی مشتریان مورد تأکید است، لذا مؤسسات مالی از نگهداری حساب‌های بی‌نام و حساب‌هایی که جعلی بودن نام صاحب آن محرز گردیده است ممنوع گردیده‌اند. (توصیه شماره ۱۰) البته گروه اقدام مالی در خصوص احراز هویت مشتریان رویکردی مبتنی بر ریسک دارد. این رویکرد در توصیه شماره ۱ به صورت کلی و در توصیه شماره ۱۰ به‌طور خاص در خصوص احراز هویت مشتریان تجویز گردیده است.

مطابق این توصیه اقداماتی که به منظور شناسایی کافی مشتری باید انجام شوند به شرح زیر است، با لحاظ این نکته که دامنه این تدابیر باید بر مبنای رویکردی مبتنی بر ریسک باشد؛ «الف) شناسایی مشتری و احراز هویت وی یا استفاده از اطلاعات، مستندات، و منابع مستقل و معتبر. ب) شناسایی مالک ذینفع و اتخاذ تدابیر معقول برای احراز هویت مالک ذینفع، به نحوی که مؤسسه مالی اطمینان یابد مالک ذینفع را می‌شناسد. در مورد اشخاص حقوقی، شناسایی باید به صورتی باشد که مؤسسات مالی نسبت به مالکیت و ساختار کنترلی مشتری آگاهی پیدا کنند. پ) شناخت و حسب مورد کسب اطلاعات درباره هدف و ماهیت روابط کاری مورد نظر. ت) اجرای مستمر فرایند شناسایی کافی مشتریان در مورد روابط کاری و بررسی دقیق و موشکافانه معاملات انجام شده در طول دوره روابط کاری تا بدین وسیله اطمینان حاصل شود که معاملات مزبور بر اساس شناخت مشتری، کسب و کار و وضعیت ریسک وی نسبت به منشأ و وجه مربوط انجام می‌شوند».

تکلیف کلی مؤسسات مالی به شناسایی مراجعان هنگام ارائه تمام خدمات و انجام عملیات پولی و مالی در بند الف ماده (۱۳) قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم مقرر گردیده، اما آیین‌نامه اجرایی این قانون در خصوص این موضوع رویکردی مبتنی بر ریسک را اتخاذ نموده است. در این راستا نخست، سه سطح از شناسایی مشتریان (اولیه، کامل و مضاعف) در ماده (۱) آیین‌نامه تعریف شده، سپس تکلیف کلی شناسایی ارباب رجوع در مواد فصل دوم آیین‌نامه و در خصوص ارباب رجوع با ریسک بالاتر، بر لزوم شناسایی کامل و مضاعف تأکید گردیده است. لازم به ذکر است در نحوه تعیین سطح ریسک ارباب رجوع تبصره ۱ ماده (۲) آیین‌نامه به مؤلفه‌هایی از قبیل پیشینه، شغل، منبع درآمد و دارایی، موطن اصلی و کشوری که در آن اقامت دارد، خدماتی که ارباب رجوع استفاده می‌کند و فعالیت‌های تجاری وی اشاره کرده است.

نتیجه‌گیری

نتایج تحقیق نشان داد که گروه ویژه اقدام مالی «اف، ای، تی، اف» در صدد مبارزه با پولشویی و تأمین مالی گروه‌های تروریستی است. در واقع، گروه ویژه اقدام مالی «اف، ای، تی،

اف» یک نهاد بین‌المللی است که در سال ۱۹۸۹ بنیان گذاشته شده و بیش از ۱۹۸ کشور توصیه‌های آن را در زمینه مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم، پذیرفته و به عضویت این گروه یا نهادهای منطقه‌ای آن درآمده‌اند. این گروه از نظر تعداد اعضا و کشورهایی که با آن‌ها همکاری دارند یکی از بزرگ‌ترین نهادهای بین‌المللی است. در سال‌های اخیر جامعه جهانی برخلاف سایر اقدامات اتخاذ شده در مبارزه با تروریسم که همگی واکنشی بوده و در پی عملیات خاصی انجام شده‌اند، در اقدامی پیشگیرانه تلاش نمود با کوتاه کردن و محدود نمودن منابع مالی گروه‌های تروریستی به مبارزه با آن‌ها بپردازد. این اقدام جامعه جهانی اول در کنوانسیون بین‌المللی 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 لازم‌الاجرا شده است و تا امروز ۱۷۳ کشور به آن پیوسته‌اند.

عضویت ایران در اف.ای.تی.اف البته می‌توان با منافی همراه باشد ضمن اینکه معایبی نیز دارد. برای عضویت در اف.ای.تی.اف لازم است بسترهای قانونی لازم تدوین شود. قانون مبارزه با پولشویی در سال ۱۳۸۶ تصویب شده و آیین‌نامه‌های آن نیز تهیه و در اختیار بنگاه‌های مالی قرار گرفته است. پس از تدوین مقررات مبارزه با پولشویی مطابق استانداردهای بین‌المللی، لایحه تأمین مالی تروریسم نیز تهیه و توسط مجلس تصویب شد و در ۱۳ اسفندماه سال ۱۳۹۴ به تأیید شورای نگهبان نیز رسید. این قانون که شامل ۱۷ ماده و پنج تبصره است، جرم حمایت مالی از تروریسم را دقیقاً تعریف و مصادیق آن را بیان و مجازات‌های مربوط به جرم را نیز در نظر گرفته است. بر اساس استانداردهای جهانی گزارش تخلفات پولشویی و تأمین مالی تروریسم به مراجع ذی‌ربط مشمول قوانین افشای اسرار نمی‌شود.

خروج ایران از فهرست سیاه گروه اقدام، سبب می‌شود ریسک ایران در این زمینه کاهش یابد. با حذف ایران از فهرست کشورهای مشمول اقدامات متقابل مانع مهمی برای روابط تجاری و بانکی سایر کشورها با ایران حذف شده است. بخش بانکی کشور از ممنوعیت و توقف همکاری، خارج شده است و بانک‌های جهانی می‌توانند با رعایت مجموعه‌ای از مقررات احتیاطی با بانک‌های ایرانی ارتباط برقرار کنند.

باید توجه داشته باشیم که کشورها با رعایت استانداردها و ارائه قوانین و مقررات مصوب

خود، به دیگر کشورها اثبات می‌کنند که توصیه‌ها را اجرا می‌کنند. اجرای این توصیه‌ها به‌طور کامل در اختیار کشورها است و هیچ کشوری اطلاعات خود را به کشور یا گروه دیگری ارائه نمی‌کند.

پیشنهادها

۱. اولین پیشنهاد این است که ایران به عضویت اف.ای.تی.اف در بیاد. زیرا پیامدهای منفی عدم پیوستن به این کنوانسیون از جمله قرار گرفتن در لیست سیاه این کنوانسیون آثار مخرب اقتصادی متعددی بر سرمایه‌گذاری در کشور دارد.

۲. دست کم زمینه‌های اجرای قوانین داخلی در زمینه مقابله با پولشویی و تأمین مالی گروه‌های تروریستی اجرا شود و نظارت‌های لازم در این خصوص صورت گیرد. این امر سبب کاهش پولشویی و مقابله با تأمین مالی تروریسم از طریق شبکه بانکی کشور خواهد شد و مانع از آن می‌شود که ایران در فهرست کشورهای سیاه اف.ای.تی.اف قرار گیرد. واقعیت امر این است که عضو نبودن در این گروه، پیامد چندانی ندارد؛ چندانکه تنها سی و پنج کشور جهان عضو این گروه‌اند. به سخن دیگر، گروه ویژه اقدام مالی، نهادی تشکیلاتی و سازمانی نیست که عضویت در آن دارای اهمیت باشد، بلکه این نهاد، چهره دیده‌بان محور و مشورتی دارد و از این‌رو، اجرای پیشنهادها و راهکارهای گروه ویژه از عضویت در خود گروه مهم‌تر است. با این حال، عضو نبودن ایران در گروه ویژه یا دیگر گروه‌های منطقه‌ای آن، می‌تواند برای همکاری‌های مالی و بانکی کشورمان با دیگر کشورها و نیز سازمان‌های بین‌المللی تنگناهایی ایجاد کند.

فهرست منابع:

الف - فارسی

۱. احسانی، بهمن، جرم نامرئی (پولشویی)، انتشارات دانشگاه علوم انتظامی، تهران، چاپ اول، ۱۳۸۸.
۲. بیری، سکینه، مبارزه قانونمند ایران با تأمین مالی تروریسم و اتهام پولشویی، پژوهشکده مطالعات استراتژیک خاورمیانه، ۱۳۹۰.
۳. جلالی، امیر (۱۳۹۵)، مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها ناشی از تأمین مالی تروریسم، انتشارات خرسندی، چاپ اول.
۴. حسینی، سیدابراهیم (۱۳۹۱)، جهاد و اصل توسل به زور در اسلام و حقوق بین‌الملل معاصر، ج ۱، مؤسسه النشر الاسلامی قم.
۵. رضوی فرد، بهزاد، معصومی، مسعود (۱۳۹۷)، جایگاه پیشگیری غیر کیفری از تأمین مالی تروریسم در سیاست جنائی ایران، فصلنامه پژوهش‌های اطلاعاتی و جنایی، سال سیزدهم، شماره ۴.
۶. سماواتی پیروز، امیر و نجفی، سینا (۱۳۹۷)، پیشنهادهای گروه ویژه اقدام مالی و جایگاه نهاد مذکور در مبارزه بین‌المللی با جرائم اقتصادی، مجله تحقیقات حقوق تطبیقی ایران و بین‌الملل، دوره ۱۱، شماره ۴۱.
۷. شمس ناتره، محمدابراهیم، اسلامی، داود (۱۳۹۴)، ماهیت کیفری تأمین مالی تروریسم، فصلنامه مطالعات حقوق کیفری و جرم‌شناسی، دوره ۲، شماره ۴ و ۵.
۸. شیخ، حیدر و اسدی، ضیاء (۱۳۹۸)، مبارزه با تأمین مالی تروریسم و جایگاه آن در اسناد بین‌المللی با نگاهی به سیاست جنایی ایران و عراق، مجله وکیل مدافع، شماره ۱۸.
۹. عالی پور، حسن (۱۳۹۵)، اهمیت روابط با گروه ویژه اقدام مالی در پسابرجام، فصلنامه مطالعات راهبردی، شماره ۷۲.
۱۰. عباسی، اصغر (۱۳۸۶)، معرفی گروه ضربت اقدام مالی علیه پول شویی، پژوهشنامه حقوق و علوم سیاسی، دوره ۲، شماره ۵.
۱۱. عباسی، اصغر (۱۳۹۳)، مبارزه با پولشویی در اسناد بین‌المللی و نظام حقوقی

ایران، بنیاد حقوقی میزان، تهران، چاپ اول.

۱۲. غمامی، سید محمد مهدی (۱۳۹۵)، چالش‌های حقوق بشر و شهروند در مبارزه با

تروریسم، فصلنامه آفاق امنیت، سال نهم، شماره ۳۳.

۱۳. ممتاز، جمشید (۱۳۸۱)، تروریسم و تفکیک آن از مبارزات آزادی‌بخش، ج ۱، تهران:

مرکز مطالعات توسعه قضائی و دانشکده علوم قضائی و خدمات اداری.

۱۴. هاشمی، سید حسین (۱۳۹۴)، حقوق و تکالیف نهضت‌های رهایی‌بخش در مخاصمات

مسلحانه از نگاه فقه و حقوق جزایی بین‌الملل: فصلنامه حقوق اسلامی، شماره ۴۵.

ب) منابع لاتین:

1. Julie Walters, Carolyn Budd, Russell G Smith, Kim-Kwang, Raymond Choo, Rob McCusker and David Rees (2011), Anti-money laundering and counter-terrorism financing across the globe: A comparative study of regulatory action, Australian Institute of Criminology.
2. Krieger, Tim and Meierrieks, Daniel (2011), "Terrorist financing and money laundering", University Of Paderborn, Germany, p. 11.