

مجله حقوقی، نشریه دفتر خدمات حقوقی بین‌المللی جمهوری اسلامی ایران
شماره بیست و نهم، پاییز ۱۳۸۲، صص ۲۵۶ - ۲۱۳

قانون پول‌شویی و تأمین منابع مالی تروریسم: واکنش‌های پس از ۱۱ سپتامبر*

ژوزف جی. نورتون و هبا شمس

مترجم: محمدجواد میرفخرایی**

۱. مقدمه

۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ روزی بود که جامعه آمریکا برای نخستین بار
«روی تاریک» جهانی سازی^۱ را از پس ایدئولوژی واپسگرا و منحرف

*. مشخصات مأخذ مقاله به شرح ذیل است:

Joseph J. Norton and Heba Shams, Money Laundering Law and Terrorist Financing: Post-September 11 Responses – Let Us Step Back and Take a Deep Breath?, The International Lawyer-A Quarterly Publication of The ABA/Section of International Law and Practice, Spring 2002, vol.36, No.1, pp.103-124;

شایان ذکر است که نویسندگان مقاله، اساتید مرکز مطالعات حقوق تجارت دانشگاه لندن می‌باشند.

** پژوهشگر دفتر خدمات حقوقی بین‌المللی.

۱. جهانی سازی (globalization) پدیده‌ای تک سلولی نیست بلکه فرایند مجموعه‌ای است پیچیده از جریانات و دگرگونی‌های گهگاه ناهمگون و متضادی که در چند دهه گذشته اقتصاد و جوامع ما را تحت تأثیر قرار داده است که از آن جمله‌اند: پیشرفتهای خیره‌کننده و هر روزه در صنایع الکترونیکی، رایانه‌ای، ارتباطات و حمل و نقل و از جمله احداث «شاهراه جهانی اطلاعات» (اینترنت)، توسعه غیرقابل مهار و افزایش پیچیدگی‌ها و رقابت شرکتهای چندملیتی، فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی و اقمار کمونیستی آن در سراسر اروپای مرکزی و خاوری، استقبال نسبتاً گسترده از «اجماع واشنگتن» حول محور تشویق هرچه بیشتر آزادی و مقررات‌زدایی از بازارهای اقتصادی و مالی جهان، طلوع خصوصی‌سازی و رونق بازار فروش سهام در بخش عمده فعالیت‌های اقتصادی تحت مالکیت و یا کنترل

قانون پول‌شویی و ... ❖ ۲۱۳

تروریسم بین‌المللی^۲ به عینه دید و ضربات تروریسم را در زشت‌ترین و دردناک‌ترین جلوه آن در گوشت و پوست خود احساس کرد. اهداف مادی حمله به دقت انتخاب شده بود؛ یکی برجهای دو قلوی مرکز تجارت جهانی درست در قلب تپنده بازرگانی امریکا در منهاتان نیویورک و دیگری ساختمان پنتاگون یا وزارت دفاع امریکا در پایتخت. با لختی تأمل در این نکته که بسیاری از مخالفان پرو پا قرص و دو آتش جهانی‌سازی سیادت مالی و نظامی امریکا را دو ستون اصلی اقتصاد و جامعه جهانی در حال تحول دانسته و بر این باورند که نفع جهانی روند جهانی‌سازی کلاً به جیب ماشین نظامی و تجاری امریکا ریخته می‌شود، به آسانی درخواستیم یافت که در عملیات ۱۱ سپتامبر حمله به یک هدف استراتژیک نظامی و در کنار آن زدن یک مرکز بسیار حساس تجاری به منظور کشتار هرچه بیشتر غیرنظامیان نه تنها تصادفی نبوده است بلکه طراحان آن قصد داشته‌اند تا با هدف قرار دادن این دو نماد برجسته اقتصادی و نظامی شرارت مثال زدنی خود را به رخ جهانیان کشیده و با خزیدن به زیر چتر شعار ضد اخلاقی «هدف وسیله را توجیه می‌کند»، با ترور و کشتار مسیر رویدادهای

دولت و بحران جهانی و دنباله‌دار بدهی برای متجاوز از دو دهه. همگی این تحولات و جریانات کاربرد الگوهای سنتی تجارت بین‌المللی، سرمایه‌گذاری و تأمین منابع مالی و سیاست‌های ذی ربط دولتی و ارشادی را زیرسؤال برده است. آنچه که «جهانی‌سازی» را از نقطه نظر کیفی از مفهوم شناخته شده بین‌المللی‌سازی (Internationalization) متمایز می‌سازد عناصر به هم اتصالی (Interconnectedness) و به هم اتکایی (Interdependence) مجموعه سازنده آن است.

۲. جهانی‌سازی به افقی فراتر از وضع بازار و فعالیتهای اقتصادی، مالی و تجاری نگاه دارد: این مفهوم «روح جامعه» در ابعاد سیاسی، اجتماعی و فرهنگی، فنی و حتی مذهبی را تحت تأثیر خود قرار می‌دهد. از این روست که در حرکت‌های جهانی‌سازی در داخل یک جامعه از بروز مناقشات، برخوردها و کشمکش‌ها گریز و گزیری نیست. (مثال: ظهور بنیادگرایی مذهبی در سراسر جهان که در شکل افراطی خود می‌تواند به بحران‌ها و اغتشاشات اجتماعی بینجامد). جهانی‌سازی لزوماً به معنای نظم جهانی (global order) نیست، بلکه آنچه که دست کم تاکنون شاهد آن بوده‌ایم بیشتر به نوعی بی‌نظمی جهانی شباهت دارد تا نظم جهانی. از سویی دیگر روندهای جهانی‌سازی لزوماً معقول و یا هماهنگ نبوده بلکه می‌تواند به زایش فضایی آکنده از کنش‌های نابخردانه، کژکارانه، ناامن و خشونت‌بار بینجامد.

جهانی را در عرصه‌های گوناگون اقتصادی، سیاسی و اجتماعی دگرگون سازند.

اطلاق جنایت به حادثه ۱۱ سپتامبر نمی‌تواند گویای عظمت حادثه باشد. آنچه که در ۱۱ سپتامبر روی داد یکی از هولناک‌ترین جنایاتی است که جامعه آمریکا را در طول تاریخ خود تکان داده است. گستردگی ابعاد حادثه به اندازه‌ای بود که حتی برخی از تحلیل‌گران مسائل سیاسی از آن به عنوان «جنگی غیرمنصفانه» یاد کردند. لذا عجیب نبود که کمی پس از این حادثه که جریان آن لحظه به لحظه تا روزها از طریق ماهواره‌های رادیو - تلویزیونی به اطلاع ساکنان دهکده جهانی می‌رسید، دولت و مجلس نمایندگان آمریکا وارد میدان شدند و «قانون بسیج و تجهیز آمریکا به ابزار لازم برای جلوگیری و مقابله با تروریسم»

Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act (USA PATRIOT).

را با سرعتی کم سابقه به تصویب رساندند. جالب این‌که نویسندگان این قانون واژه‌هایی را در ساخت عنوان آن برگزیده‌اند تا عنوان اختصاری آن که از ترکیب حروف نخست قانون به دست می‌آید، (USA PATRIOT) احساسات میهنی شهروندان امریکایی را برانگیخته و آنان را علیه خطرات و تهدیدهای تروریستی بسیج کند. (PATRIOT در زبان انگلیسی به معنای میهن‌پرست است - مترجم) مقاله حاضر به این بحث خواهد پرداخت که بخش سوم قانون یاد شده تحت عنوان «قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم و پول‌شویی بین‌المللی مصوب ۲۰۰۱» احساسات میهن‌پرستانه مؤسسات و بنگاه‌های مالی آمریکا را با آزمون دشواری روبرو ساخته و جامعه آمریکا و

غرب و سایر جوامع نوگرا و امروزی را با بحران‌ها و تنش‌هایی دیگر درگیر خواهد نمود.

دامنه واکنش به حوادث ۱۱ سپتامبر به سرعت ابعاد جهانی به خود گرفت و سیاست‌های قانونی امریکا زودتر از آنچه تصور می‌رفت در حوزه حقوق داخلی کشورهای دیگر و نیز محافل و مراجع بین‌المللی بازتاب یافت. در این میان آنچه که جامعه بین‌المللی از همان روزهای نخست پس از حادثه نسبت به آن وحدت نظر داشت این بود که نبرد علیه تروریسم جز با ردگیری سرچشمه‌های تأمین مالی و کور کردن منابع زیرزمینی پول‌رسانی به عملیات تروریستی قابل پیروزی نیست. ولی این اجماع باید از حرف به عمل درمی‌آمد و خود را در قالب تعهدات و مسؤولیت‌های مؤسسات و بنگاه‌های مالی در سرتاسر جهان جلوه‌گر می‌ساخت.

تحولات و پی‌آمدهای حقوقی حادثه ۱۱ سپتامبر به اندازه‌ای تازه، کثیرالاضلاع و پردامنه‌اند که رسیدن به استنتاجات نهایی در این خصوص به فرصتی بیشتر نیاز دارد و گذار از یک دوره تجربه، سنجش و بازاندیشی عمیق شرایط بین‌المللی را در کنار رایزنی مستمر و گفت و شنود با متحدان کلیدی امریکا در این جنگ و بسیج بین‌المللی می‌طلبد. مقاله حاضر می‌کوشد تا تحولات حقوقی‌ای را که تا به امروز در این زمینه در ارتباط با مؤسسات و سیستم‌های مالی در ایالات متحده و در سطوح بین‌المللی و اتحادیه اروپا و نیز نظام حقوقی برجسته انگلیس رخ داده است، مورد بحث و تحلیل قرار دهد. مؤسسات و سیستم‌های مالی می‌توانند در این صحنه نقش‌های متفاوتی برعهده داشته باشند؛ خود قربانی تروریسم بین‌المللی باشند، به عنوان دستیار و همکار در ارتکاب آن عمل کنند و یا در نقش کارآگاه خصوصی به منظور پیشگیری و یا کشف آن پا به میدان گذارند. در پایان این تحلیل، مقاله جریان منتج از این تحولات حقوقی و حدود

اثرگذاری آنها برای بسترسازی در روندهای آتی مربوط به قوانین ناظر بر پول‌شویی را به اختصار توضیح خواهد داد، و به دنبال آن بازتاب مورد انتظار روندهای مزبور در بازار جهانی و واکنش‌های این بازار را از نظر خواهد گذراند. در پایان، مقاله خوانندگان خود را به بازنمایشی درخصوص پایه‌های نظم کنونی حقوقی و اقتصادی، و نیز توانایی و یا عدم توانایی پایه‌های مزبور برای پاسخگویی به نیازها و برقراری تعامل با جهان بعد از ۱۱ سپتامبر فرا می‌خواند.

۲. یازده سپتامبر: پاسخ‌ها

شاید تا سه دهه پیش واکنش کنگره امریکا نسبت به افزایش ناگهانی آمار جرم و جنایت قادر نبود بانکها و یا واسطه‌های معاملاتی را تکان داده و آنها را به ترک میزهای کامپیوتر و جدا شدن از اوراق و گزارشهای مالی خود وادار کند. ولی ظرف ده سال گذشته مبارزه با پول‌شویی به یکی از اهرم‌های کلیدی کنترل جرایم و به اصلی بنیادین در استانداردهای بانکداری بین‌المللی بدل شده است. از این رو اینک شور و شوق زایدالوصف دولت و مجلس نمایندگان امریکا در واکنش به حادثه ۱۱ سپتامبر را نمی‌توان به چیزی جز «هشدار به بانک‌ها و دست‌اندرکاران مسائل مالی» تعبیر نمود. این بخش از مقاله بویژه به تکالیف و تعهدات ناشی از قانون USA PATRIOT در این زمینه پرداخته است.

با این حال ناگفته نماند که حتی پیش از وقوع حادثه ۱۱ سپتامبر هم کلیه زیرسازهای اساسی داخلی و بین‌المللی برای استفاده در رژیم حقوقی مقابله با پول‌شویی و حمله به منابع مالی تروریستی و سازمانهای حامی و وابسته به فعالیتهای تروریستی پیش‌بینی و ایجاد گردیده بود. تصویب قانون رازداری بانکی ایالات متحده در ۱۹۷۲ (U.S. Bank Secrecy Act) که

هدف عمده آن مقابله با فرار از مالیات بود، رژیم حقوقی مقابله با پول‌شویی را ظرف دهه‌های گذشته در سطوح داخلی و بین‌المللی توسعه بخشید تا طیف گسترده‌تری از جرایم مالی را هدف قرار دهد. در این میان ایالات متحده با کوشش‌های دامنه‌دار خود و از طریق گروه ضربت برنامه‌های مالی FATF (Financial Action Task Force) «فتف» مستقر در سازمان توسعه و همکاری اقتصادی Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) در پاریس رهبری یک حرکت و عزم بین‌المللی را برای مبارزه با پول‌شویی به عهده گرفت.

الف. پاسخ ایالات متحده

جالب است که از همان روزهای نخست سرکار آمدن دولت بوش، ضدیت بین ایالات متحده و اعضای دیگر OECD بر سر رژیم حقوقی مبارزه با پول‌شویی آشکار شد. خزانه‌داری ایالات متحده کم‌کم نسبت به قصد اعضای اروپایی این سازمان بدبین گردید و احساس کرد که رژیم بین‌المللی مبارزه با پول‌شویی به تدریج به ابزاری برای هماهنگ‌سازی ساختن مالیات‌ها در سطح بالاتر از سطح مطلوب دولت بوش برای متعهد ساختن شهروندان خود بدل می‌گردد. از این رو ایالات متحده نشانه‌هایی را حاکی از انصراف خود از پاره‌ای حمایت‌های واقعی از این رژیم به نمایش گذاشت و در نخستین گام برای کاستن از بار اتباع امریکایی هزینه‌های ناشی از قانون و مقررات مربوط به پول‌شویی برای بخش خصوصی را مورد بازنگری قرار داد. در واقع حتی قبل از دولت جدید بوش هم کنگره امریکا با تشدید مقررات ناظر به مقابله با پول‌شویی میانه خوبی نداشت و گواه بر صحت این ادعا آن‌که لایحه مبارزه با جرم پول‌شویی که در ۱۹۹۹ تقدیم

کنگره شده بود، به هیچ وجه نتوانست پشتیبانی لازم را در مجلس نمایندگان امریکا به دست آورد.

با این حال مقامات امریکا تا قبل از حادثه ۱۱ سپتامبر بر این نکته تأکید داشتند که بهترین سپر دفاعی یک مؤسسه بانکی در برابر فعالیتها و حملات بزهکارانه، کنترل‌های داخلی خود آن مؤسسه و اتخاذ سیاست‌ها و ساز و کارهایی با هدف تشخیص هویت و شناسایی طرف‌های معامله خود، شناخت مشتریان و فعالیت‌های مشکوک و هماهنگی با نهادها و مسئولان دولتی ذی ربط در ارتباط با مشتریان و فعالیت‌های مشکوک می‌باشد. مقررات پول‌شویی مصوب کمیته بازل و رهنمودهای ارشادی و کاربردی صادره از مقامات بانکی امریکا چارچوب جامعی را برای اجرا و شناخت فعالیت‌ها و روش‌های پول‌شویی که متعاقب رهنمودهای یاد شده به رسمیت شناخته شده‌اند، به دست داد. پرونده‌های پول‌شویی در بانک نیویورک (روسیه) و سیتی بانک (مکزیک) پیچیدگی فعالیت‌های پول‌شویی و ناتوانی مؤسسات بانکی بزرگ امریکایی را در پیاده کردن و اجرای موفق برنامه‌های مبارزه با پول‌شویی را به نمایش گذاشت. حوزه‌های مورد تأکید مقامات بانکی در ارتباط با این دو پرونده و پرونده‌های دیگر عبارت بود از: (۱) قواعد ناظر به مشتری خود را بشناس Know Your Customer (KYC)، (۲) افزایش مراقبت نسبت به فعالیت‌های بانکی خصوصی، (۳) بازنگری در ارتباطات با بانکهای کارگزار غیر امریکایی و خارجی و (۴) کنترل حواله‌های بانکی به عنوان یکی از ابزارهای پول‌شویی.

واقع امر این است که در مارس ۲۰۰۲ استراتژی ملی مبارزه با پول‌شویی در امریکا انتشار یافته بود. این استراتژی را باید دربردارنده چارچوب کلی و رئوس نظرات پیشنهادی وزارت خزانه‌داری و وزارت

دادگستری امریکا برای بهبود و تقویت مقررات جاری ضد پول‌شویی در امریکا دانست. به موجب این استراتژی ملی ارائه‌کنندگان خدمات مالی از قبیل واسطه‌های تجاری و شرکتهای بیمه نیز باید در زمره مؤسسات مالی مشمول مقررات نظارتی مبارزه با پول‌شویی قرار گیرند. استراتژی ملی، همچنین اجرای مقررات ضدپول‌شویی را در مورد وکلای دادگستری، حسابداران و سایر ارائه‌کنندگان خدمات حرفه‌ای ضروری دانسته است. در این میان پیشنهاد مندرج در استراتژی ملی مشعر بر پیش‌بینی روش جدیدی به منظور شناسایی و اجرای مجازات علیه «پناهگاه‌های جرایم مالی» انتقادهای گسترده‌ای را برانگیخت. استراتژی ملی بر تصویب قانون موسوم به قانون بین‌المللی مبارزه با پول‌شویی مصوب سال ۲۰۰۰ پافشاری ورزید. قانون مزبور به وزارت خزانه‌داری امریکا اجازه می‌دهد تا «اقدامات هدفمند، مشخص و متناسبی را علیه کشورها و مؤسسات مالی خارجی و یا آن دسته از داد و ستدهایی که تهدیدی برای مقررات ضد پول‌شویی به شمار می‌روند به مرحله اجرا گذارد».

استراتژی ملی همچنین از وزارت خزانه‌داری امریکا و مقامات بانکی فدرال خواسته است تا برای انجام تحقیق و تفحص در مورد آن دسته از مشتریان و معاملاتی که مشکوک به پول‌شویی و سایر جرایم مالی می‌باشند، رهنمودهایی را به مؤسسات مالی ارائه دهند. متعاقباً یک گروه کارشناسی مرکب از مقامات بانکی، چندین بخش از فعالیتهای بالقوه خطرناک و مشکوک را مورد بررسی قرار داده و فعالیت‌های زمامداران ارشد خارجی، بستگان درجه اول و یا همکاران نزدیک آنها را که احتمالاً با استفاده از وجوه و عواید حاصله از فعالیتهای اقتصادی نامشروع در خارج انجام شده است، زیر ذره‌بین قرار دادند. گروه کار مزبور تأیید نمود که مؤسسات بانکی باید با اعمال کلیه تدابیر لازم اطمینان حاصل کنند که

دانسته یا ندانسته به اخفا و یا انتقال عواید حاصل از فعالیتهای نامشروع مقامات ارشد سیاسی خارجی و همکاران آنها یاری نمی‌رسانند. از این رو گروه کار رهنمودهایی را برای مؤسسات بانکی در ارتباط با معاملات خود با مقامات ارشد سیاسی خارجی تعیین و اعلام نمود. رهنمودهای مزبور به بانک‌ها و دیگر مؤسسات مالی کمک می‌کند تا در مورد معاملات انجام شده توسط این گونه مقامات و نیز اشخاص و سازمانهای وابسته به آنها تحقیق و تفحص معمول دارند تا این مؤسسات بتوانند با سرعت و سهولت بیشتری فعالیتهای مشکوک و یا نامشروع مالی را ردیابی نموده و با جلوگیری از انجام این فعالیت‌ها اجازه ندهند تا از آنها به عنوان وسیله‌ای برای فساد مالی و زد و بندهای معاملاتی استفاده شود.

این نکته شایان یادآوری است که درست قبل از حادثه ۱۱ سپتامبر، زیرساختهای ضروری برای مبارزه با پول‌شویی از طریق برپایی یک رژیم حقوقی جامع و در عین حال سختگیرانه پی‌ریزی شده بود. با این توضیح که تا پیش از این تاریخ قانون تجدیدنظر شده حفظ اسرار بانکی و برنامه نظارتی و کنترل‌کننده مربوط به آن قانون در کنار استراتژی نوین ملی مبارزه با پول‌شویی (National Money Laundering Strategy) مصوب سال ۲۰۰۰ در ایالات متحده قابل اجرا و حاکم بود. علاوه بر آن، همانطور که ذیلاً بحث خواهد شد، پیش از ۱۱ سپتامبر پایه‌های یک ساختار بین‌المللی به هم پیوسته و محکم و نیز عناصر و اجزای اصلی برپایی یک نظام قانونی - امنیتی برای رویارویی با شرایط اضطراری ناشی از تروریسم پی‌ریزی و آماده گردیده بود.

درست قبل از حمله ۱۱ سپتامبر، دولت امریکا استراتژی ملی مبارزه با پول‌شویی برای سال ۲۰۰۱ را صادر کرد. علاوه بر آن، دولت با تأکید بر اجرای هدفمند این استراتژی و ضرورت افزایش همکاریهای بین‌المللی و

تلاشهای هر دو بخش دولتی و خصوصی و نیز تقویت تجهیزات و ساز و کارهای اجرایی در این مبارزه، پیشنهاد داد تا به منظور سنجش درجه کارایی مقررات اجرایی ذی ربط و نیل به اهداف مورد انتظار، نظام ارزیابی هماهنگی مشتمل بر شاخصهای کیفی و کمی برقرار و پیاده گردد. استراتژی ملی مورخ سپتامبر ۲۰۰۱ همچنین بر مسؤولیتها و تکالیف گسترده حقوقدانان و صاحبان حرفه و کالت در این امر خطیر تأکید نهاد. مع ذلک، پس از حوادث ۱۱ سپتامبر سیاستهای کلان تقنینی امریکا دستخوش دگرگونی اساسی شد و کنگره امریکا با درک حساسیت زمان دقیقاً همان اقدامات و تدابیری را که در لایحه ۱۹۹۹ مردود اعلام داشته بود، مثل مقررات ناظر به «مشتري خودت را بشناس» و یا تکالیف مربوط به گزارش و ضبط اسامی واسطهها و دلالهای معاملاتی، بی‌درنگ و بدون هیچ‌گونه مخالفتی به عنوان بخشی از قانون گسترده‌تر USA PATRIOT به تصویب رساند.

۱. ویژگی فراسرزمینی شده‌ی قانون

ویژگی فراسرزمینی قانون در مقدمه آن مورد تصریح قرار گرفته است. طبق این مقدمه، هدف از این قانون عبارت است از «جلوگیری از ارتکاب و مجازات اعمال تروریستی در ایالات متحده و سرتاسر جهان، تقویت اهرم‌های تحقیقاتی و انتظامی اجرای قانون و نیز اهداف دیگر». گستره فراسرزمینی قانون از تعیین دایره شمول و کاربرد بازدارندگی قانون در سرتاسر جهان به روشنی به دست می‌آید.

قانون USA PATRIOT صلاحیت تقنینی و اجرایی خود را نسبت به مؤسسات مالی خارجی و نیز اتباع خارجی غیرمقیم در حوزه قضایی

ایالات متحده به دو طریق تعمیم داده است: بعد فراسرزمینی مستقیم قانون و بعد فراسرزمینی غیرمستقیم قانون.

الف. صلاحیت فراسرزمینی مستقیم قانون

جنبه فراسرزمینی مستقیم قانون، اقدام اجرایی مستقیم متخذه توسط یک سازمان دولتی ایالات متحده علیه مؤسسه مالی خارجی را دربرمی گیرد. قانون این صلاحیت فراسرزمینی را در دو مورد پذیرفته است.

اولاً: دادگاههای محلی امریکایی در ارتباط با تخلفات و جرایم پولشویی ارتكابی توسط مؤسسات مالی خارجی که دارای حساب بانکی نزد مؤسسه مالی واقع در ایالات متحده می باشند، از صلاحیت قضایی و اجرایی برخوردارند. به عبارت دیگر چنانچه یک مؤسسه مالی خارجی خود را در معامله ای مالی که به موجب این قانون ممنوع اعلام شده است، وارد کند، مؤسسه مزبور می تواند به صرف داشتن حساب بانکی نزد یک مؤسسه بانکی امریکایی، حتی اگر محل انجام معامله کاملاً خارج از ایالات متحده باشد، مشمول صلاحیت محاکم محلی ایالات متحده قرار گیرد.

ثانیاً: قانون USA PATRIOT به وزیر خزانه داری و دادستان کل امریکا اختیار داده است تا با صدور احضاریه و یا اخطاریه ای به هر بانک خارجی دارای حساب کارگزار در ایالات متحده از بانک مزبور بخواهد تا سوابق مربوط به آن حساب را حتی اگر در خارج از ایالات متحده نگهداری شوند، ارائه دهد. عدم اجرای این تقاضا به قطع رابطه بانک خارجی با بانک کارگزار امریکایی خواهد انجامید. اعتراض به احضاریه و یا اخطاریه مزبور فقط نزد دادگاههای امریکایی قابل طرح و رسیدگی است. از ظاهر مقررات یاد شده چنین مستفاد می گردد که صرف نگهداری یک حساب در ایالات متحده، قطع نظر از تابعیت دارنده حساب، اقامتگاه و یا مرکز عملیات

تجاری وی، دلیل کافی برای اعمال صلاحیت سرزمینی محاکم امریکایی نسبت به صاحب حساب محسوب می‌گردد.

ب. صلاحیت فراسرزمینی غیرمستقیم قانون

صلاحیت فراسرزمینی غیرمستقیم قانون شامل مقررات کنترل‌کننده‌ای می‌گردد که به نحو غیرمستقیم و از طریق وظایف تعیین شده برای مؤسسات داخلی، مؤسسات مالی خارجی را مأخوذ و مکلف می‌سازد. این روش در قانون یاد شده به طور گسترده‌ای مورد استفاده قرار گرفته و مقررات و مسؤولیت‌های سنگینی را دامنگیر مؤسسات خارجی و داخلی کرده است.

(الف) به موجب این قانون وزیر خزانه‌داری اختیار دارد تا تعیین کند که برخی از کشورهای خارجی، بعضی مؤسسات مالی فعال در خارج از خاک ایالات متحده، و پاره‌ای از معاملات بین‌المللی و یا حساب‌های بانکی در مظان پول‌شویی قرار داشته و رفتاری مشکوک و نگران‌کننده دارند. وزیر خزانه‌داری با اعلام چنین مطلبی، می‌تواند برای مؤسسات مالی داخلی طرف معامله با کشورها، مؤسسات، معاملات و یا حساب‌های بانکی مزبور الزامات و وظایف گسترده‌ای را تعیین و آنها را به دادن گزارش و نگهداری سوابق ملزم نماید. الزامات و وظایف مزبور می‌تواند مشتمل بر موارد زیر باشد:

۱ ضبط و یا گزارش نام و مشخصات و یا سمت قانونی کلیه طرف‌های معامله و یا مالکان ذی‌نفع.

۲ در صورت گشایش یک حساب کارگزار تحت شرایط مذکور در قانون، گزارش و یا ضبط نام و مشخصات هر مشتری که مجاز به استفاده از حساب مزبور و یا معاملات وی از آن حساب انجام می‌گردد. تشخیص

هویت باید طبق تشریفات مشابه با آنچه که در مورد مشتریان داخلی ملاک عمل است، صورت گیرد.

(ب) مؤسسات داخلی نگهدارنده حساب کارگزار برای مؤسسه مالی خارجی تحت پاره‌ای شرایط مکلفند هویت کلیه مالکان بانک خارجی مزبور از جمله درصد سهام مالکانه آنها را تعیین کنند. مؤسسات داخلی همچنین ممکن است ملزم به تحقیق در این مورد گردند که آیا بانک خارجی مزبور حساب کارگزار در اختیار بانک‌های خارجی دیگر قرار داده یا خیر و، اگر نتیجه تحقیق مثبت است، هویت بانک مزبور را تحقیق و اعلام نمایند.

(پ) به منظور اجرای دستور ضبط وجوه موجود در حساب گشایش یافته نزد بانک خارجی، قانون از یک فرض قانونی استفاده می‌کند. چنانچه بانک خارجی دارای حسابی در ایالات متحده باشد، قانون فرض را بر این می‌نهد که وجوه مشکوک، در این حساب سپرده شده و دستور ضبط موجود حساب مزبور را بدون نیاز به تکلیف ردیابی توسط دولت به اجرا می‌گذارد. هرگونه دستور ضبط به مؤسسه داخلی نگهدارنده حساب بین بانکی ابلاغ خواهد شد.

۲. تسری دامنه تکلیف ضبط سوابق به معاملات واسطه‌ها و کارگزاران

با بانکهای خارجی

قانون USA PATRIOT دایره تکلیف گزارش و ضبط سوابق مربوط به واسطه‌ها و دلال‌های معاملاتی را توسعه بخشیده و طبقات جدیدی از واسطه‌های مالی و فعالیتهای تجاری را به انجام این تکلیف ملزم ساخته است. از جمله:

(الف) حسب این قانون وزیر خزانهداری ایالات متحده مکلف شده است تا مقرراتی را در خصوص الزام بنگاههای واسطه و حق العمل کاری به گزارش و اعلام فعالیت‌های مالی مشکوک صادر کند. دایره تعهدات واسطه‌ها و بازرگانان برای جلوگیری از پول‌شویی به اعلام فعالیت‌های مشکوک محدود نمی‌گردد. کما این که دستورالعمل موقتی صادره از وزارت خزانهداری در تاریخ ۲۰ نوامبر ۲۰۰۱ حاکی است که این وزارتخانه قصد دارد تا با استفاده از اختیارات قانونی خود دستوری صادر نماید که طبق آن مفهوم اصطلاح «حساب کارگزار» (Correspondent account) مندرج در قانون تعمیم یافته و در نتیجه مؤسسات مالی غیربانکی (شامل بنگاههای واسطه و دلالی) از نگهداری حساب برای بانک خارجی منع و در عین حال ملزم گردند تا با اقدامات منطقی اطمینان حاصل کنند که حساب نگهداری شده برای مؤسسه خارجی به نحو غیرمستقیمی برای عرضه خدمات به یک بانک خارجی مورد استفاده قرار نمی‌گیرد.

قانون USA PATRIOT همچنین با گذاشتن تکالیف جدیدی بر دوش مؤسسات مالی برای نگهداری و اعلام سوابق بنگاههای واسطه و میانجیان معاملاتی بر گستره این الزامات افزوده است. علاوه بر تکالیفی که در بند پیشین در ارتباط با جنبه فراسرزمینی غیرمستقیم قانون بحث گردید، قانون یاد شده این تکالیف بحث‌انگیز را نیز متوجه مؤسسات مالی کرده است که در هنگام گشایش حساب هویت هر مشتری را طبق ضوابطی که توسط وزیر خزانهداری اعلام خواهد شد، احراز نمایند.

افزون بر این مؤسسات مالی مکلف گردیده‌اند تا با مراجعه به لیست اسامی تروریست‌های مشهور و یا اشخاص مظنون به ارتکاب عملیات تروریستی که توسط دولت تهیه و در اختیار آنها گذاشته می‌شود، در مورد وجود و یا فقدان نام متقاضی افتتاح حساب در این لیست اعلام نظر کنند.

۳. تقسیم اطلاعات

قانون مورد بحث از شدت و غلظت مقررات مربوط به دسترسی به اطلاعات گردآوری شده توسط مؤسسات مالی و نهادهای اجرایی قانون کاسته و به مؤسسات مزبور اجازه داده است تا اطلاعات خود در ارتباط با موارد مشکوک به پولشویی را در اختیار نهادهای انتظامی و مجری قانون قرار دهند. قانون همچنین دست وزیر خزانه‌داری را در مورد افشای اطلاعات گزارش شده توسط مؤسسات مالی به دیگر سازمانهای دولتی بازتر نموده است.

از اهم تحولاتی که از رهگذر قانون مزبور در این زمینه ایجاد شده است، درج نهادهای اطلاعاتی در لیست سازمانهای دولتی است که افشای اطلاعات گزارش شده به آنها امکان‌پذیر است. این تحول از دیدگاه نویسندگان قانون از چنان اولویتی برخوردار بود که در اصلاحیه صریحی که درخصوص هدف این قانون به تصویب رسید، گذاشتن اطلاعات گزارش شده در اختیار نهادهای اطلاعاتی مجاز اعلام گردیده است.

در هدف قانون پس از اصلاح مزبور چنان می‌خوانیم: «هدف این بخش ... عبارت است از الزام به ارائه گزارش‌ها و یا سوابقی که دسترسی به آنها در جریان تحقیقات و یا رسیدگیهای کیفری، مالیاتی و یا اداری و یا انجام فعالیتهای اطلاعاتی به منظور مقابله با تروریسم بین‌المللی بسیار اثرگذار و مفید می‌باشند (تأکید اضافه شده است). قسمتی که زیر آن خط کشیده شده، بخشی از ماده است که به قانون USA PATRIOT اضافه گردیده است. به منظور تضمین اجرای این تحول قانونی، قانونگذار مؤسسات مالی را ملزم ساخته تا ظرف مهلت‌های کوتاه به استعلام مقامات دولتی پاسخ دهند.

ب. پاسخ‌های بین‌المللی

۱. پاسخ سازمان ملل متحد

الف. قطعنامه ۱۳۷۳ شورای امنیت

فقط هفت روز پس از حملات تروریستی ۱۱ سپتامبر در ایالات متحده، شورای امنیت سازمان ملل متحد با تصویب قطعنامه جامع ۱۳۷۳ ضمن محکوم کردن دوباره حملات مزبور اقدامات و سیاست‌های لازم را برای مبارزه با تروریسم بین‌المللی تشریح کرد. به منظور نظارت بر حسن اجرای این قطعنامه، تشکیل کمیته‌ای تحت نظارت شورای امنیت پیش‌بینی شده و دولتها مکلف گردیده‌اند تا اقدامات خود در جهت مبارزه با تروریسم را به آن کمیته گزارش کنند.

قطعنامه ۱۳۷۳ شورای امنیت مثل همتهای داخلی و بین‌المللی خود خشکاندن سرچشمه‌های تأمین مالی تروریسم را به عنوان هدف اصلی این مبارزه در کانون توجه خود قرار داده است. در مقدمه این قطعنامه، شورای امنیت در سرلوحه مصوبات قطعنامه، «بر ضرورت تقویت و افزایش همکاریهای بین‌المللی توسط دولتها و اتخاذ تدابیر بیشتر برای سد و امحاء منابع مالی و سایر تسهیلات ارتکاب فعالیت‌های تروریستی» تأکید گذارده است.

برای اجرای این تصمیم شورای امنیت شیوه‌های متعددی را در نظر گرفته است: (۱) جرم قلمداد کردن تدارک و یا گردآوری عمدی وجوه با قصد و یا علم بر این که وجوه مزبور برای اجرای عملیات تروریستی مورد استفاده قرار خواهد گرفت؛ (۲) انسداد اموال و داراییهای تروریستی که قطعنامه از آن تعریفی وسیع به دست داده است؛ و (۳) ممنوعیت گذاشتن هرگونه وجوه، اموال، و یا امکانات اقتصادی و یا خدمات مالی و مشابه آن در اختیار شبکه‌های تروریستی و یا سازمانها و اشخاص تحت کنترل آنها.

روشن است که در تنظیم روش اخیرالذکر در مبارزه با تروریسم مؤسسات مالی و خدمات آنها مدنظر نویسندگان قطعنامه قرار داشته است. علاوه بر این، قطعنامه کلیه کشورهای را ملزم نموده است تا در جریان تحقیقات و یا رسیدگی‌های کیفی مربوط به تأمین منابع مالی فعالیتهای تروریستی با کشورهای دیگر نهایت همکاری را به عمل آورند. این همکاری بویژه در خصوص ارائه اسناد و مدارک عینی الزامی است.

ب. اقدام مجمع عمومی سازمان ملل متحد در ارتباط با تروریسم

ارگان قانونگذاری سازمان ملل متحد خیلی پیش از حوادث ۱۱ سپتامبر برای مبارزه با تروریسم وارد میدان شده بود. با این که بحث گسترده در خصوص اقدامات این ارگان از حوصله مقاله حاضر بیرون است، مع ذلک از آنجا که مواد کنوانسیون اخیر مجمع عمومی سازمان ملل متحد در خصوص جلوگیری از تأمین منابع مالی تروریسم به کلیه اسناد مصوب متعاقب فاجعه ۱۱ سپتامبر راه یافته است، نمی‌توان از گذار آن به آسانی گذشت.

کنوانسیون مصوب مجمع عمومی سازمان ملل متحد بر چند مقدمه استوار است که دوتای از آنها با بحث کنونی مرتبطند. مقدمه اول این که «تأمین منابع مالی تروریسم از موضوعاتی است که برای کل جامعه بین‌المللی از اهمیت و حساسیت خاصی برخوردار است» و مقدمه دیگر این که «کمیت و شدت تروریسم بین‌المللی با میزان وجوه در اختیار تروریست‌ها رابطه مستقیم دارد». در مقدمه قطعنامه همچنین تأکید گردیده که نقش تدارکات و تسهیلات مادی در گسترش تروریسم تاکنون مورد غفلت قرار گرفته و لذا ضروری است که این خلأ در سندی بین‌المللی ترمیم گردد.

الف. قائل شدن عنوان مجرمانه برای تأمین بودجه عملیات تروریستی

مقرره کلیدی در این کنوانسیون قائل شدن عنوان مجرمانه برای تأمین منابع مالی جهت اجرای عملیات تروریستی است. طبق ماده ۲ کنوانسیون شخص مرتکب جرم شده است:

«چنانچه با توسل به هر وسیله‌ای، به نحو مستقیم و یا غیرمستقیم، بدون مجوز قانونی و عمدتاً وجوهی را با قصد و یا علم بر این که از آن وجوه کلاً و یا بعضاً برای اجرای اهداف زیر استفاده می‌گردد تأمین و یا جمع‌آوری کند: (الف) عملی که در چارچوب و طبق تعریف ارائه شده در یکی از معاهدات مندرج در پیوست جرم محسوب می‌گردد و یا (ب) هرگونه عمل دیگری با قصد کشتن و یا ایراد صدمات سنگین جسمانی به یک غیرنظامی و یا هر شخص دیگری که در جریان درگیریهای مسلحانه شرکت فعالی ندارد مشروط بر این که هدف از ارتکاب آن عمل حسب طبع و یا کیفیات ارتکاب آن ارباب مردم و یا واداشتن یک دولت و یا سازمان بین‌المللی به انجام و یا خودداری از انجام عملی باشد».

همانطور که ملاحظه می‌گردد در مقرره یاد شده برای دو گونه عمل عنوان کیفری شناخته شده است: یکی تأمین وجوه برای اهداف تروریستی و دیگری جمع‌آوری پول برای عملی کردن چنان اهدافی. در این ماده عنصر معنوی نیز برای تحقق جرم پیش‌بینی گردیده است، ولی عنصر معنوی بزه تا این حد تنزل یافته که صرف اطلاع شخص از مقصد نهایی وجوه با قصد واقعی مرتکب برای مصرف این وجوه جهت اهداف تروریستی یکی دانسته شده و برای تحقیق جرم کافی شناخته گردیده است. این ماده دولت‌ها را ملزم نکرده است که این بزه را به عنوان پیش جرم بزه پول‌شویی به رسمیت شناخته و در قوانین کیفری خود بگنجانند.

ب. وجوه و عواید

کنوانسیون مورد بحث بین واژه‌های «وجوه» (funds) و «عواید» (proceeds) تفکیک قائل شده است. تعریف موسع کنوانسیون از واژه وجوه چنین است:

«هرگونه مال اعم از ملموس و یا غیرملموس، منقول و یا غیرمنقول، ولو مکتسب، و اسناد و اوراق قانونی به هر شکل از جمله الکترونیک و یا دیجیتال، که دال بر مالکیت و یا داشتن حقی در اموال مزبور باشد از جمله اعتبار بانکی، چک مسافرتی، چک بانکی، حواله پولی، سهام، ضمانتنامه، اوراق قرضه، سفته و اعتبار اسنادی» (تأکید اضافه شده است).

در این تعریف مرز بین تأمین هزینه‌های عملیات تروریستی و اموال عموماً موضوع قانون پول‌شویی در قید «ولو مکتسب» خلاصه شده است. توضیح این که اموال مورد بحث در قانون پول‌شویی اموال فی‌نفسه ناپاک و نامشروعی هستند که در زنجیره تولید آنها حلقه و یا حلقه‌هایی از فعالیت‌های غیرقانونی و فساد مالی، هرچند با تحقیق و تفحص زیاد، قابل ردیابی است. در حالی که بودجه عملیات تروریستی می‌تواند از منابع مالی صددردصد مشروع و قانونی تأمین شده باشد. به سخن دیگر نامشروع بودن پول در عملیات تروریستی به لحاظ محل مصرفی است که برای آن در نظر گرفته شده است و نه به دلیل خاستگاه ناپاک و غیرمشروع خود آن پول.

کنوانسیون مصوب مجمع عمومی سازمان ملل متحد با پذیرش این مرزبندی بین دو واژه «وجوه» و «عواید» تفکیک قائل شده و واژه اخیرالذکر را به وجوه ناشی و یا حاصل از ارتکاب جرم مشروح در فوق معنی کرده است. ماده ۸ کنوانسیون کشورهای عضو را مکلف نموده تا تدابیر لازم را برای شناسایی، ردیابی، انسداد، ضبط و توقیف «وجوه» و «عواید» مرتبط با جرایم موضوع ماده ۲ به کار برند.

پ. نقش مؤسسات مالی طبق کنوانسیون

در کنوانسیونهای مصوب سازمان ملل متحد که به موضوع همکاری کشورها برای انسداد، ضبط و مصادره اموال پرداخته‌اند، این نکته عموماً تصریح می‌گردد که تکلیف رازداری بانکی نمی‌تواند به عنوان مستمسکی برای رد درخواست معاضدت قانونی مورد استناد قرار گیرد. ماده ۱۲ کنوانسیون حاضر نیز اصل را مورد تأکید قرار داده است.

در مقام اشاره به تکالیف کشورهای عضو برای پیشگیری از وقوع جرایم موضوع کنوانسیون، ماده ۱۸ کنوانسیون تدابیری را مشابه با تدابیر اجرایی مربوط به جلوگیری از کاربرد نظام مالی کشورها در مصارف پول‌شویی، برشمرده است. تدابیر بازدارنده مزبور به شرح مندرج در این ماده عبارتند از مقررات مربوط به «مشتري خودت را بشناس»، ممنوعیت افتتاح حساب‌های گمنام و الزامات مربوط به گزارش معاملات مشکوک و نیز نگهداری سوابق.

این سند نخستین معاهده بین‌المللی ناظر به جنبه‌های بازدارنده پول‌شویی بوده و به این لحاظ از اهمیت بسزایی برخوردار است. زیرا تا پیش از آن تاریخ جرم بودن پول‌شویی و تعریف این بزه پیوسته بر تعریف مندرج در کنوانسیون وین ۱۹۸۸ استوار بود و تدابیر بازدارنده پول‌شویی نیز قانونی بودن خود را از اسنادی شبه قانونی مثل توصیه‌های چهل‌گانه «فتف» اخذ می‌نمود.

۲. گروه ضربت برنامه‌های مالی («فتف»)

نهاد «فتف» ارگانی است بین‌المللی که وظیفه آن مطالعه درباره پول‌شویی و فراهم آوردن وحدت و اجماع بین‌المللی حول تدابیر و اقدامات لازم برای مبارزه با آن می‌باشد. این ارگان در سال ۱۹۸۹ توسط گروه ۷

(هفت کشور بزرگ صنعتی جهان) تشکیل شد. پس از حملات تروریستی ۱۱ سپتامبر «فتف» در روزهای ۲۹ و ۳۰ اکتبر ۲۰۰۱ نشست مقدماتی فوق‌العاده‌ای به منظور در دست گرفتن ابتکار عمل در مبارزه علیه تأمین منابع مالی تروریسم برگزار نمود.

هرچند برخورد با تروریسم هیچ‌گاه از دستور کار کنترل پول‌شویی توسط «فتف» خارج نبوده است، ولی بیشتر فعالیت «فتف» حول محور جرایم اقتصادی و فعالیت‌های مولد وجوه نامشروع متمرکز بوده است. به موجب اعلام‌نظر «فتف» پس از اجلاس فوق‌العاده یاد شده «برخورد با معضل تأمین هزینه‌های تروریسم در کانون توجه «فتف» قرار گرفته و وظیفه‌ای در راستای اجرای رسالت این نهاد در مبارزه علیه کلیه جنبه‌های پول‌شویی به شمار می‌رود».

نشست فوق‌العاده «فتف» به تنظیم مجموعه‌ای هشت ماده‌ای درخصوص تأمین بودجه عملیات تروریستی در تکمیل توصیه‌های چهل‌گانه این نهاد در نبرد علیه پول‌شویی انجامید. مواد هشتگانه یاد شده اعضای نهاد را به انجام اقدامات زیر ملزم می‌سازد:

- ۱ تصویب و اجرای کامل اسناد ملل متحد و از جمله کنوانسیون بین‌المللی ۱۹۹۹ ملل متحد در مورد جلوگیری از تأمین منابع مالی تروریسم،
- ۲ شناختن عنوان کیفری برای اعمالی چون پول‌رسانی به تروریسم،
- ۳ اعمال تروریستی و سازمان‌های تروریستی و اعلام این جرایم به عنوان بزه‌های مقدماتی برای تحقق جرم پول‌شویی،
- ۴ انسداد و ضبط اموال و دارایی‌های تروریستی،
- ۵ گزارش معاملات مشکوک مربوط به تروریسم،
- ۶ همکاری هرچه بیشتر با تلاش‌های اجرایی کشورهای دیگر در زمینه تحقیق و تفحص در منابع مالی تروریسم،

ملزم کردن سیستم‌های جانشین نقل و انتقال پول به رعایت ضوابط و مقررات ضد پول‌شویی،
تشدید اقدامات در مورد تشخیص هویت مشتری در موارد انتقال تلفنی پول در سطوح داخلی و بین‌المللی، و بالاخره
اصلاح قوانین و مقررات برای حصول اطمینان از عدم استفاده از سازمانهای به اصطلاح خیریه و غیرانتفاعی به منظور تغذیه مالی تروریسم.
نشست فوق‌العاده «فتف» همچنین در مورد طرح ضربتی زیر موافقت نمود: (۱) التزام اعضا به ارزیابی اقدامات خود در جهت اجرای رهنمودهای هشت ماده‌ای فوق و تعهد به عملی ساختن کامل آنها تا ژوئن ۲۰۰۲، (۲) التزام «فتف» به ارائه دستورالعمل‌های بیشتر در زمینه روش‌های گوناگون پول‌رسانی به تروریسم تا فوریه ۲۰۰۲، (۳) فعال ساختن روندی برای شناسایی کشورهای خارجی فاقد ساز و کارهای مناسب برای خشکاندن منابع مالی تروریسم با امکان پیش‌بینی تدابیر متقابل و (۴) تعهد «فتف» به عرضه مساعدت فنی به غیر اعضا به منظور کمک به ایشان در اجرای رهنمودهای یاد شده.

همانطور که ملاحظه می‌گردد شش فقره از رهنمودهای هشتگانه فوق مشخصاً به موضوع جدید کمک‌های مالی به تروریسم مرتبط می‌شود در حالی که توصیه‌های مربوط به نقل و انتقال تلفنی پول و روش‌های جانشین نقل و انتقال پول صرفاً قلمرو رژیم قانونی مبارزه با پول‌شویی را توسعه بخشیده تا هرگونه روزنه و منفذ تأمین پول برای تروریسم را مسدود سازد بدون این که فقط محدود به آن باشد.

رهنمودهای ویژه هشتگانه در واقع کوششی است برای باز تعریف برخی از واژه‌های کلیدی قانون پول‌شویی از جنبه‌های مختلف با این هدف که این رویکرد جدید را با مسأله تأمین منابع مالی تروریسم هماهنگ و

سازگار سازد. از جمله واژه‌های مزبور اصطلاح «مال» (Property) در چارچوب اقدامات ضبط و سلب مالکیت است. توضیح این که به موجب توصیه‌های چهل‌گانه «فتف» در ارتباط با پول‌شویی، «اموال» قابل ضبط و سلب مالکیت مشتمل‌اند بر «اموال شسته و تطهیر شده، عواید حاصل از ارتکاب جرم پول‌شویی و یا مؤسسات و واحدهای تابعه‌ای که از آنها در ارتکاب هرگونه جرم پول‌شویی استفاده شده و یا قصد استفاده از آنها در این جرم وجود دارد». رهنمودهای ویژه هشتگانه برای پاسخگویی به اقتضائات و پیچیدگیهای خاص تأمین بودجه تروریسم دایره مفهوم «مال» را وسیع‌تر ساخته به طوری که «اموال حاصل از و یا مورد استفاده در تأمین منابع مالی تروریسم، فعالیت‌های تروریستی و یا سازمانهای تروریستی و اموال مورد نظر و یا اختصاص یافته برای این اهداف» نیز در شمول تعریف مال قرار می‌گیرند.

طبق رهنمودهای هشتگانه واژه (وجوه) (Funds) نیز از لحاظ گزارش معاملات مشکوک اصلاح گردیده است. در توصیه‌های چهل‌گانه پیشنهاد شده بود که مؤسسات مالی باید ملزم گردند تا در صورت مظنون بودن به «پاکی یا ناپاکی منشأ مال» سوءظن خود را گزارش کنند. در حالی که به موجب رهنمودهای ویژه تکلیف گزارش و اعلام معاملات مشکوک به وجوهی که «با تروریسم، فعالیت‌ها و یا سازمانهای تروریستی پیوند داشته و یا با آنها در ارتباطند و یا قرار است از آنها برای این اهداف استفاده شود»، نیز تسری دارد. از توضیحات فوق روشن می‌گردد که موضوع تأمین مالی تروریسم به تدریج به عنوان حوزه خاصی از پول‌شویی در اسناد بین‌المللی مطرح گردیده و شاید تا آن زمان که این حوزه مجموعه قوانین و مقررات و رویه قضایی مخصوص به خود را دارا گردد، فاصله چندانی نداشته باشیم.

ج. پاسخ اروپا

۱. اتحادیه اروپا

به دنبال حملات تروریستی در ایالات متحده، اتحادیه اروپا خود را به عنوان یکی از نقش پردازان اصلی در ائتلاف تحت رهبری امریکا برای مبارزه علیه تروریسم معرفی و تدابیر و اقدامات گسترده‌ای را از جمله در زمینه‌های همکاری پلیس و دستگاه قضایی، دیپلماسی، کمک‌های بشردوستانه، امنیت حمل و نقل هوایی، اقدامات اقتصادی و مالی و کسب آمادگی برای مقابله با حوادث غیرمترقبه اتخاذ کرد. در این بخش از مقاله به طور خاص درباره تحولات حقوقی مربوط به تأمین بودجه عملیات تروریستی و نقش مؤسسات مالی در این عملیات بحث خواهد شد.

در ۲۱ سپتامبر ۲۰۰۱ شورای اروپا با تشکیل اجلاس هیأت فوق‌العاده برنامه کار مشخصی را برای مبارزه علیه تروریسم و تهدیدهای ناشی از آن به تصویب رساند. این برنامه نیز مثل دیگر هم‌تاهای داخلی و بین‌المللی خود که در واکنش به حملات تروریستی ۱۱ سپتامبر به تصویب رسید، همکاری‌های بین‌الدولی در زمینه‌های کیفری، وارد کردن تروریسم به عنوان جرم در قوانین داخلی، خشکاندن منابع مالی تروریسم و مبادله داده‌ها و اخبار برای استفاده در مقاصد اطلاعاتی را در کانون توجه خود قرار داده است.

در این میان نقطه عطف در زمینه همکاری‌های کیفری بین‌المللی عقد قراردادی است که به موجب آن کشورهای عضو ملتزم شده‌اند تا روند تصویب و اجرای یک قرار بازداشت اروپایی را به جای تشریفات سنتی استرداد مجرمان شتاب بخشند. براساس آیین جدید، مراجع قضایی کشور عضو قرارداد خواهند توانست عاملان حمله‌های تروریستی را مستقیماً و بدون نیاز به طی تشریفات دست و پاگیر استرداد مجرمان تسلیم کنند.

پذیرش چنین تحولی در آیین دادرسی کیفری کشورهای عضو بر این درک استوار بود که تشریفات کنونی استرداد مجرمان نمی‌تواند پاسخگوی نیازهای امروزی و بازتاب یکدلی و اعتمادی باشد که پس از حوادث ۱۱ سپتامبر بین کشورهای عضو ایجاد شده است.

از سویی دیگر اتحادیه اروپا نیز همگام با دیگر سازمانها پس از ۱۱ سپتامبر، مسأله تغذیه مالی تروریسم را مورد تأکید ویژه قرار داد و مبارزه با آن را «تعیین کننده» توصیف کرد. این اتحادیه همچنین بر اهمیت گسترده‌تر کردن دامنه شمول اسناد مصوب اتحادیه اروپا در خصوص پول‌شویی و انسداد اموال و دارایی‌های مشکوک به استفاده در اقدامات تروریستی تأکید ورزیده است. در پاسخ اروپا به حوادث ۱۱ سپتامبر همچنین اتخاذ تدابیری به منظور تقویت و تحکیم روند انتقال اخبار و داده‌ها برای مقاصد اطلاعاتی مد نظر قرار گرفته است. اتحادیه اروپا در برنامه عملی خود اظهار داشته که «همکاری نزدیک‌تر و تبادل اطلاعات بین کلیه دستگاه‌های اطلاعاتی اتحادیه از ضروریات به شمار می‌رود». در اقدامی مشابه، کمیسیون دادگستری و امنیت اتحادیه اروپا اعلام نمود که این اتحادیه و کشورهای عضو آن «به زودی مقرراتی را تصویب خواهند کرد که به موجب آن ساز و کارهای مبادله خودکار داده‌ها و اخبار بین دستگاه‌های اطلاعاتی - مالی اعضا تقویت گردیده و به اطلاعات مربوط به کلیه منابع تروریسم تسری پیدا کند».

۲. قانون ضد تروریسم، جنایت و امنیت انگلیس مصوب ۲۰۰۱

در واکنش سریع به حوادث تروریستی در امریکا وزرای کشور و دارای انگلیس پیشنهادهایی را برای اتخاذ تدابیر فوری به منظور اعطای اختیارات بیشتر به دولت برای مبارزه با خطرات ناشی از تروریسم بین‌المللی

اعلام داشتند. کمی پس از این تاریخ یعنی در ۱۲ نوامبر ۲۰۰۱ لایحه ضد تروریسم، جنایت و امنیت در مجلس نمایندگان انگلیس مطرح شد و در ۱۴ دسامبر ۲۰۰۱ از تصویب نمایندگان گذشت. سرعت سیر تصویب این قانون از جانب قانونگذاران انگلیس به خصوص با توجه به اختیارات گسترده‌ای که برای نهادهای اجرایی و انتظامی قائل گردیده و دست آنها را برای تجاوز و تعرض به حریم خصوصی افراد و حقوق مدنی آنها باز گذاشته است، بسیار عجیب و خیره کننده است، هرچند همین سرعت و به اصطلاح دست درازی به حریم خصوصی افراد در دیگر اسناد داخلی و بین‌المللی که تحت تأثیر حوادث ۱۱ سپتامبر در ارتباط با این موضوع به تصویب رسیده است نیز مشاهده می‌گردد.

قانون یاد شده همانند اسناد همتای خود از خشکاندن منابع مالی تروریسم به عنوان نخستین گام در مبارزه با تروریسم بین‌المللی یاد کرده است. به این منظور قانون، اختیارات اجرایی ضبط و توقیف اموال و افشاء و تقسیم اطلاعات برای مقاصد امنیتی و اطلاعاتی را توسعه داده است. بخش ۱ قانون تحت عنوان «اموال تروریستی» (Terrorist Property) به این موضوع پرداخته و وجوه نقد تروریستی را این چنین تعریف کرده است: «وجوه نقدی که (الف) قرار است برای مقاصد ضد تروریستی مورد استفاده قرار گیرد، (ب) از منابع مالی سازمانی غیرقانونی ناشی شده باشد و یا (پ) از فعالیت‌های تروریستی حاصل گردیده باشد». جدول ۱ قانون یاد شده، اختیارات موسعی را برای ضبط و توقیف این نوع اموال به مقامات اجرایی بخشیده است.

در این میان بخش ۳ قانون که به موضوع افشای اطلاعات پرداخته است، مناقشات بسیاری را برانگیخت. در این بخش درست مانند دیگر اسناد مشابهی که در حال و فضای پس از حوادث ۱۱ سپتامبر به تصویب رسید،

اختیارات مربوط به افشای اطلاعات به شدت توسعه یافته است. طبق ماده ۱۷ (۲) اختیار افشای اطلاعات مندرج در لیست بالابندی از قوانین که در پیوست ۴ قانون درج گردیده‌اند، افزایش یافته تا افشای اطلاعات مورد تقاضا برای تحقیقات جزایی و رسیدگی‌های کیفری امکان‌پذیر شده و از همه مهم‌تر تصمیم‌گیری در مورد لزوم یا عدم لزوم انجام این گونه تحقیقات تسهیل گردد. وسعت دامنه اختیارات جدید زمانی به خوبی احراز می‌شود که توجه گردد این ماده از قانون تا چه اندازه دست وزارت دارایی انگلیس را برای اعمال این ماده نسبت به هر یک از موارد تأمین اطلاعات مندرج در قوانین تابعه باز گذاشته است.

ویژگی امنیتی - اطلاعاتی این قانون بیش از همه خود را در ماده ۱۹ نشان می‌دهد. به موجب این ماده هرگونه تکلیف رازداری در ارتباط با اطلاعات ضبط شده نزد واحد درآمدهای داخلی زایل گردیده و افشای این گونه اطلاعات به منظور انجام تحقیقات و یا رسیدگی‌های کیفری و یا با قصد تسهیل اجرای مسؤولیتهای اطلاعاتی توسط سازمانهای دولتی ذی ربط مجاز شناخته شده است.

قانون مورد بحث همچنین تکالیف متعددی ایجاد کرده است که مؤسسات مالی و نقش آنها را در نبرد علیه تروریسم بین‌المللی تحت تأثیر خود قرار می‌دهد. برای روشن شدن موضوع فقط به ذکر یک نمونه در این نوشتار کوتاه بسنده می‌گردد. مطابق جدول ۲، بنا به درخواست افسر پلیس، دادگاه می‌تواند به مؤسسه مالی دستور دهد تا برای مدت معینی یک یا چند حساب مشکوک را تحت نظر داشته و اطلاعات حاصله را در اختیار افسر مربوطه قرار دهد. این دستور به منظور انجام تحقیقات و ردیابی اموال تروریستی صادر می‌گردد و تا زمانی که دادگاه اجرای آن را برای کارایی بیشتر روند تحقیقات لازم تشخیص دهد، نافذ و معتبر خواهد بود.

د. شناخت روندهای مورد بحث

از تحقیق مختصر کنونی درباره واکنش‌های حقوقی به رویدادهای ۱۱ سپتامبر چنین برمی‌آید که در طول همین مدت کوتاه حد مطلوبی از اجماع درخصوص تدابیر قانونی لازم برای برخورد با مشکل تروریسم بین‌المللی به دست آمده است. در این بخش از مقاله کوشش می‌شود تا خطوط کلی و روندهای اصلی این اجماع بین‌المللی از لابلای اسناد حقوقی‌ای که قارچ‌گونه و به سرعت در این زمینه رشد کرده‌اند، تلخیص و ارائه گردد.

۱. روند فراسرزمینی (Extraterritoriality)

ویژگی فراسرزمینی قوانین و مقررات که عموماً به معنای تعمیم و شمول صلاحیت قانونی و قضایی به خارج از مرزهای سرزمینی کشوری خاص است، نخستین شاخص و وجه امتیاز پاسخ‌های قانونی گوناگونی است که در این نوشتار مختصر به آنها پرداخته شده است. همانطور که پیش از این بحث شد قانون USA PATRIOT اختیارات گسترده مستقیم و غیرمستقیمی را به سازمانهای امریکایی در برابر اشخاص حقیقی و حقوقی مالی خارجی اعطا کرده و صرف داشتن حساب توسط شخص خارجی نزد مؤسسه مالی امریکایی را برای اعمال صلاحیت قضایی سرزمینی و شمول قوانین ایالات متحده نسبت به وی کافی دانسته است.

«فتف» نیز به عنوان بخشی از برنامه عملی خود در مبارزه با تأمین مالی عملیات تروریستی تدابیری فراسرزمینی پیش‌بینی کرده است. از جمله به موجب این مقررات به منظور سنجش درجه کارایی نظام قانونی و اداری کشورهای غیرعضو در خشکاندن منابع مالی تروریسم ضوابطی در نظر گرفته شده است و کشورهایی که نتوانند حداقل‌های لازم را برای این

مبارزه برآورده سازند در معرض مجازاتهایی که می‌تواند به محرومیت آنها از برخورداری از نظام مالی بین‌المللی بیانجامد، قرار خواهند گرفت. ضمانت اجرای این اقدامات، پشتیبانی کشورهای عضو «فتف» خواهد بود که به آن در قانون USA PATRIOT تصریح شده است. در ماده ناظر به «مراقبت‌های ویژه در مورد حساب‌های کارگزار و حساب‌های بانکی خصوصی» تصریح گردیده که مؤسسات مالی باید هنگام نگهداری حساب کارگزار از جانب بانکی خارجی که «تحت پروانه بانکی صادره توسط کشوری خارجی عمل می‌کند و آن کشور توسط گروه یا سازمانی بین‌الدولی که ایالات متحده نیز یکی از اعضای آن است به عنوان کشوری اعلام شده است که با اصول و مقررات بین‌المللی مبارزه با پول‌شویی همکاری نمی‌کند»، مراقبت و دقت بیشتری را معمول دارند.

۲. مشارکت عمومی - خصوصی

مشارکت بین بخش‌های عمومی و خصوصی در کنترل و نظارت بر کانال‌های تأمین منابع مالی بین‌المللی به طور کلی یکی از ویژگی‌های قوانین ضد پول‌شویی به شمار می‌رود. حوادث ۱۱ سپتامبر فقط باعث شد که این ویژگی تقویت گردد و هرگونه تردید و یا ممنوعیت در واگذاری مسؤولیتهای بیشتر به بخش خصوصی برای کنترل و نظارت بر نقل و انتقالات مالی بین‌المللی از میان برخیزد. مطالعه در اسناد مختلف نشان می‌دهد که در قوانین اخیرالتصویب سطح انتظارات از مؤسسات مالی بسیار بالا رفته و تعهدات بی‌حد و مرزی به دوش آنها گذاشته شده و به موازات آن اختیارات گسترده‌ای جهت تنظیم و برقراری همکاریهای بیشتر به قوه مجریه واگذار گردیده است، ضمن این‌که هر روز بر تعداد و دامنه

مؤسسات خصوصی مشمول تعریف قانون USA PATRIOT از واسطه‌ها و میانجی‌های معاملاتی افزوده می‌شود.

۳. دسترسی آزاد به اطلاعات

در کلیه اسنادی که در بخش‌های پیشین در مورد آنها بحث شد، بر جریان آزادتر و روان‌تر اطلاعات بین مؤسسات مالی، بخش‌های اجرایی، نیروی انتظامی، مأموران تحقیق و نهادهای اطلاعاتی به عنوان یک ضرورت تأکید گردیده و رعایت تشریفات قانونی و قید و بندهای ناشی از حفظ حریم خصوصی افراد در برابر آن امری فرعی و حاشیه‌ای قلمداد شده است.

۴. روند معکوس آزادی اقتصادی

به منظور به اجرا درآوردن ویژگی فراسرزمینی شدید فوق‌الذکر، «فتف» و اعضای امضاکننده آن به توانایی خود برای حذف مؤسسات مالی از بازارهای مالی جهانی از طریق اتخاذ تدابیر یکجانبه و هماهنگ تکیه کرده‌اند. با عنایت به اهمیت جریان آزاد سرمایه برای تحقق آزادی اقتصادی که از بعد از جنگ جهانی دوم مورد پذیرش اکثر قریب به اتفاق کشورهای جهان قرار گرفته است، این‌گونه اقدامات و تدابیر بالقوه می‌تواند حرکت در جهت خلاف آزادیهای اقتصادی به شمار رفته و به بنیادهای آن لطامات اساسی وارد سازد.

۳. پی‌آمدهای ۱۱ سپتامبر برای مؤسسات مالی

گسترده‌گی و حجم حملات تروریستی ۱۱ سپتامبر و میزان امکانات و منابع تخصیص یافته برای اجرای آن حملات نشان می‌دهد که تا چه اندازه نگرانی از بابت تأمین منابع مالی برای اجرای عملیات تروریستی نگرانی بجا

و قابل درکی است و چرا واکنش‌های حقوقی ابراز شده به این حادثه به شرح منعکس در اسناد مورد بحث، نتوانسته‌اند خود را از آثار این نگرانی برهانند. اکنون که گرد و غبار حادثه کم و بیش فرو نشسته است، مؤسسات مالی محصول آن همه نگرانی‌ها را در قالب مشتی مسئولیت جدید بر کرده خود احساس می‌کنند که ارزیابی و تحلیل آنها نیاز به گذشت زمان دارد. در این بخش نخست به پاسخ مؤسسات مالی به مسئولیتهای جدید و تعریف نشده خود پس از حوادث ۱۱ سپتامبر می‌پردازیم، سپس چالش‌های بالقوه فراروی این مؤسسات را بررسی و تلاش خواهیم کرد تا از موج تغییراتی که این مؤسسات باید با آن دست و پنجه نرم کنند شمایی به دست دهیم.

الف. پاسخ مؤسسات مالی

با توجه به هدف اصلی حملات ۱۱ سپتامبر، مؤسسات مالی امریکایی دریافتند هرچند این حملات به طور کلی متوجه کشور آنها بوده است ولی هدف اصلی مشخصاً خود آنها بوده‌اند. از این رو باید پاسخ مؤسسات مالی ایالات متحده به این حادثه را بازتابی از شور میهن‌پرستی و احساس انتقام‌گیری هر دو به شمار آورد. این پاسخ در سه محور قابل بررسی است: (یک) پشتیبانی کامل و اجرای بی‌درنگ دستور اجرایی رئیس‌جمهور برای بلوکه کردن دارایی‌های تروریستی، (دو) همکاری نزدیک با مقامات و نهادهای مجری قانون در ردگیری جریان وجوه و پول‌های تروریستی و (سه) حمایت کامل از ابتکار قانونگذاران امریکایی برای تشدید قوانین ضد پول‌شویی به عنوان جنگ افزاری مهم در نبرد علیه تروریسم.

گفتنی است که صنعت مالی امریکا در سیر مراحل تصویب قانون USA PATRIOT در مجلس نمایندگان امریکا حمایت خود را از آن دریغ

نداشت و برای گذشتن هرچه زودتر آن از تصویب کنگره با کمیته‌های ذی ربط و دولت امریکا همکاری نزدیک نمود. گرچه می‌توان گفت کارگزاران و صاحبان این صنعت از سابقه درخشانی از همکاری با کنگره و دولت امریکا در هنگام مطرح بودن لوایح مربوط به پول‌شویی برخوردارند، ولی تمکین بی‌چون و چرا و البته قابل درک ایشان در آن مقطع زمانی در برابر این ابتکار قانونی قطعاً روند قانونگذاری را از بحث‌های روشن‌گر و سالم حول این لایحه محروم ساخته است، و این امری است که در سیر مراحل تصویب قوانین اضطراری به ناچار دیده می‌شود.

ولی به رغم پشتیبانی کامل صنعت بانکداری و مؤسسات مالی امریکا از این قانون گهگاه در گوشه و کنار اظهارات هشدارآمیزی نسبت به آن صورت گرفته است. از جمله این که در جریان ادای شهادت توسط معاون اجرایی اتحادیه بانکهای امریکایی در برابر کمیته خدمات مالی مجلس نمایندگان، وی در ارتباط با تکلیف تشخیص هویت مشتری در معاملات با مؤسسات خارجی و خطرات ناشی از گذاشتن این بار سنگین و غیرقابل توجیه به دوش این صنعت به قانونگذاران امریکایی هشدار داد و اظهار داشت: «در حالی که بانکها می‌توانند و باید فعالیت‌های مشکوک به تخطی از قانون را گزارش کنند، ولی در اصل این نهادهای دولتی هستند که باید در صف مقدم حرکت کرده و با شناسایی و معرفی کشورها، گروهها، افراد و معاملات «بودار» از بانکها بخواهند تا براساس اطلاعات آنها عمل کنند. انجام این مهم، مشارکت و همکاری هر دو بخش عمومی و خصوصی را می‌طلبد». وی در ادامه تأکید نمود که بانکها عموماً از این توان برخوردار نیستند که درباره مشتریان خود اطلاعاتی بیشتر از آنچه که در جریان تشریفات مربوط به یک داد و ستد مالی ارائه می‌گردد، تحصیل نمایند.

با خواندن متن این گواهی روشن می‌گردد که رویکرد صنعت بانکداری به این موضوع آن گونه که در مواضع اتحادیه بانکهای امریکایی بیان شده، عبارت است از اعطای پشتیبانی کامل به قانونگذار و در نتیجه تلفیق و سازش نیازها و اقتضائات ناشی از شرایط اضطراری با لزوم همبستگی ملی. با این حال این صنعت از مشکلات و چالش‌های احتمالی آگاه است و می‌کوشد تا قانون را در مرحله اجرا با شرایط روز هماهنگ و سازگار سازد. این مطلب در پشتیبانی اتحادیه بانکهای امریکایی از اختیارات استصوابی و ویژه وزیر خزانه‌داری در ارتباط با دولتها، مؤسسات و معاملات خارجی که از لحاظ پول‌شویی در مظان تردید قرار دارند انعکاس یافته است. ضمن این که در کنار این پشتیبانی بر ضرورت رایزنی با صنعت بانکداری امریکا و افزایش کارایی روش‌های کنترل‌کننده نظارتی تأکید شده است. منطق این رویکرد را باید در همکاری تنگاتنگی جستجو کرد که از سال ۱۹۹۲ و با تصویب قانون ضد پول‌شویی آنونزیوایی (Annunzio- Wylie) بین این صنعت و دولت امریکا در امر کنترل و نظارت بر اقدامات پیشگیرانه در ارتباط با پول‌شویی ایجاد گردیده بود. قانون مزبور اجازه می‌داد که گروه مشورتی قانون رازداری بانکی مرکب از کارشناسان جامعه مالی کشور، واحدهای کنترل‌کننده و نظارتی و نهادهای مجری قانون به ریاست معاون اجرایی وزارت خزانه‌داری امریکا تشکیل گردد تا ضمن کاستن از بار مؤسسات مالی در قبال امر کنترل و نظارت نسبت به تقویت کارایی و اثرگذاری قانون مبارزه با پول‌شویی اهتمام ورزد.

ب. دغدغه‌ها: چشم‌انداز صنعت بانکداری

از چشم‌انداز صنعت بانکداری، نگرانی‌ها و دغدغه‌های کنونی از دو ناحیه سرچشمه می‌گیرد: یکی مسؤولیت قانونی و دیگری بار نظارتی و کنترل‌کننده در ابتکارات جدید ضد تروریسم. در این بخش از مقاله نگاهی به هر دو این جنبه‌ها می‌افکنیم.

ماهیت وجوه تروریستی: اثر ابتکارات جدید در مورد گزارش معاملات

مشکوک

تاکنون شاهد این بوده‌ایم که قانون ضد پول‌شویی کانون توجه و تأکید خود را به مشکل قاچاق مواد مخدر و عواید حاصل از آن معطوف ساخته و در بعد قانونگذاری و در عرصه اجرا، ردیابی و به تله انداختن پولهای نامشروع را هدف قرار داده است. با بحثی که پیش از این درباره اسناد مختلف به عمل آمد، این نکته روشن گردید که افزودن کنترل تأمین مالی عملیات تروریستی به لیست اهداف قانون پول‌شویی مستلزم بازننگری و تعدیل در تعریف اصطلاحات به کار رفته در این حوزه می‌باشد. زیرا تفاوت عمده پول‌شویی و تطهیر عواید حاصل از عملیات بزهکارانه و تأمین بودجه عملیات تروریستی در این است که عنوان اول به لحاظ منبع و منشأ تحصیل آن فاسد و نامشروع است در حالی که نامشروع بودن عنوان دوم از هدف و محل مصرف وجوه نشأت می‌گیرد. این تفاوت، آثار و پی‌آمدهایی را بر تعریف سوءظن در گزارش معاملات مشکوک و نیز تعریف جرم پول‌شویی به طور کلی بار خواهد نمود.

برای روشن شدن این نکته باید به تعریف تکلیف گزارش و اعلام معاملات مشکوک در کنوانسیون سازمان ملل متحد در مورد جلوگیری از تأمین منابع مالی تروریسم، مراجعه کرد. تعریف مندرج در ماده ۱۸

کنوانسیون با فرمول توصیه‌های چهل‌گانه «فتف» که ذیلاً در مورد آن بحث خواهد شد، تفاوت ناچیزی دارد، ولی همین تفاوت ناچیز برای تفکیک و مرزبندی بین عواید حاصل از جرم که هدف توصیه‌های چهل‌گانه است و تأمین منابع مالی تروریسم که هدف کنوانسیون فوق‌الذکر می‌باشد، کفایت می‌کند. توصیه ۱۵ «فتف» مقرر می‌دارد: «چنانچه مؤسسات مالی احتمال دهند که وجوه از فعالیتی مجرمانه ناشی شده است، باید ملزم شوند تا سوءظن خود را بی‌درنگ به مراجع ذی‌صلاح گزارش کنند». بالعکس، ماده ۱۸ (ب) کنوانسیون سازمان ملل متحد تصریح می‌کند که کشورهای عضو کنوانسیون باید مقرراتی را به تصویب رسانند که به موجب آن مؤسسات مالی مکلف گردند تا «معاملاتی را که در مظان ناشی شدن از فعالیت‌های بزهکارانه می‌باشند، گزارش کنند». همانطور که ملاحظه می‌گردد در فرمول «فتف» وجوه ناشی از فعالیت مجرمانه و در فرمول کنوانسیون معاملات دارای منشأ مجرمانه مورد تأکید قرار گرفته‌اند. فرمول اول سرچشمه وجوه را ملاک تشخیص مشروعیت و یا نامشروعیت عمل قرار داده در حالی که فرمول دوم اولویت را در این امر به هدف معامله داده است.

تازگیهای موجود در تعاریف جدید از دید دست‌اندرکاران صنعت بانکداری ایالات متحده دور نمانده و معاون اتحادیه بانک‌های امریکایی آن را در جریان گواهی خود در مجلس نمایندگان امریکا با عبارات زیر توصیف کرده است:

«جریان‌های پولی حامی فعالیت‌های تروریستی از پاره‌ای جهات کاملاً با جریان‌هایی که قوانین ضدپول‌شویی در ابتدا به مبارزه با آنها برخاستند، متفاوت‌اند. هدف قوانین ضدپول‌شویی در ابتدا این بود که از راهیابی و انتقال پول‌های حاصله از فعالیت‌های نامشروع (مثل درآمدهای

ناشی از قاچاق مواد مخدر) به سیستم بانکی سنتی جلوگیری کند. در حالی که ممکن است «پاکی یا ناپاکی» پول برای تروریست‌ها هیچ اهمیتی نداشته باشد».

تحولات قانونی مزبور قطعاً سرمایه‌گذاری مجدد در آموزش مدیران و دست‌اندرکاران اجرای قانون پول‌شویی در تعریف جدید آن را می‌طلبد. از این گذشته، از آنجا که وجوه مصرفی در اعمال تروریستی اساساً نامشروع بودن خود را از هدف و محل مصرف خود کسب می‌کنند و از سویی دیگر تدابیر قانونی جلوگیری از معاملات مشکوک اقداماتی بازدارنده‌اند که در صورت موفقیت مانع از دستیابی معامله به هدف خود خواهد گردید، این امر دستاویزهای فراوانی برای اعمال تبعیض‌های ناشی از ملیت، نژاد و مذهب ایجاد کرده است، و این نگرانی بویژه اکنون که انگشت اتهام برای ارتکاب عملیات تروریستی به سوی منطقه و گروه مذهبی خاصی نشانه رفته است، بیش از پیش احساس می‌شود.

ج. تکلیف مراقبت ویژه

این نگرانی بویژه در ارتباط با قانون USA PATRIOT معنی پیدا می‌کند. همان‌گونه که فوقاً بحث شد، قانون مزبور عمدتاً ارتباط فی‌مابین مؤسسات مالی امریکایی و اشخاص خارجی را تنظیم می‌کند، و این تأکید را در مواردی با کاربردی فراسرزمینی جلوه‌گر ساخته است. بعد فراسرزمینی مندرج در این قانون یقیناً برای مؤسسات مالی و امریکایی و نیز ارگان‌های مالی خارجی طرف معامله با آنها دردسرها و مشکل‌زا است. مواد ۳۱۱، ۳۱۲، ۳۱۳ و ۳۱۹ (ب) قانون مزبور به رابطه بین مؤسسات مالی امریکایی و کشورهای خارجی پرداخته است. به منظور حفاظت در برابر خطرات پول‌شویی ناشی از این معاملات، قانون به وزیر خزانه‌داری

اجازه داده است تا مؤسسات داخلی امریکایی را به نگهداری سوابق و گزارش آنها به مراجع ذیصلاح مکلف گردانند. این تکالیف از جمله مشتمل اند بر:

┌ احراز هویت و نشانی کلیه شرکت کنندگان در معامله با شخص خارجی،

┌ احراز هویت مالکان انتفاعی و سهامداران معاملات و ارتباطات مزبور،

┌ احراز سمت قانونی مشارکت کننده،

┌ احراز هویت هر یک از مشتریان مؤسسه مالی خارجی که مجاز به استفاده مستقیم یا غیرمستقیم از حساب مفتوحه نزد بانک امریکایی برای مؤسسات مزبور می باشد،

┌ احراز هویت مالکان بانک خارجی و نوع و حدود مالکیت آنها و بالاخره

┌ انجام مراقبت های ویژه در ارتباط با هر بانک خارجی که از بانک خارجی مشتری مؤسسات داخلی، خدمات حساب کارگزار دریافت می کند. برای ایفای تکالیف یاد شده، قانون USA PATRIOT از ضابطه مبهم «مراقبت منطقی» استفاده می کند. در ارتباط با اجرای برخی از این الزامات مراقبتی، قانون به وزیر خزانه داری اجازه داده تا آنچه را که می تواند به عنوان اقدامات منطقی و عملی تلقی گردد، تعیین کند. مع ذلک گفتنی است که برخی از تکالیف مراقبتی که فوقاً احصاء گردیده منوط به صدور دستورالعمل نیست. در حالی که جامعه مالی حمایت خود را از قانون مورد بحث دریغ نورزیده است، مع هذا در ارتباط با اجرای این تکالیف و الزامات نگرانی هایی وجود داشته است. ولی همان گونه که در بالا بحث شد، این

امید که مسائل مزبور بتواند در جریان تدوین مقررات اجرایی شناخته‌تر و متوازن‌تر گردد نگرانی‌های مزبور را کم‌رنگ‌تر ساخته است.

در ۲۰ نوامبر ۲۰۰۱، وزارت خزانه‌داری آیین‌نامه موقتی اجرای مقررات قانون جدید ضد پول‌شویی توسط مؤسسات مالی امریکایی مشمول را در ارتباط با حسابهای کارگزاری که برای بانکهای خارجی باز یا نگهداری شده است صادر کرد. در این آیین‌نامه اجرایی به گواهی‌نامه‌ای اشاره شده که مؤسسات مالی می‌توانند از آن به طور موقت و به منظور تسهیل اجرای پاره‌ای تعهدات خود در ارتباط با بانکها و حسابهای کارگزار خارجی استفاده کنند. مع‌هذا در این آیین‌نامه تصریح گردیده است که رعایت این آیین رسمی، برای تأمین شرط مراقبت ویژه طبق سایر مواد قانون، به استثنای آنچه که در قانون به آن تصریح شده کفایت نمی‌کند و همین تصریح باعث گردیده که این تعهدات بدون حد و مرز و تابع استاندارد مبهم «اقدامات منطقی» باشند.

طبق تکلیف «مشتری خودت را بشناس» که در ماده ۳۲۶ قانون به آن اشاره رفته است، مؤسسات مالی مکلفند قبل از انجام معامله به لیست افراد و سازمانهای مشکوک به عملیات تروریستی که توسط نهادهای دولتی تهیه شده مراجعه کرده و ببینند که آیا نام مشتری بالقوه در لیست مزبور دیده می‌شود یا نه (تأکید اضافه شده است). اجرای این تکلیف در عمل خیلی سنگین و ارزیابی مشکلاتی که به بار می‌آورد نیازمند گذشت زمان است. برای مثال مؤسسات مالی به خوبی می‌دانند که نوشتن نامهای عربی به حروف لاتین از روش واحدی پیروی نمی‌کند و یک نام می‌تواند با املاهای مختلفی نوشته شود و این خود یعنی سرآغاز مشکل.

بعد فراسرزمینی این مقررات نیز مشکلی جدی برای مؤسسات مالی در موارد تعارض قوانین امریکا با قانون خارجی می‌آفریند. قانون جدید فقط

در این حد خود را با این مشکل آشنا نموده که از کشور خارجی خواسته است تا قوانین خود را با رویکرد قانونی ایالات متحده هماهنگ و همسو سازد.

د. تبادل اطلاعات

غلظت و گستردگی الزامات قانونی مربوط به افشای اطلاعات از یک سو و تسهیل شرایط افشای اطلاعات که ویژگی بارز اسناد قانونی منتشره در واکنش به حوادث ۱۱ سپتامبر به شمار می‌رود از سوی دیگر، لامحاله مشکلات لاینحلی را به بار می‌آورد.

قانون USA PATRIOT با درک این مشکل بالقوه، در ماده ۳۱۴ خود معافیت قانونی زیر را پیش‌بینی کرده است:

«مؤسسه و یا بنگاه مالی‌ایی که این‌گونه اطلاعات را به منظور شناسایی و گزارش فعالیت‌هایی که احیاناً در ارتباط با فعالیت‌های تروریستی و یا پول‌شویی بوده ارسال، دریافت و یا تقسیم می‌نماید، از بابت این افشاء در برابر هیچ شخصی طبق قوانین و یا مقررات ایالات متحده، و یا قانون اساسی، قانون عادی و یا مقررات هیچ کشور دیگر و یا واحد سیاسی تابع آن و یا به واسطه هیچ عقد و یا قرارداد رسمی دیگری ضامن و جوابگو نخواهد بود».

در حالی که این ماده هرگونه مسؤولیت را از مؤسسات مالی از بابت خسارات ناشی از نقض هرگونه تکلیف رازداری، اعم از این‌که تکلیف مزبور ناشی از قانون باشد یا قرارداد، ابراء کرده است، پرسش این است که آیا این ماده مؤسسه مالی را از بابت مسؤولیت خسارات وارده به زیان‌دیده از افشا نیز بری‌الذمه می‌نماید یا خیر؟ اهمیت این پرسش بویژه با توجه به

قانون پول‌شویی و ... ❖ ۲۵۱

افشاگریهای ناشی از حب و بغض و شبهه آلود و احتمال وقوع اشتباه در تشخیص هویت اشخاص روشن می‌گردد.

ماده ۳۱۴ (الف) صریحاً مراجع اجرایی و سازمانهای انتظامی را ترغیب کرده است تا اطلاعات خود را درخصوص اشخاص و یا سازمانهای مشکوک به عملیات تروریستی و یا اشخاص و یا سازمانهایی که در ارتباط با دخالت آنها در عملیات تروریستی تردیدهای منطقی وجود دارد با مؤسسات مالی در میان گذارند. حجم اطلاعات حاصل از اجرای این ماده، احتمالاً به اندازه‌ای زیاد خواهد بود که از توان داده‌پردازی مؤسسات مالی بیرون است، و این در حالی است که طبق قانون قصور از اتخاذ تدابیر لازم پس از دریافت اطلاعات می‌تواند برای مؤسسه مالی پی‌آمدهای قانونی دربرداشته و مسؤلیت‌آور باشد.

۴. نتیجه: بیابید به اصول باز گردیم

جریان‌ها و سمت‌گیریهای قانونی که در چند دهه گذشته در رژیم حقوقی مبارزه با پول‌شویی در سطح جهان انعکاس یافته‌اند، و بویژه ابتکارات موجود در قوانین و مقررات داخلی و چندجانبه خود امریکا به عنوان قوه محرکه برای واکنش‌های قانونی به حوادث ۱۱ سپتامبر عمل کرده‌اند. تشدید و توسعه این مقررات چالش‌هایی جدی را در برابر برخی از محکمت‌ها و اصول بنیادی که نظم حقوقی و اقتصادی امریکای پس از جنگ دوم جهانی بر آنها استوار است ایجاد کرده است که از آن میان درباره سه محور عمده این چالش‌ها ذیلاً بحث خواهد شد. نویسنده بر این باور است که جنبه‌های سه‌گانه زیر فقط تصویری کلی از نقاط بحث‌انگیز و مشکل‌زای رویکرد جدید قوانین ضدپول‌شویی را ارائه داده و تحلیل همه جانبه موضوع به تحقیقاتی گسترده‌تر و متوازن‌تر در هر دو بعد نظری و

عملی از جانب تصمیم‌گیران دولتی و سازمانهای بین‌الدولی و نیز اندیشه‌ورزان کار آشنا نیازمند است.

الف. آزادی اقتصادی در برابر انزوا

آزادی اقتصادی یکی از دستاوردهایی است که پس از جنگ جهانی دوم تحت عنوان «اجماع واشنگتن» (Washington Consensus) به اکثر اسناد مؤسس سازمانهای بین‌المللی عمده و از جمله: بانک بین‌المللی بازاری و توسعه، صندوق بین‌المللی پول و سازمان تجارت جهانی راه یافته و این سازمانها التزام و تعهد عملی خود را به آن ابراز کرده‌اند. ولی واکنش‌های قانونی پس از ۱۱ سپتامبر در مسیر خلاف آرمان اقتصاد باز و آزاد جهانی حرکت کرده است. پیش‌بینی مجازات برای پاره‌ای از کشورها در گوشه و کنار جهان از طریق در انزوا قرار دادن و طرد آنها از جامعه بین‌المللی به تضعیف روند و ارزش‌های اقتصاد آزاد می‌انجامد و اعمال مجازاتهای سلیقه‌ای و موردی بدون توجه به آثار جمعی آن بر تجارت و مالیه بین‌المللی و نیز بر سنگین‌تر شدن آثار منفی این واکنش‌های قانونی خواهد انجامید.

یادآوری این نکته بجاست که سیاست و روند جهانی اقتصاد آزاد، پس از جنگ جهانی دوم از بطن تهدیدی امنیتی زاییده شد. پس از پایان این جنگ خانمانسوز بود که رهبران سیاسی کشورهای بزرگ جهان به فراست دریافتند که علت‌العلل برافروخته شدن شعله‌های جنگ سیاست‌های انزواگرایانه و داشتن نگاه بدبینانه به همه حتی به همسایگان بوده است، و از این‌روست که این کشورها برای خاموش نگه داشتن کانون این آتش و مقابله با تهدیدی امنیتی اعتقاد کامل خود را به ارزش‌های برخاسته از آزادی اقتصادی و امتزاج و همزیستی کشورها در اسناد پی‌آمد جنگ اعلام

داشته‌اند. جهان امروزی هنوز زخم فجایع و مصائب ناشی از سیاست درهای بسته و انزواطلبانه چند دهه پیش را در سینه خود احساس می‌کند و تضمینی در کار نیست که این بار آستن مولود بهتری باشد.

ب. شهروند درجه یک در برابر شهروند درجه دو

از جمله ویژگیهای بارز اسنادی که در واکنش به حملات تروریستی ۱۱ سپتامبر تنظیم و صادر گردیده است، قبول ضمنی و تمکین این اسناد در برابر مفهوم تبعیض در برخورداری از حقوق شهروندی است. هرچند این ویژگی در جنبه‌های مربوط به حقوق مهاجرت و اختیارات پلیس و نیروهای انتظامی جلوه بیشتری دارد، ولی عرصه اجرائیات مالی نیز از ترکش این برخورد دوگانه مصون نمانده است. از جمله در بیانیه اتحادیه بانکهای امریکایی از تدابیر و اقداماتی پشتیبانی شده است که «روش‌های شناسایی و تشخیص دارندگان حسابهای خصوصی بویژه شهروندان غیر امریکایی را بهبود بخشد» (تأکید اضافه شده است).

بعد عجیب و تکان‌دهنده این تفکر بدعت‌آمیز زمانی چهره می‌نماید که ملاحظه گردد در بیانیه‌هایی از نوع آنچه که در بالا به آن اشاره شده و در تحلیل‌ها و مواضعی که بیشتر به مطبوعات امریکایی راه پیدا کرده است، با این پدیده بی‌سابقه به عنوان پدیده‌ای عادی و سازگار با اصول برخورد شده است، و این در حالی است که وضعیت حقوقی اتباع بیگانه در حقوق بین‌الملل و در عرف جوامع مردم‌سالار محصول و مولود تحولات و فعل و انفعالات گسترده و ریشه‌داری در حقوق بین‌الملل بوده است که در اصولی چون «معامله و رفتار برابر با اتباع بیگانه» که یکی از رایج‌ترین جنبه‌های اسناد اقتصادی بین‌المللی امروزی است بازتاب دارد. نویسنده ضمن پذیرش این نکته که استثنائات وارده به این اصول در حقوق بین‌الملل

به خصوص نظر به ملاحظات مربوط به امنیت ملی کم نیست، با این حال نمی‌تواند برای حرکت در جهت خلاف اصل برخورداری تبعه بیگانه از حقوقی برابر با شهروندان خودی هیچ‌گونه توجیهی پیدا کند.

ج. حکومت قانون (اصل رعایت تشریفات قانونی اعم از ماهوی و شکلی) در برابر خودسری عوامل اجرایی

زمانی که در دهه ۱۹۷۰ سازگاری قانون رازداری بانکی با اصول قانون اساسی از جمله به دلیل نقض حقوق بانکها و سپرده‌گذاران آنها به شرح منعکس در اصلاحیه چهارم قانون اساسی امریکا زیر سؤال رفت، دادگاه رسیدگی‌کننده با این استدلال که طبق این قانون و مقررات مربوط به آن دسترسی به اطلاعات بایگانی شده توسط مؤسسات مالی فقط با رعایت تشریفات قانونی موجود مجاز خواهد بود، بر سازگاری قانون رازداری بانکی با اصول قانون اساسی مهر تأیید گذاشت. ولی به موجب اصلاحیه‌های کنونی وزیر خزانه‌داری امریکا به موجب قانون USA PATRIOT اختیار دارد تا تشریفات افشای اطلاعات را تعیین و اعلام نماید. شکاف بین این دو رویکرد شکافی عمیق است و پذیرش بی‌دردسر و هضم آسان این تحول بی‌سابقه متأسفانه گویای این واقعیت است که جامعه حقوقی ما از کنار انحراف تدریجی از اصل رعایت تشریفات قانونی با بی‌تفاوتی گذشته و به آن تن در داده است. مقابله با این بدعت به عزمی راسخ و نگاهی بازبینانه نیازمند است.

تقابل اساسی و گسترده دیگر در عرصه سیاست‌گذاری کلان ناشی از رویارویی این دو طرز فکر است که آیا اینک که گام‌های نخست ورود به هزاره جدید را برداشته‌ایم رسیدن به یک «مهندسی مالی بین‌المللی نوین» که مشوق و مروج ثبات مالی و استانداردهای دوران‌دیشانه و مورد قبول

بین‌المللی و پشتیبان آزادسازی مدیریت شده بازارهای مالی است باید آرمان و غایت مطلوب ما باشد و یا این که باید با داغ نگهداشتن تنور بحران پس از حوادث ۱۱ سپتامبر اجازه دهیم تا «ترکش اقدامات امنیتی و ضدتروریستی» به سوی طراحان آن که خود ما باشیم کمانه کرده و تمام نظم مالی جهانی را به بیراهه کشاند. بی‌شک کش دادن هرچه بیشتر وضعیت بحران و کاربرد درازمدت قوانین و مقررات اضطراری، تحقق نیازهای اقتصادی، مالی و اجتماعی جهان را برای بازگشت به شرایط عادی (هرچند که شرایط قبل از حوادث ۱۱ سپتامبر دیگر قابل تکرار نباشد) اگر نه غیرممکن، باکندی روبرو می‌سازد. از سوی دیگر نباید از نظر دور داشت که پافشاری بر اجرای مقررات و راهکارهای انقباضی و سختگیرانه و تداوم وضعیت بحران ناشی از حوادث تروریستی ۱۱ سپتامبر می‌تواند شاکه‌های اساسی و ستون‌های بنیادین مربوط به تضمین و حمایت از حقوق افراد را به لرزه درآورده و آنها را در برابر خودسری‌ها و دست‌اندازی‌های مأموران دولت در مراحل تشکیل پرونده اتهامی و رسیدگی قضایی ضربه‌پذیر سازد و این امر برای امریکایی که داعیه‌دار ارائه الگویی نمونه از نظام حقوقی و سیاسی برای همه کشورهای دنیا بوده و می‌خواهد به عنوان پشتیبان و مبلغ اصلی «حکومت قانون» شناخته گردد، پرهزینه خواهد بود. از این رو هنگام آن رسیده است تا از اقدامات انفعالی و شتابزده دست برداریم، بنشینیم و با روشی عاری از تعصب، خردگرا و سنجیده پی‌آمدها و عقبه‌های درازمدت و دوردست کارنامه عملیاتی خود پس از حوادث ۱۱ سپتامبر را مورد ارزیابی قرار دهیم و فراموش نکنیم که در این ارزیابی به علل و عوامل پیدا و پنهان این معلول پرداخته، چشم بر «چراهای» حادثه برنبدیم و آنها را بی‌پاسخ رها نکنیم.