مجلهٔ حقوقی، نشریهٔ دفتر خدمات حقوقی بینالمللی جمهوری اسلامی ایران شمارهٔ بیست و نهم، پاییز ۱۳۸۲، صص ۲۵۶ ـ ۲۱۳

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

ژوزف جی. نورتون و هبا شمس مترجم: محمد جواد میرفخرایی **

١. مقدمه

۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ روزی بود که جامعهٔ امریک بیرای نخستین بار «روی تاریک» جهانی سازی از پس ایدئولوژی واپسگرا و منحرف

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 می باشند.

**. پژوهشگر دفتر خدمات حقوقی بین المللي.

1. جهانی سازی (globalization) پدیده ای تک سلولی نیست بلکه فرایند مجموعه ای است پیچیده از جریانات و دگر گونیهای گهگاه ناهمگون و متضادی که در چند دههٔ گذشته اقتصاد و جوامع ما را تحت تأثیر قرار داده است که از آن جمله اند: پیشرفتهای خیره کننده و هیر روزه در صنایع الکترونیکی، رایانه ای، ارتباطات و حمل و نقل و از جمله احداث «شاهراه جهانی اطلاعات» (اینترنت)، توسعهٔ 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 مقررات زدایی از بازارهای اقتصادی و مالی جهان، طلوع خصوصی سازی و رونق بازار فروش سهام در بخش عمدهٔ فعالیتهای اقتصادی تحت مالکیت و یا کنترل

^{*.} مشخصات مأخذ مقاله به شرح ذيل است:

تروریسم بین المللی به عینه دید و ضربات تروریسم را در زشت ترین و دردناک ترین 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 تپندهٔ 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 آتشه جهانی سازی سیادت مالی و نظامی امریکا را دو ستون اصلی اقتصاد و جامعهٔ جهانی در حال تحول دانسته و بر این باورند که نفع جهانی روند جهانی سازی کلاً به عیب ماشین نظامی و تجاری امریکا ریخته می شود، به آسانی درخواهیم 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 داشته اند تنها تا با هدف قرار دادن این دو نماد برجستهٔ اقتصادی و نظامی شرارت مثال زدنی خود را به رخ جهانیان کشیده و با خزیدن به زیسر چتر شعار ضد اخلاقی «هدف وسیله را توجیه می کند»، با ترور و کشتار مسیر رویدادهای اخلاقی «هدف وسیله را توجیه می کند»، 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 بین المللی، سرمایه گذاری و تأمین منابع مالی و سیاستهای ذی ربط دولتی و ارشادی را از یرسؤال برده است. آنچه که «جهانی سازی» را از نقطه نظر کیفی از مفهوم شناخته شده بین المللی سازی (Interconnectedness) متمایز می سازد عناصر به هم اتصالی (Interdependence) و به هم اتکایی (Interdependence) مجموعهٔ سازنده آن است.

7. جهانی سازی 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 می دهد. از این روست که در حرکتهای جهانی سازی در داخل یک جامعه از بروز مناقسات، برخوردها و کشمکشها گریز و گزیری نیست. (مثال: ظهور بنیادگرایی مذهبی در سراسر جهان که در شکل افراطی خود می تواند به بحرانها و اغتشاشات اجتماعی بینجامد). جهانی سازی لزوماً به معنای نظم جهانی شجهانی شجهانی شجهانی شجهانی شجهانی شجهانی شجهانی دارد تا نظم جهانی. از سویی دیگر روندهای جهانی سازی لزوماً معقول و یا هماهنگ نبوده بلکه می تواند به زایش فضایی آکنده از کنش های نابخردانه، کژکارانه، ناامن و خشونت بار بینجامد.

۲۱۴ 💸 مجلة حقوقي / شمارة بيست و نهم

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

اطلاق جنایت به حادثه ۱۱ سپتامبر نمی تواند گویای عظمت حادثه باشد. آنچه که در ۱۱ سپتامبر روی داد یکی از هولناک ترین جنایاتی است که جامعهٔ امریکا را در طول تاریخ خود تکان داده است. گستردگی ابعاد حادثه به اندازهای بود که حتی برخی از تحلیل گران 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 دهکدهٔ جهانی می رسید، دولت و مجلس نمایندگان امریکا وارد میدان شدند و «قانون بسیج و تجهیز امریکا به ابرار لازم برای جلوگیری و مقابله با ترورسیم»

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 این که نویسندگان ایس قانون واژههایی را در ساخت عنوان آن برگزیدهاند تا عنوان اختصاری آن که از ترکیب حروف نخست قانون به دست می آید، (USA PATRIOT) احساسات میهنی شهروندان امریکایی را برانگیخته و آنان را علیه خطرات و تهدیدهای تروریستی بسیج کند. (PATRIOT در زبان انگلیسی به معنای میهن پرست 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 بین المللی مصوب ۲۰۰۱» احساسات میهن پرستانه مؤسسات و بنگاههای مالی امریکا را با آزمون دشواری روبرو ساخته و جامعهٔ امریکا و

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

دامنهٔ واکنش به حوادث ۱۱ سپتامبر به سرعت ابعاد جهانی به خود گرفت و سیاستهای قانونی امریکا زودتر از آنچه تصور میرفت در حوزهٔ حقوق داخلی کشورهای دیگر و نیز محافل و مراجع بین المللی بازتاب یافت. در این میان آنچه که جامعهٔ بین المللی 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 پول رسانی به عملیات تروریستی قابل پیروزی نیست. ولی این اجماع باید از حرف به عمل درمی آمد و خود را در قالب تعهدات و مسؤولیتهای مؤسسات و بنگاههای مالی در سرتاسر جهان جلوه گر می ساخت.

تحولات و پی آمدهای 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 می طلبد. مقالهٔ حاضر می کوشد 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 برجستهٔ انگلیس رخ داده است، مورد بحث و تحلیل قرار دهد. مؤسسات و سیستمهای مالی می توانند 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 کار آگاه خصوصی به منظور پیشگیری و یا کشف آن پا به میدان گذارند.

۲۱۶ ❖ مجلة حقوقي / شمارة بيست و نهم

اثرگذاری آنها برای بسترسازی در روندهای آتی مربوط به قوانین ناظر بر پول شویی 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 بازاندیشی 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 پایههای مزبور فرا میخواند.

۲. یازده سپتامبر: پاسخها

شاید تا سه دههٔ پیش واکنش کنگره امریکا نسبت به افرایش ناگهانی آمار جرم و جنایت قادر نبود بانکها و یا واسطه های 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 پول شویی به یکی از اهرمهای کلیدی کنترل جرایم و به اصلی بنیادین در استانداردهای بانکداری بین المللی بدل شده است. از این رو اینک شور و شوق زایدالوصف دولت و مجلس نمایندگان امریکا در واکنش به حادث شوق زایدالوصف دولت و مجلس نمایندگان امریکا در واکنش به حادث 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 حادثهٔ ۱۱ سپتامبر هم کلیهٔ 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 عمدهٔ آن مقابله با فرار از مالیات بود، رژیم حقوقی مقابله با پول شویی را ظرف دهههای گذشته در سطوح داخلی و بین المللی توسعه بخشید تا طیف گسترده تری از جرایم مالی را هدف قرار دهد. در این میان ایالات متحده با کوشش های دامنه دار خود و از طریق گروه ضربت برنامههای مالی FATF) (جمتن الله مستقر در سازمان مالی Organisation for Economic Cooperation در سازمان توسعه و همکاری اقتصادی and Development (OECD) در کت و عزم بین المللی را برای مبارزه با پول شویی به عهده گرفت.

الف. پاسخ ایالات متحده

جالب است که از همان روزهای نخست سر کار آمدن دولت بوش، ضدیت بین ایالات متحده و اعضای دیگر OECD بر سر رژیم حقوقی مبارزه با پولشویی آشکار شد. خزانه داری ایالات متحده کم کم نسبت به قصد اعضای اروپایی این سازمان بدبین گردید و احساس کرد که رژیم بین المللی مبارزه با پولشویی به تدریج به ابزاری برای هماهنگ ساختن مالیاتها در سطحی بالاتر از سطح مطلوب دولت بوش برای متعهد ساختن شهروندان خود بدل می گردد. 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 کنگرهٔ امریکا با تشدید مقررات ناظر به مقابله با پولشویی میانه خوبی نداشت و گواه بر صحت این ادعا آن که لایحهٔ مبارزه با جرم پولشویی که در ۱۹۹۹ تقدیم

۲۱۸ * مجلة حقوقي / شمارة بيست و نهم

کنگره شده بـود، بـه هـیچ وجـه نتوانـست پـشتیبانی لازم را در مجلـس نمایندگان امریکا به دست آورد.

با این حال مقامات امریکا تا قبل از حادثه ۱۱ سیتامبر بر این نکته تأكيد داشتند كه بهترين سير دفاعي يك مؤسسه بانكي در برابر فعاليتها و حملات بزهکارانه، کنترلهای داخلی خود آن مؤسسه و اتخاذ سیاستها و ساز و کارهایی با هدف تشخیص هویت و شناسایی طرفهای معاملهٔ خود، شناخت مشتر بان و فعالبتهای مشکوک و هماهنگی با نهادها و مسؤولان دولتی ذی ربط در ارتباط با مشتربان و فعالتهای مشکوک می باشد. مقررات یول شویی مصوب کمیته بازل و رهنمو دهای ارشادی و کاربردی صادره از مقامات بانكي امريكا چارچوب جامعي را براي اجرا و شناخت فعالیتها و روشهای پول شویی که متعاقب رهنمودهای یاد شده به رسمیت شناخته شدهاند، به دست داد. پرونده های پول شویی در بانک نیویورک (روسیه) و سیتی بانک (مکزیک) پیچیدگی فعالیتهای یول شویی و ناتوانی مؤسسات بانکی بزرگ امریکایی را در پیاده کردن و اجرای موفق برنامههای مبارزه با یول شویی را به نمایش گذاشت. حوزههای مورد تأکید مقامات بانکی در ارتباط با این دو پرونده و پروندههای دیگر عبارت بود از: (۱) قواعـد نـاظر بـه مـشترى خـودت را بـشناس Know Your Customer (KYC) افرایش مراقبت نسبت به فعالیتهای بانکی خصوصی، (۳) بازنگری در ارتباطات با بانکهای کارگزار غیرامریکایی و خارجی و (۴) کنترل حواله های بانکی به عنوان یکی از ابزارهای يولشويعي.

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

دادگستری امریکا برای بهبود و تقویت مقررات جاری ضد پول شویی در امریکا دانست. به موجب این استراتژی ملی ارائه کنندگان خدمات مالی قبیل واسطه های تجاری و شرکتهای بیمه نیز باید در زمرهٔ مؤسسات مالی مشمول مقررات نظارتی مبارزه با پول شویی قرار گیرند. استراتژی ملی، همچنین اجرای مقررات ضد پول شویی را در مورد و کلای دادگستری، حسابداران و سایر ارائه کنندگان خدمات حرفه ای ضروری دانسته است. در این میان پیشنهاد مندرج در استراتژی ملی مشعر بر پیش بینی روش جدیدی به منظور شناسایی و اجرای مجازات علیه «پناهگاه های جرایم مالی» انتقادهای گسترده ای را برانگیخت. استراتژی ملی بر تصویب قانون موسوم به قانون بین المللی مبارزه با پول شویی مصوب سال ۲۰۰۰ پافشاری ورزید. قانون مزبور به وزارت خزانه داری امریکا اجازه می دهد 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 پول شویی به شمار می روند به مرحلهٔ اجراگذارد».

استراتژی ملی همچنین از وزارت خزانه داری امریکا و مقامات بانکی فدرال خواسته است تا برای انجام تحقیق و تفحص در مورد آن دسته از مشتریان و معاملاتی که مشکوک به پول شویی و سایر جرایم مالی می باشند، 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 ایس 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 می کند 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 حادثهٔ ۱۱ سپتامبر، زیرساختهای ضروری برای مبارزه با پولشویی از طریق برپایی یک رژیم حقوقی جامع و در عین حال سختگیرانه پیریزی شده بود. با ایس توضیح که تا پیش از این تاریخ قانون تجدیدنظر شده حفظ اسرار بانکی و برنامهٔ نظارتی و کنترل کنندهٔ 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 برآن، 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 حملهٔ ۱۱ سپتامبر، دولت امریکا استراتژی ملی مبارزه با پولشویی برای سال ۲۰۰۱ را صادر کرد. علاوه برآن، 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 درجهٔ 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 در ک حساسیت زمان دقیقاً همان اقدامات و تدابیری را که در لایحه ۱۹۹۹ مردود اعلام داشته بود، مثل مقررات ناظر به «مشتری خودت را بشناس» و یا تکالیف مربوط به گزارش و ضبط اسامی واسطه ها و دلال های معاملاتی، بی درنگ و بدون هیچ گونه مخالفتی به عنوان بخشی از قانون گسترده تر USA PATRIOT به تصویب رساند.

۱. ویژگی فراسرزمینی شدید قانون

ویژگی فراسرزمینی قانون در مقدمهٔ 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». گسترهٔ فراسرزمینی قانون از تعیین دایرهٔ شمول و کاربرد بازدارندگی قانون در سرتاسر جهان به روشنی به دست می آید.

قانون USA PATRIOT صلاحیت تقنینی و اجرایی خود را نـسبت به مؤسسات مالی خارجی و نیز اتباع خـارجی غیـرمقیم در حـوزهٔ قـضایی

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

الف. صلاحيت فراسرزميني مستقيم قانون

جنبهٔ 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: داد گاههای محلی امریکایی در ارتباط با تخلفات و جرایم پولشویی ارتکابی توسط مؤسسات مالی خارجی که دارای حساب بانکی نزد مؤسسه مالی واقع در ایالات متحده میباشند، از صلاحیت قضایی و اجرایی برخوردارند. به عبارت دیگر چنانچه یک مؤسسه مالی خارجی خود را در معاملهای 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 اخطاریهای 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 دارندهٔ حساب، اقامتگاه و یا مرکز عملیات

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

ب. صلاحیت فراسرزمینی غیرمستقیم قانون

صلاحیت فراسرزمینی غیرمستقیم قانون شامل مقررات کنترل کنندهای می گردد که به نحو غیرمستقیم و از طریق وظایف تعیین شده برای مؤسسات داخلی، مؤسسات مالی خارجی را مأخوذ و مکلف می سازد. 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 خزانه داری 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 نگران کننده دارند. وزیر خزانه داری با اعلام چنین مطلبی، می تواند 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 می تواند مشتمل بر موارد زیر باشد:

خبط و یا گزارش نام و مشخصات و یا سمت قانونی کلیه طرفهای معامله و یا مالکان ذی نفع.

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 می گردد. تـشخیص

۲۲۴ * مجلة حقوقي / شمارة بيست و نهم

هویت باید طبق تشریفاتی مشابه با آنچـه کـه در مـورد مـشتریان داخلـی ملاک عمل است، صورت گیرد.

(ب) مؤسسات داخلی نگهدارندهٔ حساب کارگزار برای مؤسسه مالی خارجی تحت پارهای شرایط مکلفند هویت کلیهٔ مالکان بانک خارجی مزبور از جمله درصد سهام مالکانهٔ 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 می کند. 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 می گذارد. هر گونه دستور ضبط به مؤسسه داخلی نگهدارندهٔ حساب بین بانکی ابلاغ خواهد شد.

تسری دامنهٔ تکلیف ضبط سوابق به معاملات واسطه ها و کارگزاران
با بانکهای خارجی

قانون USA PATRIOT دایرهٔ تکلیف گـزارش و ضبط سـوابق مربوط به واسطه ها و دلال های معاملاتی را توسعه بخشیده و طبقات جدیدی از واسطه های مالی و فعالیتهای تجاری را به انجام این تکلیف ملـزم سـاخته است. از جمله:

قانون پولشویی و ... * ۲۲۵

(الف) حسب این قانون وزیر خزانه داری ایالات متحده مکلف شده است تا مقرراتی را درخصوص الزام بنگاههای واسطه و حقالعمل کاری به گزارش و اعلام فعالیتهای مالی مشکوک صادر کند. دایرهٔ تعهدات واسطهها و بازرگانان برای جلوگیری از پولشویی به اعلام فعالیتهای مشکوک محدود نمی گردد. کما این که دستورالعمل موقتی صادره از وزارت خزانه داری در تاریخ ۲۰ نوامبر ۲۰۰۱ حاکی است که این وزار تخانه 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 ملیزم گردند تا با اقدامات منطقی اطمینان حاصل کنند که حساب نگهداری شده برای مؤسسه خارجی به نحو غیرمستقیمی برای عرضهٔ خدمات به یک بانک خارجی مورد استفاده قرار نمی گیرد.

قانون USA PATRIOT همچنین با گذاشتن تکالیف جدیدی بر دوش مؤسسات مالی برای نگهداری و اعلام سوابق بنگاههای واسطه و میانجیان معاملاتی بر گسترهٔ این الزامات افزوده است. علاوه بر تکالیفی که در بند پیشین در ارتباط با جنبهٔ 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 می شود، در مورد وجود و یا فقدان نام متقاضی افتتاح حساب در این لیست اعلام نظر کنند.

۲۲۶ ❖ مجلة حقوقى / شمارة بيست و نهم

٣. تقسيم 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 پول شویی را در اختیار نهادهای انتظامی و مجری قانون قرار دهند. قانون همچنین دست وزیر خزانه داری 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 یی است که افشای اطلاعات گزارش شده به آنها امکان پذیر است. این تحول از دیدگاه نویسندگان قانون از چنان اولویتی برخوردار بود که در اصلاحیهٔ صریعی 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 می خوانیم: «هدف ایس 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 اثر گذار و مفید می باشند (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 یاسخ دهند.

ب. پاسخهای بین المللی

١. پاسخ سازمان ملل متحد

الف. قطعنامهٔ ۱۳۷۳ شورای امنیت

فقط هفت روز پس از حملات تروریستی ۱۱ سپتامبر در ایالات متحده، شورای امنیت سازمان ملل متحد با تصویب قطعنامهٔ جامع ۱۳۷۳ ضمن محکوم کردن دوبارهٔ حملات مزبور اقدامات و سیاستهای لازم را برای مبارزه با تروریسم بینالمللی تشریح کرد. به منظور نظارت بسر 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.

قطعنامهٔ ۱۳۷۳ شورای امنیت مثل همتاهای داخلی و بینالمللی خود خشکاندن سرچشمههای تأمین مالی تروریسم را به عنوان هدف اصلی ایس مبارزه در کانون توجه خود قرار داده است. در مقدمهٔ این قطعنامه، شورای امنیت در سرلوحهٔ 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 براین، قطعنامه کلیهٔ کشورها را ملزم نموده است تا در جریان تحقیقات و یا رسیدگیهای کیفری مربوط به تأمین منابع مالی فعالیتهای تروریستی با کشورهای دیگر نهایت همکاری را به عمل آورند. این همکاری بویژه درخصوص 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 درخصوص اقدامات این ارگان از حوصله مقاله حاضر بیرون است، مع ذلک از آنجا که مواد کنوانسیون اخیر مجمع عمومی سازمان ملل متحد درخصوص جلوگیری از تأمین منابع مالی تروریسم به کلیه اسناد مصوب متعاقب فاجعه ۱۱ سپتامبر راه یافته است، نمی توان 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 ایس که «تأمین منابع مالی تروریسم از موضوعاتی است که بسرای کل جامعه بین المللی از اهمیت و حساسیت خاصی برخوردار است» و مقدمه دیگر این که «کمیت و شدت تروریسم بین المللی با میسزان 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 سسندی بسین المللی ترمیم گردد.

الف. قائل شدن عنوان مجرمانه براى تأمين بودجهٔ عمليات تروريستي

مقرره کلیدی در این کنوانسیون قائل شدن عنـوان مجرمانـه بـرای تأمین منابع مالی جهت اجرای عملیـات تروریـستی اسـت. طبـق مـاده ۲ کنوانسیون شخص مرتکب جرم شده است:

«چنانچه با توسل به هر وسیلهای، به نحو مستقیم و یا غیرمستقیم، بدون مجوز قانونی و عمداً وجوهی را با قصد و یا علم بر این که از آن وجوه کلاً و یا بعضاً برای اجرای اهداف زیر استفاده می گردد تأمین و یا جمع آوری کند: (الف) عملی که در چارچوب و طبق تعریف ارائه شده در یکی از معاهدات مندرج در پیوست جرم محسوب می گردد 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 در گیریهای مسلحانه شرکت فعالی ندارد مشروط بر این که هدف از ارتکاب آن عمل حسب طبع و یا کیفیات ارتکاب آن ارعاب مردم و یا واداشتن یک دولت و یا سازمان بینالمللی به انجام و یا خودداری از انجام عملی باشد».

همانطور که ملاحظه می گردد در مقرره یاد شده برای دو گونه عمل عنوان کیفری شناخته شده است: یکی تأمین وجوه برای اهداف تروریستی و دیگری جمع آوری 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 «وجـوه» (funds) و «عوایـد» (proceeds) تفکیک قائل شده است. تعریـف موسـع کنوانـسیون 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 هزینه های عملیات تروریستی و اموال عموماً موضوع قانون پول شویی در قید «ولو مکتسب» خلاصه شده است. توضیح این که اموال مورد بحث در قانون پول شویی اموال فی نفسه ناپاک و نامشروعی هستند که در زنجیرهٔ تولید آنها حلقه و یا حلقه هایی از فعالیتهای غیرقانونی و فساد مالی، هر چند با تحقیق و تفحص زیاد، قابل ردیابی است. در حالی که بودجهٔ عملیات تروریستی می تواند از منابع مالی صددرصد مشروع و قانونی تأمین شده باشد. به سخن دیگر نامشروع بودن پول در عملیات تروریستی به لحاظ محل مصرفی است که برای آن درنظر گرفته عملیات تروریستی به لحاظ محل مصرفی است که برای آن درنظر گرفته شده است و نه به دلیل خاستگاه ناپاک و غیرمشروع خود آن پول.

کنوانسیون مصوب مجمع عمومی سازمان ملل متحد با پـذیرش ایـن مرزبندی بـین دو واژه «وجـوه» و «عوایـد» تفکیـک قائـل شـده و واژه اخیرالذکر را به وجوه ناشی و یا حاصل از ارتکاب جرم مـشروح در فـوق معنی کرده است. ماده ۸ کنوانسیون کشورهای عضو را مکلـف نمـوده تـا تدابیر لازم را برای شناسایی، ردیابی، انسداد، ضـبط و توقیـف «وجـوه» 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 می گردد که تکلیف رازداری بانکی نمی تواند 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 پیـشگیری از وقـوع جرایم موضوع کنوانسیون، ماده ۱۸ کنوانسیون تدابیری را مشابه بـا تـدابیر اجرایی مربوط به جلوگیری از کاربرد نظـام مـالی کـشورها در مـصارف پولشویی، برشمرده است. تدابیر بازدارندهٔ مزبور به شـرح منـدرج در ایـن ماده عبارتند از مقررات مربوط به «مشتری خودت را بـشناس»، ممنوعیـت افتتاح حسابهای گمنام و الزامات مربوط به گزارش معاملات مـشکوک و نیز نگهداری سوابق.

این سند نخستین معاهدهٔ بینالمللی ناظر به جنبههای بازدارندهٔ 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 بازدارندهٔ پولشویی نیز قانونی بودن خود را از اسنادی شبه قانونی مثل توصیههای چهل گانه «فتف» اخذ می نمود.

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 می باشد. این ارگان در سال ۱۹۸۹ توسط گروه ۷

۲۳۲ * مجلة حقوقي / شمارة بيست و نهم

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

هرچند برخورد با تروریسم هیچ گاه از دستور کار کنترل پولشویی توسط «فتف» خارج نبوده است، ولی بیشتر فعالیت «فتف» حول محور جرایم اقتصادی و فعالیتهای مولد وجوه نامشروع متمر کز بوده است. به موجب اعلام نظر «فتف» پس از اجلاس فوقالعاده یاد شده «برخورد با معضل تأمین هزینه های تروریسم در کانون توجه «فتف» قرار گرفته و وظیفهای در راستای اجرای رسالت این نهاد در مبارزه علیه کلیه جنبه های پولشویی به شمار می رود».

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

ختصویب و اجرای کامل اسناد ملل متحد و از جمله کنوانسیون بین المللی ۱۹۹۹ ملل متحد در مورد جلوگیری از تأمین منابع مالی تروریسم، خشاختن عنوان کیفری برای اعمالی چون پولرسانی به تروریسم، اعمال تروریستی و سازمانهای تروریستی و اعلام این جرایم به عنوان بزدهای مقدماتی برای تحقق جرم پولشویی،

{ انسداد و ضبط اموال و داراییهای تروریستی،

{ گزارش معاملات مشکوک مربوط به تروریسم،

لهمکاری هرچه بیشتر با تلاشهای اجرایی کیشورهای دیگر در زمینه تحقیق و تفحص در منابع مالی تروریسم،

الله ملزم کردن سیستمهای جانشین نقل و انتقال پول به رعایت ضوابط و مقررات ضد یول شویی،

لا تشدید اقدامات در مورد تشخیص هویت مشتری در موارد انتقال الفنی پول در سطوح داخلی و بینالمللی، و بالاخره

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 ژوئین ۲۰۰۲، (۲) التزام «فتف» به ارائهٔ دستورالعملهای بیشتر در زمینه روشهای گونیاگون پولرسانی به تروریسم تا فوریهٔ ۲۰۰۲، (۳) فعیال سیاختن روندی بیرای شناسایی کشورهای خارجی فاقد ساز و کارهای مناسب بیرای خشکاندن منابع مالی تروریسم با امکان پیشبینی تدابیر متقابل و (۴) تعهد «فتف» به عرضهٔ مساعدت فنی به غیر اعضا به منظور کمک به ایستان در اجرای رهنمودهای یاد شده.

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

رهنمودهای ویژهٔ 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

۲۳۴ * مجلة حقوقي / شمارة بيست و نهم

سازگار سازد. از جمله واژه های مزبور اصطلاح «مال» (Property) در چارچوب اقدامات ضبط و سلب مالکیت است. توضیح این که به موجب توصیه های چهل گانه «فتف» در ارتباط با پول شویی، «اموال» قابل ضبط و سلب مالکیت مشتمل اند بر «اموال شسته و تطهیر شده، عواید حاصل از ارتکاب جرم پول شویی و یا مؤسسات و واحدهای تابعه ای که از آنها در ارتکاب هر گونه جرم پول شویی استفاده شده و یا قصد استفاده از آنها در این جرم وجود دارد». رهنمودهای ویژه هشتگانه برای پاسخگویی به اقتضائات و پیچید گیهای خاص تأمین بودجه تروریسم دایرهٔ مفهوم «مال» را وسیع تر ساخته به طوری که «اموال حاصل از و یا مورد استفاده در تأمین منابع مالی تروریسم، فعالیت های تروریستی و یا سازمانهای تروریستی و مال قرار می گیرند.

طبق رهنمودهای هستگانه واژه (وجوه) (Funds) نیر از لحاظ گزارش معاملات مشکوک اصلاح گردیده است. در توصیههای چهل گانه 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 می گردد که موضوع تأمین مالی تروریسم به تدریج به عنوان حوزهٔ خاصی از پولشویی در اسناد بینالمللی مطرح گردیده و شاید تا آن زمان که این حوزه مجموعهٔ قوانین و مقررات و رویه قضایی مخصوص به خود را دارا گردد، فاصلهٔ چندانی نداشته باشیم.

ج. پاسخ اروپا

١. اتحادية اروپا

به دنبال حملات تروریستی در ایالات متحده، اتحادیهٔ اروپا خود را به عنوان یکی از نقش پردازان اصلی در ائتلاف تحت رهبری امریک ابرای مبارزه علیه تروریسم معرفی و تدابیر و اقدامات گستردهای را از جمله در زمینه های 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 اجلاسیهای فوقالعاده برنامهٔ 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 نقطهٔ عطف در زمینهٔ 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 تـشریفات سـنتی استرداد مجرمان شتاب بخشند. براساس آیین جدید، مراجع قـضایی کـشور عضو قرارداد خواهند توانست عاملان حملههای تروریستی را مـستقیماً و بدون نیاز به طی تشریفات دست و پاگیر اسـترداد مجرمان تـسلیم کننـد.

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

از سویی دیگر اتحادیهٔ اروپا نیز همگام با دیگر سازمانها پس از ۱۱ سپتامبر، مسألهٔ تغذیه مالی تروریسم را مورد تأکید ویژه قرار داد و مبارزه با آن را «تعیین کننده» توصیف کرد. این اتحادیه همچنین بر اهمیت گسترده تر کردن دامنهٔ شمول اسناد مصوب اتحادیه اروپا درخصوص پول شویی و انسداد اموال و دارایی های 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. اتحادیهٔ اروپا در برنامهٔ عملی خود اظهار داشته که «همکاری نزدیک تر و تبادل اطلاعات بین کلیهٔ دستگاههای اطلاعاتی اتحادیه از ضروریات به شمار می رود». در اقدامی مشابه، کمیسیون دادگستری و امنیت اتحادیهٔ اروپا اعلام نمود که این اتحادیه و کشورهای عضو آن «به زودی مقرراتی را تصویب خواهند کرد اتحادیه و کشورهای عضو آن «به زودی مقرراتی را تصویب خواهند کرد دستگاههای اطلاعاتی مالی اعضا تقویت گردیده و به اطلاعات مربوط به 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 دارایی انگلیس پیشنهادهایی را برای اتخاذ تدابیر فوری به منظور اعطای اختیارات بیشتر به دولت برای مبارزه با خطرات ناشی از تروریسم بینالمللی

قانون پولشویی و ... * ۲۳۷

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 می گردد.

قانون یاد شده همانند اسناد همتای خود از خشکاندن منابع مالی تروریسم به عنوان نخستین گام در مبارزه با تروریسم بین المللی 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 ضدتروریستی مورد استفاده قرار گیرد، (ب) از منابع مالی سازمانی غیرقانونی ناشی شده باشد و یا (پ) از فعالیت های 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 (۲) اختیار افشای اطلاعات مندرج در لیست بالابلندی از قوانین که در پیوست ۴ قانون درج گردیدهاند، افزایش یافته تا افشای اطلاعات مورد تقاضا برای تحقیقات جزایی و رسیدگیهای کیفری امکان پذیر شده و از همه مهم تر تصمیم گیری در مورد لزوم یا عدم لزوم انجام این گونه تحقیقات تسهیل گردد. وسعت دامنهٔ 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 می دهد. به موجب این ماده هرگونه تکلیف رازداری در ارتباط با اطلاعات ضبط شده نزد واحد در آمدهای 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 بین المللی تحت تأثیر خود قرار می دهد. برای روشن شدن موضوع فقط به ذکر یک نمونه در این نوشتار کوتاه بسنده می گردد. مطابق جدول ۲، بنا به درخواست افسر پلیس، دادگاه می تواند 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 می گردد و تا زمانی که دادگاه اجرای آن را برای کارایی بیشتر روند تحقیقات لازم تشخیص دهد، نافذ و معتبر خواهد بود.

قانون پولشویی و ... * ۲۳۹

د. شناخت روندهای مورد بحث

از تحقیق مختصر کنونی درباره واکنشهای حقوقی به رویدادهای ۱۱ سپتامبر چنین برمی آید که در طول همین مدت کوتاه حد مطلوبی از اجماع درخصوص تدابیر قانونی لازم برای برخورد با مشکل تروریسم بین المللی به دست آمده است. در این بخش از مقاله کوشش می شود تا خطوط کلی و روندهای اصلی این اجماع بین المللی از لابلای اسناد حقوقی ای که قارچ گونه 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 گستردهٔ 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 تامین مالی عملیات تروریستی تدابیری فراسرزمینی پیشبینی کرده است. از جمله به موجب این مقررات به منظور سنجش درجهٔ کارایی نظام قانونی و اداری کشورهای غیرعضو در خشکاندن منابع مالی تروریسم ضوابطی درنظر گرفته شده است و کشورهایی که نتوانند حداقلهای لازم را برای این

۲۴۰ 🜣 مجلة حقوقي / شمارة بيست و نهم

مبارزه برآورده سازند در معرض مجازاتهایی که می تواند به محرومیت آنها از برخورداری از نظام مالی بین المللی 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 مادهٔ 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 می کند و آن کشور توسط گروه یا سازمانی کشوری خارجی عمل می کند و آن کشور توسط گروه یا سازمانی این الدولی که ایالات متحده نیز یکی از اعضای آن است به عنوان کشوری اعلام شده است که با اصول و مقررات بین المللی مبارزه با پول شویی همکاری نمی کند»، مراقبت و دقت بیشتری را معمول دارند.

۲. مشارکت عمومی ـ خصوصی

مشارکت بین بخشهای عمومی و خصوصی در کنترل و نظارت بسر کانالهای تأمین منابع مالی بین المللی به طور کلی یکی از ویژگیهای قوانین ضد پول شویی به شمار می رود. حوادث ۱۱ سپتامبر فقط باعث شد که ایسن ویژگی تقویت گردد و هرگونه تردید و یا ممنوعیت در واگذاری مسؤولیتهای بیشتر به بخش خصوصی بسرای کنتسرل و نظارت بسر نقسل و انتقالات مالی بین المللی از میان برخیسزد. مطالعه در اسسناد مختلف نشان می دهد که در قوانین اخیر التصویب سطح انتظارات از مؤسسات مالی بسیار بالا رفته و تعهدات بی حد و مرزی به دوش آنها گذاشته شده و به میوازات آن اختیارات گسترده ای جهت تنظیم و برقراری همکاریهای بیشتر به قوه مجریه واگذار گردیده است، ضمن ایسن که هسر روز بسر تعداد و دامنه

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

۳. دسترسی آزاد به اطلاعات

در کلیهٔ اسنادی که در بخشهای پیشین در مورد آنها بحث شد، بسر جریان آزادتر و روان تر 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 معكوس آزادي اقتصادي

به منظور به اجرا در آوردن ویژگی فراسرزمینی شدید فوقالد کر، «فتف» و اعضای امضاکنندهٔ 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، این گونه اقدامات و تدابیر بالقوه می تواند حرکت در جهت خلاف آزادیهای اقتصادی به شمار رفته و به بنیادهای آن لطمات اساسی وارد سازد.

۳. پی آمدهای ۱۱ سپتامبر برای مؤسسات مالی

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

و قابل در کی 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 نگرانی ها را در قالب مشتی مسؤولیت جدید بر گرده خود احساس می کنند که ارزیابی و تحلیل آنها نیاز به گذشت زمان دارد. در این بخش نخست به پاسخ مؤسسات مالی به مسؤولیتهای جدید و تعریف نشده خود پس از حوادث ۱۱ سپتامبر می پردازیم، 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 مالى

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 اینرو باید پاسخ مؤسسات مالی ایالات متحده به این حادثه را بازتابی از شور میهن پرستی و احساس انتقام گیری هر دو به شمار آورد. این پاسخ در سه محور قابل بررسی است: (یک) پشتیبانی کامل و اجرای بیدرنگ دستور اجرایی رئیس جمهور برای بلوکه کردن داراییهای تروریستی، (دو) همکاری نزدیک با مقامات و بهادهای 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 تـصویب قـانون 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 می توان گفت کار گزاران و صاحبان این صنعت از سابقهٔ درخشانی از همکاری با کنگره و دولت امریکا در هنگام مطرح بودن لوایح مربوط به پول شویی برخوردارند، ولی تمکین بی چون 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 می شود.

ولی به رغم پشتیبانی کامل صنعت بانکداری و مؤسسات مالی امریکا از این قانون گهگاه در گوشه و کنار اظهارات هشدار آمیزی نسبت به آن صورت گرفته است. از جمله این که در جریان ادای شهادت توسط معاون اجرایی اتحادیهٔ بانکهای امریکایی در برابر کمیتهٔ 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 می توانند و باید فعالیتهای مشکوک به تخطی داشت: «در حالی که بانکها می توانند و باید فعالیتهای 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 می طلبد». وی در ادامه تأکید نمود که بانکها عموماً از این توان برخوردار نیستند که درباره مشتریان خود اطلاعاتی بیستتر از آنچه که در جریان نیستند که درباره مشتریان خود اطلاعاتی بیستتر از آنچه که در جریان نمایند.

یا خواندن متن این گواهی روشن می گردد که رویکر د صنعت بانکداری به این موضوع آن گونه که در مواضع اتحادیهٔ بانکهای امریکایی بیان شده، عبارت است از اعطای پشتیبانی کامل بـه قانونگـذار و در نتیجـه تلفیق و سازش نیازها و اقتضائات ناشی از شرایط اضطراری با لزوم همستگی ملی. با این حال این صنعت از مشکلات و چالش های احتمالی آگاه است و می کوشد تا قانون را در مرحلهٔ اجرا با شرایط روز هماهنگ و ساز گار سازد. این مطلب در پشتیبانی اتحادیهٔ بانکهای امریکایی از اختیارات استصوایی و ویژه وزیر خزانه داری در ارتباط با دولتها، مؤسسات و معاملات خارجی که از لحاظ یول شویی در مظان تردید قرار دارند انعکاس یافته است. ضمن این که در کنار این پشتیبانی بر ضرورت رایزنی ما صنعت بانكداري امريكا و افزايش كارابي روشهاي كنترل كننده نظارتي تأكيد شده است. منطق اين رويكرد را بايد در همكاري تنگاتنگي جـستجو كرد كه از سال ۱۹۹۲ و با تصويب قانون ضد يول شويي آنونزيو وايلي (Annunzio- Wylie) بین این صنعت و دولت امریکا در امر کنتر ل و نظارت بر اقدامات پیشگیرانه در ارتباط با پول شویی ایجاد گردیده بود. قانون مزبور اجازه می داد که گروه مشورتی قانون رازداری بانکی مرکب از كارشناسان جامعهٔ مالي كشور، واحدهاي كنترل كننده و نظارتي و نهادهاي مجرى قانون به ریاست معاون اجرایی وزارت خزانهداری امریکا تـشکیل گردد تا ضمن کاستن از بار مؤسسات مالی در قبال امر کنترل و نظارت نسبت به تقویت کارایی و اثر گذاری قانون میارزه یا پولشویی اهتمام ورزد.

ب. دغدغهها: چشمانداز صنعت بانكدارى

از چشمانداز صنعت بانکداری، نگرانی ها و دغدغه های کنونی از دو ناحیه سرچشمه می گیرد: یکی مسؤولیت قانونی و دیگری بار نظارتی و کنترل کننده در ابتکارات جدید ضد تروریسم. در این بخش از مقاله نگاهی به هر دو این جنبه ها می افکنیم.

ماهیت وجوه تروریستی: اثر ابتکارات جدید در مورد گزارش معاملات مشکوک

تاکنون شاهد این بودهایم که قانون ضدپول شویی 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 ایس دربارهٔ اسناد مختلف به عمل آمد، این نکته روشن گردید که افزودن کنترل تأمین مالی عملیات تروریستی به لیست اهداف قانون پول شویی مستلزم بازنگری و تعدیل در تعریف اصطلاحات به کار رفته در این حوزه می باشد. زیرا تفاوت عمدهٔ پول شویی و تطهیر عواید حاصل از عملیات بزهکارانه و تأمین بودجهٔ 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 می گیرد. این تفاوت، آثار و پی آمدهایی را بر تعریف سوءظن در گزارش معاملات مشکوک و نیسز تعریف جرم پول شویی به طور کلی بار خواهد نمود.

برای روشن شدن این نکته باید به تعریف تکلیف گـزارش و اعــلام معاملات مشکوک در کنوانسیون سازمان ملل متحد در مورد جلـوگیری از تأمین منابع مالی تروریــسم، مراجعــه کــرد. تعریــف منــدرج در مــادهٔ ۱۸

کنوانسیون یا فرمول توصیههای چهل گانه «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 چهل گانه است و تــأمين منــابع مــالى تروريــسم كــه هــدف كنوانــسيون فوق الذكر مى باشد، كفايت مى كند. توصيهٔ ١٥ «فتف» مقرر مى دارد: «چنانچه مؤسسات مالي احتمال دهند كه وجوه از فعاليتي مجرمانه ناشي شده است، باید ملزم شوند تا سوءظن خود را بی درنگ به مراجع ذی صلاح گزارش كنند». بالعكس، ماده ۱۸ (ب) كنوانسيون سازمان ملل متحد تصریح می کند 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 می باشند، گزارش کنند». همانطور که ملاحظه می گردد 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 مـشروعیت و یا نامشروعیت عمل قرار داده در حالی که فرمول دوم اولویت را در این ام به هدف معامله داده است.

تازگیهای موجود در تعاریف جدید از دید دست اندر کاران صنعت بانکداری ایالات متحده دور نمانده و معاون اتحادیهٔ 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 در آمدهای

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

تحولات قانونی مزبور قطعاً سرمایه گذاری مجدد در آموزش مدیران و دستاندر کاران اجرای قانون پول شویی در تعریف جدید آن را می طلبد. از این گذشته، از آنجا که وجوه مصرفی در اعمال تروریستی اساساً نامشروع بودن خود را از هدف و محل مصرف خود کسب می کنند 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 می شود.

ج. تكليف مراقبت ويژه

این نگرانی بویژه در ارتباط با قانون مزبور عمدتاً ارتباط فیمابین می کند. همان گونه که فوقاً بحث شد، قانون مزبور عمدتاً ارتباط فیمابین مؤسسات مالی امریکایی و اشخاص خارجی را تنظیم می کند، و این تأکید را در مواردی با کاربردی فراسرزمینی جلوه گر ساخته است. بعد فراسرزمینی مندرج در این قانون یقیناً برای مؤسسات مالی و امریکایی و نیز ارگانهای مالی خارجی طرف معامله با آنها دردسر آفرین و مشکل زا است. مواد ۱۳۱۱، ۳۱۲ 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 خزانه داری

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

احراز هویت و نشانی کلیه شرکت کنندگان در معامله بـا شـخص خارجی،

احراز هویت مالکان انتفاعی و سهامداران معاملات و ارتباطات مزبور،

{ احراز سمت قانونی مشار کت کننده،

احراز هویت هر یک از مشتریان مؤسسه مالی خارجی که مجاز به استفادهٔ 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 مراقبتهای 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 ضابطهٔ 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 جامعهٔ 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 شناخته تــر و متوازن ترگردد نگرانی های مزبور را کمرنگ تر ساخته است.

در ۲۰ نوامبر ۲۰۰۱، وزارت خزانه داری آیسین نامهٔ موقتی اجرای مقررات قانون جدید ضدپول شویی توسط مؤسسات مالی امریکایی مشمول را در ارتباط با حسابهای کار گزاری که بسرای بانکهای خارجی بازیا نگهداری شده است صادر کرد. در این آیین نامه اجرایی به گواهی نامهای اشاره شده که مؤسسات مالی می توانند از آن به طور موقت و به منظور تسهیل اجرای پارهای تعهدات خود در ارتباط با بانکها و حسابهای کار گزار خارجی استفاده کنند. مع هذا در این آیین نامه 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 نمی کند و همین تصریح باعث گردیده که این تعهدات بدون حد و مرز و تابع استاندارد مبهم «قدامات 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 می شود یا نه (تأکید اضافه شده است). اجرای این تکلیف در عمل خیلی سنگین و ارزیابی مشکلاتی که به بار می آورد نیازمند گذشت زمان است. برای مثال مؤسسات مالی به خوبی می دانند که نوشتن نامهای عربی به حروف لاتین از روش واحدی پیروی نمی کند و یک نام می تواند 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 می آفریند. قانون جدید فقط

۲۵۰ 🜣 مجلة حقوقي / شمارة بيست و نهم

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 می رود از سوی دیگر، لامحاله مشکلات لاینحلی را به بار می آورد.

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

«مؤسسه و یا بنگاه مالی ایی که این گونه اطلاعات را به منظور شناسایی و گزارش فعالیتهایی که احیاناً در ارتباط با فعالیتهای تروریستی و یا پول شویی 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 حوالگو نخواهد بود».

در حالی که این ماده هر گونه مسؤولیت را از مؤسسات مالی از بابت خسارات ناشی از نقض هر گونه تکلیف رازداری، اعـم از ایـن کـه 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 زیان دیـده از افشا نیز بری الذمه می نماید یا خیر؟ اهمیت این پرسش بویژه با توجه بـه

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

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 داده پردازی مؤسسات مالی بیرون است، و این در حالی است که طبق قانون قصور از اتخاذ تدابیر لازم پس از دریافت اطلاعات می تواند برای مؤسسه مالی پی آمدهای قانونی در برداشته و مسؤولیت آور باشد.

۴. نتیجه: بیایید به اصول باز گردیم

جریانها و سمت گیریهای 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 محکمات و اصول بنیادیی 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 ایس باور است که جنبههای سه گانه زیر فقط تصویری کلی از نقاط بحثانگیز و مشکل زای رویکرد جدید قوانین ضدپولشویی را ارائه داده و تحلیل همه جانبه موضوع به تحقیقاتی گسترده تر و متوازن تر در هر دو بعد نظری و

عملی از جانب تصمیم گیران دولتی و سازمانهای بین الدولی و نیز اندیشهورزان کارآشنا 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 اکشر اسناد مؤسس سازمانهای بین المللی عمده و از جمله: بانک بین المللی بازسازی و توسعه، صندوق بین المللی 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. پیش بینی مجازات برای پارهای از کشورها در گوشه و کنار جهان از طریق در انزوا قرار دادن و طرد آنها از جامعه بین المللی به تضعیف روند و ارزشهای اقتصاد آزاد می انجامد و اعمال مجازاتهای سلیقهای و موردی بدون توجه به آثار جمعی آن بر تجارت و مالیهٔ بین المللی و نیز بر سنگین تر 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 برزگ 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 نگهداشتن 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 پی آمد جنگ اعلام

داشته اند. جهان امروزی هنوز زخم فجایع و مصائب ناشی از سیاست درهای بسته و انزواطلبانهٔ چند دههٔ پیش را در سینه خود احساس می کند و تضمینی در کار نیست که این بار آبستن مولود بهتری باشد.

ب. شهروند درجهٔ یک در برابر شهروند درجهٔ 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 جلوهٔ بیشتری دارد، ولی عرصهٔ اجرائیات مالی نیز از ترکش این برخورد دو گانه مصون نمانده است. از جمله در بیانیهٔ اتحادیهٔ بانکهای امریکایی از تدابیر و اقداماتی پشتیبانی شده است که «روشهای شناسایی و تشخیص دارندگان حسابهای خصوصی بویژه شهروندان غیرامریکایی را بهبود بخشد» (تأکید اضافه شده است).

بعد عجیب و تکاندهنده این تفکر بدعت آمیز زمانی چهره می نمایاند که ملاحظه گردد در بیانیه هایی از نوع آنچه که در بالا به آن اشاره شده و در تحلیل ها و مواضعی که بیشتر به مطبوعات امریکایی راه پیدا کرده است، با این پدیدهٔ بی سابقه به عنوان پدیده ای عادی و سازگار با اصول برخورد شده است، و این در حالی است که وضعیت حقوقی اتباع بیگانه در حقوق بین الملل و در عرف جوامع مردم سالار محصول و مولود تحولات و فعل و انفعالات گسترده و ریشه داری در حقوق بین الملل بوده است که در اصولی چون «معامله و رفتار برابر با اتباع بیگانه» که یکی از رایج ترین جنبه های اسناد اقتصادی بین المللی امروزی است بازتاب دارد. نویسنده ضمن پذیرش این نکته که استثنائات وارده به این اصول در حقوق بین الملل

۲۵۴ * مجلة حقوقي / شمارة بيست و نهم

به خصوص نظر به ملاحظات مربوط به امنیت ملی کم نیست، با این حال نمی تواند برای حرکت در جهت خلاف اصل برخورداری تبعهٔ بیگانه از حقوقی برابر با شهروندان خودی هیچ گونه 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 سپرده گذاران آنها به شرح منعکس در اصلاحیهٔ چهارم قانون اساسی امریکا زیر سؤال رفت، دادگاه رسیدگی کننده 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 قانون اصلاحیههای کنونی وزیر خزانه داری امریکا به موجب قانون اعلیم نماید. شکاف بین این دو رویکرد شکافی عمیق است و پذیرش اعلام نماید. شکاف بین این دو رویکرد شکافی عمیق است و پذیرش بی در دسر و هضم آسان این تحول بی سابقه متأسفانه گویای این واقعیت است که جامعهٔ حقوقی ما از کنار انحراف تدریجی از اصل رعایت تشریفات قانونی با بی تفاوتی گذشته و به آن تن در داده است. مقابله با این بدعت به عزمی راسخ و نگاهی بازبینانه نیازمند است.

تقابل اساسی و گستردهٔ دیگر در عرصه سیاست گذاری کلان ناشی از رویارویی این دو طرز فکر است که آیا اینک که گامهای نخست ورود به هزارهٔ جدید را برداشته ایم رسیدن به یک «مهندسی مالی بین المللی نوین» که مشوق و مروج ثبات مالی و استانداردهای دوراندیشانه و مورد قبول

بین المللی 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 اجـازه دهـیم تـا «تـرکش اقـدامات امنیتـی و ضدتروریستی» به سوی طراحان آن که خود ما باشیم کمانه کرده و تمام نظم مالی جهانی را به بیراهه کشاند. بے شک 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 سیتامبر دیگر قابل تکرار نباشد) اگرنه غیرممکن، با کندی روبرو میسازد. از سوی دیگر نباید از نظر دور داشت که یافشاری بر اجرای مقررات و راهکارهای انقباضی و سختگیرانه و تداوم وضعیت بحران ناشی از حوادث تروریستی ۱۱ سیتامبر می توانید شاکلههای اساسی و ستونهای بنیادین مربوط به تضمین و حمایت از حقوق افراد را به لرزه درآورده و آنها را در برابر خودسری ها و دست اندازی های مأموران دولت در مراحل تـشكيل يرونـدهٔ اتهامي و رسيدگي قـضايي ضربه یذیر سازد و این امر برای امریکایی که داعیه دار ارائه الگویی نمونه از نظام حقوقی و سیاسی برای همهٔ کشورهای دنیا بوده و میخواهد به عنوان پشتیبان و مبلغ اصلی «حکومت قانون» شناخته گردد، پرهزینه خواهد بـود. 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 پی آمدها و عقبههای درازمدت و دوردست کارنامهٔ عملیاتی خود پـس از حـوادث ۱۱ سپتامبر را مورد ارزیابی قرار دهیم و فراموش نکنیم که در این ارزیابی بــه علل و عوامل پیدا و پنهان این معلول پرداخته، چشم بر «چراهای» حادثه برنبنديم و آنها را بي پاسخ رها نكنيم.