

بررسی حقوقی الحاق ایران به کارگروه مالی علیه پولشویی؛ نگاهی به مقابله با حمایت مالی تروریسم بین‌المللی

محمد سهرابی^۱، علیرضا داداش‌زاده^۲

چکیده

کارگروه ویژه اقدام مالی علیه پولشویی موسوم به FATF یک نهاد سیاستگذاری بین‌دولتی است که در سال ۱۹۸۹ توسط گروه هفت (G-7) در پاریس تأسیس شد. پیوستن ایران به این سازمان دارای پیامدهای مثبت و منفی می‌باشد. در این مقاله نگارندگان به دنبال آن هستند تا ضمن توصیف گروه ویژه اقدام مالی و بیان نمودن تاریخچه، وظایف و اعضاء آن به تجزیه و تحلیل مهمترین پیامدهای مثبت و منفی عضویت ایران در آن بپردازند. بحث تروریسم که در بسیاری از کشورها مورد توجه قرار گرفته است از دیر ایام وجود داشته، اما امروزه نگرش‌ها و تعاریف متفاوتی از نوع و چگونگی تروریسم وجود دارد. تروریسم با وجود کنوانسیون‌ها تدوین شده و حتی جرم‌انگاری‌های انجام شده در قوانین اکثر کشورها، به دلیل متفاوت بودن نوع دیدگاه‌ها نسبت به تعریف تروریسم و حتی مشخص کردن گروه‌ها در این قسم، باعث اختلاف‌نظرهای بسیاری در تعریف و مصادیق آن شده است. ناگفته نماند که یک عملیات تروریستی بدون داشتن منابع مالی قابل توجه امکان حیات خود را از دست می‌دهد و امروزه از طریق مستقیم یا غیرمستقیم چه در قالب قانونی یا غیرقانونی سعی در برطرف کردن نیازهای خود کرده‌اند. در این مقاله سعی شده که در جهت پاسخ به پرسش چگونگی جلوگیری از تأمین مالی تروریسم برآنیم و مصادیق آن را بیابیم.

واژگان کلیدی: اف ای تی اف، ایران، تروریسم بین‌المللی، تأمین مالی، پیامدها

^۱ دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق، دانشکده حقوق شهید بهشتی SohrabiMuhammad76@gmail.com

^۲ مدیر گروه حقوق، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد قائم‌شهر

مقدمه

ایران، در سال‌های گذشته تلاش کرده است با تصویب قوانین جدید، هم نظارت بر پرداخت مالیات‌ها را بیشتر کند، هم فضای کسب و کار را بهبود بخشد و هم شبهه‌ها در مورد تامین مالی تروریسم از طریق بازارهای غیرشفاف مالی را کاهش دهد، یکی از اقداماتی که برای این منظور انجام شده، تصویب «قانون مبارزه با تامین مالی تروریسم» بود که لایحه آن توسط دولت حسن روحانی در سال ۹۴ به مجلس فرستاده شد. این قانون تلاش کرده است فعالیت‌های تروریستی را رده‌بندی کند و البته به صراحت اعلام کرده است که «اعمالی که افراد، ملت‌ها، یا گروه‌ها و یا سازمان‌های آزادی‌بخش برای مقابله با اموری از قبیل سلطه، اشغال خارجی، استعمار و نژادپرستی انجام می‌دهند، از مصادیق اقدام تروریستی موضوع این قانون نیست و تعیین مصداق گروه‌های تروریستی و سازمان‌های مشمول این تبصره برعهده شورای عالی امنیت ملی است».

سرانجام در پی اقدامات دولت روحانی، کارگروه ویژه اقدام مالی علیه پولشویی^۱ در تاریخ چهارم تیر ۱۳۹۵ با انتشار بیانیه جدید خود، درخواست خود از کشورها برای انجام اقدامات مقابله‌ای علیه جمهوری اسلامی ایران را به مدت یک سال به حالت تعلیق درآورد و حالا اعلام شده که این تعلیق نتیجه اقدامات متعدد دولت، مجلس شورای اسلامی و قوه قضائیه در سال‌های اخیر، از جمله تصویب قانون مبارزه با تامین مالی تروریسم و التزام ایران به اجرای برنامه اقدام برای رفع کاستی‌های چارچوب مبارزه با پولشویی و تامین مالی تروریسم منطبق با قانون اساسی بوده است. البته تعاملات با گروه اقدام مالی، منحصر به ماه‌های گذشته و این دولت نبود و در دولت‌های سابق نیز تلاش‌های گسترده‌ای در جهت تعامل با گروه اقدام مالی صورت می‌گرفت که به دلیل فضای منفی بین‌المللی ایجاد شده علیه کشور، منتهی به نتیجه مطلوب نمی‌شد.

دولت که پس از برجام همواره بر ضرورت برقراری روابط ساختارمند با نهادهای موثر بین‌المللی تاکید کرده است، یکی از قفل‌های باز نشده ورود سرمایه به کشور را همین حضور نام ایران در لیست سیاه FATF می‌دانست و معتقد بود همکاری و تعامل با گروه اقدام مالی از آن‌رو ضرورت دارد که امروزه کلیه بانک‌ها، موسسات مالی، شرکت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی در سراسر جهان موظف هستند که استانداردهای مبارزه با پولشویی و تامین مالی تروریسم را اجرا نمایند و براین اساس در مواردی که کشوری توسط گروه اقدام مالی در فهرست کشورها و مناطق پرخطر و غیرهمکار قرار گرفته باشد، موسسات مالی و سایر بنگاه‌های اقتصادی یا بطور کلی از تعامل با بانک‌ها و بنگاه‌های اقتصادی آن کشور صرف‌نظر یا همکاری خود را منوط به بررسی‌های به شدت سخت‌گیرانه‌ای می‌کنند که درنهایت هزینه‌های معامله را بطور جدی افزایش می‌دهد و نهایتاً بر همین اساس، کلیه کشورها تلاش می‌کنند در فهرست یاد شده قرار نگیرند.

^۱ Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF)

۱- گروه ویژه اقدام مالی (FATF)، پیشینه و وظایف آن

گروه ویژه اقدام مالی یک نهاد تصمیم‌گیری است که در راستای ایجاد اراده سیاسی لازم برای تدوین و نظام‌های ملی برای مبارزه با پولشویی شکل گرفته است. این نهاد دارای قانون مدون و تعریف شده مشخصی نیست؛ حتی طول عمر آن محدود و معین است و هر پنج سال یک بار رسالت خود را بازنگری می‌کند تا فنون جدید پولشویی و تدابیر لازم برای مقابله با آن را بصورت پویا مورد شناسایی قرار دهد. دبیرخانه تخصصی FATF در پاریس قرار دارد. این سازمان به شکل کمیته‌ای چند منظوره اداره می‌شود و تعیین کنندگان خط‌مشی‌های قانونی با کارشناسان مجری این خط‌مشی‌ها همکاری بسیار نزدیکی دارند. تصمیم‌گیری‌ها در این نهاد براساس گزارش‌هایی که دبیرخانه تهیه می‌کند یا بر مبنای گزارش‌های کتبی (شفاهی) که هیات‌های شرکت کننده ارائه می‌دهند، اتخاذ می‌گردد. فرآیند تصمیم‌گیری مشارکتی و برپایه همفکری است. از این رو تمام اعضا برای رسیدن به توافق در مسائل متعدد تلاش و همکاری می‌کنند (میرزاوند، ۱۳۸۲:۱۴۶).

گروه ویژه اقدام مالی یک قرارداد یا کنوانسیون نمی‌باشد بلکه یک سازمان بین‌دولتی است. در تعریف سازمان بین‌دولتی باید گفت سازمان‌هایی هستند که اساساً از کشورهای مستقل یا سازمان‌های بین‌دولتی دیگر تشکیل شده‌اند و بین‌المللی هستند. این سازمان‌ها جنبه بسیار مهمی از قوانین عمومی بین‌المللی هستند که در جهان به وجود آمده‌اند. FATF در ابتدا به ابتکار کشورهای عضو گروه موسوم به G-7 در سال ۱۹۸۹ تشکیل شده و اولین وظیفه آن بررسی وضعیت قوانین مبارزه با پولشویی بازارهای مختلف مالی در جهان به صورت عام و در کشورها به صورت خاص و موردی بود (عباسی، ۱۳۸۶:۱۴۸). پس از حمله به برج‌های دوقلوی ایالات متحده آمریکا در ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ وظیفه دیگری نیز در خصوص بررسی بازارهای هدف برای سرمایه‌گذاری از نظر تامین مالی تروریسم را برعهده گرفت (Normah & Zulaikha, 2014:212). گفتنی است دیدگاه غالب در گروه ویژه اقدام مالی در خصوص فعالیت‌های تروریستی این است که گروه‌های تروریستی دنباله‌رو ایدئولوژی نیستند بلکه آنان به دنبال سودهای کلان این حوزه می‌باشند و به همین دلیل است که FATF به دنبال آن است تا با نظارت مداوم فعالیت آنها را کمتر نماید (Martuscello, 2011:386). در نگاه اصلی اینترنتی پایگاه FATF جمله‌ای با این مضمون آمده است؛ ما که هستیم^۱: این گروه در ادامه این جمله و معرفی خود بیان می‌کنند: «ما یک سازمان سیاسی بین‌المللی هستیم که به منظور ایجاد اراده سیاسی لازم برای اصلاحات قوانین و مقررات مربوط به مبارزه با پولشویی و تامین مالی تروریسم فعالیت می‌کنیم. وظیفه ما تعیین استانداردها و گسترش اجرای موثر اقدامات قانونی و عملیاتی برای مبارزه با

¹ Who we are

پولشویی، تامین مالی تروریستی و سایر تهدیدهای مربوط به یکپارچگی سیستم مالی بین‌المللی می‌باشد» (FATF Reports). باتوجه به موارد گفته شده باید عنوان کرد که FATF با اختیارات و دامنه وسیع وظایفی که دارد می‌تواند لیست‌ها و گزارش‌هایی را ارائه نماید که میزان ریسک سرمایه‌گذاری را در کشورهای مورد بررسی اعلام کند که قطعا این اقدامات می‌تواند تبعات سیاسی را هم در پی داشته باشد. در ادامه ضروری می‌نماید به این نکته پرداخته شود که تمامی گزارش‌های گروه ویژه اقدام مالی مورد استناد موسسات مالی و سرمایه‌گذاران بین‌المللی قرار می‌گیرد که به نظر می‌رسد دلیل این مورد استناد قرار گرفتن از دو جنبه می‌باشد: (۱) استفاده از توصیه‌های یک سازمان تخصصی جهت پایین آوردن ریسک سرمایه‌گذاری؛ (۲) در امان ماندن از اقدامات تنبیهی گروه ویژه اقدام مالی درخصوص غیر عمل‌کنندگان به توصیه‌های این سازمان (زارع قاجاری و قائم مقامی، ۱۳۹۲: ۲۷). بطور کلی در پایان و قبل از بیان نمودن اعضای آن می‌توان گفت که گروه ویژه اقدام مالی بیشتر درخصوص شفافیت گردش‌های مالی در سرتاسر جهان فعالیت می‌کند و یک سازمان تخصصی و تاثیرگذار در امور مالی بین‌المللی است.

۲- اعضای گروه ویژه اقدام مالی

اعضای گروه ویژه اقدام مالی ۳۵ کشور و ۲ نهاد می‌باشد که ۲ عضو ناظر را نیز همراه خود دارد. کشورهای عضو گروه ویژه اقدام مالی عبارتند از: آلمان، آرژانتین، آفریقای جنوبی، انگلستان، ایالات متحده آمریکا، اسپانیا، استرالیا، اتریش، ایسلند، ایرلند، ایتالیا، بلژیک، برزیل، هلند، کانادا، چین، دانمارک، فنلاند، فرانسه، ترکیه، هندوستان، هنگ کنگ، ژاپن، کره جنوبی، لوکزامبورگ، مالزی، مکزیک، نیوزیلند، نروژ، پرتغال، روسیه، سنگاپور، سوئد، سوئیس، یونان و دو نهاد آنکه اتحادیه اروپا به همراه شورای همکاری خلیج فارس می‌باشند و در مجموع ۱۸ حوزه قضایی را برای گروه ویژه اقدام مالی تشکیل می‌دهند. علاوه بر این کشورها عربستان سعودی و رژیم صهیونیستی نیز بعنوان عضو ناظر در این سازمان حضور دارند. در ضمن گفتنی است که گروه‌ها و نهادهای فراوانی نیز در این سازمان دارای نماینده ناظر هستند که از مهمترین آنها می‌توان به سازمان ملل متحد، صندوق بین‌المللی پول و سازمان همکاری و توسعه اقتصادی اشاره کرد.

۳- موافقان و مخالفان عضویت ایران

موافقان؛ موافقان عضویت ایران در گروه ویژه اقدام مالی یک نگاه کلی به این ماجرا دارند، آنها بیان می‌کنند که این اقدام نیز در راستای طرح بزرگ جهانی شدن است و هیچ کشوری نمی‌تواند مقابل آن بایستد مگر با تحمل خسارت و هزینه‌های فراوان. آنان نهمینی به مخالفان این طرح می‌زنند و بیان می‌کنند که ایران خود قربانی اقدامات تروریستی است. ایران بارها توسط گروه‌های تروریستی مورد تهدید قرار گرفته و از این راه

متحمل خسارات فراوانی شده است پس قطعاً باید از این روند حمایت صددرصدی نماید. آنان همچنین از ضرورت تعامل با FATF به منظور ساماندهی معاملات مالی بین‌المللی و ارتباط بهتر با بانک‌های بین‌المللی سخن می‌گویند. علاوه بر موارد گفته شده موافقان عضویت بیان می‌کنند برای در امان ماندن از اقدامات تنبیهی FATF که از لحاظ اقتصادی به جذب سرمایه‌گذاری خارجی و همچنین مبادلات بانکی ما در حوزه صادرات و واردات ضربه می‌زند باید به عضویت این سازمان درآمد و همکاری لازم را در این راستا با آن بعمل آورد (فولادی، ۱۳۹۷).

مخالفان؛ در مقابل مخالفان این طرح از عدم شفافیت گروه ویژه اقدام مالی گلایه‌مند هستند و عنوان می‌کنند پذیرش FATF نوعی خود تحریمی بزرگ است. با پذیرش این طرح ما باید گوش به فرمان قوانین گروهی خاص باشیم که برخی از اعضای اصلی آن از دشمنان سرسخت ما در عرصه بین‌المللی هستند و گذشته از این بحث، اطلاعات فراوانی در خصوص تبادلات مالی ما در اختیار این گروه قرار می‌گیرد که آنها می‌توانند با تجزیه و تحلیل این اطلاعات به نقاط قوت و ضعف ما پی ببرند و علیه ما به برنامه‌ریزی بپردازند، برنامه‌ریزی که داده‌های آن اطلاعات ارسالی و درست خود ما است. کما اینکه در برخی مواقع و در گذشته ضربات جبران‌ناپذیری از این رسوخ اطلاعاتی خورده‌ایم (بسیج دانشجویی دانشگاه تهران، ۱۳۹۵: ۱۴). آنان دغدغه‌های خود را در خصوص مسائل امنیتی کشور و پشتیبانی از محور مقاومت بیان می‌کنند و عنوان می‌کنند که ۷۹ تروریست در دیدگاه گروه ویژه اقدام مالی تعریفی دارد که با واقعیت و آن چیزی که ما در عمل می‌بینیم متفاوت است.

دیدگاه میانه؛ در این بین برخی نیز دیدگاه بینابینی داشته‌اند و عنوان می‌کنند که همکاری و تعامل با FATF حاوی نکات مثبت و منفی زیادی برای جمهوری اسلامی ایران است که دولت و مجلس باید به بررسی دقیق آن بپردازند. هرچند که طراحان گروه ویژه اقدام مالی در دستورالعمل ۴۰ ماده‌ای خود به نکات فراوانی اشاره داشته‌اند و تلاش کرده‌اند که منافع کشورهای عضو شوند و همکاری کننده را حفظ کنند اما ما می‌دانیم که شرایط هر کشور برای پیوستن به یک گروه یا سازمان با کشور دیگر متفاوت است (میرسلامی، ۱۳۹۵). بنابراین هر کدام از کشورها باید در صورت برطرف شدن دغدغه‌های اصلی خود به عضویت اینگونه سازمان‌ها درآیند.

۴- دلایل موافقان و مخالفان الحاق ایران به FATF

اولین ایراد وارده آن است که طی روزهای گذشته، یکی از بانک‌های بزرگ داخلی، در چارچوب تعهدات غیرقانونی دولت به کارگروه مالی FATF، مرادوات خود با نهادهای ایرانی تحریم شده را قطع کرد. در این

راستا، این بانک با وجود تعهدات قبلی خود، از ارائه اعتبارات به یک نهاد داخلی کشور خودداری و دلیل آن را قرار داشتن نهاد مذکور در لیست تحریم‌های بانکی غرب اعلام کرد. در حالیکه دولت وعده گشایش در تحریم‌ها بعد از برجام را داده است، اما با تعهدات بانک‌ها به FATF عملاً خود دولت به مجری تحریم‌ها علیه ایران تبدیل شده است.

دوم آنکه وزیر اقتصاد اذعان کرده است که تعهدنامه ایران به کارگروه مالی FATF را بدون طی شدن روال قانونی (بررسی در مجلس) امضا کرده است.

سوم آن است که شوراها و شوراهای مختلف منطقه‌ای گروه اقدام، نسبتاً مستقل از یکدیگر کار می‌کنند و ناظران متفاوتی نیز دارند. بطور مثال، ناظر خاورمیانه «عربستان سعودی» مادر تروریسم منطقه است! در حال حاضر، جزء توصیه‌ها و استانداردهای سالانه، مدیران سازمان مذکور مانیتورینگ یا نظارت را بدون توافقات پیشرفته نمی‌توانند در حوزه‌های ملی گسترش دهند اما برای اعمال نظم مدنظر موسسان FATF، گروه اقدام از حربه «انتشار لیست سیاه» استفاده می‌کند تا سایرین را با اعمال فشار مالی تحت سیطره استانداردها و نظارت خود قرار دهد؛ دقیقاً چیزی شبیه عملکرد سایر سازمان‌ها و نهادهای بین‌المللی!

چهارم آنکه FATF مطابق اعتراف خود، وابسته به «بانک‌های اطلاعاتی» است که از کشورها و مناطق مختلف جمع‌آوری می‌کند و بواسطه ضبط معاملات، نگهداری سوابق و ثبت گزارش‌های تعاملات مالی، با برتری اطلاعاتی حاصل از آن به توانمندی شناسایی کانون‌های پولشویی و تامین مالی تروریسم دست پیدا می‌کند و «اقدامات قضایی بین‌المللی» را علیه آنها فعال می‌کند. حامیان توافق FATF تاکید می‌کنند که هدف از پذیرش شروط گروه اقدام، ایجاد «شفافیت اقتصادی» و «مبارزه با پولشویی» است. این در حالیست که اساساً دادن اطلاعات مالی و مالیاتی و معاملاتی کشور، برخلاف اصول حقوقی و امنیت ملی می‌باشد.

پنجم اینکه آیا گروه مذکور موفق شده است که در ۷ کشور صنعتی که موسس FATF بودند «پولشویی» و «تامین مالی تروریسم» را ریشه‌کن کند یا دستکم تا حد قابل قبولی محدود کند؟ بی.بی.سی بعنوان یک رسانه خبری بیگانه می‌گوید: «مطابق اسناد پاناما که چند ماه پیش از این «تحت عنوان بزرگترین افشاگری فساد مالی سیاستمداران جهان» و «بزرگترین نشت اطلاعاتی تاریخ جهان» ثبت شد؛ دولت‌ها، بانک‌ها و دستگاه‌های عریض و طویل مالیاتی و وضع کنندگان مقررات مالی شامل همین قوانین ضدپولشویی و ضدتروریسم از مهمترین عوامل گسترش دهنده فساد اقتصادی در جهان هستند! آنها با اعمال استانداردهای چندگانه و تبعیض قائل شدن میان جوامع و اقشار مختلف کم گذاشته‌اند و مطابق همین تصمیم‌سازی‌های متناقض، هر جا که دوست داشته‌اند چشم بر فساد گروه‌ها و سازمان‌ها و شرکت‌های دلخواه بسته‌اند! (میرسلامی، ۱۳۹۵).

۵- مزایا و معایب پیوستن ایران به FATF

همانطور که پیشتر اشاره شد پیامدهای عضویت در FATF بصورت طیفی می‌باشد که می‌تواند بطور همزمان چند پیامد مثبت و منفی را برای ما به همراه داشته باشد اما با در نظر گرفتن منافع کلی جمهوری اسلامی ایران در داخل کشور و در سطح منطقه‌ای و جهانی مواردی که در ادامه می‌آید می‌تواند بعنوان مهمترین مزایا و معایب این اقدام شمرده شود.

۵-۱- مزایای پیوستن ایران به FATF

موافقان تصویب لایحه پیوستن ایران به سازمان FATF مواردی به شرح زیر را بعنوان مزایا عضویت در FATF ذکر می‌کنند:

(۱) هیچیک از اعضای گروه اقدام مالی به دلیل عضویت در این گروه، متعهد نیست که اطلاعات مشتریان نظام مالی خود را در اختیار سایر اعضا قرار دهد و هرگونه تبادل اطلاعاتی میان اعضا براساس معاهدات دوجانبه با چندجانبه میان آنها و پس از تصویب مجالس و سایر مراجع ذیصلاح داخلی آنها خواهد بود.

(۲) گروه اقدام مالی به سیاست‌ها، رویه‌ها، قوانین و مقررات می‌پردازد و هیچ مکانیزمی برای دریافت اطلاعات از بانک‌ها و کشورهای ندارد و اساسا کارکرد این گروه، بررسی سیاست‌ها و رویه‌ها است نه داده‌ها، معاملات و تراکنش‌ها.

(۳) به فرض صحت ادعای مخالفان، اینکه چند شخص و نهاد در تحریم باقی بمانند بهتر از این است که کل سیستم مالی و بانکی در شبه تحریم باشد. در واقع اگر بر سر مصداق اشخاص و نهادهای تروریست بین ایران و FATF اختلاف نظر پیش آمد ایران هم می‌تواند تفسیر خود را ارجح تلقی کند و هم می‌تواند از طریق سیستم‌های مالی غیررسمی بکار خود ادامه دهد تا سیستم مالی و بانکی رسمی در وضعیت شبه تحریم نباشند. خروج از لیست سیاه یا حالت هشدار به تنهایی نمی‌تواند مزیتی برای اقتصاد ایران ایجاد کند بلکه خروج از حالت هشدار تنها می‌تواند بستری برای عبور از هزینه‌های غیرضروری تلقی شود.

در واقع اگر بانک‌ها همچنان ایران را یک حوزه قضایی پر ریسک به حساب بیاورند، ایران برای جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی به منظور بهبود اقتصاد با مشکل روبرو خواهد بود. کشورهایی که به استانداردهای FATF عمل نمی‌کنند، اقتصادشان تحت فشار قرار می‌گیرد و مبادلات با سیستم‌های بانکی کشورهای جهان برای این کشورها دشوار و پرهزینه می‌شود. اگر کشورهایی که استانداردهای FATF را رعایت نکنند، تحت تحریم‌های آمریکا قرار گیرند مشکلاتشان مضاعف می‌شود، زیرا عملا از سیستم مالی جهانی طرد شده و از میلیاردها دلار سرمایه‌گذاری محروم می‌شوند.

جدا از موارد ذکر شده اشاره به این مسئله که سازمان FATF فی‌نفسه اگر بطور صحیح و در چارچوب قوانینی قابل اعتماد در ایران اجر گردد به قطع یقین می‌تواند برای ایران مزایا فراوانی را به دنبال داشته باشد و پولشویی در ایران زیر نظر یک مرجع بین‌المللی مورد رصد قرار خواهد گرفت و از جهات بسیاری در راستای منفعت ایران خواهد بود. تحصیل پول‌های کثیف و تطهیر آن عملی خلاف و غیرقانونی است. و پولشویی جرمی سازمان یافته فراملی است، که بسیاری از کشورها به خصوص کشورهای در حال توسعه به شکلی گسترده با آن دست به گریبان هستند. اهمیت پیوستن ایران را همپای دیگر کشورهای ذینفع دارای اهمیت می‌سازد (برجی و غلامعلی‌پور، ۱۳۹۷).

عواملی مانند نظام اداری ناسالم و غیرکارآمد، نظام ناسالم اقتصادی، نظام مالی غیرشفاف و فاقد سیستم نظارتی قوی و ضعف دولت، بسترهایی مناسب برای عملیات پولشویی هستند. پولشویی دارای اثرات گسترده نامطلوب و زیانباری است که موجب فرار مالیات، فرار سرمایه از کشور، اختلال در بازارهای مالی، تورم و ... می‌گردد. ایران نیز به دلیل بی‌نظمی نظام اقتصادی، تعدد مراکز تصمیم‌گیری و سیاستگذاری اقتصادی، عدم نظارت بانک مرکزی بر گردش پولی و مالی کشور، عدم نظارت بر نقل و انتقالات پولی و ارزی، محل مناسبی را برای این پدیده به وجود آورده است، و از آنجا که پولشویی در ماهیت خود فعالیتی فراملی و بین‌المللی است و بازارهای مالی جهان را در تحت تاثیر قرار می‌دهد، مقابله با آن بیش از هر چیز مستلزم همکاری بین‌المللی خواهد بود (اردبیلی، ۱۳۸۲: ۱۸۶).

۸۲

از این‌رو مقابله با پولشویی نیازمند مشارکت بین‌المللی و ایجاد پیوندهای مستحکم و همکاری با مراکز مالی بین‌المللی و پذیرش منشورها و دستورالعمل‌های نهادهای بین‌المللی است. از طرفی دیگر پول‌های ناشی از رفتارهای مجرمانه، به سادگی در قالب فعالیت‌های مالی و سرمایه‌گذاری تطهیر می‌گردند و منشأ اصلی آنها کم می‌شود (همان، ۱۸۱).

عدم مبارزه با پولشویی موجب شیوع بیشتر جرایم می‌شود و تمایل به سرمایه‌گذاری در فعالیت‌های مولد را کاهش می‌دهد و زمینه تضعیف بنیان‌های اقتصادی کشور را فراهم می‌آورد. به همین دلیل ضروری است که هرچه سریعتر و بیش از پیش با اتخاذ تدابیر مناسب برای مبارزه با تطهیر پول‌های کثیف اقدام شود تا از این طریق عرصه بر رفتارهای مجرمانه محدود گردد و پولشویان سرکوب و پولشویی ریشه‌کن گردد. که در این صورت موفق به مبارزه با جرایمی از قبیل قاچاق مواد مخدر، قاچاق کالا و ارز، فساد اداری و سایر جرائم مرتبط شده‌ایم. بر همین اساس مزایا زیر در خصوص پیوستن ایران به سازمان FATF قابل ذکر است.

- تنقیح قوانین موجود و تقنین جدید ناظر به خلاهای ایجادشده ناشی از پیچیده شدن طرق پولشویی؛
- آگاهی عمومی از تخلفات مالی زمینه‌ساز پولشویی با آموزش یا به هر طریق ممکن؛
- نظارت و کنترل کامل بر ورود و خروج کالا، پول و ارز از طریق مرزها، گمرکات (هوایی، زمینی، دریایی)؛

- همکاری‌های جدی و مستمر بین‌المللی و پایبند بودن به تعهدات امضاء شده فیما بین برای جلوگیری از پولشویی و محروم نمودن مجرمان از وجوه حاصله و دارایی‌های مالی غیرقانونی؛
- جلوگیری از فرار مالیاتی؛
- نظارت جامع و مستمر بانک مرکزی بر گردش پولی و بازارهای مالی و موسسات پولی اعتباری؛
- آموزش کارکنان بانک‌ها و صرافی‌ها، جهت شناسایی عملیات پولشویی و دقت بر عملیات بانکی؛
- بستن حساب‌های بدون نام، آگاهی از هویت واقعی ارباب رجوع و نظارت دقیق بر گردش سرمایه و وجوه متعلق به وی؛
- گزارش داد و ستدهای مشکوک به پولشویی به مسئولین مربوطه؛
- تهیه گزارش‌های آماری بصورت مستمر، شفاف، جامع و به روز؛
- حذف سیاست خودکفایی مالی از نهادها و سازمان‌های دولتی و عمومی؛
- شناسایی منشا درآمدهای غیرقانونی و مبارزه با آن؛
- کنترل جدی و مستمر مرزها و مسیرهای عبوری کاروان‌های قاچاقچیان؛
- حفظ سوابق و گزارش برخی معاملات؛
- ارائه اطلاعات مربوط به مالکیت منافع حساب‌های مفتوحه یا نگهداری شده برای شخص خارجی با نماینده ۸۳ وی در کشور؛
- ارائه اطلاعات مربوط به برخی حساب‌های ویژه و برخی حساب‌های کارگزاری که توسط یک موسسه مالی خارجی نزد و سپرده‌گذاری ایرانی افتتاح می‌گردد و خزانه‌داری می‌تواند محدودیت‌هایی را برای افتتاح یا نگهداری چنین حساب‌هایی پیش‌بینی نماید. همچنین در رابطه با تشخیص کشور، موسسات، حساب‌ها با معاملات مشکوک به پولشویی می‌تواند محدودیت‌هایی پیش‌بینی نماید.
- موسسات مالی ایرانی که در ایران برای یک خارجی با کارگزاری حساب بانکی خصوصی افتتاح می‌نمایند باید نهایتاً در کشف پولشویی در حساب‌های مذکور بنمایند؛
- ممنوعیت یک موسسه مالی ایرانی برای افتتاح حساب کارگزاری به درخواست یک بانک خارجی که در هیچ کشوری حضور فیزیکی ندارد (غلامی و پوربخش، ۱۳۹۰، ۱۱۷).
- مهمترین مسئله‌ای که با تمامی گفته‌ها لزوم پیوستن به FATF ضروری می‌سازد این است که ایران عضو گروه ویژه اقدام مالی نیست. عضو نبودن در این گروه، پیامد چندانی ندارد، چندان که تنها سی و پنج کشور جهان عضو این گروه‌اند. به سخن دیگر، گروه ویژه اقدام مالی، نهادی تشکیلاتی و سازمانی نیست که عضویت در آن دارای اهمیت باشد، بلکه این نهاد، چهره دیده‌بان محور و مشورتی دارد و از این‌رو، اجرای پیشنهادها

و راهکارهای گروه ویژه از عضویت در خود گروه مهم‌تر است، با این حال، عضو نبودن ایران در گروه ویژه با دیگر گروه‌های منطقه‌ای آن، می‌تواند برای همکاری‌های مالی و بانکی کشورمان با دیگر کشورها و نیز سازمان‌های بین‌المللی تنگناهایی ایجاد کند (عالی‌پور، ۱۳۹۵: ۱۶۵).

۵-۲- معایب پیوستن ایران به سازمان FATF

معایب پیوستن ایران به سازمان FATF را می‌توان براساس موارد زیر شرح داد.

- باتوجه به اطلاعات به دست آمده در اثر اجرای این توصیه‌ها، امکان اعمال تحریم‌های هوشمندانه‌تر در آینده وجود خواهد داشت. همچنین امکان سوء استفاده از اطلاعات مانند فروش یا افشاء آنها به شرکت‌ها با کشورهای دیگر که با ایران وارد معامله می‌شوند نیز خواهد بود.

- توصیه‌های FATF تنها به سیستم بانکی محدود نمی‌شود بلکه بیشتر نهادهای نظامی و قضایی مستقل از دولت را نیز شامل می‌گردد؛ بنابراین تصمیم برای تصویب و اجرای آن باید توسط تمامی نهادهای درگیر در آن گرفته شود.

- شناسایی و اطلاع از تراکنش‌های مالی برای FATF تنها محدود به دولت و سازمان‌های انتفاعی نمی‌باشد، بلکه سازمان‌های غیرانتفاعی نیز زیر ذره‌بین این نهاد قرار می‌گیرند.

- شناسایی و ارائه گزارشات در مورد اشخاص حقیقی و حقوقی مرتبط با موسسات مالی مختص اتباع داخلی نیست و همین تدابیر علیه افراد و شرکت‌های خارجی نیز اجرا شود؛ که این امر خود می‌تواند در برخی موارد مخالف اصول و امنیت باشد.

در این خصوص می‌توان به توصیه‌ها و دستورالعمل‌هایی که مغایر اصول و امنیت ملی است اشاره کرد و به شرح آنها پرداخت.

توصیه شماره ۱: «این نهاد بر شناسایی و بررسی ریسک‌های کشورهای مختلف در ارتباط با پولشویی و تأمین مالی تأکید می‌کند»^۱، اما این سوال همیشه مطرح خواهد بود که این ریسک‌ها برچه مبنایی مورد شناسایی قرار خواهند گرفت براساس توصیه شماره ۲۱: FATF تمامی اطلاعات محرمانه حتی قبل از اثبات جرم و تنها با یک سوءظن و نبود مستدل باید در اختیار این نهاد قرار گیرد این توصیه نشان می‌دهد صرفاً یک توصیه اقتصادی نیست و زمینه‌های جا فراهم و دسترسی به اطلاعات طبقه‌بندی شده را آسان می‌کند.^۲

^۱ ترجمه توصیه‌های ۲۰۱۲ سازمان FATF مرکز آرشو اطلاعات مالی جمهوری اسلامی گروه همکاری بین‌المللی وزارت علوم اقتصاد و دارایی شورای عالی مبارزه با پولشویی توصیه شماره ۱ صفحه ۱.

^۲ همان، ص ۱۳.

این توصیه‌نامه، قدرت و نفوذ بسیاری به ناظران خود داده است، بطوریکه ناظران می‌توانند به بسیاری از اسناد محرمانه دسترسی داشته باشند، این ناظران تنها بر نحوه یا میزان اجرای توصیه‌های مصوب نظارت نمی‌کنند، بلکه از اعمال مجازات‌های انضباطی و مالی از جمله حق لغو، تحدید یا تعلیق مجوز موسسات مالی برخوردارند که اجرای کامل این بند می‌تواند برخلاف اصل نهم قانون اساسی، استقلال اقتصادی و قضایی کشور را زیر سوال برده و در اختیار این نهاد قرار می‌دهد. توصیه شماره ۳۱ به بهانه انجام تحقیقات درباره پولشویی و تأمین مالی تروریسم خواستار انجام عملیات مخفیانه مکاتبات و واریسی مکاتبات، دسترسی به سیستم‌های رایانه‌ای بدون اطلاع افراد و ارائه نتایج به صورت کنترل شده است. که این امر علاوه بر موارد خلاف شرع و قانون اساسی، نقض استقلال و امنیت کشور را به دنبال خواهد داشت.^۱

در حالیکه سیستم بانکی و مالی خود با هزاران محدودیت قانونی و غیرقانونی در خصوص ارائه آمارها روبرو است، اما براساس توصیه‌های FATF مجبور است برحسب درخواست این نهاد اقدام به تهیه و ارائه آمارهای مربوطه باشد، چراکه عدم تمکین به این قوانین اقدام متقابل FATF را به دنبال خواهد داشت. براساس دستورالعمل FATF کشورها باید در رسیدگی به تحقیقات و پیگردهای قضایی مرتبط با موارد یاد شده، در گسترده‌ترین سطح ممکن معاضدت‌های قضایی را اجرا کنند و در صورتی که از میانی و بسترهای حقوقی کافی برخوردار نیستند، دریافت معاضدت قضایی را ممنوع نکرده و یا شروط محدود کننده غیرمنطقی مانند ۸۵ محرمانه بودن اطلاعات مالی علیه آن، اعمال نکنند.

این مورد دارای ابهام است چراکه ظرفیت‌های دستگاه قضایی کشور درخصوص رسیدگی به این پرونده‌ها محدود می‌باشد، لذا از همین طریق امکان ورود به سیستم قضایی کشور و دسترسی به ساختار و دخالت در امور آن ممکن خواهد بود. چراکه این متن بیان می‌کند که کشورها هنگام دریافت معاضدت قضایی، باید حداکثر تلاش خود را انجام دهند تا اطلاعات حقوقی و شرح موقوع مربوط را بطور کامل به کشورهای درخواست کننده ارائه کنند (همان، ۲۴).

در مقابل FATF تنها از تعهد ایران در اجرای برنامه اقدام تشکر می‌کند و حتی ایران را از لیست کشورهای غیرهمکار خارج نمی‌کند. FATF در بیانیه ژوئن ۲۰۱۶ این سازمان، در برابر تعهد مشخص دولت به اجرای کامل برنامه اقدام به صورت مبهم اعلام می‌کند که صرفاً در صورت اجرای برنامه اقدام، گام بعدی را بررسی خواهد کرد.

از مکاتبات منتشر شده میان دولت ایران و FATF متوجه می‌شویم که این بار نیز همچون بگرام با یک «برنامه اقدام» جدید Action Plan مواجه هستیم که در مورد جزئیات آن اطلاع‌رسانی درستی توسط دولت

^۱ همان، ص ۱۹.

با بانک مرکزی صورت نگرفت و دقیقا مشخص نیست چه برنامه‌ای و با چه روندی و با حصول به چه نتایجی بناست اجرا گردد.

در «برنامه اقدام» توافق شده میان ایران و FATF و جمهوری اسلامی ایران متعهد به تغییر قانون «مبارزه با تأمین تروریسم» مصوب ۱۳۹۴/۱۰/۱۳ مجلس شورای اسلامی گردید. و بر این اساس مجلس شورای اسلامی جمهوری اسلامی در تاریخ ۱۳۹۷/۰۴/۰۵ قانون مزبور را تغییر و اصلاح نمود و به تصویب نمایندگان و کارشناسان رسید (www.fatf-gafi.org).

این تعهد در حالی صورت گرفته که تاکنون طبق قانون مذکور، ایران «ملت‌ها، گروه‌ها و سازمان‌های آزادیبخش که با اشغال، استعمار و نژادپرستی مبارزه می‌کنند» را تروریست و مجرم نمی‌دانست؛ اما با تعهدی که دولت در برنامه اقدام به وجود آورد، عملاً گروه‌های آزادیبخش مانند گروه‌های مقاومت فلسطینی و حزب‌الله لبنان که علیه اشغال و استعمار مبارزه کنند، تروریست شناخته خواهند شد و جمهوری اسلامی ایران نمی‌تواند با آنها همکاری داشته باشد.

در بخشی دیگر از «برنامه اقدام» توافق شده، دولت پذیرفته است تا ژوئن ۲۰۱۸ قطعنامه ۱۲۶۷ و قطعنامه‌های بعد از آن را اجرا کند، یعنی جمهوری اسلامی ایران از تاریخ توافق، ملزم است قطعنامه‌هایی را بپذیرد و اجرا کند که از مواد و محتوا اطلاعی ندارد و ممکن است با شرع، قانون اساسی، قوانین عادی و امنیت ملی مطابقت نداشته باشد (www.rc.majlis.ir).

پذیرفتن قطعنامه‌های مجهول و تعهد به اجرای بی‌قید و شرط توصیه‌های بیگانگان که ممکن است مغایر با شرع و قانون اساسی و همچنین موجب نفوذ و سلطه بیگانگان گردد، برخلاف اصل ۱۵۳ قانون اساسی است که می‌گوید: «هرگونه قرارداد موجب سلطه بیگانه بر منابع طبیعی و اقتصادی، فرهنگ، ارتش و دیگر شئون کشور گردد ممنوع است» (کردنائیج و شمیری، ۱۳۹۵: ۱۲۸).

براساس توصیه شماره ۶ و ۳۶ FATF جمهوری اسلامی ایران باید کنوانسیون وین، کنوانسیون پالرمو، کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل متحد (کنوانسیون مریدا) و کنوانسیون مبارزه با تأمین مالی تروریسم را بطور کامل تصویب و اجرا کند. تعهد به پذیرش کنوانسیون‌های فوق در حالی صورت گرفته که پیوستن به کنوانسیون‌های بین‌المللی به جهت اثرات حقوقی و امنیتی بالا، احتمالا باید تحت نظارت نهادهای قانونی و هماهنگی وزارتخانه‌ها و نهادهای مسئول و با تصویب مجلس شورای اسلامی صورت بگیرد. دولت در حالی مکلف بود تا می ۲۰۱۷ کنوانسیون‌های پالرمو و تأمین مالی تروریسم را امضاء، تصویب و اجرا کند که هنوز از محتوا و مواد این کنوانسیون‌ها اطلاعی نداشت (www.eghtesadonline.com).

۶- حمایت مالی از تروریسم؛ مفهوم‌شناسی و سازوکارهای بین‌المللی

۱-۶ - مفهوم‌شناسی، گستره حمایت مالی از تروریسم

در این گفتار در دو بند به تعریف تروریسم بین‌المللی و تعریف حمایت مالی انواع حمایت آن را اشاره خواهیم کرد.

بند اول - تعریف تروریسم بین‌المللی و تعریف حمایت مالی از آن

باتوجه به ارائه تعاریف از تروریسم که در ادامه به آن خواهیم پرداخت، پی به این نکته می‌بریم که اختلاف در تعریف تروریسم وجود دارد و آن هم بسته به نگاه دولت‌ها و نگرش گروه‌های فکری متفاوت خواهد بود به نوعی که ممکن است گروهی در نظر عده‌ای تروریسم تلقی شده ولی در نگاه دیگر مخالف آن باشد که در ذیل به ارائه تعاریف خواهیم پرداخت:

در ترمینولوژی حقوق لنگرودی تعریفی در رابطه با تروریسم ارائه شده است:

«تروریسم به کارهای جنائی ضد کشور اطلاق می‌شود که به منظور هراس در اشخاص یا اصناف و طبقات معین یا همه مردم صورت می‌گیرد» (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۶).

وایتهد بیان می‌کند:

«تروریسم شکلی پیچیده از خشونت سیاسی است. آن نه اتفاقی است و نه بدون هدف ... استراتژی و ابزار انانی است که هنجارها و ارزش‌های مردم متمدن همه مناطق را رد می‌کنند». مرکز جافی برای مطالعه استراتژیک دانشگاه تالابو:

«تروریسم، هر فعالیت خشونت‌آمیزی است که از سوی سازمانی غیردولتی برای دستیابی به مقاصد سیاسی یا ایدئولوژیک انجام می‌پذیرد».

تعریف تروریسم در وزارت خارجه آمریکا مندرج در سند ۲۲ از قانون ایالات متحده سال ۱۹۸۳ بند (د) ماده ۲۶۵۶:

«واژه تروریسم به معنای خشونت عمدی و با انگیزه سیاسی است که علیه اهداف غیررزمنده توسط گروه‌های فرمولی و یا عوامل پنهانی و معمولاً با قصد نفوذ در مخاطبان صورت می‌گیرد».

وزارت دفاع آمریکا در سال ۱۹۸۶:

«استفاده یا تهدید غیرقانونی به استفاده از زور یا خشونت از سوی یک سازمان انقلابی علیه افراد یا اموال با نیت وادار کردن یا مرغوب ساختن دولت‌ها با جوامع برای مقاصد سیاسی یا ایدئولوژیک».

معاون رئیس جمهور آمریکا در نیروی وظیفه برای مقابله با تروریسم ۱۹۸۶: «استفاده غیرقانونی یا تهدید به خشونت علیه افراد یا اموال برای پیشبرد مقاصد سیاسی یا اجتماعی است و معمولاً هدف آن، مرغوب ساختن یا اجبار دولت، افراد با گروه‌ها به تغییر رفتارهای با خط‌مشی‌های آنهاست» (آقایی، ۱۳۸۴).

یکی از جامع‌ترین تعاریف آکادمیک از تروریسم، تعریف الکس اشمید می‌باشد که بیان می‌دارد: تروریسم شیوه اقدامات تکراری به منظور ایجاد دلهره و رعب و وحشت است که به دلایل سلیقه‌ورزی، جنایی یا سیاسی توسط گروه‌های مختلف بکار گرفته می‌شود. تعریف اشمید به همین جا ختم نمی‌شود و در ادامه بین نوع اهداف موردنظر، تأثیر موردنظر، تصادفی یا انتخابی بودن عمل و ... تفکیک قایل می‌شود (میرطاهر، ۱۳۷۸). تعریف اشمید حاصل ترکیب ۱۰۹ تعریف است؛ که در آن ۱۶ عنصر قابل تعریف از ۲۲ عنصر اصلی موردنظر اندیشه‌گران مختلف آمده و مثالی کلاسیک از یک تعریف آکادمیک به شمار می‌رود. مجمع عمومی اولین بار در سپتامبر ۱۹۷۲ به تروریسم بعنوان یک موضوع مستقل پرداخت که در ۱۳ کنوانسیون تصویب شده به تعریف و جرم‌انگاری مصادیق مهم به تروریسم اشاره کرده است.

۲-۶ - انواع حمایت مالی از تروریسم

۸۸

۱) تأمین مالی تروریسم از طریق فعالیت‌های تروریستی

هر اقدام تروریستی مستلزم صرف هزینه است. انجام اقدامات تروریستی متضمن خرید وسایل موردنیاز برای آن، مانند تفنگ، مواد منفجره، لوازم ارتباطی و ... است که با توجه به تأمین آنها از بازار سیاه، بسیاری از هزینه صرف شده برای تروریست‌ها را بیش از حد معمول می‌کند. علاوه بر این، سازمان‌ها و گروه‌های تروریستی همچون سازمان‌های عادی (غیرتروریستی) هزینه‌های بسیاری را صرف نگهداری خود می‌کنند، برای نمونه هزینه عضوگیری جدید برای سازمان و ساختن کمپ‌های آموزشی برای اعضا، از جمله موارد هزینه‌بردار برای سازمان است. در نتیجه پول را باید به مثابه خونی دانست که در رگ‌های سازمان تروریستی جریان دارد، بگونه‌ای که بدون آن، این سازمان‌ها قادر به ادامه حیات یا انجام فعالیت‌های خود برای مدت طولانی نخواهد بود (کارگری، ۱۳۹۱).

فعالیت‌های قانونی: توسل به اقدامات قانونی برای تأمین هزینه‌های مالی گروه‌های تروریستی، از یک سو گروه را در معرض تعقیبات قانونی قرار نمی‌دهد و از این رو، آسان‌تر می‌تواند اهداف سیاسی خود را پیگیری کند و از سوی دیگر، بدون اینکه خطر چندانی برای گروه ایجاد شود، می‌تواند منابع مالی خود را تأمین کند علاوه بر این، استقلال خود از منابع دولتی را به صورت کامل حفظ می‌کند (همان).

فعالیت‌های غیرقانونی: فعالیت‌های غیرقانونی گروه‌های تروریستی را می‌توان در قالب رفتارهایی چون قاچاق اسلحه، مواد مخدر، آدم‌ربایی، کلاهبرداری و ... مشاهده کرد. درگیر شدن در فعالیت‌های غیرقانونی که سود سرشاری را به دنبال دارد، یکی از بهترین شیوه‌ها برای کسب در آمد تروریست‌هاست (الهوی نظری، ۱۳۹۶).

۲) حمایت مالی دولت‌ها از گروه‌های تروریستی

حمایت مالی دولت‌ها از گروه‌های تروریستی که با عنوان تأمی مالی تروریسم شناخته شده است به معنای ارائه یا جمع‌آوری وجوه است، به هر وسیله، بطور مستقیم یا غیرمستقیم، برخلاف قانون و بطور عمد، به قصد یا با علم به اینکه بطور کلی یا جزئی صرف اعمال تروریستی شود. مطابق این تعریف هرگونه کمک مالی به صورت منقول یا غیرمنقول، وجه نقد یا مال عینی و دینی، یا هر نوع اسناد با ابزار الکترونیک یا دیجیتال از قبیل: اعتبارات بانکی، چک مسافرتی، چک‌های بانکی، سهام، و حواله‌ها به گروه‌های تروریستی، تأمین مالی تروریسم محسوب می‌شود (همان).

طبق حقوق بین‌الملل عرفی، دولت‌ها موظف‌اند از تروریسم و اقدامات تروریستی حمایت و پشتیبانی نکنند. این تعهد از هنگام تشکیل سازمان ملل متحد و صدور اعلامیه جهانی حقوق بشر وجود داشته است (زر نشان، ۱۳۸۶).

۸۹ با توجه به صحبت ارائه شده می‌توان اینگونه بیان کرد که حمایت دولت‌ها چه به صورت مستقیم و چه غیرمستقیم، در هر صورت منابع مالی بسیاری در اختیار این گروه‌ها در جهت اعمال تروریستی خود قرار داده که به نوعی به علت وجود نهاد بالاتر به نام دولت، به نوعی می‌توانند به راحتی پشت این نهاد پنهان شده و راه‌های فرار با راه‌های توجیه‌کننده‌ای برای اقدامات خود در نظر داشته باشند.

۳) پولشویی در عملیات قانونی و غیرقانونی گروه‌ها و دولت‌ها در تروریسم

تحولات کمی و کیفی الگوهای مجرمانه در دهه‌های اخیر توجهات بسیاری را به خود جلب کرده است. در کنار جرایم خیابانی و سنتی که در بسیاری از موارد با انگیزه‌های غیرمالی یا مالی محدود واقع می‌شوند، در دهه‌های اخیر طیف گسترده‌ای از جرایم در حال ظهور و گسترش هستند که علاوه بر انگیزه‌های مالی بسیار قوی در وقوع آنها دارای دو ویژگی سازمان یافتگی و فراملی بودن نیز هستند و پولشویی بعنوان یکی از مصادیق بارز جرایم فوق عبارت است از مخفی کردن منبع اصلی اموال ناشی از جرم و تبدیل آنها به اموال پاک، بگونه‌ای که شناسایی منبع اصلی مال غیرممکن یا بسیار دشوار گردد. البته مخفی کردن اموال ناشی از جرم پدیده جدیدی نیست و سابقه دیرینه‌ای دارد. آنچه در این زمینه جدیدتر است، جرم شناختن عمل مخفی کردن منشأ اموال ناشی شده از جرم می‌باشد.

دلیل انتخاب واژه (پولشویی) به دلیل این است که روند ارتکاب جرم مانند عملکرد یک شستشو خانه با ماشین لباسشویی که چرک و کثافت را از لباس خارج می‌کند می‌باشد. در فرآیند پولشویی پول‌ها و اموال حاصل از جرم در چند مرحله از منشا مجرمانه خود فاصله گرفته و پاک و مشروع جلوه داده می‌شوند. تقریباً می‌توان گفت تمامی جرایمی که درآمدهای کلان تولید می‌کنند به نوعی با پولشویی ارتباط پیدا می‌کنند. جرایم همچون قاچاق مواد مخدر، قاچاق انسان، باندهای فساد و فحشا و موارد دیگر، عواید مالی فراوانی برای مرتکبین به ارمغان می‌آورند. با این وجود این درآمدها با خطرات زیادی در زمینه کشف و شناسایی منشا آن مواجه است و لذا در چنین شرایطی تطهیر آن اموال موضوعیت پیدا می‌کند. زیرا اگر عواید مالی حاصل از جرم را نتوان مورد استفاده قرار داد، در این صورت، ارتکاب جرم بی‌معنا و بی‌حاصل می‌گردد.

حال، به شرح و توضیح ارکان پولشویی می‌پردازیم:

جرم منشأ یا مقدم: جرمی که در ابتدا و قبل از پولشویی واقع می‌شود و ویژگی آن ایجاد عایدی غیرقانونی یا پول کثیف است.

۱) قاعده از کجا آورده‌ای: قاعده‌ای که به سیستم بانکی را ملزم می‌نماید در صورتی که آورده نقدی سرمایه‌گذار از حد مشخصی گذشت، در مورد منشأ آن سوال نماید؛

۲) کانالیزه کردن: فعالیت‌های به ظاهر قانونی که برای پولشویی انجام می‌گیرد؛

۳) پولشویی یا جرم اصلی: فرآیندی که طی آن، مجرم تلاش می‌کند با انجام فعالیت‌های به ظاهر قانونی (با استفاده از پول کثیف) درآمدهای صوری قانونی برای خود ایجاد نماید؛

۴) جرائم مرتبط: جرائمی که مجرم در طی فرآیند کانالیزه کردن، مرتکب می‌شود (عظیم‌زاده، ۱۳۹۵).

۷- ارتباط کنوانسیون (CFT) با پیوستن ایران به FATF

کنوانسیون بین‌المللی مقابله با تامین مالی تروریسم^۱ است که برای نخستین بار در تاریخ ۹ دسامبر ۱۹۹۹ در نشست چهارم مجمع عمومی سازمان ملل متحد در قالب قطعنامه ۱۰۹۵۴ به تصویب رسیده است. اعضای تعهد دهنده این کنوانسیون در ۱۰ آوریل ۲۰۰۲ برای جوامع بین‌المللی لازم‌الاجرا گردید. در حقیقت برای مبارزه با تروریسم بین‌المللی، یک استراتژی هماهنگی لازم بود. تا بتواند تمامی تلاش‌ها علیه تروریسم را هماهنگ و متحد ساخت. اقداماتی که توسط دولت‌ها و جامعه بین‌المللی برای برخورد با تهدید تروریسم انجام می‌پذیرد باید تابع یک اصل اساسی باشد و آن تقدم و اولویت دادن حق و انصاف است. در این بین دو موضوع اصلی وجود دارد که بیش از بقیه مورد مناقشه است. موضوع اول تفاوت میان اقدامات تروریستی و نهضت‌های آزادیبخش که برای خودمختاری می‌جنگند. برخی سازوکارهای جامع منطقه‌ای به این موضوع

^۱ Combating the Financing of Terrorism

پرداخته‌اند. موضوع دوم بحث تروریسم دولتی است. این امر به ویژه پس از اقدامات رژیم صهیونیستی در رسمیت بخشیدن به ترور رهبران سیاسی جنبش‌های آزادیبخش فلسطینی و گسترش دامنه آن به ترور رهبران سیاسی مخالف این رژیم در کشورهای مختلف از اهمیت بیشتری برخوردار شد. (خبیری و دربندی، ۱۳۹۰: ۱۵۹).

دولت جمهوری اسلامی ایران در تاریخ ۱۵ آبان ۱۳۹۶ و در پی تعامل با گروه اقدام مالی، لایحه الحاق به این کنوانسیون را مشتمل بر ۲۸ ماده و یک پیوست به مجلس تقدیم و مجلس شورای اسلامی، تصویب این کنوانسیون را در دستور کار قرار داد. و سپس طی مراحل قانونی در نهایت نمایندگان در نشست علنی یکشنبه، ۱۵ مهرماه ۱۳۹۷ در مجلس شورای اسلامی با الحاق ایران به کنوانسیون مقابله با تأمین مالی تروریسم CFT با رأی موافق، ۱۲۰ رأی مخالف و ۸ رأی ممتنع از مجموع ۲۷۱ نماینده حاضر در جلسه موافقت کردند. هموار شدن مسیر مبادلات بین‌المللی بانکی ایران بدون همکاری ایران با گروه ویژه اقدام مالی (که ذیل کنوانسیون مقابله با تأمین مالی تروریسم فعالیت می‌کند)، امکانپذیر نیست و همکاری با FATF نیز با CFT گره خورده است. از جمله توصیه‌های سازمان میان دولتی گروه ویژه اقدام مالی، ایجاد استانداردهای بین‌المللی برای مقابله با پولشویی و تأمین مالی تروریسم است. میزان پیشرفت کشورهای عضو کنوانسیون «مقابله با تأمین مالی تروریسم» در اجرای توصیه‌ها نیز توسط این گروه رصد می‌شود. «گروه ویژه» از جمله فعالیت‌های ۹۱ ایران و میزان پیشرفت این کشور را در مبارزه با پولشویی و مقابله با تأمین مالی تروریسم زیر نظر دارد. گروه ویژه اقدام مالی یکی از نهادهای ناظر بر اقدام‌های مالی ایران بعد از امضای برجام است. این گروه همواره یک لیست سیاه از کشورهایی که مقررات مالی و پولشویی نگران‌کننده‌ای دارند را منتشر می‌کند. در لیست منتشر شده تا سال ۲۰۱۵ کشورهای ایران و کره شمالی بعنوان کشورهای خطرناک شناخته شدند اما بعد از امضا و اجرای برجام و با تعهد ایران قرار شد اقدامات متقابل علیه ایران برای مدت یک سال به تعلیق درآید. در سال‌های ۲۰۱۶ و ۲۰۱۷ نیز این اقدامات متقابل به مدت یکسال تمدید شد تا اینکه بعد از مسکوت ماندن لایحه الحاق ایران به کنوانسیون مقابله با تأمین مالی تروریسم (CFT) در مجلس، FATF مهلت سه ماهه‌ای به ایران برای تعیین تکلیف لوایح چهارگانه داد، مهلتی که از ۸ تیر شروع شده و اوایل مهر ماه ۱۳۹۷ یعنی اواخر اکتبر ۲۰۱۸ ادامه داشت.

تصویب لوایح چهارگانه از جمله توصیه‌های ۴۰ گانه FATF به ایران است که در دو بخش اصلاح قوانین داخلی، همسویی با قوانین ضدپولشویی و تصویب ۴ کنوانسیون مطرح شده است که این لوایح شامل: الحاق ایران به کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با جرائم سازمان یافته فراملی (پالرمو)، اصلاح قانون

پولشویی، اصلاح قانون مبارزه با تامین مالی تروریسم و الحاق ایران به کنوانسیون مقابله با تامین مالی تروریسم است. تبیین لوایح چهارگانه به شرح زیر عبارت است از:

۱) لایحه پالمو: لایحه الحاق ایران به کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با جرائم سازمان یافته فراملی (پالمو) از لوایح چهارگانه مورد توصیه FATF است که تصویب و اجرای آن در کشور زمینه‌سازی برای تسهیل در مراودات بانکی به خصوص در شرایط تحریمی را خواهد کرد. کنوانسیون ملل متحد علیه جرائم سازمان یافته فراملی (پالمو) از معاهده‌های چندجانبه مورد حمایت سازمان ملل متحد در سال ۲۰۰۰ علیه جرایم سازمان یافته فراملی است. این کنوانسیون در نوامبر ۲۰۰۰ با قطعنامه مجمع عمومی سازمان ملل متحد به تصویب رسید که سه پروتکل تکمیلی آن شامل پروتکل پیشگیری، سرکوب و مجازات قاچاق اشخاص مخصوص زنان و کودکان، پروتکل علیه قاچاق مهاجرین از طریق زمین، دریا، هوا و پروتکل علیه تولید غیرقانونی و قاچاق مهمات است. کنوانسیون در ۲۹ سپتامبر ۲۰۰۳ به اجرا در آمد تا ۱۹ سپتامبر ۲۰۱۷، ۱۸۹ کشور آن را امضا کرده‌اند که ۹ کشور عضو سازمان ملل از جمله ایران عضو این کنوانسیون نیستند. البته ایران این کنوانسیون را امضا کرده ولی هنوز به تصویب نهایی مجلس نرسیده است. بعد از تصویب لایحه پالمو در زمستان ۹۶ در مجلس، مجمع تشخیص مصلحت نظام و شورای نگهبان همزمان به بررسی مصوبه مجلس پرداختند و ایراداتی را در آن وارد دانستند. این لایحه اکنون در مرحله بررسی مجمع تشخیص مصلحت قرار دارد.

۲) لایحه اصلاح قانون مبارزه با پولشویی لایحه مبارزه با پولشویی در سال ۱۳۸۱ از سوی دولت احمدی‌نژاد به مجله ارائه شد و در نهایت در سال ۱۳۸۶ به تصویب مجلس و تایید شورای نگهبان رسید. بعد از توصیه‌های FATF لایحه اصلاح قانون مبارزه با پولشویی را در ۱۷ آبان ۹۶ به مجلس فرستاد و مجلس نیز بعد از بررسی و کشمکش بسیار اردیبهشت سال جاری آن را تصویب کرد و برای اعلام نظر به شورای نگهبان ارجاع داد. شورای نگهبان نیز این لایحه را در چهار بند مغایر با موازین شرع مقدس و قانون اساسی شناخت و جهت اصلاح به مجلس برگرداند.

۳) لایحه اصلاح قانون مبارزه با تامین مالی تروریسم لایحه مبارزه با تامین مالی تروریسم را دولت اول روحانی برای بررسی به مجلس ارائه کرد که نمایندگان مجلس نهم این لایحه را در بهمن ۹۴ تصویب کردند. با تأیید شورای نگهبان این لایحه تبدیل به قانون شد، ۲۹ آبان ۹۶ دولت دوم روحانی به منظور رفع ایرادات قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم لایحه اصلاح این قانون را به مجلس ارائه کرد. نمایندگان نیز در ۵ تیر سال ۹۷ جزئیات این لایحه جنجالی را منتشر کردند. لایحه‌ای که در نهایت در ۲۰ مرداد از سوی شورای نگهبان تأیید شد و رئیس جمهور در همان روز آن را برای اصلاح ابلاغ کرد. از لوایح چهارگانه مورد توصیه FATF تنها تکلیف لایحه اصلاح قانون مبارزه با تامین مالی تروریسم مشخص شده است.

۴) لایحه الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون بین‌المللی مقابله با تامین مالی تروریسم (CFT) این لایحه در آبان ۹۶ به مجلس ارائه شد که در مقدمه توجیهی آن آمده که کنوانسیون بین‌المللی مقابله با تامین مالی تروریسم سندی است برای پیشگیری و مقابله با اشکال و مصادیق مختلف تروریسم بین‌المللی از طریق قطع منابع و پشتوانه‌های مالی سازمان‌ها و گروه‌های تروریستی با اجماع به تصویب مجمع عمومی سازمان ملل متحد رسیده است. باتوجه به تهدیدات فزاینده ناشی از تروریسم و باتوجه به اینکه جمهوری اسلامی ایران از آغاز پیروزی انقلاب اسلامی همواره آماج حملات تروریستی گروه‌ها و سازمان‌های ضدانقلاب بوده است و خود از بزرگترین قربانیان این پدیده شوم محسوب می‌شود همچنین باتوجه به اینکه جمهوری اسلامی ایران با الهام از تعالیم عالی‌ه اسلامی و فرهنگ اصیل مدارا محور ایرانی ضمن محکومیت قاطع تروریسم در تمامی اشکال و مظاهر آن حداکثر تلاش خود را برای مقابله با آن انجام داده است و با عنایت به اینکه مقابله با تروریسم مستلزم همکاری نزدیک همه کشورهای است این لایحه طی تشریفات قانونی به مجلس ارسال شده است.

نتیجه‌گیری

باتوجه به مباحث ذکر شده به نظر می‌رسد گروه ویژه اقدام مالی به صورت ذاتی سازمان مطلوبی است که ۹۳ می‌تواند در حوزه شفافیت اقتصادی در سطح بین‌الملل فعالیت نماید، قوانین مناسبی را در این حوزه به وجود آورد و پیامدهای مثبت فراوانی در پی داشته باشد. با عضویت در این سازمان این امکان وجود خواهد داشت تا برخی موانع در حوزه تبادلات مالی از پیش رو برداشته شود، جذب سرمایه‌گذاری را بالا ببرد و شفافیت در حوزه گردش‌های مالی در داخل و خارج از ایران را ارتقا ببخشد.

پیوستن به این گروه می‌توان احتمال فشارها در جهت تحریم‌های آمریکا و به تبع آن تحریم کشورهای اروپایی که موجب شد بسیاری از شرکت‌های فراملی و اروپایی از ایران خارج شوند، کم شده و کشور را از بحران‌های اقتصادی و سیاسی آینده در زمینه‌های تجاری و بین‌المللی دور کند و همچنان با داشتن روابط حسنه بتوان در بهبود عملکرد در سطح جهانی قدم برداشت.

اما این عضویت لبه دیگری نیز دارد، عضویت در این گروه ممکن است باعث فرو افتادن ایران در دام قوانین دست‌وپاگیر مالی شود که زیرساخت‌های اجرای آن در ایران هنوز فراهم نیست، قوانینی که از لحاظ اجرا دارای ابهامات فراوانی نیز می‌باشد که همین ابهامات ممکن است سبب‌ساز بسیاری از اقدامات گزینشی از طرف اعضای با نفوذ این سازمان که با ایران خصومت‌های دیرینه‌ای دارند شود.

در پایان با حتمی شدن منافع قطعی این عضویت بر مضرات احتمالی، مشخص شدن راهکارهای اجرایی از جانب طرفین، ایجاد حق برای ایران در صورت تامین نشدن منافع ابزارهای مناسب، و به بحث گذاشتن مسائل فعلی و مورد اختلاف در خصوص تعاریف و مفاهیم به ویژه تعریف تروریسم، عضویت ایران در گروه ویژه اقدام مالی می‌تواند مطلوب تلقی گردد.

فهرست منابع

فارسی:

- ۱- آقایی، سیدداوود (۱۳۸۴)، **درآمدی بر حقوق بین‌الملل عمومی**، ج ۱، مترجم: گرهارد فن گلان، تهران: انتشارات میزان.
- ۲- اردبیلی، هاله (۱۳۸۲)، «پولشویی، روش‌ها و تاثیرات آن در ایران و جهان»، **فصلنامه پژوهشنامه اقتصادی**، ش ۱۰.
- ۳- الهویی نظری، حمید و همکاران (۱۳۹۶)، «مسئولیت بین‌المللی دولت‌های تأمین کننده مالی تروریسم»، **فصلنامه مطالعات حقوق عمومی**، دوره ۴۷.
- ۴- برجی، مریم و غلامعلی پور، علی (۱۳۹۷)، «مزایا و معایب پیوستن ایران به سازمان FATF»، **چهارمین کنفرانس ملی رویکردهای نوین در علوم انسانی، چالش‌ها و راه‌حل‌ها**.
- ۵- جعفری لنگرودی، سید محمدجعفر (۱۳۸۶)، **ترمینولوژی حقوق**، چ ۱۸، تهران: انتشارات کتابخانه گنج دانش.
- ۶- خیبری، کابک و دربندی، مارال (۱۳۹۰)، «حقوق بین‌المللی و مسئله تروریسم»، **مجله مطالعات روابط بین‌الملل**، ش ۱۷.
- ۷- زارع قاجاری، فردوس و قائم‌مقامی، علی (۱۳۹۲)، **استانداردهای بین‌المللی مبارزه با پولشویی و تامین مالی تروریسم (توصیه‌های چهل‌گانه گروه ویژه اقدام مالی FATF)**، چ ۱، تهران: نشر تابش.
- ۸- زرنشان، شهرام (۱۳۸۶)، «شورای امنیت و تعهدات دولت‌ها برای مقابله با تروریسم»، **مجله حقوقی بین‌المللی**، ش ۳۶.
- ۹- عالی‌پور، حسن (۱۳۹۵)، «اهمیت روابط با گروه ویژه اقدام مالی در پسابرجام»، **فصلنامه مطالعات راهبردی**، ش ۲۷.
- ۱۰- عباسی، اصغر (۱۳۸۶)، «معرفی گروه ضربت اقدام مالی علیه پولشویی»، **پژوهش‌نامه حقوق و علوم سیاسی**، س ۲، ش ۵.
- ۱۱- عظیم‌زاده، شادی (۱۳۹۵)، **حقوق جزای اختصاصی**، تهران: انتشارات دوران‌دیشان.

- ۱۲- فولادی، مسعود (۱۳۹۷)، «بررسی گروه ویژه اقدام مالی (FATF) پیامدهای عضویت ایران»، *مجله دستاوردهای نوین در مطالعات علوم انسانی*، ش ۳.
- ۱۳- کارگری، نوروز (۱۳۹۱)، *دورنمایه‌ای از تروریسم*، تهران: انتشارات میزان.
- ۱۴- کردنائیج، مهناز و شمیری، فاطمه (۱۳۹۵)، *مجموعه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*، چ ۴، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات ریاست جمهوری.
- ۱۵- میرزاوند، فضل‌اله و همکاران (۱۳۸۲)، «تعاریف، مفاهیم، آثار و پیامدهای پولشویی»، *مجله مجلس و راهبرد*، ش ۳۷.
- ۱۶- میرسلامی، سیدکامیار (۱۳۹۵)، «بررسی مصوبات ضدتروریستی گروه ویژه اقدام مالی و پیامدهای حقوقی الحاق جمهوری اسلامی ایران به آن»، *کنگره بین‌المللی جامع حقوق ایران*.
- ۱۷- میرطاهر، سیدرضا (۱۳۷۸)، «تعریف تروریسم بین‌المللی: نگرش عملی»، مترجم: توماس جی بدی، *فصلنامه مطالعات راهبردی*، ش ۶.

لاتین:

- 18- Normah, Omar, Zulaikha, Amirah Johari & Roshayani, Arshad. (2014). Money laundering – FATF special recommendation VIII: a review of evaluation reports. *Procedia – Social and Behavioral Sciences* 145, ICGSM 2014.
- 19- Martuscello, Michael. (2011). The FATF’s Nine Special Recommendations: A Too “Soft” Approach to Combating Terrorism? *TOURO INTERNATIONAL LAW REVIEW*, Volume 14, No.2.
- 20- FATF reports, who we are, Members and Observers, (<http://www.fatf-gafi.org/>).
- 21- FATF Guidance – politically exposed persons (Recommendations 12 and 22).
- 22- <http://www.fatf-gafi.org> , public-statement-february-2018 at Feb 22, 2020.
- 23- http://rc.majlis.ir/fa/legal_draft/state/1057803 at Feb, 25, 2020.
- 24- <http://www.eghtesadonline.com/> at Feb, 26, 2020.