

بررسی قانون الحاق ایران به کنوانسیون سازمان کنفرانس اسلامی جهت مبارزه با تروریسم

بین المللی

محمود رضا حیدریان زرنه

کارشناسی ارشد حقوق جزا و جرم شناسی دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات کرمانشاه

چکیده

این مقاله به بررسی قانون الحاق ایران به کنوانسیون سازمان کنفرانس اسلامی جهت مبارزه با تروریسم بین المللی پرداخته و تحلیل ساز و کارهای موجود در حقوق کیفری ایران در زمینه مبارزه با تأمین مالی تروریسم را بیان کرده است. در این راستا، ابتدا جرم انگاری تأمین مالی تروریسم در نظام کیفری ایران بررسی شده است. نظام حقوقی ایران به دلیل فقدان تعریف جامع از تروریسم و عدم وجود عنوان مجرمانه مستقل برای این جرم، به استفاده از عناوین سنتی همچون محاربه و افساد فی الأرض روی آورده بود. این موضوع، چالش هایی را در تطبیق با معیارهای بین المللی ایجاد کرده بود، به ویژه در مواردی که اقدامات تروریستی سازمان یافته بوده و شامل افرادی می شد که نقش هایی غیرمستقیم مانند حمایت مالی و فنی ایفا می کردند. در ادامه، ساز و کارهای موجود در قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم و آیین نامه اجرایی آن مورد بررسی قرار گرفته است. این قانون که در سال ۱۳۹۴ تصویب شده بود، مجازات هایی برای مرتکبان تأمین مالی تروریسم پیش بینی کرده و وظایفی برای نهادها و افراد مرتبط با کشف و گزارش عملیات مشکوک تعیین کرده است. علاوه بر این، قانون مبارزه با پولشویی نیز به عنوان یک ابزار مکمل در مبارزه با تأمین مالی تروریسم مورد بحث قرار گرفته است، چرا که پولشویی یکی از مهم ترین راه های جذب منابع مالی برای تروریست ها محسوب می شد. همچنین، این مقاله به تحلیل ساز و کارهای بین المللی موجود در مبارزه با تأمین مالی تروریسم پرداخته است. در این بخش، به کنوانسیون های بین المللی ضد تروریسم، قطعنامه های سازمان ملل متحد و توصیه های گروه اقدام مالی (FATF) اشاره شده است. این اسناد و نهادها، نقش مهمی در تدوین و ترویج استانداردهای جهانی در مبارزه با تأمین مالی تروریسم ایفا کرده اند و تأثیرات قابل توجهی بر سیاست ها و قوانین داخلی کشورها، از جمله ایران، داشته اند.

واژگان کلیدی: مبارزه با تروریسم، کنوانسیون سازمان کنفرانس اسلامی، تروریسم.

مقدمه

در دنیای امروز، تروریسم به عنوان یکی از بزرگ‌ترین تهدیدات جهانی، امنیت و ثبات کشورها را تحت تأثیر قرار داده است. این پدیده پیچیده و چندوجهی، به خصوص در عصر حاضر که شبکه‌های تروریستی به سرعت و با روش‌های پیچیده‌تر فعالیت می‌کنند، به دغدغه‌ای جدی برای جامعه بین‌المللی تبدیل شده است. تروریسم به معنای استفاده از خشونت و تهدید برای دستیابی به اهداف سیاسی، ایدئولوژیک یا اجتماعی، نه تنها موجب آسیب به امنیت عمومی و حقوق بشر می‌شود، بلکه تأمین مالی این فعالیت‌ها نیز به مسئله‌ای حیاتی تبدیل شده است. منابع مالی برای تروریست‌ها، از طریق شبکه‌های پیچیده پولشویی و تأمین مالی نامشروع، به طور مستمر در حال تأمین و تقویت است.

در این راستا، جمهوری اسلامی ایران به عنوان یکی از کشورهایی که با تهدیدات تروریستی و تبعات آن به طور مستقیم مواجه است، تلاش‌های قابل توجهی را برای مقابله با این پدیده انجام داده است. یکی از اقدام‌های مهم در این زمینه، الحاق ایران به کنوانسیون سازمان کنفرانس اسلامی جهت مبارزه با تروریسم بین‌المللی است. این کنوانسیون، که در تاریخ ۱۳۸۰/۳/۲۱ با حق شرط به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید، به عنوان یک سند بین‌المللی در راستای مبارزه با تروریسم بین‌المللی و تأمین مالی آن، اهمیت ویژه‌ای در نظام حقوقی ایران پیدا کرده است. کنوانسیون مذکور، با هدف ارائه تعریفی جامع از تروریسم و جرم تروریستی، به تبیین و تدوین قواعدی در زمینه مبارزه با تأمین مالی تروریسم پرداخته و به نوعی تعادل میان الزامات بین‌المللی و اصول اسلامی را برقرار کرده است. بررسی ساز و کارهای حقوقی کیفری ایران برای مقابله با تأمین مالی تروریسم، نشان‌دهنده تلاش‌های نظام حقوقی کشور در هماهنگی با استانداردهای بین‌المللی است. در این زمینه، قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم و آیین‌نامه اجرایی آن به تصویب رسیدند که با تعیین مجازات‌های سختگیرانه و ایجاد مسئولیت‌های نظارتی برای نهادها و اشخاص، در تلاش برای مقابله با این جرم پیچیده هستند. علاوه بر این، قانون مبارزه با پولشویی به عنوان ابزار مکمل، با هدف کنترل و نظارت بر منابع مالی و شفافیت مالی، به تقویت سیاست‌های ضد تروریسم کمک کرده است. در نوشتار حاضر به بررسی قانون الحاق ایران به کنوانسیون سازمان کنفرانس اسلامی جهت مبارزه با تروریسم بین‌المللی پرداخته خواهد شد.

در این مقدمه، به منظور درک بهتر چالش‌ها و فرصت‌های موجود در نظام حقوقی ایران در مقابله با تأمین مالی تروریسم و بررسی تأثیر کنوانسیون سازمان کنفرانس اسلامی بر سیاست‌های داخلی کشور، به تحلیل تطبیقی قوانین داخلی و استانداردهای بین‌المللی پرداخته می‌شود. این مقاله تلاش دارد تا با بررسی عمیق قوانین و مقررات ملی و بین‌المللی، و تحلیل کارآمدی آنها، به راهکارهایی برای تقویت نظام حقوقی ایران در این حوزه دست یابد و به نقاط قوت و ضعف موجود در این زمینه بپردازد.

۱- ساز و کارهای مبارزه با تأمین مالی تروریسم در حقوق کیفری ایران

راه‌های مبارزه با تأمین مالی تروریسم در حقوق کیفری ایران که از بررسی قوانین و مقررات موضوعه ایران به دست می‌آیند، به شرح زیر هستند:

الف. جرم‌انگاری تأمین مالی تروریسم

ب. مکانیسم‌های پیش‌بینی‌شده در قانون مقابله با تأمین مالی تروریسم و آیین‌نامه اجرایی آن

پ. مکانیسم‌های موجود در قانون مبارزه با پولشویی و آیین‌نامه اجرایی آن

ت. مقررات مقرر در قانون پیوستن جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون سازمان کنفرانس اسلامی برای مقابله با تروریسم بین‌المللی

۲- جرم‌انگاری تأمین مالی تروریسم

در نظام کیفری ایران، تا به حال عنوان مجرمانه جداگانه‌ای برای تروریسم مشخص نشده است. به نظر برخی، علت این امر آن است که ایران به دلیل ابهام در تعریف تروریسم در اسناد بین‌المللی و بهره‌برداری قدرت‌های بزرگ از این مفهوم برای سرکوب جنبش‌های آزادی‌بخش مورد حمایت، سعی کرده است با استفاده از عناوین سنتی حقوق کیفری به مقابله با این پدیده بپردازد. (شمس ناتری و اسلامی، ۱۳۹۴: ۲۸۰). در نظام کیفری ایران، که قوانین آن بر اساس شریعت اسلام تنظیم شده است، عناوین مجرمانه‌ای نظیر محاربه و

افساد فی‌الأرض وجود دارد. به دلیل شباهت مفهومی این جرایم با تروریسم، در صورت وقوع رفتارهای تروریستی، از این عناوین و عناوین مشابه که قابل تطبیق با رفتارهای مجرمانه هستند، برای مقابله با تروریسم استفاده می‌شود. با این حال، به دلیل مصادیق خاص تعیین‌شده توسط قانونگذار، ممکن است برخی از اقدامات تروریستی تحت این عناوین سنتی قابل پیگیری نباشند. این موضوع به فقدان جرم‌انگاری مستقل برای تروریسم برمی‌گردد که باید توسط قانونگذار اصلاح شود. چرا که تروریسم مدرن به‌طور سازمان‌یافته انجام می‌شود و افرادی که به‌طور مستقیم در عملیات تروریستی شرکت نمی‌کنند، اما نقش‌هایی نظیر کمک‌رسانی فنی، مالی، اطلاعاتی، رهبری و معاونت را ایفا می‌کنند، تأثیرشان کمتر از مرتکبان اصلی نیست. همچنین، امروزه احتمال وقوع اقدامات تروریستی بدون استفاده از سلاح، مانند تروریسم شبکه‌ای با آسیب‌های جدی و گسترده، وجود دارد. (حکیمی‌ها، ۱۳۹۰: ۹۵-۹۴). به نظر می‌رسد که نمی‌توان تمامی موارد مربوط به تروریسم را تحت عنوان محاربه قرار داد و از این طریق به مقابله با تروریسم پرداخت. با این حال، اگرچه قانون‌گذار ایرانی هنوز تروریسم را به‌طور مستقل جرم‌انگاری نکرده است، اما اخیراً با تصویب قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم و آیین‌نامه اجرایی آن، اقدامات مؤثری در جهت مقابله با تأمین مالی این پدیده انجام شده است. همچنین، قانون مبارزه با پولشویی و آیین‌نامه اجرایی آن، به‌عنوان ابزارهای کلیدی در سیاست جنایی ایران برای مقابله با تأمین مالی تروریسم، در کنار قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم، اهمیت زیادی دارند.

ضرورت جرم‌انگاری تأمین مالی تروریسم به‌عنوان یکی از پیش‌نیازهای اساسی برای مقابله با آن، در بندهای (الف) و (ب) ماده ۴ کنوانسیون بین‌المللی مقابله با تروریسم تأکید شده است. همچنین، پیوستن جمهوری اسلامی ایران به "کنوانسیون بین‌المللی سازمان کنفرانس اسلامی برای مبارزه با تروریسم بین‌المللی"، که کشورهای عضو را ملزم به مقابله با تروریسم بین‌المللی کرده است، اهمیت این موضوع را بیش از پیش روشن کرده است. از میان ۱۳ کنوانسیون بین‌المللی موجود علیه تروریسم، ایران تاکنون تنها به ۶ کنوانسیون پیوسته و هنوز به یکی از مهم‌ترین آن‌ها، یعنی کنوانسیون مبارزه با تأمین مالی تروریسم مصوب ۱۹۹۹، ملحق نشده است.

در راستای رفع برخی از محدودیت‌های ایجاد شده برای سیستم بانکی و تحریم‌های بین‌المللی، ایران در تاریخ ۱۳۹۴/۱۱/۱۳ قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم و پیش از آن قانون مبارزه با پولشویی را تصویب کرده است. با این وجود، ایران همچنان در فهرست کشورهای پرریسک برای سرمایه‌گذاری از سوی نهادهای مالی قرار دارد و تحت تحریم است. به همین دلیل، قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم یک اقدام واکنشی در مقابل تحریم‌ها بوده و با محوریت وزارت اقتصاد و بانک مرکزی تدوین شده است.

به این ترتیب، تأمین مالی تروریسم و پولشویی هر دو تحت تأثیر فشارهای بین‌المللی وارد عرصه حقوق کیفری ایران شده‌اند. هرچند که این کشور به دلیل عدم الحاق به کنوانسیون مقابله با تروریسم و عدم جرم‌انگاری مستقل تروریسم، همچنان در معرض اتهام حمایت از تروریسم قرار دارد.

به نظر می‌رسد که استفاده از روش‌های پیشگیری و مقابله با پولشویی به‌عنوان راهکاری برای مبارزه با تأمین مالی تروریسم، در کشورهایی که قانون مستقل برای مقابله با تروریسم ندارند، منجر به ایجاد نظامی ناقص در این زمینه می‌شود. این راهکار برای کشورهایی که با گروه‌های تروریستی فاصله جغرافیایی دارند و انجام عملیات تروریستی در آن‌ها نیازمند انتقال منابع مالی و استفاده از سیستم‌های بانکی است، می‌تواند مؤثر باشد. اما برای کشوری مانند ایران، که در همسایگی کشورهایی قرار دارد که مأمین تروریست‌ها هستند، لازم است به راهکارهای مرتبط با مقابله با جرایم سازمان‌یافته نیز توجه شود. (شمس ناطری و اسلامی، ۱۳۹۴: ۲۸۲).

۳- قانون الحاق ایران به کنوانسیون سازمان کنفرانس اسلامی جهت مبارزه با تروریسم بین‌المللی

سازمان کنفرانس اسلامی در اسناد و جلسات مختلف، بارها به موضوع تروریسم و مقابله با آن پرداخته است که مهم‌ترین موارد عبارتند از:

۱. اعلامیه مکه المکرمه، تصویب شده سومین کنفرانس سران در سال ۱۹۸۱
۲. قطعنامه شماره ب ۱۶/۱۶، تصویب شده ششمین کنفرانس سران در داکار، ۱۹۹۱
۳. قطعنامه شماره پ ۴۲/۷، تصویب شده هفتمین کنفرانس سران در کازابلانکا، ۱۹۹۴
۴. قطعنامه شماره ۴۳/۷، تصویب شده هفتمین کنفرانس سران در کازابلانکا، ۱۹۹۴

۵. کنوانسیون سازمان کنفرانس اسلامی برای مبارزه با تروریسم بین‌المللی، مصوب ژوئیه ۱۹۹۹

۶. اعلامیه کوالا لامپور، آوریل ۲۰۰۲

۷. قطعنامه شماره ۱۲/۳۲، مصوب کنفرانس در باکو، ۲۰۰۶

در میان این اسناد، کنوانسیون سازمان کنفرانس اسلامی برای مقابله با تروریسم بین‌المللی که در بیست و ششمین کنفرانس وزرای امور خارجه کشورهای اسلامی و طبق قطعنامه ۵۹/۲۶ مصوب شده است، از اهمیت خاصی برخوردار می‌باشد. این کنوانسیون، که شامل قوانین و مقرراتی برای مبارزه با تروریسم بین‌المللی است، در تاریخ ۲۱ خرداد ۱۳۸۰ با یک قید خاص توسط مجلس شورای اسلامی ایران تصویب شده است. مفاد این کنوانسیون بر اساس اصول اسلامی ضد تروریسم تدوین شده و به نیازهای نظام بین‌المللی و چارچوب حقوقی موجود توجه دارد. این کنوانسیون، نخستین و تنها سندی است که در نظام حقوقی ایران تعریفی دقیق از تروریسم و جرم تروریستی ارائه می‌دهد.

طبق بند ۲ ماده ۱ این کنوانسیون، اصطلاح "تروریسم" به هر عمل خشونت‌آمیز یا تهدیدآمیز اطلاق می‌شود که با هدف ایجاد رعب و وحشت در میان مردم یا تهدید به آسیب رساندن، به خطر انداختن جان، حیثیت، آزادی‌ها، امنیت یا حقوق آنان، محیط زیست، تأسیسات عمومی یا خصوصی، منابع ملی، تأسیسات بین‌المللی، ثبات، تمامیت ارضی، وحدت سیاسی یا حاکمیت کشورهای مستقل انجام شود.

اصطلاح "جرم تروریستی" نیز در بند ۳ از همان ماده به معنای ارتکاب، شروع یا مشارکت در هر عمل مجرمانه است که با هدف تروریستی در هر یک از کشورهای طرف معاهده یا علیه شهروندان، دارایی‌ها، منافع آن کشور، تأسیسات و افراد خارجی مقیم در آن قلمرو، انجام می‌شود، به شرط آنکه طبق قوانین داخلی آن کشور قابل مجازات باشد.

بند ۴ این ماده، با رعایت قوانین داخلی کشورهای متعاقد، جرایم مندرج در کنوانسیون‌های زیر را نیز به‌عنوان جرایم تروریستی محسوب می‌کند، مگر اینکه قوانین ملی کشورهای متعاقد آن‌ها را مستثنی کرده یا تصویب نکرده باشند:

• الف) کنوانسیون مربوط به جرایم و برخی اعمال ارتكابی دیگر در هواپیما (توکيو، ۱۹۶۳)

• ب) کنوانسیون پیشگیری از تصرف غیرقانونی هواپیما (لاهاه، ۱۹۷۰)

• پ) کنوانسیون پیشگیری از اقدامات غیرقانونی علیه امنیت هواپیمایی کشوری (مونترال، ۱۹۷۱) و پروتکل آن

• ت) کنوانسیون حمایت از شخصیت‌های دارای مصونیت بین‌المللی از جمله نمایندگان دیپلماتیک (مصوب ۱۹۷۳)

• ث) کنوانسیون بین‌المللی مقابله با گروگان‌گیری (نیویورک، ۱۹۷۹)

• ج) کنوانسیون سازمان ملل درباره حقوق دریاها و مقررات مربوط به دزدی دریایی (۱۹۸۸)

• چ) کنوانسیون حفاظت فیزیکی از مواد هسته‌ای

• ح) پروتکل پیشگیری از اقدامات غیرقانونی خشونت‌آمیز در فرودگاه‌های بین‌المللی (مونترال، ۱۹۸۸)

• خ) پروتکل پیشگیری از اقدامات غیرقانونی علیه امنیت دریانوردی (رُم، ۱۹۸۸)

• د) کنوانسیون پیشگیری از بمب‌گذاری تروریستی (نیویورک، ۱۹۹۷)

• ذ) کنوانسیون علامت‌گذاری مواد منفجره پلاستیکی برای ردیابی و کشف (مونترال، ۱۹۹۱)

این قانون که به‌عنوان کنوانسیون الحاق جمهوری اسلامی ایران به سازمان کنفرانس اسلامی تصویب شده است، بر پایه نفی هرگونه ترور و خشونت از منظر اسلامی و با تأکید بر احترام به حقوق بشر و حمایت از آن بنا شده است. این کنوانسیون تصریح می‌کند که «کشورهای عضو سازمان کنفرانس اسلامی بر اساس احکام شریعت اسلامی، تمامی اشکال خشونت و تروریسم، به‌ویژه مواردی که بر پایه افراط‌گرایی باشد، را محکوم کرده و از حقوق بشر حمایت می‌کنند. مفاد این کنوانسیون با اصول و قواعد حقوق بین‌الملل که مبتنی بر همکاری بین‌ملتها برای برقراری صلح است، همسو می‌باشد.»

این کنوانسیون در راستای مبارزه با تروریسم و تأمین مالی آن، که به عنوان یکی از ابزارهای مبارزه با این پدیده شناخته می شود، پس از این که مبارزات مسلحانه علیه اشغال بیگانه، تجاوز، استعمارگری و سلطه جویی را از دایره تروریسم خارج کرده، مبنای همکاری اسلامی را به این شکل برمی شمارد:

۱- امور امنیتی: امور امنیتی شامل اقدامات پیشگیرانه و مقابله ای در برابر جرایم تروریستی و همچنین تعیین دامنه همکاری های اسلامی در این حوزه است. اقدامات پیشگیرانه، بر اساس ماده ۳ کنوانسیون، شامل اقداماتی مانند ممانعت از استفاده از قلمرو کشورهای طرف معاهده برای برنامه ریزی، سازماندهی و اجرای جرایم تروریستی، همکاری و هماهنگی با سایر کشورهای طرف معاهده، به ویژه کشورهای همسایه که با تهدیدات تروریستی مشابه یا مشترک مواجه هستند، و توسعه و تقویت سیستم های نظارتی و حفاظت از مرزها و گذرگاه ها می باشد.

در زمینه تدابیر مقابله ای، این اقدامات شامل ارائه راهکارهای همکاری دو یا چندجانبه برای بازداشت و پیگرد قانونی مرتکبان جرایم تروریستی بر اساس قوانین ملی، یا تحویل آن ها طبق مفاد این کنوانسیون و سایر معاهدات میان کشورهای درخواست کننده و درخواست شونده است. علاوه بر این، تضمین حفاظت مؤثر از افرادی که در حوزه قضائی فعالیت می کنند، نگهداری از منابع اطلاعاتی و شاهدان مرتبط با این جرایم، و ارائه کمک های لازم به قربانیان تروریسم نیز در زمره این تدابیر قرار می گیرد. دامنه همکاری های اسلامی در عرصه مبارزه با تروریسم شامل تبادل اطلاعات، همکاری در تحقیقات، آموزش، و تبادل نظرات و مشاوره های تخصصی میان کشورهای عضو معاهده برای مقابله با جرایم تروریستی است.

۲- دومین مبنای مبارزه اسلامی با تروریسم در حوزه امور قضایی است. بر این اساس، کشورهای اسلامی عضو معاهده موظف اند اقدامات زیر را در چارچوب این کنوانسیون به انجام رسانند:

- استرداد مجرمان و اجرای نیابت قضایی
- همکاری در انجام تحقیقات و فرآیند دادرسی
- تبادل شواهد و آثار جرم
- تحویل اموال و عواید توقیف شده حاصل از جرایم تروریستی

کنوانسیون در بخش سوم خود، راهکارهای اجرایی برای همکاری های اسلامی را توضیح داده است تا کشورهای عضو بتوانند تشریفات و قواعد مربوطه را در امور عملیاتی رعایت کرده و بدین ترتیب، مبارزه با تروریسم به بهترین شکل ممکن انجام شود. با این حال، با وجود اینکه کنوانسیون دارای مقررات و سازوکارهای نسبتاً مؤثری برای مقابله با تروریسم است، مشکلاتی نیز وجود دارد که مانع از دستیابی کامل به اهداف آن می شود. از یک سو، نبود سنت قضائی در محاکم ایرانی برای استناد به کنوانسیون ها و اسناد بین المللی، علیرغم تصریح ماده ۹ قانون مدنی درباره الزام آور بودن این اسناد، و از سوی دیگر، وجود نظام های دیکتاتوری در برخی کشورهای عضو که ممکن است تمایل به همکاری با دولت ها و گروه های تروریستی داشته باشند، افق تحقق این کنوانسیون ۱۲ ماده ای را مبهم کرده است.

علاوه بر این، یکی از دلایل اصلی کاهش تأثیرگذاری این سند قانونی در نظام حقوقی ایران، حق شرط عمومی مندرج در ماده واحده پذیرش کنوانسیون است. این حق شرط تصریح می کند که جمهوری اسلامی ایران مواد و مفاد کنوانسیون را تنها در صورتی که با اصول شرع مقدس اسلامی سازگار باشد، اجرایی می داند و پیوستن به کنوانسیون مشروط به پذیرش این حق شرط است. به طور خاص، این کنوانسیون که توسط سازمان کنفرانس اسلامی تدوین شده، ممکن است با اصول اسلامی مورد تأکید ایران مغایرت هایی داشته باشد. این مغایرت ها به عنوان یک چالش جدی در تعامل ایران با سازمان همکاری های اسلامی، مانع از استناد محاکم ملی به این قانون و مقررات مشابه شده است. (غمامی، ۱۳۹۵: ۹۶-۹۷). اگرچه کنوانسیون مذکور جهت مبارزه با تروریسم به طور کلی منعقد گردیده است که مقررات و راهکارهای آن شامل تأمین مالی آن نیز می شود و در جای جای این قانون بر مبارزه با تأمین مالی تروریسم به عنوان یکی از اشکال مبارزه با تروریسم بین المللی نیز تأکید شده است.

۴- ساز و کارهای مبارزه ای موجود در قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم و آیین نامه اجرایی آن

قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم که در تاریخ ۲۲ اسفند ۱۳۹۴ به تصویب رسید و با اصلاحات بعدی و آیین نامه اجرایی آن که در تاریخ ۷ آبان ۱۳۹۶ به تصویب رسید، تدابیر و روش های گوناگونی برای مقابله با تأمین مالی تروریسم تعیین کرده است. این تدابیر شامل اقداماتی پیشگیرانه و همچنین اقداماتی مربوط به مرحله پس از ارتکاب جرم می شود.

در ادامه، ابتدا به تحلیل سازوکارهای مقابله ای موجود در قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم خواهیم پرداخت و سپس مقررات اجرایی موجود در آیین نامه اجرایی این قانون را بررسی خواهیم کرد. در تمامی نظام های کیفری، مجازات برای مجرم، هرچند که ممکن است به عنوان تنها ابزار مؤثر و بازدارنده در نظر گرفته نشود، همچنان به عنوان یکی از اصلی ترین ابزارها در دست مجریان سیاست های کیفری محسوب می شود.

قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم، با وجود نقص ها و کاستی های خود، به دلیل شرایط بین المللی حاکم، اقدام به جرم انگاری تأمین مالی تروریسم کرده و مجازات هایی برای متخلفان تعیین کرده است. طبق ماده ۲ اصلاحی این قانون، ارتکاب جرم تأمین مالی تروریسم منجر به مصادره وجوه و اموال مرتبط با جرم و در صورت عدم وجود اموال عینی، مصادره معادل ارزش آن به نفع دولت می شود. همچنین، مجرم به حبس از ۲ تا ۵ سال و جریمه نقدی معادل ۲ تا ۵ برابر مبلغ منابع مالی تأمین شده محکوم خواهد شد. اگر جرم ارتكابی به عنوان محاربه یا افساد فی الارض شناخته شود، مجازات های مرتبط با این جرایم برای مجرم اعمال خواهد شد.

علاوه بر این، بر اساس ماده ۳، تمامی افرادی که از جرایم تحت پوشش این قانون مطلع شوند، موظف اند که فوراً اطلاعات را به مقامات اداری، انتظامی، امنیتی یا قضایی ذی صلاح گزارش دهند. در غیر این صورت، آن ها به مجازات تعزیری درجه هفت محکوم خواهند شد. همچنین، ماده ۴ قانون مذکور، تمامی اشخاص مشمول قانون مبارزه با پولشویی را موظف می سازد که گزارش های مربوط به فعالیت های مشکوک به تأمین مالی تروریسم را به شورای عالی مبارزه با پولشویی ارسال کنند. این شورا نیز موظف است گزارش ها را به مراجع ذی ربط برای پیگیری های قانونی ارسال نماید. در صورتی که هر یک از این افراد وظایف خود را به درستی انجام ندهند، به مجازات معاونت در جرم محکوم خواهند شد و اگر در انجام وظایف خود کوتاهی کنند، به یکی از مجازات های درجه هفت محکوم خواهند شد. اگر مرتکب شخص حقوقی باشد، مجازات او بر اساس ماده ۲۰ قانون مجازات اسلامی تعیین خواهد شد. همچنین، مطابق با ماده ۵ آن قانون، مراجع قضائی و ضابطان دادگستری تحت نظارت و طبق دستورات مقام قضائی، موظف به انجام اقدامات مشخصی هستند.

الف) شناسایی، کشف و مسدود کردن وجوه استفاده شده یا تخصیص داده شده برای جرائم تأمین مالی تروریسم و عواید به دست آمده از آنها

ب) شناسایی و توقیف اموال موضوع جرائم مذکور در این قانون و عواید آنها که به طور کامل یا جزئی تبدیل به اموال دیگری شده و تغییر وضعیت یافته است.

پ) توقیف اموال و عواید موضوع جرم که با اموال قانونی امتزاج یافته به نحوی که اموال مزبور به اندازه تخمین زده شده قابل توقیف باشد.

تبصره: اشخاص مشمول این ماده موظفند بر اساس دستور مقام قضائی، نسبت به مسدود کردن وجوه و توقیف اموال و دارایی های افراد، گروه ها و سازمان های تروریستی، و همچنین افراد مشمول قانون مبارزه با پولشویی مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۲ با اصلاحات و الحاقات بعدی، طبق فهرست اعلامی شورای عالی امنیت ملی اقدام کنند. در موارد فوری و ضروری که دسترسی به مقام قضائی ممکن نیست، باید بر اساس فهرست مذکور اقدام نمایند و مراتب را ظرف مدت بیست و چهار ساعت به مراجع قضائی اطلاع دهند.

با بررسی مجازات های پیش بینی شده، مشخص می شود که «اثربخشی بازدارنده این مجازات ها در پیشگیری از ارتکاب جرم قابل توجه نیست. تأمین مالی تروریسم نخستین گام برای انجام فعالیت های تروریستی است و در صورتی که تأمین مالی وجود نداشته باشد، فعالیت های تروریستی به حداقل خود خواهد رسید.» (الشیخ و الاسدی، ۱۳۹۸: ۱۱۳). در مورد جرم عدم اطلاع رسانی درباره تأمین مالی تروریسم به مقامات ذی صلاح، به نظر می رسد که مجازات درجه هفت از میزان بازدارندگی کافی برخوردار نباشد و نتواند هدف قانون گذار را به طور مؤثر تأمین کند. «زیرا فردی که از وقوع جرم اطلاع دارد و سکوت می کند تا تأمین مالی تروریسم به وقوع بپیوندد، در واقع در

مسیر ارتکاب جرائم تروریستی گام برمی دارد. سکوت این فرد می تواند به ارتکاب جرائم بسیاری منجر شود. بنابراین، به نظر می رسد که باید مجازات مربوط به این جرم تشدید شود تا تأثیر بازدارندگی بیشتری داشته باشد.» (همان).

جرم انگاری و تعیین مجازات معمولاً به مرحله پس از وقوع جرم مرتبط هستند، در حالی که پیشگیری از ارتکاب جرم نیازمند اجرای تدابیر پیشگیرانه است. اقدامات پیشگیرانه ای که می تواند در کنترل تروریسم و تأمین مالی آن مؤثر واقع شود، باید بر اساس تدابیر مالی و بانکی متمرکز بر مؤسسات مالی، بانکی و مشابه آن ها طراحی شود. از آنجا که تأمین مالی تروریسم عمدتاً از طریق تراکنش های پولی و بانکی صورت می گیرد، ضروری است که راهکارهای سختگیرانه ای برای جلوگیری از پولشویی و معاملات مشکوک اتخاذ گردد.

در راستای سیاست های پیشگیرانه مالی و بانکی، قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم به همراه آیین نامه اجرایی آن ضوابط و تکالیفی را تعیین کرده است. به ویژه، ماده ۱۳ قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم تمامی اشخاص، نهادها، و دستگاه های مشمول قانون مبارزه با پولشویی را موظف کرده است که برای پیشگیری از تأمین مالی تروریسم اقدامات زیر را انجام دهند:

الف- شناسایی مشتریان در هنگام ارائه تمامی خدمات و انجام فعالیت های مالی و پولی از جمله دریافت و پرداخت وجوه، انتقال وجه، صدور و پرداخت چک، ارائه تسهیلات، صدور انواع کارت های اعتباری و بدهی، صدور ضمانت نامه، خرید و فروش ارز و اوراق گواهی سپرده، اوراق مشارکت و قبول ضمانت و تعهد ضامن از جمله امضای سفته، برات و اعتبار اسنادی، و خرید و فروش سهام. نگهداری مستندات مربوط به سوابق معاملات و فعالیت های مالی، اعم از فعال و غیرفعال، و همچنین مدارک مرتبط با شناسایی مشتریان، به مدت حداقل ۵ سال پس از پایان عملیات.

آیین نامه اجرایی قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم، سازوکارهای اجرایی نسبتاً مؤثری را برای مقابله با تأمین مالی تروریسم تعیین کرده است. این آیین نامه شامل ۱۲ فصل و ۳۰ ماده است که به تفصیل به نحوه اجرای قانون، نظارت، آموزش، پایش مستمر، و نگهداری سوابق و اطلاعات پرداخته است.

فصل اول به توضیح اصطلاحات مورد استفاده در آیین نامه می پردازد.

فصل دوم به شناسایی ارباب رجوع توسط اشخاص مشمول قانون اختصاص دارد. این اشخاص موظفند هنگام ارائه خدمات پایه، شناسایی کامل ارباب رجوع را انجام داده و اطلاعات آن را در سیستم های اطلاعاتی خود ثبت کنند و از ارائه خدمات به کسانی که در فهرست تحریمی قرار دارند، خودداری نمایند.

فصل سوم بر لزوم پایش مستمر خدمات و معاملات و عملیات مشکوک تأکید دارد. میزان این پایش ها باید بر اساس ریسک های شناسایی شده در فرآیند ارزیابی خطر ارباب رجوع تعیین شود، به طوری که برای ارباب رجوع و معاملات با خطر بالا نظارت بیشتری اعمال گردد. فصل چهارم به نحوه نگهداری سوابق و اطلاعات می پردازد و مقرر می کند که اشخاص مشمول باید سوابق و اطلاعات مربوط به معاملات و عملیات مالی داخلی و بین المللی را حداقل به مدت ۵ سال به گونه ای نگهداری کنند که امکان بازسازی فرآیند هر یک از معاملات فراهم باشد و در صورت لزوم، اطلاعات و شواهد لازم برای تعقیب قضایی فعالیت های مجرمانه قابل ارائه باشد.

فصل پنجم آیین نامه، به ساختار و نحوه گزارش دهی عملیات مشکوک به تأمین مالی تروریسم می پردازد. **فصل ششم** در خصوص توقیف اموال و انسداد حساب های اشخاصی که در فهرست تحریمی قرار دارند، مقرر می کند که اشخاص موظفند فوراً مراتب را به مقام قضائی جهت مسدود کردن وجوه و توقیف اموال و دارایی های آنان اعلام کنند. در موارد فوری، این حق به اشخاص داده شده است که به طور مستقل اقدام به مسدود کردن وجوه و توقیف اموال و دارایی ها نمایند و سپس فوراً مراتب را برای دریافت دستور قضائی به مراجع ذی صلاح قضائی اطلاع دهند.

فصل های هفتم و هشتم به لزوم اتخاذ تدابیر لازم از سوی بانک ها در برقراری روابط مالی با کارگزاری ها و همچنین نظارت بر سازمان های غیرانتفاعی و خیریه ها توسط شورای مبارزه با پولشویی می پردازند. هدف این تدابیر جلوگیری از انحراف این مؤسسات به سمت پولشویی و تأمین مالی تروریسم است.

فصول نهم، دهم و یازدهم آیین نامه به مسئولیت های شورای مبارزه با پولشویی و رؤسای واحدهای مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم اشاره دارند. این مسئولیت ها شامل آموزش و نظارت بر اشخاص موظف، ایجاد واحد اطلاعات مالی، اجرای سیاست ها و تصمیمات، و هماهنگی و اجرای مؤثر آیین نامه است.

با مرور دقیق آیین نامه مذکور، می توان دریافت که تدابیر مالی و بانکی اتخاذ شده، از جمله نظارت های بانکی و مالی، طبقه بندی مشتریان بر اساس میزان پذیرش خطر (ریسک)، مسدود کردن حساب های مشکوک و تحریم شده، و نگهداری سوابق به مدت حداقل ۵ سال، ابزارهای کلیدی در مبارزه با تأمین مالی تروریسم هستند. رعایت صحیح این تدابیر و اعمال نظارت های مستمر می تواند به طور مؤثر در کنترل تروریسم کمک کند.

۵- ساز و کارهای مبارزه ای موجود در قانون مبارزه با پولشویی و آیین نامه اجرایی آن

پولشویی یکی از مهم ترین روش های تأمین منابع مالی برای گروه های تروریستی است. جذب منابع مالی برای ارتکاب اعمال تروریستی از طریق راه های مختلفی صورت می گیرد، که در این میان، پولشویی به عنوان رایج ترین و حیاتی ترین روش شناخته می شود. به دلیل ارتباط نزدیک بین پولشویی و تأمین مالی تروریسم، این دو عنوان مجرمانه معمولاً به طور همزمان به کار می روند. از آنجا که پولشویی عمده تاً از طریق سیستم مالی و بانکی کشورها و به دور از نظارت مستقیم نهادهای مالی انجام می شود، اقدامات بین المللی برای مبارزه با پولشویی، که در واقع مبارزه با تأمین مالی تروریسم نیز به حساب می آید، بیشتر بر کنترل و نظارت بر سیستم های بانکی متمرکز شده است. به همین دلیل، قوانین و مقررات خاصی در این زمینه وضع شده است.

از اواخر دهه ۸۰ میلادی، با احساس نیاز به تلاش های مشترک و هماهنگ تر بین کشورها در زمینه کنترل و مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم، تدریجاً معاهدات و کنوانسیون های متعددی به تصویب رسید. این تلاش ها به منظور تقویت نظارت و کنترل بر سیستم های مالی و بانکی و مبارزه با این پدیده های مجرمانه صورت گرفته است.

. در این راستا گروه ضربت اقدام مالی^۱ و گروه بانکی ولفسبرگ^۲ بعنوان مهم ترین مکانیزم های بین المللی در راستای مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم بنا شده است.

ایران، با کمی تأخیر و با تقلید از اقدامات بین المللی و فشار جامعه جهانی برای مبارزه با پولشویی، در سال ۱۳۸۶ قانونی به عنوان «قانون مبارزه با پولشویی» مصوب کرد. پس از تصویب قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم و با توجه به نیاز حاکمیت به هماهنگی میان ساز و کارهای مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم، این قانون در تاریخ ۱۳۹۷/۱۱/۳ مورد اصلاح قرار گرفت. اصلاحات مذکور به هم راستایی بیشتر با مقررات مربوط به تأمین مالی تروریسم کمک کرد. ماده ۱۴ قانون مذکور نیز شورای عالی مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم را موظف به تهیه آیین نامه اجرایی این قانون ظرف سه ماه از تاریخ لازم الاجرا شدن آن نمود که این آیین نامه در تاریخ ۱۳۹۸/۷/۲۱ به تصویب هیئت وزیران رسید.

قانون مبارزه با پولشویی، با اصلاحات انجام شده در سال ۱۳۹۷ و آیین نامه اجرایی آن، شامل مجموعه ای از مقررات و الزامات برای افراد و نهادهای مختلف است. در این قانون، جرم انگاری و مجازات مرتکبان به عنوان ابزار اصلی سیاست گذاران کیفری در نظر گرفته شده است. در ماده ۱۰ اصلاحی، که جایگزین ماده ۹ پیشین شده است، مجازات جرم پولشویی تشدید گردیده است. به طور خاص، این ماده بیان می کند: «مال و درآمد حاصل از ارتکاب جرم منبع و جرم پولشویی (و در صورت عدم وجود آن، معادل ارزش آن) از مرتکب جرم پولشویی مصادره خواهد شد. همچنین، اگر مجموع اموال و درآمدهای مذکور تا ۱۰ میلیارد ریال باشد، مرتکب به حبس تعزیری درجه پنج و در صورت بیشتر بودن آن، به حبس تعزیری درجه چهار محکوم خواهد شد. در هر دو حالت، علاوه بر حبس، مرتکب به جزای نقدی معادل ارزش مالی که مورد پولشویی واقع شده است، محکوم می شود.» به موجب تبصره ۴ همان ماده، در صورتی که جرم به صورت سازمان یافته ارتکاب یابد، مجازات به یک درجه افزایش خواهد یافت.

¹ -FATF

² Wolsfberg

تبصره ۲ ماده ۲ قانون مذکور به منظور اطمینان از ارائه اسناد معتبر برای اثبات دارا بودن اموال تحت پوشش این قانون، عدم ارائه اسناد معتبر و قابل راستی آزمایی را مستوجب جزای نقدی معادل یک چهارم ارزش آن اموال قرار داده است. به موجب تبصره ۳ همان ماده، در صورتی که شواهدی نزدیک به علم به وجود مال از طریق غیرقانونی وجود داشته باشد، این مال به عنوان مال نامشروع تلقی می شود و مرتکب، در صورتی که مشمول مجازات شدیدتری نباشد، به حبس درجه ۶ محکوم خواهد شد. در این حالت، مال مورد نظر ضبط می شود مگر آنکه اثبات شود که تحصیل آن به صورت مشروع بوده است.

در خصوص سایر تدابیر مقابله با پولشویی و تأمین مالی تروریسم، ماده ۴ قانون اصلاحی مبارزه با پولشویی به منظور هماهنگی سیاست ها و اقدامات اجرایی در مبارزه با این دو جرم، شورای مبارزه با تأمین مالی تروریسم مندرج در آیین نامه این قانون را با شورای مبارزه با پولشویی ادغام کرده است. بر اساس این ماده، به منظور پیشگیری و مقابله با جرایم پولشویی و تأمین مالی تروریسم، شورای عالی مقابله و پیشگیری از جرایم پولشویی و تأمین مالی تروریسم (که به اختصار شورا نامیده می شود) به ریاست وزیر امور اقتصادی و دارایی و با عضویت وزرای صنعت، معدن و تجارت، اطلاعات، کشور، دادگستری و امور خارجه، نماینده رئیس قوه قضائیه، دادستان کل کشور یا نماینده او، رئیس سازمان بازرسی کل کشور یا نماینده او، رئیس سازمان اطلاعات سپاه، رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و سه نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی به عنوان ناظر (به پیشنهاد کمیسیون های اقتصادی، شوراها و امور داخلی کشور و کمیسیون قضائی و حقوقی و تصویب مجلس) با وظایف زیر تشکیل می شود:

- ۱- تعیین راهبردها و برنامه ریزی در جهت اجرای قانون.
- ۲- تهیه و پیشنهاد آیین نامه های لازم در خصوص اجرای قانون برای تصویب به هیأت وزیران.
- ۳- هماهنگ کردن دستگاه های زیرمجموعه دولت در امر جمع آوری، پردازش و تحلیل اخبار، اسناد، مدارک، اطلاعات و گزارش های واصله، تهیه سامانه های هوشمند و شناسایی معاملات مشکوک و گزارش به مراجع ذیربط جهت انجام اقدامات لازم.

تبصره ۱- دبیرخانه شورا در وزارت امور اقتصادی و دارایی خواهد بود.

تبصره ۲- ساختار و تشکیلات اجرائی شورا متناسب با وظایف قانونی آن با پیشنهاد شورا به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید.

تبصره ۳- کلیه آیین نامه های اجرایی شورای مذکور پس از تأیید هیأت وزیران، برای تمامی افراد حقیقی و حقوقی ذی ربط، با رعایت ماده (۱۴) این قانون، لازم الاجرا خواهند بود. در صورت تخلف از این مقررات، مراجع اداری و قضائی حسب مورد، متخلف را به دو تا پنج سال محرومیت از خدمت مربوطه یا ممنوعیت از شغل مشابه محکوم خواهند کرد.

ماده ۵ اصلاحی این قانون به منظور پیشگیری از وقوع جرایم پولشویی و تأمین مالی تروریسم و همچنین برای هماهنگی و اجرای وظایف بر عهده تمامی اشخاص حقیقی و حقوقی، آن ها را موظف به رعایت آیین نامه های اجرایی هیئت وزیران در ارتباط با این قانون و قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم نموده است. این ماده به وضوح تعیین تکلیف برای تمامی اشخاص می نماید و به شرح زیر است:

«تمامی صاحبان مشاغل غیرمالی و مؤسسات غیرانتفاعی، به علاوه افراد حقیقی و حقوقی از جمله بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بانک ها، مؤسسات مالی و اعتباری، شرکت های بیمه و بیمه مرکزی، صندوق های قرض الحسنه، بنیادها و مؤسسات خیریه، شهرداری ها، صندوق های بازنشستگی، نهادهای عمومی غیردولتی، تعاونی های اعتباری، صرافی ها، بازار سرمایه (بورس های اوراق بهادار) و دیگر بورس ها، شرکت های کارگزاری، صندوق ها و شرکت های سرمایه گذاری، و همچنین مؤسساتی که تحت شمول قانون نام برده قرار می گیرند مانند شرکت ملی نفت ایران، سازمان گسترش و نوسازی ایران و سایر موارد، موظف به رعایت آیین نامه های اجرایی هیئت وزیران مرتبط با این قانون و قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم هستند.»

ماده ۶ این قانون نیز تمامی افراد و نهادهای تحت شمول ماده ۵ را موظف می سازد تا اطلاعات لازم برای اجرای مقررات این قانون را بر اساس مصوبات هیئت وزیران و در پاسخ به درخواست شورا یا مرکز اطلاعات مالی ارائه دهند. علاوه بر این، تمام اشخاص، سازمان ها و دستگاه های مشمول قانون مبارزه با پولشویی بر اساس نوع فعالیت و ساختار سازمانی خود موظف به رعایت تکالیف به شرح زیر هستند:

الف - احراز هویت و شناسایی مراجعان، مالکان واقعی و در صورت اقدام توسط نماینده یا وکیل، احراز سمت و هویت نماینده، وکیل و اصیل.

تبصره - مقررات این بند نافی ضرورت احراز هویت به موجب قوانین و مقررات دیگر نیست.

ب - ارائه اطلاعات، گزارش‌ها، اسناد و مدارک لازم به مرکز اطلاعات مالی در چهارچوب قانون و آیین‌نامه مصوب هیأت وزیران.

پ - ارائه گزارش معاملات یا عملیات یا شروع به عملیات بیش از میزان مصوب شورا یا معاملات و عملیات مشکوک بانکی، ثبتی، سرمایه‌گذاری، صرافی، کارگزاری و مانند آنها به مرکز اطلاعات مالی.

ماده ۷؛ این قانون به‌طور مکرر برای اجرای سیاست‌ها و مقررات قانون مبارزه با پولشویی و قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم، و همچنین برای پیگیری سیاست‌ها و تصمیمات شورای عالی مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم، ایجاد یک مرکز تحت عنوان «مرکز اطلاعات مالی» در وزارت امور اقتصادی و دارایی را الزامی کرده است. نظارت بر این مرکز بر عهده شورای عالی مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم است. وظایف و اختیارات مرکز اطلاعات مالی به شرح زیر می‌باشد:

الف - دریافت، جمع‌آوری، ذخیره، تجزیه و تحلیل و ارزیابی اطلاعات، و بررسی معاملات و عملیات مشکوک به پولشویی و تأمین مالی تروریسم؛ پیگیری جریان وجوه و انتقال اموال با رعایت مقررات قانونی؛ و گزارش‌دهی درباره معاملات و فعالیت‌های مشکوک به پولشویی و تأمین مالی تروریسم.

ب - وزارت اطلاعات، نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران، گمرک جمهوری اسلامی ایران، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بانکها، سازمان ثبت احوال کشور، بیمه مرکزی ایران، سازمان امور مالیاتی کشور، سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، سازمان حسابرسی، سازمان بورس و اوراق بهادار، ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز، ستاد مبارزه با مواد مخدر و سازمان تعزیرات حکومتی، موظفند پاسخ استعلامات مرکز در مورد اطلاعات تکمیلی مرتبط با معاملات و تراکنش‌های مالی مشکوک به پولشویی را به صورت برخط امن به این مرکز ارسال نمایند. همچنین، اطلاعات موضوع این ماده با لحاظ مفاد ماده (۱۱۷) قانون برنامه پنجساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۵/۲/۱۴ در اختیار قوه قضائیه قرار می‌گیرد.

تبصره - واگذاری اطلاعات امنیتی طبقه‌بندی شده بعد از طی مراحل رسیدگی اطلاعاتی ارائه خواهد شد.

پ - بررسی و ارزیابی نحوه تحصیل و مشروعیت دارایی‌ها و عملیات مشکوک اشخاص در گزارش‌های واصله و ارسال آنها به مراجع ذی‌صلاح قضائی برای رسیدگی در مواردی که به احتمال قوی صحت دارد و یا محتمل بودن آن از اهمیت برخوردار است.

ت - ممانعت از انتقال وجوه یا اموال مشکوک به پولشویی و تأمین مالی تروریسم و اطلاع‌رسانی به مرجع قضائی ذی‌صلاح برای رسیدگی مطابق با تبصره (۱) این ماده.

ث - ارائه مشاوره به افراد مشمول برای مقابله با پولشویی و تأمین مالی تروریسم از طریق ابلاغ اصول راهنما.

ج - تدوین آیین‌نامه‌های مربوط به روشها و مصادیق گزارش معاملات مالی مشکوک و اعمال موضوع این قانون و قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم جهت تصویب در هیأت وزیران و سپس ارجاع به مراجع ذی‌ربط. چ - تهیه برنامه‌های آموزشی در زمینه آثار زیانبار پولشویی و تأمین مالی تروریسم، شیوه‌های متداول در انجام جرائم مذکور و ابزارهای مؤثر پیشگیری از آن، از طریق شورای عالی پیشگیری از وقوع جرم.

ح - همکاری با افراد، سازمان‌ها، نهادها یا دستگاه‌های دولتی و سازمان‌های غیردولتی که در حوزه مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم فعالیت دارند..

خ - تهیه و ارسال مداوم و منظم گزارش‌هایی درباره فعالیت‌های انجام شده و ارائه پیشنهادات مرتبط به شورا و شورای عالی پیشگیری از وقوع جرم.

د - همکاری و تبادل اطلاعات با مراکز مشابه در سایر کشورها، سازمان‌ها، مجامع منطقه‌ای، بین‌الدولی و بین‌المللی ذی‌ربط مطابق قوانین و مقررات.

ضوابط و نحوه همکاری و تبادل اطلاعات و همچنین چگونگی انتخاب طرفهای تبادل به موجب آیین‌نامه‌ای است که توسط شورا تهیه شده و به تصویب شورای عالی امنیت ملی می‌رسد.

ذ - انجام سایر وظایف محوله از سوی شورا در چهارچوب مقررات این قانون.

تبصره ۱ - مسدود کردن و جلوگیری از انتقال وجوه یا اموال مشکوک به جرایم پولشویی و تأمین مالی تروریسم، یا انجام هرگونه تحقیقات مرتبط، نیازمند کسب مجوز از مراجع قضائی مربوطه است. با این حال، در موارد اضطراری که دسترسی به مقام قضائی امکان پذیر نباشد، مرکز اطلاعات مالی می تواند به مدت حداکثر بیست و چهار ساعت دستور مسدودسازی و جلوگیری از انتقال وجوه و اموال مشکوک را صادر کند. پس از این مدت، باید فوراً موضوع به مقام قضائی گزارش شده و طبق دستور وی عمل شود. اگر پس از بیست و چهار ساعت مجوز قضائی صادر نشود، مسدودسازی به طور خودکار لغو خواهد شد.

تبصره ۲ - مرکز اطلاعات مالی، یک نهاد دولتی تحت نظر وزارت امور اقتصادی و دارایی است. این مرکز شامل رئیس، تعداد کافی معاون و گروه های کارشناسی می باشد که از جمله شامل کارگروه های حقوقی و قضائی، پیگیری و نظارت، و تحلیل و بررسی اطلاعات مالی است. رئیس مرکز باید از بین افرادی با حداقل ده سال تجربه مدیریتی یا مرتبط انتخاب شود و با رأی حداقل دو سوم اعضای شورا و حکم رئیس شورا منصوب گردد. دوره ریاست چهار سال است و امکان تمدید آن برای یک بار وجود دارد. تشکیلات و ساختار مرکز بر اساس آیین نامه ای که توسط شورا تهیه و به تصویب هیأت وزیران می رسد، تنظیم خواهد شد. علاوه بر رعایت قوانین و مقررات عمومی، رئیس و کارکنان مرکز باید دارای این شرایط باشند:

۱- وثاقت و حسن شهرت

۲- توانایی انجام وظایف

۳- نداشتن هرگونه سابقه محکومیت کیفری

۴- سلامت مالی، اخلاقی و امنیتی

۵- پایبندی به اسلام، انقلاب، نظام جمهوری اسلامی و قانون اساسی و التزام اعتقادی و عملی به ولایت فقیه.

احراز شرایط مذکور در بندهای (۱)، (۴) و (۵) مستلزم کسب نظر از وزارت اطلاعات و سازمان اطلاعات سپاه است. رئیس مرکز تنها پس از اطمینان کامل از این شرایط و دریافت تأییدیه این دو نهاد برای بندهای یادشده، به انتخاب و منصوب کردن سایر کارکنان مرکز بر اساس ضوابط مربوطه اقدام خواهد کرد. تمامی دستگاه های اجرایی از قوای سه گانه و نیروهای نظامی و انتظامی موظفاند در صورت درخواست مرکز اطلاعات مالی و با تأیید شورا، نسبت به تأمین نیروی انسانی برای بخش های مرکز، که از میان افراد با تجربه و سابقه در آن نهاد برگزیده می شوند، همکاری لازم را انجام دهند. همکاری نیروهای نظامی و انتظامی باید مطابق با مقررات مربوطه فرماندهی کل قوا باشد. تبصره ۳ - علاوه بر ضابطین عمومی، وزارت اطلاعات و سازمان اطلاعات سپاه در جرائم این قانون و قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم به عنوان ضابط دادگستری عمل می کنند.

تبصره ۴ - نحوه و سطح دسترسی به اطلاعات مالی و اداری مربوط به جرائم پولشویی و تأمین مالی تروریسم و همچنین تعریف برخط امن به موجب دستورالعملی است که توسط شورا تهیه می شود و به تصویب شورای عالی امنیت ملی می رسد. آیین نامه اجرایی ماده ۱۴ اصلاحی قانون مبارزه با پولشویی، به طور مفصل شیوه های اجرای سیاست ها و مقررات مرتبط با مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم را در قالب ۱۵ فصل و ۱۵۸ ماده تدوین کرده است. فصل اول این آیین نامه به بررسی ساختارها و روش های ارزیابی ریسک می پردازد و بر اهمیت اتخاذ رویکردهای مبتنی بر ریسک تأکید می کند، با تمرکز بر ایجاد کارگروه ملی ارزیابی ریسک.

فصل های بعدی به موارد زیر اختصاص دارد:

- هماهنگی و همکاری ملی: شرح فرآیندها و سازوکارهای همکاری بین وزارتخانه ها و سازمان ها.
- نظارت و اجرای مقررات: ساختار و رویه های نظارتی بر اجرای مقررات و نظارت بر ارائه خدمات به ارباب رجوع.
- انتقال الکترونیکی وجوه: مقررات مربوط به نحوه انتقال الکترونیکی وجوه و نظارت بر کارگزاری های بانکی و خدمات مرتبط.
- توقیف وجوه و اقدامات موقت: سازوکارهای توقیف وجوه و اقدامات موقت در موارد مشکوک یا تحریمی.
- گزارش دهی: نحوه گزارش دهی معاملات و عملیات مشکوک به پولشویی و تأمین مالی تروریسم.

- **نگهداری سوابق:** لزوم نگهداری سوابق و اطلاعات به مدت ۱۰ سال، در مقایسه با آیین نامه قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم که مدت نگهداری را ۵ سال تعیین کرده است.
 - **رهنمودها و آموزش ها:** ارائه رهنمودها و آموزش های لازم برای اشخاص مشمول تحت نظارت دستگاه های متولی.
 - **نظارت بر سازمان های غیرانتفاعی و خیریه ها:** نظارت بر مشاغل و حرفه های غیرمالی، و تدابیر لازم جهت جلوگیری از سوء استفاده از این سازمان ها.
- این آیین نامه به طور جامع و دقیق، چارچوب های قانونی و اجرایی را برای مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم مشخص می کند و بر اهمیت نظارت، هماهنگی و آموزش در این حوزه تأکید دارد.
- بر اساس این آیین نامه، تشکیل کارگروه ملی ارزیابی خطر بر عهده شورای عالی مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم است. این کارگروه موظف است پس از تأسیس، کارگروه های تخصصی مختلفی را برای بررسی خطرات پولشویی و تأمین مالی تروریسم تشکیل دهد. این کارگروه های تخصصی شامل موارد زیر می شوند:
- کارگروه ارزیابی تهدید و آسیب پذیری ملی
 - کارگروه ارزیابی آسیب پذیری در بخش بانکداری
 - کارگروه ارزیابی آسیب پذیری در بخش اوراق بهادار
 - کارگروه ارزیابی آسیب پذیری در بخش بیمه
 - کارگروه ارزیابی آسیب پذیری در سایر مؤسسات مالی و اعتباری
 - کارگروه ارزیابی آسیب پذیری در بخش های غیرمالی
- این کارگروه ها مسئول بررسی و تحلیل خطرات مربوط به پولشویی و تأمین مالی تروریسم هستند و باید توصیه های لازم در خصوص اعمال رویکرد مبتنی بر خطر را به دستگاه های ذی ربط ارائه دهند.
- علاوه بر این، آیین نامه تعیین می کند که تمامی دستگاه های اجرایی از جمله وزارت کشور، وزارت صنعت، معدن و تجارت، وزارت امور خارجه، وزارت دادگستری، نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران، گمرک جمهوری اسلامی ایران، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و نهادهای امنیتی و اطلاعاتی موظفند دسترسی مرکز اطلاعات مالی به اطلاعات مورد نیاز را فراهم کنند.
- طبق این آیین نامه مرکز اطلاعات مالی مکلف است نسبت به جمع آوری اسامی مناطق پرخطر مطابق شاخص هایی از قبیل شاخص های زیر اقدام و آنها را پس از تصویب شورا، به اشخاص مشمول ابلاغ کند:
- ۱- نواحی مانند گمرک ها، مناطق آزاد و برخی نقاط مرزی که از نظر پولشویی یا تأمین مالی تروریسم در معرض خطر هستند.
 - ۲- کشورهایی که نظام های ضد پولشویی کافی در آنها وجود ندارد.
 - ۳- کشورهایی که سطح بالایی از فساد مالی یا فعالیت های مجرمانه در آنها مشاهده شده است.
 - ۴- کشورها یا مناطقی که به عنوان تأمین کنندگان مالی یا حامیان اقدامات تروریستی شناخته شده اند یا کشورهایی که سازمان های تروریستی در آنها فعالیت دارند. همچنین سازمان ثبت احوال کشور موظف است طی شش ماه پس از تصویب این آیین نامه، پایگاه یکپارچه اطلاعات هویتی افراد حقیقی ایرانی را به گونه ای سازماندهی کند که امکان دسترسی برخط و بدون محدودیت به آخرین اطلاعات پایه هویتی و مرتبطین آنها برای اشخاص مشمول همیشه فراهم باشد.
- وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات نیز به همراه وزارت کشور موظف است، ظرف یک سال پس از تصویب این آیین نامه، سامانه ای برای ثبت نشانی های مکانی اشخاص حقیقی و حقوقی راه اندازی کند. این سامانه باید به گونه ای طراحی شود که نشانی ها استانداردسازی شده و امکان جستجو و نمایش موقعیت مکانی بر روی نقشه جغرافیایی برای اشخاص مشمول به منظور اجرای مقررات مربوط به مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم فراهم گردد.

سازمان ثبت احوال کشور و سازمان ثبت اسناد و املاک کشور مکلفند شماره ملی اشخاص حقیقی و شناسه ملی اشخاص حقوقی متصل به هر شناسه (کد) پستی و همچنین نقشه حد نگار املاک کشور را به صورت برخط در اختیار وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات قرار دهند.

وزارت صنعت، معدن و تجارت وظیفه دارد با همکاری بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، طی یک سال پس از تصویب این آیین نامه، سیستمی برای ثبت معاملات طلا، فلزات گران بها، سنگ های قیمتی و عتیقه جات از طریق سامانه جامع تجارت راه اندازی کند. علاوه بر این، این وزارت خانه باید با همکاری وزارت کشور، گمرک جمهوری اسلامی ایران و اتاق اصناف ایران، در همان بازه زمانی، سیستمی برای ثبت معاملات خودرو و فرش های گران بها از طریق سامانه جامع تجارت ایجاد کند. پس از راه اندازی این سیستم، نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران تنها با استعلام از این سامانه و ثبت معامله خودرو در آن، قادر خواهد بود پلاک خودرو را تخصیص داده یا تعویض کند.

گمرک جمهوری اسلامی ایران و تمامی تولیدکنندگان داخلی خودرو و فرش های گران قیمت موظف هستند تمامی اطلاعات مربوط به خودروها و فرش های گران قیمت، خواه وارداتی و خواه تولید داخلی، را طبق الزامات وزارت صنعت، معدن و تجارت به این وزارت خانه ارائه دهند.

سیستم جامع تجارت باید به گونه ای طراحی شود که ثبت کامل زنجیره انتقالات خودرو و جزئیات معاملات آن، از جمله مبلغ و طرفین معامله، امکان پذیر باشد و تمامی اشخاص بتوانند معاملات خود را در این سیستم ثبت کنند.

علاوه بر این، وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات موظف است ظرف یک سال پس از تصویب این آیین نامه، سامانه ملی شماره تلفن همراه را راه اندازی کرده و زیرساخت های لازم برای تخصیص یک شماره تلفن همراه به هر فرد حقیقی یا حقوقی، اعم از ایرانی یا خارجی، را فراهم آورد. این سامانه باید امکان استعلام آنلاین و بدون محدودیت شماره های تلفن همراه را برای کاربران فراهم کند. همچنین، اشخاص مشمول باید از شماره تلفن همراه ثبت شده برای شناسایی مراجعین و برقراری ارتباط با اشخاص (حقیقی یا حقوقی، ایرانی یا خارجی) استفاده کنند.

وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف است، با همکاری سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، ظرف شش ماه پس از تصویب این آیین نامه، سیستم مکان محور ثبت معاملات املاک و مستغلات کشور را راه اندازی کند. این سیستم باید به طور طراحی شده باشد که تمامی اشخاص حقیقی و حقوقی بتوانند معاملات مربوط به املاک غیرمنقول، چه دارای سند رسمی و چه غیررسمی، را ثبت کنند.

سازمان ثبت اسناد و املاک کشور نیز موظف است، طی یک سال، پایگاه جامع اطلاعات وکالت نامه های رسمی را به طور مناسب ساماندهی کند تا امکان استعلام آنلاین وضعیت وکالت نامه ها برای افراد ذی ربط به طور دائمی فراهم باشد. اطلاعات مورد نیاز شامل جزئیات پایه ای هویتی وکیل و موکل، نوع وکالت نامه و مدت اعتبار آن خواهد بود.

پس از راه اندازی این پایگاه، ارائه هر نوع خدمات وکالتی جدید و ادامه خدمات قبلی به مراجعین تنها با ثبت وکالت نامه در این پایگاه امکان پذیر خواهد بود. همچنین، سازمان ثبت اسناد و املاک کشور موظف است فهرست وکالت نامه هایی که به دلایل غیر از پایان اعتبار باطل یا تعلیق شده اند، به همراه تاریخ و علت آن، به صورت روزانه در اختیار اشخاص ذی ربط قرار دهد.

مؤسسات مالی، اعتباری و صرافی ها نیز موظف اند فرآیندها و رویه های شناسایی مراجعین را به گونه ای تنظیم کنند که در هنگام آغاز تعاملات کاری و در طول آن، امکان ارزیابی ریسک و اتخاذ روش های شناسایی مناسب فراهم باشد. این اطلاعات باید شامل نوع شخص (حقیقی یا حقوقی)، تابعیت، محل سکونت و اقامت قانونی، مبدا و مقصد تراکنش ها، شغل و نوع فعالیت، میزان درآمد و منابع مالی، خدمات درخواست شده، هدف از افتتاح حساب یا شروع تعامل کاری، و نحوه استفاده از خدمات (مستقیم یا غیرحضور) باشد.

به نظر می رسد که با تصویب این آیین نامه، که به طور کامل نحوه اجرای سیاست های مقابله با تأمین مالی تروریسم و پولشویی را توضیح می دهد و با توجه به ساختارهای تعریف شده در آن که به مراتب هماهنگ تر از آیین نامه قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم است، این آیین نامه به عنوان یک سند جامع اجرایی برای پیشگیری و مقابله با تأمین مالی تروریسم و پولشویی عمل خواهد کرد. اجرای دقیق و

همه‌هنگ این سیاست‌ها و نظارت‌های مستمر می‌تواند به‌طور مؤثری از وقوع اقدامات مجرمانه مرتبط با پولشویی و تأمین مالی تروریسم جلوگیری نماید.

۶- ساز و کارها و استانداردهای بین‌المللی موجود در مبارزه با تأمین مالی تروریسم

در این بحث، به مهم‌ترین اسناد بین‌المللی که به موضوع مبارزه با تأمین مالی تروریسم پرداخته و راهکارهای مقابله‌ای در سطح جهانی ارائه داده‌اند، خواهیم پرداخت. این اسناد به ترتیب اهمیت شامل موارد زیر هستند: الف) کنوانسیون‌های بین‌المللی ضد تروریسم ب) قطعنامه‌های سازمان ملل متحد در زمینه مبارزه با تأمین مالی تروریسم پ) توصیه‌های گروه ویژه اقدام مالی.

۱-۶- کنوانسیون‌های بین‌المللی ضد تروریسم

به دلیل نبود یک سند جامع بین‌المللی درباره مقابله با پدیده تروریسم، اقدامات انجام شده بسیار محدود و جزئی بوده است. با این حال، در نتیجه تلاش‌های سازمان ملل متحد در مبارزه با تروریسم بین‌المللی، روشن شد که باید مسئله تروریسم بین‌المللی از تمامی ابعاد و با تمام ویژگی‌ها و خصوصیات آن مورد توجه قرار گیرد و به یک چارچوب حقوقی جامع برای مقابله با تروریسم در تمامی جنبه‌های آن نیاز است، که در این میان، مبارزه با تأمین مالی تروریسم گام اصلی و ابتدایی به شمار می‌آید. (حسینی، ۱۳۹۷: ۱۱۸).

آغاز تلاش‌های مجمع عمومی سازمان ملل برای تعریف تروریسم به اواخر دهه ۱۹۶۰ میلادی برمی‌گردد، زمانی که جهان به‌طور ناگهانی به آسیب‌پذیری ایمنی هوانوردی و دریانوردی بین‌المللی پس از حادثه معروف گروگان‌گیری در کشتی لورو پی برد. با این حال، مجمع عمومی برای اولین بار در سپتامبر ۱۹۷۲ به تروریسم به‌عنوان یک موضوع مستقل توجه کرد، بر اساس ابتکار دبیر کل وقت، کورت والد‌هایم، و به دنبال حوادث فرودگاه "لاد" در اسرائیل و گروگان‌گیری ورزشکاران اسرائیلی در بازی‌های تابستانی المپیک مونیخ ۱۹۷۲. (الهبوی نظری و فامیل زوار جلالی، ۱۳۹۶: ۷۳۳-۷۳۲).

سازمان ملل متحد از اوایل دهه ۶۰ میلادی تا به امروز، ۱۳ کنوانسیون ضد تروریسم را به تصویب رسانده است که به ترتیب تاریخ تصویب آنها به شرح زیر است:

- ۱- کنوانسیون راجع به جرایم و دیگر اعمال ارتكابی در داخل هواپیما مصوب ۱۹۶۳
- ۲- راجع به سرکوب تصرف غیر قانونی هواپیما مصوب ۱۹۷۰
- ۳- کنوانسیون راجع به سرکوب اعمال غیرقانونی بر ضد ایمنی هواپیمایی کشوری مصوب ۱۹۷۱
- ۴- کنوانسیون جلوگیری و مجازات جنایت بر ضد اشخاص تحت حمایت بین‌المللی از جمله نمایندگان دیپلماتیک مصوب ۱۹۷۳
- ۵- کنوانسیون حمایت فیزیکی از مواد هسته‌ای مصوب ۱۹۷۰
- ۶- کنوانسیون ضد گروگان‌گیری مصوب ۱۹۷۹
- ۷- پروتکل سرکوب اعمال غیرقانونی خشونت در فرودگاه‌های در خدمت هواپیمایی بین‌المللی کشوری مصوب ۱۹۸۸
- ۸- کنوانسیون نشانه‌گذاری مواد منفجره پلاستیکی به منظور ردیابی بعدی مصوب ۱۹۹۱
- ۹- کنوانسیون سرکوب اعمال غیرقانونی بر ضد ایمنی کشتی‌رانی دریایی مصوب ۱۹۸۸
- ۱۰- پروتکل سرکوب اعمال غیرقانونی و ایمنی سکوها ثابت مستقر در فلات قاره مصوب ۱۹۸۸
- ۱۱- کنوانسیون مقابله با تأمین تروریسم ۱۹۹۹
- ۱۲- کنوانسیون سرکوب بمب‌گذاری تروریستی مصوب ۱۹۹۷
- ۱۳- کنوانسیون سرکوب اعمال تروریستی هسته‌ای مصوب ۲۰۰۵

از میان ۱۳ کنوانسیون یادشده، تنها سه کنوانسیون به‌طور خاص به مسئله تروریسم پرداخته‌اند: کنوانسیون مبارزه با تأمین مالی تروریسم، کنوانسیون سرکوب بمب‌گذاری‌های تروریستی بین‌المللی، و کنوانسیون سرکوب اقدامات تروریستی هسته‌ای. با این حال، این به معنای بی‌توجهی سایر کنوانسیون‌ها به موضوع تروریسم نیست؛ بلکه موضوعات اصلی بسیاری از این کنوانسیون‌ها به‌طور غیرمستقیم با مصادیق تروریسم بین‌المللی مرتبط است و به تدریج به‌عنوان کنوانسیون‌های ضد تروریسم بین‌المللی از سوی مجامع جهانی شناخته شده‌اند.

از میان کنوانسیون‌های مذکور، تنها کنوانسیون مبارزه با تأمین مالی تروریسم که در سال ۱۹۹۹ تصویب شد، دارای اهمیت ویژه‌ای در زمینه مقابله با تأمین مالی تروریسم است، در حالی که سایر کنوانسیون‌ها به طور خاص به این موضوع پرداخته‌اند. بسیاری از کنوانسیون‌های چندجانبه با هدف نابودی و خشکاندن ریشه‌های جرم تروریسم (و نه تنها پیشگیری از آن) تدوین شده‌اند، اما به طور کلی این کنوانسیون‌ها فاقد سازوکارهای اجرایی و نهادهایی برای نظارت بر اجرای آنها هستند. یک استثنا در این زمینه، کنوانسیون مربوط به حفاظت فیزیکی از مواد هسته‌ای است که برای آن نهاد نظارتی مشخصی پیش‌بینی شده است. (حسینی، ۱۳۹۷: ۱۱۷).

کنوانسیون بین‌المللی مبارزه با تأمین مالی تروریسم در تاریخ ۹ دسامبر ۱۹۹۹ توسط مجمع عمومی سازمان ملل تصویب شد. تا تاریخ ۳۰ آوریل ۲۰۰۳، ۱۳۲ کشور این کنوانسیون را امضا کرده و از تاریخ ۱۰ آوریل ۲۰۰۲، در ۸۰ کشور لازم‌الاجرا شده است. بر اساس ماده ۲۶ کنوانسیون، این معاهده سی روز پس از دریافت بیست و دومین سند پذیرش، تصویب یا الحاق نزد دبیر کل سازمان ملل متحد، نافذ و قابل اجرا خواهد شد. همچنین، طبق ماده ۲۷، کشورهای عضو می‌توانند با ارسال اعلامیه کتبی به دبیر کل سازمان ملل متحد از کنوانسیون خارج شوند؛ در این صورت، کناره‌گیری یک سال پس از دریافت اعلامیه کتبی توسط دبیر کل نافذ خواهد بود. (طیبی فرد، ۱۳۸۴: ۲۷۱). کشورهای عضو این کنوانسیون، با توجه به اهداف و اصول منشور سازمان ملل متحد در زمینه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی و ارتقای حسن همجواری و روابط دوستانه و همکاری میان کشورها، و با ابراز نگرانی از افزایش اقدامات تروریستی در تمامی اشکال و ابعاد آن در سطح جهانی، به یاد قطعنامه شماره ۵۰۶ مورخ ۴ اکتبر ۱۹۹۵ مجمع عمومی سازمان ملل، که در سالگرد پنجاهمین سال تأسیس این سازمان تصویب شد، و همچنین با در نظر گرفتن تمام قطعنامه‌های مربوطه مجمع عمومی از جمله قطعنامه شماره ۴۹۶۰ مورخ ۹ دسامبر ۱۹۹۴ و پیوست‌های آن در خصوص اقدامات مقابله با تروریسم بین‌المللی، که به تأیید مجدد کشورهای عضو سازمان ملل رسید، تمامی اشکال و فعالیت‌های تروریستی را به عنوان اقدامات مجرمانه و غیرقابل توجیه در هر مکان و توسط هر شخص محکوم می‌نمایند. این اقدامات شامل مواردی است که روابط دوستانه میان کشورها و ملت‌ها را به خطر انداخته و تمامیت ارضی و امنیت کشورهای مختلف را تهدید می‌کند. (الاسدی و الشیخ، ۱۳۹۸: ۱۰۵-۱۰۴).

کنوانسیون مذکور سه تعهد عمده برای کشورهای عضو قائل شده است:

- ۱- جرم‌انگاری تأمین مالی اعمال تروریستی در قوانین جزایی.
 - ۲- همکاری گسترده با سایر کشورهای عضو و ارائه معاضدت قضایی در موضوعات مرتبط با کنوانسیون.
 - ۳- وضع مقررات و الزامات مربوط به ایفای نقش موسسات مالی در کشف و گزارش‌دهی موارد تأمین مالی اعمال تروریستی.
- مقررات گسترده‌ای برای جلوگیری و مبارزه با تأمین مالی تروریسم در این کنوانسیون پیش‌بینی شده است که متأسفانه پیش از حادثه ۱۱ سپتامبر مورد توجه قرار نگرفته بود. اما پس از این حادثه، ضرورت مقابله با چنین جرایمی در سطح بین‌المللی به شدت احساس شد و تنها دو سال پس از آن، تعداد کشورهای امضاکننده این کنوانسیون از ۱۳۲ کشور فراتر رفت. (طیبی فرد، ۱۳۸۴: ۲۷۴-۲۷۳).

۲-۶- قطعنامه‌های سازمان ملل متحد در مبارزه با تأمین مالی تروریسم

عملکرد سازمان ملل متحد در چند سال اخیر نشان داده است که این نهاد نقش مهمی در ایجاد همبستگی جهانی و هماهنگ‌سازی اقدامات بین‌المللی علیه تروریسم داشته است. با افزایش فعالیت گروه‌های تروریستی و گسترش دامنه نفوذ آنها، سازمان ملل چندین نشست و گردهمایی بین‌المللی درباره مبارزه با تروریسم برگزار کرده است. از جمله این رویدادها می‌توان به کنفرانس تخصصی درباره تروریسم در لیما و کنفرانس وزیران خارجه اتحادیه اروپا در پاریس اشاره کرد.

پس از حملات ۱۱ سپتامبر، شورای امنیت سازمان ملل متحد پیشگام شد. و به تصویب چندین قطعنامه پرداخت تا به تعقیب و مجازات اعمال تروریستی بپردازد. این اقدامات نشان‌دهنده عزم جهانی برای مقابله با تهدیدات تروریستی و تقویت همکاری‌های بین‌المللی در این زمینه است. (حسینی، ۱۳۹۷: ۱۱۹). دو قطعنامه ۱۲۶۷ و ۱۳۳۳ در خصوص مسدود کردن وجوه و سایر منابع مالی طالبان، القاعده و اسامه بن‌لادن از مهمترین قطعنامه‌های ضد تروریستی شورای امنیت پیش از وقوع حادثه ۱۱ سپتامبر محسوب می‌شوند که به مقابله با تأمین مالی تروریسم پرداخته‌اند. چند روز پس از واقعه ۱۱ سپتامبر، شورای امنیت سازمان ملل متحد با صدور قطعنامه ۱۳۷۳، اقدامات تروریستی مذکور را تهدیدی علیه صلح و امنیت بین‌المللی دانست و با تشکیل کمیته مقابله با تروریسم، تعهدات جدیدی در زمینه

مقابله با تروریسم و تأمین مالی تروریسم بر عهده دولت‌ها قرار داد.. (الهویی و فامیل زوار جلالی، ۱۳۹۶: ۷۳۵). این شورا در قطعنامه مذکور نقش یک قانون‌گذار بین‌المللی را ایفا کرد و بدون ارائه تعریفی از تروریسم و بدون در نظر گرفتن اصل اساسی آزادی اراده کشورها در پذیرش تعهدات بین‌المللی در حقوق بین‌الملل، وظایف مهمی را بر دولت‌ها تحمیل کرد که تا آن زمان هیچ‌گاه منشأ عرفی نداشتند. (حسینی، ۱۳۹۷: ۱۱۹).

از جمله تعهداتی که شورای امنیت در قطعنامه ۱۳۷۳ طبق فصل هفتم منشور بر دولت‌ها تحمیل کرده، می‌توان به موارد زیر اشاره کرد: دولت‌ها موظف‌اند که؛

- ۱- از تأمین مالی اعمال تروریستی جلوگیری و آن را متوقف کنند.
- ۲- ارائه یا جمع‌آوری داوطلبانه کمک‌های مالی از هر طریق از سوی اتباع خود یا در قلمرو خود به منظور استفاده در جهت اعمال تروریستی را مجرمانه قلمداد کنند.
- ۳- منابع مالی و اقتصادی و سایر دارایی‌های کسانی که مرتکب اعمال تروریستی می‌شوند یا در صدد ارتکاب آن هستند یا در اعمال تروریستی مشارکت یا آن را تسهیل می‌کنند را در اولین فرصت مسدود کنند.
- ۴- منابع مالی یا امکانات اقتصادی و سایر دارایی‌هایی که به طور مستقیم یا غیرمستقیم به این افراد مرتبط است یا در اختیار آنها قرار دارد، باید فوراً مسدود شوند.
- ۵- منابع مالی، اقتصادی و دارایی‌های اشخاص و نهادهایی که به نمایندگی یا به دستور این افراد و نهادها عمل می‌کنند را فوراً مسدود کنند.

۳-۶- توصیه‌های گروه اقدام مالی (FATF)

پس از توافق بر این که موسسات مالی به عنوان وسیله اصلی پولشویی شناخته می‌شوند، در نشست روسای کشورهای گروه ۷ در پاریس در سال ۱۹۸۹ تصمیم به ایجاد گروه ویژه اقدام مالی (FATF) گرفته شد تا راه‌های سوء استفاده از موسسات مالی مسدود گردد. این نهاد بین‌دولتی با هدف توسعه سیاست‌های مبارزه با پولشویی تأسیس شد و در سال ۱۹۹۰ چهل توصیه در این زمینه صادر کرد که در سال‌های ۱۹۹۶ و ۲۰۰۳ مورد اصلاح و بازبینی قرار گرفتند.

پس از حملات ۱۱ سپتامبر، گروه اقدام مالی در تاریخ ۲۹ و ۳۰ اکتبر ۲۰۰۱ در واشنگتن جلسه فوق‌العاده‌ای برگزار کرد و تصمیم به گسترش اختیارات خود به مبارزه با تأمین مالی تروریسم گرفت. در این جلسات، هشت توصیه جدید در زمینه مبارزه با تأمین مالی تروریسم تصویب شد. توصیه‌های چهل‌گانه قبلی نیز تحت تأثیر تحولات جدید اصلاح شدند تا شامل تأمین مالی تروریسم نیز بشوند. در سال ۲۰۰۴، یک توصیه جدید به توصیه‌های مربوط به تأمین مالی تروریسم اضافه شد و تعداد توصیه‌های گروه به ۴۹ توصیه افزایش یافت.

با گذر زمان، فعالیت‌های گروه ویژه اقدام مالی گسترش یافت و در سال ۲۰۱۲، مقابله با تأمین مالی فعالیت‌های اشاعه‌ای نیز به مأموریت این گروه افزوده شد. در همان سال، آخرین ویرایش توصیه‌های گروه برای مقابله با جرایم مالی، شامل تأمین مالی تروریسم، تأمین مالی فعالیت‌های اشاعه‌ای و پولشویی، منتشر شد. عنوان این توصیه‌نامه «استانداردهای بین‌المللی در مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم و اشاعه‌گری» است.

یکی از مهم‌ترین اقدامات و ابتکارات گروه ویژه اقدام مالی، تدوین و ارائه ۴۹ توصیه در زمینه مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم است. این توصیه‌ها مجموعه‌ای از ساز و کارهای جامع هستند که دولت‌های عضو باید برای مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم رعایت کنند. اگرچه این توصیه‌ها تنها جنبه توصیه‌ای دارند و فاقد ضمانت اجرایی هستند، اما به دلیل اهمیت و اعتبار خاصی که در سطح ملی و بین‌المللی دارند، جایگاه خود را حفظ کرده‌اند.

هدف گروه ویژه اقدام مالی، که کشورهای مختلف به‌طور مستقیم یا از طریق گروه‌های منطقه‌ای در آن عضویت دارند یا توصیه‌های آن را به اجرا درآورده‌اند، تدوین استانداردها و ارتقای شیوه‌های مؤثر در اقدامات قانونی، مقرراتی و عملیاتی برای مبارزه با پولشویی، تأمین مالی تروریسم و دیگر تهدیدات که ممکن است به نظام بین‌المللی آسیب بزنند، است. این نهاد که در زمان تأسیس شامل ۱۶ عضو بود،

اکنون به ۳۷ کشور و دو سازمان منطقه‌ای، یعنی کمیسیون اروپا و کشورهای عضو همکاری خلیج فارس، گسترش یافته است. همچنین، سازمان‌های ناظر شامل صندوق بین‌المللی پول، سازمان ملل متحد، بانک جهانی و شش گروه تخصصی نیز به این نهاد پیوسته‌اند. گروه ویژه اقدام مالی کشورها را موظف به اجرای اقداماتی می‌کند که شامل شناسایی خطرات، تدوین سیاست‌ها و انجام هماهنگی‌های لازم در سطح ملی، پیگیری قضائی جرایم مرتبط با تأمین مالی تروریسم، پولشویی و تأمین مالی اشاعه سلاح‌های کشتار جمعی، اتخاذ اقدامات پیشگیرانه در بخش مالی، و اعطای مسئولیت‌ها و اختیارات به نهادهای مربوطه است. (الشیخ و الاسدی، ۱۳۹۸: ۱۰۹-۱۰۸). کشور ایران هنوز به کنوانسیون بین‌المللی مبارزه با تأمین مالی تروریسم نپیوسته و به‌طور مستقل با تروریسم برخورد نکرده است. به نظر می‌رسد این رویکرد با دیدگاه جامعه جهانی که تروریسم را پدیده‌ای فرامرزی و جهانی می‌داند، هماهنگ نیست. مبارزه مؤثر با این پدیده نیازمند پذیرش و الحاق به اسناد بین‌المللی و بهره‌گیری از ساز و کارهای جهانی است. مقابله با تروریسم به رویکردی فراتر از ساختارهای داخلی موجود برای مبارزه با تأمین مالی آن نیاز دارد. باید نظامی کارآمد برای مقابله با تروریسم طراحی شود که علاوه بر راهکارهای پیشگیری از پولشویی و تأمین مالی تروریسم، به جرایم سازمان‌یافته نیز توجه کند. این نظام باید بر مبنای رویکردهای بین‌المللی و با توجه به نیازهای داخلی کشور شکل گیرد تا بتواند به‌طور مؤثر با تهدیدات تروریستی مقابله کند.

نتیجه گیری

تحلیل قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران در زمینه مبارزه با تأمین مالی تروریسم، به ویژه در پرتو الحاق به کنوانسیون سازمان کنفرانس اسلامی، تصویری روشن از تلاش‌های کشور در راستای مقابله با این تهدید پیچیده ارائه می‌دهد. این بررسی به وضوح نشان می‌دهد که ایران با اتخاذ تدابیر قانونی و اجرایی متعدد، گام‌های مهمی در جهت تقویت توانمندی‌های خود در این عرصه برداشته است، هرچند چالش‌ها و مشکلات همچنان پابرجا هستند.

اولاً، تصویب قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم و آیین‌نامه اجرایی آن در سال ۱۳۹۴، اقدامی بنیادین در عرصه حقوق کیفری ایران به شمار می‌رود. این قانون، با جرم‌انگاری تأمین مالی تروریسم و تعیین مجازات‌های سنگین برای مرتکبین، به دنبال ایجاد بازدارندگی و قطع منابع مالی تروریست‌هاست. به علاوه، تکالیف قانونی برای اشخاص مطلع و نهادهای مالی در زمینه گزارش‌دهی و نظارت، به بهبود شفافیت مالی و تقویت کنترل‌های داخلی کمک کرده است. این ساز و کارها، به رغم وجود برخی کاستی‌ها، به طور قابل توجهی به تقویت نظام مبارزه با تأمین مالی تروریسم در ایران کمک کرده است.

ثانیاً، هماهنگی و هم‌راستایی قوانین داخلی ایران با استانداردهای بین‌المللی، به ویژه از طریق قانون مبارزه با پولشویی و اصلاحات آن، نمایانگر عزم کشور در پیوستن به نظام‌های جهانی مبارزه با تأمین مالی تروریسم است. با تصویب قانون پولشویی و اصلاحات آن، ایران تلاش کرده است تا با افزایش نظارت و شفافیت در نظام مالی، به طور همزمان به مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم پرداخته و کارایی سیاست‌های ضد تروریسم را تقویت کند.

ثالثاً، الحاق ایران به کنوانسیون سازمان کنفرانس اسلامی، به عنوان یک سند بین‌المللی مهم، به تقویت نظام حقوقی کشور در زمینه مبارزه با تروریسم کمک کرده است. این کنوانسیون، با تعریف دقیق‌تر از تروریسم و ارائه قواعد و مقررات خاص برای مقابله با تأمین مالی تروریسم، چارچوب قانونی لازم را فراهم کرده و به هماهنگی قوانین داخلی با الزامات بین‌المللی کمک نموده است. هم‌راستایی اصول اسلامی با الزامات بین‌المللی در این کنوانسیون، به ایجاد تعادل میان اصول قانونی کشور و الزامات جهانی کمک کرده و به تقویت قابلیت‌های ایران در مبارزه با تهدیدات تروریستی افزوده است.

با این حال، بررسی‌ها نشان می‌دهد که با وجود پیشرفت‌های صورت‌گرفته، همچنان چالش‌هایی در زمینه مبارزه با تأمین مالی تروریسم وجود دارد. از جمله این چالش‌ها می‌توان به نیاز به تقویت بیشتر ساز و کارهای نظارتی، ارتقاء همکاری‌های بین‌المللی، و بهبود مکانیزم‌های اجرایی اشاره کرد. برای دستیابی به موفقیت‌های بیشتر، لازم است که ایران به تقویت و بهبود مستمر سیاست‌های ضد تروریسم و نظارت دقیق بر منابع مالی ادامه دهد. تنها از این طریق می‌توان به مقابله مؤثر با پیچیدگی‌های جدید تروریسم و تأمین مالی آن پرداخت و به حفظ امنیت و ثبات جهانی کمک کرد.

فهرست منابع

۱. الهویی نظری، حمید و فامیر زوار جلالی، امیر (۱۳۹۶). مسئولیت بین المللی دولت های تامین کننده مالی تروریسم، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی. دوره ۴۷. شماره ۳
۲. حسینی، محمد رضا (۱۳۹۷). مکانیزم مقابله با منابع مالی گروه های تروریستی در پرتو اسناد حقوق بین الملل (مطالعه موردی: داعش)، فصلنامه علمی پژوهشی مطالعات بین رشته ای دانش راهبردی. سال هشتم. شماره ۳۳.
۳. حکیمی ها، سعید (۱۳۹۰). سیاست جنایی جمهوری اسلامی ایران در قبال مبارزه با تروریسم، مجله سیلست دفاعی. سال نوزدهم. شماره ۷۶
۴. شمس ناتری، محمد ابراهیم و اسلامی، داود (۱۳۹۴). ماهیت کیفری تامین مالی تروریسم، مطالعات حقوق کیفری و جرم شناسی. دوره دو. شماره ۵۴.
۵. الشیخ، حیدر و الاسدی ضیاء (۱۳۹۸). مبارزه با تامین مالی تروریسم و جایگاه آن در اسناد بین المللی با نگاهی به سیاست جنایی ایران و عراق، فصلنامه وکیل مدافع. شماره ۱۸.
۶. طیبی فرد، امیر حسین (۱۳۸۴). مبارزه با تامین مالی تروریسم در اسناد بین المللی، مجله حقوقی نشریه دفتر خدمات حقوقی بین المللی جمهوری اسلامی ایران. شماره سی و دوم.
۷. غمامی، سید محمد مهدی (۱۳۹۵). چالش های حقوق بشری و شهروندی در مبارزه با تروریسم (مطالعه موردی نظام حقوقی ایالات متحده آمریکا و جمهوری اسلامی ایران، فصلنامه آفاق امنیت. سال نهم. شماره ۳۳.

Examining the law of Iran's accession to the Convention of the Organization of the Islamic Conference to fight international terrorism

First Author: MahmoodReza Heydarian Zarneh

Affiliation: Master's degree in criminal law and criminology, Islamic Azad University, Kermanshah Science and Research Unit

Abstract

This article examines the law of Iran's accession to the Convention of the Organization of the Islamic Conference to fight international terrorism and analyzes the existing mechanisms in Iran's criminal law in the field of combating the financing of terrorism. In this regard, first, the criminalization of terrorism financing in Iran's criminal system has been examined. Due to the lack of a comprehensive definition of terrorism and the lack of an independent criminal title for this crime, Iran's legal system had turned to using traditional titles such as war and corruption in the land. This issue had created challenges in adapting to international standards, especially in cases where terrorist acts were organized and included people who played indirect roles such as financial and technical support. The financing of terrorism and its executive regulations have been examined. This law, which was approved in 2014, foresees punishments for perpetrators of financing terrorism and has assigned duties for institutions and individuals related to discovering and reporting suspicious operations. In addition, the anti-money laundering law has also been discussed as a complementary tool in the fight against the financing of terrorism, because money laundering was considered one of the most important ways of attracting financial resources for terrorists. Also, this article analyzes the mechanisms of The international community has dealt with the fight against the financing of terrorism. In this section, international anti-terrorism conventions, UN resolutions and recommendations of the Financial Action Task Force (FATF) are mentioned. These documents and institutions have played an important role in formulating and promoting global standards in the fight against the financing of terrorism and have had significant effects on the domestic policies and laws of countries, including Iran.

Keywords: Fighting terrorism, Convention of the Organization of the Islamic Conference, terrorism.