

## سیاست جنایی ایران در قبال تأمین مالی تروریسم در مواجهه با توصیه‌ها و برنامه اقدام FATF

غلامرضا طالعی<sup>۱</sup>

حمیدرضا میرزاجانی<sup>۲</sup>

### چکیده

اف-ای-تی-اف فعالیت خود را با وضع استانداردهای بین‌المللی در زمینه مبارزه با پول‌شویی آغاز و سپس در بستر تحولات بین‌المللی، گستره وظایف خود را به مبارزه با تأمین مالی تروریسم نیز تعمیم داد. این نهاد با ارزیابی اقدامات کشورها در اجرای این استانداردها، نتایج بررسی‌های خود را در گزارشات سالانه ارائه می‌نماید. اف-ای-تی-اف از فوریه ۲۰۰۸ در بیانیه‌های عمومی خود نام ایران را در فهرست کشورهای تحت نظر قرار داده است. از سوی دیگر ایران نیز ضمن پذیرش اجرای برنامه اقدام، مبادرت به تصویب و اصلاح قوانین و مقررات خود نموده است. تعامل سیاست جنایی ایران در مواجهه با توصیه‌ها و همچنین برنامه اقدام اف-ای-تی-اف، در مواردی و خاصه در حوزه مقابله با تأمین مالی تروریسم، دارای نقاط تعارض جدی و اساسی است که در این مقاله به روش توصیفی-تحلیلی به تحلیل آن پرداخته شده است.

**واژگان کلیدی:** تعارض، سیاست جنایی ایران، برنامه اقدام، تأمین مالی تروریسم، FATF.

۱. دانشجوی دکتری حقوق کیفری و جرم‌شناسی، گروه حقوق، واحد مشهد، دانشگاه آزاد اسلامی، مشهد، ایران.

✉ drmirzajani@yahoo.fr

۲. استادیار حقوق جزا و جرم‌شناسی، گروه حقوق، واحد مشهد، دانشگاه آزاد اسلامی، مشهد، ایران. (نویسنده مسئول)

## مقدمه

واقعه تروریستی ۱۱ سپتامبر ۲۰۱۱، درآمد و نویدی بر ظهور اعمال تروریستی در آغاز هزاره سوم است. الحاق دولت‌ها به اسناد و فعالیت‌های سازمان ملل متحد، از یک سو و امضای قراردادهای همکاری امنیتی - قضایی دو یا چند جانبه میان دولت‌ها از سوی دیگر که نمود اجماع جهانی علیه تروریسم محسوب می‌شود، هم‌زمان رویکرد سیاست جنایی کشورها به اعمال تروریستی را به رغم اختلاف نظرهای سیاسی ایدئولوژیک به هم نزدیک کرده است. (دلماس مارتی، ۱۳۹۳: ۶۲)

انسجام قوانین و مقررات داخلی سیاست جنایی و ارتقای کارآمدی آن امروزه، بیش از پیش با تعهدات بین‌المللی دولت‌ها در قلمرو سیاست جنایی نیز گره خورده است. سیاست جنایی کشورها بیش از پیش در پرتو تعهدات بین‌المللی دولت‌های متبوع، در قالب عضویت در معاهدات منطقه‌ای و جهانی و امضای موافقت‌نامه‌های دو یا چندجانبه میان خود نیز متحول می‌شوند، به طوری که سیاست جنایی ملی دارای منابع فراملی نیز شده و دولت‌ها را ناگزیر از اجرای تعهدات در قلمروهای بزه‌نگاری، پاسخ‌گذاری کنشی - واکنشی کرده است.

اعمال مفاد و انجام تعهدات دولت‌ها در سیاست جنایی ملی، امروزه دست‌کم از چهار جهت مهم می‌نماید: نخست، از نظر حقوقی - جرم‌شناختی: زیرا به هماهنگ شدن سیاست جنایی دولت‌ها با یکدیگر، انسجام بین‌المللی سیاست جنایی و در نتیجه افزایش همکاری قضایی - پلیسی - امنیتی و کارآمدی اشکال مختلف کنترل بزهکاری در سطح و بین کشورها، به ویژه در قبال جرایم سازمان‌یافته و جهانی شده، منجر می‌شود. دوم، از نظر حقوق بین‌الملل: عدم انجام تکالیف بین‌المللی پذیرفته‌شده توسط دولت‌ها، دارای آثار و ضمانت اجرای حقوقی برای آن‌ها است. سوم، از نظر دیپلماتیک: میزان اعتقاد و پایبندی عملی دولت‌ها به تکالیف بین‌المللی خود نیز به معیاری برای حفظ یا امکان‌سنجی برقراری و ارزیابی سطح و نوع روابط دیپلماتیک - اقتصادی و همکاری قضایی - پلیسی میان کشورها تبدیل شده است. بدین‌سان، حکومت‌ها امروزه، یک نیمرخ و چهره سیاست جنایی از خود نه تنها در سطح ملی، بلکه در سطح جهانی نیز ترسیم می‌کنند و برحسب گونه نیمرخ سیاست جنایی که از خود باقی می‌گذارند، موضوع قضاوت افکار عمومی ملی - بین‌المللی واقع می‌شوند و از پیامدهای آن نیز متأثر می‌گردند. چهارم، از نظر اقتصادی: شرکت‌ها و بنگاه‌های تولیدی، صنعتی و فناوری چند ملیتی و مؤسسات اعتباری و بانکی بزرگ برای سرمایه‌گذاری و انتقال فناوری‌ها در و به کشورها و داد و ستد با آن‌ها به ارزیابی قوانین، میزان استقلال و سلامت دستگاه‌های قضایی، اداری، پلیسی، میزان پاسخگو بودن دولت‌ها در قبال تعهدات بین‌المللی خود و پایبندی آن‌ها به تأمین امنیت حقوقی - قضایی اشخاص اقدام و به‌طور کلی، به گونه نیمرخ آنها در حوزه سیاست جنایی نیز توجه می‌کنند. (لازرز، ۱۴۰۰: ۷۱)



در بررسی و تحلیل نظام سیاست جنایی هر کشور می‌بایست قواعد حقوقی و نیز عملکرد نهادهای مختلف که اجرای این قواعد را به عهده دارند، توأمان مورد توجه قرار گیرد. این بدان معناست که صرف تجزیه و تحلیل قوانین موجود به‌ویژه قوانین جزایی برای ارائه تصویر دقیقی از سیاست جنایی یک کشور در مقابله با جرایم یا در مقابله با جرمی خاص کفایت نمی‌کند. بدین منظور عملکرد نهادهایی که به موجب الزامات قانونی بین‌المللی و داخلی موجود در مقابله با جرم تأمین مالی تروریسم متولی امر می‌باشند، باید تحلیل شود. (حاجی ده آبادی و خاتمی، ۱۳۹۷: ۴۷)

اف-ای-تی-اف یکی از این نهادهای مهم و مؤثر مالی بین‌المللی در عصر حاضر است که فعالیت خود را با وضع استانداردهای بین‌المللی در زمینه مبارزه با پول شویی آغاز و سپس در بستر تحولات بین‌المللی، گستره وظایف خود را به مبارزه با تأمین مالی تروریسم نیز تعمیم داد که در مقام تبیین سیاست جنایی ایران در قبال تأمین مالی تروریسم، تحلیل مبانی و عملکرد نهاد مذکور و میزان تأثیرگذاری آن ضروری است.

آن‌گونه که وب سایت رسمی گروه ویژه اقدام مالی (اف-ای-تی-اف) در انتشارات خود بیان نموده است، اف-ای-تی-اف یک نهاد مستقل بین‌الدولی است که در سال ۱۹۸۹ میلادی توسط نمایندگان حوزه‌های قضایی عضو آن تأسیس گردید. وظیفه این گروه، طرح و تدوین استانداردها و توسعه تدابیر مؤثر حقوقی، نظارتی و عملیاتی، برای مبارزه با پول شویی، تأمین مالی تروریسم و تأمین مالی اشاعه سلاح‌های کشتار جمعی و سایر تهدیدهای مرتبط با تمامیت نظام مالی بین‌المللی می‌باشد. توصیه‌های اف-ای-تی-اف، یک چارچوب جامع و استوار از اقداماتی را ایجاد نموده است که کشورها باید برای مبارزه با پول شویی، تأمین مالی تروریسم و تأمین مالی اشاعه سلاح‌های کشتار جمعی، در عمل به اجرا گذارند. (6: 2019, FATF 2012-2019)

از نظر بانک جهانی، گروه ویژه یک نهاد بین‌المللی بوده و به‌عنوان یک سیاست‌گذار بین دولتی در عرصه بین‌المللی عمل می‌کند و با ایجاد استانداردهای بین‌المللی، در سطوح ملی و بین‌المللی، سیاست‌ها و روش‌های مبارزه با پول شویی و تأمین مالی تروریستی را تعیین می‌کند. گروه ویژه در چهارچوب سیاست‌گذاری، بر این امر نظارت دارد که دولت‌ها با چه کیفیتی توصیه‌ها را رعایت می‌کنند و این‌که کشورهایی را که مقررات و اقدامات ضد پول شویی و تأمین مالی تروریسم آن‌ها ضعیف است را شناسایی کند تا از ضعف قانونی آن‌ها موجبات سوءاستفاده از اموال و تجهیزات غیرقانونی را فراهم نسازد. (حبیبی و زرنشان، ۱۴۰۰: ۳۰۸)

اف-ای-تی-اف با ارزیابی اقدامات کشورها در اجرای استانداردهای این گروه، نتایج بررسی‌های خود را در گزارشات سالانه خود ارائه می‌نماید. اف-ای-تی-اف از فوریه ۲۰۰۸ در بیانیه‌های عمومی خود نام ایران را در فهرست کشورهای تحت نظر قرار داده و مواضع خود را در قبال ایران بیان نموده

است. ایران نیز در واکنش به این مواضع، ضمن پذیرش اجرای برنامه اقدام در راستای اجرای توصیه‌های اف-ای-تی-اف، مبادرت به تصویب و اصلاح قوانین و مقررات خود نموده است. بخشی از برنامه اقدام ایران مربوط به حوزه مقابله با پول‌شویی و بخشی در حیطه مبارزه با تأمین مالی تروریسم می‌باشد.

از آنجا که تعامل سیاست جنایی ایران با سیاست‌گذاری‌های گروه ویژه، در حوزه مقابله با تأمین مالی تروریسم، در برخی مواضع، دارای تعارض جدی و اساسی است، ضرورت این نوشتار، تحلیل نقاط تعامل و تعارض سیاست جنایی ایران با توصیه‌ها و برنامه اقدام اف-ای-تی-اف در این حوزه بوده است. بدین سان برای وصول به این مطلوب، پس از بررسی پیشینه پژوهش و نیز پیشینه ارتباط ایران و اف-ای-تی-اف، با رعایت روش توصیفی - تحلیلی، در دو قسم جداگانه، در ابتدا تعامل سیاست جنایی ایران و اف-ای-تی-اف در قبال تأمین مالی تروریسم و سپس در ادامه، تعارض سیاست جنایی ایران و اف-ای-تی-اف در قبال تأمین مالی تروریسم بررسی و تحلیل خواهد شد.

### پیشینه پژوهش

در حوزه مقابله با تأمین مالی تروریسم کتاب‌ها، مقالات و رساله‌های متعددی به‌ویژه در دو دهه اخیر به رشته تحریر درآمده است و لیکن توصیه‌ها و اقدامات گروه ویژه، در زمره موضوعاتی است که محققین و پژوهشگران، طی چندسال اخیر، به بررسی ابعاد مختلف آن پرداخته‌اند. از میان مهم‌ترین کتاب‌های نگارش شده در این حوزه به زبان فارسی، می‌توان به موارد ذیل اشاره نمود:

«گروه ویژه اقدام مالی، ساختار، اهداف و پیامدهای حقوقی و اقتصادی آن در ایران» نوشته دکتر فیضی چکاب و خانم سوده آهنگری اشاره نمود که در سال ۱۳۹۸ به زیور طبع در آمده است و نویسندگان در دو بخش، به شناسایی گروه ویژه و استانداردهای آن و همچنین چشم اندازهای همکاری ایران با این نهاد پرداخته‌اند.

«خودتحریمی: جستاری در مفهوم، ابعاد و پیامدهای خسارت بار FATF» عنوان کتاب دیگری است که توسط دفتر مطالعات گفتمان انقلاب اسلامی، در سال ۱۳۹۷ نگارش شده است و شامل ۲۰ مقاله از محققین و صاحب نظران مختلف در این ارتباط می‌باشد.

از مقالات منتشره در این خصوص نیز می‌توان به موارد زیر اشاره نمود:

«بررسی مشروعیت بین‌المللی گروه ویژه اقدام مالی (FATF) و اعتبار مقررات آن از دیدگاه اسناد بین‌المللی و رویه دولت‌ها»، نوشته شهرام زرنشان و حبیب‌الله حبیبی، مجله مطالعات حقوق تطبیقی، پاییز و زمستان ۱۴۰۰.

«واکاوی نقش گروه ویژه اقدام مالی (FATF) در کارآمدسازی تحریم‌های یک جانبه آمریکا (مورد مطالعه: ایران)»، نوشته سید یحیی علوی و محسن جودکی، نشریه علمی آفاق امنیت، بهار ۱۴۰۰.

«نقد نظام اطلاعات در گروه ویژه اقدام مالی (FATF) و ارائه یک مدل جایگزین اسلامی»، نوشته مهدی محمدی و محمد مهدی نجفی علمی، نشریه علمی آفاق امنیت، بهار ۱۴۰۰.

«نقش و جایگاه گروه ویژه اقدام مالی (FATF) در نظام حقوق بین‌الملل»، نوشته حبیب‌الله حبیبی و شهرام زر نشان، مجله پژوهش‌های حقوقی، بهار ۱۴۰۰.

«گروه ویژه اقدام مالی (FATF) در اقتصاد جهانی و سیاست بین‌الملل: تحلیل الگوی رفتاری گروه ویژه در قبال ایران»، نوشته رحیم بایزیدی، نشریه سازمان‌های بین‌المللی، پاییز ۱۳۹۹.

«رویکرد متقابل ایران و گروه ویژه اقدام مالی از منظر اسناد بین‌المللی»، نوشته محمودرضا فارسیانی، هیلدا رضائی، احد باقرزاده و مصطفی نوراللهی، پژوهش‌نامه ایرانی سیاست بین‌الملل، پاییز و زمستان ۱۳۹۹.

«بررسی الحاق ایران به کارگروه اقدام مالی علیه پول‌شویی؛ نگاهی به مقابله با حمایت مالی تروریسم بین‌المللی»، نوشته محمد سهرابی و علیرضا داداش‌زاده، نشریه پژوهش بین‌الملل، مرداد ۱۳۹۹.

«مفهوم مراقبت بایسته در حقوق بین‌الملل و مقررات گروه ویژه اقدام مالی»، نوشته مهدی حدادی و بهرام مرادیان، مجله حقوق بین‌المللی، زمستان ۱۳۹۸.

#### ۱. پیشینه ارتباط ایران و اف-ای-تی-اف

توصیه‌های اف-ای-تی-اف، پایه و اساس اقدام ملی در خصوص مبارزه با پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم را تشکیل می‌دهد و تقریباً در تمام کشورهای جهان مورد پذیرش قرار گرفته است. (Van der Does de Willebois, 2014: 9) بخش اساسی فعالیت‌های اف-ای-تی-اف ارزیابی پیشرفت اعضای آن در رعایت توصیه‌های اف-ای-تی-اف است. اف-ای-تی-اف تلاش می‌کند تا این فعالیت را از طریق ارزیابی‌هایی که هر ساله توسط اعضای فرد و از طریق ارزیابی‌های متقابل انجام می‌شود، انجام دهد. (Jackson, 2017: 6) ارزیابی متقابل در واقع به‌عنوان پایه‌ای برای تجزیه و تحلیل انطباق خدمت می‌کند که بر مبنای آن می‌توان مشاهده کرد که چگونه شاخص‌هایی چون یک اقتصاد معین، حکومت یا فعالیت‌های تروریستی بر میزان اجرای توصیه‌های اف-ای-تی-اف تأثیر می‌گذارد. (Shami, 2015: i) اقدامات اف-ای-تی-اف در مقابله با پول‌شویی و تأمین مالی

تروریسم به ترکیبی از خود ارزیابی‌های سالانه و ارزیابی‌های متقابل دوره‌ای متکی است که توسط تیمی از کارشناسان اف-ای-تی-اف تکمیل می‌شود.

گروه ویژه از فوریه ۲۰۰۸ در بیانیه‌های عمومی خود نام ایران را در فهرست کشورهای تحت نظر قرار داده است. اف-ای-تی-اف ابتدا در سه بیانیه عمومی خود در سال ۲۰۰۸ (در بیانیه‌های عمومی ۲۸ فوریه ۲۰۰۸ (1 FATF, 2008 A)، ۲۰ ژوئن ۲۰۰۸ (FATF, 2008 B: 1) و همچنین ۱۶ اکتبر ۲۰۰۸ (C: 1 FATF, 2008) از کلیه حوزه‌های قضایی می‌خواهد تا به مؤسسات مالی خود توصیه کنند تا دقت خود را در خصوص خطرات ناشی از نواقص موجود در نظام مقابله با پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم ایران، به میزان کافی افزایش دهند.

رویکرد این نهاد از سال ۲۰۰۹ و با صدور بیانیه عمومی ۲۶ ژوئن ۲۰۰۹، در قبال ایران تغییر نموده و به اقدامات متقابل روی آورد که این رویکرد تا سال ۲۰۱۶ ادامه یافت. (FATF, 2009: 1) در ۱۴ ژوئن ۲۰۱۶ (۲۵ خرداد ۱۳۹۵) وزیر امور اقتصاد و دارایی، به نمایندگی از دولت وقت ایران، ضمن یک توافق محرمانه پذیرفت توصیه‌های ۴۰ گانه گروه ویژه و یک برنامه اقدام<sup>۱</sup> که حاوی دستورالعمل زمان‌بندی شده جهت اجرای توصیه‌های اف-ای-تی-اف و دارای ۴۱ بند بود را اجرا کند.

در ژوئن ۲۰۱۶، نشست مجمع عمومی اف-ای-تی-اف در بوسان کره جنوبی تشکیل شد. از آنجا که دولت ایران با نمایندگی وزیر اقتصاد وقت، پذیرفته بود برنامه اقدام اف-ای-تی-اف را اجرایی نماید، رویکرد اف-ای-تی-اف در قبال ایران تغییر نموده و یکی از نتایج جلسه علنی ۲۴ ژوئن ۲۰۱۶ خود را تعامل با ایران و تعلیق ۱۲ ماهه اقدامات متقابل، به منظور نظارت بر پیشرفت ایران در اجرای برنامه اقدام اعلام نمود. (FATF, 2016: 1)

اف-ای-تی-اف در پایان زمان اجرای برنامه اقدام، در بیانیه عمومی ۲۳ فوریه ۲۰۱۸، با توجه به اقداماتی که ایران در اجرای برنامه اقدام خود انجام داده بود، ضمن برشمردن موارد نقص برنامه اقدام ایران، تصمیم به ادامه تعلیق اقدامات متقابل تا ماه ژوئن سال ۲۰۱۸ گرفت. (FATF, 2018) (B: 1)

این روند و ادامه تعلیق اقدامات متقابل در بیانیه‌های عمومی بعدی اف-ای-تی-اف با تأکید بر اجرای موارد نواقص اجرای برنامه اقدام ایران ادامه یافت تا در نهایت اف-ای-تی-اف در بیانیه عمومی فوریه ۲۰۲۰، با توجه به عدم تکمیل برنامه اقدام و عدم تصویب کنوانسیون‌های پالمو و مقابله با تأمین مالی تروریسم توسط ایران، مجدداً به اعضاء و حوزه‌های قضایی توصیه نمود اقدامات متقابل را مطابق توصیه شماره ۱۹ در قبال ایران اعمال نمایند. (1 FATF, 2020)

## 1. Action Plan

توضیح آنکه پذیرش توصیه‌های اف-ای-تی-اف توسط ایران، همواره دارای موافقان و مخالفانی بوده است که نظرات آنان مبتنی بر رویکردها و مبانی مختلف می باشد. موافقان یک نگاه کلی به این ماجرا دارند. آنان از ضرورت تعامل با اف-ای-تی-اف به منظور ساماندهی معاملات مالی بین‌المللی و ارتباط بهتر با بانک‌های بین‌المللی و همچنین در امان ماندن از اقدامات تنبیهی اف-ای-تی-اف سخن می‌گویند. (فولادی، ۱۳۹۷: ۸۹)

در مقابل مخالفان این طرح از عدم شفافیت گروه ویژه گلایه‌مند بوده و پذیرش اف-ای-تی-اف را نوعی خود تحریمی بزرگ می‌دانند، چرا که بدین طریق اطلاعات فراوانی در خصوص تبادلات مالی ما در اختیار این گروه قرار می‌گیرد. (سهرابی و داداش زاده، ۱۳۹۹: ۷۹)

آنچه قابل تأمل است آن است که سیاست جنایی ایران در مسیر پذیرش و انجام کامل توصیه‌ها و همچنین برنامه اقدام اف-ای-تی-اف، در مواردی دارای هماهنگی و تعامل و در مواردی دارای نقاط تعارض جدی و اساسی است. این تعارض خاصه در حوزه مقابله با تأمین مالی تروریسم مشهود می باشد که در ادامه بدان خواهیم پرداخت.

## ۲. تعامل سیاست جنایی ایران و اف-ای-تی-اف در قبال تأمین مالی تروریسم

سیاست جنایی به‌عنوان یکی از مهم‌ترین ارکان سیاست عمومی، متضمن مدیریت پاسخ‌دهی به بزهکار از سوی دولت و جامعه مدنی است که ارزش‌گذاری و تعیین ضمانت‌اجراهای حقوقی و کیفی را در راستای تأمین و تضمین امنیت جامعه سامان می‌بخشد. بر این اساس، امروز متولیان سیاست جنایی، کارایی و اثربخشی نهادهای رسمی و دولتی را به همراه امکانات نهادهای نظام عدالت کیفری به خارج از مرزهای رسمی نیز توسعه می‌بخشند. (دارابی، ۱۴۰۱: ۵۴)

سیاست جنایی از زمان ظهور انگاره‌های آن در لسان بنیان و نظریه‌پردازان، به نوعی تدوین خط مشی و اصول کلی راهبردی کنترل و پاسخ‌دهی سنجیده به جرم، در سایه به‌کارگیری ابزارهای ویژه و منطبق با شرایط خاص گفته شده است. امروزه گفته می‌شود که اگر اهداف متصدیان امر از تشکیل راهکارهای مقابله با جرم، بر روی موضوعی خاص متمرکز شود، بدون شک اصول اصلی و راهبردی سیاست جنایی هم بر مبنای چنین طرز تفکر و شکل‌دهی عملی به اهداف، تغییر خواهند یافت و در بطن سیاست جنایی، یک سری تغییرات اصلی و بنیادین ایجاد خواهد شد که در مقام عملی ساختن تئوری‌ها نمایان می‌گردد. لذا اهداف و دورنمایی که سیاست جنایی بر مبنای آن تشکیل می‌گردد به مثابه چراغ راه هدایت فرایند پاسخ‌دهی به پدیده مجرمانه عمل خواهد کرد. (قناد و اکبری، ۱۳۹۶: ۴۰)

چنانکه بیان گردید، یکی از مهم‌ترین بخش‌های برنامه اقدام ایران آن‌گونه که اف-ای-تی-اف نیز در بیانیه عمومی ۲۳ فوریه ۲۰۱۸ و بیانیه‌های پس از آن اشاره نموده است، اقداماتی است که ایران در حوزه مقابله با تأمین مالی تروریسم باید انجام دهد. بدیهی است پذیرش و انجام اقدامات مذکور، مبین تعامل سیاست جنایی ایران با نهاد اف-ای-تی-اف خواهد بود که در این قسم به بررسی آنها مبادرت خواهیم نمود.

## ۱.۲. تصویب و اصلاح قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم

در بخش دوم برنامه اقدام ایران، در خصوص جرم تأمین مالی تروریسم (مندرج در توصیه‌های شماره ۲، ۴، ۵ و ۱۸ اف-ای-تی-اف) در شش بند (بندهای ۵ تا ۱۰ برنامه ۴۱ ماده‌ای اقدام ایران)، برنامه‌هایی که اف-ای-تی-اف برای اجرای ایران پیش بینی نموده است، مشخص گردیده است.

نکته مهمی که باید بدان توجه نمود آن است که بدون تصویب و اجرای قوانین کارآمد و مؤثر در نظام‌های حقوقی داخلی، نمی‌توان فرایند مقابله با تأمین مالی تروریسم را سامان داد. ضعف در پیگیری و تعقیب مرتکبان تأمین مالی تروریسم، یکی از عمده‌ترین کمبودها و دلایل ناکامی دولت‌ها و کشورها در مقابله با تأمین مالی تروریسم معرفی شده است. (قماشسی، زراعت و مهدوی نژاد، ۱۳۹۹: ۲۴۴)

با عنایت به اینکه در حقوق ایران و سیاست جنایی تقنینی آن تا قبل از تصویب قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم در سال ۱۳۹۴، در هیچ یک از قوانین به صراحت نامی از تروریسم و تأمین مالی آن نبوده و قانون مستقل و خاصی بدان اختصاص نیافته بود و از سوی دیگر، این قانون در سال ۱۳۹۷ در تعامل با اف-ای-تی-اف و منطبق بر برنامه اقدام ایران اصلاح گردید، هم تصویب و هم اصلاح این قانون، از نقاط تعامل و تأثیرات مثبت نهاد اف-ای-تی-اف بر سیاست جنایی ایران است که به لحاظ حقوقی، مبین تمایل سیاست جنایی ایران به هماهنگ شدن با نهادهای بین‌المللی، در راستای انسجام بین‌المللی سیاست جنایی خاصه در قبال جرم سازمان یافته‌ی مزبور و ارائه یک نیمرخ سازگار با جهت‌گیری اسناد و نهادهای بین‌المللی، خاصه نهاد مزبور، در جهت ارتقاء انسجام و کارآمدی سیاست جنایی ایران در این خصوص می‌باشد.

## ۱.۱.۲. اتخاذ رویکرد جرم‌انگاری مستقل

جرم‌انگاری و تعیین و اعمال ضمانت‌اجراهای کیفری، ابزارهای اساسی بخش ماهوی سیاست جنایی تقنینی برای تأمین اهداف خویش است. قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم مصوب ۱۳۹۴/۱۱/۱۴ تحت فشارهای بین‌المللی و پیگیری نهادهای اقتصادی، در راستای رفع



محدودیت‌های ایجاد شده برای نظام بانکی، به موضوع حقوق کیفری ایران تبدیل شده و به تصویب رسید. واقعیت امر این است که ایران با وجود تصویب قانون مبارزه با پول‌شویی و اجرای تدابیر نظارتی بر سیستم بانک، همواره به دلیل عدم جرم‌انگاری مستقل تأمین مالی تروریسم، در فهرست کشورهای پرخطر برای سرمایه‌گذاری از سوی نهادهای مالی معرفی شده و بعضاً تحریم شده است. از این رو این قانون یک اقدام واکنشی در مقابله با تحریم‌ها بوده که با محوریت وزارت اقتصاد و بانک مرکزی تهیه شده است.

بر این اساس، شاید بتوان گفت در ایران، سیاست جنایی اجرایی در خصوص پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم، بسیار پیشروتر از سیاست جنایی تقنینی و قضایی بوده و بر آن تفوق دارد. این پیش‌رو بودن در حدی است که قانون مبارزه با پول‌شویی هیچ صحبتی از تأمین مالی تروریسم نمی‌کند ولی آئین‌نامه پول‌شویی و تمامی دستورالعمل‌ها و بخشنامه‌های صادره در خصوص پول‌شویی به تأمین مالی تروریسم اشاره می‌کنند. (انصاری، رضوی فرد و طهماسبی، ۱۳۹۸: ۸۶)

تصویب آیین‌نامه اجرایی قانون اصلاحی مبارزه با پول‌شویی، آیین‌نامه مستندسازی جریان وجوه در کشور، آیین‌نامه نظام سنجش اعتبار، آیین‌نامه اجرایی قانون الزام اختصاصی شماره ملی و کد پستی برای کلیه اتباع ایرانی، آیین‌نامه اختصاص شناسه ملی به کلیه اشخاص حقوقی ایرانی، آیین‌نامه تعیین شماره اختصاصی برای اشخاص خارجی مرتبط با کشور، آیین‌نامه مدت و طرز نگهداری اوراق بازرگانی اسناد و دفاتر بانک‌ها، از جمله آیین‌نامه‌های مرتبط می‌باشند که توسط قوه اجرایی به تصویب رسیده و مورد عمل می‌باشد.

در همین راستا نیز بخشنامه‌های متعددی توسط بانک مرکزی صادر شده‌اند که به‌عنوان نمونه می‌توان به موارد ذیل اشاره نمود: بخشنامه شماره ۱۰۲۵/۸۵ تأکید بر احراز هویت و شناسایی مشتریان بانک‌ها؛ بخشنامه شماره ۲۱۰۰۶۸/۸۸ ابلاغ آیین‌نامه اجرایی قانون مبارزه با پول‌شویی؛ بخشنامه شماره ۴۱۴۷۸/۹۰ ابلاغ دستورالعمل‌های مبارزه با پول‌شویی در مؤسسات اعتباری؛ بخشنامه شماره ۴۲۹۳۰/۹۵ ابلاغ قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم، بخشنامه شماره ۱۳۵۷۱/۹۶ تأکید بر رعایت مقررات مبارزه با پول‌شویی در نقل و انتقالات الکترونیکی برون مرزی و داخلی در بانک‌ها و ...

آنچه در اینجا قابل تأمل است آنکه آیین‌نامه‌های اجرایی مربوط به مقابله با تأمین مالی تروریسم که مستقیماً به این عنوان مجرمانه اختصاص یابد، صرفاً محدود به آیین‌نامه اجرایی قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم است و سایر آیین‌نامه‌ها در واقع در راستای مقابله با امر پول‌شویی تدوین شده‌اند و لیکن به تأمین مالی تروریسم هم ارتباط یافته و نسبت به آن نیز لازم‌الاجراست. به‌عنوان مثال در آیین‌نامه اجرایی قانون مبارزه با پول‌شویی مصوب ۱۳۹۷، در تمامی موارد

مقتضی، در کنار پول شویی، به موضوع تأمین مالی تروریسم نیز اشاره شده و در تعاریف اصطلاحات نیز از هر دو عنوان مجرمانه استفاده شده است که به عنوان نمونه می‌توان به اصطلاحاتی نظیر دستگاه‌های متولی نظارت، اشخاص مشمول تحت نظارت، اشخاص تحت مراقبت، اشخاص مظنون، فهرست تحریمی و فهرست توقیفی، در ماده ۱ آن اشاره نمود که دلالت بر پیشرو بودن و تفوق سیاست جنایی اجرایی دارد.

این تفوق قوه مجریه بر قوه مقننه از شاخص‌های شبکه‌های امنیتی است که هم‌زمان با تضعیف قانون متجلی می‌شود که ممکن است دارای ماهیت سیاسی باشد، یعنی قانون دیگر مصوب مجلس نباشد، بلکه با تصویب‌نامه‌ها و تصمیم‌های قوه مجریه وضع و تصویب شود. (دلماست مارتی، ۱۳۹۳: ۲۶۶) بنابراین تفوق قوه مجریه و پیشروی سیاست جنایی اجرایی، مبین رویکرد امنیت مدار سیاست جنایی ایران در این حوزه است.

از سوی دیگر تصویب قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم در ایران، به منزله تغییر گستره سیاست جنایی ایران با راهبرد پیشروی است چرا که با ورود رفتار خلاف هنجار تأمین مالی تروریسم، قلمرو سیاست جنایی ایران، از نقطه صفر (خلاً هنجار) به منطقه پاسخ کیفری، پیشروی و گذار نموده است که می‌توان آن را از اثرات تکلیفی و در عین حال مثبت و تعاملی نهاد اف-ای-تی-اف بر سیاست جنایی ایران دانست.

## ۲.۱.۲. تبیین اعمال و مصادیق تروریسم

اصولاً سیاست جنایی بایستی همچون آینه، ارزش‌های حقیقی جامعه را منعکس نماید. در غیر این صورت، جز خاصیت جرم‌زایی و زدودن اهمیت اخلاقی رفتار از اذهان عمومی، ارمغان دیگری نخواهد داشت. تحقق اهداف و آرمان‌های نظام عدالت کیفری، متضمن تدوین و بهره‌مندی از یک سیاست جنایی روشن و هدف‌گرا در مبارزه علیه پدیده بزهکاری است. (تاجمیر و آل محمد، ۱۳۹۹: ۳۹)

در حقوق ایران تا قبل از تصویب قانون تأمین مالی تروریسم در سال ۱۳۹۴، در هیچ یک از قوانین به صراحت نامی از تروریسم و تأمین مالی آن نبوده و قانون مستقل و خاصی بدان اختصاص نیافته بود. بدیهی است نتیجه این امر، عدم تعریفی روشن و مستقل از تروریسم می‌باشد. در نتیجه قانون‌گذار با توجه به خلاء قانونی مبنی بر عدم جرم‌انگاری تروریسم و از آنجا که جرم‌انگاری تأمین مالی تروریسم، ملازمه با جرم‌انگاری و مشخص شدن اعمال تروریستی داشت، در ضمن قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم و پس از جرم‌انگاری این عمل در صدر ماده ۱ آن، در ذیل ماده ۱ و

طی چهار بند، سعی در جبران این خلاء نموده و برای نخستین بار، مصادیق تروریسم را به صورت خاص مشخص نموده است.

بدون شک صرف نظر از اینکه ایراد اساسی مبنی بر عدم جرم‌انگاری مستقل و کیفرگذاری دقیق جرایم و جنایات تروریستی به حال خود باقی است، مع الوصف، تصویب قانون فوق، می‌تواند گویای عزم جمهوری اسلامی ایران در مبارزه با ریشه‌ها و زمینه‌های افعال تروریستی باشد. (چاووشی و کرامتی معز، ۱۳۹۷: ۱۰۶)

بنابراین یکی از رویکردهای مهم سیاست جنایی تقنینی ایران را علاوه بر جرم‌انگاری مستقل تأمین مالی تروریسم، باید تبیین اعمال تروریستی و مصادیق تروریسم دانست، چرا که دیدگاه حقوق کیفری ایران را در این خصوص روشن و شفاف می‌سازد. در واقع به نظر می‌رسد تأثیرپذیری سیاست جنایی ایران از سیاست‌ها و توصیه‌های اف‌ای-تی-اف در مقابله با تأمین مالی تروریسم، بخشی از تلاش جامع‌تری است که برای مقابله با تروریسم صورت می‌پذیرد. از این رو نیازمند تصویب قانون مقابله با تروریسم هستیم که تأمین مالی تروریسم نیز به‌عنوان یکی از شیوه‌های مهم مقابله با تروریسم در آن گنجانده شود. (همان: ۱۱۰)

البته باید اشاره نمود، از آنجا که تأمین مالی تروریسم، به لحاظ ماهوی، معاونت در جرم محسوب می‌شود، این پیش روی و توسعه قلمرو جرم تأمین مالی تروریسم به‌عنوان جرمی مستقل، از دیگر شاخص‌های رویکرد امنیت مدار سیاست جنایی ایران در این حوزه می‌باشد.

### ۳.۱.۲. اصلاح قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم مصوب ۱۳۹۴

چنانکه بیان گردید، قانون‌گذار ایران نیز در راستای اجرای برنامه اقدام، مبادرت به اصلاح قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم مصوب ۱۳۹۴ نمود و در سال ۱۳۹۷، موادی از قانون مزبور طی پنج ماده، اصلاح و تصویب شد. در این اصلاحات، پیشنهادهای اصلاحی اف‌ای-تی-اف در برنامه اقدام، مورد توجه دولت و مجلس شورای اسلامی بوده است.

در ماده ۱ قانون اصلاحی مذکور، علاوه بر تبیین اعمال و مصادیق تروریستی به شرح بند قبل، چهار تبصره اضافه شده است که در قالب آن‌ها اصلاحات مدنظر در برنامه اقدام ایران انجام شده است.

بر این اساس، اولاً: با بررسی متن و محتوای ماده یک محرز است که جرم تأمین مالی تروریسم به اقدام یا اقدامات تروریستی خاص محدود نگردیده و به‌طور کلی تأمین مالی سازمان‌های تروریستی و اشخاص تروریست با هر هدفی را پوشش می‌دهد و این موضوع چنانکه در صدر ماده یک نیز تصریح گردیده است، شامل جمع‌آوری وجوه نیز می‌گردد.

دوم: آن گونه که در ماده ۱ آیین نامه اجرایی قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم در تبیین منظور مقنن از واژه «وجوه» مقرر شده است، تعریف «وجوه» به عنوان هر نوع دارایی مطابق با توصیه ویژه شماره ۲ انجام شده و خواسته اف-ای-تی نیز برآورده شده است.

سوم: منطبق بر تبصره ۳ ماده یک، برای تعقیب تأمین کننده مالی اقدامات تروریستی علیه افراد حقیقی و حقوقی، صرف نظر از محل ارتکاب جرم، تابعیت و محل اقامت مجرم، مفاد این قانون اجرا خواهد شد. بنابراین جرم تأمین مالی تروریسم، صرف نظر از این که شخص منتسب به ارتکاب جرم در همان کشور یا کشوری غیر از کشوری است که تروریست‌ها یا سازمان‌های تروریستی در آن واقع و یا اعمال تروریستی در آن اتفاق افتاده است، را شامل می‌گردد.

ملاحظه می‌گردد اصلاحات بیان شده، موجب توسعه دامنه تأمین مالی تروریسم شده و امکان مبارزه با تأمین مالی تروریسم را به گونه‌ای جامع‌تر فراهم نموده است. این موضوع خاصه برای ایران که همواره پس از انقلاب، در معرض اقدامات تروریستی بوده و از قربانیان تروریسم محسوب می‌شود، حائز اهمیت است. بنابراین تعامل انجام شده، سیاست جنایی تقنینی ایران را به مسیری رهنمون نموده تا ضمن جرم‌انگاری مستقل این جرم، با تبیین اعمال و مصادیق تروریستی، گام مهمی در جهت مشخص شدن مفهوم تروریسم در نظام کیفری ایران برداشته شده و با اصلاحات انجام شده، حدود و ثغور مبارزه با تأمین مالی تروریسم، در حدود اصول مندرج در قانون اساسی ایران، به گونه‌ای جامع‌تر شکل گرفته و تبیین گردد.

در پایان این قسم باید اشاره نمود که الحاق دولت‌ها به اسناد و فعالیت‌های بین‌المللی در حوزه مقابله با تروریسم و تأمین مالی آن، هم‌زمان رویکرد سیاست جنایی کشورها به اعمال تروریستی را به رغم اختلاف نظرهای سیاسی - ایدئولوژیک به هم نزدیک می‌کند. امری که به نوبه خود موجب تحقق راهبرد انقطاعی در مدل سیاست جنایی کشورهای دموکراتیک یعنی مدل دولت - جامعه مدنی لیبرال نیز شده و تا اندازه‌ای نزدیک شدن این مدل به مدل اقتدارگرای سیاست جنایی در حوزه تروریسم را به دنبال داشته است. بدین‌سان، تروریسم هم‌زمان با تشدید اقتدارگرایی در دو مدل اقتدارگرا و اقتدارگرای فراگیر، مدل دموکراتیک سیاست جنایی را نیز به چالش کشیده و آن را در معرض گرایش به نوعی اقتدارگرایی قرار داده است. (دلماس مارتی، ۱۳۹۳: ۶۳)

این امر در خصوص رویکرد سیاست جنایی ایران نیز صادق است. با تصویب قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم و با جرم‌انگاری تأمین مالی تروریسم به عنوان جرمی مستقل که ماهیتاً نوع خاصی از معاونت در جرم می‌باشد، توسعه دامنه مسئولیت و رویکرد اقتدارگرایانه و امنیت مدار سیاست جنایی ایران در این حوزه را می‌توان ملاحظه نمود.

## ۲.۲. مسدود کردن دارایی‌های مرتبط با قطعنامه ۱۲۶۷ شورای امنیت

بخش چهارم برنامه اف-ای-تی-اف برای ایران، به مسدود کردن دارایی‌های مرتبط با تأمین مالی تروریسم اختصاص یافته است. بندهای ۱۳ و ۱۴ برنامه اقدام که در زمره تعاملات و نقاط همگرایی سیاست جنایی ایران و اف-ای-تی-اف تلقی می‌شود، به تعیین مبنای حقوقی مناسب جهت مسدود کردن دارایی‌های مرتبط و اقدام به مسدود کردن وجوه و دارایی‌های افراد تعیین شده در قطعنامه ۱۲۶۷ شورای امنیت سازمان ملل متحد و قطعنامه‌های پیرو آن است.

قطعنامه ۱۲۶۷ در مورد اهتمام جدیدی در مقابله با تروریسم و انسداد وجوه و سایر منابع مالی طالبان در ۱۵ اکتبر ۱۹۹۹ صادر شد. این قطعنامه در پی نگرانی شورای امنیت سازمان ملل متحد از ادامه نقض حقوق بشر دوستانه بین‌المللی و حقوق بشر به‌ویژه تبعیض بر ضد زنان و دختران، افزایش قابل توجه تولید غیرقانونی مواد مخدر، اشغال کنسول‌گری جمهوری اسلامی ایران و قتل دیپلمات‌ها و خبرنگار ایرانی در مزارشریف و همچنین استفاده مداوم از سرزمین افغانستان به‌ویژه مناطق تحت کنترل طالبان برای پناه دادن و آموزش تروریست‌ها و طراحی اقدامات تروریستی و... صادر گردیده است.

بنابراین اجرای بندهای مذکور، فرصتی مؤثر جهت هماهنگی سیاست جنایی ایران با سایر دولت‌ها در راستای تعهدات بین‌المللی و همکاری‌های جهانی آنها در مبارزه با این گروه تروریستی در مجاورت خاک جمهوری اسلامی ایران و کاهش خطرات و تبعات ناشی از آن خواهد بود که ضمن ارائه نموداری از سازگاری و همسازي با جهت‌گیری‌های اسناد بین‌المللی، به سهم خود به انسجام و کارآمدی سیاست جنایی ایران در تعامل و هم‌نوایی با دیگر کشورها و نهادهای بین‌المللی در این خصوص منجر شده و این همکاری و تعامل سیاست‌ها، نقش مهمی در تحقق امنیت داخلی و بین‌المللی نیز ایفا خواهد نمود.

## ۲.۳. الحاق ایران به کنوانسیون مقابله با تأمین مالی تروریسم (CFT)

از دیگر تکالیف برنامه اقدام اف-ای-تی-اف برای ایران که بر مبنای توصیه شماره ۵ مقرر شده است، بند شماره ۲۹ مبنی بر امضاء، تصویب و اجرای کنوانسیون مقابله با تأمین مالی تروریسم (CFT) می‌باشد. این کنوانسیون به صورت کلی 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 مربوط به کنوانسیون و ۳- وضع مقررات و الزامات مربوط به ایفای نقش مؤسسات مالی در کشف و گزارش‌دهی موارد تأمین مالی اعمال تروریستی.

مهم‌ترین نقاط تعاملی که می‌توان با الحاق به کنوانسیون مقابله با تأمین مالی تروریسم برای ایران متصور بود، همکاری گسترده با سایر کشورهای عضو و ارائه معاضدت قضایی در موضوعات مربوط به کنوانسیون و وضع مقررات و الزامات مربوط به ایفای نقش مؤسسات مالی در کشف و گزارش‌دهی موارد تأمین مالی اعمال تروریستی است. چرا که تروریسم و تأمین مالی آن پدیده‌ای بین‌المللی و جرمی سازمان یافته است و تبعاً مقابله با آن جز با معاضدت و همکاری‌های بین‌المللی میسر نخواهد بود.

صرف‌نظر از بحث جهانی شدن حقوق، بسیاری از بحران‌ها به خصوص بحران‌های جنایی فراسرزمینی نظیر تروریسم، باعث خروج حقوق کیفری از مرزهای سرزمینی و انعقاد معاهدات دو یا چند جانبه در قبال این جرایم می‌شود. گسترش بحران‌های جنایی فرا منطقه‌ای از یک سو و عدم کارایی پاسخ‌های صرفاً ملی دولت‌ها در قالب تعهدات از سوی دیگر، ضرورت اتخاذ تدابیر کلان در سطح سیاست جنایی مشترک بین دولت‌ها را اقتضا می‌نماید. ترسیم سیاست جنایی نه تنها در سطح ملی بلکه در عرصه منطقه‌ای و جهانی، حکایت از انعطاف‌پذیری این ساختار (سیاست جنایی) در قبال انواع پدیده‌های مجرمانه و در قلمروهای متفاوت دارد. امروزه اتخاذ این رویکرد از سوی کشورهای منطقه و جهان در قبال پدیده‌های جنایی مشترک فراملی نه تنها امری است اجتناب‌ناپذیر، بلکه به همان میزانی که در سطح ملی مشارکت نهادهای رسمی و جامعه مدنی را می‌طلبد، در عرصه فراملی نیز، نیاز به هماهنگی و انسجام دارد.

### ۳. تعارض سیاست جنایی ایران و اف-ای-تی-اف در قبال تأمین مالی تروریسم

تعامل سیاست جنایی ایران در مسیر پذیرش و انجام توصیه‌ها و همچنین برنامه اقدام اف-ای-تی-اف، خاصه در حوزه مقابله با تأمین مالی تروریسم، در مواردی نیز دارای تعارض می‌باشد. برخی از این تعارضات، اساسی و واجد اهمیت بسیار بوده که در ادامه به بررسی آن‌ها خواهیم پرداخت.

#### ۱.۳. حذف استثناء مندرج در قانون تأمین مالی تروریسم مصوب ۱۳۹۴

اف-ای-تی-اف در بند هشتم برنامه اقدام ایران، بر لزوم اصلاح قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم به منظور حذف معافیت جرم تأمین مالی تروریسم برای گروه‌های مشخص شده «تلاش برای مقابله با اشغال خارجی، استعمار و نژادپرستی» تصریح داشته است که به‌عنوان یک تعارض مهم مطرح می‌باشد چرا که این موضوع با اصل ۱۵۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مبنی بر حمایت ایران از آرمان استقلال و آزادی و عدالت‌خواهی ملت‌های مستضعف در برابر قدرت‌های مستکبر و استعمارگر، در تعارض می‌باشد.

این موضوع از جهتی به تعریف تروریسم برمی‌گردد. یکی از مشکلات بحث تروریسم که امکان مقابله فراگیر و همه جانبه با آن را با دشواری همراه کرده است، عدم توافق بر تعریف و اختلاف دیدگاه کشورها در بیان مصادیق تروریسم است. به همین دلیل با وجود تلاش‌های فراوانی که برای تعریف این جرم صورت گرفته است، تا کنون تعریفی جامع و مانع که مورد قبول اکثریت کشورهای جهان باشد، ارائه نشده است. هر چند در فرهنگ‌های سیاسی، تعریف‌های متعددی از تروریسم قابل دسترسی است. (آقابابایی، ۱۳۸۶: ۳)

مهم‌ترین محور اختلاف کشورهای عضو سازمان ملل متحد، اختلاف دولت‌ها در زمینه اقدامات جنبش‌های آزادی‌بخش ملی و تروریسم دولتی بود. بنابراین اساس همه تلاش‌های اولیه سازمان ملل برای برخورد با مشکل تروریسم، ارائه تعریفی جامع از آن بوده و هست. مشکل دوم، در خصوص اقدامات خشونت‌آمیز نهضت‌های آزادی‌بخش برای رهایی از سلطه و استعمار خارجی است. مردمی که زیر سلطه متجاوز خارجی یا در وضعیت اشغالند، برای خود حق مقاومت و دفاع می‌شناسند، اما از اینکه مقاومت آنها تروریسم تلقی شود، خوف دارند. (حبیب زاده و حکیمی ها، ۱۳۸۶: ۵۴)

قانون‌گذار در تبصره ۴ ماده ۱ قانون اصلاحی مذکور آورده است: «تعیین مصادیق اعمال، افراد، گروه‌ها و سازمان‌های تروریستی موضوع این قانون، با لحاظ اصل ۱۵۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و با تأکید بر حق افراد، ملت‌ها، گروه‌ها و یا سازمان‌های آزادی‌بخش با هدف مقابله با سلطه و اشغال خارجی و استعمار و نژادپرستی برعهده شورای عالی امنیت ملی است.» با بررسی تبصره ۲ ماده ۱ قانون قبلی (مصوب ۱۳۹۴)، قانون‌گذار تعیین مصادیق گروه‌ها و سازمان‌های آزادی‌بخش را برعهده شورای عالی امنیت ملی قرار داده بود، اما در قانون اصلاحی (مصوب ۱۳۹۷)، به جای تعیین مصادیق گروه‌ها و سازمان‌های آزادی‌بخش، تعیین مصادیق اعمال، افراد، گروه‌ها و سازمان‌های تروریستی، برعهده شورای عالی امنیت ملی قرار داده شده است.

هرچند این رویکرد جدید قانون‌گذار، به لحاظ مفهومی، هیچ تحول اساسی و ماهوی ایجاد ننموده است و در واقع صرفاً یک تغییر شکلی محسوب می‌گردد، اما به لحاظ مباحث اصولی می‌توان گفت این رویکرد قانون اصلاحی موجه تر است، زیرا اصل بر عدم تروریستی بودن افراد، گروه‌ها و سازمان‌هاست، مگر آنکه مشخص شود فرد یا گروه یا سازمانی تروریست است. بنابراین اصولاً اگر سازمان یا گروهی تروریستی محسوب شود، باید نام آن اعلام گردد، نه اینکه مصادیق گروه‌ها و سازمان‌های غیر تروریستی و آزادی‌بخش را اعلام نمود. بنابراین وجود انگیزه‌های ایدئولوژیک، سیاسی و عقیدتی از تعارضات اساسی در این حوزه است. تحلیل گفتمان قانون‌گذار در قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم، گویای آن است که مهم‌ترین نقطه تعارض سیاست جنایی ایران و اسناد و نهادهای بین‌المللی همچون اف-ای-تی-اف

در این زمینه، وجود گروه‌های مقاومت است که از سوی ایران بنا به اصول سیاست خارجی مبنی بر «تنظیم سیاست خارجی بر مبنای حمایت بی دریغ از مستضعفان جهان» (بند ۱۶ اصل سوم قانون اساسی) و «حمایت از مبارزه حق طلبانه مستضعفین در برابر مستکبرین» (اصل ۱۵۴) تروریستی قلمداد نمی‌شوند. (چاووشی و معزی، ۱۳۹۷: ۱۱۲)

### ۲.۳. الحاق به کنوانسیون مقابله با تأمین مالی تروریسم (CFT)

بخش هفتم برنامه اقدام ایران، با عنوان همکاری بین‌المللی (منطبق بر توصیه‌های شماره ۱، ۵، ۳۵، ۳۶، ۳۷، ۳۸، ۳۹ و ۴۰) تنظیم شده است. بند ۲۹ برنامه اقدام ذیل بخش هفتم، امضاء، تصویب و اجرای کنوانسیون مقابله با تأمین مالی تروریسم (CFT) می‌باشد. مطابق این بند، ایران تا دسامبر ۲۰۱۷ فرصت داشته است تا به این کنوانسیون ملحق شده و آن را اجرا نماید. همچنین بند ۶ بیانیه عمومی ۲۳ فوریه ۲۰۱۸ بر تصویب و اجرای کنوانسیون‌های پالرمو و مبارزه با تأمین مالی تروریسم و شفاف‌سازی توانایی ارائه خدمات حقوقی متقابل تأکید نموده است.

کنوانسیون مقابله با تأمین مالی تروریسم و دستورالعمل‌های شفافیت در سیاست‌گذاری مالی و پولی، در سال ۱۹۹۹ در سازمان ملل تصویب و سپس وارد دستور کار گروه ویژه شد. رکن اصلی مبارزه با تأمین مالی تروریسم همین کنوانسیون است. از همین سال گروه ویژه انتشار دستورالعمل شفافیت در سیاست‌گذاری‌های مالی و پولی را در دستور کار خود قرار داد. (بایزیدی، ۱۳۹۹: ۳۷۴)

براساس تعهد دولت وقت ایران به انجام برنامه اقدام، در ۲۲ آبان ماه سال ۱۳۹۶، لایحه «الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون بین‌المللی مقابله با تأمین مالی تروریسم» توسط رئیس‌جمهور، جهت طی تشریفات به مجلس شورای اسلامی ارسال شد که پس از تصویب نمایندگان، در ۶ آبان ماه ۱۳۹۷، شورای نگهبان طی نامه‌ای به مجلس، در ۲۲ بند به مصوبه "CFT" از منظر مغایرت با شرع مقدس و قانون اساسی ایراد گرفت و در نهایت نیز در ۳۰ دی ماه ۱۳۹۷، این لایحه را برای حل اختلاف به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع دادند که تاکنون به نتیجه نرسیده است.<sup>۱</sup>

الحاق دولت‌ها به اسناد و فعالیت‌های بین‌المللی در حوزه مقابله با تروریسم و تأمین مالی آن، همزمان رویکرد سیاست جنایی کشورها به اعمال تروریستی را به هم نزدیک می‌کند چرا که بخشی از امنیت آنها از سوی مرتکبان جرایم تروریستی تهدید می‌شود و در چنین جهانی، بی‌تردید پاسخ بین‌المللی رسمی و غیر رسمی (جامعوی) به بزه و انحراف، حتی اگر نمادین هم باشد، بیش از

1. <http://humanrights-iran.ir/print-70565.aspx>



گذشته آثار خود را در مدل سیاست جنایی داخلی و بین‌المللی و تحولات آن نشان می‌دهد (دل‌ماس مارتی، ص ۶۴)، ولیکن نظرگاه‌های سیاسی-ایدئولوژیک، اساسی‌ترین مبنای تعارض در این حوزه می‌باشند، چنانکه همین موضوع، تعارض سیاست جنایی ایران و اِف‌ای-تی-اف را به دنبال دارد که توضیحات ذیل در خصوص امکان اعمال حق شرط، مبین آن خواهد بود.

مصوبه مجلس در خصوص الحاق ایران به کنوانسیون مقابله با تأمین مالی تروریسم، علاوه بر متن کنوانسیون، متضمن ماده واحده، ۷ شرط و یک تبصره می‌باشد. بنابراین تحلیل مفهوم و اعتبار مفاد این شروط که به نوعی ناظر به دغدغه‌های ایران و همچنین رفع ایرادات و مغایرت‌های کنوانسیون حاضر با برخی اسناد و موازین بالادستی می‌باشد، از اهمیت بسزایی برخوردار است. در ادامه به اختصار به بررسی این شروط پرداخته تا از این رهگذر، تعارض سیاست جنایی ایران در پذیرش توصیه‌های گروه ویژه مبنی بر الحاق به این کنوانسیون روشن گردد.

مهم‌ترین سند بین‌المللی در خصوص حقوق و قواعد حاکم بر معاهدات بین‌المللی، معاهده ۱۹۶۹ وین در خصوص حقوق معاهدات است. یکی از مباحث رایج در بسیاری از معاهدات، اعمال حق شرط از سوی طرفین معاهده است. منظور از «استفاده از حق شرط» این است که یکی از کشورهای طرف عقد در معاهدات دو یا چندجانبه در زمان امضاء، تصویب یا عضویت در معاهده، وضعی را اعلام کند تا بدین وسیله قبول بعضی از مقررات مواد عهدنامه را چه با تخصیص معنای مشخص و معینی برای پاره‌ای عهدنامه و چه با تغییر یا عدم پذیرش آنها کلاً یا بعضاً محدود و یا رد نماید. (عمادزاده، ۱۳۶۶: ۲۰۷)

به موجب ماده ۱۹ کنوانسیون ۱۹۶۹ وین، با عنوان تنظیم حق شرط: «یک کشور هنگام امضاء، تنفیذ، قبولی، تصویب یا الحاق به یک معاهده، می‌تواند تعهد خود نسبت به آن معاهده را مشروط کند مگر در صورتی که: الف. معاهده حق شرط را ممنوع کرده باشد؛ ب. معاهده مقرر کرده باشد که حق شرط فقط در موارد خاص که شامل تعهد مورد بحث نیست، مجاز است؛ یا ج. در غیر موارد مشمول بندهای «الف» و «ب»، وقتی که حق شرط با هدف و منظور معاهده مغایرت داشته باشد.»<sup>۱</sup> در کنوانسیون مقابله با تأمین مالی تروریسم، مقرره‌ای متضمن اینک این کنوانسیون، برابر بندهای الف و ب ماده ۱۹ معاهده، اعمال حق شرط را به صورت کلی یا به صورت جزئی ممنوع نموده باشد، ندارد. بنابراین کشورها محدودیتی از این جهت در اعمال حق شرط ندارند. تنها موردی که می‌تواند اعمال حق شرط را با ممنوعیت مواجه نماید، صرفاً مخالفت «شرط» با مقتضای معاهده خواهد بود. بنابراین ممکن است شروط ایران در الحاق به این کنوانسیون، به این جهت که مخالف مقتضای معاهده باشد، با محدودیت مواجه شود.

1. [https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1\\_1\\_1969.pdf](https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_1_1969.pdf)

جهت وصول پاسخ، بیان دو مستند قانونی دیگر راهگشا خواهد بود. اولاً: در ماده ۱۸ همین کنوانسیون تحت عنوان الزام به خودداری از لطمه زدن به هدف و منظور یک معاهده قبل از لازم‌الاجرا شدن آن آمده است: «یک کشور ملزم است از اقداماتی که به هدف و منظور یک معاهده لطمه وارد می‌کند، خودداری ورزد...» و ثانیاً: ماده ۶ کنوانسیون مقابله با تأمین مالی تروریسم باصراحت مقرر نموده است که: «هر کشور عضو در صورت لزوم و عندالاجتضاء اقداماتی را نظیر تدوین قانون داخلی اتخاذ خواهد نمود تا اطمینان حاصل نماید، اعمال کیفری منظور در این کنوانسیون، تحت هیچ‌گونه شرایطی با توجه به ملاحظات مربوط به ماهیت سیاسی، فلسفی، عقیدتی، نژادی، قومی، مذهبی و یا غیره قابل توجیه نباشند.»<sup>۱</sup>

بنابراین باتوجه به این مستندات و خاصه ماده ۶ این کنوانسیون به شرح بالا، مفهوم تروریسم به‌هیچ‌عنوان قابل استثناء نبوده و اعمال هرگونه رزرواسیون (حق شرط) خلاف ماهیت آن است و بدون شک حق شرط تعیین شده در بند ۲ ماده واحده مصوب مجلس، ناظر بر استثناء «مبارزات مشروع مردمی علیه از جمله سلطه استعماری و اشغال خارجی» از شمول تعریف عمل تروریستی، که دارای ماهیت عقیدتی و مبتنی بر آرمان‌ها و ایدئولوژی نظام جمهوری اسلامی ایران است، مغایر هدف این کنوانسیون مبنی بر تأمین مالی کلیه اشکال تروریسم، بدون هرگونه ملاحظه و انگیزه‌ای بوده و باطل تلقی خواهد گردید و باطل بودن شرط، به‌منزله تعهد ایران در مقابل طرف‌های معاهده، بدون در نظر گرفتن حق شرط می‌باشد که مغایر با مبانی جمهوری اسلامی ایران و به خصوص بند ۱۶ اصل ۳ و اصل ۱۵۴ قانون اساسی خواهد بود.

### ۳.۳. ایجاد مبنای قانونی برای اجرای قطعنامه ۱۳۷۳ شورای امنیت

بخش چهارم برنامه اقدام اف-ای-تی اف برای ایران، به مسدود کردن دارایی‌های مرتبط با تأمین مالی تروریسم اختصاص یافته است. بند ۱۵ این برنامه به ایجاد مبنای قانونی برای اجرای قطعنامه ۱۳۷۳ شورای امنیت سازمان ملل متحد اختصاص دارد. مصوبات و اقدامات اف-ای-تی-اف، علاوه بر بهره‌وری از تشریک مساعی دولت‌های عضو و همچنین سایر کشورها در تبعیت از قطعنامه ۱۳۷۳ شورای امنیت سازمان ملل متحد، از حمایت سازمان‌های بین‌الدولی نظیر بانک جهانی و صندوق جهانی پول نیز برخوردار می‌باشد. (فارسیانی و رضایی و باقرزاده و نوراللهی، ۱۳۹۹: ۲۰۲)

اختیارات شورای امنیت در پرتو منشور ملل متحد بیشتر در رابطه با اقداماتی است که صلح و امنیت بین‌المللی را با تهدید مواجه می‌سازد. از این رو، اختیارات قانون‌گذاری شورای امنیت در قالب صدور قطعنامه‌ها و اعلامیه‌ها تبلور یافته است. (نماینان و عباسی، ۱۳۹۱: ۱)

1. <https://www.un.org/law/cod/finterr.htm>.

با وقوع حوادث تروریستی در آمریکا، شورای امنیت صراحتاً طی قطعنامه ۱۳۷۳ تمهیدات گسترده‌ای را که دارای آثار حقوقی می‌باشند، جهت مبارزه مؤثر با تروریسم انجام داد. شورای امنیت در این قطعنامه در واقع به‌عنوان یک قانون‌گذار بین‌المللی عمل نمود. (زر نشان، ۱۳۸۶: ۵۹) به رسمیت شناختن دفاع از خود به‌عنوان پاسخ مشروع دولت‌ها به تروریسم، سپردن تعهدات فراگیر به دولت‌های عضو طی قطعنامه ۱۳۷۳ و شکل‌گیری واکنش به کمیته ضدتروریسم، همگی در تاریخ سازمان ملل برای اولین بار رخ دادند. (رنجکش و پورجوادی، ۱۳۹۶: ۳۶۹)

به‌طور کلی از منظر حقوق بین‌الملل می‌توان به نکات ذیل از قطعنامه ۱۳۷۳ اشاره نمود: ۱- الزام‌آور بودن قطعنامه؛ ۲- تروریسم اگر چه به‌عنوان یک جرم بین‌المللی تلقی شده ولی چگونگی برخورد با آن بر عهده هر یک از دولت‌های عضو گذارده شده است. ۳- الزام دولت‌ها به مبادله اطلاعات با یکدیگر؛ ۴- استرداد تروریست‌ها. (تقی‌زاده انصاری، ۱۳۸۶: ۱۶۴) با تأمل در مفاد قطعنامه ۱۳۷۳، تعارض سیاست جنایی ایران در مواجهه با پذیرش بند ۱۵ برنامه اف-ای-تی-اف برای ایران مبنی بر ایجاد مبنای قانونی برای اجرای قطعنامه ۱۳۷۳ شورای امنیت سازمان ملل متحد روشن می‌گردد. در این خصوص اولاً قطعنامه ۱۳۷۳ در بندهای ۴ و ۵ ماده ۳ خود، کشورها را ملزم نموده است به کنوانسیون‌ها و پروتکل‌های بین‌المللی مرتبط با تروریسم از جمله کنوانسیون بین‌المللی مقابله با تأمین مالی تروریسم ملحق شوند که تعارض ناشی از الحاق به این کنوانسیون و تأثیر آن بر سیاست جنایی ایران در بالا بیان گردید.

ثانیاً: چنانکه سابقاً نیز بیان شد، تعریف تروریسم همانند آنچه در کنوانسیون مقابله با تأمین مالی تروریسم ذکر شد، به‌عنوان یک تعارض مبنایی و ایدئولوژیک، در تفسیر و تبیین مواضع قطعنامه ۱۳۷۳ در قبال ایران مطرح خواهد بود. در نتیجه باز هم ملاحظه می‌گردد نگرش قیام‌نگر ایران موجبی است تا سیاست بین‌الملل در نگاه ایران با جلوه‌هایی از قواعد ایدئولوژیک پیوند یافته و منجر به تعارض سیاست جنایی ایران و برنامه اف-ای-تی-اف برای ایران در این حوزه گردد.

### ۴.۳. تحریم‌های مالی هدفمند<sup>۱</sup>

یکی از مباحث مطروحه در توصیه‌های اف-ای-تی-اف، موضوع تحریم‌های مالی هدفمند است. در بند ۱۸ برنامه اقدام ایران نیز به این موضوع اشاره شده و یکی از اقداماتی را که ایران باید انجام دهد، «ارائه رهنمودهایی صریح و مشخص در زمینه اجرای دستورالعمل به مؤسسات مالی، سایر اشخاص و یا نهادهایی که ممکن است وجوه و یا سایر دارایی‌های هدفمند را نگهداری کنند که بر طبق الزامات، باید اقداماتی در خصوص مسدود کردن انجام دهند»، دانسته است.

#### 1. Targeted Financial Sanctions

تحریم‌های هوشمند<sup>۱</sup> و هدفمند نتیجه بازنگری شورای امنیت در موضوع تحریم‌هاست. تحریم‌های هدفمند بر فهرست‌های ارائه شده از سوی کمیته تحریم‌های شورای امنیت تمرکز می‌کند. (فیضی، ۱۳۹۶: ۵۸) یکی از نتایج تأسیس حقوقی تحریم هوشمند، شکل‌گیری مفهومی جدید در حقوق بین‌الملل، تحت‌عنوان «تحریم اشخاص حقیقی» است. تحریم اشخاص حقیقی، نخستین بار با تحریم افراد و گروه‌های متهم به تروریسم بین‌المللی شکل گرفت. تحریم اشخاص حقیقی که در حقوق بین‌الملل پدیده‌ای نوظهور است، در وسیع‌ترین شکل خود علیه جمهوری اسلامی ایران به کار گرفته شد. (ضیایی و محمدی مطلق، ۱۳۹۳: ۱۴۷)

با توجه به حجم گسترده تحریم‌های غرب از سال ۱۳۸۴ تا اوایل سال ۱۳۹۲ در ارتباط با موضوع هسته‌ای ایران، دولت یازدهم با انجام مذاکرات هسته‌ای با گروه ۱+۵، در نهایت در ۱۳۹۴/۴/۲۳ در وین با نگارش متن برنامه جامع اقدام مشترک به توافق دست یافت که منجر به صدور قطعنامه ۲۲۳۱ شورای امنیت شد. متن برجام و قطعنامه ۲۲۳۱ شورای امنیت از حیث تفسیرپذیر بودن واژگان و ادبیات حقوقی و سیاسی به کار رفته در این متون و ضامنه آن، تأکید بر الزام‌آور بودن تعهدات متن برجام و قطعنامه، لغو شش قطعنامه سابق شورای امنیت (۱۷۳۷، ۱۷۴۷، ۱۸۰۳، ۱۸۳۵، ۱۸۸۷ و ۱۹۲۹) و جهات دیگر، با اسناد پیش از خود متفاوت است. (ملا کریمی و جلالی و رئیسی، ۱۳۹۶: ۹۹۶)

نهاد اف-ای-تی اف در فوریه سال ۲۰۱۸، گزارشی ۸۰ صفحه‌ای با عنوان «دستورالعمل‌های اف-ای-تی-اف در راستای مقابله با تأمین مالی سلاح‌های کشتار جمعی»<sup>۲</sup> منتشر نموده که شامل ۵ فصل و ۳ پیوست است و در آن به تحریم‌های هدفمند شورای امنیت و همچنین قطعنامه ۲۲۳۱ این شورا در خصوص ایران تصریح می‌کند.<sup>۳</sup> در این گزارش با اذعان به این که توصیه شماره ۷ در حال حاضر، مختص کشورهای ایران و کره شمالی است، از کشورها می‌خواهد برای اجرای تحریم‌های هدفمند مالی که توسط شورای امنیت سازمان ملل متحد در جهت جلوگیری از تأمین مالی و اشاعه سلاح‌های کشتار جمعی تصویب شده است، گام بردارند. این گزارش تصریح می‌کند که این توصیه تمام قطعنامه‌های موجود و آینده جانشین را پوشش می‌دهد. (FATF, 2018 A: 4)

1. Smart Sanctions

2. Guidance on Counter Proliferation Financing – The Implementation of Financial Provisions of United Nations Security Council Resolutions to Counter the Proliferation of Weapons of Mass Destruction

3. <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Guidance-Countering-Proliferation-Financing.pdf>

هم اکنون بر اساس قطعنامه ۲۲۳۱ شورای امنیت، ۲۳ فرد و ۶۴ نهاد ایرانی به بهانه اشاعه تسلیحات تحریم شده‌اند و در صورت اجرای توصیه ۷، همه این افراد و نهادها باید توسط دولت جمهوری اسلامی ایران نیز تحریم شوند. ملاحظه می‌گردد نقطه اوج تعارض سیاست جنایی ایران و برنامه اقدام اف-ای-تی برای ایران، در اجرای بند ۱۸ آن می‌باشد که منجر به اعمال تحریم‌های هوشمند و هدفمند و در نتیجه تحریم نهادها و افراد حقیقی ایرانی در داخل کشور می‌شود.

تحریم این اشخاص در زمانی که دوران خدمت رسمیشان پایان یابد و همچنین تحریم اشخاصی که هیچ جایگاه دولتی ندارند (مانند دانشمندان هسته‌ای)، با تعهدات حقوق بشری از جمله حق بر رفت و آمد، حق بر مالکیت خصوصی و حق بر دسترسی به عدالت در تعارض است. این تعارض ذاتی موجب شده است تا بخش وسیعی از ادبیات حقوق بین‌الملل در رابطه با تحریم‌های هوشمند به موضوع تضمین حقوق بشر در اجرای تحریم علیه اشخاص حقیقی اختصاص یابد. تحریم اشخاص حقیقی که ابتدا با هدف مبارزه با تروریسم اعمال شد، امروزه تعدادی از افراد را در ایران به بهانه فعالیت در زمینه فناوری صلح‌آمیز هسته‌ای یا نقض حقوق بشر، هدف قرار داده است. (ضیایی و محمدی مطلق، ۱۳۹۳: ۱۷۲)

به دنبال امنیتی شدن فضای نظام عدالت کیفری، سیاست جنایی به سمت انسانیت‌زدایی از قواعد و مقررات حقوقی سوق داده شده است و این چنین آرمان‌خواهی نظام حقوق بشر، در لابه لای تشکیلات و تأسیسات نظام کیفری امنیت مدار، به تئوری‌های کم رنگ و فاقد اجرا تبدیل شده‌اند. در سیاست جنایی امنیت‌گرا حق حیات، حق خلوت و حریم خصوصی و حق آزادی شخصی مورد تعرض قرار می‌گیرند. طبیعتاً در اجرا و اعمال چنین قوانینی لازم است که مقدمات، ابزارها، روش‌ها و سازوکارهای مربوط تعیین شوند که در این راستا پیشروی نظام عدالت کیفری قطعاً منجر به تحدید دامنه نظام حقوق بشری و تشدید روند نقض فاحش کرامت انسانی خواهد شد. (قناد و اکبری، ۱۳۹۶: ۵۰)

### ۵.۳. توانمند ساختن مراجع در انجام اقداماتی از قبیل ردیابی و انسداد اموال و

#### دارایی‌های تروریست‌ها

بندهای ۱۶ و ۱۷ برنامه اقدام اف-ای-تی-اف برای ایران، «داشتن رویه‌هایی به منظور بررسی و مؤثر کردن اقدامات آغاز شده در دیگر حوزه‌های قضایی بر طبق ساز و کارهای انسداد دارایی‌ها و ایجاد مکانیزم‌ها و اختصاص نیروهای آموزش دیده و منابع کافی، در جهت توانمند ساختن مراجع در انجام اقداماتی از قبیل ردیابی، مسدود کردن، ضبط و مصادره اموال و دارایی‌های تروریست‌ها» را توصیه نموده است.

اگرچه در یک رویکرد کلی، الزامات مذکور در بندهای ۱۶ و ۱۷ برنامه اقدام، خاصه برای ایران که همواره قربانی و متأثر از اقدامات تروریستی می‌باشد، نه تنها یک فرصت، بلکه یک ضرورت تلقی می‌گردد ولیکن از سوی دیگر، با توجه به آنچه بیان شد و تعریف و تلقی برخی اسناد و نهادهای بین‌المللی از مفهوم تروریسم و تعارض این مفهوم با تعریف و تلقی مفهوم تروریسم در سیاست جنایی ایران در برخی موارد، این امر سبب می‌شود در حوزه انسداد دارایی‌ها و توانمندسازی مراجع داخلی ایران در انجام اقداماتی از قبیل ردیابی، مسدود کردن، ضبط و مصادره اموال و دارایی‌های تروریست‌ها، سیاست جنایی ایران در موارد اختلافی دچار تعارضی مهم شده، منجر به خود تحریمی گردد.

### ۶.۳. تضمین تبادل اطلاعات مؤثر و بدون هیچ محدودیتی

در بخش هفتم برنامه اقدام اف-ای-تی-اف برای ایران، با عنوان همکاری بین‌المللی، پنج بند (بندهای ۲۸ تا ۳۲) جهت اجرا مشخص گردیده است. (مرکز رصد کنکاش، ۱۳۹۶: ۵۱)

نقطه اشتراک سه بند مذکور، تضمین ارائه همکاری بین‌المللی در زمینه تبادل و اشتراک اطلاعات در سطح بین‌المللی بدون هیچ محدودیتی است. این تضمین جهت معاضدت قضایی گسترده در زمینه پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم، تحقیقات مربوط به جرایم منشأ، پیگرد و عواید مرتبط با آنها، تبادل و اشتراک‌گذاری اطلاعات مربوط به ذینفع واقعی و تبادل اطلاعات غیرقضایی با مراجع غیرقضایی به منظور به اشتراک‌گذاری اطلاعات است که به تصریح بندهای ۳۰ و ۳۲، این تبادل و اشتراک‌گذاری اطلاعات، باید مؤثر و بدون هیچ محدودیتی باشد.

مسئله اصلی در اینجا، نظام تولید، نگهداری و تبادل اطلاعات است که به اختصار می‌توان آن را یک نظام اطلاعات نام‌گذاری نمود. این نظام در گروه ویژه یکی از نهادهای ساختاری آن را تشکیل می‌دهد و هویت این نظام را از دیگر نظام‌های اطلاعاتی متفاوت می‌سازد. (محمدی و نجفی علمی، ۱۴۰۰: ۶۳) در همین راستا در ساختار اقتصادی آمریکا واحد اطلاعات مالی، به منظور تسهیل در تبادل اطلاعات و دسترسی به داده‌های بانکی، سامانه‌های پیشرفته داده کاوی و رصد تحریم و نیز دسترسی به پیام‌های سوئیفت را در قالب پروژه «برنامه رصد تأمین مالی تروریسم» پیاده‌سازی کرده است. (علوی و جودکی، ۱۴۰۰: ۱۰۶)

این موضوع برای ایران که هم بر اساس قطعنامه‌های شورای امنیت، خاصه قطعنامه ۲۲۳۱ که در حال حاضر لازم الاجراء می‌باشد، بسیاری از نهادها و اشخاص حقیقی و حقوقی آن تحریم شده‌اند و هم بر اساس تحریم‌های یک جانبه دیگر قدرت‌ها نظیر آمریکا و اتحادیه اروپا، با تحریم‌های شدید مالی و اقتصادی در حوزه‌های مهم و اساسی رو به رو می‌باشد، قطعاً ایجاد مانع

نموده و تعارضی اساسی تلقی می‌گردد، چرا که تبادل اطلاعات مذکور، به صورت مؤثر و بدون هیچ محدودیتی، منجر به ایجاد شفافیت و گسترش نظام برخورد و تحریم با اشخاص تحت تحریم ثانویه آمریکا در سطح جهانی و در نتیجه ایجاد پدیده خود تحریمی خواهد شد.

### نتیجه‌گیری

با عنایت به گسترش جرایم سازمان یافته و فراملی نظیر تروریسم، امروزه انسجام قوانین و مقررات داخلی سیاست جنایی و ارتقای کارآمدی آن، بیش از پیش با تعهدات بین‌المللی دولت‌ها در قلمرو سیاست جنایی گره خورده است. اف‌ای-تی-اف یکی از نهادهای مؤثر بین‌المللی است که به‌عنوان یک سیاست‌گذار با ایجاد استانداردهای بین‌المللی، سیاست‌ها و روش‌های مبارزه با پول‌شویی و تأمین مالی تروریستی را تعیین می‌کند. سیاست جنایی ایران در مسیر تعامل خود با اف‌ای-تی-اف، مواجه با تعارضاتی نیز می‌باشد.

از مهم‌ترین نقاط تعامل سیاست جنایی ایران در مواجهه با توصیه‌ها و برنامه اقدام اف‌ای-تی-اف در قبال تأمین مالی تروریسم و اثرپذیری آن می‌توان به موارد ذیل اشاره نمود:

- تصویب قانون تأمین مالی تروریسم: که به لحاظ حقوقی، مبین تمایل سیاست جنایی ایران به هماهنگ شدن با نهادهای بین‌المللی به‌ویژه نهاد مذکور و ارائه یک نیمرخ سازگار با آنها، در جهت ارتقاء انسجام و کارآمدی سیاست جنایی ایران در این خصوص تلقی می‌شود. همچنین تصویب این قانون، به منزله تغییر گستره سیاست جنایی ایران با راهبرد پیشروی است که با گذار از نقطه صفر (خلاً هنجار) به منطقه پاسخ کیفری همراه بوده است.

- اتخاذ رویکرد جرم‌انگاری مستقل: که تحت فشارهای بین‌المللی و با پیگیری نهادهای اقتصادی تصویب شده و مبین پیشرو بودن و تفوق سیاست جنایی اجرایی بر سیاست جنایی تقنینی و قضایی می‌باشد که از شاخصه‌های رویکرد امنیت مدار سیاست جنایی ایران در این حوزه است. همچنین از آنجا که تأمین مالی تروریسم، به لحاظ ماهوی، معاونت در جرم محسوب می‌شود، این پیشروی و توسعه قلمرو جرم تأمین مالی تروریسم به عنوان جرمی مستقل نیز خود از دیگر شاخص‌های رویکرد امنیت مدار سیاست جنایی ایران در این حوزه تلقی می‌گردد.

- تبیین اعمال تروریستی و مصادیق تروریسم: که از رویکردهای مهم سیاست جنایی تقنینی ایران بوده و دیدگاه حقوق کیفری ایران را در این خصوص روشن و شفاف می‌سازد. تأثیر پذیری سیاست جنایی ایران از سیاست‌ها و توصیه‌های اف‌ای-تی-اف در این حوزه، بخشی از تلاش جامع تری است که برای مقابله با تروریسم صورت پذیرفته و نیاز به تصویب قانون مقابله با

تروریسم که تأمین مالی تروریسم نیز به عنوان یکی از شیوه‌های مهم مقابله با تروریسم در آن گنجانده شود را مبرهن می‌سازد.

- اصلاح قانون تأمین مالی تروریسم: که موجب توسعه دامنه تأمین مالی تروریسم شده و امکان مبارزه با تأمین مالی تروریسم را به گونه‌ای جامع تر فراهم نموده است. با تصویب و اصلاح این قانون و جرم‌انگاری آن، گسترش دامنه مسئولیت و رویکرد اقتدارگرایانه و امنیت‌مدار سیاست جنایی ایران در این حوزه را می‌توان ملاحظه نمود.

- مسدود کردن دارایی‌های مرتبط با قطعنامه ۱۲۶۷ شورای امنیت: که در مقابله با تروریسم و انسداد وجوه و سایر منابع مالی طالبان صادر شده و ضمن ارائه نموداری از سازگاری با جهت‌گیری‌های اسناد بین‌المللی، به سهم خود به انسجام و کارآمدی سیاست جنایی ایران در تعامل و هم‌نوایی با دیگر کشورها و نهادهای بین‌المللی در این خصوص منجر شده و نقش مهمی در تحقق امنیت داخلی و بین‌المللی نیز ایفاء خواهد نمود.

- الحاق ایران به کنوانسیون مقابله با تأمین مالی تروریسم (CFT): که منجر به همکاری گسترده با سایر کشورهای عضو و ارائه معاضدت قضایی در موضوعات مربوط به کنوانسیون است. بدیهی است مقابله با تروریسم و تأمین مالی آن، مقتضی اتخاذ رویکرد سیاست جنایی مشترک در قالب منطقه‌ای و یا در سطح جهانی است که نه تنها امری است اجتناب‌ناپذیر، بلکه به همان میزانی که در سطح ملی مشارکت نهادهای رسمی و جامعه مدنی را می‌طلبد، در عرصه فراملی نیز نیاز به هماهنگی و انسجام دارد.

از سوی دیگر، تعامل سیاست جنایی ایران در مسیر پذیرش و انجام توصیه‌ها و همچنین برنامه اقدام اف-ای-تی-اف، خاصه در حوزه مقابله با تأمین مالی تروریسم، با تعارضات مبنایی و اساسی مواجه می‌باشد.

- حذف استثناء مندرج در قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم مصوب ۱۳۹۴، (تلاش برای مقابله با اشغال خارجی، استعمار و نژادپرستی): به عنوان یک تعارض مهم با اصل ۱۵۴ قانون اساسی مطرح می‌باشد. تحلیل گفتمان قانون‌گذار در این قانون گویای آن است که مهم‌ترین نقطه تعارض سیاست جنایی ایران و اسناد و نهادهای بین‌المللی همچون اف-ای-تی-اف در این زمینه، وجود انگیزه‌های ایدئولوژیک، سیاسی و عقیدتی و گروه‌های مقاومت و آزادی‌بخش است.

- وضعیت حقوقی اعلامیه تفسیری و شروط تصویبی مجلس شورای اسلامی و همچنین مباحث مربوط به ماهیت تروریسم و ضمانت اجراهای بین‌المللی، درالحاق ایران به کنوانسیون مقابله با تأمین مالی تروریسم (CFT)، به واسطه نظرگاه‌های سیاسی-ایدئولوژیک، از تعارضات جدی سیاست جنایی ایران است.



- ایجاد مبنای قانونی برای اجرای قطعنامه ۱۳۷۳ شورای امنیت: که برالزام آور بودن قطعنامه، واگذاری چگونگی برخورد با تروریسم به دولت‌های عضو، الزام آنها به مبادله اطلاعات با یکدیگر و استرداد تروریست تصریح دارد. در این رابطه نیز تعریف تروریسم و نگرش قیام نگر ایران موجبی است تا سیاست بین‌الملل در نگاه ایران با جلوه‌هایی از قواعد ایدئولوژیک پیوند یافته و منجر به تعارض سیاست جنایی ایران و برنامه اف-ای-تی-اف در این حوزه گردد.

- تحریم‌های مالی هدفمند: که منجر به شکل‌گیری مفهومی جدید در حقوق بین‌الملل، تحت‌عنوان «تحریم اشخاص حقیقی» است که دارای تعارض ذاتی با حقوق بشر بوده و در وسیع‌ترین شکل خود علیه جمهوری اسلامی ایران به کار گرفته شده است. این موضوع مورد تأکید اف-ای-تی-اف بوده و می‌توان از آن به نقطه اوج تعارض سیاست جنایی ایران و اف-ای-تی-اف یاد نمود.

- توانمند ساختن مراجع در انجام اقداماتی از قبیل ردیابی و انسداد اموال و دارایی‌های تروریست‌ها: که چنانچه بیان شد، با توجه به اختلاف در تعریف و تلقی برخی اسناد و نهادهای بین‌المللی از مفهوم تروریسم و تعارض این مفهوم با تعریف و تلقی مفهوم تروریسم در سیاست جنایی ایران در برخی موارد، در موارد اختلافی موجب تعارض و منجر به خود تحریمی گردد.

- تضمین تبادل اطلاعات مؤثر و بدون هیچ محدودیتی: که به اختصار می‌توان آن را یک نظام اطلاعات نام گذاری نمود. این موضوع برای ایران که بر اساس قطعنامه‌های شورای امنیت و تحریم‌های یک جانبه دیگر قدرت‌ها نظیر آمریکا و اتحادیه اروپا، با تحریم‌های شدید مالی و اقتصادی مواجه است، تعارضی اساسی تلقی می‌گردد، چرا که تبادل اطلاعات مذکور، منجر به ایجاد شفافیت و گسترش نظام برخورد و تحریم اشخاص تحت تحریم ثانویه آمریکا در سطح جهانی و در نتیجه خود تحریمی خواهد شد.

بدین وجه سیاست جنایی ایران در مواجهه با نهاد اف-ای-تی-اف، چنانچه بیان شد، دارای تعاملات مثبت بوده است که در صورت تداوم، علاوه بر تأثیرات بیان شده، به‌صورت کلی به هماهنگ شدن سیاست جنایی ایران با سایر دولت‌ها، انسجام بین‌المللی سیاست جنایی، افزایش همکاری قضایی - پلیسی - امنیتی و کارآمدی اشکال مختلف کنترل بزهکاری، رهایی از ضمانت اجرای حقوقی عدم انجام تکالیف بین‌المللی پذیرفته‌شده توسط دولت‌ها، پایبندی عملی به تکالیف بین‌المللی خود در حوزه حقوق کیفری تروریسم و ... و استفاده از پیامدهای اقتصادی آن منجر خواهد شد. و لیکن از سوی دیگر با تعارضات مبنایی و اساسی نیز مواجه است که ایجاب می‌نماید سیاست‌گذاران، با لحاظ هزینه-فایده مجموع تعاملات و تعارضات فراروی سیاست جنایی ایران، مبادرت به اتخاذ تصمیم و سیاست‌گذاری در این حوزه نمایند.

## منابع

## الف. فارسی

- انصاری، علیرضا، رضوی فرد، بهزاد و طهماسبی، جواد (۱۳۹۸)، «خلاهای تقنینی تعهدات بین المللی ایران در مبارزه با تروریسم»، **فصلنامه پژوهش‌های سیاسی و بین‌المللی**، شماره فوق العاده، صص. ۸۳-۹۷.
- آقابابایی، حسین (۱۳۸۶)، «پاسخ به تروریسم و خشونت در سیاست کیفری اسلام»، **فصلنامه مقالات و بررسی‌ها**، شماره پیاپی ۸۵، صص. ۱-۱۹.
- بایزیدی، رحیم (۱۳۹۹)، «گروه ویژه اقدام مالی (FATF) در اقتصاد جهانی و سیاست بین‌الملل: تحلیل الگوی رفتاری گروه ویژه در قبال ایران»، **مجله سازمان‌های بین‌المللی**، شماره ۱۲، صص. ۳۶۴-۳۹۶.
- تاجمیر ریاحی، حسین و آل محمد، سیده فاطمه (۱۳۹۹)، «واکاوی و نقد سیاست جنایی تقنینی جرایم مالیاتی در قانون مالیات‌های مستقیم اصلاحی ۱۳۹۴»، **پژوهش‌نامه مالیات**، شماره ۴۶، صص. ۲۵-۴۹.
- تقی زاده انصاری، مصطفی (۱۳۸۶)، «بررسی قطعه‌نامه ۲۸ سپتامبر ۲۰۰۱ شورای امنیت سازمان ملل متحد در رابطه با مقابله با تروریسم»، **فصلنامه راهبرد**، شماره ۴۳، صص. ۱۶۳-۱۸۰.
- چاووشی، محمد صادق و کرامتی معز، هادی (۱۳۹۷)، «چالش‌ها و موانع مقابله با تأمین مالی تروریسم»، **فصلنامه تخصصی علوم سیاسی**، شماره ۴۲، صص. ۱۰۵-۱۲۳.
- حاجی ده آبادی، محمدعلی و خاتمی، سعید، (۱۳۹۷)، «سیاست جنایی ایران در قبال جرم تأمین مالی تروریسم در پرتو الزامات بین‌المللی»، **فصلنامه پژوهش حقوق تطبیقی اسلام و غرب**، شماره ۳، صص. ۳۷-۶۴.
- حبیب زاده، محمد جعفر و حکیمی‌ها، سعید (۱۳۸۶)، «ضرورت جرم‌انگاری تروریسم در حقوق کیفری ایران»، **مدرس علوم انسانی**، شماره ۵۱، صص. ۴۷-۷۲.
- حبیبی، حبیب الله و زر نشان، شهرام (۱۴۰۰)، «نقش و جایگاه گروه ویژه اقدام مالی (FATF) در نظام حقوق بین‌الملل»، **مجله پژوهش‌های حقوقی**، شماره ۴۵، صص. ۳۰۱-۳۲۲.
- دارابی، شهرداد (۱۴۰۱)، «راهبرد ترکیبی در مدل‌های مردم سالار و اقتدارگرای فراگیر سیاست جنایی»، **پژوهشنامه حقوق کیفری**، سال ۱۳، شماره اول، پیاپی ۲۵، صص. ۵۳-۷۴.
- دلماش مارتی، می ری (۱۳۹۳)، «**نظام‌های بزرگ سیاست جنایی**»، ترجمه: علی حسین نجفی ابرندآبادی، چاپ دوم، تهران: میزان.

- رنجکش، محمد جواد و پورجواد، الهه (۱۳۹۶)، «بررسی تطبیقی واکنش شورای امنیت سازمان ملل متحد به پدیده تروریسم قبل و بعد از ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱»، **فصلنامه سیاست**، شماره ۲، صص. ۳۶۹-۳۹۱.
- زرنشان، شهرام (۱۳۸۶)، «شورای امنیت و تعهد دولت‌ها برای مقابله با تروریسم»، **مجله حقوقی**، شماره ۳۶، صص. ۵۷-۹۴.
- سهرابی، محمد و داداش‌زاده، علیرضا (۱۳۹۹)، «بررسی حقوقی الحاق ایران به کارگروه اقدام مالی علیه پول شویی؛ نگاهی به مقابله با حمایت مالی تروریسم بین‌المللی»، **مجله بین‌المللی پژوهش ملل**، شماره ۵۵، صص. ۷۵-۹۵.
- ضیایی، سید یاسر و محمدی مطلق، علیرضا (۱۳۹۳)، «تحریم اشخاص حقیقی از منظر حقوق بین‌الملل با تأکید بر تحریم برخی اتباع ایرانی»، **مجله حقوقی دادگستری**، شماره ۸۸، صص. ۱۴۵-۱۷۸.
- علوی، سید یحیی و جودکی، محسن (۱۴۰۰)، «واکاوی نقش گروه ویژه اقدام مالی (FATF) در کارآمدسازی تحریم‌های یک جانبه آمریکا (مورد مطالعه: ایران)»، **نشریه علمی آفاق امنیت**، شماره ۵۰، صص. ۹۵-۱۲۵.
- عمادزاده، محمدکاظم (۱۳۶۶)، «استفاده از حق شرط در معاهدات بین‌المللی»، **مجله حقوقی بین‌المللی**، شماره ۸، صص. ۲۰۷-۲۲۱.
- فارسینانی، محمودرضا؛ رضایی، هیلدا؛ باقرزاده، احد و نوراللهی، مصطفی (۱۳۹۹)، «رویکرد متقابل ایران و گروه ویژه اقدام مالی از منظر اسناد بین‌المللی»، **مجله پژوهش‌نامه ایرانی سیاست بین‌الملل**، شماره ۱۷، صص. ۱۹۳-۲۱۸.
- فولادی، مسعود (۱۳۹۷)، «بررسی گروه ویژه اقدام مالی (FATF) پیامدهای عضویت ایران»، **مجله دستاوردهای نوین در مطالعات علوم انسانی**، شماره ۳، صص. ۸۷-۹۳.
- فیضی، فاضل (۱۳۹۶)، «مبانی حقوقی تحریم‌های اقتصادی سازمان ملل متحد»، **فصلنامه پژوهش‌های سیاسی و بین‌المللی**، شماره ۳۶، صص. ۵۷-۷۷.
- قماش، سعید، زراعت، عباس و مهدوی نژاد، مهدی (۱۳۹۹)، «کاوشی در پاسخ به تروریسم دینی و ارائه الگوی نوین مقابله»، **پژوهش‌نامه حقوق کیفری**، سال اول، شماره اول، پیاپی ۲۱، صص. ۲۲۹-۲۵۲.
- قناد، فاطمه و اکبری، مسعود (۱۳۹۶)، «امنیت گرابی سیاست جنایی»، **پژوهش حقوق کیفری**، شماره ۱۸، صص. ۳۹-۶۷.



لازرژ، کریستین (۱۴۰۰)، «درآمدی بر سیاست جنایی»، ترجمه: علی حسین نجفی ابرندآبادی، چاپ نهم، تهران: میزان.

محمدی، مهدی و نجفی علمی، محمد مهدی (۱۴۰۰)، «نقد نظام اطلاعات در گروه ویژه اقدام مالی (FATF) و ارائه یک مدل جایگزین اسلامی»، نشریه علمی آفاق امنیت، شماره ۵۰، صص. ۶۱-۹۴.

مرکز رصد کنکاش (۱۳۹۶)، «بررسی همکاری میان ایران و گروه ویژه اقدام مالی»، شماره گزارش ۱۰۴۳. [www.kankashcenter.com](http://www.kankashcenter.com)

نمامیان، پیمان و عباسی، صمد (۱۳۹۱)، «تأملی در قطعنامه ۱۳۷۳ شورای امنیت؛ تغییر ماهیت در تعهدات و الزامات حقوقی مبارزه با تروریسم»، فصلنامه مطالعات بین‌المللی پلیس، شماره ۹، صص. ۱۴۹-۱۶۶.

#### ب. انگلیسی

FATF (28/2/2008 A), "Public Statement", Available at: <http://www.fatf-gafi.org/publications/high-risk-and-other-monitored-jurisdictions/documents/fatfstatement-28february2008.html>

FATF (20/6/2008 B), "Public Statement", Available at: <http://www.fatf-gafi.org/publications/high-risk-and-other-monitored-jurisdictions/documents/fatfstatement-20june2008.html>

FATF (16/10/2008 C), "Public Statement", Available at: <http://www.fatf-gafi.org/publications/high-risk-and-other-monitored-jurisdictions/documents/fatfstatement-16october2008.html>

FATF (26/2/2009), "Public Statement", Available at: [http://www.fatf-gafi.org/publications/high-risk-and-other-monitored-jurisdictions/documents/FATF\\_statement\\_concerning\\_IranUzbekistan\\_Turkmenistan\\_Pakistan\\_and\\_saotomeandprincipe-26february2009.html](http://www.fatf-gafi.org/publications/high-risk-and-other-monitored-jurisdictions/documents/FATF_statement_concerning_IranUzbekistan_Turkmenistan_Pakistan_and_saotomeandprincipe-26february2009.html)

FATF (2012-2019), **International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation**, FATF, Paris, France, [www.fatf-gafi.org/recommendations.html](http://www.fatf-gafi.org/recommendations.html).

FATF (24/6/2016), "plenary outcomes", Available at: <http://www.fatf-gafi.org/publications/fatf-general/documents/plenary-outcomes-june-2016.html#iran>

FATF (2018 A), **Guidance on Counter Proliferation Financing – The Implementation of Financial Provisions of United Nations Security Council Resolutions to Counter the Proliferation of Weapons of Mass Destruction**, FATF, Paris, [www.Fatfgafi.org/publications/fatf-recommendations/documents/guidance-counter-proliferation-financing.html](http://www.Fatfgafi.org/publications/fatf-recommendations/documents/guidance-counter-proliferation-financing.html)

- FATF (23/2/2018 B), "plenary outcomes" Available at: [http://www.fatf-gafi.org/publications/fatf\\_general/documents/outcomes-plenary-february-2018.html](http://www.fatf-gafi.org/publications/fatf_general/documents/outcomes-plenary-february-2018.html)
- FATF (21/2/2020), "call for action", Available at: <http://www.fatf-gafi.org/publications/high-risk-and-other-monitored-jurisdictions/documents/call-for-action-february-2020.html>
- Jackson, James K. (2017), **The Financial Action Task Force: An Overview Congressional Research Service** 7-5700. [www.crs.gov](http://www.crs.gov), RS21904.
- Shami, Hattan (2015), **The Impact of Economic, Governance and Terrorist Activity on Compliance with FATF Recommendations**. (A Dissertation submitted to the Graduate School- Newark Rutgers in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy), The State University of New Jersey, Newark, New Jersey.
- Vander Does de Willebois, Emile (2014), **Terrorism and NPOs-What Could FATF Do?**, World Bank Working Paper No.208, The World Bank, Washington D.C.

## روش استناد به این مقاله:

طالعی، غلامرضا و میرزاجانی، حمیدرضا (۱۴۰۱)، «سیاست جنایی ایران در قبال تأمین مالی تروریسم در مواجهه با توصیه‌ها و برنامه اقدام FATF»، پژوهشنامه حقوق کیفری، دوره ۱۳، پیاپی ۲۶، صص. ۲۶۹-۲۴۱.

DOI:10.22124/jol.2022.20400.2192

## Copyright:

Copyright for this article is retained by the author(s), with first publication rights granted to *Criminal Law Research*. This is an open-access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution License (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided that the original work is properly cited.

