

سازوکارهای جهانی با منطق ژئوپولیتیکی مقابله با تامین مالی تروریسم و

جایگاه جمهوری اسلامی ایران

حسین قریبی

دانشجوی دکتری روابط بین الملل، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران

سید محمد طباطبائی^۱

دانشیار روابط بین الملل، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران

سید اصغر کیوان حسینی

دانشیار روابط بین الملل، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۰۹/۲۹ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۱۲/۲۲

چکیده

پدیده تروریسم یکی مهمترین تهدیدات برای صلح و امنیت بین‌المللی است. برخورد با این پدیده نیاز به یک استراتژی جامع و چند بعدی ملی و بین‌المللی دارد. در سطح بین‌المللی بویژه از سال ۲۰۰۱ تمهیدات جدی برای مقابله با تروریسم ذیل شورای امنیت سازمان ملل متحد اندیشیده شده است. رژیم بین‌المللی مقابله با تروریسم ملل متحد شامل مقابله با تامین مالی تروریسم، منع ارسال سلاح و منع تردد و تحرک تروریست‌ها می باشد. مقابله با تامین مالی تروریسم اهمیت ویژه‌ای در سازوکارهای بین‌المللی مقابله با تروریسم دارد. جمهوری اسلامی ایران هم در معرض تهدیدات جدی ناشی از تروریسم است و هم قربانی بزرگ اعمال تروریستی بوده است. از طرف دیگر اتهام به ایران در قالب حمایت از تروریسم صرفاً در قالب روابط دوجانبه با معدودی قدرتهای بزرگ قرار داشته، از ماهیتی ابزاری-سیاسی برخوردار بوده و نمی تواند و نباید مانع دیپلماسی فعال ایران در زمینه مقابله با تروریسم باشد. ایران از ابتدای ظهور و فراگیر شدن تروریسم در منطقه، نقش مهمی در مقابله با آنها و همکاری با رژیم بین‌المللی مقابله با تروریسم و تامین مالی آن داشته است. فعالیت‌های ایران در زمینه مقابله با تامین مالی تروریسم در یک دهه گذشته بویژه ذیل همکاری با گروه ویژه اقدام مالی (FATF)^۲ تعریف می‌گردد. رژیم مقابله‌ای FATF بخش مهمی از رژیم مقابله ای شورای امنیت ملل متحد است. تصویب قانون مبارزه با تامین مالی تروریسم گام مهمی در جهت نهادینه ساختن مقابله با تامین مالی تروریسم از طریق سازوکارهای مبتنی بر قوانین داخلی بود.

^۱. نویسنده مسئول: dr.mohamamad.t@gmail.com

^۲. Financial Action Task Force, FATF

ارزیابی FATF از وضعیت ایران در ارتباط با تامین مالی تروریسم بیانگر جایگاه ایران در این خصوص چه از باب قوانین و مقررات و چه از باب فعالیت‌های عملیاتی میدانی می باشد. مدیریت شرایط و بهره‌گیری از وضعیت بسیار مناسب ایران در زمینه مقابله با تروریسم ایجاب می‌نماید که سازوکارهای بین‌المللی مقابله با تامین مالی تروریسم بر اساس قوانین داخلی اجرا شده و ظرفیت‌های آن در دیپلماسی و سیاست خارجی پویا برای کشور بدرستی مورد بهره‌برداری قرار گیرد.

کلید واژه‌ها: اف. ای. تی. اف.، رژیم مقابله با تروریسم، منطق ژئوپولیتیک، رژیم بین‌المللی

مقدمه

پدیده تروریسم بتدریج به یکی از پیچیده‌ترین معضلات بین‌المللی جامعه بشری تبدیل شده است که برخورد با آن صرفاً از روشهای مرسوم سرکوب پلیسی-نظامی و مقابله اطلاعاتی میسر نبوده و نیست. تروریسم بویژه زمانی که با ایدئولوژی افراط‌گرایی خشن همراه می‌شود، موجب انحراف در افکار قشرهای آسیب‌پذیر اجتماع و بویژه جوانان کم‌سن و سال شده، امواجی از خشونت‌های کور علیه هر هدفی بویژه اهداف سهل‌الوصول غیرنظامی به راه می‌اندازد؛ حتی اهدافی که تحت هیچ شرایطی ذیل ارزشهای دینی، انسانی و حقوق بشر دوستانه مجاز بشمار نمی‌آیند. این روند در صورت تداوم و تکرار، موجب استیصال نظام‌های داخلی کشورها در برخورد با این پدیده شده و در نهایت فروپاشی دولت و جامعه هدف را بدنبال خواهد داشت. فروپاشی دولت‌ها مقدمه‌ای است برای تشدید دور جدیدی از تروریسم و خشونت است^۱. بدیهی است که باید به دلایل ایجاد زمینه مساعد برای تروریسم از جمله دلایل خارجی از طریق اعمال زور غیر مشروع و دخالت هدفمند قدرت‌های دیگر در امور داخلی توجه کرد، لیکن تمرکز مطلب حاضر بر خود پدیده تروریسم و نحوه مقابله با آن است.

ویژگی چندوجهی و چندلایه‌ای تروریسم، بسیاری از کشورها را به این اندیشه واداشته تا استراتژی‌هایی جامع و پیچیده‌تر از صرف مقابله پلیسی و نظامی با تروریسم را مدنظر قرار داده و سطح برخورد را تا خشکاندن ریشه‌های افراط‌گرایی و خشونت، و ایجاد بستر مناسب برای تسهیل و تسریع برخورد با تروریسم در ابعادی گسترده‌تر امتداد دهند. این استراتژی‌ها تحت عنوان «استراتژی ملی مقابله با تروریسم» به مثابه سند اصلی و پایه دولت‌ها برای ترسیم خطوط کلی فعالیت همه نهادهای داخلی درگیر در موضوع هستند. جامعه بین‌المللی هم از ابتدای بروز تروریسم در مقیاس وسیع آن تمهیداتی برای مقابله با آن اندیشیده است. از سال ۱۹۷۲ مجمع عمومی ملل متحد ورود جدی به موضوع پیدا کرد که در نهایت منجر به تصویب «استراتژی جهانی مقابله با تروریسم»^۲ در سال ۲۰۰۶ در مجمع گردید. همچنین شورای امنیت ملل متحد بویژه متعاقب واقعه یازدهم سپتامبر ۲۰۰۱ بتدریج یک رژیم مقابله‌ای جامع

^۱ - فروپاشی دولت‌های ملی یا اصطلاح Failed States که نمونه آن در سومالی و لیبی دیده می‌شود ضمن اینکه ارکان نظم و امنیت عمومی جامعه

مورد نظر را از بین می‌برد باعث می‌گردد تا شرایط برای رشد و گسترش تروریسم بیشتر شده و منبعی برای ناامنی منطقه‌ای و بین‌المللی شود.

^۲Global Counter Terrorism Strategy

را بنا نهاد بصورتی که امروزه بخش مهمی از تعهدات دولت‌ها به شورای امنیت ذیل همین رژیم مقابله با تروریسم تعریف می‌شود. در این رژیم مقابله‌ای مقابله با تامین مالی تروریسم جایگاه ویژه‌ای دارد. حمایت مالی از تروریسم در نگاه جامعه بین‌المللی مهمترین عامل تحرک و گسترش تروریسم است و نسبت مستقیمی بین تامین مالی و گسترش تروریسم بویژه در سالهای اخیر وجود داشته است. در این مقاله محورهای مهمی در موضوع مورد نظر ذیل عناوین مربوطه، ارائه می‌گردد (قریبی، ۱۳۹۵: ۴۴-۴۵).

چارچوب نظری

مبانی شکل‌گیری تئوری رژیم‌های بین‌المللی

شناخت بهتر هر پدیده و تجزیه و تحلیل درست آن مستلزم شناخت مبانی، ریشه‌ها و سوابق آن است. رژیم‌های بین‌المللی (مجموعه‌ای از اصول، هنجارها، قواعد صریح یا تلویحی و رویه‌های تصمیم‌گیری که به واسطه آنها توقعات بازیگران راجع به موضوعی خاص با هم تلاقی می‌کند و خواسته‌های بازیگران بر آورده می‌شود) از اواسط دهه ۱۹۷۰، از دامن دانشکده‌های شرق آمریکا و کانادا سربرافراشت و در اواخر دهه ۱۹۷۰ و اوایل دهه ۱۹۸۰ اوج گرفت.

رژیم‌های بین‌المللی، در واقع، ادامه بحث نهادگرایی لیبرال و نولیبرال است. ریشه این تحلیل‌ها در همگرایی، وابستگی متقابل و کارکردگرایی است. در سال ۱۹۶۸ «ریچارد کوپر» اقتصاددان آمریکایی کتاب «اقتصاد وابستگی متقابل» را نوشت. وی در کتاب خود، وابستگی متقابل را به عنوان هسته اصلی اقتصاد سیاسی بین‌المللی لیبرالیسم تلقی کرد و مشکلات به وجود آمده برای کشورهای صنعتی غرب پس از جنگ جهانی دوم در زمینه تجارت، سرمایه‌گذاری و مبادلات اقتصادی بین کشورهای غربی را مورد مطالعه قرار داد. دلایل سیاسی ظهور مفهوم وابستگی متقابل را که در ظهور رژیم‌های بین‌المللی بی‌تأثیر نبوده است، می‌توان بدین ترتیب ذکر کرد: نگرانی فزاینده نظریه پردازان و کارگزاران سیاسی ایالات متحده آمریکا از روابط تجاری، سرمایه‌گذاری و مسائل انرژی و سوختی آمریکا با دنیای خارج، نفوذ فزاینده تئوریهای مارکسیستی وابستگی در آمریکای لاتین که لیبرالها را برای ارائه یک تئوری اقتصادی سیاسی تشویق کرد. و سرانجام، یأس و ناامیدی لیبرالها از مطالعات سازمانهای بین‌المللی در واکنش به مکتب رئالیسم. در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ مطالعه سازمانهای بین‌المللی بسیار مد شده بود. اما در دهه ۱۹۷۰، این مطالعات دیگر رونق چندانی نداشت (Seifzadeh, 1996: 599-600) در نهایت، در چارچوب نظریه وابستگی متقابل اندیشمندانی مثل «روزکرانس»، «جیمز روزنا» و «ریچارد کوپر» دیدگاههای خود را مطرح کردند. «رابرت کوهین» و «جوزف نای» در سال ۱۹۷۷ با انتشار اثر مشترک خود تحت عنوان «قدرت و وابستگی متقابل» شاخص‌ترین اثر در این نظریه را به بازار علم و نظریه پردازی روابط بین‌الملل ارائه کردند. آنها معتقدند در عصر جدیدی که در دهه‌های پس از ۱۹۵۰ آغاز شده، علاوه بر روابط بین‌الدول، کانالهای ارتباطی جدیدی پیدا شده که به مقتضای این کانالهای ارتباطی نقش انحصاری دولتها در مبادلات بین‌المللی و فراملی به شدت کاهش

یافته است و این بازیگران جدید در کنار دولت به رتق و فتق امور مشغولند. (عسگرخانی، ۱۳۷۵: ۵-۱۵) مفهوم وابستگی متقابل عبارت است از وضعیتی از رابطه میان دو کشور که هر دو کشور به نسبتی وابسته به یکدیگرند و منافع دو کشور به گونه‌ای به هم وابسته است که تغییر در وضعیت یکی از کشورها بر دیگری تأثیر مستقیم دارد و بالعکس.

واژه رژیم در سال ۱۹۷۲ در مطالعات حقوق بین الملل محیط زیست توسط «گولدای» مطرح شد. اما ریچارد کوپر بود که مجدداً در سال ۱۹۷۵ نظام پولی بین المللی، رژیم‌ها را مطرح کرد. در سال ۱۹۷۵ «ارنست هس» طی مقاله‌ای، رژیم‌های بین المللی و سیستم‌ها را مورد مطالعه قرار داد. وی بار دیگر در همان سال به اتفاق «جان راگی» مقاله معروف خود را در مورد نقش تکنولوژی در صحنه بین المللی نوشت. رابرت کوهین و جوزف نای در اثر مشترک خود به بررسی رژیم‌های بین المللی پرداختند. «اوران یانگ» در سال ۱۹۷۵ در کتاب خود و در سال ۱۹۷۹ در یک مقاله به رژیم‌های منابع طبیعی اشاره کرد و در سال ۱۹۸۰ به مطالعه و مشکلات مفهوم رژیم‌های بین المللی پرداخت. در دهه ۱۹۷۰ «استفن کراسنر» به همراه چند تن از نویسندگان رژیم‌های بین المللی، ۱۳ مقاله برجسته را در یک کتاب به نام «رژیم‌های بین المللی» انتشار داد. تعریف کراسنر از رژیم‌های بین المللی به عنوان یک تعریف استاندارد توسط محافل دانشگاهی پذیرفته شده است. حرکت ایجاد شده برای تبیین مفهوم رژیم‌های بین المللی توسط اندیشمندانی چون ارنست هس، جان راگ جی، کوهین، جوزف نای، اوران یانگ، ریچارد کوپر و کراسنر تداوم یافت و از آن زمان تاکنون مقالات بی شماری راجع به رژیم‌های بین المللی نوشته شده است. طی سالهای دهه ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ تئوری رژیم‌های بین المللی به عنوان هسته اصلی تحقیقات تجربی و مناظرات تئوریک و آخرین موج تئوریهای روابط بین الملل مطرح شد (Keoheane, 1984: 55).

- رژیم بین المللی مقابله با تروریسم

رژیم مقابله با تروریسم شورای امنیت سازمان ملل متحد به عنوان نقطه تمرکز اراده کشورها برای مقابله با تروریسم از مجموعه اصول، قواعد، هنجارها و رویه‌های تصمیم‌گیری تشکیل شده است و از نقش قابل توجهی در شکل‌دهی به یک مقابله منظم و منسجم علیه تروریسم در گستره بین‌المللی برخوردار بوده است. این رژیم محصول مستقیم قاعده گذاری شورای امنیت سازمان ملل متحد در حوزه موضوع تروریسم به شمار می‌آید که از طریق تصمیمات الزام‌آور این شورا در قالب قطعنامه‌هایی مانند ۱۲۶۷، ۱۳۷۳ و ۲۱۷۸ ایجاد شده است.

مجموعه عناصر رژیم مقابله با تروریسم شورای امنیت عبارت است از: «تعریف اقدامات تروریستی»، «الزام دولت‌ها به همکاری و معاضدت با یکدیگر جهت سرکوب تروریسم به‌ویژه تأمین مالی تروریسم»، «منع پشتیبانی مستقیم و غیرمستقیم از تروریسم»، «عمل به تکالیف مربوط به اجرای تحریم‌های شورای امنیت راجع به مصادیق جهانی تروریسم» و «جرم‌انگاری و تعقیب کیفری تروریسم به‌عنوان مهم‌ترین الزام دولت‌ها در عرصه داخلی». این اصول چارچوب اصلی و اساسی مقابله با تروریسم در قالب رژیم ضد تروریسم را ترسیم و مشخص می‌کند. در کنار

اصول جزء ماهوی، رژیم مقابله با تروریسم شورای امنیت از جزء ساختاری نیز برخوردار است که به رژیم توانایی می‌دهد تا بر حسن اجرای اصول ماهوی نظارت مستمر داشته باشد و در صورت لزوم توصیه و مشورت‌های لازم را به اعضاء و یا نهادهای دیگر مانند شورای امنیت سازمان ملل متحد ارائه دهد. این مجموعه منسجم و به هم مرتبط که با مجموعه‌ای از سازمان‌های بین‌المللی دیگر مانند گروه ویژه اقدام مالی (FATF)، پلیس بین‌الملل و سایر نهادهای مرتبط بین‌المللی انسجام و هماهنگی دارد، همان پدیده‌ای است که در این مقاله به‌عنوان «رژیم بین‌المللی مقابله با تروریسم» مورد مطالعه و بررسی قرار گرفت.

منطقه‌شناسی پژوهش

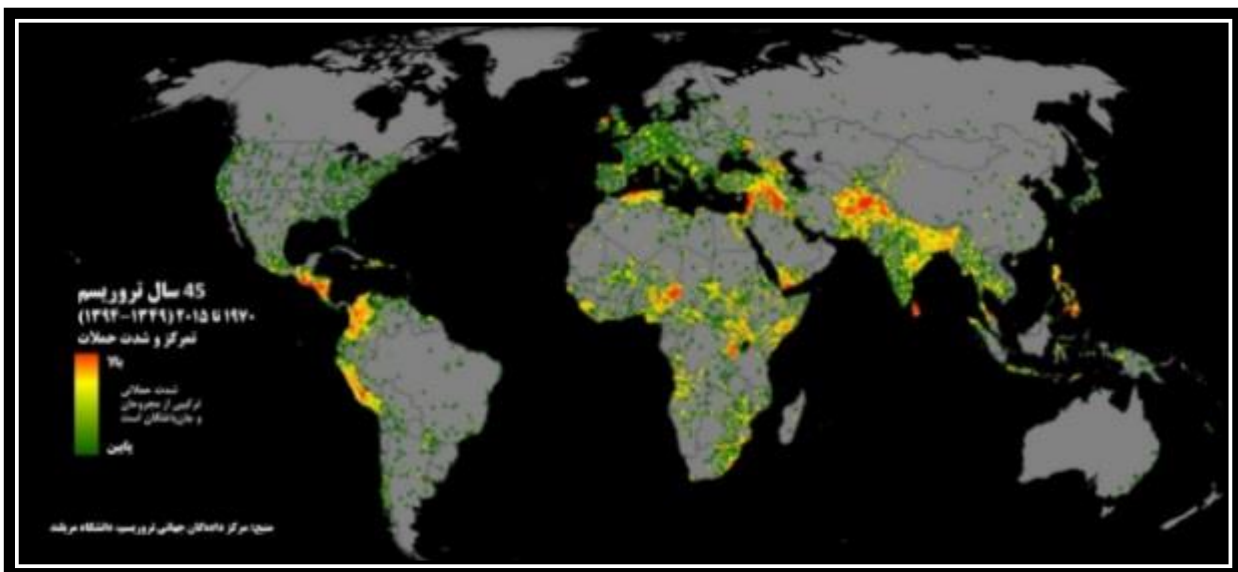
توریع جغرافیایی تروریسم

سرزمین عاملی برای تنازع و بقا است. بدین سبب کوشش و تلاش انسانها در راستای کسب قلمرو صورت گرفته است. سؤالی که می‌توان پرسش نمود این است که آیا شرایط اقلیمی یک منطقه می‌تواند در گسترش تروریسم دخیل باشد؟ برای پاسخ به این سؤال می‌باید رابطه جغرافیا و تروریسم را بررسی نمود. در بسیاری از کتاب آمده که شرایط اقلیمی و جغرافیای یک منطقه در خلق و خوی مردم آن منطقه تأثیرگذار است. در کتاب مقدمه ابن خلدون آمده است که دو دسته از عوامل عوامل محیط فیزیکی و تجربیات تاریخی و فرهنگی) روی زندگی انسانها اثر می‌گذارند. او معتقد است بادیه نشینان از شهر نشینان دلیرتر بوده و در مرز و بوم هایی که دارای قبایل گوناگون با عقاید و عصبیت خاص وجود دارد، بندرت دولتی نیرومند می‌تواند شکل بگیرد (ملکوتیان، ۱۳۸۳: ۲۹-۲۸). کشورهای خاورمیانه در اقلیمی خشک و نیمه خشک و در برخی از نقاط کوهستانی قرار گرفته که فارغ از تأثیرات شرایط اقلیمی بر خلق و خوی و ویژگی های اخلاق مردم منطقه، این نوع جغرافیا شرایط را برای فعالیتهای تروریستی مهیا می‌کند. وجود شرایط کوهستانی و راههای صعب العبوری و دست رسی سخت به مکان های خاص، این امکان را برای تروریست ها بوجود می‌آورد تا پایگاههای تروریستی آن ها براحتی مورد حمله قرار نگیرد. برای مثال وجود پایگاههای طالبان در افغانستان و القاعده در یمن (که امکان جابجایی آن ها را میسر ساخته) و عدم موفقیت در نابودی آن ها از طرف قدرتهای بزرگ در طول دو دهه اخیر را می‌توان در این راستا دید. البته این بدان معنی نیست که فعالیت این چنین گروههای تروریستی در یک قلمرو جغرافیایی خاص مانند خاورمیانه محدود شده است. بلکه با یک نگاه کوتاه به فعالیتهای القاعده زمینه های فعالیت این گروه تروریستی با در نظر گرفتن نوقلمرو خواهی تا امروز وسعت زیادی یافته است تا جائیکه امروزه فعالیت خود را در اغلب نقاط جهان گسترش داده است. این نو سرزمین گرایی و توسعه فعالیت برای به چالش کشیدن قدرت جهانی در قالب جنگ با کفار می‌باشد (کریمی پاشاکی، ۱۳۹۱: ۷۶).

پدیده تروریسم در بیش از نیم قرن اخیر، قربانیان زیادی از نقاط مختلف جهان گرفته است. گزارش‌های مرکز داده‌گان جهانی تروریسم در دانشگاه مریلند نشان می‌دهد در بازه زمانی ۴۵ ساله - ابتدای ۱۹۷۰ تا انتهای سال ۲۰۱۵

میلادی - بیش از ۱۵۶۷۷۳ حادثه تروریستی رخ داده است. جالب اینجاست که برخی کشورها و سرزمین‌ها مانند مغولستان و گرینلند سهمشان «صفر» است و طی ۵۰ سال اخیر شاهد انجام اقدامی تروریستی نبوده‌اند. بررسی داده‌های مرتبط با حوادث تروریستی در ۴۵ سال اخیر نشان می‌دهد که مناطق خاورمیانه و شمال آفریقا، آسیای جنوبی و آمریکای جنوبی، سرآمد سرزمین‌هایی بوده‌اند که شاهد وقوع حملات تروریستی بوده‌اند. این سه منطقه مجموعاً بیش از ۹۶ هزار حمله تروریستی را در ۴۵ سال اخیر از سر گذرانده‌اند.

تصویر ۱. توزیع جغرافیایی تروریسم در جهان



منبع: مرکز جهانی تروریسم، دانشگاه مریلند ایالات متحده آمریکا

یافته های تحقیق

رژیم بین المللی مقابله با تروریسم: شورای امنیت ملل متحد

شروع بحث در ارتباط با سازوکارهای بین المللی مقابله با تروریسم همیشه با این سؤال آغاز می شود که منظور از مقابله با تروریسم در سطح بین المللی چیست؟ و چه نظام الزام آور مقابله با تروریسمی در سطح بین المللی وجود دارد و این نظام چه مشخصاتی دارد؟ قبل از هر چیز باید مطلب مختصری در مورد اهمیت تهدید تروریسم بیان شود. در مورد تروریسم و مخرب بودن آن مطالب زیادی گفته شده است. در اینجا فقط به یک آمار و همچنین به یک پدیده نوظهور و گسترده در موضوع تروریسم اشاره می شود: در سال ۲۰۱۶ میلادی، یک هزار و صد و چهل و یک عملیات انتحاری فقط توسط عوامل داعش در سه کشور عراق و سوریه و لیبی انجام شده است (www.longwarjournal.org). یعنی به صورت متوسط هر ماه نود و پنج عملیات انتحاری که بصورت بی-رحمانه‌ای تمام اقشار جامعه را مورد هدف قرار می‌دهد. موضوعی مهمتر اینکه این همه آدم برای عملیات انتحاری در هر ماه آماده کردن نشان دهنده ظرفیت بسیار مخربی است که تروریست‌ها در اختیار دارند. ظرفیتی که همه مناطق دنیا از خاورمیانه تا شمال آفریقا و از کالیفرنیا تا پاریس و تا جنوب فیلیپین را پوشش می‌دهد.

همچنین، ظهور تروریست‌های خارجی از جمله پدیده‌های جدیدی بوده است که اوج آن را در داعش شاهد بوده‌ایم. برآورد سال ۲۰۱۶ این بود که از بیش از صد کشور، بالغ بر سی هزار تروریست خارجی در منطقه سوریه و عراق فعالیت می‌کرده‌اند^۱ که با تحولات اخیر بصورت طبیعی قدری کاهش داشته است. تونس با سه هزار تروریست در سوریه و عراق بالاترین آمار را داشته و احیانا کمترین تعداد تروریست خارجی از منطقه خاورمیانه (بالای یکصد نفر) مربوط به خود ایران باشد. ملاحظه می‌شود که تروریسم یک مسئله بین‌المللی و فراملی است و در حال حاضر بر اهمیت تهدیدات ناشی از آن افزوده شده است. در دهه هفتاد در ادبیات سازمان ملل گفته می‌شد تروریسم ممکن است به تهدید صلح و امنیت بین‌المللی بیانجامد. ولی در ادبیاتی که در قطعنامه ۲۲۴۹ سال ۲۰۱۵ تصویب شد، شورای امنیت به صورت بی‌سابقه‌ای می‌گوید که داعش به ویژه یک تهدید بی‌سابقه و جهانی نسبت به صلح و امنیت بین‌المللی است. شورای امنیت این تعبیر را تا به حال در مورد تروریسم و تهدیدات مشابه به کار نبرده است (www.un.org)^۲.

در رژیم مقابله‌ای بین‌المللی، دو نظام فراگیر داریم. نظام‌های منطقه‌ای زیادی مانند اتحادیه اروپا یا شانگهای و آسه‌آن وجود دارند و تقریبا تمام سازمان‌های منطقه‌ای بخش‌هایی به عنوان مقابله با تروریسم و افراط‌گرایی دارند، ولی در رابطه با آن چیزی که فرامنطقه‌ای و گسترده است نظام مقابله با تروریسم ملل متحد جایگاه بسیار فراتری از هر رژیم مشابه بین‌المللی دارد. ملل متحد در حال حاضر متشکل از ۱۹۳ کشور یعنی تقریبا همه کشورهای را دربردارد. شورای امنیت تصمیمات کلیدی در رابطه با مقابله با تروریسم را اتخاذ می‌کند و ساختاری برای نظارت بر اجرا دارد. در قطعنامه ۱۲۶۷ (سال ۱۹۹۹) (United Nations Security Council Resolution 1267) برای اولین بار فهرست گروه‌های تروریستی تهیه شده است و این تنها فهرست جامع و الزام آور در این زمینه است که مورد اجماع جامعه بین‌المللی است. بقیه فهرست‌ها، فهرست‌های ملی هستند.

قطعنامه ۱۳۷۳ (۲۰۰۱) (United Nations Security Council Resolution 1373) برای اولین بار تعهدات الزام‌آوری را برای کشورها در نظر می‌گیرد و نظام مقابله با تروریسم بین‌المللی را پایه‌ریزی می‌کند. آنچه را تحت عنوان مقابله با تروریسم داریم در واقع بعد از این قطعنامه شکل گرفت. رژیم مجازات‌هایی که در این قطعنامه وضع شده است، سه پایه اصلی دارد: ۱- ضبط و توقیف اموالیا در مفهوم گسترده تر آن مقابله با تامین مالی تروریسم که خیلی هم مهم است که اگر نباشد به نظر بسیاری از کارشناسان بین‌المللی، شاید تروریسم نتواند در این شکل

¹. For further detailed information please refer to a letter dated 19 May 2015 from the Chair of the Security Council Committee pursuant to resolutions 1267 (1999) and 1989 (2011) concerning Al-Qaida and associated individuals and entities addressed to the President of the Security Council.
http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2015/358

آمارهای مربوط به تروریست‌های خارجی متفاوت است. برای مثال برآورد مسئولین ایرانی بیشتر از سی هزار نفر بوده و این برآورد نزد مسئولین ترکیه بالاتر از چهل هزار نفر بوده است.

². Preambul Paragraph 5 of the resolution. To read the text please refer to:
[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2249\(2015\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2249(2015))

سازماندهی شده و در شکل گسترده خودش ادامه حیات بدهد. در این زمینه کشورها مطابق با الزام شورای امنیت قوانین داخلی خود را دارند و البته در این زمینه گروه ویژه اقدام مالی (فاتف) هم فعال است و سازوکارهایی بین-المللی در این خصوص طراحی شده است. ۲- منع تأمین سلاح که کاملاً روشن است و اینکه همه دولت‌ها باید تدابیری بیاندیشند که نه خود به تروریست‌ها سلاح و مهمات بدهند و نه اجازه دهند که از حوزه صلاحیت آنها تأمین سلاح برای تروریست‌ها انجام شود. ۳- منع تردد و سفر که نکته خیلی مهمی است. تروریسم به شکل فعلی به عنوان پدیده‌ای گسترده در سطح جهانی نیاز به تردد و تحرک دارد. لذا برای مقابله با آن باید محدودش کرد و مانع تحرک آن شد. به این ترتیب، رژیم تحریم‌ها بر پایه همین سه دسته هستند.

شورای امنیت برای اجرای این سه دسته تحریم‌ها سازوکارهای اجرایی و نظارتی پیش‌بینی نموده است. کمیته مقابله با تروریسم شورا مهمترین نهاد وابسته به شورا است و همچنین کمیته‌های جداگانه‌ای برای نظارت بر اجرای قطعنامه‌های مهم شورا از جمله ۱۲۶۷ وجود دارد که شرح و تفصیل آنها از حوصله این مطلب خارج است. یک نکته دیگر و اینکه شورای امنیت از سال گذشته یعنی از ۲۰۱۶ وارد بحث‌القائات یا روایات تروریستی شده است. برای اینکه با این القائات است که داعش توانسته هر ماه ۹۵ نفر را برای عملیات انتحاری در سال ۲۰۱۶ آماده کند. شورای امنیت از دولت‌ها خواسته است که برای مقابله با روایات تروریستی اقدام کنند و گزارش اقدامات خود را ارائه نمایند. این را هم می‌توان بخش دیگری از تعهدات دولتها ذیل رژیم مقابله با تروریسم در نظر گرفت.^۱

گروه‌ها و اشخاص تروریست از نظر شورای امنیت

در غیاب تعریف جامع و فراگیر از تروریسم، شورای امنیت ملل متحد تنها مرجع بین‌المللی است که تصمیمات آن طبق فصل هفت منشور ملل متحد برای همه دولتها لازم الاجراست. شورای امنیت طبق سازوکارهای فوق و بویژه قطعنامه ۱۲۶۷، سه دسته از گروه‌ها و وابستگان آنها را در زمره تروریست تشخیص داده و در مورد برخورد با آنها اجماع حاصل است: طالبان، القاعده و داعش. گروه اخیر بالاترین حجم فعالیت شورای امنیت را حداقل در سه سال گذشته به خود اختصاص داده است (UNSC 1267). قطعنامه‌های ۲۱۷۸ و ۲۱۹۹ از آن جمله هستند که مجموعه‌ای از تدابیر برای برخورد با داعش و پدیده تروریست‌های خارجی وابسته به آنها را معرفی می‌کنند. مهمترین این تدابیر مقابله با تأمین مالی تروریسم است. اگر برای مثال تحریم‌های ذیل منع تأمین مالی تروریسم شورای امنیت در مورد گروه داعش بدرستی اجرا شده بود، به هیچ وجه تأمین مالی حدود ۸۰ میلیون دلار در ماه در سال ۲۰۱۴ و نصف همین میزان در سالهای بعد ممکن نبود (Global Terrorism Index 2017, PP 83-84). بدون این حجم بزرگ از منابع مالی فعالیت تروریسم بشدت مختل می‌گردد.

^۱ شورای امنیت ابتدا در سال ۲۰۱۶ بیانیه رئیس ۲۰۱۶/۱۶ را تصویب نمود که پایه‌ای برای تصویب قطعنامه جامع در این خصوص تحت عنوان ۲۳۵۴ را تصویب نمود که روی موضوع روایت‌های تروریستی تمرکز دارد.

فهرست تروریستی شورای امنیت هر ماه از طرف شورا روزآمد می‌شود و در رابطه با اضافه کردن یا حذف نام افراد و گروههای تروریست از این فهرست سازوکاری در شورای امنیت وجود دارد. پس در واقع آنچه که تحت عنوان فهرست بین‌المللی و مورد اجماع جامعه بین‌المللی داریم در واقع همین فهرست ۱۲۶۷ است که در مورد مقابله با تامین مالی افراد و گروههای مندرج در این فهرست تعهدات جدی ذیل فصل هفتم منشور ملل متحد وجود دارد. البته هر کشوری می‌تواند سلیقه خود را در تشخیص مصدق تروریسم داشته باشد. می‌تواند تعریف خودش را از تروریسم داشته باشد ولی فهرست ۱۲۶۷ فهرستی است که برای همه دولت‌ها لازم‌الاجرا هست.

بصورت خلاصه اینکه شورای امنیت چه نوع مجازاتی اعمال می‌کند؟ همان مجازات‌های سه‌گانه که در بالا ذکر شد: بحث منع تأمین مالی، بحث منع تأمین اسلحه و بحث منع عبور و مرور و تردد. خوب اینکه این مجازات‌ها علیه چه کسانی است؟ کسانی که در فهرست شورای امنیت بر اساس سازوکار قطعنامه ۱۲۶۷ قرار دارند. چه کسی نظارت می‌کند؟ نظارت بر عهده تیم‌های نظارتی و تخصصی هستند که ذیل شورای امنیت کار می‌کنند و کارشناسان بسیار برجسته بین‌المللی هستند. این‌ها کار نظارت را انجام می‌دهند و همچنین علاوه بر نظارت‌ها، گزارش‌های ادواری که کشورها ذیل قطعنامه ۱۳۷۳ به شورای امنیت ارائه می‌شود هم ملاک ارزیابی فعالیت‌های دولت‌هاست. ضمانت اجرایی هم که فصل هفتم منشور ملل متحد آمده است. در بحث تأمین مالی، یک سازوکار بسیار فراگیر تحت عنوان گروه ویژه اقدام مالی (فاتف) وجود دارد که هم الزام فصل هفتمی شورای امنیت را دارد و هم اینکه با اتخاذ تنبیهاتی برای دولت‌های عضو آنها را به اجرای رژیم مجازات‌های شورای امنیت و می‌دارد. در این خصوص در بخش‌های بعدی این مقابله به آن خواهیم پرداخت.

استراتژی جهانی مقابله با تروریسم سازمان ملل متحد

لزوم برخورداری جامعه جهانی از استراتژی مقابله با تروریسم، مجمع عمومی سازمان ملل متحد را به شروع مشورتها و مذاکرات برای تدوین سند راهبردی این سازمان برای مقابله با تروریسم واداشت. این رایزنی‌ها در سال ۲۰۰۶ نتیجه داد و اجماع همه اعضای ملل متحد روی این سند مهم بین‌المللی و بالادستی حاصل گردید (UNGCT and relevant further information). این استراتژی مرجعی است برای هماهنگی اقدامات مقابله با تروریسم همه سازمانها و نهادهای ذیربط بین‌المللی که در این حوزه فعالیت دارند: از پلیس بین‌الملل (اینترپل) گرفته تا سازمان‌های بین‌المللی هوانوردی و دریانوردی و تا سازمان بهداشت جهانی و کلیه بخش‌ها و اجزاء وابسته به سیستم گسترده ملل متحد. محورهای اصلی چهارگانه این استراتژی عبارتند از: برخورد با ریشه‌ها و شرایط منجر به تروریسم، مبارزه با تروریسم، ظرفیت‌سازی برای مقابله با تروریسم و رعایت حقوق بشر و بشردوستانه در حین برخورد با تروریسم.

محور اول به ریشه‌های تروریسم می‌پردازد و پیشگیری را مدنظر دارد، محور دوم همان مبارزه و مقابله متعارف پلیسی-نظامی و اطلاعاتی با تروریسم است. محور سوم روی ظرفیت کشورها و ایجاد بستر و زمینه‌های لازم برای مقابله مؤثر با تروریسم تاکید می‌کند و محور چهارم به این مهم توجه می‌کند که هدف مقابله با تروریسم ریشه‌کن-

کردن آن است و نه انجام اقداماتی که منجر به ایجاد فضای کینه‌توزی و انتقام شود و دور باطل خشونت و تروریسم را موجب گردد. استراتژی ملل متحد سند زنده و پویایی است که هر دو سال یکبار توسط دولت‌های عضو مورد بازنگری قرار می‌گیرد. این سند تاکنون پنج بار مورد بازنگری قرار گرفته و نقطه نظرات دولت‌ها در قالب قطعنامه‌های مصوب مجمع عمومی منعکس شده است. جدیدترین و ششمین بازنگری در خردادماه سال‌آینده به تصویب دولت‌های عضو خواهد رسید. این استراتژی باعث شده است که یک تشکیلاتی در سازمان ملل تحت عنوان دفتر مقابله با تروریسم برای اجرای این استراتژی در دبیرخانه سازمان ملل ایجاد شود (<http://www.un.org/en/counterterrorism/>). یک مرکزیتی برای اجرای محورهای کلی مربوط به مقابله با تروریسم و ارزیابی جهانی از این پدیده شده است. حدود ۳۸ سازمان بین‌المللی و بخش‌های مختلفی که مرتبط با ملل متحد هستند و موارد غیر آن از طریق استراتژی و از طریق دبیرخانه‌ای که استراتژی را اجرا می‌کند با همدیگر هماهنگ شده‌اند و اقدام به تبادل تجربه می‌کنند. و باعث شده که تقریباً تمام سازمان‌های حتی بسیار تخصصی، بخشی از فعالیت خود را به مقابله با تروریسم اختصاص دهند.

سازوکارهای بین‌المللی مقابله با تامین مالی تروریسم

در مقطعی از زمان، توجه دنیا بیش از گذشته به موضوع تامین مالی تروریسم جلب شد: تروریست‌ها اعم از آمران و عاملان برای ارتکاب اعمال تروریستی شامل تهیه تجهیزات و ادوات، دریافت مدارک شناسایی جعلی، اقامت و سایر مراحل، نیاز به تامین مالی دارند و لذا به نظر رسید که یکی از اقدامات پیشگیرانه برای مبارزه با تروریسم، باید محروم کردن تروریست‌ها و ایادی ایشان از وجوه و دارایی‌ها باشد. بدین منظور اسناد بین‌المللی متعددی تدوین شده که هر یک مکمل و در مواردی حتی هم‌عرض هستند (مهجوریان، ۱۳۹۵:۵۸). در ادامه دو سند که به طور ویژه برای مبارزه با تامین مالی تروریسم تدوین شده است، مورد مذاقه قرار می‌گیرد:

الف- کنوانسیون بین‌المللی برای جلوگیری از تامین مالی تروریسم

اغلب اینگونه گمان برده می‌شود که مقوله مبارزه با تامین مالی تروریسم پس از عملیات یازده سپتامبر مورد توجه جامعه جهانی قرار گرفت؛ لیکن واقعیت این است که یکی از مهم‌ترین اقدامات جامعه بین‌المللی برای مبارزه با این پدیده مذموم دو سال پیش از آن واقعه انجام شد (این موضوع نافی این حقیقت نیست که واقعه یازدهم سپتامبر مقرراتی که پس از آن تدوین شدند را به شدت متأثر نمود). تدوین سند بین‌المللی تحت عنوان کنوانسیون بین‌المللی برای جلوگیری از تامین مالی تروریسم در نهم دسامبر سال ۱۹۹۹ به تصویب مجمع عمومی سازمان ملل متحد رسید (www.un.org/law/cod/finterr.htm).

این کنوانسیون سه تعهد عمده برای کشورها قائل شده است: (۱) جرم‌انگاری تامین مالی تروریسم در قوانین داخلی کشورها، (۲) همکاری با سایر کشورهای عضو برای اجرای آن، (۳) وضع مقررات برای موسسات مالی در کشف و گزارش‌دهی موارد مرتبط با تامین مالی تروریسم.

در ماده دو این کنوانسیون اشاره شده است که تامین مالی برای اجرای اقداماتی که در یکی از پیمان‌های مندرج در ضمیمه این کنوانسیون (پیمان‌های مرتبط با موضوع تروریسم) ذکر شده است، تامین مالی تروریسم محسوب میشود. علاوه بر آن، بنابر تعریف ارائه شده در کنوانسیون، تامین مالی هر اقدامی که به قصد کشتن یا وارد آوردن جراحات شدید جسمانی به افراد غیرنظامی صورت پذیرد یا به هر فرد دیگری که سهم فعالی در خصومت‌ها طی منازعات مسلحانه نداشته باشد و در زمانی که قصد انجام چنین عملی از لحاظ ماهیتی یا محتوایی به قصد ارباب مردم یا ملزم نمودن یک دولت یا سازمان بین‌المللی به انجام یا عدم انجام کاری باشد، نیز تامین مالی تروریسم محسوب میشود. پیمان‌های مندرج در ضمیمه کنوانسیون شامل مواردی همچون: جلوگیری از تصرف غیرقانونی هواپیما، گروگان‌گیری، جرایم علیه افرادی که از نظر بین‌المللی تحت حمایت هستند، اعمال غیرقانونی علیه امنیت در یانوردی، اعمال غیرقانونی علیه امنیت سکوها ثابت واقع در فلات قاره، بمب گذاری‌های تروریستی و سایر موارد می‌باشد. لذا به نظر می‌رسد سازمان ملل متحد در غیاب یک تعریف واحد از تروریسم که مقبولیت جهانی داشته و مورد پذیرش کلیه کشورها باشد، تلاش نموده تامین مالی مصادیق تروریسم را در چارچوب اسناد موجود، جرم‌انگاری نماید.

ب- قطعنامه‌های شورای امنیت سازمان ملل متحد:

برخلاف کنوانسیون‌های بین‌المللی که برای لازم الاجرا شدن در کشورهای عضو نیاز به امضاء مقام ذیصلاح دولت و تصویب پارلمان مربوطه دارند، قطعنامه‌های شورای امنیت که در پاسخ به تهدیدات صلح و امنیت بین‌المللی و به موجب فصل هفتم منشور سازمان ملل متحد صادر می‌شوند، برای همه کشورهای عضو الزام‌آور هستند. شورای امنیت ابتدائاً در ۱۵ اکتبر ۱۹۹۹ قطعنامه ۱۲۶۷ را در مورد طالبان و سپس در ۱۹ دسامبر ۲۰۰۰ قطعنامه ۱۳۳۳ را در مورد اسامه بن لادن و القاعده تصویب کرده و کمیته‌ای را نیز به عنوان مسئول اجرای این قطعنامه‌ها تحت عنوان کمیته ۱۲۶۷ ایجاد نموده است (www.un.org/sc/suborg/en/sanctions/1267). در بند «ب» ماده ۴ این قطعنامه بر لزوم مسدود نمودن کلیه وجوه متعلق به طالبان و ممنوعیت از در اختیار قرار گرفتن هرگونه وجهی در اختیار یا به نفع این گروه تروریستی تاکید شده است.

شورای امنیت سازمان ملل متحد همچنین ۱۷ روز پس از واقعه یازدهم سپتامبر، قطعنامه ۱۳۷۳ را به تصویب رساند و به موجب ماده یک آن، کشورها را ملزم نمود تا تامین مالی تروریسم را جرم‌انگاری کرده و مقرر کنند هرگونه دارایی یا منابع اقتصادی که متعلق به تروریست‌ها بوده یا در کنترل آنها قرار دارد، باید بدون تاخیر مسدود شود.

پس از ظهور جریان داعش در منطقه نیز سازمان ملل متحد قطعنامه شماره ۲۲۵۳ را در سال ۲۰۱۵ و تحت فصل هفت منشور سازمان ملل صادر نمود و مقرر شد "کمیته تحریم القاعده و داعش ۲۲۵۳/۱۹۸۹/۱۲۶۷" را جایگزین کمیته قبلی نماید. این قطعنامه علیه داعش و القاعده و با هدف اختلال در تامین مالی غیرقانونی گروه‌های تروریستی به ویژه در بخش‌های تجارت نفت، آثار و اموال باستانی و دیگر منابع غیرقانونی درآمدزا تدوین شده است. در ماده ۲الف این قطعنامه بر لزوم مسدود نمودن دارایی و منابع اقتصادی افرادی که نام‌شان در فهرست داعش آمده تاکید

شده و در مواد متعدد دیگری در خصوص انواع دارایی و منابع اقتصادی و سایر موارد مربوط به آنها توضیحات بیشتری ارائه شده است.

با مروری بر مفاد اسناد بین‌المللی مورد اشاره در می‌یابیم که جملگی آنها بر چند اصل مهم استوار شده‌اند: اول آنکه در قوانین داخلی کشورها عمل تامین مالی تروریسم جرم‌انگاری شده باشد، دوم آنکه جرم‌انگاری مزبور بر اساس استانداردهای بین‌المللی بوده و امکان توقیف دارایی تروریست‌ها فراهم باشد و سوم آنکه موسسات مالی به طور ویژه وظایف خاصی برعهده داشته باشند، با وظایف خود آشنا باشند و ناظران صلاحیتدار داخلی بر حسن اجرای این وظایف برای اطمینان از اجرای قانون نظارت کنند. قانون داخلی مقابله با تامین مالی تروریسم سال ۱۳۹۴ با همین کارکردها به تصویب مجلس شورای اسلامی و تائید شورای نگهبان رسیده و لازم-الاجراست (rooznamehrasmi.ir/Laws/ShowLaw.aspx?Code=10219). این قانون بصورت جامع و همگام با استانداردهای بین‌المللی منع تامین مالی گروه‌ها و اشخاص تروریست را مدنظر دارد که توصیف دقیق تر آنرا به مطلب دیگری واگذار می‌کنم.

نقش گروه ویژه اقدام مالی (FATF) در مقابله با تامین مالی تروریسم

گروه ویژه اقدام مالی توصیه‌هایی فنی برای ایجاد و تقویت ساختارهای داخلی قانونی، اجرایی و یا قضایی مبارزه با تامین مالی تروریسم بر تاکید بر بهبود همکاری بین‌المللی تدوین کرده است. اجرای موثر توصیه‌های مذکور توسط دولت‌ها با استفاده از شبکه‌ای از نهادهای منطقه‌ای مشابه گروه مذکور که بصورت جدی و موشکافانه در حال رصد و بررسی دوره‌ای هستند، نظارت می‌گردد. تقویت این ساختارهای فنی در پرتو تحولات جدید و مبارزه با شیوه‌های مورد استفاده گروه‌هایی که در سطح بین‌المللی تروریستی شناخته شده‌اند، نظیر القاعده و داعش نیز مدنظر گروه مزبور قرار داشته است. فعالیت‌ها و اقدامات گروه ویژه اقدام مالی را باید در یک تصویر بزرگ‌تری با هدف اصلاح سازوکارهای قانونی و اجرایی مبارزه با پولشویی و تامین مالی تروریسم، مدنظر قرار داد.

گروه هفت کشور صنعتی متشکل از کانادا، انگلیس، ژاپن، آمریکا، آلمان، ایتالیا و فرانسه همراه با کمیسیون اروپا در پانزدهمین نشست سالیانه خود در سال ۱۳۶۸ در پاریس با توجه به اثرات منفی ورود پول‌های کثیف ناشی از اعمال مجرمانه به نظام مالی بین‌المللی، یک گروه کاری تحت عنوان گروه ویژه اقدام مالی (فاتف) جهت بررسی فنی موضوع و سیاست‌گذاری در این حوزه تشکیل داد. گروه مزبور که دستورکار، نحوه عملکرد و تعداد اعضای آن در طول زمان تغییراتی یافته در اولین سال فعالیت خود، ۴۰ توصیه برای مقابله با پولشویی منتشر نمود که طی سالهای بعدی، اصلاحات متعددی بر آن وارد شد (www.fatf.org/gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/fatf-recommendations.html). این گروه همچنین توجه ویژه‌ای به اقدامات و تحولات شورای امنیت سازمان ملل متحد داشته است (قریبی: ۵۵).

حملات تروریستی در آمریکا باعث اجماعی بین‌المللی در صدور قطعنامه ۱۳۷۳ شورای امنیت جهت مقابله تروریسم بین‌المللی و تامین مالی آن گردید. گروه ویژه اقدام مالی هم با توجه به مشابهت‌های شیوه‌های مورد کاربرد برای پولشویی و تامین مالی تروریسم، این موضوع جدید را در اولویت کاری خود گنجانده. مفهوم مبارزه با تامین مالی تروریسم، بدون درک تعریف تروریسم به درستی شناخته نمی‌شود. با وجود این، تاکنون هیچ سند بین‌المللی جامع‌الشمول یا سازمانی بین‌المللی نتوانسته است تعریفی مورد قبول جامعه بین‌المللی از تروریسم ارائه دهد. یکی از دلایل اصلی که کنوانسیون جامع سازمان ملل برای مقابله با تروریسم تاکنون به نتیجه نرسیده و در عوض به تدوین معاهدات جهت مقابله با مصادیق تروریسم نظیر گروگان‌گیری، هواپیماربایی یا بمب‌گذاری پرداخته شده، اختلاف نظر شدید دولت‌ها در همین تعریف است. کشورهای اسلامی مانند جمهوری اسلامی ایران اصرار دارند تعریف به گونه‌ای باشد که اقدامات سازمان‌ها و نهضت‌های آزادی‌بخش در مقابله با اشغال در ردیف اعمال مجرمانه تروریستی قرار نگیرد.

شرایط جدیدی که با تصویب قطعنامه شورای امنیت ایجاد شده بود، همچنین باعث شد کنوانسیون مبارزه با تامین مالی تروریسم که دو سال قبل‌تر توسط مجمع عمومی سازمان ملل تصویب شده بود، اهمیت مضاعفی بیابد. کنوانسیون مبارزه با تامین مالی تروریسم عمل تروریستی را ارتکاب عملی می‌داند که طبق کنوانسیون‌های بین‌المللی جرم شناخته شده باشد. علاوه بر این، ارتکاب هر عمل دیگری به منظور قتل یا ورود لطمه جسمی جدی به یک شهروند یا شخصی که مشارکت فعالی در درگیری مسلحانه ندارد و هدف از ارتکاب چنین عملی، ماهیتا یا براساس شرایط مربوط، ارباب جمعیت یا وادار نمودن یا حکومت یا یک سازمان بین‌المللی به انجام یا خودداری از انجام هر عملی باشد، عملی تروریستی تلقی می‌شود. کنوانسیون مذکور در ادامه، «ارائه یا جمع‌آوری وجوه به هر وسیله به طور مستقیم یا غیرمستقیم برخلاف قانون و به طور عمد به قصد یا با علم به این که به طور کلی یا جزئی صرف اجرای اعمال تروریستی گردد» را تامین مالی تروریسم تعریف می‌نماید.

ماده یک قانون مبارزه با تامین مالی تروریسم کشورمان که در ۱۳ بهمن ۱۳۹۴ در مجلس شورای اسلامی تصویب گردید، تعریفی نسبتاً مشابهی ارائه نموده است بدین شکل که «تهیه و جمع‌آوری عامدا و عالما وجوه و اموال به هر طریق چه دارای منشا قانونی باشد یا نباشد و یا مصرف تمام یا بخشی از منابع مالی حاصله از قبیل قاچاق ارز، جلب کمک‌های مالی و پولی، اعانه، انتقال پول، خرید و فروش اوراق مالی و اعتباری، افتتاح مستقیم یا غیرمستقیم حساب یا تامین اعتبار یا انجام هرگونه فعالیت اقتصادی اشخاص توسط خود یا دیگری جهت ارائه به افراد تروریست یا سازمان‌های تروریستی ... تامین مالی تروریسم بوده و جرم محسوب می‌شود»

گروه ویژه اقدام مالی پس از آنکه مبارزه با تامین مالی تروریسم را در سال ۱۳۸۰ در اولویت کاری خود گنجانده، در اولین گام شروع به تدوین و انتشار توصیه‌های خاصی به کشورها برای مقابله با تامین مالی تروریسم نمود. تصویب و اجرای اسناد سازمان ملل از جمله کنوانسیون مبارزه با تامین مالی تروریسم و قطعنامه ۱۳۷۳ شورای امنیت، جرم-انگاری تامین مالی تروریسم در قوانین داخلی، توقیف و مصادره اموال تروریست‌ها از طریق قانون‌گذاری، ایجاد

ساختارهای اجرایی و اقدام قضایی، گزارش‌دهی مرادوات مالی مشکوک از سوی نهادهای داخلی به نهادهای ذیصلاح داخلی، حداکثر همکاری با دیگر کشورها براساس معاهدات یا دیگر ترتیبات قانونی موجود فیما بین برای پیشگیری، تعقیب و مجازات تامین مالی تروریسم، اطمینان از تبعیت اشخاص و نهادهای حقوقی که به هرطریقی مبادلات مالی انجام می‌دهند، از قوانین مقابله با تامین مالی تروریسم، الزام موسسات مالی به درج اطلاعات مشتری در مبادلات، مقابله با سوءاستفاده سازمان‌های تروریستی از پوشش سازمان‌های غیرانتقاعی، و شناسایی، پیشگیری و مجازات نقل و انتقالات نقدی که باهدف کمک به تامین مالی تروریست‌ها صورت می‌پذیرد، از جمله توصیه‌های فنی گروه ویژه اقدام مالی است. این توصیه‌ها باتوجه به تحولات و نیازهای جدید، چندین بار اصلاح شده است. گروه ویژه اقدام مالی یک استراتژی جامع برای مقابله با پولشویی و تامین مالی تروریسم برای سالهای ۲۰۱۴ لغایت ۲۰۱۶ تدوین کرده بود

http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/prevenzione_reati_finanziari/antiusura/FATF-Consolidated_Terrorist-Financing-Strategy_Feb_2016.pdf

مطالعه این استراتژی کمک بزرگی به درک راهبرد این نهاد بین‌المللی می‌نماید. این استراتژی، با عنایت به حملات تروریستی جدید در دنیا و تهدیدات ناشی از داعش، القاعده و گروه‌های وابسته به آنها، اقدامات گسترده‌تری برای مقابله با تامین مالی تروریسم پیشنهاد نموده است که البته در صدر آن عمل به توصیه‌های گروه مذکور گنجانده شده است.

حسب توصیه‌های مذکور، کشورها ابتدا بایستی خطرات ناشی از تامین مالی تروریسم را شناسایی، ارزیابی و درک کنند (توصیه ۱)، آن را در قوانین داخلی خود جرم‌انگاری نمایند (توصیه ۵)، مجازات‌های هدفمند مالی همراه با توقیف سرمایه‌های تروریست‌ها را برقرار سازند (توصیه ۶)، منابع و اختیارات کافی برای نهادهای اجرایی و واحدهای اطلاعات مالی خود فراهم نمایند (توصیه‌های ۲۹ الی ۳۱)، انتقال فرامرزی وجوه نقد را شناسایی و با آن مقابله نمایند (توصیه ۳۲)، همکاری داخلی و بین‌المللی را طراحی نمایند (توصیه‌های ۲، ۳۷ الی ۴۰)، و مانع از سوءاستفاده از بخش‌های مالی، غیرمالی و غیرانتقاعی خود شوند (توصیه‌های ۸ الی ۲۳). گروه ویژه اقدام مالی در عین حال سازوکار ویژه‌ای نیز برای اطمینان از اجرای آن‌ها توسط دولت‌های مختلف تعبیه نموده است.

گروه مذکور همراه با نهادهای مشابه منطقه‌ای که بیش از ۱۹۰ دولت عضو دارند، بررسی موشکافانه‌ای برای اطمینان از انجام این توصیه‌ها را در تک‌تک دولت‌ها به انجام می‌رسانند. دولت‌ها ممکن است به دلایل مختلفی توصیه‌های مزبور را به طور موثری اجرا نمایند که در این زمینه راهکار دو سویه‌ای اندیشیده شده است. از یک سو، کمک فنی به دولت‌هایی که ظرفیت کافی ندارند، مد نظر قرار گرفته است.

از سوی دیگر، دولت‌هایی که اراده لازم نشان نمی‌دهند از سوی گروه به طرق مختلف تحت فشار قرار می‌گیرند. این فشار در نهایت می‌تواند منجر به قرار دادن یک دولت در گروه کشورهای غیرهمکار همراه با توصیه انجام اقدام متقابل از سوی اعضاء شود. به عبارت دیگر، گروه به این طریق دولت مزبور را به عنوان دولتی که خلاء جدی در

مقابله با تامین مالی تروریسم دارد و همکاری مالی با آن دولت می تواند باعث ورود پول کثیف به نظام مالی دیگر کشورها شود، شناسایی می شود.

قرار گرفتن در گروه کشورهای غیرهمکار اگرچه هیچ اثر الزام آور آنی برای کشور مزبور یا سایر کشورها ندارد لیکن با توجه به اینکه کشورهایی که این اقدام را صورت می دهند اکثریت نظام مالی بین المللی را در اختیار دارند و از این اقدام گروه تبعیت می کنند، در عمل کشوری که در این گروه قرار می گیرد، در انزوای مالی بین المللی قرار می گیرد. گروه ویژه اقدام مالی همکاری گسترده ای با سازمان ها و نهادهای بین المللی نظیر صندوق بین المللی پول، بانک جهانی، پلیس بین الملل، سازمان ملل، دفتر مقابله با جرم و مواد مخدر ملل متحد، و گروه آگمونت^۱ متشکل از واحدهای اطلاعات مالی^۲ کشورها دارد. این در حالیست که در طرف دیگر، توصیه ها و تصمیمات این گروه توسط شورای امنیت و مجمع عمومی سازمان ملل متحد، و صندوق بین المللی پول مورد توجه، شناسایی و حمایت قرار گرفته است.

استراتژی گروه ویژه اقدام مالی اولویت هایی را نیز برای تقویت نظام مقابله با تامین مالی تروریسم در سال های ۲۰۱۴ لغایت ۲۰۱۶ به شرح زیر در نظر گرفته است:

۱- افزایش میزان درک خطرات ناشی از تامین مالی تروریسم و بویژه تامین مالی داعش: گروه ویژه اقدام مالی با همکاری دیگر سازمان های بین المللی و با عنایت به تجربیات موجود در زمینه مقابله با تروریسم تصمیم دارد به تجزیه و تحلیل فعالیتهای تامین مالی داعش، القاعده و گروه های وابسته بویژه بوکوحرام در آفریقا و نیز تدوین شیوه های مقابله با این امر بپردازد. مضافاً، شاخص هایی برای بخش مالی جهت کمک به تشخیص موارد تامین مالی تروریسم تدوین نماید. ضمناً، شیوه های موثرتر تبادل اطلاعات برای مقابله با تروریست ها و جنگجویان تروریست خارجی طراحی نماید.

۲- اطمینان از اینکه استانداردهای گروه ویژه اقدام مالی برای شناسایی و مقابله با تامین مالی تروریسم مؤثر و کارآمد است. برخی استانداردهای گروه جهت مقابله بهتر با داعش، القاعده و گروه های وابسته به آنها مورد بازبینی قرار خواهد گرفت. بطور مثال، قرار است استانداردهای مربوط به تبادل اطلاعات سریع و مؤثر، اجرای قطعنامه های جدید شورای امنیت در مورد مبارزه با داعش، آستانه احتیاطی نسبت به مشتریان، سوءاستفاده از پرداخت نقدی و نقل و انتقالات الکترونیکی مورد بازبینی قرار گیرد.

^۱Egmont Group

^۲. واحد اطلاعات مالی که در کشورهای مختلف بعضاً با نام های متفاوت فعال هستند نهادی برای نظارت بر فعالیت های مالی و تطبیق آن با استانداردهای قانونی برای پیشگیری و مقابله با جرائم مالی بویژه پولشویی و تامین مالی تروریسم می باشد. در جمهوری اسلامی ایران و بر اساس بند ع ماده یک آئین نامه قانون مبارزه با پولشویی « واحداطلاعات مالی: واحدی متمرکز و مستقل که مسئولیت دریافت، تجزیه و تحلیل و ارجاع گزارشهای معاملات مشکوک به مراجع ذی ربط را به عهده دارد به شرح مذکور در ماده (۳۸)». ماده ۳۸ به شرح زیر می باشد:

۳- اطمینان از اینکه کشورها ابزارهایی نظیر تحریم‌های مالی سازمان ملل را برای شناسایی و مقابله با تامین مالی تروریسم به درستی و مؤثر مورد استفاده قرار می‌دهند. این کار با تقویت فرایند مروری که توسط گروه و نهادهای منطقه‌ای مشابه از اجرای توصیه‌های مربوطه و میزان تاثیرگذاری آنها به عمل می‌آید، صورت می‌پذیرد.

۴- شناسایی و اقدام در ارتباط با کشورهایی که نواقص فاحشی در مبارزه با تامین مالی تروریسم دارند. شناسایی این دسته از کشورها از طریق پروسه مرور گروه و نهادهای منطقه‌ای مشابه صورت می‌پذیرد. اقدامات نیز همانطور که گفته شد بر مساعدت فنی از یک سو و ایراد فشار از سوی دیگر که می‌توان منجر به اتخاذ اقدام مقابل گردد، مبتنی است.

۵- افزایش هماهنگی داخلی و همکاری بین‌المللی موثرتر برای مبارزه با تامین مالی تروریسم. گروه ویژه اقدام مالی تمامی موانع تبادل اطلاعات سریع و موثر در سطح داخلی و بین‌المللی را بررسی و مشارکت کارشناسان عملیاتی نظیر واحدهای اطلاعات مالی، نهادهای اجرایی، پلیسی و مرزی را افزایش داد.

توصیه‌های گروه ویژه اقدام مالی را باید در چارچوب نظام گسترده‌تر مقابله با پولشویی و تامین مالی تروریسم دید. این گروه با ارکان مهم مرتبط با مسائل پولی و مالی در دنیا از یک سو و با نهادهای مقابله با فساد و پولشویی و مقابله با تروریسم از سوی دیگر ارتباط نزدیکی دارد. تاکید این گروه بر ایجاد ظرفیت‌های داخلی در کشورها برای جرم‌انگاری در این دو زمینه مورد بحث است. گروه مرور همکاری‌های بین‌المللی وابسته به گروه اقدام ویژه مالی ضمن بررسی نظام‌های قانونی و مالی و بانکی کشورها، به آنها در مورد نواقص سیستم خود که می‌تواند موجبات سوءاستفاده مجرمین و گروه‌های تروریستی را فراهم آورد، تذکر می‌دهد. این تذکرات اگر مورد توجه قرار نگیرند، در بلندمدت موجب قرار گرفتن کشور هدف در فهرست دولت‌های غیرهمکار شده و درجه اعتماد آن بعنوان شریک همکاری‌های مالی کشورهای دیگر کاهش می‌یابد. همچنین تصویب اقدامات متقابل برای برخورد با شبکه بانکی و مالی کشور هدف، هزینه‌هایی را به آن تحمیل می‌کند. به همین دلیل تقریباً همه کشورهای جهان با این گروه ویژه تعامل نموده و سعی در رفع موانع نظام‌های داخلی خود در این دو زمینه مبارزه با پولشویی و تامین مالی تروریسم دارند.

ایران و رژیم بین‌المللی مقابله با تروریسم

تروریسمی که بویژه در سطح منطقه با آن مواجه بوده ایم به جهت ماهیت پیچیده و چندوجهی خشن آن که از حمایت خارجی هم برخوردار بوده است، ایران را در جایگاه یکی از مجرب‌ترین کشورها در مقابله با تروریسم قرار داده است. از نظر ایران، تروریسم مخل و تهدیدکننده صلح و امنیت منطقه‌ای و جهانی بوده و برخورد جدی با آن، لزوم همکاری همه دولتهای صادق در برخورد با تروریسم را طلب می‌کند. به لطف تجارب مقابله با تروریسم

در طول حدود چهار دهه گذشته، ایران همواره پشتیبان همسایگان خود در مبارزه با تروریسم بوده و نقش قوی مستشاری در کمک به دولت‌های عراق و سوریه در مقابله با تروریسم بویژه عوامل داعش دارد. مقابله با تروریسم، صرفاً شعار نیست و یک استراتژی چندوجهی و چندلایه همراه با روشهای صحیح اجرای آن در زمینه‌های گوناگون است که ایران در آنها به گواهی کارشناسان بین‌المللی، دارای جایگاه منحصر بفردی است. برای بهره‌گیری بهتر از ظرفیت این نقش و جایگاه کم نظیر، تهیه و انتشار استراتژی ملی مقابله با تروریسم جمهوری اسلامی ایران یکی از روشهای کمک کننده خواهد بود. رهنمودهای مقام معظم رهبری بویژه در دیدار با رهبران خارجی، نکات قابل توجهی برای درک محورهای اصلی استراتژی ملی مقابله با تروریسم ایران ارائه می‌دهد. ایشان همچنین ملاحظاتی را در مورد همکاری بین‌المللی برای مقابله با تروریسم مطرح فرموده‌اند از جمله اینکه: تروریسم مشکلی برای همه کشورهاست و همه باید در برخورد با آن اهتمام کنند، لزوم علاج واقعی تروریسم و مقابله با القانات تروریستی، لزوم برخورد صادقانه در مبارزه با تروریسم و نهایتاً پرهیز از برخورد ابزاری با تروریسم و تقسیم تروریسم به خوب و بد.

همچنین جناب آقای روحانی، ریاست محترم جمهوری در اولین حضور خود در مجمع عمومی سازمان ملل متحد در سال ۲۰۱۳، ابتکار جهان عاری از افراط‌گری و خشونت (WAVE) (<https://un.org.ir/resources/speeches/item/2640>) را مطرح نمودند که مدتی بعد با اجماع به تصویب مجمع عمومی رسید. این ابتکار هوشمندانه و به موقع در شرایطی مطرح شد که شعله‌های افراط‌گری و خشونت، برخی از کشورهای منطقه را به آشوب کشیده و کماکان این وضعیت ادامه دارد. مندرجات این قطعنامه بطور مشخص به بخشی از ریشه‌های تروریسم می‌پردازد. بی سبب نبود که دبیرکل سازمان ملل در پاسخ به خواست اعضای ملل متحد در این قطعنامه، گزارشی را برای مقابله با افراط‌گرایی خشونت‌آمیز در ابتدای سال جاری میلادی ارائه داد. این گزارش کمتر در رسانه‌های داخلی مجال انعکاس پیدا کرد. گزارش دبیرکل ضمن بررسی تاثیر افراط-گرایی خشن بر صلح و امنیت، توسعه پایدار، بهره‌مندی از حقوق بشر و حاکمیت قانون و نیز حقوق بشردوستانه، مجموعه‌ای از عواملی که منجر به این شرایط می‌شود را برشمرده و در ادامه الزامات برای مقابله با آن را در سه سطح ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی را توصیه می‌کند.

ایران نقش راهبری در مقابله جامع با تروریسم دارد. ایران هم در ظرفیت برخورد با ریشه‌های تروریسم از طریق ابتکار WAVE و سایر فعالیت‌های مدبرانه خود در مدیریت موضوع، هم در برخورد نظامی و اطلاعاتی با گروه-های تروریستی ظرف سال‌های پس از انقلاب اسلامی و بویژه در سال‌های اخیر و هم در ظرفیت‌سازی برای مقابله با تروریسم در داخل کشور و نیز در سایر کشورهای منطقه، فعالیت‌های کم نظیری داشته است. همچنین این نگاه در فرماندهان نظامی و مدیران کشوری نهادینه شده که توجه به حقوق انسانی و قانونی افراد در مقابله با تروریسم و ارتقاء حاکمیت قانون، نقش بسزایی در توقف چرخه خشونت دارد. بدین ترتیب عملاً ایران در اجرای هر چهار محور اصلی استراتژی مقابله با تروریسم ملل متحد هم نقشی پیشرو و بسزایی داشته و دارد.

آنچه که امروز در منطقه شاهدیم، متأسفانه گسترش خشونت و تروریسمی است که ایران بارها نسبت به وقوع و گسترش آن هشدار داده بود. گستره سایه وحشت و ترور را از پاکستان و افغانستان تا ترکیه، و بویژه سوریه و عراق و تا شمال آفریقا و اروپا و آمریکا قابل مشاهده است. گروه تکفیری-سلفی داعش مهمترین تهدید تروریستی ایران و سایر کشورها بشمار می‌آید. حدود سی هزار نفر تروریست خارجی از بیش از یکصد کشور جهان مستمرا در حال تردد به منطقه و بویژه به سوریه هستند. گرچه تشکیلات داعش در سوریه و عراق در سراسری سقوط قرار گرفته است ولی این خطر وجود دارد که اعضای این گروه در مناطق مختلف پخش شده و منشاء کشتار و ناامنی‌های بیشتری شوند. بنابراین برخورداری از راهبرد بلندمدت برای مقابله جامع با این پدیده ویرانگر یک الزام است. شرایط جاری آمادگی بیشتر برای برخورد با عوامل این گروه را می‌طلبد. بخشی از این آمادگی در قالب همکاری‌های بین-المللی متبلور می‌شود. همچنانکه ائتلاف چهارگانه ایران، روسیه، عراق و سوریه نشان داد که چگونه می‌توان از هم-افزایی ظرفیت‌ها در جهت نیل به اهداف مقابله با تروریسم بهره گرفت، تدوین چارچوبی برای گسترش این همکاری‌ها منطبق با سیاست‌ها و اهداف نظام اسلامی می‌تواند چشم‌اندازهای گسترده‌تری پیش روی ایران برای تامین منافع امنیتی ملی و منطقه‌ای قرار دهد.

ایران و معاهدات مقابله با تروریسم

در تعداد معاهداتی که مربوط به تروریسم است اختلاف وجود دارد. قول معروف پانزده سند در این زمینه را بر می‌شمارد. این اسناد بین‌المللی عبارتند از ۱- کنوانسیون ۱۹۶۳ توکیو در مورد جرایم و برخی دیگر اقدامات ارتكابی در داخل هواپیما، ۲- کنوانسیون ۱۹۷۰ لاهه در مورد مقابله با تصرف غیرقانونی هواپیما، ۳- کنوانسیون ۱۹۷۱ مونترآل در مورد اعمال غیرقانونی علیه ایمنی هوانوردی کشوری، ۴- کنوانسیون ۱۹۷۳ نیویورک راجع به اعمال غیرقانونی علیه افراد مورد حمایت بین‌المللی از جمله دیپلمات‌ها، ۵- کنوانسیون ۱۹۷۹ نیویورک راجع به مقابله با گروگان‌گیری، ۶- کنوانسیون ۱۹۸۰ وین راجع به حفاظت فیزیکی از مواد هسته‌ای، ۷- کنوانسیون ۱۹۸۸ لندن راجع به مقابله با اعمال غیرقانونی ایمنی دریانوردی، ۸- پروتکل ۱۹۸۸ لندن راجع به مقابله با اعمال غیرقانونی علیه ایمنی سکوها ثابت واقع در فلات قاره دریایی، ۹- پروتکل ۱۹۸۸ مونترآل راجع به مقابله با اعمال خشونت آمیز غیرقانونی در فرودگاه‌های کشوری، ۱۰- کنوانسیون ۱۹۹۱ مونترآل راجع به علامت‌گذاری مواد منفجره پلاستیکی به منظور ردیابی، ۱۱- کنوانسیون ۱۹۹۷ نیویورک راجع به مقابله با بمب‌گذاری تروریستی، ۱۲- کنوانسیون ۱۹۹۹ نیویورک راجع به مقابله با تامین مالی تروریسم، ۱۳- کنوانسیون ۲۰۰۵ نیویورک راجع به مقابله با تروریسم هسته‌ای. دو سند اصلاحی نیز در سال ۲۰۱۰ در حوزه هوانوردی کشوری در پکن در چارچوب ایکائو با رای‌گیری به تصویب رسید. جمهوری اسلامی ایران در ۸ معاهده بین‌المللی مقابله با تروریسم شامل اسناد شماره ۱ تا ۵ و ۷ تا ۹ فوق‌الذکر عضویت دارد. کنوانسیون علامت‌گذاری مواد منفجره پلاستیکی به منظور ردیابی نیز به تصویب مجلس و تایید شورای نگهبان رسیده است اما به دلیل عدم تودیع سند تصویب آن نزد امین کنوانسیون، ایران رسماً عضو این

سند نیست (بقایای هامانه، ۱۳۹۵: ۵۲). بنابراین از حدود پانزده سند بین‌المللی، ایران به نه سند پیوسته است. البته دقیق‌تر است که بگوئیم هشت به اضافه یک به این دلیل که یکی از این معاهدات را مجلس تصویب و شورای نگهبان تأیید کرده ولی هنوز به امین معاهده اعلام نشده است. بنابراین کماکان برای ما لازم الاجرا نیست تا زمانی که این مرحله مطابق حقوق معاهدات انجام شود.

ایران و سازوکارهای مقابله با تامین مالی تروریسم

مقابله با تامین مالی تروریسم یکی از چالش‌های مهمی بوده که در سطح بین‌المللی همواره مطرح بوده که به تفصیل در بخش‌های قبلی به آن اشاره گردید. ایران هم به اقتضای نقشی که در مقابله با تروریسم داشته از یک سو و از سوی دیگر اتهاماتی که بویژه از سوی دولت آمریکا مطرح بوده، مدام با این موضوع درگیر بوده است. عدم برخورداری از قانون خاص مقابله با تامین مالی تروریسم و بنابراین عدم جرم‌انگاری تامین مالی تروریسم از سوی ایران یکی از ضعف‌های عمده کشورمان بوده است. این نقصان در ۲۷ اسفند سال ۹۴ و با امضای قانون مصوب مجلس از سوی رئیس‌جمهور تا حدودی برطرف گردید. علت اینکه گفته می‌شود تا حدودی به لحاظ نکاتی است که متعاقباً بعنوان چالش‌های کارشناسان فاتف نسبت به این قانون مطرح گردید و در نهایت موجب اصلاح قانون از سوی هیات دولت و ارسال مجدد آن به مجلس گردید. البته از قبل مقرراتی کلی وجود داشت که ناظر بر تأمین مالی تروریسم بود ولی این قانون جدید به صورت جامع یکی از مشکلات بزرگ‌ایران در ارتباط با سازوکارهای بین‌المللی مقابله با تامین مالی تروریسم را رفع کرد و این باعث شد که همکاری با فاتف شروع مجددی از ابتدای سال ۱۳۹۵ داشته باشد. این فرایند از آن زمان همواره در یک مسیر رو به پیشرفت قرار داشته است.

لازم بذکر است که جمهوری اسلامی ایران از سال ۲۰۰۷ در دستورکار فاتف قرار گرفت و از سال ۲۰۰۹ به جهت وجود نواقص جدی در زمینه مقابله با پولشویی و تامین مالی تروریسم در فهرست دول "غیرهمکار" یا فهرست سیاه این نهاد قرار گرفته و اقدامات متقابل از سوی دولت‌های مخاطب فاتف برای برخورد با ایران در نظر گرفته شد (www.fatf-gafi.org/publications/high-riskandnon). بر مبنای بیانیه‌های صادره این گروه، بسیاری از بانک‌ها و موسسات مالی بین‌المللی از برقراری روابط کارگزاری با بانک‌ها و موسسات مالی ایرانی خودداری می‌کردند. اعمال این محدودیت‌ها حتی پیش از اجرای تحریم‌های گسترده بانکی در قالب تحریم‌های هسته‌ای علیه بانک‌های ایرانی آغاز شده بود، ولی تا پیش از اجرای برجام، به دلیل وجود تحریم‌های فراگیر هسته‌ای که هرگونه همکاری بانکی با ایران را ممنوع می‌کرد، عملاً تحریم‌های ناشی از مصوبات این گروه تحت‌الشعاع قرار گرفته بود. بعد از اجرایی شدن برجام و رفع محدودیت‌های تحریمی، محدودیت‌های گروه ویژه اقدام مالی (فاتف) به صورت عینی‌تر مورد توجه قرار گرفت. این محدودیت‌ها، فضای تعاملات مالی و بانکی ایران در فضای پس‌ابرجام را تحت تاثیر خود قرار داده و عملاً تضییقاتی بر تعامل بانک‌های خارجی با بانک‌های ایرانی ایجاد کرده است. در فهرست سیاه فاتف تنها ایران و کره شمالی قرار داشته‌اند و از کشورهای جهان خواسته شده بود نه تنها با این کشورها تبادلات مالی نداشته باشند بلکه اقدامات مقابله‌ای نیز اتخاذ نمایند.

اقدامات مقابله‌ای فاتف بشدت تعامل بانک‌های سایر کشورها بویژه در کشورهای توسعه یافته را تحت تاثیر قرار داد. با وجود بیان دلایل فنی، انگیزه بالای سیاسی یکی از دلایل مهم این اقدام است زیرا که فاتف می‌توانست ایران در فهرست اصطلاحا خاکستری خود نگاه دارد و همکاری نماید که مانند سایر کشورهای در فهرست خاکستری، مسیر پیشرفت ایران در زمینه اجرای استانداردهای فاتف دنبال شود. از نظر فاتف با وجود مکاتبات و تماسهایی که بین دولت با این نهاد دنبال می‌شد به هر حال از نظر این نهاد، ایران اقدام عملی برای رفع نواقص موجود انجام نداده بود.

در دور جدیدی از تعاملات از ابتدای سال ۲۰۱۶ میلادی و متعاقب ابلاغ نهایی قانون مقابله با تامین تروریسم برای اجرا امکان تعامل و تفاهم برقرار شد. نهایتا توافق و مقرر گردید که طرفین روی برنامه اقدام زمان بندی شده برای رفع نواقص سیستم مقابله با پولشویی و تامین مالی تروریسم مشترکا کار کنند. برنامه اقدام پیشنهادی فاتف (Action Plan) در شورای عالی مبارزه با پولشویی مورد بررسی قرار گرفته و نهایتا وزیر محترم اقتصاد طی مکاتبه‌ای، تعهد به اجرای این برنامه اقدام را به فاتف اعلام نمودند. با رایزنی‌های انجام شده و در ادامه تعاملات با اعضای اصلی فاتف، در جلسه این نهاد در کره جنوبی در ژوئن ۲۰۱۶، ضمن استقبال از پیشرفت‌های حاصله در ایران در این زمینه، تصمیم گرفته شد که اقدامات مقابله‌ای علیه ایران به مدت یکسال تعلیق گردد. ارزیابی از پیشرفت‌های حاصله در پایان دوره یکساله، مبنای تصمیمات بعدی فاتف در نظر گرفته شده بود.

اگر چه پذیرش برنامه اقدام همراه با انتقاداتی در داخل کشور مواجه گردید، لیکن ایران گام‌های بسیار مهمی برای ایجاد سامانه‌هایی برای اطمینان از مقابله با تامین مالی تروریسم بویژه در قالب قطعنامه‌های لازم‌الاجرای شورای امنیت ملل متحد برداشت که به لحاظ فنی ذکر همه آنها در این متن میسر نیست. سامانه حاملین وجوه نقد، حواله-جات الکترونیک، شناسایی دینفع واقعی و شناسایی مشتری تنها بخشی از این سامانه‌ها هستند. با توجه به فعالیت‌هایی که در طول یکسال انجام گرفت، گروه ویژه اقدام مالی در اجلاس ماه ژوئن ۲۰۱۷ در والنسیای اسپانیا ضمن بررسی و تأیید اقدامات مثبت ایران در زمینه رفع نواقص موجود قانونی و نیز اجرای مقررات داخلی مرتبط با پولشویی و تامین مالی تروریسم، تصمیم به ادامه تعلیق اقدامات مقابله‌ای خود علیه ایران گرفت (-www.fatf-june-2017.html). شورای عالی مبارزه با پولشویی بعنوان عالی‌ترین نهاد داخلی متولی انجام اصلاحات قانونی و اجرایی برای انطباق با استانداردهای جاری بین‌المللی مسئولیت مهمی دارد که با مساعدت و هماهنگی همه قوا و نهادهای ذیربط اجرایی و نظارتی دنبال می‌شود. این شورا ارتباط نزدیکی با شورای عالی امنیت ملی دارد که ضرورت برخورد با موضوعاتی همچون تروریسم می‌باشد.

برآیند دولت اینگونه بود که چنانکه روند اقدامات مثبت داخلی با سرعت بیشتری از سوی همه دستگاه‌های ذیربط دنبال شود و نیز رایزنیها با این نهاد کماکان بر مبنای احترام متقابل دنبال شود، خاتمه قطعی اقدامات مقابله‌ای و خروج از فهرست سیاه این نهاد در آینده نزدیک محقق خواهد شد. ضمن اینکه همین روند همکاری با فاتف در حد

خود اثرگذار بوده است و متعاقب تعلیق اقدامات مقابله‌ای تحرکات خوبی در قالب قراردادهای بزرگ با مشارکت طرفهای خارجی و حمایت بانک‌های عامل خارجی منعقد شده یا مذاکره شدند.

برخلاف برخی پندارهای نادرست، در استانداردهای مورد نظر فاتف فهرستی وجود ندارد. همچنین اجرای موارد مندرج در برنامه اقدام، مستلزم انتقال هیچ یک از اطلاعات و داده‌های کشور یا دسترسی دبیرخانه فاتف به آنها نیست. آنچه فاتف از کشورها انتظار دارد تدوین و اجرای قوانین و آیین‌نامه‌های مربوط به مبارزه با پولشویی و تامین مالی تروریسم مطابق با رویه‌های داخلی خود، و اطلاع‌رسانی به فاتف از این قوانین و روند اجرای آنها و تطبیق با استانداردهای بین‌المللی است. در حقیقت «رویه‌ها» و تطبیق آنها با استانداردهای مورد قبول بین‌المللی به اطلاع فاتف می‌رسد نه «داده‌ها» و مسائلی که در حیطه اختیارات داخلی هر دولت قرار می‌گیرد.

با وجود اینکه در پایان مهلت ۱۸ ماهه برنامه اقدام ایران با فاتف و اجرای بسیاری از اقدامات فنی با تائید کارشناسان فاتف، لیکن چهار لایحه تقدیمی دولت به مجلس پیشرفت قابل توجهی در مجلس نداشتند و عملاً نقطه ضعف اصلی گزارش کار ایران شدند. لایحه اصلاح قانون مبارزه با پولشویی، لایحه مبارزه با تامین مالی تروریسم و لوایح الحاق به کنوانسیون‌های مقابله با تامین مالی تروریسم و نیز مبارزه با جرائم سازمان یافته فراملی نتوانستند به موقع فرایند قانونی در مجلس و شورای نگهبان را طی کنند و در پایان ضرب‌العجل ۱۸ ماهه، ارزیابی دبیرخانه فاتف با مرتبط کردن مفاد برنامه اقدام با این لوایح قانونی، عملاً کارآمدی نتایج این دستاوردها را تحت‌الشعاع قرار داد و همین امر باعث گردید که ایران از فهرست سیاه فاتف بصورت کامل خارج نشده و با تمدید چهارماهه این مهلت به ژوئن ۲۰۱۸ منتقل گردد^۱.

نتیجه‌گیری و دستاورد علمی پژوهشی

مقابله با تامین مالی تروریسم یکی از الزامات تعهدآور بین‌المللی است که همه کشورها ملزم و موظف به اجرای آنها هستند. اهمیت تهدید تروریسم و تبعاتی که برای صلح و امنیت منطقه‌ای و بین‌المللی دارد، شرایطی ایجاد نموده که همه دولت‌ها الزامات مقابله با تروریسم را بسیار جدی تلقی نموده و با سازوکارهای بین‌المللی برای مقابله با آن و مجازات مرتکبین همکاری نمایند. در میان سه دسته مجازات‌های منع تامین مالی، منع تامین سلاح و منع تردد تروریست‌ها، منع تامین مالی تروریسم یک موضوع ریشه‌ای است که ارتباط مستقیمی با افزایش فعالیت‌های تروریستی دارد، بصورتی که در قطعنامه ۱۳۷۳ بعنوان بنیانی‌ترین قطعنامه الزام آور شورای امنیت ملل متحد در ارتباط با تروریسم، بیشترین مفاد به این موضوع اختصاص داده شده است. همین قطعنامه یکی از منابع مهم سازوکارهای بین‌المللی مقابله با تروریسم است که در کنار کنوانسیون ۱۹۹۹ سازمان ملل در مورد مبارزه با تامین مالی تروریسم و نیز استانداردهای فاتف، اجزاء تشکیل دهنده رژیم حقوقی مقابله با تامین مالی تروریسم را تشکیل می‌دهند.

^۱<http://www.fatf-gafi.org/publications/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/documents/public-statement-february-2018.html>

علیرغم کارنامه خوب ایران در مقابله با تامین مالی تروریسم، متأسفانه به جهت نقصان جدی که در تعامل با فاتف طی سالهای گذشته ایجاد شده و البته سوءاستفاده قدرتهای بزرگ و بویژه آمریکا از سازوکارهای بین‌المللی برای تحت فشار قرار دادن ایران^۱، موضوع تامین مالی تروریسم در قالب فاتف به یکی از چالش‌های جدی کشورمان تبدیل شده است. به جهت میدانی و بر اساس نظام مقابله با تروریسم ملل متحد، ایران هیچگاه در معرض اتهام حمایت مالی از تروریسم تکفیری قرار نداشته است و حتی در قالب انفرادی و نیز در قالب ائتلاف چهارگانه ایران، روسیه، عراق و سوریه همواره کانال‌های تامین مالی گروه‌های تروریستی مندرج در فهرست ملل متحد را پایش کرده و سد راه تامین مالی تروریسم بوده است. این فعالیت‌ها مطمئناً زمانی که همراه با اجرای استانداردهای قابل قبول بانکی و مالی در سطح مناسب بین‌المللی باشند، قطعاً بستر مناسبی برای نقش آفرینی ایران در زمینه دیپلماسی مقابله با تروریسم ایجاد می‌نماید.

به همین جهت ضروری است که اولاً شناخت و برداشت نخبگان از موضوع تروریسم و جنبه‌های مختلف آن همچنان‌که در این مقاله ذکر آن به تفصیل رفت، اقدامات شایسته‌ای انجام شود، ثانیاً تعامل سازنده و هوشمندانه‌ای با فاتف برای عادی سازی وضعیت ایران در ارزیابی این نهاد انجام شود و ثالثاً سازوکارهای مقابله با تامین مالی تروریسم بر مبنای قوانین و مقررات داخلی که تا حد زیادی منطبق با استانداردهای و هنجارهای بین‌المللی است به نحوی اجرا و عملیاتی شوند که این نقطه ضعف به زعم دولت‌هایی مانند آمریکا را به نقطه قوت دولت جمهوری اسلامی ایران تبدیل نماید و ظرفیت‌های نقش آفرینی دیپلماسی ایرانی را توسعه دهد.

منابع

- ۱- بقایی هامانه، اسماعیل عدم تمایل به تعریف تروریسم، همشهری دیپلماتیک: مهر و آبان ۱۳۹۵، ص ۵۲.
 - ۲- سیف زاده، سید حسین، (۱۳۷۶-۱۳۷۶) کتاب درسی نظریه پردازی در روابط بین الملل (مبانی و قالب‌های فکری) کارشناسی ارشد، دانشکده روابط بین الملل، نیمسال اول، صص ۵۹۹-۶۱۵.
 - ۳- قریبی، حسین، مقابله راهبردی، همشهری دیپلماتیک: مهر و آبان ۱۳۹۵، صص ۴۳ و ۴۴.
 - ۴- قریبی، حسین، مقابله با تامین مالی تروریسم، همشهری دیپلماتیک: مهر و آبان ۱۳۹۵، ص ۵۵.
 - ۵- مهجوریان، فاطمه، جرم انگاری طبق استانداردهای جهانی، همشهری دیپلماتیک: مهر و آبان ۱۳۹۵، ص ۵۸.
- Krasner Stephen D., "Structural causes an Regimes Consequences: Regimes as Intervening Variables", In Stephan Krasner's Ibid, p.2.
- Ruggie, J.G., (1975) "International Responses to Technology: concept and Trends", CA: Institnte of International Studies.

^۱ برای اطلاع بیشتر از نحوه برخورد آمریکا با موضوع تروریسم و ایران لطفاً رجوع شود به مصاحبه نگارنده با روزنامه ایران مورخ اول تیرماه ۱۳۹۵:

–Preambulr Paragraph 5 of the resolution. To read the text please refer to:

[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2249\(2015\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2249(2015))

– United Nations Security Council Resolution 1267.Text is available at

[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1267\(1999\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1267(1999))

– United Nations Security Council Resolution 1373. The text is available at

[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1373\(2001\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1373(2001))

– For further information please refer to:

<https://www.longwarjournal.org/archives/2017/01/analysis-islamic-state-claims-more-than-1100-suicide-attacks-in-2016.php>

–For further detailed information please refer to a letter dated 19 May 2015 from the Chair of the Security Council Committee pursuant to resolutions 1267 (1999) and 1989

(2011)concerning Al-Qaida and associated individuals and entitiesaddressed to the President of the Security Council. http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2015/358

–To see the UNSC 1267 list please refer to: <https://www.un.org/sc/suborg/en/sanctions/un-sc-consolidated-list>

– Global Terrorism Index 2017, PP 83-84

– To see the text of the UNGCT and relevant further information please refer to:

<https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/en/un-global-counter-terrorism-strategy>

– For further information about Office of Counter Terrorism of the United Nations please

refer to: <http://www.un.org/en/counterterrorism/>

International Convention for the Suppression of Financing of Terrorism,

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

. For further information on the 1267 Committee please refer to:

<https://www.un.org/sc/suborg/en/sanctions/1267>

<http://rooznamehrasmi.ir/Laws/ShowLaw.aspx?Code=10219>

<http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/fatf-recommendations.html>

–For further information please refer to:

http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/prevenzione_reati_finanziari/antiusura/FATF---Consolidated_Terrorist-Financing-Strategy_Feb_2016.pdf

- A world Against Violence and Violent Extremism. To see the text of the resolution please refer to: <https://un.org.ir/resources/speeches/item/2640-a-world-against-violence-and-violent-extremism-a-reflection>

-<http://www.fatf-gafi.org/publications/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/documents/fatfstatementconcerningiranuzbekistanturkmenistanpakist-anandsaotomeandprincipe-26february2009.html>

-<http://www.fatf-gafi.org/publications/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/documents/public-statement-june-2016.html>

-<http://www.fatf-gafi.org/publications/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/documents/public-statement-june-2017.html>

-<http://www.fatf-gafi.org/publications/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/documents/public-statement-february-2018.html>

-<http://www.magiran.com/npview.asp?ID=3380583>