

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«لایحه مبارزه با تأمین مالی تروریسم»

در سال‌های اخیر جامعه جهانی برخلاف سایر اقدامات اتخاذ شده در مبارزه با تروریسم که همگی واکنشی بوده و در پی عملیات خاصی انجام شده‌اند، در اقدامی پیشگیرانه تلاش نمود با کوتاه کردن و محدود نمودن منابع مالی گروه‌های تروریستی به مبارزه با آنها بپردازد. این اقدام جامعه جهانی اول در کنوانسیون بین‌المللی جلوگیری از تأمین مالی تروریسم متجلی شد. متن این کنوانسیون در تاریخ ۹ دسامبر ۱۹۹۹ توسط مجمع عمومی مورد تصویب قرار گرفت و از ۱۰ آوریل ۲۰۰۲ لازم‌الاجرا شده است و تا امروز ۱۷۳ کشور به آن پیوسته‌اند. این کنوانسیون، سه تعهد عمده برای کشورهای عضو قائل شده:

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،
۳. وضع مقررات و الزامات مربوط به ایفای نقش مؤسسات مالی در کشف و گزارش‌دهی موارد تأمین مالی اعمال تروریستی. علاوه بر این کنوانسیون

۱. عدم پذیرش ملاحظات سیاسی، فلسفی و ... به عنوان معاذیری جهت تأمین مالی تروریسم،
۲. اجرای اصل «تعقیب یا استردادکن»،
۳. منع تشویق، تحریک، سازماندهی یا استخدام جهت ارتکاب جرائم تأمین مالی تروریسم،
۴. الزام مؤسسات مالی به به‌کارگیری کارآمدترین اقدامات به منظور شناسایی مشتری و معاملات مشکوک و گزارش‌دهی معاملات مشکوک،

۵. برقراری کانال‌های مبادله اطلاعات بین نهادهای ذیربط،
 ۶. ایجاد آیین و روشی برای همکاری با سایر اعضای کنوانسیون جهت پاسخگویی به سؤالات مربوط به اشخاص و وجوه مظنون به دخالت در تأمین مالی تروریسم را مقرر داشته است.
- فراتر از این کنوانسیون جامعه جهانی اقدامات دیگری را نیز اتخاذ نمود. شورای امنیت سازمان ملل متحد پس از حملات ۱۱ سپتامبر طی قطعنامه ۱۳۷۳ تصمیم گرفت که کلیه دولت‌ها باید از هرگونه حمایت از تروریست‌ها و گروه‌های تروریستی خودداری نمایند، اقدامات پیشگیرانه را در جهت مبارزه با تروریسم اتخاذ نمایند. اهم مفاد این قطعنامه عبارت است از اینکه تمام کشورها:

- الف) از تأمین مالی اعمال تروریستی پیشگیری و با آن مبارزه کنند،
- ب) ارائه یا جمع‌آوری وجوه برای ارتکاب اعمال تروریستی توسط اتباع آنها در سرزمین آنها را جرم محسوب نمایند،
- ج) دارایی تروریست‌ها و مؤسسات متعلق به یا تحت کنترل ایشان و نیز اشخاصی که از طرف آنها اقدام می‌کنند را مسدود نمایند،
- د) اتباع و سکنه خود را از در اختیار دادن وجوه به اشخاصی که مرتکب اعمال تروریستی می‌شوند منع کنند،
- هـ) از اشخاصی که مرتکب اعمال تروریستی می‌شوند حمایت نکنند،

و) اقدام لازم را به منظور جلوگیری از ارتکاب اعمال تروریستی به عمل آورند از جمله اینکه از طریق مبادله اطلاعات اخطار قبلی لازم را به سایر کشورها بدهند،

ز) از ایجاد محیطی امن برای اشخاصی که مبادرت به تأمین مالی، طراحی، حمایت یا ارتکاب اعمال تروریستی می‌کنند، جلوگیری کنند،

ح) از استفاده از سرزمین آنها به منظور تأمین مالی، طراحی، تسهیل یا ارتکاب اعمال تروریستی جلوگیری کنند،

ط) بیشترین معاضدت قضایی را درخصوص تحقیقات یا رسیدگی‌های کیفری مربوط به تأمین مالی یا حمایت از اعمال تروریستی، نسبت به یکدیگر به عمل آورند،

ی) با اعمال کنترل‌های مرزی مؤثر، از جابجایی تروریست‌ها جلوگیری کنند،

ک) به عضویت کنوانسیون‌های مربوط [۱۹] از جمله کنوانسیون بین‌المللی مبارزه با تأمین مالی تروریسم درآیند.

علاوه بر این اقدام صندوق بین‌المللی پول نیز اقداماتی را اتخاذ نمود و کمیته‌ای موسوم به گروه مالی اقدام (Financial Action Task Force (FATF)) نیز توصیه‌های هشت‌گانه‌ای در این خصوص دارد که هرچند الزام‌آور نمی‌باشد، اما با توجه به جایگاه صندوق بین‌المللی پول از اهمیت خاصی برخوردار است. گروه اقدام مالی در سال ۱۹۸۹ ایجاد گردید. اولین مجموعه از توصیه‌های گروه اقدام مالی در سال ۱۹۹۰ در مورد مبارزه با پول‌شویی صادر و موضوع در سال‌های ۱۹۹۶ و [۲۱] ۲۰۰۳ مورد اصلاح قرار گرفت. حملات تروریستی ۱۱ سپتامبر سبب گردید که در همان سال تصمیم گرفته شود اختیارات گروه از مبارزه با پول‌شویی فراتر رفته و تأمین مالی تروریسم را نیز شامل گردد و براین اساس بود که توصیه‌های ویژه هشتگانه مبارزه با تأمین مالی تروریسم مورد تصویب قرار گرفت. به‌طور خلاصه، در مورد توصیه‌های ویژه هشتگانه می‌توان گفت پنج توصیه اول متضمن مقرراتی مشابه با «کنوانسیون» و قطعنامه ۱۳۷۳ شورای امنیت است ولی سه توصیه آخر سه موضوع جدید را مطرح می‌سازند. اهم این توصیه‌ها از:

۱. تصویب و اجرای کامل کنوانسیون سال ۱۹۹۹ و قطعنامه‌های ملل متحد که با عضویت در کنوانسیون مزبور و اجرای تعهدات مندرج در قطعنامه‌های شورای امنیت، این توصیه اجرا می‌گردد،

۲. جرم‌انگاری تأمین مالی تروریسم، اعمال تروریستی و سازمان‌های تروریستی،

۳. انسداد و مصادره دارایی تروریست‌ها،

۴. گزارش‌دهی معاملات مشکوک به ارتباط با تروریسم،

۵. ارائه بیشترین معاضدت قضایی به سایر کشورها در زمینه تحقیقات و رسیدگی‌های کیفری، مدنی و اداری،

۶. اعمال ضوابط و مقررات مبارزه با پول‌شویی به سایر نظام‌های پرداخت جایگزین،

۷. انجام اقدامات لازم جهت شناسایی مشتری در نقل و انتقال‌های الکترونیکی وجوه،

۸. کسب اطمینان از اینکه مؤسسات، به‌خصوص مؤسسات خیریه و غیرانتفاعی، جهت تأمین مالی تروریسم مورد سوءاستفاده قرار نگیرند.

هم‌اکنون حدود ۱۱ کنوانسیون بین‌المللی درخصوص مبارزه با تروریسم وجود دارد که جمهوری اسلامی ایران به اکثر آنها پیوسته است اما تا کنون به کنوانسیون بین‌المللی جلوگیری از تأمین مالی تروریسم نپیوسته است. از طرف دیگر نظام بانکی کشور اقداماتی را در راستای نظارت بر حساب‌ها اتخاذ نموده است. از طرف دیگر مفاد قانون مجازات اسلامی درخصوص محاربه بستر قانونی کافی را در جرم‌انگاری تأمین مالی تروریسم و هرگونه کمک به اقدامات تروریستی فراهم آورده است. این موضوع در گزارش‌های جمهوری اسلامی ایران در این خصوص منعکس گردیده اما با اصرار نهادهای بین‌المللی از جمله صندوق بین‌المللی پول درخصوص جرم‌انگاری مستقل تأمین مالی تروریسم، این لایحه ارائه شده است.

آثار لایحه

مبارزه با تروریسم یکی از موضوعات مهمی است که جایگاه خاصی در سیاست‌های جمهوری اسلامی ایران دارد به‌ویژه اینکه این کشور همواره قربانی جرائم تروریستی بوده است. اما آنچه در این خصوص مهم است و باید توجه ویژه به آن داشت تعریف تروریسم و گروه‌های

تروریستی است. تعریفی پذیرفته شده از تروریسم و گروه‌های تروریستی نه در قوانین داخلی ایران و نه در حقوق بین‌الملل وجود ندارد. این مسئله سبب گردیده است که در بسیاری از موارد دولت‌های خارجی به حمایت از گروه‌های تروریستی بپردازند و با توجیهات مختلف از اجرای تعهدات خود در این زمینه استنکاف ورزند. تصویب لایحه حاضر از این جهت نمی‌تواند کمکی به جمهوری اسلامی نماید. از طرف دیگر به دلیل ابهام در تعریف تروریسم، متصور است همین قانون که برای کاستن از فشارهای بین‌المللی ارائه گردیده است، بهانه‌ای برای افزایش فشارها بر جمهوری اسلامی ایران گردد. زیرا گروه‌های آزادیبخش که مورد توجه جمهوری اسلامی ایران و جامعه جهانی نیز می‌باشد نیز تعریف مشخصی ندارند و تعریف بین‌المللی از آنها مطابق با اقتضائات روز دنیا نمی‌باشد. از این رو ممکن است کمک به نیروها و جنبش‌های آزادیبخش مذکور در این قانون با مشکلاتی مواجه شود. از این رو توصیه می‌گردد تصمیم‌گیری درخصوص تصویب یا عدم تصویب این لایحه یا اصلاح آن پس از بررسی و مطالعه بیشتری صورت گیرد.

ارزیابی لایحه

۱. در ماده (۱) ضرورتی ندارد که اعمال مطروحه زیر به‌طور غیرقانونی صورت گیرد. مثلاً افتتاح حساب اگر به‌صورت قانونی باشد اما هدف و نحوه استفاده از آن منطبق بر شرایط تأمین مالی تروریسم باشد، می‌تواند کمک در مسئله حمایت مالی از تروریسم باشد و می‌تواند مشمول جرائم مذکور در این قانون باشد.

۲. در انتهای ماده (۱) دیگر فعالیت‌های اقتصادی آمده است تا شمول اعمال مادی گسترده‌تر شود. بهتر است به‌جای این لفظ از لفظ دیگر فعالیت‌ها استفاده شود تا دامنه آن وسیع‌تر شده و همه موارد غیر از موارد مطروحه در ماده (۱) را نیز دربر گیرد.

۳. درخصوص مجازات جرم مطرح شده، لازم است بررسی دقیق‌تری صورت گیرد. زیرا ممکن است این جرم در برخی از موارد با محاربه موضوع کتاب حدود در قانون مجازات اسلامی یا سایر جرائم مندرج در این قانون همپوشانی داشته باشد. عنوان محاربه در لایحه آمده است، اما به تنهایی وافی به مقصود نمی‌باشد. پیشنهاد می‌شود ذکر گردد که «...در صورتی که مستوجب مجازات شدیدتری نباشد به ... محکوم می‌شود»

۴. در ماده (۱) دسته‌بندی بین اعمال مادی تشکیل‌دهنده جرم مذکور در ماده در نظر گرفته شده است که خود جای بحث بسیار دارد. اما علیرغم این تفکیک هریک از آنها را دارای مجازات یکسان دانسته شده است.

۵. بند «د» از قسمت ۳ ماده (۱) مشابه بند «ه» از قسمت ۲ همین ماده می‌باشد و دارای دو حکم و شرط جداگانه است. لذا حذف یکی و رفع تعارض از این دو ضروری به نظر می‌رسد. بند «ه» از قسمت ۳ نیز همین وضعیت را دارد.

۶. تبصره «۲» ماده (۱) با ایرادات بسیار و بی‌شماری برخوردار است زیرا تعریف واحد و پذیرفته شده‌ای از این گروه‌ها، ملت‌ها یا سازمان‌ها مطابق حقوق بین‌الملل وجود ندارد. پیشنهاد می‌شود در این خصوص یا تعریفی از گروه‌ها، ملت‌ها و سازمان‌های آزادیبخش ارائه شود و یا اینکه تعیین مصداق در چارچوب نظام حقوقی داخلی قرار گیرد، در هر حال مبنا قراردادن فضای پراختلاف حقوق بین‌الملل، به هیچ وجه توصیه نمی‌شود و پذیرش چنین تعهدی سبب می‌گردد که در اختلافات آتی با کشورها در اجرای این قانون حقوق بین‌الملل مبنا قرار گیرد و منتهی به این شود که سطح بررسی موضوع از حقوق داخلی به حقوق بین‌الملل کشیده شود. این امر خوشایند نبوده و سرنوشت نامعلومی را به دنبال خواهد داشت.

۷. درخصوص ماده (۲) لایحه این پرسش مطرح است که اگر موضوع اصلی و جرم ارتكابی اصلی به‌عنوان محاربه تلقی شده (ماده (۱) این احتمال را پذیرفته است) و مشمول مجازات آن شود، آیا معاونت، هدایت یا سازماندهی آن نیز مشمول این جرم نخواهد بود؟ حداقل با فرض اینکه معاونت، هدایت یا سازماندهی می‌تواند مشمول محاربه شود نیز باید این امکان برای قاضی فراهم شود تا براساس وضعیت و شواهد موجود، اقدام به صدور رأی نموده و اگر مشمول محاربه باشد، حکم محاربه صادر نماید. لذا باید عنوان محاربه نیز آورده شود و عبارت

چنین تغییر یابد: «اگر مشمول محاربه بود که براساس مجازات آن عمل می‌شود و در غیر این صورت، به صلاحدید قاضی مجازات حبس از ۶ ماه تا دو سال و جزای نقدی متناسب»

۸. ماده (۳) درخصوص مجازات این جرم در صورتی که جرم از طریق شخص حقوقی، سه دسته از افراد مسئول شناخته شده‌اند، صرفنظر از اینکه خود مسئول شناخته شدن سه دسته از افراد، مجازات مذکور برای شخص حقوقی متناسب نبوده تا حدی که خود لایحه نیز بر این موضوع واقف است از این رو است که در ماده (۵) به‌عنوان مجازات تکمیلی دسته‌ای دیگر از مجازات‌ها را پیش‌بینی نموده است. این درحالی است که در قانون جدید مجازات اسلامی مجازات تکمیلی دیگر برای اشخاص حقوقی وجود ندارد و مجازات‌های مذکور در ماده (۵) به‌عنوان مجازات‌های اصلی قابل اعمال است. در این خصوص ضرورت دارد بررسی مجددی انجام گیرد و بتوان علاوه بر مجازات جزای نقدی مذکور در ماده (۳) اشخاص حقوقی را به یک یا چند مجازات دیگر از جمله انحلال شخص حقوقی محکوم نمود.

۹. در ماده (۸) معافیت از مجازات بسیار گسترده است و لازم است قید و شرطی برای آن قائل شد، تا بهانه‌ای برای اخذ معافیت از مجازات به‌طور گسترده نگردد.

۱۰. ماده (۱۱) صلاحیت دادگاه‌های دادگستری را بیار محدود نموده است. اصولاً سه نوع صلاحیت سرزمینی، شخصی و واقعی در موضوعات کیفری وجود دارد که قانونگذار نیز در قانون مجازات اسلامی آن را پذیرفته است. با در نظر داشتن وسعت اعمال تروریستی بین‌المللی و محدوده فرامرزی عملکرد این گروه‌ها و حامیان آنها لازم است این بند به‌طور جدی مورد بازبینی قرار گیرد تا دایره صلاحیتی دادگاه‌های جمهوری اسلامی ایران تا این حد محدود نباشد و حداقل بتوانند جرائمی را که در هر جای دنیا علیه منافع جمهوری اسلامی ایران واقع شده یا می‌شود را مورد تعقیب قرار دهد. امری که در موضوعاتی مثل برخی موارد جعل پذیرفته شده است. در ماده (۱۴) به‌طور ضمنی این موضع مورد پذیرش قرار گرفته است اما آن ماده نیز دارای نگارشی مبهم است و لازم است اصلاح گردد و مفهوم صلاحیت کیفری واقعی به‌طور دقیقتری در آن منعکس شود.

۱۱. متن ماده (۱۲) دقیق نگارش نشده است و لازم است بازنگری گردد. در این خصوص منظور آن بوده که در مورد جرائمی که صلاحیت جهانی در مورد ارتكابی آنها توسط جمهوری اسلامی ایران پذیرفته شده است، دادگاه‌های جمهوری اسلامی ایران در صورت یافت شدن متهم در ایران متهم را تحت پیگرد قرار می‌دهند. این امر جنبه محدودی از صلاحیت جهانی است و پذیرش آن بدین صورت می‌تواند راهگشا باشد اما لازم است نحوه نگارش این ماده تغییر یابد و ابهام آن برطرف گردد.

۱۲. در ماده (۱۶) مکلف نمودن اشخاص حقیقی به ارائه گزارش (عملیات مشکوک به تأمین مالی تروریسم) و پیش‌بینی مجازات برای ترک این تکلیف، چندان منطقی به‌نظر نمی‌رسد و ظاهراً درمورد هیچ جرمی چنین تکلیفی وجود ندارد. حداقل می‌توان آن را به اشخاص حقیقی خاص محدود نمود. به‌نظر می‌رسد به‌منظور کارآمدتر کردن این ماده؛ اشخاص حقوقی منحصر به اشخاص حقوقی مشمول آیین‌نامه اجرایی قانون مبارزه با پول‌شویی نمود.

نتیجه

مبارزه با تروریسم یکی از موضوعات مهمی است که جایگاه خاصی در سیاست‌های جمهوری اسلامی ایران دارد به‌ویژه اینکه این کشور همواره قربانی جرائم تروریستی بوده است. اما تعریفی پذیرفته شده از تروریسم و گروه‌های تروریستی نه در قوانین داخلی ایران و نه در حقوق بین‌الملل وجود ندارد. به‌دلیل ابهام در تعریف تروریسم، متصور است همین قانون که برای کاستن از فشارهای بین‌المللی ارائه گردیده است، بهانه‌ای برای افزایش فشارها بر جمهوری اسلامی ایران گردد. زیرا گروه‌های آزادیبخش که مورد توجه جمهوری اسلامی ایران و جامعه جهانی نیز می‌باشد نیز تعریف مشخصی ندارند و تعریف بین‌المللی از آنها مطابق با اقتضائات روز دنیا نمی‌باشد. از این رو ممکن است کمک به نیروها و جنبش‌های آزادیبخش مذکور در این قانون با مشکلاتی مواجه شود. از این رو توصیه می‌گردد تصمیم‌گیری در خصوص تصویب یا عدم تصویب این لایحه یا اصلاح آن فعلاً مسکوت مانده و پس از بررسی و مطالعه بیشتری صورت گیرد.