

## گزارش کاربردی پیامدهای حقوقی الحاق به کنوانسیون بین المللی مقابله با تأمین مالی تروریسم پژوهشکده حقوق بین الملل سازمان بسیج حقوق دانان

### مقدمه

کنوانسیون بین المللی مقابله با تأمین مالی تروریسم در تاریخ ۹ دسامبر ۱۹۹۹ در نشست چهارم مجمع عمومی سازمان ملل متحد در قالب قطعنامه ۵۴/۱۰۹ به تصویب رسیده است. کنوانسیون مزبور در ۱۰ آوریل ۲۰۰۲ لازم الاجرا شده است. این کنوانسیون واجد ۱۸۸ طرف متعاقد است. برخی از این اطراف (۶۳ طرف متعاقد از ۱۸۸ طرف متعاقد) مبادرت به انشای شروط و اعلامیه‌های تفسیری نموده‌اند. دولت جمهوری اسلامی ایران در تاریخ ۱۳۹۶/۸/۱۵ و متعاقب تعامل با گروه اقدام مالی و درخواستهای این گروه از کشور و فشارهای این گروه مبنی بر اتخاذ اقداماتی چند از جمله تصویب و اجرای کنوانسیون مبارزه با تأمین مالی تروریسم، لایحه الحاق به این کنوانسیون را مشتمل بر ۲۸ ماده و یک پیوست به مجلس تقدیم و مجلس شورای اسلامی، تصویب این کنوانسیون را در دستور کار قرار داده است. نکته حایز اهمیت در مسیر ارزیابی کنوانسیون آن است که این امر، متعاقب مطالبات و فشارهای گروه اقدام مالی بوده است. در ادامه بعد از معرفی کلیاتی از کنوانسیون، مهم‌ترین ملاحظه کشور در خصوص کنوانسیون یعنی تعریف تروریسم بررسی خواهد شد و منافع و مضار پذیرش کنوانسیون، ارزیابی می‌شود.

### تبیین

از مهم‌ترین موضوعات کنوانسیون و بلکه کلیدی‌ترین موضوع در مسیر تصمیم‌گیری راجع به پذیرش یا عدم پذیرش کنوانسیون، تعریف تروریسم، به نحو مقرر زیربند (ب) بند ۱ ماده ۲ (ناظر بر تعریف تروریسم) است. به واقع مسئله آن است که تعریف تروریسم به نحو مقرر در کنوانسیون، شامل «اعمال نهضت‌های مردمی علیه استعمار و ... در اعمال حق تعیین سرنوشت»، می‌باشد یا خیر. به طور کلی در این زمینه دو دیدگاه در میان دولت‌ها وجود دارد: دیدگاه اول، اینکه اعمال خشونت‌بار در راستای اعمال حق تعیین سرنوشت، ممنوع است مگر این که بر اساس حقوق بشر دوستانه مجاز باشد (رویکرد کشورهای غربی)؛ دوم اینکه اعمال خشونت‌بار در راستای اعمال حق تعیین سرنوشت، مجاز هستند (رویکرد برخی کشورهای اسلامی). بر همین اساس، از آنجا که مفاد کنوانسیون در زیربند (ب) بند ۱ ماده ۲ در این رابطه حکم روشنی ندارد دولت‌های متعاقد، در همین خصوص، دو موضع اتخاذ نموده‌اند. چندین کشور اعلام شرط یا اعلامیه تفسیری نموده و کشورهای متعددی هم به آن اعتراض نموده‌اند. لذا تعیین موضع کشور و نحوه ابراز آن نسبت به مفاد کنوانسیون و استفاده از فنون حقوقی مقتضی و متناسب در خصوص این موضوع مرتبط با کنوانسیون یکی از مسائل مهم و اساسی کنوانسیون است. لذا در ادامه امکان اعمال شرط بر کنوانسیون در این خصوص (تعریف تروریسم) و منافع و مضار احتمالی

پذیرش کنوانسیون و در پرتو آن، سیاست کشور در مواجهه با گروه اقدام مالی (اف ای تی اف)، ارزیابی خواهد شد.

### امکان اعمال شرط و پیامدهای آن

در لایحه «الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون بین‌المللی مقابله با تأمین مالی تروریسم» ماده واحده‌ای گنجانده شده است که ذیل آن سه تبصره (به عنوان شرط) و یک اعلامیه تفسیری مشتمل بر ۳ بند گنجانده شده است.

در خصوص موضوع مورد بحث، در بند ۱ اعلامیه تفسیری دولت آمده است، «دولت جمهوری اسلامی ایران اعلام می‌دارد مبارزات مشروع مردمی علیه سلطه استعماری و اشغال خارجی در راستای اعمال حق تعیین سرنوشت که به عنوان یک اصل حقوق بین‌الملل عمومی به رسمیت شناخته می‌شود، در چارچوب مصادیق اعمال تروریستی مندرج در جز (ب) بند (۱) ماده (۲) کنوانسیون نخواهد بود.»

از نظر رژیم اعمال شرط بر معاهدات بین‌المللی، شروط یا مجاز هستند یا غیرمجاز. بنا بر فرض اولیه، اعمال شرط (و اعتراض بدان) بر معاهدات مجاز است مگر در ۴ حالت: ۱- وضع شرط به موجب معاهده مطلقاً ممنوع شده باشد؛ ۲- جز در موارد معین، اعمال شرط بر کنوانسیون ممنوع باشد و شرط مدنظر جزء موارد معین مجاز شمرده شده نباشد؛ ۳- شرط خلاف موضوع و هدف معاهده باشد؛ ۴- شرط ناظر بر مفادی از معاهده باشد که متضمن قواعد خاص نظیر قواعد برتر یا تعهدات وابسته باشد؛ از نظر کمیسیون حقوق بین‌الملل - صفحه ۵۰۰ گزارش کمیسیون در خصوص رژیم حق شرط بر معاهدات بین‌المللی در سال ۲۰۱۱، وضع شرط بنا بر فرض اولیه مجاز است مگر اینکه ذیل یکی از ۴ حالت مطرح، ممنوع باشد.

مفاد کنوانسیون در این زمینه مقررهای متضمن دو حالت اول و دوم ندارد؛ به واقع کنوانسیون مبارزه با تأمین مالی تروریسم مفادی راجع به ممنوعیت اعمال شرط به صورت کلی یا جزئی ندارد. در عین حال در خصوص دو ماده نیز امکان اعمال شرط را پیش‌بینی نموده است. (بند ۲ ماده ۲ و ماده ۲۴). بنابراین در خصوص انشای شرط بر تعریف تروریسم در بند ۱ ماده ۲ کنوانسیون، باید از دو حالت دیگر یعنی حالات سوم و چهارم صحبت کرد.

در خصوص امکان اعمال شرط بر سایر مفاد کنوانسیون (غیر از بند ۲ ماده ۲ و ماده ۲۴)، و مشخصاً زیربند (ب) بند ۱ ماده ۲، به نظر می‌رسد - همانگونه که برخی اطراف متعاقد ادعای آن را داشته‌اند - شرطی که به منظور رفع ملاحظه کشور در خصوص تعریف تروریسم انشا می‌شود، به این بهانه که خلاف موضوع و هدف معاهده می‌باشد، مورد اعتراض برخی کشورها قرار خواهد گرفت. در این صورت معلوم نیست که شرط چه وضعیت حقوقی خواهد داشت. این احتمال بسیار زیاد است که در این حالت شرط فاقد اثر شده و کنوانسیون بین‌المللی مشروط و معترض بدون اثرگذاری شرط، محقق شود و این بدین معناست که در صورت انشای شرط توسط یک کشور و اعتراض بدان توسط کشور دیگر، کشور مشروط، به کنوانسیون بدون اثرگذاری شرط ملحق خواهد شد. در تأیید این دیدگاه می‌توان به مفاد ماده ۶ کنوانسیون استناد کرد که مقرر می‌دارد «هر کشور عضو در صورت لزوم اقداماتی را از جمله در صورت اقتضا از طریق قانون داخلی اتخاذ خواهد نمود تا اطمینان حاصل نماید

اعمال کیفری در حیطة شمول این کنوانسیون تحت هیچ شرایطی با ملاحظات سیاسی، فلسفی، عقیدتی، نژادی، قومی، مذهبی و یا سایر ملاحظات با ماهیت مشابه قابل توجیه نیست [نباشد] "

در این وضعیت، امکان اعمال شرط معتبر و اثر حقوقی اعتراض بدان، محل شبهه است لذا امکان اعمال شرط بر کنوانسیون به نحوی که هدف کشور محقق شود، مورد تردید است.

علاوه بر آن باید توجه داشت که طرح این موضوع در چارچوب اعلامیه تفسیری (چنانکه در لایحه تقدیمی به دولت آمده است) فاقد هرگونه منفعت حقوقی خواهد بود. از نظر حقوق بین الملل تمایز شرط با اعلامیه تفسیری آن است که شرط به منظور تحدید حدود قلمرو حق و تکالیف طرف متعاقد یک موافقت نامه بین المللی انشا می شود در حالیکه اعلامیه تفسیری فقط به دنبال تعیین یا روشن ساختن مفهوم یا دامنه ای است که یک طرف متعاقد از مقرره ای خاص از آن معاهده می فهمد. این در حالی است که کلیه مفاد سه بند اعلامیه تفسیری ماده واحده مدنظر دولت، کارکرد تحدید حدود تعهدات و حقوق ذی ربط در کنوانسیون را داراست لذا از نقطه نظر حقوق بین الملل این موارد باید ذیل عنوان شرط مطرح شوند. گو اینکه درج این سه بند به عنوان اعلامیه تفسیری، مادامی که مضمون و ماهیت شرط دارند، آنها را به اعلامیه تفسیری مبدل نمی نماید و علاوه بر آن مواجهه سایر دولتهای عضو نیز با این قبیل موارد آنگونه بوده است که این چنین مواردی را به مثابه یک شرط تلقی نموده و با آن برخورد نموده اند. این امر در خصوص برخی دیگر از کشورها که مفاد مدنظر خود را ذیل اعلامیه تفسیری مطرح نموده اند در خصوص همین کنوانسیون صادق است.

### منافع و مضار احتمالی کنوانسیون

اتخاذ تصمیم راجع به پذیرش کنوانسیونها و اسناد بین المللی لازم الاجرا، تابع تحلیل و ارزیابی است که از هزینه-فرصت ناشی از پذیرش این اسناد محقق می شود. این هزینه و فرصت از دو منظر حقوقی و سیاسی در دو جدول متمایز که یکی ناظر بر دیدگاه موافقان پذیرش و دیگری ناظر بر دیدگاه مخالفان پذیرش است، آمده است.

جدول دیدگاه های مخالفین با پیوستن

حقوقی		سیاسی		ردیف
مضار		مضار		
پاسخ احتمالی	ضرر	پاسخ احتمالی	ضرر	
	۱. دربرگرفتن گروه های آزادی بخش		۱. این کنوانسیون نه تنها هیچ	

حقوقی		سیاسی		ردیف
مضار		مضار		
پاسخ احتمالی	ضرر	پاسخ احتمالی	ضرر	
	<p>مطابق با بند ب زیر بند ۱ ماده ۲.</p> <p>۲. آنچه در رویه تقابل FATF با ج.ا.ا. در قبال کنوانسیون تامین مالی تروریسم و تعریف و استثناء موجود در تبصره ۲ ماده یک قانون تامین مالی تروریسم قابل توجه است آن است که این نهاد متعرض استثناء مندرج در تبصره فوق الذکر می شود؛ حال چنانچه کشورهای عضو کنوانسیون حق شرط ج.ا.ا. را نپذیرند و به آن اعتراض کنند، اثر حقوقی آن ابطال شرط و ابقای تعهدات عام کنوانسیون بدون رعایت ملاحظات جمهوری اسلامی ایران می گردد. و این همه ناشی از اختلاف مبنایی ج.ا.ا. با نظام سلطه در تعریف و مصداق تروریسم می باشد .</p> <p>ضمن آنکه با الحاق ج.ا.ا. به این کنوانسیون علاوه بر تعهد عام به منشور سازمان ملل متحد مبنی بر پذیرش قطعنامه ها ، تعهد خاص مبنی بر پذیرش هر قطعنامه ای در زمینه تروریسم در جامعه بین المللی را ایجاد می نماید. با لحاظ نکته پیش گفته در صورت عدم پذیرش قطعنامه های محتمل با موضوع تروریسم، تقابل کشور ما با جامعه بین المللی محتمل و دور از انتظار نیست.</p> <p>۳. با عنایت به اینکه میتوان در این کنوانسیون حق شرط وضع کرد بایستی حق شرط در "بند ب بند یک ماده ۲"</p>		<p>منفعت عینی برای کشور ندارد بلکه منافع احتمالی مورد نظر موافقان را نیز تامین نمی نماید. چه آنکه در صورت الحاق به این کنوانسیون ( بر اساس برنامه اقدام FATF ) تنها پرونده ایران به مراحل نامعلوم بعدی که نتایج آن قابل پیش بینی نیست ارجاع می دهد. این در حالی است که از بعد سیاسی، این کنوانسیون به همراه کنوانسیونهای پالرمو و سایر برنامه اقدام FATA حلقه فشار های اقتصادی برای عملیاتی شدن تحریم ها را تکمیل می نماید .</p> <p>۲. تضمینی نیست که تفاسیری که از کنوانسیون به عمل می آید در راستای منافع کشور باشد.</p> <p>۳. اکنون در حالی بر تصویب کنوانسیون مبارزه با تأمین مالی تروریسم اصرار می شود که پیش از این به جهت مشکلاتی که کنوانسیون برای کشور به همراه دارد، قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم به منظور عدم نیاز به تصویب کنوانسیون و در عین حال پر کردن خلایق قنونی کشور در این حوزه تصویب شده بود.</p>	مخالفت با پیوستن

حقوقی		سیاسی		ردیف
مضار		مضار		
پاسخ احتمالی	ضرر	پاسخ احتمالی	ضرر	
	<p>کنوانسیون را از این حیث که آیا شرط مذکور شرط باطل است یا مجاز بررسی کرد. بنابر بند ج ماده ۱۹ کنوانسیون معاهدات وین شرط خلاف مقتضای ماهیت باطل است . با توجه به اینکه تمامی مواد کنوانسیون تامین مالی تروریسم بر پایه این بند از ماده یک می باشد وضع هر گونه شرطی بر خلاف مقتضای ماهیت کنوانسیون موجب ابطال شرط و برقراری مفاد کنوانسیون می گردد. گوا اینکه حتی اگر چنین نباشد، در صورت اعتراض وضعیت حقوقی کنوانسیون مبهم می ماند.</p> <p>۴. امکان طرح ادعا علیه مقامات عالی رتبه نظام با توجه به اظهارات آنها در خصوص حمایت از برخی گروه های آزادی بخش که به زعم اعضای دیگر، تروریست محسوب می شوند.</p> <p>۵. عدم اجرای برخی از تکالیف ناظر بر همکاری و در نتیجه ناقض تلقی شدن ج.ا.ا. و اعمال فشار بر کشور به منظور اجرای کنوانسیون.</p>			

جدول موافین با پیوستن

حقوقی		سیاسی		ردیف
منافع		منافع		
پاسخ احتمالی	منفعت	پاسخ احتمالی	منفعت	
چنین تضمینی وجود ندارد و تنها امری مبتنی بر احتمال است. مقامات تصمیم گیر در این نهاد هیچ تضمینی برای	۱. خروج از فهرست سیاه <b>FATF</b> یا عدم بازگشت اقدامات متقابل	هر کشوری مطابق منافع خود عمل می کند و این موضوع، توجیه پذیر نیست. ارزش ها و مصالح کشور است که تعیین کننده مشی رفتاری آن کشور می باشد.	۱. قرار نگرفتن نام ایران در کنار کشورهای ذره‌ای که کنوانسیون را تصویب نکرده اند.	

حقوقی		سیاسی		ردیف
منافع		منافع		
پاسخ احتمالی	منفعت	پاسخ احتمالی	منفعت	
<p>خروج از لیست ارائه نمی دهند.</p> <p>این امکان ممکن است به واسطه امیال سیاسی به صورت کامل اجرا نشود. به ویژه اینکه ممکن است به واسطه عدم همکاری ایران، کشورهای دیگر نیز موضع مشابه اتخاذ نمایند. ضمن اینکه می توان این موضوع را با انعقاد معاهده های دوجانبه تا حد زیادی مرتفع نمود.</p> <p>۴. امکان استیفای حقوق مالی و اقتصادی از کشورهای مقروض به ایران با خروج از فهرست سیاه FATF که با گشایش در سیستم بانکی کشور ایجاد می شود.</p> <p>نهاد ویژه اطلاعات مالی چنین تعهدی در مقابل ایران نداده است که ج.ا.ا. را از فهرست خارج نماید و زمینه همکاری های بانکی و مالی را فراهم نماید و ضمناً حتی در صورت انجام این مهم، نقش و</p>	<p>۲. بهرمندی از ظرفیت همکاری و معاضدت قضایی برای مصادیق مد نظر جمهوری اسلامی ایران.</p> <p>۳. نقش آفرینی در مجامع و کنفرانس های بین المللی پیرامون کنوانسیون.</p>	<p>این امکان می تواند با تمسک به ظرفیت های دیگر بین المللی نیز محقق شود. ضمن اینکه هیچ تضمینی برای چنین تغییری وجود ندارد.</p>	<p>۲. کمک به بهبود تغییر نگاه به ایران از یک کشور حامی تروریسم به کشوری که قربانی آن بوده است و با تصویب کنوانسیون در صدد مقابله با این پدیده است.</p> <p>۳. تقویت توان دیپلماسی ایران به عنوان کشوری که به اسناد مهم بین المللی پیوسته و پایبند است.</p> <p>۴. عدم اجازه به تشکیل اجماع علیه کشور در سطح بین المللی و پیگیری سناریوهای جدید.</p>	موافق با پیوستن

حقوقی		سیاسی		ردیف
منافع		منافع		
پاسخ احتمالی	منفعت	پاسخ احتمالی	منفعت	
میزان اثرگذاری سیاست تحریم‌های ثانویه ایالات متحده آمریکا در نیل به این گشایش ارزیابی نشده‌است.		جهت تشکیل اجماع علیه جمهوری اسلامی ایران در نظر دارند. عقب نشینی در این مرحله علاوه بر از میان برداشتن یک مرحله برای آن‌ها، مسیر را برای تشکیل اجماع در موضوعات بعدی بسیار هموارتر می‌سازد.		

ضرورت بازاندیشی دستگاه حاکمه کشور در استمرار تعامل با اف ای تی اف بعد از خروج آمریکا از

برجام



طی چند سال اخیر هرگاه صحبت از عملکرد و کارآمدی سیستم بانکی و اقتصادی کشور می‌شد، همواره ۴ عامل بیرونی به مثابه موانع این از عملکرد و کارآمدی احصا می‌شد:

- ۱- تحریم‌های بین‌المللی در حوزه فعالیتهای هسته‌ای کشور (تحریم‌های شورای امنیت سازمان ملل متحد)
- ۲- تحریم‌های یکجانبه و چندجانبه آمریکا و اروپا در حوزه فعالیتهای هسته‌ای کشور
- ۳- تحریم‌های یکجانبه و چندجانبه آمریکا و اروپا در حوزه فعالیتهای غیرهسته‌ای کشور (تروریسم، حقوق بشر، بی‌ثبات‌سازی منطقه‌ای، موشکی و...)
- ۴- فقدان استانداردهای سیستم بانکی و مالی (که در تعامل با گروه اقدام مالی برجسته شد)

طبق سیاست‌های چندسال اخیر در کشور تلاش شد که این موانع به تدریج و در تعامل با عوامل ایجاد این موانع برطرف شود. بر اساس ارزیابی‌هایی که دور از واقع هم نبود، مهمترین عوامل مانع عملکرد و کارآمدی سیستم بانکی و اقتصادی کشور دو دسته اول تحریم یعنی تحریم‌های بین‌المللی در حوزه فعالیتهای هسته‌ای کشور (تحریم‌های شورای امنیت سازمان ملل متحد) و تحریم‌های یکجانبه و چندجانبه آمریکا و اروپا در حوزه فعالیتهای هسته‌ای کشور بود. بنابراین اولین قدم در این مسیر، برداشتن این دو نوع تحریم بود که در چارچوب مذاکرات هسته‌ای دنبال و به برجام منتهی شد که با توسل به آن تلاش شد دو قسم اول تحریم‌ها برداشته شود. بعد از انعقاد برجام، علی‌رغم وعده‌ها و ادعاهای مطرح شده، انتظارات کشور در حوزه رفع تحریم برآورده نشد. با این وضع طی این مدت همواره این سوال مطرح بود که چرا ادعای رفع تحریم‌ها، در مقام عمل محقق نشده‌است. در پاسخ به این سوال، این گزاره در گزارش‌های وزارت خارجه - که هر ۶ ماه یکبار در زمینه اجرای برجام به مجلس ارائه می‌شد - مطرح گردید که برجام در حد خود عمل نموده و علت برآورده نشدن انتظارات در حوزه رفع تحریم، ۲ زمینه دیگر تحریم است یعنی تحریم‌های یکجانبه و چندجانبه آمریکا و اروپا در حوزه فعالیتهای غیرهسته‌ای کشور (تروریسم، حقوق بشر، بی‌ثبات‌سازی منطقه‌ای، حقوق بشر و...) و فقدان استانداردهای سیستم بانکی و مالی (که در تعامل با گروه اقدام مالی برجسته شد).

بنا به مواضع همان دستگاه محاسباتی اجرایی که به دنبال رفع موانع تحریمی کشور بود، از میان این دو زمینه و مانع، تحریم‌های دسته سوم یعنی تحریم‌های یکجانبه و چندجانبه در حوزه فعالیتهای غیرهسته‌ای کشور، قابل مذاکره نیست لذا قدم بعد، حرکت به سمت رفع زمینه چهارم از طریق برآورده نمودن استانداردهای اف ای تی اف بود تا آن قسمت از تحریم‌ها که به جهت اقدام متقابل توصیه شده توسط اف ای تی اف در تعامل با سیستم اقتصادی کشور است، برطرف و لذا بخش دیگری از مشکلات عملکرد سیستم اقتصادی کشور رفع و گشایش بیشتری در این زمینه حاصل شود. به واقع متعاقب انعقاد برجام، مأموریت بعدی در حوزه رفع تحریم، تعامل با اف ای تی اف بود. در این نوع مدیریت رفع عوامل تحریم، منطق آن بود که تا دو دسته اول از تحریم‌ها رفع نشود، اساساً تعامل با اف ای تی اف و رعایت استانداردهای آن، نمی‌تواند به تسهیل عملکرد سیستم اقتصادی کشور کمک قابل توجهی نماید. به عبارت دیگر تا تحریم‌های دو دسته اول (تحریم‌های بین‌المللی در حوزه فعالیتهای هسته‌ای کشور و تحریم‌های یکجانبه و چندجانبه در حوزه فعالیتهای هسته‌ای کشور) به موجب

برجام رفع نشود، اساساً صحبت از اف ای تی اف، بی معنا است و البته با رفع این دو دسته از تحریم‌ها، تعامل با اف ای تی اف، در نگاه این قوه عاقله منطقی می‌نمود.

با توجه به منطق پیش گفته (لزوم برطرف شدن تحریم‌های دو دسته اول و بعد تعامل با اف ای تی اف به منظور تسهیل عملکرد سیستم اقتصادی کشور)، و با نظر به خروج آمریکا از برجام و آغاز فرآیند بازگشت بخشی از تحریم‌های دسته دوم (تحریم‌های یکجانبه آمریکا در حوزه فعالیت‌های هسته‌ای کشور) تکلیف اروپا معلوم نیست و تحریم‌های بین‌المللی نیز تابعی از تصمیم اروپا، ایران و آمریکا بعد از خروج آمریکا از برجام است. سوال آن است که در صورت تعامل با اف ای تی اف حتی اگر رضایت کامل این نهاد را در بر داشته باشد و به خروج ایران از فهرست سیاه این نهاد منجر شود، زمینه تسهیل عملکرد سیستم اقتصادی کشور فراهم می‌شود؟ بر اساس همان منطق، فایده تعامل با اف ای تی اف (تعاملی که منجر به تسهیل عملکرد و کارآمدی سیستم اقتصادی کشور در عمل شود) در گرو بازنگشتن تحریم‌های دو دسته اول است. بنابراین پاسخ به این سوال مستلزم پاسخ به چند سوال دیگر است: اولاً آیا اروپا و روسیه و چین با آمریکا در اجرای تحریم‌های ثانویه این کشور علیه ایران همراهی می‌نمایند یا از ایران حمایت خواهند نمود؟ ثانیاً این همراهی به میزانی خواهد بود که انتظارات کشور در حوزه رفع تحریم برآورده شود؟؛ ثالثاً کشور در فروض مختلف در رابطه با برجام چه تصمیمی خواهد گرفت؟ پاسخ به تک تک این سوالات، سرنوشت آتی برجام را رقم خواهد زد و بنا بر منطق پیش گفته، چنانچه برجام اختتام یابد و در نتیجه دو دسته تحریم اول که مانع عملکرد و کارایی سیستم اقتصادی کشور بود (تحریم‌های بین‌المللی در حوزه فعالیت‌های هسته‌ای کشور و تحریم‌های یکجانبه و چندجانبه آمریکا و اروپا در حوزه فعالیت‌های هسته‌ای کشور) باز گردد، در فعالیت‌های اقتصادی کشور، محدودیت یا انسداد حاصل می‌شود و دیگر تعامل با اف ای تی اف در مسیر عملکرد و کارآمدی سیستم اقتصادی کشور، چه فایده و ضرورتی دارد؟

بر اساس منطق پیش گفته در فرض بازگشت تحریم‌های دو دسته اول (یعنی بین‌المللی در حوزه فعالیت‌های هسته‌ای کشور و تحریم‌های یکجانبه و چندجانبه آمریکا و اروپا در حوزه فعالیت‌های هسته‌ای کشور)، حتی اگر کشور کلیه استانداردهای گروه اقدام مالی را رعایت نماید، سیستم اقتصادی کشور که بر اساس استانداردهای اف ای تی اف ارتقا یافته است، به جهت تحریم نهادهای اقتصادی که به سبب فعالیت‌های هسته‌ای کشور اعاده شده است، نمی‌تواند در فعالیت‌های اقتصادی بین‌المللی وارد شود و به اهداف خود نایل آید؛ البته تا اینجا مسئله چندان بغرنج و بدون پاسخ نیست، پاسخ احتمالی آن است که خوب هرچند نتوان از سیستم اقتصادی در تعامل بین‌المللی بهره برد اما اولاً ارتقا یافتن این سیستم فی حد نفسه مطلوب است؛ ثانیاً، حداقل زمینه‌های بهانه تراشی‌های اطراف متخاصم را به منظور اعمال فشار بر کشور و ایجاد اجماع بیشتر و شدیدتر علیه کشور کمتر می‌نماید و جایگاه کشور را در نگاه جامعه بین‌المللی ارتقا می‌بخشد.

اما مطلب به همین جا ختم نمی‌شود و اعتبار این دو پاسخ تحت تأثیر یک موضوع مهم رنگ می‌بازد و آن اینکه اگر استانداردهای اف ای تی اف برای کشور از منظر محتوا مؤونه، هزینه و خطری نداشت [که برخی موارد آن اینگونه است]، دو پاسخ پیش گفته وارد و قاطع به نظر می‌رسید اما نکته آنجاست که برخی از استانداردهای پیش گفته و بلکه مهمترین این استانداردها برای کشور خطرات قطعی و غیرقابل دفعی را به همراه دارد [خلاصه

و سرجمع این خطرات آن است که بر اساس این استانداردها، سیستم حقوقی کشور اصلاح می‌شود. این اصلاحات، از تعریف تروریسم بر اساس ملاک غربی تا شناسایی ذینفع واقعی و تبادل اطلاعات و ..... را در همین رابطه در بر می‌گیرد. یعنی در نتیجه اعمال آن، سیستم کشور از منظر مبانی قانونی دیگر نمی‌تواند در خدمت اهداف و اصول کشور باشد مگر آنکه در عمل سیستم حقوقی کشور، اجرا نشود.

در مسیر اعمال این استانداردها دو راه بیشتر برای کشور وجود ندارد که راه اول، اعمال استانداردها به صورت جزئی و تا جایی است که کشور در چارچوب اصول و اهداف خود صلاح می‌بیند (اجرای جزئی)؛ و راه حل دوم اجرای کامل است و از آنجا که اجرای جزئی، مورد قبول اف ای تی اف نبوده و اجرای کامل نیز برای کشور خطر قطعی و غیرقابل دفع دارد؛ بنابراین، تعامل با اف ای تی اف، بازی دو سر باخت است مگر حد وسطی طراحی و دنبال شود که این راهکار تا کنون در تعامل با اف ای تی اف میسر نشده است و این نهاد در مواجهه با رویکرد اجرای جزئی کشور در اجرای استانداردهای مطلوب این نهاد، تنها مواعیدی را به منظور اجرای کامل استانداردها تدارک دیده است.

در این حالت و با این دو مقدمه (یعنی بازگشت تحریم‌های دو دسته اول و دو سر باخت بودن تعامل با اف ای تی اف) در پرتو **منطق** پیش گفته و با نظر به اینکه حتی در صورت اجرای کامل استانداردهای اف ای تی اف و خروج کشور از فهرست سیاه این نهاد، تحریم‌های دو دسته اول در مسیر بازگشت است، نتیجه آن می‌شود که تعامل کشور با اف ای تی اف نه تنها ضرورت نداشته و در این برهه فایده‌ای هم ندارد بلکه با خود خطرات قطعی و غیرقابل دفعی را به همراه دارد که قابل چشم پوشی و برطرف نمودن قطعی نیست.

با این وضعیت، سوال آن است که تعجیل دولت و مجلس شورای اسلامی برای تصویب برخی استانداردها، به ویژه اصلاح برخی مفاد دو قانون مبارزه با پولشویی و مبارزه با تأمین مالی تروریسم و تصویب کنوانسیون پالرمو و مبارزه با تأمین مالی، چه فایده‌ای در مسیر تسهیل عملکرد اقتصادی کشور دارد؟ حال که تحریم‌های دو دسته اول در مسیر بازگرداندن شدن هستند، و در پرتو **منطق** تقدم رفع تحریم‌های دودسته اول بر رفع عوامل تحریمی سوم و چهارم، چرا باید استانداردهای اف ای تی اف که بستر قانونی خودتحریمی داخلی را فراهم می‌نمایند را تصویب نمود؟ اساساً در این مسیر نه تنها ضرورتی احساس نمی‌شود بلکه فایده‌ای هم بر آن مترتب نبوده و بلکه حصول ضرر قطعی است.

اهمیت این مسئله زمانی بیشتر می‌شود که بدانیم اولاً در صورت اجرای تام و تمام استانداردهای این گروه، این گروه تضمینی برای خروج نام کشور از فهرست سیاه نداده و تنها به لزوم اتخاذ اقدامات آتی در این خصوص اشاره نموده است و ثانیاً سازوکار تصمیم‌گیری در اف ای تی اف برای خروج کشورها از فهرست سیاه، وجود اجماع است. این در حالی است که ایالات متحده آمریکا عضو این گروه است و با سیاست‌هایی که این کشور در دوره ترامپ اتخاذ نموده است (و از برجام علی‌رغم فشارهای بین‌المللی خارج شده است) بعید به نظر می‌رسد که اجازه شکل‌گیری اجماع به منظور خروج ایران از فهرست سیاه را بدهد. بنابراین به نظر می‌رسد، حتی در فرض اجرای کامل مطالبات اف ای تی اف، کشور از فهرست سیاه خارج نخواهد شد.

نظر به چینی وضعیتی، چنان چه مذاکراتی با طرف‌هایی غیر از آمریکا در خصوص استمرار برجام بدون آمریکا در میان باشد، اجرای این اقدامات را نباید در این مرحله با شتاب انجام داد بلکه در چارچوب فنون دیپلماسی، در صورتی که به جهت ضرورت، کشور لاجرم از پذیرش این استانداردها شد، باید این پذیرش را ابزار چانه‌زنی و امتیازگیری از طرف مقابل قرار دهد.

به هر روی تعجیل جاری در مجلس شورای اسلامی به منظور پذیرش این استانداردها شاید قبل از خروج آمریکا از برجام بر اساس منطق پیش‌گفته محمل می‌داشت اما در این مقطع و با توجه به اینکه عامل اصلی مانع عملکرد سیستم اقتصادی کشور- به زعم دولت-، در مسیر بازگشت است، اقدامی شتابزده و اندیشیده نشده است و زمینه خسران عطیمی را برای کشور فراهم خواهد آورد. نتیجه آنکه بر اساس منطق پیش‌گفته:

«تا تعیین تکلیف برجام با سایر طرفها و مشخص شدن نیت واقعی تمام اطراف برجام(پایان دوره ۶

ماهه)، قطعاً نباید استانداردهای مخاطره‌آمیز اف ای تی اف را در مجلس تصویب نمود.»

### جمع‌بندی

پیرو مطالبات گروه اقدام مالی و برنامه اقدام کشور و این گروه، ۴ لایحه، علاوه بر مجموعه‌ای از اقدامات دیگر، در دستور کار قرار دارد. این ۴ لایحه عبارتند از: لایحه الحاق به کنوانسیون پالمو؛ لایحه الحاق به کنوانسیون مبارزه با تأمین مالی تروریسم؛ لایحه اصلاح قانون مبارزه با پولشویی و لایحه اصلاح قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم. این ۴ لایحه مشخصاً به دلیل مطالبه گروه اقدام مالی موسوم به اف ای تی اف در دستور کار قرار گرفته‌است.

بحث کنونی عضویت در اف ای تی اف نیست بلکه انجام اقداماتی در تعامل با این نهاد است که ۴ لایحه پیش‌گفته اهم آنهاست و هرچه که خطر و تهدید برای کشور در این فرآیند متصور است، در همین لوایح و برخی اقدامات دیگر است.

چنانکه مشخص است از این ۴ لایحه، ۲ لایحه مرتبط با پذیرش ۲ کنوانسیون بین‌المللی و ۲ لایحه مرتبط با اصلاح قوانین داخلی هستند. کارکرد اصلی این ۴ لایحه، انطباق استانداردهای حقوقی و فنی سیستم مالی

کشور با استانداردهایی است که به واسطه گروه اقدام مالی در تعاملات مالی بین‌المللی پی‌ریزی و اجرا می‌شود. بر اساس این استانداردها سه مبنای حقوقی مهم در سیستم حقوقی ملی هر کشور باید رقم بخورد:

**اولاً** شفافیت تبادلات در سیستم مالی باید تا آنجا پیش رود که دینفع کلیه تبادلات شبکه مالی شناسایی شود؛ **ثانیاً** در این تبادلات افراد و سازمان‌های تروریستی که هیچ استثنایی نظیر نهضت‌های آزادی‌بخش نیز ندارند، باید شناسایی و ممنوع از فعالیت شده و ... (این امر با توجه به اطلاق تعریف کنوانسیون مبارزه با تأمین مالی تروریسم در زیربند ب بند ۱ ماده ۲ از اعمال تروریستی و نیز استثنانپذیری مقرر در ماده ۶ همین کنوانسیون مشهود است)؛ **ثالثاً** سازوکار همکاری‌های بین‌المللی در دو مورد پیش‌گفته باید رقم بخورد (دو کنوانسیون). بر این اساس، دو لایحه‌ی مربوط به اصلاح دو قانون داخلی، عمدتاً مشتمل بر تدارک ترتیباتی با هدف تحقق مبنای اول است و دو لایحه‌ی مربوط به دو کنوانسیون، متضمن وارد کردن سازوکارها و زمینه‌های مربوط به دو رویکرد دوم و سوم به سیستم حقوقی کشورها از جمله جمهوری اسلامی ایران است. در این میان کنوانسیون مبارزه با تأمین مالی تروریسم جایگاهی ویژه و اهمیتی دو چندان دارد.

در این فرآیند چند نکته مهم وجود دارد که موجبات نگرانی در مسیر نیل به استانداردهای سه رویکرد پیش‌گفته را برای جمهوری اسلامی ایران را بیشتر می‌کند: **اول** اینکه سطح استانداردهای مطالبه شده از کشور به نحوی است که ایران باید به صورت کامل این استانداردها را رعایت و اجرا کند. به دیگر بیان ایران باید این استانداردها را به صورت کامل به نحو تام و تمامی پیاده کند و اعمال این استانداردها به صورت جزئی میسر نیست (این در حالی است که چینی الزامی برای تمام کشورها در نظر گرفته نشده است)؛ **دوم** اینکه چارچوب برخی از استانداردهای مهم مطالبه شده با حدود استانداردهای مدنظر و مورد قبول کشور مغایرت دارد به نحوی که به محض ورود این استانداردها به نحو مطالبه شده توسط گروه اقدام مالی به سیستم حقوقی کشور، بسیاری از فعالیت‌های کشور وفق این استانداردها (همچون فعالیت کشور و به ویژه سپاه در عرصه منطقه‌ای حمایت از جریان مقاومت و...)، به موجب قوانین داخلی، غیرقانونی و ممنوع قلمداد خواهد شد و تنها عدم اجرای قوانین و کنوانسیون‌ها، زمینه‌ساز این اقدامات خواهد بود. **سوم** اینکه، در برنامه اقدام منعقد بین وزارت اقتصاد و گروه اقدام مالی، تضمینی در این خصوص که با انجام کامل این اقدامات، کشور از فهرست سیاه این گروه خارج می‌شود نیز، مقرر نگردیده است.

آنچه در رویه تعامل و شاید بهتر است گفته شود تقابل گروه اقدام مالی با ج.ا.ا. در قبال کنوانسیون تأمین مالی تروریسم و تعریف و استثناء موجود در تبصره ۲ ماده یک قانون تأمین مالی تروریسم قابل توجه است آن است که نهادی که متعرض استثناء مندرج در تبصره قانون داخلی کشور می‌شود (که مربوط به تعریف تروریسم است)، حتی چنانچه کشورهای عضو کنوانسیون حق شرط ج.ا.ا. را پذیرفته و به آن اعتراض نکنند، بی شک بدان اعتراض خواهد نمود و آن را نمی‌پذیرد و بر سر پس گرفتن این شرط نیز به کشور فشار خواهد آورد و تا بر آورده شدن این ملاحظه اجازه خروج کشور را از فهرست سیاه نخواهد داد و این یعنی آنکه کلیه اقدامات انجام

شده بی فایده خواهد بود مگر تعریف تروریسم را به همان صورت مدنظر برخی کشورها و این نهاد بپذیریم و در اینجاست که معلوم نیست سیاست‌ورزان در کشور در این خصوص تدبیری داشته با خیر؟

نظر به این ملاحظات و ضرورت بازاندیشی در نحوه تعامل با گروه اقدام مالی بعد از اقدام ایالات متحده در خروج از برجام، پیوستن به کنوانسیون مبارزه با تأمین مالی تروریسم در شرایط کنونی، تا تنظیم سیاست درست و مشخصی جهت تعامل با گروه اقدام مالی، به هیچ وجه منطقی و درست به نظر نمی‌رسد.