

Standards of Alternative Remittance Systems in Money Laundering and Financing of Terrorism

(Type of Paper: Research Article)

Hamid Elhooyi Nazari¹, Saleh Amiri^{2*}, Zahra Biniaz³

Abstract

Financial transactions within the economic life of various societies have never been confined to formal methods approved by states. To the contrary, based on the economic needs of individuals in every society, parallel to the formal mechanisms, other methods are employed for transferring funds and credit. Nonetheless, these alternative remittance systems, in addition to meeting legitimate needs, have sometimes been used by criminals for committing crimes such as money laundering and financing of terrorism to the effect that tracing and prosecuting the crimes becomes more difficult. International instruments such as the United Nations Convention against Corruption International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, recommendations by the Financial Action Task Force, as well as Security Council Resolution 1373, have sought to encourage states to implement measures to combat such abuses. In recent years, the Islamic Republic of Iran has likewise made a considerable effort to ensure that its national legal system meets the standards laid down in international instruments, even as these endeavors require increased revision and update.

Keywords

alternative remittance systems, Financial Action Task Force, financing of terrorism, money laundering.

1. Assistant Prof., Department of Public Law, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran.
2. Ph.D. Student in International Law, Faculty of Law and Political Science, University Of Tehran, Tehran, Iran (Corresponding Author). Email: saleh_amiri_1986@yahoo.com
3. Ph.D. Student in International Law, Faculty of Law and Political Science, University Of Tehran, Tehran, Iran.

Received: July 23, 2019 – Accepted: December 6, 2020



This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International, which permits others to download this work, share it with others and Adapt the material for any purpose.

استانداردهای نظام‌های پرداخت جایگزین در جرائم پولشویی و تأمین مالی تروریسم

(نوع مقاله: علمی _ پژوهشی)

حمید الهوتی نظری^۱، صالح امیری^{۲*}، زهرا بی‌نیاز^۳

چکیده

مبادلات مالی در حیات اقتصادی جوامع گوناگون، هیچ‌گاه به روش‌های رسمی مورد تأکید دولت‌ها منحصر نبوده است، بلکه همواره حسب نیازهای اقتصادی افراد هر جامعه روش‌هایی به ابتکار دولت‌ها، به موازات سازوکارهای رسمی به‌منظور جابه‌جایی وجوهات و اعتبارات به‌کار گرفته شده است. این روش‌های پرداخت جایگزین، افزون بر مرتفع کردن نیازهای مشروع جوامع مذکور، گاه توسط مجرمان و در راستای ارتکاب جرائمی مانند پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم نیز به‌کار گرفته شده‌اند تا روند اکتشاف و تعقیب این جرائم را برای دولت‌ها دشوارتر سازند. در همین زمینه اسناد بین‌المللی مانند کنوانسیون‌های مبارزه با فساد و مقابله با تأمین مالی تروریسم و توصیه‌نامه‌های گروه ویژه اقدام مالی به‌طور مفصل و قطعنامه ۱۳۷۳ شورای امنیت به‌طور ضمنی، سعی در ترغیب دولت‌ها برای اعمال نظارت و اتخاذ راهکارهایی به‌منظور مقابله با سوءاستفاده‌های این‌چنینی کرده‌اند. در این مقاله با استفاده از روش تحلیلی و با تطبیق نظم حقوقی موجود در جمهوری اسلامی ایران مشخص شد که اگرچه کشورمان سعی کرده است تا خود را با استانداردهای بین‌المللی در ارتباط با نظام‌های پرداخت جایگزین در جرم پول‌شویی منطبق سازد، هنوز در این باره در قوانین و مقررات نقصان وجود دارد. نقصان مذکور در جرم تأمین مالی تروریسم نیز به‌صورتی بارزتر موجود است که نیازمند اقدام‌های تقنینی مشخصی در این زمینه است.

کلیدواژگان

پول‌شویی، تأمین مالی تروریسم، گروه ویژه اقدام مالی، نظام‌های پرداخت جایگزین.

۱. استادیار گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران.
۲. دانشجوی دکتری حقوق بین‌الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، ایران، تهران (نویسنده مسئول).
Email: saleh_amiri_1986@yahoo.com

۳. دانشجوی دکتری حقوق بین‌الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، ایران، تهران.
تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۰۵/۰۱ - تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۰۹/۱۶

مقدمه

اگرچه پشتوانه اعتباری حاکمیت، افراد را ترغیب می‌کند تا مبادلات مالی خود را از مجاری رسمی مورد تأیید دولت‌ها انجام دهند، استفاده از نظام‌های مالی که به ابتکار خود اشخاص و بدون دخالت دولت‌ها به فعالیت می‌پردازند، هیچ‌گاه امر مهمجوری نبوده است. این نظام‌های غیررسمی چه در ابتدایی‌ترین شکل خود که حمل فیزیکی وجوهات است، چه به صورت نظام‌های سنتی اعتباری مانند حواله و چه در تطور امروزی خود در قالب بهره‌گیری از شیوه‌های فنی مدرن و پیچیده مانند رمزارزها، همواره و در طول سالیان سهم خود را در مبادلات مالی داخلی و بین‌المللی حفظ کرده‌اند. کارکرد مشروع این نظام‌های پرداخت غیررسمی که ریشه در حق افراد درباره آزادی مبادلات اقتصادی دارد، می‌تواند در صورت نبود نظارت مؤثر، به ابزاری به منظور تسهیل فرایند جرائم فراملی مانند پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم بدل شود که در آن مجرمان جرائم مذکور بدون باقی گذاردن اثری از فعالیت‌های خویش و با فراغ بال به عملکرد نامشروع خویش ادامه دهند. از طرف دیگر، دخالت غیرقانونی دولت‌ها و ایجاد محدودیت‌های نامعقول در این باره نیز می‌تواند به اخلال در حیات اقتصادی جامعه منجر شود.

در این نوشتار بر آنیم تا پس از ارائه تعریفی اجمالی از این نظام‌های پرداخت، اسناد بین‌المللی مربوطه را حول محور جرائم فراملی با محوریت جرم پول‌شویی و جرم تأمین مالی تروریسم بررسی کرده و آنگاه استانداردهای مستخرج از آنان را با نظم حقوقی موجود در جمهوری اسلامی ایران در این باره ارزیابی کنیم تا به این پرسش پاسخ دهیم که نظام حقوقی ما تا چه حد منطبق با استانداردهای موجود در اسناد بین‌المللی در زمینه بهره‌گیری از نظام‌های پرداخت جایگزین در ارتکاب جرائم مذکور است. در پایان نیز خواهیم کوشید تا حد تزام قاعده‌مندسازی این نظام‌ها توسط دولت‌ها را با معیارهای حقوق بشری مرتبط با آزادی مبادلات اقتصادی و حریم خصوصی موجود در اسناد بین‌المللی، تبیین کنیم و بدین‌وسیله قانونگذار ایرانی را در راستای وضع قواعد آتی در خصوص نظام‌های پرداخت مذکور یاری رسانیم.

تعریف و گونه‌شناسی نظام‌های پرداخت جایگزین

از آنجا که در ادبیات حقوقی کشور ما کمتر به موضوع نظام‌های پرداخت جایگزین اشاره شده است، ابتدا می‌کوشیم تا این عبارت را تبیین کنیم و سپس به گونه‌شناسی این نظام‌ها و در نهایت به پیدایش مفهوم نظام‌های پرداخت جایگزین در ادبیات حقوقی می‌پردازیم.

۱. مفهوم‌شناسی نظام‌های پرداخت جایگزین

بر سر واژه‌شناسی نظام‌های پرداخت جایگزین، توافق عامی وجود ندارد و در ادبیات حقوقی کشور ما کمتر به این موضوع اشاره شده است. برخی این موجودیت‌ها را «سازوکار پرداخت غیررسمی»^۱ خوانده‌اند، و عده‌ای «بانکداری زیرزمینی»^۲ یا «بانکداری قومی»^۳ را ترجیح داده‌اند.^۴ اما اصطلاح عام‌تری که در این نوشتار برای اشاره به این مفهوم از آن استفاده خواهیم کرد، «نظام پرداخت جایگزین» (ARS)^۵ خواهد بود.

۲. انواع نظام‌های پرداخت جایگزین

سازوکارهای پرداخت جایگزین اغلب در بین اقشار ضعیف با اقتصادهای قوام‌نیافته شایع است، زیرا امکان ارسال و دریافت منابع مالی را بدون نیاز به زیرساخت‌های فنی پیچیده، برای فعالیت اقتصادی آنان تسهیل می‌کند (Vaccani, 2009: 2). ابتدایی‌ترین نظام پرداخت جایگزین که هنوز هم به شکل چشمگیری کارایی خود را حفظ کرده، «حمل فیزیکی وجوهات»^۶ است. مقبولیت این شیوه به‌خصوص دربارهٔ ارزهای معتبر، دست‌کم سبب گسترش آن در مواردی که ارزش معاملات چندان بالا نیست تا مشقت‌آفرین باشد، شده است (FATF Report, 2015: 8). این روش، ردیابی منشأ پول را دشوار ساخته و در جرائمی مانند تأمین مالی تروریسم و پول‌شویی نیز همواره با استقبال روبه‌رو بوده است.

روش‌های مبادلهٔ اعتبار به‌صورت غیررسمی نیز دستهٔ دیگری از نظام‌های پرداخت جایگزین محسوب می‌شوند. انواع مختلفی از این سازوکارها وجود دارند که درهم تنیدگی خاصی با فرهنگ کشورهای در حال توسعه دارند (Shah, 2007: 197). برای مثال در پاکستان از شبکهٔ هوندی استفاده می‌شود که در حقیقت یک کانال غیررسمی و ثبت‌نشده برای ارسال پول است (Bester et al., 2008: 128). همچنین در هند و خاورمیانه (حواله)، چین^۷ و فیلیپین (پادالا)، هنگ‌کنگ^۸ و تایلند^۹ کانال‌های مشابهی برای مبادلهٔ اعتبار وجود دارد که در اساس از یک مکانیزم عملیاتی استفاده می‌کنند (Maimbo & Passas, 2004: 54).

1. Informal Remittance System

2. Underground Banking

3. Ethnic Banking

Maimbo & Passas, 2004: 53-61.

5. Alternative Remittance System

6. Physical Transportation of Cash

7. Feichien

8. Hui kuan

10. Phei kuan

۴. برای توضیحات بیشتر در خصوص اسامی این نظام ر.ک:

«رمزارها»^۱ یا «ارزهای مجازی»^۲ جدیدترین مصداق از مفهوم نظام‌های پرداخت جایگزین هستند. این پدیده نوین «نمایانگر یک ارزش اعتباری است که مالیت داشته و بدون پشتوانه دولتی و بانکی، قابلیت تبدیل به سپرده مالی و نقل و انتقال را به صورت الکترونیکی داراست» (Milt, 2018: 12). این پدیده اگرچه از نظر فنی بسیار پیچیده‌تر از نظام‌های پرداخت مورد اشاره در سطور پیشین است، ماهیت استانداردهای حقوقی حاکم بر آن تفاوت چشمگیری با نظام‌های پرداخت سنتی ندارد^۳، از این رو از این به بعد و در این نوشتار، مفروض اولیه آن است که هر جا سخن از نظام پرداخت جایگزین به میان آمده، تمامی مصادیق مذکور مدنظر بوده است.

۳. پیدایش مفهوم نظام‌های پرداخت جایگزین در ادبیات حقوقی

«گروه ویژه اقدام مالی»^۴ در سال ۲۰۰۵ «نظام پرداخت جایگزین» را این گونه تعریف کرد: «هر سازوکاری که به منظور انتقال وجه از مکانی به مکان دیگر بر پایه‌ای خارج از چارچوب بانکی عمل می‌کند». این تعریف، گستره وسیعی از سازوکارها، از شرکت‌های چندملیتی عظیم تا کمپانی‌های کوچک را که در بازار مجهول‌الیه عمل می‌کنند، در برمی‌گیرد. در دکتترین نیز تعاریف متفاوتی برای تعیین ماهیت این مقوله ارائه شده است. پروفیسور نیکوس پاساس^۵ در گزارشی که در این باره در سال ۲۰۰۳ به خزانه‌داری ایالات متحده ارائه کرد، نظام پرداخت جایگزین را عبارت از هر شبکه یا سازوکاری دانست که به منظور انتقال سرمایه و اعتبار از مکانی به مکان دیگر مورد بهره‌برداری قرار می‌گیرد، بدون آنکه تمامی معامله در فرایندی رسمی ثبت شود یا اینکه انتقال از طریق مؤسسات قانونی صورت پذیرد (Shah, 2007: 194). عدم لزوم گذشتن تمامی فرایند معامله از معبر این نظام‌ها، مبین این نکته است که ممکن است بخشی از شبکه قانونی و رسمی نیز در این سازوکارها دخیل باشند.

استفاده از نظام‌های پرداخت جایگزین در پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم

پرداختن به جرم پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم از آن رو در قالب بررسی نظام‌های پرداخت جایگزین موجه می‌نماید که اساساً بستر ارتکاب این دو جرم را مبادلات مالی شکل می‌دهد. بر همین مبنا شایسته است تا اشارات مختصری در مورد نقش این نظام‌ها در جرائم مذکور داشته باشیم.

1. Crypto

2. Virtual Currency

۳. مطابق اصلاحات دستورالعمل پنجم مقابله با پولشویی اتحادیه اروپا، موجودیت‌های درگیر در مبادلات توسط رمارزها توسط قانون نظام‌مند شده‌اند (obliged entities). برای مطالعه بیشتر ر.ک:

Haffke, L., Fromberger, M., & Zimmermann, P. (2019). Virtual Currencies and Anti-Money Laundering—The Shortcomings of the 5th AML Directive (EU) and how to Address them. Available at SSRN 3328064.

4. FATF

5. Nikos Passas

۱. استفاده از نظام‌های پرداخت جایگزین در تأمین مالی تروریسم

در خصوص به‌کارگیری نظام‌های پرداخت جایگزین در تأمین مالی عملیات تروریستی مصادیق بی‌شماری را می‌توان عنوان کرد (Acharya, 2009: II; Passas & Maimbo, 2008: 177). برای نمونه در برخی عملیات تروریستی در هند از سازوکار *حواله*^۱ برای پرداخت‌های مرتبط با عملیات تروریستی استفاده شده است که از جمله آنها حمله سال ۲۰۰۰ در رد فورت^۲ و پیشتر از آن تأمین مالی بمب‌گذاری سریالی ۱۹۹۳ در بمبئی (Ranjan, 2005:?) توسط همان گروهک، بمب‌گذاری سال ۱۹۹۸ در سفارت آمریکا در نایروبی^۳ در جریان عملیات پایدار برای آزادی^۴ القاعده به‌منظور خارج کردن طلا از افغانستان به مقصد پاکستان؛ و نمونه برجسته دیگر، قضیه سال ۲۰۰۸ سیف/الله/انجم^۵، شهروند قانونی واشنگتن ایالات متحده آمریکا است (Kiser, 2005: 45). به‌نظر می‌رسد که محبوبیت استفاده از این سازوکارها در تأمین مالی تروریسم از آنجا نشأت می‌گیرد که ردیابی آنها به‌مراتب سخت‌تر از عملیات مالی به‌کارگرفته‌شده از طریق سازوکارهای رسمی است.

۲. استفاده از نظام‌های پرداخت جایگزین در جرم پولشویی

استفاده از سازوکارهای پرداخت جایگزین به‌منظور تطهیر عواید حاصل از جرائمی مانند جرائم اقتصادی، قاچاق انسان، خرید و فروش مواد مخدر و فرار مالیاتی در سال‌های اخیر رو به اقبال بوده است (Wheatley, 2005: 357). این نظام‌ها موجب می‌شوند تا ردیابی منشأ وجوهات دشوار شوند، بنابراین مشروع به‌نظر برسند، از این‌رو هزینه‌کرد این منابع مالی با مشکل جدی مواجه نمی‌شود. در گزارش سال ۲۰۱۰ گروه ویژه اقدام مالی به اعضا هشدار داده شده است که پول‌شویی از طریق سیستم بانکی روزبه‌روز جذابیت خود را برای مجرمان از دست داده و استفاده از شیوه‌های پرداخت جایگزین در این جرم رو به اقبال است (FATF Report, 2010: 29). نبود استانداردهای کارآمد در نظام‌های حقوقی برای نظارت بر این نظام‌ها، مقابله با جرائمی را که از این طریق انجام می‌گیرند، دشوار می‌سازد و سبب تسهیل ارتکاب به آنان خواهد شد (Schott, 2006: II-1). به این دلیل گروه ویژه اقدام مالی خواستار جلب توجه دولت‌ها به لزوم تعیین استانداردهای یکسان به‌منظور همکاری‌های فراملی در این زمینه شده است. در ادامه اسناد مرتبط به این موضوع بررسی می‌شود.

1. Hawala
2. Red Fort
3. Nairobi
4. Operation Enduring Freedom
5. Saifuallah Anjum Ranjah

استانداردهای بین‌المللی حاکم بر نظام‌های پرداخت جایگزین

تلاش‌های صورت گرفته در اسناد بین‌المللی به منظور قاعده‌مندسازی نظام‌های پرداخت جایگزین را می‌توان به دو دسته تعیین معیار در مورد جابه‌جایی اعتبار در مبادلات مالی و جابه‌جایی فیزیکی وجوه نقدی تفکیک کرد. بر همین مبنا قواعد مرتبط در اسناد مذکور را حسب این تفکیک بررسی خواهیم کرد.

۱. استانداردهای بین‌المللی حاکم بر مبادلات اعتباری غیررسمی

از آنجا که ممنوعیت کلی استفاده از نظام‌های پرداخت جایگزین به خصوص در کشورهایی که اقتصاد آنها به‌طور سنتی با این نظام‌ها گره خورده است، سبب بروز تبعات جدی در نظم روزمره اقتصادی این جوامع خواهد شد، تعیین قواعد بر این‌گونه مبادلات بیشتر با هدف قاعده‌مندسازی استفاده از نظام‌های پرداخت جایگزین دنبال شده است تا حذف آنها.

در همین زمینه گروه ویژه اقدام مالی در توصیه‌نامه ویژه شماره شش خود از کشورها خواسته است تا تدابیر مقتضی را درباره اشخاص حقیقی یا حقوقی که تسهیلاتی در ارتباط با تبادلات مالی از طریق شبکه‌های غیررسمی فراهم می‌کنند، اتخاذ کند تا اشخاص مذکور مکلف به اخذ مجوزهای مربوطه جهت ثبت و حفظ سابقه عملیات خویش شوند (FATF SR/VI, 2018). مهم‌تر آنکه اشخاص مذکور باید خود را موضوع تمامی توصیه‌نامه‌های گروه ویژه اقدام مالی قرار دهند (FATF SR/VI, 2018). این تدبیر سبب می‌شود تا بر عملیات مالی انجام گرفته در قالب نظام‌های پرداخت جایگزین توسط این اشخاص، استانداردهای مندرج در دیگر توصیه‌نامه‌های گروه ویژه اقدام مالی در خصوص جرائم فراملی مانند تأمین مالی تروریسم و پول‌شویی نیز حاکم شود.

در رویه شورای امنیت نیز می‌توان ردپای توجه به کارکرد نظام‌های پرداخت جایگزین در تسهیل ارتکاب جرائم فراملی را مشاهده کرد. در بخشی از قطعنامه ۱۳۷۳ شورای امنیت که به

۱. مفهوم Financial Inclusion در این خصوص به صورت کلیدی بیانگر مطلب اساسی دسترسی به خدمات مالی در کشورهای در حال توسعه است. برای مطالعه بیشتر ر.ک:

Bester, Hennie; Chamberlain, Doubell; de Koker, Louis; Hougaard, Christine; Short, Ryan; Smith, Anja and Walker, Richard (2008) Implementing FATF standards in developing countries and financial inclusion: Findings and guidelines. Johannesburg, South Africa: Genesis Analytic.

برای مطالعه بیشتر در خصوص انصراف از نظام‌های پرداخت جایگزین غیررسمی به نفع نظام بانکداری ر.ک:

Cook, David M. (2011) Finance, fear, and family: issues of trust and the common ground with terrorist funding. Australian Counter Terrorism Conference.

Abenoja, Zeno Ronald R. (2004) Promoting Greater Use of Formal Remittance Systems by Overseas Filipinos. 9th National Convention on Statistics (NCS).

2. Resolution 1373 (2001), Adopted by the Security Council at its 4385th meeting, on 28 September 2001

تشکیل کمیته مبارزه با تأمین مالی تروریسم منجر شد، آمده است که تمامی دولت‌ها باید اتباع و ساکنان قلمرو حاکمیتی خود را از فراهم آوردن هر گونه تسهیلات سرمایه‌ای، تأمین اعتبار، تهیه منابع مالی یا دیگر سازوکارهای مالی مرتبط در ارتباط با تأمین مالی تروریسم، ممنوع سازند.^۱ به عقیده برخی نویسندگان استفاده از عبارت «سایر سازوکارهای مالی مرتبط» به صورت واضحی قابل‌تعمیم به نظام‌های پرداخت جایگزین است (Shah, December 2007: 201)، تفسیری که با توجه به نوع نگارش متن می‌توان آن را قابل قبول دانست، زیرا سایر شقوق پرداخت و تأمین اعتبار رسمی در عبارات پیشین تکرار شده و برای تعمیم آنها نیازی به استفاده از تعبیری کلی و عام نبوده است. از منظر بحث لزوم یا عدم لزوم پیروی از تدابیر این قطعنامه در خصوص نظام‌های پرداخت جایگزین توسط جمهوری اسلامی ایران نیز می‌توان یادآور شد که این قطعنامه تحت لوای فصل هفتم منشور صادر شده است^۲ و ادبیات به‌کاررفته در آن^۳ جای اندک تردید برای تفسیر اراده شورا به نفع الزام‌آور بودن این قطعنامه و لزوم تبعیت دولت‌ها از مفاد آن حسب ماده ۲۵ منشور ملل متحد، باقی نمی‌گذارد.

سند مهم دیگری که به مقوله مبادلات اعتباری غیررسمی در حوزه تأمین مالی تروریسم پرداخته است، «کنوانسیون مبارزه با تأمین مالی تروریسم سازمان ملل متحد»^۴ است. در بند ۲ ماده ۱۸ کنوانسیون، کشورها ملزم به اتخاذ تدابیر لازم به‌منظور جلوگیری از فراهم آمدن تسهیلات مالی از طرق غیررسمی در ارتباط با تأمین مالی تروریسم شده‌اند که از جمله این اقدام‌ها، نظارت بر تمامی مؤسسات انتقال وجه از طریق صدور مجوز است.^۵ به هر حال اگرچه حسب کنوانسیون مقابله با تأمین مالی تروریسم در حال حاضر تعهد لازم‌الاجرای بین‌المللی از طریق نظام حقوق معاهدات بر جمهوری اسلامی ایران بار نشده است، بسیاری از تعهدات مندرج در آن از رهگذر تعهدات سازمانی دولت‌های عضو منشور ملل متحد و از طریق قطعنامه ۱۳۷۳ شورای امنیت، برای دولت‌ها لازم‌الاتباع است. همچنین در مورد کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل متحد^۶ وضعیت متفاوتی حکمفرماست. کنوانسیون مذکور که مراحل تصویب خود را طی کرده و در حال حاضر برای کشور ما لازم‌الاجراست^۷، توجه خود را بر مقوله استفاده از نظام‌های پرداخت جایگزین در ارتکاب جرم پول‌شویی متمرکز کرده است. حسب بخش دوم از بند ۱ ماده ۱۴ کنوانسیون مذکور، کشورهای عضو مکلف شده‌اند تا

1. Resolution 1373 (2001), Article 1(D), Adopted by the Security Council at its 4385th meeting, on 28 September 2001

2. Resolution 1373, Ibid "... Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations..."

3. Ibid: "... Decides that all States shall..."

4. International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism (CFT) (1999)

5. Ibid, Article 18, (2) A

6. United Nations Convention against Corruption (2003)

۷. قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد، مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۳۸۷.

تدابیری اتخاذ کنند که نظام جامع نظارتی و کنترلی داخلی برای بانکها و سازمانهای مالی غیربانکی از جمله اشخاص حقیقی یا حقوقی که خدمات رسمی یا غیررسمی جهت انتقال پول یا اشیای ارزشمند ارائه می‌دهند، طراحی شود. این نظام بر شرايطی که مشتری برای احراز هویت خود باید دارا باشد و در صورت اقتضا شناسایی مالک منافع، حفظ سوابق و گزارش نمودن معاملات مشکوک تأکید خواهد کرد.^۱ نکته‌ای که درباره این ماده شایان توجه می‌نماید، آن است که با دقت بیشتری به تبیین مؤلفه‌های سازوکار نظارتی که بایست بر نظامهای پرداخت جایگزین حکمفرما شود، پرداخته شده است.

۲. استانداردهای بین‌المللی حاکم بر حمل و نقل فیزیکی وجوهات

بیشتر اسناد بین‌المللی که در مبحث پیشین اشاره شد، به صورت تفکیکی و به طور مجزا مقوله حمل و نقل فیزیکی وجوهات نقدی را مطرح نظر قرار داده‌اند. نکته جالب توجه آنکه از لحاظ استفاده از این شیوه به منظور نیل به اهداف مجرمانه‌ای مانند پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم، تفاوت معناداری بین کشورهای در حال توسعه که ساختار اقتصادی آنان بیشتر بر پایه وجوهات قرار دارد، با کشورهای توسعه‌یافته که به نسبت از سازوکارهای پولی و بانکی پیچیده‌تری استفاده می‌کنند، وجود ندارد (6: FATF Report, 2015). توصیه‌نامه شماره ۳۲ گروه ویژه اقدام مالی محور اصلی اقدام‌ها و سیاستگذاری‌های اعضا را در ارتباط با مبارزه با جرائم برخاسته از حمل نقدی وجوهات تشکیل می‌دهد و حسب آن کشورها مکلف‌اند تدابیری را در ارتباط با ردگیری و کشف وجوهات و اسناد حامل قابل تبدیل به وجه نقد^۲ اتخاذ کنند. از جمله این تدابیر به کارگیری روش‌های اعلان و افشای دارایی هستند که روند ثبت و ردیابی وجوهات مذکور را تسریع و تسهیل می‌کنند (R32: FATF, 2018). همچنین کشورها باید اختیارات قانونی مکفی در زمینه توقیف یا اعمال محدودیت‌های لازم بر وجوه و اسناد قابل حملی را که مشکوک به پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم هستند، به مقامات صالح اعطا کنند (R32: FATF, 2018). الزام دیگری که در این توصیه‌نامه بر کشورهای مخاطب آن بار شده است، تعیین مجازات برای آن دسته از افرادی است که اطلاعات خلاف واقع را در ارتباط با وجوهی که قصد حمل آن را دارند، به ساختارهای اعلان و افشای اطلاعات ارائه می‌دارند. این مجازات‌ها باید متناسب بوده و از جنبه بازدارندگی کافی برخوردار باشند (R32: FATF, 2018). جالب آنکه براساس بررسی‌های گروه ویژه، ۲۱ درصد از وجوه نقدی که توسط محموله‌ها و پست جابه‌جا می‌شوند، توسط عاملان اعلام نمی‌شوند. یکی از دلایلی که در بررسی‌ها برای این موضوع عنوان شده این است که برخی کشورها اصولاً وجه نقد سپرده‌شده

1. United Nations Convention against Corruption (2003), Art14(a)2

2. Bear negotiable instrument

به پست را نوعی از کالا تلقی می‌کنند، بنابراین الزام قانونی به اعلام آن را فاقد توجیه می‌دانند (FATF Report, 2015: 16)؛ امری که با سیاست‌های مندرج در توصیه‌نامه شماره ۳۲ در تعارض آشکار است.

معامله‌گرانی که با فلزات و سنگ‌های گرانبها سروکار دارند، طبق توصیه‌نامه شماره ۲۳ کارگروه ویژه مکلف شده‌اند هر معامله مشکوکی را که با وجه نقد صورت می‌گیرد، گزارش کنند (FATF, 2018: R32). در واقع ذات فلزات و سنگ‌های قیمتی به گونه‌ای است که اصولاً معامله با آنها به صورت فیزیکی صورت می‌گیرد و به همین دلیل می‌توانند زمینه‌ساز سوءاستفاده‌های پیش‌گفته قرار گیرند. از آنجا که در خصوص الزام‌آور بودن یا نبودن این توصیه‌نامه‌ها برای کشور ما در بخش پیشین سخن رفت، از تکرار این بحث و در نتیجه اطناب در خصوص آن می‌پردازیم.

باید توجه داشت که منظور از وجوهات نقدی در مباحث مطروحه صرف پول و فلزات گرانبها نیست، از این رو بند ۲ ماده ۱۸ کنوانسیون مقابله با تأمین مالی تروریسم، که مقوله کنترل‌های مرزی بر حمل فیزیکی وجوهات را نیز مدنظر قرار داده، دولت‌ها را مکلف کرده است تا افزون بر وجوهات نقدی، در مورد اسناد نقدشونده بی‌نام نیز کنترل‌های مرزی لازم را به منظور کشف و نظارت بر جابه‌جایی برون‌مرزی فیزیکی انجام دهند.

کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل متحد نیز در راستای تلاش برای قاعده‌مند سازی حمل‌ونقل وجوهات نقدی در بند ۲ ماده ۱۴ خود، قواعد مربوطه را بر اسناد بی‌نام نقدشونده نیز جاری و ساری دانسته است. کشورهای عضو براساس مقررات این بند باید اجرای اقدام‌های مقدر را به منظور شناسایی و نظارت بر نقل و انتقال پول و اسناد قابل انتقال در طول مرزهای خود مدنظر قرار دهند. این اقدام‌ها در صورت لزوم می‌توانند شامل الزام افراد به گزارش انتقال مقادیر معتنا به وجه و اسناد قابل انتقال شوند.^۳ الزام اشخاص به گزارش‌دهی می‌تواند اطلاعات کاربردی را به منظور کنترل قانونی بودن یا نبودن وجوهات در اختیار مراجع ذی‌صلاح را اجرایی و قضایی قرار دهند و در صورت امتناع از آن، نفس عمل تخطی از قانون بوده و قابل پیگرد است. از این رو مقام تعقیب آزادی عملکرد بیشتری برای نظارت بر عملکرد عاملان جابه‌جایی نقدی وجوهات خواهد داشت، بدون آنکه بدون دست داشتن شواهد و مدارک مربوطه، بار اثبات دعوا بر دوش وی سنگینی کرده و در نتیجه کارکرد بهینه او را مختل کند.

1. FATF report, 2015, Ibid:16

2. International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, Article 18, (2) A, 1999

3. Ibid, Art 14(2)

۳. بررسی میزان تطابق قوانین و مقررات داخلی مرتبط با نظام‌های پرداخت

جایگزین با تعهدات بین‌المللی جمهوری اسلامی ایران

چنانکه از خلال مبحث پیشین نیز می‌توان دریافت، منابع تعهدات بین‌المللی جمهوری اسلامی ایران در مقوله قاعده‌مندسازی جرم پول‌شویی متفاوت از منابع مرتبط با جرم تأمین مالی تروریسم هستند. سند بین‌المللی که به ایجاد تعهدی بین‌المللی برای کشور در خصوص تدوین مقررات مربوط به استفاده از نظام‌های پرداخت جایگزین در مورد جرم پول‌شویی منجر می‌شود، کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل است، اما کنوانسیون مقابله با تأمین مالی تروریسم هنوز مراحل تصویب خود را طی نکرده است، از این‌رو تعهدات مندرج در ماده ۱۸ کنوانسیون در خصوص اتخاذ تدابیر مرتبط با استفاده از نظام‌های پرداخت جایگزین در جرم تأمین مالی تروریسم برای کشور از جانب این سند فعلیت نیافته‌اند. اگرچه این مسئله به معنای نبود هیچ‌گونه تعهد بین‌المللی در این مورد برای کشور نیست، زیرا همان‌گونه که گفته شد، قطعنامه ۱۳۷۳ شورای امنیت اشاراتی در این باره خطاب به دولت‌های عضو ملل متحد داشته است.

سند دیگری که در عرصه بین‌المللی مشترکاً بر هر دو جرم مذکور حاکمیت دارد، توصیه‌نامه‌های گروه ویژه اقدام مالی است. از آنجا که وفاق بر سر الزامات و ضمانت‌های اجرایی در عرصه بین‌المللی به علت تعارض منافع محتمل، به سهولت حاصل نمی‌شود، برخی از لزوم تمسک به شیوه‌های حکمرانی پسامدرن^۱ سخن گفته و از تعبیر شبکه‌های حکمرانی^۲ در این باره استفاده کرده‌اند (Kumar, 2009: 2). طبق این رویکرد مشکلات جهانی نیازمند راهکارهای جهانی هستند و شبکه‌های فراملی^۳ یکی از این راهکارها هستند. گروه ویژه اقدام مالی از معروف‌ترین این شبکه‌هاست که ادعای اخذ تصمیمات الزام‌آور ندارد و توصیه‌نامه‌های خود را واجد الزام حقوقی نمی‌داند. اگرچه ممکن است از لحاظ سیاسی عدم تبعیت از آنها عواقب اقتصادی سنگینی داشته باشد. آنچه در خصوص شیوه‌های پرداخت جایگزین در توصیه‌نامه ویژه شماره ۶ و توصیه‌نامه شماره ۳۲ ف.ای.تی. اف آمده است نیز از این قاعده مستثنا نیست. از این‌رو این قواعد که از لحاظ حقوقی برای کشورهای عضو الزام ایجاد نمی‌کند، به طریق اولی برای جمهوری اسلامی ایران که عضوی از این ساختار نیست نیز الزام‌آور نیستند.

اصولاً به علت خصیصه الزام‌آور نبودن^۴ تصمیمات شبکه‌های فرادولتی این شبکه‌ها می‌کوشند تا در پیوند با ساختارهای حقوقی الزام‌آور کارایی خود را بهبود بخشند (Blazejewski, 2018: 3).

1. Post Modern Governance
2. Governance Network
3. Trans-governmental Network
4. Non-binding

در همین زمینه اف. ای. تی. اف در توصیه‌نامه‌های شماره ۳ و ۴ خود^۱ از اعضا می‌خواهد تا از کنوانسیون‌های مقابله با تأمین مالی تروریسم و کنوانسیون مقابله با جرائم سازمان‌یافته فراملی مشهور به پالمو^۲ تبعیت کرده و سازوکارهای اجرای آنان را در حقوق داخلی خود تعبیه کنند. افزون بر این، صندوق بین‌المللی پول هر ساله به ارزیابی میزان تبعیت تعدادی از کشورهای عضو، از استانداردهای بین‌المللی مستخرج از توصیه‌نامه‌های عادی و ویژه گروه ویژه اقدام مالی می‌پردازد. این ارزیابی با ابتکار مشترک صندوق بین‌المللی پول، بانک جهانی، و چند نهاد مرتبط دیگر^۳ صورت می‌پذیرد. براساس نتایج حاصل از این ارزیابی است که برنامه کمک فنی^۴ خاص آن کشور طراحی شده^۵ و بدین وسیله می‌تواند از حمایت‌های بین‌المللی نهادهای مذکور بهره‌مند شود.

تطبيق قوانین و مقررات داخلی با استانداردهای بین‌المللی

در ادامه براساس تفکیکی که پیش از این نوشتار خود را بر آن استوار کردیم، قواعد مربوط به نظام‌های پرداخت جایگزین را در ارتباط با دو جرم پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم، به‌طور مجزا بررسی خواهیم کرد.

۱. میزان تطابق قوانین و مقررات داخلی مرتبط با نظام‌های پرداخت جایگزین

در جرم پول‌شویی با استانداردهای بین‌المللی

قانون مبارزه با پول‌شویی مصوب ۱۳۸۶، در ماده ۵ خود حیطة شمول مقررات مندرج در متن خویش را صرفاً متوجه اشخاص حقوقی دانسته بود.^۶ در ماده ۶ قانون مذکور نیز گروهی از صاحبان مشاغل مانند وکلا و کارشناسان رسمی مکلف شده بودند تا حسب درخواست مراجع ذی‌صلاح، اطلاعات مربوط به عملیات مالی مشکوک به پول‌شویی را به این مراجع گسیل دارند.^۷ این نحوه نگارش قانون به‌هیچ‌وجه قابل تعمیم به ارائه‌دهندگان نظام‌های پرداخت جایگزین که به‌عنوان شخص حقوقی ثبت نشده‌اند، نیست، از این رو اجرای تعهدات برآمده از ماده ۱۴ کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل متحد را عقیم می‌گذارد.

1. The FATF Recommendation 2013, R 3&4

2. United Nations Convention against Transnational Organized Crime (2000).

3. FATF-Style Regional Bodies (FSRBs)

4. technical assistance program

5. <https://www.imf.org/external/np/leg/amlcft/eng/aml2.htm>

۶. قانون مبارزه با پول‌شویی مصوب ۱۳۸۶، ماده ۵.

۷. قانون مبارزه با پول‌شویی مصوب ۱۳۸۶، ماده ۶.

مواد مذکور اما طی قانون اصلاح قانون مبارزه با پول‌شویی که در سال ۱۳۹۷ به تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام رسید، اصلاحاتی را شاهد بودند. در ماده ۵ قانون اصلاحی مذکور، در زمان احصای افراد تحت شمول این قانون، از عبارت «و همچنین سایر اشخاص حقیقی و حقوقی...»^۱ استفاده شده است که در مرحله اجرا می‌تواند با قدری اغماض به‌نحوی تفسیر شود که فعالیت نظام‌های پرداخت جایگزین را در مورد ارتکاب به جرم پول‌شویی تحت شمول قرار دهد. هرچند در ادامه این ماده در ذکر مصادیق تمثیلی خود از اشخاص مذکور^۲ به‌نحوی عمل کرده است که به‌سختی می‌توان منظور او را متوجه ارائه‌دهندگان خدمات مالی در قالب نظام‌های پرداخت جایگزین نیز دانست.

به‌جا بود که قانونگذار با صراحت بیشتری در متن قانون از مفهوم نظام‌های پرداخت جایگزین نام می‌برد تا هم به تعهدات برآمده از دل ماده ۱۴ کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل متحد جامعه عمل پوشانده باشد و هم آزادی عمل بیشتری به دستگاه‌های اجرایی، نظارتی و قضایی در مبارزه با جرم پول‌شویی اعطا کرده باشد. نظام بانکی کشور حسب ضرورت و به صورت موردی کوشیده است تا با آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های اجرایی تا حدی چالش‌های مربوط به عدم وجود سیاست قوانین جامع در این حوزه برطرف کند. از جمله این تلاش‌ها می‌توان به یکی از بخشنامه‌های صادره از مدیریت کل مقررات، مجوزها و مبارزه با پول‌شویی اداره مبارزه با پول‌شویی بانک مرکزی اشاره کرد. حسب این بخشنامه^۳ که بر پایه ماده ۲۸ آیین‌نامه اجرایی قانون مبارزه با پول‌شویی تدوین شده است، خرید و فروش ارز به هر صورت از جمله پرداخت ریال در داخل و دریافت ارز در خارج کشور و برعکس، تنها در سیستم بانکی و صرافی‌های مجاز با رعایت قوانین و مقررات مجاز است و در غیر این صورت، خرید و فروش ارز غیرمجاز محسوب می‌شود. مقررۀ مشابهی نیز در آیین‌نامه مستندسازی جریان وجوه در کشور وجود دارد که خرید و فروش ارز را تنها در قالب مؤسسات قانونی و صرافی‌های دارای مجوز مجاز

۱. قانون اصلاح قانون مبارزه با پول‌شویی مصوب ۱۳۹۷، ماده ۵.

۲. ماده ۵ قانون مذکور در این باره اشعار می‌دارد: «... همچنین اشخاص حقیقی و حقوقی از جمله بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بانک‌ها، مؤسسات مالی و اعتباری، بیمه‌ها، بیمه مرکزی، صندوق‌های قرض‌الحسنه، بنیادها و مؤسسات خیریه، شهرداری‌ها، صندوق‌های بازنشستگی، نهادهای عمومی غیردولتی، تعاونی‌های اعتباری، صرافی‌ها، بازار سرمایه (بورس‌های اوراق بهادار) و سایر بورس‌ها، شرکت‌های کارگزاری، صندوق‌ها و شرکت‌های سرمایه‌گذاری و همچنین مؤسساتی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام می‌باشد از قبیل شرکت ملی نفت ایران، سازمان گسترش و نوسازی ایران و غیر آنها...»

۳. بخشنامه شماره ۹۲۸۰۵/۹ مرداد ۱۳۸۹، مدیریت کل مقررات، مجوزها و مبارزه با پول‌شویی اداره مبارزه با پول‌شویی بانک مرکزی.

می‌داند.^۱ افزون بر این، مقررات ناظر بر عملیات ارزی صرافی‌ها، صرافی‌های دارای مجوز معتبر از بانک مرکزی را تنها عوامل مجاز به اشتغال به معاملات ارزی برمی‌شمارد.^۲

بخش سوم مجموعه مقررات ارزی در خصوص خدمات ارزی و سایر مبادلات ارزی^۳ حواله به حساب ارزی را تا سقف مبلغ ده هزار دلار، مشروط به رعایت قانون مبارزه با پول‌شویی و مقررات مربوط، بلامانع می‌داند. شایان ذکر است که بخش اول مجموعه مقررات ارزی برای واردکنندگان کالا سقف مبلغ حواله پانصد هزار دلار است.^۴ همچنین در دستورالعمل اجرایی ضوابط ناظر بر ارزی همراه مسافر تلاش شده است تا حدودی خلأهای قانونی در ارتباط با حمل‌ونقل فیزیکی وجوهات برطرف شود. حسب این دستورالعمل ورود ارز فیزیکی توسط هر مسافر از خارج از کشور به صورت اسکناس تا سقف مبلغ ده هزار یورو یا معادل آن به سایر ارزها نیاز به اظهار ندارد و برای ورود اسکناس بیش از سقف تعیین‌شده، مسافر می‌بایست در مبادی ورودی به درگاه گمرک ج.ا.ا. مراجعه و ارز همراه خود را اظهار کند.^۵ ورود ارز بیش از مبلغ مذکور مورد بررسی مرکز اطلاعات مالی و مبارزه با پول‌شویی^۶ قرار خواهد گرفت.^۷ متأسفانه بخشنامه‌ها و آیین‌نامه‌های مذکور به علت موردی بودن و تغییرات پیاپی قادر نیستند تصویر جامعی در زمینه تلقی نظام حقوقی-بانکی کشور از ماهیت نظام‌های پرداخت جایگزین ارائه دهند، اما در عین حال به‌خوبی نمایانگر نیاز مفرط اقتصادی به تعیین تکلیف قطعی‌تری در این موارد هستند.

۲. میزان تطابق قوانین و مقررات داخلی مرتبط با نظام‌های پرداخت جایگزین

در جرم تأمین مالی تروریسم با استانداردهای بین‌المللی

تاکنون کنوانسیون بین‌المللی مقابله با تأمین مالی تروریسم مراحل تصویب داخلی خود را در جمهوری اسلامی ایران تکمیل نکرده است. به هر روی در لایحه الحاق، ماده ۱۸ کنوانسیون موضوع اعمال حق شرط قرار نگرفته است.^۸ از این رو در صورت تکمیل مراحل قانونی و لازم‌الاجرا شدن کنوانسیون مذکور، جمهوری اسلامی ایران مکلف است تدابیر مورد تقاضا در ماده ۱۸ کنوانسیون از جمله نظارت از طریق صدور مجوز برای ارائه‌دهندگان خدمات غیررسمی

۱. آیین‌نامه مستندسازی وجوه، شماره ۲۱۱۸۱۵/ت۳۹۳۹۵ هـ ۱۳۸۶، ماده ۵.

۲. مقررات ناظر بر عملیات ارزی صرافی‌ها (۱۹۹۳)، ماده ۲.

۳. مجموعه مقررات ارزی، بخش سوم: خدمات ارزی و سایر مبادلات ارزی بین‌المللی (۱۳۹۱/۴/۸)، ۶۰/۱۰۰۷.

۴. مجموعه مقررات ارزی، بخش اول: واردات کالا و خدمات (۱۳۹۶/۳/۲۹)، ۹۶/۹۱۲۷۴، بخش د-۲.

۵. اصلاحیه دستورالعمل اجرایی ضوابط ناظر بر ارز، اسناد بانکی و اوراق بهادار بی‌نام همراه مسافر (۱۳۹۶)، ماده ۱.

6. Financial Information Unit (FIU)

۷. همان، ماده ۴.

۸. http://tc.majlis.ir/fa/legal_draft/state/1059967

۸. نگاه کنید به:

پرداخت و همچنین نظارت بر حمل و نقل فیزیکی وجوهات را در قوانین و مقررات خود پیش‌بینی کند. وجود قطعنامه ۱۳۷۳ شورای امنیت ملل متحد نیز، الزامی کلی را در خصوص توجه به نظام‌های پرداخت جایگزین در ارتکاب جرم تأمین مالی تروریسم در پی خود خواهد داشت. حال این پرسش مطرح می‌شود که تدابیر موجود در قوانین داخلی تا چه حد منطبق با استانداردهای برآمده از اسناد بین‌المللی مذکورند.

در نظم حقوقی کنونی، قانون حاکم، علاوه بر بخش‌های مرتبط از قانون اصلاح قانون مبارزه با پول‌شویی مصوب ۱۳۹۷ مجمع تشخیص مصلحت که در بخش پیشین به آن پرداخته شد، قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم^۱ است که در قانون اصلاح آن^۲، تعریف موسعی در ماده ۱ تأمین مالی تروریسم به عمل آمده است که با عبارات کلی خود، به‌نوعی شقوق گوناگون پرداخت‌های جایگزین را در برمی‌گیرد.^۳ همچنین تمهیداتی که در این قانون به‌منظور پیشگیری از تأمین مالی تروریسم در خصوص شناسایی مراجعان هنگام ارائه تمام خدمات و انجام عملیات پولی و مالی^۴، نگهداری مدارک مربوط به سوابق معاملات و عملیات مالی^۵ و همچنین لزوم گزارش‌دهی عملیات مشکوک به تأمین مالی تروریسم به شورای عالی مبارزه با پول‌شویی^۶، پیش‌بینی شده است، می‌تواند دلیلی بر حسن نیت کشور بر مبارزه با تأمین مالی تروریسم از طریق نظام‌های پرداخت جایگزین، براساس استانداردهای مندرج در اسناد بین‌المللی تلقی شود. البته به‌دلیل آنکه قانون مذکور قواعد فوق‌الذکر را تنها درباره اشخاص مشمول قانون مبارزه با پول‌شویی لازم‌التبایع دانسته است^۷، ایراداتی که در بخش پیشین در خصوص حیطه شمول قانون مبارزه با پول‌شویی بر اشخاص موضوع آن شمرده شد، متوجه این قانون نیز است که توجه قانونگذار در زمینه مرتفع کردن این ایراد بجا می‌نماید.

با توجه به آنچه تا این مرحله از نوشتار بیان شید، با آنکه قوانین موجود در کشور در خصوص

۱. قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم (۱۳۹۴).

۲. قانون اصلاح قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم (۱۳۹۷).

۳. حسب ماده ۱ قانون مذکور: «تهیه یا جمع‌آوری وجوه یا اموال به هر طریق چه دارای منشأ 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 تأمین اعتبار یا انجام هرگونه فعالیت اقتصادی اشخاص توسط خود یا دیگری برای انجام اعمال زیر یا جهت ارائه به افراد تروریست یا سازمان‌های تروریستی، تأمین مالی تروریسم است و جرم محسوب می‌شود.»

۴. قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم، (۱۳۹۴)، ماده ۱۳، بند الف.

۵. قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم، (۱۳۹۴)، ماده ۱۳، بند ب.

۶. قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم، (۱۳۹۴)، ماده ۱۴.

۷. ماده ۱۳ قانون مذکور در صدر خویش اشعار می‌دارد: «تمامی اشخاص و نهادها و دستگاه‌های مشمول قانون مبارزه با پول‌شویی مصوب ۱۳۸۶/۱/۱ موظفانند به‌منظور پیشگیری از تأمین مالی تروریسم اقدامات زیر را انجام دهند...»

استفاده از نظام‌های پرداخت جایگزین در ارتکاب جرم پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم، توجهات پراکنده‌ای که در کشور به این موضوع معطوف داشته‌اند، نمی‌توانند پاسخگوی تعهدات بالفعل و بالقوه برآمده از اسناد بین‌المللی باشد و نیازمند تقویت و یکپارچه‌سازی است. دادگاه اروپایی حقوق بشر در یکی از رسیدگی‌های خود، این نکته را متذکر می‌شود که ورود در حریم مبادلات مالی افراد باید تنها حسب قانون صورت پذیرد تا از مداخلات دلبخواهانه جلوگیری شود (EctHR, 2015: para 227). از این رو قاعده‌مندسازی نظام‌های مذکور باید تنها حسب قانون نظام‌مند شود.

چالش‌های حقوق بشری مرتبط با سیاست‌گذاری تقنینی در ارتباط با نظام‌های پرداخت جایگزین

کارکردهای مشروع و ضروری نظام‌های پرداخت جایگزین نقشی محوری را در نظام مبادلات مالی جهانی ایفا می‌کنند (Cheran & Aiken, 2005: 4). از این رو ایجاد اخلاص بدون ضابطه در این نظام‌ها می‌تواند به اختلال در کارکردهای آنها منجر شود و این مسئله‌ای است که از دید اسناد بین‌المللی مربوطه نیز مخفی نمانده است.

۱. چالش‌های مرتبط با عدم ایجاد اختلال در نظم مبادلاتی مالی

این دغدغه که اعمال محدودیت‌های نظارتی در ارتباط با نظام‌های پرداخت جایگزین به اختلال در کارکردهای ضروری آن منجر نشود، برای سیاستگذاران نظام مالی در سطح داخلی و بین‌المللی همواره وجود داشته است.

بسیاری از اقتصادهای با سازوکار سنتی‌تر، به‌خصوص در کشورهای کمتر توسعه‌یافته و در حال توسعه، حسب جامعه‌زیستی‌شان وابستگی زیادی به نظام‌های پرداخت غیررسمی دارند (Maimbo, 2005: 40). اعمال محدودیت‌های حساب‌نشده نامعقول بر این نظام‌ها می‌تواند آسیب‌های جبران‌ناپذیری را به روند نقل و انتقالات مالی در این جوامع وارد آورد.

از جمله مواردی که اسناد بین‌المللی مربوطه به این دغدغه توجه نشان داده‌اند، بند ۲ ماده ۱۴ کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل متحد است که حسب آن، اقدام‌های مربوط به شناسایی و نظارت بر نقل و انتقال وجوهات و اسناد بی‌نام حامل در ورای مرزها باید به‌نحوی اتخاذ شود که مانع مبادلهٔ سرمایهٔ قانونی نشود.^۱ در بند ۲ ماده ۱۸ کنوانسیون مبارزه با تأمین مالی تروریسم نیز پس از پرداختن به مباحث مربوط با نظام‌های پرداخت جایگزین، از دولت‌های عضو خواسته شده است که اقدام‌های عملی را که از طریق کنترل‌های مرزی به‌منظور کشف و نظارت بر جابه‌جایی‌های برون‌مرزی

1. United Nations Convention against Corruption (2003), Para 14(2)

وجوهات و اسناد انجام می‌دهند، به نحوی تنظیم کنند که مانع جدی بر سر راه جریان آزاد انتقال سرمایه ایجاد نکند.^۱ اساساً تلاش برای ساماندهی این نظام‌های پرداخت از طریق اعطای مجوز، به جای حذف آنان را می‌توان در راستای تلاش برای عدم ایجاد اخلاف در کارکردهای مشروع آنان دانست. این سیاست چنانکه پیش از این اشاره شد، هم در توصیه‌نامه ویژه شماره ۶ گروه ویژه‌ی اقدام مالی، هم در ماده ۱۸ کنوانسیون مقابله با تأمین مالی تروریسم و هم در ماده ۱۴ کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل دنبال شده است. تدابیری این‌چنینی در نهایت هم ردیابی و مقابله با جرائمی مانند پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم را ممکن می‌کنند و هم در راه اجرایی کردن این روند لطمه‌ای به حق آزادی مبادلات مالی وارد نمی‌کنند. دیوان بین‌المللی دادگستری نیز در قضیه سکوه‌های نفتی، تضمین آزادی مبادلات مالی را جزء لاینفکی از آزادی تجارت بین کشورها قلمداد می‌کند.^۲ در عمل اما نهادهای مالی به پدیده‌ای موسوم به ریسک‌زدایی^۳ دست یازیده‌اند که به موجب آن مبادلات پولی که از ریسک پول‌شویی بالاتری برخوردارند، از خدمات این نهادها محروم می‌شوند. متأسفانه رویکرد مذکور سبب می‌شود که مبادلات مالی پرخطر از نظامی که در آن نظارت بر فعالیت‌های مالی وجود دارد به خدمات غیرشفاف غیررسمی انتقال یابد (Silva, 2019: 66) که این خود در تضاد با اهداف متصور جهت مبارزه با پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم است. از همین رو باید نهادهای ناظر بر فعالیت نهادهای مالی مانند بانک مرکزی، به جای پاک نمودن صورت مسئله، و با مسئولیت‌پذیری در این باب، عملکرد نظارتی خود را بر فعالیت‌های مالی با ریسک بالا افزایش دهند.

در راستای ارتقای شفافیت، گروه ویژه اقدام مالی در سال ۲۰۱۱ سند موسوم به اقدامات علیه پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم و شمول مالی^۴ را منتشر کرد. دستورالعمل مذکور توسط نهاد ناشر غیرالزام‌آور برشمرد شده است. «اصول گروه ۲۰ برای شمول مالی مبتکرانه» و ارتباط آنها به امور گروه ویژه اقدام مالی در ضمیمه سوم این دستورالعمل گنجانده شده است. جذابیت خدمات پرداخت جایگزین یا زیرزمینی برای معاملات مشروع که پیامد هزینه‌های ناشی از وظایف مربوط به اقدامات پیشگیرانه^۵ برای مصرف‌کنندگان است، به معنای وجود مجرای برای معاملات نامشروع است که توسط دولت قابل رهگیری نیستند^۶ (FATF, 2011: 16-17). افزون‌بر این، فاصله گرفتن از شفافیت مانع اساسی برای رشد اقتصادی است. (Dalton et al., 2019: 33).

1. International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism. Para 18(2)
2. Oil Platforms (Islamic Republic of Iran v. United States of America) Preliminary Objection, Judgment, I. C. J. Reports 1996, p. 803, 818
3. De-risking
4. Anti-Money Laundering and Terrorist Financing Measures and Financial Inclusion
5. Preventive measures

۶. البته برخی عوامل نیز شمول مالی را متأثر می‌کنند، اما مربوط به هزینه‌های اقدام‌ها در جهت مبارزه با پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم نیستند. برای مطالعه بیشتر ر.ک:

Bester, Hennie; Chamberlain, Doubell; de Koker, Louis; Hougaard, Christine; Short, Ryan; Smith, Anja and Walker, Richard (2008) Implementing FATF standards in developing countries and financial inclusion: Findings and guidelines. Johannesburg, South Africa: Genesis Analytics.

۲. چالش‌های حقوق بشری مرتبط با نقض حریم خصوصی

حریم خصوصی با وجود کاربرد فراوانش در مباحث اجتماعی، سیاسی و به‌ویژه حقوق بشری فاقد تعریفی خاص، روشن و واحد است. بی‌شک این مفهوم ریشه در مباحث روان‌شناختی و کرامت انسانی دارد، تا جایی که نقض آن توهین به شرافت انسانی و ورود به آن برابر با نابودی حیثیت افراد بشر تلقی شده است (Bloustein, 1964: 1003). گاه به‌جای حریم خصوصی، حق خلوت به‌کار رفته است و آن شامل پناهگاه امن یا محدوده حفاظت‌شده‌ای است که افراد در آن از بازرسی موشکافانه دربارهٔ امور شخصی خود می‌تواند آزاد باشند (نیسن بام، ۱۳۸۱: ۹۹).

کمیت حقوق بشر میثاق حقوق مدنی و سیاسی (۱۹۶۶) در نظر تفسیری خود می‌گوید اگرچه مقامات دولتی حق دسترسی به اطلاعاتی از زندگی خصوصی افراد را در حدی که برای منافع جامعه ضروری باشد دارا هستند، اما می‌بایست در گزارش‌های خود شرایط دقیقی را که ممکن است چنین مداخلاتی را در آن مجاز بشمارند، معین کنند. تصمیم‌گیری در مورد اعمال چنین مداخلاتی اولاً تنها از طریق مقاماتی انجام خواهد گرفت که طبق قانون مجاز شناخته شده باشند و ثانیاً این مداخلات باید به‌صورت تفکیک‌شده و موردی صورت گیرد.^۱

دستورالعمل گروه ویژه اقدام مالی در خصوص تبادل اطلاعات توسط بخش خصوصی^۲ به‌همراه سند متمرکز استانداردهای تبادل اطلاعات^۳ مبین سیاست‌های این نهاد در خصوص ضرورت تبادل مؤثر و جامع اطلاعات در چارچوب مقابله با پولشویی و تأمین مالی تروریسم‌اند. ضرورت حفاظت از داده‌ها و صیانت از حریم خصوصی افراد^۴ از محورهای بنیادین اسناد مذکورند. صیانت از این حریم تا آنجا که در تقابل با منافع بنیادین جوامع قرار نگیرد، همواره مورد تأمل سیاستگذاران تقنینی بوده است. از این‌رو با آنکه ماده ۱۷ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی به این حق پرداخته است، در ماده ۴ خود حق حریم خصوصی را از حقوق بشر قابل تعلیق در زمان بروز خطر استثنایی و فوق‌العاده برمی‌شمرد (مهرپور، ۱۳۹۴: ۴۶۲).^۵ امروزه حریم خصوصی بیش از هر چیز در حوزه حریم خصوصی اطلاعات^۶ مطرح است. اهمیت حفظ اطلاعات شخصی افراد به‌طور روزافزونی مورد توجه قرار گرفته است. اکنون حریم

1. HRC, ICCPR General Comment no. 16; article 17 (Right to Privacy), the Right to respect of privacy: family Home and correspondence, and protection of Honour and Reputation,

2. FATF Guidance – Private Sector Information Sharing

3. Consolidated FATF Standards on Information Sharing

4. Data Protection and Privacy (DPP)

۵. ماده ۱۷ اظهار می‌دارد:

۱. هیچ‌کس نباید در زندگی خصوصی و خانواده و اقامتگاه یا مکاتبات مورد مداخلات خودسرانه (بدون

مجوز) یا خلاف قانون قرار گیرد و همچنین شرافت و حیثیت او نباید مورد تعرض غیرقانونی واقع شود.

۲. هر کس حق دارد در مقابل این‌گونه مداخلات یا تعرض از حمایت قانون برخوردار شود.

6. Information privacy

خصوصی اطلاعات به عنوان گونه‌ای مستقل از دسته‌های حریم خصوصی معرفی می‌شود. دیوان اروپایی حقوق بشر خود بر این مسئله که حق بر حریم خصوصی متضمن صیانت از داده‌ها و اطلاعات متعلق به افراد نیز هست، صحه گذارده‌اند (European Court of Human Rights, 2018: 34).^۱ گروه ویژه اقدام مالی نیز توصیه‌نامه‌های خود را فارغ از این ملاحظه مهم ندانسته است (FATF Guidance, 2017: 1-3). از این رو استانداردهای وضع شده در آن که به مقوله نظام‌های پرداخت جایگزین می‌پردازند نیز باید تحت همین ملاحظات تفسیر شوند.

محوریت مباحث در این حوزه، بر عنصر کنترل اطلاعات قرار دارد. کسی که بر صیانت یا افشای اطلاعات خود مسلط است، کنترل بهتری بر زندگی و شئون انسانی خود دارد. دسترسی دیگران، چه اشخاص حقوق عمومی و چه اشخاص حقوق خصوصی به این اطلاعات می‌تواند موجب به مخاطره افتادن حریم خصوصی اشخاص و آرامش روانی آنها شود. این حریم گاه ممکن است تحت عنوان حمایت از داده^۲ بررسی شود، اگرچه نمی‌توان اطلاعات و داده را دقیقاً معادل یکدیگر دانست. داده عبارت از یافته‌های خام است که برای تصمیم‌گیرنده ارزش محدودی دارد و اطلاعات حاصل پردازش ماهرانه داده است، به نحوی که به دانش دریافت‌کننده آن بیفزاید و به عبارت دیگر اطلاعات، آگاهی مفید استخراج شده از داده است (رحیمی، ۱۳۹۷: ۷۶-۷۵). به هر حال بنابر اصول حاکم بر حمایت از داده‌ها، تمامی اطلاعات شخصی مانند اطلاعات پزشکی اشخاص، اطلاعات مالی و مانند آن باید تحت عنوان قواعد مربوط به حمایت داده پردازش شوند و هر تخلفی از قواعد مزبور به منزله نقض حریم اطلاعاتی اشخاص تلقی می‌شود (صادقی، ۱۳۸۶: ۲). براساس تفسیر کمیته حقوق بشر از ماده ۱۷^۳ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی، هدف غایی این ماده حمایت از حریم خصوصی افراد در قبال مداخلات غیرقانونی^۴ و گزینشی^۵ است. بنابراین مداخله دولت‌ها در حریم‌های مذکور تنها در چارچوب قانون واجد معناست.

یک موضوع مهم عبارت است از اینکه بین حق مشتریان نسبت به داشتن حریم خصوصی و نیاز نهادهای انتظامی برای دستیابی مشروع به رکوردهای مالی این اشخاص موازنه برقرار شود. در میان رویکردهای مختلف ملی و منطقه‌ای به این مسئله، تحلیل موازنه مورد بحث در نگرش ایالات متحده و اتحادیه اروپا می‌تواند مفید واقع شود. مطلق نبودن حق اشخاص نسبت به حریم خصوصی نکته‌ای است که وجه مشترک این دو نظام حقوقی است.

متمم چهارم قانون اساسی ایالات متحده آمریکا به صراحت به تأیید حق امنیت جان و

1. Guide-Right to respect for private and family life, home and correspondence

2. Data protection

3. ICCPR General Comment No. 16, Article 17 (Right to Privacy): The Right to Respect of Privacy, Family, Home and Correspondence, and Protection of Honour and Reputation

4. unlawful interference

5. arbitrary interference

مصونیت دارایی‌های مردم در برابر تفتیش و توقیف غیرموجه می‌پردازد.^۱ در رأی قضیهٔ میلر^۲ دیوان عالی ایالات متحده به قلم قاضی پوول^۳ آنچه را امروزه بدان دکترین شخص ثالث^۴ اطلاق می‌شود، سکه زده شد. دکترین شخص ثالث اشعار می‌دارد که متمم چهارم قانون اساسی دستیابی به اطلاعاتی را که نزد اشخاص ثالث، همچون بانک‌ها، فاش شده‌اند و توسط اشخاص ثالث به مأموران دولت داده شده‌اند، ممنوع نمی‌داند.^۵ در پی رأی مذکور، کنگرهٔ ایالات متحده ضمن شناسایی موضع دیوان عالی در خصوص نبود حق حفاظت از داده‌های مالی در قامت یک حق حمایت‌شده در قانون اساسی، حق موردنظر را از طریق تصویب قانون ۶ ایجاد کرد. در نتیجهٔ اقدام کنگره، رکوردهای مالی اشخاص تنها از طریق یک «فرایند قانونی مشروع» می‌تواند در دسترس دولت قرار گیرد.

بررسی اجمالی نگرش اتحادیهٔ اروپا در قبال ملاحظات مربوط به حریم خصوصی در خصوص داده‌های شخصی حاکی از آن است که در سطح منطقه‌ای نیز نهادهای فراملی توجه کافی به این مسئله مبذول کرده‌اند. در این خصوص، رویکرد بخش انتظامی^۷ به مسئلهٔ تنظیم مقررات استفاده از داده‌های شخصی در توصیه‌نامهٔ شورای اروپا حائز اهمیت است.^۸ پیشگفتار سند مذکور در مادهٔ ۱۵ نیازی را پیش‌بینی می‌کند که مبنی بر ایجاد توازن بین حمایت از حقوق اشخاص و امنیت عمومی است. از یک سو منافع شخص که حق نسبت به حریم خصوصی در آن نهفته است و از طرف دیگر، منافع جامعه در پیشگیری و سرکوب جرائم و برقراری نظم عمومی قرار دارد. دربارهٔ ایجاد توازن مناسب مادهٔ ۱۶ این سند اشعار می‌دارد که اسناد اساسی منطقه‌ای اروپایی در این زمینه استثنائاتی را به حقوق اشخاص که توسط اسناد مربوطه تضمین شده‌اند، وارد دانسته‌اند که در حقیقت مجوزی بر انحراف از حقوق برشمردهٔ اشخاص، از جمله حریم خصوصی، است.^۹ افزون‌بر این توصیه‌نامه، بخش دیگری از بستهٔ اصلاحات^{۱۰} مقررات اتحادیهٔ اروپا در زمینهٔ حفاظت از داده‌ها سندی است که به استفاده مأموران انتظامی^{۱۱} از اطلاعات اشخاص توجه مبذول داشته است.^۱ مبنای سند مذکور حمایت

1. Mr. Justice DOUGLAS, dissenting in *Osborn v. United States and Lewis v. United States*; and concurring with Mr. Justice CLARK in *Hoffa v. United States*. Available at : <https://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/385/323#fn2>

2. Miller

3. Justice Powell

4. Third-party doctrine

5. Miller 425 U.S. at 443.

6. Right to Financial Privacy Act

7. Sectoral

8. Explanatory Memorandum to Recommendation No. R (87) 15 of the Committee of Ministers to member states regulating the use of personal data in the police sector (Adopted by the Committee of Ministers on 17 September 1987 at the 410th meeting of the Ministers' Deputies)

9. European Convention on Human Rights, Article 8, paragraph 2 and Data Protection Convention, Article 9

10. Reform package

11. Police and criminal justice authorities

از حقوق اشخاص حقیقی در زمینه پردازش داده‌های شخصی به‌عنوان یک حق اساسی^۲ براساس منشور حقوق اساسی اتحادیه اروپا^۳ و بند ۱ ماده ۱۶ معاهده عملکرد اتحادیه اروپا^۴ است. مطابق جزء ۲ بند ۲ ماده ۱ حمایت مذکور، اما به‌مثابه مانعی بر سر راه مأموران دولت نیست. البته اهداف سند مطابق ماده ۴ در چارچوب اصولی دنبال می‌شوند که ایجاد تناسب^۵ بین حق اشخاص و اهداف مرتبط با پردازش داده‌های آنان از جمله آنهاست.

مطابق سند GDPR^۶، که برآمده از کنوانسیون حفاظت از داده‌هاست، امنیت اجتماعی^۷ خارج از شمول حمایت سند قلمداد می‌شود. شرح^۸ قلمرو موضوعی GDPR مسئله امنیت اجتماعی را که مصادیق آن امنیت ملی و امنیت عمومی^۹ هستند، خارج از حوزه به‌کارگیری این سند برمی‌شمارد. این استثنائات بدان معناست که با کمک پنجمین دستورالعمل درباره پیشگیری از استفاده از نظام مالی برای اهداف پول‌شویی یا تأمین مالی تروریسم، داده‌های مربوط به جرائم مالی پردازش می‌شوند (Savia, 2019: 2). دستورالعمل اخیر اتحادیه اروپا در خصوص پیشگیری از استفاده از نظام مالی برای اهداف پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم متذکر می‌شود که تمامی اصلاحاتی که صورت می‌گیرند، می‌بایست حق اساسی حفاظت از اطلاعات شخصی و همچنین اصل تناسب را مدنظر قرار دهند و رعایت کنند.^{۱۰}

در نتیجه می‌توان گفت که مطابق عملکرد ایالات متحده و اتحادیه اروپا، که ایجاد تناسب بین حمایت از حریم خصوصی و نیاز مجریان قانون برای دستیابی به رکوردهای مالی در پیگرد جرائمی همچون پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم با عنایت به مسئله امنیت عمومی است، آنچه مشتریان نظام بانکی می‌توانند توقع داشته باشند، حمایت قانون از وجود فرایندی مشروع در جهت منافی مشروع برای پردازش داده‌های آنها توسط دولت است.

در بخش بعد به این نکته اشاره خواهیم کرد که این ایجاد تناسب می‌تواند در تعامل بین اعطای آزادی‌ها و ضرورت‌های حاکم بر حفظ نظم عمومی و امنیت ملی برقرار شود.

1. Directive (EU) 2016/380 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons for the purposes of the prevention, investigation, detection or prosecution of criminal offences or the execution of criminal penalties, and on the free movement of such data, and repealing Council Framework Decision 2008/977/JHA.

2. Fundamental right

3. Charter of Fundamental Rights of European Union

4. Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU)

5. "Adequate, relevant and not excessive in relation to the purposes for which they are processed"

6. General Data Protection Regulation

7. Public security

8. Recital

9. Common security

10. Directive (EU) 2018/843 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 amending Directive (EU) 2015/849 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing and amending Directive 2009/138/EC and 2013/36/EU.

ضرورت ایجاد سیاست تقنینی جامع در خصوص نظام‌های پرداخت جایگزین در جمهوری اسلامی ایران

در خصوص رویکرد جمهوری اسلامی ایران، آنچه از سیر در این نوشتار به دست می‌آید آن است که اولاً سیاست جامعی در زمینه تنظیم مقررات حاکم بر نظام‌های پرداخت جایگزین در کشور وجود ندارد، ثانیاً قوانین موردی و پراکنده موجود به هیچ عنوان برطرف‌کننده انتظارات داخلی و متناسب با تعهدات بین‌المللی کشور در این زمینه نیست.

همین تشتت و پراکندگی موجب شده است تا انتظار رعایت چالش‌های حقوق بشری مانند حق آزادی مبادلات مالی و رعایت حدود و ثغور حریم شخصی در قوانین و مقررات پراکنده‌ای که در کشور به موضوع نظام‌های پرداخت جایگزین پرداخته‌اند، نامعقول به نظر آید. متأسفانه در برخورد با مصادیق مدرن‌تر این نظام‌ها مانند رمزارزها، سردرگمی بارزتری در نظام‌مند ساختن آنها به چشم می‌خورد، به نحوی که گاه برای فرار از این سردرگمی مجریان امور کوشیده‌اند تا به جای تلاش برای تعیین استانداردهای مناسب، به سلب مسئولیت از خویش اکتفا کنند.^۱ ناگفته نماند که اگرچه از طرفی ایراداتی که عنوان شد بر نبود سیاستگذاری جامع در این زمینه وارد است، از طرف دیگر این فرصت وجود دارد تا از آغازین مراحل تدوین چنین سندی، ملاحظات حقوق بشری که مانند حق بر حریم خصوصی و حق بر آزادی مبادلات اقتصادی که تابعی از حق مالکیت است، مورد توجه مقنن قرار گیرد.^۲ همچنین ضروری می‌نماید تا قوانین مربوطه به نحوی تنظیم شوند تا راه را بر هر گونه اقدام دلبخواهی و فراقانونی در این زمینه مسدود کنند.^۳ شایان ذکر است که چنین ملاحظاتی نباید به گونه‌ای انعطاف‌ناپذیر سیاستگذاری شوند که بر امنیت ملی و نظم عمومی اولویت یابند.^۴ صدالبته که امنیت ملی و نظم عمومی نیز نباید به گونه‌ای تعبیر شود که حقوق پیش‌گفته شود. به هر نحو چنانکه پیش از این گفته شد، «اعمال نظارت» بر نظام‌های پرداخت جایگزین راهکاری بسیار معقول‌تر «ایجاد ممنوعیت» برای فعالیت آنها خواهد بود، زیرا به این طریق هم شهروندان جامعه از حقوق بنیادین اقتصادی و مدنی خود در عملکرد مالی روزمره محروم نخواهند شد و هم حاکمیت راهکاری برای درمان معضلات احتمالی ناشی از به‌کارگیری این نظام‌ها در دست خواهد داشت.

۱. تصویب‌نامه شماره ۵۸۱۴۴/ت/۵۵۶۳۷-هـ مورخ ۱۳۹۸/۵/۱۳ هیأت وزیران در ماده ۱ خود اشعار می‌دارد: استفاده از رمزارزها صرفاً با قبول مسئولیت خطرپذیری (ریسک) از سوز متعاملان صورت می‌گیرد و مشمول حمایت و ضمانت دولت و نظام بانکی نبوده و استفاده از آن در مبادلات داخل کشور مجاز نیست.

2. ECtHR, Weber and Saravia v. Germany, No. 54934/00, 29 June 2006, para. 78.

3. ECtHR, Roman Zakharov v. Russia [GC], No. 47143/06, 4 December 2015, paras. 227-231

4. ECtHR, Roman Zakharov v. Russia [GC], No. 47143/06, 4 December 2015, para. 237

نتیجه گیری

نظام‌های پرداخت جایگزین نقش فراوانی در تسهیل ارتکاب جرائم پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم ایفا می‌کنند. دولت‌ها تلاش‌های خود را به‌منظور مقابله با این دو جرم صرفاً معطوف به محدوده داخلی نکرده و در قالب اسناد بین‌المللی مربوطه، سعی بر قاعده‌مندسازی روش‌های مقابله با بهره‌گیری از این نظام‌های پرداخت در ارتکاب به جرائم مذکور کرده‌اند. عمده این تلاش‌ها در سطح بین‌المللی را می‌توان در توصیه‌نامه‌های گروه ویژه اقدام مالی، کنوانسیون بین‌المللی مقابله با تأمین مالی تروریسم و کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل متحد مشاهده کرد. هرچند در قطعنامه ۱۳۷۳ شورای امنیت سازمان ملل متحد نیز اشاره ضمنی مختصری به این موضوع شده است.

تعهدات مرتبط با نظام‌های پرداخت جایگزین در ارتکاب جرم پول‌شویی مندرج در کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل متحد برای کشور ما لازم‌الاجراست، و حسب بررسی انطباق قانون مبارزه با پول‌شویی و اصلاحیه آن با تعهدات مذکور، عدم کفایت قانون مذکور و همچنین مقررات و تمهیدات بانک مرکزی در این باره، برای نیل به اهداف مندرج در کنوانسیون مبارزه با فساد آشکار شد.

اگرچه قواعد مندرج در کنوانسیون مقابله با تأمین مالی تروریسم در زمینه نظام‌های پرداخت جایگزین هنوز برای کشور ما لازم‌الاجرا نیست، باید توجه داشت که در صورت تصویب کنوانسیون مذکور در مجمع تشخیص مصلحت نظام، چارچوب فعلی قواعد مندرج در قانون مقابله با تأمین مالی تروریسم جمهوری اسلامی ایران، پاسخگوی تعهدات بین‌المللی پیش‌بینی‌شده در ماده ۱۸ کنوانسیون مذکور در ارتباط با جلوگیری از ایفای نقش نظام‌های پرداخت جایگزین در تأمین مالی تروریسم نیست.

در پایان سعی کردیم تا استانداردهای حقوق بشری در هر گونه اقدام را به‌منظور رفع خلأهای موجود بررسی و بر این نکته تأکید کنیم که نقص قواعد مذکور و خلأهای موجود، باید به‌نحوی مرتفع شود که به ناکارآمدسازی کارکردهای مشروع نظام‌های پرداخت جایگزین منجر نشود و از این راه اختلال ناروایی بر آزادی مبادلات اقتصادی تحمیل نشده و حریم خصوصی خارج از چارچوب توازن بین منافع عمومی و فردی نقض نشود، زیرا حقوق مذکور همگی تابعی از حق مالکیت هستند که تخطی از آن تعرض به یکی از حقوق بنیادین بشری محسوب می‌شود.

منابع

۱. فارسی

الف) کتاب‌ها

۱. صادقی، حسین (۱۳۸۶)، *حمایت از حریم خصوصی اطلاعاتی و ارتباطاتی در اسناد بین‌المللی و حقوق ایران*، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
۲. مهرپور، حسین (۱۳۹۴)، *نظام بین‌المللی حقوق بشر*، تهران: اطلاعات.

ب) مقالات

۳. نیسن‌بام، هلن (۱۳۸۱)، «حمایت از حق خلوت آدمی در عصر اطلاعات»، ترجمه عباس ایمانی، *مجله پژوهش‌ها*، ش ۲، ص ۲۰۱-۱۷۱.

ج) پایان‌نامه‌ها

۴. رحیمی، مریم (۱۳۹۷)، *تأثیر فضای مجازی بر تحول مفهوم صلاحیت‌های قانونگذاری و قضایی دولت‌ها*، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، ۱۳۹۷، ص ۷۶-۷۵.

د) اسناد

۱. اصلاحیه دستورالعمل اجرایی ضوابط ناظر بر ارز، اسناد بانکی و اوراق بهادار بی‌نام همراه مسافر (۱۳۹۶)، ماده ۱.
۲. آیین‌نامه مستندسازی وجوه، شماره ۲۱۱۸۱۵/ت/۳۹۳۹۵ هـ، ۱۳۸۶، ماده ۵.
۳. *بخشنامه شماره ۹۲۸۰۵/۹ مرداد ۱۳۸۹*، مدیریت کل مقررات، مجوزها و مبارزه با پول‌شویی اداره مبارزه با پول‌شویی بانک مرکزی.
۴. *قانون اصلاح قانون مبارزه با پول‌شویی مصوب ۱۳۹۷*.
۵. *قانون اصلاح قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم، ۱۳۹۷*.
۶. *قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد*، مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۳۸۷.
۷. *قانون مبارزه با پول‌شویی مصوب ۱۳۸۶*.
۸. *قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم، ۱۳۹۴*.

٢. انگلیسی

A) Books

1. Acharya, A. (2009), *Targeting Terrorist Financing: International Cooperation and New Regimes*, London and New York: Routledge .
2. Bester, Hennie; Chamberlain, Doubell; de Koker, Louis; Hougaard, Christine; Short, Ryan; Smith, Anja and Walker, Richard (2008), *Implementing FATF standards in developing countries and financial inclusion: Findings and guidelines*. Johannesburg, South Africa: Genesis Analytics.
3. El Qorchi, M., Maimbo, S. M., Autmainbo, S. M., & Wilson, J. F. (2003). *Informal Funds Transfer Systems: An analysis of the informal hawala system* (Vol. 222). International Monetary Fund.
4. FATF . (2018), *R32: The FATF Recommendations, International Standards on Combating Money Laundering And The Financing of Terrorism*.
5. FATF Guidance (2017), *Private Sector Information Sharing*.
6. FATF Report (2010), *Money Laundering through Money Remittance and Currency Exchange Providers*. France.
7. FATF Report (2015), *Money Laundering Through the Physical Transportation of Cash*.
8. FATF Report (2015), *Money Laundering Through the Physical Transportation of Cash*. Paris Cedex 16, France.
9. FATF SR/VI. (2018), *SR/VI: The FATF Recommendations, International Standards on Combating Money Laundering And The financing Of Terrorism*.
10. Kiser, S. (2005), *Financing Terror: An Analysis And Simulation For Affecting Al Qaeda's Financial Infrastructure*. Washington D.C.: RAND.
11. Maimbo, S. M. (2005), *Remittance: Development Impact and Future Prospect*, The World Bank.
12. Milt, K. (2018), *Virtual currencies and terrorist financing: assessing the risks and evaluating responses*, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs. European Parliament.
13. Passas, N. (2005), *Informal Value Transfer Systems, Terrorism and Money Laundering*. A report to the National Institute of Justice.
14. Passas, N., & Maimbo, S. M. (2008), The design, development, and implementation of regulatory and supervisory framework for informal fund transfer systems. In T. J. Biersteker, & S. E. Eckert, *Countering the Financing of Terrorism*.
15. Schott, P. A. (2006), *Reference Guide to Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism: Second Edition and Supplement on Special Recommendation IX*. The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank/The International Monetary Fund.

B) Articles

16. Blazejewski, K. S. (2018), "The FATF and Its Institutional Partners: Improving

- the Effectiveness and Accountability of Transgovernmental Networks”, *Temple International and Comparative Law Journal*, 22, 1.
17. Bloustein, Edward J. (1964), “Privacy as an Aspect of Human Dignity: An Answer to Dean Prosser”, *New York University Law Review*, 39, 962.
 18. Cook, David M. (2011), “Finance, fear, and family: issues of trust and the common ground with terrorist funding”, *Australian Counter Terrorism Conference*.
 19. Dalton, P. S., Pamuk, H., Ramrattan, R., van Soest, D., & Uras, B. (2019), “Transparency and Financial Inclusion: Experimental Evidence from Mobile Money”.
 20. Haffke, L., Fromberger, M., & Zimmermann, P. (2019), Virtual Currencies and Anti-Money Laundering—The Shortcomings of the 5th AML Directive (EU) and how to Address them. Available at SSRN 3328064.
 21. IMF. (n.d.), <https://www.imf.org/external/np/leg/amlcft/eng/aml2.htm>. Retrieved 2019, from <https://www.imf.org>.
 22. Kumar, L. T. (2009), “Global Governance: The Case of Money Laundering and Terrorist Financing”, *Forum on Public Policy, University of Houston*.
 23. Maimbo, S. M., & Passas, N. (2004), “The regulation and supervision of informal remittance systems”, *Small enterprise development*, 15(1), pp.53-61.
 24. McElroy, W. F. (2016), “Closing the Financial Privacy Loophole: Defining Access in the Right to Financial Privacy”, *Wash. UL Rev.*, 94, 1057.
 25. Ranjan, R. (2005), “Alternative Remittance System: Challenges and Strategies”, *Presentation at the ADB Joint Conference on Remittance*. Manila.
 26. Savia, C. (2019), Processing Financial Crime Data under the GDPR: in the light of the 5th Anti-Money Laundering Directive.
 27. Shah, Arand Ajay (2007), “The International Regulation of Informal Value Transfer System”, *Utrecht Law Review*, 3(2), 193.
 28. Silva, P. G. (2019), “Recent Developments in EU Legislation on anti-money laundering and terrorist financing”, *New Journal of European Criminal Law*, 10(1), pp.57-67.
 29. Vaccani, M. (2009), *Alternative Remittance System and Terrorism Financing*. Washington D.C.: World Bank working paper.
 30. Wheatley, J. (2005), “Ancient Banking, Modern Crimes: How Hawala Secretly Transfers The Finances of Criminals and Thwarts Existing Laws”, *University of Pennsylvania Journal of International Economic Law*, 26:2, 347.

C) Verdicts

31. European Court of Human Rights. (2018). *Guide on Article 8 of the European Convention on Human Rights: Right to respect for private life and family life, home, and correspondence*.
32. Oil Platforms (Islamic Republic of Iran v. United States of America) Preliminary Objection, Judgment, 1. C. J. Reports 1996, p. 803, 818

D) Document

33. Anti-Money Laundering and Terrorist Financing Measures and Financial Inclusion
34. Circular No. 9/92805 August 2010, General Management of Regulations, Licenses and Anti-Money Laundering Office of the Central Bank Anti-Money Laundering Office
35. Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data (Convention 108).
36. Convention for the protection of individuals with regard to the processing of personal data (Convention 108 +).
37. Council of Europe, Committee of Ministers, Explanatory Memorandum to Recommendation No. R (87) 15 of the Committee of Ministers to member states regulating the use of personal data in the police sector (Adopted by the Committee of Ministers on 17 September 1987 at the 410th meeting of the Ministers' Deputies)
38. Directive (EU) 2016/380 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons for the purposes of the prevention, investigation, detection or prosecution of criminal offences or the execution of criminal penalties, and on the free movement of such data, and repealing Council Framework Decision 2008/977/JHA.
39. Directive (EU) 2016/679 (General Data Protection Regulation)
40. Directive (EU) 2018/843 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 amending Directive (EU) 2015/849 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing and amending Directive 2009/138/EC and 2013/36/EU.
41. International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism
42. International Covenant for Civil and Political Rights
43. United Nations Convention against Corruption (UNCAC)
44. United Nations Security Council (UNSC). (28 September 2001). Threats to international peace and security caused by terrorist acts (S/RES/1373 [2001]). Retrieved from <http://unscr.com/en/resolutions/1373>