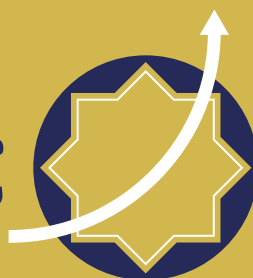




نتایج همکاری ایران با FATF در قالب معاهده‌ی پالرمو

دی ۱۴۰۲

مرکز تحلیل
راهبردی و بین الملل



@ISACenter



باسمه تعالی

نتایج همکاری ایران با FATF در قالب معاهده‌ی پالرمو

مقدمه

از سال ۱۳۹۵ تاکنون، همکاری با FATF و اجرای استانداردهای این نهاد به یکی از موضوعات مطرح در سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران تبدیل شده است. در طول این مدت، جمهوری اسلامی با FATF در سطوح مختلفی همکاری کرده و به ازای خروج از لیست سیاه این نهاد، در سال ۱۳۹۵ برنامه‌ی ابلاغی از سوی FATF را به منظور اجرای آن، در ۴۱ بند پذیرفت.^۱ از جمله موارد این برنامه می‌توان به تصویب دو معاهده‌ی بین‌المللی پالرمو و CFT در بند ۲۸ آن اشاره کرد. در راستای پذیرش برنامه‌ی اقدام، FATF تیرماه ۱۳۹۵ در بیانیه‌ای اعلام کرد که ایران تعهد بالای سیاسی برای اجرای برنامه‌ی اقدام داده است؛ بنابراین به مدت ۱۲ ماه اقدامات متقابل علیه ایران به حالت تعلیق درآمد. اما در ادامه به دلیل تعارضات بندهای برنامه‌ی اقدام با منافع و امنیت جمهوری اسلامی، باعث شد تمام بندهای آن اجرا نشده و در پی این موضوع، اسفند ۱۳۹۸ ایران دوباره وارد لیست سیاه FATF شد.

در زمان ورود دوباره‌ی ایران به لیست سیاه این نهاد، FATF در اسفند ۱۳۹۸ بیانیه‌ای صادر و تمام همکاری‌های آینده بین خود و ایران را مشروط به پذیرش دو معاهده‌ی پالرمو و CFT کرد.^۲ معاهداتی که به دلایلی همچون معارضه با قانون اساسی و تشدید اثرات تحریم به دلیل اجرای آن‌ها، در ایران با مخالفت‌هایی روبرو شد و تصویب نشد.

در این گزارش قصد داریم تا با بررسی فنی معاهده‌ی پالرمو، نشان دهیم چگونه این معاهده در کنار استانداردهای گروه ویژه‌ی اقدام مالی می‌تواند اثرگذاری تحریم‌های آمریکا علیه ما را تشدید کرده و اقدامات صورت گرفته در راستای خنثی‌سازی تحریم‌ها را کم‌اثر و با بی‌اثر کند.

پالرمو چیست

کنوانسیون پالرمو یک معاهده‌ی بین‌المللی به منظور مبارزه با جرائم سازمان‌یافته‌ی فراملی است.^۳ این کنوانسیون، به تاریخ ۱۵ نوامبر ۲۰۰۰ در پنجاه و پنجمین نشست مجمع عمومی سازمان ملل متحد در نیویورک توسط ۱۴۹ کشور پذیرفته و تقریباً سه سال بعد در ۲۹ سپتامبر ۲۰۰۳ براساس ماده ۳۸ آن لازم‌الاجرا شد. هم‌اکنون ۱۸۰ کشور طرف متعاقد این کنوانسیون تلقی می‌شوند. این کنوانسیون، در عرف رژیم‌های حقوقی بین‌المللی ابزاری برای هماهنگی بین دولت‌ها در مقابله با جرائم مختلف به حساب می‌آید.

۱. بیانیه‌ی FATF در سال ۱۳۹۵

html.2016-https://www.fatf-gafi.org/en/publications/High-risk-and-other-monitored-jurisdictions/Public-statement-june

۲. بیانیه‌ی FATF در سال ۱۳۹۸

html.2020-https://www.fatf-gafi.org/en/publications/High-risk-and-other-monitored-jurisdictions/Call-for-action-february





جایگاه این کنوانسیون در توصیه‌های FATF

در رابطه با این کنوانسیون، در توصیه شماره ۳۶^۴ به صراحت و در توصیه‌های شماره‌ی ۳^۵، ۴^۶ و ۳۷^۷ گروه ویژه اقدام مالی به صورت ضمنی اجرای کنوانسیون پالرمو در زمینه‌های جرم‌انگاری پولشویی، مسدودسازی اموال مربوط به گروه‌های تروریستی و معاضدت حقوقی پیرامون انجام تحقیقات، پیگرد قضائی و دادرسی در خصوص پولشویی، از کشورهای خواسته شده است.

۳. متن معاهده‌ی پالرمو

<https://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/intro/UNTOC.html>

۴. Countries should take immediate steps to become party to and implement fully the Vienna Convention, 1988; the Palermo Convention, 2000; the United Nations Convention against Corruption, 2003; and the Terrorist Financing Convention, 1999. Where applicable, countries are also encouraged to ratify and implement other relevant international conventions, such as the Council of Europe Convention on Cybercrime, 2001; the Inter-American Convention against Terrorism, 2002; and the Council of Europe Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism, 2005.

۵. Countries should criminalise money laundering on the basis of the Vienna Convention and the Palermo Convention. Countries should apply the crime of money laundering to all serious offences, with a view to including the widest range of predicate offences.

۶. Countries should adopt measures similar to those set forth in the Vienna Convention, the Palermo Convention, and the Terrorist Financing Convention, including legislative measures, to enable their competent authorities to freeze or seize and confiscate the following, without prejudicing the rights of bona fide third parties: (a) property laundered, (b) proceeds from, or instrumentalities used in or intended for use in money laundering or predicate offences, (c) property that is the proceeds of, or used in, or intended or allocated for use in, the financing of terrorism, terrorist acts or terrorist organisations, or (d) property of corresponding value.

Such measures should include the authority to: (a) identify, trace and evaluate property that is subject to confiscation; (b) carry out provisional measures, such as freezing and seizing, to prevent any dealing, transfer or disposal of such property; (c) take steps that will prevent or void actions that prejudice the country's ability to freeze or seize or recover property that is subject to confiscation; and (d) take any appropriate investigative measures.

Countries should consider adopting measures that allow such proceeds or instrumentalities to be confiscated without requiring a criminal conviction (non-conviction based confiscation), or which require an offender to demonstrate the lawful origin of the property alleged to be liable to confiscation, to the extent that such a requirement is consistent with the principles of their domestic law.

۷. Countries should rapidly, constructively and effectively provide the widest possible range of mutual legal assistance in relation to money laundering, associated predicate offences and terrorist financing investigations, prosecutions, and related proceedings. Countries should have an adequate legal basis for providing assistance and, where appropriate, should have in place treaties, arrangements or other mechanisms to enhance cooperation. In particular, countries should:

(a) Not prohibit, or place unreasonable or unduly restrictive conditions on, the provision of mutual legal assistance.

(b) Ensure that they have clear and efficient processes for the timely prioritisation and execution of mutual legal assistance requests. Countries should use a central authority, or another established official mechanism, for effective transmission and execution of requests. To monitor progress on requests, a case management system should be maintained.

(c) Not refuse to execute a request for mutual legal assistance on the sole ground that the offence is also considered to involve fiscal matters. (d) Not refuse to execute a request for mutual legal assistance on the grounds that laws require financial institutions or DNFBPs to maintain secrecy or confidentiality (except where the relevant information that is sought is held in circumstances where legal professional privilege or legal professional secrecy applies). (e) Maintain the confidentiality of mutual legal assistance requests they receive and the information contained in them, subject to fundamental principles of domestic law, in order to protect the integrity of the investigation or inquiry. If the requested country cannot comply with the requirement of confidentiality, it should promptly inform the requesting country.

Countries should render mutual legal assistance, notwithstanding the absence of dual criminality, if the assistance does not involve coercive actions. Countries should consider adopting such measures as may be necessary to enable them to provide a wide scope of assistance in the absence of dual criminality. Where dual criminality is required for mutual legal assistance, that requirement should be deemed to be satisfied regardless of whether both countries place the offence within the same category of offence, or denominate the offence by the same terminology, provided that both countries criminalise the conduct underlying the offence.

Countries should ensure that, of the powers and investigative techniques required under Recommendation 31, and any other powers and investigative techniques available to their competent authorities:

(a) all those relating to the production, search and seizure of information, documents or evidence (including financial records) from financial institutions or other persons, and the taking of witness statements; and

(b) a broad range of other powers and investigative techniques;

are also available for use in response to requests for mutual legal assistance, and, if consistent with their domestic framework, in response to direct requests from foreign judicial or law enforcement authorities to domestic counterparts.

To avoid conflicts of jurisdiction, consideration should be given to devising and applying mechanisms for determining the best venue for prosecution of defendants in the interests of justice in cases that are subject to prosecution in more than one country.

Countries should, when making mutual legal assistance requests, make best efforts to provide complete factual and legal information that will allow for timely and efficient execution of requests, including any need for urgency, and should send requests using expeditious means. Countries should, before sending requests, make best efforts to ascertain the legal requirements and formalities to obtain assistance.

The authorities responsible for mutual legal assistance (e.g. a Central Authority) should be provided with adequate financial, human and technical resources. Countries should have in place processes to ensure that the staff of such authorities maintain high professional standards, including standards concerning confidentiality, and should be of high integrity and be appropriately skilled.





همچنین در ارزیابی‌های متقابلی که FATF از کشورها به عمل می‌آورد، مفاد مربوط به این کنوانسیون همواره از کشورها مورد پرسش قرار می‌گیرد. به عنوان مثال بحث مربوط به معاضدت و همراهی قضائی که در ماده ۱۸ این کنوانسیون ذکر شده است، در ارزیابی متقابلی که توسط FATF از کشور اسپانیا به عمل آمد، مورد سنجش قرار گرفت و آمار تعداد درخواست‌های ارسال شده و دریافت شده برای امور مبارزه با پولشویی و مبارزه با تامین مالی تروریسم، به تفکیک کل درخواست‌ها و درخواست‌های اجرا شده، از این کشور تحویل گرفته شد.^۹ با توجه به مطلب فوق و اهمیتی که در سطور بالا ذکر گردید، بررسی کنوانسیون پالرمو و درک تبعات و عواقب آن ضروری به نظر می‌آید. به همین دلیل در ادامه‌ی گزارش ابعاد تبعات منفی پذیرش این کنوانسیون مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

نسبت پالرمو و تحریم

نحوه‌ی دور زدن تحریم

تحریم‌های فراسرزمینی آمریکا، خصوصاً تحریم‌های ثانویه بانکی، افراد و نهادهای متعدد ایرانی را مورد تحریم قرار می‌دهد و ارائه خدمات بانکی به تمامی آن‌ها را ممنوع می‌کند. اما برای بی‌اثر نمودن تحریم‌ها در کوتاه مدت، مهمترین راهکار، دور زدن این تحریم‌ها است. در دور زدن تحریم، شرکت‌های ایرانی معمولاً هویت و حقیقت اصلی خویش را پنهان می‌کنند تا طرف‌های خارجی با این تصور که با افراد و نهادهای لیست تحریمی آمریکا مراد شده‌اند، با آن‌ها همکاری و تجارت کنند. در واقع شرکت‌های ایرانی فعال در زمینه دور زدن تحریم، به نوعی عمل می‌کنند که ذینفع نهایی^۹ را مخفی کنند. موثرترین راهکارها برای پنهان‌سازی هویت اصلی یک شرکت موارد زیر می‌باشد:

استفاده از شرکت‌های پوششی^{۱۰} و شرکت‌های نیابتی^{۱۱}

شرکت‌های پوششی یعنی شرکت‌هایی که هیچ ثروت، دارایی و یا کارکنان خاصی نداشته و تنها به عنوان نماینده برای شرکت اولیه کار می‌کنند. این شرکت‌ها تحت نظر شرکت‌های ایرانی مدیریت می‌شوند تا به واسطه آن، شرکت طرف خارجی، فرض کند که با شرکتی غیر از یک شرکت ایرانی روبه‌رو است. همچنین شرکت‌های نیابتی، شرکت‌هایی هستند که برخلاف شرکت‌های پوششی، دارای حضور فیزیکی بوده و فعالیت و سابقه تجاری نیز دارند. معمولاً این شرکت‌ها همراه با فعالیت‌های مرتبط با خود، فعالیت‌های شرکت‌های ایرانی تحریم‌شده را انجام می‌دهند؛ بدین ترتیب که خریدار کالا از کشورهای تولیدکننده کالا هستند و سپس کالای خریداری شده را به نحوی به شرکت‌های مستقر در ایران می‌فرستند.

۸. گزارش ارزیابی FATF از کشور اسپانیا

<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer4/Mutual-Evaluation-Report-Spain-2014.pdf>

۹. Beneficial ownership

۱۰. Shell company

۱۱. Front company





ارائه مدارک ناقص در رویه‌های شناخت کافی مشتری به بانک

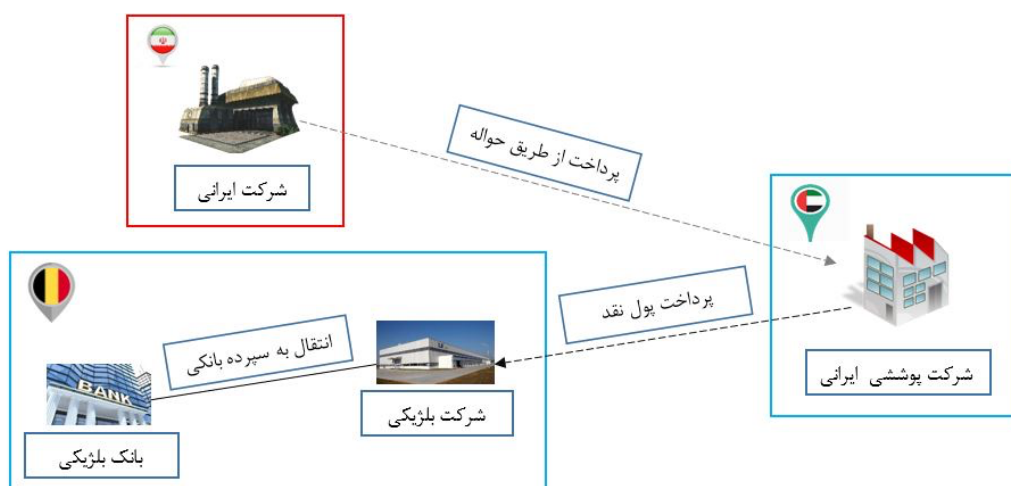
شرکت‌های ایرانی دوزرزننده‌ی تحریم، به هنگام ارائه مدارک خود به بانک داخلی و یا خارجی، تمام مدارک و اسناد را ارائه نمی‌دهند. نمونه‌ای از این موارد عبارت است از:

۱. تاریخچه روابط تجاری شرکت
۲. منبع ثروت و تامین مالی شرکت^{۱۳}
۳. عدم ارائه کامل و کافی اطلاعات صحیح و مشخص پیرامون چرایی انجام یک تراکنش و معامله خاص
۴. ارائه اطلاعات ناقص پیرامون مدیران ارشد، سهامداران و ماهیت کسب و کار شرکت

استفاده از پول نقد و فلزات گرانبها در انجام معاملات و پرداخت‌ها

در مبادلات اسکناسی و طلاپایه، از آنجا که جریان و گردش وجوه مستند نمی‌شود، ظرفیت مناسبی برای دور زدن تحریم‌ها به وجود می‌آورد. شرکت‌های ایرانی، برای خرید کالا و متعاقبا ارسال وجه، از پول‌های نقد استفاده می‌کنند تا مشتری اصلی و واقعی پنهان بماند.

برای فهم بهتر نحوه‌ی دور زدن تحریم‌ها توسط روش‌های فوق، به این مثال توجه شود. در سال ۲۰۱۵ آشکار شد که یک شخص بلژیکی به نام X، یک شرکت بلژیکی به نام شرکت A را مدیریت می‌نمود. این شرکت، خدمات ارتباطات مخابراتی^{۱۳} و از راه دور ارائه می‌کرده است. در سال ۲۰۱۵ فرد X، به اندازه ارزش ۳۲ هزار یورو (۶ بسته اسکناس ۸ هزار یورو) پول نقد، کالا و خدمات به یک شرکت پوششی موجود در امارات، فروخته و شرکت اماراتی، متعلق به یک شرکت ایرانی بوده است. در سال ۲۰۱۵، به دلیل اینکه هنوز برنامه جامع اقدام مشترک (برجام) منعقد نشده بود، صادرات اقلام فوق، به دلیل قطعنامه ۱۹۲۹، ممنوع بود. مینا برآن بود شرکت A به شرکت اماراتی مواد شیشه‌ای فیبر نوری را ارائه کند تا او نیز به ایران بفرستد و در ایران نیز، این مواد برای راه اندازی یک شبکه اینترنتی در ۷ شهر بزرگ ایران مورد استفاده قرار گیرد.



۱۲. البته لازمه ارائه این اطلاعات، مستندسازی جریان وجوه در هر کشور می‌باشد.

۱۳. Telecommunications





نحوه‌ی مقابله‌ی پالرمو با دور زدن تحریم

تعریف پالرمو از جرم

طبق تیترا پیوست اول معاهده پالرمو، این کنواسیون به منظور مبارزه با جرائم سازمان‌یافته‌ی فراملی تشکیل شده است. پالرمو در متن خود عبارات جرم، سازمان یافته و فراملی را تعریف کرده است. به عنوان مثال طبق ماده‌ی ۶ بند ۱^{۱۴}، شستشوی عواید حاصل از جرم (پولشویی) جرم‌انگاری و بیان شده است:

۱. تبدیل یا انتقال اموال به منظور مخفی کردن یا کتمان مبداء غیرقانونی آن‌ها یا کمک به شخصی که در ارتکاب جرم اصلی مشارکت داشته است، به منظور فرار از عواقب قانونی اعمال خود، با علم به این که اموال مزبور عواید حاصل از جرم هستند.

۲. مخفی نمودن یا کتمان ماهیت، مبداء، محل، ترتیبات، جابجایی، یا مالکیت یا حقوق واقعی متعلق به اموال با آگاهی از آن که اموال مزبور، عواید حاصل از جرم هستند.

۳. همچنین در ماده‌ی ۲ قسمت a^{۱۵} این معاهده آمده است که گروه مجرمانه‌ی سازمان یافته یعنی گروه سازمان یافته متشکل از سه یا چند نفر که برای یک دوره زمانی مشخص وجود داشته و به طور هماهنگ با هدف ارتکاب یک یا چند جرم یا تخلف شدید مندرج در این کنوانسیون، به منظور تحصیل مستقیم یا غیرمستقیم منافع مالی یا سایر منافع مادی، فعالیت میکند.

ماده‌ی ۳ بند ۲^{۱۶} این معاهده نیز عبارت فراملی را تعریف کرده و بیان کرده است، جرم در صورتی ماهیت فراملی خواهد داشت که اولاً در بیش از یک کشور اتفاق افتاده باشد، ثانیاً در یک کشور اتفاق افتاده باشد ولی بخش مهمی از مقدمات، برنامه ریزی، هدایت یا کنترل آن در کشور دیگری انجام شود، ثالثاً در یک کشور اتفاق افتاده باشد اما یک گروه مجرمانه سازمان یافته در آن دخیل بوده باشد که در بیش از یک کشور به فعالیت‌های مجرمانه مشغول است، رابعاً در یک کشور اتفاق افتاده باشد ولی در کشور دیگری آثار قابل ملاحظه‌ای داشته باشد.

۱۴. (i) The conversion or transfer of property, knowing that such property is the proceeds of crime, for the purpose of concealing or disguising the illicit origin of the property or of helping any person who is involved in the commission of the predicate offence to evade the legal consequences of his or her action;

(ii) The concealment or disguise of the true nature, source, location, disposition, movement or ownership of or rights with respect to property, knowing that such property is the proceeds of crime

۱۵. Organized criminal group" shall mean a structured group of three or more persons, existing for a period of time and acting in concert with the aim of committing one or more serious crimes or offences established in accordance with this Convention, in order to obtain, directly or indirectly, a financial or other material benefit

۱۶. For the purpose of paragraph 1 of this article, an offence is transnational in nature if:

(a) It is committed in more than one State;

(b) It is committed in one State but a substantial part of its preparation, planning, direction or control takes place in another State;

(c) It is committed in one State but involves an organized criminal group that engages in criminal activities in more than one State; or

(d) It is committed in one State but has substantial effects in another State.





همچنین پالرمو در ماده‌ی ۳ بند ۱^{۱۷} خود بیان کرده است که این معاهده برای پیشگیری، تحقیق و تعقیب جرائم ذیل و در مواردی به کار خواهد رفت که جرم مورد نظر ماهیت فراملی داشته و به یک گروه مجرمانه سازمان یافته مربوط باشد:

۱. جرائم مقرر طبق مواد ۵^{۱۸}، ۶^{۱۹}، ۸^{۲۰}، ۲۳^{۲۱} معاهده

۱۷. This Convention shall apply, except as otherwise stated herein, to the prevention, investigation and prosecution of:

(a) The offences established in accordance with articles 8, 6, 5 and 23 of this Convention; and

(b) Serious crime as defined in article 2 of this Convention; where the offence is transnational in nature and involves an organized criminal group.

۱۸. 1. Each State Party shall adopt such legislative and other measures as may be necessary to establish as criminal offences, when committed intentionally:

(a) Either or both of the following as criminal offences distinct from those involving the attempt or completion of the criminal activity:

(i) Agreeing with one or more other persons to commit a serious crime for a purpose relating directly or indirectly to the obtaining of a financial or other material benefit and, where required by domestic law, involving an act undertaken by one of the participants in furtherance of the agreement or involving an organized criminal group;

(ii) Conduct by a person who, with knowledge of either the aim and general criminal activity of an organized criminal group or its intention to commit the crimes in question, takes an active part in:

a. Criminal activities of the organized criminal group;

b. Other activities of the organized criminal group in the knowledge that his or her participation will contribute to the achievement of the above-described criminal aim;

(b) Organizing, directing, aiding, abetting, facilitating or counselling the commission of serious crime involving an organized criminal group.

2. The knowledge, intent, aim, purpose or agreement referred to in paragraph 1 of this article may be inferred from objective factual circumstances.

3. States Parties whose domestic law requires involvement of an organized criminal group for purposes of the offences established in accordance with 8 paragraph 1

(a) (i) of this article shall ensure that their domestic law covers all serious crimes involving organized criminal groups. Such States Parties, as well as States Parties whose domestic law requires an act in furtherance of the agreement for purposes of the offences established in accordance with paragraph 1 (a) (i) of this article, shall so inform the Secretary-General of the United Nations at the time of their signature or of deposit of their instrument of ratification, acceptance or approval of or accession to this Convention.

۱۹. 1. Each State Party shall adopt, in accordance with fundamental principles of its domestic law, such legislative and other measures as may be necessary to establish as criminal offences, when committed intentionally:

(a) (i) The conversion or transfer of property, knowing that such property is the proceeds of crime, for the purpose of concealing or disguising the illicit origin of the property or of helping any person who is involved in the commission of the predicate offence to evade the legal consequences of his or her action;

(ii) The concealment or disguise of the true nature, source, location, disposition, movement or ownership of or rights with respect to property, knowing that such property is the proceeds of crime;

(b) Subject to the basic concepts of its legal system:

(i) The acquisition, possession or use of property, knowing, at the time of receipt, that such property is the proceeds of crime;

(ii) Participation in, association with or conspiracy to commit, attempts to commit and aiding, abetting, facilitating and counselling the commission of any of the offences established in accordance with this article.

2. For purposes of implementing or applying paragraph 1 of this article:

(a) Each State Party shall seek to apply paragraph 1 of this article to the widest range of predicate offences;

(b) Each State Party shall include as predicate offences all serious crime as defined in article 2 of this Convention and the offences established in accordance with articles 8, 5 and 23 of this Convention. In the case of States Parties whose legislation sets out a list of specific predicate offences, they shall, at a minimum, include in such list a comprehensive range of offences associated with organized criminal groups;

(c) For the purposes of subparagraph (b), predicate offences shall include offences committed both within and outside the jurisdiction of the State Party in question. However, offences committed outside the jurisdiction of a State Party shall constitute predicate offences only when the relevant conduct is a criminal offence under the domestic law of the State where it is committed and would be a criminal offence under the domestic law of the State Party implementing or applying this article had it been committed there;

(d) Each State Party shall furnish copies of its laws that give effect to this article and of any subsequent changes to such laws or a description thereof to the Secretary-General of the United Nations;

(e) If required by fundamental principles of the domestic law of a State Party, it may be provided that the offences set forth in paragraph 1 of this article do not apply to the persons who committed the predicate offence;

(f) Knowledge, intent or purpose required as an element of an offence set forth in paragraph 1 of this article may be inferred from objective factual circumstances.

۲۰. 1. Each State Party shall adopt such legislative and other measures as may be necessary to establish as criminal offences, when committed intentionally:

(a) The promise, offering or giving to a public official, directly or indirectly, of an undue advantage, for the official himself or herself or another person or entity, in order that the official act or refrain from acting in the exercise of his or her official duties;

(b) The solicitation or acceptance by a public official, directly or indirectly, of an undue advantage, for the official himself or herself or another person or entity, in order that the official act or refrain from acting in the exercise of his or her official duties.

2. Each State Party shall consider adopting such legislative and other measures as may be necessary to establish as criminal offences conduct referred to in paragraph 1 of this article involving a foreign public official or international civil servant. Likewise, each State Party shall consider establishing as criminal offences other forms of corruption.

3. Each State Party shall also adopt such measures as may be necessary to establish as a criminal offence participation as an accomplice in an offence established in accordance with this article.

4. For the purposes of paragraph 1 of this article and article 9 of this Convention, "public official" shall mean a public official or a person who provides a public service as defined in the domestic law and as applied in the criminal law of the State Party in which the person in question performs that function.

۲۱. Each State Party shall adopt such legislative and other measures as may be necessary to establish as criminal offences, when committed intentionally:

(a) The use of physical force, threats or intimidation or the promise, offering or giving of an undue advantage to induce false testimony or to interfere in the giving of testimony or the production of evidence in a proceeding in relation to the commission of offences covered by this Convention;

(b) The use of physical force, threats or intimidation to interfere with the exercise of official duties by a justice or law enforcement official in relation to the commission of offences covered by this Convention. Nothing in this subparagraph shall prejudice the right of States Parties to have legislation that protects other categories of public officials.





۲. جرائم شدید^{۲۳} طبق تعریف مندرج در ماده ۲^{۲۳} معاهده

بنابراین به عنوان جمع‌بندی می‌توان بیان کرد که از نظر معاهده‌ی پالرمو، با توجه به مواد فوق و تعریف آن‌ها (علی‌الخصوص ماده ۶ بند ۱، که پیش‌تر مفاد آن بیان شد)، پولشویی، فساد، مخفی کردن و یا کتمان مبدا، مقصد و ماهیت اموال غیرقانونی و عواید حاصل از جرم، یک جرم تلقی می‌شود.

دور زدن تحریم از نظر پالرمو جرم است

با در نظر گرفتن نحوه‌ی دور زدن تحریم که پیش‌تر بیان شد و موارد فوق، می‌توان به روشنی نشان داد که دور زدن تحریم از نظر معاهده‌ی پالرمو یک جرم سازمان‌یافته‌ی فراملی است. به عبارت دیگر فرآیندی که یک کشور تحریمی باید برای دور زدن تحریم طی کند، دقیقاً همان فرآیند و سازوکاری را دارد که معاهده‌ی پالرمو آن را جرم‌انگاری کرده است. فرآیندهایی مانند پنهان کردن اطلاعات حقیقی، ایجاد شرکت پوششی و دادن اطلاعات اشتباه مانند اعلام مبدا و یا مقصد صوری و اعمالی از این قبیل، که پولشویی نیز محسوب می‌شوند. در ادبیات مرتبط با دور زدن تحریم (Evading Sanctions) تصریح می‌شود که فرد دور زننده تحریم باید «نقطه فریب» (Deception Point) طراحی کند. منظور از نقطه فریب، اقدامی است که سبب می‌شود نظامات نظارتی (اعم از حوزه مالی و تجاری) فریب خورده و متوجه واقعیت و ماهیت آن اقدام نشوند. طراحی نقطه فریب مستلزم انجام اقدامات متعدد فریبکارانه است که جملگی آن‌ها ذیل جرائم سازمان یافته قرار می‌گیرند. برای فهم این مورد که چگونه دور زدن تحریم یک جرم سازمان‌یافته‌ی فراملی محسوب می‌شود، به این مطلب توجه کنید.

معمولاً خرید و انتقال کالاهای ممنوع شده به طور ویژه کالاهای با مصارف دوگانه هسته‌ای-غیرهسته‌ای، طبق قوانین تحریمی، به صورت مستقیم از کشور تولیدکننده به کشور ایران صورت نمی‌گیرد چرا که در این صورت، نقض آشکار قوانین تحریمی صورت می‌گیرد. انتقال کالاها معمولاً از طریق یک الی دو کشور واسطه صورت می‌گیرد. نگاهی نظام‌مند به نحوه دور زدن تحریم توسط شرکت‌های ایرانی، نشان می‌دهد که کالا در ابتدا، از کشور تولیدکننده که معمولاً کشورهای اروپایی و یا آمریکا هستند، به کشوری که از لحاظ رژیم‌های کنترل مبارزه با پولشویی و تامین مالی تروریسم و یا رژیم‌های کنترل صادراتی^{۲۴}، ضعیف است^{۲۵}، صادر می‌شود. سپس از کشور مورد نظر به کشورهای همسایه ایران همچون دو کشور ترکیه و یا امارات منتقل می‌گردد و بعد از آن، به ایران صادر می‌شود. در فرآیند فوق، گروهی از شرکت‌ها و افراد دخالت دارند و افراد معمولاً دولتی هستند. شرکت‌ها نیز، همان گونه که ذکر شد، عموماً پوششی بوده و البته مالکیت و مدیریت آن‌ها توسط یک شخص انجام می‌شود.

۲۲. «جرم شدید» عمل مجرمانه‌ای است که مجازات آن سلب آزادی به مدت حداقل چهارسال یا مجازات‌های شدیدتر باشد

۲۳. "Serious crime" shall mean conduct constituting an offence punishable by a maximum deprivation of liberty of at least four years or a more serious penalty

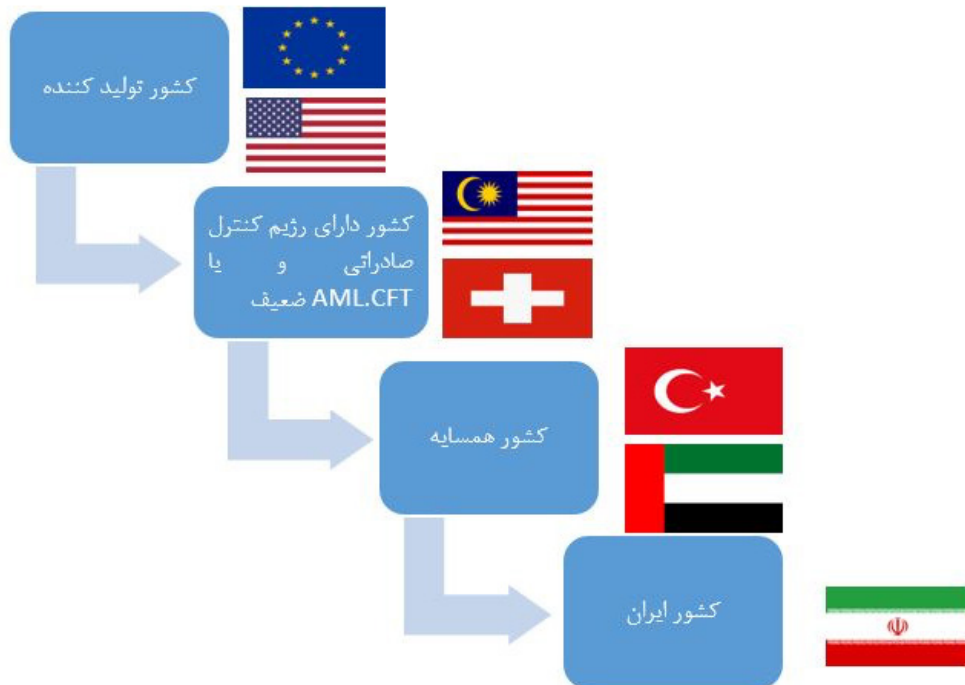
۲۴. Export control regime

۲۵. کشورهای همچون سوئیس و مالزی





طرح کلی دور زدن تحریم که مجموعه‌ای از کشورها را با خود همراه می‌سازد، در شکل زیر به نمایش درآمده است.



برای فرآیند فوق می‌توان به این مثال موردی اشاره کرد. بنابر اسناد قضائی دادگاه های کشور آمریکا، در بازه زمانی ۲۰۱۰ الی ۲۰۱۵، شرکت فراتل^{۳۶}، که با وزارت دفاع ایران، سازمان انرژی اتمی ایران و شرکت فناوری سانتریفیوژ ایران (TESA) بودند. تعامل داشت، برای واردات اقلام تجهیزات الکترونیک و طراحی منبع تغذیه های الکترونیکی (که جزو اقلام تحت کنترل صادرات آمریکا میباشد) اقدام می‌کند. شرکت فراتل، برای واردات این اقلام از کشور آمریکا، چندین شرکت از کشورهای مختلف را سازماندهی میکند:

۱. شرکت هوسودا تایوان^{۳۷}

۲. شرکت تجاری گلساد استانبول^{۳۸}

این دو شرکت به عنوان مشتری از یک شرکت واقع در آمریکا به نام شرکت «سیستم‌های قدرت هوشمند»^{۳۹} اقلام فوق را خریداری می‌کردند. نحوه‌ی تامین مالی خرید این اقلام نیز بدین گونه بوده است که از ایران حواله‌های ارزی به شرکت ترکیه‌ای فرستاده می‌شد، شرکت ترکیه ای نیز، به شرکت تایوانی وجه ارسال می‌کرد. سپس شرکت تایوانی وجه را از طریق دو کشور سنگاپور و هنگ کنگ به آمریکا و شرکت «سیستم‌های قدرت هوشمند» ارسال می‌کرده است.

۳۳. FARATEL

۳۴. Hosoda Taiwan Co Ltd

۳۵. Golsad Istanbul Trading Ltd

۳۶. Smart Power Systems Inc





دور زدن تحریم در ادبیات آمریکایی‌ها

علاوه بر دور زدن تحریم در ادبیات آمریکایی‌ها نیز با عنوان پولشویی و یا قاچاق شناخته و به همین دلیل برای آن‌ها نیز یک جرم تلقی می‌شود. به عنوان مثال در سال ۲۰۱۳، دیوید کوهن، معاون وزیر خزانه‌داری در امور تروریسم و اطلاعات مالی در زمان دولت اوباما می‌گوید:

«به دلیل آنکه تحریم‌های بین‌المللی سختگیرانه‌تر شده‌اند، ایران به روش‌های مجرمانه‌ی پولشویی متوسل شده و نفت و پول خود را با نام‌های جعلی جابه‌جا می‌کند.»^{۳۰}

همچنین در بخش ۱۲۴۵ قانون اختیارات دفاع ملی آمریکا سال ۲۰۱۲ (۲۰۱۲ NDAA) که بانک مرکزی ایران را تحریم کرد، اتهام اصلی پولشویی عنوان شده است.

بنابراین دور زدن تحریم در فضای بین‌الملل و به خصوص در ادبیات آمریکایی‌ها به عنوان جرم تلقی شده و با اسم پولشویی، قاچاق و یا فریب نظام مالی بین‌المللی و برهم زدن یکپارچگی نظام مالی جهان از آن یاد می‌شود.

تبادل اطلاعات به منظور مقابله با دور زدن تحریم، راه حل پالرمو

بر طبق ماده ۱^{۳۱} معاهده پالرمو، هدف این معاهده ارتقای همکاری‌ها در جهت پیشگیری و مبارزه مؤثرتر با جرائم سازمان‌یافته‌ی فراملی است. همکاری در معاهده‌ی پالرمو را می‌توان به دو قسمت تقسیم کرد:

۱. همکاری قضایی ۲. همکاری غیرقضایی.

۱- همکاری قضایی

ماده ۱۸ شامل ۳۰ بند می‌باشد که به تفصیل به نحوه‌ی معاضدت قضایی اشاره داشته است. در بند ۱ ماده ۱۸^{۳۲}، گفته شده است که اگر کشور درخواست کننده، معتقد باشد که جرائم موضوع ماده ۳ کنوانسیون که بنابر آنچه گفته شد (که شامل جرائم مربوط به نقض مقررات تحریمی نیز می‌شود)، کشور عضو درخواست شونده که گروه مجرمانه سازمان‌یافته در آن حضور دارد، ملزم به معاضدت‌ها و همکاری‌های حقوقی است.

۳۰. صحبت‌های دیوید کوهن معاون وزیر خزانه‌داری در امور تروریسم و اطلاعات مالی در زمان دولت اوباما - ۲۲ خرداد ۱۳۸۷ (۱۱ آپریل ۲۰۰۸)
<https://home.treasury.gov/news/press-releases/j11893>

۳۱. The purpose of this Convention is to promote cooperation to prevent and combat transnational organized crime more effectively.

۳۲. States Parties shall afford one another the widest measure of mutual legal assistance in investigations, prosecutions and judicial proceedings in relation to the offences covered by this Convention as provided for in article 3 and shall reciprocally extend to one another similar assistance where the requesting State Party has reasonable grounds to suspect that the offence referred to in article 3, paragraph 1 (a) or (b), is transnational in nature, including that victims, witnesses, proceeds, instrumentalities or evidence of such offences are located in the requested State Party and that the offence involves an organized criminal group.





در بند ۳ این ماده^{۳۳}، کیفیت و موارد مربوط به معاضدت قضایی ذکر شده است. در این بند گفته شده معاضدت قضایی برای اهدافی همچون بازرسی اشیاء و اماکن، ارائه نسخه‌های اصل یا رونوشت گواهی شده اسناد و سوابق مربوط، شامل سوابق دولتی، بانکی، مالی، شرکتی یا کسب و کار، درخواست می‌شود. در بند ۸^{۳۴} این ماده نیز حفظ اصل رازداری بانکی را در مواجهه با معاضدت قضائی، بلااثر اعلام می‌کند. همچنین در بند ۱۳^{۳۵} این ماده ذکر شده است که باید یک مقام مرکزی برای اجرا و ارسال صحیح و سریع درخواست‌های معاضدت حقوقی، در کشورها مشخص شود. بنابر ماده ۱۸ کنوانسیون، برای رسیدگی به پرونده‌های مربوط به جرائم سازمان یافته در سطح فراملی، باید بیشترین حد معاضدت‌های قضائی متقابل به جا آورده شود. بنابراین احتمال بسیار فراوانی دارد که در صورت عضویت در کنوانسیون پالمو، معاضدت‌های قضائی پیرامون پرونده‌های دور زدن تحریم، به طرز متعددی توسط کشورهای دیگر از ایران درخواست شود. در صورت وجود درخواست باید بنابر متن کنوانسیون، کشور درخواست شونده باید هرچه سریعتر پاسخگو به درخواست باشد.

۲- همکاری غیرقضایی

همکاری غیرقضایی به معنی همکاری در حوزه‌ی اطلاعات و به اشتراک‌گذاری آن است که مصداق آن در پالمو را می‌توان ماده ۲۷ این معاهده برشمرد. در ماده‌ی ۲۷ بند اول در قسمت b آمده است که:

کشورهای عضو باید در انجام تحقیقات در رابطه با جرائم مشمول این معاهده در موارد زیر با یکدیگر همکاری داشته باشند:

۱. هویت، مکان و فعالیت‌های افراد مشکوک به دست داشتن در چنین جرائمی یا مکان سایر افراد ذینفع

۳۳. Mutual legal assistance to be afforded in accordance with this article may be requested for any of the following purposes:

- (a) Taking evidence or statements from persons;
- (b) Effecting service of judicial documents;
- (c) Executing searches and seizures, and freezing;
- (d) Examining objects and sites;
- (e) Providing information, evidentiary items and expert evaluations;
- (f) Providing originals or certified copies of relevant documents and records, including government, bank, financial, corporate or business records;
- (g) Identifying or tracing proceeds of crime, property, instrumentalities or other things for evidentiary purposes;
- (h) Facilitating the voluntary appearance of persons in the requesting State Party;
- (i) Any other type of assistance that is not contrary to the domestic law of the requested State Party.

۳۴. States Parties shall not decline to render mutual legal assistance pursuant to this article on the ground of bank secrecy.

۳۵. Each State Party shall designate a central authority that shall have the responsibility and power to receive requests for mutual legal assistance and either to execute them or to transmit them to the competent authorities for execution. Where a State Party has a special region or territory with a separate system of mutual legal assistance, it may designate a distinct central authority that shall have the same function for that region or territory. Central authorities shall ensure the speedy and proper execution or transmission of the requests received. Where the central authority transmits the request to a competent authority for execution, it shall encourage the speedy and proper execution of the request by the competent authority. The Secretary-General of the United Nations shall be notified of the central authority designated for this purpose at the time each State Party deposits its instrument of ratification, acceptance or approval of or accession to this Convention. Requests for mutual legal assistance and any communication related thereto shall be transmitted to the central authorities designated by the States Parties. This requirement shall be without prejudice to the right of a State Party to require that such requests and communications be addressed to it through diplomatic channels and, in urgent circumstances, where the States Parties agree, through the International Criminal Police Organization, if possible.

۳۶. To cooperate with other States Parties in conducting inquiries with respect to offences covered by this Convention concerning:

- (i) The identity, whereabouts and activities of persons suspected of involvement in such offences or the location of other persons concerned;
- (ii) The movement of proceeds of crime or property derived from the commission of such offences;
- (iii) The movement of property, equipment or other instrumentalities used or intended for use in the commission of such offences;





۲. جابجایی عواید ناشی از جرم یا اموال ناشی از ارتکاب چنین جرایمی

۳. جابجایی اموال، تجهیزات یا سایر ابزارهای مورد استفاده یا در نظر گرفته شده برای استفاده در ارتکاب

چنین جرایمی

همچنین در بند اول ماده ۲۷ قسمت e و f نیز دوباره در مورد به اشتراک‌گذاری اطلاعات صحبت کرده و بیان کرده است که:^{۳۷}

بند e) تبادل اطلاعات با سایر کشورهای عضو در مورد ابزارها و روش‌های خاص مورد استفاده توسط گروه‌های جنایتکار سازمان‌یافته، از جمله، در صورت لزوم، مسیرها و وسایل حمل‌ونقل و استفاده از هویت‌های جعلی، اسناد تغییر یافته یا جعلی یا سایر ابزارهای پنهان کردن فعالیت‌های آنها

بند f) مبادله اطلاعات و هماهنگی اقدامات اداری و سایر اقدامات لازم به منظور شناسایی زود هنگام جرایم تحت پوشش این معاهده.

هدف پالرمو واضح و روشن است و کشوری که بندهای آن را پذیرفته، باید در جهت پیشگیری و مبارزه با جرائم سازمان یافته‌ی فراملی در حوزه‌های قضایی و غیرقضایی با کشورهای دیگر همکاری کرده و اطلاعات مورد نیاز درخواستی دیگر کشورها را با آنها به اشتراک بگذارد. لازم به ذکر است که جمهوری اسلامی ایران تحت شدیدترین تحریم‌ها قرار دارد و تجارت و تراکنش‌های مالی خود را در فضای غیررسمی مانند صرافی‌ها انجام می‌دهد. در این شرایط حفظ و صیانت از اطلاعات مالی به منظور جلوگیری از افزایش اثرگذاری تحریم از اهمیت بالایی برخوردار بوده و هرچه فضای مالی کشور تحریمی در فضای بین‌الملل غیرشفاف‌تر باشد به نفع آن کشور است.

حال در این شرایط پیوستن به کنواسیونی که ایران را متعهد می‌کند تا با دیگر کشورها در حوزه‌های مختلف به اشتراک گذاری اطلاعات بپردازد، باعث افزایش اثرگذاری تحریم و نقطه‌زنی آمریکا در تحریم هدف‌های خود می‌شود. البته لازم به ذکر است که با توجه به مطالب فوق، هدف این معاهده ارتقا همکاری در جهت هدف مذکور است؛ لذا کشوری که به این معاهده پیوسته است نمی‌تواند به طور مداوم از همکاری و ارائه‌ی اطلاعات به دلایل گوناگون اجتناب کند، چراکه این عمل با هدف معاهده در تضاد است.

در نتیجه پیوستن به معاهده پالرمو در صورت عمل به مفاد آن خطر امنیت ملی در پی دارد و عدم اجرای مفاد آن ایجاد هزینه سیاسی (عدم انجام تعهدات) در پی خواهد داشت.

۳۷. (e) To exchange information with other States Parties on specific means and methods used by organized criminal groups, including, where applicable, routes and conveyances and the use of false identities, altered or false documents or other means of concealing their activities;
(f) To exchange information and coordinate administrative and other measures taken as appropriate for the purpose of early identification of the offences covered by this Convention.





شرایط فعلی ایران در حوزه تحریم

یکی از مباحثی که مخالفین FATF در سال‌های ابتدایی پذیرش برنامه‌ی اقدام مطرح می‌کردند، ایجاد خود تحریمی در داخل به واسطه‌ی اجرای بندهای برنامه‌ی اقدام و به‌خصوص پالرمو بود. اجرای معاهده‌ی پالرمو همانطور که بیان شد به دلیل ایجاد شفافیت در حوزه‌ی اطلاعات مالی، تبادلات نهادهای تحریمی را آشکار می‌کند؛ بنابراین بعد از برجام، نهادهای غیرتحریمی به دلیل ترس از تحریم شدن، از همکاری با نهادهای تحریمی اجتناب می‌کردند و به اصطلاح یک پدیده‌ی خود تحریمی را رقم می‌زدند. اما این شرایط با گذر زمان و گسترش تحریم‌ها به تمام اقتصاد ایران ذیل برنامه‌ی فشار حداکثری و اعمال مجدد و افزایش کمی تحریم‌ها در سال‌های بعد از خروج آمریکا از برجام تغییر کرد.

تا قبل از اعمال مجدد تحریم‌ها ایران روزانه نزدیک به ۲٫۵ میلیون بشکه نفت صادر می‌کرد. اما پس از اعمال مجدد تحریم‌ها این مقدار به میزان زیادی کاهش پیدا کرد و برخی آمار حکایت از کاهش صادرات نفت به کمتر از ۵۰۰ هزار بشکه در روز را داشتند. اما نکته مهم در نحوه دسترسی به درآمدهای حاصل از این میزان صادرات است. براساس بخش‌های «۱۲(d)۳» و «۱۲(d)۴» قانون اختیارات دفاع ملی برای سال مالی ۲۰۱۲ (NDAA۲۰۱۲)، موسسات مالی کشورهای خارجی و حتی بانک‌های مرکزی این کشورها در صورت انجام تراکنش‌های مالی برای خرید نفت و فرآورده‌های نفتی از ایران از نظام پرداخت دلار و حساب کارگزاری در آمریکا محروم می‌شوند. با توجه به هزینه سنگین این موضوع برای بانک‌ها و موسسات مالی دنیا، عملاً موسسات مالی این اقدام را برای ایران انجام نمی‌دهند. بنابراین مبادلات مالی مربوط به همین میزان فروش نفت ایران نیز معمولاً یا از طرق غیررسمی و واسطه‌ها انجام می‌شد تا مقصد و مبدا پول مشخص نشود و یا از طریق موسسات مالی که ارتباطی با نظام مالی بین‌المللی ندارند صورت می‌گرفت. اما با گذشت زمان، از اواخر دوران ترامپ، ایران توانست فروش نفت خود را افزایش داده و از راه‌های مختلف دور زدن تحریم، فروش نفت خود را بر طبق برخی آمار به بالای ۶٫۱ میلیون بشکه در روز برساند.^{۳۸}

شرایط تحریمی فوق در زمان ریاست جمهوری بایدن نیز ادامه پیدا کرد و آمریکا به افزایش تحریم‌های ایران ادامه داد؛ به عنوان مثال در تاریخ ۳ نوامبر ۲۰۲۳ (۱۴ آبان ۱۴۰۲)، مجلس نمایندگان آمریکا پیش‌نویس قانونی با عنوان «قانون کشتی» با ۳۴۲ رای موافق و ۶۹ رای مخالف را تصویب کرد.^{۴۰} براساس متن پیش‌نویس «قانون کشتی»^{۳۹}، این قانون اشخاص حقیقی/حقوقی مرتبط با حمل‌ونقل نفت، فرآورده‌های نفتی و محصولات پتروشیمی ایران در سراسر دنیا را شامل تحریم می‌کند.

۳۸. آمار فروش نفت ایران بر اساس بلومبرگ

<https://www.bnnbloomberg.ca/iran-oil-exports-exceed-4-1-million-barrels-per-day-mehr-1.1958465>

۳۹. SHIP Act

H.R.3773:

<https://clerk.house.gov/Notes/2023598>

۴۰. پیش‌نویس قانون با شماره





این اشخاص حقیقی/حقوقی کسانی هستند که مالک یا اداره‌کننده بندری هستند که یک کشتی شناسه‌دار شده توسط خزانه‌داری آمریکا به دلیل حمل‌ونقل نفت ایران در آن پهلو می‌گیرد، یا حمل، تخلیه یا معاملات مربوط به نفت، فرآورده‌های نفتی و محصولات پتروشیمی، از ایران را انجام می‌دهند، یا مالک یا اداره‌کننده کشتی مورد استفاده برای انتقال نفت یا فرآورده‌های نفتی یا کشتی‌به‌کشتی از ایران باشند و مالک یا اداره‌کننده پالایشگاهی است که نفت یا فرآورده‌های نفتی با منشأ ایران را فرآوری، پالایش یا معامله می‌کند. علاوه بر این اعضای خانواده اشخاص تحریمی و همچنین کسانی که در مدیریت و کنترل آن‌ها هستند و کسانی که معامله یا تراکنش قابل توجهی با آن‌ها انجام می‌دهند یا حمایت اساسی برای آن‌ها فراهم می‌کنند نیز اشخاص حقیقی/حقوقی تحریمی به حساب می‌آیند.

بنابراین هم‌اکنون و در شرایط فعلی می‌توان بیان کرد که تمام اقتصاد ایران ذیل تحریم بوده و جمهوری اسلامی تمام تجارت و فروش نفت خود را از طریق روش‌های دور زدن تحریم که پیش‌تر مطرح شد انجام می‌دهد. فلذا پذیرش معاهده‌ی پالمو هم‌اکنون یک معنای متفاوتی از گذشته داشته و تجارت و فروش نفت ایران به شدت محدود خواهد شد. بدیهی است محدود شدن تجارت و عدم امکان فروش نفت به دلیل لو رفتن مسیرهای دور زدن تحریم به واسطه‌ی ایجاد شفافیت در اطلاعات مالی از طریق پذیرش معاهده‌ی پالمو، بر معیشت مردم تأثیر مستقیم خواهد گذاشت.

محدودیت در حمایت از جریان مقاومت و نهضت‌های آزادی بخش

مطابق با توصیه شماره ۴^{۴۱} گروه ویژه اقدام مالی، کشورهای عضو باید اقداماتی مانند آنچه که در کنوانسیون‌های وین، پالمو و کنوانسیون مقابله با تامین مالی تروریسم آمده است، هر نوع اقدام از جمله اقداماتی در زمینه قانون‌گذاری انجام دهند تا اموال و درآمدهای زیر را مسدود، مصادره و توقیف نمایند:

۱. اموال تطهیر شده از طریق پولشویی

۲. عواید حاصل از پولشویی و یا جرایم منشا و امکاناتی که در ارتکاب این جرایم استفاده می‌شود

۳. اموالی که حاصل تامین مالی تروریسم، اقدامات تروریستی و یا سازمان‌های تروریستی هستند یا در ارتکاب

این جرایم مورد استفاده قرار می‌گیرند و یا قصد استفاده یا تخصیص آن‌ها برای انجام چنین جرایمی وجود دارد

۴۱. Countries should adopt measures similar to those set forth in the Vienna Convention, the Palermo Convention, and the Terrorist Financing Convention, including legislative measures, to enable their competent authorities to freeze or seize and confiscate the following, without prejudicing the rights of bona fide third parties: (a) property laundered, (b) proceeds from, or instrumentalities used in or intended for use in money laundering or predicate offences, (c) property that is the proceeds of, or used in, or intended or allocated for use in, the financing of terrorism, terrorist acts or terrorist organisations, or (d) property of corresponding value.

Such measures should include the authority to: (a) identify, trace and evaluate property that is subject to confiscation; (b) carry out provisional measures, such as freezing and seizing, to prevent any dealing, transfer or disposal of such property; (c) take steps that will prevent or void actions that prejudice the country's ability to freeze or seize or recover property that is subject to confiscation; and (d) take any appropriate investigative measures.

Countries should consider adopting measures that allow such proceeds or instrumentalities to be confiscated without requiring a criminal conviction (non-conviction based confiscation), or which require an offender to demonstrate the lawful origin of the property alleged to be liable to confiscation, to the extent that such a requirement is consistent with the principles of their domestic law.



همچنین مطابق با ماده ۱۲ کنوانسیون پالرمو^{۴۲}، اقدامات کشورها در رابطه با جرایم سازمان یافته فراملی، باید در بردارنده اختیار برای انجام امور زیر باشد:

۱. شناسایی، ردیابی و ارزش گذاری اموال مشمول موضوع جرایم این کنوانسیون همچون مبارزه با پولشویی
۲. اقدامات موقت مانند مسدود کردن و توقیف اموال برای جلوگیری از هرگونه معامله، انتقال و یا واگذاری
این گونه اموال

۳. برداشتن گام‌هایی برای جلوگیری از فعالیت‌هایی که توانایی کشور برای مسدود کردن یا توقیف و یا بازپسگیری اموال مشمول صادره طبق جرایم این کنوانسیون را مخدوش می‌کنند و یا گام‌هایی برای بی‌اثر کردن
این گونه فعالیت‌ها

با توجه به دو مورد فوق و از آنجا که گروه ویژه اقدام مالی، در گزارشات خود، از حزب‌الله لبنان به عنوان گروهی که مشغول فعالیت‌های پولشویی و قاچاق مواد مخدر است یاد می‌کند، بی‌تردید با گسترش لیست افراد و نهادهای تحریمی که شامل افراد و تشکیلات اقتصادی وابسته به حزب‌الله لبنان خواهد شد، کشور تحت فشار قرار خواهد گرفت که دارایی‌ها و اموال افراد و نهادهای مرتبط با حزب‌الله لبنان را مسدود نماید. این امر به منزله‌ی کاهش و قطع حمایت از حزب‌الله لبنان خواهد بود.

موارد زیر گزارش‌های FATF هستند که در آن‌ها حزب‌الله لبنان متهم به پولشویی و قاچاق شده است:

۱. FATF در اکتبر ۲۰۱۳، گزارشی با عنوان «تامین مالی تروریسم در غرب آفریقا» (TERRORIST FINANCING IN WEST AFRICA) منتشر کرد^{۴۳} و با استناد به گزارش‌های آمریکا، حزب‌الله لبنان را متهم به قاچاق مواد مخدر و پولشویی در غرب آفریقا کرده است. در بخشی از این گزارش FATF آمده است:
«از لبنان به آمریکا پول واریز می‌شد تا ماشین‌های دست دوم خریداری شده و به غرب آفریقا برای فروش مجدد، منتقل شود. پول حاصل از فروش این ماشین‌ها به همراه درآمد حاصل از فروش مواد مخدر، در قالب توده‌های حجیم اسکناس، به لبنان منتقل می‌شد. اعضای سازمان حزب‌الله لبنان و پشتیبانان این نهاد، در جای جای این برنامه پولشویی قرار داشتند».

۴۲. ۱. States Parties shall adopt, to the greatest extent possible within their domestic legal systems, such measures as may be necessary to enable confiscation of:

(a) Proceeds of crime derived from offences covered by this Convention or property the value of which corresponds to that of such proceeds;
(b) Property, equipment or other instrumentalities used in or destined for use in offences covered by this Convention.

2. States Parties shall adopt such measures as may be necessary to enable the identification, tracing, freezing or seizure of any item referred to in paragraph 1 of this article for the purpose of eventual confiscation.

3. If proceeds of crime have been transformed or converted, in part or in full, into other property, such property shall be liable to the measures referred to in this article instead of the proceeds.

4. If proceeds of crime have been intermingled with property acquired from legitimate sources, such property shall, without prejudice to any powers relating to freezing or seizure, be liable to confiscation up to the assessed value of the intermingled proceeds.

5. Income or other benefits derived from proceeds of crime, from property into which proceeds of crime have been transformed or converted or from property with which proceeds of crime have been intermingled shall also be liable to the measures referred to in this article, in the same manner and to the same extent as proceeds of crime.

6. For the purposes of this article and article 13 of this Convention, each State Party shall empower its courts or other competent authorities to order that bank, financial or commercial records be made available or be seized. States Parties shall not decline to act under the provisions of this paragraph on the ground of bank secrecy.

7. States Parties may consider the possibility of requiring that an offender demonstrate the lawful origin of alleged proceeds of crime or other property liable to confiscation, to the extent that such a requirement is consistent with the principles of their domestic law and with the nature of the judicial and other proceedings.

8. The provisions of this article shall not be construed to prejudice the rights of bona fide third parties.

9. Nothing contained in this article shall affect the principle that the measures to which it refers shall be defined and implemented in accordance with and subject to the provisions of the domestic law of a State Party.

۴۳. در اکتبر ۲۰۱۳ با عنوان تامین مالی تروریسم در غرب آفریقا FATF گزارش

<https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Methodsandtrends/Tf-west-africa.html>





در بخش دیگری از این گزارش هم آمده است:

«در ژوئن ۲۰۱۳، ۴ فرد لبنانی، از جانب وزارت خزانه‌داری آمریکا تحریم شدند. این ۴ شخص حزب‌الله لبنان را کمک می‌کردند تا نفوذ خود را در غرب قاره آفریقا افزایش دهد. این افراد، به قاچاق مواد مخدر نیز، فعالیت داشتند و به همین دلیل این اقدام وزارت خزانه‌داری آمریکا، تلاشی برای قطع همکاری‌های قاچاقچیان مواد مخدر با گروه‌های ستیزه‌جو در خاورمیانه بوده است».

۲. FATF در گزارش دیگری در اکتبر ۲۰۱۵، با عنوان «خطرات در حال ظهور تامین مالی تروریسم» (Emerging Terrorist Financing Risks) اعلام کرده است:

«یک رابطه میان قاچاق مواد مخدر و تامین مالی گروه‌های تروریستی همچون حزب‌الله لبنان وجود دارد. سازمان‌های تروریستی به راحتی می‌توانند سود حاصل از قاچاق مواد مخدر را دریافت نمایند چرا که آن‌ها شبکه‌ای از روابط پنهان بانکی دارند».^{۴۴}

۳. FATF در گزارشی دیگر با عنوان «تامین مالی تروریسم در غرب و مرکز آفریقا» (TERRORIST FINANCING IN WEST AND CENTRAL AFRICA) که در اکتبر ۲۰۱۶ منتشر کرده است، بیان می‌کند:

«گزارش‌های متعددی وجود دارد که نشان می‌دهد منطقه غرب آفریقا، منطقه مستعدی برای تولید و توزیع مواد مخدر است. به عنوان مثال اداره مبارزه با مواد مخدر آمریکا گزارش می‌دهد که برخی کارتل‌های قاچاق مواد مخدر مکزیکی در آزمایشگاه‌های مخفی در این منطقه (نیجریه)، به تولید مواد مخدر روی می‌آورند. در این منطقه همچنین سازمان‌های پولشویی و قاچاق مواد مخدر، به وسیله افرادی با ملیت لبنانی رهبری می‌شوند. افرادی که مظنون به ارتباط نزدیک با حزب‌الله لبنان هستند».^{۴۵}

کاهش حمایت از نهضت‌های آزادی بخش، به معنی نادیده گرفتن اصل ۱۵۴ قانون اساسی است که در آن آمده است: «جمهوری اسلامی ایران سعادت انسان در کل جامعه بشری را آرمان خود می‌داند و استقلال و آزادی و حکومت حق و عدل را حق همه مردم جهان می‌شناسد. بنابراین در عین خودداری کامل از هرگونه دخالت در امور داخلی ملت‌های دیگر، از مبارزه حق طلبانه مستضعفین در برابر مستکبرین در هر نقطه از جهان حمایت می‌کند.»

خداشه به استقلال کشور

الحاق به کنوانسیون پالمو در موارد متعددی الزامات و تعهدات به جرم‌انگاری را برای دولت به وجود می‌آورد. به موجب این کنوانسیون دولت ایران متعهد می‌گردد که مشارکت در گروه مجرمانه سازمان‌یافته، تطهیر عواید حاصل از جرم، پولشویی و فساد را جرم‌انگاری کند. بدین ترتیب الحاق به این توافق فراملی این الزام را برای جمهوری اسلامی ایران به وجود می‌آورد تا قوانین و فرآیندهای کیفری خود را همسو با انتظارات کنوانسیون بازنگری و ترمیم یا در مواردی که رفتاری مجرمانه تلقی نشده است اقدام به جرم‌انگاری کند.

۴۴. گزارش FATF در اکتبر ۲۰۱۵ با عنوان خطرات در حال ظهور تامین مالی تروریسم
<https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Methodsand Trends/Emerging-terrorist-financing-risks.html>

۴۵. گزارش FATF در سال ۲۰۱۶ با عنوان تامین مالی تروریسم در غرب و مرکز آفریقا
<https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/reports/Terrorist-Financing-West-Central-Africa.pdf.coredownload.pdf>





این امر در تعارض با اصول ۱۵۲ و ۱۵۳ قانون اساسی است که نفی هر گونه سلطه از خارج از کشور را خواستار شده و استقلال را به عنوان یک پایه اساسی برای بقای حکومت معرفی می‌کند. در اصل ۱۵۳ قانون اساسی آمده است که هر گونه قرارداد که موجب سلطه بیگانه بر منابع طبیعی و اقتصادی، فرهنگ، ارتش و دیگر شئون کشور گردد ممنوع است. به عنوان مثال، بررسی‌های انجام‌شده نشان می‌دهد بخش‌هایی از لایحه اصلاح قانون مبارزه با پولشویی که آذرماه سال ۱۳۹۶، از سوی دولت وقت به مجلس ارسال شد و در تاریخ ۲۶ اردیبهشت همان سال توسط مجلس تصویب شد، منطبق بر کنوانسیون مبارزه با جرایم سازمان یافته فراملی (پالرمو) تهیه شده است.

۱. در بند ب ماده ۲ اصلاحیه نسبت به قانون فعلی، دو واژه «کتمان» و «جرم منشاء» اضافه شده است. دو واژه‌ای که دقیقاً در متن ماده ۶، بند الف، قسمت ۱ کنوانسیون پالرمو آمده است. بر این اساس، بند مذکور این گونه تغییر یافته است:

«تبدیل، مبادله یا انتقال عوایدی به منظور پنهان کردن یا کتمان منشأ غیرقانونی آن با علم به این که به طور مستقیم یا غیرمستقیم ناشی از ارتکاب جرم بوده یا کمک به مرتکب جرم منشا به نحوی که وی مشمول آثار و تبعات قانونی ارتکاب آن جرم نگردد.»

۲. در ماده ۳، واژه منشاء به کلمه جرم، افزوده شده است. واژه‌ای که در قانون فعلی نبوده ولی در بند «۵» ماده ۲^{۴۶} کنوانسیون پالرمو آمده است. بر این اساس ماده ۳، تطابق عینی با بند «۵» ماده ۲ کنوانسیون پالرمو پیدا کرده است. بر این اساس، بند مذکور به این نحو تغییر یافته است:

«عواید حاصل از جرم منشاء به معنای هر نوع مالی است که به طور مستقیم یا غیرمستقیم از فعالیت‌های مجرمانه ناشی از جرائم منشاء به دست آمده باشد.»

۳. در قانون فعلی، اینکه مکان وقوع جرم منشا در داخل و یا خارج از کشور باشد مشخص نیست اما در بند ۲، قسمت سوم ماده ۶ کنوانسیون پالرمو آمده است:

«جرائم اصلی تخلفاتی را در برمی‌گیرد که هم در داخل و هم در خارج قلمرو کشور عضو مورد نظر اتفاق می‌افتد. با این حال، جرائمی که خارج از قلمرو کشور عضو اتفاق افتاده‌اند، تنها در صورتی جرم اصلی تلقی خواهند شد که طبق قوانین داخلی کشور عضو که این عمل در آن اتفاق است جرم محسوب شود و همچنین طبق قوانین داخلی کشور عضو اجراکننده یا اعمال‌کننده این ماده نیز، عمل مجرمانه تلقی گردد.»^{۴۷}

۴۶. "Controlled delivery" shall mean the technique of allowing illicit or suspect consignments to pass out of, through or into the territory of one or more States, with the knowledge and under the supervision of their competent authorities, with a view to the investigation of an offence and the identification of persons involved in the commission of the offence;

۴۷. "For the purposes of subparagraph (b), predicate offences shall include offences committed both within and outside the jurisdiction of the State Party in question. However, offences committed outside the jurisdiction of a State Party shall constitute predicate offences only when the relevant conduct is a criminal offence under the domestic law of the State where it is committed and would be a criminal offence under the domestic law of the State Party implementing or applying this article had it been committed there;



همین بند تحقیقا در تبصره ۱ ماده ۳ اصلاحیه قانون پولشوئی مصوب مجلس تکرار شده است. در تبصره ۱ ماده ۳ اصلاحیه آمده است:

«جرم منشا موضوع این ماده، اعم است از اینکه در داخل و یا در خارج از کشور واقع شده باشد، مشروط بر اینکه جرم واقع شده، در خاج از کشور ایران نیز مطابق قانون، جرم باشد.»

ماده	لایحه اصلاحی مصوب مجلس	قانون فعلی	کنوانسیون پالرمو
تبصره ۱ ماده ۹	چنانچه عواید حاصل از جرم به اموال دیگری تبدیل یا تغییر یافته باشد همان اموال و در صورت انتقال به ثالث با حسن نیت، معادل آن، از اموال مرتکب ضبط خواهد شد.	چنانچه عواید حاصل به اموال دیگری تبدیل یا تغییر یافته باشد، همان اموال ضبط خواهد شد.	ماده ۱۲، بند ۳ چنانچه تمام یا بخشی از عواید حاصل از جرم، به اموال دیگری تبدیل یا تغییر داده شده باشند، این اموال به جای عواید مزبور، مشمول تدابیر مندرج در این ماده خواهند بود. ^{۴۸} ماده ۱۲، بند ۸ مفاد این ماده (ماده ۱۲ پیرامون مصادره و توقیف) نباید به گونه‌ای تعبیر شود که به حقوق اشخاص ثالث دارای حسن نیت، لطمه‌ای وارد آید. ^{۴۹}

۴. در تبصره ۱ ماده ۹ اصلاحیه قانون مبارزه با پولشوئی «ضبط عواید حاصل از جرم در صورتی که اموال مشهود تبدیل شده باشد»، به ماده ۹ فعلی اضافه شده است. این اصلاح، دقیقا در تطبیق با بندهای ۳ و ۸ ماده ۱۲ کنوانسیون پالرمو است. در جدول ذیل، این تطبیق نشان داده شده است.

۴۸. If proceeds of crime have been transformed or converted, in part or in full, into other property, such property shall be liable to the measures referred to in this article instead of the proceeds.

۴۹. The provisions of this article shall not be construed to prejudice the rights of bona fide third parties.

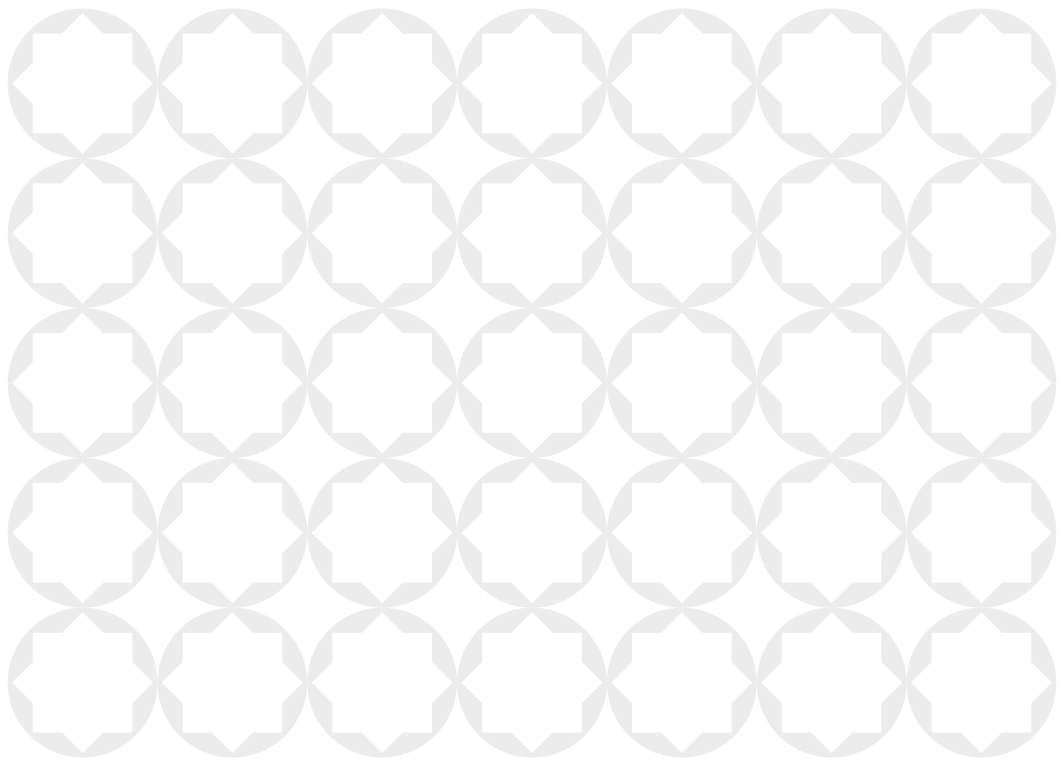


جمع بندی

پیوستن به کنوانسیون پالمو، دارای اشکالات جدی و عواقب منفی برای کشور خواهد بود. عدم حمایت از نهضت‌های آزادی‌بخش مانند حزب‌الله لبنان تحت عنوان همکاری‌های مبارزه با پولشویی و تروریسم، زیر سوال بردن استقلال کشور به واسطه تغییر در قوانین مطابق با خواسته‌های کنوانسیون، از پیامدهای منفی این کنوانسیون است. همچنین مجموعه سازوکارهای موجود در مواد و مفاد کنوانسیون پالمو، یک نظام مقابله با جرائم سازمان‌یافته در سطح فراملی را پیش‌بینی می‌کند که دور زدن تحریم و نقض مقررات تحریمی ثانویه کشور آمریکا (اعم از تحریم‌های بانکی و تجاری) هم شامل آن‌ها می‌شود. در جدول زیر، مشابهت‌های جرم در کنوانسیون پالمو با جرم نقض مقررات تحریمی که معمولاً به منظور دور زدن تحریم‌ها صورت می‌گیرد، ذکر شده است.

ردیف	تعهدات لازم در کنوانسیون پالمو	ویژگی‌های موارد دور زدن تحریم
1	ماده 3 تعریف جرم سازمان یافته در سطح فراملی	دور زدن تحریم معمولاً از طریق چندین کشور با شبکه ای از شرکت‌ها، صورت می‌گیرد.
2	ماده 6 جرم انکاری شست و شوی عواید حاصل از جرم	عواید حاصل از نقض تحریم‌ها، به منظور موجه جلوه دادن، نیازمند پنهان‌سازی مبدا و منشا اولیه است.
3	ماده 7 تدابیر لازم برای مبارزه با پولشویی	در دور زدن تحریم، نبایستی شناخت کافی مشتری صورت گیرد چرا که در این صورت، احتمال دور زدن تحریم، کاهش خواهد یافت.

با ملاحظه جرائم مربوط به نقض مقررات تحریمی، شرکت‌های ایرانی مشمول تعریف جرم در کنوانسیون پالمو می‌شوند. براین اساس، الحاق به این کنوانسیون، ظرفیت تهدیدزایی برای جمهوری اسلامی که گرفتار تحریم‌های فراسرزمینی آمریکا هست، را دارا می‌باشد.



ISA CENTER
International & Strategic
Analysis Center