



اظهار نظر مجمع شورتی حقوقی

در خصوص:

لایحه الحاق به کنوانسیون بین‌المللی مبارزه

با تأمین مالی تروریسم (CFT)

کد گزارش: ۹۷۰۷۰۶۹

تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۰۷/۲۴

پژوهشکده شورای نگهبان

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

لایحه الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به

کنوانسیون بین‌المللی مقابله با تأمین مالی تروریسم

مقدمه

«کنوانسیون بین‌المللی مقابله با تأمین مالی تروریسم» در تاریخ ۹ دسامبر ۱۹۹۹ توسط مجمع عمومی سازمان ملل متحد تصویب و نهایتاً مطابق بند «۱» ماده (۲۶) کنوانسیون در تاریخ ۱۰ آوریل ۲۰۰۲ لازم‌الاجرا گردید. این کنوانسیون به سه موضوع اصلی جرم‌انگاری تأمین مالی تروریسم مبتنی بر تعریف ارائه‌شده در کنوانسیون در قوانین جزایی کشورها، همکاری گسترده و معاضدت قضایی کشورهای عضو در موضوع تأمین مالی تروریسم و وضع قواعد و مقررات لازم‌الاجرا مربوط به ایفای نقش موسسات مالی در کشف و گزارش‌دهی موارد تأمین مالی تروریسم پرداخته است.

این کنوانسیون به جهت ماهیت، دایره شمول و اطلاق که از آن برخوردار می‌باشد، از جمله معاهداتی است که الحاق با آن می‌تواند آثار محسوس و قابل توجهی در وضعیت کشور در مقابل سایر کشورها و نهادهای بین‌المللی داشته باشد و از همین حیث اهمیت بسزایی یافته است، به‌نحوی که تاکنون در قطعنامه‌های متعددی از سوی شورای امنیت سازمان ملل بر لزوم تصویب و اجرای مفاد آن تأکید شده است و در مقابل، همین حساسیت‌ها باعث شده، الحاق به آن از سوی صاحب‌نظران و مراجع مختلف محل تأمل قرار گیرد. در همین خصوص برای نخستین بار لایحه الحاق به این کنوانسیون در سال ۱۳۸۰ از سوی دولت به مجلس شورای اسلامی تقدیم گردید، لکن به دلیل ملاحظات پیش‌گفته از دستور کار مجلس خارج شد و تا اینکه مجدداً پس از امضاء و در چارچوب اجرای «برنامه اقدام» ارائه شده از سوی گروه ویژه اقدام مالی (FATF)، این لایحه از سوی دولت به مجلس تقدیم گردید. لذا با عنایت به اهمیت موضوع و باتوجه به مباحث مطروحه پیرامون این کنوانسیون، گزارش حاضر که حاصل بررسی‌های صورت‌گرفته به‌همراه جلسات متعدد با کارشناسان دستگاه‌های مختلف، کارشناسان حقوق بین‌الملل، اقتصاد سیاسی، مدیریت مالی و روابط بین‌الملل می‌باشد، در سه بخش ناظر به مصوبه مجلس به بررسی کنوانسیون و ملاحظات پیرامون آن خواهد پرداخت. پیش از ورود به بحث‌های تفصیلی، چکیده‌ای از بررسی‌های صورت‌گرفته ارائه می‌گردد.

چکیده

در رابطه با مصوبه مجلس در خصوص الحاق به «کنوانسیون بین‌المللی مقابله با تأمین مالی تروریسم»، سه محور اصلی به شرح ذیل مورد توجه قرار گرفت:

۱) نخستین موضوعی که به عنوان زیربنای بحث مورد توجه قرار گرفت جایگاه حق شرط‌های ایران، اعتبار، و آثار آن در نظام حقوق بین‌الملل می‌باشد. براین اساس ضمن تحلیل حقوقی «حق شرط» در نظام حقوق بین‌الملل و ویژگی‌ها و الزامات آن در این نظام، به بیان مختصات برخی شروط اساسی و مهم تعیین شده در مصوبه مجلس پرداختیم و اعتبار آن‌ها از منظر حقوق بین‌الملل مورد توجه قرار گرفت و نهایتاً مشخص گردید بادر نظر گرفتن شروط و ویژگی‌های اساسی که حقوق بین‌الملل (و به طور خاص کنوانسیون حقوق معاهدات وین ۱۹۶۹) برای «شرط» در معاهدات در نظر گرفته است، برخی از شروط پیش‌بینی شده در مصوبه مجلس که ناظر به رفع ایرادات و مغایرت‌های کنوانسیون با قانون اساسی و موازین شرع می‌باشد، فاقد اثر بوده و از نظر حقوق بین‌الملل باطل تلقی می‌گردد و لذا نمی‌توان چنین شروطی را رافع ایرادات کنوانسیون قلمداد کرد.

۲) در بخش دوم از گزارش سعی شد مفاد کنوانسیون از حیث ماهوی و شکلی مورد توجه قرار گیرد. در بررسی مفاد کنوانسیون دو محور اصلی این کنوانسیون ناظر به «ماهیت رفتار تروریستی» و «استرداد و معاضدت قضایی» تشریح و بادر نظر گرفتن ایرادات حق شرط‌های پیش‌بینی شده، مغایرت‌ها و ایرادات کنوانسیون ناظر به این دو محور مشخص گردید. در موضوع نخست، ایراد اصلی مربوط به اطلاق کنوانسیون در شمول تعریف تروریسم بود و براساس آن بخش عمده فعالیت و اقدامات گروه‌های مقاومت ذیل تعریف عام تروریسم قرار می‌گرفت. در موضوع بعدی، ضمن تشریح ابعاد استرداد و معاضدت در کنوانسیون حاضر، ایرادات معموله شورای نگهبان در خصوص استرداد و معاضدت قضایی مبنی بر مغایرت اعمال مقررات غیر منطبق با موازین شرعی و تأیید صحت قوانین و آیین دادرسی قوه قضائیه کشورهای دیگر مطرح گردید.

۳) سومین موضوعی که در گزارش حاضر به آن پرداخته شده است، ملاحظات فنی و ابعاد جانبی است که پیرامون این کنوانسیون در تحلیل‌های ارائه شده از سوی صاحب‌نظران مطرح شده است. چراکه هرچند مفاد کنوانسیون حاضر محل توجه اصلی در بررسی‌های لازم می‌باشد، لکن فضایی که این کنوانسیون در چارچوب آن عملیاتی خواهد شد و همچنین تأثیری که بر موضوعات دیگر خواهد داشت می‌تواند کمک مؤثری به بررسی جامع موضوع نماید. ازین رو در این بخش موضوعاتی همچون «ارتباط میان الحاق جمهوری اسلامی ایران به «کنوانسیون بین‌المللی مقابله با تأمین مالی تروریسم» (CFT) با گروه ویژه اقدام مالی (FATF)، «وابستگی رابطه‌ی اقتصادی ایران با سایر کشورها با خروج ایران از لیست کشورهای پرخطر»، «میزان ارتباط قرار گرفتن ایران در لیست کشورهای غیرهمکار FATF و تأثیرگذاری تحریم‌ها بر اقتصاد ایران» و «ضمانت اجراهای بین‌المللی «کنوانسیون بین‌المللی مقابله با تأمین مالی تروریسم» مورد توجه و بررسی قرار گرفت.

بخش اول - تحلیلی بر حق شرط‌های ایران بر لایحه الحاق ایران به کنوانسیون مقابله با تأمین مالی تروریسم

مصوبه مجلس در خصوص کنوانسیون «مقابله با تأمین مالی تروریسم» علاوه بر متن کنوانسیون، متضمن ماده واحده، ۷ شرط و یک تبصره می‌باشد. در این میان شروط مزبور که به نوعی ناظر به دغدغه‌های جمهوری اسلامی ایران و همچنین رفع ایرادات و مغایرت‌های کنوانسیون حاضر با برخی اسناد و موازین بالادستی می‌باشد از اهمیت بسزایی برخوردار است. چراکه اعتبار و

مفاد این شروط در تحلیل کنوانسیون حاضر و پیامدهای قطعی آن اثرات بسزایی دارد. لذا ابتدا به تبیین «حق شرط» در نظام حقوق بین‌الملل پرداخته و در ادامه به بررسی حق شرط‌های پیش‌بینی شده در مصوبه مجلس نسبت به کنوانسیون بین‌المللی مقابله با تأمین مالی تروریسم خواهیم پرداخت.

۱. تبیین حقوقی حق شرط در نظام حقوق بین‌الملل

در نظام حقوق بین‌الملل، ضوابط و مقررات عام پیرامون ابعاد گوناگون معاهدات بین‌المللی در کنوانسیون حقوق معاهدات وین (۱۹۶۹) پیش‌بینی گردیده که از سال ۱۹۸۰ نیز لازم‌الاجرا شده است و موضوع اصلی آن «حقوق معاهدات» و مجموعه قواعد و فرآیندهای حاکم بر «توافق‌های بین‌المللی» است. یکی از موضوعاتی مهم پیرامون معاهدات بین‌المللی که در عهدنامه وین نیز به آن تصریح شده است، موضوع «حق شرط»^۱ بر موافقت‌نامه‌های بین‌المللی و تبیین ابعاد گوناگون آن همانند مفهوم، آثار، شرایط حق شرط و اعتراض به آن است. در ادامه (باتوجه به شروط مصوب مجلس شورای اسلامی در خصوص «کنوانسیون مقابله با تأمین مالی تروریسم») به بررسی برخی از این ابعاد خواهیم پرداخت:

۱-۱. مفهوم حق شرط: بر اساس جزء «د» بند «۱» ماده (۲) کنوانسیون حقوق معاهدات وین ۱۹۶۹، «حق شرط» عبارت است از بیانیه یک جانبه‌ای که یک کشور تحت هر نام یا به هر عبارت در موقع امضاء، تنفیذ، قبول، تصویب یا الحاق به یک معاهده صادر می‌کند و به وسیله آن قصد خود را دایر بر عدم شمول (مستثنی کردن) یا تعدیل (تغییر) آثار حقوقی بعضی از مقررات معاهدات نسبت به خود بیان می‌دارد. بر اساس این تعریف؛

اولاً، حق شرط عملی یک‌جانبه از طرف کشورها یا سازمان‌های بین‌المللی طرف معاهده است.

ثانیاً، استفاده از هر نام و عنوانی برای بیان حق شرط اثری در تغییر آثار حق شرط در حقوق بین‌الملل ندارد.

ثالثاً، کشورها یا سازمان‌های بین‌المللی از طریق حق شرط می‌توانند تعهدات خود را نسبت به معاهده محدود نمایند که اثر حقوقی آن مستثنی شدن از مقررات معاهده است و همچنین می‌توانند دامنه‌ی شمول تعهدات خود را در چارچوب شرایط تعیین‌شده در معاهده تغییر دهند.

رابعاً، حق شرط صرفاً نسبت به برخی از مواد معاهده قابل اعمال است و نه کل معاهده. به بیان دقیق‌تر شرط‌گذار باید معاهده را در کل بپذیرد و صرفاً دامنه‌ی شمول تعهد خود را در برخی موارد محدود نماید. بر همین اساس هر شرط کلی و عام بر معاهده ممنوع است و در نتیجه حق شرط باید صریح، روشن و منجز باشد.

۱. از حق شرط که معادل RESERVATION است در حقوق بین‌الملل عمومی به حق امتناع، حق تحفظ، شرط، تحفظ و تحدید تعهد یاد می‌شود.

۲-۱. شرایط حق شرط: بر اساس کنوانسیون حقوق معاهدات وین (۱۹۶۹) اصل بر این است که طرف‌های معاهده از آزادی عمل در انشای حق شرط برخوردارند، مگر در موارد استثنایی که در ماده (۱۹) کنوانسیون^۱ به آن‌ها اشاره شده است. این موارد به شرح ذیل می‌باشند:

۱. معاهده حق شرط را ممنوع کرده باشد (ممنوعیت کلی) (بند «الف» ماده ۱۹).

۲. مواد مشخصی از معاهده از اعمال حق شرط ممنوع نشده باشد (ممنوعیت جزئی)^۲ (بند «ب» ماده ۱۹).

۳. حق شرط با هدف و موضوع معاهده مغایرت نداشته باشد (بند «ج» ماده ۱۹).

اما آنچه که در ارتباط با استثنائات حق شرط حائز اهمیت می‌باشد، مربوط به محدودیت مقرر در بند «ج» ماده (۱۹) کنوانسیون حقوق معاهدات مبنی بر ممنوعیت حق شرط برخلاف موضوع و هدف معاهده است. چراکه همانگونه که اشاره خواهد شد، حق شرط‌های مقرر در خصوص کنوانسیون حاضر مشمول بندهای «الف» و «ب» ماده (۱۹) کنوانسیون حقوق معاهدات نخواهد شد. در این رابطه باید گفت مطابق مقرر فوق‌الذکر در صورتی که شرطی با موضوع و هدف معاهده مغایر باشد، علی‌الاصول چنین حق شرطی باطل است. چرا که عضویت در معاهده با استثنا نمودن تعهدات کشور از دایره‌ی هدف یا موضوع و یا تغییر آن‌ها، پیوستن به آن را بی‌معنا می‌نماید و همین امر توسط اکثر حقوق‌دانان بین‌الملل و همچنین برخی مراجع بین‌المللی پیش‌بینی شده است.^۳ اما آنچه که در این میان می‌تواند محل تامل باشد، مرجع ارزیابی حق شرط‌های مغایر با موضوع و هدف معاهده است. در این خصوص در نظام حقوق بین‌الملل باید میان دو فرض قائل به تفکیک شد؛ چنانچه معاهده در این زمینه حکم مشخصی داشته باشد و مرجعی را تعیین نموده باشد مطابق با آن عمل خواهد شد، اما چنانچه معاهده در خصوص موضوع ساکت باشد مرجع ارزیابی موضوع هر یک از طرف‌های معاهده است که با پذیرش و یا اعتراض به حق شرط نظر خود درباره‌ی انطباق شرط با موضوع و هدف معاهده را اعلام می‌نمایند. شایان ذکر است دیوان دادگستری بین‌المللی و مجمع

۱. یک کشور هنگام امضاء، تنفیذ، قبولی، تصویب یا الحاق به یک معاهده می‌تواند تعهد خود نسبت به آن معاهده را محدود کند مگر در صورتی که:

الف. معاهده تحدید تعهد را ممنوع کرده باشد؛

ب. معاهده مقرر کرده باشد که تحدید تعهد فقط در موارد خاص که شامل تعهد مورد بحث نیست، مجاز است؛ یا

ج. در غیر موارد مشمول بندهای «الف» و «ب»، وقتی که تحدید تعهد با هدف و منظور معاهده مغایرت داشته باشد.

۲. در خصوص شرایط و محدودیت‌های اعمال حق شرط باید بیان نمود که از یکسو ممنوعیت حق شرط نسبت به برخی از مفاد معاهده به معنای تجویز و امکان حق شرط بر سایر مفاد معاهده است و از سوی دیگر اعلام امکان حق شرط نسبت به برخی از مواد معاهده به معنای ممنوعیت اعمال حق شرط نسبت به سایر مواد نیست.

۳. نظریه مشورتی دیوان بین‌المللی دادگستری مورخ ۲۸ مه ۱۹۵۱ در قضیه اعتبار حق شرط بر معاهده منع و مجازات کشتار دسته جمعی

عمومی سازمان ملل متحد، ارکان سازمان ملل را از ارائه هرگونه پیشنهادی در زمینه ارزیابی موضوع و هدف معاهده و تعیین معیارها منع می‌کنند و مسئولیت موضوع را به کشورهای طرف توافق واگذار می‌نمایند.^۱

در نتیجه مستند به متن ماده (۱۹) کنوانسیون حقوق معاهدات وین (۱۹۶۹) حق شرط به دو دسته‌ی حق شرط ممنوع و حق شرط مجاز تقسیم می‌شود. حق شرط‌هایی که مغایر با موضوع و هدف معاهده باشد و یا در معاهده اعمال حق شرط به صورت جزئی و کلی منع شده باشد، در همان بخش غیر مجاز و در حقوق بین‌الملل باطل تلقی می‌گردد و کشور تعیین‌کننده‌ی شرط نمی‌تواند به آن‌ها استناد نماید و در مقابل سایر طرفین ملزم به رعایت مفاد اصل معاهده بدون در نظر گرفتن شرط مزبور خواهد بود. از سوی دیگر نیز شرط‌هایی که شرایط مذکور در ماده‌ی ۱۹ کنوانسیون حقوق معاهدات را رعایت کرده باشد، شرط مجاز تلقی خواهد شد.

۳-۱. اعتراض به حق شرط: با توجه به تفکیک میان حق شرط‌های مجاز و حق شرط‌های غیرمجاز و در چارچوب شکل‌گیری نظام حق شرط مجاز؛ همان‌گونه که اصل در معاهدات بین‌المللی بر آزادی تعیین حق شرط با رعایت ضوابط ماده‌ی (۱۹) کنوانسیون حقوق معاهدات وین است؛ هر یک از طرف‌های متعاقد نیز این امکان را دارند تا به حق شرط تعیین شده واکنش نشان داده و به صورت صریح یا ضمنی حق شرط‌های اعلام شده را بپذیرند و یا به آن اعتراض نمایند. لازم به ذکر است که سکوت و عدم اعتراض به حق شرط‌ها به منزله‌ی پذیرش آن‌ها محسوب می‌شود. به بیان دقیق‌تر اگر حق شرط بر معاهده مجاز باشد اثربخشی آن نیازی به رضایت طرفین نخواهد داشت و طرف‌های معاهده در صورت اعتراض باید عدم رضایت از شرط را رسماً و کتبا و در مدت ۱۲ ماه پس از اعلام حق شرط بیان نمایند.^۲ اما اگر شرط مزبور جزء شروط غیرمجاز قلمداد گردد،

^۱ قطعنامه ۵۹۸ مورخ ۱۲ ژوئن ۱۹۵۲ مجمع عمومی سازمان ملل متحد و نظریه مشورتی دیوان بین‌المللی دادگستری مورخ ۲۸ مه ۱۹۵۱ در قضیه اعتبار حق شرط بر معاهده منع و مجازات کشتار دسته جمعی

^۲ آثار اعتراض به حق شرط‌های مجاز:

نسبت به کشورهایی که به حق شرط اعتراضی نداشته باشند: قبول حق شرط یک کشور به وسیله یک کشور دیگر متعاقد موجب می‌گردد آن دو کشور از زمان لازم الاجرا شدن معاهده نسبت به آن‌ها، با رعایت حق شرط در مقابل یکدیگر طرف معاهده محسوب شوند و اثر حقوقی حق شرط آن است که آن بخش از مقررات معاهده که متضمن حق شرط بوده است در حدود تعیین شده در حق شرط، میان طرفین لازم‌الاجرا خواهد بود. هر چند که این تغییرات تأثیری بر کل معاهده و مناسبات میان طرف‌های دیگر معاهده نخواهد داشت.

نسبت به کشورهایی که به حق شرط اعتراض نمایند: در صورتی که کشوری از کشورهای طرف توافق به شرط‌های تعیین شده بر معاهده اعتراض نماید باید میان دو فرض قائل به تفکیک شد؛

۱- طرف معترض به حق شرط در معاهده، قصد صریح خود را مبنی بر عدم اجرای کامل معاهده، میان خود و طرف شرط‌گذار اعلام می‌کند. بر این مبنا کشور مخالفت‌کننده باید مخالفت خود را صریحاً اعلام کند و مخالفت یک کشور متعاقد با حق شرط یک کشور مانع از لازم‌الاجرا شدن معاهده بین کشور مخالفت‌کننده و کشوری که حق شرط ارائه نموده است، نمی‌شود مگر آنکه کشور مخالفت‌کننده قطعاً منظور مخالف آن را ابراز نموده باشد.

۲- کشوری که با حق شرط مخالفت کرده، چنانچه به لازم‌الاجرا شدن معاهده بین خود و کشوری که به حق شرط اقدام نموده مخالفت نکند، صرفاً آن قسمت و به همان میزان از مقررات معاهده که موضوع حق شرط واقع شده است، بین آنها اعمال نخواهد شد.

نه تنها رعایت مهلت جهت اعتراض ضروری نیست بلکه هرگاه هر کشور و یا مرجعی می‌تواند مستند به ماده (۱۹) کنوانسیون حقوق معاهدات، اعتراض و عدم جواز آن را اعلام نماید و در این صورت تعهد کشور شرط‌گذار به اصل معاهده باقی و شرط غیرمجاز، نادیده گرفته می‌شود.

۲. بررسی شروط مقرر بر کنوانسیون مقابله با تأمین مالی تروریسم

پس از تحلیل کلیات موضوع حق شرط بر معاهدات بین‌المللی باید به بررسی و تحلیل حقوقی موضوع شرط‌های مقرر بر کنوانسیون بین‌المللی مقابله با تأمین مالی تروریسم در مصوبه مجلس و آثار این شروط بر کنوانسیون بپردازیم. در این راستا در ادامه ابتدا امکان تعیین حق شرط بر کنوانسیون بین‌المللی مقابله با تأمین مالی تروریسم تحلیل و در ادامه رویه‌ی کشورهای دیگر عضو کنوانسیون در تعیین حق شرط بر این کنوانسیون و اعتراضات سایر کشورها به حق شرط‌های تعیین‌شده بررسی می‌گردد و بعد از آن تحلیل حق شرط‌های نظام جمهوری اسلامی ایران نسبت به کنوانسیون و آثار آن در حقوق بین‌الملل تحلیل و مطالعه می‌شود.

۲-۱. امکان‌سنجی تعیین حق شرط بر کنوانسیون بین‌المللی مقابله با تأمین مالی تروریسم

مطالعه‌ی متن کنوانسیون بین‌المللی مقابله با تأمین مالی تروریسم بیان‌گر آن است که این معاهده اعمال حق شرط به‌وسیله‌ی کشورهای متعاقد را چه به صورت کلی و چه به صورت جزئی ممنوع اعلام نکرده است و در دو ماده از مواد کنوانسیون نیز به امکان اعمال حق شرط بر موضوع این دو ماده تصریح نموده است.^۱ بر این اساس امکان اعمال حق شرط بر این کنوانسیون به‌صورت کلی وجود دارد و لذا استثنائات حق شرط مقرر در بندهای «الف» و «ب» ماده (۱۹) کنوانسیون حقوق معاهدات درخصوص کنوانسیون حاضر وجود ندارد. اما همانگونه که در مبحث پیشین بدان اشاره شد، چنین امکانی به منزله امکان اعمال حق شرط‌های مغایر با موضوع و هدف معاهده (موضوع بند «ج» ماده ۱۹ کنوانسیون حقوق معاهدات) نیست چرا که حتی در صورت امکان اعمال حق شرط نسبت به معاهده، مطابق بند «ج» ماده (۱۹) کنوانسیون حقوق معاهدات، حق شرط‌های تعیین شده نمی‌تواند مغایر با موضوع و هدف آن معاهده باشد و مطابق با معیارها و ضوابط حقوق بین‌الملل حق شرط‌های مغایر با موضوع و هدف معاهده باطل تلقی می‌گردد.

۲-۲. رویه‌ی عملی کشورها در اعمال حق شرط بر کنوانسیون بین‌المللی مقابله با تأمین مالی تروریسم

در نتیجه چنانچه طرف معترض نسبت به حق شرط‌های تعیین‌شده، قصد صریح خود را مبنی بر عدم اجرای معاهده میان خود و کشور تعیین‌کننده‌ی شرط اعلام نکرده باشد، صرفاً همان میزان از معاهده که موضوع حق شرط می‌باشد میان طرفین اجرایی نخواهد شد.

۱. جز «الف» بند ۲ ماده ۲ و جز ۲ ماده ۲۴ کنوانسیون بین‌المللی مقابله با تأمین مالی تروریسم

تا کنون بیش از ۱۸۰ کشور دنیا کنوانسیون بین‌المللی مقابله با تأمین مالی تروریسم را تصویب نموده و مطابق با قواعد مندرج در کنوانسیون اسناد معاهده را نزد امین معاهده تودیع کرده‌اند. از میان این کشورها ۶۲ کشور در بازه‌ی قانونی اقدام به تعیین حق شرط و یا اعلامیه‌ی تفسیری نموده‌اند. این حق شرط‌ها ناظر بر مواد مختلف کنوانسیون است. تعداد فراوانی از این حق شرط‌ها ناظر به جزء «الف» بند «۲» ماده (۲) کنوانسیون و بند «۱» ماده (۲۴) است که در متن معاهده امکان حق شرط بر آن مواد تصریح شده است. این در حالی است که برخی از کشورها ناظر بر سایر مواد کنوانسیون نیز اقدام به اعمال حق شرط نموده‌اند که در بسیاری از موارد با مخالفت و اعتراض سایر کشورها مواجه شده است. در این خصوص می‌توان اشاره نمود که کشورهای عضو کنوانسیون با شرط‌های تعیین شده به‌وسیله‌ی کشورهای اردن، مصر، سوریه، یمن، نامیبیا، کویت، بلژیک، بنگلادش، کره و پاکستان مخالفت نموده‌اند. به‌عنوان مثال می‌توان به برخی از این شروط که از سوی کشورهای عضو کنوانسیون مورد اعتراض قرار گرفته اشاره نمود: شرط تعیین شده به‌وسیله‌ی کشور اردن ناظر به بند «۱» ماده (۲) و مفهوم مد نظر کنوانسیون در خصوص تروریسم بوده است که مقرر می‌دارد: «دولت پادشاهی اردن اقدام به مبارزه مسلحانه‌ی ملی و مبارزه با اشغالگری خارجی در مقام اعمال حق تعیین سرنوشت مردم را به عنوان اقدامات تروریستی در چارچوب بند ۱ (ب) ماده ۲ کنوانسیون در نظر نمی‌گیرد.»^۱ این شرط به استناد مغایرت با موضوع و هدف معاهده با مخالفت و اعتراض کشورهای هلند، اتریش، کانادا، دانمارک، فنلاند، فرانسه، آلمان، مجارستان، ایتالیا، نروژ، پرتغال، سوئد، بریتانیا و آمریکا مواجه شده است.

شرط تعیین شده به‌وسیله‌ی مصر ناظر بر مفهوم تروریست بر کنوانسیون بوده و دولت مصر در مقام اعمال حق شرط بر بند «۱» ماده (۲) کنوانسیون مقرر می‌دارد: «بدون پیش‌داوری نسبت به اصول و هنجارهای حقوق بین‌الملل عمومی و قطعنامه‌های مربوطه سازمان ملل متحد، جمهوری عربی مصر اقدامات مقاومت ملی را در تمام اشکال آن، از جمله مقاومت مسلحانه علیه اشغال و تجاوز خارجی با نظر به اصل آزادی و با توجه به معیارهای خود تعریف می‌نماید.»^۲ این شرط به استناد مغایرت با موضوع و هدف معاهده با مخالفت و اعتراض کشورهای هلند، اتریش، بلژیک، کانادا، دانمارک، استونی، فنلاند، فرانسه، مجارستان، ایرلند، ایتالیا، لتونی، لهستان، پرتغال، اسپانیا، سوئد، بریتانیا، آمریکا مواجه شده است.

شرط تعیین شده به‌وسیله‌ی دولت سوریه نیز ناظر بر مفهوم تروریست در کنوانسیون و خارج نمودن تعهدات خود از حوزه‌ی «مقاومت در برابر اشغال خارجی» بوده است که این حق شرط با مخالفت کشورهای اتریش، بلژیک، کانادا، دانمارک، استونی،

^۱. The Government of the Hashemite Kingdom of Jordan does not consider acts of national armed struggle and fighting foreign occupation in the exercise of people's right to self-determination as terrorist acts within the context of paragraph ۱ (b) of article ۲ of the Convention

^۲. Without prejudice to the principles and norms of general international law and the relevant United Nations resolutions, the Arab Republic of Egypt does not consider acts of national resistance in all its forms, including armed resistance against foreign occupation and aggression with a view to liberation and self-determination, as terrorist acts within the meaning of article ۲, paragraph ۱, subparagraph (b), of the Convention

فنلاند، فرانسه، آلمان، مجارستان، ایرلند، ایتالیا، ژاپن، لتونی، هلند، لهستان، پرتغال، اسپانیا، سوئد، بریتانیا، آمریکا و چک مواجه شده است.

علاوه بر این در اعلامیه‌ی حق شرط سوریه بیان شده است که: «الحاق جمهوری عربی سوریه به این کنوانسیون به هیچ وجه نباید به منزله‌ی به رسمیت شناختن اسرائیل و یا ورود کشور سوریه به هرگونه معاهده با اسرائیل در زمینه‌های حاکم بر مفاد کنوانسیون تلقی گردد.»

حق شرط تعیین شده به وسیله کشور یمن نیز به استناد مغایرت با موضوع و هدف کنوانسیون با مخالفت کشورهای اتریش، استرالیا، چک، استونی، فنلاند، فرانسه، آلمان، مجارستان، ایرلند، ایتالیا، لتونی، هلند، لهستان، اسلواکی، اسپانیا، سوئد و بریتانیا مواجه شده است. دولت یمن در اعلامیه‌ی حق شرط خود صرفاً بر مشروط‌سازی مفهوم تروریسم در ماده ۲ کنوانسیون تأکید دارد و حدود آن را روشن نکرده است.^۱ ضمناً دولت یمن نیز به عدم رسمیت شناختن اسرائیل و هرگونه روابط معاهداتی با این رژیم اشاره دارد.^۲

دولت کویت در مقام اعمال حق شرط بر کنوانسیون بین‌المللی مقابله با تأمین مالی تروریسم مقرر می‌دارد: «تعهدات دولت کویت به کنوانسیون، شامل تعهدات عربی و اسلامی این کشور در خصوص تعریف تروریسم و تمایز بین تروریسم و مبارزه ملی قانونی علیه اشغال نمی‌گردد.»^۳ حق شرط تعیین شده به وسیله کشور کویت نیز به استناد مغایرت با موضوع و هدف کنوانسیون با مخالفت کشورهای اتریش، بلژیک، کانادا، چک، دانمارک، فنلاند، آلمان، مجارستان، ایرلند، ایتالیا، لتونی، هلند، لهستان، رومانی، اسپانیا، سوئد، سوئیس، آمریکا و بریتانیا مواجه شده است.

دولت نامیبیا در مقام اعمال شرط بر این کنوانسیون اعلام می‌دارد: «مبارزات مردمی که در راستای اصول حقوق بین‌الملل برای رهایی و استقرار خود، از جمله مبارزه مسلحانه علیه استعمار، اشغال، تجاوز و سلطه نیروهای خارجی انجام می‌دهند، نباید به عنوان اعمال تروریستی در این معاهده محسوب گردد.»^۴ این شرط نیز با استناد به مغایرت با موضوع و هدف معاهده مورد

^۱. [The Government of the Republic of Yemen has ratified the Convention] ... subject to reservations to the following articles:

(a) Article ۲, paragraph ۱(b);

(b) Article ۲۴, paragraph ۱.

^۲. The accession of the Republic of Yemen to this Convention shall in no way signify recognition of Israel or entry into any relations with it

^۳. The commitment of the State of Kuwait to the Convention is without prejudice to its Arab and Islamic obligations in respect of the definition of terrorism and the distinction between terrorism and legitimate national struggle against occupation.

^۴. That a struggle waged by people in accordance with the principles of international law for their liberation or self-determination, including armed struggle against colonialism, occupation, aggression and domination by foreign forces, shall not be considered as terrorist acts

اعتراض کشورهای اتریش، بلژیک، کانادا، چک، فنلاند، آلمان، یونان، ایرلند، لتونی، هلند، نروژ، لهستان، پرتغال، اسلوکی، اسپانیا، سوئد، سوئیس، بریتانیا و آمریکا قرار گرفته است.

دولت بلژیک نیز در مقام اعمال حق شرط بر کنوانسیون بین‌المللی مقابله با تأمین مالی تروریسم، جرایم سیاسی را از دایره‌ی لزوم استرداد مجرمین خارج می‌نماید و مقرر می‌دارد: «شرایط استثنایی، دولت بلژیک حق خودداری از استرداد یا معاضدت قضایی را در رابطه با هر گونه جرمی که در ماده ۲ آمده است و به نظر دولت بلژیک یک جرم سیاسی، یا به عنوان یک جرم مرتبط با یک جرم سیاسی و یا جرمی با انگیزه‌های سیاسی باشد؛ برای خود حفظ خواهد کرد.^۱» این حق شرط نیز به علت مغایرت با موضوع و هدف معاهده با مخالفت کشورهای کانادا، آلمان، ایتالیا، هلند، اسپانیا، بریتانیا، آمریکا و آرژانتین مواجه شده است.

دولت بنگلادش در مقام الحاق به کنوانسیون بین‌المللی مقابله با تأمین مالی تروریسم که این کنوانسیون را صرفاً در چارچوب قانون اساسی خود لازم‌الاجرا می‌داند و مقرر می‌دارد: «دولت جمهوری خلق بنگلادش فرض داشته است که الحاق به این کنوانسیون نباید با تعهدات بین‌المللی بنگلادش مطابق با قانون اساسی این کشور مغایرت داشته باشد.»^۲ این حق شرط با مخالفت کشورهای کانادا، آلمان، ایتالیا، هلند، اسپانیا، بریتانیا و آمریکا مواجه شده است.

دولت کره در مقام تصویب کنوانسیون بین‌المللی مقابله با تأمین مالی تروریسم اعلام می‌دارد که خود را به ضوابط مذکور در ماده ۱۴ کنوانسیون در خصوص استرداد مجرمین و معاضدت قضایی ملزم نمی‌داند.^۳ این حق شرط با مخالفت کشورهای هلند، فرانسه، نروژ، اسپانیا، سوئد، بریتانیا، مولداوی، آرژانتین و آلمان مواجه می‌شود.

دولت پاکستان نیز در مقام الحاق به کنوانسیون موضوع استرداد و معاضدت قضایی در خصوص جرایم را محدود به مقررات داخلی خود دانسته است^۴ که این حق شرط با مخالفت کشورهای هلند، ژاپن و بریتانیا مواجه شده است.

^۱. In exceptional circumstances, the Government of Belgium reserves the right to refuse extradition or mutual legal assistance in respect of any offence set forth in article ۲ which it considers to be a political offence or as an offence connected with a political offence or as an offence inspired by political motives

^۲. Government of the People's Republic of Bangladesh understands that its accession to this Convention shall not be deemed to be inconsistent with its international obligations under the Constitution of the country

^۳. The Democratic People's Republic of Korea does not consider itself bound by the provisions of article ۱۴ of the Convention

^۴. *Reservations:*

“Article ۱۱

The Government of the Islamic Republic of Pakistan declares that pursuant to Article ۱۱ paragraph ۲, of the Convention, it does not take this Convention as the legal basis for cooperation on extradition with other States Parties.

Article ۱۴

Extradition to other countries shall be subject to the domestic laws of Pakistan.

در مقام تبیین حق شرط‌های تعیین‌شده بر کنوانسیون بین‌المللی مقابله با تأمین مالی تروریسم باید به این مسئله اشاره نمود که برخی کشورها بر این نکته تأکید کرده‌اند که اعتراض صرفاً ناظر بر حق شرط‌های مغایر با موضوع و هدف معاهده بوده و مانع از اعمال معاهده نسبت به طرفین نخواهد بود^۱ و برخی از کشورها صرفاً بر مخالفت با حق شرط تأکید کردند^۲ و مخالفت صریح خود با لازم‌الاجرا شدن اصل کنوانسیون را بیان نکرده‌اند و در نتیجه این اعتراض‌ها دلالتی بر عدم مخالفت با اجرایی شدن مفاد معاهده غیر از موضوع حق شرط میان طرفین ندارد.

۲-۳. تحلیل حق شرط‌های جمهوری اسلامی ایران بر کنوانسیون بین‌المللی مقابله با تأمین مالی تروریسم

حال پس از بررسی کلیات حق شرط، به بررسی حق شرط‌های مجلس در خصوص کنوانسیون حاضر خواهیم پرداخت. بررسی شروط مزبور از این جهت که در مقام رفع ایرادات و مغایرت‌های کنوانسیون می‌باشد حائز اهمیت می‌باشد. در ادامه به آن دسته از شروطی که مطابق با ضوابط و معیارهای حقوق بین‌الملل نمی‌تواند رافع ارادات و مغایرت‌های مزبور باشد خواهیم پرداخت.

۱-۲-۳. حق شرط‌های غیرمجاز بر کنوانسیون بین‌المللی مقابله با تأمین مالی تروریسم

مبتنی بر ضوابط مذکور در کنوانسیون حقوق معاهدات وین (۱۹۶۹) همانگونه که گفته شد حق شرط دارای تعریف و شرایط مشخصی است که عدم رعایت آن‌ها شرط‌های تعیین‌شده به وسیله‌ی کشور شرط‌گذار را باطل می‌نماید. دو شرط از ۷ شرط تعیین‌شده به وسیله‌ی مجلس شورای اسلامی را می‌توان در زمره چنین حق شرط‌هایی دانست که فاقد شرایط مقرر در معاهده وین بوده و باطل می‌باشد، ذیلاً به بررسی این شروط و چرایی ابطال آن‌ها خواهیم پرداخت:

۱. بند «۲» ماده واحده

مطابق با آنچه از عنوان کنوانسیون بین‌المللی مقابله با تأمین مالی تروریسم بر می‌آید و با استناد به مقدمه‌ی کنوانسیون (به عنوان یکی از مهم‌ترین منابع تفسیری متن معاهده در نظام حقوق بین‌الملل)، هدف و موضوع اصلی از تدوین کنوانسیون بین‌المللی مقابله با تأمین مالی تروریسم، اتخاذ اقداماتی در راستای رفع تروریسم بین‌المللی و سرکوب و محو اعمال تروریستی در همه‌ی نقاط جهان بدون توجه به انگیزه و علل آن بوده است. در این راستا بند «۱» ماده (۲) کنوانسیون در مقام تعریف عمل تروریستی به عنوان موضوع اصلی معاهده که باید از هرگونه کمک و تأمین مالی به آن خودداری شود برآمده است و تعریف تروریسم را به نحوی عام و شامل مقرر داشته و در ماده (۶) نیز در مقام اعلام لزوم تدوین قوانین داخلی در راستای جرم‌انگاری

^۱. برای نمونه ایالات متحده آمریکا در این خصوص مقرر می‌دارد:

«This objection does not, however, preclude the entry into force of the Convention between the United States and Jordan.»

^۲. برای نمونه دولت انگلستان در خصوص حق شرط یمن بر کنوانسیون مقرر می‌دارد:

«This objection shall not preclude the entry into force of the Convention as between the United Kingdom and Yemen.»

اعمال کیفری موضوع معاهده توسط کشورهای عضو، به ضرورت عدم توجیه هرگونه عمل به دلایل و ملاحظات نظیر سیاسی، فلسفی، عقیدتی، نژادی، قومی، مذهبی و سایر ملاحظات تصریح داشته است. لذا مستند به چنین اموری می‌توان مقابله تأمین مالی اعمال تروریستی تحت هر عنوان و با هر انگیزه‌ای را هدف و موضوع اصلی کنوانسیون حاضر قلمداد نمود. فارغ از اینکه مستند به برخی اسناد بین‌المللی، به اعتقاد مراجعی همچون سازمان ملل، عمل تروریستی ذاتاً و بدون ملاحظه انگیزه آن ممنوع قلمداد می‌شود.

از سوی دیگر مطالعه‌ی رویه‌ی عملی اعتراض کشورها به حق شرط‌های تعیین‌شده بر مفهوم تروریست در این کنوانسیون مؤیدی بر این امر محسوب می‌گردد که هرگونه تحدید مفهوم اعمال تروریستی مذکور در بند «۱» ماده (۲) کنوانسیون بین‌المللی مقابله با تأمین مالی تروریسم به منزله‌ی حق شرط مغایر با موضوع معاهده محسوب می‌گردد و در نتیجه حق شرط غیر مجاز تلقی شده است.^۱

حال همانگونه که مشاهده می‌شود حق شرط تعیین‌شده در بند «۲» ماده واحده مصوب مجلس ناظر بر محدود نمودن تعریف مذکور در بند «۱» ماده (۲) کنوانسیون در خصوص مفهوم تروریسم است و براساس آن «مبارزات مشروع مردمی علیه از جمله سلطه استعماری و اشغال خارجی» مشمول تعریف عمل تروریستی قرار نگرفته است. درحالی‌که بدون شک باعنایت به موضوع کنوانسیون حاضر، چنین شرطی مغایر هدف این کنوانسیون مبنی بر تأمین مالی کلیه اشکال تروریسم بدون هرگونه ملاحظه و انگیزه‌ای تلقی خواهد شد و به تبع بر اساس ضوابط و معیارهای حقوق بین‌الملل از جمله بند «۳» ماده (۱۹) کنوانسیون حقوق معاهدات وین (۱۹۶۹) این شرط غیر مجاز بوده و باطل تلقی می‌گردد و باطل بودن شرط مبتنی بر توضیحات پیش گفته به منزله‌ی تعهد جمهوری اسلامی ایران نسبت به طرف‌های معاهده بدون در نظر گرفتن حق شرط تلقی می‌گردد. در چنین صورتی تعریف مذکور از تروریسم علاوه بر مغایرت با مبانی نظام مقدس جمهوری اسلامی ایران در خصوص حمایت از مستضعفان و در

۱. قریب به اتفاق کشورهایی که به حق شرط‌های تعیین‌شده به وسیله‌ی کشورهای سوریه، کویت، اردن، یمن، نامیبیا بر محدود نمودن دایره‌ی بند ۱ ماده ۲ این کنوانسیون اعتراض نموده‌اند با استناد به مغایرت این شرط با ماده ۱۹ کنوانسیون حقوق معاهدات وین (۱۹۶۹) به غیرمجاز و غیرقابل استناد بودن این شرط در نظام حقوق بین‌الملل تصریح کرده‌اند و از عباراتی مشابه عبارت زیر استفاده نموده‌اند:

« according to customary international law as codified in the Vienna Convention on the Law of Treaties, a reservation incompatible with the object and purpose of a treaty shall not be permitted. It is in the common interest of States that treaties to which they have chosen to become Parties are respected as to their object and purpose, and that States are prepared to undertake any legislative changes necessary to comply with their obligations under the treaties»

«با توجه به قواعد عرف بین‌المللی که در کنوانسیون وین در خصوص معاهدات نیز تصویب شده است، حق شرطی که ناسازگار با هدف و موضوع یک معاهده باشد، مجاز نخواهد بود»

برابر مستکبران عالم است که در بند «۱۶» اصل (۳)^۱ و اصل ۱۵۴^۲ قانون اساسی نیز بر آن تاکید شده است؛ تهدید جدی برای نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران به‌ویژه ارتش و سپاه پاسداران انقلاب اسلامی تلقی می‌گردد و مغایر با اصول مذکور در مبحث دوم از فصل نهم قانون اساسی با موضوع ارتش و سپاه پاسداران انقلاب خواهد بود.

شایان ذکر است برخلاف تصویری که اعمال «ناشی از اجرای حق تعیین سرنوشت» را موضوعاً از چارچوب این کنوانسیون و مفهوم تروریسم خارج دانسته و در نتیجه حق شرط مقرر را مغایر موضوع و هدف معاهده تلقی نمی‌نمایند، از سال ۱۹۹۴ و با تصویب قطعنامه ۴۹/۶۰ مجمع عمومی سازمان ملل متحد در خصوص اتخاذ اقداماتی جهت رفع تروریسم بین‌المللی (این قطعنامه به‌عنوان یکی از مبانی تصویب کنوانسیون بین‌المللی مقابله با تأمین مالی تروریسم محسوب می‌گردد که در متن مقدمه‌ی کنوانسیون به آن اشاره گردیده است.) کلیه اقدامات، اعمال و روش‌های تروریستی با هر هدفی و انگیزه‌ای، اعم از اعمال حق تعیین سرنوشت و یا غیر از آن، در هر کجا و به‌وسیله‌ی هر فردی به‌عنوان اقدامات جنایی و غیرقابل توجیه محسوب می‌شود. لذا مبتنی بر این امر نمی‌توان اعمال تروریستی ناشی از اجرای حق تعیین سرنوشت از دایره‌ی این کنوانسیون خارج نمود.

۲. بند «۵» ماده واحده:

مطابق با آنچه در مقام تبیین حق شرط در نظام حقوق بین‌الملل ذکر گردید، حق شرط باید نسبت به برخی از مفاد معاهده و به صورت صریح، مشخص و منجز بیان گردد و اعمال محدودیت نسبت به تمام مفاد معاهده، نمی‌تواند حق شرط محسوب شود. این در حالی است که حق شرط تعیین شده در بند «۵» ماده واحده مبنی بر عدم رعایت کل مفاد کنوانسیون در موارد تعارض با قانون اساسی، شرطی کلی بر تمام مفاد معاهده قلمداد می‌شود و لذا بر اساس تعریف ارائه‌شده از حق شرط در حقوق معاهدات نمی‌توان این عبارت را در چارچوب «حق شرط» در نظام حقوق بین‌الملل تعریف نمود و در مقابل سایر کشورهای متعاقد باطل و غیرقابل استناد خواهد بود.

لازم به ذکر است که شورای نگهبان پیش از این «لایحه الحاق جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون محو کلیه اشکال تبعیض علیه زنان» مصوب ۱۳۸۲ را با این استناد که شرط مجلس در خصوص لازم‌الاجرا بودن مفاد کنوانسیون مذکور در مواردی که با شرع مقدس اسلام مغایرت نداشته باشد، مغایر با موضوع و هدف معاهده است، مغایر با قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و موازین اسلامی شناخت و مقرر داشت: «شرط عدم قبول اجراء مفاد کنوانسیون در این موارد - چون با اهداف منظور

۱. «تنظیم سیاست خارجی کشور بر اساس معیارهای اسلام، تعهد برادرانه نسبت به همه مسلمانان و حمایت بی‌دریغ از مستضعفان جهان».

۲. «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. بنا بر این در عین خودداری کامل از هر گونه دخالت در امور داخلی ملت‌های دیگر، از مبارزه حق‌طلبانه مستضعفین در برابر مستکبرین در هر نقطه از جهان حمایت می‌کند.»

این کنوانسیون سازگار نیست - به حکم بند «۲» ماده «۲۸» کنوانسیون پذیرفته نیست و در نتیجه دولت جمهوری اسلامی ایران ملزم به پذیرش مفاد کنوانسیون در این موارد نیز می‌شود ... مغایر با قانون اساسی و موازین اسلامی شناخته شد.»

بخش دوم - بررسی مفاد کنوانسیون

بررسی جامع محتوای کنوانسیون حاضر ناظر به تکالیف و تعهدات کشور گویای آن است که دو محور یا موضوع اصلی مورد توجه بوده است و عمده مسائل و نکات مربوط به این معاهده نیز ناظر به همین دو موضوع می‌باشد. لذا در این بخش ضمن تشریح مختصر این دو موضوع، به بررسی مسائل و ایرادات مفاد کنوانسیون در خصوص این موضوعات خواهیم پرداخت.

الف) ماهیت رفتار تروریستی:

معاهده مورد بحث در جهت مقابله با هرگونه تأمین مالی فعالیت‌های تروریستی تدوین شده است. بر همین اساس ماده (۲) آن در مقام جرم انگاری چنین موضوعی برآمده است. مطابق صدر بند «۱» این ماده «اگر هر فردی به هر وسیله، مستقیم یا غیرمستقیم، به طور غیرقانونی و عمدی و جوهی را به قصد آنکه تمام یا بخشی از آن برای انجام موارد زیر به مصرف برسد یا با آگاهی از این که قرار است جهت انجام موارد زیر صرف گردد، تهیه یا جمع‌آوری نماید، در چهارچوب مفهوم این کنوانسیون مرتکب جرم شده است.» بدین معنا موضوع کلیدی این معاهده هرگونه تأمین منابع مالی برای انجام بعضی اقدامات خاص است که در ادامه معاهده معرفی شده‌اند. از جمله این اقدامات موضوعی است که در جزء «ب» بند «۱» همین ماده پیش‌بینی شده و مطابق آن «هر فعلی که به قصد کشتن یا وارد آوردن جراحات شدید جسمانی به افراد غیرنظامی یا به هر فرد دیگری صورت گیرد که سهم فعالی در خصومت‌ها طی منازعات مسلحانه نداشته باشد، چنانچه هدف چنین فعلی به واسطه ماهیت یا محتوای آن، ارباب مردم یا وادار ساختن دولت یا سازمان بین‌المللی به انجام فعل یا ترک هرگونه فعلی باشد.» تروریستی شناخته شده و تأمین مالی آن نیز مشمول جرم‌انگاری قرار گرفته است. بررسی مصادیق احتمالی این بند که از نظر این معاهده فعالیت تروریستی شناخته می‌شود، نشان‌دهنده این امر است که، باعنایت به توضیحات پیش‌گفته درخصوص باطل بودن حق شرط مقرر در بند «۲» ماده واحده مصوب مجلس، بدون تردید بسیاری از فعالیت‌های گروه‌های مقاومت اسلامی، مشمول تعریف فعالیت تروریستی خواهند بود. برای مثال اقدامات دفاعی گروه‌های مقاومت در فلسطین و یا حزب‌ا... لبنان در موشک-باران شهرک‌های صهیونیست‌نشین در پاسخ به حملات گسترده علیه باریکه غزه و لبنان و یا حملات گروه‌های مقاومت در یمن علیه اهداف مختلف در عربستان سعودی از جمله تأسیسات نفتی و یا به‌عنوان نمونه فرودگاه دبی، می‌تواند مصداق صریح رفتارهای تروریستی شناخته شود (چراکه اماکن و افراد نظامی موضوع حمله نبوده و از سوی دیگر به منظور وادار کردن دولت به انجام یا عدم انجام فعلی می‌باشد) و جمهوری اسلامی ایران با پیوستن به این معاهده عملاً تروریستی بودن این گروه‌ها را به رسمیت شناخته و هرگونه حمایت مالی و تشویق و ترغیب و سازمان‌دهی آن‌ها را ممنوع و جرم‌انگاری نموده است که این امر به‌صراحت با تکلیف جمهوری اسلامی ایران در حمایت از مبارزات حق‌طلبانه مستضعفین در برابر مستکبرین در هر نقطه از جهان براساس اصل ۱۵۴ قانون اساسی مغایر خواهد بود.

همچنین علاوه بر موضوع فوق، آن گونه که جزء «الف» و «ب» بند «۵» ماده (۲) کنوانسیون مقرر داشته، مشارکت در ارتکاب جرم به عنوان معاونت در جرم و سازمان‌دهی یا هدایت دیگران برای ارتکاب یکی از این جرائم نیز، جرم تلقی شده و مشمول این معاهده محسوب می‌شود و جزء «الف» بند «۱» ماده (۱۸) نیز کشورها را مکلف به «اتخاذ اقداماتی برای جلوگیری از انجام فعالیت‌های غیرقانونی در داخل قلمروی خود توسط افراد و سازمان‌هایی که آگاهانه ارتکاب جرائم مندرج در ماده (۲) را تشویق، تحریک، سازمان‌دهی یا در آن‌ها دخالت می‌کنند»، نموده است. براین اساس می‌توان به عنوان مثال اقدامات مستشاری که از سوی برخی نهادهای انقلابی مطابق وظایف محوله در حمایت و هدایت گروه‌های مقاومت انجام می‌گیرد و یا عمل برخی نهادهای مالی کشور که به نوعی در فرآیند حمایت مالی از این گروه‌ها درگیر هستند، را عمل مجرمانه دانست و در نتیجه تأمین مالی و یا ارائه خدمات مالی به این دستگاه‌ها نیز از سوی دولت و سایر نهادها از این پس محدود و ممنوع خواهد شد.

چنین موضوعی در کنار مفاد ماده (۵) همین معاهده که کشور را موظف نموده در قوانین داخلی خود مسئولیت اشخاص حقوقی در صورت ارتکاب جرم را به رسمیت بشناسد، باعث می‌شود تا نظام حقوقی کشور با پذیرش این معاهده مکلف گردد مسئولیت‌های کیفری، مدنی یا اداری را برای اشخاص حقوقی که مرتکب جرم ماده (۲) شده‌اند و چه بسا از دستگاه‌های حاکمیتی جمهوری اسلامی ایران باشند، اعمال نماید.

از سوی دیگر ماده (۶) معاهده در راستای تعریف مفهوم تروریسم به عنوان کلیدواژه اصلی این معاهده و جلوگیری از تفاسیر متعدد از این مفهوم، دولت‌های عضو معاهده را ملزم نموده است تا با انجام اقداماتی از جمله در صورت اقتضاء تدوین قانون داخلی، اطمینان حاصل کنند که اعمال کیفری در حیطه شمول این کنوانسیون «تحت هیچ شرایطی» و با ملاحظات سیاسی، فلسفی، عقیدتی، نژادی، قومی، مذهبی و یا سایر ملاحظات مشابه قابل توجیه نباشند.

لذا مطابق ماده مزبور در این معاهده، همانگونه که پیشتر متذکر شدیم مفهوم تروریسم به هیچ عنوان قابل استثناء نیست و اعمال هرگونه زرواسیون (حق شرط) خلاف ماهیت آن است.

شایان ذکر است در جریان تصویب قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم، اگرچه اعمالی که ملت‌ها یا گروه‌ها یا سازمان‌های آزادی‌بخش برای مقابله با اموری از قبیل سلطه، اشغال خارجی، استعمار و نژادپرستی انجام می‌دهند، از مصادیق اقدامات تروریستی مستثنی شده بود، اما شورای نگهبان در نظریه مورخ ۱۳۹۴/۱۱/۳ استثناء نکردن افراد در کنار ملت‌ها و گروه‌ها از موضوع این قانون را موجب مجرمانه شدن کمک به افراد دانسته و آن را خلاف موازین شرع شناختند. فلذا بنا بر رویه سابقه شورای محترم نگهبان، عدم استثناء شدن مفهوم تروریسم به صورت حداکثری، موجبات تخلف از موازین شرع خواهد بود و ممنوعیت استثناء در این ماده از معاهده محل تأمل جدی خواهد بود.

ب) استرداد و معاضدت‌های قضایی

یکی از موضوعات قابل توجه و مهم در این معاهده پیش‌بینی انواع و اقسام سازوکارهای هماهنگی قضایی میان کشورهای متعاقد در خصوص موضوع معاهده یعنی مبارزه با تأمین مالی تروریسم است. در این رابطه بند «۴» ماده (۷) کشورهای عضو معاهده را ملزم می‌نماید تا در شرایطی که متهم مورد ادعا در قلمرو آن کشور حضور داشته باشد، در صورت عدم استرداد

صلاحیت خود را در خصوص آن جرائم احراز نماید^۱ و در داخل کشور اقدام به محاکمه متهم نماید. (موضوع تعهد کشورها به استرداد مطابق این کنوانسیون و موافقتنامه‌های استرداد به تفصیل در ماده (۱۱) کنوانسیون ذکر شده است). همچنین مطابق ماده (۱۰) کنوانسیون موضوع استرداد و محاکمه افراد در داخل کشور مطرح گردیده است. در این رابطه باید گفت اولاً براساس رویه فقهای محترم شورای نگهبان در خصوص موضوع استرداد، از این جهت که «استرداد» زمینه اعمال مقررات غیر منطبق با موازین شرعی دولت‌های دیگر را در خصوص افراد فراهم خواهد کرد و به نوعی مستلزم صحت آیین دادرسی قضایی کشورهای دیگر است و موجب اثر دادن بر احکامی است که در آن دادگاه‌ها ولو برخلاف ضوابط اسلامی صادر می‌گردد، در موارد متعددی خلاف شرع شناخته شده است.^۲

ثانیاً دولت مکلف است در صورت عدم استرداد، صلاحیت خود را احراز کرده و حتماً در داخل کشور اقدام به محاکمه متهم بر اساس قواعد موجود در این معاهده نماید؛ این در حالی است که آن‌گونه که پیش از این گفته شد، بر اساس اختلافی که در تعریف تروریسم وجود دارد، چنانچه دولت‌های دیگر نسبت به یکی از اتباع جمهوری اسلامی ایران از نهادهای انقلابی یا ... بر اساس این معاهده اتهامی وارد نمایند و با توجه به ادعای وقوع جرم در قلمرو آن کشور - موضوع جزء «الف» بند «۱» همین ماده - خود را صاحب صلاحیت در رسیدگی به جرائم متهم قلمداد کند، جمهوری اسلامی ایران مکلف است فرد را به آن کشور مسترد نماید و در صورت عدم استرداد با احراز صلاحیت خود، برای مثال از باب تبعه ایران بودن متهم - موضوع جزء «پ» بند «۱» همین ماده - خود وارد رسیدگی شده و متهم را محاکمه نماید. بدیهی است همان‌گونه که در مورد شروط معاهده بیان گردید، علی‌رغم شرط مقرر در ماده واحده، ایران نمی‌تواند به استناد حق شرط خود هم از استرداد فرد مورد نظر امتناع نماید و هم از محاکمه این افراد خودداری کند.

همچنین در بند «۲» ماده (۱۱) این‌گونه بیان شده است که چنانچه کشور عضوی که استرداد مجرمین را مشروط به وجود معاهده استرداد کرده است - که در کشور ما نیز این رویه مرسوم است - از سوی یکی از کشورهای با آن معاهده استرداد ندارد، درخواست استردادی دریافت کند، بنا به اختیار خود می‌تواند این معاهده را به‌عنوان مبنای حقوقی جهت استرداد، در رابطه با جرائم مندرج در ماده (۲) معاهده قلمداد نماید. به عبارت دیگر عملاً پس از پذیرش و تصویب این معاهده، در صورت وجود درخواست برای استرداد افراد تروریست و ... از سوی کشورهای خارجی که معاهده استرداد با آن‌ها وجود ندارد، دولت

۱. جواز عدم استرداد در این ماده ناظر به این است که بند «۱» ماده (۷) چندین کشور از جمله کشور متبوع مجرم، کشور محل وقوع جرم و ... را، صالح به رسیدگی به جرائم مندرج در این معاهده دانسته است و لذا استرداد مزبور وابسته به اراده و اختیار مطلق کشورها نمی‌باشد.

۲. نظر شماره ۹۴/۱۰۲/۵۰۴۶ مورخ ۱۳۹۴/۱۰/۲۳ در خصوص «لایحه موافقت‌نامه استرداد مجرمین بین جمهوری اسلامی ایران و جمهوری قبرس»: «همان‌گونه که در موافقت‌نامه‌های مشابه اظهار نظر شده است این لایحه از این جهت که اطلاق برخی از مواد آن از جمله ماده ۱ و بند ۱ ماده ۲، اعمال مقررات غیر منطبق با موازین شرعی دولت طرف متعاقد را لازم‌الاجرا دانسته و نیز بعضی مواد آن مستلزم تأیید صحت قوانین و صحت آیین دادرسی قوه قضائیه کشور قبرس و نیز ارجاع کارهای قضائی به دادگاه‌های کشور طرف متعاقد می‌باشد که خود موجب اثر دادن بر احکامی است که در آن دادگاه‌ها ولو برخلاف ضوابط اسلامی صادر می‌گردد، خلاف موازین شرع شناخته شد.»

می‌تواند از همین معاهده به‌عنوان مبنا استفاده نماید. لذا این بند عملاً اختیار استرداد مجرمین را در موارد وجود عدم معاهده و درخواست کشور دیگر، به دولت داده است که در این صورت ایراد مذکور در خصوص استرداد همچنان پابرجاست. حتی در صورت تصویب تشریفات و معاهدات مذکور نیز، مطابق رویه فقهای محترم شورای نگهبان، این معاهدات خلاف موازین شرعی تلقی شده است. حال به‌موجب این ماده از کنوانسیون حاضر، این معاهده می‌تواند مبنای حقوقی استرداد تلقی گردد که از لحاظ شرعی بر اساس رویه مزبور محل تأمل خواهد بود.

از سوی دیگر بر اساس بند «۱» ماده (۱۱) جرائم موضوع این معاهده که در ماده (۲) مورد تصریح قرار گرفتند، به‌عنوان جرائم قابل استرداد در معاهدات استرداد که قبل از لازم‌الاجرا شدن کنوانسیون بین کشورهای عضو وجود داشته است، محسوب خواهد شد و کشورهای عضو تعهد می‌کنند که این جرائم را در معاهدات استرداد که بعداً بین آن‌ها منعقد خواهد شد، به‌عنوان جرم قابل استرداد لحاظ نمایند. در این رابطه نیز اگرچه لحاظ نمودن جرائم مزبور در معاهدات آتی فاقد ایراد به‌نظر می‌رسد، ولیکن در خصوص معاهدات استرداد که سابقاً بین اعضای این معاهده، منعقد شده است، تکلیف به شمول جرائم این معاهده در جرائم قابل استرداد، به‌نوعی ماهیت اصلاح معاهدات سابق را داراست و لذا در این رابطه نیز با توجه به ایراد معموله فقهای محترم شورای نگهبان در خصوص مغایرت این‌گونه معاهدات با موازین شرعی واجد ایراد به‌نظر می‌رسد. همچنین با عنایت به اینکه عمده موافقتنامه‌های استرداد سابق، در مجمع تشخیص مصلحت نظام به‌تصویب رسیده است، ماده مزبور در این کنوانسیون اصلاح مصوبات مجمع تلقی شده و مغایر اصل ۱۱۲ قانون اساسی و نظر تفسیری این شورا مبنی بر عدم امکان رد و ابطال و نقض و نسخ مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام توسط مراجع قانون‌گذاری می‌باشد (نظر تفسیری شماره ۵۳۱۸ مورخ ۱۳۷۲/۷/۲۴).

علاوه بر موضوع «استرداد»، در بند «۵» ماده (۷) - و همین‌طور مواد دیگری که در ادامه گزارش به آن‌ها اشاره خواهد شد - بر موضوع «معاضدت قضایی» در میان کشورهای عضو در خصوص تحقق هدف این معاهده در مقابله با تأمین مالی تروریسم اشاره و تأکید شده است. با این توضیح که در این ماده بر لزوم هماهنگی کشورهای عضو در مورد شرایط پیگرد و نحوه معاضدت قضایی متقابل در مواردی که بیش از یک کشور خود را در رسیدگی به یکی از جرائم این معاهده، صالح به رسیدگی می‌داند، تأکید شده است. این در حالی است که شورای نگهبان در این خصوص نظرات متعددی داشته و در بسیاری از موارد، معاهده مربوط را به دلیل حاکم بودن قوانین غیر اسلامی در کشور متعاقد و یا این‌که درخواست معاضدت ناشی از فرآیند قضایی غیرشرعی است، مغایر موازین شرعی اعلام کرده است.^۱

^۱ نظر شماره: ۹۵/۱۰۲/۲۲۱ مورخ ۹۵/۶/۱۷ در خصوص «لایحه معاهده بین جمهوری اسلامی ایران و جمهوری خلق چین در زمینه معاضدت حقوقی دوجانبه در موضوعات کیفری»: «همان‌گونه که در موافقت‌نامه‌های مشابه اظهارنظر شده است این لایحه از این جهت که اطلاق برخی از مواد آن از جمله اجزاء (ب)، (پ)، (ت) و (ج) بند ۲ ماده یک، اعمال مقررات غیر منطبق با موازین شرعی دولت طرف متعاقد را لازم‌الاجرا دانسته و نیز بعضی مواد آن مستلزم تأیید صحت قوانین و صحت آیین دادرسی قوه قضائیه کشور چین و نیز ارجاع کارهای قضائی به دادگاه‌های کشور

همچنین بر اساس ماده (۱۲)، کشورهای عضو معاهده مکلف به مساعدت و کمک حداکثری در خصوص اقداماتی از جمله انجام تحقیقات کیفری یا مراحل دادرسی‌های جزایی از جمله کمک در کسب شواهد و مدارک مورد نیاز در دادرسی یا استرداد در ارتباط با جرائم موضوع این معاهده شده‌اند. لذا این اقدامات نیز از این حیث که ذیل دو عنوان معاضدت قضایی و استرداد قرار می‌گیرند با همان ایراد معمول مواجه می‌باشند. ماده (۱۳) نیز بر عدم امکان خودداری کشورهای از معاضدت قضایی و استرداد مجرمین به بهانه مالی بودن جرم تصریح نموده و در جزء «ب» بند «۳» این ماده تعهد کشورها به همکاری با یکدیگر در انجام بازپرسی‌های مربوط به جرائم موضوع این معاهده به‌عنوان تکلیف کشورها قلمداد گردیده است.

بنابراین با عنایت به توضیحاتی که پیرامون وضعیت حقوقی حق شرط‌های ایران بیان گردید، در صورت الحاق به این معاهده ایران مکلف خواهد بود در انجام تحقیقات و مراحل دادرسی متهمان به جرائم موضوع این معاهده؛ ولو این‌که از نگاه جمهوری اسلامی ایران تروریست خواندن آن افراد به‌هیچ‌عنوان پذیرفتنی نباشد، حداکثر همکاری و مساعدت را انجام دهد و مدارک و شواهد لازم را نیز در اختیار ایشان قرار دهد و طبیعی است که عدم انجام تعهد در مقابل سایر کشورها پذیرفتنی نبوده و اسباب مسئولیت کشور را فراهم خواهد آورد.

لازم به ذکر است که حق شرط پیش‌بینی شده در بند «۷» ماده واحده رافع ایرادات فوق نیست. مطابق بند مزبور «دولت جمهوری اسلامی ایران در راستای بند «۴» ماده (۱۱) کنوانسیون تنها صلاحیت کشور محل وقوع جرم را به‌منظور استرداد مجرمین محرز تلقی می‌کند» لذا این به‌معنای عدم پذیرش استرداد نیست. بلکه صرفاً صلاحیت کشورها در خصوص جرائم موضوع این معاهده را صرفاً ناظر به کشور محل وقوع جرم دانسته است. در نتیجه به‌عنوان مثال اگر کشوری قائل به این شد که فردی که در کشور ما وجود دارد در آن کشور اقدام به عمل تروریستی کرده، باتوجه به شناسایی صلاحیت وی کشور ما موظف به استرداد می‌باشد. همچنین اشاره برخی مواد کنوانسیون در خصوص استرداد و معاضدت به اینکه استرداد و معاضدت تابع شرایط مقرر در قانون داخلی می‌باشد و یا اینکه مطابق قوانین داخلی عمل خواهد شد نمی‌تواند نفی‌کننده اصل موضوعات مزبور باشد و صرفاً به منزله رعایت چنین تشریفات در نحوه انجام استرداد می‌باشد. (تفصیل ایرادات مواد مربوط به استرداد در گزارشات آتی بیان خواهد شد).

بخش سوم - تحلیل و بررسی ابعاد فنی تصویب و الحاق به «کنوانسیون بین‌المللی مقابله با تأمین مالی تروریسم»

در نظام جمهوری اسلامی ایران

ارائه‌ی تحلیل و ارزیابی همه‌جانبه آثار حقوقی الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون بین‌المللی مقابله با تأمین مالی تروریسم صرفاً محدود به مطالعه و واکاوی متن ماده واحده‌ی مصوب مجلس شورای اسلامی و متن کنوانسیون (CFT) نیست

طرف متعاقد می‌باشد که خود موجب اثر دادن بر احکامی است که در آن دادگاه‌ها ولو برخلاف ضوابط اسلامی صادر می‌گردد، خلاف موازین شرع شناخته شد.»

و نیازمند به بررسی سایر ابعاد فرامتنی و فنی موضوع اعم از ابعاد سیاسی، اقتصادی و بین‌المللی چنین کنوانسیون و آثار و نتایج الحاق جمهوری اسلامی ایران به این معاهده است.

در راستای تبیین این موضوعات پژوهشکده‌ی شورای نگهبان با برگزاری جلسات تخصصی و حضور در نشست‌های مرتبط با موضوع الحاق به معاهده‌ی (CFT) و استماع نظرات کارشناسان و صاحب‌نظران از جمله کارشناسان وزارت امور خارجه، وزارت اطلاعات، پدافند غیرعامل، سازمان اطلاعات سپاه، مرکز پژوهش‌های مجلس، مجمع تشخیص مصلحت نظام، اساتید دانشگاه و ... در کنار تحلیل و بررسی حقوقی، موضوع را از حیث فنی نیز مورد ارزیابی قرار داده است. در ادامه مهم‌ترین موضوعات فرامتنی و فنی الحاق ایران به کنوانسیون بین‌المللی مقابله با تأمین مالی تروریسم مبتنی بر اطلاعات و تحلیل‌های صاحب‌نظران تبیین خواهد شد.

۱. ارتباط میان الحاق جمهوری اسلامی ایران به «کنوانسیون بین‌المللی مقابله با تأمین مالی تروریسم» (CFT) با

گروه ویژه‌ی اقدام مالی (FATF)

گروه ویژه اقدام مالی (FATF) در سال ۱۹۸۹ در پاریس توسط سران گروه هفت (جی ۷) تشکیل گردید در حال حاضر با ماموریت ۱. مقابله با پول‌شویی، ۲. مقابله با تأمین مالی تروریسم و ۳. مقابله با تأمین مالی اشاعه سلاح‌های کشتار جمعی ادامه فعالیت می‌دهد.^۱ هدف اصلی این نهاد تعیین استانداردها برای مبارزه با پول‌شویی، تأمین مالی تروریسم و سایر تهدیدهای مربوط به یکپارچگی سیستم مالی بین‌المللی و ترویج اجرای مؤثر اقدامات قانونی، نظارتی و عملیاتی بر استانداردهای تعیین شده است. در این راستا FATF اقدام به تدوین استانداردهای بین‌المللی می‌نماید و وضعیت کشورهای گوناگون را نسبت به اجرای استانداردها رصد می‌کند. نتیجه‌ی این رصد و نظارت تقسیم‌بندی کشورهای مختلف در سه دسته‌ی «کشورهای کاملاً منطبق بر استانداردها»، «کشورهای در حال پیشرفت» و «کشورهای غیر همکار» است و کشورهای غیرهمکار نیز شامل دو گروه «کشورهای غیر همکار و پر ریسک» و «کشورهایی که باید علیه آنها اقدام متقابل انجام گیرد»؛ خواهند بود. رتبه‌بندی کشورها توسط گروه ویژه اقدام مالی، نقش مؤثری در همکاری و یا عدم همکاری در زمینه مالی بین کشورها دارد و در نهایت با صدور بیانیه‌هایی کشورهایی را که در زمره‌ی کشورهای غیر همکار و پر ریسک قرار گرفته‌اند را معرفی می‌کند و کشورها را به اتخاذ اقدامات قابل ملاحظه‌ای در برخورد با این دسته از کشورها دعوت می‌نمایند.

از آن‌جا که جمهوری اسلامی ایران در لیست «کشورهای غیر همکار که باید علیه آنها اقدام متقابل انجام گیرد» گروه ویژه اقدام مالی قرار داشت، در راستای رفع مسائل مزبور گروهی متشکل از مقامات وزارت اقتصاد و بانک مرکزی، مذاکرات جدی

۱. کشورهای عضو گروه اف ای تی اف شامل آرژانتین، استرالیا، اتریش، بلژیک، برزیل، کانادا، چین، دانمارک، فنلاند، فرانسه، آلمان، یونان، هنگ‌کنگ، ایسلند، هند، ایرلند، ایتالیا، ژاپن، جمهوری کره، لوکزامبورگ، مالزی، مکزیک، هلند، زلاندنو، نروژ، پرتغال، روسیه، سنگاپور، آفریقای جنوبی، اسپانیا، سوئد، سوئیس، ترکیه، انگلیس و آمریکا است. از اعضای ناظر گروه کاری اقدام مالی می‌توان عربستان و رژیم صهیونیستی را نام

با نهاد FATF را در دستور کار خود قرار داده و نهایتاً در تاریخ تیرماه ۱۳۹۵ به توافقی با این کارگروه رسیدند. این توافق از طریق بیانیه عمومی صادرشده از گروه ویژه اقدام مالی منتشر شد.

برنامه اقدام «Action plan» مورد توافق میان نمایندگان جمهوری اسلامی ایران و گروه ویژه اقدام مالی در ۱۰ بخش و ۴۱ بند از سوی این نهاد تدوین شده است. در این بیانیه تصریح شده است که بدون حذف ایران از بیانیه عمومی، صرفاً اقدامات مقابله‌ای علیه ایران به مدت یک سال تعلیق می‌گردد. در این مدت پیشرفت ایران در اجرایی کردن برنامه اقدام تحت نظارت گروه ویژه اقدام مالی قرار دارد و چنانچه در مدت ۱۲ ماه، ایران پیشرفت‌های کافی در زمینه اجرایی نمودن برنامه اقدام، نداشت مجدداً اقدامات مقابله‌ای را اعمال نماید و اگر تعهدات موجود در بازه زمانی موردنظر پیش رود، FATF نیز گام‌های بعدی را در نظر گیرد.

بند ۳۶ از بخش هفتم تحت عنوان همکاری‌های بین‌المللی برنامه اقدام «Action plan» به امضا، تصویب و اجرای کنوانسیون بین‌المللی مقابله با تأمین مالی تروریسم به عنوان یکی از تعهدات جمهوری اسلامی ایران در راستای انجام برنامه‌ی اقدام اشاره می‌کند. بر این اساس تصویب و اجرای کنوانسیون بین‌المللی مقابله با تأمین مالی تروریسم صرفاً یکی از بندهای ۴۱ گانه‌ی برنامه‌ی اقدام می‌باشد.

حال یکی از مسائلی که در خصوص الحاق جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون بین‌المللی مقابله با تأمین مالی تروریسم وجود دارد آن است که آیا با پیوستن ایران به کشورهای عضو این معاهده، ایران از زمره‌ی کشورهای غیر همکار و تحت اقدام متقابل گروه ویژه‌ی اقدام مالی (FATF) خارج می‌شود؟ در این خصوص باید بیان نمود که اولاً بر اساس متن برنامه‌ی اقدام، ایران مکلف به انجام ۴۱ بند اقدام عملی شده است که بر اساس آخرین گزارش گروه ویژه‌ی اقدام مالی ایران بخش اکثریت تعهدات خود را عملیاتی نکرده است.^۱ بر این اساس صرف پیوستن به کنوانسیون بین‌المللی مقابله با تأمین مالی تروریسم، موجب خروج ایران از لیست کشورهای پر ریسک FATF نخواهد شد و باید هر بند برنامه‌ی اقدام به صورت کامل و مطابق با قواعد مد نظر FATF محقق گردد. لازم به ذکر است وزیر وقت اقتصاد در نامه‌ی اعلام تعهد به برنامه‌ی اقدام «Action plan» تبصره‌ای را افزوده بود که مبتنی بر آن جمهوری اسلامی ایران صرفاً در چارچوب قانون اساسی متعهد به برنامه‌ی اقدام است. در حالی که FATF در پاسخ به نامه‌ی ایران در چندین مورد بر اجرای کامل برنامه‌ی اقدام تأکید نموده است.^۲ بر این اساس

^۱. Iran's action plan has expired with a majority of the action items remaining incomplete. (Public Statement- ۲۹ June ۲۰۱۸)

لازم به ذکر است مبتنی بر اطلاعات واصله از دستگاه‌های مزبور مستند به آخرین گزارش گروه ویژه‌ی اقدام مالی در خصوص ایران از میان ۳۸ تعهد انجام شده صرفاً ۱۳ تعهد مورد قبول قرار گرفته است و ۲۵ مورد استانداردهای لازم مطابق با ضوابط گروه ویژه‌ی اقدام مالی را به دست نیاورده است و در چندین مورد نیز اصولاً هیچ‌گونه اقدامی توسط ایران صورت نگرفته است.

^۲. «براساس رویه، ایران تا زمانی که برنامه اقدام خود را بطور کامل (FULLY) انجام دهد، در بیانیه عمومی گروه ویژه مالی باقی خواهد ماند. به علت وضعیت ایران در بیانیه عمومی، گروه ویژه اقدام مالی به درخواست از کشورها برای اعمال گسترش بازرسی‌های لازم برای شناسایی دقیق

بسیاری از اقدامات انجام شده همانند حق شرط‌های ایران بر کنوانسیون بین‌المللی مقابله با تأمین مالی تروریسم (استثنائات) و یا ساختار حاکمیتی واحد اطلاعات مالی (FIU) مغایر با تعهدات ایران در برنامه‌ی اقدام «Action plan» است.^۱

ثانیا، مطابق با متن بیانیه‌ی گروه ویژه‌ی اقدام مالی در خصوص ایران، هر یک از اقدامات انجام شده به وسیله‌ی دولت جمهوری اسلامی ایران به وسیله‌ی نهاد صالحی در گروه ویژه‌ی اقدام مالی مورد ارزیابی قرار می‌گیرد و در صورت اجرای تعهدات مزبور، گام‌های بعدی طراحی خواهد شد. بر این اساس در فرضی که آخرین اقدام باقی مانده مرتبط با برنامه‌ی اقدام ایران و FATF تصویب کنوانسیون حاضر باشد، بازهم FATF گام‌های بعدی را در نظر دارد.

ثالثا، نهاد FATF توصیه‌ی نامه‌ی ۳۹ گانه‌ای برای همه‌ی کشورهای عضو دارد که در آن به استانداردها و ضوابط این نهاد تصریح شده است. متن برنامه‌ی اقدام ایران و FATF همه‌ی ضوابط و توصیه‌های ۳۹ گانه را پوشش نمی‌دهد و برای مثال توصیه شماره ۷ در خصوص منع اشاعه سلاح‌های کشتار جمعی اصلا در برنامه‌ی اقدام ذکر نشده است و بدون رعایت این ضوابط امکان خروج از لیست کشورهای پر ریسک وجود ندارد.^۲

رابعاً برفرض انجام کلیه اقدامات و برنامه‌های FATF، خروج ایران از لیست مزبور به صورت خودبخود نخواهد بود و لازم به تصمیم‌گیری جدید است و مسئله حائز اهمیت در این خصوص سازوکار تصمیم‌گیری اجماعی در این نهاد است. به عبارت دیگر جهت تصمیم‌گیری در خصوص خروج ایران از لیست مربوطه، به رأی موافق کلیه اعضای FATF نیاز است. براین اساس

مشتری (Due Diligence) در مورد روابط تجاری و تراکنش‌های تجاری با ایران ادامه خواهد داد.» (نامه‌ی که FATF در تاریخ ۱۰ تیر ۱۳۹۵ (۳۰ ژوئن ۲۰۱۶))

^۱ . مطابق اظهارات اخیر دبیر اجرایی FATF وی در پاسخ به این سوال که بعضی از گروه‌ها هستند که بعضی کشورها تروریستی می‌دانند اما بعضی کشورهای دیگر خیر، درباره آنها چه اتفاقی می‌افتد؟ اظهار داشته است: به عنوان مثال ما از کشورها می‌خواهیم هرگونه تأمین مالی تروریسم را اقدامی مجرمانه معرفی کنند و در مورد ایران چیزی که منتظر آن هستیم و امیداریم انجام دهد، غیرقانونی کردن تأمین مالی تروریسم است و همچنین آن است که استثنائاتی که برای گروه‌های مشخصی در نظر گرفته است را بردارد.

همچنین ایشان در واکنش به این سوال که ایران بعضی گروه‌ها را تروریسم نمی‌داند و بعضی دیگر از کشورها آن گروه‌ها را تروریسم می‌داند، با این حساب اگر آن کشورها به FATF فشار بیاورند، شما به ایران فشار می‌آورید به آن گروه‌ها کمک مالی نکند؟، گفت: ما درباره اینکه این گروه‌ها هستند صحبتی نخواهیم کرد و کاری که می‌کنیم این است که ایران ساختار قانونی و قوی و قدرتمندی برقرار کرده که به آنها اجازه نخواهد داد برخی گروه‌ها را مستثنی کنند.

^۲ Targeted financial sanctions related to proliferation

Countries should implement targeted financial sanctions to comply with United Nations Security Council resolutions relating to the prevention, suppression and disruption of proliferation of weapons of mass destruction and its financing. These resolutions require countries to freeze without delay the funds or other assets of, and to ensure that no funds and other assets are made available, directly or indirectly, to or for the benefit of, any person or entity designated by, or under the authority of, the United Nations Security Council under Chapter VII of the Charter of the United Nations.

خروج ایران از این لیست با وجود اعضای همچون آمریکا محل تأمل جدی است. در کنار این موضوع می توان به عضویت قریب به قطع اسرائیل در این نهاد نیز اشاره نمود که به نظر تا پایان سال میلادی قطعی خواهد شد.

بر این اساس تصویب کنوانسیون بین‌المللی مقابله با تأمین مالی تروریسم هرگز به معنای خروج ایران از لیست کشورهای غیرهمکار FATF نیست.^۱

۲. وابستگی رابطه‌ی اقتصادی ایران با سایر کشورها با خروج ایران از لیست کشورهای پرخطر

یکی از موضوعات محل تأمل در خصوص رابطه‌ی ایران با گروه ویژه‌ی اقدام مالی یا FATF بحث پیرامون نحوه‌ی مبادلات مالی و اقتصادی ایران با سایر کشورها به ویژه اروپا، چین و روسیه در صورت وجود نام ایران در لیست کشورهای پرخطر و غیرهمکار است و این‌که چنان‌چه FATF نام ایران را در این لیست قرار دهد امکان مبادله مالی با سایر کشورها وجود نخواهد داشت؟

در این خصوص باید میان کشورهای مختلف و موضوعات مختلف قائل به تفکیک شد. در خصوص برخی از کشورها همانند روسیه به علت ساختار ساده‌ی اقتصادی آن‌ها و شرایط خاص تحریم‌های آمریکا علیه روسیه امکان مبادلات مالی با آن‌ها سخت و دشوار خواهد بود. اما در خصوص برخی از کشورها همانند چین اولاً به علت پیچیدگی‌های ساختار اقتصادی آن کشور و ثانیاً به علت وابستگی اقتصاد دنیا به اقتصاد چین و منافع سایر کشورها از اقتصاد چین و ثالثاً عدم امکان تحریم اقتصاد چین وضعیت کاملاً متفاوت خواهد بود و همواره امکان مبادله‌ی اقتصادی با آن‌ها وجود خواهد داشت. مویدی بر این امر گزارش یکی از نهادهای امنیتی مبنی بر تضمین چینی‌ها برای خرید روزانه ۹۰۰ هزار بشکه نفت خام از ایران و پرداخت نقدی مبلغ آن است.

در خصوص ارتباط مالی کشورهای اروپایی با ایران و به ویژه برقراری کانال مالی میان ایران و اروپا با قرار داشتن ایران در لیست کشورهای غیرهمکار نیز باید بیان نمود که هیچ ارتباطی میان برقراری کانال مالی ایران و اروپا با این موضوع وجود ندارد. چرا که اولاً کانال مالی ایران و اروپا کانال مالی تهاتری است و در آن انتقال وجه صورت نمی‌گیرد. ثانیاً، منشا پول مشخص بوده که پول‌های ناشی از فروش نفت است و هدف از خرید و ذینفع نیز مشخص است و ایران در قبال پول نفت کالای مصرفی خریداری می‌کند. در نتیجه امکان پولشویی یا تأمین مالی تروریسم وجود ندارد. ضمناً در رویه‌ی عملی در

^۱ . در این خصوص نیز می‌توان به مصاحبه دبیر اجرایی FATF اشاره نمود که درخصوص تضمین خروج ایران از لیست سیاه این نهاد در صورت اجرای همه تعهدات، اظهارداشته: البته هیچ تضمینی در کار نیست اما قطعاً این کار می‌تواند شرایطی را برای آنها فراهم کند که بتوانند وارد داد و ستد با سایر کشورهای جهان بشوند چرا که می‌تواند به آنها نشان دهد آن کشورها (ایران) محل‌های امنی برای سرمایه‌گذاری هستند (است). البته ما نمی‌توانیم هیچ کشوری را وادار به داد و ستد با کشور دیگری کنیم اما می‌توانیم یک برآورد عینی از شرایط موجود در آن کشور ارائه کنیم که نشان بدهد آیا این کشور محل امنی برای سرمایه‌گذاری و کسب و کار است یا خیر.

دوره‌ی تحریم‌های گذشته هنگامی که نام ایران در لیست کشورهای بی‌اعتماد قرار داشت، اروپا از طریق کانال مالی از ایران نفت خریداری می‌کرد و مبلغ آن را با کلای مصرفی تهاثر می‌کرد. بر این اساس امکان برقراری کانال مالی میان ایران و اروپا هیچ ارتباطی با حضور ایران در لیست کشورهای غیرهمکار FATF ندارد و آنچه در این خصوص تعیین‌کننده است اراده‌ی اروپایی‌ها مبنی بر ایجاد کانال مالی است.

۳. میزان ارتباط قرار گرفتن ایران در لیست کشورهای غیرهمکار FATF و تاثیرگذاری تحریم‌ها بر اقتصاد ایران

یکی از ادعاهای مطرح در خصوص رابطه‌ی ایران و FATF تاکید بر آثار منفی فراوان قرار گرفتن ایران در لیست کشورهای غیرهمکار بر اقتصاد ایران با توجه به تحریم‌های آمریکا است. در این خصوص باید بیان نمود که اولاً قرار گرفتن ایران در لیست کشورهای غیر همکار FATF از نظر اقتصادی برای ایران امری بسیار نامطلوب است و دولت ایران با حفظ منافع ملی، باید تمام تلاش خود را در راستای خروج از لیست کشورهای غیرهمکار به کار برد. اما با توجه به شرایط فعلی؛ حضور و یا عدم حضور ایران در لیست کشورهای غیرهمکار گروه ویژه اقدام مالی نیز نمی‌تواند آثار واقعی فراوانی بر اقتصاد کشور داشته باشد. ریشه‌ی این موضوع در آن است که با بازگشت تحریم‌های ثانویه‌ی آمریکا پس از خروج این کشور از برجام، بسیاری از بانک‌ها و موسسات مالی دنیا به استناد تحریم‌های آمریکا حاضر به همکاری و مبادله‌ی مالی با ایران نیستند. بر این اساس حتی چنانچه نام ایران از لیست کشورهای غیرهمکار FATF خارج گردد نیز همچنان تحریم‌های ثانویه‌ی آمریکا مانع از انجام مبادلات مالی ایران با سایر کشورها است. جملات وزیر امور خارجه در مجلس در خصوص عدم تضمین تغییر اوضاع اقتصادی کشور حتی در صورت خروج از لیست کشورهای غیرهمکار FATF مویدی بر این امر محسوب می‌گردد.

از سوی دیگر توجه به این نکته نیز حائز اهمیت است که خروج از لیست کشورهای غیرهمکار منوط به اجرای تعهدات برنامه‌ی اقدام «Action plan» است در حالی که در راستای اجرای برنامه‌ی اقدام، ایران راهکارهای اساسی عبور از تحریم‌ها همانند استفاده از ظرفیت صرافی‌ها و انتقال چمدانی وجوه را برای خود مسدود نموده است و چنانچه از این ظرفیت‌ها استفاده نماید مجدداً ضوابط و معیارهای FATF را نقض کرده است. لازم به ذکر است بر اساس گزارش بانک مرکزی در حال حاضر حدود ۷۵ درصد از مبادلات مالی ایران از طریق غیر رسمی (انتقال چمدانی و صرافی‌ها) صورت می‌گیرد.

۴. ضمانت اجرای بین‌المللی «کنوانسیون بین‌المللی مقابله با تأمین مالی تروریسم»

یکی از سوالات اساسی در خصوص کنوانسیون بین‌المللی مقابله با تأمین مالی تروریسم ضمانت اجرای بین‌المللی این کنوانسیون است. به بیان دقیق‌تر عدم اجرای مفاد کنوانسیون میان کشورها چه آثاری را به دنبال خواهد داشت. در این خصوص برخی بر این باورند از آنجا که ایران صلاحیت دیوان بین‌المللی دادگستری را برای رسیدگی به اختلافات و ترافعات این کنوانسیون نپذیرفته است در نتیجه این کنوانسیون آثار لازم‌الاجرائی نخواهد داشت. در این خصوص باید دو موضوع را از یکدیگر تفکیک کرد، اول این که آیا حق شرط جمهوری اسلامی ایران بر ماده (۲۴) کنوانسیون به معنای عدم پذیرش صلاحیت

دیوان دادگستری بین‌المللی است و دوم آن‌که آیا سازوکار ضمانت اجرای بین‌المللی محدود به دیوان دادگستری بین‌المللی است و یا سازوکارهای قانونی دیگری برای این موضوع وجود دارد؟

در پاسخ به سؤال اول باید بیان نمود که از یکسو بر اساس ماده بند «۱» ماده (۲۴) کنوانسیون سه راهکاره مذاکره، ارجاع اختلافات به داوری و ارجاع موضوع به دیوان دادگستری بین‌المللی به‌عنوان راهکارهای حل اختلاف طرفین معاهده در نظر گرفته شده است و چنان‌چه میان کشورهای عضو کنوانسیون هرگونه اختلافی ناشی از تفسیر یا اجرای معاهده به‌وجود آید کشورها با رعایت ضوابط مذکور در بند «۱» ماده (۲۴) کنوانسیون مکلف به حل اختلاف می‌باشند.

از سوی دیگر بر اساس بند «۳» ماده واحده‌ی الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون بین‌المللی مقابله با تأمین مالی تروریسم؛ «موضوع بند (۱) ماده (۲۴) کنوانسیون در خصوص جمهوری اسلامی منوط به رعایت اصل یکصد و سی و نهم (۱۳۹) قانون اساسی است.» درحالی‌که موضوع اصل ۱۳۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران صرفاً «صلح دعاوی راجع به اموال عمومی و دولتی یا ارجاع آن به داوری» است و شامل رسیدگی قضایی به موضوع در دیوان دادگستری بین‌المللی نیست. بر این اساس حق شرط جمهوری اسلامی ایران بر بند «۱» ماده (۲۴) کنوانسیون بین‌المللی مقابله با تأمین مالی تروریسم به معنای عدم پذیرش صلاحیت دیوان دادگستری بین‌المللی نیست و چنان‌چه در هر موضوعی از موضوعات معاهده میان ایران و یکی از کشورهای دیگر اختلاف ایجاد گردد، در صورت عدم حل اختلاف در مذاکرات موضوع به مرجع حل اختلاف ارجاع خواهد شد و صرفاً چنان‌چه اختلاف، اختلاف بر سر اموال باشد باید فرآیند قانونی مذکور در اصل ۱۳۹ رعایت گردد اما اولاً چنان‌چه اختلاف راجع به سایر موضوعات معاهده از جمله تعریف تروریست باشد ارجاع به داوری نیازمند به تصویب مجلس نیست و ثانیاً چه در موضوعات راجع به اموال و چه در موضوعات راجع به غیر از اموال که مرتبط با کنوانسیون بین‌المللی مقابله با تأمین مالی تروریسم است، ایران با طرف مقابل ظرف ۶ ماه از تاریخ درخواست رفع اختلاف نکرده باشند موضوع به دیوان دادگستری بین‌المللی ارجاع خواهد شد و حق شرط ایران به معنای مخالفت با صلاحیت دیوان بین‌المللی دادگستری نیست. براین اساس چنان‌چه اختلافی در خصوص مفهوم تروریسم میان ایران و سایر کشورهای معاهده به‌وجود آید ایران در حق شرط خود صلاحیت دیوان دادگستری بین‌المللی را مورد تحفظ قرار نداده است و در نتیجه دیوان مرجع صالح رسیدگی به این موضوع است. ذکر این نکته ضروری است که دیوان حق شرط‌های مخالف با موضوع و هدف معاهده (همانند آن‌چه ایران در خصوص مفهوم تروریست در بند ۲ ماده واحده الحاق به کنوانسیون بین‌المللی مقابله با تأمین مالی تروریسم بیان نموده) را باطل دانسته و شرط‌گذار را بدون در نظر گرفتن حق شرط ملزم به اجرای کنوانسیون می‌داند.

در پاسخ به سؤال دوم نیز باید بیان نمود که علاوه بر صلاحیت دیوان دادگستری بین‌المللی، جمهوری اسلامی ایران در صورت نقض هر یک از تعهدات خود در عرصه‌ی بین‌الملل دارای مسئولیت بین‌المللی خواهد بود و این مسئولیت ناشی از هرگونه تخلف از مفاد معاهده به‌وسیله‌ی یکی از نهادهای حکومتی است. براین اساس وضع و تصویب قوانین مخالف معاهده،

خودداری از وضع و تصویب معاهده، کوتاهی در اجرای آن در عرصه‌ی اجرایی و قضایی موجبات مسئولیت بین‌المللی کشور را در نظام حقوق بین‌الملل فراهم می‌آورد.

علاوه بر مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها در قبال معاهداتی که به تصویب رسانده‌اند، کنوانسیون بین‌المللی مقابله با تأمین مالی تروریسم دارای ضمانت اجراهای دیگری در عرصه‌ی حقوق بین‌الملل نیز هست و آن تاکید قطعنامه‌های شورای امنیت بر تصویب این کنوانسیون به وسیله‌ی همه‌ی کشورهای عضو سازمان ملل متحد بر اساس فصل هفتم منشور ملل متحد است.^۱ به بیان دقیق‌تر شورای امنیت سازمان ملل متحد به‌عنوان رکن اجرایی و تصمیم‌گیر در این نهاد بین‌المللی در قطعنامه‌های متعددی لزوم پیوستن به کنوانسیون بین‌المللی مقابله با تأمین مالی تروریسم را برای حفظ صلح و امنیت جهانی ضروری می‌داند و پیوستن به معاهده دارای ضمانت اجراهای ذیل فصل هفتم منشور سازمان ملل متحد خواهد بود.

۵. اثر خروج ایران از کنوانسیون بین‌المللی مقابله با تأمین مالی تروریسم

از جمله نکات دیگری که ناظر به این معاهده وجود دارد این است که برخی به دلیل آثار و پیامدهای منفی آتی این معاهده با ذکر این نکته که بر اساس بند ۲ ماده ۲۷ امکان خروج از معاهده وجود دارد به حق جمهوری اسلامی ایران برای خروج از کنوانسیون اشاره می‌کنند و این امر را رافع ایرادات و تبعات احتمالی بعدی می‌دانند. این در حالی است که باید در خصوص خروج از موافقت‌نامه‌های بین‌المللی و آثار و تبعات آن به نکات زیر اشاره کرد:

اولاً هر چند امکان حقوقی خروج از یک موافقت‌نامه بین‌المللی بر اساس متن آن وجود دارد اما خروج از یک کنوانسیون صرفاً نباید با دیدگاه حقوقی تحلیل گردد، چرا که آثار و تبعات بین‌المللی آن در روابط فی‌مابین کشورها منجر به آن گردیده که تاکنون صرفاً در موارد معدودی خروج از معاهدات و کنوانسیون‌های عام شمول بین‌المللی ملاحظه گردد و همین موارد معدود نیز تبعات فراوانی برای کشور خارج شده خواهد داشت. نمونه‌ی عملی این تبعات را می‌توان در خروج ایالات متحده‌ی آمریکا از معاهده‌ی پاریس مشاهده کرد.

ثانیاً از آنجا که تصویب کنوانسیون بین‌المللی مقابله با تأمین مالی تروریسم از الزامات شورای امنیت سازمان ملل متحد ذیل فصل هفتم منشور ملل متحد قرار دارد، خروج از آن می‌تواند به عنوان نقض مفاد معاهده و تصمیم‌لازم‌الاجرای شورای امنیت تلقی شود و به استناد این موضوع مغایر با صلح و امنیت جهانی در دستور کار مجمع عمومی سازمان ملل قرار گیرد و تبعات منفی بیشتری نسبت به تصویب معاهده در پی داشته باشد.

^۱. برای نمونه می‌توان به قطعنامه‌های ۱۷۳۷ و قطعنامه ۱۶۱۷ شورای امنیت سازمان ملل متحد در این خصوص است.