



اطهار نظر مجمع مشورتی حقوقی

در خصوص:

«لایحه الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به
کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با جرائم
سازمان یافته بین‌المللی»

کد گزارش: ۹۶۱۲۰۹۵

تاریخ انتشار: ۱۳۹۶/۱۲/۱۵

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

موضوعات:

- الف) ایرادات شکلی مصوبه ۲
- ب) نسبت سنجی معاهده پالرمو و برنامه اقدام گروه ویژه اقدام مالی (FATF) ۴
- ج) بررسی کلیاتی درباره ماده واحده «الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به
کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با جرائم سازمان یافته بین المللی» ۱۴

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

«لایحه الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با جرائم سازمان یافته بین‌المللی»

الف) ایرادات شکلی مصوبه

فارغ از نکات، ابهامات و مغایرت‌های شرعی و قانونی متعددی که در ماده واحده مصوب و در متن معاهده وجود دارد که در جای خود به آن‌ها اشاره خواهد شد، تطبیق متن معاهده ارسالی از سوی مجلس شورای اسلامی با متن انگلیسی مصوبه، گویای این است که متن ارسالی دارای اغلاط متعدد ترجمه‌ای، ویرایشی و ساختاری است که در مواردی فهم صحیح از متن را خدشه‌دار می‌سازد که در ذیل به صورت تمثیلی به بعضی از آن‌ها اشاره می‌گردد:

- در بند «۱» ماده (۳) متن ارسالی، پس از بیان جزء «ب»، قیودی ذکر گردیده است که مختص به این جزء بوده و دامنه شمول معاهده را نسبت به این بند مقید می‌سازد. بررسی متن اصلی معاهده گویای این امر است که قیود مذکور به هر دو جزء اختصاص داشته که از این حیث دامنه شمول این معاهده به این طریق دچار خدشه می‌گردد.
- در ماده (۵) طبق متن انگلیسی، تقسیمات مزبور در ذیل بندها اشتباه بوده و در برداشت، احتمال خطا را افزایش خواهد داد.
- در ماده (۱۵)، ردیف «۳» تا «۶» جزء «پ» بند «۲» به اشتباه قسیم ردیف‌های «۱» و «۲» جزء مذکور قرار گرفته است؛

درحالی که با تطبیق صورت گرفته با متن اصلی معاهده، باید
قسمت بندهای «۱» و «۲» باشد و لذا در این ماده، ردیف‌های
«۳»، «۴»، «۵» و «۶» جزء «پ» بند «۲» باید به ترتیب به عنوان
بندهای «۳-»، «۴-»، «۵-» و «۶-» این ماده اصلاح شود.

• در بندهای متعددی از مواد (۱۶) و (۱۸) معاهده عبارت «دولت
درخواست کننده» و «دولت درخواست شونده» به اشتباه به کار
رفته است. در بندهای زیادی از ماده (۱۸) نیز تنها عبارت
«دولت درخواست کننده» به کار رفته است که ظاهراً گویای
تصویب معاهده بدون خواندن متن آن است؛ چراکه یک دولت
نمی‌تواند هم درخواست معاضدت را مطرح کند و هم
درخواست آن را قبول نماید. به عنوان نمونه می‌توان به بند
«۲۰» اشاره نمود: «دولت عضو درخواست کننده می‌تواند مقرر
دارد که دولت عضو درخواست کننده محتوی و مضمون
درخواست را، مگر به میزان لازم برای اجرای درخواست،
محرمانه نگاه دارد. چنانچه دولت عضو درخواست کننده امکان
رعایت این الزام را نداشته باشد، فوری دولت عضو
درخواست کننده را از موضوع آگاه خواهد ساخت.»^۱

۱. Article ۱۸. Mutual legal assistance

۲۰. The requesting State Party may require that the requested State Party keep confidential the fact and substance of the request, except to the extent necessary to execute the request. If the requested State Party cannot comply with the requirement of confidentiality, it shall promptly inform the requesting State Party.

- در ماده (۳۱)، ردیف‌های «۵»، «۶»، «۷»، «۸» و «۹» جزء «ت» بند «۲» باید به ترتیب به‌عنوان بندهای «۳-»، «۴-»، «۵-»، «۶-» و «۷-» این ماده اصلاح شود.
- در بند «۲» ماده (۳۴)، واژه «جزء» باید به واژه «جز» اصلاح شود.^۱ ذکر این نکته لازم است که اعمال این تذکره، از جهت تأثیر فراوانی که در معنا و حکم این بند دارد، بسیار حائز اهمیت است.

ب) نسبت‌سنجی معاهده پالمو و برنامه اقدام گروه ویژه اقدام مالی (FATF)

اگرچه یکی از اهداف اصلی مذاکرات هسته‌ای موسوم به برجام، رفع تحریم‌های اقتصادی و برقراری مجدد روابط بین‌المللی بانکی ایران بود، با این حال پس از انجام تعهدات از سوی جمهوری اسلامی ایران، بازهم گشایش چشم‌گیری در این حوزه و به‌خصوص در حوزه مبادلات مالی ایجاد نشد. فارغ از اینکه بخشی از این عدم گشایش به‌خاطر بدعهدی‌های دولت‌های مقابل بود، بنابر اعلام مسئولین اقتصادی کشور، یکی دیگر از موانع مهم، قرار داشتن ایران در لیست کشورهای «غیر همکار و پر ریسک»

۱. Article ۳۴. Implementation of the Convention

۲. The offences established in accordance with articles ۵, ۶, ۸ and ۲۳ of this Convention shall be established in the domestic law of each State Party independently of the transnational nature or the involvement of an organized criminal group as described in article ۳, paragraph ۱, of this Convention, except to the extent that article ۵ of this Convention would require the involvement of an organized criminal group.

گروه ویژه اقدام مالی (FATF) بود که باعث می‌شد، علی‌رغم برداشته شدن این دسته از تحریم‌های هسته‌ای، به این خاطر امکان فعالیت روان نظام بانکی کشور وجود نداشته باشد. از این رو دولت یازدهم، در جهت خارج کردن ایران از این لیست، اقدام به همکاری گسترده‌تر با این گروه از اواخر سال ۱۳۹۵ نمود که پذیرش «برنامه اقدام»^۱ از سوی وزیر وقت اقتصاد مهم‌ترین خروجی آن به‌شمار می‌رود که به‌موجب آن ایران متعهد می‌گردد که به‌منظور رفع محدودیت‌های ایجادشده توسط این گروه، تکالیفی را در سطوح مختلف اجرایی و تقنینی انجام دهد.

گروه ویژه اقدام مالی^۲ در سال ۱۹۸۹ در پاریس توسط سران گروه هفت (G۷) و با مأموریت مبارزه با پول‌شویی، تأسیس شد. با گسترش موضوعات هدف این گروه در سال‌های بعد، در حال حاضر، این گروه دارای سه مأموریت مقابله با پول‌شویی، مقابله با تأمین مالی تروریسم و مقابله با تأمین مالی اشاعه سلاح‌های کشتار جمعی است. هدف اصلی FATF تعیین استانداردها و ترویج اجرای مؤثر اقدامات قانونی، نظارتی و عملیاتی برای مبارزه با پول‌شویی، تأمین مالی تروریسم و سایر تهدیدهای مربوط به یکپارچگی سیستم مالی بین‌المللی است. این گروه این پیشرفت کشورها در اجرای توصیه‌های FATF، بررسی تکنیک‌های پول‌شویی و ترویج تروریسم و مقابله با آن و ترویج و پذیرش و اجرای توصیه‌های این گروه در سطح جهانی را پیگیری و رصد می‌کند. گروه ویژه اقدام مالی دو مسئولیت عمده بر عهده دارد. نخست اینکه استانداردهای بین‌المللی را در سه

۱. Action Plan

۲. Financial Action Task Force (FATF)

حوزه مبارزه با پول‌شویی، مبارزه با تأمین مالی تروریسم و اشاعه‌گری را تعیین کند که در همین زمینه ۴۰ توصیه برای حوزه مبارزه با پول‌شویی با تمرکز بر ایجاد زیرساخت‌های حقوقی و سازوکارهای اجرایی تهیه نموده است. ۹ توصیه ویژه نیز، برای مقوله مبارزه با تأمین مالی تروریسم و اشاعه‌گری تدوین نموده است.

مسئولیت دوم این گروه، در بررسی و رصد اجرای توصیه‌ها و وضعیت خروجی‌های تعیین‌شده در کشورهای مختلف خلاصه می‌شود که با طی مراحل و بررسی موارد مختلف، سرانجام بر اساس نتایج ارزیابی‌ها، کشورها را بر اساس موارد زیر رتبه‌بندی می‌کند:

- کشورهای کاملاً منطبق بر استانداردها
- کشورهای در حال پیشرفت
- کشورهای غیر همکار که شامل دو گروه زیر است:
 - کشورهای غیر همکار و پرریسه
 - کشورهایی که باید علیه آن‌ها اقدام متقابل انجام گیرد.

بر اساس این رتبه‌بندی، گروه ویژه به سایر کشورها هشدار می‌دهد که در تعاملات اقتصادی خود با کشورهای دیگر، به این رتبه‌بندی توجه داشته باشند. به عبارت دیگر رتبه‌بندی میزان امنیت نظام اقتصادی این کشورها، موجب همکاری و یا عدم همکاری در زمینه مالی بین کشورها خواهد شد؛ البته که به‌طور قطع نمی‌توان در خصوص میزان تأثیر عملی آن، مخصوصاً در ارتباط با رفع مشکلات تعاملات بین‌المللی ایران به‌صورت قاطع اظهارنظر مشخصی نمود. استانداردهای گروه ویژه اقدام مالی اکنون دارای مرتبه‌ای از اهمیت است که سازمان ملل نیز اقدامات این گروه در زمینه مبارزه با

پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم را مورد استناد قرار می‌دهد.

روابط ایران با گروه اقدام مالی

پیشینه تعامل ایران با FATF، به حدود سال ۲۰۰۷ (۱۳۸۶) بازمی‌گردد که در آن زمان مذاکراتی میان ایران و گروه ویژه در خصوص برخی کاستی‌ها و نواقص انجام گرفت. گروه ویژه علی‌رغم اقدامات انجام‌شده و قدردانی از اقدامات ایران در بیانیه‌های خود، کماکان نسبت به خطر پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم در نظام بانکی ایران اعلام نگرانی می‌کرد تا جایی که در سال ۲۰۰۸ خطر پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم را در چند کشور از جمله ایران هشدار داده و از فوریه سال ۲۰۱۰ تا ۲۰۱۷ ایران را در لیست سیاه کشورهای که خطر بالای پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم در نظام بانکی آن‌ها وجود دارد، قرار داد^۱ و از همین رو از کشورها می‌خواست که ضمن احتیاط ویژه در رابطه با مؤسسات مالی و غیرمالی ایران، اقدامات مقابله‌ای علیه کشورمان انجام دهند.

پس از اجرایی شدن توافق هسته‌ای در سال ۱۳۹۴، علی‌رغم اعلام رفع و تعلیق تحریم‌های هسته‌ای، گشایش اساسی در روابط بانکی بین‌المللی صورت نگرفت و این موضوع به قرار داشتن نام ایران در فهرست کشورهای غیر همکار گروه ویژه اقدام مالی منسوب شد و این موضوع به‌عنوان دومین مانع بر سر راه برقراری روابط مالی کشورمان قلمداد شد. از این‌رو دولت توان خود را بعد از برجام معطوف به حل مسئله و رفع ایرادات FATF نمود که پس از مذاکرات فراوان، در نهایت منجر به پذیرش برنامه اقدام (Action Plan) از سوی وزیر وقت اقتصاد شد و در عوض بدون حذف ایران از بیانیه

1. <http://www.fatf-gafi.org/countries/d-i/ecuador/documents/fatfpublicstatement-february2010.html>

عمومی، اقدامات مقابله‌ای علیه ایران را به مدت یک سال تعلیق نمود تا در این مدت پیشرفت ایران را در اجرایی کردن برنامه اقدام زیر نظر بگیرد و البته در این مدت نیز با حداکثر احتیاط نسبت به ایران رفتار نمایند. نکته جالب توجه درباره برنامه اقدام این است که کارشناسان گروه ویژه اقدام مالی، پس از بررسی و مطالعه دقیق قوانین و مقررات کشور ما و در نظر گرفتن توصیه‌ها و استانداردهای کلی این گروه، اقدام به تدوین این برنامه ده بخشی جهت اجرا توسط جمهوری اسلامی ایران کرده‌اند.

فارغ از تخلف دولت در پذیرش برنامه اقدام و تعهد به انجام آن بدون طی فرآیند مندرج در اصول ۷۷ و ۱۲۵ قانون اساسی که به جای خود از اهمیت زیادی برخوردار است، بررسی محتوای این برنامه اقدام از اهمیت زیادی برخوردار است که در ادامه یکی از تعهدات ایران در این برنامه، مورد بحث قرار خواهد گرفت.

کنوانسیون پالمو؛ یکی از تعهدات مندرج در برنامه اقدام

برنامه اقدام مورد توافق دولت و گروه ویژه اقدام مالی در ۱۰ بخش و ۴۱ بند تنظیم شده است که مجموعه‌ای از تعهدات اجرایی و تقنینی را بر ایران الزام کرده است. بخش هفتم از این برنامه به تعهدات ایران در همکاری‌های بین‌المللی اختصاص دارد. بر اساس بند ۲۸ برنامه اقدام، ایران متعهد به تصویب و اجرای کنوانسیون پالمو شده است.

«کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با جرائم سازمان‌یافته بین‌المللی» که به خاطر تصویب در شهر پالمو ایتالیا، به این نام معروف شده است، در تاریخ ۱۵ نوامبر ۲۰۰۰ به تصویب رسیده و از تاریخ ۲۹ سپتامبر ۲۰۰۳ لازم‌الاجرا گردیده است. امضای این موافقت‌نامه توسط ایران در سال

۱۳۷۹ صورت پذیرفته و پیش‌نویس لایحه الحاق به کنوانسیون برای طی تشریفات قانونی در سال ۱۳۸۲ از سوی وزارت امور خارجه به معاونت اول ریاست جمهوری وقت ارسال شده است و لایحه کنوانسیون با گذشت ده سال در تاریخ ۱۳۹۲/۸/۱۲ به تصویب هیأت وزیران رسیده و به مجلس شورای اسلامی ارسال شده است. نهایتاً در تاریخ ۱۳۹۵/۳/۱۶ اعمال ماده (۱۴۱) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس در مورد این لایحه به تصویب هیأت وزیران رسیده^۱ و دولت پیگیر تصویب این لایحه در مجلس شده است که در نهایت با اصلاحاتی در تاریخ ۱۳۹۶/۱۱/۴ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است.

در این گزارش تلاش خواهد شد تا به صورت مختصر رابطه کنوانسیون پالرمو و گروه ویژه اقدام مالی بیان شده و آثار و تبعات پذیرش آن بررسی گردد.

برای فهم شیوه تأثیرگذاری کنوانسیون پالرمو بر نظام حقوقی کشور، علاوه بر توجه به مضمون سند و تحلیل و ارزیابی آن، نسبت و جایگاه آن سند با نظام‌های حقوقی کلان‌تری که سند مزبور در آن نظام حقوقی ظهور نموده است و یا به‌عنوان جزئی از آن عمل می‌کند، به‌عنوان نقطه تمرکز اصلی تحلیل بررسی شود؛ چراکه تحلیل صرف مضمون سند نمی‌تواند تحلیل جامعی از موضوع مورد نظر ارائه نماید. کنوانسیون پالرمو بی‌آنکه در متن خود به وجود ارتباط بین خود و سایر اسناد و سازمان‌های بین‌المللی

۱. ماده ۱۴۱- در ابتدای هر دوره قانون‌گذاری، هیأت رئیسه صورتی از طرح‌ها و لوایحی را که معوق مانده به‌وسیله معاونت قوانین تهیه می‌کند و در اختیار نمایندگان می‌گذارد و صورتی نیز برای دولت ارسال می‌دارد. هر یک از طرح‌ها و لوایح معوقه که لزوم رسیدگی به آن به‌وسیله بیست‌وپنج نفر از نمایندگان یا از طرف دولت تقاضا شود، طبق آیین‌نامه به کمیسیون‌های مربوطه ارجاع می‌شود و کمیسیون‌ها رسیدگی را به ترتیب مندرج در این آیین‌نامه انجام می‌دهند. هرگاه شور اول آن طرح‌ها یا لوایح قبلاً خاتمه یافته باشد رسیدگی به طرح یا لایحه با پیشنهاد کمیسیون و تصویب مجلس یک شوری انجام خواهد شد. در صورت تغییر دولت، چنانچه دولت جدید رسماً استرداد لوایحی را اعلام کرده باشد، آن لوایح از جریان خارج خواهد شد.

تصریح کرده باشد، ظرفیت ارتباط با سایر اجزای نظام مالی بین‌المللی را داراست. یکی از راه‌های اثبات این امر، دلالت صریح یا ضمنی سایر اسناد بین‌المللی به این ارتباط است. بدیهی است که درخواست گروه ویژه اقدام مالی از کشورها برای پیوستن به این کنوانسیون، با توجه به تعریف وسیعی که این گروه از قلمرو مأموریت خود دارد - که به آن اشاره شد - نشان‌دهنده وجود ارتباط وثیق میان محتوای فعالیت‌های FATF و کنوانسیون پالرمو است؛ هرچند که در هیچ کجای از متن معاهده به این ارتباط اشاره نشده باشد و در خصوص شمول معاهده بر موضوع تروریسم نیز هیچ‌گونه نصی وجود نداشته باشد. البته بررسی‌های دقیق‌تر مفاد معاهده و برنامه اقدام وجود ارتباط غیرصریح میان اهداف و برنامه‌های آن‌ها را تأیید می‌نماید.

معاهده پالرمو چهار رفتار «مشارکت در گروه مجرم سازمان‌یافته»، «پول‌شویی»، «فساد» و «ممانعت از حسن اجرای عدالت توسط کشورها» را جرم انگاری کرده و این اقدامات در کنار سایر جرایم «شدید» که دارای وصف فراملی بوده و توسط یک گروه سازمان‌یافته ارتکاب یافته باشد را به‌عنوان موضوع معاهده مشخص نموده است.

در زمینه ارتباط پالرمو و برنامه اقدام در خصوص جرایم سازمان‌یافته می‌توان این‌گونه بیان نمود که کنوانسیون ابتدا برای تشکیل گروه مجرم سازمان‌یافته و مشارکت در آن، عناصر و شرایطی را مقرر می‌نماید و تحقق بعضی از مفاد آن را به قوانین داخلی احاله می‌نماید.^۱ اما در خصوص همان عناصر احاله شده نیز برنامه اقدام FATF ورود کرده و مطالباتی در قالب

۱. یکی از شروط تشکیل گروه مجرم سازمان یافته، داشتن هدف ارتکاب جرایمی با مجازات حداقل ۴ سال حبس است که این موضوع به قوانین داخلی احاله شده است..

توصیه و الزام مقرر می‌کند. نتیجه این فرآیند آن خواهد بود که در عمل هیچ نوع مقررہ گذاری در خصوص موضوع مطرح در اختیار نظام حقوق ملی قرار نخواهد داشت. توضیح آنکه در قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم اگرچه برای تأمین مالی تروریسم، مجازاتی بین ۲ تا ۵ سال در نظر گرفته شده است که با توجه به وجود مجازات حبس بالاتر از ۴ سال، می‌توان آن را جرم شدید مدنظر کنوانسیون تلقی کرد؛ اما با وجود استثنای تبصره ۲ ماده ۱ در خصوص گروه‌های مقاومت و ... عملاً این دسته از افراد و گروه‌ها از نظر ایران به‌هیچ‌عنوان تروریست دانسته نشده‌اند. این در حالی است که ایران بر اساس برنامه اقدام متعهد به حذف این استثنا و تعریف تروریسم بدون هیچ محدودیتی شده است و در نتیجه با این تغییر در قوانین داخلی، عملاً از نگاه جمهوری اسلامی ایران، بدون آنکه تصریحی در آن صورت گرفته باشد، گروه‌های مقاومت نیز تحت عنوان گروه‌های مجرم سازمان‌یافته شناخته خواهند شد. بدیهی است که صرف اعمال حق شرط در ابتدای معاهده در خصوص گروه‌های مقاومت نیز نخواهد توانست رافع مشکل باشد. چراکه گروه ویژه شرط حذف ایران از لیست کشورهای سیاه را حتی حذف استثنای موجود در قوانین داخلی دانسته که دولت نیز چنین اقدامی را در لایحه خود انجام داده است؛ فلذا چنانچه هدف ایران از انجام این تعهدات، خروج از لیست سیاه FATF و برقرار کردن تعاملات مالی باشد، درج حق شرط در این موضوع نیز از نگاه آن گروه دارای اشکال بوده و بعدها چه‌بسا حذف ایران از آن لیست، منوط به حذف این شروط و در نتیجه شناسایی گروه‌های مقاومت به‌عنوان عناوین مندرج در این معاهده گردد. البته با توجه به متن معاهده پالمو، اشخاص حقوقی حاکمیتی کشورمان نیز با این تفصیل

می‌توانند مشمول این کنوانسیون و احکام آن قرار گیرند؛ چراکه در این معاهده علاوه بر جرم انگاری تشکیل گروه مجرم سازمان‌یافته، مشارکت در فعالیت‌های این گروه‌ها ولو در قالب سازمان‌دهی، هدایت، مساعدت و ... نیز مشارکت تلقی شده و از این جهت کمک‌های رسمی ایران به گروه‌های مقاومت می‌تواند مشمول جرم مقرر در ماده ۵ این کنوانسیون گردد.

این موضوع در خصوص جرم‌انگاری پول‌شویی نیز می‌تواند محل بحث قرار گیرد. برنامه اقدام به صورت جدی، مبارزه با پول‌شویی را مورد توجه قرار داده که لایحه اصلاح قانون مبارزه با پول‌شویی با همین هدف از سوی دولت تهیه و ارسال شده است. بر اساس معاهده پالرمو جرم اصلی که عایدی داشته باشد، تبدیل، انتقال، اختفا، تحصیل یا تصرف و ... آن عایدی، جرم پول‌شویی تلقی می‌شود. با توجه به اینکه این عایدی اعم از درآمد یا حتی کمک‌های مالی خواهد بود، در این صورت هرگونه کمک به گروه‌های مقاومت که با تعاریف پیش‌گفته تروریستی خوانده می‌شوند، مشمول جرم پول‌شویی بوده و دارای مجازات خواهد بود.

بیان این مختصر از محتوای معاهده پالرمو و ارتباط آن با بندهای مندرج در برنامه اقدام گروه ویژه اقدام مالی در جهت این امر است که نشان دهد، معاهده پالرمو، نباید به خودی‌خود و صرفاً با توجه به الفاظ مندرج در معاهده مورد بررسی قرار گیرد و تحلیل جامع و کامل نسبت به آن نیازمند این است که «پالرمو» به عنوان یکی از اجزای تعهد ایران نسبت به گروه ویژه اقدام مالی و از زمره مصادیقی شناخته شود که به گفته مسئولان وزارت اقتصاد و بانک مرکزی در جلساتی که با حضور نمایندگان پژوهشکده شورای نگهبان تشکیل شده است، به خاطر این که آن نهادها از ما خواسته‌اند،

ما مکلف به انجام آن‌ها شده‌ایم. این موضوع به‌دفعات مورد اقرار مسئولین امر قرار گرفته است که پیوستن به این معاهده و بسیاری از اقدامات تقنینی و اجرایی انجام‌شده در چند ماه اخیر، به‌این‌علت صورت گرفته است که برای برداشته شدن نام ایران از لیست کشورهای پر ریسک و غیر همکار، انجام این اقدامات از ایران خواسته شده است و ما متعهد شده‌ایم که این اقدامات را انجام دهیم.

فارغ از این‌که تا چه اندازه می‌توان اطمینان داشت که حتی با وجود باز کردن این منافذ جدی در نظام مالی کشور - که مطالعه سایر بخش‌های برنامه اقدام در جهت درک صحیح از آن ضروری است و در این نوشتار به آن‌ها پرداخته نشد - تا چه اندازه هدف روان شدن تعاملات مالی بین‌المللی برای ایران محقق خواهد شد، باید نسبت به محتوای این رفتارها تحلیل پیدا کرد؛ همان‌گونه که بنا بر نقل نمایندگان مجلس در صحن علنی مجلس شورای اسلامی، رهبر معظم انقلاب در حاشیه طرح‌های چهارگانه^۱ این طرح‌ها را استعماری خواندند. لذا بررسی و تحلیل محتوای معاهده پالمو بدون توجه به سایر ابعاد و اجزای نظامی که این معاهده در آن تنظیم شده است، تحلیل جامع و کاملی نخواهد بود.

۱. لوایح الحاق ایران به کنوانسیون پالمو، کنوانسیون مقابله با تامین مالی تروریسم و لوایح اصلاح قانون مبارزه با پولشویی و قانون مبارزه با تامین مالی تروریسم

ج) بررسی کلیاتی درباره ماده واحده «الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با جرائم سازمان یافته بین‌المللی»

(۱) مغایرت با اصل ۸۵:

تبصره ماده واحده تعیین مرجع مرکزی موضوع بند «۱۳» ماده (۱۸) معاهده را به هیأت وزیران محول کرده است. بر اساس بند مذکور، هر دولت عضو باید یک مرجع مرکزی با مسئولیت و اختیار دریافت درخواست‌های معاضدت حقوقی و اجرا یا ارسال آن‌ها جهت اجرا به مراجع صلاحیت‌دار تعیین کند. تعیین نهاد صالح برای انجام چنین وظیفه‌ای از سوی هیأت وزیران در مغایرت با اصل هشتماد و پنجم قانون اساسی است؛ چراکه اعطای اختیار دریافت و اجرای معاضدت قضایی به یک نهاد، امری تقنینی است که بر اساس اصل هشتماد و پنجم قابل تفویض به دیگری نخواهد بود.

(۲) مغایرت با اصول ۷۷ و ۱۲۵:

با توجه به اینکه الحاق به این کنوانسیون مقید به رعایت اصول ۷۷ و ۱۲۵ قانون اساسی نشده است، مواد مختلفی از این معاهده که امکان انعقاد موافقت‌نامه‌ها یا ترتیبات دو یا چند جانبه را در راستای تحقق اهداف معاهده فراهم می‌آورد مغایر اصول ۷۷ و ۱۲۵ قانون اساسی می‌باشد. امکان انعقاد این موافقت‌نامه‌ها در ماده (۱۷) در خصوص موافقت‌نامه‌های انتقال محکومین، ماده (۱۹) در مورد انعقاد موافقت‌نامه برای تشکیل هیات‌های تحقیقات مشترک، ماده (۲۰)

درباره ایجاد ترتیبات دو یا چندجانبه برای استفاده از روش‌های ویژه تحقیقاتی، ماده (۲۴) در خصوص انعقاد موافقت‌نامه در زمینه حمایت از شهود، ماده (۳۲) در مورد تصویب آیین‌نامه و ... در فراهمایی دولت‌های عضو، ماده (۳۷) در خصوص پیوستن به پروتکل‌های آتی معاهده^۱ و ماده (۳۹) در خصوص اصلاح معاهده پیش‌بینی شده است که رعایت اصول ۷۷ و ۱۲۵ در آن‌ها الزامی است و پذیرش معاهده بدون این تحفظ، مغایر با اصول ۷۷ و ۱۲۵ خواهد بود.

نکته: در بند «۱» ایران نسبت به مفاد معاهده حاضر از جمله مواد (۲)، (۳)، (۵)، (۱۰) و (۲۳) شرط لحاظ کرده است و اعلام کرده که این مواد را بر اساس قوانین و مقررات داخلی و اصول قانون اساسی تفسیر خواهد نمود.

صرف‌نظر از نکات و ملاحظات حقوق بین‌الملل، روشن نیست که این شرط به معنای شرط یا اعلامیه تفسیری است و اثر آن با توجه به تعهدات گسترده در مواد مورد اشاره نسبت به تقنین و اصلاح قوانین چیست، علاوه بر این، نکات دیگری نیز در این خصوص قابل طرح است.

نکته اول درباره این اعلام شرط این است که بر اساس قواعد پذیرفته‌شده حقوق بین‌الملل که عمدتاً در عهدنامه ۱۹۶۹ وین در خصوص حقوق معاهدات ذکر شده است، اعضا می‌توانند قصد خود

۱. در بند «۳» این ماده، عضویت در تشریفات (پروتکل) این کنوانسیون «طبق مقررات مزبور» ممکن دانسته شده است. نظر به اینکه عبارت «طبق مقررات مزبور» مشخصاً بر لزوم رعایت اصول ۷۷ و ۱۲۵ قانون اساسی در پیوستن به تشریفات تأکید ندارد و ظاهراً ناظر بر مقررات مقرر در این کنوانسیون در زمینه پیوستن به اصلاحات این کنوانسیون می‌باشد (موضوع ماده ۳۹)؛ لذا، این بند مغایر با اصول ۷۷ و ۱۲۵ قانون اساسی است.

را دایر بر عدم شمول یا تعدیل آثار حقوقی «بعضی از مقررات معاهده» نسبت به خود بیان دارند؛^۱ البته با این قید که حق شرط با هدف و منظور معاهده مغایرت نداشته باشد.^۲

در خصوص این معاهده، اولاً بند «۱» ماده واحده، برخلاف قواعد حقوق بین‌الملل نسبت به «کلیه مفاد» معاهده اعلام شرط کرده و به صورت تمثیلی بعضی از مواد را نام برده است که این امر در فرآیند تصویب معاهدات پذیرفته نیست و اثری نخواهد داشت و از این جهت دارای اشکال است.

همچنین در خصوص مواد مذکور مشروط نیز، ماده واحده اقدام به اعمال حق شرط نسبت به «تعاریف و اصطلاحات مورداستفاده» مندرج در ماده (۲)، «دامنه شمول معاهده» مندرج در ماده (۳) و ... پرداخته است. اعمال حق شرط نسبت به تعاریف یک معاهده و دامنه شمول آن عملاً چیزی از محتوای آن باقی نخواهد گذاشت و چنین امری از منظر حقوق بین‌الملل مورد اشکال است.

پیش از این در جریان تصویب «لایحه الحاق جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون محو کلیه اشکال تبعیض علیه زنان» شورای نگهبان در نظریه شماره ۸۲/۳۰/۳۹۷۲ مورخ ۱۳۸۲/۵/۲۷، با استناد به این که شرط عدم قبول اجرای مفاد کنوانسیون در موارد خلاف شرع و قانون

۱. جزء «د» بند «۱» ماده (۲) معاهده ۱۹۶۹ وین در خصوص حقوق معاهدات

۲. جزء «ج» بند «۱» ماده (۱۹) معاهده پیشین

۳. در این ماده نیز دامنه شمول این معاهده جرائم مقرر در مواد ۵، ۶، ۸ و ۲۳ تعیین شده‌اند که در نتیجه به تبع جرائم این مواد نیز با اعمال حق شرط ایران و در نظر گرفتن مقررات و قوانین داخلی اجرا خواهد شد.

اساسی، چون با اهداف منظور این کنوانسیون سازگار نیست^۱، پذیرفته نخواهد بود و در نتیجه دولت جمهوری اسلامی ایران ملزم به پذیرش مفاد کنوانسیون در این موارد نیز می‌شود، فلذا الحاق ایران به آن معاهده را خلاف شرع و اصول متعدد قانون اساسی شناختند.

نکته: بند «۴» ماده واحده، با اعلام عدم خدشه این معاهده به حقوق مشروع و پذیرفته‌شده ملت‌ها یا گروه‌های تحت سلطه استعمار و اشغال خارجی برای مبارزه با تجاوز و اشغالگری و اعمال حق تعیین سرنوشت از نگاه جمهوری اسلامی ایران، در صدد خارج نمودن این فعالیت‌ها از شمول جرائم سازمان‌یافته فراملی بوده است؛ اما در این خصوص ذکر چند نکته ضروری به نظر می‌رسد:

اولاً تبصره «۲» ماده (۱) قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم مصوب ۱۳۹۴/۱۱/۱۳ مجلس شورای اسلامی، با بیان این‌که «اعمالی که افراد، ملت‌ها یا گروه‌ها یا سازمان‌های آزادی‌بخش برای مقابله با اموری از قبیل سلطه، اشغال خارجی، استعمار و نژادپرستی انجام می‌دهند، از مصادیق اقدامات تروریستی موضوع این قانون نمی‌باشد.» اقدام به استثناء کردن این دسته از فعالیت‌ها از زمره فعالیت‌های تروریستی از نگاه جمهوری اسلامی ایران نموده است؛ اما در برنامه اقدامی^۲ که از سوی گروه ویژه اقدام مالی (FATF)

۱. البته در بند «۲» ماده (۲۸) آن معاهده به این مسئله تصریح شده بوده که «حق شرط‌هایی که با هدف و منظور این کنوانسیون سازگار نباشد، پذیرفته نخواهد شد.» اما با توجه به اصول پذیرفته‌شده حقوق بین‌الملل که بیان‌گر دید، بیان یا عدم بیان این موضوع در متن معاهده، تأثیری در اصل موضوع نداشته و به‌صورت کلی حق شرط مغایر با اهداف و منظور معاهده، پذیرفته نخواهد شد.

۲. Action plan

برای ایران تدوین شده و توسط وزیر وقت اقتصاد پذیرفته شده است - و تصویب و اجرای معاهده پالرمو نیز از جمله تعهدات ایران در آن برنامه به شمار می‌رود-، ایران متعهد به حذف استثناء مذکور در قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم شده است و بر اساس بندی دیگر ایران متعهد شده است که تضمین نماید که جرم تأمین مالی تروریسم به اقدامات خاصی محدود نمی‌شود و تأمین مالی سازمان‌های تروریستی و اشخاص تروریست با هر هدفی را پوشش می‌دهد. با این رویکرد که در لایحه پیشنهادی دولت برای اصلاح قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم نیز عیناً مورد قبول و تصویب دولت قرار گرفته است، اگرچه تلاش شده است تا با تحفظ، رفتارهای با انگیزه‌های مذکور، از نظر ایران جرم سازمان‌یافته تلقی نشود، با این حال با توجه به قرائن و شرایط بعید است که این شرط در عمل مورد پذیرش قرار گیرد و تأثیری در عمل برجای گذارد.

۳) مغایرت با اصل ۱۵:

در متن ماده واحد، بندهای آن و در متن معاهده پیوست، به دفعات از کلمه بیگانه «کنوانسیون» بدون ذکر معادل فارسی آن، استفاده شده است که در مغایرت با اصل (۱۵) قانون اساسی است.

امام خمینی (ره):

و از شورایی محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و چه در نسل های آینده، که با کمال دقت و قدرت و ظایف اسلامی و ملی خود رایا و تحت تاثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه جلو گیری نمایند.

(سخن امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزهشکده شورای نگهبان

تهران، خیابان شهید سپهبد قرنی، کوچه خسرو، پلاک ۱۲

صندوق پستی: ۱۴۶۳-۱۳۱۴۵ تلفکس: ۸۸۳۳۵۰۴۵

info@shora-rc.ir

www.shora-rc.ir