

# تحلیل حقوقی بین‌المللی دیدگاه شورای نگهبان درباره اعمال حق شرط بر کنوانسیون‌های پالمو و CFT

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۳/۱۹

تاریخ تأیید: ۱۴۰۰/۱۱/۱۸

عبدالله عابدینی\*

## چکیده

در راستای فرایند الحاق ایران به «کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه جرایم سازمان‌یافته بین‌المللی» موسوم به کنوانسیون پالمو و «کنوانسیون بین‌المللی در مورد سرکوب تأمین مالی تروریسم»، شورای نگهبان در میان سایر ایرادات وارده، دو ایراد اصلی در خصوص عدم الحاق به دو سند مزبور مطرح کرده است: ۱. نگرانی از بسته‌شدن منافذ دور زدن تحریم‌های ایالات متحده؛ و ۲. ایجاد مانع بر سر کمک به گروه‌های مقاومت. باتوجه به مفاد مشترک هر دو کنوانسیون مبنی بر انجام تعهدات بر اساس موازین داخلی دولت عضو، به‌نظر می‌رسد دلیلی برای نگرانی در خصوص مورد دوم وجود نداشته باشد. اما در هر حال، مورد نخست می‌تواند باتوجه به درخواست اطلاعات مالی، بانکی و غیرمالی و غیربانکی، محل تأمل باشد. در این نوشتار ضمن بررسی حق شرط‌های دولت‌های دیگر به این دو سند، در پرتو موازین حقوق بین‌الملل، به تجزیه و تحلیل ایرادات شورای نگهبان بر حق شرط‌های پیشنهادی بر دو کنوانسیون می‌پردازیم. نتیجه‌گیری مباحث آن است که نگرانی‌های مطرح شده در خصوص الحاق به کنوانسیون‌ها بر مبنای ایرادات وارده، در پرتو اصول و قواعد حقوق بین‌الملل قابل رفع هستند.

**واژگان کلیدی:** پالمو، CFT، اصل حق تعیین سرنوشت، تحریم یک‌جانبه، شورای نگهبان.

\* عضو هیئت علمی پژوهشکده تحقیق و توسعه علوم انسانی (سمت) (a.abedini@samt.ac.ir).

## مقدمه

از زمان تصویب «کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه جرایم سازمان یافته بین‌المللی» موسوم به کنوانسیون پالمو (از این پس کنوانسیون پالمو) و «کنوانسیون بین‌المللی در مورد سرکوب تأمین مالی تروریسم» (از این پس کنوانسیون CFT)، دولت ایران در صدد بوده تا به این اسناد ملحق شود.<sup>۱</sup> جدای از فرایند طولانی که برای الحاق به این دو سند از سال ۱۳۷۹ تا کنون طی شده، در نهایت، مجلس شورای اسلامی دو کنوانسیون مزبور را با درج حق شرط‌هایی در سال ۱۳۹۶ به شورای نگهبان ارائه نمود. برخی از این حق شرط‌ها در لایحه ارسالی دولت به مجلس وجود داشتند، در حالی که شورای نگهبان در گام نخست، با لایحه الحاق به پالمو مشکل چندانی نداشت اما با دریافت نظرات هیأت عالی نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام، رویکرد خود را تغییر داد و عین نظرات هیأت مزبور را به مشابه نظرات خود جهت ملاحظه به مجلس ارسال نمود (<http://nazarat.shora-rc.ir>).

۱۷۶

توضیح اینکه شورای نگهبان با احتساب لایحه نخست ارسالی مجلس و لوایح اصلاح شده بعدی مجلس بر اساس نظرات شورای نگهبان، طبق اطلاعات درج شده در تارنمای شورای نگهبان در این خصوص، در مجموع سه نظر را در سه مرحله در تاریخ‌های ۲۸ اسفند ۱۳۹۶، ۱۷ و ۲۴ تیر ۱۳۹۷ و ۱۸ مهر ۱۳۹۷ در خصوص کنوانسیون پالمو مطرح کرده است (<http://nazarat.shora-rc.ir>).

در تاریخ ۲۸ اسفند ۱۳۹۶، شورای نگهبان با ایراد بر ترجمه برخی عبارات و اصطلاحات مندرج در کنوانسیون، از مجلس درخواست اصلاحات لازم را به عمل آورد. در واقع، ایرادات ۶ گانه شورا در این مرحله بیشتر مبتنی بر اشکالات ترجمه فارسی در مقابله با متن انگلیسی کنوانسیون بوده و ایراد دیگری برای مغایرت با شرع و قانون اساسی ذکر نگردید. تنها ایراد ماهوی شورا به متن کنوانسیون در این مرحله، احتمال تسری ویژگی‌های «فراملی بودن به لحاظ ماهوی» و «ارتکاب توسط یک گروه مجرمانه سازمان یافته» به هر دو بند ۱ و ۲ ماده ۳ کنوانسیون باشد، در حالی که هدف کنوانسیون این بوده جرایم مندرج در این دو بند به‌طور مجزا در نظر گرفته شوند. این ایراد با مراجعه به متن اصلی کنوانسیون صحیح به نظر می‌رسد زیرا در متن اصلی کنوانسیون جمله ذیربط

۱. نخستین بار موضوع طرح الحاق به کنوانسیون پالمو در ایران به تاریخ ۹ آذر ۱۳۷۹ باز می‌گردد. برای مشاهده فرایند تاریخی طرح الحاق ایران به کنوانسیون پالمو، ر.ک: <https://b2n.ir/866363>

به نحوی نگارش یافته که به هر دو قید ۱ و ۲ مربوطه ارتباط پیدا می‌کند.<sup>۱</sup> البته این ایراد نیز در دسته ایرادات ناشی از ترجمه و عدم دقت در ترجمه متن فارسی قابل دسته‌بندی است زیرا به نوع ترجمه دولت و عدم دقت مجلس در این خصوص باز می‌گردد و ایراد شورا متوجه مفاد خود کنوانسیون نیست (<http://nazarat.shora-rc.ir>) شورا در خصوص کنوانسیون CFT نسبت به برخی مفاد کنوانسیون ایراد فقهی وارد نمود و به‌رغم اصلاحات انجام شده مجلس آن را کافی ندانست (<http://nazarat.shora-rc.ir>).

در نظرات مهم شورا در تاریخ‌های ۱۷ و ۲۰ تیر ۱۳۹۷، تکیه عمده شورا بر ایرادات ترجمه‌ای کنوانسیون پالمو است. با این حال در نامه مورخ ۱۷ تیر به «مواردی که شرعاً مصارف دیگری دارد» (بند ۱ ماده ۱۴ کنوانسیون)<sup>۲</sup> اشاره گردید و استفاده از واژه «پروتکل» (ترجمه عنوان ماده ۳۷ کنوانسیون

۱ مقرر مزبور در ترجمه فارسی چنین آورده شده است:

«ماده ۳- دامنه شمول»

۱- این کنوانسیون برای پیشگیری، تحقیق و پیگرد در موارد زیر اعمال خواهد شد، مگر آن که به گونه دیگری تصریح شده باشد:

الف) جرایم مقرر به موجب مواد (۵)، (۶)، (۸) و (۲۳) این کنوانسیون

ب) جرم شدید به نحوی که در ماده (۲) این کنوانسیون تعریف شده است، چنانچه جرم مزبور به لحاظ ماهوی فراملی بوده و یک گروه مجرم سازمان یافته در ارتکاب آن دخالت داشته باشد.»

اشکال این نوع ترجمه و کنار هم قراردادن جملات توسط دولت و مجلس در اینجا است که طبق نظر شورای نگهبان، در قسمت بند ب، جمله «چنانچه جرم مزبور به لحاظ ماهوی...» باید در ادامه، به‌عنوان آغاز جمله‌ای جدید قرار می‌گرفت زیرا در غیر این صورت چنین به ذهن متبادر می‌شود که این جمله صرفاً مربوط به بند ب است درحالی‌که شامل بند الف نیز می‌شود. علائم سجاوندی به کار برده شده در متن اصلی نیز مؤید این نکته است. نگاه درستی که شورای نگهبان بر آن اصرار داشت. متن اصلی در این خصوص به این شکل است:

“Article 3 Scope of application

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

(a) The offences established in accordance with articles 5, 6, 8 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...”

برای مشاهده متن ترجمه ارائه شده از سوی دولت و مجلس، ر.ک: <http://nazarat.shora-rc.ir>

برای مشاهده متن اصلی کنوانسیون پالمو، ر.ک: <https://www.unodc.org>

۲. ماده ۱۴ کنوانسیون پالمو تحت عنوان «تعیین تکلیف مال یا عواید حاصل از جرم که مصادره شده است» اشعار می‌دارد: «۱- عواید حاصل از جرم یا مالی که طبق ماده (۱۲) یا بند (۱) ماده (۱۳) این کنوانسیون، توسط یک

پارمو) مغایر اصل ۱۵ قانون اساسی<sup>۱</sup> شناخته شد که هر دو مورد چندان جدی نیستند زیرا امکان اصلاح واژه پروتکل با واژه معادل فارسی وجود دارد و طبق بند ۱ ماده ۱۴ کنوانسیون عواید مصادره شده توسط دولت عضو طبق «قوانین و تشریفات داخلی» آن دولت به مصرف خواهد رسید. پس امکان مصرف خلاف شرع به دلیل اینکه ابتکار عمل در دست دولت ایران خواهد بود، محتملی نخواهد داشت (<http://nazarat.shora-rc.ir>) نکته قابل توجه اینکه در پیوست همین نامه، شورا به اظهارات مجمع تشخیص ارجاع داده و از مجلس خواسته تا آنها را مطمح نظر قرار دهد؛ بنابراین این ارجاع از سوی شورا نشان می‌دهد که شورا در عمل ایرادات مجمع را پذیرفته و آن را به مثابه نظر خود برای مجلس ارسال کرده است.<sup>۲</sup>

در مورد ایرادات شورای نگهبان نسبت به کنوانسیون CFT نیز شایان ذکر است که برخلاف پارمو، در این مورد شورای نگهبان ۲۲ ایراد را در تاریخ ۶ آبان ۱۳۹۶ به لایحه ارسالی مجلس اعلام کرد. سه مورد از ایرادات با اصلاحات مجلس در نامه ۳ دی ۱۳۹۷ شورای نگهبان برطرف شد اما همچنان ۱۹ مورد پابرجا ماند. نکته جالب توجه اینکه ۱۳ مورد از این ۱۹ ایراد مربوط به ماده ۲ کنوانسیون CFT است که به طور مشخص در بند دوم از قسمت نخست خود به تعریف گروه تروریستی می‌پردازد.<sup>۳</sup> از این رو نگرانی اصلی در کنار سایر ایرادات وارده، بحث حمایت و کمک به

دولت عضو مصادره می‌شود، مطابق قانون و تشریفات اداری داخلی آن دولت عضو تعیین تکلیف خواهد شد ...»  
 ۱. اصل پانزدهم قانون اساسی اشعار می‌دارد: «زبان و خط رسمی و مشترک مردم ایران فارسی است. اسناد و مکاتبات و متون رسمی و کتب درسی باید با این زبان و خط باشد ولی استفاده از زبانهای محلی و قومی در مطبوعات و رسانه‌های گروهی و تدریس ادبیات آنها در مدارس، در کنار زبان فارسی آزاد است».  
 ۲. در این راستای بند ۴ نامه شورای نگهبان تصریح می‌کند: «وفق بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی، نظر مجمع تشخیص مصلحت نظام ... مورخ ۱۳۹۷/۴/۹ در خصوص لایحه مذکور عیناً جهت اقدام لازم ارسال می‌گردد.»  
 طبق پیوست این نامه، مجمع تشخیص به موضوع امکان افشای اطلاعات مالی و اقتصادی کشور در شرایط تحریم، امکان عدم پذیرش شروط ایران بر کنوانسیون و ابهام در مرجع تفسیر و تشخیص آنها، مبهم بودن عناوین مجرمانه مد نظر کنوانسیون و مبهم بودن مصادیق پیشگیری، تحقیق و پیگرد مورد نظر در کنوانسیون اشاره می‌کند که پیشتر در هیچ یک از نظرات شورای نگهبان درج نشده بود.

۳. ماده ۲ کنوانسیون CFT اشعار می‌دارد: «اگر هر فردی به هر وسیله، مستقیم یا غیرمستقیم، به طور غیرقانونی و عمدی و جوهی را به قصد آن که تمام یا بخشی از آن برای انجام موارد زیر به مصرف برسد یا با آگاهی از اینکه قرار است جهت انجام موارد زیر صرف گردد، تهیه یا جمع‌آوری نماید، در چارچوب مفهوم این کنوانسیون، مرتکب جرم شده است: الف) فعلی که در حیطه شمول و به گونه‌ای که در یکی از پیمانهای مندرج در پیوست تعریف گردیده است، جرم محسوب گردد؛ یا ب) هر فعل دیگری 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

گروه‌هایی است که از نظر ایران مبارزان راه آزادی هستند اما ممکن است از سوی برخی کشورها به‌عنوان گروه‌های تروریستی قلمداد شوند. به‌طوری که در نامه پیوست ۱۳ آبان ۱۳۹۷ شورای نگهبان به‌نظر مجمع تشخیص درخصوص این کنوانسیون و مغایرت آن با سیاست‌های کلی امنیتی در قالب سیاست‌های کلی نظام اشاره شده است (<http://nazarat.shora-rc.ir>).

بنابراین با مطالعه دیدگاه‌های شورای نگهبان و مجمع تشخیص<sup>۱</sup>، دو ایراد اصلی و اساسی درخصوص عدم الحاق به دو سند مزبور وارد شده است: ۱- احتمال بسته‌شدن منافذ دور زدن تحریم‌های ایالات متحده؛<sup>۲</sup> و ۲- ایجاد مانع بر سر کمک به گروه‌های مقاومت. شایان ذکر است که تاکنون تحلیلی علمی درخصوص ایرادات وارده بر این دو کنوانسیون در زبان فارسی انجام نشده و بیشتر منابع فارسی درخصوص کنوانسیون پالرمو، FATF و CFT بر آثار الحاق ایران به این

باشد، چنانچه هدف چنین فعلی به واسطه ماهیت یا محتوای آن، ارباب مردم یا ادار ساختن دولت یا سازمان بین المللی به انجام فعل یا ترک هرگونه فعلی باشد...» (تأکید از نگارنده است)

۱. سایر ایرادات مجمع تشخیص که مورد تأیید شورای نگهبان نیز بوده، مواردی است که به نوعی در این مقاله نیز بدانها پرداخته شده است اما تمرکز اصلی مقاله را تشکیل نمی‌دهند. این موارد عبارت‌اند از: پذیرش کنوانسیون می‌تواند به معنای شناسایی اسرائیل به‌عنوان یک کشور تلقی شود؛ پذیرش ارجاع به داوری و دیوان بین‌المللی دادگستری؛ حق شرط‌های ایران ممکن است مغایر هدف و موضوع کنوانسیون باشند و حتی صدور اعلامیه تفسیری اثر حقوقی چندانی ندارد. برای مشاهده این ایرادات به پیوست نامه‌های ۱۷ و ۲۰ تیر ۱۳۹۷ شورای نگهبان مراجعه کنید. <http://nazarat.shora-rc.ir>

۲. در نامه ۱۷ تیر ۱۳۹۷ شورای نگهبان به نامه ۹ تیر ۱۳۹۷ مجمع تشخیص اشاره شده که مجمع نیز به نوبه خود در کنار ایراداتی که مطرح می‌کند، اشعار می‌دارد: «نظر به اینکه ارائه و افشای اطلاعات مالی و اقتصادی در شرایط تحریم، آسیب‌پذیری کشور را افزایش می‌دهد؛ بنابراین جزء (ب) بند (۱) ماده (۷)، بند (۱) ماده (۱۳)، بندهای (۳) و (۵) ماده (۱۵) و همچنین مواد (۱۶) و (۱۸) کنوانسیون مزبور، مغایر با بند (۲۲) سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی تشخیص داده شد.» همچنین، در نامه ۲۰ تیر ۱۳۹۷ شورای نگهبان به نامه ۱۷ تیر ۱۳۹۷ مجمع تشخیص در پیوست خود اشاره کرده و به صراحت اشعار می‌دارد: «۳- اگرچه مجلس شورای اسلامی در بند ۴ اعلام نموده است که این کنوانسیون خدشه‌ای بر حق مشروع و پذیرفته شده ملت‌ها یا گروه‌های تحت سلطه وارد نخواهد نمود. اما این شرط باتوجه به درخواست برنامه اقدام FATF که از جمهوری اسلامی خواسته است این استثناء را در قانون مربوطه حذف نماید بی‌اثر است لذا گروه‌های مبارز به‌عنوان گروه‌های مجرمانه سازمان‌یافته تلقی خواهند شد .... ۵- این کنوانسیون و سایر بندهای مورد درخواست گروه FATF در جهت شناسایی دقیق فعالیت‌های اقتصادی اشخاص حقیقی و حقوقی صورت می‌گیرد که در مرحله بعد مورد هدف تحریم و فشار دشمن قرار گیرند درحالی‌که در شرایط تحریم پذیرش تعهدات در این کنوانسیون و شروط گروه اقدام FATF به معنای تسلیم‌شدن در برابر درخواست‌های مخرب نظام سلطه در حوزه اقتصادی خواهد بود و توان کشور را در دور زدن تحریم‌ها و کار با اشخاص حقیقی و حقوقی که بایستی [به] کلی بدور از چشم بیگانگان صورت گیرد را دچار خدشه می‌سازد...»

اسناد و نهاد، آن هم نه از منظر حقوق بین الملل که بیشتر از منظر سیاست تقنینی و یا حقوق بانکی پرداخته‌اند و به طور مشخص به موضوع ایرادات شورای نگهبان و مجمع تشخیص نمی‌پردازند.<sup>۱</sup> موارد دیگری که به بحث حاضر نزدیک هستند عمدتاً تکرار مسائلی هستند که در نظرات مجمع تشخیص نیز وجود دارند با این تفاوت که دلیل و توضیح تفصیلی در این خصوص ارائه نشده است.<sup>۲</sup>

۱. برخی از این منابع در زبان فارسی عبارت‌اند از: فاطمه باغچه و طاهره سادات نعیمی، تحلیل حقوقی الحاق ایران به کنوانسیون پالمو و گروه ویژه اقدام مالی در بانکداری، فصلنامه فقه، حقوق و علوم جزا، زمستان ۱۳۹۸؛ محمدجعفر حبیب زاده و محسن شریفی، قاچاق انسان: از زمینه‌های ظهور تا ضرورت الحاق به کنوانسیون پالمو و پروتکل الحاقی، مجله سیاست دفاعی، زمستان ۱۳۹۱؛ محمد سهراهی و علیرضا داداش زاده، بررسی حقوقی الحاق ایران به کارگروه اقدام مالی علیه پولشویی؛ نگاهی به مقابله با حمایت مالی تروریسم بین‌المللی، پژوهش ملل، مرداد ۱۳۹۹.

۲. به‌طور مثال، یک مطالعه انجام شده قابل توجه که به‌طور مفصل به مسائل مربوط به حق شرط‌های ایران و اشکالات دیگر وارد بر کنوانسیون پالمو و CFT پرداخته، بیانیه تحلیلی حقوقی مرکز اندیشه و همفکری راهبردی بسیج در خصوص این دو سند است. در واقع، این تحلیل تا حد بسیاری مبتنی بر ایرادات وارده مجمع تشخیص می‌باشد و نکته تازه‌ای را مطرح نمی‌کند. نتیجه‌گیری این تحلیل نیز آن است که پیوستن ایران به این دو سند به مصلحت کشور نیست. اگرچه تحلیل‌های حقوقی این مطالعه از سایر مطالعات انجام شده به زبان فارسی از جامعیت و قوت بیشتری برخوردار است اما تناقضات و اشکالاتی نیز در آن دیده می‌شود از جمله اینکه اعتراض به حق شرط لزوماً به معنای رد آن و طرف معاهده نشدن با کشور شرط‌گذار نیست یا اینکه حق شرط‌ها را به دلیل مغایرت با هدف و موضوع این دو سند از منظر حقوقی بین‌المللی غیرقابل قبول می‌داند. باین حال، این تحلیل به این نکته توجه نداشته که ایران در رویه خود در پیوستن به معاهدات به خصوص معاهده حقوق کودک، حق شرطی کاملاً مخالف با موضوع و هدف و با بیانی کلی به کنوانسیون وارد کرده اما هیچ کشوری ایران را به مثابه کشور غیرعضو این کنوانسیون تلقی نمی‌کند. ایران گزارش‌های ادواری خود را به کمیته حقوق کودک ارسال می‌دارد و در نشست‌های این کمیته مشارکت فعال دارد. برای مشاهده بیانیه تحلیلی حقوقی مرکز اندیشه و همفکری راهبردی بسیج و همچنین، صفحه فعالیت‌های ایران در ارتباط با کمیته حقوق کودک، ر.ک: <https://b2n.ir/j16240>؛ <https://tbinternet.ohchr.org>

همچنین، می‌توان به مطالعه انجام شده بسیج حقوقدانان اشاره کرد که در سال ۱۳۹۵ طی گزارشی ضمن برشمردن دلایل موافقان و مخالفان الحاق به FATF، پیوستن به این نهاد را توصیه نکرده است. باین حال، تمرکز مقاله حاضر بر ایراداتی است که صرفاً بر پیوستن ایران به دو کنوانسیون مورد بحث از سوی یک نهاد ذیصلاح قانونی یعنی شورای نگهبان یا مجمع تشخیص مطرح شده است؛ از این‌رو حوزه بحث محدود به این دو سند است و شامل آثار ناشی از الحاق ایران به FATF نمی‌شود. ر.ک: پژوهشکده راهبردی سازمان بسیج حقوقدانان، تعهدات ایران در برابر گروه ویژه اقدام مالی، ۱۳۹۵، قابل دسترسی در: <http://basijlaw.ir>

مطالعه دیگر توسط اندیشکده راهبردی تبیین انجام شده که به‌صورت کاملاً گذرا نکاتی را نزدیک به نکات مجمع تشخیص در خصوص «تضعیف امنیت ملی در قالب مطیع کردن ایران در برابر سیاست‌های استکباری غرب به جهت همکاری بر اثر تصویب کنوانسیون»، «ایجاد زمینه تشدید تحریم‌ها» و «ایجاد زمینه نفوذ اطلاعاتی» مطرح کرده است. ر.ک: <https://iranthinktanks.com>

از این رو موضوع نوشته حاضر در این خصوص نو تلقی می‌شود. پرسش اصلی این نوشتار آن است که آیا در پرتو اصول و موازین حقوق بین‌الملل امکان رفع ایرادات و نگرانی‌های شورای نگهبان وجود دارد؟ فرضیه اصلی آن است که رویه و عملکرد دولت‌ها در الحاق به هر دو کنوانسیون و همچنین، رویه قضایی و عملکرد نهادهای بین‌المللی نشانگر آن است که امکان رفع این نگرانی‌ها با توجه به اصول و موازین مربوطه وجود دارد. در مقابل، فرضیه رقیب بر آن است که در وهله نخست، رویه و عملکرد حقوقی بین‌المللی مؤید نگرانی‌ها و ایرادات شورای نگهبان است و حتی اگر این نگرانی‌ها قابل رفع باشند، در وهله دوم، چالش اصلی در خصوص این نگرانی‌ها نه صرف پیوستن به این دو کنوانسیون، بلکه با ایرادات نهاد «گروه ویژه اقدام مالی» موسوم به FATF است.

بر این اساس، در این نوشتار ابتدا به بررسی اجمالی محتوای دو کنوانسیون پالمو و CFT و حق شرط‌های ایراد شده بر آنها می‌پردازیم و در ادامه به تجزیه و تحلیل ایرادات شورا از منظر اصول حاکم بر حقوق بین‌الملل در خصوص اصل حق تعیین سرنوشت و فعالیت نهضت‌های آزادیبخش و همچنین، مقابله با تحریم‌های یک‌جانبه خواهیم پرداخت. در نهایت، در پرتو فرضیات مطرح شده، نتیجه‌گیری از مباحث ارائه خواهد شد.

## ۱. کنوانسیون پالمو

«کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه جرایم سازمان‌یافته بین‌المللی» موسوم به کنوانسیون پالمو، مصوب ۱۵ نوامبر ۲۰۰۰ و لازم‌الاجرا به تاریخ ۲۹ سپتامبر ۲۰۰۳، بر اساس آخرین تغییرات در تارنمای معاهدات ملل متحد به تاریخ ۱۰ نوامبر ۲۰۱۶ دارای ۱۹۰ عضو است ([www.treaties.un.org](http://www.treaties.un.org)) چند کشور تاکنون به عضویت آن درنیامده‌اند که ایران نیز در میان این چند کشور معدود قرار دارد.<sup>۱</sup> این کشورها عبارت‌اند از ایران، کنگو (این دو کشور امضا کرده و تصویب نکرده‌اند) و سومالی، سودان جنوبی، بوتان، جزایر سلیمان، توالو، پائولو، گینه جدید و فیجی (که این چند کشور هنوز کنوانسیون را امضا نکرده‌اند) (<https://www.unodc.org>) مطابق بند سوم ماده ۲۵ معاهده مزبور، کشورهای طرف معاهده می‌توانند در زمان پیوستن به معاهده

۱. کشورهای فلسطین و کره شمالی در سال ۲۰۱۶ اسناد تصویب خود را به امین معاهده تودیع کرده‌اند. ر.ک:

[https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XVIII\\_12&chapter=18&clang=\\_en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII_12&chapter=18&clang=_en)

صرفاً بر بند ۲ ماده ۲۵ حق شرط وارد نمایند. بند ۲ ماده ۲۵ در مورد سازوکار حل و فصل اختلافات میان اعضاست که رجوع به داوری و دیوان بین‌المللی دادگستری را پیشنهاد داده است. بررسی حق شرط‌های وارد شده بر کنوانسیون: ۴۴ کشور به این معاهده حق شرط وارد کرده‌اند از: الجزایر، آذربایجان، بحرین، بنگلادش، مصر، اریتره، اندونزی، اردن، مالزی، پاکستان، قطر، عربستان، سنگاپور، سوریه، تونس، ازبکستان و یمن. سایر کشورها (۲۷ کشور) در این خصوص عبارت‌اند از: آندورا، باهاماس، بلاروس، بلیز، بولیوی، چین، کلمبیا، کره‌شمالی، اکوادور، السالوادور، یونان، واتیکان، هند، رژیم صهیونیستی، لائوس، لتونی، لیتونی، میکرونزی، میانمار، نپال، نیکاراگوئه (حق شرط موقوف به زمان تودیع سند تصویب شده که در آن زمان هم حق شرطی توسط این کشور ایراد نشده است)، مولداوی، آفریقای جنوبی، تایلند، مقدونیه، ایالات متحده آمریکا، ونزوئلا، ویتنام.

محتوای این حق شرط‌ها عمدتاً مربوط به بند مربوط به ارجاع اختلاف به داوری یا دیوان بین‌المللی دادگستری است. نکته شایان ذکر اینکه در خصوص اعتراض‌ها به حق شرط‌های وارده، دبیرکل در مقام امین معاهده اعلام نموده که در قبال حق شرط‌هایی که توسط دولت‌ها به شرح ذیل وارد شده است، اعتراضی از سوی سایر دولت‌ها در مدت زمان قانونی (تا ۱۴ ژانویه ۲۰۰۵ م) دریافت نشده است (www.treaties.un.org).

برخی کشورها هم اعلامیه‌های تفسیری را در این خصوص مطرح کرده‌اند. به‌عنوان نمونه، دولت الجزایر تصویب معاهده حاضر از سوی این دولت را به معنای شناسایی اسرائیل و برقراری ارتباط با آن تلقی نمی‌کند. برخی کشورها مانند بلاروس، اکوادور (در قالب حق شرط)، ازبکستان، ویتنام، واتیکان و کره‌شمالی نیز با توجه به عدم شناسایی مسئولیت اشخاص حقوقی در حقوق داخلی خویش، ماده ۱۰ کنوانسیون که به موضوع مسئولیت اشخاص حقوقی می‌پردازد را تا جایی قابل اجرا می‌دانند که وفق قوانین داخلی آنها باشد. دولت بلژیک محدوده سرزمینی اجرای کنوانسیون را بر همه مناطق تحت صلاحیت خود از جمله جوامع هلندی زبان خود گسترش می‌دهد. نکته جالب توجه در برخی از بیان مواضع کشورها در قالب اعلامیه این بود که کشورهایی مانند بولیوی اولویت اجرای مفاد مندرج در مواد ۵، ۶، ۸ و ۲۳ کنوانسیون را به قوانین داخلی خود و سپس مقررات



کنوانسیون داده‌اند.<sup>۱</sup> برخی دولت‌ها مانند یونان معتقد بودند که مفاد مواد ۱۶ و ۱۸ کنوانسیون پیرامون استرداد را به ترتیب بدون مخدوش ساختن اصل پنجم قانون اساسی این کشور و ماده ۴۳۸ آیین دادرسی کشور و همچنین، ماده ۴۵۸ آیین دادرسی کیفری و مقررات قانون مصوب ۱۹۹۷ خویش می‌پذیرد. واتیکان نیز تفسیر مفاد بند ۱۴ از ماده ۱۶ (بیان دلایل عدم استرداد) و بند ۲۱ از ماده ۱۸ کنوانسیون (نیابت قضایی متقابل) را در پرتو دکترین و منابع خویش انجام خواهد داد. دولت هند کنوانسیون را بر اساس مفاد ماده ۱۶ کنوانسیون به‌عنوان مبنایی برای همکاری در استرداد قلمداد می‌نماید. دولت لتونی معتقد است برخی اشکال مرتبط با جرایم سازمان یافته (بخش نخست از بند نخست ماده ۵) نیازمند قانونگذاری داخلی بعدی این کشور است. دولت پاناما اعلام نموده که در زمان دریافت درخواست استرداد یا همکاری قضایی، در صورتی که جرایم ذیربط موضوع این درخواست‌ها در قوانین کیفری این کشور وجود نداشته باشد، تعهدی در این خصوص بر عهده نخواهد داشت. دولت روسیه ماده ۱۳ کنوانسیون را مبنایی حقوقی برای همکاری در زمینه مصادره اموال مندرج در کنوانسیون تلقی نموده است. برخی کشورها مانند اوکراین و ازبکستان، برداشت خود از برخی مفاد و اصطلاحات مندرج در کنوانسیون را (جرم شدید) مطابق قوانین کیفری خویش تشریح کرده است. تعیین مرکز تماس داخلی برای تبادل اطلاعات و زبان‌های قابل قبول در مکاتبات مرتبط موضوع ماده ۱۸ کنوانسیون در صفحه مربوط به کنوانسیون در تارنمای معاهدات ملل متحد موجود است. همچنین تعهد مندرج در ماده ۱۶ درباره اعلام این نکته که دولت‌ها کنوانسیون حاضر در نبود معاهده استرداد به‌عنوان مبنای استرداد می‌پذیرند یا خیر (www.treaties.un.org).

ایالات متحده آمریکا به‌طور مشخص امکان اجرای تعهدات ناشی از کنوانسیون را در پرتو قوانین کیفری فدرال و ایالات خویش مد نظر قرار می‌دهد. عدم امکان اجرای تعهد مندرج در قسمت دوم از بند نخست ماده ۱۵ کنوانسیون در مورد «اتخاذ اقدامات مقتضی در خصوص کشتی دارنده پرچم یا هواپیمای ثبت شده در کشور طرف کنوانسیون» از دیگر مواردی که آمریکا اعلام می‌کند آن را اجرا نخواهند کرد (www.treaties.un.org).

1. With respect to the definitions and characterizations set out in Articles 5, 6, 8 and 23 of the Convention, the Republic of Bolivia declares that it will first apply its national legislation in force and, secondly, the provisions of the present Convention.

## ۲. کنوانسیون CFT

این کنوانسیون در سال ۹ دسامبر ۱۹۹۹ تصویب و در ۱۰ آوریل ۲۰۰۲ لازم‌الاجرا گردید. در حال حاضر ۱۸۹ دولت عضو این سند هستند. این کنوانسیون تعهد کلی مقابله با گروه‌های تروریستی را از طریق تعهدات مختلفی مدنظر دارد از جمله جرم‌انگاری تأمین مالی تروریسم (ماده ۲)، استرداد متهمان موضوع کنوانسیون (ماده ۱۵)، اتخاذ اقداماتی برای جلوگیری از فعالیت‌های غیرقانونی در داخل قلمرو دولت عضو، به کارگیری کارآمدترین تدابیر موجود برای شناسایی مشتریان و توجه به معاملات مشکوک و گزارش‌دهی در این خصوص، ممنوع کردن افتتاح حساب در موارد لازم، شناسایی اشخاص حقوقی و الزام به تأیید موجودیت و ساختار مشتری، الزام به نگهداری سوابق تا ۵ سال، ردیابی پول نقد و اوراق بهادار (ماده ۱۸).

برای داشتن تصویری بهتر از موضوع، در ادامه به بررسی حق شرط‌های وارده بر کنوانسیون از سوی سایر کشورها می‌پردازیم. در عمده حق شرط‌های وارد شده بر کنوانسیون، قید حل و فصل اختلاف به‌عنوان حق شرط مدنظر قرار گرفته است. در ادامه برخی حق شرط‌ها و اعلامیه‌های تفسیری دولت‌های عضو آورده می‌شوند:

برخی دولت‌ها همچون مصر، سوریه، کویت، لبنان و اردن این موضوع را در قالب اعلامیه تفسیری و برخی در قالب حق شرط مانند نامیبیا<sup>۱</sup> در زمان تصویب کنوانسیون ابراز داشته‌اند. در نقطه مقابل برخی دولت‌ها مانند بلژیک به اعلامیه دولت مصر اعتراض کرده و آن را خلاف موضوع و هدف کنوانسیون دانسته و به این ترتیب، ضمن رد این اعلامیه تفسیری معتقد است که مفاد این اعلامیه نباید مانع از اجرای کنوانسیون میان بلژیک و مصر گردد.<sup>۲</sup> مشابه همین اعتراض به حق شرط

1. 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.
2. With regard to the explanatory declaration made by Egypt upon ratification: The Government of the Kingdom of Belgium has examined the reservation formulated by the Government of the Arab Republic of Egypt upon ratification of the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, in particular the part of the reservation in which the Government of the Arab Republic of Egypt declares that it "does not consider acts of national resistance in all its forms, including armed resistance against foreign

نامیبیا صورت گرفته است. اعتراض مشابهی به حق شرط نامیبیا توسط دولت‌های عضو اتحادیه اروپا از جمله دولت چک، استونی، فرانسه، آلمان، ایرلند، لاتویا، نروژ، اسلواکی، بریتانیا، سوئد و سوئیس به اعلامیه‌های دولت مصر، سوریه و اردن وارد شده است (www.treaties.un.org).

### ۳. دیدگاه شورای نگهبان در خصوص اعمال حق شرط بر دو کنوانسیون

همان‌گونه که در ابتدای نوشتار اشاره شد، از فحوای عبارات به کار گرفته شده از سوی شورای نگهبان، چنین به نظر می‌رسد دو نکته مهم و بنیادین نسبت به این دو سند وجود دارد: ۱- ایجاد مانع بر سر حمایت از گروه‌های مقاومت در منطقه؛<sup>۱</sup> و ۲- نگرانی از بسته شدن منافذ دور زدن تحریم‌ها

occupation and aggression with a view to liberation and self-determination, as terrorist acts within the meaning of article 2, [paragraph 1], subparagraph (b), of the Convention". The Government of Belgium considers that this reservation is a reservation that seeks to limit the scope of the Convention on a unilateral basis and that is contrary to its object and purpose, namely, the suppression of the financing of terrorist acts, wherever and by whomever committed.

Moreover, this declaration is contrary to article 6 of the Convention, according to which "each State Party shall adopt such measures as may be necessary, including, where appropriate, domestic legislation, to ensure that criminal acts within the scope of this Convention are under no circumstances justifiable by considerations of a political, philosophical, ideological, racial, ethnic, religious or other similar nature".

The Government of Belgium recalls that, according to article 19, paragraph (c), of the Vienna Convention on the Law of Treaties, a reservation incompatible with the object and purpose of the Convention shall not be permitted.

The Government of Belgium therefore objects to the aforementioned reservation made by the Government of Egypt to the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism. This objection shall not preclude the entry into force of the Convention between Belgium and Egypt.

۱. برای مثال، شورا در ۶ آبان ۱۳۹۷ در نامه‌ای به مجلس ۲۲ ایراد را به کنوانسیون CFT مطرح می‌نماید. طبق ایراد شماره ۱: «در بند ۲ ماده واحد، اطلاق آن نسبت به مواردی که طرف مقابل شرط را قبول ندارد ... مغایر بند ۱۶ اصل سوم قانون اساسی شناخته شد ...» بند ۲ ماده واحد اشعار می‌دارد: «... ایران با نظر به اصول و هنجارهای حقوق بین‌الملل تا حین پذیرش کنوانسیون از جمله کنوانسیون ۱۹۹۹ سازمان کنفرانس اسلامی و قطعنامه‌های مرتبط ملل متحد از جمله قطعنامه ۲۶۲۵ و ۱۵۱۴، تعریف عمل تروریستی را مشتمل بر مبارزات مشروع مردمی

در دوران تحریم. در ادامه به بیان نظرات شورا در این خصوص و تجزیه و تحلیل آنها از منظر حقوق بین‌الملل می‌پردازیم.

۳-۱ آیا پیوستن به دو کنوانسیون پالمو و CFT مانع از حمایت از گروه‌های مقاومت در منطقه می‌شود؟

در قسمت ایرادات طرح شده از سوی شورای نگهبان نسبت به کنوانسیون مزبور، نکته اساسی که شورا در مقام ایراد بر آن تکیه می‌کند و اساس سایر ایرادات خود را بر آن قرار می‌دهد، جزء ب از بند ۱ ماده ۲ کنوانسیون CFT است که اشعار می‌دارد: «هر فعل دیگری که به قصد کشتن یا وارد آوردن جراحات شدید جسمانی به افراد غیر نظامی 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.»<sup>۱</sup> شورا معتقد است که «اطلاق این بند نسبت به موارد مشروع مانند اعمال دفاعی، خلاف موازین شرع» است. در واقع، به نظر می‌رسد نگرانی شورا آن باشد که الحاق به این کنوانسیون مانع از حمایت ایران از گروه‌های مقاومت در منطقه شود. این ایراد اساس و مبنای سایر

علیه از جمله سلطه استعماری و اشغال خارجی نمی‌داند و نسبت به اطراف متعاهدی که قلمرو عمل تروریستی را مستند به زیر بند (ب) بند (۱) ماده (۲) کنوانسیون مشتمل بر این مبارزات می‌دانند، تنها در حدود پیش‌گفته، متعهد می‌داند و اعلام می‌دارد ماده (۶) کنوانسیون ارتباطی به این حق ندارد. این مبارزات فارغ از انگیزه آن مجاز و مشروع است و اعمال تروریستی به هر انگیزه‌ای ممنوع است.» بند ۱۶ اصل سوم قانون اساسی اشعار می‌دارد: «دولت جمهور اسلامی ایران موظف است برای نیل به اهداف مذکور در اصل دوم، همه امکانات خود را برای امور زیر به کار بر... بند ۱۶: تنظیم سیاست خارجی کشور بر اساس معیارهای اسلام، تعهد برادرانه نسبت به همه مسلمانان و حمایت بی‌دریغ از مستضعفان جهان.» نکته عجیب اینکه مجمع مشورتی حقوقی شورا تهدید تروریسم را متوجه نیروهای نظامی ایران نیز می‌داند، در حالی که چنین بحثی اساساً در مورد نیروهای مسلح یک کشور نادرست است. رویه ایالات متحده نیز در درج سپاه پاسداران در فروردین ۱۳۹۸ پذیرشی از سوی سایر دولت‌ها نداشته است. ر.ک: (اظهار نظر مجمع مشورتی حقوقی شورای نگهبان، ۱۳۹۷: ۱۲) برخی معتقدند که درج قید «حقوق بشردوستانه» در حق شرط حمایت از گروه‌های مزبور می‌تواند مفید باشد. برای اطلاع از ملاحظات مفصل در خصوص این دو کنوانسیون و حق شرط‌های وارد بر آن، ر.ک: (مقامی، ۱۳۹۷: <http://maqami.blog.ir/post/436>)

1. Any other act intended to cause death or serious bodily injury to a civilian, or to any other person not taking an active part in the hostilities in a situation of armed conflict, when the purpose of such act, by its nature or context, is to intimidate a population, or to compel a government or an international organization to do or to abstain from doing any act.

ایرادات شوراست که رفع آن منجر به رفع سایر نگرانی‌ها به خصوص در مورد کنوانسیون CFT می‌شود.

نکته مهمی که باید در نظر داشت این است که اصولاً دفاع مشروع و هرگونه اقدام دفاعی که در مقام دفاع از خود باشد جزء حقوق ذاتی انسانی در حقوق داخلی و دولت‌ها در حقوق بین‌الملل است و نیاز به تصریح ندارد. این یک اصل کلی و درعین حال، قاعده عرفی و معاهداتی حقوق بین‌الملل است که اشخاص حقیقی و حقوقی در مقام دفاع از خود در برابر حمله، می‌توانند دست به اقداماتی بزنند (UN Charter, 1945, Ar.51).

از طرفی دیگر، موضوع کلی «اصل حق تعیین سرنوشت» خارج از مفهوم مقابله با تروریسم است. این اصل بدین معناست که یک ملت یا گروهی از مردم حق دارند در راستای تعیین سرنوشت داخلی خود مانند تعیین رژیم سیاسی یا تعیین سرنوشت خارجی خود مانند مقابله با اشغال خارجی مبادرت به اقداماتی کنند که مستلزم تحقق چنین حقی است. این نکته در منشور ملل متحد ۱۹۴۵ (UN Charter, 1945, Arts. 1 (2), 55)، میثاق حقوق مدنی و سیاسی (International Covenant on Civil and Political Rights, 1966, Art.1)، میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 1966, Art.1)، اعلامیه مجمع عمومی در خصوص اصول ملل متحد در مورد روابط دوستانه میان دولت‌ها (The Declaration on Principles of International Law) ۱۹۷۰ (concerning Friendly Relations and Co-operation among States, 1970) و رویه قضایی دیوان بین‌المللی دادگستری مورد توجه قرار گرفته و مورد تأیید جامعه جهانی است. به طور مثال، اعلامیه ۱۹۷۰ در زمینه حق تعیین سرنوشت بیان می‌دارد «بر اساس اصل حقوق برابر و حق تعیین سرنوشت مردم که در منشور ملل متحد درج شده، همه مردم حق دارند تا آزادانه و بدون مداخله خارجی، وضعیت سیاسی خود را تعیین کنند و توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خود را تعقیب نمایند و هر دولتی متعهد است تا بر اساس مقررات منشور به این حق احترام بگذرد... هر دولتی متعهد است تا به شکل فردی یا دسته‌جمعی اصل حقوق برابر و حق تعیین سرنوشت مردم را بر اساس مقررات منشور ملل متحد برآورده سازد و کمک‌های لازم را به ملل متحد در انجام مسئولیت‌هایش که توسط منشور بر عهده‌اش گذارده شده در خصوص اجرای این اصل انجام دهد... ضمن اینکه با در نظر گرفتن این نکته که تسلط، استیلا و استثمار مردمان از سوی بیگانگان،

نقض این اصل و همچنین، انکار اصول بنیادین حقوق بشر تلقی و مغایر منشور ملل متحد محسوب می‌شود ... هر دولت متعهد است تا از اقدامات قهری که مردمان را از بهره‌مندی از اصل حق تعیین سرنوشت و آزادی و استقلال محروم می‌نماید، پرهیز کند. در راستای مقابله با چنین نیروی قهری و هر گونه مقاومت برای اعمال حق تعیین سرنوشت خود، این مردمان حق دارند تا در پی و دریافت‌کننده حمایت بر اساس اصول و اهداف منشور ملل متحد باشند.<sup>۱</sup>

این اعلامیه از نظر دیوان بین‌المللی دادگستری در قضایای مختلف از جمله «فعالیت‌های نظامی و شبه‌نظامی ایالات متحده در و علیه نیکاراگوئه» در ۱۹۸۶ به‌عنوان سندی به رسمیت شناخته شده که بیانگر حقوق بین‌الملل عرفی است (ICJ Reports 1986, 188) دیوان بین‌المللی دادگستری در قضیه «تیمور شرقی» حق تعیین سرنوشت را یک اصل عام‌الشمول دانست بدین بیان که همه دولت‌ها آن را به رسمیت شناخته‌اند و برای تحقق و اجرای آن تعهد دارند (ICJ Reports 1995, p.29) از سوی دیگر، دیوان در ۲۰۰۴ در نظر مشورتی «ساخت دیوار حائل توسط اسرائیل در مناطق اشغالی» اعلام کرد که با ساخت این دیوار، حق تعیین سرنوشت مردم فلسطین که از سوی جامعه جهانی برای رهایی از اشغال نظامی اسرائیل به رسمیت شناخته شده، نقض شده است

1. "By virtue of the principle of equal rights and self — determination of peoples enshrined in the Charter of the United Nations, all peoples have the right freely to determine, without external interference, their political status and to pursue their economic, social and cultural development, and every State has the duty to respect this right in accordance with the provisions of the Charter. Every State has the duty to promote, through joint and separate action, realization of the principle of equal rights and self — determination of peoples, in accordance with the provisions of the Charter, and to render assistance to the United Nations in carrying out the responsibilities entrusted to it by the Charter regarding the implementation of the principle.

and bearing in mind that subjection of peoples to alien subjugation, domination and exploitation constitutes a violation of the principle, as well as a denial of fundamental human rights, and is contrary to the Charter.

Every State has the duty to refrain from any forcible action which deprives peoples referred to above in the elaboration of the present principle of their right to self — determination and freedom and independence. In their actions against, and resistance to, such forcible action in pursuit of the exercise of their right to self — determination, such peoples are entitled to seek and to receive support in accordance with the purposes and principles of the Charter. "

(ICJ Reports 2004, p.149-150).

ضمن اینکه در ماده ۶ کنوانسیون که اشعار می‌دارد «هر کشور عضو در صورت لزوم اقداماتی از جمله در صورت اقتضاء از طریق تدوین قانون داخلی اتخاذ خواهد نمود تا اطمینان حاصل نماید اعمال کیفری در حیطه شمول این کنوانسیون تحت هیچ شرایطی با ملاحظات سیاسی، فلسفی، عقیدتی، نژادی، قومی، مذهبی و یا سایر ملاحظات با ماهیت مشابه قالب توجیه نباشد»<sup>۲</sup> موضوع دفاع مشروع یا مقابله با اشغال خارجی در راستای حق تعیین سرنوشت که مورد حمایت حقوق بین‌الملل بوده و دولت‌ها متعهد به حمایت از گروه‌های مزبور هستند، درج نشده است و مباحث طرح شده در ماده ۶ منصرف از موضوع حق تعیین سرنوشت می‌باشد؛ بنابراین با اتخاذ این دیدگاه، موضوع حق تعیین سرنوشت و مقابله با اشغال خارجی در قالب این اصل، محتملی برای نگرانی از جزء ب از بند ۱ ماده ۲ کنوانسیون تأمین مالی تروریسم وجود نخواهد داشت.

۱۸۹

از طرفی، دو نکته بسیار مهم در خصوص عدم خدشه به مواضع ایران در خصوص حمایت از گروه‌های جهادی در منطقه در کنوانسیون وجود دارد. نخست اینکه ایران می‌تواند نسبت به قید حل و فصل اختلاف کنوانسیون در ماده ۲۴ حق شرط وارد کند که طبق همین ماده اجازه داده شده است. دوم اینکه طبق ماده ۲۰ کنوانسیون تعهدات کشورهای عضو باید به گونه‌ای انجام شود که مطابق با برابر حق حاکمیت و تمامیت ارضی و عدم دخالت در امور داخلی سایر کشورها باشد؛ از این رو هر دولت عضوی می‌تواند از این مقرر برای اقدامات مورد نظر خود استفاده کند.

از طرفی، باتوجه به اینکه هر تعهد بر شمرده شده باید مبتنی بر موازین داخلی دولت عضو باشد، سایر ایرادات شورای نگهبان به مفاد کنوانسیون، می‌تواند در پرتو موازین نظام داخلی ایران انجام شود و این نگرانی را مرتفع نماید. توضیح اینکه بر اساس مفاد متعدد این کنوانسیون، دولت عضو برای انجام اقدامات لازم موازین قانونی داخلی خود را برای انجام تعهدات به کار خواهند بست. به‌عنوان نمونه، شورای نگهبان معتقد است که اطلاق استرداد در ماده ۱۱ مشکل‌زا خواهد بود درحالی‌که در همین ماده انجام هرگونه استرداد را مبتنی بر الزامات داخلی دولت عضو کرده است.

2. Each State Party shall adopt such measures as may be necessary, including, where appropriate, domestic legislation, to ensure that criminal acts within the scope of this Convention are under no circumstances justifiable by considerations of a political, philosophical, ideological, racial, ethnic, religious or other similar nature.

شناسایی و ردیابی وجوه در ماده ۸ و رازنگهداری بانکی در ماده ۱۲ نیز به همین شکل به تصریح کنوانسیون بر اساس موازین داخلی دولت عضو انجام خواهند شد.

همچنین، نهاد ناظر یا حتی کنفرانس دولت‌های عضو نیز در این کنوانسیون پیش‌بینی نشده تا بر اقدامات ایران نظارت داشته باشد؛ از این رو باتوجه به استثناکردن قید حل و فصل اختلاف و نبود نهاد ناظر، مشکلی برای اجرای معاهده متصور نخواهد بود.

نکته مهم دیگر این است که اقدامات تروریستی هیچ‌گاه به‌عنوان مصداقی از اقدامات داخل در جرایم سازمان یافته در کنوانسیون پالرمو مورد اشاره قرار نگرفته است. نگاهی به مشروح مذاکرات دولت‌ها در خصوص تصویب کنوانسیون پالرمو نشان می‌دهد که در آن زمان نیز برخی دولت‌ها نظیر اتریش، ژاپن و کانادا از عام بودن تعریف جرم سازمان‌یافته بین‌المللی ابراز نگرانی کرده‌اند (حیبی، ۱۳۹۸، ص ۲۰-۲۳) و معتقد بودند که تعریف پیشنهادی در پیش‌نویس ارائه شده از سوی دولت لهستان نباید دربرگیرنده عناوین دیگری مانند تروریسم باشد که در معاهدات از پیش موجود، وجود دارند و یا در حال، ریزنی برای تبدیل به یک معاهده مستقل هستند.<sup>۳</sup> (McClellan, 2007, p.7) با این حال، ممکن است که یک گروه تروریستی در ضمن فعالیت‌های خود اقدامات مرتبط با جرایم سازمان یافته بین‌المللی را نیز انجام دهد. دفتر ملل متحد در مورد مبارزه با جرم و مواد مخدر در کتابچه‌ای تحت عنوان «چکیده پرونده‌های مرتبط با جرایم سازمان یافته» مواردی را در این طبقه‌بندی از جرایم سازمان یافته مد نظر قرار داده است که طی آن اعضای یک گروه تروریستی جهت کمک به اهداف سازمان تروریستی مزبور به اقداماتی نظیر قاچاق مواد مخدر، اسلحه یا پولشویی، آدم‌ربایی، قتل، اخاذی و یا حتی جرایم عادی مبادرت ورزند. گروه شورشی فارک در کلمبیا نمونه‌ای از این دست قلمداد شده است (United Nations Office on Drugs and Crime, Digest of Organized Crime Cases, 2012, p.15) برعکس این موضوع نیز صادق است. چه بسا یک گروه مجرم سازمان یافته بین‌المللی در جهت دستیابی به مقاصد مادی خود دست به اقدامات تروریستی نیز مبادرت ورزد (United Nations Office on Drugs and Crime, Digest)

۳. به همین دلیل برخی کشورها اعتقاد داشتند که پیش‌نویس معاهده آینده در خصوص مقابله با جرایم سازمان یافته محل مناسبی برای طرح موضوعات مربوط به تروریسم نیست:

“The future convention was not seen as an appropriate international instrument to deal with the issue of terrorism, which was already the subject of international initiatives currently under way within the United Nations.” Ibid, p. 8.



of Organized Crime Cases, 2012, p.123) مجمع عمومی سازمان ملل نیز در سال‌های اخیر به ارتباط میان جرایم سازمان یافته بین‌المللی و تروریستی توجه کرده است و در قطعنامه ۸ ژانویه ۲۰۰۱ خود به این موضوع اشاره داشته است (A/RES/55/25, para.6) با این حال، همان‌گونه که دفتر مبارزه با جرم و مواد مخدر سازمان ملل نیز اشاره کرده است اگرچه بحث بر سر ارتباط بین جرایم سازمان یافته و تروریستی در حال بحث و بررسی است اما نکته‌ای که موجب تمایز اقدامات تروریستی از جرایم سازمان یافته می‌شود این است که جرایم سازمان یافته به منظور کسب منفعتی مادی ارتکاب پیدا می‌کنند و از این منظر، اظهار نظر مجمع عمومی در بند ۶ قطعنامه فوق‌الذکر حاوی بیانی می‌داند که این دو را از یکدیگر متمایز می‌نماید (United Nations Office on Drugs and Crime, Digest of Organized Crime Cases, 2012, p.16) نکته قابل توجه دیگر اینکه دفتر مزبور طی مطالعه منتشر شده دیگری تحت عنوان «چکیده پرونده‌های مرتبط با تروریسم» اظهار می‌دارد که گروه‌های تروریستی نیز ویژگی‌های یک جرم سازمان یافته را دارند اما تمایز مهمی میان این دو وجود دارد و آن انگیزه نهایی ایدئولوژیک یک گروه تروریستی که ممکن است کاربرد سازوکارهای حقوقی را در خصوص جرم سازمان یافته با هدف انتفاع مادی محدود نماید مگر اینکه گروه تروریستی به منظور دستیابی به هدف مادی میان مدت مانند تأمین مالی خود دست به جرایم داخل در معنای سازمان یافته بزند (United Nations Office on Drugs and Crime, Digest of Organized Crime Cases, 2012, p.50) همچنین، از منظر برخی صاحب‌نظران، خشونت عنصر اصلی جرایم تروریستی است. حتی اگر خشونت در یک سازمان مجرمانه به کار رود به منظور برجای گذاشتن آثار روانی بر مردم، دولت یا یک سازمان بین‌المللی نخواهد بود. ضمن اینکه برخلاف مجرمان جرایم سازمان یافته که سعی دارند در خفای کامل اقدامات خود را انجام دهند اما مجرمان تروریستی همواره سعی دارند اقدامات خود و آثار آنها را علنی نمایند (Wieber, 2016, p.98) در مجموع، به نظر می‌رسد که گروه‌های تروریستی از گروه‌هایی که مرتکب جرایم سازمان یافته می‌شوند متفاوت هستند مگر اینکه هر یک از این دو گروه برای دستیابی به اهداف ایدئولوژیک یا مادی خود از اقدامات مجرمانه گروه مقابل استفاده نماید. در این حالت، ماهیت یک گروه تروریستی یا سازمان یافته مجرمانه به واسطه انجام یک یا چند فعل مجرمانه از طیف دیگر (تروریستی یا سازمان یافته) تغییر پیدا نمی‌کند؛ با این حال، امکان مجازات فعل یا افعال تروریستی توسط گروه مجرم سازمان یافته مطابق مقررات مجازات اقدامات تروریستی وجود دارد. کتابچه‌های

مورد اشاره در بالا پرونده‌های داخلی را در کشورهای ایتالیا و مکزیک مطرح کرده‌اند که گروه مجرم سازمان‌یافته به واسطه اقدام تروریستی خود در دستیابی به منفعت مادی نهایی خود مطابق مقررات کیفری مرتبط با اقدامات تروریستی محاکمه و مجازات شده‌اند (United Nations Office on Drugs and Crime, Digest of Organized Crime Cases, 2012, 50 et seq). این موضوع نیز قابل تصور بوده و در رویه قضایی داخلی کشورها مسبوق به سابقه بوده است (United Nations Office on Drugs and Crime, Digest of Organized Crime Cases, 2012, ) (p.52).

۳-۲- آیا پیوستن به کنوانسیون پالمو و CFT مانعی بر سر راه دور زدن تحریم‌های یک‌جانبه ایالات متحده محسوب می‌شود؟

به نظر می‌رسد، تنها مرجع مجاز برای اعمال تحریم در جامعه بین‌المللی، شورای امنیت سازمان ملل متحد است. این در حالی است که اعمال تحریم از سوی شورای امنیت نیز باید مطابق با اصول و موازین منشور و حقوق بین‌الملل به خصوص قواعد حقوق بین‌الملل بشر و حقوق بین‌الملل بشردوستانه باشد (UN Charter, 1945, Art. 1 (1)) از این رو سایر تحریم‌هایی که خارج از چارچوب منشور و بدون هماهنگی با شورای امنیت صورت می‌پذیرد، فاقد مشروعیت است (A/HRC/30/45, 2015) زیرا فلسفه تشکیل سازمان ملل متحد همگرایی و پرهیز از یک‌جانبه‌گرایی است. در واقع، سازمان ملل متحد محفلی برای طرح مباحث میان دولت‌ها و حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات بین‌المللی است؛ از این رو اعمال تحریم‌های یک‌جانبه نه تنها مغایر اصل حاکمیت قانون و توجه به چندجانبه‌گرایی در قالب عضویت در سازمان ملل متحد و پرهیز از اقدامات قهری یک‌جانبه و توسل به روش‌های مسالمت‌آمیز حل و فصل اختلاف بلکه مغایر با اصل منع توسل به زور علیه تمامیت سیاسی و اقتصادی کشور هدف تحریم بوده و نقض اصل مداخله در امور داخلی، اصل حق ملت‌ها در تعیین سرنوشت خود، تعهد به همکاری با یکدیگر بر اساس منشور، اصل حاکمیت و اصل اجرای با حسن نیت تعهدات ناشی از منشور می‌باشد. در واقع، قطعنامه ۲۵۲۶ مجمع عمومی مصوب ۱۹۷۰ آینه تمام‌نمای این اصول بنیادین و اساسی در روابط میان دولت‌هاست (The Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States, 1970) به نحوی که همان‌گونه که پیشتر اشاره شد، در رویه قضایی دیوان بین‌المللی دادگستری نیز به‌عنوان قواعد عرفی حقوق بین‌الملل از

آنها یاد شده است؛ از این رو هرگونه تحریم یک‌جانبه به‌خصوص تحریم‌های فراسرزمینی و ثانویه، مغایر اصول بنیادین حاکم بر روابط بین‌الملل خواهد بود.

بنابراین هر دولتی این حق را دارد که برای ادامه حیات اقتصادی خود مبادرت به اقداماتی نماید که در عین حال می‌تواند موجب دور زدن تحریم‌های یک‌جانبه کشور تحریم‌کننده شود چرا که ممنوعیت‌های حاصل از تحریم نه تنها از سوی یک دولت قابل قبول نیست بلکه باید بر اساس تعهدات دو یا چندجانبه مورد ارزیابی قرار گیرد.

نکته دیگر اینکه آیا دور زدن تحریم به مثابه اقداماتی است که ذیل تعریف پولشویی قرار می‌گیرد؟ هدف اصلی کنوانسیون پالمو مقابله با استفاده از عواید و درآمدهایی است که از اقدامات مجرمانه‌ای که در نظام حقوقی دولت‌های عضو جرم‌انگاری شده است؛ از این رو اقدامات دولت عضو تحریم شده از سوی دولت دیگر که برای تداوم حیات اقتصادی خود در قالب‌های معمول تجاری انجام می‌دهد، به هیچ رو مجرمانه تلقی نمی‌شود. ضمن اینکه دولت‌های متعددی عضو کنوانسیون پالمو هستند که تحت تحریم‌های یک‌جانبه ایالات متحده قرار دارند مانند کوبا، سوریه، روسیه، کره شمالی، چین، میانمار، سودان و ونزوئلا (<https://treasury.gov/ofac>) اما مشکلی در مسیر دور زدن تحریم‌ها ندارند یا کشورهای عضو ایرادی به این موضوع وارد نمی‌کنند.

از سوی دیگر، نکته بسیار حائز اهمیت قیود متعددی است که به‌طور مشخص در کنوانسیون پالمو به اجرای تعهدات بر اساس موازین داخلی دولت عضو اشاره کرده است؛ از این رو دولت عضو الزامی ندارد تا برخلاف الزامات داخلی خود اقداماتی را برای اجرای تعهدات کنوانسیون انجام دهد. به‌عنوان نمونه، طبق ماده ۷ کنوانسیون، اقدامات مقابله با پولشویی باید بر اساس موازین داخلی دولت عضو انجام شود؛ طبق بند ۶ ماده ۱۱ توصیف جرایم و دفاعیات مرتبط باید بر اساس موازین داخلی دولت عضو انجام شود؛ طبق بند ۹ ماده ۱۲ توقیف و مصادره باید بر اساس موازین داخلی دولت عضو انجام شود؛ طبق بند ۱ ماده ۱۳ همکاری در زمینه مصادره اموال باید بر اساس موازین داخلی دولت عضو انجام شود؛ طبق بند ۴ ماده ۱۳ همکاری در زمینه تعیین تکلیف عواید ناشی از جرم باید بر اساس موازین داخلی دولت عضو انجام شود؛ طبق بند ۷ ماده ۱۶ استرداد منوط به رعایت موازین داخلی دولت عضو انجام شود؛ طبق بند ۱۷ ماده ۱۸ درخواست همکاری باید بر مبنای موازین داخلی دولت عضو انجام شود. در این زمینه ماده ۱۲ قانون مبارزه با پولشویی ایران مصوب ۱۳۸۶ اشعار می‌دارد: در مواردی که بین دولت جمهوری اسلامی ایران و

سایر کشورها قانون معاضدت قضایی و اطلاعاتی در امر مبارزه با پولشویی تصویب شده باشد، همکاری طبق شرایط مندرج در توافقنامه صورت خواهد گرفت (<https://rc.majlis.ir>).

ضمن اینکه ماده ۴ به عنوان یک اصلی کلی حاکم بر کنوانسیون چنین اظهار داشته که اجرای این کنوانسیون باید بر اساس تساوی حاکمیت و تمامیت سرزمینی و عدم مداخله در امور داخلی دولت‌های عضو باشد.<sup>۴</sup> از نظر برخی حقوقدانان، «تأکید بر این اصول به دلیل نگرانی کشورها از سوءاستفاده احتمالی از مقررات کنوانسیون و دست اندازی به حوزه‌های اختصاصی صلاحیت داخلی دولت‌ها» بوده است (حبیبی، ۱۳۹۸، ص ۳۴) همچنین طبق ماده ۴۰ امکان صریح خروج از معاهده پیش‌بینی شده است یا طبق بند ۷ ماده ۱۳ همکاری در زمینه جرایم خارج از شمول کنوانسیون، الزامی نیست.

به نظر می‌رسد مفاد کنوانسیون به نحوی روشن است که هرگونه نگرانی در این خصوص را برطرف می‌کند چرا که وجود چنین قیودی منجر به پذیرش عام دولت‌های جهان نسبت به کنوانسیون پالرمو شده است.

همچنین، توجه به قیود متعدد ارجاع به حقوق داخلی دولت عضو برای اجرای تعهدات ناشی از کنوانسیون CFT نیز قابل توجه است. به عنوان نمونه، طبق ماده ۹ تحقیق نسبت به جرم تأمین مالی تروریسم منوط به رعایت موازین داخلی دولت عضو انجام شود. حتی گفته شده دولت عضو برای درخواست انجام تحقیق باید مجاب شود.

نکته دیگر مورد نظر شورای نگهبان بحث بهره‌مندی فرد متهم دستگیر شده از حقوق مندرج در این مواد ۹ و ۱۷ کنوانسیون است اما باید گفت این تعهد جدیدی نیست و بر اساس ماده ۳۶ کنوانسیون روابط کنسولی ۱۹۶۳ و موازین میثاق حقوق مدنی و سیاسی ۱۹۶۶ ایران آن را پذیرفته است. ضمن اینکه بهره‌مندی از این حقوق به تصریح بند ۴ همین ماده مستلزم انطباق با حقوق داخلی کشور است که فرد متهم در آنجا قرار دارد. همکاری با صلیب سرخ در این خصوص نیز باتوجه به لحن ماده کاملاً اختیاری است. بند ۶ این ماده نیز به نوعی ترجمان صلاحیت‌های کیفری

۴. برخی نویسندگان نیز به طور مشخص به موضوع الحاق به کنوانسیون CFT از منظر قاعده نفی سبیل پرداخته‌اند. از نظر ایشان، «در خصوص الحاق ایران به این کنوانسیون ضروری است قانونگذاران با استفاده از دیدگاه کارشناسان خبره در این حوزه و با در نظر گرفتن مصالح و منافع عمومی جامعه تصمیم‌گیری نمایند. در این حالت، هرگز نوبت به تعارض نمی‌رسد.» (کرم‌زاده و فیض، ۱۳۹۸: ۱۱۴)

در مکان مندرج در قانون مجازات اسلامی ایران است. استرداد در ماده ۱۱ کنوانسیون مطلق نیست و مقید به موازین حقوق داخلی شده است. ضمن اینکه رویه دولت ایران در معاهدات دوجانبه استرداد همراستا با تبادل مجرمین تروریستی است که باید منطبق با موازین داخلی باشد. عدم مداخله در امور داخلی دیگر کشورها و صلاحیت انحصاری دولت عضو در خصوص موضوعات کنوانسیون بر اساس قانون داخلی خود در ماده ۲۲ به مثابه چتری بر سر تمام مفاد این کنوانسیون گسترانیده شده است.

#### ۴. نگاهی به حق شرط‌های پیشنهادی دولت و مجلس و رویکرد شورای نگهبان

حق شرط‌هایی که دولت در لایحه ابتدایی خود و مجلس در ماحصل نهایی برای تصمیم‌گیری به مجمع تشخیص ارسال نموده است جز در مورد موضوع شناسایی اسرائیل، دفاع مشروع ملت‌ها، مصرف خلاف شرع و بحث استرداد مناسب به نظر می‌رسند. هر چند برخی حقوقدانان معتقدند که حتی اگر حق شرط‌های مجلس هم وجود نداشت، پیوستن به این دو سند مشکلی ایجاد نمی‌کرد زیرا مفاد هر دو معاهده حاوی مقرراتی است که اجرای تعهدات را مقید به رعایت قوانین و الزامات داخلی دولت عضو می‌نماید (میرمحمدصادقی، ۱۳۹۶).

توضیح اینکه به‌عنوان یک قاعده کلی، پیوستن به یک معاهده چندجانبه به معنای شناسایی یک کشور دیگر از سوی دولت عضو تلقی نمی‌شود. ضمن اینکه تصریح به این موضوع در کنوانسیون پالمو به‌عنوان حق شرط این سوال را مطرح می‌کند که چرا ایران در کنوانسیون‌های دیگری که اسرائیل نیز عضو آن می‌باشد، چنین موضوعی را متذکر نشده است و آیا عدم درج این موضوع در معاهدات دیگر، به معنای شناسایی اسرائیل قلمداد می‌شود؟ ضمن اینکه شایان ذکر است تنها کشور اسلامی مانند ایران چنین شرطی را درج کرده‌اند؛ بنابراین درج چنین شرطی اساساً جایگاه و کارکردی عملی در حقوق بین‌الملل ندارند (Frowein, 2010, p.1) کمیسیون حقوق بین‌الملل در طرح مفصل مطالعاتی خود در زمینه حق شرط بر معاهدات، از این نوع حق شرط‌ها به‌عنوان «حق شرط مربوط به عدم شناسایی» (به دو صورت عدم شناسایی موجودیت یا عدم اعمال معاهده مزبور میان دولت شرط‌گذار و موجودیت شناسایی نشده) یاد کرده و اظهار داشته اگرچه در رویه دولت‌ها چنین بیانه‌هایی مشاهده می‌شود اما در قالب حق شرط قابل ارزیابی نیست و می‌توان

ماهیت اعلامیه یک‌جانبه را برای آنها در نظر گرفت ( Guide to Practice on Reservations to Treaties, 2011, 1.5.1).

لازم به ذکر است در این خصوص، شورای نگهبان و مجمع تشخیص به بی‌اثر بودن اعلامیه تفسیری اشاره داشته‌اند. این در حالی است که اعلامیه تفسیری کارکرد خاص خود را در رویه معاهداتی داشته است (Cameron, 2020, p.8) و ایران نیز در رویه معاهداتی خود بارها از این نوع اعلامیه‌ها برای بیان برداشت خود از مقرره یا مقرراتی خاص از معاهده استفاده کرده است. به‌عنوان نمونه می‌توان به اعلامیه تفسیری ایران به کنوانسیون حقوق دریاها<sup>۵</sup> ۱۹۸۲ اشاره داشت که به لحاظ مفهومی دارای بار حق شرط نیز می‌باشد.

نکته بعدی مغایرت حق شرط‌های ایران با موضوع و هدف کنوانسیون است. شورای نگهبان در این خصوص معتقد است حق شرط‌های ایران مغایر موضوع و هدف معاهده است. این در حالی است که مرجع تشخیص چنین موضوعی دولت‌های عضو معاهده هستند و نه ارکان داخلی یک کشور. در واقع، در عمل این دولت‌های عضو هستند که نسبت به حق شرط دولت‌های دیگر می‌توانند اعتراض کنند به نحوی که اگر خواهان عدم اعمال معاهده میان خود و دولت شرط‌گذار باشند این امر لطمه‌ای به عضویت کشور شرط‌گذار در معاهده وارد نمی‌کند (فلسفی، ۱۳۸۳، ص ۲۳۲-۲۳۷) کما اینکه در برخی معاهدات مانند کنوانسیون حقوق کودک ایران حق شرطی کلی در قالب ارجاع به موازین شرعی و حقوق داخلی خود ابراز کرده که مورد اعتراض برخی دولت‌ها بوده اما در عضویت این کشور در معاهده اثری نگذاشته است.

موضوع دیگر، حق شرط بر قید حل و فصل اختلافات در این دو سند است، در حالی که بیشتر کشورها با اعمال حق شرط خود را از این قید مستثنی نموده‌اند، حق شرط پیشنهادی دولت و مجلس به نحوی عجیبی با تقسیم این قید به دو قسمت، نسبت به دیوان حق شرط وارد کرده ولی نسبت به داوری، آن را تابع اصل ۱۳۹ قانون اساسی قرار داده است. این در حالی است که اگر فلسفه حق شرط در این خصوص مستثنی کردن ایران از احتمال طرح دعوا در مرجع ذیصلاح باشد، اصولاً نباید تفاوتی میان دیوان و داوری باشد؛ هرچند در قالب داوری ایران می‌تواند در ترکیب هیأت داوران دخالت لازم را داشته باشد. با این حال، فلسفه کلی مستثنی شدن از قید حل و فصل اختلاف بدین نحو زیر سوال خواهد رفت. این رویه نادرست از ابتدای انقلاب با برداشت ناصواب از اصل ۱۳۹

۵. برای مطالعه بیشتر: (دللی، ۱۳۹۷: ۱۰۰)

قانون اساسی در رویه حق شرط بر معاهدات ایران نمود کاملی دارد (دلیلی، ۱۳۹۶، ص ۱۰۲-۱۲۰) در واقع، زمانی که قید مزبور به‌طور کلی مستثنی شود دیگر نیازی به طی مراحل داخلی داوری در مورد «صلح دعاوی راجع به اموال عمومی و دولتی» در مجلس شورای اسلامی وجود ندارد. در واقع، اگر استناد به قواعد چون نفی سبیل توجیه‌گر حق شرط بر قید حل و فصل اختلاف است (کرم‌زاده و فیض، ۱۳۹۸، ص ۱۰۰-۱۱۲)، نمی‌توان پذیرفت تفکیکی میان دیوان و داوری در این خصوص صورت پذیرد.

ضمن اینکه بهتر است موضوع حق مشروع ملت‌ها در مقابله استعمار و سلطه خارجی در قالب اعلامیه تفسیری درج گردد. چون حمایت از این گروه‌ها از تعهدات دولت‌ها ذیل حقوق بین‌الملل محسوب می‌شود و حتی بیان آن نیز حشو است مگر اینکه ایران قصد داشته باشد در تفاسیر آینده خود به این تصریح در اعلامیه تفسیری استناد کند.

مصرف خلاف شرع در خصوص مصادره اموال موضوعی است که به دولت ایران بستگی دارد. به عبارت دیگر، ماده ۱۴ کنوانسیون در این خصوص حاوی مقرره‌ای نیست که دولت عضو مصادره کننده اموال را به هزینه نمودن اموال و عواید مصادره شده در مسیری خلاف اراده و قصد دولت مصادره کننده مجبور سازد؛ از این رو درج چنین شرطی حشو به‌نظر می‌رسد. ضمن اینکه می‌تواند در قالب اعلامیه تفسیری درج شود تا حق شرط.

در خصوص موضوع استرداد نیز بهتر است ایران به‌طور صریح اعلام نماید که کنوانسیون پالمو را به‌عنوان مبنای معاهداتی استرداد در زمان معاهده دوجانبه استرداد به رسمیت نمی‌شناسد و در این خصوص بر اساس موازین داخلی و موافقت‌نامه‌های مربوط خود با سایر دولت‌ها رفتار خواهد کرد.

در مجموع، همان‌گونه که گفته شد، ارجاع مکرر کنوانسیون به رعایت موازین داخلی از جمله استناد به موازین امنیتی و منافع اساسی دولت عضو در زمینه همکاری‌های حقوقی متقابل، در اجرای تعهدات ناشی از کنوانسیون می‌تواند این حاشیه امن را برای دولت‌های عضو ایجاد کند که در راستای اجرای این تعهدات بر اساس موازین داخلی خود، اقدامات لازم را انجام دهند.<sup>۶</sup>

۶. برای اطلاع از ملاحظات بیشتری در مورد حق شرط‌های ایران در این دو سند، ر.ک: (مقامی، ۱۳۹۷:

<http://maqami.blog.ir/post/436>

## نتیجه

پس از بررسی و تحلیل مواضع شورای نگهبان که عمدتاً مثبتی بر نظرات مجمع تشخیص در این خصوص بودند، به بررسی فرضیه‌های مطرح شده در ابتدای مقاله می‌رسیم. بر اساس فرضیه اصلی، موازین حقوقی بین‌المللی امکان رفع نگرانی‌ها و ایرادات مطرح شده را دارند. در واقع، حقوق و عملکرد مرتبط با حق شرط بر معاهدات به‌طور کلی<sup>۷</sup> و کنوانسیون‌های پالمو و CFT و همچنین، اصول مسلم حق تعیین سرنوشت ملت‌ها در حوزه اقتصادی و سیاسی نشان می‌دهد که ایرادات مطرح شده، دغدغه‌ای برای اجرای کنوانسیون به وجود نخواهند آورد؛ بنابراین قسمت نخست فرضیه رقیب مبنی بر عدم چنین امکانی کنار می‌رود. اما قسمت دوم فرضیه رقیب بحث عملکرد FATF را مطرح می‌کند. عضویت قریب به اتفاق تمامی کشورها در دو کنوانسیون پالمو و CFT از یک‌سو و از سوی دیگر، الزام نهاد «گروه ویژه اقدام مالی» موسوم به FATF از سوی دیگر ضرورت پیوستن ایران را به این دو سند نشان می‌دهد. عدم عضویت ایران در سندی که ۱۹۰ و ۱۸۹ کشور به ترتیب به آن پیوسته‌اند، وجه مثبتی برای ایران به همراه نخواهد داشت به خصوص اینکه برخی از کشورهای عضو این دو سند در وضعیت کمابیش مشابه تحریمی یا با اعتقاد به حمایت از گروه‌های مقاومت در منطقه هستند. از طرفی، اصرار FATF بر تصویب این دو سند و عدم درج

۱۹۸

۷. اگرچه ممکن ایراد شود که این حق شرط کلی است اما این موضوع در رویه اعتراض به حق شرط‌های کلی کشورهای عضو این دو کنوانسیون نمود بارزی نداشته است. توضیح اینکه طبق قسمت دوم از بند ۴ ماده ۲۰ کنوانسیون حقوق معاهدات وین ۱۹۶۹، اعتراض به حق شرط به خودی خود موجب لازم‌الاجرا نشدن معاهده میان طرفین شرط‌گذار و معترض نمی‌شود مگر اینکه قصد مغایری با این منظور مبنی بر تمایل به لازم‌الاجرا نشدن از سوی دولت معترض به حق شرط ابراز گردد. متن اصلی این بند اشعار می‌دارد:

“an objection by another contracting State to a reservation does not preclude the entry into force of the treaty as between the objecting and reserving States unless a contrary intention is definitely expressed by the objecting State.”

از این رو حتی اگر ایران حق شرطی مشابه دولت‌های مصر، اردن و سوریه به کنوانسیون وارد نماید و با اعتراض برخی دولت‌ها روبه‌رو شود، اگر این اعتراض به معنای عدم اجرای معاهده بین طرفین باشد، نسبت به ایران و دولت معترض لازم‌الاجرا نخواهد بود و اگر مانند اعتراض بلژیک، اعتراض به معنای قصدی مبنی بر عدم اجرای معاهده میان طرفین نباشد که درج چنین حق شرطی مشکلی پیش نخواهد آورد. بلژیک پس از اعتراض به حق شرط مصر در نهایت اعلام نمود:

This objection shall not preclude the entry into force of the Convention between Belgium and Egypt (www.treaties.un.org)



موضوع گروه‌های آزادیبخش مسأله‌ای نیست (<https://www.fatf-gafi.org>) که کشورهای دیگر با آن مواجه نباشند. ایران می‌تواند ضمن عضویت در این دو سند در یک اعلامیه تفسیری دیدگاه خود را در مورد گروه‌های آزادیبخش اعلام نماید یا اینکه به صرف اجرای کنوانسیون بر اساس موازین داخلی خود استناد نماید.

در نهایت، به نظر می‌رسد که اگر ایران بخواهد حق شرطی را بر کنوانسیون پالرمو وارد نماید باید به حق شرط خویش به کنوانسیون مریدا در خصوص مقابله با فساد توجه نماید؛ زیرا کنوانسیون اخیر عمدتاً از مفاد و ساختار کلی کنوانسیون پالرمو به ویژه در زمینه مقررات مربوط به استرداد، نیابت و همکاری قضایی گرفته‌برداری شده است. به ویژه اینکه تقریباً همان کشورها و همان حق شرط‌های مندرج در کنوانسیون پالرمو در کنوانسیون مریدا نیز درج گردیده است (<https://treaties.un.org>) حق شرط ایران بر کنوانسیون مریدا شامل استثناء نمودن قید ارجاع به سازوکار حل و فصل اختلاف است. همچنین، در قسمت مربوط به اعلامیه تفسیری ایران اظهار داشته که پولشویی عواید ناشی از جرم را منحصرأ محدود به جرایم مندرج در ماده ۲۳ کنوانسیون می‌داند.<sup>۸</sup>

دولت ایران می‌تواند از محتوا و فحوی حق شرط‌های وارد شده بر این دو سند، استفاده نماید. به طور مثال، دولت ویتنام در اعلامیه خود به کنوانسیون پالرمو معتقد است که کنوانسیون مزبور حالت خوداجرایی ندارد و باید مطابق اصول و موازین قانون اساسی و سایر قوانین داخلی این کشور به

#### 8.irAN (ISLAMIC REPUBLIC OF)

"Pursuant to article 66, paragraph 3 of the United Nations Convention against Corruption, the Government of the Islamic Republic of Iran declares that it does not consider itself bound by the provisions of article 66, paragraph 2 of the Convention. The Government of the Islamic Republic of Iran affirms that the consent of all parties to such a dispute is necessary, in each individual case, for the submission of the dispute to arbitration or to the International Court of Justice. The Government of the Islamic Republic of Iran can, if it deems appropriate, for the settlement of such a dispute, agree with the submission of the dispute to arbitration in accordance with its Constitution and related domestic law. The Government of the Islamic Republic of Iran reserves its right to declare further reservation (s) , at it deems appropriate, at the time of the deposit of the instrument of ratification of the Convention. "

Interpretative declaration made upon ratification:

"The Government of the Islamic Republic of Iran regards the 'laundering of proceeds of crime' in Article 23 of the Convention as relating exclusively to the offences stipulated in the Convention. "

معرض اجرا درآید. همچنین، بحث همکاری در زمینه‌های مرتبط با کنوانسیون نیز منوط به عمل متقابل سایر اطراف معاهده شده است.<sup>۹</sup> به نظر این بیان دولت ویتنام برای ایران نیز مناسب است به گونه‌ای که به صورت کلی و در عین با اتخاذ رویکردی مشخص اعلام نماید که کنوانسیون باید همراستا با قوانین داخلی اجرایی گردد. همچنین، همانند برخی کشورها، اولویت اجرای برخی مفاد مشخص کنوانسیون که می‌تواند برای کشورمان چالشی را در خصوص گروه‌های جهادی لبنانی و فلسطینی ایجاد نماید، نخست، به قوانین داخلی و سپس مقررات کنوانسیون داده شود. همچنین، همسو با حق شرط برخی دولت‌ها اجرای تعهدات مربوط به استرداد منوط به رعایت مقررات داخلی گردد یا مانند واتیکان نیز تفسیر برخی مفاد کنوانسیون در پرتو دکترین و منابع حقوقی ایران صورت گیرد. نکته مهم دیگر اینکه همانند برخی کشورها که در کنار حق شرط‌های خویش، برداشت و تفسیر خود را از برخی اصطلاحات مهم و کلیدی کنوانسیون ارائه نمودند، دولت ایران نیز در زمان ایراد حق شرط، تفاسیر خود را از برخی اصطلاحات مورد نظر خویش در قالب اعلامیه تفسیری ارائه نماید. توجه به درج نکات گفته شده در این خصوص زمانی دو چندان می‌شود که بدانیم هیچ اعتراضی به حق شرط کشورهای درج‌کننده حق شرط به کنوانسیون صورت نگرفته است).

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی

9. The Socialist Republic of Viet Nam declares that the provisions of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime are non \_\_\_ self \_\_\_ executing. The implementation of provisions of this Convention shall be in accordance with Constitutional principles and substantive law of the Socialist Republic of Viet Nam, on the basis of bilateral or multilateral cooperative agreements with other States and the principle of reciprocity.

## منابع

۱. اندیشکده راهبردی تبیین؛ «الحاق ایران به کنوانسیون مبارزه با جرایم سازمان یافته فراملی: بررسی اثرات پذیرش کنوانسیون پالمو توسط ایران»؛ ۱۳۹۷، قابل دسترس در:  
<https://iranthinktanks.com/irans-accession-to-the-convention-for-the-suppression-of-transnational-organized-crime/>
۲. «بیانیه تحلیلی حقوقی مرکز اندیشه و همفکری راهبردی بسیج»؛ ۱۳۹۷، قابل دسترس در:  
<https://b2n.ir/j16240>
۳. پژوهشکده راهبردی سازمان بسیج حقوقدانان؛ «تعهدات ایران در برابر گروه ویژه اقدام مالی»؛ ۱۳۹۵، قابل دسترس در:  
[http://basijlaw.ir/sites/default/files/gzrsh\\_qnwn\\_wyjh\\_qdm\\_mly\\_0.pdf](http://basijlaw.ir/sites/default/files/gzrsh_qnwn_wyjh_qdm_mly_0.pdf)
۴. حبیبی مجنده، محمد؛ شرحی فشرده بر کنوانسیون پالمو؛ تهران: شهر دانش، ۱۳۹۸.
۵. ایرنا؛ چکش کاری موافقان و مخالفان برای تعیین تکلیف FATF؛ ۱۳۹۹، قابل دسترس در:  
[yun.ir/9w1o1b](http://yun.ir/9w1o1b)
۶. فلسفی، هدایت‌الله؛ حقوق بین‌الملل معاهدات؛ ج ۲، تهران: فرهنگ نشر نو، ۱۳۸۳.
۷. کرم‌زاده، سیامک و زهرا فیض؛ «قاعده نفی سبیل و الحاق ایران به کنوانسیون بین‌المللی مقابله با تأمین مالی تروریسم»، پژوهش تطبیقی اسلام و غرب؛ تابستان ۱۳۹۸، ص ۱۱۸-۸۷.
۸. مجمع مشورتی حقوقی شورای نگهبان؛ «لایحه الحاق به کنوانسیون بین‌المللی مبارزه با تأمین مالی تروریسم»، کد گزارش: ۹۷۰۷۰۶۹، ۱۳۹۷، قابل دسترس در:  
<http://nazarat.shora-rc.ir>
۹. مقامی، امیر؛ «جنبه‌های حقوقی بین‌المللی مرتبط با FATF»، ۱۳۹۷، فایل صوتی قابل دسترس در:  
<http://maqami.blog.ir/post/436>
۱۰. میرمحمدصادقی، حسین؛ «نباید درمورد کنوانسیون پالمو، کاسه داغ‌تر از آش شویم»، روزنامه خراسان؛ ش ۱۹۷۴۶، ۱۳۹۶، ص ۹.

12. A/RES/55/25, 8 January 2001.
13. Cameron, Iain; Treaties, “Declaration of Interpretation, Max Planck Encyclopedias of International Law”, online version, 2020.
14. Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nations A/RES/2625, 24 October 1970, at: <https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/25A1C8E35B23161C852570C4006E50AB>
15. East Timor (Portugal v. Australia), ICJ Reports 1995.
16. Frowein, Jochen; “Recognition”, Max Planck Encyclopedias of International Law, online version, 2010.
17. Guide to Practice on Reservations to Treaties with commentaries, Yearbook of the International Law Commission, 2011.
18. “High — Risk Jurisdictions subject to a Call for Action – 21 February 2020”, at: <https://www.fatf-gafi.org/publications/high-risk-and-other-monitored-jurisdictions/documents/call-for-action-february-2020.html#:~:text=In%20October%202019%2C%20the%20FATF,financial%20transactions%3B%20and%20require%20increased.>
19. <http://nazarat.shora-rc.ir/Forms/frmShenasname.aspx?id=vEwdia8OpJE=&TN=17tLyhyOobj0SooAFUE3m68PnpG7MruN&MN=csaqpt/F9Oo=>
20. <http://rc.majlis.ir/fa/law/show/957695>
21. <https://tbinternet.ohchr.org>
22. <https://treasury.gov/ofac>
23. <https://treaties.un.org>

24. [https://www.unodc.org/documents/organized-crime/English Digest-Final301012\\_30102012. pdf](https://www.unodc.org/documents/organized-crime/English/Digest-Final301012_30102012.pdf)
25. [https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/COP/Session\\_8/CRP\\_1/CTO\\_CCOP\\_2016\\_CRP\\_1. pdf](https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/COP/Session_8/CRP_1/CTO_CCOP_2016_CRP_1.pdf)
26. International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, 9 December 1999.
27. International Covenant on Civil and Political Rights, 1966.
28. International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 1966.
29. Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, ICJ Reports 2004.
30. McClean, David; **Transnational Organized Crime: A Commentary on the UN Convention and its Protocols**, Oxford: Oxford University Press, 2007.
31. Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), ICJ Reports 1986.
32. United Nations Charter, 1945.
33. United Nations Convention Against Corruption, 31 October 2003.
34. United Nations Convention against Transnational Organized Crime, 15 November 2000.
35. United Nations Office on Drugs and Crime, Digest of Organized Crime Cases: A compilation of cases with commentaries and lessons learned, 2012.
36. Weiber, Bettina; Transnational Organized Crime and Terrorism, in Pierre Hauck and Sven Peterke (eds), **International Law and Transnational Organised Crime**, Oxford: Oxford University Press, 2016.