

## حقوق بین‌الملل و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (موردکاوی: جایگاه گروه اقدام مالی)

علیرضا ابراهیم‌گل \*

محمد صالح عطار \*\*

شناسه دیجیتال اسناد (DOI): 10.22066/CILAMAG.2019.85163.1498

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۷/۱۰/۰۴

تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۰۲/۰۸

### چکیده

امروزه حقوق بین‌الملل به مثابه نظام حقوقی، وضعیت حقوقی پیچیده و منحصر به فردی دارد. این وضعیت حقوقی پیچیده و خاص، بر شیوه تعامل نظام‌های حقوقی ملی با نظم حقوقی بین‌المللی تأثیر گذاشته است. در نتیجه، بازتعریف شیوه تعامل نظام‌های حقوقی ملی با نظم حقوقی بین‌المللی برای هر نظم حقوقی ملی از جمله نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران ضرورت دارد تا به این ترتیب، در رابطه با مخلوقات متنوع حقوقی نظام حقوقی بین‌الملل در نظم حقوقی ملی، شیوه‌های ناهماهنگ، متعارض، نادرست و فاقد توجیه اتخاذ نشود.

در این پژوهش، ابتدا با ارائه توصیفی کلی از ماهیت اجزای متمایز حقوق بین‌الملل، تلاش شده است تا وضعیت پیچیده کنونی این نظم حقوقی در رابطه با اجزای متشکله آن به‌عنوان الگوی کلی توصیف شود و در ادامه با تمرکز بر یکی از مصادیق جدید این اجزای متشکله حقوق بین‌الملل، یعنی گروه اقدام مالی و اقدامات آن، ظرفیت نظام حقوقی ملی جمهوری اسلامی ایران ذیل اصول ۷۷ و ۱۲۵ قانون اساسی بازخوانی و الگوی کلی موضع نظام حقوق ملی کشور در رابطه با اجزای متشکله جدیدتر حقوق بین‌الملل روشن شود.

### واژگان کلیدی

اجزای متشکله حقوق بین‌الملل، گروه اقدام مالی، نظم، حقوقی

alirezaebrahimgol@hotmail.com

\* استادیار دانشکده حقوق پردیس فارابی دانشگاه تهران، قم

mohasa257@yahoo.com

\*\* نویسنده مسئول، دکتری حقوق بین‌الملل، دانشگاه تهران، پردیس فارابی، قم

## مقدمه

مطالعه آثار نویسندگان و صاحب‌نظران مختلف راجع به حقوق بین‌الملل نشان می‌دهد که در قلمرو دانش‌ورزی حقوق بین‌الملل در رابطه با ماهیت این قلمرو حقوقی در میان ایشان دیدگاه مقبول، فراگیر و واحدی وجود ندارد.<sup>۱</sup>

یکی از مهم‌ترین اشکالات رویکردی در تبیین و توصیف ماهیت حقوق بین‌الملل آن است که دیدگاه‌های صاحبان اندیشه در این خصوص، قدرت توصیفی لازم را در توضیح وضعیت پیچیده کنونی حقوق بین‌الملل ندارد. نظریات مطرح در این رابطه نوعاً بسیط و تک‌بعدی هستند.<sup>۲</sup> اجزای نظام حقوق بین‌الملل، در نظام حقوق بین‌الملل، یعنی خارج از نظم حقوقی ملی کشورها (و از جمله نظم حقوقی جمهوری اسلامی ایران) خلق و تولید می‌شوند. از این رو هنجارهای حقوقی مطرح در اجزای متشکله متمایز و متنوع حقوق بین‌الملل، خصوصیتی برون‌سیستمی نسبت به نظم حقوقی ملی کشورها دارند. بر این اساس، توصیف وضعیت حقوقی این اجزای متشکله و هنجارهای

۱. به منظور مطالعه در رابطه با دیدگاه آنانی که حقوق بین‌الملل را مجموعه قواعد می‌دانند، ن.ک:

Morgenthau, Hans J., *Scientific Man vs. Power Politics*, Chicago: University of Chicago Press, 1946.  
Bork, Robert A., "The Limits of International Law", *The National Interest*, vol. 3, 1989-1990.  
D'amato, Anthony, "International Law as an Autopoietic System", Working Draft of a Paper to be Read at the Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, 2003, p. 2.

در رابطه با دیدگاهی که حقوق بین‌الملل را فرآیند تصمیم‌سازی می‌داند، ن.ک:

McDougal, M. S., "The Dorsey Comment: A Modest Retrogression", *AJIL*, vol. 82, 1988, p. 54.  
Posner, Richard A., *Cardozo: A Study in Reputation*, Chicago: University of Chicago Press, 1990, p. 94.

در رابطه با دیدگاهی که حقوق بین‌الملل را نظم حقوقی (در معنایی متفاوت از سیستم) می‌داند، ن.ک:

Dupuy, P.-M., «L'unité de l'ordre juridique international», *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, 2002, tome 297 de la collection, Martinus Nijhoff Publishers, 2002, p. 59.  
Kelsen, Hans, *Pure Theory of Law*, Translation from Second German Edition by Max Knight, The Lawbook Exchange, Ltd., Clark, Newjerce, 2005, pp. 236-237.  
Falk, Richard A., *The Declining World Order, America's Imperial Geopolitics*, Routledge, New York and London, p. 29.

در رابطه با دیدگاهی که حقوق بین‌الملل را سیستم حقوقی (در معنایی متفاوت از نظام) می‌داند، ن.ک:

Raz, Joseph., *Concept of a Legal System*, Oxford, Clarendon Press, 1970, pp. 192-194.  
Brownlie, Ian, "The Reality and Efficacy of International Law", *British Yearbook of International Law*, vol. 52, issue 1, 1981, pp. 1-2.

در رابطه با دیدگاهی که حقوق بین‌الملل را سیستم یا نظم حقوقی (مترادف با یکدیگر) می‌داند، ن.ک:

Bruno Simma and Dirk Pulkowsk, "Of Planets and the Universe: Self-contained Regimes in International Law", *The European Journal of International Law*, vol. 17, no. 3, 2006, p. 484.  
Pellet, Allain, «Les fondements juridiques internationaux du droit communautaire», *Collected Courses of the Academy of European Law*, vol. V, Book 2, 1994, pp. 247-251.

در رابطه با دیدگاهی که حقوق بین‌الملل را تجمعی از رژیم‌های مختلف می‌داند، ن.ک:

Cassese, Antonio, "Remarks on Scelle's Theory of 'Role Splitting' (dédoulement fonctionnel) in International Law", *EJIL*, 1990, p. 211.  
Paulus, Andreas L., "From Territoriality to Functionality? Towards a Legal Methodology of Globalization", in I. F. Dekker and W. G. Werner (eds.), *Governance and International Legal Theory*, 2004, p. 59.  
Teubner, Gunther and Fischer-Lescano, Andreas, "Regime-Collisions: The Vain Search for Legal Unity in the Fragmentation of Global Law", Translated by Michelle Everson, *Mich J Int'l L.*, vol. 25, 2004, p. 1022.  
2. Kennedy, David, "Theses about International Law Discourse", *German Yearbook of International Law, Jahrbuch for Internationales Recht*, vol. 23, 1980, Duncker & Humblot / Berlin, p. 356.

ذیل آن‌ها نیز تابع توصیف نظام حقوق بین‌الملل برای این اجزاست. با این همه، در نظام‌های حقوقی ملی، در مواجهه با نظام حقوق بین‌الملل و اجزای آن، رویکردهای متمایزی اتخاذ می‌شود. در نظم حقوقی ملی جمهوری اسلامی ایران، با توجه به اصول متعدد قانون اساسی از جمله اصول ۷۷، ۱۲۵ و ۱۳۹ آن، می‌توان گفت که رویکردی دوآلیستی بر ارتباطات این دو نظام حقوقی حاکم است به این معنا که هنجارهای حقوقی اجزای حقوق بین‌الملل تنها بعد از طی تشریفات مقرر در قانون اساسی، قابلیت ورود به نظام حقوق ملی ایران و استناد در آن را دارند. این تشریفات، به منزله توصیف خاص نظام حقوق ملی هر کشور (در اینجا ایران) از ماهیت اجزای متشکله حقوق بین‌الملل و هنجارهای ذیل آن است؛ به این معنا که نظام حقوق ملی جمهوری اسلامی ایران، در خصوص نحوه واکنش در رابطه با هنجارهای متمایز تولیدشده در نظام حقوق بین‌الملل، توصیف خاص خود را ارائه کرده است. بر این اساس، یک واقعیت خارجی یعنی، موضوع هنجاری حقوق بین‌الملل، در رویکرد دوآلیستی، هم‌زمان در دو نظم هنجاری یعنی نظام حقوق بین‌الملل و نظام حقوق ملی (در اینجا ایران) توصیف می‌شود. بر این اساس، نحوه تعامل نظام حقوق ملی با یک هنجار حقوق بین‌الملل، بعد از ارزیابی توصیف ماهیت آن هنجار در دو نظم حقوقی تعیین می‌شود. به نظر نگارنده، با بهره‌برداری از دستاوردهای دیدگاه‌های موجود و البته پردازش، طراحی و تدوین آن‌ها در دستگاهی جامع‌تر و ارائه مفاهیم و دستاوردهای ابداعی می‌توان به ارائه نظریه یا دیدگاهی در قلمرو حقوق بین‌الملل نایل آمد که بیش از آنچه هر یک از این دیدگاه‌ها به‌تنهایی ظرفیت دارد بتوان حقوق بین‌الملل را در وضعیت موجود توصیف و توجیه کرد. فرض این پژوهش آن است که حقوق بین‌الملل به‌عنوان موجودیت حقوقی، نظام حقوقی است. این نظام حقوقی، اجزایی دارد که از آن‌ها در این پژوهش با عنوان «اجزای متشکله»<sup>۳</sup> حقوق بین‌الملل یاد می‌شود. در ادامه پژوهش، ابتدا حدود و قلمرو اجزای متشکله نظام حقوق بین‌الملل و سپس موضع نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با هر یک از مصادیق این اجزای متشکله یعنی گروه اقدام مالی و تصمیمات و اقدامات آن ارزیابی خواهد شد.

### ۱. اجزای متشکله حقوق بین‌الملل و ماهیت آن‌ها

از نظر این پژوهش، حقوق بین‌الملل در وضعیت موجود، به‌صورت هم‌زمان هم مجموعه‌ای از قواعد حقوقی است، هم فرایند تصمیم‌گیری، هم رژیم حقوقی و هم سیستم حقوقی و هم نظام حقوقی. نظام حقوقی، مفهومی کلان است که کلیه سایر مفاهیم (مجموعه‌ای از قواعد حقوقی، فرایند تصمیم‌گیری، رژیم حقوقی و سیستم حقوقی) در چارچوب آن عمل می‌کنند. در این پژوهش، نظر به اهمیت دو مفهوم سیستم حقوقی و رژیم حقوقی، با تمرکز بر این دو مفهوم، به‌عنوان اجزای

متشکله حقوق بین‌الملل، حدود هریک از این مفاهیم و مضمون آن‌ها ارزیابی خواهد شد تا به این ترتیب توصیف مدنظر از اجزای متشکله مهم حقوق بین‌الملل به دست آید.

سیستم حقوقی، «موجودیتی حقوقی است که دارای حیثیت پارادایمی و کل‌نگر است که بر مبنای عنصر یا عناصر ضروری پایدار شکل گرفته و به وحدت می‌رسد و به واسطه برنامه‌ها و کدهای اختصاصی خود، با نظر به واقعیات بیرونی، انتظارات هنجاری را در مجموعه‌ای از ارتباطات موجود درون سیستم حقوقی و با قابلیت ارتباطات برون‌سیستمی سامان می‌بخشد و هدایت می‌کند». بر این اساس، سیستم حقوقی، مجموعه‌ای است که دو ویژگی اصلی دارد: پارادایمیک بودن و کل‌گرایی. <sup>۴</sup> پارادایم، الگوی علمی پذیرفته شده است. از همین رو اساساً علم حقوق در نگاه اندیشمندانی که آن را سیستمی مطالعه می‌کنند، «فعالیتی برای شناخت و معرفی (بازنمایی) «پدیدار حقوقی» بدان گونه که با الگوی علمی پذیرفته شده (پارادایم) مطابقت کند» تعریف شده است. <sup>۵</sup> ویژگی دیگر سیستم حقوقی آن است که دارای ویژگی کل‌گرایی هنجاری است، یعنی سیستم حقوقی از منظر هنجاری کل‌گر است. <sup>۶</sup>

مراد از کل‌گرایی آن است که ارزش عناصر سیستم، وابسته به حضور کل سایر عناصر است و در آن ارزش هر عنصر سیستم، تنها از حضور هم‌زمان سایر اجزا ناشی می‌شود. البته مراد از عناصری که در کنار یکدیگر، عامل ایجاد و وحدت و هویت سیستم حقوقی هستند، کلیه عناصر سیستم حقوقی نیست. به واقع سیستم حقوقی متشکل است از دو دسته عناصر؛ عناصر ضروری و عناصر غیر ضروری. عناصر سیستم حقوقی، شامل دو گونه اجزای ساختاری و محتوایی است. سیستم حقوقی بر اساس نیازهایی که در سطح کارکرد محتوایی و به منظور نیل به اهداف ملحوظ در کارکرد محتوایی خود دارد، ساختارها و آیین‌های مورد نیاز خود را ایجاد می‌کند و بدین ترتیب به قلمرو کارکرد ساختاری و آیینی در نیل به تحقق اهداف خود در عالم خارج وارد می‌شود. یکی از مشهورترین پدیدارهایی که در حقوق بین‌الملل، سیستم تلقی می‌شود اتحادیه اروپاست. در این قسمت، هدف آن است که مشخص شود این پدیدار، عناصر مطرح در سیستم حقوقی در تعریف این پژوهش را دارد یا خیر. هرچند در رابطه با نسبت حقوق اتحادیه اروپا با حقوق بین‌الملل، دیدگاه‌های متعارضی وجود دارد، <sup>۷</sup> به هر روی سیستم حقوقی اتحادیه اروپا، سیستمی حقوقی بین‌المللی تلقی می‌شود. <sup>۸</sup> بنابراین صحبت از سیستم اتحادیه اروپا به عنوان مصداقی از حقوق بین‌الملل میسر و صحیح است.

۴. زیباکلام، سعید؛ «علم‌شناسی کوهن و نظریه گشتالتی»، مجله حوزه و دانشگاه، سال نهم، شماره ۳۴، بهار ۱۳۸۲، ص ۱۹.

۵. نیم‌نگاهی به روش‌شناسی در حقوق بین‌الملل، ترجمه: علیرضا ابراهیم‌گل، خرسندی، ۱۳۹۲، ص ۱۰.

۶. Kleinlein, Thomas, "Between Myths and Norms: Constructivist Constitutionalism and the Potential of Constitutional Principles in International Law", *Nordic Journal of International Law*, vol. 81, 2012, p. 102.

۷. D'Aspremont, Jean, and Dopagn, Frédéric, *Two Constitutionalisms in Europe: Pursuing an Articulation of the European and International Legal Orders*, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 2008, 68, pp. 239-240.

۸. Martines, Francesca, "Direct Effect of International Agreements of the European Union", *The European Journal of International Law*, vol. 25, no. 1, 2014, p. 130.

حقوق اتحادیه اروپا به مثابه سیستم، دارای عناصر ضروری پایدار است. از این عناصر ضروری پایدار در سیستم حقوقی اتحادیه اروپا با عنوان اصول و ارزش‌های اتحادیه اروپا<sup>۹</sup> یاد می‌شود. این اصول و ارزش‌ها که در ماده ۲ معاهده راجع به اتحادیه اروپا مقرر شده، عبارت است از احترام به کرامت انسان، آزادی، دموکراسی، برابری، حکومت قانون، احترام به حقوق بشر و برابری زن و مرد؛ این موارد به مثابه عناصر ضروری پایدار سیستم حقوقی اتحادیه اروپا در سایر مواد از قبیل مواد ۴ و ۶ آن معاهده از نو تأیید شده است و کلیه اجزای این سیستم حقوقی، ذیل این عناصر تفسیر و اجرا می‌شود. برخی از این اصول و ارزش‌ها را در قالب قانون اساسی‌گرایی اتحادیه اروپا مطرح کرده‌اند.<sup>۱۱</sup> وجود این ارزش‌ها که از نظر نگارنده، عنصر ضروری پایدار سیستم اتحادیه اروپا هستند در رویه قضایی دیوان عدالت اتحادیه اروپا نیز مورد استناد قرار گرفته و مبنای صدور رأی شده است.<sup>۱۲</sup>

در سطح اجزای این سیستم، یعنی محتوا و ساختار آن نیز می‌توان اذعان کرد حقوق اتحادیه اروپا، محتوا و ساختار مختص به خود را دارد. از منظر محتوایی می‌توان کد ویژه این سیستم حقوقی را یکپارچه‌سازی/پراکندگی دانست.<sup>۱۳</sup> می‌توان برنامه‌های این سیستم را، سایر مفاد معاهده ناظر بر اتحادیه اروپا دانست که ویژگی نهادسازی و ساختاری ندارد. به عنوان مثال، عنوان دوم معاهده راجع به اتحادیه اروپا با عنوان اصول دموکراتیک، بخشی از محتوای این سیستم حقوقی را در قالب برنامه‌های این سیستم تبیین و تجویز می‌کند. به منظور تحقق محتوای این سیستم که در کد و برنامه‌های آن ملحوظ است، ساختارهایی<sup>۱۴</sup> در این سیستم تعبیه شده است. این نهادها که در کنار یکدیگر ساختار ویژه اتحادیه اروپا را شکل می‌دهند،<sup>۱۵</sup> ذیل عنوان سوم این معاهده، بر اساس مواد ۱۳ تا ۱۹ آن شکل گرفته‌اند و مشتمل بر ۷ رکن اصلی از جمله پارلمان اروپا و شورای اروپا هستند.<sup>۱۶</sup> بر اساس آنچه گذشت می‌توان ادعا کرد اتحادیه اروپا سیستم حقوقی مستقلی است. این سیستم

9. Consolidated Version of The Treaty on European Union, 2012, *Official Journal of the European Union*, C 326/15, Art. 3.

10. Martines, *op.cit.*, p. 143; D'Aspremont, *op.cit.*, p. 943.

11. *Ibid.*

12. Kokott, Juliane, and Sobotta, Christoph, "The Kadi Case – Constitutional Core Values and International Law – Finding the Balance?", *The European Journal of International Law*, vol. 23, no. 4, 2013, p. 1016.

13. Etienne, Judicaël, "Loyalty towards International Law as a Constitutional Principle of EU Law?", *Jean Monnet Working Paper* 03/11, 2011, p. 13. Eckes, Christina, "International Rulings and the EU Legal Order: Autonomy as Legitimacy?", *Centre for the Law of EU External Relations*, Cleer Papers, 2016 /2., 2016, p. 7.

14. Consolidated Version of the Treaty on European Union, *op.cit.*, Art. 16.

15. Eckes, *op.cit.*, p. 14.

16. D'Aspremont, *op.cit.*, p. 947.

حقوقی مستقل در قلمرو حقوق بین‌الملل ایجاد شده و فعال است.<sup>۱۷</sup> از آنجا که از این قبیل سیستم‌ها در قلمرو حقوق بین‌الملل قابل مشاهده هستند، مانند سیستم‌های حقوقی نظیر سیستم حقوقی سازمان تجارت جهانی، سیستم حقوقی سازمان انرژی اتمی، سیستم حقوقی حقوق بین‌الملل دریاها، سیستم حقوقی سازمان ملل متحد، می‌توان ادعا کرد که حقوق بین‌الملل با این تعبیر، سیستم حقوقی است به این معنا که مجموعه‌ای از سیستم‌های حقوقی را در بر می‌گیرد. این سیستم‌های حقوقی در تعامل و پیوند با یکدیگر، مجموعه‌ای را شکل می‌دهند که در کنار یکدیگر، سیستم حقوقی بین‌المللی را شکل می‌دهند. اما چنانچه پیش از این گذشت، حقوق بین‌الملل صرفاً سیستم حقوقی یا متشکل از سیستم حقوقی نیست.

## ۲. رژیم حقوقی

یکی دیگر از اجزای متشکله حقوق بین‌الملل، رژیم‌های حقوقی هستند. استفاده از مفهوم «رژیم» به‌صورت ضمنی در رأی دیوان دائمی دادگستری بین‌المللی (قابلیت اعمال قواعد عمومی بر آبراهه‌های آلمان بر اساس معاهده صلح ورسای ۱۹۱۹ نسبت به کانال کیل علی‌رغم وجود موافقت‌نامه خاص در خصوص این کانال)<sup>۱۸</sup> انجام شد. استفاده از واژه «رژیم» در مقام اصطلاحی حقوقی به‌صورت رسمی در رأی دیوان بین‌المللی دادگستری (در زمینه اقدامات قابل اتخاذ در مقام مواجهه با نقض حقوق دیپلماتیک و کنسولی) اتفاق افتاده است<sup>۱۹</sup> و از آن پس در برخی دیگر از آرای این دیوان و سایر دیوان‌های بین‌المللی<sup>۲۰</sup> به کار رفته اما در هیچ‌یک از این آرا تبیین و تعریف نشده است.<sup>۲۱</sup>

در زبان حقوقی علمای روابط بین‌الملل<sup>۲۲</sup> که خاستگاه اصطلاح رژیم است، رژیم حقوقی بیشتر

17. Jean, d'Aspremont, "The Multifaceted Concept of Autonomy of International Organizations and International Legal Discourse", Published in: R. Collins, & N. D. White (eds.), *International Organizations and the Idea of Autonomy: Institutional Independence in the International Legal Order*, Routledge Research in International Law, 2011, pp. 65, 73.

18. *S. S. Wimbledon*, 1923, PCIJ, Ser. A, No. 1, pp. 23-24.

19. *US Diplomatic and Consular Staff in Teheran (US v. Iran)*, Judgment of 24 May 1980, ICJ Reports 1980, para. 86.

20. *Prosecutor v. Tadić*, Case No. IT-94-1, Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, 2 Oct. 1995, para. 11.

21. Edited by Daniel H. Joyner and Marco Roscin, *Non-Proliferation Law as a Special Regime: a Contribution to Fragmentation Theory in International Law*, Cambridge University Press, 2012, p. 10.

22. در علت تبعیت دولت‌ها از رژیم‌های حقوقی نظریات متمایزی ارائه شده است که عبارت‌اند از نظریه رئالیسم ساختاری، نظریه ثبات هم‌نوبک، نظریه ساختارگرایی اصلاح‌شده، نظریه نهادگرایی نئولیبرال و نظریه سازنده‌گرایی. آخرین نظریه مطرح در این رابطه عبارت است از نظریه موقعیتی التزام. ن.ک:

Kreps, Sarah Elizabeth, Arend and Anthony Clark, "Why States Follow the Rules: Toward A Positional Theory of Adherence to International Legal Regimes", *Duke Journal of Comparative & International Law*, vol. 16, 2006.

به مجموعه متمایز از اصول و قواعد اطلاق می‌شود که به لحاظ صورت خارجی و فارغ از خصوصیات محتوایی و مضمونی، متمایز از سایر مجموعه‌های حقوقی است. این شیوه استعمال رژیم حقوقی بسیار کلی است و می‌تواند معادل مفهوم مجموعه قواعد، نظام حقوقی یا سیستم حقوقی باشد. به‌عنوان مثال، *توماس شلاتر* از شیوه مربوط به مواجهه و کنترل اینترنت در کشورها، با توسل به مفهوم رژیم که آن را مترادف با مفهوم سیستم حقوقی می‌داند یاد کرده است (رژیم حقوقی به مثابه سیستم حقوقی).<sup>۲۳</sup> *اندرو تی اف لانگ* از حوزه تجارت خدمات، با عبارت رژیم حقوقی یاد کرده و آن را به‌صراحت معادل سیستم حقوقی می‌داند.<sup>۲۴</sup>

برخی از حقوق‌دانان، اصطلاح رژیم حقوقی را در ترکیب «رژیم‌های خودبسنده»<sup>۲۵</sup> حقوقی استعمال کرده‌اند. کمیسیون حقوق بین‌الملل با استفاده از اصطلاح رژیم حقوقی خاص، دو معنا برای این اصطلاح در نظر گرفته است. معنای اول مدنظر کمیسیون حقوق بین‌الملل، رژیم خاص را مجموعه‌ای از قواعد در قلمرو موضوعی مشخص که با قواعد ثانویه مشخصی مورد حمایت قرار می‌گیرند معرفی می‌کند (معنای مضیق رژیم خاص).<sup>۲۶</sup>

*برونو سیما*، رژیم حقوقی خودبسنده را مجموعه‌ای از قواعد حقوقی ثانویه که از حقوق بین‌الملل عام انحراف دارند تعریف کرده و در عین حال، امکان توسل این رژیم‌های حقوقی به قواعد ثانویه حقوق بین‌الملل عام را در صورت ناتوانی قواعد ثانویه خاص آن‌ها در حل مسائل رژیم نیز منتفی نمی‌داند. او شیوه‌ای از اصطلاح رژیم‌های خودبسنده را به کار برده است که گویی مراد از رژیم خودبسنده حقوقی، علی‌رغم شباهت‌های بین رژیم حقوقی و سیستم حقوقی، الگویی رقیب برای الگوی سیستم حقوقی است.<sup>۲۷</sup>

کمیسیون حقوق بین‌الملل معنای دیگری نیز برای این اصطلاح در نظر گرفته است. در این معنا، رژیم خاص، مجموعه‌ای از قواعد اولیه با سازوکار اداره این قواعد، قواعد ایجاد، تفسیر، اعمال، اصلاح و پایان‌بخشیدن به قواعد اولیه است که منجر به شکل‌گیری رژیمی خاص می‌شود (معنای موسع رژیم خاص).<sup>۲۸</sup>

برخی با استعانت از این تعریف و در حمایت از آن، رژیم حقوقی خودبسنده را «مجموعه قواعدی

23. Schultz, Thomas, "Carving up the Internet: Jurisdiction, Legal Orders, and the Private/Public International Law Interface", *The European Journal of International Law*, vol. 19, no. 4, 2008, p. 801.

24. Lang, Andrew T. F., "Legal Regimes and Regimes of Knowledge: Governing Global Services Trade", *LSE Law, Society and Economy Working Papers* 15/2009, p. 1.

25. Self-contained regimes

26. Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law, Report of the Study Group of the International Law Commission, A/CN.4/L.682, 13 April 2006, p. 84.

27. Simma, Bruno and Dirk Pulkowsk, "Of Planets and the Universe: Self-contained Regimes in International Law", *The European Journal of International Law*, vol. 17, no. 3, 2006, pp. 484-485.

28. Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law, *op.cit.* p. 68.

که شبیه قواعد حقوق بین‌الملل عام نبوده و مظهر انحراف از آن هستند» و در عین حال، اجازه استناد به حقوق بین‌الملل عام را در روابط فیما بین اعضای آن از بین می‌برد دانسته‌اند.<sup>۲۹</sup> در همین معنا، برخی هشت رژیم حقوقی خودبسنده را در حقوق بین‌الملل معرفی کرده‌اند.<sup>۳۰</sup> برخی دیگر از مفسران رژیم حقوقی خودبسنده، آن را معادل زیرسیستم حقوقی دانسته‌اند و نه سیستم حقوقی.<sup>۳۱</sup> گروهی دیگر از علمای حقوق بین‌الملل، این واژه را به نحوی در ادبیات حقوقی استعمال کرده‌اند که گویی هرگاه این واژه استعمال می‌شود، مراد از آن، وجود وضعیتی حقوقی است که در آن موضوع یا حوزه موضوعی مشخص، از لحاظ محتوایی دارای انسجام مفهومی اما از منظر ساختاری فاقد سازوکاری مشخص و مستقر است، چنانچه در مفهوم سیستم وجود دارد (رژیم حقوقی در معنایی متمایز از سیستم حقوقی).

به‌عنوان مثال، *اولف / لندر فالک*، بعد از بررسی مفهوم قواعد آمره در حقوق بین‌الملل، با تمرکز بر کنوانسیون وین ۱۹۶۹ حقوق معاهدات معتقد است که در زمینه قواعد آمره، در حقوق بین‌الملل نوعی رژیم حقوقی وجود دارد. او انسجام مذکور را در قالب طرح قواعد آمره دسته اول و قواعد آمره دسته دوم مطرح می‌کند و اساس رژیم مذکور را وجود انسجام به‌واسطه این دو طبقه مفهومی از قواعد آمره می‌داند.<sup>۳۲</sup> *ماری وان انگل هارت* نیز از مفهوم رژیم حقوقی در رابطه با کمک‌های توسعه‌ای و کمک‌های بشردوستانه به نحوی استفاده می‌کند که مفید شیوه استعمال رژیم توسط *لندر فالک* در خصوص قواعد آمره است؛ به این معنا که هرچند قائل به وجود دو رژیم حقوقی مختلف در رابطه با این دو الگوی کمک در حوزه حقوق بین‌الملل است، در ترسیم چارچوب این دو الگوی کمک روشن می‌شود که این دو فاقد ساختار قوی و کاملی در حوزه حقوق بین‌الملل هستند.<sup>۳۳</sup>

چنانچه در تعریف رژیم حقوقی ملاحظه شد، اتفاق نظر خاصی راجع به مفهوم «رژیم حقوقی» وجود ندارد. با نظر به مفهومی که از سیستم حقوقی گذشت و با توجه به شیوه استعمال عبارت رژیم حقوقی و فقدان رویه واحد در این زمینه و اینکه هیچ‌یک از شیوه‌های استعمال اصطلاح رژیم حقوقی از نظر نگارنده دقیق و هدفمند نیست، به‌ناچار باید نظریه منتخب خود را در این خصوص تبیین و تشریح کرد. از نظر این پژوهش، مفهوم رژیم حقوقی، متمایز از مفهوم سیستم یا نظام

29. Tullio Treves, "Fragmentation of International Law: The Judicial Perspective", *Agenda International*, Año XVI, no. 27, 2009, p. 216.

30. Runersten, Michael, "Defining 'Self-contained Regime', A Case Study of the International Covenant on Civil and Political Rights", *Faculty of Law, University of Lund*, Master thesis, 2008, p. 5.

31. Conway, Gerard, "Breaches of EC Law and the International Responsibility of Member States", *The European Journal of International Law*, vol. 12, no. 13, 2002, p. 679.

32. Linderfalk, Ulf, "Normative Conflict and the Fuzziness of the International jus cogens Regime", *ZaöRV*, vol. 69, 2009, p. 963.

33. Engelhardt, Marie von, "Reflections on the Role of the State in the Legal Regimes of International Aid", *ZaöRV*, vol. 71, 2011, p. 453.



حقوقی است. البته این به معنای تمایز مطلق این دو مفهوم از یکدیگر نیست. این دو مفهوم متضمن شباهت‌ها و تفاوت‌هایی هستند. در تبیین این وضعیت، از عناصر مطرح در باب سیستم حقوقی بهره گرفته خواهد شد.

چنانچه در تبیین دیدگاه نگارنده از سیستم حقوقی گذشت، سیستم حقوقی متضمن دو بعد ماهیت و اجزاست. در مقوله ماهیت سیستم حقوقی، عنصر ضروری پایدار مطرح می‌شود. در واقع این عناصر پایدار و بنیادین در مقابل عناصر متغیر قرار می‌گیرد. این عنصر ضروری، کیفیت هنجاری داشته و عامل وحدت و انسجام سیستم است. ذیل موضوع اجزای سیستم حقوقی اشاره شد که سیستم حقوقی از دو جزء «ساختار» و «محتوا» تشکیل یافته است؛ لذا سیستم حقوقی، دو کارکرد دارد: کارکرد ساختاری و کارکرد محتوایی. کارکرد محتوایی هر سیستم حقوقی، به کمک برنامه و کد مختص آن سیستم محقق می‌شود و از این‌رو اختصاصی بودن عملیات سیستم حقوقی را در بر دارد. سیستم‌ها در راستای تحقق کارکرد اختصاصی محتوایی خود، ساختارها و آیین‌های مورد نیاز خود را ایجاد می‌کنند که کارکرد ساختاری اختصاصی آن‌ها را در بر می‌گیرد. چنان‌که شرح آن گذشت، اجزای سیستم دو گونه ارتباط درونی یا درون‌سیستمی با یکدیگر دارند اما اختصاصی بودن عملیات سیستم حقوقی این پیامد را با خود به همراه دارد که سیستم حقوقی نتواند با محیط غیرسیستمی به‌صورت مستقیم ارتباط داشته باشد. البته این به معنای بسته‌بودن مطلق و عدم ارتباط مطلق با محیط پیرامون سیستم حقوقی نیست. این ارتباط به‌واسطه عوامل ارتباطی به یکدیگر ممکن می‌شود. این عوامل، امکان ارتباطات متقابل بین سیستم‌های حقوقی یا همان ارتباطات بین سیستمی را فراهم می‌کند. بر این اساس، رژیم حقوقی برخی از عناصر سیستم حقوقی را دارد و برخی را ندارد. آنچه از آن با عنوان رژیم حقوقی یاد می‌شود، تمام ویژگی‌های یک سیستم را به‌استثنای دو عنصر «ماهیت» یا جز «ساختاری» دارد. بر این اساس دو نوع رژیم حقوقی قابل شناسایی است.

## ۲-۱. رژیم‌های حقوقی نوع اول

در مقوله ماهیت سیستم حقوقی بیان شد که ماهیت سیستم حقوقی به کمک عنصر ضروری پایدار تشکیل می‌شود که در مقابل عناصر متغیر قرار می‌گیرد. این عنصر ضروری در سیستم حقوقی کیفیت هنجاری روشنی دارد. در رژیم حقوقی هم بی‌تردید عنصر ضروری پایدار وجود دارد؛ لذا اختلاف رژیم حقوقی و سیستم حقوقی در وجود عنصر ضروری پایدار نیست بلکه در کیفیت ظهور عنصر ضروری پایدار است. در رژیم حقوقی از این نوع، عنصر ضروری پایدار، چنان سطحی از کیفیت هنجاری ندارد که در سیستم حقوقی ملاحظه می‌شود. به جهت ویژگی خاص عنصر ضروری

پایدار در رژیم حقوقی است که مفهوم رژیم حقوقی با مفهوم حقوق نرم در حوزه حقوق بین‌الملل پیوند می‌خورد.<sup>۳۴</sup> تنزل سطح هنجاری مطرح در عنصر ضروری پایدار رژیم حقوقی، از حیث حقوقی بودن یا نبودن این قبیل رژیم‌ها، اختلافاتی را در بین صاحب‌نظران به وجود آورده است و رویکردهای حقوقی مختلفی در مواجهه با این وضعیت میان صاحب‌نظرانی که به این مقوله توجه کرده‌اند، ظهور کرده است.<sup>۳۵</sup> البته این اختلاف نظر صرفاً در سطح کیفیت و سطح هنجاری عنصر ضروری پایدار است و نه اصل وجود آن و آثار ناشی از وجود این عنصر که وحدت رژیم حقوقی است. بنابراین آن دسته از رژیم‌های حقوقی که به جهت کیفیت پایین‌تر هنجاری عنصر ضروری پایدارشان از سیستم حقوقی متمایز می‌شوند، از جهت حقوقی بودن یا نبودن این رژیم‌ها مورد اختلاف قرار می‌گیرند.<sup>۳۶</sup> البته این‌گونه از رژیم‌های حقوقی، سایر عناصر سیستم حقوقی را دارند. از این رو متضمن دو جز «ساختار» و «محتوا» هستند و دو کارکرد ساختاری و محتوایی دارند. کارکرد محتوایی هر رژیم حقوقی، به کمک برنامه و کد مختص آن رژیم حقوقی محقق می‌شود و لذا همچون سیستم حقوقی، اختصاصی بودن عملیات رژیم حقوقی را در پی دارد. رژیم‌های حقوقی در راستای تحقق کارکرد اختصاصی محتوایی خود، ساختارها و آیین‌های مورد نیاز خود را ایجاد می‌کنند که کارکرد ساختاری اختصاصی آن‌ها را در بر می‌گیرد. همچون سیستم حقوقی، اجزای رژیم حقوقی نیز دو گونه ارتباط درونی یا درون رژیمی با یکدیگر دارند و اختصاصی بودن عملیات رژیم حقوقی این پیامد را با خود به همراه دارد که رژیم حقوقی نتواند با محیط غیررژیمی به صورت مستقیم ارتباط داشته باشد. البته این به معنای بسته بودن مطلق و عدم ارتباط مطلق با محیط پیرامون رژیم حقوقی نیست. این ارتباط به واسطه عوامل ارتباطی به یکدیگر ممکن می‌شود. این عوامل، امکان ارتباطات متقابل بین رژیم‌های حقوقی یا همان ارتباطات بین رژیمی را فراهم می‌کند. معنای مستفاد در این قبیل رژیم‌های حقوقی (رژیم‌های حقوقی مدل اول)، با معنای مدنظر علمای روابط بین‌الملل پیوند نزدیکی دارد. به‌عنوان نمونه می‌توان وضعیت حقوقی رژیم حقوقی شورای جنگل‌داری،<sup>۳۷</sup> سازمان بین‌المللی استانداردسازی،<sup>۳۸</sup> کمیته بازرگانی به نظارت بر بانکداری<sup>۳۹</sup> و بسیاری از رژیم‌های بین‌المللی دیگر را در حقوق بین‌الملل ذیل مدل اول از رژیم‌های حقوقی ارزیابی و تحلیل کرد که علی‌رغم داشتن ساختار و کارکرد قابل توجه در قلمرو اشتغال خود در حوزه حقوق بین‌الملل، فاقد وجه هنجاری قلمداد شده‌اند. از این نقطه نظر، اتصاف به خصیصه

34. Ellis, Jaye, "Shades of Grey: Soft Law and the Validity of Public International Law", *Leiden Journal of International Law*, 2012, 25, p. 376.

35. Goldmann, Matthias, "Soft Law and Other Forms of International Public Authority – The View from Discourse Theory: A Reply To Jaye Ellis", *Leiden Journal Of International Law*, vol. 25, 2012, p. 352.

36. *Ibid.*, p. 375.

37. The Forest Stewardship Council (<https://us.fsc.org/en-us>)

38. The International Organisation for Standardisation (ISO)([www.iso.org](http://www.iso.org))

39. Basel Committee on Banking Supervision

ساختار و کارکرد منسجم و منظم در مصادیق این الگو، تا حدودی خصیصه فقدان شأنت هنجاری یا ضعف آن را جبران کرده و به این ترتیب، چنین نهادهایی در وضعیتی شبیه (نه دقیقاً همچون) سیستم‌های حقوقی در قلمرو حقوق بین‌الملل نقش‌آفرینی می‌کنند.<sup>۴۰</sup>

## ۲-۲. رژیم‌های حقوقی نوع دوم

دسته دیگری از رژیم‌های حقوقی هستند که تمایز آن‌ها از سیستم حقوقی، به جهت تمایز وضعیت عنصر ضروری پایدار آن‌ها از عنصر ضروری پایدار سیستم حقوقی نیست. این رژیم‌های حقوقی از جهت عنصر ضروری پایدار همچون سیستم‌های حقوقی هستند و البته سایر عناصر سیستم حقوقی را به‌جز عنصر ساختاری دارند و از میان دو جزء «ساختار» و «محتوا» که در سیستم‌های حقوقی مطرح هستند تنها کارکرد محتوایی دارند. کارکرد محتوایی این مدل از رژیم‌های حقوقی، به کمک برنامه و کد مختص آن رژیم حقوقی محقق می‌شود و لذا همچون سیستم حقوقی، اختصاصی بودن عملیات رژیم حقوقی را در پی دارد. اما این دسته از رژیم‌های حقوقی در راستای تحقق کارکرد اختصاصی محتوایی خود، فاقد ساختارها و آیین‌های مورد نیاز یا فاقد تکامل و انسجام سیستم حقوقی هستند و به عبارتی سطح ساختاری آن‌ها ضعیف است.<sup>۴۱</sup> از منظر سایر جهات یعنی ارتباطات درون و برون رژیمی،<sup>۴۲</sup> این قبیل رژیم‌های حقوقی بسیار به سیستم‌های حقوقی و رژیم‌های حقوقی مدل اول شبیه هستند. در واقع این برداشت از رژیم حقوقی با فهم ظهور سطوح متفاوت حقوقی قابل درک است.<sup>۴۳</sup> به‌عنوان مثال، می‌توان رژیم حقوقی مرتبط با قواعد آمره را در حوزه حقوق بین‌الملل از این قبیل رژیم‌های حقوقی دانست که در آن عنصر ضروری پایدار این رژیم حقوقی دارای مرتبه عالی از وجه هنجاری است ولی از منظر ساختاری فاقد ساختار مختص و حداقلی خود در مسیر تحقق مفاد این رژیم حقوقی است.<sup>۴۴</sup> وضعیت حقوقی مرحله قبل از سرمایه‌گذاری معاهده منشور انرژی، هرچند از نظر هنجاری مورد اختلاف نبوده است، از نظر ساختاری، سازوکارهای مرتبط با این موضوع در معاهده منشور انرژی وجود ندارد. از این رو می‌توان رژیم حقوقی مذکور را ذیل مدل دوم رژیم‌های حقوقی مورد توجه قرار داد. وضعیت حقوقی حقوق محیط‌زیست نیز در بسیاری جهات شبیه همین موارد است.

البته از ترکیب دو مدل پیش‌گفته از رژیم حقوقی این امکان وجود دارد که رژیم حقوقی مدل

40. Szablowski, David, *Transnational Law and Local Struggles Mining, Communities and the World Bank*, Oxford and Portland, Oregon, 2007, p. 6.

41. Haggard, Stephan, and Simmons, Beth A., "Theories of International Regimes", *International Organization*, vol. 41, no. 3, 1987, p. 497.

42. Engelhardt, *op.cit.*, p. 451.

43. Mereminskaya, Etina, and Mascareno, Aldo, "Collisions of Legal Regimes in World Society: The Umbrella Clause as a Substantive and Procedural Mechanism of Legal Coordination", p. 822. 2010. in: M.A. Fernández-Ballesterosy D. Arias (eds.), *Liber Amicorum Bernardo Cremades*. Madrid: Wolters Kluger, 2010.

44. Linderfalk, *op.cit.*, pp. 961, 969.

سوم که هم عنصر ضروری پایدار آن کیفیتی هنجاری ضعیف‌تری دارد و هم ساختاری برای اجرا ندارد یا ساختارش ضعیف‌تر است شکل بگیرد. در این حال، ضعیف‌ترین مدل رژیم حقوقی به مثابه مدل سوم رژیم حقوقی شکل می‌گیرد. شاید بتوان رژیم حقوقی کمک‌های بشردوستانه را از این نوع قلمداد کرد.<sup>۴۵</sup> هر سه مدل از رژیم‌های حقوقی بین‌المللی، اشکال و ابزار جدید حکمرانی تلقی می‌شوند و در آثار اندیشمندان، ذیل این عناوین معرفی و ارزیابی می‌شوند.<sup>۴۶</sup>

با تشریح دیدگاه این پژوهش راجع به مفاهیم سیستم و رژیم حقوقی و جایگاه آن در حقوق بین‌الملل، الگوی توصیفی مدنظر از اجزای متشکله حقوق بین‌الملل به منظور نیل به اهداف این پژوهش انجام پذیرفت.

بر اساس تعاریف ارائه‌شده از اصطلاح سیستم، این مفهوم مشعر بر کلی هنجاری دارای موجودیت گفتمانی، متشکل از اجزا و مناسبات آن، چارچوب و ساختار متضمن انسجام درونی و واجد آیین یا فرآیند مشخص است.

بر این مبنا، سیستم حقوقی بین‌المللی، موجودیتی حقوقی دارای حیثیت پارادایمی و کل‌نگر است که بر مبنای عنصر یا عناصر ضروری پایدار شکل گرفته و به وحدت می‌رسد و به واسطه برنامه‌ها و کدهای اختصاصی خود، با نظر به واقعیات بیرونی، انتظارات هنجاری را در مجموعه‌ای از ارتباطات موجود درون سیستم حقوقی و با قابلیت ارتباطات برون‌سیستمی سامان می‌بخشد و هدایت می‌کند. رژیم حقوقی بین‌المللی، موجودیتی است که هرچند حقوقی و دارای حیثیت پارادایمی و کل‌نگر است، در سطح کیفیت هنجاری عنصر ضروری پایدار (رژیم حقوقی نوع اول) یا کیفیت سازمانی (رژیم حقوقی نوع دوم) یا هر دو (رژیم حقوقی نوع سوم) فاقد حداقل لازم برای سیستم‌های حقوقی است و بر این اساس مشتمل بر سه نوع رژیم حقوقی است.

در قسمت بعد با تمرکز بر وضعیت گروه اقدام مالی، ابتدا جایگاه آن در حقوق بین‌الملل بر اساس الگوی ارائه‌شده از حقوق بین‌الملل در این قسمت تشریح و سپس ضمن پرداختن به توصیف آن در نظام حقوق ملی جمهوری اسلامی ایران، نحوه پیش‌بینی شده در قانون اساسی به منظور مواجهه با این قبیل موارد ارزیابی خواهد شد.

### ۳. وضعیت نظام حقوقی ایران در مواجهه با مطالبات گروه اقدام مالی

برای فهم ماهیت حقوقی «گروه اقدام مالی»<sup>۴۷</sup> (از این به بعد «گروه»)<sup>۴۸</sup> و بالطبع توصیه‌های آن از

45. Engelhardt, *op.cit.*, pp. 455-456.

46. Szablowski, *op.cit.*, p. 7.

47. Financial Action Task Force (FATF)

48. گروه اقدام مالی از سال ۱۹۸۹ توسط کشورهای G7 ایجاد شد و هم‌اکنون با هدف مبارزه با پولشویی، مبارزه با تأمین مالی تروریسم و مبارزه با تأمین مالی سلاح‌های کشتار جمعی فعالیت می‌کند. گرچه کمتر از ۴۰ کشور جهان عضو این گروه هستند،

از منظر حقوق بین الملل، لازم است تحلیل مذکور، از سطح ارزیابی سند مؤسس گروه آغاز شده و سپس با ورود به سطح تحلیل سیستم(ها) یا رژیم(های) حقوقی که معنای آن، پیش از این تشریح شد، ماهیت گروه و توصیه‌های آن در چارچوب یکی از این دو مفهوم ارزیابی شود. بر اساس اصول مسلم و شناخته‌شده حقوق سازمان‌های بین‌المللی، ماهیت و صلاحیت هر نهاد یا سازمان بین‌المللی بر اساس اصل «اختصاصی بودن»، مبتنی بر سند تأسیس آن نهاد یا سازمان شناسایی و تعریف می‌شود. به‌واقع این سند تأسیس سازمان است که قلمرو اشتغالات و کارکرد سازمان را تعیین کرده و ماهیت آن را مشخص می‌کند. اینکه سازمانی بین‌المللی در کدام حوزه‌ها صلاحیت صریح یا ضمنی دارد و اینکه این صلاحیت‌ها به آن سازمان صلاحیت ایجاد الزامات یا تعهدات حقوقی را می‌دهد یا خیر، مسئله‌ای است که دقیقاً باید با ارجاع و توجه به این سند یعنی سند مؤسس آن سازمان بین‌المللی بدان پاسخ داد.

در خصوص گروه اقدام مالی نیز تعیین قلمرو اشتغالات و ماهیت این اشتغالات، منوط به بررسی دقیق سند مؤسس این نهاد است. سند مؤسس این نهاد موسوم به «مأموریت گروه اقدام مالی ۲۰۱۲-۲۰۲۰»<sup>۴۹</sup> (از این به بعد «سند مأموریت») است. در ادامه به ارزیابی ماهیت توصیه‌های گروه، نظر به ماهیت صلاحیت آن، در قالب رویکرد متمرکز بر سند مأموریت این نهاد (که متضمن ۵۰ بند ذیل ۴ عنوان کلی است) پرداخته می‌شود.

### ۳-۱. توصیف ماهیت حقوقی تصمیمات و اقدامات گروه اقدام مالی

در خصوص ماهیت حقوقی تعامل با گروه اقدام مالی و اسناد این نهاد و به‌طور خاص، برنامه عمل ارائه‌شده به ایران، دیدگاه‌های متفاوتی وجود دارد. در یک سر طیف این دیدگاه‌ها، رویکرد نبود الزام حقوقی و تعهدآور بودن قرار دارد و در سر دیگر آن ایجاد الزام است. در ادامه دلایل هر یک از این دو رویکرد تبیین خواهد شد و دیدگاه خاص این پژوهش در این خصوص نیز در انتها تبیین و تشریح خواهد شد.

### الف. الزام‌آور نبودن

در راستای بررسی رویکرد اول می‌توان به مواردی از قبیل ماهیت این گروه، نام اسناد گروه اقدام مالی، تصریح اسناد گروه، نبود سازوکار سنتی و شناخته‌شده سازمان‌های بین‌المللی اشاره کرد که

---

بیش از ۱۸۰ کشور در زمینه استانداردهای آن با این نهاد همکاری می‌کنند. از آنجا که در بخش چهارم سند مأموریت به‌صراحت آمده است که «مراد از این سند، ایجاد حق یا تعهدات حقوقی نیست»، ویژگی‌های هنجاری عنصر ضروری پایدار این گروه منتفی قلمداد می‌شود.

در ادامه تشریح خواهد شد.

این گروه در تعریف خود، از عبارت نهاد بین‌الدولی<sup>۵۰</sup> استفاده کرده است. در واقع گروه تلاش داشته است تا از عبارتی استفاده کند که به هیچ‌وجه متضمن بار حقوقی نباشد و استفاده از آن به نوعی القا نکند که این نهاد دارای ماهیت حقوقی است. از همین رو از اصطلاحاتی مانند سازمان بین‌المللی و اتحادیه جهانی پرهیز کرده است. این گروه برخلاف سازمان‌های بین‌المللی دارای ساختار پیچیده و مقر اصلی نیست و تنها یک دفتر هماهنگی در سازمان همکاری و توسعه اقتصادی دارد که ویژه بایگانی اسناد و اطلاعات واصله کشورهاست. نبود ساختار سازمان‌یافته و شناخته‌شده حقوقی سازمان‌های بین‌المللی نیز می‌تواند اماره دیگری بر نبود ماهیت حقوقی این نهاد باشد.<sup>۵۱</sup>

تعبیری که برای اسناد گروه اقدام مالی به کار می‌رود نیز با دقت تمام گزینش شده‌اند تا از هرگونه تعهد حقوقی عاری باشند. اسناد اصلی که دقیقاً مرتبط با کارویژه‌های این نهاد هستند مبارزه با پولشویی، مبارزه با تأمین مالی تروریسم و فعالیت‌های اشاعه‌ای تحت عنوان توصیه<sup>۵۲</sup> صادر شده‌اند و این رویکرد برخلاف رویه سازمان‌هایی است که به دنبال الزام حقوقی هستند و تصمیماتشان تحت تعبیری مانند تصمیم<sup>۵۳</sup> یا دستورالعمل<sup>۵۴</sup> صادر می‌شود.

در این اسناد برای اشاره به اقداماتی که لازم است کشورها انجام دهند از الفاظی استفاده شده که کمترین بار حقوقی را داشته باشند و برخلاف اسناد حقوقی سخت که از تعبیری مانند الزام<sup>۵۵</sup> و ملزم به<sup>۵۶</sup> استفاده می‌کنند از واژه التزام<sup>۵۷</sup> استفاده شده است.

شاهد این مدعی از درون اسناد گروه اقدام مالی، مسئله‌ای است که در سند مأموریت گروه عنوان شده است. این سند که برای ادامه فعالیت گروه بین سال‌های ۲۰۱۲ تا ۲۰۲۰ تدارک دیده شده است به صراحت عنوان می‌کند «این سند قصد ندارد هیچ‌گونه حق و تعهدات حقوقی ایجاد کند». لذا این گروه در سندی که ضامن بقای آن در دوره هشت ساله میان ۲۰۱۲ تا ۲۰۲۰ است خود را از ایجاد هرگونه اثر حقوقی بری دانسته است. در ضمن، این سند مأموریت مقرر می‌دارد که نشست میان‌دوره‌ای مدت مأموریت هشت‌ساله گروه می‌تواند به هدایت راهبردی سیاست‌گذاری گروه و نه ایجاد حق یا تکلیف حقوقی بپردازد.

#### 50. Inter-governmental body

۵۱. به منظور مطالعه در خصوص دیدگاه آنانی که قائل به چنین رویکردی هستند، ن.ک:

Hill, Louise L., "The Financial Action Task Force Guidance for Legal Professionals: Missed Opportunities to Level the Playing Field", *Journal of The Professional Lawyer*, 2010, p. 164.

#### 52. Recommendation

#### 53. Decision

#### 54. Directive

#### 55. Obligation

#### 56. Obligated

#### 57. Commitment

گروه اقدام مالی به‌خودی‌خود هیچ‌گونه ضمانت اجرایی برای تخطی از توصیه‌هایش ندارد. سازوکار این گروه صرفاً بررسی زیرساخت‌های کشورهای جهان و تبیین وضعیت کشورهاست. گروه در بدترین حالت، نام کشور را در فهرست اقدام متقابل قرار می‌دهد و در واقع خود کشورها هستند که تصمیم می‌گیرند چه برخوردی با کشور مندرج در فهرست اقدام متقابل انجام دهند و گروه برخلاف تصمیمات سازمان‌هایی همچون سازمان ملل متحد یا اتحادیه اروپا در خصوص نوع و نحوه ضمانت اجرا، ظاهراً در رویه خود، انجام اقدام خاصی را الزام نمی‌کند.

البته رکن جامع گروه در بند ۱۹ سند مأموریت، رکن تصمیم‌ساز گروه معرفی شده است که با اجماع تصمیم می‌گیرد. این مجمع صلاحیت دارد به امور اداری گروه از جمله تعیین روش‌های اعمال وظایف محوله بدان، تصمیم‌گیری راجع به عضویت، وضعیت ارکان منطقه‌ای گروه و اعضای ناظر گروه بپردازد. رکن جامع گروه، در کنار این صلاحیت‌ها دارای صلاحیت تصویب استانداردها، اصول راهنما و گزارش‌های گروه است. در مجموع، خصایص کلی برشمرده برای گروه و تصمیماتش چنان است که ترجمان این عبارت از سند مأموریت گروه است که «مراد از این سند، ایجاد حق یا تعهدات حقوقی نیست» و به‌صراحت بر فقدان ماهیت حقوقی گروه و اقدامات آن دلالت دارد.

### ب. الزام‌آور بودن

رویکرد واجد الزام‌بودن سند مأموریت، با مطالعه دو عنوان از چهار عنوان این سند و با کمک مفاد مرتبطی که در دو قسمت سند مأموریت، مشتمل بر قسمت اول، اهداف و اشتغالات و قسمت دوم، عضویت آمده است بررسی خواهد شد.

هرچند در قسمتی از سند مأموریت گروه با عنوان «اهداف، اشتغالات<sup>۵۸</sup> و وظایف»، ملاحظه می‌شود که چارچوب حاکم بر مفاد آن فاقد عنصر صریحی است که دال بر وضعیت حقوقی این قسمت از مفاد سند باشد، ارجاعاتی در سه بند از بندهای مرتبط با اشتغالات وجود دارد که در این نظر به‌عنوان امری که می‌تواند زمینه‌ای برای داراشدن سطح و میزانی از وصف مذکور را برای این گروه و مفاد آن فراهم کند، مورد توجه قرار گرفته است.

در زیربند (و) سند مأموریت، یکی از اشتغالات گروه، واکنش نسبت به تمامی تهدیدهای جدید متوجه یکپارچگی سیستم مالی بین‌المللی، بر اساس نیازهای شناسایی‌شده جامعه بین‌المللی در خصوص این تهدیدات معرفی شده است. سند مأموریت در راستای انجام این اشتغال، تهدیدات تشخیص‌داده‌شده جامعه بین‌المللی را تهدیداتی که به‌عنوان مثال، شورای امنیت سازمان ملل، گروه ۲۰ و خود گروه شناسایی می‌کنند معرفی می‌کند.

بر این اساس، وجه الزام‌آور این اشتغال در این بخش سند می‌تواند از آنجا ناشی شود که گروه، یکی از نهادهایی است که می‌تواند تهدیداتی را که سیستم مالی بین‌المللی را به خطر می‌اندازد شناسایی کند. در این فرض، چنانچه شورای امنیت سازمان ملل متحد، تهدیدات برای سیستم مالی بین‌المللی را شناسایی کند و از تابعان حقوق بین‌الملل و بازیگران سیاسی اعم از دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی یا حتی بازیگران غیردولتی بخواهد که با آن تهدیدات در حوزه صلاحیت‌ها و وظایف خود مبارزه کنند، بر اساس این دیدگاه، اولاً، گروه به‌عنوان تابعی از تابعان حقوق بین‌الملل، موظف به توجه به این تصمیم شورای امنیت است (تکلیف اعضای جامعه بین‌المللی به تبعیت از تصمیمات شورای امنیت)؛ ثانیاً، حال چنانچه شورای امنیت، خود نیز بر این امر (رعایت توصیه‌های گروه) تصریح کرده باشد، همچون تصریح بند ۷ قطعنامه ۱۶۱۷ سال ۲۰۰۵ این شورا در همین خصوص، تابعان حقوق بین‌الملل از این جهت نیز ملزم به رعایت توصیه‌های گروه خواهند بود (تکلیف اعضای جامعه بین‌المللی به رعایت استانداردهای گروه).

از نظر طرفداران این دیدگاه، سند مأموریت گروه، یکی از اشتغالات گروه را تسهیل اجرای تعهدات بین‌المللی مرتبط به روش منطبق با استانداردهایی که گروه تدارک دیده و ارائه می‌کند بیان کرده است و در همین فرایند، قدمی رو به جلو نهاده و تسهیل اجرای این تعهدات را به روش منطبق با استانداردهای گروه تعقیب کرده و کمک به قلمروهای دارای صلاحیت در راستای اجرای قطعنامه‌های شورای امنیت سازمان ملل متحد راجع به عدم اشاعه، ارزیابی سطح اجرا و تأثیرگذاری این اقدامات به‌واسطه ارزیابی متقابل و فرآیند پایین به بالا و در صورت لزوم، تسهیل اجرای تعهدات بین‌المللی به روشی منطبق با استانداردهای گروه قرار داده است (زیربند ز).

به‌علاوه در بندهای مربوط به بخش دوم سند مأموریت با عنوان «عضویت و مشارکت»، عنوان شده است که اعضا باید «التزام»<sup>۵۹</sup> خود را به استانداردهای گروه اقدام مالی بیان کرده و اجرای آن را دنبال کنند. از نظر طرفداران این دیدگاه، استفاده از واژه التزام، مطمئناً سطحی مادون از تعهدکردن را با خود به همراه دارد ولی استفاده نکردن از افعال کمکی نظیر «خواهد»<sup>۶۰</sup> یا «می‌تواند»<sup>۶۱</sup> که متضمن معنایی خنثی بوده و عاری از الزام حقوقی هستند در این عبارات، در حالی که امکان استفاده از آن‌ها وجود داشته است می‌تواند به این معنا باشد که اعضای گروه، این رکن بین‌الدولی و موقعیت آن را از شأن حقوقی خالی ندانسته‌اند.<sup>۶۲</sup>

به‌علاوه به زعم ایشان، در بند ۱۳ سند مأموریت برای دو نهاد گروه بانک جهانی و صندوق

59. Commitment

60. Will/would

61. Can/could

62. Beekarry, Navin, "The International Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism Regulatory Strategy: A Critical Analysis of Compliance Determinants in International Law", *Northwestern Journal of International Law & Business*, vol. 31, no. 137, 2011, pp. 155-166.



بین المللی پول، نقش خاصی در ارتباط با مشارکت در توسعه استانداردهای گروه و اجرای مؤثر آن پیش بینی شده است. به واقع این دو نهاد ملتزمند تلاش کنند استانداردهای گروه و اجرای مؤثر آن ها را دنبال نمایند. این دو سازمان به همراه گروه اقدام مالی، چارچوب همکاری مشترک را با یکدیگر در خصوص ارزیابی جهانی میزان تبعیت کشورها از توصیه های گروه اقدام مالی ترتیب داده اند.<sup>۶۳</sup> بانک جهانی این چارچوب را تأیید کرده است و ظاهراً در نتیجه تصمیم هیئت مدیره بانک جهانی و صندوق بین المللی پول در سال ۲۰۰۲، توصیه های گروه به عنوان توصیه هایی که به فهرست استانداردها و ضوابط رفتاری که گزارش اعضای این دو سازمان راجع به رعایت استانداردها و ضوابط رفتاری باید بر اساس آن ها تهیه و تنظیم شوند اضافه شده است. لذا در این دو سازمان (بانک جهانی و صندوق بین المللی پول)، اجرای این توصیه ها ظاهراً لازم شناخته شده است.<sup>۶۴</sup> لذا آنچه در مناسبات دو نهاد بین المللی (گروه با بانک جهانی یا صندوق بین المللی پول) مذکور اتفاق افتاده است، پذیرش متقابل کارویژه هر نهاد در نهاد دیگر است که این به منزله برقراری نوعی رابطه بین سیستمی بین نهادی میان این دو نهاد (گروه با بانک جهانی یا صندوق بین المللی پول) است.<sup>۶۵</sup>

چنانچه ملاحظه شد، در رابطه با ماهیت گروه و بالطبع تصمیمات آن، اختلاف نظر وجود دارد و سند مؤسس این نهاد نیز در این زمینه قابلیت هر دو تفسیر را دارد. بر این اساس، توصیف وضعیت گروه از منظر حقوق بین الملل به مشکل برمی خورد. به اعتقاد نگارنده، در همین نقطه است که تفکیک ارائه شده در ابتدای پژوهش راجع به سیستم حقوقی و رژیم حقوقی راهگشا خواهد بود. به واقع در توصیف وضعیت حقوقی گروه از منظر حقوق بین الملل، چنانچه تلاش، دایر مدار این مهم باشد که آیا این گروه وضعیت سیستم حقوقی را دارد یا خیر، پاسخ به دشواری می تواند مثبت باشد زیرا بنا بر تعریف، «سیستم حقوقی، موجودیتی هنجاری است که دارای حیثیت پارادایمی و کل نگر است که بر مبنای عنصر یا عناصر ضروری پایدار شکل گرفته و به وحدت می رسد و به واسطه برنامه ها و کدهای اختصاصی خود، با نظر به واقعیات بیرونی، انتظارات هنجاری را در مجموعه ای از ارتباطات موجود درون سیستم حقوقی و با قابلیت ارتباطات برون سیستمی، سامان می بخشد و هدایت می کند». حال آنکه به دلالت بخش چهارم سند مؤسس گروه، هدف از تشکیل این گروه، ایجاد حق یا تعهد حقوقی نیست. نمی توان این واقعیت را نادیده گرفت و هر نوع تفسیر مغایر این تصریح، تفسیری مغایر متن و منطوق سند گروه است و فقدان اعتبار چنین تفسیری روشن است.

63. [http://www.worldbank.org/finance/html/world\\_bank\\_and\\_aml-cft.html](http://www.worldbank.org/finance/html/world_bank_and_aml-cft.html).

64. <http://www.imf.org/external/np/mae/aml/2003/eng/033103.pdf>.

65. Gathii, James Thuo, "The Financial Action Task Force and Global Administrative Law", *J. Prof. Law*, vol. 197, 2010, pp. 8-11.

از دیگر سو، چنانچه این گروه و اقدامات آن فاقد هر نوع شأن حقوقی دانسته شود نیز می‌توان گفت که این دیدگاه، دقیق و واقع‌بینانه نیست زیرا در عمل ملاحظه می‌شود که عملکرد این گروه بر مناسبات اقتصادی و مالی کشورها و فعالان اقتصادی آن‌ها تأثیر مستقیم حقوقی داشته است و این مهم گویای اثر عینی حقوقی اقدامات گروه بر تمتع حقوق اقتصادی کشورها و فعالان اقتصادی آن‌هاست. در اینجاست که اهمیت مفهوم رژیم حقوقی به نحوی که در ابتدای این پژوهش گذشت در توصیف وضعیت حقوقی گروه اقدام مالی از منظر حقوق بین‌الملل به‌خوبی نمایان می‌شود.

می‌توان وضعیت گروه اقدام مالی را در حقوق بین‌الملل، ذیل مدل اول از رژیم‌های حقوقی مطالعه کرد. به تفصیل گذشت که در مدل اول رژیم‌های حقوقی، عنصر ضروری پایدار، از آن سطح و کیفیت هنجاری که در مفهوم سیستم حقوقی ملاحظه می‌شود برخوردار نیست. این گونه رژیم‌های حقوقی می‌توانند سایر عناصر سیستم حقوقی را داشته باشند؛ لذا می‌توانند دو جزء «ساختار» و «محتوا» به نحو پیش‌بینی‌شده در سیستم حقوقی را دارا باشند و از این رو کارکرد محتوایی هر رژیم حقوقی، به کمک برنامه و کد مختص آن رژیم حقوقی محقق می‌شود و لذا همچون سیستم حقوقی، اختصاصی‌بودن عملیات رژیم حقوقی را در پی دارد.

با توجه به آنچه از ویژگی‌های گروه اقدام مالی تشریح شد، می‌توان اظهار داشت این گروه، علی‌رغم داشتن ساختار و قابلیت کارکرد قابل توجه در قلمرو اشتغال خود در حوزه حقوق بین‌الملل، فاقد وجه هنجاری است. از نظر این پژوهش، این وضعیت، گویای آن است که گروه، مصداق الگوی اول رژیم حقوقی است. در این الگو، کارکرد رژیم‌های حقوقی، شبیه (نه عین) سیستم‌های حقوقی است، علی‌رغم اینکه رژیم حقوقی برخی خصایص سیستم حقوقی، مشخصاً وصف هنجاری آن را ندارد یا در سطحی ضعیف‌تر دارد.

با این توصیف از ماهیت گروه اقدام مالی و بالطبع تصمیمات آن در حقوق بین‌الملل، در قدم بعد باید به توصیف چنین موجودیتی از حقوق بین‌الملل در نظام حقوقی ملی جمهوری اسلامی ایران پرداخت.

### ۳-۲. صلاحیت مجلس شورای اسلامی بر اساس اصول ۷۷ و ۱۲۵ قانون اساسی

از مهم‌ترین اصول مطرح در قانون اساسی راجع به نحوه تعامل کشور با مخلوقات و تولیدات حقوق بین‌الملل، اصول ۷۷ و ۱۲۵ هستند. در ادامه به جهت اینکه برنامه عمل مورد توافق بین گروه و نمایندگان کشور، زمینه حقوقی اصلی ارتباطات اخیر بین کشور و این نهاد است، با تمرکز بر این دو اصل از قانون اساسی که ناظر بر توافقات بین‌المللی هستند، نحوه تعامل کشور با گروه<sup>۶۶</sup> بر

۶۶. از سال ۲۰۰۸ گروه اقدام مالی در بیانیه‌های عمومی خود به وضعیت ایران اشاره کرده است. در اولین بیانیه در فوریه ۲۰۰۸ با اشاره به گفتگوهای ایران و گروه از سال ۲۰۰۷، به کشورها در مورد همکاری با ایران هشدار می‌دهد و اعلام می‌کند که ریسک ایران در اثر نارسایی‌های سیستم مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم بالا رفته است. همچنین به ایران توصیه

اساس ظرفیت نظام حقوقی کشور، مستند به این دو اصل از قانون اساسی ارزیابی می‌شود.

### الف. ویژگی‌های اصلی اصول ۷۷ و ۱۲۵ قانون اساسی

بر اساس اصول ۶۷<sup>۶۷</sup> و ۱۲۵<sup>۶۸</sup> قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، هر پیمان و موافقت‌نامه بین‌المللی باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد و پس از تصویب باید رئیس‌جمهور یا نماینده قانونی او آن را امضا کند. در خصوص اینکه کدام دسته از توافق‌های بین‌المللی، فارغ از عنوان آن‌ها موضوع این دو اصل هستند و در نتیجه مستلزم تصویب توسط مجلس شورای اسلامی هستند باید گفت که بر اساس دو اصل مذکور و نظرات شورای نگهبان در مقام تفسیر اصول مزبور، حکم این اصول تنها شامل معاهداتی است که بین‌المللی و در مقام ایجاد تعهد برای دولت ایران باشند؛ لذا سایر پیمان‌های دولت ایران که فاقد هریک از این دو قید باشند، نیازمند تصویب مجلس شورای اسلامی نیستند.<sup>۶۹</sup>

بین‌المللی بودن توافق، ویژگی اصلی توافق‌هایی است که مشمول اصول ۷۷ و ۱۲۵ قرار می‌گیرند.<sup>۷۰</sup> بر این اساس، توافق دولت جمهوری اسلامی ایران در صورتی مشمول اصل ۷۷ قانون اساسی خواهد بود که با یکی از تابعان حقوق بین‌الملل منعقد شود. به عبارت دیگر، تنها هنگامی حکم اصول مذکور شامل توافق می‌شود که طرف دیگر، کشور یا سازمان یا نهاد بین‌المللی باشد. این موضوع از تصریح اصل ۱۲۵ قانون اساسی برداشت می‌شود. شورای نگهبان نیز قراردادهایی را که یک طرف آن وزارتخانه یا مؤسسه یا شرکت دولتی ایرانی و طرف دیگر، شرکت خصوصی خارجی باشد، قرارداد بین‌المللی محسوب نکرده است.<sup>۷۱</sup> همچنین شورای نگهبان در نظر خود

می‌کند که تلاش‌هایش را بیشتر کند. این وضعیت با قرارگرفتن ایران در لیست سیاه گروه، تشدید شد و تا ژوئن ۲۰۱۶ ادامه داشت. در خرداد ۱۳۹۵ (ژوئن ۲۰۱۶) رئیس گروه با ارسال نامه‌ای ضمن ارائه گزارشی از وضعیت ایران در زمینه مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم، برنامه اقدامی را که نتیجه گفتگوهای کارشناسی ایران و گروه ویژه بود برای اجرا به مقامات کشور ارسال کرد. متعاقب نامه رئیس گروه ویژه، وزیر اقتصاد و امور دارایی با ارسال نامه‌ای ضمن پذیرش برنامه اقدام از سوی ایران، تعهد سیاسی ایران برای اجرای برنامه اقدام را در چارچوب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران اعلام کرد. گروه بعد از پذیرش ایران در تاریخ ۵ تیر ۱۳۹۵ بیانیه عمومی را صادر کرد که بر اساس آن ایران همچنان در چارچوب بیانیه عمومی می‌ماند ولی برای مدت مشخصی (یک سال) وضعیت کشور در این فهرست تعلیق می‌شود.

۶۷ اصل ۷۷: «عهدنامه‌ها، مقاوله‌نامه‌ها، قراردادها و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد».

۶۸ اصل ۱۲۵: «امضای عهدنامه‌ها، مقاوله‌نامه‌ها، موافقت‌نامه‌ها و قراردادهای دولت ایران با سایر دولت‌ها و همچنین امضای پیمان‌های مربوط به اتحادیه‌های بین‌المللی پس از تصویب مجلس شورای اسلامی با رئیس‌جمهور یا نماینده قانونی او است».

۶۹ هاشمی، سیدمحمد؛ حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد ۲، میزان، ۱۳۸۷، ص ۱۸۰؛ مهرپور، حسین؛ مختصر حقوق اساسی، دادگستر، ۱۳۹۳، ص ۱۹۷.

۷۰ صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۴، جلد ۲، صص ۸۶۰ و ۸۶۴.

۷۱ نظر تفسیری شماره ۳۹۰۳، مورخ ۱۳۶۰/۸/۷ شورای نگهبان؛ قراردادهایی که یک طرف آن وزارتخانه یا مؤسسه یا شرکت دولتی و طرف دیگر قرارداد، شرکت خصوصی خارجی می‌باشد قرارداد بین‌المللی محسوب نمی‌شود و مشمول اصل ۷۷ قانون اساسی نمی‌باشد. دیوان بین‌المللی دادگستری در قضیه شرکت نفت ایران و انگلیس، قرارداد امتیاز نفت میان دولت ایران و

معاملات میان دولت ایران و شرکت‌های دولتی خارجی را که شخصیت حقوقی مستقل دارند، از شمول حکم اصول ۷۷ و ۱۲۵ قانون اساسی و نظارت استصوابی مجلس شورای اسلامی خارج کرده است.<sup>۷۲</sup>

وصف دیگر، ایجاد تعهد برای دولت ایران است. از منظر حقوق بین‌الملل، همان گونه که دیوان بین‌المللی دادگستری اظهار کرده، تعهد بین‌المللی ممکن است به هر شکل ایجاد شود، اعم از آنکه در قالب معاهده یا اعلامیه یا پروتکل و ... بیان شده باشد.<sup>۷۳</sup> در نظام حقوقی کشور نیز بر اساس نظر تفسیری شورای نگهبان، یادداشت تفاهم،<sup>۷۴</sup> تغییر یا اصلاح تعهد<sup>۷۵</sup> و قراردادهای جزئی در صورتی که خارج از محدوده قرارداد کلی باشد<sup>۷۶</sup> و موجد تعهدی برای دولت ایران شود، نیازمند تصویب مجلس شورای اسلامی است. در مقابل، مواردی همچون ارسال نامه درخواست کار، نیازمند تصویب توسط مجلس شورای اسلامی نیست زیرا متضمن تعهدی نیست.<sup>۷۷</sup> بنابراین ضابطه دیگر اصلی از منظر قانون اساسی آن است که موضوع مورد بحث برای کشور، تعهد بین‌المللی ایجاد کند فارغ از اینکه عنوان آن توافق چه باشد.<sup>۷۸</sup>

بر اساس آنچه گذشت، دو شرط بین‌المللی بودن و ایجاد تعهد کردن، هم از منظر حقوق بین‌الملل

شرکت انگلیسی را به همین جهت، با این استدلال که قرارداد مکتوب و بین‌الدولی نبوده و مطابق ماده ۵۰ میثاق جامعه ملل به ثبت نرسیده است، خارج از صلاحیت خود و در واقع، خارج از قلمرو حقوق بین‌الملل قلمداد کرده است. ن.ک:

Anglo-Iranian Oil Co. Case, *United Kingdom v. Iran* (22 July, 1952), ICJ Reports, p. 98.

**۷۲.** نظریه شماره ۲۰۰۹، مورخ ۱۳۶۳/۸/۱۶ شورای نگهبان: «اصل ۷۷ قانون اساسی با توجه به اصل (۱۲۵) از قراردادهایی که برای انجام معامله بین وزارتخانه‌ها و سایر سازمان‌های دولتی ایران و شرکت‌های خارجی دولتی که دارای شخصیت حقوقی باشند منعقد می‌گردد منصرف است و موارد خاص این گونه قراردادها در صورتی که ضوابط کلی آن به موجب قانون عادی تعیین شده باشد نیاز به تصویب مجلس شورای اسلامی ندارد ولی قانون عادی می‌تواند انعقاد بخشی از این قراردادها را نیز به طور موردی موکول به تصویب مجلس شورای اسلامی بنماید».

**۷۳.** فلسفی، هدایت‌الله؛ *حقوق بین‌الملل معاهدات*، چاپ دوم، ویراست دوم، فرهنگ نشر نو، ۱۳۸۳، ص ۱۰۸.

**۷۴.** نظریه تفسیری شماره ۹۹۹۳، مورخ ۱۳۶۲/۹/۸ شورای نگهبان: «۱- ... ۲- یادداشت تفاهم چنانچه ایجاد تعهد نماید مثل قرارداد است و بایستی ضوابط مذکور در قانون اساسی نسبت به آن رعایت شود. ۳- قراردادهای جزئی در رابطه با اصل قراردادهای موضوع اصل ۷۷ قانون اساسی در صورتی که خارج از محدوده قرارداد اصل باشد باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد».

**۷۵.** نظریه شماره ۷۲۴۹، مورخ ۱۳۷۲/۹/۲۳ شورای نگهبان در خصوص لایحه موافقت‌نامه فرهنگی بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت مالزی، مصوب ۱۳۷۳/۹/۱۵ مجلس شورای اسلامی: «ماده ۵ که اجازه تغییر یا اصلاح تعهد را به دولت حتی بدون تصویب مجلس شورای اسلامی می‌دهد، خلاف اصل ۷۷ قانون اساسی شناخته شد».

نظریه شماره ۳۷۸۶، مورخ ۱۳۶۴/۴/۱۹ شورای نگهبان: «... یادداشت تفاهم اگر ایجاد تعهد نماید و قراردادهای جزئی اگر خارج از محدوده اصل قرارداد باشد در حکم قرارداد است و ضوابط حاکم بر قرارداد در مورد آن‌ها باید رعایت شود یعنی چنانچه قرارداد بین‌المللی محسوب شود طبعاً طبق اصل ۷۷ باید به تصویب مجلس برسد».

**۷۶.** بند ۳ نظر تفسیری شماره ۹۹۹۳ مورخ ۱۳۶۲/۹/۸.

**۷۷.** نظر تفسیری شماره ۹۰۳۹ مورخ ۱۳۶۲/۴/۹.

**۷۸.** خلف رضایی، حسین؛ *شرح اصل ۷۷ قانون اساسی، شرح مبسوط قانون اساسی*، پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۲، ص ۶.

و هم از منظر نظام حقوقی کشور، ضوابط اصلی شمول توافق ذیل اصول ۷۷ و ۱۲۵ است. به‌واقع در اینجا می‌توان نظام حقوق بین‌الملل و نظام حقوق ملی کشور را از موضوع مدنظر یعنی گروه اقدام مالی و تعامل با آن در چارچوب توافق انجام‌شده توصیف کرد.<sup>۷۹</sup>

### ب. ارزیابی چارچوب صلاحیت مجلس در بررسی و تصویب برنامه اقدام

از آنجا که وجه بین‌المللی بودن برنامه اقدام، محل مناقشه نیست، تحلیل صلاحیت مجلس در رسیدگی و تصویب برنامه اقدام، بر اساس ماهیت این برنامه، از حیث دارای تعهدبودن یا نبودن، باید مورد توجه قرار گیرد. در این حالت، توصیف حقوق بین‌الملل از ماهیت گروه و اقدامات و تصمیمات آن بسیار اهمیت دارد. چنانچه بر اساس توصیف حقوق بین‌الملل از ماهیت گروه و اقدامات و تصمیمات آن، گروه و اقدامات و تصمیمات آن فاقد شأن حقوقی (تعهدآور) باشد، از حیث صلاحیت تقنینی، ورود مجلس شورای اسلامی فاقد ضرورت است. اما چنانچه گروه و اقدامات و تصمیمات آن، شأن حقوقی (تعهدآور) داشته باشد، مستند به اصول پیش‌گفته از قانون اساسی و تفاسیر ذیل آن از شورای نگهبان، ورود مجلس شورای اسلامی به فرآیند اعتباربخشی و اجازه اجرای برنامه اقدام، در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران لازم خواهد بود.

بر اساس آنچه در بحث از توصیف حقوق بین‌الملل از ماهیت گروه و اقدام آن گذشت، تنها کافی است که به تطبیق وضعیت حقوقی گروه اقدام مالی به‌عنوان مصداق رژیم حقوقی نوع اول، با موضوع این اصول از قانون اساسی پرداخته شود. در الگوی اول، مصادیق رژیم حقوقی به‌رغم داشتن ساختار و کارکرد قابل توجه در قلمرو اشتغال خود در حوزه حقوق بین‌الملل، فاقد وجه هنجاری یا با وضعیت هنجاری ضعیف قلمداد می‌شوند. با این همه، از این نقطه‌نظر، اتصاف به خصیصه ساختار و کارکرد منسجم و منظم در مصادیق این الگو، تا حدودی خصیصه فقدان شأنیت هنجاری یا ضعف آن را جبران کرده و به این ترتیب، چنین نهادهایی در وضعیتی شبیه (نه دقیقاً شبیه) سیستم‌های حقوقی در قلمرو حقوق بین‌الملل نقش‌آفرینی می‌کنند.

بر این مبنای، برخورداری گروه اقدام مالی از ساختار و کارکرد منسجم و منظم، ضعف هنجاری آن در زمینه تولید آثار و پیامدهای حقوقی را جبران کرده و اولاً، می‌توان گروه را دارای کارکردی که یک نهاد با شخصیت حقوقی بین‌المللی از آن بهره‌مند است تلقی کرد و ثانیاً، اقدامات و تصمیمات آن را واجد خصیصه تعهدآور بودن ولو در اقل سطح ممکن قابل تصور قلمداد کرد. بر این اساس، تعامل با این نهاد در چارچوب هر نوع توافق، موضوع اصول ۷۷ و ۱۲۵ قانون اساسی قرار خواهد داشت.

## نتیجه

امروزه در حقوق بین‌الملل با توسل به سازوکارهای متنوع و متمایزی عمل می‌شود. این شیوه عمل در حقوق بین‌الملل پیچیدگی‌ها و دشواری‌هایی را در زمینه شناخت اجزای متشکله حقوق بین‌الملل پدید آورده است. این امر به نوبه خود، لزوم توصیف متناسب از حقوق بین‌الملل و اجزای متشکله آن را به همراه دارد.

در این پژوهش تلاش شد تا در ابتدا چارچوبی مفهومی از مهم‌ترین اجزای متشکله حقوق بین‌الملل و ویژگی‌های آن‌ها ارائه شود. بر این اساس، ماهیت سیستم و رژیم حقوقی به مثابه مهم‌ترین اجزای متشکله حقوق بین‌الملل تشریح و ارزیابی شد. در ادامه با تمرکز بر مطالعه موردی وضعیت حقوقی گروه اقدام مالی، ابتدا تلاش شد تا وضعیت این گروه در حقوق بین‌الملل و سپس وضعیت آن در نظام حقوقی ملی جمهوری اسلامی ایران تشریح شود.

بر این اساس می‌توان اذعان کرد که ماهیت گروه اقدام مالی بر الگوی اول رژیم حقوقی به نحو تعریف‌شده در این پژوهش منطبق است. این وضعیت به مثابه توصیف حقوق بین‌الملل از ماهیت این گروه و اقدامات و تصمیمات آن ارائه شد. با ارائه توصیف حقوق بین‌الملل از گروه در نظام حقوقی ملی جمهوری اسلامی ایران روشن شد که نظر به اصول ذی‌ربط قانون اساسی و تفاسیر شورای نگهبان، گروه اقدام مالی و ارتباطات با آن، به‌عنوان مصداق الگوی اول رژیم‌های حقوقی بین‌الملل، متضمن چنان وضعیت حقوقی، ولو مادون سیستم حقوقی هستند که در تعامل با آن‌ها باید الزامات و تشریفات مقرر در اصول ۷۷ و ۱۲۵ قانون اساسی رعایت شود.

بر اساس نتیجه‌ای که در این پژوهش راجع به وضعیت حقوقی گروه اقدام مالی و ارتباطات با آن از منظر نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران ترسیم شد، می‌توان گفت که آنچه را که بتوان مصداق الگوی اول رژیم حقوقی در این پژوهش تلقی کرد، در صورتی که طرف توافق با جمهوری اسلامی ایران قرار گیرد، تعامل با آن مشمول الزام به رعایت مفاد اصول ۷۷ و ۱۲۵ قانون اساسی خواهد بود.

در عین حال و فارغ از نظرات مذکور باید در نظر داشت که با توجه به خصایص این قبیل نهادهای بین‌المللی که ذیل الگوی اول رژیم حقوقی مطرح می‌شوند، نباید ملاحظات و مصالح عملی در طراحی سیستم کلی تعامل با این قبیل نهادها را از نظر دور داشت. البته این مسئله موضوع پژوهش حاضر نبوده است؛ لذا به آن پرداخته نشد ولی تصمیم‌سازان باید در اتخاذ تصمیمات خود، چنین ملاحظاتی را مدنظر داشته باشند.

منابع:

الف. فارسی

– کتاب

- خلف رضایی، حسین؛ شرح اصل ۷۷ قانون اساسی، شرح مبسوط قانون اساسی، پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۲.
- مهرپور، حسین؛ مختصر حقوق اساسی، دادگستر، ۱۳۹۳.
- فلسفی، هدایت‌الله؛ حقوق معاهدات بین‌المللی، چاپ دوم، ویراست دوم، فرهنگ نشر نو، ۱۳۸۳.
- هاشمی، سیدمحمد؛ حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، میزان، ۱۳۸۷.

– مقاله

- زیباکلام، سعید؛ «علم‌شناسی کوهن و نظریه گشتالتی»، مجله حوزه و دانشگاه، سال نهم، شماره ۳۴، بهار ۱۳۸۲.

– قانون

- صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۴، ج ۲: ۸۶۰، ۸۶۴.
- نظر تفسیری شماره ۳۹۰۳ مورخ ۱۳۶۰/۸/۷ شورای نگهبان.
- \_\_\_\_\_ ۹۰۳۹ مورخ ۱۳۶۲/۴/۹ شورای نگهبان.
- \_\_\_\_\_ ۹۹۹۳ مورخ ۱۳۶۲/۹/۸ شورای نگهبان.
- \_\_\_\_\_ ۹۹۹۳ مورخ ۱۳۶۲/۹/۸ شورای نگهبان.
- نظریه شماره ۲۰۰۹ مورخ ۱۳۶۳/۸/۱۶ شورای نگهبان.
- \_\_\_\_\_ ۳۷۸۶ مورخ ۱۳۶۴/۴/۱۹ شورای نگهبان.
- \_\_\_\_\_ ۷۲۴۹ مورخ ۱۳۷۳/۹/۲۳ شورای نگهبان.

ب. انگلیسی

- Books

- Collins, R., & White N. D., (eds.), *International Organizations and the Idea of Autonomy: Institutional Independence in the International Legal Order*, Routledge Research in International Law, 2011.

- Dekker, I. F. and Werner, W. G., (eds.), *Governance and International Legal Theory*, 2004.
- Falk, Richard A., *The Declining World Order*, America's Imperial Geopolitics, Routledge, New York and London. 2004.
- Goldsmith Jack & Eric Posner, *The Limits of International Law*, Oxford: Oxford University Press, 2005.
- Joyner, Daniel H., and Marco Roscin (eds.), *Non-Proliferation Law as a Special Regime: A Contribution to Fragmentation Theory in International Law*, Cambridge University Press, 2012.
- Kelsen, Hans, *Pure Theory of Law*, Translation from Second German Edition by Max Knight, The Lawbook Exchange, Ltd., Clark, Newjerce, 2005.
- Posner, Richard A., *Cardozo: A Study in Reputation*, Chicago: University of Chicago Press, 1990.
- Raz, Joseph., *Concept of a Legal System*, Oxford, Clarendon Press, 1970.
- Szablowski, David, *Transnational Law and Local Struggles Mining, Communities and the World Bank*, Oxford and Portland, Oregon, 2007.
- Thirlway, Hugh, *The Sources of International Law*, Foundations of Public International Law, 2014.

#### -Theses

- Runersten, Michael, "Defining 'Self-contained Regime', A Case Study of the International Covenant on Civil and Political Rights", *Faculty of Law, University of Lund*, Master Thesis, 2008.

#### - Articles

- Abbott, Kenneth, and Snidal, Duncan, "Hard and Soft Law in International Governance", *International Organization*, vol. 54, no. 3, 2000.
- Beekarry, Navin, "The International Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism Regulatory Strategy: A Critical Analysis of Compliance Determinants in International Law", *Northwestern Journal of International Law & Business*, vol. 31, no. 137, 2011.
- Brownlie, Ian, "The Reality and Efficacy of International Law", *British Yearbook of International Law*, vol. 52, issue 1, 1981.
- Dupuy, P. M., «L'unité de l'ordre juridique international», *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, 2002, tome 297 de la collection, Martinus Nijhoff Publishers, 2002.
- Cassese, Antonio, "Remarks on Scelle's Theory of 'Role Splitting' (dédoublément fonctionnel) in International Law", *EJIL*, vol. 1, 1990.
- Conway, Gerard, "Breaches of EC Law and the International Responsibility of Member States", *The European Journal of International*



*Law*, vol. 13, issue 3, 2002.

- D'amato, Anthony, "International Law as an Autopoietic System", *Working Draft of a Paper to be Read at the Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law*, 2003.
- D'Aspremont Jean, and Dopagn, Frédéric, "Two Constitutionalisms in Europe: Pursuing an Articulation of the European and International Legal Orders", *ZaÖRV*, vol. 68, 2008.
- Eckes, Christina, "International Law as Law of the EU: The Role of the Court of Justice", *Centre for the Law of EU External Relations, Cleer Working Papers*, 2010.
- Ellis, Jaye, "Shades of Grey: Soft Law and the Validity of Public International Law", *Leiden Journal of International Law*, vol. 25, issue 2, 2012.
- Engelhardt, Marie von, "Reflections on the Role of the State in the Legal Regimes of International Aid", *ZaÖRV*, vol. 71, 2011.
- Etienne, Judicaël, "Loyalty towards International Law as a Constitutional Principle of EU Law?", *Jean Monnet Working Paper* 03/11, 2011.
- Gathii, James Thuo, "The Financial Action Task Force and Global Administrative Law", *J. Prof. Law*, vol. 197, 2010.
- Goldmann, Matthias, "Soft Law and Other Forms of International Public Authority – The View from Discourse Theory: A Reply to Jaye Ellis", *Leiden Journal of International Law*, vol. 25, 2012.
- Haggard, Stephan, Simmons, Beth A., "Theories of International Regimes", *International Organization*, vol. 41, no. 3, 1987.
- Hill, Louise L., "The Financial Action Task Force Guidance for Legal Professionals: Missed Opportunities to Level the Playing Field", *Journal of the Professional Lawyer*, 2010.
- Kokott, Juliane, Sobotta, Christoph, "The Kadi Case – Constitutional Core Values and International Law – Finding the Balance?", *The European Journal of International Law*, vol. 23, no. 4. 2012.
- Lang, Andrew T. F., "Legal Regimes and Regimes of Knowledge: Governing Global Services Trade", *LSE Law, Society and Economy Working Papers* 15/2009.
- Linderfalk, Ulf, "Normative Conflict and the Fuzziness of the International jus cogens Regime", *ZaÖRV*, vol. 69, 2009.
- Martines, Francesca, "Direct Effect of International Agreements of the European Union", *The European Journal of International Law*, vol. 25, no. 1. 2014.
- McDougal, M. S., "The Dorsey Comment: A Modest Retrogression", *AJIL*, vol. 82, 1988.
- Mereminskaya, Etina, and Mascareno, Aldo, "Collisions of Legal Regimes in World Society: The Umbrella Clause as a Substantive and Procedural

Mechanism of Legal Coordination”, in: M.A. Fernández-Ballesterosy D. Arias (eds.), *Liber Amicorum Bernardo Cremades*. Madrid: Wolters Kluger, 2010.

- Pellet, Allain, «Les fondements juridiques internationaux du droit communautaire», *Collected Courses of the Academy of European Law*, vol. V, Book 2, 1994.
- Schultz, Thomas, “Carving up the Internet: Jurisdiction, Legal Orders, and the Private/Public International Law Interface”, *The European Journal of International Law*, vol. 19, no. 4, 2008.
- Simma, Bruno and Dirk Pulkowsk, “Of Planets and the Universe: Self-contained Regimes in International Law”, *The European Journal of International Law*, vol. 17, no. 3, 2006.
- Teubner, Gunther and Fischer-Lescano, Andreas, “Regime-Collisions: The Vain Search for Legal Unity in the Fragmentation of Global Law”, Translated by Michelle Everson, *Mich J Int'l L*, vol. 25, 2004.
- Tullio Treves, “Fragmentation of International Law: The Judicial Perspective”, *Agenda International*, Año XVI, no. 27, 2009.
- Von Engelhardt, Marie, “Reflections on the Role of the State in the Legal Regimes of International Aid”, *ZaÖRV*, vol. 69, 2011.

#### - Reports and Instruments

- Consolidated Version of the Treaty on European Union, *Official Journal of The European Union*, C 326/15, Art. 16. 2012.
- Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law, Report of the Study Group of the International Law Commission, A/CN.4/L.682, 13 April 2006.
- *S. S. Wimbledon*, 1923 PCIJ, Ser. A, No. 1.
- US Diplomatic and Consular Staff in Teheran (*US v. Iran*), Judgment of 24 May, 1980, ICJ Reports 1980, para. 86.

#### - Websites

- [http://www.worldbank.org/finance/html/world\\_bank\\_and\\_aml-cft.html](http://www.worldbank.org/finance/html/world_bank_and_aml-cft.html).
- <http://www.imf.org/external/np/mae/aml/2003/eng/033103.pdf>.
- [http://scholarship.law.upenn.edu/faculty\\_scholarship/1556](http://scholarship.law.upenn.edu/faculty_scholarship/1556).