

International legitimacy of the FATF and the validity of its ratifications from the perspective of international Instruments & State practice

Shahram Zarneshan*

Associate Professor, Faculty of law and Political Science, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran

Habibollah Habibi

Ph.D. in International Law, Azad University of Hamedan, Iran

(Email: habiballah.habibi.96@gmail.com)

(Received: 2021/04/05, Accepted: 2021/06/16)

Abstract

International legitimacy of the FATF and the validity of its codification in international system from the point of view of international custom and documents have always been questioned by some scholars with skepticism. They believe that the FATF recommendations and Codification are still in the form of soft law and cannot be validated and considered binding. It is appearing that the subjective perspective of the international community's belief in international documents indicates a legal will which has been an influence element in formation of FATF and its international legitimacy and the validity of its approvals. The authors, by attention to the joining majority of countries to FATF, seek to prove this hypothesis that The FATF in the light of international law, customary international law, international documents and State practice caring international legitimacy, and its Ratifications legally are binding.

Keywords

international community, Collective Security, common interest
FATF recommendations, international custom.

* Corresponding Author, Email: Szarneshah@yahoo.com, Fax: +988138292530

مطالعات حقوق تطبیقی
دوره ۱۲، شماره ۲
پاییز و زمستان ۱۴۰۰
صفحات ۵۴۵ تا ۵۶۵ (علمی - پژوهشی)

بررسی مشروعیت بین‌المللی گروه ویژه اقدام مالی (FATF) و اعتبار مقررات آن از دیدگاه اسناد بین‌المللی و رویه دولت‌ها

شهرام زر نشان *

دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران

حبیب‌الله حبیبی

دانش‌آموخته دکتری حقوق بین‌الملل، دانشگاه آزاد همدان، همدان، ایران

(Email: habiballah.habibi.96@gmail.com)

(تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۱/۱۶، تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۰۳/۲۶)

چکیده

مشروعیت بین‌المللی گروه ویژه اقدام مالی (FATF) در نظام حقوق بین‌الملل و اعتبار مصوبات آن از منظر رویه دولت‌ها و اسناد بین‌المللی همواره با نگاه تردیدآمیز بعضی از صاحب‌نظران روبرو بوده است. به زعم اینان مصوبات و توصیه‌های گروه ویژه هنوز در قالب حقوق نرم بوده، نمی‌توان آنها را از منظر الزام‌آور بودن معتبر تلقی نمود. به نظر می‌رسد تبلور عینی باور جامعه بین‌المللی نسبت به اسناد بین‌المللی حاکی از اراده حقوقی‌ای است که در تشکیل این نهاد دخیل بوده، بر مشروعیت بین‌المللی و اعتبار مصوبات آن صحنه می‌گذارد. نویسندگان با توجه به پیوستن قابل توجه و گسترده کشورها به گروه ویژه و با استناد به اسناد بین‌المللی در پی اثبات این فرضیه‌اند که گروه ویژه در چارچوب حقوق بین‌الملل از جمله حقوق بین‌الملل عرفی، اسناد بین‌المللی و رویه دولت‌ها دارای مشروعیت بین‌المللی و مصوبات آن از وصف الزام‌آور و اعتبار قانونی برخوردارند.

واژگان کلیدی

امنیت جمعی، توصیه‌های گروه ویژه، جامعه بین‌المللی، عرف بین‌المللی.

مقدمه

مشروعیت گروه ویژه و اعتبار مصوبات آن در نظام حقوق بین‌الملل از موضوعات بسیار مهمی است که همواره در مجامع علمی و آکادمیک چالش‌برانگیز بوده است. وجود کنوانسیون‌های متعدد همسو با اهداف گروه ویژه همواره این اصل را تأیید کرده است که گروه ویژه با این پشتوانه حقوقی و علمی در سطح بین‌المللی نمی‌تواند فاقد مشروعیت باشد. باور جامعه بین‌المللی که در این کنوانسیون‌ها متبلور شده حاکی از اراده حقوقی است که در تشکیل، مشروعیت و الزام‌آور بودن مصوبات آن دخیل هستند. مشروعیت یک ساختار جمعی است که تفسیرهای فردی از طریق فرایند تبادل افکار و نظریات، در آن نهادینه می‌شود (Gioia and Chittipeddi, 1991: 12).

نظر به اینکه محتویات کنوانسیون‌های متعدد در امتداد و مطابق مصوبات و توصیه‌های گروه ویژه است، لذا می‌توان گفت که توصیه‌های گروه ویژه دارای نفوذ قابل توجه بین‌المللی بوده و از مشروعیت جمعی برخوردار است. شورای امنیت از تمام کشورهای عضو خواستار اجرای استانداردها و مصوبات گروه ویژه شده است. تأییدات مجمع عمومی سازمان ملل متحد و تأکید بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول بر رعایت استانداردهای گروه ویژه در امور بانکی و با اعتقاد به اینکه «قواعد حقوق بین‌الملل مبتنی بر تراضی دولت‌هاست» (Deplano, 2013: 73)، بر مشروعیت بین‌المللی گروه ویژه نیز مهر تأیید می‌زند. تحقق اهداف و حفظ منافع جامعه بین‌المللی مستلزم انسجام و همبستگی، همکاری «و تلاش برای آشتی دادن میان منافع جمعی و فردی دولت‌هاست» (موثقی، ۱۳۸۸: ۲۳۱). تبلور این همبستگی در زمینه مبارزه با پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم در چارچوب مصوبات گروه ویژه و با امکان اعتقاد بر الزام‌آور بودن آنها امکان‌پذیر است. پس از جنگ جهانی دوم، تلاش‌های متعددی در جامعه بین‌المللی برای مبارزه با پول‌شویی و تروریسم به‌منصه ظهور رسید که وجه مشترک همه آنها تلاش برای شکل‌گیری ساختار جدید بین‌المللی با مشارکت همه‌جانبه دولت‌ها و تداوم این ساختارها و نهادها بوده است. گروه ویژه را می‌توان یکی از دستاوردهای این مشارکت همه‌جانبه بین‌المللی دانست.

از نظر بعضی صاحب‌نظران، توافق همه‌جانبه در جامعه بین‌المللی تا حدودی غیرممکن به‌نظر می‌رسد، لذا باید سازمان‌هایی را ایجاد کرد که با کمترین تعداد اعضا دامنه وسیعی از موضوعات بین‌المللی را دربر گیرد. گروه ویژه سازمانی است که به‌منظور ایجاد اراده سیاسی لازم برای اصلاح قوانین، مقررات و استانداردهای مربوط به مبارزه با پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم و یکپارچگی سیستم مالی بین‌المللی تشکیل شده است.

۱. گروه ویژه در قامت یک سازمان بین‌المللی

پیشینه گروه ویژه به اجلاس‌های متعدد کشورهای گروه هفت در دهه ۱۹۸۰ برمی‌گردد که به تأسیس آن در سال ۱۹۸۹ به‌منظور ایجاد شفافیت و نظارت بر گردش مالی در نظام بین‌المللی منتهی گردید، تا موضوع پول‌شویی را به‌طور کامل تحت کنترل در بیاورند. این نهاد واکنشی به افزایش خیره‌کننده بزه‌های سازمان‌یافته مالی و پول‌شویی در سراسر جهان بود که در سایه جنگ سرد و گاه با پشتیبانی دولت‌ها به تهدیدهایی بدتر از جنگ رخ نموده بودند (عالی‌پور، ۱۳۹۵: ۱۶۲). بی‌تردید خاستگاه و تکیه‌گاه سازمان‌های بین‌المللی در گرایش کشورها به همکاری برای حفظ مصالح و تأمین اهداف مشترک و منطبق با حقوق بین‌الملل بوده و هست. به‌طور کلی حقوق بین‌الملل یک سازمان بین‌المللی را تجمعی از دولت‌ها می‌داند که به‌موجب سندی حاکمی از توافق اعضای سازمان، تشکیل شده و دارای اهدافی مشترک، فعالیتی مستمر و ارگان‌های تخصصی است. به عبارت دیگر «می‌توان سازمان‌های بین‌المللی را به اشکال و گونه‌های همکاری مبتنی بر یک موافقت‌نامه بین‌المللی تعریف کرد که به‌موجب حقوق بین‌الملل ایجاد شده‌اند». (زمانی، ۱۳۹۳: ۳۷)

با توجه به تعریف و ویژگی‌های سازمان‌های بین‌المللی، گروه ویژه به‌عنوان یک سازمان بین‌المللی واقعی محسوب می‌شود، چراکه «دارای سند تأسیس^۱ و چهار رکن اصلی از قرار مجمع عمومی، ریاست گروه ویژه، گروه مشورتی و نظارتی، دبیرخانه اجرایی و نیز هفت رکن فرعی است (fatf mandate, 2012-2020) و از حیث عضوگیری، حوزه فعالیت و نیز از نظر گونه‌شناسی در ردیف سازمان‌های باصلاحیت جهانی است که اهداف و محور فعالیت آن توسعه یک دیدگاه بین‌المللی مبتنی بر نیاز جامعه بین‌المللی است؛ دیدگاهی که ارتباط مستقیم با نظم، صلح و امنیت و نظام مالی بین‌المللی دارد.

ظهور گروه ویژه در امتداد تصمیمات بین‌المللی ناشی از جنگ دوم جهانی است، چراکه در «دوران پس از جنگ جهانی بود که سازمان‌های بین‌المللی پای را از حوزه‌های صرفاً فنی فراتر نهادند و مأموریت مقابله با جنگ و حفظ صلح نیز به آنها تفویض گردید» (زمانی و حسینی، ۱۳۹۴: ۳۷). به لحاظ تاریخی جایگاه گروه ویژه متأثر از همکاری دولت‌ها با یکدیگر و ماهیت مسائلی از قبیل مبارزه با مواد مخدر، پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم و کشف راه‌هایی بود که دولت‌ها و سازمان‌های بین‌دولتی بتوانند مانع از ظهور این پدیده‌های بین‌المللی شوند. مویسس ضمن تأکید بر اینکه گروه ویژه یک سازمان بین‌المللی است، نظر جدید و قابل

۱. کشورهای گروه هفت در اجلاس سال ۱۹۸۸ در شهر تورنتو با یک اعلامیه سیاسی و در پی آن در اجلاس ۱۹۸۹ آشور، طی اعلامیه دیگری از همه کشورهای درخواست کردند تا در امر مبارزه با قاچاق مواد مخدر و مبارزه با پول‌شویی تلاش کنند.

اتکایی دارد. وی در توصیف گروه ویژه عنوان «Minilateralism» را به کار می‌برد با این توضیح که «گروه ویژه سازمانی است که تأسیس آن با تعداد بسیار کمی از کشورها صورت پذیرفته است، یعنی با کمترین تعداد ممکن از کشورهای جهان بیشترین تأثیر را در حل یک مشکل خاص ارائه داد. جامعه بین‌المللی به جای تکیه بر مؤسسات جهانی که در انطباق با تغییرات و پویایی قدرت و ایجاد توافق در سراسر جامعه بین‌المللی جهان توانایی لازم را نداشته و یا کارایی خود را از دست داده‌اند، سازمان‌هایی را ایجاد می‌کنند که با کمترین تعداد اعضا دامنه وسیعی از موضوعات بین‌المللی را دربر می‌گیرند که مبارزه با تروریسم یکی از آنهاست» (Moisés, Naim, 2009: 3). گروه ویژه در توصیف خود این‌گونه بیان می‌دارد: ما یک نهاد بین‌المللی^۱ (بین دولتی) هستیم که به منظور ایجاد اراده سیاسی لازم برای اصلاحات قوانین و مقررات مربوط به مبارزه با پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم فعالیت می‌کنیم. وظیفه ما تعیین استانداردها و گسترش اجرای مؤثر اقدامات قانونی و عملیاتی برای مبارزه با پول‌شویی، تأمین مالی اقدامات تروریستی و سایر تهدیدهای مربوط به یکپارچگی سیستم مالی بین‌المللی است. (fatf-gafi.org).

۲. مشروعیت بین‌المللی گروه ویژه

مشروعیت ساختاری دائر بر مدار مقبولیت اجتماعی است و به معنای قانونی بودن یا مطابق قانون بودن است. سیسرون (Cicero) این واژه را برای بیان قانونی بودن قدرت به کار برد، بعدها واژه مشروعیت در اشاره به روش‌های سنتی، اصول قانون اساسی و انطباق با سنت‌ها به کار برده شد. پس از آن، عنصر «رضایت» نیز به معنای آن افزوده شد و رضایت پایه و اساس فرمانروایی مشروع دانسته شد. در دوران مدرن برای نخستین بار ماکس وبر (Max Weber) مفهوم مشروعیت را به صورت «مفهومی عام» بیان کرد. به عقیده او، مشروعیت بر «باور» مبتنی است و از مردم اطاعت می‌طلبد (عالم، ۱۳۹۰: ۱۰۴). پفر (Peffer) این‌گونه استدلال می‌کند که اگر اهداف سازمان‌ها متناسب با ارزش‌های اجتماعی باشد، دارای مشروعیت خواهند بود (Santana, 2012: 25). با این وصف، مشروعیت گروه ویژه در پرتو مهم‌ترین اسناد بین‌المللی و رویه دولت‌ها مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

۲.۱. کنوانسیون‌های بین‌المللی

کنوانسیون‌های متعددی دارای مقررات ضد پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم هستند که محتویات آنها در امتداد توصیه‌های گروه ویژه بوده و همه آنها نشان‌دهنده تلاش و باور جامعه بین‌المللی برای مبارزه با تروریسم و استفاده از روش‌ها و ابزارهای گوناگون برای این منظور

1. inter-governmental body

است. تبلور عینی باور جامعه بین‌المللی از این کنوانسیون‌ها حاکی از یک اراده حقوقی است که بر مشروعیت بین‌المللی آن صحنه می‌گذارد.

۲.۱.۱. کنوانسیون ممانعت و مجازات تروریسم ۱۹۳۷

کنوانسیون ممانعت و مجازات تروریسم (کنوانسیون ژنو ۱۹۳۷) را می‌توان اولین سند بین‌المللی در خصوص مبارزه با تروریسم دانست؛ هرچند که مفهوم تروریسم دستخوش تغییرات و مکانیسم‌های بین‌المللی شکل فراگیرتری به خود گرفته است. در نظام بین‌المللی معاصر مشخصه اصلی مکانیسم‌های مقابله با تروریسم «بین‌المللی بودن» و «فراگیر بودن» آنان است. فراگیر بودن به این معناست که اصل در پذیرش و تعهد نسبت به این مکانیسم، رضایت نیست، بلکه عرف بین‌المللی باعث می‌شود تا این مکانیسم به‌عنوان امری مشروعیت‌ساز محسوب شده، در تعیین جایگاه بین‌المللی کشورها مؤثر باشد (خبیری و دربندی، ۱۳۹۰: ۱۵۳). بر اهمیت این کنوانسیون همین بس که بعد از قریب به ۷۰ سال، موضوع آن در روند کار سازمان ملل متحد و دیگر نهادهای بین‌المللی تأثیرگذار بوده و تا دهه اخیر به آن استناد شده است.^۱ با امعان نظر به ماهیت کنوانسیون یادشده می‌توان گفت که ایجاد گروه ویژه که در امتداد اهداف این کنوانسیون بوده و از طرفی با توجه به جهانی بودن این نهاد، مشروعیت آن در جامعه بین‌المللی قابل درک است.

در کنوانسیون ۱۹۳۷، جامعه ملل اقدامات تروریستی را که مستقیماً علیه یک دولت یا به قصد ایجاد ارباب و وحشت در میان افراد خاص یا گروهی از اشخاص یا مقامات عمومی صورت می‌پذیرد، به‌عنوان یک جرم قلمداد کرده است (زر نشان و شجاعی، ۱۳۹۶: ۶۸). در واقع، مبارزه با تروریسم از طریق جرم‌انگاری آن هدف این کنوانسیون بوده است؛ یعنی عنصر جرم‌انگاری تروریسم را به یک پدیده مشروع بین‌المللی و فرامرزی تبدیل کرده که خود زمینه‌ساز تصویب اسناد مختلفی شده است. هرگونه اقدام در امتداد این اسناد بدون تردید مشروعیت بین‌المللی دارد.

کنوانسیون‌های بین‌المللی ضد تروریسم اعم از جهانی و منطقه‌ای از وحدت ذاتی برخوردارند و توانسته‌اند راه اقدام مشترک جامعه بین‌المللی علیه تروریسم و تأمین مالی آن را ایجاد نمایند. مشروعیت اقدامات گروه ویژه با توجه به انطباق آن با اهداف کنوانسیون‌های یادشده و در چارچوب اقدام مشترک قابل توجیه است. از طرف دیگر، تصمیمات جامع‌الاطراف و فراگیر گروه ویژه با اجماع بین‌المللی در مبارزه با پول‌شویی و تروریسم پیوند خورده است و از همین رهگذر نیز مشروعیت و اعتبار اجتماعی آن مفروض به‌نظر می‌رسد.

۱. برای مثال در پیش‌نویس کنوانسیون جامع تروریسم بین‌المللی که در سال ۲۰۰۰ از سوی هند به سازمان ملل متحد ارائه گردید، تعریف از تروریسم همان ابعادی را دربر می‌گیرد که در کنوانسیون ۱۹۳۷ ژنو ذکر شد (خبیری و دربندی، ۱۳۹۰: ۱۵۴).

۲.۱.۲. کنوانسیون وین ۱۹۸۸

با توجه به روند رو به افزایش قاچاق مواد مخدر و روانگردان و تأثیر عمیق آن جرایم بر نظم و امنیت جهانی، جامعه بین‌المللی بر آن شد تا در خصوص جرایم یادشده و سایر جرایم سازمان‌یافته، سیاست‌های جنایی مناسب را به منظور برخورد قاطع و بازدارنده و اعمال همکاری‌های گسترده با رویکرد به حداقل رساندن آسیب‌های ناشی از این جرایم در دستور کار خود قرار دهد و سرانجام اولین سند بین‌المللی الزام‌آور و جهان‌شمول را در سال ۱۹۸۸ با هدف برخورد جدی با مسئله پول‌شویی در قالب کنوانسیون ملل متحد علیه قاچاق غیرقانونی مواد مخدر و داروهای روانگردان به تصویب رساند (کنوانسیون وین)^۱ که از نوامبر ۱۹۹۰ نیز لازم‌الاجرا گردید. کنوانسیون وین نخستین سند بین‌المللی است که ضرورت جرم‌انگاری پول‌شویی در قوانین ملی دولت‌های متعاقد را مورد تأکید قرار داده است.

هرچند به موجب ماده ۳ کنوانسیون وین، کشورها ملتزم به جرم‌انگاری تطهیر عواید حاصل از فروش مواد مخدر هستند، اما این کنوانسیون در مجموع بنیاد مبارزه با پول‌شویی را بنا نهاد، به طوری که دامنه پول‌شویی با گذشت زمان از طریق کنوانسیون‌ها و سایر اسناد بین‌المللی با تأکید بر مفاد کنوانسیون مزبور وسیع‌تر گردید. برای اثبات نقش و تأثیر کنوانسیون وین بر مشروعیت اقدامات بین‌المللی بعدی می‌توان به کنوانسیون استراسبورگ و دستورالعمل اروپایی ۱۹۹۱ اشاره کرد که با تأثیرپذیری و الهام از کنوانسیون وین تصویب شده‌اند (عباسی، ۱۳۹۳: ۱۹۴). با توجه به التزام کشورها در این کنوانسیون می‌توان گفت که ظهور گروه ویژه در مدت نه‌چندان طولانی بعد از کنوانسیون وین، حاصل الزام‌آوری و مشروعیتی است که محتویات این کنوانسیون در جامعه بین‌المللی پیدا کرده است. مهم‌تر اینکه «این کنوانسیون یک چارچوب کلی را برای گروه ویژه ترسیم نموده است» (عباسی، ۱۳۹۳: ۱۹۴). در واقع، مشروعیت گروه ویژه مبتنی بر اهدافی است که در کنوانسیون وین نیز پیش‌بینی شده است. تقویت و ارتقای همکاری بین‌المللی دولت‌ها در راستای تضعیف قدرت اقتصادی سازمان‌های تروریستی در جامعه بین‌المللی هدف بزرگ گروه ویژه در امتداد کنوانسیون نامبرده است.

۲.۱.۳. کنوانسیون مبارزه با تأمین مالی تروریسم

این کنوانسیون مهم‌ترین سند بین‌المللی در امر مبارزه با تأمین مالی تروریسم است که در ۹ دسامبر ۱۹۹۹ به تصویب مجمع عمومی سازمان ملل رسید و از سال ۲۰۰۲ لازم‌الاجرا شد. این کنوانسیون هفت محور اصلی «همکارهای وسیع قضایی و تبادل اطلاعات و مدارک^۲، اعمال

1. United Nation Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, (1988) (Vienna Convention).

۲. ماده ۱۲

صلاحیت قضایی برای نهادهای بین‌المللی جهت پیگیری و دستگیری متهمان^۱، جرم‌انگاری تأمین مالی تروریسم^۲، توقیف و ضبط اموال مجرمان ارتکاب به جرایم^۳، استرداد و محاکمه مجرمان^۴، مجموعه اقدامات پیشگیرانه^۵ و نظام‌های پرداخت جایگزین^۶ را بیان می‌کند. به موجب بند ۳ قطعنامه ۱۳۷۳ شورای امنیت مبنی بر لزوم عضویت کلیه کشورها به کنوانسیون‌های ناظر بر تروریسم^۷، از جمله کنوانسیون ۹ دسامبر ۱۹۹۹ و با توجه به الزام‌آور بودن قطعنامه‌های شورای امنیت، اهمیت و لزوم اجرای مفاد کنوانسیون پیش‌ازپیش مورد تأکید واقع شده است. الزامات ناشی از مقررات گروه ویژه در انطباق با مفاد کنوانسیون یادشده و الزامات ناشی از تصمیمات شورای امنیت است. این کنوانسیون در چارچوب اهداف خود با تأکید بر موارد مطروحه در گروه ویژه، جرم‌انگاری اعمال تروریستی را از دولت‌های عضو درخواست نموده است. هم‌راستایی مأموریت گروه ویژه با اهداف سازمان ملل در این کنوانسیون می‌تواند دلیل قاطعی بر مشروعیت گروه ویژه و اقدامات آن در جامعه بین‌المللی محسوب شود.

۲.۲. قطعنامه‌های بین‌المللی

برخی قطعنامه‌های مهم مجمع عمومی و شورای امنیت سازمان ملل متحد در تأیید اعتبار مقررات گروه ویژه می‌تواند دلیل محکمی بر مشروعیت بین‌المللی این گروه تلقی شود. علاوه بر این، مواضع سازمان ملل و به خصوص شورای امنیت همواره در راستای تحکیم و تأیید اقدامات گروه ویژه بوده است.

۲.۲.۱. قطعنامه شماره ۲۶۲۵

بر اساس قطعنامه ۲۶۲۵ (۱۹۷۰) مجمع عمومی، همه دولت‌ها موظف به عدم سازماندهی یا مساعدت به ارتکاب اعمال تروریستی در کشورهای دیگر شده‌اند. این قطعنامه علاوه بر تبیین اصول حقوق بین‌الملل در زمینه روابط دوستانه و همکاری بین کشورها مطابق منشور، در زمینه مبارزه با تروریسم نیز موارد مهمی را مطرح نموده است. این قطعنامه ضمن ممنوعیت اقدامات

۱. ماده ۷

۲. ماده ۴

۳. ماده ۸

۴. ماده ۹

۵. ماده ۱۸

۶. ماده ۵

۷. شورای امنیت از تمام کشورها می‌خواهد که هرچه سریع‌تر به کنوانسیون‌ها و پروتکل‌های مربوط به تروریسم بپیوندند؛ از جمله کنوانسیون بین‌المللی مقابله با تأمین مالی تروریسم مصوب ۹ دسامبر ۱۹۹۹.

تروریستی تأکید می‌کند که همه کشورهای باید به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم، از سازماندهی، کمک، تحریک، تأمین مالی و تشویق فعالیت‌های تروریستی اجتناب نمایند. واضح است که قطعنامه یادشده در راستای منافع جامعه بین‌المللی و تحکیم مقررات منشور راجع به حفظ صلح و امنیت بین‌المللی، توسل به اقدامات تروریستی، تدارک و سازماندهی آن را محکوم می‌نماید. به‌نظر می‌رسد شکل‌گیری گروه ویژه در راستای اهداف این قطعنامه نوعی سازماندهی جامعه بین‌المللی بر علیه تروریسم فرض شود. نیک پیداست که اگر قطعنامه‌ای به اعلام قواعد عرفی حقوق بین‌الملل پرداخته و مبین و تدوین‌کننده قواعد عرفی و اصول اساسی حقوق بین‌الملل باشد، و اهداف سازمانی آن با منویات آن قطعنامه هم‌راستا باشند، بی‌شک در اثبات مشروعیت آن سازمان و اقدامات آن کاملاً قابل استناد است. این وضعیت در خصوص گروه ویژه که در راستای اهداف این نوع قطعنامه‌ها و قواعد عرفی حقوق بین‌الملل فعالیت دارد صدق می‌کند. هرچند به‌طور کلی اصل بر توصیه‌ای بودن قطعنامه‌های مجمع عمومی است، اما از دو منظر، ضرورت جامعه بین‌المللی و تأکید بر رعایت مسلمات حقوقی و عرف بین‌المللی، می‌توان ماهیت آنها را الزام‌آور فرض کرد.

۲.۲.۲. قطعنامه ۱۳۷۳

شورای امنیت قطعنامه ۱۳۷۳ (۲۰۰۱) را با محوریت مبارزه با تأمین مالی تروریسم تصویب کرد و از کلیه دولت‌ها خواست تا در اسرع وقت به کنوانسیون مقابله با تأمین مالی تروریسم (۱۹۹۹) ملحق شوند.^۱ در راستای اهمیت الحاق به این کنوانسیون، شورای امنیت فقط در سال‌های ۲۰۱۴ و ۲۰۱۵ ده قطعنامه برای مقابله با تأمین مالی تروریسم صادر کرده است (شمس‌ناتری و اسلامی، ۱۳۹۰: ۲۵۸). در قطعنامه ۱۳۷۳ به مواردی اشاره شده که گویی گروه ویژه دقیقاً در راستای اجرای آن موارد گام برمی‌دارد. ترغیب کشورهای به عضویت در چارچوب قطعنامه یادشده و اجرای توصیه‌های گروه ویژه از طرفی، در راستای حفظ صلح و امنیت و تحکیم نظام بین‌الملل و از طرف دیگر مؤید این است که این گروه حداقل از نگاه قطعنامه‌های شورای امنیت و سازمان ملل فاقد مشروعیت بین‌المللی تلقی نمی‌شود. هرچند میزان مشروعیت گروه ویژه در جامعه بین‌المللی با مشروعیت دریافتی از تصمیمات سازمان ملل و شورای امنیت متفاوت است، ولی این امر اصل مشروعیت گروه ویژه را خدشه‌دار نمی‌کند. ظهور گروه ویژه با فلسفه حیاتی فصل هشتم منشور، به‌خصوص در چارچوب ماده ۵۱ منشور که نهادینه‌سازی معاهدات منطقه‌ای را به‌رسمیت می‌شناسد و نقش سازمان‌های منطقه‌ای را در راستای تحقق اهداف منشور تبیین می‌کند، نیز قابل توجیه است.

۱. شورای امنیت از تمام کشورهای می‌خواهد که هرچه سریع‌تر به کنوانسیون‌ها و پروتکل‌های مربوط به تروریسم پیوندند؛ از جمله کنوانسیون بین‌المللی مقابله با تأمین مالی تروریسم مصوب ۹ دسامبر ۱۹۹۹.

۲.۲.۳. قطعنامه ۱۶۱۷

این قطعنامه شورای امنیت به‌موجب بند هفت خود، از کشورها خواسته است که توصیه‌های گروه ویژه را اجرا کنند.^۱ کشورهای عضو سازمان ملل می‌بایست برای محدود کردن دامنه جرایم ارتكابی در جامعه خود تدابیری جدی را به‌کار گیرند. اجرای توصیه‌های گروه ویژه در کشورها با توجه به محتویات قطعنامه یادشده امری قطعی و قابل رصد و ارزیابی است. از زمان صدور قطعنامه ۱۶۱۷، دولت‌ها در چارچوب فصل هفتم منشور در راستای حفظ و تحکیم صلح و امنیت بین‌المللی ملزم به رعایت این توصیه‌ها هستند.^۲ این مسئله در سایر قطعنامه‌های الزام‌آور شورای امنیت هم تکرار شده است؛ از جمله در قطعنامه ۲۳۶۸ (۲۰۱۷) در مورد تأمین مالی تروریسم که مشابه الزامات گروه ویژه در این زمینه است.^۳ بند هفتم قطعنامه ۱۶۱۷ که بر اجرای کامل توصیه‌ها و مقررات گروه ویژه تأکید دارد، حاکی از وجود یک زیرساخت حقوقی مبتنی بر نظر شورای امنیت است که مشروعیت گروه ویژه را تأیید می‌کند و نمی‌توان الزامات حقوقی این گروه را مورد تردید قرار داد. گروه ویژه با «نظام مبتنی بر قانون» به موجودیت خود مشروعیت بین‌المللی بخشیده که بسیار فراتر از توجیهات کلاسیک در عرصه بین‌المللی است.

۲.۳. الزامات اجرایی بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول

بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول از مهم‌ترین سازمان‌های بین‌المللی در امور بانکداری هستند که همواره برنامه‌های یکپارچه و متمرکز برای کمک به کشورها به‌منظور ایجاد ظرفیت برای اقدامات ضد پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم دارند. این دو نهاد در قالب روابط دوجانبه و از طریق ابتکارات منطقه‌ای کمک‌های فنی به کشورها ارائه می‌دهند. در ژوئیه ۲۰۰۲ هیئت مدیره بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول توصیه‌های گروه ویژه را به لیست استانداردهای مربوط به کار عملیاتی بانک و صندوق بین‌المللی پول اضافه کردند و با این تصمیم، توصیه‌های گروه ویژه را به‌عنوان یک استاندارد بین‌المللی برای پیشگیری از پول‌شویی و تأمین مالی

1. 7: Strongly urges all Member States to implement the comprehensive, international standards embodied in the Financial Action Task Force's (FATF) Forty 4 S/RES/1617 (2005) Recommendations on Money Laundering and the FATF Nine Special Recommendations on Terrorist Financing;

2. Reaffirming the need to combat by all means, in accordance with the Charter of the United Nations and international law, threats to international peace and security caused by terrorist acts, stressing in this regard the important role the United Nations plays in leading and coordinating this effort,

۳. در مقدمه قطعنامه آمده است: تروریسم در تمام اشکال خود تهدیدکننده صلح و امنیت بین‌المللی است، تروریسم تهدیدکننده تمامیت ارضی و استقلال سیاسی است، اجرای تعهدات کشورها می‌بایست مطابق منشور باشد.

تروریسم معرفی نمودند و در آوریل ۲۰۰۴ بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول با ارائه رویکرد جامع‌تری تصمیم گرفتند در زمینه مبارزه با پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم حضور گسترده‌تری داشته باشند، لذا در قالب کمک‌های فنی، مجموعه‌ای از کارگاه‌های گفتگو با هدف افزایش آگاهی کشورها در خصوص چگونگی مبارزه با پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم برقرار کردند (World Bank Work Book, 2009: 30). بی‌تردید سیاست اجرایی بانک و صندوق مبنی بر رعایت توصیه‌های گروه ویژه از سوی کشورها، هم به لحاظ شخصیت حقوقی بانک و صندوق که از جایگاه معتبری در جامعه بین‌المللی برخوردارند و هم به لحاظ عضویت اکثریت کشورها در این دو نهاد، مشروعیت گروه ویژه را اثبات می‌کند.

۳. مشروعیت گروه ویژه در پرتو عملکرد دولت‌ها و عرف

نیک پیداست که حقوق بین‌الملل عرفی را با دو عنصر رویه و اعتقاد به الزام‌آوری قاعده می‌شناسیم. حال این سؤال پیش می‌آید که آیا عناصر لازم برای احراز توصیه‌های گروه ویژه به‌عنوان جزئی از حقوق بین‌الملل عرفی و مشروعیت آنها موجود است؟ در این خصوص، ضروری است که هم عملکرد کشورهای عضو در گروه ویژه مورد بررسی لازم قرار گیرد و هم اعتقاد به الزام‌آوری اقدامات ذی‌ربط در قالب حقوق بین‌الملل عرفی ارزیابی شود. در این راستا باید به این نکته اشاره شود که آیا اعتقادی به الزام‌آوری توصیه‌های گروه ویژه به‌عنوان بخشی از حقوق بین‌الملل عرفی در جامعه بین‌المللی شکل گرفته است یا خیر و آیا باور و عملکرد کشورها در قبال گروه ویژه به نحوی نسبتاً ثابت و متحدالشکل است که بتوان هم مشروعیت آنها را احراز کرد و هم آنها را در جرگه حقوق بین‌الملل عرفی آورد؟

۳.۱. عرف بین‌الملل

مشروعیت گروه ویژه بر مبنای عرف بین‌المللی را همچنین می‌توان در چارچوب اعتقاد حقوقی تابعان حقوق بین‌الملل به شخصیت گروه ویژه در جامعه بین‌المللی جستجو کرد، چراکه ایجاد یک قاعده قراردادی بر مبنای اراده صریح کشورها و تحت تأثیر واقعیات اجتماعی است. قواعد حقوق بین‌الملل از رهگذر روند سیاسی - حقوقی خلق می‌شوند و علی‌رغم تفاوت‌های اساسی در شکل و صورت، این قواعد و به‌ویژه عرف و معاهده از مبنای مشترک یعنی هماهنگی اراده کشورها یا دیگر تابعان حقوق بین‌الملل نشئت می‌گیرند (زمانی، ۱۳۷۵: ۵۶). تکامل عملی و تدریجی توصیه‌های گروه ویژه جهت تبدیل آن به عرف مسلم در جامعه بین‌المللی مشهود است، چراکه راهکارهای مطروحه در این گروه صرفاً با هدف تقویت ثبات نظام مالی بین‌المللی و هماهنگ‌سازی قواعد پیرامون مبارزه با پول‌شویی، تأمین مالی تروریسم و تکثیر تسلیحات کشتار جمعی است.

گروه ویژه اساساً به منظور حمایت از رفتار کشورها در مقابله با پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم تشکیل شده و تسهیل انطباق با واقعیت‌های بین‌المللی روز را فراهم می‌سازد و مهم‌تر اینکه موجب تحقق روابط همکاری‌جویانه میان کشورها بر اساس صلح و دوستی و تعامل با توجه به شکل‌گیری نوعی پذیرش و اجماع عمومی با رویکرد حمایت اجتماعی و امنیت انسانی شده است و این پذیرش و اجماع عمومی عرفی شدن توصیه‌های گروه ویژه را ثابت می‌کند. به نظر می‌رسد اقدام عمومی در این موارد با هدف قواعد آمره در حمایت از منافع و ارزش‌های اساسی جامعه بین‌المللی کاملاً منطبق و ضروری است (زمانی، ۱۳۷۵: ۳۰۲).

قطعنامه ۱۶۱۷ (۲۰۰۵) به گروه ویژه این قدرت را می‌دهد که به صورت حقوقی نیز عمل کند و از نکات جالب در متن توصیه‌ها، تکرار واژه «باید»^۱ با قید فوریت است.^۲ با وجود این بایستگی، هر کشوری حق دارد توصیه‌ای را نپذیرد، ولی وقتی کشورها با مشکلات بانکی، مالی و تحریم‌ها روبرو می‌شوند، دیگر معنی توصیه چندان کاربردی ندارد. این نکات باعث می‌شود که گروه ویژه با توجه به همکاری اکثریت قاطع کشورها در رعایت و نهادینه کردن توصیه در قوانین داخلی، نه «توصیه‌ای» به نظر برسد و نه یک «برنامه فنی»، بلکه به صورت یک استاندارد حقوقی الزام‌آور و با مشروعیت بین‌المللی دیده شود. با توجه به ادله چهارگانه پروفسور هودسن (Hudson): الف) رویه متحدالشکل و هماهنگ تعداد زیادی از دولت‌ها؛ ب) تداوم یا تکرار رویه در مدت زمان قابل توجه؛ ج) تصویر یا باور الزام‌آور بودن رویه به موجب حقوق بین‌الملل؛ د) پذیرش عمومی رویه از سوی دولت‌های دیگر که در سال ۱۹۵۰ ارائه گردیده است (زر نشان، ۱۳۹۲: ۳۹-۳۸)، می‌توان در مسیر عرفی شدن مصوبات گروه ویژه را محتمل دانست، چراکه رویه متحد، تداوم به‌کارگیری، اعتقاد به رعایت توصیه‌ها و پذیرش عمومی توصیه‌ها از سوی اغلب کشورها، می‌تواند منعکس‌کننده عرف در رویه بین‌المللی باشد.

به این ترتیب، از روند شکل‌گیری حقوق بین‌الملل عرفی در این زمینه نیز می‌توان در تشخیص میزان مشروعیت گروه ویژه در عرصه بین‌المللی استفاده کرد.

۲.۳. رضایت عملی دولت‌ها

در امتداد این بحث، رضایت دولت‌ها دلیل مهمی برای مشروعیت یک سازمان بین‌المللی است. وقتی یک کشور به عضویت در سازمان جهانی رضایت می‌دهد، در واقع، منافع خود را در عضویت آن سازمان می‌بیند. رضایت بیانگر حاکمیت قانونی یک دولت است، به این معنی که با

۱. Urge مفهوم این کلمه حاکی از ضرورت انجام با قید فوریت است :

۲. در این قطعنامه، دولت‌ها به منظور مقابله با تهدید صلح و امنیت بین‌المللی ناشی از اقدامات تروریستی، مطابق فصل هفتم منشور ملل متحد ملزم به رعایت استانداردهای گروه ویژه شده‌اند.

اقتدار حاکمیتی رضایت خود را اظهار نموده است. از منظر حاکمیت دولت، رضایت دولت نسبت به یک سازمان بین‌المللی نقطه شروعی برای ارزیابی مشروعیت آن سازمان است. همکاری دولت‌ها با سازمان‌های بین‌المللی علاوه بر تأیید مشروعیت آن سازمان، برای حکمرانی مؤثر دولت‌ها نیز یک ضرورت بین‌المللی است. مشروعیت نیز می‌تواند به‌عنوان نقطه کانونی (focal point) باشد که به بازیگران استراتژیک کمک کند تا یک راه‌حل تعادل را در جامعه بین‌المللی انتخاب کنند (Meltze, Joshua, 2005: 694-696). به‌طور کلی با توجه به عقاید صاحب‌نظران حقوق بین‌الملل، همین که دولت‌ها با یکدیگر وارد انعقاد یک معاهده یا توافقنامه می‌شوند، به صورت خودکار و به ضرورت وارد سیستم حقوق بین‌المللی می‌گردند و تحت حاکمیت آن عمل می‌کنند (شمسایی، ۱۳۹۱: ۶۲).

تأسیس نهادها و سازمان‌های بین‌المللی از سوی دولت‌ها برخاسته از نیاز آنها و مبتنی بر تحکیم نظم در عرصه بین‌المللی است. در واقع، تأسیس این نهادها شکل قابل قبولی از تعامل بین‌المللی است. تعامل بین‌المللی مفهومی بسیار عام بوده و دربرگیرنده تمامی وجوه و جوانب روابط میان ملل و دولت‌های جهان است (خانی، ۱۳۸۹: ۲۳). تأسیس گروه ویژه حاصل مؤثرترین تعامل بین‌المللی بیش از ۲۰۰ کشور است که اعضای جامعه بین‌المللی در آن مشارکت داشته‌اند. اقدامات این نهاد با عقلانیت حقوقی سازگار است. سازمان‌ها تاجایی که با اوصاف منطقی و علمی (عقلانی) و حقوقی و چارچوب‌های شبه حقوقی مطابقت داشته باشند، مشروعیت دارند (Scott, 2001: 152). ظهور این نهاد که همزیستی مسالمت‌آمیز و تحکیم نظم مالی جهانی را از طریق ایجاد واحدهای اطلاعات مالی^۱ در هر کشور که در راستای مبارزه با پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم کشورها در پی داشته، از رهگذر مشروعیت بین‌المللی آن است. این سازمان حاصل یک ضرورت بین‌المللی است. آیا اعتقاد جامعه بین‌المللی در کنار همکاری دولت‌ها بر اثبات مشروعیت بین‌المللی گروه ویژه و اینکه الزامات آن دارای وصف عرفی هستند، کافی نیست؟ نیک پیداست که تلقی و درک کشورها از ضرورت‌ها و ارزش‌های مشترک در امتداد اهداف گروه ویژه، آنها را در کنار یکدیگر قرار داده، همین امر مشروعیت گروه ویژه و عرفی بودن توصیه‌های آن را در حقوق بین‌الملل رقم می‌زند؛ یعنی قانون از سوی خود دولت‌ها ایجاد شده و از

۱. کشورها در چارچوب توصیه‌های گروه ویژه (توصیه شماره ۲۹) و کنوانسیون پالرمو ملزم هستند که در نظام حقوقی خود مرکزی را با نام واحد اطلاعات مالی ایجاد کنند. همه کشورهای این قانون مبارزه با پول‌شویی را تصویب نموده یا می‌نمایند ایجاد چنین واحدی را نیز پیش‌بینی کرده‌اند. این واحدها از طرف دولت متبوع خود، عضو نهادی هستند که به «گمونت»^۱ موسوم است. در واقع، اگمونت متشکل از نمایندگان واحدهای اطلاعات مالی کشورهای عضو گروه ویژه و کشورهایی است که قانون مبارزه با پول‌شویی را تصویب کرده‌اند. این واحدها در قالب عضویت در گروه اگمونت داده‌های مالی و تجربیات تخصصی خود را با هدف مبارزه با پول‌شویی و مقابله با حامیان مالی تروریسم و تکثیر تسلیحات کشتار جمعی تبادل می‌کنند و به اشتراک می‌گذارند.

جانب خود آنها نیز اعمال می‌شود (Steven Reinhold, 2014: 46). اراده و همکاری دولت‌ها تجلی عینی عنصر رضایت آنهاست که با هدف ساماندهی مناسبات و دستیابی به اهداف مشترک وضع شده و در معاهدات بین‌المللی و عرفی به‌منصه ظهور رسیده است (شیاتزری و ساک، ۱۳۸۳: ۱۷). با عنایت به تئوری رضایت که ساده‌ترین دلیل التزام به تعهدات از جانب اعضای جامعه بین‌المللی به‌شمار می‌رود (مافی و بذار، ۱۳۹۵: ۱۰۲۸) نیز می‌توان به این نتیجه رسید که آمرانه بودن قواعد بین‌المللی با استناد به اراده مشترک دولت‌ها از یک منبع مشترک ناشی می‌شود. توماس فرانک (Thomas Frank) می‌گوید، چگونه و چرا بسیاری از قواعد حقوق بین‌الملل به‌رغم نبود قدرت جهانی و قدرت اجبارکننده آنها متعاقباً از سوی بسیاری از دولت‌ها پیروی و تبعیت می‌شوند. وی رکن عمده این الگوی اطاعت را «مشروعیت» می‌داند (امینی، ۱۳۸۹: ۱۹۴). این تراضی در تبعیت، از درک بنیادین مشترک کشورها نشئت می‌گیرد.

۳.۳. تحکیم امنیت جمعی

پدیداری سازمان‌ها در تاریخ روابط بین‌الملل از کنگره وین گرفته تا جامعه ملل و سپس ملل متحد برای ارتقای امنیت جامعه بین‌المللی بوده است. همه تلاش دولت‌ها در جامعه بین‌المللی این است که با ناامنی در جامعه بین‌المللی مقابله شود. سازمان‌های بین‌المللی با کنار هم قرار دادن دولت‌ها و نهادینه ساختن همکاری، به افزایش کارایی همکاری کشورها کمک کرده، امنیت را برای جامعه بین‌المللی به‌ارمغان آوردند (ذاکریان، ۱۳۹۴: ۱۶-۱۵). امروز عبارت جامعه بین‌المللی در اغلب موارد بر منافع جمعی دولت‌ها دلالت می‌کند که فراتر از منافع فردی آنها است که با رهیافت کلاسیک مطابقت ندارد (زمانی و حسینی، ۱۳۹۴: ۳۱۹).

در حوزه روابط بین‌الملل «تئوری امنیت» بر مبنای پیوند امنیت یک کشور با امنیت جامعه بین‌المللی است و بر پایه این تئوری، جامعه بین‌المللی می‌تواند تهدیدات علیه صلح را پیگیری و یا با آنها مقابله نماید. تئوری امنیت جمعی در راه‌اندازی سازمان‌ها و پیمان‌های منطقه‌ای که نقش مهمی در حفظ صلح و امنیت بین‌المللی دارند، عنصر مؤثری بوده است (ذاکریان، ۱۳۹۴: ۲۳). تحکیم امنیت بزرگ‌ترین منافع مشترک جامعه بین‌المللی به‌شمار می‌رود. با این وصف، ظهور گروه ویژه و نقش آن در تحکیم صلح و مقابله با تهدیدات از طریق مبارزه با پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم و در چارچوب فصل هشتم منشور و اینکه از پشتوانه قطعنامه‌های سازمان ملل و شورای امنیت برخوردار است، کاملاً قابل توجیه است.

امنیت جمعی یکی از مفاهیم بنیادین مرتبط با تأسیس و عملکرد سازمان‌های بین‌المللی است و از این منظر به‌عنوان سازوکاری برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی در کانون توجه قرار می‌گیرد (خانی، ۱۳۸۹: ۲۹). گروه ویژه از رهگذر مبارزه با پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم

موجب بازسازی کارکردهای قدرت کشورها در این مبارزه جهانی شده است و این اصل را تأیید می‌کند که دولت‌ها در فرایند حکمرانی جهانی، با رویکرد حفظ و تحکیم امنیت جمعی متأثر از سازمان‌های فراگیر بین‌المللی هستند. گروه ویژه به‌عنوان یکی از سیستم‌های مؤثر با نظام بین‌الملل ارتباط و پیوند دارد و از نظام بین‌الملل و فرایندهای کنترلی آن متأثر می‌شود و این نیز می‌تواند دلیل محکمی بر مشروعیت گروه ویژه در جامعه بین‌المللی باشد.

۴. اعتبار مصوبات گروه ویژه (توصیه‌ها)

در خصوص ماهیت مصوبات گروه ویژه و فرایند عرفی شدن تدریجی آنها در قسمت پیشین نکاتی مورد توجه قرار گرفت. مصوبات گروه ویژه اگرچه ظاهراً غیرالزام‌آور به‌نظر می‌رسد، ولی تبعات عدم توجه به آنها به‌حدی است که گریزی از اجرای آنها نیست؛ یعنی تحت تأثیر ضمانت اجراها، ماهیتی اجباری پیدا می‌کنند. صرف‌نظر از این اجبار خیلی از کشورها با رضایت خود اجرای توصیه‌ها را ضروری دانسته‌اند. در واقع، این رضایت تمایل آنها به مشارکت در تلاش‌های جامعه بین‌المللی با رویکرد مبارزه با تروریسم بین‌المللی را نشان می‌دهد و این مشارکت را ضرورت جامعه بین‌المللی نیز می‌بینند.

۴.۱. در پرتو حقوق نرم

در جامعه بین‌المللی بر اساس یک تقسیم‌بندی کلی «روابط دولتها یا بر اساس انعقاد معاهدات و اسناد الزام‌آور رسمی شکل می‌گیرد که با طی تشریفات و شرایط شکلی مندرج در متون قانونی تنظیم شده و از نظر حقوقی الزام‌آور قلمداد می‌شود و یا با استفاده از اسنادی که از نظر حقوقی نیروی الزام‌آوری ندارند، اعتبار و قوت اجرایی آنها تنها در عمل بروز می‌کند. این انعطاف و نبود وصف الزام حقوقی موجب گردید اسناد اخیر با عنوان «حقوق نرم» شناخته شوند و در مقابل، اسناد رسمی بر اساس وصف جزمیت و لزوم متابعت به عنوان «حقوق سخت» مشهور گردند» (شیروی، ۱۳۹۴: ۲۵۲).

مفهوم حقوق نرم و بررسی علل تأثیرگذاری آن در حقوق بین‌الملل از آغاز با چالش مواجه بوده است. با این وصف، رشد روزافزون استفاده از این نوع اسناد حقوقی در کنار تقویت مبانی تحلیلی آن موجب گردید اعتبار آن به رسمیت شناخته شود. برای نمونه می‌توان به ماده ۲۴۹ معاهده اتحادیه اروپا اشاره کرد که طبق آن نهادهایی چون کمیسیون و شورای اروپا صلاحیت تدوین اسناد حقوق نرم را دارند (شیروی، ۱۳۹۴: ۲۵۲). این اسناد لزوماً و همواره به انعکاس عرف واقعی نمی‌پردازند، بلکه در بسیاری موارد صرفاً بیانگر بهترین راه‌حل‌ها در معضلات رایج روابط بین‌المللی هستند که صرف‌نظر از میزان مقبولیت و شناسایی جامعه بین‌المللی در قالب

اسناد نرم به تدوین درآمده‌اند. انتخاب صریح یا ضمنی قواعد حقوق نرم الزام‌آور بودن حقوق نرم را در پی دارد. التزام عملی به یک سند نرم، حاکی از تکامل تدریجی آن، و حرکت از یک استاندارد صرف به سمت قاعده حقوقی واقعی خواهد بود (عابدیان و احمدی، ۱۳۹۵: ۶۰).

توصیه‌های گروه ویژه از جنبه‌هایی که متأثر از اسناد حقوقی سخت نظیر کنوانسیون‌ها، قوانین متحدالشکل و قطعنامه‌های سازمان ملل و شورای امنیت هستند، از الزام قانونی برخوردار بوده^۱، در محدوده حقوق نرم نمی‌گنجند. با عنایت به پیوند نزدیک این توصیه‌ها با اسناد بین‌المللی الزام‌آور، چنین به نظر می‌آید که توصیه‌های گروه ویژه چه از جنبه حقوق نرم و چه از نظر حقوق بین‌المللی، الزام‌آور هستند. از طرف دیگر، از آنجا که اهداف توصیه‌های گروه ویژه در جامعه بین‌المللی هیچ مغایرتی با اهداف اصول اساسی منشور ندارد، لذا از این حیث نیز می‌توان بر وجه الزام‌آوری توصیه‌ها نظر داشت.

مبارزه با پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم در هر محیط جغرافیایی لازم‌الاجرا است و اطلاق توصیه‌های گروه ویژه به این معناست که این مبارزه (وظیفه جهانی) در تمام مناطق اعم از قلمرو تحت صلاحیت یا کنترل دولت‌ها یا مناطق خارج از حوزه صلاحیت ملی (مشترکات جهانی) قابل اعمال است. مشارکت همه کشورهای در جامعه بین‌المللی با رویکرد تثبیت توصیه‌ها در سایه اعتقاد به حقوق نرم و مفاد بعضی از کنوانسیون‌های بین‌المللی، الزام‌آور بودن توصیه‌های گروه ویژه را اثبات می‌کند.

۲.۴. دارای وصف جهان‌شمول

تاریخ حقوق بین‌الملل بیانگر این حقیقت است که سازمان‌ها و نهادهای بین‌المللی همواره تحول‌آفرین بوده و بسیاری از قواعد و قوانین نظام بین‌المللی را تأسیس و اجرا کرده‌اند، و این نقش سازنده در آینده نیز تداوم‌بخش تحولات گذشته خواهد بود. تصور واقعی بر این است که دنیا به سوی جهانی‌شدن و حاکمیت نظام واحد پیش می‌رود. بنابراین، نهادهای جهانی نقش مؤثرتری در کنار دولت‌ها داشته، در نتیجه، حاکمیت سازمان‌های بین‌المللی برجسته می‌شود.

توصیه‌های گروه ویژه در چارچوب حقوق سازمان‌های بین‌المللی، حاوی حقایقی هستند که جامعه بین‌المللی آنها را مشروع و محترم شمرده، این موارد را به‌منزله بدنه حقوق قواعد سنتی و مشترک بین‌الملل و یا اصول حقوقی الزام‌آور برای کلیه دولت‌های جهان، اعم از عضو و غیرعضو می‌داند. باید پذیرفت قواعدی را که تعهدات عام در جامعه بین‌المللی وضع می‌کند، می‌تواند به قاعده عام‌الشمول تبدیل شود. با نگاه به کمیت اعضای گروه ویژه و آثار ناشی از عدم

۱. توصیه شماره ۳: کنوانسیون‌های وین و پالمو؛ توصیه شماره ۴: کنوانسیون پالمو؛ توصیه شماره ۶: قطعنامه‌های ۱۲۶۷ و ۱۳۷۳؛ توصیه‌های شماره ۱۲، ۱۳، ۱۴: خدمات شبکه بانکی.

اجرای توصیه‌های آن، آیا نتیجه‌ای جز این حاصل می‌شود که مصوبات گروه ویژه قواعدی هستند که به‌وسیله جامعه بین‌المللی به‌عنوان قاعده‌ای جهان‌شمول شناخته شده‌اند؟

کشورها مکلف‌اند در راستای همبستگی بین‌المللی آن دسته از معاهداتی را که منعکس‌کننده ارزش‌های عالی جامعه بین‌المللی هستند با حسن‌نیت اجرا کنند؛ چراکه سازمان‌های بین‌المللی قادرند پاره‌ای اوقات به صورت مستقیم و بی‌واسطه تعهدات جدیدی را جهت دولت‌های عضو و غیرعضو سازمان تهیه و تصویب کنند و به‌اجرا گذارند (قائم‌مقام فراهانی، ۱۳۸۶: ۳۷). البته، اراده دولت‌ها در تنظیم معاهدات بین‌المللی منشأ اساسی الزام‌آور بودن تعهدات بین‌المللی است (Henkin, 1986: 46). اما هر زمان میان حاکمیت دولت‌ها و تصمیمات الزام‌آور مجامع بین‌المللی تعارضی پیش آید، به لحاظ پاسداری از مقتضیات نظم عمومی بین‌المللی، این تصمیم سازمان‌های بین‌المللی است که اولویت و قابلیت اجرا خواهد یافت (موتقی، ۱۳۸۸: ۳۲۲). در این راستا نباید نیازهای کشورهای خاص، بلکه باید نیازهای عمومی جامعه بین‌المللی در مجموع در نظر گرفته شود. قواعد بین‌المللی در صورت عمومیت و مقبولیت می‌توانند جنبه قانون برای جامعه بین‌المللی داشته باشند. توصیه‌های گروه ویژه در حوزه مبارزه با پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم و گسترش تسلیحات کشتار جمعی دارای عمومیت بین‌المللی هستند و الزامات آن می‌تواند منافع برتر کل جامعه بین‌المللی را حفظ کند. قواعد گروه ویژه انعکاسی از منافع جامعه بین‌المللی بوده، به این لحاظ یک کشور نمی‌تواند به بهانه عدم عضویت یا حتی مخالفت مستمر با قواعد مربوطه از تعهد به رعایت چنین مقرراتی معاف باشد. عضویت و عدم عضویت کشورها تأثیری در لازم‌الاجرا شدن توصیه‌های گروه ویژه نسبت به آنها ندارد.

توصیه‌های گروه ویژه رهنمودمحور است و برای کشورها، خواه عضو آن باشند یا نباشند، از جنبه بین‌المللی بسیار مفید و راه‌گشا خواهد بود. با توجه به اینکه گروه ویژه از سوی کشورهای توسعه‌یافته و ملل متمدن پشتیبانی می‌شود و اعضای آن و همچنین نهادهای بین‌المللی معیارهای گروه ویژه را برای مبارزه با پول‌شویی قبول دارند و نیز همه نهادهای فراملی با آن همکاری می‌کنند، خواه‌ناخواه راهکارهای این گروه به‌طور مستقیم بر روی نظام مالی بین‌المللی کشورها اثر می‌گذارد. از این رو، می‌توان گفت گروه ویژه چهره قانونی، بازرگانی و بانکداری جهانی است و پیشنهادهای آن در عمل اجرا می‌شود (عالی‌پور، ۱۳۹۵: ۱۶۴). در این راستا می‌توان گفت که حتی عرفی بودن توصیه‌های گروه ویژه می‌تواند از رهگذر جهان‌شمولی آنها اثبات شود.

۴.۳. ضرورت‌های جامعه بین‌المللی

در نظام بین‌الملل رابطه میان محیط داخلی کشورها و محیط بین‌المللی بسیار پیچیده به‌نظر می‌رسد. در این گستره می‌توان به این واقعیت ملموس اشاره کرد که حقوق بین‌الملل به‌عنوان

قواعد حاکم بر روابط بین دولتها در یک فرایند تاریخی، مشتمل و متکی بر مجموعه اصولی است که ضرورت وجود حیات بین‌المللی آنها را ایجاب می‌کند؛ اصولی که در کلیت خود، اجتماع دولتهای به‌دنبال منافع فردی را به سوی جامعه دولتهای به‌دنبال اهداف و منافع جمعی سوق می‌دهد (شریفی طرازکوهی، ۱۳۸۵: ۲۰).

اجتماع دولتها بر مبنای ارزش‌ها و منافع مشترک حاکی از یک جامعه بین‌المللی است که دولتها در جهت نهادینه کردن آن، ضمن شناسایی ارزش‌های جامعه بین‌المللی از طریق حقوق بین‌الملل و نهادهای بین‌المللی اقدام می‌کنند (Ellis, 2005: 28). در فضای نیاز متقابل کشورها، قواعد ناشی از توصیه‌های گروه ویژه در تحکیم نظم جامعه بین‌المللی بسیار مؤثر هستند و می‌توان آنها را نماد همکاری جامعه بین‌المللی دانست.

هر معاهده در نگاه کلی یا در مقام توسعه حقوق بین‌الملل، یا در جهت شفاف کردن محتوای یک قاعده بین‌المللی عرفی (اثر تبلوری)، یا نمادین‌سازی و بیان قاعده عرفی (اثر اعلامی یا همان تدوین حقوق بین‌الملل) و یا تسریع در شکل‌گیری آن است^۱ (ساعد، ۱۳۷۹: ۶). مصوبات گروه ویژه به‌طور عمده با هدف یادشده در انطباق مقتضی بوده، توسعه حقوق بین‌الملل محسوب می‌شوند.

دولتها معمولاً یک اجتماع بین‌المللی را بر مبنای ارزش‌های مشترک و اصول کلی رفتار شکل می‌دهند. علاوه بر وجود اجتماع بین‌المللی دولتها، شرط ضروری برای یک جامعه بین‌المللی هويت مشترک در میان دولتهاست. جهت‌گیری‌های جامعه بین‌المللی در قبال ظهور پدیده‌های پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم ناشی از هويت مشترک دولتهاست. در نظام حقوق بین‌الملل، عنصری که جامعه بین‌المللی را از اجزایش متمایز می‌کند، اولویت منافع عمومی در برابر منافع افراد است؛ یعنی منفعی که بر منافع دولتها برتری دارد (علیزاده و رحمانی، ۱۳۹۵: ۲۸). همین اولویت منافع جامعه بین‌المللی است که وصف الزام‌آوری توصیه‌های گروه ویژه را نیز در نظام حقوق بین‌الملل تثبیت می‌کند.

روند حرکت نظام بین‌المللی به‌تدریج در حال سیر از قدرت محوری به قانون‌محوری است و همین روند موجب شده است که نهادهای بین‌المللی و دولتها به‌تدریج عملکرد خود را با موازین و ضرورت‌های حقوق بین‌الملل منطبق سازند (سادات میدانی، ۱۳۸۴: ۲۴۱). تفکر فراملی در ساختار نظام بین‌الملل، قواعد خود را بر کشورهای جامعه بین‌المللی تحمیل می‌کند و کشورها در عین تعارض منافع، در جامعه بین‌المللی سرنوشت مشترک دارند: «نظام بین‌المللی، مجموعه‌ای از مؤلفه‌ها (دولت‌های ملی) است که در راستای رسیدن به یک هدف (تأمین امنیت) با یکدیگر تعامل می‌کنند» (سیف‌زاده، ۱۳۸۲: ۶۵). در این مسیر راهی جز همکاری و هماهنگی کشورها در

۱. ر.ک. فلسفی، هدایت‌الله، «تحولات دادگستری بین‌المللی»، مجله تحقیقات حقوقی، ش ۱۵، ۱۳۷۴.

چارچوب سازمان‌های بین‌المللی وجود ندارد، چراکه سازمان‌های بین‌المللی می‌توانند با تنظیم قواعد بین‌المللی از رهگذر مصوبات و قراردادهای آنها را با ضروریات روز وفق دهند.

نتیجه

گروه ویژه در درون نظم حقوقی بین‌المللی شکل گرفته و بخشی مهم از محدوده سرزمینی نظم حقوقی بین‌المللی است و در همین چارچوب هم به حیات خویش ادامه می‌دهد. سند تأسیس این سازمان دارای ویژگی معاهده بین‌المللی است که متناسب با شرایط و همسو با جامعه بین‌المللی پیش می‌رود. این سازمان مانند هر سازمان بین‌المللی دیگر اصول مسلم حقوق بین‌الملل را رعایت می‌کند. تعامل میان این سازمان و حقوق بین‌الملل عمومی یک رابطه یک‌طرفه نیست، بلکه رابطه‌ای متقابل میان این دو جاری است. همین که دولت‌ها با یکدیگر وارد انعقاد یک معاهده یا توافقنامه می‌شوند، به صورت خودکار و ضرورتاً وارد نظام حقوق بین‌المللی شده، تحت حاکمیت آن عمل می‌کنند. همین وضعیت در مورد گروه ویژه کاملاً صادق است. با این وصف، اقدامات گروه ویژه در چارچوب حقوق بین‌الملل از اعتبار قانونی برخوردار است. علاوه بر این، به موجب الزامات ناشی از تصمیمات سازمان ملل و شورای امنیت در قالب قطعنامه‌های الزام‌آور، گروه ویژه دارای پشتوانه اجماع و وفاق جهانی است که خود مشروعیت گروه ویژه و مصوبات آن را در عرصه بین‌المللی نمایان می‌سازد.

مشروعیت قواعد حقوق بین‌الملل از اجماع و وفاق عمومی تابعان حقوق بین‌الملل نشئت می‌گیرد؛ امری که اراده دولت‌ها در فرایند آن بسیار مؤثر است. این واقعیت در توصیه‌های گروه ویژه که حاصل وفاق عمومی است نیز کاملاً متجلی است. تصمیمات و مصوبات گروه ویژه چه به صورت نهادینه کردن در سطح ملی و چه تبعیت از آنها به‌عنوان قاعده بین‌المللی، می‌تواند با اعتقاد حقوقی دولت‌ها نسبت به الزام‌آور تلقی نمودن قواعد، شکل گرفته، استمرار رعایت آنها در پرتو رویه بین‌المللی و به‌کارگیری آنها در حوزه خاص، به قواعدی سخت، الزام‌آور و دارای مشروعیت تبدیل شوند. در شرایط موجود جامعه بین‌المللی برای ایجاد صلحی پایدار و جلوگیری از تروریسم و تنش‌های ناشی از آن، ایجاد قواعد وحدت‌ساز و مؤثر ضرورت جامعه جهانی است و باید پذیرفت که مصوبات گروه ویژه می‌تواند منعکس‌کننده عرف بین‌المللی در زمینه مبارزه با پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم باشد و به‌طور کلی تعهدات الزام‌آوری در جامعه حقوقی بین‌المللی تلقی شود. این خصیصه الزام‌آوری مصوبات گروه ویژه ممکن است دلیل محکمی بر مشروعیت گروه ویژه و نشانگر این واقعیت باشد که توصیه‌ها و استانداردهای این گروه بخشی از مجموعه گسترده حقوق بین‌الملل هستند.

منابع و مأخذ

الف) فارسی

- کتاب‌ها

۱. خانی، محمدحسن (۱۳۸۹). پیشینه و نقش سازمانهای بین‌المللی در نظام بین‌الملل، چ ۱، تهران: دانشگاه امام صادق.
۲. ذاکریان، مهدی (۱۳۹۴). سازمان ملل متحد و امنیت جهانی، چ ۱، تهران: خرسندی
۳. زرنشان، شهرام (۱۳۹۲). شکل‌گیری و شناسایی حقوق بین‌الملل عرفی، چ ۱، تهران: گنج دانش.
۴. سادات میدانی، حسین (۱۳۸۴). صلاحیت قانونگذاری شورای امنیت، چ ۱، تهران: دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی.
۵. سیف‌زاده، سید حسین (۱۳۸۵). اصول روابط بین‌الملل، چ ۱، تهران: نشر سفیر.
۶. شیاتزری، کیتی و کریانگ، ساک (۱۳۸۳). حقوق بین‌المللی کیفری، ترجمه بهنام یوسفیان و محمد اسماعیلی، چ ۱، تهران: سمت
۷. عالم، عبدالرحمن (۱۳۹۰). بنیادهای علم سیاست، چ ۱، تهران: نشر نی.
۸. قائم‌مقام فراهانی، سید عبدالمجید (۱۳۸۶). حقوق بین‌الملل سازمانهای بین‌المللی، چ ۴، تهران: دادگستر.
۹. موثقی، حسن (۱۳۸۹). حقوق بین‌الملل - میان حاکمیت اراده و قانون، چ ۱، تبریز: انتشارات دانشگاه آزاد اسلامی.

- مقالات

۱۰. امینی، واحد (۱۳۹۱). «دگرگونی تروریسم در دوران جهانی‌شدن و اثر آن بر روابط شمال به جنوب»، اطلاعات سیاسی، اقتصادی، ش ۲۸۹.
۱۱. خبیری، کابک و دربندی، مارال (۱۳۹۰). «حقوق بین‌المللی و مسئله تروریسم»، فصلنامه علمی - پژوهشی علوم سیاسی و روابط بین‌الملل، ش ۱۶-۱۷.
۱۲. زرنشان، شهرام و شجاعی نصرآبادی، محمد (۱۳۹۶). «ضرورت جرم‌انگاری پولشویی مستقل از جرم منشأ»، آموزه‌های حقوق کیفری، ش ۱۴.
۱۳. زمانی، قاسم (۱۳۷۵). «حقوق قراردادی و تدوین قواعد عرفی در رویه دیوان بین‌المللی دادگستری با تأکید بر قضیه نیکاراگوئه»، مجله حقوقی بین‌المللی، ش ۲۰.
۱۴. زمانی، قاسم و حسینی اکبرنژاد، هاله (۱۳۹۴). «جامعه بین‌المللی و عدالت کیفری جهانی»،

- فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، دوره ۵۴، ش ۳.
۱۵. ساعد، نادر (۱۳۷۹). «مقدمه‌ای بر معاهده منع آزمایش‌های هسته‌ای»، مجله سیاست دفاعی، ش ۳۰-۲۹.
۱۶. شریفی طرازکوهی، حسین (۱۳۸۵). «هنجارهای حقوق بشری و پردازش حقوق بین‌المللی»، مجله پژوهش حقوقی، ش ۷.
۱۷. شمسایی، محمد (۱۳۹۷). «سازمان تجارت جهانی و نظم حقوقی بین‌المللی»، فصلنامه پژوهش حقوق، ش ۳۷.
۱۸. شمس ناتری، محمدابراهیم و اسلامی، داود (۱۳۹۰). «ماهیت کیفری تأمین مالی تروریسم»، مطالعات حقوق کیفری و جرم‌شناسی، دوره ۲، ش ۴ و ۵.
۱۹. شیروی، عبدالحسین (۱۳۹۴). «حقوق نرم» مجله مطالعات حقوق تطبیقی، دوره ۶، ش ۱.
۲۰. عابدیان، میرحسین و احمدی، منا (۱۳۹۱). «مفهوم حقوق نرم و مزایای آن در نظام حقوق تجارت بین‌الملل»، مجله تحقیقات حقوقی، ش ۶۰.
۲۱. عالی‌پور، حسن (۱۳۹۵). «اهمیت روابط با گروه ویژه اقدام مالی در پسابرجام»، فصلنامه مطالعات راهبردی، سال نوزدهم، ش ۱.
۲۲. عباسی، اصغر (۱۳۸۶). «معرفی گروه ضربت اقدام مالی علیه پولشویی»، پژوهشنامه حقوق و علوم سیاسی، ش ۵.
۲۳. علیزاده، مسعود و رحمانی، ابراهیم (۱۳۹۵). «ضرورت درک تحول مفهوم جامعه بین‌المللی در حقوق و روابط بین‌الملل، جستارهای سیاسی معاصر»، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی سال هفتم، ش ۴.
۲۴. مافی، همایون و بذار، وحید (۱۳۹۵). «نظریه سلسله‌مراتب هنجاری در پرتو قواعد حقوق بشری با تأکید بر رویه قضایی بین‌المللی»، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، دوره ۴۶، ش ۴.

(ب) خارجی

- Books

24. Bassiouni (1996). **International Crimes: Jus Cogens and Obligatio Erga Omnes**, vol. 59 *Law & Contemporary Problems*, No. 4
25. Henkin, Louis (1986). **International Law: Politics, Values and Functions**, *General Course on Public International Law*, RCADI vol. 216
26. Scott, W. R. (2008). **Institutions and Organizations: Ideas and Interests**, 3rd ed. Sage Publications, Thousand Oaks, CA.
27. The World Bank Work Book (2009). **Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism: A Comprehensive Training Guide**, World Bank published.

- Articles

28. Deplano, Rossana. (2013). "Fragmentation and Constitutionalisation of International Law: A Theoretical Inquiry", *European Journal of Legal Studies*, vol. 6, No. 1, pp. 67-89
29. Gioia, Dennis A., and Kumar Chittipeddi. (1991). "Sensemaking and sensegiving in strategic change initiation", *Strategic Management Journal*, vol. 12, no. 6, Pennsylvania state university, pp.433-448
30. Joshua Meltzer (2005). "State Sovereignty and The Legitimacy of The WTO", *U. Pa. J. Int'l Economic Law*, vol. 26, pp. 693-733
31. Moisés Naím (2009). "Minilateralism: The Magic Number to Get Real International Action", *Foreign Policy*, pp. 3-4, Available at: <https://www.researchgate.net/publication>
32. Santana, Adele (2012). "Three elements of stakeholder legitimacy", *Journal of Business Ethics*, pp. 257-265
33. Steven Reinhold (2014). "Good faith in international law", *UCL Journal of Law and Jurisprudence*, pp. 40-63, 2014

- Thesis

34. Ellis, D.C (2005). "Defending the international Interest, a Dissertation presented for the degree of doctor of philosophy", University of Florida. *Encyclopedia of public international law*.

- Document

35. FATF Mandate (2012-2020). Washington, DC , 2012. www.fatf-gafi.org. 20/10/97

- Website

36. fatf-gafi.org. Accessed on 25/07/2020