

به نام خدا



اظهار نظر کارشناسی درباره:
«لایحه الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به موافقتنامه (کنوانسیون) تمپره
در مورد ارائه منابع مخابراتی برای کاهش آثار بلا و عملیات امدادی»



محمدامین احمد لو

مشخصات لایحه

دوره دوازدهم - سال اول

شماره ثبت:

۱۱۹



دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن

گروه مخابرات و
فناوری اطلاعات

مشخصات گزارش:

۱. مقدمه

نوع گزارش:

- طرح / لایحه
- راهبردی
- نظارتی

شماره مسلسل:

۳۱۰۲۰۵۳۸

تاریخ انتشار:

۱۴۰۳/۱۲/۲۱



با توجه به روند فزاینده دامنه، پیچیدگی، کثرت و تأثیر بلایا در کشور و نیاز نهادهای بشردوستانه امداد و نجات برای انجام وظایف خطیر خود به منابع مخابراتی قابل اتکا و انعطاف‌پذیر و ضرورت ارائه کمک فنی برای توسعه منابع مخابراتی جهت کاهش بلا و انجام عملیات امدادی و با عنایت به اولویت تأمین ارتباطات اضطراری نجات بخش زندگی دولت «لایحه الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به موافقتنامه (کنوانسیون) تمپره در مورد ارائه منابع مخابراتی برای کاهش آثار بلا و عملیات امدادی» را در تاریخ ۱۴۰۳/۰۶/۲۸ به تصویب هیئت وزیران رساند و این لایحه در تاریخ ۱۴۰۳/۰۷/۲۹ با شماره ثبت ۱۱۹ در مجلس اعلام وصول شد.

هنگام وقوع بلایا ارتباطات مخابراتی اغلب مختل شده و شبکه‌های تلفن همراه از کار می‌افتند. اما در سطوح مختلفی نیاز به ایجاد ارتباطات مؤثر برای هماهنگی و پاسخ به بلایا وجود دارد. از جمله این موارد می‌توان به ضرورت حفظ ارتباطات در سطح ملی به منظور هماهنگی بین ذینفعان درگیر برای پاسخگویی و بهبود شرایط و در سطح بین‌المللی به منظور هماهنگی میان سازمان‌های بین‌المللی و سازمان‌های غیردولتی نظیر صلیب سرخ و هلال احمر و... اشاره نمود. در همین راستا لایحه الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به موافقتنامه (کنوانسیون) تمپره در مورد ارائه منابع مخابراتی برای کاهش آثار بلا و عملیات امدادی در تاریخ ۱۴۰۳/۰۷/۲۹ در مجلس اعلام وصول شد. با بررسی گزارش کمیسیون صنایع و معادن درخصوص این لایحه و همچنین بررسی تفصیلی کنوانسیون تمپره در بندهای مختلفی از کنوانسیون به حق کشورها در پیروی از قوانین داخلی خود در مواقع مغایرت با شروط کنوانسیون، امکان تحفظ و تعیین شرط برای عضویت و لزوم صدور درخواست کمک از سوی کشور و امکان رد کمک‌های ارسالی وجود دارد. با این توصیف اگر کشور صرفاً در شرایط اضطراری و مطابق برنامه از پیش تعیین شده به همکاری با اعضای قابل اعتماد بپردازد، می‌توان از ورود آسیب احتمالی به منافع ملی کشور جلوگیری کرد.

حبیب‌اله ظفریان، میلاد بیگی (ناظران علمی)، محمد آدمی (اظهار نظر کنندگان)؛ نقسیه حاجی صفری (صفحه‌آرا).

۲. بررسی گزارش کمیسیون صنایع و معادن در خصوص لایحه ثبت ۱۱۹

لایحه ارسالی دولت به مجلس تنها با یک تبصره ذیل ماده واحده برای رعایت اصول ۷۷ و ۱۳۹ قانون اساسی بوده است. با این وجود در نهایت مصوبه تحت یک ماده واحده و دو تبصره در کمیسیون صنایع نهایی گردید. بر اساس مصوبه کمیسیون صنایع و معادن به دولت جمهوری اسلامی ایران اجازه داده می‌شود به موافقتنامه (کنوانسیون) تمپره در مورد ارائه منابع مخابراتی برای کاهش آثار بلا و عملیات امدادی مشتمل بر (۱۷) ماده به شرح پیوست ملحق گردد و اسناد الحاق را نزد امین اسناد تودیع نماید.

در تبصره «۱» این مصوبه به موضوع ارجاع داوری پرداخته و رعایت اصول هفتاد و هفتم (۷۷) و یکصد و بیست و پنجم (۱۲۵) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در مورد هرگونه اصلاح موافقتنامه (کنوانسیون) موضوع ماده (۱۳) و اصل یکصد و سی و نهم (۱۳۹) در مورد ارجاع به داوری موضوع ماده (۱۱) آن الزامی دانسته است.

همچنین در تبصره «۲» این مصوبه بیان داشته است که در اجرای اصول یکصد و پنجاه و دوم (۱۵۲) و یکصد و پنجاه و سوم (۱۵۳) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران دولت مکلف است جهت حفظ امنیت داخلی و جلوگیری از جاسوسی و نفوذ سلطه بیگانگان با رعایت پیوست امنیتی مورد تأیید شورای عالی امنیت ملی تدابیر لازم را اتخاذ نماید.

۲-۱. تاریخچه کنوانسیون تمپره

کنوانسیون تمپره (Tampere Convention) یک کنوانسیون بین‌المللی است که در سال ۱۹۹۸ در شهر تمپره فنلاند به تصویب رسید. نام کامل این کنوانسیون، «کنوانسیون تمپره درباره تأمین منابع مخابراتی برای عملیات کاهش بلایا و امداد رسانی» است. هدف اصلی آن تسهیل دسترسی به منابع مخابراتی در مواقع اضطراری و بلایای طبیعی است تا پاسخگویی به بحران‌ها سریع‌تر و مؤثرتر صورت گیرد. این کنوانسیون به پشتوانه ۵۰ مصوبه بین‌المللی، از جمله قانون اساسی اتحادیه بین‌المللی مخابرات (ITU) تدوین شده و بر اولویت ارتباطات اضطراری برای نجات جان انسان‌ها تأکید دارد. اجرای این کنوانسیون برای کشورهای عضو کنوانسیون از تاریخ ۸ ژانویه ۲۰۰۵ لازم‌الاجرا گردید.

۲-۲. اهداف اصلی بیان شده از کنوانسیون تمپره

الف) چارچوب قانونی لازم برای استفاده از ارتباطات مخابراتی در کمک‌های بشردوستانه بین‌المللی را فراهم می‌کند.
ب) موانع قانونی و مقرراتی را در زمینه حفظ و ایجاد ارتباطات مخابراتی در شرایط بحران را کاهش می‌دهد.
ج) به طور کامل از منافع کشورهای درخواست‌کننده و دریافت‌کننده کمک‌های بین‌المللی محافظت می‌کند. دولت میزبان همچنان حق نظارت و مدیریت کمک‌های بین‌المللی را حفظ می‌کند.
د) ایجاد توافقات دوجانبه بین ارائه‌دهندگان کمک و کشورهای درخواست‌کننده یا دریافت‌کننده این کمک‌ها را پیش‌بینی می‌کند.

۲-۳. اصول بنیادی کنوانسیون تمپره

کنوانسیون تمپره براساس اصول زیر بنا شده است:

الف) کاهش موانع قانونی و مقرراتی: امضاکنندگان متعهد می‌شوند که موانع قانونی برای عبور کارکنان، تجهیزات، مواد و اطلاعات از

مناطق آسیب‌دیده را کاهش دهند. کشورهای عضو توافق می‌کنند که «موانع قانونی در استفاده از منابع مخابراتی برای کاهش اثرات بلایا و امدادرسانی را کاهش داده یا حذف کنند».

ب) تضمین امتیازات، مصونیت‌ها و تسهیلات لازم برای کارکنان امدادی و سازمان‌هایی که کمک‌های مخابراتی ارائه می‌دهند، از جمله:

- مصونیت از بازداشت، توقیف یا پیگرد قضایی؛
- مصونیت از مصادره یا تحریم تجهیزات، مواد و اموال آن‌ها؛
- معافیت از مالیات و سایر هزینه‌ها (به‌جز مالیات بر ارزش افزوده - VAT)؛
- دسترسی به تأسیسات و امکانات محلی؛
- معافیت از دریافت مجوزهای خاص یا تسریع در فرآیند صدور مجوز؛
- حفاظت از کارکنان، تجهیزات و مواد امدادی.

۴-۲. وضعیت عضویت کشورهای جهان در کنوانسیون تمپره

در حال حاضر ۶۰ کشور جهان این کنوانسیون را امضا کرده‌اند و ۴۹ کشور آن را تصویب (مورد تأیید قانونی) قرار داده‌اند. تصویب یک اقدام بین‌المللی است که در آن یک کشور رضایت خود را برای متعهد شدن به کنوانسیون اعلام می‌کند. تصویب به معنای تأیید کنوانسیون در سطح داخلی و تصویب قوانین لازم برای اجرای مفاد کنوانسیون در داخل کشور است. جدول زیر لیست کشورهای عضو در این کنوانسیون را نشان می‌دهد.

جدول ۱. کشورهای عضو کنوانسیون تمپره

آسیا و اقیانوسیه	اروپا	آمریکا	آفریقا
کشورهای امضاکننده مغولستان، نپال، تاجکستان، ازبکستان، جزایر مارشال،	استونی، آلمان، ایتالیا، لهستان، مالت، روسیه، مقدونیه، پرتغال	ایالات متحده آمریکا، هندوراس، برزیل، کاستاریکا، شیلی، سنت لوسیا، هاییتی	سودان، موریتانی، نیجر، سنگال، مالی، ماداگاسکار، بنین، چاد، کونگو، گابن، غنا
کشورهای تصویب‌کننده سريلانكا، هند، پاکستان، لبنان، کویت، عمان، ارمنستان	اسپانیا، بریتانیا، فرانسه، بلغارستان، چک، قبرس، دانمارک، فنلاند، لوکزامبورگ، ایرلند، لیختنشتاین، لیتوانی، آلبانی، مجارستان، هلند، بلژیک، رومانی، اسلواکی، سوئد، سوئیس، ایسلند، مونتنه‌گرو	آرژانتین، کانادا، السالوادور، اروگوئه، نیکاراگوئه، پاناما، پرو، ونزوئلا، باربادوس، دومینیکا، تونگا	کنیا، اوگاندا، بروندي، مراکش، گینه، لیبی، کیپ ورد

۵-۲. نحوه تصویب کنوانسیون تمپره

هنگام پذیرش کنوانسیون، یک کشور می‌تواند موافقت خود را برای پایبندی به مفاد آن از طریق یکی از روش‌های زیر اعلام کند، فرآیند تصویب این کنوانسیون به رویه‌های ملی هر کشور بستگی دارد.

- امضای قطعی (Definitive Signature)
- امضا با شرط تصویب، پذیرش یا تأیید، که بدین معناست که پس از امضا کنوانسیون باید سند تصویب، پذیرش یا تأیید به‌طور رسمی ارائه شود.

- سپردن مستقیم سند تصویب یا الحاق (Ratification/Accession)

پس از تکمیل فرآیند تصویب داخلی توسط طرف های متعاقد کنوانسیون تامپره، اسناد کتبی که نشان دهنده موافقت رسمی التزام به مفاد کنوانسیون، حق شرطها و اعلامیه های مربوطه در اختیار نهاد امین کنوانسیون قرار داده خواهد شد. در مورد کنوانسیون تامپره، دبیرکل سازمان ملل متحد نقش امین کنوانسیون را ایفا می کند. حق شرط به معنای اعلامیه ای است که به موجب آن یک کشور حق دارد از پذیرش برخی از مفاد کنوانسیون خودداری کند.

۶-۲. نمونه حق شرطهای کشورهای مختلف

الف) کلمبیا

حق شرط: دولت جمهوری کلمبیا نسبت به بند «۳» از ماده (۱۱) اعلام حق شرط می کند، به این معنا که کلمبیا خود را ملزم به پذیرش هیچ یک از روش های حل و فصل اختلافات پیش بینی شده در بند «۳» از ماده (۱۱) نمی داند.

ب) دانمارک / سوئد / بریتانیا

اعلامیه: «در ارتباط با تصویب کنوانسیون تامپره درباره تأمین منابع مخابراتی برای کاهش بلایا و عملیات امداد رسانی («کنوانسیون»)، دانمارک اعلام می دارد که در مواردی که برخی از مفاد این کنوانسیون در حوزه مسئولیت جامعه اروپایی قرار دارد، اجرای کامل آن توسط دانمارک / سوئد باید مطابق با رویه های این سازمان بین المللی انجام شود».

ج) ایرلند / مونته نگرو / لوکزامبورگ

حق شرط: «با توجه به اینکه برخی از مفاد کنوانسیون تامپره درباره تأمین منابع مخابراتی برای کاهش بلایا و عملیات امداد رسانی در حوزه مسئولیت جامعه اروپایی قرار دارد، اجرای کامل این کنوانسیون توسط ایرلند / مونته نگرو / لوکزامبورگ باید مطابق با رویه های این سازمان بین المللی انجام شود».

د) اسپانیا

حق شرط: با توجه به اینکه برخی از مفاد کنوانسیون تامپره درباره تأمین منابع مخابراتی برای کاهش بلایا و عملیات امداد رسانی در حوزه مسئولیت جامعه اروپایی قرار دارد، اسپانیا نمی تواند این تصمیمات را اجرا کند، مگر اینکه جامعه اروپایی به یکی از طرف های این کنوانسیون تبدیل شود.

ه) ونزوئلا

حق شرط ارائه شده هنگام امضا: براساس مفاد بند «۶» از ماده (۱۱) کنوانسیون تامپره درباره تأمین منابع مخابراتی برای کاهش بلایا و عملیات امداد رسانی (ICET-98)، جمهوری بولیواری ونزوئلا نسبت به بند «۳» این ماده اعلام حق شرط می کند. بنابراین، ونزوئلا خود را ملزم به پذیرش داوری به عنوان روشی برای حل و فصل اختلافات نمی داند و صلاحیت الزام آور دیوان بین المللی دادگستری را نیز به رسمیت نمی شناسد.

حق شرط ارائه شده هنگام تصویب: بر اساس مفاد بند «۱» از ماده (۱۴) کنوانسیون تامپره درباره تأمین منابع مخابراتی برای کاهش بلایا و عملیات امداد رسانی، جمهوری بولیواری ونزوئلا نسبت به بندهای «۳» و «۴» از ماده (۱۱) اعلام حق شرط می کند. بنابراین، این کشور خود را ملزم به پذیرش داوری به عنوان روشی برای حل و فصل اختلافات نمی داند و صلاحیت الزام آور دیوان بین المللی دادگستری را نیز به رسمیت نمی شناسد.

۷-۲. تاریخچه موضوع الحاق به کنوانسیون تمپره در مجلس شورای اسلامی

لایحه عضویت در این کنوانسیون تا کنون ۳ مرتبه از سوی دولت به مجلس شورای اسلامی ارائه شده است. در دوره‌های دهم مجلس در سال ۱۳۹۵ با شماره ثبت ۱۲۶، در دوره یازدهم مجلس در سال ۱۳۹۹ با شماره ثبت ۹۲ و در دوره دوازدهم در سال ۱۴۰۳ با شماره ثبت ۱۱۹ اعلام وصول شده است. در دو مرحله قبل این طرح به دلیل ابهام در توجیهات لزوم پیوستن ایران به این کنوانسیون، عدم تقاضای جدی از سوی نهادهای متولی امداد و نجات کشور در شرایط بلایای طبیعی و برخی ابهامات امنیتی در مجلس تصویب نشده است.

۸-۲. ابهامات الحاق به کنوانسیون تمپره

الف) در مقدمه و دلایل توجیهی لایحه استدلال فنی و کارشناسی محکمی در رابطه با نیاز و ضرورت کشور برای پیوستن به این کنوانسیون بیان نشده است. در این راستا ضرورت دارد در وهله اول گزارشی از زیرساخت‌های مخابراتی و ارتباطی مورد نیاز در شرایط بحران که می‌بایست نسبت به تأمین آن در هنگام وقوع بحران از مسیر کمک‌های خارجی اقدام شود، ارائه می‌شد. همچنین وزارت ارتباطات می‌بایست گزارشی از سوابق وضعیت پایداری شبکه ارتباطی کشور در بلایای طبیعی گذشته کشور نظیر سیل و زلزله ارائه می‌نمود، تا اهمیت و ضرورت الحاق به این کنوانسیون شفاف‌تر می‌شد.

ب) ارائه استدلالات و دلایل توجیهی برای عضویت در این کنوانسیون از آن جهت حائز اهمیت است که مطابق اطلاعاتی لیست کشورهای عضو این پیمان نامه در سایت سازمان ملل تاکنون صرفاً ۴۹ کشور به کنوانسیون پیوسته و ۱۱ کشور نیز صرفاً آن را امضا نموده‌اند. ثانیاً کشورهای نظیر چین و ژاپن و اندونزی در شرق و جنوب شرق آسیا که همواره با حوادث طبیعی متعددی مواجه هستند، تاکنون به این کنوانسیون نپیوسته‌اند. در میان کشورهای غرب آسیا و همسایگان ایران نیز کشورهای نظیر عربستان، ترکیه، امارت و رژیم اشغالگر قدس و ... در این کنوانسیون حضور ندارند.

ت) به نظر می‌رسد مصوبه کمیسیون در بردارنده شروط کافی و صریح برای الحاق به این موافقت‌نامه نیست. به نظر می‌رسد تبصره دوم مصوب کمیسیون به دلیل ابهام در محتوای تبصره، با اصل ۸۵ قانون اساسی و سیاست‌های کلی قانونگذاری در تعارض است و نیازمند اصلاح می‌باشد. همچنین پیشنهاد می‌شود تبصره دیگری نیز جهت بیان این مطلب که جمهوری اسلامی ایران خود را ملزم به رعایت سازوکار داوری جهت حل اختلاف، مندرج در بند «۳» ماده (۱۱) موافقت‌نامه نمی‌داند، به ماده واحده اضافه شود.

ث) در مورد تعیین نهاد مسئول اجرای همکاری‌های فرامرزی، ساختار سازمانی آن و وظایف و اختیارات مقررات‌گذار مخابراتی در شرایط بحرانی پیشنهادی ارائه نشده است. لازم به ذکر است یکی از الزامات کلیدی در اجرای مناسب این کنوانسیون اصلاح و تسهیل رویه‌های اجرایی و قانونی در شرایط بحرانی به منظور امکان مبادله و استفاده از انواع منابع مخابراتی در تعامل با دولت‌های خارجی است.

ج) در بند «۶» ماده (۱) معاهده تعریف عبارت «بلایا» به صورت مفهومی گسترده‌تر از بحران‌های طبیعی نظیر سیل و زلزله انجام شده است و هرگونه بحران در جوامع به آن اطلاق شده است که از این منظر گستره آن با ابهام مواجه است.

ح) در ماده (۱) بند «۷» و همچنین ماده (۳) بند «۲» بخش الف، عبارت استقرار تجهیزات مخابراتی زمینی و ماهواره‌ای جهت پیش‌بینی، رصد و ارائه اطلاعات جهت اقدامات پیشگیرانه برای کاهش بلا با توجه به ماهیت پیشینی آن و امکان استقرار تجهیزات خارجی در کشور، امکان برخی تهدیدات امنیتی را فراهم می‌سازد.

۳. جمع‌بندی

در نهایت بررسی کلیات این مصوبه بیانگر موارد زیر است:

۱. چارچوب تعهدات و اقدامات تعریف شده در کنوانسیون در زمینه همکاری با سایر کشورهای عضو بسیار منعطف و متکی به سیاست دولت در این زمینه خواهد بود.
۲. با توجه به ابعاد مختلف تحریمی حاکم بر کشور خصوصاً در حوزه تجهیزات فنی مخابراتی، سایر کشورها به سادگی می‌توانند با ارجاع درخواست ایران به این مسئله از همکاری و ارائه کمک در زمینه منابع مخابراتی - نظیر کمک‌های فنی، تجهیزاتی و اطلاعاتی - حتی در شرایط اضطراری - خودداری کنند و این کنوانسیون اقدامی در مقابله با این موضوع نخواهد کرد.
۳. در بندهای مختلفی از کنوانسیون به حق کشورها در پیروی از قوانین داخلی خود در مواقع مغایرت با شروط کنوانسیون، امکان تحفظ و تعیین شرط برای عضویت و لزوم صدور درخواست کمک از سوی کشور و امکان رد کمک‌های ارسالی وجود دارد. با این وجود در متن پیشنهادی چارچوب دقیقی برای شناسایی مخاطرات و ذکر شروط مد نظر کشور ارائه نشده است.
۴. پیرو این کنوانسیون دولت به‌طور طبیعی می‌بایست اختیارات و ساختاری به منظور اجرای تعهدات مربوط به این کنوانسیون در شرایط بحرانی نظیر حذف تعرفه واردات کالاهای مخابراتی، مجوزهای ضروری برای واردات، مصونیت‌های لازم برای افراد و تجهیزات ارائه شده جهت کمک ایجاد نمود. این موضوع با قوانین مختلفی در حوزه مالیات، گمرکات، حقوق ورودی و... در تعارض خواهد بود.
۵. تبصره‌های الحاق شده به ماده واحده نتوانسته است به خوبی شروط و تحفظ‌های مد نظر کشور در این حوزه را بیان نماید.
۶. در نهایت با توجه به جمیع موارد فوق به‌نظر می‌رسد ارائه لایحه الحاق جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون تمپره در حالی برای بار سوم به مجلس شورای اسلامی صورت می‌پذیرد که در حال حاضر هیچ‌یک از کشورهای همسایه ایران به این کنوانسیون ملحق نشده‌اند و دولت نیز دلایل فنی و کارشناسی مشخصی برای الحاق به این معاهده ارائه نکرده است. لذا پیوستن به این کنوانسیون فاقد توجیه کارشناسی می‌باشد.

جدول ۲. خلاصه اظهارنظر در خصوص «لایحه ارجاع اختلاف بین سازمان گسترش و نوسازی

صنایع ایران (شرکت مدیریت طرح‌های صنعتی ایران) و شرکت ساتارم به داوری»

شماره ماده	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون
ماده واحده		*		
تبصره «۱»		*		
تبصره «۲»		*		

گزیده سیاستی مدیریتی (پیامک منتخب):

ارائه لایحه الحاق جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون تمپره در حالی برای بار سوم به مجلس شورای اسلامی صورت می‌پذیرد که هیچ یک از کشورهای همسایه ایران به این کنوانسیون ملحق نشده‌اند و دولت دلایل فنی و کارشناسی مشخصی برای الحاق به این معاهده ارائه نکرده است.