

گزارش کارشناسی درباره لایحه :

تصویب پروتکل جلوگیری از اعمال غیرقانونی خشونت‌آمیز در فرودگاه‌هایی که در خدمت هواپیمایی کشوری بین‌المللی می‌باشند مکمل کنوانسیون جلوگیری از اعمال غیرقانونی علیه امنیت هواپیمایی کشوری منعقد شده در مونترال به تاریخ (۲۳) سپتامبر ۱۹۷۱ میلادی (۱۳۵۰/۷/۱) هجری شمسی

شماره مسلسل: ۵۹۰۹ کدموضوعی: ۲۰۰

عنوان پروتکل: جلوگیری از اعمال غیرقانونی خشونت‌آمیز در فرودگاه‌های بین‌المللی یا فرودگاه‌هایی که در خدمت هواپیمایی کشوری بین‌المللی هستند.
عنوان کنوانسیون: جلوگیری از اعمال غیرقانونی علیه امنیت هواپیمایی

واژه‌های کلیدی

۱- مقاله‌نامه: معمولاً برای اسنادی که جنبه رسمی و چندجانبه دارند به کار می‌رود. همچنین به معاهدات چندجانبه که توسط ارکان سازمان‌های بین‌المللی مانند کنفرانس سازمان بین‌المللی کار و مجمع سازمان هواپیمایی کشوری بین‌المللی به تصویب می‌رسند نیز مقاله‌نامه می‌گویند.

معاهدات چندجانبه معروف به قاعده‌ساز^۲ نیز عنوان مقاله‌نامه دارند، مانند مقاله‌نامه‌های وین درباره حقوق معاهدات (۱۹۶۹)

۲- پروتکل: ^۳ به موافقتنامه‌هایی اطلاق می‌گردد که جنبه رسمی بودنشان کم‌تر از عهدنامه یا مقاله‌نامه است و هرگز به صورت معاهده بین رؤسای کشورها مورد استفاده قرار نمی‌گیرد. پروتکل نسبت به مقاله‌نامه یا عهدنامه بیش‌تر جنبه فرعی و کمکی دارد، ولی گاهی خود می‌تواند یک سند مستقل باشد که در این صورت نیاز به تصویب جداگانه دارد.

1. Convention.
2. Law - making.
3. Protocole.



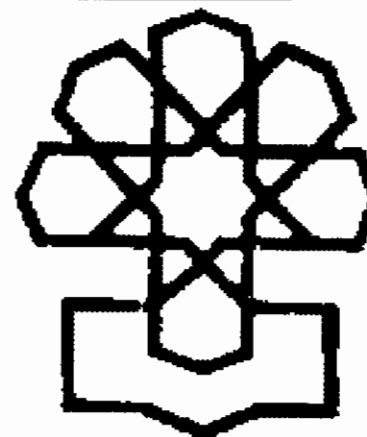
دوره ششم - سال اول
۱۳۷۹-۱۳۸۰
تاریخ چاپ ۱۳۷۹/۸/۵

شماره ترتیب چاپ: ۳۲۲
شماره چاپ سابقه:
شماره دفتر ثبت: ۱۴۶

گزارش کارشناسی درباره لایحه :

تصویب پروتکل جلوگیری از اعمال غیرقانونی خشونت‌آمیز در فرودگاه‌هایی که در خدمت هواپیمایی کشوری بین‌المللی می‌باشند مکمل کنوانسیون جلوگیری از اعمال غیرقانونی علیه امنیت هواپیمایی کشوری منعقد شده در مونترال به تاریخ (۲۳) سپتامبر ۱۹۷۱ میلادی (۱۳۵۰/۷/۱) هجری شمسی

برای شور



کمیسیون‌های ارجاعی امنیت ملی و سیاست خارجی - عمران - قضایی و حقوقی

شماره مسلسل: ۵۹۰۹ کدموضوعی: ۲۰۰

معاونت پژوهشی
دی ۱۳۷۹

کار: دفتر سیاسی فرهنگی

گزارش‌های توجیهی

در پی حوادثی که طی سال‌های گذشته در تعدادی از فرودگاه‌های بین‌المللی به وقوع پیوسته است جامعه بین‌المللی متفقاً به این جمع‌بندی نهایی رسیده است که هر چند مفاد کنوانسیون‌های سه‌گانه امنیت هواپیمایی کشوری توکیو^۱ و لاهه^۲ و مونترال^۳ در راستای ایجاد آرامش و امنیت در فرودگاه‌های بین‌المللی مؤثر بوده، اما به هیچ وجه وافی به مقصود نبوده و متضمن «ایمنی هواپیمایی کشوری» نمی‌گردد.

لذا دولت کانادا به همراه ۲۵ کشور دیگر در سپتامبر ۱۹۸۶ مبتکر ارائه طرحی مبتنی بر اتخاذ تدابیر امنیتی در فرودگاه‌ها که بر طرف‌کننده نواقص هر سه کنوانسیون فوق‌الذکر باشد، گردید. با این سند قانونی جهت تأمین امنیت لازم در فرودگاه‌های بین‌المللی در فوریه ۱۹۸۸، حضور ۸۱ کشور و ۸ عضو ناظر در کانادا مورد بررسی و تصویب نمایندگان ۴۷ دولت قرار گرفت.

جمهوری اسلامی ایران در کنفرانس مونترال سند نهایی^۴ را امضا کرد اضافه می‌نماید، که تاکنون ۷۲ دولت به پروتکل مزبور ملحق شده‌اند.

الف- مقاصد لایحه

پروتکل مورد بحث، مکمل کنوانسیون مقابله با اعمال غیرقانونی علیه امنیت هواپیمایی کشوری مورخ ۱۹۷۱ مونترال می‌باشد که طبق آن، افرادی که مرتکب اعمال خشونت‌آمیز در فرودگاه‌های کشوری بین‌المللی یا علیه تأسیسات آن یا هواپیماهای مستقر بر روی باند گردند یا موجبات اختلال در خدمات فرودگاهی را فراهم سازند، مجرم شناخته می‌شوند. به علاوه هر دولتی که متهم به ارتکاب جرم است و در قلمرو آن دولت حضور داشته باشد- چه به صورت مقیم و چه به صورت مسافر- آن دولت مکلف به اعمال صلاحیت قضایی خود علیه وی خواهد بود. با این توضیح، مقاصد دیگر این لایحه را می‌توان چنین بیان نمود:

۱- جلوگیری و پیش‌گیری از تهدیدات امنیتی علیه جان افراد حقیقی و حقوقی.

۱. راجع به جرایم ارتکابی در هواپیما به سال ۱۹۶۳ میلادی.

۲. راجع به جلوگیری از تصرف غیرقانونی هواپیما به سال ۱۹۷۰ میلادی.

۳. راجع به جلوگیری از اعمال غیرقانونی علیه امنیت هواپیمایی کشوری به سال ۱۹۷۱ میلادی.

4. Final act.

۲- پیشگیری از اختلال پرواز و تأمین امنیت فرودگاه‌های از پیش تعریف شده.

۳- رفع نواقص کنوانسیون‌های اخیر در جهت اقدامات تأمینی و حفاظتی نرم‌افزاری و سخت‌افزاری باندها و تأسیسات هواپیمایی، از جمله هواپیماهای مستقر بر روی باندها یا خدمات فرودگاهی.

۴- پیش‌گیری از تصرف غیرقانونی هواپیما از طریق جلوگیری از اعمال غیرقانونی علیه امنیت هواپیمایی کشور.

۵- پیش‌بینی اقدامات مناسب برای مجازات مجرمان مربوط در راستای ایجاد امنیت پرواز داخلی و خارجی.

۶- حمایت از اقدامات سازمان هواپیمایی کشوری بین‌المللی در ارتباط با امنیت هواپیمایی کشوری و نیز رفع موانع قانونی برخورد این سازمان با متهمین و مرتکبین جنایات از پیش سازماندهی شده علیه امنیت ملی.

۷- جلوگیری از تضعیف اعتماد عمومی نسبت به امنیت پروازهای خارجی و داخلی در فرودگاه‌های مذکور.

۸- پذیرش تکلیف دولت‌های عضو این مُقاوله‌نامه برای استرداد مجرمین تحت پیگرد بین‌المللی و اتخاذ تدابیر قضایی بایسته در معنای تعقیب و تحویل این افراد.

۹- پذیرش قواعد بین‌المللی مبارزه با تروریسم بین‌الملل و خشونت جهانی علیه شهروندان زمینی که از عمده مباحث حقوق بین‌الملل (بدون شناسایی مرزهای نژادی و جغرافیایی) است در راستای حمایت از زنان و کودکان و شهروندان بی‌گناه که در طی بمب‌گذاری‌ها و هواپیما ربایی‌های سال‌های اخیر صدمه دیده‌اند.

۱۰- قبول تکلیف بین‌المللی و شناخته شده جهانی توسط ایران در جهت مبارزه با تروریسم بین‌الملل، که دو دهه اخیر همواره توسط مجامع بین‌المللی به خاطر حمایت از جنبش‌های رهایی‌بخش مورد مؤاخذه قرار می‌گرفته است؛ اکنون با پذیرش این قواعد و اعلام برائت از تروریسم جهانی، جمهوری اسلامی خواهد توانست وجهه صلح دوستی خویش را که همواره به آن وفادار مانده به جامعه جهانی نشان دهد.

سال‌هاست که رفتارهای تروریستی داخلی و خارجی امنیت جمهوری اسلامی را عمیقاً با خطرهای مختلفی مواجه کرده است. ایران همواره مظلوم تروریسم جهانی و مورد سوء قصد‌های مختلف محاربین داخلی و خارجی خویش گردیده، اما در جامعه جهانی چهره خشنی از این ملت و دولت ترسیم شده فلذا یکی از نقاط قوت این لایحه را می‌توان ترمیم چهره معیوبی که توسط ایادی خارجی و تریبون‌های بیگانه به هر صورتی از جمهوری اسلامی در اذهان جهانی ترسیم گردیده دانست.

از سوی دیگر، ایجاد امنیت و توسعه پروازهای خارجی و طراحی سیستم‌های امنیت پرواز داخلی، منطقی بودن این پیوست را نشان خواهد داد، زیرا جرائم علیه امنیت پرواز -همچنان‌که در طرح اشاره گردیده- شامل رفتارهای مخمل امنیت حاکم بر فرودگاه‌ها همانند انفجار، گروگانگیری، ترور و هواپیماربایی که از مصادیق تروریسم بین‌المللی است می‌شود.^۱ از آن جا که نظام جمهوری اسلامی دو دهه متوالی با مشکل امنیت داخلی مواجه بوده هزینه گزافی را برای تأمین این امنیت در به کارگیری نیروهای متعهد و متخصص و تجهیزات مربوط هزینه کرده و حتی اکنون نیز در مرزهای شرقی و در مبارزه با مرگ سفید به صورت روزانه هزینه می‌نماید. این طرح هم از منظر قواعد حقوقی داخلی و هم از منظر عرف بین‌المللی قابل توجیه و تأیید است.

ج- هدایت به سمت اهداف کارآمدی

به موجب قوانین جزایی و اصول حقوق جزای ایران که مقتبس از کشورهای چون فرانسه است مرتکبین جرائم عادی علی‌القاعده باید در محاکم دولتی یا کشور محل وقوع جرم محاکمه گردند و حتی مقنن اجرای مجازات را نیز بر عهده و تکلیف این کشورها نهاده است. به این اصل «اصل صلاحیت سرزمینی» گفته می‌شود. حتی اگر کشور مجنی علیه همان کشور متبوع متهم باشد باز هم بنابر قواعد جزایی بین‌الملل، متهم باید در همان کشور محاکمه و

مجازات گردد.^۱ بنابراین استثنای وارده بر این اصل نیز که کاشف از انتفاع مجرم از انتساب به کشور یا اقامت در کشوری خاص است و در هر صورت نوعی بدعت منفی محسوب می‌گردد نیز منتفی است. با این حال پیشنهاد می‌گردد که جمهوری اسلامی ایران با در نظر گرفتن برخی اولویت‌ها در سیاست خارجی خویش از یک سو و رفع موازی کاری برخی نهادهای دولتی و حکومتی در راستای تمکین عملی از این قواعد هنجاری از سوی دیگر، با در نظر گرفتن تمامی جوانب وارد این معادله گردد.

د- بررسی آثار جانبی لایحه

جمهوری اسلامی ایران از اعضای اولیه سازمان هواپیمایی کشوری بین‌المللی (ایکائو) است و همواره از اقدامات ایکائو در رابطه با امنیت هواپیمایی کشوری حمایت کرده است. به علاوه به سه کنوانسیون امنیتی فوق‌الذکر پیوسته و همواره در اقدام برای جلوگیری از اعمال تروریستی و اقدامات غیرقانونی خشونت‌آمیز علیه فرودگاه‌های بین‌المللی که امنیت انسان‌ها و اموال آنان را به خطر می‌اندازد پیشقدم بوده است حال به نظر می‌رسد پس از شناسایی توالی مثبت و منفی احتمالی این پیوست، پیوستن نظام جمهوری اسلامی ایران به این پروتکل یا کنوانسیون‌های آتی در این زمینه، بهانه‌ای برای معاندین خارجی که جمهوری اسلامی ایران را مرتباً به نقض پیمان‌های بین‌المللی متهم می‌کنند باقی نمی‌گذارد.

توضیحات: لایحه حاضر خود بخشی از طرح از پیش تعریف شده‌ای^۲ است که جمهوری اسلامی سه مرتبه متوالی آن را امضا نموده است و بنابراین اولاً محور سوم^۳ سالیانه به انتقاف موضوع خواهد بود و ثانیاً محور پنجم^۴ نیز به لحاظ این که اهداف امنیتی - حقوقی لایحه دقیقاً مورد مذاقه مجامع بین‌المللی از جمله سازمان هواپیمایی بین‌المللی کشوری (ایکائو) و بخش حقوقی سازمان ملل متحد و سازمان هواپیمایی کشوری هر یک از اعضا قرار گرفته، علی‌القاعده منطبق بر اصول پذیرفته شده در جمهوری اسلامی ایران است. به علاوه مقاصد طرح توسط طراحان دقیقاً مورد عنایت قرار گرفته است و بنابراین در دو مورد فوق‌الذکر این

۱. بند ۲ ماده ۳.

۲. رجوع شود به کلیه واژه‌ها.

۳. هدایت به سمت اهداف کارآمدی.

۴. ارائه طرق یا راهکارهای بهینه.

۱. از منظر قواعد بین‌الملل و عرف و رویه حقوق بین‌المللی اقدام علیه امنیت عمومی شامل بمب‌گذاری در اماکن عمومی که منجر به مصدومیت یا قتل نفس افراد عادی گردد به هیچ وجه با بمب‌گذاری در مناطق نظامی همچون پادگان‌ها و سایت‌ها برای اهداف جاسوسی و ضدجاسوسی منطبق نبوده و کیفر عمومی دارد.

نتیجه گیری

اعمال غیرقانونی خشونت آمیز که در متن قانون تعریف کاملاً شفاف دارند به خصوص در فرودگاه‌ها و نیز در کلیه اماکن عمومی که در خدمت هواپیمایی کشوری بین‌المللی می‌باشند باعث می‌گردند که امنیت اشخاص یا امنیت سرویس پرواز یا حتی امنیت عملیات فرودگاه‌های این چینی (ولو احتمالی) به خطر بیفتد. بسیار منطقی است، به خصوص به این علت که اختلال و اختلال در خدمات فرودگاهی همچنان که در قضیه اخیر^۱ شاهد بودیم موجب لطمه خوردن به وجهه کشور در نزد مجامع بین‌المللی باشد. در نتیجه عدم اطمینان اتباع خارجی برای ورود به ایران به عنوان توریست و گردشگر یا تاجر و غیره می‌گردد و از سوی دیگر، موجب ایجاد فضای بی‌ثباتی و ترس از آدم‌ربایی و هواپیماربایی در پروازهای داخلی که اکنون در کشورهای پیشرفته از عمده‌ترین چالش‌ها محسوب می‌گردد، خواهد شد.

جمهوری اسلامی با تأکید سه گانه (توکیو ۱۹۶۳، لاهه ۱۹۷۰، مونترال ۱۹۷۱) در یک روند ده ساله پای‌بندی خویش را به عرف جامعه بین‌المللی اعلام نموده و الحاق به این پروتکل نیز به عنوان ماده تکمیلی (و نه تأسیسی) مقابله‌نامه‌های پیشین مسلماً در راستای احترام به قواعد جاریه جهانی محسوب خواهد شد و مهم‌تر از آن از دو سو باعث ایجاد اطمینان خاطر می‌گردد. اولاً با همکاری دیگر کشورهای عضو (همچنان که در متن اشاره گردیده، ۷۲ عضو) جمهوری اسلامی در ۷۲ کشور جهان دارای «امنیت پرواز» خواهد بود و هیچ دسته یا گروه مافیایی و تروریستی که اکنون به عنوان معاند در خارج از کشور سرگرم فعالیت است و بهترین راه و در عین حال با صرفه‌ترین راه برای آنان هواپیماربایی است نمی‌توانند در هیچ یک از کشورهای عضو این مقابله‌نامه، هواپیمای ربوده شده را به زمین نشانند یا از حمایت‌های دیپلماتیکی چون شناسایی و حمایت‌های مادی و تبلیغاتی بهره‌مند گردند. ثانیاً با ورود جمهوری اسلامی به این پروتکل‌ها بر اعتبار کشور به طور اعم و سازمان

۱. حادثه بندرعباس.

هواپیمایی کشوری به طور اخص افزوده می‌گردد و در عین حال به این سازمان، این توانایی را خواهد داد تا با همکاری و همگنی یا فرماندهی امنیت فرودگاه‌های کل کشور (تحت فرماندهی سپاه پاسداران) با تشدید ضمانت اجرایی‌های لازم، به بهبود وضعیت جاری و نسبتاً مطلوبی که حاصل «شهادت امنیت پرواز» کشور است، مدد رساند.