

شماره چاپ: ۱۱۸۱

دوره هشتم - سال سوم

شماره ثبت: ۴۶۰

تاریخ چاپ: ۱۳۸۹/۵/۱۸

اظهارنظر کارشناسی درباره:  
«لایحه موافقتنامه همکاریهای امنیتی  
بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت قطر»

کد موضوعی: ۲۶۰

شماره مسلسل: ۱۰۴۰۹

شهریورماه ۱۳۸۹

فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۳	دلیل ارائه لایحه
۳	هدف لایحه
۳	مخاطبان لایحه
۴	نکات مثبت لایحه
۵	نکات قابل تأمل
۱۰	نتیجه گیری
۱۱	پی نوشت ها



اظهار نظر کارشناسی درباره:

«لایحه موافقتنامه همکاریهای امنیتی

بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت قطر»

### چکیده

رویکرد تعامل محوری در عرصه امنیت خارجی، هم‌اکنون در دو بعد منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای پیگیری می‌شود، به طوری که توسعه روابط با کشورهای همسایه مبتنی بر منطقه‌گرایی و تأکید بر گسترش روابط با جهان اسلام مبتنی بر رویکرد فرامنطقه‌ای است.<sup>(۱)</sup>

انعقاد توافقنامه‌های امنیتی دوجانبه بین جمهوری اسلامی ایران و هر کدام از هفت کشور عرب حوزه خلیج فارس به‌عنوان یکی از روش‌های مدیریت دفاع استراتژیک، نقش مهمی را در ظرفیت‌افزایی راهبردی و تقویت توان نظارتی و اجرایی نهادهای امنیتی - انتظامی کشورهای همسایه برای مقابله با جرائم سازمان یافته ایفا می‌کند. در این راستا یکی از تدابیری که می‌تواند شبکه همگرایی منطقه‌ای را منسجم‌تر کند، فاصله‌گیری از «سیاست همه یا هیچ» و جهت‌گیری به سمت مدیریت تهدیدهای مشترک با هدف دستیابی به امنیت پایدار است. تهدیدهای مشترک در بعد منطقه‌ای، آسیب‌های امنیتی - انتظامی هستند که یک کشور به تنهایی قادر به پیشگیری از بروز آنها نیست و به همین سبب کشورهای منطقه مقابله با آنها را از طریق انعقاد توافقنامه‌های دوجانبه یا چندجانبه دنبال می‌کنند.<sup>(۲)</sup>



پیشتر جمهوری اسلامی ایران در چارچوب الگوی امنیتی بومی پایدار و مشارکتی، توافقنامه‌های امنیتی دوجانبه‌ای را با کشورهای عمان، بحرین و کویت منعقد کرده و در صورت تصویب این لایحه، قطر به‌عنوان چهارمین کشور عرب حوزه خلیج فارس است که دارای توافقنامه‌های امنیتی دوجانبه با جمهوری اسلامی ایران می‌شود.

### مقدمه

یکی از الزامات توسعه منطقه‌گرایی در سیاست‌های کلان دفاعی جمهوری اسلامی ایران، گسترش و تعمیق معاضدت‌های امنیتی، انتظامی و حقوقی بین ایران و کشورهای همسایه با رویکرد تنش‌زدایی و هم‌افزایی ظرفیت‌های دوجانبه یا چندجانبه است. در این رابطه قانونمندی‌سازی همکاری‌های مشترک امنیتی، اطلاعاتی، انتظامی و حقوقی از جمله اقداماتی محسوب می‌شود که می‌تواند روند شکل‌گیری همگرایی منطقه‌ای را تسریع و تسهیل کند،<sup>(۳)</sup> به طوری که براساس مکتب کارکردگرایی، شناسایی منقدهای گسترش روابط و رفع خلأهای تقنینی - اجرایی پیرامون موضوع‌های خاص مانند جرائم سازمان‌یافته که پتانسیل وقوع آنها در ساختار جغرافیای امنیتی خلیج فارس وجود دارد، نقش مهمی را در پیشگیری از بروز اصطکاک‌های سیاسی - امنیتی میان جمهوری اسلامی ایران و کشورهای عرب حوزه خلیج فارس ایفا می‌کند. به همین منظور یکی از تحرکات استراتژیک مدیریت دفاع ملی، انعقاد توافقنامه‌های امنیتی با کشورهای همسایه است و لایحه موافقتنامه همکاری‌های امنیتی میان جمهوری اسلامی ایران و قطر نیز در همین چارچوب قابل تحلیل است.



## دلیل ارائه لایحه

- پتانسیل بالای وقوع برخی جرائم سازمان‌یافته در ساختار امنیتی خلیج فارس،  
- نبود مرجعی حقوقی برای قانونمندی نحوه معاضدت فیما بین پیرامون برخی جرائم سازمان‌یافته فراملی و زیست محیطی.

## هدف لایحه

- هم‌افزایی ظرفیت‌های تقنینی، اجرایی، قضایی و نظارتی دو کشور برای مقابله با جرائم سازمان‌یافته فراملی مانند جرائم مرتبط با پول‌شویی و قاچاق مواد مخدر یا روان‌گردان‌ها در چارچوب معاهدات حقوق بین‌الملل،<sup>(۴)</sup>  
- پیشگیری از بروز آسیب‌ها و تنش‌های ناشی از نبود مرجع قانونی مدون،  
- مقابله با قاچاق آثار فرهنگی منقول دو کشور،  
- تقویت ثبات امنیتی در خلیج فارس،  
- پیشگیری از شکل‌گیری اختلال‌های امنیت عمومی به واسطه ارتکاب برخی جرائم سازمان‌یافته،  
- توسعه و ارتقای سطح مناسبات میان دو کشور.

## مخاطبان لایحه

قوه قضائیه، نیروی انتظامی، وزارتخانه‌های کشور، امور خارجه، اطلاعات و دادگستری.



## نکات مثبت لایحه

۱. توجه به شاخص‌های امنیت انسانی: تقویت ظرفیت‌های تقنینی، اجرایی و نظارتی مقابله با برخی جرائم سازمان‌یافته مانند قاچاق انسان یا انواع مواد مخدر و روان‌گردان‌ها به صورت مستقیم موجب ارتقای شاخص‌های امنیت انسانی در سطوح منطقه‌ای می‌شود.<sup>(۵)</sup>

۲. توسعه امنیت مرزی: هر میزان امکان وقوع برخی جرائم مانند دزدی دریایی یا مهاجرت‌های غیرقانونی کاهش یابد، به همان میزان شاخص‌های امنیتی - انتظامی مناطق مرزی دریایی ارتقا می‌یابد که نقش مهمی را در کاهش هزینه‌های فرماندهی مرزبانی ناجا یا سایر نهادهای ذیربط در سپاه پاسداران یا ارتش ایفا می‌کند.<sup>(۶)</sup>

۳. کمرنگ‌سازی عملیات روانی تهدیدسازی مجازی از جمهوری اسلامی ایران: توسعه همکاری‌های امنیتی با کشورهای عرب حوزه خلیج فارس می‌تواند بروز سایبسیسی - نظامی جمهوری اسلامی ایران را با این کشورها کاهش داده و به توسعه امنیت نرم منطقه‌ای جمهوری اسلامی ایران منجر شود.

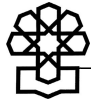
۴. تضعیف ذهنیت تهدیدزایی جمهوری اسلامی ایران: اولین گام تحقق همگرایی منطقه‌ای و شکل‌گیری همکاری‌های سازمان‌یافته بومی در حوزه‌های مختلف سیاسی، امنیتی و اقتصادی، توجه ساختارهای مرتبط برای تبیین طرحی راهبردی در جهت اعتمادسازی عملی، پلکانی و تضعیف ذهنیت پتانسیل تهدید در میان بازیگران منطقه‌ای است. انعقاد این نوع توافقنامه‌ها نقش مهمی را در تضعیف ذهنیت تهدیدزایی جمهوری اسلامی ایران برای کشورهای عرب حوزه خلیج فارس ایفا می‌کند.



تضعیف جنگ روانی - رسانه‌ای آمریکا و برخی رسانه‌های عربی منطقه مبنی بر تلاش جمهوری اسلامی ایران برای تأثیرگذاری بر روندهای سیاسی - امنیتی در قطر، کم‌رنگ‌سازی آسیب‌های عملیات روانی ایران‌هراسی، تضعیف آینده‌های تبلیغاتی - رسانه‌ای شیعه‌هراسی مبنی بر بهره‌برداری امنیتی - سیاسی جمهوری اسلامی ایران از ساختار جغرافیای سیاسی شیعیان کشورهای عضو شورای همکاری خلیج فارس و توسعه امنیت زیست‌محیطی در خلیج فارس (بند «۵» ماده (۲)) بخشی دیگر از مزیت‌های استراتژیک انعقاد این توافقنامه در حوزه امنیتی - دفاعی است.

#### نکات قابل تأمل

۱. در صدر لایحه و همچنین بند «۹» ماده (۱)، یکی از حوزه‌های همکاری، مقابله با تروریسم معرفی شده است. با توجه به تفسیرهای دوگانه از تروریسم، بایسته است که دامنه و حدود تعریف هر دو کشور از تروریسم مشخص شود.
۲. در بند «۹» ماده (۱) یا بند «۱» ماده (۲) به لزوم اتخاذ تدابیر لازم برای مقابله با جرائم گروه‌ها و سازمان‌های تروریستی اشاره کرده که باید این جرائم کاملاً احصا شده و راهکارهای مشخصی برای مبارزه با آنها در نظر گرفته شود.
۳. در ماده (۲) بند «۷» یکی از زمینه‌های همکاری، تبادل اطلاعات و تجربیات در زمینه شیوه کنترل مرزها بیان شده است که با توجه به توافقنامه‌های نظامی - اطلاعاتی میان آمریکا و قطر یا وجود برخی همکاری‌ها میان این کشور با رژیم صهیونیستی توصیه می‌شود در اجرای این موافقتنامه، ملاحظات دفاع ملی مورد لحاظ قرار گیرد.



۴. بخش قابل توجهی از این توافقنامه، مستلزم معاضدت‌های پلیسی - قضایی است، درحالی که در مفاد لایحه هیچ‌گونه اشاره‌ای به نقش و جایگاه دستگاه قضایی نشده است.

۵. بندهای «۱۴»، «۱۵» و «۱۶» ماده (۲)، یکی از حوزه‌های همکاری را اعزام دانشجویان یا برگزاری دوره‌های آموزشی نام برده که ضرورت دارد نهادهای ذیربط اقدامات احتیاطی لازم را برای پیشگیری از ورود برخی عوامل جاسوس در پوشش نیروهای آموزشی مورد توجه قرار دهند.

۶. در ماده (۴) قید شده طرفین تعهد می‌کنند اسناد، اطلاعات و گزارش‌های امنیتی را بدون اجازه در اختیار کشور ثالث قرار ندهند. لازم است تأکید شود استفاده از این اطلاعات نیز باید در چارچوب هدف مورد تقاضا بوده و در راستای هیچ‌گونه هدفی غیر از اهداف ذکر شده در توافقنامه مورد استفاده قرار نگیرد.

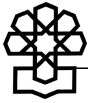
۷. در بند «۸» از ماده (۱) تعریف امنیت ملی بسیار موسع است و هر چیزی می‌تواند در آن قرار گیرد. البته این موضوع دوطرفه است و بدین لحاظ می‌تواند از جهتی برای جمهوری اسلامی ایران مناسب تلقی گردد، اما همواره باید در نظر داشت که دولت قطر نیز می‌تواند همواره بر مبنای همین بند در هر موضوعی از امنیت ملی سخن به میان آورد و فعالیت کشورمان با مشکل مواجه شود. از طرف دیگر حتی این فرض نیز مطرح است که در صورت درخواست جمهوری اسلامی ایران برای همکاری، دولت قطر به استناد اینکه مورد امنیتی نیست از همکاری استنکاف کند، زیرا معین نیست که امنیت چیست و تشخیص آن با کدام طرف است. پیشنهاد می‌شود برای رفع هرگونه ابهام موارد تا حد ممکن موارد به خطر انداختن امنیت احصا گردند یا حداقل این بند مشمول همکاری اختیاری باشد.



۸. در بند «۲» ماده (۱) جهت پیشگیری از اعتیاد مقرر شده است دو دولت در «در چارچوب اصول و مقررات کنوانسیون‌های بین‌المللی مربوط» همکاری کنند. این بند معین نکرده است که آیا منظور معاهده‌ای بوده است که دو دولت عضو آن هستند یا منظور هر نوع کنوانسیون بین‌المللی است که در این خصوص منعقد شده است؟ اگر منظور کنوانسیون‌هایی بوده است که طرفین عضو آن هستند، هیچ لزومی ندارد که تبعیت از آنها که تکلیف طرفین است در این موافقتنامه تصریح شود. اگر منظور هر نوع موافقتنامه بین‌المللی منعقد در خصوص پیشگیری از اعتیاد بوده، که بسیار خطرناک است و باید به شدت از آن احتراز ورزید، زیرا دولت را ملزم به توافقنامه‌هایی می‌کند که حتی مورد ارزیابی و بررسی قرار نگرفته است و چه بسا عدم عضویت در آنها به دلیل مصالح و مسائلی خاصی بوده است.

به همین منظور ضروری است عبارت زیر عیناً در این بند درج شود «در چارچوب اصول و مقررات کنوانسیون‌های بین‌المللی مربوط که دو کشور به عضویت آنها در آمده‌اند» یا اینکه در ماده واحده تبصره‌ای اضافه شود و مقرر شود: «از نظر جمهوری اسلامی ایران بند «۲» ماده (۱) تنها ناظر بر اصول و مقررات کنوانسیون‌هایی است که دولت جمهوری اسلامی ایران به عضویت آنها در آمده یا در آینده عضو آنها خواهد شد».

۹. در بند «۳» ماده (۱) در بیان موارد همکاری جلوگیری از «قاچاق اشیا و اموال منقول فرهنگی» ذکر شده است. این بند این پرسش را به دنبال دارد که قید منقول به چه دلیل گنجانده شده است؟ آیا متصور نیست بخش‌هایی از اموال غیرمنقول مانند سرستون‌های برخی از آثار باستانی ایران در موزه‌های خارجی مورد قاچاق قرار



گیرد؟ پیشنهاد می‌شود عبارت منقول از این بند حذف شود تا موضوع به‌طور جامع مورد توجه قرار گیرد.

۱۰. در انتهای بند «۴» ماده (۱) عبارت «و دیگر اسناد باارزش» آمده است که بسیار کلی است و تقریباً شامل تمامی اسناد می‌شود زیرا می‌توان برای غالب اسناد ارزشی عرفی در نظر گرفت شود مگر اینکه بخواهیم از قید و شرطی استفاده کنیم که معین کند چه مبنایی با ارزش باشند. پیشنهاد می‌شود این بند دقیق شده تا موجبات ابهام را به‌وجود نیاورد.

۱۱. بند «۹» ماده (۱) لایحه جرائم سازمان‌یافته فراملی را مورد توجه قرار داده است، عنوانی که شفاف بوده و تعریف بین‌المللی پذیرفته شده نیز دارد، اما در این موافقتنامه قیدی به آن اضافه شده است که ابهام ایجاد می‌نماید و آن عبارت «در عبور از مرزهای ملی» است. این عبارت معلوم نیست که درصدد است جرائم سازمان‌یافته بین‌المللی را تحدید نماید یا خیر؟ برای رفع ابهام ضرورت دارد عبارت «در عبور از مرزهای ملی» حذف شود. در آن صورت تروریسم هم می‌تواند به‌عنوان مصادقی از جرائم سازمان‌یافته فراملی تلقی شود و البته در جهت تأکید و گسترش دایره شمول موضوع می‌توان آن را به‌طور مجزا نیز قلمداد نمود.

به‌طور خلاصه در این بند «۲» پیشنهاد مطرح است که بند این‌گونه تنظیم شود:

- «جرائم سازمان‌یافته بین‌المللی در ارتکاب تروریسم، عبور غیرقانونی از مرزهای ملی و سایر جرائم مندرج در این موافقتنامه».

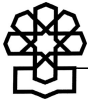
- «جرائم سازمان‌یافته بین‌المللی و تروریسم» پذیرش هریک از این دو، آثار خاص خود را دارد و شمول کنوانسیون را تغییر خواهد داد.



البته باید در نظر داشت که در هر حال جرائم تروریستی در قوانین و مقررات داخلی تعریف نشده است و در حقوق بین‌الملل نیز تعریفی واحد و مورد پذیرشی وجود ندارد. از این رو توصیه می‌شود که این عنوان هرچه سریع‌تر تعریف گردد یا اینکه به موجب تبصره‌ای در ماده واحده اعلام گردد که از نظر جمهوری اسلامی ایران منظور از جرائم تروریستی چیست.

۱۲. بند «۱۲» از ماده (۱) همکاری در پیشگیری و مبارزه با «دزدی دریایی» را مورد توجه قرار داده است، اما خود بند از انگیزه خاصی در این همکاری صحبت به میان می‌آورد و آن «به منظور تقویت همکاری‌های مرزی» می‌باشد. این بدان معناست که دو کشور به منظور تقویت همکاری‌های مرزی در مبارزه و پیشگیری از دزدی دریایی همکاری خواهند نمود. امری که به نظر خلاف عقل و منطق می‌آید، زیرا جلوگیری از دزدی دریایی هدف‌هایی بسیار بالاتر از تقویت همکاری‌های مرزی دارد و دقیقاً یکی از اهداف همکاری‌های مرزی، مبارزه با دزدی دریایی است. پیشنهاد می‌شود برای رفع ابهام از این ماده عبارت «به منظور تقویت همکاری‌های مرزی» از انتهای بند «۱۲» حذف گردد.

۱۳. در بند «۴» ماده (۳) مغایرت با قوانین کشور درخواست‌شونده بسیار کلی است و لازم است قیدوبندی برای این مغایرت ذکر شود برای مثال می‌توان از مغایرت با قوانین آمره صحبت به میان آورد یا می‌توان به اخذ مشورت از نهادهای تخصصی از حد قوانین آمره نیز فراتر رفت و دسته‌ای خاص از قوانین، سیاست‌ها و خط‌مشی‌ها را ملاک قرار داد.



۱۴. پیشنهاد می‌شود در ابتدای ماده (۱۰) عبارت «با اجرایی شدن این موافقتنامه» اضافه شود که تاریخ لغو یادداشت تفاهم دقیقاً مشخص باشد.

### نتیجه‌گیری

مبانی مدیریت دفاع ملی به صورت انتزاعی شکل نمی‌گیرد و مانند هر پدیده‌ای از متغیرهای محیطی تأثیر می‌پذیرد. با توجه به قرارگیری جمهوری اسلامی ایران در یک ساختار امنیتی بی‌ثبات، شایسته است کاستی‌های فراروی منطقه‌گرایی از منظر امنیت ملی شناسایی و در صورت لزوم حمایت‌های تقنینی - نظارتی برای رفع آن مورد توجه نهادهای ذیربط قرار گیرد.

با توجه به مزیت‌های راهبردی ایجاد زیرساخت‌های امنیتی مشترک؛ تصویب و اجرای توافقنامه همکاری‌های امنیتی ایران و قطر می‌تواند مقدمه‌ای برای انعقاد توافقنامه‌های مشابه با سایر کشورهای همجوار متناسب با نیازمندی‌ها، قابلیت‌های بومی، تهدیدات مشترک و الزامات منطقه‌ای باشد و بستر دستیابی به شکل‌گیری نظام امنیت بومی و پایدار، توسعه همگرایی اسلامی، منطقه‌گرایی، تنش‌زدایی و اعتمادسازی را فراهم کند. از طرفی تصویب و اجرای این توافقنامه همسو با اسناد بالادستی نظام است، به طوری که نقش مهمی را در تحقق بند «۱-۳۹»، «۲-۳۹» و «۷-۳۹» سیاست‌های کلی برنامه پنجم (تقویت همکاری‌های دوجانبه، منطقه‌ای و بین‌المللی با اولویت کشورهای همسایه، تقویت روابط سازنده با کشورهای غیرمتخاصم و تقویت همگرایی با کشورهای اسلامی) ایفا می‌کند.<sup>(۷)</sup>



با توجه به سوابق همکاری‌های امنیتی و ضرورت توسعه این همکاری‌ها و با عنایت به عدم تعارض مقررات موافقتنامه با اصول قانون اساسی، سند چشم‌انداز، سیاست‌های کلی و برنامه‌های پنج‌ساله توسعه، تصویب این لایحه در اجرای اصل هفتاد و هفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران پس از لحاظ کردن ملاحظات امنیتی - حقوقی فوق‌الذکر، با مبانی توسعه دفاع استراتژیک هم‌راستا می‌باشد.

### پی‌نوشت‌ها

۱. رحمان قهرمانپور، مقایسه رویکردهای برنامه چهارم و پنجم توسعه و سند چشم‌انداز بیست‌ساله به منطقه‌گرایی، فصلنامه راهبرد دفاعی، سال هفتم، شماره ۲۴، بهار ۱۳۸۸، ص ۱۱۹.
۲. ابراهیم متقی، نقش پیمان‌های دفاعی در قدرت ملی، فصلنامه راهبرد دفاعی، سال هشتم، شماره ۲۳، زمستان ۱۳۸۷، ص ۴۹.
3. Thang Shiping (2004), A systemic theory of the Security environment, The Journal of Strategic Studies, Vol 27, No 1.
4. United Nations Convention against Transnational Organized Crimes, [www.unodo.org](http://www.unodo.org).
۵. علی مرتضوی‌قهری، قاچاق بین‌المللی مواد مخدر و حقوق بین‌الملل، تهران، ریاست‌جمهوری، ستاد مبارزه با مواد مخدر، پژوهشکده ملی مطالعات مواد مخدر ایران، ۱۳۸۲، ص ۱۳.
۶. داوود مهدوی، چالش‌ها و چشم‌اندازهای کنترل مؤثر مرزها، دو ماهنامه توسعه انسانی پلیس، سال چهارم، شماره ۱۰، بهمن و اسفندماه ۱۳۸۶.
۷. سیاست‌های کلی ابلاغی برنامه پنجم توسعه مورخ ۲۱/۱۰/۱۳۸۷، قابل دسترسی در: <http://www.maslehat.ir>



شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۱۰۴۰۹

عنوان گزارش: اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه موافقتنامه همکاریهای امنیتی بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت قطر»

نام دفاتر: مطالعات سیاسی، مطالعات حقوقی

تهیه و تدوین کنندگان: تقی طالبی، جواد سیدی

مدیر مطالعه: مصطفی دلاورپور اقدم

ناظر علمی: ناصر جمالزاده

متقاضی: کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی

همکاران خارج از مرکز: —

اظهار نظر کنندگان خارج از مرکز: —

سرپرستار: حسین صدرینیا

واژه‌های کلیدی:

۱. همکاری‌های امنیتی دو جانبه

۲. جرائم سازمان یافته

۳. ساختار امنیتی خلیج فارس

۴. مدیریت دفاعی

۵. منطقه‌گرایی

تاریخ شروع مطالعه: ۱۳۸۹/۶/۱

تاریخ خاتمه مطالعه: ۱۳۸۹/۶/۲۰

تاریخ انتشار: ۱۳۸۹/۶/۳۱