

شماره چاپ: ۸۵

دوره نهم - سال اول

شماره ثبت: ۸۱

تاریخ چاپ: ۱۳۹۱/۴/۶

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«لایحه ناظر بر اجرای معاهده منع گسترش،
تولید و انباشت و به‌کارگیری سلاحهای
شیمیایی و انهدام آنها»

کد موضوعی: ۲۶۰

شماره مسلسل: ۱۲۴۸۷

مردادماه ۱۳۹۱

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده.....
۲.....	مقدمه.....
۴.....	فصل اول - ملاحظات امنیتی - دفاعی معاهده.....
۸.....	فصل دوم - کلیات لایحه ناظر بر اجرای معاهده.....
۱۱.....	فصل سوم - ملاحظات حقوقی لایحه.....
۱۷.....	فصل چهارم - اصلاحات پیشنهادی.....
۲۳.....	جمع‌بندی و نتیجه‌گیری.....
۲۳.....	منابع و مأخذ.....



اظهار نظر کارشناسی درباره:
«لایحه ناظر بر اجرای معاهده منع گسترش،
تولید و انباشت و به‌کارگیری سلاح‌های شیمیایی و انهدام آنها»

چکیده

جمهوری اسلامی ایران «معاهده منع گسترش، تولید، انباشت و به‌کارگیری سلاح‌های شیمیایی و انهدام آنها» را در ۵ مردادماه ۱۳۷۶ تصویب و از ۱۲ آبان‌ماه ۱۳۷۶ به‌صورت رسمی به‌عنوان هشتاد و دومین کشور رسماً به عضویت این کنوانسیون درآمد و مفاد آن، یک ماه پس از تودیع اسناد یعنی از سوم دسامبر ۱۹۹۷ (۱۲ آذرماه ۱۳۷۶) برای کشورمان لازم‌الاجرا شد.

«مرجع ملی» این کنوانسیون در جمهوری اسلامی ایران در همان سال زیر نظر شورای عالی امنیت ملی تأسیس شد که دارای سه رکن شورای عالی، کمیسیون تخصصی و دبیرخانه است. دبیرخانه به‌عنوان ستاد اجرایی مرجع در وزارت خارجه مستقر بوده و زیر نظر دبیر مرجع ملی که با حکم وزیر خارجه منصوب می‌شود، اداره می‌شود.

این کنوانسیون مشتمل بر ۲۴ ماده و سه ضمیمه در زیرمجموعه معاهدات خلع سلاح چندجانبه قرار دارد و همانند پروتکل الحاقی پیمان منع تکثیر تسلیحات هسته‌ای و معاهده منع جامع آزمایشات اتمی دارای فرصت‌ها و پیامدهای احتمالی برای اعضای خود است.

ضمیمه اول این معاهده در رابطه با مواد شیمیایی ممنوعه و دارای کاربری دوگانه، ضمیمه دوم درباره نحوه بازرسی و ضمیمه سوم در خصوص اصول کلی حفاظت از اطلاعات محرمانه است. کشورهای که این معاهده را امضا و تصویب کرده‌اند باید براساس ماده (۷) اساسنامه، سازوکارهای قانونی لازم برای چگونگی اجرای این معاهده را تدوین و تصویب کنند.

جمهوری اسلامی ایران از کشورهای است که مرجع ملی را تأسیس کرده ولی هنوز قانون اجرای ملی را وضع نکرده است. به همین منظور لایحه پیشنهادی قانون اجرای معاهده منع تکثیر تسلیحات شیمیایی با یک مقدمه، ۴ فصل و ۳۳ ماده برای تصویب به مجلس شورای اسلامی ارائه شده است.

مقدمه

با توجه به اهمیت و ضرورت مقابله با تسلیحات شیمیایی، بیولوژیکی، میکروبیولوژیکی، تاکنون سه سند زیر در این حوزه تصویب و لازم‌الاجرا شده‌اند:

۱. پروتکل ژنو مربوط به منع استعمال گازهای سمی و مواد میکروبی منعقد در

۱۷ ژوئن ۱۹۲۵ (۲۵ خردادماه ۱۳۰۴) که به موجب قانون الحاق دولت ایران به این پروتکل مصوب ۹ تیرماه ۱۳۰۸ برای کشورمان اعتبار حقوقی یافت.

۲. «معاهده منع تکمیل، توسعه، تولید، ذخیره سلاح‌های باکتریولوژیک

(بیولوژیک)، سمی و انهدام سلاح‌های مذکور»^۱ منعقد در ۱۰ آوریل ۱۹۷۲ برابر با ۲۲

1. Convention on the Prohibition of the Development, Production & Stockpiling of Bacteriological (Biological) and Toxin Weapons and Their Destruction, 1972.



فروردین ماه ۱۳۶۱ هجری شمسی که از ۱۳۵۲/۳/۲۳ برای کشورمان اعتبار حقوقی یافته است.

۳. معاهده منع گسترش، تولید، انباشت و به‌کارگیری سلاح‌های شیمیایی و انهدام آنها.

متن پیش‌نویس «معاهده منع سلاح‌های شیمیایی»^۱ در ۳۰ نوامبر ۱۹۹۲ از سوی کنفرانس خلع سلاح در ژنو تصویب و در ۱۳ ژانویه ۱۹۹۳ برای امضا در پاریس مفتوح شد و در ۳۱ اکتبر ۱۹۹۶ با ارائه شصت و پنجمین سند تصویب نزد «امین کنوانسیون»^۲ معاهده ۱۸۰ روز پس از آن در ۲۹ آوریل ۱۹۹۷ لازم‌الاجرا شد که به موجب قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به آن کنوانسیون از ۱۳۷۶/۵/۵ برای کشورمان اعتبار حقوقی یافت. این معاهده بر ممنوعیت «تولید، گسترش، ذخیره، استفاده، دستیابی و انتقال سلاح‌های شیمیایی»^۳ تأکید می‌کند.

فرق موافقتنامه ژنو با معاهده منع سلاح‌های شیمیایی این است که در موافقتنامه ژنو فقط بر عدم استفاده از سلاح‌های شیمیایی اشاره شده ولی در معاهده منع سلاح‌های شیمیایی علاوه بر عدم استفاده، بر ممنوعیت انباشت، انتقال، تولید و انتقال تسلیحات شیمیایی نیز تصریح شده است، همچنین این معاهده دارای نظام پادمان و رژیم نظارتی سختگیرانه‌تری نسبت به موافقتنامه ژنو است.^۴

لایحه حاضر در راستای «اجرای معاهده منع گسترش، تولید، انباشت و

1. The Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapons and on their Destruction (otherwise known as the Chemical Weapons Convention or CWC)

2. Convention Depository

3. Production, Development, Stockpiling, use, acquisition & Transfer of Chemical Weapons

4. <http://www.opcw.org/news-publications/publications/history-of-the-chemical-weapons-convention/>

به‌کارگیری سلاح‌های شیمیایی و انهدام آنها ۱۹۹۳» به‌منظور رعایت تعهد بند «۴» ماده (۷) برای تشکیل «مرجع ملی»^۱ مد نظر آن ماده از سوی دولت جمهوری اسلامی ایران تدوین و به مجلس شورای اسلامی تقدیم شده است. شایان ذکر است آخرین مصوبه شورای عالی مرجع ملی - که در عمل مشغول به فعالیت است - در ۱۳۸۷/۴/۶ در ۶۰ ماده در ۷ فصل تهیه شده که مفصل‌تر و دقیق‌تر از لایحه ۳۳ ماده‌ای فعلی است.

فصل اول - ملاحظات امنیتی - دفاعی معاهده

هرچند ملاحظات امنیتی - دفاعی باید قبل از تصویب عضویت در معاهده مورد توجه قرار گیرند ولی با توجه به اینکه در شرایط کنونی اهمیت معاهدات خلع سلاح از قبیل معاهده منع تسلیحات شیمیایی، پیمان منع گسترش تسلیحات اتمی، پروتکل الحاقی و پیمان منع جامع آزمایشات اتمی در منظومه امنیت ملی ایران در مقایسه با زمان تصویب معاهده منع سلاح‌های شیمیایی در سال ۱۳۷۶ از اهمیت بسیار بالایی برخوردار شده است، ضرورت دارد مفاد قانون ملی چگونگی اجرای معاهده منع سلاح‌های شیمیایی طوری تبیین و تصویب شود که حداقل آسیب را متوجه کشور کند. به همین دلیل لازم است قبل از ورود به بررسی لایحه ناظر بر معاهده، آسیب‌های احتمالی آن به‌صورت اجمالی مرور شوند.

آنگولا، مصر، سوریه، کره شمالی، سومالی و سودان جنوبی ۶ کشوری هستند



که معاهده منع سلاح‌های شیمیایی را نه امضا و نه تصویب کرده‌اند. برمه و رژیم صهیونیستی نیز معاهده را امضا ولی تصویب نکرده‌اند.^۱

جمهوری اسلامی ایران در شرایطی که اجرای این معاهده باعث تهدید خطوط قرمز نظام شود، شرایط خروج از معاهده را تعریف کرده است. براین اساس مجلس شورای اسلامی در جلسه پنجم مردادماه ۱۳۷۶ تصریح کرده در صورت عدم اجرای بدون تبعیض و کامل کنوانسیون به‌ویژه در زمینه بازرسی، انتقال فناوری و مواد شیمیایی، به پیشنهاد هیئت‌وزیران و تصویب شورای عالی امنیت ملی، مراحل خروج از معاهده به‌موقع اجرا شود. در این میان رسالت کمیسیون‌های تخصصی شورای عالی مرجع ملی که براساس بند «ج» ماده (۳) لایحه وظیفه بررسی ملاحظات امنیتی، دفاعی و سیاسی اجرای معاهده را برعهده دارند از اهمیت بالایی برخوردار است.

مهمترین ملاحظات امنیتی - دفاعی معاهده منع تسلیحات شیمیایی عبارتند از:

۱-۱. ملاحظات امنیتی - اطلاعاتی

الف) کاهش توان بازدارندگی جمهوری اسلامی ایران

بسیاری از مواد شیمیایی جداول دوم و سوم ضمیمه اول معاهده که در ساخت تسلیحات شیمیایی متعارف کاربرد دارد، نقش مستقیمی را در ارتقای توان دفاعی نیروهای مسلح ایفا می‌کند. اهمیت این مسئله هنگامی بیشتر می‌شود که لفاظی‌های آمریکا و رژیم صهیونیستی مبنی بر احتمال حمله نظامی به ایران در حال افزایش است

1. http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVI-3 &chapter = 26&lang=en

و یکی از عوامل بازدارنده نیروهای مسلح، خلأ اطلاعاتی آنان در خصوص نوع، دامنه و شدت پاسخ جمهوری اسلامی ایران به تهدیدات نظامی است.

ب) افزایش احتمال خروج اطلاعات طبقه‌بندی شده

معاهده منع گسترش تسلیحات شیمیایی در رابطه با گستره عمق و دامنه بازرسی‌های اتهامی سکوت کرده است. بازرسی‌ها همچنین شامل فعالیت‌های شیمیایی غیرنظامی مجاز نیز می‌باشند. در همین راستا «بازرسی اتهامی»^۱ نه تنها اماکنی را که در اظهارنامه‌های ایران اعلام شده دربر می‌گیرد، بلکه تمامی اماکن خاص و تأسیسات نظامی حساس را نیز شامل می‌شود. ضمیمه شماره ۳ شامل تدابیری برای محرمانه ماندن اطلاعات حساس شرکت‌ها و صنایع در روند بازرسی است ولی تجربه همکاری با بازرسان آژانس بین‌المللی انرژی اتمی نشان داده تضمینی در مورد نبود عوامل جاسوس در پوشش تیم بازرسی «دبیرخانه فنی»^۲ و به تبع آن عدم خروج اطلاعات طبقه‌بندی شده از سازمان منع سلاح‌های شیمیایی وجود ندارد.

ج) کاهش توان نیروی انتظامی و سپاه پاسداران برای کنترل و مدیریت آشوب‌های اجتماعی

در بند «۵» ماده (۱) اساسنامه، استفاده از «مواد ضداغتشاش»^۳ در شورش‌های

1. Challenge Inspection

در بازرسی اتهامی فقط دولت‌های عضو معاهده می‌توانند از شورای اجرایی تقاضای بازرسی کنند. مدیرکل سازمان دوازده ساعت قبل از انجام بازرسی اتهامی، باید دولت بازرسی شونده را در جریان موضوع قرار دهد.

2. Technical Secretariat

3. Riot Control Agents



اجتماعی ممنوع شده است که می‌تواند توان پلیس ضدشورش ناجا در مواقع بروز و ظهور ناامنی عمومی را کاهش دهد.

۱-۲. ملاحظات سیاسی

الف) تفوق عددی قدرت‌های فرامنطقه‌ای در ترکیب شورای اجرایی معاهده

ب) عدم وجود حق شرط یا رزرو

در ماده (۲۲) معاهده، عدم وجود حق شرط یا رزرو تصریح شده است. براین اساس مواد معاهده تابع هیچ‌گونه حق شرطی نیستند و جمهوری اسلامی ایران نمی‌تواند نسبت به وجود تبعیض‌ها و احیاناً تهدیداتی که در آینده بر آن مترتب می‌شود شرطی را جهت اجرای معاهده و پایبندی به آن ارائه کند.

ج) احتمال شکل‌گیری تهدیدات مترکم علیه جمهوری اسلامی ایران در شورای

امنیت سازمان ملل

وظیفه تأیید راستی‌آزمایی و اثبات تمکین کشورهای عضو معاهده برعهده دبیرخانه فنی سازمان منع سلاح‌های شیمیایی است. نکته قابل تأمل این است که تدابیر بازدارنده این معاهده همانند اساسنامه آژانس بین‌المللی انرژی اتمی برعهده شورای امنیت است، به طوری که طبق ماده (۱۲) در صورت گزارش بازرسان مبنی بر عدم تمکین کشور عضو به معاهدات، پرونده کشور برای تصمیم مقتضی به شورای امنیت فرستاده می‌شود. رصد رفتار شورای امنیت در خصوص مطالعات ادعایی تسلیحاتی شدن یا موضوع هسته‌ای نیز مبین برخوردهای مغرضانه و جهت‌دار این شورا علیه

جمهوری اسلامی ایران است. از طرفی بخش مهمی از بودجه عملیاتی سازمان‌های متولی خلع سلاح توسط ایالات متحده تأمین می‌شود که واشنگتن از این اهرم مالی می‌تواند برای تسهیل دستیابی به برخی اهداف سیاسی - امنیتی بهره‌برداری کند. به همین منظور تا زمانی که فضای حاکم بر روابط ایران و آمریکا در سطوح بحرانی یا تنش‌های تصاعدی است، نگاه بخشی به معاهده می‌تواند دایره شمول تعهدات جمهوری اسلامی ایران در حوزه خلع سلاح را افزایش دهد.

۳-۱. ملاحظات اقتصادی

در فهرست جداول ۲ و ۳ به مواد شیمیایی دارای «کاربری دوگانه»^۱ اشاره شده که هم در صنایع غیرنظامی و هم به صورت غیرمستقیم در ساخت محصولات شیمیایی کاربرد دارند که این خود می‌تواند روند فعالیت برخی تأسیسات شیمیایی و صنعتی صلح‌آمیز را متوقف کند یا با تأخیر مواجه سازد.^۲

فصل دوم - کلیات لایحه ناظر بر اجرای معاهده

۱-۲. دلیل ارائه لایحه

الف) قانونمندی‌سازی چگونگی اجرای معاهده منع گسترش، تولید، انباشت و به‌کارگیری تسلیحات شیمیایی و ترسیم نقشه راه درخصوص سازوکار ایفای تعهدات

1. Dual use

2. <http://www.un.org/CWC/>, the chemical weapons Convention



و دریافت امتیازات،

ب) ارائه متن کامل قانون اجرای ملی به دبیرخانه فنی سازمان،

ج) پیشگیری از پیامدهای سوءسیاسی و حقوقی ناشی از تأخیر در تصویب لایحه ناظر بر اجرای معاهده.

اتخاذ تدابیر اجرای ملی، از جمله وضع قانون ناظر بر اجرای معاهده مانند سایر مفاد کنوانسیون از زمان لازم‌الاجرا شدن آن برای اعضا ضرورت اجرایی می‌یابد. از آنجا که بررسی قوانین موجود و تدوین قانون جدید با توجه به سیستم قوه مقننه کشورها که بعضاً مونیستی (تک‌مجلسی) و دوالیستی (دومجلسی) هستند، زمان‌بر است، لذا اجرای کامل این ماده با تأخیر مواجه شده است. به‌علاوه در نخستین سال‌های لازم‌الاجرا شدن کنوانسیون، اولویت و اهمیت بیشتر به جهان شمولی کنوانسیون و الحاق کشورهای بیشتری به آن یعنی امضای کنوانسیون و تصویب عضویت در مجالس قانونگذاری کشورها معطوف بوده و از تدوین قانون اجرای ملی اندکی غفلت شد، به‌ویژه اینکه خود کنوانسیون هم برای تدوین قانون اجرای ملی ضرب‌الاجلی تعیین نکرده است. به همین دلیل، پنج سال پس از اجرایی شدن کنوانسیون و در نخستین کنفرانس بازنگری که در سال ۲۰۰۳ برگزار شد بر این موضوع تأکید و مقرر شد، کنفرانس سالیانه بعدی یک «طرح اقدام» درخصوص اجرای تعهدات ذیل ماده (۷)، تهیه و ارائه کند.

۲-۲. اهداف لایحه

الف) تدوین و تصویب سازوکار قانونی برای تعیین چگونگی اجرای معاهده توسط دبیرخانه شورای عالی مرجع ملی براساس بند «۴» ماده (۷) معاهده،
مرجع ملی به‌عنوان مرکز تماس ملی جهت ارتباط مؤثر با سازمان و سایر دولت‌های عضو تعیین و تأسیس می‌شود. اعضا باید سازمان منع سلاح‌های شیمیایی را از تشکیل مرجع ملی خود به هنگام اجرایی شدن کنوانسیون مطلع کنند.
ب) تعریف چارچوب اجرایی کارآمد برای پیشگیری از افشای اطلاعات طبقه‌بندی شده،
ج) وضع مقررات اداری و قوانین کیفری جهت حصول اطمینان از عدم انجام اقدامات و فعالیت‌های ممنوعه که در صلاحیت سرزمینی جمهوری اسلامی ایران قرار دارند،
د) اتخاذ سازوکار اجرایی و قانونی برای ارتقای ایمنی و حفاظت از امنیت زیست‌محیطی،
ه) تعیین مراجع ذیصلاح و تبیین وظایف و اختیارات آنها درخصوص معاهده،
و) ایجاد رابطه منظم و تعریف شده بین کشور عضو و سازمان کنوانسیون.

۲-۳. مخاطبان لایحه

وزارتخانه‌های امور خارجه، بازرگانی، دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، اطلاعات، جهاد کشاورزی، صنایع و معادن، نفت، شورای عالی امنیت ملی، ستاد کل نیروهای مسلح، قوه قضائیه، سازمان پدافند غیرعامل، سازمان محیط زیست.



۴-۲. نکات مثبت لایحه

الف) تسهیل و تسریع بهره‌برداری از کمک‌های فنی «سازمان منع سلاح‌های شیمیایی»^۱ برای توسعه تأسیسات مرتبط براساس ماده (۱۰) اساسنامه معاهده،
ب) تأثیر مثبت غیرمستقیم بر روند اعتمادسازی در دیپلماسی هسته‌ای جمهوری اسلامی ایران،
ج) تضعیف جنگ روانی - رسانه‌ای غرب مبنی بر تلاش ایران برای دستیابی به تسلیحات کشتارجمعی.

فصل سوم - ملاحظات حقوقی لایحه

مهمترین موارد قابل تأمل لایحه ناظر بر اجرای معاهده از منظر حقوقی عبارتند از:

۱-۳. ایراد بر نحوه تصمیم‌گیری و لازم‌الاجرا شدن مصوبات مرجع ملی

در مواد لایحه در هیچ کجا به نحوه تصمیم‌گیری مرجع ملی و اثر تصمیمات آن نسبت به سایر ارکان حکومت اشاره نشده است. منشأ ایجاد این مرجع بند «۴» ماده (۷) معاهده است که به تصویب مجلس شورای اسلامی و تأیید شورای نگهبان رسیده و بنا بر ماده (۹) قانون مدنی «مقررات عهدی که برطبق قانون اساسی بین دولت ایران و سایر دول منعقد شده باشد در حکم قانون است». لذا مفاد این معاهده برای

1. Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons (OPCW)

کشورمان در حکم قانون است و تصویب قانونی از سوی مجلس در راستای اجرای تعهدات این معاهده با این محتوا که مرجع ملی «بالاترین مرجع سیاستگذاری، تصمیم‌گیری، تصدی، تنظیم امور مربوط به اجرا و پیگیری در مورد حقوق و تکالیف جمهوری اسلامی ایران در قبال معاهده است» (ماده (۳) لایحه) ظاهراً در هماهنگی کامل با اصول سیستم وضع قاعده کشورمان و نیز تعهدات کشورمان در مورد معاهده مصوب است، اما ایرادی به شرح زیر بر این ماده وارد است:

ماده (۳) لایحه، شورای عالی مرجع ملی را بالاترین مرجع سیاستگذاری و تصمیم‌گیری‌های لازم و تصدی و تنظیم امور مربوط به اجرا و پیگیری در مورد حقوق و تکالیف جمهوری اسلامی ایران معرفی کرده است. ماهیت اعمال «سیاستگذاری و تصمیم‌گیری‌های لازم و تصدی و تنظیم امور مربوط به اجرا و پیگیری» در این عبارت مبهم و قابل تفسیر است. بدین معنا که ماهیت این اعمال می‌تواند ماهیتی تقنینی، اجرایی، اداری یا مقرره‌گذاری داشته باشد. اگر ماهیت این اعمال تقنینی باشد با اصل هشتادوپنجم قانون اساسی، اگر ماهیت این اعمال اجرایی باشد با اصل شصتم قانون اساسی، اگر ماهیت این عمل اداری باشد با اصل یکصدوسی و چهارم قانون اساسی و اگر ماهیت عمل مقرره‌گذاری باشد با اصل یکصدوسی و هشتم قانون اساسی مغایرت دارد. در ادامه به تشریح هر یک از این موارد خواهیم پرداخت:



الف) مغایرت ماده (۳) طرح با فرض اینکه ماهیت اعمال تقنینی باشد با اصل هشتادوپنجم قانون اساسی

اصل هفتادویکم و هفتادودوم قانون اساسی به بیان حیطه صلاحیت تقنینی مجلس شورای اسلامی می‌پردازد. اصل هفتادویکم قانون اساسی مقرر می‌دارد: «مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند» و اصل هفتادودوم قانون اساسی بیان می‌کند: «مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند قوانینی وضع کند که با اصول و احکام مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد. تشخیص این امر به ترتیبی که در اصل نودوششم قانون اساسی آمده برعهده شورای نگهبان است». بنابراین صلاحیت تقنینی مجلس محدود و در چارچوب شرع مقدس و قانون اساسی خواهد بود. از محدودیت‌های تقنینی قانون اساسی که مربوط به لایحه حاضر است می‌توان به محدودیت‌های واگذاری اختیار وضع قاعده و قانون به سایر نهادها اشاره کرد. اصل هشتادوپنجم قانون اساسی در همین رابطه است که مقرر می‌دارد: «مجلس نمی‌تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیئتی واگذار کند ولی در موارد ضروری می‌تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را با رعایت اصل هفتادودوم قانون اساسی به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض کند، در این صورت این قوانین در مدتی که مجلس تعیین می‌کند به صورت آزمایشی اجرا می‌شود و تصویب نهایی آنها با مجلس است. همچنین مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت اصل هفتادودوم قانون اساسی به

کمیسیون‌های زیربند و اگذار کند یا اجازه تصویب آنها را به دولت بدهد. در این صورت مصوبات دولت نباید با اصول و احکام مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد. تشخیص این امر به ترتیب مذکور در اصل نودوششم قانون اساسی با شورای نگهبان است. علاوه بر این، مصوبات دولت نباید مخالف قوانین و مقررات عمومی کشور باشد و به منظور بررسی و اعلام عدم مغایرت آنها با قوانین مزبور باید ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی برسد». بنابراین این می‌بینیم که تصویب محتوای ماده (۳) لایحه مبنی بر اینکه شورای عالی مرجع ملی بالاترین مرجع سیاستگذاری و تصمیم‌گیری در مورد حقوق و تکالیف جمهوری اسلامی ایران در قبال معاهده است، مخالف صریح اصل هشتادوپنجم قانون اساسی است.

ب) مغایرت ماده (۳) طرح با فرض اینکه ماهیت اعمال اجرایی باشد با اصل شصتم قانون اساسی

اصل شصتم قانون اساسی مقرر می‌دارد: «اعمال قوه مجریه جز در اموری که در این قانون مستقیماً برعهده رهبری گذارده شده، از طریق رئیس‌جمهور و وزراست». بنابراین اصل صلاحیت اجرا برعهده یکی از سه رکن فوق است که مرجع ملی مصداق هیچ‌یک از آنها نمی‌باشد.



ج) مغایرت ماده (۳) طرح با فرض اینکه ماهیت اعمال اداری و مقررہ‌گذاری باشد با اصول یکصدوسی و چهارم و یکصدوسی و هشتم قانون اساسی اصل یکصدوسی و چهارم قانون اساسی مقرر می‌دارد: «ریاست هیئت وزیران با رئیس‌جمهور است که بر کار وزیران نظارت دارد و با اتخاذ تدابیر لازم به هماهنگ‌سازی تصمیم‌های وزیران و هیئت دولت می‌پردازد و با همکاری وزیران، برنامه و خط‌مشی دولت را تعیین و قوانین را اجرا می‌کند. در موارد اختلاف نظر و تداخل در وظایف قانونی دستگاه‌های دولتی در صورتی که نیاز به تفسیر یا تغییر قانون نداشته باشد، تصمیم هیئت وزیران که به پیشنهاد رئیس‌جمهور اتخاذ می‌شود لازم‌الاجراست. رئیس‌جمهور در برابر مجلس مسئول اقدامات هیئت وزیران است.»

اصل یکصدوسی و چهارم قانون اساسی مقرر می‌دارد: «علاوه بر مواردی که هیئت وزیران یا وزیری مأمور تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی قوانین می‌شود، هیئت وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری به وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه بپردازد. هر یک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیئت وزیران حق وضع آیین‌نامه و صدور بخشنامه را دارد ولی مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد.

دولت می‌تواند تصویب برخی امور مربوط به وظایف خود را به کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر واگذار نماید. مصوبات این کمیسیون‌ها در محدوده قوانین پس از تأیید رئیس‌جمهور لازم‌الاجراست. تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های مذکور در این اصل، ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس

شورای اسلامی می‌رسد تا در صورتی که آنها را برخلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدیدنظر به هیئت وزیران بفرستد». همان‌گونه که مشاهده می‌شود اگر ماهیت عمل مرجع اداری و مقررہ‌گذاری در حیطة وظایف دولت باشد ماده (۳) لایحه با منطوق اصل مزبور تعارض دارد.

۲-۳. ابهام در تبصره ماده (۳) لایحه

نکته دوم در رابطه با تبصره ماده (۳) لایحه است. این تبصره مقرر می‌دارد: «آیین کار داخلی شورای عالی مرجع ملی و همچنین موارد مربوط به بودجه و سرفصل‌های آن به پیشنهاد کمیسیون تخصصی توسط شورای عالی مرجع ملی تصویب و ابلاغ خواهد شد» مراد از تصویب و ابلاغ در این تبصره ابهام دارد. آیا مراد از تصویب و ابلاغ به دستگاه‌های ذیربط جهت طی مراحل قانونی است یا امری دیگر. اگر فرض اول صادق باشد ایراد مطرح مرتفع است، اما اگر فرض دوم مد نظر باشد ایراد به قوت خود باقی است، البته منطقی می‌نماید که تفسیر اول بر تبصره حاکم باشد اما به هر حال از آنجا که ماده به لحاظ منطوق قابل تفسیر است و از آنجا که امکان رفع این ابهام وجود دارد بهتر آن است که از عبارت مورد بحث ابهام‌زدایی شود.

با عنایت به توضیحات فوق، سازوکار لازم‌الاجرا بودن تصمیمات مرجع ملی برای سایر نهادهای حکومتی و نیز اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی با ایراد اساسی مواجه است.



فصل چهارم - اصلاحات پیشنهادی

توصیه می‌شود در مفاد لایحه ناظر بر منع تسلیحات شیمیایی تغییرات زیر لحاظ شوند:

الف) در بند «الف» ماده (۳)، وزیر صنایع و معادن به وزیر صنعت، معادن و تجارت تغییر یابد.

ب) با توجه به افزایش اهمیت سیاست‌های پدافند غیرعامل در بخش تدابیر پیشگیرانه برای مقابله با تسلیحات شیمیایی، توصیه می‌شود در ترکیب شورای عالی مرجع ملی که در بند «الف» ماده (۳) اسامی آنان تصریح شده، رئیس کمیته دائمی پدافند غیرعامل کشور نیز اضافه شود. از طرفی به دلیل تأثیر مستقیم تأسیسات شیمیایی بر محیط زیست، اضافه شدن رئیس سازمان محیط زیست می‌تواند بروز و ظهور پیامدهای زیست‌محیطی غیرمنتظره با منشأ شیمیایی را کاهش دهد. در بند «۳» ماده (۷) معاهده نیز تصریح شده «مفاد کنوانسیون باید بالاترین اولویت را به ایمنی مردم و حفاظت محیط زیست معطوف کنند»^۱.

ج) عبارت «وزارت بازرگانی» در ماده (۱۰) لایحه به وزارت صنعت، معدن و تجارت تغییر یابد.

د) ماده (۱۱) به صورت ذیل تغییر یابد:

«اعلامیه برنامه‌های ملی حفاظتی در برابر سلاح‌های شیمیایی با پیشنهاد سازمان پدافند غیرعامل و توسط ستاد کل نیروهای مسلح به‌طور سالیانه تهیه و به دبیرخانه

1. <http://www.chemical-victims.com/DesktopModules/Articles/ArticlesView.aspx>

مرجع ملی ارسال می‌شود».

هم در مواد (۳۰) و (۳۱) فصل چهارم لایحه، سقف مجازات نقدی را به ترتیب یکصد و پانصد میلیون ریال مشخص کرده است، درحالی که با توجه به تورم سالیانه ارزش آن کاهش می‌یابد. به همین دلیل توصیه می‌شود در انتهای مواد (۳۰) و (۳۱) عبارت زیر اضافه شود:

«سقف جزای نقدی هرساله متناسب با تورم و بنابر پیشنهاد مرجع ملی تعیین می‌شود».

با توجه به ملاحظات حقوقی فصل سوم؛ از منظر حقوقی دو راهکار زیر برای رفع ایراد ماده (۳) پیشنهاد می‌شود:

راهکار اول: از آنجا که بخشی از وظایف این مرجع و تصمیم‌گیری‌های آن ماهیت اجرایی دارد و مربوط به صلاحیت‌های قوه مجریه است و در اصل شصتم قانون اساسی آمده است: «اعمال قوه مجریه جز در اموری که در این قانون مستقیماً برعهده رهبری گذارده شده، از طریق رئیس‌جمهور و وزراست». یعنی اعمال قوه مجریه برعهده یکی از سه رکن رهبری، ریاست‌جمهوری یا وزراست و از آنجا که این مسئله مستقیماً برعهده رهبری گذارده نشده است چاره‌ای نیست که مرتبط با وظایف ریاست‌جمهوری یا وزرا طراحی و تعریف شود. لذا بهتر به نظر می‌رسد که قالب لازم‌الاجرا شدن مصوبات این مرجع در یکی از قالب‌های مقرر در اصل یکصدوسی‌وهشتم قانون اساسی آورده شود که مقرر می‌دارد: علاوه بر مواردی که هیئت‌وزیران یا وزیری مأمور تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی قوانین می‌شود،



هیئت‌وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری به وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه بپردازد. هریک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیئت‌وزیران حق وضع آیین‌نامه و صدور بخشنامه را دارد ولی مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد. دولت می‌تواند تصویب برخی از امور مربوط به وظایف خود را به کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر واگذار کند. مصوبات این کمیسیون‌ها در محدوده قوانین پس از تأیید رئیس‌جمهور لازم‌الاجراست. تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های مذکور در این اصل، ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می‌رسد تا در صورتی‌که آنها را برخلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدیدنظر به هیئت‌وزیران بفرستد» گنجانده شود، البته از آنجا که با توجه به ماهیت معاهده و حقوق و وظایف مندرج در آنکه مرجع ملی موظف به پیگیری و تعقیب آنهاست ماهیتی فرادولتی پیدا می‌کند و بعضاً به دستگاه‌ها و امور کشوری هم ارتباط پیدا می‌کند که امور مربوط به آنها بنا بر اصول مختلف قانون اساسی از صلاحیت دولت و رئیس‌جمهور و وزرا خارج شده است، این پیشنهاد چندان مناسب نمی‌نماید هرچند که به کلی هم از آن نمی‌توان صرف‌نظر نمود. در قالب این پیشنهاد دو فرض قابل تصور است:

۱. فرض اول اینکه اعتبار و رسمیت مصوبات این مرجع ناشی از امضا وزیر یا وزرایی خاص باشد. مانند وزرای امور خارجه یا وزیر دفاع و... در این فرض هرچند با آیین‌نامه وزارتی تلقی شدن مصوبه مرجع ایراد مد نظر مرتفع می‌شود، اما

ایرادهای دیگری از جمله اینکه در این صورت نظر سایر اعضا مرجع عملاً کارآیی خود را از دست می‌دهد و احتمال خارج بودن موضوع مصوب از حیطه وظایف و اختیارات وزیر یا وزرای مد نظر وجود دارد پدیدار می‌شوند.

۲. فرض دوم اینکه اعتبار و رسمیت مصوبات این مرجع ناشی از مصوبه هیئت وزیران باشد. در این فرض نیز اگرچه با مصوبه هیئت دولت تلقی شدن مصوبه مرجع ایراد مد نظر مرتفع می‌شود، اما ایرادهای که بر فرض اول وارد بود یعنی اینکه در این صورت نظر سایر اعضا مرجع عملاً کارآیی خود را از دست می‌دهد و اینکه احتمال خارج بودن موضوع مصوب از حیطه وظایف و اختیارات هیئت‌وزرا وجود دارد کماکان به قوت خود باقی است.

راهکار دوم: از آنجا که اهمیت مسائل تحت شمول معاهده چنان است که از یکسو می‌تواند حاکمیت و امنیت ملی کشورمان را تحت تأثیر خود قرار دهد و از دیگر سو وظایف محول به این مرجع اساساً ماهیتی فراتر از یک قوه خاص دارد می‌باید مرجعی غیر از دولت که سازوکار مناسب برای اعتبار مصوبات این مرجع را مطابق قانون اساسی در خود داشته باشد در این زمینه اعمال صلاحیت کند. با مروری بر قانون اساسی به منظور یافتن نهاد ذیصلاح در این زمینه می‌توان شورای عالی امنیت ملی را بهترین گزینه تلقی نمود. با توجه به اصل یکصد و هفتاد و ششم قانون اساسی که در مورد شورای عالی امنیت ملی تنظیم شده است و مقرر می‌دارد: «به منظور تأمین منافع ملی و پاسداری از انقلاب اسلامی و تمامیت ارضی و حاکمیت ملی شورای عالی امنیت ملی به ریاست رئیس‌جمهور، با وظایف زیر تشکیل می‌گردد:



- تعیین سیاست‌های دفاعی - امنیتی کشور در محدوده سیاست‌های کلی تعیین شده از طرف مقام رهبری،
- هماهنگ نمودن فعالیت‌های سیاسی، اطلاعاتی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی در ارتباط با تدابیر کلی دفاعی - امنیتی،
- بهره‌گیری از امکانات مادی و معنوی کشور برای مقابله با تهدیدهای داخلی و خارجی. اعضای شورا عبارتند از:
- رؤسای قوای سه‌گانه،
- رئیس ستاد فرماندهی کل نیروهای مسلح،
- مسئول امور برنامه و بودجه،
- دو نماینده به انتخاب مقام رهبری،
- وزیر امور خارجه، کشور و اطلاعات،
- حسب مورد وزیر مربوط و عالی‌ترین مقام ارتش و سپاه.
- مصوبات شورای عالی امنیت ملی پس از تأیید مقام رهبری قابل اجراست».
- به نظر می‌رسد بهتر این باشد که وجه لازم‌الاجرا شدن و اعتبار یافتن مصوبات این مرجع منوط به طی سازوکار مربوط به شورای عالی امنیت ملی شده و مصوبات آن بعد از تصویب شورا و تأیید مقام رهبری دارای اثر حقوقی شود. در این زمینه نیز دو فرض قابل طرح است:
۱. مرجع ملی به‌عنوان نهادی مستقل از شورای عالی امنیت ملی ایفای نقش نموده و تنها لازم‌الاجرا شدن و اعتبار یافتن مصوبات این شورا منوط به طی

سازوکار مربوط به شورای عالی امنیت ملی باشد. در این حالت مصوبات مرجع به‌عنوان پیشنهاد به شورای عالی امنیت تقدیم و در صورت طی سازوکار مربوط به شورا معتبر خواهد بود.

۲. مرجع ملی با استفاده از ظرفیت ذیل اصل یکصد و هفتاد و ششم قانون اساسی در رابطه با ایجاد ارکان فرعی توسط شورای عالی امنیت تشکیل و در قالب آن با شورای عالی امنیت ارتباط داشته و انجام وظیفه کند. بدیهی است که در این فرض نیز مصوبات مرجع در مقام یکی از ارکان شورای عالی امنیت ملی به‌عنوان پیشنهاد به شورای عالی امنیت تقدیم و در صورت طی سازوکار مربوط به شورا معتبر خواهد بود. این پیشنهاد کاملاً با منطوق اصل یکصد و هفتاد و ششم قانون اساسی هماهنگی می‌کند. در این اصل تصریح شده: «شورای عالی امنیت ملی به تناسب وظایف خود شوراهای فرعی از قبیل شورای دفاع و شورای امنیت کشور تشکیل می‌دهد. ریاست هر یک از شوراهای فرعی با رئیس‌جمهور یا یکی از اعضای شورای عالی است که از طرف رئیس‌جمهور تعیین می‌شود. حدود اختیارات و وظایف شوراهای فرعی را قانون معین می‌کند و تشکیلات آنها به تصویب شورای عالی می‌رسد. مصوبات شورای عالی امنیت ملی پس از تأیید مقام رهبری قابل اجراست» کند.

با عنایت به امکان، احتمالات و ظرفیت‌های قانونی موجود در قانون اساسی و همچنین ضرورت رعایت انسجام و هماهنگی داخلی و نیز حفاظت از اطلاعات و امنیت داخلی کشورمان به‌منظور جلوگیری از سوءاستفاده‌های ممکن از این محمل قانونی، فرض دوم راهکار دوم مناسب‌تر از سایر فروض به نظر می‌رسد.

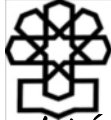


جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

یکی از اولویت‌های دیپلماسی پارلمانی جمهوری اسلامی ایران در قبال معاهدات خلع سلاح، تصمیم‌گیری براساس رویکرد هزینه - فایده و تضمین حداکثری منافع ملی است زیرا این‌گونه معاهدات به دلیل قواعد حاکم بر پویش‌های جهانی و تفسیرهای مغرضانه، علاوه بر بازخورد منفی بر توان دفاعی، می‌تواند نقش ضربه‌گیر را در تداوم فعالیت برخی تأسیسات شیمیایی ایفا کند. به همین دلیل بایسته است قانونگذاران در روند بررسی و تصویب مفاد لایحه ناظر بر اجرای معاهده منع سلاح‌های شیمیایی، ملاحظات امنیت ملی را نیز مورد توجه قرار دهند. در نتیجه تصویب لایحه ناظر بر اجرای معاهده در صورت رفع ملاحظات امنیتی - دفاعی، سیاسی و حقوقی مغایرتی با منافع ملی ندارد و می‌تواند به صورت غیرمستقیم نقش مثبتی را نیز در روند شفاف‌سازی و اعتمادزایی مذاکرات هسته‌ای ایفا کند. از طرفی وزن و تراکم بار ایران‌هراسی با تمرکز بر معاهدات خلع سلاح را نیز کاهش می‌دهد.

منابع و مآخذ

1. <http://www.opcw.org/news-publications/publications/history-of-the-chemical-weapons-convention/>
2. http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVI-3&chapter=26&lang=en
3. <http://www.un.org/CWC/>, the chemical weapons Convention
4. <http://www.chemical-victims.com/DesktopModules/Articles/ArticlesView.aspx>



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۲۴۸۷

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهارنظر کارشناسی درباره: «لایحه ناظر بر اجرای معاهده منع گسترش، تولید و انباشت و به‌کارگیری سلاح‌های شیمیایی و انهدام آنها»

نام دفاتر: مطالعات سیاسی، مطالعات حقوقی

تهیه و تدوین‌کنندگان: مصطفی دلاورپوراقدم (دفتر سیاسی)، محمدصالح عطار (دفتر حقوقی)

ناظر علمی: ناصر جمالزاده

متقاضی: کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی

همکار: سیدحسین حسینی

همکاران خارج از مرکز: —

اظهارنظرکنندگان خارج از مرکز: —

ویراستار: حسین صدری‌نیا

واژه‌های کلیدی:

۱. معاهده منع سلاح‌های شیمیایی

۲. شورای عالی مرجع

۳. دبیرخانه فنی سازمان منع سلاح‌های شیمیایی

تاریخ شروع مطالعه: ۱۳۹۱/۴/۲۵

تاریخ خاتمه مطالعه: ۱۳۹۱/۵/۹

تاریخ انتشار: ۱۳۹۱/۵/۱۰