



اظهار نظر کارشناسی درباره:
«لایحه موافقتنامه همکاری در زمینه پیشگیری و
واکنش به شرایط اضطراری در دریای خزر»

چکیده

لایحه «موافقتنامه همکاری در زمینه پیشگیری و واکنش به شرایط اضطراری در دریای خزر» مطابق با موازین حقوق بین‌الملل، منافع ملی کشور و تقویت مدیریت سوانح در ایران ارزیابی شده و تصویب آن توصیه می‌شود؛ با این توضیح که با توجه به اصل یکصدوسی‌ونهم قانون اساسی، پیشنهاد می‌شود به منظور پیشگیری از طرح ایراد شورای نگهبان، ذیل ماده واحده الحاقی تبصره زیر اضافه گردد:

تبصره: در اعمال ماده (۱۸) این موافقتنامه حسب مورد در رابطه با جمهوری اسلامی ایران، رعایت اصل یکصدوسی‌ونهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ضروری می‌باشد.

مشخصات لایحه

دوره دهم - سال اول

شماره ثبت:

۲۵۱

شماره چاپ:

۴۵۹

تاریخ چاپ:

۱۳۹۶/۱/۲۶

مقدمه

لایحه «موافقتنامه همکاری در زمینه پیشگیری و واکنش به شرایط اضطراری در دریای خزر» بر مبنای اصول هفتاد و چهارم و هفتاد و هفتم قانون اساسی در تاریخ ۱۳۹۵/۱۱/۲۶ به مجلس شورای اسلامی تقدیم و در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۲۶ مجلس اعلام وصول شد. بر اساس این لایحه، دولت‌های جمهوری اسلامی ایران، جمهوری آذربایجان، جمهوری قزاقستان، فدراسیون روسیه و ترکمنستان با یکدیگر توافق می‌کنند که در زمینه پیشگیری و واکنش به شرایط اضطراری در دریای خزر با یکدیگر همکاری نمایند.

دریای خزر جزء دریا‌های بسته محسوب می‌شود که نظام حقوقی مشخصی بر آن حاکم نیست. حقوق بین‌الملل تعیین رژیم حقوقی این قبیل دریاها را به توافق کشورهای ساحلی آن موکول کرده است و هرگونه توافق حاصل شده در این زمینه را معتبر می‌شمارد. کشورهای ساحلی خزر پس از گذشت بیش از سه دهه هنوز به توافقی جدید در زمینه تعیین رژیم حقوقی این دریا نائل نشده‌اند و هر یک از آنها سیاست خاص خود را با مبنا قرار دادن منافع ملی پیگیری می‌کند. با وجود این، کشورهای ساحلی تلاش فراوانی در راستای تأمین همکاری‌های منطقه‌ای در حوزه‌های گوناگون کارکردی از جمله محیط زیست و گردشگری کرده‌اند. این گفتگوها و توافقات منطقه‌ای از سال ۱۹۹۸ آغاز شده است. از جمله اقدامات صورت گرفته در این زمینه، تصویب کنوانسیون چارچوب حفاظت از محیط زیست دریایی خزر موسوم به کنوانسیون تهران در سال ۲۰۰۲ و پروتکل الحاقی به آن تحت عنوان «حفاظت از دریای خزر در برابر آلودگی ناشی از منابع و فعالیت‌های مستقر در خشکی» است. این اسناد نشان می‌دهند یک رشته ابتکار عمل‌های مؤثر از سوی کشورهای ساحلی آغاز شده است و به گونه‌ای سلسله‌وار در حال ادامه یافتن است. در واقع، این روند حکایت از آن دارد که شروع همکاری و هم‌افزایی در یک حوزه می‌تواند به سایر حوزه‌ها نیز تسری یابد و به تدریج جنبه فراگیر پیدا کند. بر همین اساس است که اینک فرآیند همکاری‌های کارکردی کشورهای خزر در حوزه محیط زیست به حوزه پیشگیری و واکنش به شرایط اضطراری در این قلمرو دریایی تسری یافته است.

معاونت پژوهش‌های

اقتصادی

مطالعات اقتصاد بخش

عمومی

مطالعات سیاسی

مطالعات حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۳۰۱۵۳۹۰

تاریخ انتشار:

۱۳۹۶/۳/۷

بحث

لایحه موافقتنامه از سه جنبه حقوق بین‌الملل، روابط بین‌الملل و مدیریت سوانح قابل بررسی است:

الف) بعد حقوقی (حقوق بین‌الملل)

بررسی لایحه نشان‌دهنده انطباق آن با موازین حقوق معاهدات بین‌المللی است؛ صرفاً در خصوص ماده (۱۸) آن یادآور می‌شود این ماده در خصوص حل و فصل اختلافات به «دیگر روش‌های مسالمت‌آمیز» اشاره کرده است. با عنایت به اینکه این عبارت اطلاق دارد و اطلاق آن می‌تواند مشتمل بر موضوع اصل یکصدوسی و نهم قانون اساسی (ارجاع به داوری یا صلح اموال عمومی) نیز باشد، بنابراین رعایت اصل یکصدوسی و نهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که صلح اموال دولتی و یا ارجاع دعوا به داوری را موقوف به تصویب هیئت وزیران و مجلس شورای اسلامی کرده است در خصوص این ماده از موافقتنامه لازم خواهد بود.

ب) بعد سیاسی (روابط بین‌الملل)

دریای خزر پهنه آبی با مختصات منحصر به فردی است که با آسیب‌پذیری‌های فراوانی از آلودگی‌های زیست‌محیطی تا انقراض انواع گونه‌های جاندار دریایی و نظامی شدن این قلمرو دریایی مواجه است. لایحه موافقتنامه بر اساس قاعده تسری همکاری و هم‌افزایی در یک حوزه به سایر حوزه‌ها می‌تواند نقش مؤثری در روند همگرایی منطقه‌ای در حوزه خزر ایفا کند. آغاز همکاری کشورهای منطقه در زمینه پیشگیری از بروز شرایط اضطراری و پاسخ به آن، به مثابه مدیریت بحران‌های غیرسیاسی و غیرامنیتی از این جهت حائز اهمیت است که می‌تواند نقطه عزیمت مناسبی برای همسویی بیشتر کشورها در حوزه‌های سیاسی و امنیتی و کمک به تدوین استراتژی ملی توسعه پایدار در راستای حفاظت از دریای خزر نیز باشد. همچنین، از آنجا که این قبیل بحران‌ها خود می‌توانند زمینه‌ساز بی‌اعتمادی، مناقشه و تنش در روابط منطقه‌ای گردند و در منطقه خزر احتمال تقویت فعالیت‌ها و فرآیندهای نظامی نیز وجود دارد، همکاری‌های مورد نظر این لایحه می‌تواند نقش بازدارنده مؤثری در این راستا ایفا کند.

ج) بعد موضوعی (مدیریت سوانح)

لایحه موافقتنامه گرچه در زمینه پیشگیری و پاسخ به شرایط اضطراری در دریای خزر منعقد شده، اما آن دسته از ترتیبات آن، که شفاف بیان شده معطوف به امداد رسانی در شرایط اضطراری است. شرایط تقاضای کمک، اطلاعات لازم برای درخواست امداد رسانی، تعهدات طرف درخواست‌کننده و درخواست‌شونده کمک، مرجع هماهنگی، مدیریت و کنترل عملیات گروه‌های امداد رسان، نحوه ورود، خروج و اقامت گروه‌های امداد رسان در قلمروی کشور درخواست‌کننده، اشکال حمل و نقل گروه‌های امداد رسان، تجهیزات و وسایل امدادی، قواعد حاکم بر ورود، خروج و گذر تجهیزات و وسایل امدادی، هزینه‌های امداد رسانی و جبران خسارت در هنگام امداد رسانی به روشنی بیان شده در حالی که درباره شرح همکاری‌های مربوط به پیشگیری سکوت شده است. آنچه در این خصوص در لایحه آمده صرفاً مربوط به اشکال همکاری - موضوع ماده (۴) موافقتنامه - می‌شود که به آموزش و تبادل دانش و حاملان آن اشاره دارد. از این رو، می‌توان گفت روح حاکم بر موافقتنامه، همکاری در پاسخ به شرایط اضطراری است.

چارچوب سندای به‌عنوان راهبرد جهانی تعیین‌کننده جهت‌گیری‌های مدیریت سوانح تا سال ۲۰۳۰ بر کاهش ریسک سوانح و تاب‌آوری تأکید دارد. این امر در موافقتنامه برجسته نیست و کلیت محتوای آن از رهیافت‌های نسل اول مدیریت سوانح پیروی می‌کند. با این حال، توسعه همکاری‌های بین‌المللی که جزء اهداف چارچوب سندای نیز به شمار می‌آید، می‌تواند نویدبخش تقویت این مباحث در کشور در ابعاد علمی و عملی باشد.

توصیه‌های سیاستی

لایحه «موافقتنامه همکاری در زمینه پیشگیری و واکنش به شرایط اضطراری در دریای خزر» مطابق منافع ملی کشور ارزیابی شده و تصویب آن توسط نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی توصیه می‌شود، با این توضیح که با توجه به اصل یکصدوسی و نهم قانون اساسی، پیشنهاد می‌شود به منظور پیشگیری از طرح ایراد شورای نگهبان، ذیل ماده واحده الحاقی تبصره زیر اضافه گردد:

تبصره: در اعمال ماده (۱۸) این موافقتنامه حسب مورد در رابطه با جمهوری اسلامی ایران، رعایت اصل یکصدوسی و نهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ضروری می‌باشد.