

به نام خدا

**اظهار نظر کارشناسی درباره:**  
**«لایحه پروتکل همکاری در زمینه مبارزه با تروریسم در دریای خزر»**  
**الحاقی به موافقتنامه همکاری در زمینه امنیت در دریای خزر ۱۳۸۹»**



مقدمه

همان‌طور که از نام لایحه ارسالی دولت به مجلس شورای اسلامی مشخص و معلوم می‌شود این سند در واقع جهت تکمیل سند دیگری که نام کامل آن «موافقتنامه مربوط به همکاری در زمینه امنیت در دریای خزر» است منعقد شده است. موافقتنامه «مربوط به همکاری در زمینه امنیت در دریای خزر» در سال ۱۳۹۳ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است. با این توضیح باید خاطر نشان کرد که درک صحیح و کامل از پروتکل الحاقی در گرو وقوف کامل به سیاق موافقتنامه همکاری در زمینه امنیت در دریای خزر است. در بند «۳» ماده (۲) موافقتنامه همکاری در زمینه امنیت در دریای خزر این مسئله پیش‌بینی شده بود که تعامل طرف‌های موافقتنامه بر اساس برخی از اسناد از جمله پروتکل‌های الحاقی به موافقتنامه انجام خواهد شد. شایان ذکر است ماده (۲) موافقتنامه همکاری در زمینه امنیت دریای خزر، موضوعاتی را که کشورهای عضو باید در آنها همکاری داشته باشند را بر شمرده است. یکی از این موضوعات، مبارزه با تروریسم است. پروتکل مورد بررسی در واقع متعاقب همین مسئله تهیه و تنظیم شده است. یکی از نکات خاصی که در خصوص موافقتنامه همکاری در زمینه امنیت در دریای خزر قابل ذکر است تعدد نهادهای ذی‌صلاح هریک از طرف‌های این کنوانسیون است. در همین راستا، پیشنهاددهنده این پروتکل در هیئت دولت یکی از همین نهادهای ذی‌صلاح یعنی وزارت کشور بوده است. لایحه مذکور در تاریخ ۱۳۹۸/۵/۲۶ در مجلس اعلام وصول شد و در تاریخ ۱۳۹۸/۱۰/۲۲ در کمیسیون مربوط با اصلاح مختصری در تبصره ماده واحده به تصویب رسید.

**ارزیابی لایحه**

در ماده (۱) این پروتکل عنوان شده است که «طرف‌ها باید در زمینه مبارزه با تروریسم در دریای خزر طبق تعهدات بین‌المللی و قوانین دولت‌های خود همکاری نمایند». با توجه به اینکه در حوزه مبارزه با تروریسم، چندین کنوانسیون در جامعه بین‌المللی به تصویب رسیده است که جمهوری اسلامی ایران و دیگر کشورهای طرف این پروتکل تمام آنها را به تصویب رسانده‌اند این سؤال مطرح می‌شود که آیا باید قدر متیقن یا مخرج مشترکی از اسنادی که تمام کشورهای طرف پروتکل آنها را به تصویب رسانده‌اند ملاک عمل باشد یا اینکه باید دید که کشورها به صورت موردی و یک‌به‌یک و به فراخور موضوعی که مطرح می‌شود کدام‌یک از اسناد بین‌المللی مربوطه را به تصویب رسانده‌اند تا دامنه تعهدات آنها در حوزه مبارزه با تروریسم مشخص شود. ماده (۴) موافقتنامه همکاری در زمینه امنیت در دریای خزر بیشتر حاکی از آن است که چون تعامل نهادهای ذی‌صلاح کشورهای طرف سند به صورت دوجانبه یا چندجانبه رخ خواهد داد لذا هر دو فرض مطرح شده قابلیت اعمال خواهند یافت. به عبارت دیگر، کشورهای طرف پروتکل، بستری را فراهم ساخته‌اند که در آن هم روابط دوجانبه قابل تحقق است و هم روابط چندجانبه. در حالت اول، باید دید آن دو کشور کدام‌یک از اسناد بین‌المللی موجود در حوزه مبارزه با تروریسم را پذیرفته‌اند و در حالت دوم نیز باید مخرج مشترکی از اسناد پذیرفته شده تمام طرف‌های تعامل کننده باید استخراج شود.

مخصوص صحن علنی

مشخصات لایحه

دوره یازدهم - سال اول

شماره ثبت:

۱۲۲

شماره چاپ:

۳۵۱

تاریخ چاپ:

معاونت پژوهش‌های

سیاسی - حقوقی

دفتر: مطالعات

حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۴۰۱۷۳۵۸

تاریخ انتشار:

۱۳۹۹/۱۰/۲۲



نکته اساسی دیگری که در این حوزه قابل ذکر به نظر می‌رسد آن است که ادبیات ماده (۱) پروتکل انعطاف خاصی به مفاد پروتکل می‌دهد. این انعطاف از آنجا نشئت می‌گیرد که هر زمان که کشوری به یک سند بین‌المللی در حوزه مبارزه با تروریسم ملحق می‌شود به صورت خودکار منجر به آن می‌شود که در قلمرو این پروتکل داخل شود. ثانیاً در خصوص قسمت اخیر این ماده که به قوانین ملی کشورها ارجاع داده است باید در خاطر داشت که این ماده به وضعیت‌هایی که قوانین ملی کشورها با یکدیگر در تعارض هستند توجه مقتضی نداشته است و وضعیت را مشخص نمی‌کند. در همین راستا باید خاطرنشان نمود که از بین طرف‌های موافقتنامه همکاری در خصوص امنیت در دریای خزر، تمام کشورها عضو «کنوانسیون مقابله با اعمال غیرقانونی علیه ایمنی دریانوردی» مصوب سال ۱۹۸۸ هستند. به این معنا به نظر می‌رسد بخش زیادی از تکالیف کشورها، برگرفته از مطالبی است که در این کنوانسیون درج شده است. همچنین در سال ۲۰۰۵ پروتکلی به «کنوانسیون مقابله با اعمال غیرقانونی علیه ایمنی دریانوردی» ملحق شده است که به اعمال خلاف علیه سکوهاى ثابت در فلات قاره اشاره دارد که تمامی پنج کشور حاشیه دریای خزر عضو آن نیز هستند.<sup>۱</sup>

در این لایحه، برخلاف رویه معمول دولت در تعیین مقام ذی‌صلاح داخلی جهت انجام و هماهنگی اقدامات راجع به پروتکل، مقام مسئول مشخص نشده است. ماده (۲) پروتکل نیز به کشورها اجازه داده است که این مسئله را در آینده مشخص نمایند. با این حال با عنایت به ماده (۳) موافقتنامه که کشورهای عضو، نهادهای متعددی را به‌عنوان نهاد ذی‌صلاح معرفی کرده‌اند معلوم نیست که آیا باید از بین همان موارد، تعیین شود یا نهاد دیگری نیز می‌تواند معرفی شود. با عنایت به اینکه در لایحه، وزارت کشور مسئول شرکت و پاسخگویی به موضوعات در مجلس تعیین شده است شاید این وزارتخانه نهاد مطلع و ذی‌صلاح باشد یا حداقل یکی از مراکز مسئول قلمداد شود.

در متن پروتکل - لایحه ارسالی دولت - به صورت مکرر از تعبیر «نهادهای مجاز دولت‌های طرف‌ها» استفاده شده است. با مراجعه متن انگلیسی پروتکل درمی‌یابیم که این تعبیر، معادلی برای «Authorized Bodies of the States of Parties» است. اولاً بهتر است برای حفظ یکپارچگی متن پروتکل و موافقتنامه همکاری در خصوص امنیت در دریای خزر از تعبیر «نهادهای ذی‌صلاح» استفاده شود. ثانیاً معادل فارسی «نهادهای ذی‌صلاح دولت‌های عضو» عبارت صحیح‌تری به نظر می‌رسد.

مواد (۴)، (۵)، (۷) و (۱۰) موافقتنامه همکاری در خصوص امنیت در دریای خزر با ادبیات اندک متفاوتی در مواد (۵)، (۶)، (۸) و (۹) پروتکل تکرار شده است. این مواد راجع به نوع همکاری بین دولت‌های عضو و روند شکلی درخواست‌ها هستند. همین موضوع در خصوص مواد (۱۱)، (۱۲)، (۱۳) و (۱۴) موافقتنامه و مواد (۱۰)، (۱۱)، (۱۲) و (۱۴) پروتکل نیز صادق است.

به هر حال دولت در لایحه تقدیمی و ماده‌واحد، تبصره‌ای را گنجانده است که کمیسیون تبصره آن را اصلاح نموده است. در تبصره آمده است: «رعایت اصل هفتادوهفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در خصوص هرگونه اصلاح ماده (۱۴) پروتکل الزامی است.» کمیسیون این تبصره را به این صورت اصلاح کرده است: «رعایت اصل هفتادوهفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در خصوص هرگونه اصلاح ماده (۱۴) پروتکل و همچنین اصل یکصدوسی‌ونهم الزامی است.» با توجه به اینکه موضوع اصل یکصدوسی‌ونهم قانون اساسی متمایز از اصل هفتادوهفتم است و ماده (۱۴) موافقتنامه تنها مرتبط با موضوع اصل هفتادوهفتم قانون اساسی است و نه اصل یکصدوسی‌ونهم، به نظر می‌رسد عبارت اخیر بیشتر ناظر بر ماده (۱۰) پروتکل باشد که به صورت کلی و عام آورده شده و این ابهام را ایجاد می‌کند که آیا مرتبط با کل موافقتنامه است یا ماده (۱۰) پروتکل یا ماده (۱۴) آن. با نظر به آن امر مناسب است که پیشنهاد کمیسیون در قسمت اخیر تبصره ماده‌واحد، به این صورت اصلاح شود: «.....هم‌چنین اصل یکصدوسی‌ونهم در ارتباط با ماده (۱۰) پروتکل، الزامی است»

۱. کنوانسیون مقابله با اعمال غیرقانونی علیه ایمنی دریانوردی و پروتکل مقابله با اعمال غیرقانونی علیه ایمنی سکوهاى ثابت واقع در فلات قاره، ۱۰ مارس ۱۹۸۸.

## نتیجه‌گیری

در نهایت باید عنوان کرد که با در کنار هم قرار دادن دو موضوع که عبارتند از: اول، متن پروتکل در بسیاری از مواد در واقع تکرار همان موافقتنامه همکاری در خصوص امنیت در دریای خزر است. دوم، روشن نبودن مفهوم و دامنه تروریسم در این اسناد و ارجاع این پروتکل در این زمینه به تعهدات بین‌المللی پذیرفته شده و قوانین داخلی دولت‌های عضو؛ معلوم و مشخص نیست که پروتکل تهیه شده چه نوآوری نسبت به متن موافقتنامه داشته است و در واقع در پی روشن نمودن چه مسئله جدید و خاصی است که با موافقتنامه مرتفع نمی‌شده است که در نتیجه آن به متن جداگانه در قالب پروتکل نیاز باشد. علی‌رغم این ابهام و تردید در فایده این لایحه، تصویب این لایحه از لحاظ حقوقی با در نظر گرفتن اصلاح کمیسیون با مانع خاصی مواجه نیست. البته پیشنهاد می‌شود عبارت پیشنهادی کمیسیون در قسمت اخیر تبصره ماده واحده، با رعایت آیین‌نامه داخلی مجلس به این صورت اصلاح شود: «..... هم‌چنین اصل یکصدوسی‌ونهم قانون اساسی در ارتباط با ماده (۱۰) پروتکل، الزامی است».