

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«لایحه پروتکل همکاری در زمینه مبارزه با جرائم سازمان یافته در دریای خزر»

الحاقی به موافقتنامه همکاری در زمینه امنیت در دریای خزر»

(اعاده شده از شورای نگهبان)

مخصوص صحن علنی

مشخصات لایحه

دوره یازدهم - سال اول

شماره ثبت:

۱۲۲

شماره چاپ:

۷۱۱

تاریخ چاپ:

—

معاونت مطالعات

حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲-۲۴۰۱۷۳۵۸

تاریخ انتشار:

۱۴۰۰/۴/۲۶



مقدمه

لایحه پروتکل همکاری در زمینه مبارزه با جرائم سازمان یافته در دریای خزر الحاقی به موافقتنامه همکاری در زمینه امنیت در دریای خزر در تاریخ ۲۱ مردادماه ۱۳۹۷ مصادف با ۱۲ آگوست سال ۲۰۱۸ در قزاقستان بین کشورهای حاشیه دریای خزر به امضا رسیده است. این لایحه پس از طی مراحل تصویب خود در دولت به مجلس شورای اسلامی تقدیم شد. مجلس شورای اسلامی نیز بعد از ارزیابی موضوع در کمیسیون‌های اصلی و فرعی آن را در تاریخ ۴ خردادماه ۱۴۰۰ به تصویب رساند و برای طی ادامه فرایند قانون اساسی به شورای محترم نگهبان ارسال نمود. شورای نگهبان در جلسه مورخ ۱۹ خردادماه خود این مصوبه را ارزیابی نمود و در نهایت آن را خلاف موازین شرع دانست. ایرادات شورا در تاریخ ۱۴۰۰/۴/۶ در کمیسیون قضایی و حقوقی مجدداً بررسی شد و کمیسیون بر مصوبه قبلی مجلس اصرار ورزید. در ادامه ایرادات شورای نگهبان و مصوبه کمیسیون ارزیابی خواهد شد.

بررسی نظر شورای نگهبان و مصوبه کمیسیون قضایی و حقوقی

مصوبه مجلس در خصوص پروتکل همکاری در زمینه مبارزه با جرائم سازمان یافته در دریای خزر الحاقی به موافقتنامه همکاری در زمینه امنیت در دریای خزر از منظر شورای محترم نگهبان در سه مورد، خلاف موازین شرع دانسته شده است. نظر شورا به شرح زیر است:

۱. اطلاق «توجه به قواعد عموماً پذیرفته شده بین‌المللی» مذکور در مقدمه معاهده، خلاف موازین شرع شناخته شد.
۲. در ماده (۱) اطلاق تعهدات بین‌المللی که دولت‌ها براساس آنها همکاری خواهند کرد، نسبت به معاهدات پیش از انقلاب اسلامی، خلاف موازین شرع شناخته شد.
۳. همان‌گونه که در موافقتنامه‌های مشابه دیگر اظهار نظر شده است، این لایحه از این جهت که اطلاق برخی مواد آن از جمله ماده (۳)، اعمال مقررات و تصمیمات غیرمنطبق با موازین شرعی دولت طرف متعاقد را لازم‌الاجرا دانسته است و مستلزم تأیید صحت قوانین و صحت آیین دادرسی قوه قضائیه کشور مقابل و نیز ارجاع کارهای قضایی به دادگاه‌های کشور طرف متعاقد می‌باشد که خود موجب اثر دادن بر احکامی است که در آن دادگاه‌ها ولو برخلاف ضوابط اسلامی صادر می‌گردد و موجب ظلم به افراد خواهد شد، خلاف موازین شرع شناخته شد.

در خصوص بند اول از نظر شورای محترم نگهبان می‌بایست این نکته را متذکر شد که مستفاد از عهدنامه حقوق معاهدات ۱۹۶۹ وین، هرچند مقدمه معاهدات و موافقتنامه‌های بین‌المللی خالی از هرگونه اثر نیست، اما مقدمه فاقد تکلیف حقوقی می‌باشد. به بیان دیگر مقدمه، تنها اثر تفسیری دارد و می‌تواند در صورت بروز اختلاف بین طرف‌ها به‌عنوان روشن‌کننده موضوع و هدف سند به کار آید. بنابراین از جنبه تفسیری می‌تواند منشأ اثر قرار گیرد و از این‌رو ایراد شورای نگهبان ناظر بر حیثیت تفسیری مقدمه می‌باشد. در خصوص بند «۲» از نظریه شورای نگهبان، شایان ذکر است که این تفسیر از چگونگی التزام به اسناد بین‌المللی مصوب پیش از انقلاب، متضمن آن است که مفاد آن اسناد به‌واسطه اینکه در زمان تصویب از منظر انطباق با شرع مورد ارزیابی قرار نگرفته‌اند ممکن است بعضاً مغایر با شرع باشند. اولاً آنچه در نظر شورای نگهبان به‌عنوان اطلاق بیان شده تنها ناظر به مواردی است که به‌واسطه موضوع این مصوبه با آن در ارتباط هستند. از این‌رو باید مشخصاً تعیین شود که چه مفادی از معاهدات پیش از انقلاب پذیرفته شده است که با این مصوبه در ارتباط می‌باشد. عمده اسنادی که در حوزه مقابله با جرائم سازمان‌یافته در عرصه بین‌المللی و به فراخور آن در حوزه ملی به تصویب رسیده است مربوط به حدود ۲۰ سال اخیر هستند. ثانیاً اسناد بین‌المللی برای عدم التزام کشورها نسبت به خودشان دارای مفادی هستند که کشورهای عضو باید برای رها شدن از الزامات آنها، آن را طی کنند. عمدتاً صدور اعلامیه خروج و صرف مدت زمانی حدود یک سال پیش‌بینی می‌شود تا آثار الزام‌آوری معاهدات پایان یابد. ثالثاً جهت اجتناب از پدید آمدن مسئولیت بین‌المللی دولت در صورتی که معاهداتی پیش از انقلاب وجود دارند که با شرع مغایرت دارند - و از این‌رو غیراجرایی تلقی می‌شوند - لازم است تشریفات خروج از آن معاهده به‌نحو مقرر انجام پذیرد.

در ارتباط با بند سوم از نظر شورای محترم نگهبان باید این توضیح داده شود که این ایراد به‌صورت عمده در مورد موافقتنامه‌های انتقال محکومین به حبس یا موافقتنامه‌های استرداد مجرمین توسط شورای محترم نگهبان طرح شده است. شایان ذکر است که جرائم سازمان‌یافته بین‌المللی به‌دلیل ماهیت عمدتاً بین‌المللی خود در چند کشور ارتکاب می‌یابند. این واقعیت سبب می‌شود که پاره‌ای از عناصر مادی جرم یا تمام آن در خارج از کشور رخ دهد. با این وصف هرچند در صورت همکاری با سایر کشورهای متعاقد لازم است تا تصمیمات اداری و بعضاً قضایی آنها در عمل در راستای همکاری، پذیرفته شده تلقی گردد، اما محذورات عملی و ماهیت جرائم سازمان‌یافته باعث می‌شود تا کشورها برای مقابله با آنها همکاری نمایند. به تعبیر دیگر، عمدتاً عناصر مادی این نوع از جرائم در سرزمین یک کشور رخ نمی‌دهد که تماماً صلاحیت یک کشور برای رسیدگی کفایت نماید و گریزی از همکاری نیست.

کمیسیون قضایی و حقوقی مجلس شورای اسلامی در جلسه‌ای که برای بررسی ایرادات شورای نگهبان در خصوص این لایحه تشکیل داد، بنابه مصلحت نظام بر مصوبه قبلی مجلس اصرار ورزید.

در عین حال، با عنایت به ایرادات مطرح شده توسط شورای نگهبان به‌عنوان مرجع قانونی تشخیص مصوبات مجلس شورای اسلامی با قانون اساسی و شرع مقدس اسلام، از این‌رو جهت رفع ایرادات پیشنهاد می‌شود با رعایت آیین‌نامه داخلی مجلس تبصره دیگری با محتوای زیر به ماده‌واحد اضافه شود:

«تبصره «۲» - اجرای پروتکل حاضر در خصوص جمهوری اسلامی ایران در چارچوب شرع خواهد بود».

با توجه به اینکه از نظر حقوق بین‌الملل، درج شرط در موافقتنامه‌هایی مانند موافقتنامه حاضر، ممنوع نیست و البته تابع ضوابط مخصوص به خود است؛ بنابراین اعمال شرط بر این پروتکل در آن چارچوب ممکن به‌نظر می‌رسد.

شایان ذکر است فقدان سازوکار لازم جهت اجرای معاهداتی مانند معاهده حاضر، دلیلی بر عدم تلاش برای رفع ایراد شورای نگهبان نخواهد بود، چراکه اولاً: مطابق با قانون اساسی همه مصوبات می‌بایست در چارچوب شرع باشند و بنابراین تدارک سازوکار مناسب برای اجرای این مهم، از باب مقدمه انجام آن، ضروری خواهد بود؛ ثانیاً: عدم درج چنین شروطی باعث می‌شود تا در آینده اگر سازوکار مناسب برای تطبیق عدم مغایرت چنین معاهداتی با شرع پی‌ریزی شد نتوان مقررات مندرج در این معاهدات را مشروط به رعایت آن کنیم، چراکه قبلاً چنین شرطی را متذکر نشده‌ایم. نباید از نظر دور داشت کلی بودن عنوان «شرع» دلیلی برای انصراف از بیان آن نخواهد بود، زیرا عناوین کلی متعددی در قانون وجود دارند که تشخیص آنها حسب مورد انجام می‌پذیرد. به‌عنوان مثال در بسیاری از موافقتنامه‌های استرداد مجرمین یکی از دلایل موجه امتناع از استرداد «حاکمیت، امنیت ملی و نظم عمومی» می‌باشد، در حالی که هرکدام از این عناوین، بسیار کلی هستند. این موضوع درخصوص بسیاری از موافقتنامه‌های دیگر همچون معاهدت‌های قضایی نیز صادق است.

نتیجه‌گیری

مقدمه اسناد بین‌المللی متضمن تکلیفی برای دولت‌های عضو آنها به‌معنای آنکه باید اقدام مادی خاصی را براساس آن انجام دهند و در غیر این صورت موجب طرح مسئولیت بین‌المللی آنها خواهد شد، نیستند. آنها درواقع نقشه راه کشورهای عضو هستند و برای شناسایی موضوع و هدف سند به‌کار می‌روند. از طرف دیگر، اسناد بین‌المللی که قبل از انقلاب اسلامی در کشور به تصویب رسیده‌اند - به فرض اینکه موردی باشد که با سند حاضر ارتباط موضوعی داشته باشد - از منظر بین‌المللی حائز اثر و الزام هستند. از این‌رو بین قلمرو حقوق ملی و حقوق بین‌الملل یک ارتباط خاص ترسیم شده و امکان قطع این ارتباط نیز در خود اسناد بین‌المللی پیش‌بینی شده است که در صورت لزوم باید آن را در پیش گرفت. درخصوص اینکه اطلاق همکاری با کشورهای عضو با توجه به اینکه این همکاری می‌تواند موجب لزوم پذیرش تصمیمات قضایی کشورهای دیگر شود نیز باید متذکر شد که لازمه مقابله با جرائم سازمان‌یافته بین‌المللی همین همکاری است و درواقع ابزار اصلی مقابله و پیشگیری این جرائم، همکاری است. با این اوصاف، از منظر بین‌المللی لازم است تا برای تحقق مقابله با جرائم سازمان‌یافته بین‌المللی و درنهایت متلاشی نمودن گروه‌های مرتکب این موارد همکاری صورت پذیرد.

در عین حال با توجه به ایرادات شورای محترم نگهبان و با عنایت به مصوبه کمیسیون قضایی و حقوقی مجلس شورای اسلامی که بر تصویب این لایحه اصرار ورزیده است پیشنهاد می‌شود با رعایت آیین‌نامه داخلی مجلس در جهت رفع ایرادات مذکور، تبصره دیگری با محتوای زیر به ماده‌واحد اضافه شود:

«تبصره ۲» - اجرای معاهده حاضر درخصوص جمهوری اسلامی ایران در چارچوب شرع خواهد بود.»

شماره ماده	مصوبه کمیسیون برای رفع ایرادات شورای نگهبان	موافق	مخالف	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
مقدمه معاهده	اصرار بر مصوبه پیشین مجلس بنابه مصلحت	✓				
ماده واحده				✓	با توجه به ایرادات شورای محترم نگهبان و با عنایت به مصوبه کمیسیون قضایی و حقوقی مجلس شورای اسلامی که بر تصویب این لایحه اصرار ورزیده است پیشنهاد می شود با رعایت آیین نامه داخلی مجلس در جهت رفع ایرادات مذکور، تبصره دیگری با محتوای زیر به ماده واحده اضافه شود: «تبصره ۲» - اجرای معاهده حاضر در خصوص جمهوری اسلامی ایران در چارچوب شرع خواهد بود».	
ماده (۱)	اصرار بر مصوبه پیشین مجلس بنابه مصلحت	✓				
ماده (۳)	اصرار بر مصوبه پیشین مجلس بنابه مصلحت	✓				