



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

مشخصات طرح:

دوره یازدهم - سال سوم

شماره ثبت:

۱۲۳

شماره چاپ:

-

تاریخ چاپ:

-

مشخصات گزارش:

تهیه و تدوین:

محمد آدمی

ناظران علمی:

احمد حکیم‌جوادی

جلیل محبی

شماره مسلسل:

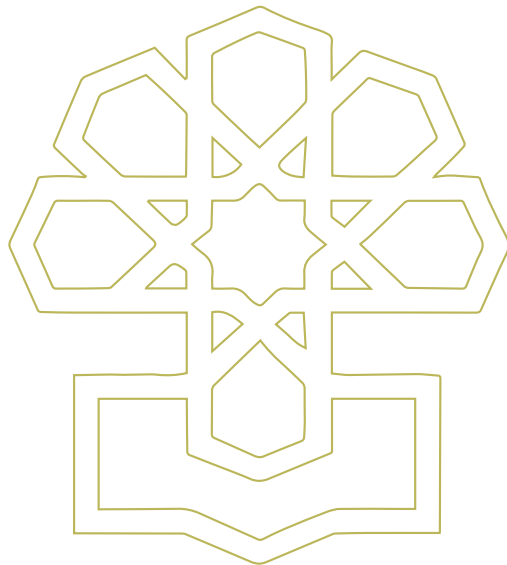
۲۴۰۱۸۵۰۹

تاریخ انتشار:

۱۴۰۱/۸/۲۲



دفتر مطالعات حقوقی



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»



مقدمه

لایحه پروتکل همکاری در زمینه مبارزه با تروریسم در دریای خزر که به موافقتنامه همکاری در زمینه امنیت در دریای خزر ملحق گردیده است پس از اعلام وصول آن (۱۳۹۹/۵/۱) در مجلس شورای اسلامی، به موقع ارزیابی و بررسی گذاشته شده است. این پروتکل که مشتمل بر ۱۵ ماده می‌باشد در سال ۲۰۱۸ توسط کشورهای حاشیه دریای خزر به امضا رسیده است. مسأله امنیت در دریای خزر در خلال مذاکرات مربوط به وضعیت حقوقی دریای خزر نیز بسیار حائز اهمیت بوده است و کشورهای حاشیه دریای خزر تلاش داشته‌اند تا امنیت این پهنه آبی را با بیرون نگاه داشتن نیروهای بیگانه تا حد ممکن تأمین نمایند. در ادامه به اهم مفاد پروتکل و نکات پیرامون اشاره می‌شود.

موافقتنامه همکاری در زمینه امنیت در دریای خزر که در سال ۲۰۱۰ در میان کشورهای حاشیه دریای خزر به امضا رسید با پروتکل‌هایی تکمیل شده است. جمهوری اسلامی ایران پیشتر پروتکل دیگری از این موافقتنامه را با عنوان «پروتکل همکاری در زمینه مبارزه با جرائم سازمان یافته در دریای خزر» از مسیر مراجع ذیصلاح خود گذرانده است و هم‌اکنون آن سند به عنوان قانون لازم‌الاجراست. اینک پروتکل حاضر به عنوان سند دیگر الحاقی به موافقتنامه همکاری در زمینه امنیت در دریای خزر مورد بررسی و ارزیابی می‌باشد.

به طور کلی مفاد پروتکل حاضر بیشتر در قالب آیین و سازوکار همکاری کشورهای عضو است. ماده (۱) این پروتکل، همکاری کشورها با یکدیگر برای مبارزه با تروریسم را مبتنی بر تعهدات بین‌المللی و قوانین خود کشورها دانسته است اما مشخص نشده است در صورت متفاوت بودن تعهدات بین‌المللی کشورها و یا تعارض قوانین داخلی یکی از کشورها با تعهدات بین‌المللی کشوری دیگر تکلیف چیست. مضاف بر این، در صورتی که قوانین داخلی کشورها در خصوص تروریسم با یکدیگر متعارض باشد معلوم نیست تکلیف همکاری چه خواهد شد. در کنار این دو موضوع باید متذکر شد که در عرصه بین‌المللی، تعریف مشترک و مشابهی از تروریسم وجود ندارد و لذا احاله امر به تعهدات بین‌المللی نمی‌تواند راهگشا باشد. این وضعیت باعث خواهد شد تا دست کشورهای حاشیه خزر برای عدم همکاری و یا اقدام مطابق با صلاحدید خود باز باشد. به تعبیر دیگر چنین ماده‌ای نمی‌تواند به صورت منجز و دقیق تعهد کشورهای عضو را نشان دهد؛ در حالی که از یک سند حقوقی، چنین انتظاری می‌رود ضمن اینکه عدم تعریف مشترک از تروریسم می‌تواند به اختلافات جدید در این خصوص بینجامد.

می‌توان بیان داشت ماده‌ای از پروتکل حاضر که بیش از سایر مواد به هدف این پروتکل می‌پردازد و تا حدی دامنه موضوع آن را تبیین و تدقیق نموده است، ماده (۴) آن می‌باشد. در این ماده به زمینه‌های تبادل اطلاعات اشاره شده است. مواردی مانند تبادل اطلاعات راجع به اشخاصی که به دلیل اقدامات تروریستی بازداشت می‌شوند یا بازرسی کشتی‌ها به دلیل ارتکاب اعمال تروریستی در این ماده عنوان شده است.

با توجه به اینکه مناطق تحت صلاحیت و حاکمیت هر یک از کشورهای حاشیه دریای خزر هنوز مشخص نشده است اینکه به چه صورت و در چه محدوده مکانی کشورها می‌توانند به دلیل ظن به اعمال تروریستی به کشتی‌ها مظنون شده و سپس به بازرسی آنها بپردازند، واضح نیست. هر چند ماده (۱۳) این پروتکل عنوان نموده است که این پروتکل نباید به عنوان پیش تعیین کننده وضعیت حقوقی دریای خزر تلقی شود اما باید توجه داشت که هر گونه اقدام در مقابله با تروریسم در عمق آب‌های خزر یا محل‌های مورد اختلاف میان کشورها می‌تواند به عنوان زمینه مناقشات احتمالی مطرح شود. عدم تعیین محدوده حکمرانی هر کشور در دریای خزر می‌تواند موجب تداخل در وظایف نیروهای امنیتی شده و تبعاتی برای طرفین به همراه داشته باشد.

شایان ذکر است واکنش سریع و تمرکز فرماندهی در عملیات‌های ضد تروریستی بسیار اهمیت دارد. در صورتی که در این طرح هر یک از طرفین نهادهایی را برای همکاری معرفی خواهند کرد که این موضوع در روند مقابله با فعالیت‌های تروریستی ممکن است مناسب نباشد. البته در ماده (۷) اشاره شده است که نهادها مجاز دولت‌های طرف‌ها می‌توانند حسب ضرورت، تصمیم بگیرند که گروه‌های کاری برای توسعه برنامه‌های توافق شده در زمینه‌های خاص از همکاری و تعامل ایجاد کنند. ولی روندهای این چنینی برای موضوعات حساس همچون مقابله با تروریسم که نیازمند انسجام در فرماندهی و واکنش سریع است، کارایی لازم را ندارد.

لازم به ذکر است پیشتر زمانی که مصوبه مجلس در خصوص «پروتکل همکاری در زمینه مبارزه با جرائم سازمان یافته در دریای خزر» برای اعلام نظر شورای محترم نگهبان به آن مرجع ارسال شد، شورا به آن مصوبه سه ایراد گرفته بود. با توجه به محتوای پروتکل فعلی باید متذکر شد که یکی از آن ایرادات در خصوص این متن نیز قابل طرح می‌باشد. ایراد مذکور شورای محترم نگهبان آن بود که «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.» با عنایت به آنکه ماده (۱) پروتکل حاضر نیز حاوی چنین مفادی است، احتمال مواجهه با ایراد مشابه شورای نگهبان وجود دارد.

علاوه بر موارد فوق، پیشنهاد می‌شود تبصره ذیل ماده واحده به شرح زیر اصلاح گردد:

«تبصره - در اجرای این پروتکل رعایت اصول ۷۷، ۱۲۵ و ۱۳۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران الزامی می‌باشد.»

نتیجه‌گیری

۱ هر چند این پروتکل در خصوص چگونگی همکاری، قلمرو آن، هزینه‌های همکاری، محرمانگی اطلاعات تبادل شده و مسائل شکلی دیگر، دارای مقرراتی است، اما اجرای آن با توجه به نامعلوم بودن مفهوم تروریسم در آن می‌تواند به صورت جدی تحت الشعاع قرار گیرد. فقدان تعریف تروریسم در این پروتکل و نبود تعریف واحدی از آن در حقوق بین‌الملل و لزوم تفاوت قائل شدن بین اعمالی که افراد، ملت‌ها یا گروه‌ها یا سازمان‌های آزادی‌بخش برای مقابله با اموری از قبیل سلطه، اشغال خارجی، استعمار و نژادپرستی انجام می‌دهند با اعمال تروریستی، منجر به ابهامی واضح در این خصوص در این پروتکل شده است.

۲ واکنش سریع و تمرکز فرماندهی در عملیات‌های ضدتروریستی بسیار اهمیت دارد. در صورتی که در این طرح هر یک از طرفین نهادهایی را برای همکاری معرفی خواهند کرد که این موضوع در روند مقابله با فعالیت‌های تروریستی ممکن است مناسب نباشد، البته در ماده (۷) اشاره شده است که نهادهای مجاز دولت‌های طرف‌ها می‌توانند حسب ضرورت، تصمیم بگیرند که گروه‌های کاری برای توسعه برنامه‌های توافق شده در زمینه‌های خاص از همکاری و تعامل ایجاد کنند. ولی روندهای اینچنینی برای موضوعات حساس همچون مقابله با تروریسم که نیازمند انسجام در فرماندهی و واکنش سریع است، کارایی لازم را ندارد.

۳ با توجه به اینکه مناطق تحت صلاحیت و حاکمیت هر یک از کشورهای حاشیه دریای خزر هنوز مشخص نشده است بنابراین این کشورها به چه صورت و در چه محدوده مکانی می‌توانند به دلیل ظن به اعمال تروریستی به کشتی‌ها مظنون شده و سپس به بازرسی آنها بپردازند، واضح نیست. هر چند ماده (۱۳) این پروتکل عنوان نموده است که این پروتکل نباید به‌عنوان پیش‌تعیین‌کننده وضعیت حقوقی دریای خزر تلقی شود، اما باید توجه داشت که هرگونه اقدام در مقابله با تروریسم در عمق آب‌های خزر یا محل‌های مورد اختلاف میان کشورها می‌تواند به‌عنوان زمینه مناقشات احتمالی مطرح شود. عدم تعیین محدوده حکمرانی هر کشور در دریای خزر می‌تواند موجب تداخل در وظایف نیروهای امنیتی شده و تبعاتی برای طرفین به‌همراه داشته باشد.

۴ پیشنهاد می‌شود تبصره ذیل ماده واحده به شرح زیر اصلاح گردد:

«تبصره: در اجرای این پروتکل رعایت اصول ۷۷، ۱۲۵ و ۱۳۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران الزامی می‌باشد.»
بنابر آنچه گذشت تصویب لایحه پروتکل حاضر پس از رفع ابهامات پیش گفته در قسمت ارزیابی لایحه و اصلاح تبصره ذیل ماده بلامانع می‌باشد.