

۷۹۸

شماره ترتیب چاپ:

—

شماره چاپ سابقه:

۳۱۰

شماره دفتر ثبت:



دوره ششم - سال دوم

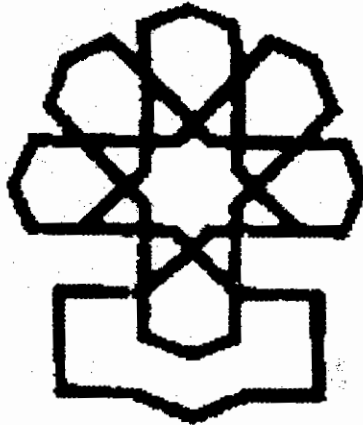
۱۳۸۰-۱۳۸۱

تاریخ چاپ ۱۳۸۰/۶/۵

گزارش کارشناسی درباره لایحه:

معاهده اساسی روابط متقابل ایران و روسیه

برای شور اول



امنیت ملی و سیاست خارجی - آموزش و تحقیقات - اقتصادی - انرژی - بهداشت - فرهنگی - صنایع - عمران - قضائی - کشاورزی

کمیسیون‌های ارجاعی

۲۰۰

کدموضوعی:

۶۱۹۰

شماره مسلسل:

معاونت پژوهشی
مهر ۱۳۸۰

مرکز پژوهشی، جای مجلس شورای اسلامی
ک
شماره
۱۴۲۹۷
تاریخ: ۸۰/۷/۳

کار: دفتر سیاسی - فرهنگی

گزارش کارشناسی درباره لایحه:

معاهده اساسی روابط متقابل ایران و روسیه

کدموضوعی: ۲۰۰

شماره مسلسل: ۶۱۹۰

● بیان مقاصد لایحه

با توجه به مقدمه توجیهی و مفاد لایحه حاضر، عمده‌ترین اهداف لایحه چنین بررسی می‌شود:

- ۱- تأمین منافع ملی دو جانبه؛
- ۲- ایجاد بسترهای قانونی مناسبات و روابط فرهنگی، سیاسی، اقتصادی و امنیتی؛
- ۳- ایجاد تسهیلات متقابل مرضی‌الطرفینی؛
- ۴- تقویت نظام اتحادیه‌های منطقه‌ای؛
- ۵- تقویت متقابل قدرت اقتصادی طرفین (در برابر اتحادیه‌هایی همچون گوام)؛
- ۶- تأکید نهایی بر روابط غیرهسته‌ای دو جانبه؛
- ۷- تأکید بر عدم توسل به زور و عدم مداخله در امور داخلی و اصول مصرح در منشور سازمان ملل.

● ارزیابی مقاصد لایحه

۱- معاهدات اساسی که نوعی پیش‌نویس کلی پیرامون روابط جامع الاطرافی محسوب می‌گردند به دلیل اهمیت حسن همجواری (با روسیه فقط به لحاظ دریایی مرز مشترک وجود دارد) از یک سو و اهمیت اتحادیه‌های منطقه‌ای در عصر جهانی شدن از سوی دیگر، بسیار مهم ارزیابی می‌گردد. اما نظریه کارشناسی خاص، پیرامون چنین معاهدات کلی را می‌باید در پروتکل‌های متمم قرارداد که راهکارهای اجرایی این موافقتنامه‌ها، محسوب می‌گردند، اظهار نمود. بنابراین در ارتباط با بحث تأمین منافع ملی جمهوری

اسلامی ایران می‌باید علاوه بر مدنظر قرار دادن واقعیات جاری جهانی، منطقه‌ای و ملی، به پروتکل‌های پیوست کنوانسیون‌نی نیز که مهم‌ترین بخش در «سطح چانه زنی» محسوب می‌گردند، عنایت داشت.

۲- این معاهده به عنوان اولین سند مکتوب روابط دو ملت و دو کشور، پس از فروپاشی شوروی در تمامی ابعاد، نوعی «توفیق ملی» محسوب می‌گردد (هر چند، پیش از این، معاهدات متعددی پیرامون خزر، کشتیرانی و شیلات یا نفت و گاز، مسائل حوزه‌های اقتصادی مشترک و غیره، منعقد گردیده بوده است اما هیچ یک جامع الاطراف نبوده و تنها حوزه خاصی را شامل می‌گردیده است). اما نباید فراموش نمود که ایجاد بسترهای قانونی عموماً بسیار متأخرتر از ایجاد روابط می‌باشد، بنابراین نهادینه نمودن روابط، به مدت زمان بیش‌تری احتیاج دارد.

۳- ایجاد برخی معافیت‌ها یا لغو برخی محدودیت‌های تجاری، بازرگانی و سیاسی از جمله مهم‌ترین عوامل مؤثر در بحث تسهیلات متقابل می‌باشد. اما این نکته نیز نباید مغفول واقع گردد که صرف‌نظر از متقابل بودن کلیه مواد، طرفی که استعدادهای بیش‌تری برای جذب امکانات بالقوه طرف مقابل دارد، در نهایت سود بیش‌تری را به خود اختصاص خواهد داد.

۴- با عنایت به کلی بودن مباحث مطروحه، علی‌رغم اعطای حقوق کامله‌الوداد و نیز وجود کمیسیون مشترک دائم، هنوز تا رسیدن به نقاط تفاهم اقتصادی (به دلایلی مانند غیرمکمل بودن اقتصاد دو کشور) فاصله زیادی وجود دارد.

۵- با توجه به ضعف ساختارهای اقتصادی منطقه‌ای، ایجاد چنین بسترهایی در عین لازم بودن و به عنوان فرصت تلقی شدن، می‌باید با توجه به نگرش منفی جمهوریهای تازه استقلال یافته متمایل به غرب، نوعی چالش احتمالی نیز ارزیابی گردد.

۶- با توجه به متن قرارداد و تأکید طرف روسی بر عدم گسترش تسلیحات هسته‌ای از یک سو (که بار معنایی آن می‌تواند عدم تکمیل پروژه بوشهر نیز باشد) و از سوی دیگر تأکید معاهده بر نظارت سازمان ملل و براساس اصول مندرج در منشور این سازمان که نوعی شرط تحدیدی است می‌توان به روشنی، خوف طرف مقابل را در ارائه یا حتی ادامه تعهد

هسته‌ای. ولو در مواردی غیر از مباحث مربوط به فن آور پنهانی هسته‌ای دور برد. احساس نمود، که با توجه به شرایط فعلی کاملاً قابل توجیه است.

۷- قانونمندی روابط دو جانبه که از دیرباز مورد تأکید قرار داشته و به دلیل پیشینگی ناشی از ترکمنچای و گلستان که تا سال‌ها سایه بر روابط دو کشور انداخته بود، اکنون محمل مناسبی یافته که به صورت عملیاتی مورد تجربه قرار گیرد، علی‌الخصوص با عنایت به تصریح مقدمه معاهده و تأکید بر اصولی چون تساوی، حاکمیت، استقلال سیاسی، تمامیت ارضی و حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات که به عنوان یک سند ملی در حقوق بین‌الملل برای مراجعه افکار عمومی و کشورهای همسایه محسوب می‌گردد. امری شایسته است و پذیرش یک مرجع بین‌المللی به عنوان داور نهایی و قبول تعهدات ناشی از حقوق بین‌الملل به عنوان قاعده آمره و تنظیم‌گر روابط دو کشور، بسیار با ارزش است؛ هر چند عرف جاری در کلیه معاهدات رسمی محسوب می‌گردد.

هدایت به سمت اهداف کارآمدی

در این بخش می‌باید به دو سطح از اشکالات معاهده اشاره نمود:

الف) ایرادهای اساسی و کلی؛

ب) ایرادهای تخصصی.

الف) ایرادهای اساسی

۱- وجود برخی عبارات و مفاد معاهده که در تضاد با روح و مقصد کلی معاهده (که مثبت

ارزینابی می‌شود) است؛

۲- وجود برخی امتیازات پنهان برای طرف مقابل. علی‌رغم تأکیدات مصرح در مقدمه؛

۳- عدم رعایت شرط ایجاب دو جانبه؛

۴- کلی‌گویی (ناشی از سنخ قرار دادهای اساسی) که می‌تواند موجبات برخی سوء تفاهمات

را فراهم آورد و برعکس. ورود معاهده به برخی از حوزه‌های بسیار خاص.

ب) ایرادهای تخصصی

۱- بند دوم ماده ۷: بحث اتباع هر کشور مطرح می‌باشد که مسلماً پیشینه ارتباطی یک سویه تجاری - خصوصی روسیه به مراتب بیش از اتباع ایرانی است و بالتبع استفاده یک طرف معاهده، بیش از طرف مقابل است.

۲- بند اول ماده ۸: خطرهای احتمالی ناشی از تماس‌های مردمی و نهادهای غیردولتی در ابعاد امنیتی به خصوص در بحث NGO.

۳- ماده ۹: هیچ‌گونه قرابتی به لحاظ فرهنگی، میان افشار عمومی (توده) و فرهیخته (خواص) ایران و روسیه وجود ندارد. بنابراین ارتباطات دانشگاهی و مراکز دولتی نیز باید کلاً کنترل شده باشد.

۴- ماده ۱۰: علی‌رغم تصریح ماده مبنی بر «تعیین جهات و جزئیات همکاری» این ماده: اولاً، موافقتنامه‌های جداگانه میان مؤسسات و ارگان‌های دو کشور را بدون هیچ پیش شرطی مجاز شناخته است.

ثانیاً: متن پیشنهادی تمامی امور خصوصی و بخش‌های زندگی فردی را نیز شامل می‌گردد.

۵- بند اول ماده ۱۲: تمامی معاهدات و قراردادهای موجود را به رسمیت شناخته است در حالی که:

اولاً، در بند دوم همین ماده تصریح گردیده که هیچ مرزی در دریای خزر وجود نداشته باشد. در حالی که قراردادهای معتبری در این خصوص وجود دارد (۱۹۲۱ و ۱۹۴۰).

ثانیاً، چنین تصریحی، شائبه نفی تمامیت ارضی کشور از سوی دولت را به ذهن متبادر می‌سازد.

ثالثاً، به نوعی، صدور مجوز ورود کشورهای همجوار به دریای غیر آزاد و متعلقات ایرانی می‌باشد.

رابعاً، به غیر از قراردادهای یاد شده، هیچ معاهده‌ای درباره خطوط مرزی بین‌المللی نه فیما بین ایران و روسیه و نه کشورهای دیگر یا حتی عملکرد قرینه‌ای که بتواند مبنای ناظر بر تعیین رژیم حقوقی یا خطوط مرزی دریایی باشد وجود ندارد.

۶- ماده ۱۳: براساس آنچه که درباره مواد ۷ و ۹ گفته شد، استفاده از امکانات و ظرفیت یک

طرف به مراتب بیش از ظرفیت طرف مقابل (ایران) است. بنابراین استفاده روسیه از امکانات و ظرفیت جمهوری اسلامی ایران به مراتب بیش از احتمال استفاده جمهوری اسلامی ایران از ظرفیت‌های روسیه است، چرا که می‌توان ادعا کرد فدراسیون روسیه تمامی آنچه را که دارد به صورت «بالفعل» می‌باشد و گذشته از این، اجازه استفاده ایران را از تمامی این بالفعل‌ها (مثل قضیه رآکتورها) را نخواهد داد. در حالی که جمهوری اسلامی ایران ظرفیت‌های «بالقوه» داشته و احتمالاً نیز استفاده از آن‌ها چندان مشکل نخواهد بود.

۷- ماده ۱۶: منظور از عدم گسترش و کنترل صادرات چیست؟

اولاً: دلیلی برای چنین امری وجود ندارد.

ثانیاً: اگر منظور صادرات تسلیحاتی به طور اعم و صادرات اتمی به طور اخص باشد باید مورد اشاره قرار گیرد در غیر این صورت در یک «نظام تعمیمی» می‌توان به راحتی آن را به تمامی مواد صادراتی دو کشور متسری ساخت.

۸- علی‌رغم تأکید پاراگراف اول ماده ۱۲ (ص ۵) که معاهدات ۱۹۲۱ و ۱۹۴۰ مبنای حقوقی، ناظر بر فعالیت‌های «دو کشور» ایران و روسیه فرض گردیده، معنای حقوقی ناظر بر فعالیت‌های کشورهای ساحلی را «اتفاق آرا» دانسته است در حالی که طبق عهدنامه مینسک و قرارداد آلمانی کلیه کشورهای تازه استقلال یافته، تمامی تعهدات و معاهدات قبلی شوروی سابق را مورد تأیید قرار داده‌اند. بنابراین نمی‌توانند از قواعد آمراهی چون «لوح پاک» و «عدم انتقال» که مبتنی بر عدم پذیرش تعهدات دولت پیشین یا کشور سابق توسط رژیم جدید یا کشور جدید می‌باشد، استفاده نمایند. مضافاً آن‌که در اجلاس ۱۹۹۱ آلمانی این «اتفاق آرا» توسط کشورهای ساحلی با پذیرش قرارداد ۱۹۴۰ به عنوان مبنای حقوقی خزر، پیش‌تر حاصل گردیده است. مگر این‌که «اتفاق آرای جدید»ی در معاهده مدنظر بوده باشد.

● تبیین آثار جنبی لایحه

در مجموع می‌توان اظهار داشت، این معاهده در زمان امضا آن، نوعی پیروزی دستگاه سیاست‌گذاری خارجی محسوب می‌شده است که البته بیش از هر چیزی اولاً ناشی از سیاست تنش‌زدایی ریاست محترم جمهوری و ثانیاً عملکرد مثبت کارگزاران دستگاه سیاست

خارجی در فدراسیون روسیه می‌باشد.

اما در مورد تصویب این لایحه و آثار مترتب بر اجرای لایحه، می‌توان گفت، فرض این مقال بر هشپاری کامل دستگاه‌های امنیتی کشور و به خصوص اداره اول روسیه از اداره کل کشورهای مشترک‌المنافع در وزارتین خارجه و اطلاعات می‌باشد (که در جلسات کارشناسی این مرکز، در همین مورد شرکت داشته‌اند). در غیر این صورت تبعات امنیتی ناشی از روابط بسیار گسترده احتمالی آتی سازمان‌های غیردولتی هر دو کشور که دغدغه اساسی نهاد امنیتی کشور نیز هست، بسیار اساسی است. تأکید معاهده بر اتفاق آرا در بحث رژیم حقوقی خزر، نوعی سند بین‌المللی در جهت تثبیت موقعیت جمهوری‌های سه‌گانه ارزیابی خواهد شد. اما با توجه به امضای ریاست محترم جمهوری و عرف جاری مبنی بر تصویب مجلس شورای اسلامی، اظهار نظر کارشناسی پیرامون چنین لوایحی، صرفاً نوعی هوش باش برای بدنه‌های کارشناسی قوه مجریه، تلقی می‌گردد.

● پیشنهادها

- ۱- اصلاح پاره‌ای از عبارات و مفاد معاهده به نحوی که بیش از پیش، تأمین‌کننده منافع ملی جمهوری اسلامی ایران باشد.
- ۲- اضافه شدن عبارت «به شرط رفتار متقابل» در تمامی مواد در پروتکل‌های اجرایی.
- ۳- اضافه شدن یک ماده پایانی در ارتباط با وجود یک «آیین نامه اجرایی» و یا آیین نامه‌های اجرایی متفاوت برای مواد معاهده.
- ۴- ارائه طرح از سوی نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی، مبنی بر موکول شدن امضای هر معاهده اساسی، کنوانسیون‌ها و پروتکل‌های هر وزارتخانه یا هیأت دولت یا ریاست محترم جمهوری به تأیید کمیسیون تخصصی ذی ربط در مجلس شورای اسلامی.
- ۵- پیشنهاد می‌گردد کلیه ارتباطات مندرج در این معاهده در قالب یکسری «طرح‌های تعریف شده» و «شناخته شده» با اهداف موافق با روح قانون اساسی و مقاصد مصوب (مطابق یا موافق با) برنامه سوم توسعه جمهوری اسلامی ایران باشد.

۶- با توجه به اصل «تساوی حقوق» دولت ایران و اتحاد جماهیر شوروی، براساس معاهده ۱۹۲۱، پیشنهاد می‌گردد به موجب مقررات معاهده نامه حقوق دریاها» و «آرای دیوان بین‌المللی دادگستری» و نیز «معاهده ۱۹۹۱ آلمانی» (پذیرش التزام و تعهد دولت‌های تازه استقلال یافته ترکمنستان، قزاقستان، آذربایجان و روسیه به تعهدات دولت پیشین) سه اصل اساسی زیر مورد مذاقه دولتمردان جمهوری اسلامی در هنگام عقد معاهده نامه‌های طرفینی از یکسو و به عنوان راهبرد حقوقی دستگاه‌های ذی‌ربطی چون وزارتین خارجه و نفت، از سوی دیگر قرار گیرد:

الف) اصل تناصف (equitable).

ب) اصل تناسب (Propotional).

ج) اصل تساوی و برابری (equality).