

دکتر سید حسین عنایت



تنظیم معاهدات بین المللی
در حقوق کنونی ایران

و مطالعه تطبیقی آن با فقه اسلامی و حقوق بین الملل معاصر





پښتونستان د علومو او انساني مطالعاتو فرانسې
پرتال جامع علوم انساني



مراحل تنظیم معاهدات رسمی در حقوق ایران

با وجود اهمیت زیادی که شناسائی مراحل و نحوه تنظیم و لازم الاجرا شدن معاهدات بین المللی در حقوق ایران دارا می باشد، متأسفانه این مسئله تا کنون کمتر مورد توجه نویسندگان ایرانی قرار گرفته است.^۱ در

۱. رک. به محمّد مظاهر، حقوق بین الملل عمومی، تهران، دانشگاه تهران-۱۳۲۶. عیسی صدیق اعلم، حقوق بین الملل، تهران-۱۳۳۰ قمری. محمّد صفدری، حقوق بین الملل عمومی به کوشش امیر هوشنگ شریفی، دانشگاه تهران- ۱۳۴۰/۱۳۴۱ (درج انیمی از ص ۱۶۷ به این مسئله اختصاص داده شده است). عباس قره باغی و حسین پرنیان، حقوق و روابط بین المللی، تهران-۱۳۳۷، ص ۲۶۸. مشیرالدوله پیرنیا، حقوق بین الملل،

این بخش سعی خواهد شد با بررسی ضوابط قانونی و سنت پارلمانی ایران و نیز رویه‌های معمول در وزارت امور خارجه، نحوه تدوین و قطعی شدن معاهدات در حقوق اساسی ایران مورد مطالعه قرار گیرد. نخست باید دید در چه مواردی این ضوابط اجرا می‌گردد.

دامنه اجرای ضوابط این بخش

در این بخش نحوه تنظیم معاهدات رسمی (به معنایی که قبلاً تعریف شده است) را مورد بحث قرار می‌دهیم؛ اعم از اینکه به صورت عهدنامه یا مقاوله‌نامه یا موافقتنامه و یا پیمان درآمده باشند.^۲ برعکس، تفاهم‌نامه‌ها که شامل یادداشت تفاهمها، اعلامیه‌های مشترک و بعضاً پروتکلها می‌گردند، از عداد معاهدات رسمی خارجند و نحوه تنظیم آنها تابع تشریفات ساده‌تر و سریع‌تری می‌باشد. تفاهم‌نامه‌ها — چنانکه قبلاً بیان شده است^۳ — توسط مقامات اجرائی کشور با طرف خارجی درباره مسائل مختلف اداری و در حدود صلاحیت خودشان مورد مذاکره قرار می‌گیرند. این تفاهم‌نامه‌ها معمولاً پس از امضای آنها لازم‌الاجرا می‌گردند و فی المجلس نیز مبادله اسناد انجام می‌شود و هیچگونه تشریفات برای اجرای مقررات قانون اساسی نسبت به آنها یعنی تصویب مجلس و تأیید شورای نگهبان و امضای رئیس جمهور وجود ندارد. جدیدترین نمونه‌ای که در قوانین موضوعه این حق برای مقامات اجرائی کشور در انعقاد تفاهم‌نامه‌ها شناخته شده ماده ۲ قانون اهداف و وظایف وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی

تهران-۱۳۱۷/۱۳۱۹، ص ۳۳۶. مهدی کی‌نیا، مقدمه حقوق بین‌الملل عمومی، تهران، دانشکده علوم معقول و منقول-۱۳۴۰. سیروس خبیری، قانون بین‌المللی، تهران-۱۳۳۲، ص ۲۸۹. در کتاب آقای وحید مازندرانی که در ۱۳۴۱ به نام «راهنمای عهد و عهدنامه‌های تاریخی ایران»، توسط ابن سینا منتشر شده فقط حدود ۹ صفحه در مقدمه به این موضوع پرداخته شده است.

۲. رک. به بخش اول، فصل دوم، پانویس ۳۳ به بعد.

۳. بخش ۱، فصل ۲، بند دوم: تفاهم‌نامه‌های بین‌المللی و پانویس ۶۵.

مصوب ۶۵/۹/۳۰ می‌باشد که تصریح نموده است: «بند ۶. انعقاد قرارداد در زمینه مبادلات مربوطه، با همکاری و هماهنگی وزارت امور خارجه»^۴ که از وظایف وزارتخانه مذکور می‌باشد.

تقسیم بندی عناوین این بخش

بطور کلی در ایران معاهدات رسمی طی سه مرحله تهیه و لازم الاجرا می‌گردند.^۵ در مرحله نخست، به دنبال انجام مذاکرات بین نمایندگان دو کشور، متن تهیه شده توسط آنان مقدماً به امضاء می‌رسد (فصل اول)؛ در مرحله بعدی متن مذکور مورد بررسی و سپس تصویب مقامات تقنینی عهدنامه‌ها^۶ در ایران و کشور دیگر واقع خواهد شد (فصل دوم)؛ و بالاخره پس از مبادله اسناد تصویب معاهده (فصل سوم)، مندرجات آن لازم الاجرا خواهد گردید.

مرحله نخست از مراحل فوق‌الذکر در صلاحیت قوه مجریه می‌باشد؛ مرحله دوم در صلاحیت مجلس شورای اسلامی، شورای نگهبان و

۴. هر چند در این قانون کلمه «قرارداد» بکار برده شده، ولی در واقع منظور همان تفاهم نامه بوده است.

۵. تفکیک بین سه مرحله تنظیم و لازم الاجرا شدن معاهدات بین المللی که عبارتند از: امضاء (Signature)، تصویب (Ratification) و مبادله اسناد تصویب (echange de documents de la ratification)، تقریباً در کشورهای مختلف جهان معمول می‌باشد (شارل روسو، حقوق بین الملل عمومی، پاریس-سیره، ج ۱، شماره ۶۰، ص ۸۴ به بعد. اوپنهایم، حقوق بین الملل، چاپ لندن، ج ۱، شماره ۴۹۱ به بعد، ص ۸۷۸. براون لی، اصول حقوق بین الملل، چاپ اکسفورد - ۱۹۸۳، ص ۶۰۰ به بعد) که قسمتی از آن در مجله حقوقی دفتر خدمات حقوقی بین المللی شماره ۵ - بهار ۱۳۶۵، ص ۱۷۷ به بعد توسط آقای قطنیه ترجمه شده است). پل روتر، مقدمه‌ای بر حقوق معاهدات، درسهای انستیتوی دانشگاهی مطالعات عالی بین المللی، ژنو - ۱۹۸۶. گوگنهایم، شرح حقوق بین الملل عمومی، ج ۱، چاپ دوم، ژنو، شماره ۱۱۳ به بعد. مک نایر، حقوق معاهدات، لندن - ۱۹۶۱، ص ۷۵ به بعد. ایلاس (رئیس سابق دیوان بین المللی دادگستری)، حقوق جدید معاهدات، لندن - ۱۹۷۴.

* Treaty making power

ریاست جمهوری است؛ و مرحله سوم شامل اقدامات اداری و دیپلماسی است که توسط وزارت امور خارجه انجام می‌شود. بدین لحاظ این بخش به سه فصل تقسیم می‌شود:

فصل اول: مذاکره و امضای مقدماتی معاهدات.

فصل دوم: تصویب معاهدات.

فصل سوم: مبادله اسناد تصویب معاهدات.

۱ مذاکره و امضای مقدماتی معاهدات

انعقاد هرگونه معاهده‌ای معمولاً به انجام مذاکرات بین نمایندگان دو کشور وابسته است. چنانچه این مذاکرات موفقیت آمیز باشد و بر سر متین نهائی توافق حاصل شود، نمایندگان دو دولت مبادرت به امضای مقدماتی آن می‌نمایند. بدین لحاظ این فصل به دو بند تقسیم می‌شود:

بند یکم: انجام مذاکرات برای انعقاد معاهده.

بند دوم: امضای مقدماتی معاهده.

انجام مذاکرات برای انعقاد معاهده

الف. مقام صلاحیت‌دار برای انجام مذاکرات

با سکوت قانون اساسی ایران، نمی‌توان این ادعا را که گفته می‌شود در معاهدات بین‌المللی، مجلس شورای اسلامی طرف عقد است، پذیرفت؛ زیرا صلاحیت اصلی قوه مقننه، وضع قانون است (اصل ۷۱ قانون اساسی). در مورد معاهدات، طبق اصل ۷۷ تصویب آنها به عهده مجلس است. بالعکس، انجام مذاکره از امور اجرائی است و بنابراین

خارج از صلاحیت پارلمان قرارداد.^۶ در عین حال، ممکن است قبلاً بین قوه مجریه و قوه مقننه نسبت به تنظیم یک معاهده بین المللی هماهنگی و همفکری لازم ایجاد شود و فی المثل کمیسیون امور خارجی مجلس پیشنهاداتی در مورد مذاکرات به مقامات اجرائی کشور ارائه نماید تا تصویب بعدی مجلس سهلتر باشد.

از طرف دیگر، هر چند به لحاظ سیمت هماهنگ کننده قوای سه گانه ریاست قوه مجریه (اصل ۱۱۳) که رئیس جمهور دارد، امضای نهائی معاهدات توسط وی انجام می شود (اصل ۱۲۵)، اما چون یک سیمت اجرائی را بر عهده ندارد^۷ لذا مستقیماً در انجام مذاکره برای انعقاد یک معاهده شرکت نمی نماید.^۸ بعلاوه، اصل انفکاک دو مرحله امضای مقدماتی و تصویب نهائی معاهدات ایجاب می نماید که مقامی که در تصویب نهائی معاهده ذیمدخل است در مذاکرات و امضای مقدماتی معاهده شرکت نداشته باشد.^۹

بدین جهات، انجام مذاکرات برای انعقاد معاهده از اختصاصات قوه مجریه است و شخص یا اشخاصی که اقدام به انجام مذاکره می نمایند باید دارای اعتبارنامه باشند.^{۱۰}

۶. چنانچه در مشروح مذاکرات مجلس این امر بکرات مورد تأیید قرار گرفته که انجام مذاکره برای انعقاد هرگونه معاهده بین المللی با کشور خارجی بعهده دولت یعنی قوه مجریه است. (مشروح مذاکرات مجلس مؤرخ ۶۱/۱۲/۲، ص ۱۹، ستون ۲، اظهارات رئیس مجلس).

۷. رک. به قانون وظایف و مسئولیتهای رئیس جمهور مصوب ۱۳۶۵ مجلس شورای اسلامی.

۸. در مسافرت ریاست جمهوری اسلامی ایران به کشور تانزانیا در ۱۳۶۴، موافقتنامه روابط فرهنگی ایران و تانزانیا از طرف ایران توسط وزیر امور خارجه به امضاء رسیده است. همچنین در سفر ریاست مجلس به چین در اوایل تیرماه ۱۳۶۴ یادداشت تفاهمهای منعقد در زمینه های اقتصادی توسط معاون نخست وزیر ایران در امور اجرائی و مشاور شورای دولتی چین امضاء شده است.

۹. شارل روسو، حقوق بین الملل عمومی، ج ۱، چاپ پاریس - ۱۹۷۰. در قانون اساسی ۱۹۴۶ فرانسه برای رئیس جمهور حق امضاء و تصویب معاهده پیش بینی شده بود که موجب شگفتی حقوقدانان گردیده بود.

۱۰. رک. به متن و پانویس ۲۸. در گذشته در اکثر موارد هیئت وزیران ضمن مصوبه ای

انجام مذاکره برای انعقاد معاهده در صلاحیت دولت مرکزی است. اما در بعضی از کشورهایی که به صورت فدرال اداره می‌شوند، طبق قوانین اساسی آنان حق مذاکره و انعقاد پاره‌ای از معاهدات با دولت خارجی، برای مقامات ایالتی شناخته شده است.^{۱۱} در ایران چنین صلاحیتی برای استاندارها در قانون شناخته نشده است.^{۱۲} معذک بعضی از استانهای ایران در زمینه روابط تجاری، توافقهائی، خصوصاً راجع به مبادلات تهاتری کالا، با مقامات استانهای کشور همجوار انجام داده‌اند که اکثراً در اجرای موافقتنامه‌های منعقد بین دو دولت می‌باشد^{۱۳} و در پاره‌ای موارد مستقلاً انعقاد یافته که اعتبار چنین توافقهائی در حد یک «تفاهم نامه اجرائی»^{۱۴} است و نه یک معاهده بین المللی.^{۱۵}

→ اختیار مذاکره و امضای سند بین المللی را به مقام اجرائی ذیربط تفویض می‌نمود. فی المثل تصویبنامه مورخ ۵۵/۳/۱۷ که به معاون بازرگانی خارجی اجازه و اختیار داده مذاکرات مربوط به انعقاد موافقتنامه بازرگانی بین ایران و فنلاند را انجام داده و موافقتنامه مذکور و ضمانت مربوط را امضاء نماید (مجموعه قوانین سال ۱۳۵۵، تصویبنامه‌ها، ص ۴).

۱۱. در سویس طبق مواد ۸ و ۹ قانون اساسی مورخ ۲۹ مه ۱۸۷۴ کانتونها استثنائاً مجاز هستند معاهداتی «در باره موضوعاتی مربوط به اقتصاد عمومی، روابط همجواری و انتظامی» با کشورهای همسایه منعقد نمایند، به شرط آنکه این معاهدات تعارض با قوانین کنفدراسیون سویس و یا قوانین سایر کانتونها نداشته باشد. همچنین طبق قانون اساسی آلمان فدرال (مورخ ۸ مه ۱۹۴۹) ماده ۳۲ (بند ۲): «ایالات با موافقت دولت فدرال حق انعقاد موافقتنامه با کشورهای خارجی در حدود صلاحیت هانونگذاری خود دارند».

۱۲. به قانون تقسیمات کشوری مصوب سال ۱۳۶۲.

۱۳. مانند «پروتکل تجاری بین استان آذربایجان غربی ایران و استان آغری ترکیه» مورخ ۶۵/۵/۱۲ که به امضای استاندارهای دو استان مذکور در ارومیه رسیده است. به گزارش روزنامه‌های اطلاعات و جمهوری اسلامی مورخ ۶۵/۵/۱۳ استاندار آذربایجان غربی اظهار داشته که هیئت دولت به استاندار مرزی اختیار انجام مذاکره با همتای ترکی خود داده است.

۱۴. و یا حتی در حد یک *modus vivendi* می‌باشد.

۱۵. رک. به تصویبنامه هیئت وزیران به شماره ۴۷۱۴ مورخ ۱۳۵۹/۳/۱۹ مبنی «بر اجازه امضای قرارداد صدور نفت و مشتقات آن به کشور ترکیه و ورود کالاهای مورد نیاز استان به استانهای آذربایجان شرقی و غربی» (کتاب مجموعه فهرست عناوین و مقررات، ج ۴، ص ۱۷۲۱ از انتشارات نخست وزیری، اداره کل تنقیح و تدوین قوانین و مقررات - ۱۳۶۳).

ب. نحوه انجام مذاکرات بین المللی

نوع کلاسیک مذاکرات بین المللی، در مذاکره دو جانبه برای انعقاد یک معاهده بین دو کشور دیده می شود (۱)؛ ولی در مورد معاهدات چند جانبه محدود (۲) و یا معاهدات چند جانبه غیر محدود (۳)، تحولات مختلفی در فکر و عمل بین المللی مشاهده می گردد که ذیلاً بدانها اشاره خواهد شد.^{۱۶}

۱. در معاهدات دو جانبه:

معمولاً وزارتخانه های امور خارجه دو کشور هماهنگی لازم بین سازمانهای دولتی ذیصلاح دو کشور برای انجام مذاکرات در پایتخت یکی از آنها را به تناوب برقرار می نمایند و طی یک یا چند اجلاس به این مذاکره ادامه یافته و احياناً به توافق نهائی منتهی می گردد.^{۱۷} در پاره ای از موارد برای احتراز از هرگونه سوء تفاهم بعدی در تفسیر متن معاهده، صورت مشروح مذاکرات طرفین به عنوان سند ضمیمه معاهده به امضای نمایندگان و سپس به تصویب مقامات تقنینی دو کشور خواهد رسید، مانند صورت مجلس ضمیمه معاهده و دادیه و تأمینیه ایران و ترکیه مورخ ۱۳۰۵/۲/۱ که به عنوان سند ضمیمه، مشروح نظرات و حتی پیشنهادات اولیه دو هیئت نمایندگی - به ریاست از یک طرف رئیس الوزرای وقت ایران و از طرف دیگر سفیر ترکیه

تصویرنامه ای مؤخر یعنی در ۲۵/۴/۵۹ مقرر داشته که عبارت موكول بودن اجرای موافقتنامه به تصویب قوه مقننه که در تصویرنامه شماره ۴۷۱۴ در خصوص اجازه امضای قرارداد صدور نفت و ورود کالاهای اساسی مورد نیاز استان آذربایجان شرقی و غربی ذکر شده بوده، حذف می گردد (همان مرجع).

16. C. Dupont: La negociation conduit, theorie application, Dalloz, 1982.

۱۷. در گذشته قانون لزوم تنظیم عهده تجارتي گمرکی توأماً و اقدامات متقابله در روابط تجارتي مصوبه ۱۷ و ۲۱ تیر ۱۳۰۹ (مجموعه قوانین ۱۳۰۹، ص ۱۱۹، چاپ اول) نحوه تنظیم معاهدات تجاری را تعیین نموده بود.

در تهران - در مورد یکایک موادّ معاهده ذکر و به امضای طرفین رسیده است. ۱۸.

۲. در معاهدات چند جانبه محدود:

ممکن است یک دولت و یا یک سازمان بین المللی که دارای جنبه منطقه ای و یا سیاسی محدود بوده (ولذا عضویت در آن برای همه کشورهای میسر نباشد) در صدد انجام مذاکره برای انعقاد یک معاهده بین کشورهای ذینفع باشد (مانند انجام مذاکرات بین کشورهای عضو جامعه اقتصادی اروپا و یا کشورهای مشترک المنافع و یا جامعه عرب و غیره جهت انعقاد یک معاهده جدید). در این صورت با دعوت از کشورهای ذینفع برای همکاری در تنظیم کنوانسیون، مذاکرات به صورت یک کنفرانس منطقه ای در کشور برگزارکننده تشکیل می شود^{۱۹}؛ ولی ممکن است کنفرانس مقدّماتاً به صدور قطعنامه ای که بیشتر جنبه اعلان مواضع سیاسی کشورهای شرکت کننده را دارد تا یک سند حقوقی الزام آور، منتهی شود^{۲۰} و بعداً توسط کارشناسان و نمایندگان کشورهای مربوطه متن معاهده تنظیم گردد.

۱۸. سند ضمیمه معاهده ودادیه و تأمینیه ایران و ترکیه مورخ ۱۳۰۵/۲/۱۱ (۲۲ آوریل ۱۹۲۶)، مجموعه قوانین ۱۳۰۵، ص ۱۰. نیز در کتاب راهنمای عهد، جمع آوری وحید مازندرانی، ص ۵۱، چاپ ابن سینا - ۱۳۴۱. اما در کتاب «مجموعه معاهدات دوجانبه معتبر دولت ایران تا سال ۱۳۴۹» (انتشارات وزارت امور خارجه ایران) این عهدنامه نیامده است.

۱۹. مثلاً کنفرانس حقوق بین الملل خصوصی در لاهه طبق اساسنامه خود مورخ ۱۵ ژوئیه ۱۹۵۵ و با عضویت کشورهای حقوق غربی و اروپائی تشکیل شده و تاکنون بیش از ۲۰ کنوانسیون درباره مسائل حقوق بین الملل خصوصی تنظیم نموده است که بعضی کشورهای اروپائی آنها را امضاء و تصویب کرده اند.

۲۰. مانند اعلامیه پایان کنفرانس عالی سران کشورهای ایران، پاکستان و ترکیه در استامبول مورخ ۱۳۴۳/۴/۳۰ (مندر درج درج ۲، ص ۲۰۹ مجموعه معاهدات دوجانبه معتبر ایران تا سال ۱۳۴۹، انتشارات وزارت امور خارجه)، که در آن پایه های اساسی سازمان عمران منطقه ای (R.C.D.) ریخته شد و بعداً معاهده از میر پس از تدوین، در جلسه ۱۳۵۵/۱۱/۲۵ به تصویب هیئت وزیران رسیده است (مجموعه قوانین سال ۱۳۵۵، ص ۴۷ به بعد).

۳. مذاکره برای تنظیم معاهده چند جانبه غیر محدود:

تدوین مقاوله نامه‌ها (یا کنوانسیونهای) چند جانبه از ابتدای این قرن تا کنون تحولات گوناگونی را به خود دیده است. در حال حاضر، متعاقب قطعنامه مجمع عمومی سازمان ملل متحد (۳۶/۱۱/۲) مورخ ۱۰ دسامبر ۱۹۸۱ که تحت عنوان «تجدید نظر در نحوه تنظیم معاهده چند جانبه» به تصویب رسیده، و گزارش دبیر کل سازمان ملل در اوت ۱۹۸۰ (شماره ۳۱۲/۳۵/آ) که در این زمینه توضیحات کافی بیان کرده است، دولت‌های جهان و سازمان‌های بین‌المللی مختلف نیز به نوبه خود نظرات و آرای خود را در این باره اعلام نموده‌اند که در سندی بشماره ST/Leg/ser. B/12 در ۱۹۸۵ توسط سازمان ملل متحد در نیویورک چاپ و منتشر شده است^{۲۱} که بدین طریق نحوه مذاکره در تدوین معاهدات چند جانبه در شرایط فعلی تا حدودی روشن است.

بطور خلاصه ویژگی‌هایی که در تنظیم عموم معاهدات چند جانبه ملاحظه می‌شود، ذیلاً آورده می‌شود:

• در چهارچوب سازمان ملل متحد: در ۳۵ سال گذشته از زمان پایه‌گذاری سازمان ملل متحد تا کنون حدود دویست معاهده چند جانبه در چهارچوب سازمان ملل متحد تهیه و تنظیم گردیده است؛ چه مستقیماً توسط یکی از ارکان سازمان ملل انجام شده باشد و چه در یک کنفرانس دیپلماتیک با حضور نمایندگان کشورها که توسط سازمان ملل برگزار می‌شده است. حدود یک چهارم این معاهدات مربوط به اصلاحات و یا توسعه دامنه شمول یک معاهده و یا اضافه نمودن یک پروتکل فرعی بر معاهدات مختلف خصوصاً آنها که در مجمع ملل سابق تهیه و امضاء شده است، می‌باشد. بررسی روش‌هایی که در گذشته و حال برای تهیه و تنظیم کنوانسیونها در چهارچوب سازمان

۲۱. تحت عنوان: Review of the Multilateral Treaty-Making Process.

ملل متحد انجام شده است، تنوع آنها را نشان می‌دهد. بعضی از آنها توسط مجمع عمومی سازمان ملل متحد تصویب گردیده است، البته پس از آنکه یک یا چندین کمیسیون مجمع در اجلاس‌های مختلف درباره آن غور و بررسی نموده و یا با سایر ارگانهای ذیصلاح در این مورد هماهنگی شده است؛ چه با گروههای کارشناسی (از قبیل حقوق بشر، کمیسیون حقوق بین الملل و امثال آنها) و چه با سازمانهایی که در سطح بین المللی نمایندگی کشورها را دارند، ولی دارای زمینه تخصصی هستند (از قبیل «آنسترال»: کمیسیون سازمان ملل متحد درباره حقوق تجارت بین المللی و امثال آن). حتی در پاره‌ای از موارد با هماهنگی دبیرخانه سازمان ملل متحد این امر انجام می‌پذیرد. در اکثر موارد کنفرانسی از نمایندگان مختار کشورها به دعوت مجمع برگزار می‌شود و مواد طرح کنوانسیون پیشنهادی را که یک سازمان دیگر بین المللی تهیه نموده است، مورد بحث و بررسی قرار می‌دهد و متن نهائی کنوانسیون را به تأیید می‌رساند. یکی از موارد استثنائی، کنفرانس سازمان ملل درباره حقوق دریا است که در اجلاس‌های متعدد در سالهای متوالی (تقریباً از ۱۹۷۵ الی ۱۹۸۲) توسط نمایندگان مختار کشورها بتدریج مورد بحث و تبادل نظر قرار گرفت.

● در چهارچوب سازمانهای دیگر موجود بین دولتها. هر چند شباهتهای بسیار زیادی بین روش فوق‌الذکر و روش تهیه طرح کنوانسیونهای بین المللی در سازمانهای منطقه‌ای و یا سازمانهای بین المللی مستقل از سازمان ملل متحد وجود دارد، معذک نمی‌توان ویژگیهایی را که در رویه هر یک از این سازمانهای منطقه‌ای و یا بین المللی موجود است، نادیده گرفت. فی‌المثل براساس رویه معمول در «سازمان بین المللی کار» که در اساسنامه آن تصریح گردیده است، طرح هر کنوانسیونی از مذاکره در هیئت حاکمه سازمان و طرح آن در یک اجلاس سالانه کنفرانس بین المللی کار شروع و بعداً با تهیه گزارش سازمان بین المللی کار و پاسخ دولتها به پرسشنامه درباره اصلاحات پیشنهادی در طرح کنوانسیون گزارش دوم تهیه و مجدداً به کنفرانس ارائه می‌شود تا تصمیم نهائی اتخاذ گردد. کنفرانس

لايه درباره حقوق بين الملل خصوصى نيز كه در ۱۸۹۳ تأسيس شده است، بموجب اساسنامه خود كه در سال ۱۹۵۵ لازم الاجرا گرديد رويه اى را پيش بينى نموده كه نحوه رايزنى و گردآورى نظرات بين دولتهاى عضورا مشخص نموده است.^{۲۲} همچنين سازمان هوانوردى بين المللى كشورى (ايكاو) طرح بعضى كنوانسيونها را در كنفرانسى مرگب از نمايندگان كشورها تهيه نموده و به تأييد رسانده است.^{۲۳}

مراحل مذاكره و تنظيم معاهدات چند جانبه

الف. در مرحله نخست طرح اوليه كنوانسيون توسط سازمان بين المللى مربوط تهيه و حتى الامكان با ارسال پرسشنامه هاى به كشورهاي مختلف جهان نظرات آنان درباره مواد طرح خواسته مى شود. در «آنسترال» رويه بدین صورت است كه پس از اينكه دبیرخانه طرح اوليه كنوانسيون را آماده نمود، به گروه كار (كه به انتخاب مجمع عمومى سازمان ملل متحد از چندین كشور تشكيل مى شود) ارائه شده و پس از بررسى آن در اجلاسهاى مختلف، طرح كنوانسيون به همراه گزارش يك متخصص حقوقى به نام «گزارشگر»^{۲۴} تهيه مى شود. فى المثل كنوانسيون فروش بين المللى كالا (مورخ ۱۹۸۰ وین)^{۲۵} و بسيارى ديگر از معاهدات به همین ترتيب تهيه شده است. *ژورنال علوم انسانی و مطالعات فرهنگی*

ب. مذاكره. ممكن است قبل از اتخاذ تصميم نسبت به تدوين يك

۲۲. مراجعه شود به: Recueil des conventions de la conféré de la Haye.

۲۳. مثلاً رجوع شود به كنوانسيون راجع به جرائم و برخی اعمال ارتكابی ديگر در هواپيما (توكيو ۱۹۶۳) مجموعه قوانين سال ۱۳۵۵ ص ۷۰-۷۸.

24. Rapporteur

25. convention on contracts for the Int'l Sale of Goods

در مجلات فارسى نشریه مؤسسه مطالعات و پژوهشهاى بازرگانى به نام «تراز» در شماره هاى مختلف ۵۵ - ۶۱ (۶۵/۹/۱-۶۵/۱۲/۲) خود قسمتهاى از شرح و تفسير مواد آن را ترجمه و منتشر نموده است.

کنوانسیون توسط سازمان بین‌المللی مربوطه مذاکراتی مطرح شده باشد و بعداً نسبت به تهیه کنوانسیون اتخاذ تصمیم گردد؛ ولی عموماً انجام مذاکره برای تدوین یک کنوانسیون مرحله‌ای است که پس از تهیه طرح اولیه کنوانسیون شروع شده و با ادامه بررسی نمایندگان کشورها و سازمانهای ذیربط نسبت به مندرجات آن ادامه خواهد یافت و با تنظیم متن نهایی کنوانسیون مذاکرات پایان می‌یابد. با توجه به بررسی اجمالی فوق، مشخص می‌شود که تهیه و تدوین کنوانسیونهایی که حکم قانون را در روابط بین‌المللی امروز دارا می‌باشند، بسیار پیچیده و متنوع است و نیاز به یک تحقیق اختصاصی دارد. بهر صورت، پس از انجام مذاکره، هر معاهده‌ای قاعدتاً به امضاء خواهد رسید که ذیلاً آن را مورد بحث قرار می‌دهیم.

بند دوم

امضای مقدماتی معاهده

الف. مفهوم امضای مقدماتی معاهده در حقوق ایران

نخستین تعهد کشور ناشی از انعقاد یک توافق بین‌المللی، با امضای مقدماتی سند مزبور توسط نمایندگان دو دولت محقق می‌شود. امضای مقدماتی معاهده در حقوق ایران، پیش از امضای نهایی آن توسط رئیس‌جمهور (اصل ۱۲۵ قانون اساسی) و نیز قبل از تصویب آن توسط قوه مقننه (اصل ۷۷) انجام می‌شود. این مرحله مشابه همان است که در حقوق بین‌الملل صرفاً به عنوان امضای^{۲۶} معاهده خوانده می‌شود و قبل از تصویب^{۲۷} معاهده عملی می‌گردد.

26. Signature.

27. Ratification.

ب. چه کسی صلاحیت امضای مقدماتی معاهده را دارد؟

برای اینکه نمایندگان دولتها صالح برای امضای یک معاهده بین‌المللی باشند، بایستی اعتبارنامه خود را ارائه نمایند. اینگونه اعتبارنامه‌ها از طرف وزیر امور خارجه و یا نخست‌وزیر صادر می‌شود. در رژیم سابق به تقلید از روشی که از دوره قاجاریه بجا مانده بوده^{۲۸} اختیاراتنامه‌ای به امضای شاه آن هم پس از تصویب هیئت وزیران^{۲۹} به

۲۸. در اختیار نامه صدر اعظم میرزا آقاخان نوری که در ۲۷ شوال ۱۲۷۱ به امضای ناصرالدین شاه رسید تصریح شده است: «... لهذا بر حسب صدور این اختیاراتنامه همایون... را وکیل مختار تعیین فرمودیم که هر نوع عهدی را که موجب حصول منظور فوق و مایه کمال استقرار دوستی و یکرنگی با... امپراطور اعظم ممالک فرانسه و مقرون به مصلحت بدانند با کارگزاران آن اعلیحضرت منعقد ساخته و اعلیحضرت همایون، با کمال شوق امضاء و تصدیق آن را خواهند فرمود». عهدنامه مؤدت و تجارت در همان روز در تهران توسط نمایندگان دو کشور به امضاء رسیده است (رک. به متن اسناد مزبور در عهدنامه‌های تاریخی ایران از انتشارات وزارت امور خارجه و نیز کتاب راهنمای عهد آقای وحید مازندرانی، ص ۳۲۹).

۲۹. مانند تصویبنامه هیئت وزیران در تاریخ ۱۳۴۵/۹/۱۹ در مورد اجازه امضای عهدنامه مؤدت بین دولت ایران و تایلند به سفیر ایران در بانکوک که مشتمل بر یک مقدمه و ۶ ماده می‌باشد (مجموعه قوانین ۱۳۴۵، ص ۸۱، تصویبنامه‌ها) که بعداً در ۴/۳/۴۶ به تصویب مجلس رسیده است (مجموعه قوانین ۱۳۴۶، ص ۷۴)، همچنین تصویبنامه هیئت وزیران برای اجازه امضای موافقتنامه فرهنگی ایران و تونس (آرشیو کیهان، سال ۱۳۴۷ تصویبنامه‌ها، شماره ۲۲۰) که بعد از تصویب در مجلسین سابق، اسناد آن مبادله گردیده است (مجموعه قوانین ۱۳۴۸، ص ۶۰۶). تصویبنامه اجازه امضاء و مبادله موافقتنامه همکاری تعلیمات حرفه‌ای بین دولتین ایران و شوروی (آرشیو کیهان، ۱۳۴۹، تصویبنامه‌ها، شماره ۳۰۳) که پس از تصویب مجلسین رسماً منتشر شده است (مجموعه قوانین ۱۳۵۰، ص ۶۶۷). بعد از انقلاب تصویبنامه هیئت وزیران مورخ ۱۳۵۸/۷/۱۴ درباره اجازه امضای پروتکل الحاقی به عهدنامه استرداد مقصرین و تعاون قضائی در امور جزائی بین ایران و ترکیه مورخ ۱۴ مارس ۱۹۳۷ که تصریح شده: «... تصویب و اجازه امضای آن را دارند و اجرای آن موکول به تصویب قوه مقننه می‌باشد» (مجموعه قوانین ۱۳۵۸، ص ۸۰) (عجیب است که اصطلاحات تصویب و اجازه و اجرای معاهده اینچنین غلط بکار برده شده است). تصویبنامه هیئت وزیران مورخ ۵۵/۱۰/۶ راجع به اجازه امضای موافقتنامه همکاری ایران و هند در زمینه استفاده صلحجویانه از انرژی اتمی (مجموعه قوانین ۱۳۵۵، ص ۴۰) که پس از تصویب قوه مقننه در

نماینده دولت داده می شد تا مذاکرات را انجام داده و معاهده را امضاء نماید.^{۳۰} اما این رویه مبنی بر صدور اعتبارنامه از طرف رئیس کشور و خصوصاً تصریح به محتویات و ذکر مواد آن و منضم نمودن متن کامل آن به اعتبارنامه، تصویب بعدی قوه مقننه و توشیح مجدد آن را بی فایده و زائد نشان می داد. به عبارت دیگر، در رژیم سابق صدور اعتبارنامه از طرف رئیس کشور بتدریج به صورت تأیید متن کامل آن درآمده بود و بدین لحاظ با لزوم تشریفات بعدی یعنی تصویب قوه مقننه و توشیح، هیچگونه هماهنگی نداشت. رویه مذکور ترکیب غلطی بود هم از روش دوره قاجاریه که اعطای اعتبارنامه را پادشاه بر عهده داشت^{۳۱} و هم از روش کشورهای

مجموعه قوانین سال ۱۳۵۶ ص ۲۹۲ منتشر شده است. البته در پاره ای موارد استثنائی، تصویبنامه وزیران به معنی واقعی، صدور اعتبارنامه جهت انجام مذاکره برای تنظیم یا تجدید یک معاهده بین المللی بوده است، مانند تصویبنامه مورخ ۳۴/۷/۲۴ (مجموعه قوانین ۱۳۳۴ ص ۳۱۴) که اجازه تجدیدنظر در موافقتنامه تجارتي ایران و فرانسه (مورخ ۱۳۲۸/۴/۲۱) که در ۱۳۲۹/۹/۱۹ به تصویب مجلس رسیده بوده ولی اسناد تصویب آن مبادله نشده و علیهذا به اجرا گذارده نشده بوده) را به وزیربازرگانی داده بود، ولی به علت عدم حصول توافق با مقامات فرانسوی، مذاکرات قطع گردید.

۳۰. در کتاب راهنمای عهد و عهدنامه های تاریخی ایران تألیف آقای وحید مازندرانی (این سینا- ۱۳۴۱) در ص ۱۱ نمونه ای از «اختیارنامه همایونی» به چاپ رسیده است که در آن نوشته شده است به وزیر امور خارجه (یا مقامی دیگر) اختیار داده می شود که «عهدنامه دولت ایران و دولت ... راجع به ... را که مشتمل بر یک مقدمه و ... ماده و ... پروتکل ضمیمه است به نام ما و به نام دولت ایران امضاء نماید». بعلاوه ضمن صورت مجلس یا پروتکلی حاکی از امضای معاهده، جریان امر در دو نسخه مندرج به امضای طرفین می رسیده است. نویسنده اضافه کرده که «بدین ترتیب هر یک از دو طرف متعاقد نسخه اصلی عهدنامه متعلق به دولت متبوع خود را که بر حسب معمول عنوان آن دولت و یا نام رئیس کشور مقدم ذکر می شود، به علاوه اختیارنامه نماینده طرف متعاقد و نسخه ای از صورت مجلس مزبور را دریافت می دارد».

۳۱. چه بسا در بعضی کشورها رئیس جمهور یا پادشاه لایحه دولت در مورد تأیید امضای معاهده و ارسال آن به پارلمان را توشیح کند، ولی این ربطی به صدور اعتبارنامه وسیله پادشاه ندارد. چنانکه مثلاً قوه مجریه بلژیک برای تقاضای تصویب موافقتنامه کشتریانی بین بلژیک و جمهوری مردمی بنین (امضاء شده در ۱۴ مارس ۱۹۸۵) در مجلس

دموکراسی غربی که تصویب نهائی معاهده بر عهده رئیس کشور قرار دارد.^{۳۲}

در بعضی از کشورها رئیس جمهور نیز می‌تواند اعتبارنامه برای امضای یک معاهده صادر نماید، اما در ایران به نظر نمی‌رسد این رویه چندان با مقررات قانونی موجود و تفسیری که از صلاحیتهای رئیس جمهور مندرج در قانون اساسی بعمل می‌آید، تطابق داشته باشد.^{۳۳}

در مواردی که نماینده فاقد اعتبارنامه لازم بوده و یا در پذیرش عهدنامه توسط دولت متبوع خود تردید داشته باشد، معمولاً به جای امضای معاهده مبادرت به پاراف (امضای مختص)^{۳۴} آن می‌نماید. در اینگونه موارد حداکثر چند هفته پس از پاراف بایستی سرنوشت امضای مقدماتی معاهده مشخص گردد.^{۳۵} سؤالی که در اینجا مطرح می‌شود این است: معاهده‌ای که توسط نمایندگان دو کشور به امضاء رسیده است تا چه حدودی الزام‌آور می‌باشد؟ ذیلاً به بحث در این زمینه می‌پردازیم.^{۳۶}

ج. آثار امضای مقدماتی معاهده

اگر در سندی که به امضای نمایندگان دو کشور رسیده است

→
نمایندگان بلژیک لایحه قانونی را با توشیح پادشاه به تاریخ ۲۱ ژانویه ۱۹۸۷ به پیوست موافقتنامه مذکور به پارلمان داده است (سند شماره ۸۶-۱/۷۴۳). نیز رک. به پانویس ۱۰۷.

۳۲. براون لی، اصول حقوق بین الملل، چاپ سوم، ص ۶۰۴.

۳۳. بعلاوه در قانون، حدود و وظایف و مسئولیتهای ریاست جمهوری مصوب ۱۳۶۵ چنین اختیاری برای رئیس جمهور شناخته نشده است.

31. initial

۳۵. عهدنامه لوکارنو در ۱۶ اکتبر ۱۹۲۵ توسط نمایندگان کشور هاپاراف و در اول دسامبر ۱۹۲۵ به امضای آنها رسید (شارل روسو، ج ۱، ص ۶۰ به بعد).

۳۶. در کتاب راهنمای عهد نوشته آقای وحید مازندرانی گفته شده (ص ۱۲) که «هر عهدنامه یا قرارداد بعد از امضاء، اثرهای قانونی نسبی و محدود دارد. اثر کامل منوط به تصویب متن آن و انجام گرفتن تشریفات مبادله رسمی نسخه‌های مصوب است». ولی بیان نشده که «اثرهای قانونی نسبی» یعنی چه؟

تصریح شده باشد که بایستی تشریفات قانون اساسی برای تصویب و تصدیق معاهدات درباره آن مراعات گردد^{۳۷}، در این صورت صرف امضای مقدماتی معاهده الزام آور نخواهد بود و فقط قوه مجریه را متعهد می نماید که اقدامات لازم جهت انجام تشریفات تصویب معاهده را فراهم نماید. بعلاوه، دولت مکلف است از هرگونه اقدامی که تصویب معاهده را توسط قوه مقننه ممتنع می گرداند، خودداری نماید. بدین جهت ماده ۱۸ کنوانسیونهای وین راجع به حقوق معاهدات (۱۹۶۹) و حقوق معاهدات بین دولتها و سازمانهای بین المللی و یا بین سازمانهای بین المللی (۱۹۸۶) تصریح می نماید:

«یک دولت بایستی از اقداماتی که معارض موضوع و هدف معاهده ای باشد احتراز نماید هرگاه که:

الف. آن معاهده را امضاء کرده یا اسناد تنظیم آن را با قید تصویب، پذیرش یا تقبل مبادله نموده است تا زمانی که اراده خود را بر عدم عضویت به معاهده اعلام نموده است.

ب. یا وقتی که رضایت خود را به التزام به معاهده در مهلتی قبل از لازم الاجرا شدن آن اعلام نموده باشد، مشروط بر اینکه لازم الاجرا شدن معاهده به نحو غیر موجهی به تأخیر نیفتاده باشد».^{۳۸}

لازم به یادآوری است که اگر در سند امضاء شده توسط نمایندگان دو کشور تصریح نشده باشد که انجام تشریفات مندرج در قوانین اساسی دو

۳۷. به عنوان نمونه می توان ماده ۵ عهدنامه مودت ایران و ایتالیا مورخ ۱۳۲۹ مطابق ۱۹۵۰ (مجموعه قوانین ۱۳۳۴، ص ۳۷۴) را ذکر کرد که تصریح نموده است: «این عهدنامه به تصویب مقامات مقتضی طرفین متعاهدین خواهد رسید و پس از ۳۰ روز از تاریخ مبادله اسناد تصویب که در تهران بعمل خواهد آمد، به موقع اجرا گذارده خواهد شد».

۳۸. همچنین دیوان بین المللی دائمی دادگستری در رأی خود در قضیه سیلیسیای علیا (مجموعه آرای دیوان، سری الف، شماره ۷، ص ۳۰) همین نظر را داده است که از نظر علمای حقوق بین الملل قاعده ای است عام. (مک نایر، حقوق معاهدات، ص ۱۹۹ - ۳۰۵. براون لی، اصول حقوق بین الملل، ص ۶۰۳).

کشور ضروری است و قرائن دیگری هم دال بر این امر وجود نداشته باشد، چنین سندی به منزله یک تفاهم نامه تلقی شده و مندرجات آن از تاریخ امضاء برای طرفین الزام آور خواهد بود (مگر تاریخ دیگری تعیین شده باشد) و البته چنانکه قبلاً گفته شد اعتبار آن بسته به صلاحیتی است که امضاء کننده واجد آن می باشد.

د. لزوم هماهنگی بین سازمانهای اداری برای امضای معاهده

نظریه اینکه امضای مقدماتی یک معاهده الزاماتی را برای قوه مجریه ایجاد می نماید (چنانکه فوقاً بیان شد) لهذا برای اینکه از ایجاد مشکلات برای سازمانهای اداری مختلف احتراز شود، در سالهای اخیر بعضی قوانین تصریح نموده اند که برای اقدام به امضای معاهده ها و حتی تفاهم نامه ها توسط یک وزارتخانه، باید قبلاً مشورتهای لازم بین سازمانهای اداری گوناگون انجام شود. این هماهنگی ممکن است هماهنگی سیاسی باشد؛ چنانکه در مواد ۳ و ۵ قانون وظایف وزارت امور خارجه مصوب ۱۳۶۴/۱/۲۰ تصریح شده است:

«کلیه نهادها و ارگانهای جمهوری اسلامی مکلفند در تنظیم مناسبات و برقراری هر نوع ارتباط با دول خارجی و انعقاد قرارداد و همکاریهای فنی، اقتصادی، فرهنگی، علمی و نظامی با کشورهای خارج و سازمانهای بین المللی، هماهنگی سیاسی لازم را با وزارت امور خارجه بعمل آورده و وزارت امور خارجه نیز مکلف است نسبت به فراهم آوردن موجبات تأمین هماهنگی... اقدام لازم را معمول دارد».

«ماده ۵. وزارت امور خارجه مکلف است بمنظور ایجاد زمینه های لازم برای عقد قراردادها، عهدنامه ها، موافقتنامه ها و مقاوله نامه های دولت جمهوری اسلامی ایران با کشورهای جهان و سازمانهای بین المللی اقدامات لازم را بعمل آورد».^{۳۹}

۳۹. مندرج در روزنامه رسمی دادگستری جمهوری اسلامی ایران مورخ ۶۴/۲/۷. نمونه ای از این

ممکن است هماهنگی از جهات سیاست بازرگانی کشور باشد، چنانکه تبصره ذیل ماده ۹ قانون صادرات و واردات سال ۱۳۶۵ کل کشور مصوب ۶۴/۱۲/۲۷ اعلام نموده است:

«کلیه وزارتخانه‌ها و سازمانهای دولتی مکلف هستند مفاد پیش نویس کلیه مقاوله‌نامه‌ها، موافقتنامه‌ها و قراردادهای مربوط به مبادله کالا را قبل از امضاء با وزارت بازرگانی هماهنگ نمایند».^{۴۰}

بعلاوه، بخشنامه‌های متعدّد نخست‌وزیری از وزارتخانه‌ها و سایر سازمانهای دولتی خواسته است که همزمان با انجام مذاکرات با دولت خارجی، طرح هرگونه موافقتنامه بین‌المللی را جهت ملاحظه به کمیسیون مربوط در مجلس شورای اسلامی و نیز دفتر حقوقی هیئت وزیران و نیز اداره کل امور حقوقی وزارت امور خارجه ارسال دارند.^{۴۱} و پس از امضای مقدماتی، متن آن را به تأیید هیئت وزیران رسانیده و به صورت یک لایحه تقدیم مجلس شورای اسلامی نمایند. این هماهنگی همه جانبه اگر موجب اطاله کارها نشود مفید است و عدم توجه به این امر چنانکه در امضای «کنوانسیون راجع به سیستم هماهنگ شده توصیف و گدگذاری کالا»، توسط مسئولان اداره کل گمرک ایران در ۶۵/۴/۵ در بروکسل حادث شد، ممکن است مشکلات متعددی را برای تصویب کنوانسیون مذکور در مجلس شورای اسلامی و الحاق نهائی ایران به مقاوله‌نامه مذکور ایجاد نماید.

→ سازمانهای دولتی که بایستی در انعقاد تفاهم‌نامه‌ها با وزارت امور خارجه همکاری نمایند وزارت ارشاد اسلامی است که در قانون اهداف و وظایف آن مصوب ۶۵/۹/۳۰ (رک. به پانویس ۳) این امر تصریح شده است.

۴۰. مندرج در روزنامه رسمی مورخ ۶۵/۲/۳.

۴۱. در طرح لایحه راجع به موافقتنامه حمل و نقل بین‌المللی از طریق جاده بین‌جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری مردم مجارستان که به علت ورود اصلاحات در متن آن در کمیسیون مسکن و شهرسازی به دولت اعاده شده (مشروح مذاکرات مجلس جلسه ۵۱۲ مورخ ۶۲/۷/۱۰ ص ۲۹ به بعد)، رئیس مجلس اظهار داشته است: «کمیسیون دولت را بخواهند و با دولت روی مسئله توافق کنند بعد به [جلسه علنی] مجلس بیاورند».

ه. عدم مداخله قوه مقننه در امضای مقدماتی معاهدات

انجام مذاکره و امضای یک معاهده اصولاً امری اجرائی و در صلاحیت قوه مجریه است، چنانکه قبلاً هم بدان اشاره شد. اجرای این اصل دو نتیجه به بار خواهد آورد: از یک طرف قوه مقننه مداخله مستقیمی در امضای مقدماتی معاهدات برعهده نخواهد داشت؛ از طرف دیگر تصویب آنها برای وی الزام آورنمی‌باشد.

در مورد عدم مداخله قوه مقننه در امضای معاهدات، باید گفت که منظور از این قاعده آن است که انجام مذاکره بطور کلی و عام و امضای یک معاهده با دولتی که ایران با آن روابط سیاسی دارد، نمی‌تواند موضوع یک قانون مصوب مجلس شورای اسلامی قرار گیرد، بلکه پس از انجام مذاکره و حصول به توافق بین مقامات ایرانی با طرف خارجی سند تهیه شده جهت تصویب به مجلس تقدیم خواهد شد.

بدین جهت شگفت آور است که دولت نسبت به تقدیم لایحه‌ای به مجلس شورا مبادرت ورزد و درخواست تصویب و اجازه انجام مذاکره و انعقاد یک معاهده را با کشور خارجی بدون ذکر حداقل نکات اساسی آن و یا چهارچوب مواضع ایران بنماید. از این قبیل است تصویب ماده واحده قانون تأسیس شرکت کشتیرانی ایران و پاکستان مورخ ۶۴/۷/۱۸ در مجلس شورای اسلامی که بموجب آن: «به دولت اجازه داده می‌شود نسبت به تأسیس شرکت کشتیرانی ایران و پاکستان اقدام نماید». بموجب تبصره آن «اساسنامه شرکت مزبور که متضمن موافقتنامه بین دولتین می‌باشد و همچنین شرایط جدیدی که ممکن است احياناً مورد توافق طرفین قرار گیرد، ضمن لایحه‌ای از طرف دولت جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم خواهد گردید». تا این تاریخ ظاهراً موافقتنامه مذکور برای تصویب قوه مقننه ارسال نشده است و معلوم نیست که حتی مقدمات اولیه کار فراهم شده و موافقتنامه بین طرفین به امضاء رسیده باشد. لذا به نظر می‌رسد که

۴۲. مندرج در روزنامه رسمی دادگستری مورخ ۶۴/۷/۳۰.

چنین مصوبات ابتدائی هیچگونه ارزش حقوقی، اجرائی و یا سیاسی در بر ندارد. البته در مواردی که مذاکره با دولتی در شرف انجام است که روابط سیاسی ایران با آن منقطع شده و بعلاوه مذاکرات حاوی مسائل عام مملکتی باشد، دولت می‌تواند با تقدیم لایحه‌ای از مجلس بخواهد چهارچوب و حدودی که رعایت آن در انجام مذاکرات باید مورد توجه قرار گیرد، تعیین شود و مجلس نیز حدود مذکور را مشخص نماید. از این جمله است مصوبه مجلس شورای اسلامی مورخ ۱۳۵۹/۸/۱۱ راجع به شرایط چهارگانه مجلس شورای اسلامی برای حل و فصل مسئله گروگانها و نیز قانون مورخ ۱۳۵۹/۱۰/۲۴ راجع به حل و فصل اختلافات مالی و حقوقی دولت جمهوری اسلامی ایران با دولت امریکا^{۴۳} که به دولت اجازه مذاکره و امضای یک موافقتنامه را با ایالات متحده امریکا داده است.

و. الزام آوردن امضای یک معاهده برای قوه مقننه

امضای یک معاهده توسط نمایندگان دولت هیچگونه تکلیفی در تصویب آن برای مقامات قانونگذاری ایران ایجاد نمی‌کند^{۴۴} و چنانچه مجلس معاهده را رد نماید، دولت هیچگونه مسئولیت حقوقی در قبال طرف خارجی بر عهده نخواهد داشت؛^{۴۵} هر چند از نظر سیاسی ممکن است این حادثه موجب سردی روابط با دولت مزبور گردد و یا در داخل به اعتبار قوه مجریه لطمه وارد آورد. معذک اصل الزام آوردن امضای یک معاهده برای مقامات قانونگذاری هر کشور ناپستی موجب سوء استفاده دولتها گردد تا مبادرت به امضای «منافقانه» یک مقاوله نامه بین المللی نموده و در بدو امر،

۴۳. متن شرایط مصوب مجلس و نیز قانون مذکور در «مجله حقوقی» (دفتر خدمات حقوقی

بین المللی) شماره اول، زمستان ۱۳۶۳، ص ۲۳۶ به بعد چاپ شده است.

۴۴. در تاریخ پارلمانی ایران بنا به نوشته آقای وحید مازندرانی دوسه بار امتناع مجلس شورای ملی سابق از تصویب معاهدات سیاسی اهمیت حیاتی داشته است (همان کتاب، ص ۱۲).

۴۵. از نظر حقوق بین الملل معاصر اصل، اجباری نبودن تصویب معاهدات می‌باشد. حتی در مواردی که شوراهائی یک اتحادیه اقتصادی، گمرکی، حقوقی یا ... تأسیس نموده‌اند (مانند ۱۲ کشور عضو اتحادیه اروپایی) و در سند تأسیس آن ملتزم شده‌اند که مبادرت به انعقاد معاهدات لازم در زمینه‌های مختلف می‌نمایند (ماده ۲۲۰ معاهده رم ۱۹۷۵) امتناع

در مجامع بین‌المللی اعلام نمایند درصدد پذیرفتن تعهدات ناشی از کنوانسیون مزبور هستند، و حال آنکه خود می‌دانند قصد «تصویب» نهائی و الحاق قطعی به آن را ندارند.^{۴۶}

ز. امضای مشروط و مقید یک معاهده

بهنگام امضای یک معاهده — خصوصاً اگر چند جانبه باشد — نماینده یک کشور می‌تواند شروط و قیودی را برای پذیرش تعهدات مندرج در معاهده ذکر نماید.^{۴۷} در این صورت همانطور که در مرحله تصویب نیز

→ یکی از کشورهای عضو مانند بلژیک نسبت به الحاق به کنوانسیون مورخ ۲۷ سپتامبر ۱۹۶۸ (راجع به صلاحیت قضائی و اجرای احکام مدنی و تجاری بین کشورهای عضو اتحادیه اروپائی) علی‌رغم اینکه بلژیک و سه کشور دیگر معاهده‌ای را امضاء کرده‌اند (در ۹ اکتبر ۱۹۷۸) و متعهد شده‌اند که به کنوانسیون فوق‌الذکر ملحق شوند، موجب شده که حقوق‌دانان اروپائی قوه مقننه بلژیک را مخیر در تصویب کنوانسیون مذکور بدانند. کمیسیون اروپائی در نامه‌ای به پارلمان اروپائی اعلام نموده است: «بسیار مورد تردید است که طبق حقوق اتحادیه اروپائی بتوان پارلمان بلژیک را ملزم نمود که کنوانسیون مذکور را تصویب نماید، با توجه به اینکه هیچگونه مهلت برای تودیع اسناد تصویب برای کشورهای امضا کننده پیش‌بینی نشده است» (سند: پی-ای-۱۰۰-۱۲۳). البته دولت بلژیک عملاً مجبور شد در ۱۹۸۵ کنوانسیون فوق‌الذکر را جهت تصویب به سنا تقدیم و در ۲۱ اوت ۱۹۸۶ اسناد تصویب آنها را مبادله نماید (رک. به گزارش: دوگیشت، سند پارلمان نمایندگان بلژیک، شماره ۷۳۹/۱/۲۰ / ۸۶-۸۷، ص ۱۱۷).

۴۶. وزیر امور خارجه فرانسه «کلودسون» در پاسخ به سؤال یکی از نمایندگان پارلمان آن کشور به نام «خانم حلیمی» که امضای بعضی از کنوانسیونهای بین‌المللی توسط فرانسه بدون تصویب بعدی آنها را عملی منافقانه دانسته گفته است: «در فرانسه در بسیاری از موارد کنوانسیونهایی به امضاء می‌رسد که هرگز قصد تصویب بعدی آنها وجود ندارد. ما هر وقت تصمیم بگیریم مقاله‌نامه‌ای را که امضاء کرده‌ایم به تصویب نرسانیم به طرف اطلاع می‌دهیم که اشتباه شده و یا منافقانه عمل شده است!!» (پاسخ مندرج در روزنامه رسمی مجمع ملی فرانسه، ۸ آوریل ۱۹۸۲، ص ۹۶۰. سالنامه فرانسوی حقوق بین‌الملل ۱۹۸۲، ص ۱۱۱۳).

۴۷. مانند امضای مشروط دولت ایران (توسط دکتر متین‌دفتری) نسبت به کنوانسیون ژنو راجع به فلات قاره مورخ ۲۹ آوریل ۱۹۵۸ در تاریخ ۲۸ مه ۱۹۵۸ (مجموعه معاهدات سازمان ملل متحد، زبانهای فرانسه و انگلیسی، سری ۷۳۰۲، مجلد ۴۹۹، ص ۳۱۱ به بعد) که دولت آمریکا در اعلامیه مورخ ۱۹ سپتامبر ۱۹۶۲، حق رزرو دولت ایران را مردود اعلام کرده است، و نتیجتاً کنوانسیون مزبور به تصویب مجلس آن زمان و تصدیق مقامات مربوط در ایران نرسید.

مقامات تقنینی معاهدات حق تصویب مشروط و مقید معاهده را دارند^{۴۸}، مقاله نامه امضاء شده نیز با همان قیود و شروط برای تصویب به مجلس ارائه خواهد شد.

در اینجا باید مرحله بعدی در تنظیم معاهدات را که عبارت از تصویب معاهدات رسمی است، مورد بحث قرار دهیم.

۲ تصویب معاهدات بین المللی

تعریف: «تصویب»^{۴۹} عبارت است از تأیید و اعلام موافقت قطعی مقامات صالحه یک کشور نسبت به امضای یک معاهده توسط نمایندگان دولت. بدین ترتیب، تصویب معاهده به منزله التزام نهائی کلیه قوای مملکتی نسبت به اجرای مندرجات معاهده می باشد؛ در حالیکه امضای مقدماتی معاهده — چنانکه قبلاً ذکر شد — فقط تعهد قوه مجریه است، آن هم نسبت

۴۸. رک. به مطلب سوم در فصل دوم: ویژگیهای تصویب معاهدات در مجلس (شروط و قیود در معاهدات) ۴۹. Ratification در اینجا تصویب ترجمه می شود (البته با تصویب لایحه موافقتنامه در مجلس که یکی از چند شرط تصویب معاهده است، نباید اشتباه کرد). در زبان حقوقی اوایل مشروطیت «تصدیق معاهده» ترجمه شده بود که حتی در معاهده گلستان با روسیه تزاری بکار برده شده (رک. به پانویس شماره ۵۲) و در ترجمه کتاب شارل روسو حقوق بین الملل عمومی، از انتشارات دانشگاه تهران — ۱۳۴۸، ج ۱ توسط آقای دکتر محمد علی حکمت نیز بکار رفته است. معذک به علت اینکه این اصطلاح رایج نیست، به همان کلمه «تصویب» اکتفا گردید.

علاوه بر «تصویب» شیوه های جدید دیگری از قبیل «پذیرش» (acceptation)، «تأیید» (approbation)، «انعقاد» (conclusion) و «الحاق» (adhesion) نیز در نظامهای حقوقی مختلف معمول گردیده (رک. به ماده ۶ پروتکل تمدید کنوانسیون تجارت گندم در مجموعه قوانین ۱۳۵۹، ص ۲۳۵) که از نظر حقوق بین الملل معاصر، مترادف یکدیگر شناخته شده است (رک. به اظهارات «سرهفری والدوک» در کنفرانس دیپلماتیک تنظیم کنوانسیون وین درباره حقوق معاهدات، جلسه مورخ اول آوریل ۱۹۶۸، بند ۲۶، ص ۳۸، اسناد رسمی مذاکرات کنفرانس وین، انتشارات سازمان ملل متحد، نیویورک — ۱۹۶۹). این اصطلاحات مختلف و مترادف در ماده ۱۴ کنوانسیونهای وین ۱۹۶۹ و ۱۹۸۶ راجع به حقوق معاهدات بین دولتها و سازمانهای بین المللی آورده شده است.

به احتراز از اقداماتی که اجرای معاهده را پس از تصویب مشکل یا ناممکن می‌گرداند. طبق حقوق اساسی ایران تصویب و تصدیق معاهدات، با تصویب مجلس شورای اسلامی و تأیید شورای نگهبان و امضای آقای رئیس جمهور— چنانکه در بندهای آینده بتفصیل درباره آنها بحث خواهد شد— محقق می‌گردد. ذیلاً به سابقه و فلسفه وجودی این سنت حقوق بین الملل می‌پردازیم.

فلسفه وجودی تصویب معاهدات

جهات مختلفی تصویب معاهدات را ضروری می‌نماید: نخست آنکه پس از امضای مقدماتی معاهده، مقامات هر دو کشور با فرصت و تعمق بیشتر می‌توانند مجدداً معاهده را در مجموع مورد بررسی قرار داده و مزایای آن را مورد مذاقه قرار دهند و با آگاهی بیشتری به تصویب آن پردازند. دیگر اینکه چون پس از امضای یک معاهده، ممکن است مقامات دولتی امضاء کننده تغییر کرده باشند و یا افکار عمومی جامعه برداشتی غیر از نظرات قوه مجریه درباره معاهده مزبور داشته باشد، لهذا تشریفات تصویب فرصتی است که مقامات قانونگذاری کشور می‌توانند افکار جامعه را در آن مورد منعکس نمایند و در صورت ضرورت از تصویب آن ممانعت بعمل آورند. در حقوق بین الملل اسلامی بعضی از معاهدات قبل از تصویب حکومت مرکزی، موقتاً توسط نماینده به امضاء می‌رسیده است؛ همچنانکه «خالد بن ولید» از یمن تقاضای صدور دستور العمل برای امضای معاهده‌ای با غیر مسلمین نمود تا بعداً به تصویب نبی اکرم صلی الله علیه وآله و امت اسلامی برسد. حتی «ابن هشام» نقل می‌کند که در معاهده‌ای حضرت رسول قید فرموده بود که معاهده پس از مشورت با صحابه تصویب خواهد شد؛ ولی چون بعداً آنان مندرجات عهدنامه را نپذیرفتند، لهذا عهدنامه سالب به انتقای موضوع گردید.^{۵۰}

۵۰. ابن هشام، «سیره سیدنا الرسول»، ص ۶۷۶ بنا به نقل از مقاله سید شریف الدین پیرزاده، *Essays on international law* (به زبان انگلیسی) در مجموعه

در گذشته که سلاطین قدرتهای اجرائی و قانونگذاری را در خود متمرکز می نمودند و بعلاوه سیاست خارجی را شخصاً در اختیار داشتند، تصویب معاهدات بر عهده پادشاه بود. بدین ترتیب، تأیید و تصدیق نهائی معاهده ای که نمایندگان پادشاه امضاء نموده بودند، بر عهده وی قرار داشت. معذک تشریفات تصویب معاهده به عنوان یک قاعده و سنت حقوقی، ظاهراً در کشورهای غربی که وارث روشهای حقوق روم بوده اند^{۵۱}، بیشتر به چشم می خورد. فی المثل در معاهداتی که در زمان فتحعلی شاه بین ایران و روسیه منعقد شده صریحاً تشریفات تصویب معاهده پیش بینی شده است^{۵۲} و حال آنکه در معاهدات بین ایران و عثمانی در

یادنامه بیست و پنجمین سالگرد کمیته مشورتی حقوقی آسیائی و افریقائی—۱۹۸۱، دهلی نو هند، ص ۲۹ به بعد. معذک «مجید خدوری» در کتاب خود به نام «حقوق خاورمیانه»، چاپ امریکا، ص ۳۶۶ فقط از مرحله امضای عهدنامه در اسلام نام می برد.

۵۱. در کتاب «تاریخ مختصر حقوق بین الملل» نوشته «آرتور نوپس بام» ترجمه متین دفتری (امیر کبیر — ۱۳۳۷) ص ۱۵ آمده است: «افتراق بین [امضای] یک موافقتنامه بین المللی و تصویب و تصدیق آن نزد رومیها شناخته و معروف بود و همین منجر به نتیجه بسیار سختی شد. توضیح آنکه یک نماینده و مذاکره کننده رومی بموجب قسم، موافقتنامه ای را امضاء کرد که سنای روم از تصدیق آن سرباز زد و در نتیجه نماینده فوق الذکر تسلیم شد. این قاعده شاید منبعث از این میل و آرزو بود که می خواستند بدین ترتیب خداوند گاری که از جانب آن نماینده استمداد شده بود، آرام و تسکین یابد».

۵۲. در معاهده گلستان بین ایران و روسیه تزاری مورخ ۲۹ شوال ۱۲۲۸ مطابق ۲۱ اکتبر ۱۸۱۳ در فصل ۱۱ آمده است: «این شروط نامه الحال (عهدنامه حاضر) که بخصوص استدات مصالحه دائمی طرفین مستقر (یعنی برای صلح دائم طرفین تنظیم شده) و دو قطعه مشروحه (یعنی دو پروتکل ضمیمه) با ترجمان خط فارسی مرقوم و محررو از وکلای مختار مأمورین دولتین مزبور تصدیق و با خط مهر مختوم گردیده و مبادله با یکدیگر شده است، می بایست از طرف اعلیحضرت خورشید رتبت پادشاه اعظم امپراطور اکرم مالک کل ممالک روسیه و از جانب اعلیحضرت قدر قدرت پادشاه والایه ممالک ایران به امضای خط شریف ایشان تصدیق گردد...». شبیه همین مقررات در فصل ۱۶ معاهده ترکمن چای مورخ ۵ شعبان ۱۲۴۳ مطابق دهم فوریه ۱۸۲۸ (مندرج در راهنمای عهد و عهدنامه های تاریخی، ص ۳۱۶) نیز دیده می شود. همچنین فصل ۸ عهدنامه مودت و تجارت ایران و فرانسه مورخ ۲۷ شوال ۱۲۷۱ (همان کتاب، ص ۳۳۱).

همان زمان اشاره‌ای به تصویب معاهده توسط پادشاهان هر کشور به چشم نمی‌خورد. ۵۳

با اشاعه دموکراسی غربی و تشکیل پارلمان در اکثر حکومت‌های جهان، یا صلاحیت تصویب معاهده طبق قوانین اساسی به عهده پارلمان واگذار شده مانند ترکیه و شوروی، و یا اینکه پس از تأیید پارلمان، توسط رئیس قوه مجریه انجام می‌شود، همچنانکه در فرانسه و بسیاری از کشورهای غربی این امر معمول می‌باشد.

حقوق اساسی سابق ایران

طبق قانون اساسی سابق ایران مورخ ۱۳۲۴ قمری (اصل ۲۲ آن) «واردی که قسمتی از عایدات یا دارائی دولت منتقل یا فروخته می‌شود یا تغییری در حدود و ثغور مملکت لزوم پیدا می‌کند به تصویب مجلس شورای ملی خواهد بود».

از این اصل چنین استفاده می‌شد که صلاحیت قوه مقننه در تصویب معاهدات بین‌المللی جنبه عام نداشته است؛ زیرا در این اصل فقط معاهداتی که باید به تصویب برسد تصریح و احصاء شده و لذا از مفهوم مخالف آن ممکن بود اینگونه استنباط کرد که در مورد معاهداتی که موجب فروش یا انتقال عایدات و دارائی دولت نمی‌شد و یا تغییری در حدود و ثغور مملکت نمی‌داد، نیازی به تصویب مجلس شورای ملی نبود. معذک اصل ۲۴ قانون اساسی سابق تصریح نموده بود: «بستن عهدنامه‌ها و مقاله‌نامه‌ها و اعطای امتیازات... باید به تصویب مجلس شورای ملی برسد، به استثنای عهدنامه‌هایی که استتار آنها صلاح دولت و ملت باشد». از طرف دیگر اصل ۵۲ متمم قانون اساسی سابق مورخ ۱۳۲۵ اعلام نموده بود:

۵۳. معاهده بین ایران و عثمانی منعقد به سال ۱۲۳۸ قمری (همان کتاب، ص ۲۹۹) و نیز معاهده ارزروم مورخ ۱۹ ذی‌قعدة ۱۳۲۸ (همان کتاب، ص ۳۰۵)، معذک در معاهده ارزروم که توسط امیرکبیر در ۱۲۶۳ با عثمانی امضاء شد (همان کتاب، ص ۳۱۷) در فصل ۹، تصویب معاهده پیش‌بینی شده است.

«عهدنامه هائی که مطابق اصل بیست و چهارم قانون اساسی مورخه چهاردهم ذیقعدة یکهزار و سیصد و بیست و چهار استتار آنها لازم باشد بعد از رفع محظور همینکه منافع و امنیت مملکتی اقتضا نمود با توضیحات لازم باید از طرف پادشاه به مجلس شورای ملی و سنا اظهار شود». و طبق اصل ۵۳: «فصول مخفیة هیچ عهدنامه ای، مبطل فصول آشکار آن عهدنامه نخواهد بود».

نظر به مقررات اخیر الذکر، در رژیم سابق تصویب کلیة معاهدات بین المللی در صلاحیت قوه مقتنه بوده است^{۵۴}، چنانکه در بعضی موارد و بر اساس تفویض اختیار به دولت طبق یک مصوبه قانونی، مجلس شورا به قوه مجریه اجازه می داد که بعضی از موافقتنامه های بازرگانی و یا مربوط به تعیین میزان سهمیه مبادلات بازرگانی با کشورهای معینی را با تصویب هیئت وزیران منعقد نماید.^{۵۵} همچنین در مورد موافقتنامه های لغو وادید با توجه به سادگی و مشابهت بین آنان، با کسب مجوز کلی از مجلس، دولت مستقیماً به انعقاد آنها مبادرت می ورزید.^{۵۶} معذک در بعضی موارد به دلایل مبهم، یک معاهده چند جانبه (فی المثل کنوانسیون وین درباره روابط دیپلماتیک مورخ ۱۸ آوریل ۱۹۶۱) بدون هیچگونه تصویب مجلس و یا حتی هیئت وزیران در روزنامه رسمی منتشر و لازم الاجرا اعلام شده است.^{۵۷}

۵۴. جعفر بوشهری، حقوق اساسی، انتشارات دانشگاه تهران - ۱۳۶۱، ص ۱۷۴ و ۱۷۵. طبق آییننامه داخلی سابق مجلس شورای ملی مصوب اسفند ۱۳۳۴ (با اصلاحات سالهای ۴۷ و ۴۸ و ۵۰) ماده ۱۱۱: «هرگاه دولت لایحه قانونی به مجلس تقدیم و تصویب عهدنامه یا مقاله نامه یا قراردادی را که با یکی از دول خارجه بسته می شود تقاضا نماید، مواد عهدنامه یا مقاله نامه و یا قرارداد مزبور به لایحه ضمیمه و طبق اصل ۲۴ قانون اساسی به مجلس شورای ملی پیشنهاد می شود».

۵۵. آقای وحید مازندرانی در مقدمه کتاب «مجموعه معاهدات دوجانبه معتبر» مورخ ۱۳۴۹ (۱) انتشارات وزارت امور خارجه، ج ۱، ص اول) تصریح نموده که «موافقتنامه های اقتصادی و فنی و بازرگانی و مانند آن که بنابر تصویبنامه هیئت وزیران امضاء شده است، فقط به زبان فرانسه یا انگلیسی است».

۵۶. رک. به پانویس شماره ۱۱۱.

۵۷. قرارداد وین درباره روابط سیاسی مورخ فروردین ۱۳۴۰، روزنامه رسمی ۱۳/۱۱/۴۵،

اعتبار و اهمیت تصویب معاهده در حقوق بین الملل معاصر

رویه قضائی محاکم بین المللی هرگونه معاهده‌ای را که نهایتاً به تصویب مقامات صالحه کشور نرسیده باشد خالی از اعتبار تلقی می‌نماید. دیوان دائمی بین المللی دادگستری (لاسه) در رأی ۱۹۲۵ خود در قضیه «کمسیون بین المللی ساحل ادر» در مورد التزام لهستان به کنوانسیون بارسلون ۱۹۲۱ راجع به کشتیرانی در رودخانه‌های مرزی که براساس ماده ۳۲۸ عهدنامه صلح ورسای ۱۹۱۹ تدوین یافته بود، اظهار نظر کرده که طبق ماده ۳ آن، کنوانسیون مذکور بایستی به تصویب دولتهای عضو می‌رسیده است؛ در حالیکه فقط لهستان آن را امضاء نموده و متعاقباً از تصویب آن امتناع ورزیده است. دیوان اعلام داشت که عهدنامه صلح ورسای فقط از «کنوانسیون» نام می‌برد بدون آنکه متن آن را آورده باشد و فقط تصریح نموده است که کنوانسیون بایستی طبق قواعد حقوق بین الملل به تصویب برسد؛ لهذا بدون تصویب، این کنوانسیون برای لهستان فاقد قوه الزام آوری خواهد بود. به همین نحو نیز «بسدوان» قاضی معروف دیوان بین المللی دادگستری و حقوقدان شهیر فرانسوی در دعوی «آنبابلوس» تصریح نموده است: «تنظیم و امضای یک توافق بین المللی اعمالی هستند که قصد و نیت کشورهای متعاقد را آشکار و اعلام می‌سازند. [ولی] تصویب اقدامی است که بوسیله آن اراده‌ای که بدینگونه اعلام شده است مورد تأیید و التزام مقامات صالحه قرار می‌گیرد تا بدان قدرت قانونی اعطا نماید»^{۵۸} بدین ترتیب، معاهده‌ای که پس از امضای نماینده دولت، بعداً به تصویب مقامات صالحه آن کشور نرسد، فاقد هرگونه اعتبار تلقی می‌گردد.

از طرف دیگر رویه دولتها همواره بر این است که امتناع پارلمان از

→ مجموعه قوانین سال ۱۳۴۵، ص ۳۷۱ - ۳۹۵. در مجموعه فهرست معاهدات چندجانبه سازمان ملل متحد چاپ نیویورک تاریخ تصویب این کنوانسیون توسط ایران ۳ فوریه ۱۹۶۵ ذکر شده است.

۵۸. Baedevaunt: aff. Anbabelos, I.C.J. 1952 p. 69. ونیزرای دادگاه استیناف «روان» فرانسه مورخ ۳ فوریه ۱۹۸۱: «چون سنای امریکا هنوز کنوانسیون ژنو ۱۹۲۵ راجع به تصادفات کار

تصویب یک معاهده به معنی بطلان و بی اعتباری معاهده مزبور تلقی می‌گردد؛ چنانکه فی المثل امتناع پارلمان نروژ از تصویب الحاق این کشور به معاهده رم ۱۹۵۷ موجب شد این کشور به عضویت جامعه اقتصادی اروپا در نیاید.^{۵۹} همچنین مخالفت مجلس شورای اسلامی با ادامه عضویت ایران در شورای ورزشی ارتشهای جهان^{۶۰}، موجب خروج ایران از سازمان مزبور گردید. اینک به بررسی تصویب معاهده در مجلس شورا می‌پردازیم (بندیکم)؛ سپس تأیید شورای نگهبان مورد بحث قرار خواهد گرفت (بند دوم)؛ آنگاه امضای نهائی معاهده توسط رئیس جمهور (بند سوم)، و در نهایت این فصل نیز از انتشار و ثبت معاهده بین المللی (بند چهارم) سخن خواهد رفت.

بند یکم

تصویب معاهده در مجلس شورا

طبق اصل ۷۷ قانون اساسی: «عهدنامه‌ها، مقاوله‌نامه‌ها، قراردادهای و موافقتنامه‌های بین المللی باید به تصویب مجلس شورای ملی برسد». چنانکه از مذاکرات مجلس خبرگان مستفاد می‌شود، هدف تهیه کنندگان این اصل، تعمیم ضرورت تصویب مجلس نسبت به کلیه

→ را مورد تصویب قرار نداده است، لذا یک تبعه امریکائی نمی‌تواند بدان استناد نموده و از مزایای آن در فرانسه متمتع شود» (سالنامه فرانسوی حقوق بین الملل A.F.D.I. سال ۱۹۸۲، ص ۹۷۴).

۵۹. معذک در بعضی موارد اظهارات نماینده یک دولت در دادگاه بین المللی ممکن است ایجاد تعهد علیه وی نماید و بنوعی یک توافق بین المللی را سبب گردد، هر چند که لازم نیست تشریفات تصویب معاهدات در قانون اساسی رعایت گردد (مانند اظهارات نماینده سویس در دعوی منطقه آزاد «ساووا»ی علیا با فرانسه که طبق نظر دیوان بین المللی دادگستری یک تعهد بین المللی است) رک. به لوترپاخت و اوپنهایم، حقوق بین الملل چاپ لندن، ج ۱، ص ۴۸۸۷ نیز رک. به مطلب انتهای پانویس ۷۱.

۶۰. مشروح مذاکرات مجلس، جلسه ۴۵۰ مورخ ۶۲/۱/۲۱، ص ۱۹ به بعد.

معاهدات بین‌المللی بوده است.^{۶۱} معذک صرف نظر از این قاعده عام، لازم است بررسیهای دقیق‌تری در تفسیر اصل ۷۷ و اینکه در عمل چه توافقیهای بین‌المللی مشمول این قاعده و چه مواردی خارج از آن می‌باشند انجام شود، و با توجه به آرائی که از طرف مراجع ذیصلاح در این زمینه صادر شده و شناختن معنی صحیح عبارات و اصطلاحات حقوقی، لازم است هر نوع از توافقیهای بین‌المللی جداگانه بررسی گردد. از طرف دیگر، ضروری است رویه‌هایی که در مجلس برای تصویب معاهدات معمول شده و قوانین و مقرراتی که در این زمینه وضع گردیده و ویژگی‌هایی که شناخته شده است، مورد مطالعه قرار گیرد. بدین لحاظ این بند به ترتیب زیر تقسیم می‌شود:

مطلب اول: چه نوع توافقیهای بین‌المللی نیاز به تصویب مجلس

دارد؟

مطلب دوم: روشهای تصویب معاهدات در مجلس.

مطلب سوم: ویژگیهای تصویب معاهدات در مجلس.

مطلب اول.

چه نوع توافقیهای بین‌المللی نیاز به تصویب مجلس دارد؟

اصل ۷۷ مذکور در فوق چهار واژه عهدنامه، مقاله نامه، قرارداد و موافقتنامه را ذکر کرده و ضرورت ارائه آنها را به مجلس برای تصویب مورد توجه قرار داده است.^{۶۲} از طرف دیگر، اصل ۱۲۵ نیز اضافه می‌نماید که «پیمانهای مربوط به اتحادیه‌های بین‌المللی» باید به همین منوال به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد. قبلاً در بخش نخست معنای هر یک

۶۱. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهائی قانون اساسی، ج ۲، چاپ اول، ص ۱۰۰۳.

۶۲. پیچیدگی مفاهیم این واژه‌ها سبب شده است که بعضی از نمایندگان مجلس همیشه از دولت تقاضای بررسی و تصویب مجلس را نسبت به کلیه توافقیهای حاصله با سازمانهای خصوصی یا دولتی خارجی بنمایند (رک. به مشروح مذاکرات مجلس مورخ ۶۲/۷/۲۱ سؤال نماینده مشهد از دولت).

از پنج واژه فوق‌الذکر بتفصیل بیان شده است و نیازی به تکرار معانی این لغات نیست. در اینجا برای تکمیل مطلب، چهار نکته مورد بررسی قرار می‌گیرد:

نخست آنکه «قرارداد بین‌المللی» کدام است و آیا مشمول اصل ۷۷

می‌شود و نیاز به تصویب قوه مقننه دارد یا خیر؟ (الف)

دوم: مقصود از «پیمانهای مربوط به اتحادیه‌های

بین‌المللی» (اصل ۱۲۵) چیست و آیا هرگونه عضویت ایران در مجامع و

سازمانها و تشکیلات و فعالیت‌های گروهی بین‌المللی مشمول این اصل

می‌گردد و نیاز به تصویب مجلس دارد یا خیر؟ (ب)

سوم: آیا اسنادی که به عنوان موافقتنامه تشکیل کمیسیون مشترک بین

ایران و یک کشور دیگر امضاء می‌شود نیاز به تصویب مجلس شورای اسلامی

دارد یا خیر؟ (ج)

چهارم: آیا توافقات فرعی که جهت به اجرا درآوردن یک معاهده، بعداً

به امضای نمایندگان دو کشور متعاهد می‌رسد نیاز به تصویب جداگانه دارد یا

خیر؟ (د)

الف. «قرارداد بین‌المللی» و مشمول اصل ۷۷

۱. تعریف «قرارداد بین‌المللی»:

هر چند متأسفانه واژه «قرارداد بین‌المللی»^{۶۳} در زبان حقوقی

معاصر ایران بطور وسیعی بغلط معادل واژه «معاهده بین‌المللی» دانسته شده

و مورد استفاده قرار می‌گیرد^{۶۴}، اما معنی صحیح آن عبارت از عقود و

۶۳. معادل فرانسوی: Le contrat International و به انگلیسی: International contract

۶۴. رک. به بخش اول، پانویس‌های شماره ۱۶ و ۱۸. همچنین می‌توان از موارد دیگری نام برد:

آقای وحید مازندرانی در کتاب خود «قرارداد» را گاه معادل State treaties دانسته (راهنمای

عهد و عهدنامه‌های تاریخی ایران، ص ۱۲، ابن سینا - ۱۳۴۱) و گاه ترجمه کنوانسیون

convention (همان کتاب ص ۵ و ۹ پانویس). بعلاوه کاربرد غلط «قرارداد» به عنوان

مترادف معاهده همچنان در قوانین مصوبه به چشم می‌خورد (مانند قرارداد پستی جهانی

معاملاتی است که تابع مقررات حقوق مدنی بوده و فقط به اعتبار اینکه طرفین قرارداد دارای تابعیتی متفاوت بوده یا محل انجام قرارداد و یا موضوع قرارداد ارتباط مستقیم با کشوری دیگر دارد، قرارداد جنبه بین‌المللی را واجد می‌باشد.^{۶۵} قراردادهای بین‌المللی برخلاف توافقات بین‌المللی^{۶۶} (شامل معاهدات رسمی و نیز تفاهم‌نامه‌ها و یادداشت تفاهمها) تابع ضوابط حقوق بین‌الملل عمومی نیستند، چون ارتباطی به حاکمیت دولتها ندارند. و چنانچه در ایران طرف عقد، دولت و یا سازمانهای دولتی باشد (مانند قراردادهای خرید کامپیوتر و امثال آن برای وزارتخانه از یک کشور خارجی) ضرورتاً مقررات حقوق اداری و محاسبات عمومی ایران باید مراعات شده و مورد توجه قرار گیرد.

یکی از متخصصان حقوق بین‌الملل معاصر می‌نویسد: «توافقها و قراردادهائی که بین دولتها و اشخاص یا شرکتهای خارجی منعقد می‌شوند، خصوصاً برای بهره‌برداری منابع طبیعی و خدمات عمومی، بسیار متعدّد و

→ مجموعه مذاکرات مجلس مورخ ۱۳۶۳/۲/۳۱، ص ۳۲ — به جای مقوله نامه پستی جهانی) و نیز در قانون حدود و وظائف و مسئولیتهای ریاست جمهوری مصوب ۱۳۶۵ (ماده ۱۰) و قانون صادرات و واردات سال ۱۳۶۵ کل کشور مصوب ۶۴/۱۲/۲۷ (تبصره ماده ۹) و قانون وظائف وزارت امور خارجه مصوب ۶۴/۱/۲۰ (مواد ۳ و ۵) «قرارداد» به معنی «معاهده» غلط بکار برده شده است (معدّلک پانویس شماره ۴ ملاحظه شود که قرارداد به معنی تفاهم‌نامه بکار رفته است. ۶۵. رک. به هانری باتیفول و پیرلاگارد، حقوق بین‌الملل خصوصی، ج ۲، ش ۵۷۵، ص ۲۷۶ — چاپ هفتم، ۱۹۸۳ پاریس — سیره. دادگاه استان تولوز در فرانسه در رأی مورخ ۲۶ اکتبر ۱۹۸۲ (مندرج در سالنامه فرانسوی حقوق بین‌الملل، چاپ پاریس — ۱۹۸۳، ص ۸۲۳) اعلام نموده: «مفهوم قرارداد بین‌المللی را هر چند مشکل است تعریف نمود ولی رویت قضائی، بعضی عناصر و اجزای آن را مشخص کرده و بدین لحاظ، کمک به تعریف قرارداد بین‌المللی می‌نماید. عنصر نخست جنبه حقوقی دارد و قرارداد بین‌المللی را وابسته به نظامهای حقوقی کشورهای گوناگون می‌کند (یعنی تابع حقوق داخلی یک یا چند کشور است و نه مشمول قواعد حقوق بین‌الملل عمومی. مترجم) عناصر دیگر عناصر اقتصادی است؛ زیرا قرارداد بین‌المللی باید مربوط به منافع در تجارت بین‌المللی باشد (یعنی ارتباط به حاکمیت دولتها نداشته باشد. مترجم)».

۶۶. Accords internationaux. رک. به بخش اول، متن و پانویس شماره ۵.

مختلفند. هر چند هم که اهمیت این قراردادها برای کشورهای مربوط زیاد باشد و یا طرفین آن قدرتمند باشند، هرگز معاهده محسوب نمی‌شوند، ولو از نظر شکلی ممکن است بدان تشابه داشته باشند. این مسئله بطور روشن توسط دیوان بین‌المللی دادگستری در دعوی شرکت نفت ایران و انگلیس (رأی مورخ ۲۲ ژوئیه ۱۹۵۲، مجموعه آرای دیوان، ص ۹۳) راجع به قراردادی که در ۲۲ آوریل ۱۹۳۳ بین ایران و شرکت نفت ایران و انگلیس منعقد شده بود مطرح و اخذ تصمیم شده است. این رأی، ادعای انگلیس مبنی بر اینکه این قرارداد یک معاهده بوده چون تحت مساعی جمیلة شورای جامعه ملل توسط ارگان گزارشگر آن، مذاکره و منعقد شده بوده است، را رد نمود. به نظر دیوان بین‌المللی دادگستری: «قرارداد مذکور جزیک قرارداد اعطای امتیاز که بین یک دولت و یک شرکت خصوصی خارجی منعقد شده باشد، چیز دیگری نیست». ^{۶۷} به همین لحاظ، دیوان قرار عدم صلاحیت خود را صادر نمود و قرارداد مذکور را از شمول قواعد حقوق بین‌الملل عمومی و معاهدات بین‌المللی خارج دانست.

نویسنده دیگری در کتاب «حقوق معاهدات در نظم حقوقی و در عمل دیپلماتی بلژیک» بصراحت خاطر نشان ساخته است که: «این توافقها که به نام «قراردادهای بین‌المللی» موسومند هرگز داخل زمینه حقوق بین‌الملل عمومی نمی‌شوند. آنها نه عرف هستند نه معاهده و نه حقوق بین‌الملل فرعی». ^{۶۸}

۲. آیا قرارداد بین‌المللی نیاز به تصویب مجلس دارد؟

طبق تعریفی که فوقاً از قرارداد بین‌المللی به دست داده شد، قرارداد بین‌المللی عبارت از عقدی است که برای خرید یا هر نوع تعهد

67. S. Bastid: Les traités dans la vie internationale (conclusion et effets), Paris, Economica, 1985 p. 20.

68. J. Masquelin: «Le droit des traités dans l'ordre juridique et dans la pratique diplomatique belge», Bruylant, 1980, p. 11 n° 7.

دیگری در مورد انتقال کالا و یا خدمات و غیره بین دو یا چند شخص حقیقی یا حقوقی و یا سازمان دولتی در دو کشور مختلف منعقد می‌شود. چون اینگونه قراردادها مشمول مقررات قانون مدنی یک یا چند کشور معین می‌باشند و ارتباطی به حاکمیت دولتها ندارند، لهذا معاهده محسوب نمی‌شوند و مشمول اصل ۷۷ قانون اساسی نمی‌گردند. معذک مسئله ضرورت یا عدم ضرورت ارائه قراردادهای بین‌المللی (که ممکن است یک طرف آن دولت ایران یا وزارتخانه و یا سازمان دولتی باشد و یا بخش خصوصی یا دولتی خارجی منعقد گردد) به مجلس شورای اسلامی جهت تصویب آنها طبق اصل ۷۷ قانون اساسی ۶۹-۷۰، نظرات گوناگونی را

۶۹. در رژیم سابق رویه واحدی در زمینه ضرورت یا عدم ضرورت ارائه قراردادهای بین‌المللی به مجلس شورا جهت تصویب وجود نداشته هر چند آنها غالباً توسط قوه مجریه به امضاء می‌رسیده‌اند. فی‌المثل قانون اعطای امتیاز نفت قسمتی از شرق و شمال شرق به شرکت نفت آمریکا و ایران مصوب ۱۵ بهمن ۱۳۱۵ (مجموعه قوانین ۱۳۱۵، ص ۳۸ به بعد) امتیاز را تصویب کرده هر چند در قرارداد مورخ ۳ ژانویه ۱۹۳۷ ذکر تصویب و توشیح آمده بوده ولی عملاً توسط قوه مجریه به امضاء رسیده است. در برخی دیگر به دلایل خاص قرارداد بین‌المللی پس از تصویب کمیسیونهای مجلس در روزنامه رسمی منتشر می‌شده است مانند قرارداد بین شرکت ملی صنایع پتروشیمی و شرکت بی. اف. گودریچ (مجموعه قوانین ۱۳۴۶ قراردادها) و قرارداد و پیمانکاری اکتشاف و تولید نفت با اراپ (مجموعه قوانین ۱۳۴۵، ص ۴۲۶) و غیره.

۷۰. معذک بوشهری، (حقوق اساسی، از انتشارات دانشگاه تهران، ص ۱۷۴)، می‌گوید: «منظور از عهدنامه و مقاله‌نامه عهد و قراردادهائی نیست که بموجب آنها دولت خرید و فروش یا انجام عملیات یا خودداری از انجام اموری را در برابر اشخاص دیگر ملزم و متعهد می‌شود. اینگونه امور اگر چه متضمن عواقب مالی بوده و اگر چه طرف خارجی باشد در حدود بودجه مصوب تابع مقررات دولتی است و در هیچ مورد احتیاج به تصویب مجلس ندارد. مراد از عهدنامه و مقاله‌نامه که محتاج تصویب قوه مقننه است، تعهدات دولت در روابط بین‌المللی است و شامل هرگونه قرار و عهد و پیمانی است که دولت ایران و دولت مستقل دیگر کتباً تنظیم و پس از تصویب مقامات صلاحیتدار طرفین، بوسیله عالی‌ترین مقام اجرائی دول متعهد یا نمایندگان مجاز آن امضاء می‌شود».

هر چند که نویسنده مذکور سعی در تفکیک بین معاهدات و قراردادهای بین‌المللی نموده ولی ضابطه صحیحی به دست نداده است، زیرا «امضای عالی‌ترین مقام اجرائی» نمی‌تواند به خودی خود مشخص‌کننده این امر باشد. رک. به تعریف معاهده در بخش اول این مقاله، ص ۷۷.

مطرح نموده است^{۷۱} و بعضی از مقامات دولتی یا قانونگذاری مدعی اند که باید مانند معاهدات به تصویب مجلس برسند. شورای نگهبان به عنوان مرجع رسمی برای تفسیر قانون اساسی، آرای مختلفی را اعلام نموده است که ذیلاً به شرح آن می‌پردازیم:

● نظریه نخست: از یکی از عبارات شورای نگهبان استنتاج می‌شود که این مرجع، بررسی و تصویب کلیه قراردادهای بین‌المللی را طبق اصل ۷۷ بر عهده مجلس شورای اسلامی ضروری می‌شناسد؛ زیرا شورای نگهبان گفته است صرف نظر از معاهده‌ای که بین دو کشور در زمینه روابط مختلف بین‌المللی بسته می‌شود «بدیهی است قراردادهائی که بر مبنای این موافقتنامه منعقد می‌شود و طبق اصل ۷۷ قانون اساسی به تصویب مجلس شورای اسلامی نیاز دارد، بموقع به تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد رسید».^{۷۲} ولی با اندکی دقت مشخص می‌شود که کلمه «قرارداد» در این

۷۱. پس از انقلاب اسلامی در ۱۳۵۷ بعضی از قراردادهای بین‌المللی دولت ایران به تصویب مقامات قانونگذاری وقت می‌رسیده است، مانند لایحه قانونی فروش خاویار به شوروی مورخ ۵۹/۱/۲۳ شورای انقلاب جمهوری اسلامی (مجموعه قوانین سال ۱۳۴۹، ص ۲۴)؛ لایحه قانونی خرید وسایل و تجهیزات دفاعی مصوب ۵۹/۳/۱۰ (مجموعه قوانین ۱۳۵۹، ص ۱۴۹)؛ قانون راجع به همکاری بین شرکت صادراتی تجهیزات عمومی کره و شرکت شیلات ایران مورخ ۶۰/۱۱/۸ (مجموعه قوانین ۱۳۶۰، ص ۱۳۳). حتی قرارداد ساخت و تحویل سیگارت و همچنین واگذاری تکنولوژی بین شرکت دخانیات ایران و کمپانی ریستما سیگارتن، آ. جی (سوئیس) که طبق مواد ۹ و ۱۰ آن تابع قوانین مدنی ایران بوده و دادگستری ایران در مورد اختلافات آن صالح برای رسیدگی بوده است، به عنوان یک معاهده بین‌المللی در جلسه ۵۹/۴/۲۵ به تصویب شورای انقلاب اسلامی رسیده «و اجازه مبادله اسناد مربوطه» آن نیز داده شده است (مجموعه قوانین ۱۳۵۹، ص ۴۶۵ به بعد).

شاید وجود همین رویه در آن زمان سبب گردیده بود که در تدوین اصل ۷۷ قانون اساسی، قاعده عام مبنی بر ضرورت تصویب کلیه معاهدات و قراردادهای بین‌المللی در ذهن تعداد کثیری از نمایندگان مجلس خبرگان برای تدوین قانون اساسی جای گیرد. در برخی از مذاکرات مجلس، «اخطار قانون اساسی» نمایندگان (مثلاً جلسه ۶۳/۳/۲، ص ۳۴، ستون ۱) برای الزام دولت به اینکه کلیه قراردادهای بین‌المللی فروش نفت را برای تصویب به مجلس ارائه نماید مورد قبول قرار نگرفته است.

۷۲. مجموعه قوانین سال ۱۳۶۱، ص ۱۸۴، نظر شورای نگهبان راجع به موافقتنامه همکاری فنی ایران و لیبی.

جمله مطلق توافق بین المللی را مورد نظر داشته است و نه «قرارداد بین المللی» به معنی حقوقی کلمه که فوقاً تعریف گردید.

بدین لحاظ، نظر فوق هیچگونه تأییدی بر ضرورت بررسی و تصویب قراردادهای بین المللی توسط مجلس شورای اسلامی نمی باشد و فقط تأکید بر تصویب موافقتنامه های فرعی است که اگر مستقل می بود نیز طبق اصل ۷۷ می بایست به تصویب مجلس می رسید؛ چنانکه بعداً مسئله را بتفصیل مورد بحث قرار خواهیم داد (پند «د» در همین فصل).

● نظریهٔ دوم: چنانچه طرف خارجی، شرکت خصوصی باشد، قرارداد مشمول اصل ۷۷ و رسیدگی و تصویب مجلس واقع نمی گردد. طبق نظری که شورای نگهبان در پاسخ به نخست وزیر اعلام نمود: «قراردادهائی که یک طرف آن وزارتخانه یا مؤسسه یا شرکت دولتی و طرف دیگر قرارداد شرکت خصوصی می باشد، قرارداد بین المللی محسوب نمی شود و مشمول اصل ۷۷ قانون اساسی نمی باشد». ۷۳ معذک دو نکته دربارهٔ این نظر لازم است یادآوری گردد:

□ اولاً، برخلاف آنچه که شورای محترم نگهبان گفته است، قراردادهائی که بین سازمانهای دولتی ایرانی با مؤسسات خصوصی خارجی منعقد می شوند از مصادیق بارز قراردادهای بین المللی هستند (چنانکه فوقاً در تعریف آن بیان گردید)؛ ولی معاهده محسوب نمی شوند و بدین لحاظ مشمول اصل ۷۷ نمی گردند.

۷۳. نظریهٔ شورای نگهبان مندرج در مجموعه قوانین سال ۱۳۶۰، ص ۹ و در روزنامهٔ رسمی مورخ ۶۰/۹/۱۵ پاسخ به سؤال نخست وزیر به شمارهٔ ۸۵۱۱۴ مورخ ۶۰/۸/۲. و نیز مراجعه شود به مشروح مذاکرات مجلس جلسهٔ ۶۲۰ مورخ ۶۳/۳/۲، ص ۳۳: «طبق نظری که شورای محترم نگهبان دارند قرارداد نفتی را که وزارت نفت با کمپانیهای مختلف امضاء می کند هیچ نیازی به مجلس ندارد. چرا؟ برای اینکه آن قراردادی نیاز به مجلس دارد که قرارداد بین دولت و دولت باشد. قرارداد بین وزارت نفت و فلان کمپانی حالا هر چه آن کمپانی مهم باشد فلان کمپانی از نظر قانون اساسی طبق نظر شورای نگهبان نیاز نیست به مجلس بیاید» (اظهارات آقای هادی).

□ ثانیاً، از نظر شورای نگهبان ملاک و ضابطه برای اینکه یک توافق مشمول اصل ۷۷ نشود این است که در مقابل سازمان دولتی ایرانی باید طرف خارجی حتماً یک شرکت خصوصی باشد و تنها در این صورت است که از نظر شورای نگهبان تصویب مجلس ضرورت پیدا نمی‌کند. از این لحاظ می‌توان به مفهوم مخالف آن گفت که هر نوع عقدی که دولت ایران با دولت خارجی منعقد نماید، صرف نظر از موضوع آن باید طبق نظر شورای نگهبان مشمول اصل ۷۷ تلقی گردد. اما این ملاک و ضابطه موجه و معتبر نیست.

چنانکه قبلاً در تعریف قرارداد بین‌المللی بیان گردید ملاک و ضابطه در این مورد نه در چگونگی شخصیت (دولتی یا خصوصی بودن) طرف توافق، بلکه در موضوع توافق است. اگر تعهد مربوط به روابط حقوق مدنی، خرید و فروش، اجاره و امثال آن در مورد کالا یا خدمات و غیر آن باشد، چون ارتباطی به حاکمیت دولتها ندارد، قرارداد بین‌المللی است و خارج از شمول اصل ۷۷ قانون اساسی قرار دارد. بالعکس، اگر مشمول قواعد حقوق بین‌الملل عمومی باشد، معاهده محسوب شده و اعتبار آن منوط به تصویب مجلس است.

بنابراین، برخلاف استدلال شورای محترم نگهبان در نظریه فوق می‌توان مدعی شد که قراردادهای خرید و فروش کالا که بین یک وزارتخانه ایرانی با یک سازمان دولتی خارجی (خصوصاً در کشورهای سوسیالیستی و اروپای شرقی) منعقد می‌شوند، مشمول اصل ۷۷ قانون اساسی نیستند. این عقیده در نظریه دیگری از شورای نگهبان مورد تبعیت قرار گرفته که ذیلاً به شرح آن می‌پردازیم.

● نظریه سوم: شورای نگهبان در نظریه شماره ۲۰۰۹ مورخ ۱۶/۸/۶۳ گفته است: «اصل ۷۷ قانون اساسی با توجه به اصل ۱۲۵ از قراردادهایی که برای انجام معامله بین وزارتخانه‌ها و سایر سازمانهای دولتی ایران و شرکتهای خارجی دولتی که دارای شخصیت حقوقی باشند منعقد می‌گردد، منصرف است و موارد خاص اینگونه قراردادها در صورتیکه ضوابط کلی آن

بموجب قانون عادی تعیین شده باشد، نیاز به تصویب مجلس شورای اسلامی ندارد. ولی قانون عادی می‌تواند انعقاد بخشی از این قراردادها را نیز بطور موردی موکول به تصویب مجلس شورای اسلامی بنماید»^{۷۴}.

بدین ترتیب، طبق نظریه فوق بحق، ملاک بر عدم شمول اصل ۷۷ این است که توافق «برای انجام معامله» باشد؛ یعنی موضوع آن چنانکه فوقاً بیان شده بود خرید و فروش یا اجاره و امثال آن در مورد کالا یا خدمات و غیر آن باشد. معذک شورای نگهبان شرط دیگری را در این زمینه افزوده است و آن اینکه هرگاه معامله با یک شرکت خارجی دولتی منعقد می‌شود بایستی آن شرکت «دارای شخصیت حقوقی» مستقل باشد. بنابه مفهوم مخالف آن، انجام توافق با وزارتخانه‌های خارجی و سازمانهای تابعه دولت بیگانه در هر صورت «معاهده» به حساب آمده و مشمول اصل ۷۷ می‌شود و بایستی به تصویب مجلس برسد تا لازم الاجرا گردد، هر چند که موضوع آن «انجام معامله» یعنی روابط حقوق مدنی و خرید و فروش یا اجاره و امثال آن باشد.

به نظر می‌رسد که این شرط اخیر قابل انتقاد است؛ زیرا ممکن است دولت خارجی یا یکی از سازمانهای تابعه آن (همانند طرف دولتی ایرانی) در زمینه روابط تجاری و معاملاتی قراردادهائی را با مسئولان مملکتی ایران امضاء نموده باشد. در این صورت هیچ دلیل موجهی نیست که اینگونه معاملات را «معاهده» تلقی کرده و مشمول اصل ۷۷ بدانیم، ولی اگر سازمان خارجی به دلایل مربوط به حقوق اداری و داخلی آن کشور، مستقل از دولت شناخته شده باشد، آن «قرارداد» را مربوط به حقوق مدنی تلقی نموده و مشمول اصل ۷۷ ندانیم. لذا هیچ خصوصیتی نیست که اگر طرف قرارداد، جزئی از سازمان اداری دولتی کشور خارجی باشد، یا بالعکس شخصیت مستقلی برای آن فرض شده باشد، دور رفتار کاملاً

۷۴. مجموعه قوانین ۱۳۶۳، ص ۳۵۷. سؤال از طرف آقای نخست‌وزیر به شماره ۵۸۱۱۰

مورخ ۶۳/۱/۳.

متفاوت درباره آن اعمال نمود: در مورد اول نیاز به تصویب مجلس داشته باشد و در مورد دوم قوه مجریه خود رأساً اقدام کند.^{۷۵}

بطور خلاصه می‌توان چنین نتیجه‌گیری کرد: (یک) انعقاد قراردادهای بین‌المللی چون اصولاً از اعمال اجرائی و اداری با تجار و ارباب صنایع و یا تشکیلات اقتصادی خارجی است، لهذا مشمول اصل ۷۷ نمی‌گردد؛ ولی این امر مانع از آن نیست که قوه مقننه از باب نظارت بر امور اجرائی، از دولت در مورد نحوه انعقاد یک قرارداد خارجی و انجام یک معامله با طرفهای خارجی اخذ توضیح بخواهد اصل ۷۶ (قانون اساسی) و چنانچه تشخیص داد در معامله رعایت ضوابط قانونی نگردیده و یا از حدود صلاحیتهای قانونی تعدی شده است، با طرح مسئولیت مقامات اجرائی، حیثاً اعتبار قرارداد را مورد تردید قرار دهد.^{۷۶} (دو) در مواردی که قوه مقننه تشخیص می‌دهد به لحاظ اهمیت برخی از قراردادهای بین‌المللی و اثرات آن بر شئون اقتصادی، سیاسی و فرهنگی کشور تصویب آنها از طرف مجلس ضروری می‌باشد، البته همچنانکه شورای نگهبان در نظریه اخیر خود تصریح نموده است، «قانون عادی می‌تواند انعقاد بخشی از قراردادها را نیز

۷۵. ممکن است یک شرکت دولتی که شخصیت حقوقی مستقل برای آن مفروض شده است واقعاً در تحت کنترل و نظارت سازمانهای مختلف دولتی قرار داشته باشد، چنانکه این امر در کلیه کشورهای اروپای شرقی و در بسیاری از موارد در کشورهای سرمایه‌داری غربی کاملاً به چشم می‌خورد. همچنانکه تصویبنامه هیئت وزیران مورخ ۶۳/۹/۲۸ (مجموعه قوانین ۶۳، ص ۴۱۹) راجع به پیمانکاران خارجی طرف قرارداد با وزارتخانه‌ها و سازمانهای دولتی مقررات لازم را در این مورد رأساً وضع و لازم الاجرا نموده است و نیازی به تصویب مجلس دانسته نشده است.

۷۶. انعقاد قراردادهای فروش نفت به مؤسسات خارجی که هم اکنون در صلاحیت وزارت نفت قرار دارد (ماده ۱۲ قانون نفت مصوب ۵۳/۵/۸) در تغییراتی که در لایحه تقدیمی دولت راجع به اکتشاف و بهره‌برداری و فروش نفت در سال ۱۳۶۳ در کمیسیون قضائی مجلس شورای اسلامی بعمل آمد موکول به تصویب قوه مقننه شده بود و اثرات سوئی که این رویه جدید ممکن بود به گردش کارها وارد نماید دولت را واداشت که اصل لایحه را از مجلس مسترد نماید و بدین ترتیب، دخالت قوه مقننه در انعقاد مهمترین قراردادهای بین‌المللی، در اقتصاد و حقوق اداری ایران نیز منتفی گردید.

بطور موردی موکول به تصویب مجلس شورای اسلامی بنماید». ولی قوه مقننه تاکنون ظاهراً به چنین ابتکاری دست نزده است.

ب. تصویب پیمانهای مربوط به اتحادیه‌های بین‌المللی

اصل ۷۷ قانون اساسی که لزوم تصویب عهدنامه‌ها و... را در مجلس شورا بیان می‌دارد، اشاره‌ای به پیمانهای مربوط به اتحادیه‌های بین‌المللی ننموده و فقط اصل ۱۲۵ به این امر چنین تصریح کرده است: «امضای عهدنامه‌ها، مقاله‌نامه‌ها، موافقتنامه‌ها و قراردادهای دولت ایران با سایر دولتها و همچنین امضای پیمانهای مربوط به اتحادیه‌های بین‌المللی پس از تصویب مجلس شورای ملی، با رئیس‌جمهور یا نماینده قانونی او است».

بدین ترتیب، «پیمانهای مربوط به اتحادیه‌های بین‌المللی» نیز بایستی به تصویب قوه مقننه برسد تا لازم‌الاجرا گردد. سؤالی که در اینجا مطرح می‌شود این است که معنی دقیق این عبارت چیست و چه چیزی مورد توجه تهیه‌کنندگان قانون اساسی بوده است؟ آیا هرگونه عضویت ایران در مجامع، سازمانها، تشکیلات و یا فعالیتهای بین‌المللی مشمول این قاعده می‌باشد و نیاز به تصویب مجلس دارد، یا فقط برخی از این عضویتها موکول به طی آن مراحل و تشریفات معاهدات رسمی است؟

طبق رویه‌ای که از دهها سال قبل در ایران معمول بوده، اجازه پارلمان برای عضویت در کلیه سازمانها و فعالیتهای بین‌المللی کسب می‌شده است.^{۷۷} این رویه پس از به اجرا درآمدن قانون اساسی

۷۷. قانون اجازه الحاق دولت ایران به قرارداد سازمان بین‌المللی اندازه‌شناسی (مجموعه قوانین ۱۳۳۷، ص ۶۱۵)؛ قانون اجازه عضویت مؤسسه استاندارد و تحقیقات صنعتی ایران در انجمن جهانی سازمانهای تحقیقات صنعتی و فنی و کمیته اروپائی بتون و عضویت آزمایشگاه فنی و مکانیک خاک در کمیته مزبور (مجموعه قوانین سال ۱۳۵۶، ص ۱۷۲)؛ قانون عضویت رادیوایران و تلویزیون ملی ایران در اتحادیه‌های رادیو و تلویزیون آسیا و اروپا مصوب ۳/۴/۴۶ (مجموعه قوانین ۱۳۴۶، ص ۱۷۱)؛ قانون اجازه قبول عضویت و پرداخت حق عضویت کنفرانس جهانی نیرو در لندن مصوب ۱۶/۲/۴۶ (مجموعه قوانین ۱۳۴۶،

جمهوری اسلامی نیز تاکنون ادامه داشته است؛ زیرا در اندیشه مقامات قانونگذاری ما، هر نوع مشارکت در مجامع و تشکیلات بین‌المللی یک نوع پیمان بین‌المللی محسوب می‌شود و لذا تصویب قوه مقتنه ضروری است.

با مذاقه در جملات اصل ۱۲۵ قانون اساسی چنین برمی‌آید که از عبارت «پیمانهای مربوط به اتحادیه‌های بین‌المللی» معنایی بسیار محدود و مشخص مورد توجه بوده است: ۷۸ اعلامیه‌ها و یا معاهده‌های نظامی، اقتصادی، سیاسی و امثال آن بین یک یا چند کشور با ایران همانند پیمان سنتو^{۷۹}، یا سازمان عمران منطقه‌ای^{۸۰} و یا سازمان ملل متحد^{۸۱} و

→
ص ۱۲)؛ قانون الحاق دولت ایران به مؤسسه یکنواخت کردن حقوق خصوصی رم مصوب ۴۳/۱۲/۲۷ (مجموعه قوانین ۱۳۴۳، ص ۶۰۵). در مورد پرداخت حق عضویتها اکثراً یک قانون این امر را اجازه می‌داد (مانند مجموعه قوانین ۱۳۵۵، ص ۵۱۶) و درباره‌ای موارد تصویبنامه هیئت وزیران (مجموعه قوانین ۱۳۵۵، ص ۱) - گروه مشورتی بین‌المللی تحقیقات کشاورزی) کافی شناخته می‌شده است.

۷۸. در زبان حقوقی کلاسیک غربی پیمانهای اتحادیه بین‌المللی که در اصل ۱۲۵ آمده‌اند به نام *traité d'alliance* و یا *alliance treaties* خوانده می‌شوند. اتحادیه نظامی بین‌دو یا چند کشور، برای ایجاد دفاع مشترک در مقابل حمله احتمالی یک نیروی خارجی و یا تمهید برای حمله به کشور ثالث و یا برای هر دوی این اهداف بسته می‌شود (اوپنهایم ولوتر پاخت، *حقوق بین‌الملل*، ج ۱، ص ۹۵۹، شماره ۵۶۹، چاپ لندن).

۷۹. از این قبیل است عهدنامه عدم تعرض منعقد بین ایران، افغانستان، ترکیه و عراق معروف به پیمان سعدآباد ۱۷ تیرماه ۱۳۱۶ (۸ ژوئیه ۱۹۳۷) مصوب ۲۵ اسفند ۱۳۱۶ (مجموعه قوانین ۱۳۱۶، ص ۱۴۶ بنعد) و یا پیمان اتحاد بین ایران و انگلیس و شوروی مورخ ۹ بهمن ۱۳۲۰ (در راهنمای عهد، ص ۳۳۵ و مجموعه قوانین ۱۳۲۰).

۸۰. آر. سی. دی. که در سال ۱۳۶۱ پس از انحلال آن، سازمان جدیدی با عضویت ایران و ترکیه و پاکستان به نام «سازمان عمران اقتصادی - اکو» (مخفف *Economic Cooperation Organization* تأسیس شده است) اجلاس اخیر آن در پائیز ۱۳۶۵ برگزار گردید). تعجب در این است که نه اساسنامه آر. سی. دی. در گذشته به تصویب مجلس شورای ملی رسیده بود (فقط هیئت وزیران آن را تصویب نموده بود: مجموعه قوانین سال ۱۳۵۵، ص ۴۷) و نه برای تأسیس «اکو» قانونی به مجلس شورای اسلامی داده شد و حتی اساسنامه آر. سی. دی. قبلی که پس از اصلاحاتی به اجرا گذاشته شده تاکنون به تصویب مجلس شورای اسلامی نرسیده و فقط در قانون عضویت ایران در سازمانهای بین‌المللی مصوب ۲۶ فروردین ۱۳۶۵ نام «اکو» ذکر گردیده است.

امثال آن نمونه‌های بارزی از اینگونه پیمانها هستند. نظربه اینکه اتخاذ تصمیم نسبت به تأسیس و یا الحاق به چنین پیمانهای اثرات عظیم سیاسی، اقتصادی و امنیتی برای کشور دربردارد، لهذا قانون اساسی، اینگونه عضویت در سازمانهای بین‌المللی را منوط به تصویب قوه مقتنه نموده است. از نظر لغوی هم آنچه که مورد توجه قانون اساسی بوده «پیمان»^{۸۲} است و نه مطلق هر نوع عضویت. از آن گذشته پیمان مذکور بایستی «مربوط به اتحادیه‌های بین‌المللی» باشد^{۸۳} و نه هرگونه سازمان یا تشکیلات و یا فعالیتهای بین‌المللی بطور عموم. به عبارت دیگر، شاید دلیل اینکه پیمانهای مربوط به اتحادیه‌های بین‌المللی فقط در اصل ۱۲۵ قانون اساسی ذکر شده و نه در اصل ۷۷، این است که اگر انعقاد پیمان برای تأسیس یا الحاق به یک اتحادیه بین‌المللی (نظامی، اقتصادی، گمرکی، سیاسی و غیره) باشد قاعدتاً این امر به صورت تنظیم یک معاهده تحقق می‌یابد. در این صورت چنین الحاقی به خودی خود مشمول اصل ۷۷ بوده و در هر حال بایستی به تصویب مجلس برسد؛ ولی اگر پیمان صرفاً از طریق صدور یک اعلامیه مشترک و امثال آن توسط مقامات سیاسی کشور اعلام

۸۱. مجموعه قوانین سال ۱۳۲۴. مجموعه قوانین موضوعه دوره ۱۴ قانونگذاری، چاپخانه مجلس، ص ۴۱-۹۲.

82. Pacta.

۸۳. همانند اتحادیه اروپائی یا جامعه اقتصادی اروپا (La Communauté Economique Européenne) اتحادیه اقتصادی برای هماهنگی در توسعه فعالیتهای اقتصادی و تدوم رشد متوازن اقتصادی و افزایش ثبات و بالا بردن سطح معیشت و رفاه عامه مردم و استحکام روابط بین حکومتها و مردم آنها است (ماده ۲ معاهده رم ۱۹۵۷ که جامعه اقتصادی اروپا را پایه‌ریزی نموده است). در فرانسه هر چند قانون اساسی ۱۹۵۸ پیمانهای مربوط به اتحادیه‌های بین‌المللی (traités d'aliance) را جزء مواردی که باید به صورت قانون به تصویب پارلمان برسد ذکر نموده ولی دولت فرانسه همیشه از پارلمان اجازه تصویب پروتکل‌های مربوط به الحاق دولتهای جدید به پیمان اتلانتيک را از مجلس نمایندگان اخذ نموده چنانکه اخیراً در مورد الحاق اسپانیا به اتحادیه اروپائی نیز همین روش را انجام داده است (باسخ وزیر امور خارجه فرانسه در پارلمان، مورخ ۹ آوریل ۱۹۸۲ مندرج در سالنامه فرانسوی حقوق بین‌الملل. A. F. D. I.، ۱۹۸۲، ص ۱۱۱۳).

شده باشد، این اعلامیه و یا نظایر آن تنها وفق اصل ۱۲۵ پس از تصویب مجلس شورای اسلامی و امضای رئیس جمهوری یا نماینده قانونی وی (یعنی شورای ریاست جمهوری، اصل ۱۳۰) معتبر خواهد بود.

اما برخلاف پیمانهای مربوط به اتحادیه های بین المللی — که فوقاً تعریف شد — عضویت در سازمانهای مختلف بین المللی بنفسه نیازی به تصویب قوه مقننه ندارد؛ چون در اکثر موارد حضور نمایندگان دولت ایران در آن سازمانها بمنظور بهره برداری از تجربیات علمی و فنی و اقتصادی سایر کشورها و یا سازمانهای بین المللی بوده و معمولاً جز پرداخت حق عضویتها و سایر هزینه های مربوطه تعهدات دیگری از آن برای کشور ایجاد نخواهد شد. به عبارت دیگر، اینگونه فعالیتها همچون سایر امور اجرایی در روابط خارجی و بین المللی در صلاحیت قوه مجریه بوده و بایستی توسط سازمانهای ذیربط (چه وزارت امور خارجه و چه سازمان دولتی مربوطه دیگر) تحت مسئولیت وزرای آنها در مقابل پارلمان، تصمیمات لازمه را اتخاذ و به مرحله عمل گذارند.^{۸۴} بدین لحاظ، صرف عضویت در سازمانها و مجامع بین المللی و یا تمدید عضویت در آنها^{۸۵} و نیز پرداخت حق عضویتها از

۸۴. ولی عملاً هرگونه عضویت هم اکنون به صورت نهیه یک قانون با تصویب مجلس عملی می گردد، مانند قانون اجازه عضویت مرکز مبارزه با بیماریهای ریوی در اتحادیه بین المللی مبارزه با سل که در جلسه علنی مورخ ۶۱/۶/۱۵ در شور اول به تصویب رسیده است (صورت مشروح مذاکرات جلسه ۳۵۵، ص ۲۶، مجموعه قوانین سال ۱۳۶۱، ص ۱۴۹) و نیز قانون راجع به ادامه عضویت شرکت ملی نفت ایران در انجمن ملی اکتشاف و تولید مصوب ۶۲/۲/۱۸ (صورت مشروح مذاکرات جلسه ۴۶۲، ص ۱۷)؛ قانون راجع به ادامه عضویت شرکت ملی گاز ایران در اتحادیه بین المللی گاز مصوب ۶۲/۲/۱۸ (همانجا، ص ۱۸)؛ قانون اجازه عضویت بیمه مرکزی ایران در اتحادیه نظارت کننده بر شرکتهای بیمه در کشورهای در حال توسعه مصوب ۶۵/۵/۲ در شور دوم؛ قانون اجازه عضویت ایران در سازمان مبارزه با سرطان در فدراسیون آسیایی (مجموعه قوانین ۱۳۶۱، ص ۱۴۸)؛ قانون عضویت سازمان مبارزه با جذام در بخش مبارزه با جذام سازمان بهداشت جهانی (قوانین ۱۳۶۲، ص ۵۱۵).

۸۵. معذک هم اکنون بسیاری از تمدید عضویتها با تصویب مجلس آن هم به صورت یک قانون عملی می شود، مانند قانون ادامه عضویت برخی از سازمانهای دولتی در مجامع بین المللی (مجموعه قوانین ۱۳۶۲، ص ۳۱)؛ قانون ادامه عضویت شرکت ملی نفت ایران در انجمن

شمول اصل ۷۷ و ۱۲۵ قانون اساسی خارج بوده و نیازی به تصویب قوه مقننه ندارد.

معذک چنانچه عضویت در یک سازمان بین‌المللی به صورت الحاق و یا قبول یک معاهده بین‌المللی به معنایی که در ابتدای این تحقیق آمده است^{۸۶} باشد، در آن صورت اجرای اصل ۷۷ ضروری می‌گردد؛ چون ضرورت رسیدگی و تصویب معاهدات توسط قوه مقننه قاعده‌ای است عام؛ صرف نظر از اینکه موضوع معاهده مربوط به روابط دو جانبه اقتصادی، سیاسی، فرهنگی و امثال آن باشد و یا بالعکس تأسیس یک سازمان بین‌المللی برای وصول به اهداف معین بین کشورهای مختلف در زمینه‌های سیاسی، نظامی، اقتصادی و غیره مطرح باشد.^{۸۷} بدین ترتیب، ضابطه برای تشخیص عضویت در سازمانهای بین‌المللی که بایستی مشمول اصل ۷۷ گردد و عضویت‌هایی که رأساً توسط قوه مجریه اتخاذ تصمیم می‌شود، هم بستگی به شکل اساسنامه سازمان بین‌المللی دارد و هم به محتوای فعالیت‌های آن سازمان.

در درجه نخست، شکل اساسنامه سازمان بین‌المللی باید به صورت یکی از صورتهای معاهدات مندرج در اصل ۷۷ قانون اساسی یعنی عهدنامه^{۸۸}، مقاله‌نامه و قرارداد (عمومی) که مقصود کنوانسیون^{۸۹} و یا موافقتنامه^{۹۰} است باشد^{۹۱}؛ وگرنه مجموعه مقررات که به عنوان

→ بین‌المللی اکتشاف و تولید (قوانین ۱۳۶۲، ص ۳۳)؛ قانون راجع به ادامه عضویت ایران در سازمان «ایبیکا» (مجموعه قوانین ۱۳۶۲، ص ۴۴۸).

۸۶. رک. به بخش اول، متن و پانویسهای شماره ۱۰ و ۱۱.

۸۷. مانند کنوانسیون شورای همکاری گمرکی مورخ ۱ دسامبر ۱۹۵۰ مصوب ۱۶ اکتبر ۱۹۵۹ در ایران (مجموعه قوانین ۱۳۴۹).

88. traite.

89. convention, 90. agreement.

۹۱. رک. به قسمت اول «تعاریف عهدنامه...»، پانویسهای ۳۲ به بعد، ص ۸۴ - ۸۹، شماره ۶ «مجله حقوقی».

۹۲. مانند قانون راجع به الحاق ایران به کنوانسیون بین‌المللی «اینمارسات» مصوب ۱۳/۲/۶۲ در شور اول (صورت مشروح مذاکرات مجلس، جلسه ۴۶۰، ص ۲۵ مندرج در مجموعه قوانین

اساسنامه^{۹۳} یک سازمان بین‌المللی توسط پایه‌گذاران آن تهیه شده و عضویت ایران در آن سازمان موقوف به قبول اساسنامه مذکور شده باشد، الزاماً نیاز به تصویب مجلس طبق اصل ۷۷ نخواهد داشت.

در درجه بعد، معاهده‌ای که با الحاق به آن، عضویت ایران در سازمان بین‌المللی مورد نظر محقق می‌شود، علاوه بر نامگذاری باید دارای خصوصیتی که در تعریف معاهده بین‌المللی گفته شده است، باشد؛ یعنی اولاً توسط دولتها تهیه شده باشد (یعنی تابعان حقوق بین‌الملل و نه سازمانهای صنفی و تشکیلات سندیکائی و امثال آن)^{۹۴}، ثانیاً مقررات آن مشمول حقوق بین‌الملل عمومی باشد (ونه حقوق تجارت و یا کار و مربوط به یک یا چند کشور معین)، ثالثاً ایجاد تعهد و التزام بین دو یا چند کشور نماید.^{۹۵} البته قوه مقننه می‌تواند برای نظارت بیشتر در نحوه عضویت دولت ایران در سازمانهای بین‌المللی و یا پرداخت حق عضویتها از بودجه عمومی، قوه مجریه را بوسیله وضع یک قانون ملزم نماید که تمام یا بعضی از درخواست عضویتها و یا پرداخت هزینه‌های مربوط به عضویت در سازمانهای بین‌المللی را بوسیله تقدیم لایحه‌ای به مجلس ارائه دهد تا قبلاً مورد تصویب قرار گیرند.

به همین ترتیب، قانون بودجه عمومی ۱۳۶۱ کل کشور در

^{۹۳} سال ۱۳۶۲، (ص ۱۹۷) و یا معاهده پستی جهانی و موافقتنامه مربوط به امانات پستی و آییننامه‌های اجرایی آنها و اساسنامه اتحادیه پستی جهانی مصوب ۶۵/۴/۱.

93. statut.

۹۴. فی المثل مرکز مبارزه با بیماریهای ریوی، پانویس ۸۴. همچنانکه در گذشته قانون تصویب قراردادهای پستی منعقد در کنگره پستی قاهره (مجموعه قوانین ۱۳۱۴، ص ۴)؛ قانون اجازه تصویب اسناد مصوبه کنگره جهانی لوزان منعقد در سال ۱۹۷۴ (مجموعه قوانین ۱۳۵۶، ص ۱۷۸) و نیز تمدید کنوانسیون تجارت گندم (مجموعه قوانین ۱۳۵۹، ص ۲۳۳).

۹۵. مثلاً معاونت وزارت اقتصاد و دارائی در مجلس شورا اعلام داشته که شرکت ایران در اتحادیه نظارت کننده بر شرکتهای بیمه در کشورهای در حال توسعه مطلقاً تعهدی را برای دولت ایجاد نمی‌کند و فقط بمنظور توسعه و بسط همکاری و تبادل تجربیات و استفاده از نوع تحقیقات توسط مراجعی است که در کشورهای مختلف در حال توسعه در امر نظارت بر مؤسسات بیمه به دست می‌آورند (مشروح مذاکرات مجلس مورخ ۲۴/۱۰/۶۴، ص ۲۵).

تبصره ۶۷ آن عضویت ایران در سازمانهای بین‌المللی را منوط به تصویب مجلس شورای اسلامی، و پرداخت حق عضویت آنها را موکول به تأیید هیئت وزیران نموده است. طبق تبصره مذکور:

«الف. عضویت دولت ایران در سازمانها و مجامع بین‌المللی بنابه پیشنهاد دولت و تصویب مجلس شورای اسلامی مجاز می‌باشد.

ب. سهمیه و حق عضویت‌های متعلق بر اساس درخواست دستگاه اجرائی ذیربط و پیشنهاد مشترک وزارت امور خارجه و سازمان برنامه و بودجه با تصویب هیئت وزیران از محل اعتبار منظور در ردیف مربوط در قانون بودجه سالانه قابل پرداخت خواهد بود».^{۹۶}

متعاقباً قانون متمم بودجه سال ۱۳۶۱ در تبصره ۱۴ خود بطور عمومی تری این وظیفه دولت را روشن و برای آن ضرب الاجل شش ماهه تعیین نمود.^{۹۷} لایحه تقدیمی دولت راجع به عضویت ایران در سازمانها و مجامع بین‌المللی سرانجام در تاریخ ۶۵/۱/۲۶ از تصویب مجلس گذشت.^{۹۸} در شرایط فعلی تصویب مجلس در مورد عضویت ایران در

۹۶. مجموعه قوانین سال ۱۳۶۰، ص ۲۰۷.

۹۷. مجموعه قوانین سال ۱۳۶۱، ص ۹۲ خصوصاً ص ۹۷: «ج. دولت مکلف است حداکثر ظرف مدت شش ماه از تاریخ تصویب این قانون لایحه جامعی شامل کلیه موارد عضویت ایران در سازمانها و مجامع بین‌المللی و همچنین میزان سهمیه و حق عضویت و کمک به سازمانهای مذکور را به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید. مفاد این تبصره تا تاریخ تصویب لایحه مذکور قابل اجرا خواهد بود».

۹۸. «ماده واحده. عضویت دولت ایران در سازمانها و مجامع بین‌المللی به شرح فهرست پیوست تأیید و به دولت اجازه داده می‌شود نسبت به پرداخت حق عضویت‌های معوقه اقدام نماید. تبصره ۱. عضویت‌هایی که به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده کماکان به اعتبار خود باقی است.

تبصره ۲. به دولت اجازه داده می‌شود در صورت ضرورت، نسبت به پرداخت حقوق معوقه عضویت در سازمانهایی که ادامه عضویت در آنها به تصویب نرسیده اقدام نماید.

تبصره ۳. تغییرات میزان حق عضویت سازمانها و مجامع مذکور در این قانون همه ساله در بودجه سالانه کل کشور پیش‌بینی و پس از تصویب مجلس شورای اسلامی بوسیله هیئت وزیران تخصیص داده می‌شود».

سازمانهای بین‌المللی نه به دلیل اجرای اصول ۷۷ و ۱۲۵ قانون اساسی است و نه به جهت اصول محاسبات عمومی، چنانکه این نکته در مورد مصوبات اخیر مجلس به چشم می‌خورد.^{۹۹}

صرفنظر از حکم خاص مذکور در فوق مندرج در تبصره ۶۷ قانون بودجه ۱۳۶۱ (که حتی الزام‌آوری آن برای سالهای بعد نیز مورد تردید می‌باشد)، هیچ قاعده و اصلی در حقوق اساسی و یا اداری ایزان قوه مجریه را ملزم نمی‌نماید که هرگونه عضویت در سازمانهای بین‌المللی را قبلاً به تصویب مجلس برساند.

ج. توافق نسبت به تشکیل کمیسیون مشترک نیاز به تصویب مجلس دارد؟

در سالهای اخیر به گزارش مطبوعات، مقامات بعضی از ممالک مانند هند و الجزایر پیشنهاد امضای موافقتنامه‌هایی تحت عنوان موافقتنامه تشکیل کمیسیون مشترک به ایران نموده‌اند و پس از حصول توافق در این امر اسناد مربوطه نیز بطور موقدماتی از جانب نمایندگان دوطرف امضاء شده ولی تاکنون هیچیک از آنها به تصویب مجلس نرسیده است. اینگونه موافقتنامه‌ها معمولاً از چند ماده تشکیل شده‌اند که در آنها ترتیب کار کمیسیون، ریاست آن که معمولاً به عهده وزیر دولت میزبان است و اینکه در هر سال اقل یا یکبار بتناوب در کدام پایتخت برگزار می‌شود و غیره، بتفصیل ذکر شده است.

۹۹. مثلاً ماده واحده زیر که در تاریخ ۶۵/۵/۲ در شور دوم به تصویب مجلس رسیده است تصریح می‌کند:

«ماده واحده. به بيمه مرکزی ایران اجازه داده می‌شود که عضویت اتحادیه نظارت کننده بر شرکتهای بیمه در کشورهای در حال توسعه را پذیرفته و حق عضویت مربوط را از محل منابع داخلی خود پرداخت نماید.»

این لایحه مشمول اصول ۷۷ و ۱۲۵ قانون اساسی نیست، چون در دو شور مورد رسیدگی قرار گرفته است (شور اول در ۶۴/۱۰/۲۴ بوده است) و بعلاوه چون پرداخت حق عضویت از منابع داخلی خود سازمان دولتی متقاضی انجام می‌شود، تنها به این دلیل برای تصویب مجلس لایحه تقدیم نشده است.

از نظر حقوقی اینگونه توافقات هیچ تشکیلاتی را ایجاد نمی‌نماید تا به عنوان «پیمانهای مربوط به اتحادیه‌های بین‌المللی» (اصل ۱۲۵) نیاز به تصویب مجلس داشته باشد و یا حتی تعهداتی در انجام مذاکرات درباره موضوعات معین در بر ندارد تا مشمول اصل ۷۷ باشد. بنابراین تنظیم یک موافقتنامه مستقل برای گردهم آئی مسئولان اجرایی دو کشور محل تأمل است. در این مورد برای برگزاری ملاقاتها و تشکیل کمیسیونهای دو جانبه می‌توان به یکی از طرق زیر اقدام نمود:

□ نخست، ضمن تنظیم موافقتنامه‌ای راجع به روابط بازرگانی، اقتصادی، فنی و امثال آن در یک ماده می‌توان پیش‌بینی نمود که برای پیگیری و انجام مشورتهای دو جانبه در زمینه اجرای موافقتنامه و پیگیری روابط بازرگانی و... بین دو کشور، همه ساله کمیسیون خاصی از نمایندگان طرفین در پایتختهای دو کشور بتناوب تشکیل خواهد شد.^{۱۰۰}

□ روش دوم این است که مقامات رسمی دو طرف می‌توانند اراده خود را برای مشورتهای منظم در زمینه‌های مبادلات بازرگانی، اقتصادی و امثال آن در یک اعلامیه مشترک یا احیاناً در یک یادداشت تفاهم اعلام نمایند.^{۱۰۱}

۱۰۰. در موافقتنامه همکاری اقتصادی، علمی و فنی بین ایران و لیبی مورخ ۳۰/۱۱/۶۰ (مجموعه قوانین ۱۳۶۱، ص ۱۸۴ به بعد) در ماده ۹ چگونگی و ترتیب تشکیل یک کمیته ایرانی - لیبیائی مشترک در سطح بالا برای پیگیری موافقتنامه‌ها و برنامه‌های همکاری دو کشور تعیین شده است (اسناد تصویب این موافقتنامه هنوز مبادله نشده است). در موافقتنامه حمل و نقل بین‌المللی زمینی بین ایران و ترکیه مورخ مهر ۱۳۵۸ (مجموعه قوانین ۱۳۵۹، ص ۳۷) در ماده ۷ پیش‌بینی شده بود که کمیسیون مختلط نظارت بر روابط ترابری دو کشور تشکیل گردد در موافقتنامه فرهنگی ایران و ترکیه مورخ ۹/۱۱/۱۳۳۷ (مصوب ۱۷/۱۲/۴۳) در ماده ۱۵ کمیسیون مختلط دائمی پیش‌بینی شده بود (مجموعه قوانین ۱۳۴۳، ص ۶۲۹).

۱۰۱. مانند کمیسیون مشترک ایران و چکوسلواکی که وزیر صنایع ایران در پایان بازدید وزیر تجارت خارجی چکوسلواکی از تهران در مصاحبه‌ای که در روزنامه اطلاعات ۲۷/۱۰/۶۵ ص ۴ چاپ شده گفته است: «پروتکل دیگری نیز امضاء شد که بموجب آن کمیسیون مشترکی بین دو کشور از این تاریخ ایجاد خواهد شد و از این به بعد اجلاسهای دو کشور در

□ روش سوم این است که بدون اینکه توافقی به صورت کتبی تهیه شود، دو طرف می‌توانند مذاکرات خود را راجع به روابط دو جانبه با توافق یکدیگر از طریق دیپلماتیک تنظیم و به صورت مستمر به این مشورتها ادامه دهند. ۱۰۲

د. آیا موافقتنامه‌های فرعی نیاز به تصویب مجلس دارد؟

در بسیاری از معاهدات پیش‌بینی می‌شود که برنامه‌های اجرایی ناظر به جزئیات مربوط به مندرجات معاهده توسط مقامات دو کشور ذینفع طرح ریزی و به اجرا گذارده خواهد شد. سؤالی که غالباً برای مقامات قوه مجریه و مقتنه مطرح می‌شود این است که آیا تصمیمات متخذه، همچون معاهده جدیدی تلقی می‌شود و بایستی تشریفات مندرج در اصول ۷۷ و ۱۲۵ را طی کند تا لازم الاجرا شود، و یا برعکس صرفاً توافق مقامات اداری و مسئولان اجرایی در آن جزئیات کافی است؟

رویه پارلمانی ظاهراً بر این است که مجلس در هر صورت بایستی توافق جدید را نیز مورد بررسی و تصویب قرار دهد. ۱۰۳ شورای نگهبان نیز در

چهارچوب این کمیسیون مشترک به کار خود ادامه خواهد داد». نیز آییننامه کمیسیون دائمی همکاری اقتصادی ایران و شوروی (مجموعه قوانین ۱۳۵۹، ص ۳۵۹ به بعد) ملاحظه شود.

۱۰۲. مانند تشکیل منظم کمیسیون مشترک اقتصادی و تجاری ایران و رومانی در چهارسال اخیر. آخرین مرتبه آن در فروردین ۱۳۶۵ در بخارست با شرکت وزیر برنامه و بودجه ایران برگزار گردید (اطلاعات ۶۵/۱/۲۵).

۱۰۳. اظهارات آقای رئیس محترم مجلس در جلسه مورخ ۶۱/۱۲/۲ (صورت مشروح مذاکرات جلسه ۴۲۵، ص ۱۸). بهنگام تصویب «قانون موافقتنامه فرهنگی، هنری و قتی بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری دموکراتیک خلق الجزایر» ماده ۱۴ آتی مورد انتقاد یکی از نمایندگان قرار گرفت. طبق ماده مذکور «طرفین توافق می‌کنند که برنامه‌های اجرایی ناظر به جزئیات مربوط به مواد این موافقتنامه را طرح ریزی کنند بطوریکه هر دو سال یکبار تجدید شود. این برنامه‌ها توسط یک کمیسیون فرهنگی مشترک طرح ریزی خواهد شد». رئیس محترم مجلس اعلام نمود: «هر قراردادی که براساس این موافقتنامه تنظیم بشود باید به مجلس بیاید... ما هیچوقت در این موافقتنامه‌ها اجازه قرارداد به دو دولت را نداده‌ایم. آنها قرارداد را می‌بندند و به مجلس می‌آورند».

یک مورد بطور صریح همین نظر را اعلام نموده بود.^{۱۰۴} ولی در نظریه های اخیر بطور دقیق تر این مسئله مطرح شده و پاسخ شورای نگهبان بر این اساس است که توافقیهای جدید اگر در چهارچوب معاهده اصلی حاصل شده باشد نیازی به تصویب مجدد ندارد؛ ولی اگر فراتر از محدوده ای است که در معاهده اصلی پیش بینی شده لازم است که به عنوان یک معاهده مستقل تلقی شده و تمام تشریفات مندرج در اصول ۷۷ و ۱۲۵ را طی نماید. چون به نظر شورای نگهبان «قراردادهای جزئی در رابطه با اصل قراردادهای موضوع اصل ۷۷ قانون اساسی، در صورتیکه خارج از محدوده قرارداد اصل [کذا] باشد باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد».^{۱۰۵} در گذشته نیز به همین ترتیب جزئیات اجرائی یک معاهده را مقامات اداری دوطرف تعیین می نمودند^{۱۰۶} و البته این امر با مسئولیت قوه مجریه در مقابل قوه مقننه انجام می شد. در حقوق بین الملل معاصر هم به همین نحو اگر معاهده دومی که بین دو کشور منعقد می شود با مندرجات جدیدی حاوی تعهدات

۱۰۴. رک. به نظر شورای نگهبان راجع به ماده ۱۰ موافقتنامه همکاری فنی و اقتصادی ایران و لیبی مورخ ۶۰/۱۱/۳۰: «بدیهی است قراردادهائی که بر مبنای این موافقتنامه منعقد می شود و طبق اصل ۷۷ قانون اساسی به تصویب مجلس شورای اسلامی نیاز دارد بپس به تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد رسید» (مجموعه قوانین ۱۳۶۱، ص ۱۸۴). لازم به یادآوری است که ماده ۱۰ این موافقتنامه پیش بینی نموده است: «قراردادهای منعقد در مدت اعتبار این موافقتنامه ادامه خواهد داشت و پس از پایان مدت موافقتنامه نیز معتبر خواهد بود».

۱۰۵. مجموعه قوانین سال ۱۳۶۲: رئیس کمیسیون سؤالات مجلس در نامه شماره ۴۶/ک س مورخ ۶۲/۸/۲۱ سؤال کرده است: «آیا بعد از تصویب اصل داشتن رابطه تجاری با دولتهای خارجی، مسئولین دولت جمهوری اسلامی حق دارند در این چهارچوب در هر موردی که صلاح دانستند، برای دادوستد قرارداد بسته، موارد جزئی را مشخص نمایند؟» که در پاسخ، شورای نگهبان در نامه شماره ۹۹۹۳ مورخ ۶۲/۹/۸ به شرح مذکور در متن فوق اعلام کرده که اگر خارج از محدوده قرارداد اصلی باشد، باید به تصویب مجلس برسد.

۱۰۶. فی المثل موافقتنامه بین ایران و شوروی راجع به همکاری اقتصادی و فنی مورخ ۱۳۴۳ (مجموعه قوانین ۱۳۴۴، ص ۱۱) در ماده ۱۲ پیش بینی نموده بود: «انجام ساختمان تأسیسات بر روی رود ارس بر اساس قراردادهای مورد انعقاد بین سازمانهای صلاحیتدار ایران و شوروی... بعمل خواهد آمد».

جدید برای دو کشور باشد، قاعداً همان تشریفات مندرج در قانون اساسی را طی می‌نماید.^{۱۰۷}

پس از مطالعه توافقی بین المللی که نیاز به تصویب مجلس دارد و تفکیک آنها از بقیه، اینک روشهایی را که برای تصویب معاهدات در مجلس معمول گردیده است مورد بررسی قرار می‌دهیم.

مطلب دوم:

روشهای تصویب معاهده در مجلس

در نظام حقوقی ایران تاکنون سه رویه مختلف برای تصویب معاهدات در مجلس معمول گردیده است: در نخستین روش مجلس ممکن است به قوه مجریه اختیار تنظیم و تصویب یک معاهده را اعطا نماید (یکم)؛ و نیز ممکن است همچون سایر لوایح مربوط به قوانین داخلی مبادرت به شور و بررسی و اخذ تصمیم درباره معاهده امضاء شده با طرف خارجی بنماید (دوم)؛ و بالاخره برای تصویب معاهده، ممکن است طبق آئین ویژه‌ای به این امر مبادرت ورزد (سوم)

روش یکم:

اعطای وکالت به قوه مجریه در تنظیم و تصویب معاهده

رویه نخست این است که قوه مقننه چهارچوب کلی مذاکرات با دولت خارجی و شرایط خاصی را که برای انعقاد موافقتنامه مورد نظر لازم

۱۰۷. مثلاً در بلژیک پروتکل منضم به معاهده موزخ ۲۰ ژوئن ۱۹۶۰ بین هلند و بلژیک راجع به تعمیرات کانال اترنوزن در «گان» که در تاریخ ۵ فوریه ۱۹۸۵ به امضای نمایندگان دو دولت رسیده بود طی لایحه هیئت دولت به امضای پادشاه در تاریخ ۲۸ نوامبر ۱۹۸۶ به مجلس نمایندگان جهت تصویب ارسال شده است (سند شماره ۸۶/۶۸۰ مجلس نمایندگان)

تشخیص می‌دهد معین نموده و به قوه مجریه اختیار می‌دهد که در این چهارچوب، با دولت خارجی مذاکره و موافقتنامه مربوط را تنظیم کرده و پس از امضاء به تصویب برساند. پس از انعقاد موافقتنامه، قوه مجریه بایستی متن آن را به مجلس تقدیم نماید و در موارد مهم نیز گزارشی از نحوه مذاکرات و وصول به توافق را به اطلاع مجلس برساند.

در رژیم سابق این رویه بسیار معمول بود؛ چنانکه موافقتنامه فرهنگی ایران و بنگلادش^{۱۰۸}، موافقتنامه همکاری ایران و آمریکا^{۱۰۹}، معاهده ازمیر که شکل حقوقی سازمان عمران منطقه ای را تنظیم نموده^{۱۱۰} و نیز موافقتنامه های لغو روادید بین ایران و سایر کشورها^{۱۱۱} که براساس اجازه مندرج در تبصره^{۴۳} قانون بودجه اصلاحی سال ۱۳۴۳، توسط هیئت وزیران تصویب گردیده^{۱۱۲} براساس اختیاراتی انجام شده بود که بموجب آن قوه مقننه تصویب معاهدات مذکور را به قوه مجریه واگذار نموده بود. بطور کلی اعتبار حقوقی این رویه ظاهراً در زمان حکومت قانون اساسی

۱۰۸. موافقتنامه فرهنگی ایران و بنگلادش (مجموعه قوانین سال ۱۳۵۵، ص ۵۵). این

موافقتنامه بعداً به تصویب مجلس نیز رسیده است (مجموعه قوانین ۱۳۵۶، ص ۳۲۸).

۱۰۹. موافقتنامه منعقد شده بین ایران و ایالات متحده آمریکا (مجموعه قوانین ۱۳۵۵، ص ۴۷).

۱۱۰. معاهده ازمیر بین ایران - پاکستان - ترکیه (مجموعه قوانین ۱۳۵۵، ص ۵۵ به بعد).

۱۱۱. موافقتنامه مورخ ۱۳۴۳/۸/۲۸ راجع به لغو روادید بین ایران و کشورهای «بنلوکس» (بلژیک، هلند و لوکزامبورگ) (مجموعه قوانین ۱۳۴۳)؛ مبادله یادداشت بین ایران و فرانسه در مورد لغو روادید (مجموعه قوانین ۱۳۴۴، ص ۱۶۱) و بعضی دیگر از کشورهای مختلف که در سالهای اخیر همگی آنها به حالت تعلیق درآمده و فعلاً لازم الاجرا نمی‌باشند؛ تصویبنامه هیئت وزیران مورخ ۱۳۵۶/۳/۱۶ درباره لغو روادید بین ایران و پرتغال (مجموعه قوانین ۱۳۵۶، ص ۲۰).

۱۱۲. مجموعه قوانین سال ۱۳۴۳، ص ۱۰۹: «به دولت اجازه داده می‌شود که با توجه به مصالح سیاسی و اقتصادی و اجتماعی کشور بنا به پیشنهاد وزارت امور خارجه، روادید مسافرت بین ایران و کشورهای دیگر را لغویاً مجدداً برقرار نماید». پس از انقلاب نیز شورای انقلاب جمهوری اسلامی ایران در لایحه قانونی مورخ ۵۹/۲/۲۴ به وزارت بازرگانی اجازه داده بود با توجه به مصالح صادراتی کشور در مواردی که لازم بدانند نسبت به لغو موافقتنامه های بازرگانی پایاپای اقدام نماید (مجموعه قوانین ۱۳۵۹، ص ۱۴۳).

سابق و متمم آن مورد انتقاد و تردید قرار نمی‌گرفت^{۱۱۳}؛ چون اعطای وکالت در امر قانونگذاری به دولت، مغایر با قانون اساسی شناخته نمی‌شد.^{۱۱۴}

اما نمونه بارزی که پس از انقلاب اسلامی، مجلس شورا اختیار تنظیم و تصویب معاهده با کشور خارجی را به قوه مجریه اعطا نموده است، امضای بیانیه الجزایر بین ایران و آمریکا در تاریخ ۱۲/۱۰/۵۹ و در پی آزاد شدن اتباع امریکائی از محل سابق سفارت آمریکا در تهران می‌باشد. در این مورد مجلس شورای اسلامی ابتدائاً طبق مصوبه مورخ ۵۹/۸/۱۱ شرایط مذاکرات را به دولت اعلام نمود.^{۱۱۵} دولت نیز بر همین اساس اقدام کرد^{۱۱۶} و پس از امضای بیانیه‌ها^{۱۱۷} آقای نخست وزیر در تاریخ ۵۹/۱۱/۶ گزارش مفصلی از امضای دو سند، یکی اصول کلی و دیگری بیانیه راجع

۱۱۳. رک. به راهنمای عهد سابق الذکر، ص ۱۲.

۱۱۴. معذک دریافت وام از کشورهای خارجی بایستی با تصویب مجلس انجام می‌شد و حال آنکه تصویب هیئت وزیران مورخ ۵۵/۱۰/۶ مقرر داشته که به استناد ماده ۲۵ قانون برنامه و بودجه مورخ ۵۱/۱۲/۱۰ موافقتنامه تحصیل پانصد میلیون دلار وام تصویب و اجازه امضای آن داده شده (مجموعه قوانین ۱۳۵۵، ص ۲). مقایسه شود با لایحه قانونی راجع به استفاده از وامهای خارجی مصوب ۵۹/۴/۲۵ شورای انقلاب (مجموعه قوانین ۱۳۵۹، ص ۴۱۹).

۱۱۵. صورت مشروح مذاکرات مجلس مورخ ۵۹/۸/۱۱ رسیدگی به پیشنهاد و کمیسیون ویژه بررسی مسئله جاسوسان امریکائی.

۱۱۶. بنابه اظهار یکی از اعضای شورای نگهبان: «تنها مصوبه ای که در طول مدت قانونگذاری مجلس تا به حال به شورای نگهبان ارسال نشده است و شورا در مورد آن اظهار نظر نکرده است، مصوبه مجلس در مورد شرایط چهارگانه برای آزادی گروگانهای امریکائی در تاریخ ۵۹/۸/۱۱ بود که از جمله مصوبات پربحث و پرسروصدای مجلس بود. ولی برای اظهار نظر به شورای نگهبان ارسال نشد و پس از تصویب مجلس، جهت اجرا به دولت ابلاغ شد. آن موقع تلقی و برداشت این بود که این تصمیم مجلس، مصوبه قانونی محسوب نمی‌شود و نیازی به اظهار نظر شورای نگهبان ندارد. البته لایحه قانونی راجع به داوری یا صلح دعاوی در مورد اختلافات مالی بین ایران و آمریکا که در ۱۳۵۹/۱۰/۲۴ به تصویب مجلس رسید مورد اظهار نظر و تأیید شورای نگهبان قرار گرفت» (اطلاعات مورخ ۱۳۶۵/۴/۲۳، ص ۶، ستون ۴، «خاطراتی از شورای نگهبان از تشکیل تا امروز» نوشته آقای حسین مهر پور).

۱۱۷. بیانیه عمومی - بیانیه دولت جمهوری دموکراتیک و مردمی الجزایر حاوی یک مقدمه،

به حلّ و فصل دعاوی فیما بین دو دولت ایران و ایالات متّحده امریکا را، به مجلس تقدیم نمود^{۱۱۸} و متعاقباً این اسناد به مرحله اجرا گذارده شد. البته در گذشته مشابه بیانیّه‌های الجزایر در تاریخ ایران به تصویب مجلس رسیده است.^{۱۱۹} در مورد اعتبار موافقتنامه مذکور تردیدهائی بعمل آمده است

چهاربخش (ماده) و ۱۷ شماره در تاریخ ۱۳۵۹/۱۰/۲۹ توسط وزیر مشاور در امور اجرائی ایران و نیز بیانیّه دولت جمهوری دموکراتیک و مردمی الجزایر درباره حلّ و فصل ادعا توسط دولت ایالات متّحده امریکا و دولت جمهوری اسلامی ایران متضمّن ۸ ماده در همان تاریخ و توسط همان مقام به امضاء رسیده و اسناد آن نیز مبادله گردیده است (متن آنها به دوزبان فارسی و انگلیسی در «مجلّه حقوقی» دفتر خدمات حقوقی بین المللی جمهوری اسلامی ایران، شماره اول زمستان ۶۳ از ص ۲۴۰ الی ۲۶۸ چاپ شده است).

۱۱۸. گزارش نخست وزیر در مجلس شورای اسلامی، مشروح مذاکرات مجلس مورخ ۵۹/۱۱/۶، ص ۲۷: «اساس کار بر این بود که چنانچه دو دولت با مفاد این بیانیّه موافقت کرده و این موافقت را رسماً اعلام و به آن ملحق شوند، اصول پذیرفته شده به عنوان یک تعهد بین المللی برای هر دو طرف لازم الاجرا گردد. رسیدن به یک توافق رسمی برای تشکیل یک هیئت داوری مورد قبول طرفین از این جهت مقتضی بود که عملاً لغو دعاوی علیه ایران در دادگاههای امریکا و فسخ احکام توقیف صادره... بدون پیش بینی چنین مکانیزمی امکان نداشت...» («مجلّه حقوقی» فوق الذکر، شماره ۲، ص ۲۵۴).

۱۱۹. عهدنامه حکمیت بین ایران و اتازونی مورخ ۸ ربیع الاول ۱۳۳۲ (۴ فوریه ۱۹۱۴) که توسط وزیر امور خارجه و وزیر مختار وقت امریکا امضاء شده بود، پس از هشت سال در دوره چهارم مجلس در جلسه مورخ ۲ خوت ۱۳۰۰ شمسی (۱۳۴۰ قمری) به تصویب رسید (مجموعه قوانین عهدنامه های مجلس مقدّس شورای ملی در چهار دوره تقنینیه، جزوای ۱۳۰۲، مطبوعه مجلس، ص ۶۵۰ به بعد). در گزارش مخبر کمیسیون امور خارجه مجلس (نصرت الدوله) تصریح شده که این عهدنامه جهت حلّ و فصل اختلافات بین دو دولت ایران و امریکا است: «می توانم بگویم که قدم اولی و مقدماتی فکر جامعه ملل همین عهدنامه است... سیاست جنگجویانه ای که در دول اروپا و دول بزرگ جاری بود خیلی مشکل بود... البته بمحض دخول امریکا در جامعه ملل، دیگر این عهدنامه مورد نخواهد داشت و ملنی می شود و بموجب مقررات محکمه داوری بین المللی رفتار خواهد شد» (مذاکرات مجلس شورای ملی دوره چهارم مورخ چهارم خرداد ۱۳۰۰ شمسی مطابق ۶ جمادی الاول ۱۳۴۰ قمری، ص ۳۴۱، طبع ۱۳۳۰ شمسی). تأسیس داوری بعلاوه برای رسیدگی به اختلافات بین اتباع دو کشور و دولت طرف مقابل هم مورد نظر بوده است. البته سؤال یکی از نمایندگان (تدین) درباره امضای ماده ۳ عهدنامه بلاجواب مانده است

←

(خصوصاً با توجه به اصل ۸۵ قانون اساسی)؛ ولی در هر حال موضوع قابل بحث است و نیاز به بررسی بیشتر دارد. ۱۲۱. بهر صورت بهتر است، از روش اعطای وکالت به قوه مجریه در تصویب معاهدات خودداری نمود.

(ص ۳۴۳ مذاکرات مجلس)؛ چون در ماده ۳ عهدنامه حکمیت پیش بینی شده بود که دولتین، پس از صدور رأی داوری در اختلاف می‌توانند به نحو دیگری اتخاذ تصمیم نمایند: «طرفین متعاهدین به خویشتن حق می‌دهند که پس از تقدیم راپورت کمیسیون در مسئله مختلف فیها هریک موافق نظریات شخصی خود رفتار نمایند». از طرف دیگر ارتباط مستقیمی بین تصویب عهدنامه فوق‌الذکر و استقراض از بخش خصوصی امریکا وجود داشته است، چنانکه در همان ایام یعنی در تاریخ نهم جدی ۱۳۰۰ شمسی (جمادی الاول ۱۳۴۰) قانون مورخ ۳۱ جوزای ۱۳۰۲ مبنی بر اجازه استقراض ۵ میلیون دلار با بهره ۷٪ و مذاکره برای استقراض ۳۵ میلیون دلار از بانکهای امریکائی از تصویب مجلس شورای ملی گذشته است (مذاکرات مجلس، همان مجلد، ص ۳۲۰).

۱۲۰. شورای نگهبان صریحاً در موارد متعدد اعلام نموده که اگر مجلس به دولت اجازه دهد که معاهده‌ای را امضاء نماید همان معاهده باید به مجلس جهت تصویب ارائه شود (مشروح مذاکرات مجلس، جلسه ۶۲۴، مورخ ۶۵/۳/۵، ص ۲۸، ستون ۱ در مورد تصویب اصلاح قانون فروش و تحویل نفت مجانی به دولت سوریه و اجازه تقسیط دیون آن).

۱۲۱. طبق ماده ۴۶ کنوانسیون وین ۱۹۶۹ درباره حقوق معاهدات: «۱ - یک کشور نمی‌تواند به این امر متمسک شود که موافقتش برای التزام به معاهده برخلاف یکی از مقررات حقوق داخلی راجع به صلاحیت انعقاد معاهده بوده و لذا معاهده فاقد اعتبار می‌باشد، مگر اینکه نقض به نحو آشکار مربوط به یکی از قواعد حقوق داخلی بوده و واجد اهمیت اساسی بوده باشد. ۲ - نقض وقتی آشکار است که برای هر کشوری که به این امر به نحو عادی و با حسن نیت اقدام نماید نظر عینی مشهود باشد».

ضمناً در رأی دیوان بین‌المللی دائمی دادگستری در قضیه رفتار با اتباع لهستانی در «دانزیگ» مورخ ۱۹۳۲ ضابطه فقط نقض قواعد حقوق بین‌الملل در التزام به معاهده شناخته شده است و نه حقوق داخلی کشور مربوطه. برای یک مطالعه تحلیلی از این مسئله رک. به مقاله T. O. Elias رئیس سابق دیوان بین‌المللی دادگستری تحت عنوان: «اعتبار معاهدات» در مجموعه درس آکادمی لاهه، ۱۹۷۱، ج ۳، ص ۳۵۰ به بعد، فصل مربوط به «محدودیت‌های قانون اساسی راجع به قدرت معاهده‌سازی». یکی دیگر از نمونه‌هایی که در تاریخ حقوق بین‌الملل عدم رعایت مقررات قانون اساسی، دلیل بر بی اعتباری معاهده شده است نزاع ایران و عراق راجع به معاهده ارزروم می‌باشد. که در شورای جامعه ملل در سال ۱۹۳۵ این اختلاف حقوقی و مرزی مطرح گردیده است (مذاکرات شورای جامعه ملل، فوریه ۱۹۳۵، ص ۹۱۳ و ۱۹۰ و نوامبر همان سال ص ۱۲۰۴. مک نایر، حقوق معاهدات،

←

روش دوم:

تصویب معاهدات بین المللی در مجلس همانند قوانین داخلی

روش دومی که برای تصویب معاهدات در مجلس شورا معمول می‌باشد به این صورت است که معاهداتی که مورد قبول و امضای نمایندگان دو کشور قرار گرفته‌اند، به صورت لوایح دولت تقدیم شده و در مجلس شورا مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرند و همان روشی که برای شور و اصلاح و رأی گیری در مورد قوانین داخلی رعایت می‌گردد در مورد تصویب معاهدات بین المللی نیز به اجرا گذارده می‌شود.^{۱۲۲} بدین ترتیب، «لایحه تصویب و اجازه مبادله اسناد» یک معاهده بین المللی در دو شور مورد بحث مجلس قرار می‌گیرد و چنانچه اصلاحاتی ضروری باشد در متن مواد معاهده وارد شده و سپس از تصویب نهائی می‌گذرد. این رویه همیشه منشأ اشکالات عدیده‌ای - چه از جهت نظری و چه از نظر عملی - گردیده است. از جهت نظری، معاهده بین المللی را نمی‌توان با قانون داخلی قیاس نمود؛ زیرا معاهده ایجاد تعهد در قبال سایر کشورها است و غالباً نسبت به شهروندان ایجاد حق و تکلیفی نمی‌نماید.^{۱۲۳} در حالیکه قانون، نظام داخلی را معین کرده و برای شهروندان مستقیماً ایجاد حق و تکلیف می‌کند. از نظر عملی نیز تشابه نحوه تصویب قانون و تصویب معاهده منشأ دشواریهایی می‌گردد؛ زیرا معاهده بین المللی از توافق اراده دو دولت حاصل می‌شود، برخلاف قانون که به صورت یکجانبه وضع و لازم الاجرا می‌گردد.

→
چاپ لندن ص ۳۸ - ۴۶. لوئر پاخت در جلد اول اوپنهایم، حقوق بین الملل، ص ۸۸۷ پانویس. دکتر آشوب امینی، اختلاف ایران و عراق، تز دکترای پاریس - ۱۹۳۵، مطبوع در فرانسه، ص ۴۰ به بعد.

۱۲۲. رک. به مقاله دکتر حسن حبیبی در مجله دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی (ملی سابق)، ۱۳۶۴، شماره ۱.

۱۲۳. شارل روسو، حقوق بین الملل عمومی، چاپ پاریس، سیره - ۱۹۷۰، ج ۱، ص ۶۲ به بعد.

بدین لحاظ تغییرات و اصلاحاتی که پارلمان یک کشور به نحو یکجانبه بر معاهده بین المللی می افزاید اکثراً مانع از وحدت اراده و توافق مشترک که بنای معاهده بین دو مملکت و دو حکومت است، می گردد. برعکس، در مورد قانون داخلی، تغییرات لایحه تقدیمی یا طرح تنظیمی در طول مذاکرات مجلس ممکن است هیچ اشکالی ایجاد ننماید.

در دوره اول مجلس شورای اسلامی (۱۳۵۹ - ۱۳۶۴) و تا حدودی در ادوار گذشته مجلس شورای ملی سابق، روش تصویب معاهدات بین المللی همان روش تصویب داخلی بوده است^{۱۲۴}؛ بدین معنی که رسیدگی مجلس در دو شور انجام می گرفته و بعلاوه نمایندگان تغییرات و اصلاحاتی را در متن لایحه یعنی سند معاهده پیشنهاد می نموده اند و در نهایت اقدام به رأی گیری می شده است. بدین ترتیب، بسیاری از

۱۲۴. رک. به آئیننامه داخلی مجلس شورای ملی مصوب اسفند ۱۳۳۴ (با اصلاحات مصوب ۱۳۴۷، ۱۳۴۸، ۱۳۵۰). مواد ۱۱۱ و ۱۱۲ تقریباً مشابه مواد ۱۰۸ و ۱۰۹ آئیننامه فعلی مجلس شورای اسلامی مصوب ۶۲/۲/۱۸ (رک. به پانویس ۱۴) می باشد.

در گذشته در بعضی مسائل روش بررسی مجلس برای معاهده و قانون داخلی یکسان بوده است. مثلاً همه معاهدات در دو شور مورد رسیدگی قرار می گرفته است همانند قوانین داخلی. طبق ماده ۱۱۲ آئیننامه داخلی مجلس شورای ملی سابق: «مواد عهدنامه یا مقاله نامه... به معرض شور اول و دوم گذارده می شود ولی در باب مواد آن رأی گرفته نمی شود».

معذک برخی خصوصیات در نحوه بررسی مجلس نسبت به معاهدات مشاهده می شود که در مورد قوانین داخلی وجود نداشته است. اولاً، هیچگاه یکایک مواد معاهده مورد رأی گیری واقع نمی شده است به خلاف قوانین داخلی. ثانیاً، در هر دو شور اول و دوم معاهده در مجلس شورای ملی، امکان طرح اعتراض (در تئوری) نسبت به بعضی از شرایط و مواد معاهده وجود داشته است. همچنین در هر شور نسبت به اصل تصویب یا رد یا تصدیق لایحه دولت (یعنی کلیات معاهده) بحث و بررسی انجام می شده است (مواد ۱۱۳ و ۱۱۴ آئیننامه داخلی مجلس شورای ملی سابق اصلاحی ۱۳۵۰ یا مواد ۱۲۱ و ۱۲۲ مصوب ۱۳۳۴). ثالثاً، رد معاهده در مجلس به شکل خاصی صورت می گرفته است، زیرا طبق ماده ۱۱۵ آئیننامه اصلاحی مذکور (و یا ماده ۱۲۳ مصوب ۱۳۳۴)، در صورت رد یا تعویق لایحه، مجلس بدین طریق رأی می دهد: «مجلس شورای ملی به دولت تکلیف می کند که در باب مسائل معترض علیها مجدداً با دولت متعاهد داخل مذاکره و گفتگو شود».

موافقتنامه‌های فرهنگی و یا اقتصادی و غیره که در سالهای ۱۳۵۹ تا ۱۳۶۳ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده‌اند حاوی ضمیمه‌ای هستند تحت عنوان «پیشنهادات اصلاحی آقایان نمایندگان راجع به موافقتنامه...» که در آن کلیه اصلاحات و تغییراتی که به نظر کمیسیون بایستی در متن معاهده بین‌المللی وارد شود ذکر گردیده است.

اصلاح معاهده در مجلس

در بعضی موارد اصلاحاتی که در معاهده، مورد رأی‌گیری و تصویب مجلس قرار می‌گرفته، صرفاً جنبه شکلی دارد و مربوط به نحوه نگارش مواد معاهده بین‌المللی است.^{۱۲۵} در بعضی دیگر از موارد اصلاحات وارده در متن معاهده بیشتر جنبه تفسیری دارد و با روح آن مغایرتی ندارد.^{۱۲۶} ولی بسیاری از اصلاحات، جنبه اساسی داشته و حتی شاید خارج از مذاکرات طرفین و توافقیهای حاصله بین نمایندگان دو کشور

۱۲۵. مثلاً موافقتنامه همکاری اقتصادی، علمی و فنی بین ایران و لیبی مورخ ۳۰/۱۰/۶۰ (مجموعه قوانین ۱۳۶۱، ص ۱۸۴). طبق پیشنهادات اصلاحی آقایان نمایندگان در ماده ۲ به جای عبارت «به کشورهای خود کنند» گفته شود «به کشورهای خود بکاربرده» و یا سایر اصلاحاتی که در مواد ۴ و ۷ داده شده است. در موافقتنامه فرهنگی و هنری بین ایران و الجزایر (مجموعه قوانین ۱۳۶۱، ص ۱۸۹) طبق پیشنهادات اصلاحی نمایندگان در ماده ۱۵ کلمه «هر» در عبارت «قبل از انقضای هر مدت» حذف گردیده و در ماده ۱۱ به جای تئاتر و هنر و موسیقی گفته شده است «گروههای هنری». اخیراً اینگونه موارد اصلاحی در چهارچوبی ذیل ماده اصلی کنوانسیون آورده می‌شود، مانند اصلاحات عبارتی که در متن کنوانسیون بین‌المللی اینمارسات مورخ ۱۲ شهریور ۱۳۵۵ که در ۱۳۶۲ به تصویب مجلس رسیده است ملاحظه می‌شود (مجموعه قوانین سال ۱۳۶۲، ص ۱۹۸، ۲۰۱، ۲۰۵، ۲۰۷، ۲۰۸، ۲۱۰، ۲۱۵، ۲۲۳).

۱۲۶. مانند موافقتنامه بلنمدت بین دولت جمهوری اسلامی ایران و پاکستان (مجموعه قوانین ۱۳۶۲، ص ۲۹) اصلاح مواد ۱ و ۴. همچنین در موافقتنامه فرهنگی ایران و سوریه مورخ ۱۲/۲/۶۲ (مجموعه قوانین ۱۳۶۳، ص ۲۵۳) در ماده ۲۲ برطبق قوانین داخلی دوطرف، عبارت «و در چهارچوب ضوابط اسلامی» نیز توسط مجلس افزوده شده است.

باشد. ۱۲۷ همچنین در برخی موارد اصلاحات وارده مربوط به مقدمه موافقتنامه‌ها است ۱۲۸ و حال آنکه علمای حقوق بین الملل معتقدند که مقدمه یک معاهده فاقد قوه الزام آوری است. ۱۲۹

مشکلی که در اینجا مطرح می‌شود و باید سعی در حل آن نمود، این است که ماهیت حقوقی این پیشنهادات اصلاحی آقایان نمایندگان که به ضمیمه متن اصلی معاهده به تصویب پارلمان رسیده است، چیست و چه ارزش و اعتباری را داراست؟ آیا جنبه ارشادی دارد یا تصویب قوه مقننه مشروط به انجام تغییرات پیشنهادی است و یا برعکس، در حقیقت نافی اصل توافق انجام شده بین دو دولت باید تلقی گردد؟

سه نظریه‌ای که در این باره مطرح شده است ذیلاً مورد بحث قرار

می‌گیرد:

● در نظریه نخست گفته می‌شود که پیشنهادات نمایندگان مجلس

۱۲۷. فی المثل در موافقتنامه فرهنگی و هنری بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری دموکراتیک خلق الجزایر مورخ ۶۰/۱۱/۲۶ (مجموعه قوانین ۱۳۶۱، ص ۱۸۹) طبق «پیشنهادات آقایان نمایندگان» در عنوان ماده واحده و عنوان مقدمه کلمه «وقتی» اضافه شده است (یعنی موافقتنامه علاوه بر جنبه فرهنگی و هنری شامل مسائل فنی بین دو کشور نیز می‌گردد) و تعداد مواد از ۱۶ به ۱۹ ماده افزایش می‌یابد (همانجا، ص ۱۹۱ و ۱۹۲). در متن ماده ۷ اصلی موافقتنامه، فقط طرف ایرانی متعهد به اعزام کارشناس شده بود، ولی در اصلاحات مجلس به عبارت «طرفین» تبدیل شد. در ماده ۱۰ قید «با تراضی یکدیگر» اضافه شده و سه ماده (۱۱، ۱۶، ۱۸) حاوی مقررات ویژه بدان افزوده شده است.

۱۲۸. مثلاً در مقدمه موافقتنامه همکاری اقتصادی، علمی و فنی بین ایران و لیبی (مجموعه قوانین ۱۳۶۱، ص ۱۸۶ و ۱۸۷) این عبارت حذف شده است: «همچنین برای حمایت از همبستگی استراتژیک میان دو انقلاب اسلامی در دو کشور برادر و برای رسیدن به برپایی انقلاب اسلامی جهانی که مسئولیت آزادی مسلمین و مستضعفان تمامی مناطق را به عهده خواهد داشت».

۱۲۹. روسو، حقوق بین الملل عمومی، ج ۱، ص ۶۶. براون لی، اصول حقوق بین الملل، ص ۶۰۳. حتی در مورد قانون اساسی جمهوری اسلامی در مجلس خبرگان تصریح شده که «استناد فقط به خود قانون اساسی می‌شود کرد نه به مقدمه آن» (مجموعه بررسی نهائی قانون اساسی، چاپ اول، ۱۳۶۲، ج ۲، ص ۱۵۰۴).

صرفاً جنبه ارشادی دارد؛ بدین معنی که به دولت توصیه می‌کنند که سعی نماید در معاهده منعقد، اصلاحات پیشنهادی مورد توجه قرار گیرد و تا حد ممکن دولت خارجی را باید متقاعد نمود که این اصلاحات را بپذیرد. البته معاهده اصلی چون از تصویب گذشته لذا واجد اعتبار قانونی شده و به عنوان سند مورد اتفاق دو دولت، لازم‌الاجرا است.^{۱۳۰}

اشکالی که بر این نظریه وارد می‌باشد این است که این تئوری با کیفیت تصویب و رأی‌گیری مجلس در مورد معاهده، هماهنگی و تجانس ندارد و بعلاوه، با متن ماده واحده‌ای که به عنوان مصوبه مجلس، اساس حقوقی اعتبار معاهده را در حقوق اساسی ایران تشکیل می‌دهد، مغایرت دارد؛ زیرا ماده واحده معمولاً تصریح می‌نماید که معاهده منعقد با کشور ... «منضم به پیشنهادات نمایندگان محترم» به تصویب رسید.^{۱۳۱}

● نظریه دوم این است که متن معاهده‌ای که «پیشنهادات اصلاحی نمایندگان» بر آن اضافه گردیده و بعد به تصویب نهائی مجلس رسیده، در واقع مورد قبول پارلمان قرار نگرفته است، و بدین ترتیب مجلس شورا ضمن رد معاهده اصلی، شرایط مذاکره مجدد با دولت خارجی را تعیین نموده و نکاتی که بایستی در مورد آنها توافق دو دولت مجدداً جلب

۱۳۰. اظهارات رئیس مجلس در جلسه مورخ ۶۱/۱۲/۲: «به عنوان پیشنهاد می‌توانیم [اصلاحاتی را در معاهده] بدهیم، یعنی این معنایش این است که اگر هم دولت طرف دیگر قبول نکرد اثری ندارد. معنای این حرف این است، یعنی یک چیز مصوبی نیست که دولت مجبور باشد. بنابراین رأی مجلس ندارد و هر نماینده‌ای هم می‌تواند پیشنهاد اصلاحی بدهد. دولت اگر دید کار خوبی است می‌رود رویش بحث می‌کند».

۱۳۱. از این قبیل است تصویب پروتکل در مورد مبادلات کالا بین دولتین جمهوری اسلامی ایران و جمهوری عربی سوریه برای سالهای ۱۹۸۲ تا ۱۹۹۱ (مجموعه قوانین ۱۳۶۲، ص ۱۷۲. خصوصاً ص ۱۷۵ ملاحظه شود). آقای نخست‌وزیر نیز در ابلاغ متن معاهده مذکور به وزارت بازرگانی در تاریخ ۶۱/۲/۱۱ تصریح نموده: «منضم به پیشنهادات نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی» (ص ۱۷۱) و نیز ابلاغ مورخ ۶۱/۱/۷ آقای نخست‌وزیر نسبت به متن موافقتنامه همکاری اقتصادی، علمی و فنی بین ایران و لیبی (مجموعه قوانین ۱۳۶۱، ص ۱۸۳) به وزارت امور خارجه.

شود، روشن شده است. ۱۳۲

اما بر این نظریه افراطی اشکالاتی وارد می‌باشد، منجمله اینکه اگر هدف مجلس ردّ متن اصلی معاهده بوده چه نیازی هست موازینی که برای تصویب قوانین و یا معاهدات و لازم‌الاتباع نمودن آنها ضروری است (از قبیل تأیید شورای نگهبان و ارسال و ابلاغ به ریاست جمهوری و امضای نخست‌وزیر و انتشار در روزنامه رسمی) رعایت گردیده و به اجرا گذاشته شود؟ ۱۳۳

● طبق نظریه سوم، تصویب معاهده در مجلس به ضمیمه پیشنهادات نمایندگان، در واقع تصویب مشروط و مقید متن اصلی معاهده است؛ بدین معنی که مجلس مندرجات معاهده را بطور مطلق تصویب نمی‌کند؛ بلکه با توجه به «شروط و قیود»^{۱۳۴}، چه ماهوی و چه شکلی که صریحاً ذکر می‌کند، آنها را مورد تأیید قرار می‌دهد^{۱۳۵}، و بدین لحاظ

۱۳۲. اظهارات نماینده کمیسیون مسکن و شهرسازی در جلسه مورخ ۶۲/۷/۱۰ ستون ۱، مشروح مذاکرات مجلس، جلسه ۵۱۲، ص ۲۹.

۱۳۳. قرارداد همکاری اقتصادی، علمی و فنی بین ایران و لیبی همراه با پیشنهادات نمایندگان مجلس، تصویب ۶۱/۱۲/۱ و نظریه شورای نگهبان در نامه شماره ۷۸۲ مورخ ۶۱/۱۲/۱۰ (مجموعه قوانین ۱۳۶۱، ص ۱۸۳ به بعد)؛ پروتکل در مورد مبادلات کالا بین دولتین جمهوری اسلامی ایران و جمهوری عربی سوریه برای سالهای ۱۹۸۲ تا ۱۹۹۱ (مجموعه قوانین ۱۳۶۱، ص ۱۷۲ به بعد) منضم به پیشنهادات نمایندگان محترم مجلس که در جلسه ۶۱/۱۱/۱۷ به تصویب رسیده و طی نامه شماره ۷۵۸۳ مورخ ۶۱/۱/۲۶ شورای نگهبان با اصلاحاتی تأیید شده است؛ موافقتنامه فرهنگی ایران و سوریه که در ۶۲/۱۲/۲ در تهران به امضاء رسیده و در ۶۳/۶/۱۰ به تصویب مجلس و در ۶۳/۷/۱۷ به تأیید شورای نگهبان رسیده است (روزنامه رسمی مورخ ۶۳/۸/۸)؛ موافقتنامه فرهنگی و هنری بین ایران و الجزایر در جلسه ۶۱/۱۲/۲ به ضمیمه «پیشنهادات نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی» به تصویب و در ۶۱/۱۲/۱۰ به تأیید شورای نگهبان رسیده است (مجموعه قوانین ۱۳۶۱، ص ۱۸۹ به بعد).

131. Reserves.

۱۳۵. رک. به مشروح مذاکرات مجلس در تاریخ ۶۱/۱۲/۲، ص ۲۹، ستون ۱، اظهارات آقای قائمی: «مسئله به این صورت است. آن دولتی که این قرارداد را امضاء می‌کند می‌داند که در این مملکت یک قانون اساسی هست که هر موافقتنامه‌ای حتماً بایستی از تصویب مجلس

— چنانکه در مورد قیود و شروط بر معاهدات (رزروها) بعداً بحث خواهیم کرد — سرنوشت معاهده در نهایت امر به سرنوشت شروط و قیود مطروحه بستگی خواهد یافت.

این نظریه بیشتر منطقی است و قابل قبول؛ چون بر دو نکته زیر مستقر است که هر دوی آنها در موافقتنامه‌هایی که در سالهای اخیر به ضمیمه آنها «پیشنهادات آقایان نمایندگان» مجلس تصویب شده است مشهود می‌باشد:

□ نکته اول این است که رویه مجلس در اینگونه موارد، تصویب متن اصلی معاهده بوده است؛ چون در ماده واحده مربوط تصویب سند اولیه موافقتنامه‌ها تصریح می‌شود. فی المثل در مورد تصویب موافقتنامه همکاری اقتصادی، علمی و فنی بین ایران و لیبی، شکل ماده واحده بدین صورت است:

«ماده واحده. قرارداد همکاری اقتصادی، علمی و فنی بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جماهیر عربی مردمی سوسیالیستی لیبی مشتمل بر یک مقدمه و دوازده ماده که در تاریخ ۱۹ فوریه ۱۹۸۲ (۶۰/۱۱/۳۰) در طرابلس به امضاء رسیده است، تصویب و اجازه مبادله اسناد آن داده می‌شود». ۱۳۶

بگذرد. مجلس تصویب می‌کند تمام آنچه را که مثلاً مورد نظر ما است. آن دولت آزاد است که این را بپذیرد یا نه. همانطور که خود آنها هم به همین صورت هستند و از لحاظ خود وزارت امور خارجه اشکال ندارد. اگر اشکال هست از آئیننامه است... ما با این شرایط قبول می‌کنیم، یعنی دولت جمهوری اسلامی با این شرایط و با این مواد مورد نظر خودش قبول می‌کند و حاضر است که موافقتنامه امضاء کند. غیر از این حاضر نیست».

۱۳۶. مجموعه قوانین سال ۱۳۶۱، ص ۱۸۴. همچنین طبق ماده واحده راجع به موافقتنامه فرهنگی و هنری بین ایران و الجزایر (مجموعه قوانین سال ۱۳۶۱، ص ۱۸۹) متن آن مشتمل بر یک مقدمه و ۱۶ ماده به تصویب رسیده و اجازه مبادله اسناد داده شده است. ولی در «پیشنهادات نمایندگان» که آن هم به تصویب مجلس رسیده و ضمیمه موافقتنامه در روزنامه رسمی چاپ شده مواد موافقتنامه به ۱۹ ماده افزایش داده شده است (همان مجموعه، ص ۱۹۱).

□ نکته دوم این است که شروط و قیودی که در مجلس هنگام تصویب متن موافقتنامه، تحت عنوان «پیشنهادات آقایان نمایندگان» به رأی گذاشته شده، تصویب معاهده را از صورت مطلق خارج نموده و فقط با رعایت این «پیشنهادات» ضمیمه است که قوه مقننه آن را تصویب نموده، و لذا کلیه مواد و مندرجات معاهده اصلی بایستی با توجه به این شروط و قیود ضمیمه مورد تفسیر و تعریف قرار گرفته و لازم الاجرا شود. ۱۳۷ به عبارت دیگر، چه از نظر حقوق داخلی و چه از جهت تعهدات بین المللی، دولت ایران به هر دو متن (معاهده اصلی و اصلاحات اضافه شده) ملتزم می‌گردد و تفکیک آنها غیرقابل قبول است.

علی رغم توجه حقوقی که فوقاً برای تبیین روش معمول در تصویب معاهده با افزودن «پیشنهادات» قوه مقننه، به دست داده شد، اصولاً تشابه و قیاس بین معاهده بین المللی و قانون داخلی امری است ناصواب، و اصلاح معاهده در مجلس همانند قانون و لایحه تقدیمی دولت رویه‌ای است ناصحیح، چنانکه در صفحات قبل بیان گردید. تجربه نشان داده است که در اکثر موارد، دولت خارجی طرف معاهده حاضر به پذیرفتن تغییرات و اصلاحاتی که در ایران از طرف قوه مقننه در متن معاهده وارد شده است، نمی‌باشد و حتی اکثراً آنها را معارض با توافق انجام شده قبلی بین دو دولت تلقی نموده ۱۳۸ و چه بسا موجب اشکال در مبادله اسناد تصویب شده و نهایتاً معاهده هرگز لازم الاجرا نگردیده است. لهذا روشی که تصویب

۱۳۷. در ابلاغ نخست وزیری نسبت به موافقتنامه مبادلات کالا بین ایران و سوریه مندرج در روزنامه شماره ۸۴۵۸۸ مورخ ۶۱/۱۲/۱۱ (مجموعه قوانین سال ۶۱، ص ۱۷۱) تصریح شده که این موافقتنامه «برای اجرا با اعمال اصلاحات مزبور به پیوست ابلاغ می‌گردد». معذک در سایر موافقتنامه‌های اصلاح شده چنین تصریحی از جانب قوه مجریه مشاهده نشده است.

۱۳۸. به همین جهت برخی از کشورهایی که موافقتنامه‌ای با ایران به امضاء رسانیده و بعداً مجلس شورای اسلامی موافقتنامه‌ها را حکم و اصلاح کرده و تغییر داده است اخیراً اطلاع داده‌اند که چون پارلمان آنها موافقتنامه را به شکل اولیه مورد تصویب قرار داده و متن تصویب شده در روزنامه‌های رسمی آن کشور انتشار یافته «لذا هیچگونه تفسیری در متن موافقتنامه امکان‌پذیر نیست و بدین ترتیب موافقتنامه مزبور ملغی بوده و لازم الاجرا نمی‌باشد».

معاهده را همسان با تصویب قانون داخلی می‌داند منشأ اشکالات فراوان گردیده و در سالهای اخیر این روش بکلی رها شده است.

روش سوم:

تصویب معاهدات در مجلس طبق یک آئین ویژه

از مهرماه ۱۳۶۲ که آئیننامه جدید داخلی مجلس^{۱۳۹} تصویب و به اجرا گذارده شده، رسیدگی مجلس شورای اسلامی نسبت به معاهدات طبق رویه ویژه‌ای که در مواد ۱۰۸ به بعد مقررات مذکور پیش بینی شده است صورت عمل به خود می‌گیرد.^{۱۴۰} یکی از خصوصیات این روش طبقه‌بندی معاهدات، به معاهدات عادی و معاهدات مهم است (یک)، و نیز برخلاف لوائح مربوط به قوانین داخلی، هیچگونه تغییر و تبدیلی در کلمات معاهده بهنگام تصویب وارد نمی‌شود (دو).

یک. معاهدات عادی و معاهدات مهم

از ابتکارات آئیننامه داخلی مجلس مصوب ۶۲/۲/۱۸ تقسیم معاهدات به معاهدات عادی و معاهدات مهم است^{۱۴۱}؛ بدین ترتیب که

۱۳۹. آئیننامه داخلی مجلس شورای اسلامی مصوب ۶۱/۳/۲۳ و ۶۲/۲/۱۸ مندرج در مجموعه قوانین سال ۱۳۶۲، ص ۲۵۷ به بعد.

۱۴۰. طبق ماده ۱۰۸ آئیننامه مذکور: «هرگاه دولت ضمن تقدیم لایحه قانونی به مجلس تقاضای تصویب هر نوع عهدنامه، مقاله‌نامه، قرارداد یا موافقتنامه‌ای را که با یکی از دولتهای خارجی یا اتحادیه‌های بین‌المللی بسته می‌شود بنماید، مواد عهدنامه، مقاله‌نامه، قرارداد و یا موافقتنامه باید ضمیمه لایحه قانونی مذکور باشد».

«ماده ۱۰۹. مواد عهدنامه، مقاله‌نامه، قرارداد یا موافقتنامه مذکور در ماده فوق پس از اعلام وصول آن در مجلس بلافاصله طبع و در میان نمایندگان توزیع می‌شود و به کمیسیون مربوط ارجاع می‌گردد و در صورتیکه دولت برای آن قید مهم قائل شده باشد و یا کمیسیون مربوط تا یک هفته چنین قیدی پیشنهاد کند، رسیدگی به این قید بلافاصله در دستور کار مجلس قرار می‌گیرد تا مجلس آن را بررسی و به رأی بگذارد».

۱۴۱. «ماده ۱۱۰. طریقه رسیدگی به قید اهمیت در مجلس همان طریقه رسیدگی به تقاضای

اصولاً تصویب معاهدات عادی در مجلس بطوریک شورى مورد مذاکره و رأی گیری قرار می‌گیرد، برخلاف معاهده‌ای که قید مهم بودن برای آن پیشنهاد شده باشد که در این حالت رسیدگی به آن مثل لوایح معمولی دیگر دوشورى خواهد بود (ماده ۱۱۲ آئیننامه داخلی مجلس). ۱۴۲

در رسیدگی مجلس به معاهدات عادی که یک شورى است به این طریق عمل می‌شود که معاهده پس از صحبت دو مخالف و موافق در کلیات و جزئیات هر کدام حداکثر به مدت ۱۵ دقیقه، به رأی گذاشته می‌شود؛ اما در مورد معاهدات مهم یعنی هنگامی که بررسی لایحه باید در دو شور انجام شود طبق ماده ۱۱۳ «در شور اول در باره کلیات با توجه به ماده طبق ماده مربوطه بحث خواهد شد و اعتراضات به بعضی از شرایط و مواد قرارداد به عنوان پیشنهاد کتبی به کمیسیون ارجاع می‌گردد و این پیشنهادات باید ۲۴ ساعت قبل از طرح در کمیسیون طبع و در بین نمایندگان توزیع شود». طبق ماده ۱۱۴ آئیننامه داخلی مجلس «در شور دوم، کمیسیون موارد اعتراض و پیشنهادات نمایندگان و همچنین نظر خود را... مطرح می‌کند و آنگاه تنها در باره موارد اعتراض نمایندگان که بطور کتبی و در مهلت مقرر به کمیسیون داده شده باشد، به ترتیب نماینده اعتراض کننده و یک مخالف و یک موافق هر کدام به مدت ۵ دقیقه صحبت می‌کند و سپس در باره وارد

فوریّت خواهد بود و در صورتیکه این قید به تصویب برسد رسیدگی به عهدنامه، مقاله نامه، قرارداد و یا موافقتنامه با طریقه خاصی که در همین آئیننامه پیش بینی شده بعمل خواهد آمد».

«ماده ۱۱۱. در صورتیکه قید اهمیت به تصویب مجلس نرسد یا در این باره از ناحیه دولت یا کمیسیون مربوط تقاضائی بعمل نیاید عهدنامه، مقاله نامه، قرارداد و یا موافقتنامه عادی تلقی شده و مجلس به این طریق عمل خواهد کرد که لایحه تقدیمی دولت یک شورى بوده و پس از صحبت دو مخالف و دو موافق در کلیات و جزئیات هر کدام حداکثر به مدت ۱۵ دقیقه، به رأی گذاشته می‌شود و پس از تصویب یا رد آن در هر دو صورت نظرات نمایندگان از طریق کمیسیون به دولت ابلاغ خواهد شد».

۱۴۲. «ماده ۱۱۲. در صورتیکه مجلس قید اهمیت را تصویب کند رسیدگی به آن مثل لوایح معمولی دیگر دوشورى خواهد بود».

بودن و یا نبودن اعتراض، رأی گیری بعمل می آید». البته تا این تاریخ برای هیچ معاهده ای قید اهمیت تصویب نشده و لذا کلیتاً معاهدات به صورت عادی و قاعدتاً یک شوری ۱۴۳ مورد بررسی مجلس و اخذ رأی نمایندگان قرار گرفته است.

دو. عدم اصلاح یا تغییر معاهده

در روش جدید تصویب معاهدات، برخلاف گذشته (قبل از ۱۳۶۲) هیچگونه تغییری در مواد و مندرجات معاهده وارد نمی شود^{۱۴۴}؛ چه در مورد معاهدات عادی (الف) و چه در مورد معاهدات مهم (ب).

۱۴۳. معذک تصویب بسیاری از معاهدات اشتیاقاً به صورت دو شوری و مانند سایر لوایح قانونی انجام شده و می شود، مانند تصویب کلیات لایحه راجع به الحاق ایران به کنوانسیون بین المللی «اینمارسات» در شور اول (مشروح مذاکرات مجلس مورخ ۶۲/۲/۱۳، ص ۲۵ و ۲۶) و غیره که بعداً بحث خواهیم کرد.

۱۴۴. هنگام بررسی موافقتنامه حمل و نقل بین المللی از طریق جاده بین ایران و مجارستان در مجلس شورا در تاریخ ۶۲/۷/۱۰ (صورت مشروح مذاکرات جلسه ۵۱۲، ص ۹) مخبر کمیسیون مسکن و شهرسازی اصلاحاتی را در متن موافقتنامه مطرح کرده بود و ریاست مجلس با مخالفت با این پیشنهادات اعلام نموده بود: «الآن ما در مجلس هیچ چیز را نمی توانیم تغییر بدیم مگر اینکه در مذاکرات کمیسیون با دولت [قبلاً] خودتان به توافق رسیده باشید. اگر این به این شکل است، الان نمی تواند مطرح بشود. ما چه می دانیم طرف مقابل ما [قبول دارد یا خیر؟]. طبق آئیننامه داخلی اگر مجلس پیشنهادهای اصلاحی داشت به صورت تذکر می تواند بدهد و نمی تواند در متن این [موافقتنامه] بگنجانند».

همچنین در تاریخ دیگری به همین صورت رفتار شده است: «رئیس: یک شوری است کلیات ندارد (هادی: پیشنهاد داریم). پیشنهاد قابل بحث نیست. در قراردادها... اگر قرارداد نباشد که این جور بحث نمی کنند. اگر قرارداد نباشد می شود مثل لوایح دیگر. اینجا فقط یک رأی گیری دارد: یا مخالف یا موافق. دیگر هیچ چیز ندارد...». علاوه حتی قبل از اجرای آئیننامه داخلی فعلی نیز هیئت رئیسه مجلس معتقد بوده است که نمی توان منطقی در معاهدات در طی شور و بررسی پارلمانی تغییراتی را وارد نمود: «چون یک طرف ما یک دولت دیگری است که در اختیار ما نیست... ما همچنانکه آنها (نمایندگان دو دولت) توافق کرده اند یا قبول داریم یا نداریم. اگر قبول داریم می توانیم بگوئیم قبول داریم، اگر قبول نداریم می توانیم بگوئیم قبول نداریم... اصل مواد را (یعنی تمام معاهده را) می توانیم لغو

● الف. نخست در مورد معاهده‌ عادی، بنا به تصریح آئیننامه داخلی «پس از تصویب یا رد آن [معاهده]، در هر دو صورت [فقط] نظرات نمایندگان از طریق کمیسیون به دولت ابلاغ خواهد شد» (قسمت اخیر ماده ۱۱۱ آئیننامه داخلی مجلس).^{۱۴۵} بنابراین، هیچگونه امکانی برای دخل و تصرف در مندرجات معاهده بهنگام تصویب یا پس از آن وجود

نداریم، ولی ما نمی‌توانیم یک چیزی بگوئیم و تصویب کنیم که آن طرف هیچ الزامی ندارد بپذیرد». (مشروح مذاکرات مجلس، جلسه ۴۲۵ مورخ ۶۱/۱۲/۲، ص ۱۹، ستون ۲، اظهارات رئیس مجلس).

ولی این استدلال تا تاریخ ۶۲/۷/۱۰ به مرحله اجرا گذاشته نشده بود. به همین نحو هم در دوره چهارم مجلس شورای ملی سابق هنگام شور و بررسی عهدنامه مودت ایران و روسیه شوروی مورخ فوریه ۱۹۲۱ مخبر کمیسیون خارجه (سردار معظم یعنی تیمورتاش بعدی) در جلسه مورخ ۲۳ قوس ۱۳۰۰ شمسی گفته است: «آقایان معترضین کلیتاً باید چه در این مورد و چه در سایر موارد خوب در نظر بگیرند که اصلاح و تغییر مواد عهدنامه که امضاء شده و به مجلس شورای ملی می‌آید از مسائل عادی و سهل نیست. معاهده دوطرف دارد. باید از هر دو طرف اظهار عقیده بشود و نسبت به تأخیر و تقدیم یک کلمه ولو اینکه کلمه به هیچوجه معنی را تغییر ندهد، باید یک مذاکرات طولانی بشود. آن دفعه هم عرض کردم که خیلی باید دقیق شد و در یک مسائل حیاتی که اگر اصلاح نشود ارزش داشته باشد عهدنامه به تأخیر افتد یا رد شود مذاکره نمود. مثلاً می‌فرمایند چرا این کلمه اضافه نشده در صورتیکه اگر بخواهیم بیفزائیم محتاج به یک مذاکراتی نیست و بعلاوه لازم نیست. اگر مراجعه به سابقه بفرمائید خواهید دید که...» (مشروح مذاکرات مجلس شورای ملی دوره چهارم، ۱۳۰۰، ص ۲۹۵، ستون ۲، طبع روزنامه رسمی، سال ۱۳۳۰ شمسی).

۱۴۵. در آئیننامه داخلی مجلس شورای ملی سابق (مصوب اسفند ۱۳۳۴ با اصلاحات سالهای ۱۳۴۸ و ۱۳۵۰) صریحاً اشاره‌ای به عدم امکان تغییر و یا اصلاح معاهده نشده بود، ولی از ماده ۱۱۵ و ۱۱۶ آئیننامه اصلاحی در همان زمان چنین برمی‌آید که در آن زمان مجلس نیز حق تغییر مواد معاهده را نداشته است. رجوع شود به ماده ۱۱۵ که قبلاً در پانویس شماره ۱۲۴ ذکر شده است. ماده ۱۱۶ اضافه کرده بود: «هرگاه در شورائی نیز نسبت به بعضی از شرایط [معاهده] اعتراض شود به اعتراضات مربوط به هر یک از مواد فی المجلس مذاکره بعمل می‌آید و در صورت قبول به ترتیب ماده فوق مجلس به دولت تکلیف می‌کند که در باب شرایط مجدداً با دولت متعاهد داخل مذاکره و گفتگو شود و تا ختم مذاکره لایحه در دستور مجلس خواهد بود...». برای مقایسه با ماده ۱۱۴ آئیننامه داخلی فعلی به پانویس ۱۴۸ و متن آن مراجعه شود.

نخواهد داشت.

تفسیر عبارت «نظرات نمایندگان» اختلاف نظرهایی را در مجلس ایجاد نموده است. برخی معتقدند که مقصود، عقاید انفرادی نمایندگان و نه خود مجلس بوده است و بعضی دیگر آن را به معنی نظرات مجلس یا اکثریت نمایندگان تلقی می‌نمایند^{۱۴۶}. به نظر می‌رسد که تفسیر آن به هر دو معنا صحیح‌تر است؛ زیرا نظرات انفرادی یا گروهی نمایندگان به معنی توجیه و بیان آرای مثبت و یا منفی است که از طرف اعضای پارلمان و نسبت به یک معاهده داده شده است. آئیننامه این حق را به کمیسیون داده است که نظرات نمایندگان را راجع به معاهده نفیاً و اثباتاً جمع‌آوری کرده و به اطلاع دولت برساند.

از طرف دیگر، مجلس نیز می‌تواند چه در صورت تصویب و یا رد معاهده دلایل توجیهی خود را برای این کار اعلام دارد. دلایل رد وسیله‌ای خواهد بود تا دولت را احیاناً در مذاکرات مجدد با کشور خارجی کمک نماید تا اهداف قوه مقتنه را بهتر تأمین کند. دلایل قبول نیز می‌تواند همراه با اعلام قیود و شروطی باشد که پارلمان، تصویب خود را به آنها وابسته نموده است. متأسفانه در گذشته تفسیر غلط متن فوق‌الذکر، سبب شده بود که عبارت آئیننامه به معنی اعطای حق به پارلمان نسبت به اصلاح و تفسیر معاهده تلقی شود و مشکلات عدیده‌ای را که در باره آن قبلاً بحث

۱۴۶. رک. به مشروح مذاکرات مجلس، جلسه ۴۲۵، مورخ ۶۱/۱۲/۲، ص ۱۹ به بعد. ریاست مجلس معتقد بوده است: «ما هرجا می‌گوئیم مجلس، یعنی اکثریت و هر وقت می‌گوئیم نمایندگان، یعنی [تک تک] نمایندگان». در جای دیگر: «بنابراین رأی مجلس [برای تصویب پیشنهادات اصلاح معاهده وجود ندارد]. هر نماینده‌ای هم می‌تواند پیشنهاد اصلاحی بدهد و دولت اگر دید کار خوبی است می‌رود و رویش بحث می‌کند... [ولی] اگر اینجا تصویب شده دولت نمی‌تواند عمل نکند، یعنی این به معنای این است که مجلس یک رأی داده که آن طرف یعنی الجزایر باید اجباراً بپذیرد. لذا نمی‌توانیم اینجور به رأی بگذاریم». ولی در عمل کلیه پیشنهادات نمایندگان مجلس نسبت به اصلاح معاهدات به رأی گذاشته می‌شده است (رک. به پانویسهای شماره ۱۲۵ تا ۱۲۸).

نموده ایم، ایجاد کند. ۱۴۷

● ب. در مورد معاهده مهم (یعنی معاهده ای که قید اهمیت برای آن پیشنهاد و تصویب شود) نیز هیچگونه تغییراتی در مواد معاهده در مجلس وارد نمی شود. البته کمیسیون مربوط در مجلس طبق ماده ۱۱۳ و ۱۱۴ آئیننامه، چه در شور اول و چه در شور دوم، اعتراضات به بعضی از شرایط و مواد معاهده را مورد بررسی قرار داده و گزارش خود را نسبت به آنها به جلسه علنی مجلس ارسال می دارد. بدین لحاظ طبق ماده ۱۱۴ آئیننامه داخلی مجلس در شور دوم کمیسیون صرفاً در موارد اعتراض و پیشنهادات نمایندگان «و همچنین نظر خود را درباره این موارد و اصلاحات یا تصویب یا رد لایحه دولت بدون وارد کردن تغییراتی در مواد در مجلس مطرح می کند و آنگاه تنها در باره موارد اعتراض نمایندگان که بطور کتبی و در مهلت مقرر به کمیسیون داده شده باشد... صحبت می کنند و سپس در باره وارد بودن و یا نبودن اعتراض، رأی گیری به عمل می آید».

به این ترتیب، طبق آئیننامه جدید مجلس «ضمن شور در جزئیات یک معاهده بین المللی مهم، فقط اعتراضات در مواد آن را می توان مطرح کرد و اقدام به رأی گیری نموده و سپس آنها را به دولت ابلاغ نمود... طبق آئیننامه در صورتیکه مجلس اعتراضها را وارد بداند بدین طریق رأی می دهد که دولت را موظف می کند در مسائل مورد اعتراض با طرف متعاقد مجدداً داخل مذاکره و گفتگو شود. لایحه تا پایان مذاکرات مجدداً در دستور مجلس خواهد بود و در صورت رد اعتراض، مجلس رأی قطعی خود را نسبت به لایحه پیشنهادی دولت خواهد داد» (قسمت اخیر ماده ۱۱۴ آئیننامه داخلی مجلس). ۱۴۸

بطور خلاصه در معاهدات مهم، اگر کلیات معاهده در شور اول مورد تصویب قرار بگیرد، ولی در پاره ای از مواد معاهده اکثریت پارلمان

۱۴۷. رک. به پانویسهای شماره ۱۲۲ و ۱۳۸ و متن آنها.

۱۴۸. مقایسه شود با ماده ۱۱۶ آئیننامه داخلی مجلس شورای ملی سابق، اصلاحی سال ۱۳۵۰ مذکور در پانویس ۱۴۵.

انتقاداتی را مطرح و تقاضای حذف و یا اصلاح و یا افزودن عباراتی به مندرجات معاهده را بنمایند، تصویب نهائی معاهده به تعویق افتاده و از قوه مجریه خواسته خواهد شد با دولت خارجی مجدداً وارد مذاکره گردد. در این صورت، نتیجه مذاکرات (اعم از قبول یا رد پیشنهادات نمایندگان) به اطلاع مجلس می‌رسد و وی هم رأی قطعی خود را نسبت به تصویب یا عدم تصویب معاهده اعلام خواهد نمود. بدیهی است اگر اعتراضات مجلس مورد قبول طرف خارجی واقع شود همزمان با آن، یک پروتکل الحاقی بین دو دولت تهیه و امضاء خواهد شد که بعداً جزء اسناد ضمیمه متن معاهده درخواستی درخواهد آمد (مانند مبادله یادداشت بین وزیر امور خارجه ایران و سفیر شوروی در تهران راجع به تفسیر بعضی از مواد عهدنامه مؤدت ایران و شوروی ۱۹۲۱). ۱۴۹

تغییر متن معاهده اصلی توسط دو دولت (به جای تنظیم یک پروتکل الحاقی) بسیار نادر و در واقع به منزله انجام مذاکرات مجدد و تنظیم

۱۴۹. مراسله وزیر امور خارجه ایران به نماینده مختار روسیه مورخ ۱۰ قوس ۱۳۰۰ نمرة ۲۴۵۴ (مجموعه معاهدات دوجانبه معتبر ایران تا سال ۱۳۴۹، وزارت امور خارجه، ج ۱ ص ۶۰): «چون در فصول پنجم و ششم عهدنامه بین الدولتین (۱۹۲۱) به نظر دولت و مجلس شورای ملی ابهامی موجود بود همچنین عقیده مجلس بر این است که فصل سیزدهم...». پاسخ نماینده مختار روسیه مورخ ۲۰ قوس ۱۳۰۰ (همان کتاب، ص ۶۱) - و نیز مجموعه معاهدات بین المللی که توسط جامعه ملل سابق به انگلیسی و فرانسوی چاپ شده، چاپ سال ۱۹۲۵: «... پس از این اظهارات، دوستدار منتظر است که دولت متبوعه جناب مستطاب عالی و مجلس شورای ملی در نزدیکترین اوقات قرارداد را بطوریکه در مراسله محترمة جناب مستطاب عالی وعده داده شده به تصویب برسانند». (رک. به کتاب «پژوهش در روابط ایران و روسیه شوروی با قرارداد ۱۹۲۱» نوشته آقای حاتم قادری و نیز مقاله کاظم زاده در جورنال امریکائی حقوق بین الملل، سال ۱۹۸۰). لازم به یادآوری است که طبق ماده واحده مورخ ۱۸ آبان ۱۳۵۸ (مجموعه قوانین سال ۱۳۵۸)، شورای انقلاب اسلامی فصول پنجم و ششم را به علت مخالفت با اصول حقوق بین الملل باطل و بلااعتبار اعلام داشته و وزارت امور خارجه هم در ۲۰ آبان ۱۳۵۸ متن آن را به سفارت شوروی در تهران ابلاغ نموده و در اوت ۱۹۸۱ در جزء اسناد سازمان ملل در دبیرخانه آن سازمان در نیویورک به ثبت رسانیده است (رک. به مقاله ای که به قلم نگارنده در کیهان مورخ ۶۳/۸/۱۵ چاپ شده است).

معاهده جدید بین دولتین می باشد. نکته دیگری که در مورد تصویب معاهدات مهم باید خاطر نشان نمود این است که نمایندگان مجلس — افراداً یا اجتماعاً — می توانند نظرات خود را در مورد معاهده، چه در صورت ردّ و چه در صورت تصویب، به دولت ابلاغ کنند؛ همچنانکه در مورد معاهدات عادی این حقّ به آنها داده شده است. ۱۵۰ در واقع، با این روش، از یک طرف هر یک از نمایندگان می توانند علل رأی خود به معاهده را — چه مثبت و چه منفی — برای قوّه مجریّه تبیین نمایند، و از طرف دیگر اکثریت پارلمان هم با تصویب قطعنامه ای می تواند موادّ معاهده را مورد تفسیر قرار دهد و یا شروط و قیودی را که برای تصویب معاهده قائل شده است صریحاً اعلام دارد؛ چنانکه در صفحات آینده بتفصیل ضمن سخن درباره ویرگیهای تصویب معاهدات در مجلس، درباره آن بحث خواهیم کرد.

مطلب سوم:

ویژگیهای تصویب معاهدات در مجلس

در صفحات قبل راجع به آئین ویژه ای که در بررسی و تصویب معاهدات در مجلس شورا بکار می رود و اتخاذ شده است و ویژگیهایی از این رویه راجع به تقسیم لوائح معاهدات به عادی و مهمّ (و نتیجتاً یک شوری و یا دو شوری بودن آنها) و نیز راجع به عدم اصلاح و عدم تغییر مندرجات معاهده در مجلس بحث نمودیم. در اینجا ویژگیهای دیگری در مورد تصویب معاهدات از قبیل تعیین شروط و قیود بهنگام تصویب مجلس (نکته دوم) و نحوه رسیدگی مجلس به لایحه معاهده بین المللی (نکته سوم) را مورد بررسی قرار می دهیم؛ ولی قبل از آنها ضروری است لوائحی را که به عنوان ارائه یک معاهده برای تصویب مجلس تقدیم شده است از سایر لوائحی که ارتباطی به اصل ۷۷ قانون اساسی ندارد و موضوع آن تصویب یک معاهده نیست، تفکیک نمود (نکته اول).

۱۵۰. رک. به صفحات قبل، پانویس شماره ۱۴۶ و متن آن.

دایرة شمول مقررات راجع به تصویب معاهدات در مجلس

قبلاً گفته شد که هم اکنون تصویب معاهدات در مجلس طبق آئین ویژه‌ای متفاوت از سایر لوایح انجام می‌شود. مسئله‌ای که در اینجا مطرح می‌شود این است که این مقررات ویژه نسبت به چه لوایحی قابل اجرا است؟ آیا اگر در لایحه تقدیمی دولت، صرفاً موضوعی راجع به روابط بین‌المللی دوجانبه یا چندجانبه با کشورهای خارجی مطرح باشد و دولت قصد کسب اجازه نسبت به انجام پاره‌ای اقدامات گوناگون مانند پرداخت کمکهای مالی و یا جنبی بلاعوض، استمهال باز پرداخت وامهای اعطائی به کشور خارجی، و انجام مذاکره برای فعالیت‌های مشترک اقتصادی و فنی با دولت خارجی را مطرح نماید، باز هم مشمول این مقررات خواهد بود؟ یا برعکس، مقررات مذکور در ماده ۱۰۹ به بعد آئیننامه داخلی مجلس اختصاص به مواردی دارد که دولت به ضمیمه لایحه، متن معاهده‌ای را تقدیم دارد که قبلاً توسط نماینده دولت خارجی امضاء شده و تصویب آن را طبق اصل ۷۷ قانون اساسی از مجلس تقاضا نماید؟

در این زمینه رویه معمول در مجلس شورای اسلامی مختلف و مبهم به نظر می‌رسد. در شور راجع به لایحه استمهال دولت پاکستان نسبت به وام ۵۸۰ میلیون دلاری این بحث در مجلس مطرح شد که آیا لایحه مذکور برای تصویب یک قانون داخلی تقدیم شده (ولذا آئین رسیدگی به آن در مجلس طبق مقررات عمومی تصویب قوانین است) و یا برعکس، هدف از تقدیم لایحه ارائه یک معاهده بین‌المللی است؟ ولی اختلاف نظر نتوانست ماهیت حقوقی لایحه را روشن نماید.^{۱۵۱} و در نهایت امر، نماینده دولت هر چند ظاهراً از نظریه «معاهده بودن موضوع لایحه» دفاع کرده بود، ولی

۱۵۱. رک. به مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی مورخ ۶۲/۶/۳، ص ۱۶ به بعد. به نظر

هدف از تقدیم لایحه را اساساً تحصیل مجوز قانونی برای اعطای کمکی که از این طریق در اختیار کشور خارجی قرار داده می‌شود و نیز تغییری که در درآمدهای عمومی و بودجه کشور حاصل می‌گردد، ذکر نمود. به عبارت دیگر، دولت به لحاظ رعایت اصل ۸۰ قانون اساسی که اعطای وام یا کمکهای بلاعوض داخلی و خارجی از طرف دولت را منوط به تصویب مجلس می‌داند و نیز رعایت اصل ۵۲ قانون اساسی که هرگونه تغییر در ارقام بودجه کشور را موکول به تصویب یک قانون نموده ۱۵۲، لایحه استمهال وام دولت پاکستان را به مجلس تقدیم کرده است.

همین مشکلات نیز اخیراً در شور اول لایحه راجع به استمهال و تقسیط دیون دولت جمهوری دموکراتیک خلق کره در تاریخ ۱۳۶۵/۵/۲ ملاحظه می‌شود. به نظر می‌رسد لایحه مذکور ارتباطی به تصویب یک معاهده ندارد؛ چون متن معاهده‌ای که به امضای نمایندگان دولتین ایران و پاکستان رسیده باشد به مجلس ارائه نشده است، چنانکه شورای نگهبان همیشه اصرار بر این دارد که اجرای اصل ۷۷ قانون اساسی بایستی همراه با ارائه متن معاهده منعقد بین دو دولت باشد. ۱۵۳

ریاست مجلس لایحه تقدیمی برای تصویب یک معاهده است و لذا باید به صورت یک شوری انجام شود: «اگر قرارداد نباشد به مجلس نیاید بیاید و چون آمده و حتماً هم هست، این اشکال را داریم». به نظر آقای نایب رئیس «ماهیت این لایحه اجازه گرفتن دولت از مجلس است نسبت به استمهال پاکستان در پرداخت بدهی... پس قرارداد نیست». رئیس مجلس پاسخ داده است: «تمدید یک قرارداد جدیدی است». نماینده دولت با تأیید این استدلال اعلام نموده است: «تغییر در اقساط و عقب انداختن باز پرداخت روی کل دریافتی ایران از بابت بهره تأثیر می‌گذارد... بنابراین یکی از ارکان اصلی قرارداد را عوض می‌کند. پس قرارداد جدیدی تلقی می‌شود که بنابه نظر حقوقدانان نیاز به مجوز قانونی و تصویب مجلس دارد».

۱۵۲. نظریه شورای نگهبان مندرج در روزنامه رسمی موضح ۶۰/۵/۲۹ و نیز مجموعه قوانین ۱۳۶۰، نظریه های شورا، ص ۳.

۱۵۳. مشروح مذاکرات مجلس، جلسه ۶۲۴، موضح ۶۳/۳/۵، ص ۲۸، ستون ۱ در مورد تصویب اصلاح قانون فروش و تحویل نفت مجانی به دولت سوریه و اجازه تقسیط دیون آن. رک. به پانویس شماره ۱۲۰.

در مورد دیگری که تصویب قانون فروش و تحویل نفت مجانی به دولت سوریه و استمهال دیون طبق قرارداد شماره ۴۰۸/۸۳/۸ مورخ آوریل ۱۹۸۳ در مجلس مطرح بوده است^{۱۵۴}، هر چند معاهده‌ای ارائه نشده بود، ولی مقررات تصویب معاهدات درباره آن رعایت گردیده است.^{۱۵۵} به نظر می‌رسد که در اینجا نیز مجلس تفسیر صحیحی از آئیننامه داخلی به عمل نیاورده است. همین طور در مورد تصویب قانون تشکیل شرکت کشتیرانی ایران و پاکستان مورخ ۶۴/۱/۱۸ هر چند که لایحه فاقد ارزش حقوقی است — چنانکه قبلاً بیان گردید^{۱۵۶} — ولی در هر صورت به عنوان تصویب یک موافقتنامه تلقی نمی‌گردد و مقررات مندرج در آئیننامه داخلی مجلس (مواد ۱۰۹۶ به بعد) درباره آن قابل اجرا نخواهد بود. بدین لحاظ به پیشنهاد بعضی از نمایندگان مجلس در متن ماده واحده این جمله افزوده گردیده: «... موافقتنامه بین دولتین... و همچنین شرایط جدیدی که ممکن است احياناً مورد توافق طرفین قرار گیرد ضمن لایحه‌ای از طرف دولت جهت تصویب به مجلس» ارائه خواهد شد.

بطور خلاصه، آئین ویژه تصویب معاهدات که در مواد ۱۰۹۶ به بعد آئیننامه داخلی مجلس بیان گردیده است تنها در موردی قابل اعمال می‌باشد که به پیوست آن متن یک معاهده بین المللی که قبلاً به امضای مقاماتی نمایندگان دولت ایران و دولت [های] دیگر رسیده است ضمیمه شده باشد.

رتال جامع علوم انسانی

۱۵۴. مجموعه قوانین سال ۱۳۶۳، ص ۱۴ و ۱۵.

۱۵۵. رک. به مشروح مذاکرات مجلس مورخ ۶۳/۳/۲ ص ۳۰ و ۳۳. یکی از مخالفان تصویب دو فوریتی لایحه مزبور اظهار داشته است که دولت می‌بایستی مواد معاهده مورد نظر را پیوست لایحه می‌کرد. پاسخی که به وی داده شده این است که معاهده‌ای که در اینجا مطرح است متن لایحه به شماره ۲۳۵۵ در مجلس چاپ شده و سه بخش دارد. «بنابراین هر چه هست همین است». ریاست مجلس هم مقررات تصویب معاهدات را در مورد آن اجرا نموده و اعلام داشته است: «یک شوری است، کلیات ندارد... پیشنهاد [هم] قابل بحث نیست». (همانجا، ص ۳۵).

۱۵۶. رجوع شود به متن پانویس شماره ۱۴۹.

نکته دوم

تصویب معاهده به نحو مشروط و مقید

بعضی از مقامات قانونگذاری ایران اعلام نموده‌اند که چون نمی‌توان به‌هنگام تصویب در مجلس متن یک معاهده را تغییر داد و اصلاحاتی را در آن وارد نمود، طرح هیچگونه قید و شرطی هم میسر نیست.^{۱۵۷} ولی حقوق معاهدات و رویه موجود در حقوق بین‌الملل و نظام حقوقی ایران در این مورد بین تصویب مقید و مشروط یک معاهده^{۱۵۸} با ایجاد تغییر در متن معاهده به‌هنگام تصویب، فرق قائل است. چنانکه در صفحات گذشته بیان شده مجلس نمی‌تواند در مندرجات معاهده دخل و تصرف نماید، ولی می‌تواند بطور مطلق هم معاهده را تصویب نماید، بلکه شروط و قیودی بر این کار قائل گردد (الف)؛ اعم از اینکه معاهده چندجانبه باشد (ب) و یا دوجانبه (ج).

الف. تعریف قید و شرط در معاهده

بطور کلی قید و شرط عبارت از اعلامیه‌ای است که بوسیله آن یک کشور هنگام امضای [مقدماتی] یا تصویب یک معاهده یا پذیرش آن و یا هنگام الحاق بدان، نظر خود را درباره حذف قسمتی از مقررات آن یا ردّ بعضی از تکالیف ناشی از آن و یا تفسیر بعضی از مندرجات آن بیان

۱۵۷. نگاه کنید به اظهارات آقای رئیس مجلس در جلسه مورخ ۶۳/۳/۱ (مشروح مذاکرات مجلس، ص ۳۴): «اگر ما نظری [نسبت به مندرجات یک مقاله نامه بین‌المللی] داشتیم باید یک نظریه‌ای بدهیم بروند ۱۳۰ کشور دوباره بحث بکنند، اگر نپذیرفتند دوباره به مجلس بیایند. معنایش این است ما به هیچ کنوانسیون در دنیا ملحق نشویم».

۱۵۸. Reservation — بعضی از مترجمان آن را به معنی «حق امتناع» به فارسی برگردانده‌اند («مجله حقوقی»، شماره ۵، ص ۱۸۵ — ۱۸۷) که به نظر قابل تردید است.

بدین ترتیب، قید و شرط بهنگام امضای مقدماتی یا تصویب معاهده عبارت از محدودیت یکجانبه‌ای است که از طرف یکی از کشورهای متعاقد نسبت به مندرجات یک معاهده بین‌المللی وارد می‌شود. قدیمی‌ترین نوع قید که در معاهدات مرسوم بوده است قید عدم شمول معاهده به سرزمینهای تحت استعمار متعاهدین می‌باشد (مانند مقاوله نامه بین‌المللی راجع به جلوگیری از معامله نسوان کبیره - ماده ۱۰ - مورخ ۱۱ اکتبر ۱۹۳۳ - مصوب ۲۰ دی ماه ۱۳۱۳ مجلس شورای ملی).^{۱۶۰} در ایران تنها موردی که در سالهای اخیر یک معاهده بین‌المللی به نحو مقید و مشروط به تصویب مقامات قانونگذاری ایران رسیده موافقتنامه بلندمدت بازرگانی بین ایران و پاکستان^{۱۶۱} می‌باشد که نظریه شورای نگهبان به عنوان قید به ضمیمه آن به دولت ابلاغ گردیده است.^{۱۶۲}

۱۵۹. نگاه کنید به مقاله - *Teboul: Remarques sur les réserves aux conventions de codification* در مجله حقوق بین‌الملل عمومی، سال ۱۹۸۲، شماره ۴، ص ۶۷۹ تا ۷۱۷ چاپ پاریس (سیره)، فصل ۲ از بخش دوم کنوانسیون وین ۱۹۶۹ و ۱۹۸۹ تحت عنوان «رزروسیون»، ماده ۱۹ به بعد ملاحظه شود. ماده ۱۹: «یک کشور بهنگام امضاء، تصویب، پذیرش، تأیید یا الحاق به یک معاهده می‌تواند یک شرطی را مطرح نماید مگر اینکه:

الف. معاهده قید و شرط را ممنوع کرده باشد.

ب. معاهده تنها شروط خاصی را پیش‌بینی نموده و شروط مورد بحث جزء آنها نباشد.

ج. یا چنانچه شرطی که مشمول بندهای «الف» و «ب» نمی‌شود، با موضوع و هدف معاهده نامتجانس باشد».

۱۶۰. مجموعه قوانین سال ۱۳۱۳. دکتر هدایتی، مجموعه قراردادهای بین‌المللی چند جانبه ایران، ص ۱۴۱.

۱۶۱. مجموعه قوانین ۱۳۶۲، ص ۱۷.

۱۶۲. در مورد موافقتنامه حمل و نقل بین‌المللی از طریق جاده بین ایران و سوریه که در ۱۳۶۴ در دمشق به امضای وزرای راه و ترابری دو کشور رسیده بود ماده ۱۰ آن پیش‌بینی کرده بود که هر یک از دو کشور سعی در حذف مالیات بر عوارض بر ترانزیت و مسائل نقلیه طرف مقابل بنماید. شورای نگهبان آن را مخالف اصول قانون اساسی که وضع مالیاتها یا حذف آن از

ب. قید و شرط در معاهدات چندجانبه

نظر به اینکه هدف از تنظیم بسیاری از معاهدات چندجانبه و کنوانسیونها تدوین مقررات واحد و یکنواخت بین المللی است، لذا برای وصول به این هدف، ضروری است که کشورهای بیشتری به یک معاهده ملحق شوند و عضویت آن را بپذیرند. به همین جهت، نه تنها عضویت اینگونه معاهدات معمولاً برای همه کشورهای مفتوح است، بلکه در اکثر موارد این حق برای کشورهای متعاقد شناخته می شود که بهنگام امضاء و یا تصویب و یا حتی برای کشورهای ثالثی که بعداً مایلند بدان ملحق شوند، با شروط و قیودی تکالیف مندرج در کنوانسیون را بپذیرند. ذیلاً اقسام مختلفی از قیود و شروط که در حقوق ایران معمول و رایج گردیده است آورده می شود:

● ممکن است قید و شرطی که یکی از کشورهای متعاقد برای تصویب مقابله نامه بین المللی اعلام نموده است، بمنظور حذف و یا محدود نمودن بعضی از مقررات آن باشد؛ مانند قیودی که دولت ایران برای پذیرفتن حکمیت دیوان دائمی داوری بین المللی مندرج در ماده ۳۶ اساسنامه سابق دیوان مزبور (مورخ ۱۹۲۹) اعلام داشته و در تاریخ ۱۰ مهر ماه ۱۳۰۹ به تصویب مجلس شورای ملی رسیده است. ۱۶۳

● در بعضی موارد شروط و قیودی که هنگام تصویب مقابله نامه بین المللی از طرف دولت ایران و یا سایر دول اعلام می شود، راجع به ردیک یا

اختصاصات مجلس است دانسته بود و نه قوه مجریه. نگاه کنید به توضیحات ریاست مجلس در جلسه مورخ ۶۵/۲/۱۶، دستور ۴ که اعلام نموده است: «این لایحه لزومی نداشته در دستور کار مجلس قرار یگیرد. شورای نگهبان احتمال داده که معنای ماده ۱۰ این باشد، یعنی دو دولت مستقیماً (یعنی خودشان بدون ارجاع به مجلس) برای پائین آوردن مالیاتها اقدام نکنند. دولت دوباره تغییر آن را خواسته است. دیگر این تفسیر نبوده و روشن بوده و نظر ما هم همین بوده، لذا آن را دیگر مطرح نمی کنیم».

۱۶۳. مجموعه قوانین سال ۱۳۱۰، چاپ اول: ص ۷۸۱، چاپ دوم: ص ۴۳. و نیز دکتر هدایتی، مجموعه قراردادهای بین المللی چند جانبه ایران، ۱۳۴۵، ص ۹۰. قانون اجازه الحاق دولت ایران به مقررات ماده ۳۶ اساسنامه دیوان دائمی داوری بین المللی.

بعضی از تکالیفی می‌باشد که در مقاله نامه بر عهده دولتهای عضو گذارده شده است؛ مانند قیودی که قوه مقننه ایران در هنگام تصویب کنوانسیون مربوط به وضع پناهندگان (ژنو ۲۸ ژوئیه ۱۹۵۱ و پروتکل آن در نیویورک مورخ ۱۹۶۷) در سال ۱۳۵۵ مطرح نموده و بموجب بندهای ۱ و ۲ ماده واحده تصویب آن، بعضی از تکالیف مندرج در مقاله نامه مذکور را اختیاری اعلام و آنها را صرفاً به منزله توصیه تلقی کرده است. ۱۶۴

● سرانجام در پاره‌ای از موارد، شرط و قیدی (رزرو) که در تصویب یک معاهده مطرح می‌شود مربوط است به تفسیر قسمتی از معاهده و معنائی که یکی از دول متعاقد برای متن آن قائل می‌باشد؛ مانند شروطی که در تفسیر مواد کنوانسیون ژنورا جمع به فلات اقاره مورخ ۲۹ آوریل ۱۹۵۸ توسط دولت ایران در تاریخ ۲۸ مه ۱۹۵۸ اعلام گردید. ۱۶۵

اما معاهدات چندجانبه بین‌المللی در مقابل شروط و قیودی که ممکن است کشورهای متعاقد بهنگام امضاء یا تصویب آنها مطرح نمایند، دارای اقسام گوناگونی هستند؛ چون ممکن است از نظر تدوین کنندگان اولیة کنوانسیون، وجود هر نوع شرط و قید و یا بعضی از شروط و قیود قابل قبول نباشد. لهذا مقاله نامه‌های بین‌المللی در این زمینه بر سه نوعند:

۱. ممکن است کنوانسیون بطور صریح پیش‌بینی امکان طرح قیود و شروط را برای کشورهای متعاقد شناخته ۱۶۶ و یا نسبت به این امر سکوت

۱۶۴. مجموعه قوانین سال ۱۳۵۵، ص ۲۸۶-۱۱۳.

۱۶۵. دولت امریکا طی اعلامیه مورخ ۱۹ سپتامبر ۱۹۶۲ شروط ایران را مردود اعلام نمود و بدین لحاظ کنوانسیون مزبور به تصویب مجلس نرسید. رک. به پانویس ۴۷ و نیز الحاق دولت ایران به مقاله نامه ۱۰۶ مربوط به تعطیل هفتگی در مؤسسات اداری و بازرگانی مصوب ۴۶/۱۰/۵ (مجموعه قوانین ۱۳۶۴، ص ۳۰۲) و ضمانت اجرای کیفی در تبصره ۲ ماده واحده که به عنوان شرط تصویب ذکر شده است.

۱۶۶. رک. به دروس آکادمی لاهه، سال ۱۹۷۵، ج ۳، ص ۹۵ تا ۲۱۸ مقاله Ruda و نیز کتاب *Les Reserves aux traites multilateraux* نوشته Imbest، پاریس-۱۹۷۹. وزیر امور خارجه فرانسه در پارلمان اعلام نموده که از پنج سال پیش تاکنون قوه مجریه سعی نموده که پارلمان را بهنگام طرح لوایح قیود و شروطی که بهنگام تصویب ضروری است در

کرده باشد. (مانند کنوانسیون بین‌المللی منع و مجازات جنایت آپارتاید که اخیراً به تصویب مجلس رسیده است).^{۱۶۷} در صورت اخیر طبق ماده ۱۹ مقاله نامه‌های وین ۱۹۶۹ و ۱۹۸۶ راجع به حقوق معاهدات، اصل، مجاز و معتبر بودن هرگونه شروط و قیودی است که بهنگام امضاء و یا تصویب معاهده مطرح شده باشد، «بجز در مواردی که معاهده هرگونه قیدی را منع نموده و یا فقط قیود خاصی را مجاز دانسته و یا اینکه ذکر قید و شرط معارض موضوع و هدف معاهده باشد».

۲. بعضی از کنوانسیونها بطور محدود و مشخص مواردی را که دولتها می‌توانند قید و شرطی را اعلام دارند ذکر می‌نمایند (مانند ماده ۲۳ کنوانسیون تجارت بین‌المللی گونه‌های حیوانات و گیاهان وحشی که در معرض خطر نابودی قرار دارند، مورخ ۳ مارس ۱۹۷۳ مصوب ۱۳۵۵ مجلس شورای ملی).^{۱۶۸} در این صورت هر کشوری که مایل به عضویت این نوع معاهدات است نمی‌تواند مبادرت به طرح قید و شرط دیگری نسبت به مندرجات آن نماید.

۳. بالاخره بعضی از کنوانسیونها هرگونه شرط و قیدی را نسبت به مندرجات معاهده ممنوع اعلام می‌نمایند و کشورها بین پذیرفتن معاهده بطور مطلق و یا نپذیرفتن آن دوره بیشتر ندارند؛ مانند کنوانسیون سازمان بین‌المللی ماهواره دریائی - اینمارسات (ماده ۳۲ بند ۵) مصوب ۱۳۶۲ در ایران^{۱۶۹} و کنوانسیون حقوق دریاها مورخ ۱۹۸۲ (ماده ۲۰۹) که در ۱۳۶۱

→ معاهدات گنجانیده شود، مطلع نماید (پاسخ مورخ ۲۷ ژوئن ۱۹۸۳ مندرج در سالنامه فرانسوی حقوق بین‌الملل، ۱۹۸۳، ص ۹۳۳). در مورد کنوانسیون اروپائی استرداد مجرمین یکی از موانعی که بنا به اظهار وزیر دادگستری بلژیک مانع تصویب آن از طرف کشورهای عضو اتحادیه اروپائی گردیده است شروط و قیودی است که هر یک از این دولتها برای تصویب کنوانسیون مطرح می‌نمایند (مصاحبه وزیر دادگستری بلژیک در ۱۹۸۷/۱/۲۹ با نشریه اروپا، مورخ ۳۰ ژانویه).

۱۶۷. مجموعه قوانین سال ۱۳۶۳، ص ۵۷۲.

۱۶۸. مجموعه قوانین سال ۱۳۵۵، ص ۳۵۴.

۱۶۹. مجموعه قوانین سال ۱۳۶۲، ص ۲۱۷.

توسط نماینده وزارت خارجه ایران در جامائیکا به امضاء رسیده ولی تا کنون تشریفات تصویب و تودیع اسناد آن انجام نشده است. البته در اینگونه موارد بعضی از کشورها بهنگام امضاء و یا تصویب اینگونه کنوانسیونها به صدور اعلامیه ای مبادرت می ورزند و در آن معنایی را که از مندرجات معاهده استنتاج می نمایند، برمی شمارند که از نظر حقوقی با قید و شرط در معاهده فرق دارد؛ همچنانکه امضای کنوانسیون حقوق دریاهای فوق الذکر توسط نماینده دولت ایران با ارائه یک اعلامیه چندصفحه ای همراه بوده است^{۱۷۰}. معذک لازم به یادآوری است که بطور کلی دولتها در حق استفاده از قید و شرط در معاهدات چندجانبه از آزادی مطلق برخوردار نیستند؛ هرچند کنوانسیونی که مایلند بدان ملحق شوند آنها را ممنوع یا محدود نکرده باشد. دیوان دادگستری بین المللی در دعوی فلات قاره دریای شمال حق استفاده از قیود را در معاهدات مشخص و محدود نموده است. طبق رأی مذکور، حق استفاده از «زررو» در معاهدات نمی تواند «حقوق و تکالیفی را که بموجب قواعد عمومی و عرف موجود بایستی بر کلیه دولتهای جهان بطور یکسان اعمال شود، شامل گردد، به نحوی که هر یک از کشورها را مخیر سازد که بطور یکجانبه و تنها به اراده خویش از تکالیف مزبور خود را مستثنی نمایند».^{۱۷۱}

ج. قید و شرط در معاهدات دوجانبه

معاهده دوجانبه چون ماهیت طرفینی (traites synallaymatiques)

۱۷۰. رجوع کنید به مجله سیاست خارجی (وابسته به وزارت امور خارجه) مقاله «وضعیت ناوهای جنگی در کنوانسیون جدید حقوق دریاها»، نوشته آقای کاظمی، سال اول، شماره ۱، دی-اسفند ۱۳۶۵، ص ۱۶۳ خصوصاً ص ۱۷۳: «لازم به توضیح است که دولت ایران به هنگام امضای کنوانسیون جدید حقوق دریاها در سال ۱۹۸۲ در مونتهگویی جامائیکا، طی اعلامیه ای بر اساس ماده ۳۱۰ کنوانسیون، برداشت خود را از مندرجات مواد راجع به حق عبور بی ضرر و مقرراتی که کشور ساحلی می تواند در این خصوص وضع نماید به کنفرانس ارائه نمود...».

۱۷۱. رأی دیوان بین المللی دادگستری، شماره ۶۳، مورخ ۲۰ فوریه ۱۹۶۹ ص ۳۸ و ۳۹.

دارد و قاعدتاً بین حقوق و تکالیف متعاهدین نوعی تعادل و هماهنگی موجود است، ظاهراً قید و شرط، خلاف طبیعت این نوع معاهدات می باشد. به عبارت دیگر، چون مزایا و منافع که هر یک از متعاهدین از معاهده بهره مند می شوند با تکالیفی که بموجب آن بر عهده شان تحمیل می گردد، بنوعی تعادل و توازن دارد، لذا یک رزرو بهنگام تصویب معاهده در قوه مقننه دو کشور، مخالف با خصوصیت طرفینی معاهده تلقی می شود. حتی برخی از حقوقدانان تصویب مشروط اینگونه معاهدات را به معنی امتناع از تأیید متن فعلی و پیشنهاد برای انجام مذاکرات جدید بین دو دولت تلقی می نمایند.^{۱۷۲}

بنابر این، هیچ قید و شرطی در معاهدات دوجانبه که از طرف یکی از دولت‌های متعاهد افزوده شود، معتبر نخواهد بود، مگر آنکه دولت دیگر بطور صریح آن را بپذیرد.^{۱۷۳}

در بعضی از کشورها (مانند ایالات متحده آمریکا) قوه مقننه به خود حق می دهد حتی در معاهدات دوجانبه نیز تصویب خود را مشروط اعلام نماید.^{۱۷۴} هنگام تصویب عهدنامه مودت و همکاری آمریکا و اسپانیا که

۱۷۲. رک. به پانویس ۱۷۸.

۱۷۳. مانند امتناع افغانستان از پذیرفتن عهدنامه آب هیرمند که با دولت ایران امضاء نموده بود، چون در مجلس شورای ملی متن اعلامیه ای بدان افزوده شده بود. رجوع شود به قانون تصویب قرارداد آب رود هیرمند مورخ ۶ بهمن (دلو) ۱۳۱۷ (مجموعه قوانین ۱۳۱۸، ص ۴۳۱). البته بعدها موافقتنامه ای بین دو دولت در سال ۱۳۵۱ در کابل به امضاء رسید و در ۱۳۵۷ از تصویب مجلسین ایران گذشت که هم اکنون هم ظاهراً معتبر است. مثال دیگر: امتناع کنگره آمریکا در ۱۹۲۹ از پذیرفتن قید و شرطی که فرانسه در موافقتنامه مورخ ۲۹ آوریل ۱۹۲۶ راجع به پرداخت دیون جنگ قائل شده و آن را مشروط بر این کرده بود که آلمان بدهیهای خود را به فرانسه نیز بپردازد.

۱۷۴. نگاه کنید به Restatement of the Foreign Relation Law مجموعه قوانین مربوط به روابط خارجی ایالات متحده، بند ۳۰۵ که به سنا حق می دهد که یک عهدنامه را بطور مشروط تصویب نماید. از مؤلفان امریکائی I. Henkin در کتاب «امور خارجی و قانون اساسی» چاپ ۱۹۷۲، ص ۱۳۳ به بعد می نویسد که برای سنا... همه این حق را پذیرفته اند که بهنگام تصویب یک معاهده، شروط و قیودی را بر قوه مجریه تحمیل نماید. در جلد ۱۴ دایجست حقوق بین الملل، چاپ ۱۹۷۰ مقاله VI. Whiteman در ص ۱۳۸ این مطلب تأیید

در سال ۱۹۷۶ به امضاء رسیده بود^{۱۷۵} کمیته روابط خارجی سنای امریکا اعلامیه ای در ۵ بند راجع به «لزوم گسترش دموکراسی» در اسپانیا به پیوست متن معاهده به تصویب سنا رسانید که بعداً پارلمان اسپانیا با آن مخالفت نمود. راه حلی که وزارت امور خارجه امریکا اندیشید و با مقامات اسپانیائی به توافق رسید این بود که اعلامیه سنا صرفاً به عنوان یکی از ضمیمات سند تصویب سنا آورده شود و نه اینکه مورد مبادله اسناد تصویب بین دولتین قرار گیرد.^{۱۷۶} به عبارت دیگر، اعلامیه سنا و قیود مندرج در آن به عنوان یک شرط ضمیمه ای که طرف امریکائی بطور یکجانبه برای تصویب معاهده مزبور قائل گردیده است، تلقی شود.^{۱۷۷}

بسیاری از حقوقدانان معتقدند که نتیجه شروطی که قوه مقننه برای تصویب یک معاهده قائل شده است، طرح یک پیشنهاد مجددی است که اگر طرف دیگر معاهده از پذیرفتن آن امتناع نماید، هم معاهده و هم شروط پیشنهادی، چه از نظر حقوق داخلی و چه از نظر حقوق بین الملل، منتفی و بلااعتبار تلقی خواهد شد و چنانچه طرف دیگر معاهده آن شروط را بپذیرد، همه آنها معتبر خواهد بود.^{۱۷۸} اما چنانچه شروط تصویب پس از مذاکره و موافقت نماینده مختار کشور خارجی مشخص شده باشد، خصوصاً اگر مربوط به تفسیر مندرجات عهدنامه ای باشد که موضوع تصویب قوه مقننه است، شرط و قید صحیح بوده و بدون تردید اعتبار معاهده در چهار چوب

→ شده است. در مقاله ای که آقای Connally در مجله حقوق و سیاست بین المللی دانشگاه نیویورک سال ۱۹۷۸ (دوره ۱۱، ص ۳۲۳ به بعد) تحت عنوان «قدرت مشروط کردن و اصلاح» معاهدات نوشته است، سابقه این رویه را در امریکا از سال ۱۷۹۴ نقل می کند.

۱۷۵. مورخ ۲۴ ژوئن ۱۹۷۶ مندرج در مجموعه معاهدات سازمان ملل متحد.

۱۷۶. رک. به مقاله R. Lillich تحت عنوان U.S. Ratification of the Human Rights treaties, with or without Reservation در مجله A.J.I.L. ژورنال امریکائی حقوق بین الملل، سال ۱۹۸۲، ص ۶۶۶ به بعد.

۱۷۷. رک. به مجموعه The Thered Presidency. 21 (چاپ ۱۹۸۱ T. Frank مقاله «مرون»).

۱۷۸. رک. به کتاب «الیاس» رئیس سابق دیوان بین المللی دادگستری به نام «حقوق جدید معاهدات»، چاپ لندن، ص ۲۸ به بعد.

تفسیر آن که به صورت شرط و قید در متن مصوبه قوه مقننه ذکر گردیده است، پذیرفته می‌باشد؛ مانند شروطی که مجلس شورای ملی (دوره چهارم) در مورد تفسیر فصول پنجم و ششم عهدنامه مودت ایران و روسیه شوروی مورخ فوریه ۱۹۲۱ قائل شده و بر اساس آن و موافقت وزیر مختار شوروی در تهران عهدنامه مذکور را به تصویب رسانیده است.^{۱۷۹} این نوع قید در تصویب معاهدات بسیار رایج بوده و به نام «اعلامیه تفسیری»^{۱۸۰} خوانده می‌شود.

۱۷۹. رجوع کنید به اظهارات مخبر کمیسیون امور خارجه در مجلس جدی ۱۳۰۰ (صورت مشروح مذاکرات مجلس شورای ملی سابق، دوره چهارم، ص ۲۹۹، ستون ۲ چاپ ۱۳۳۰ شمسی، چاپخانه مجلس): «نصرت الدوله فیروز با ملاحظه به نکات معروضه پس از مذاکره با مقامات لازمه با موافقت هیئت دولت دارای این عقیده شده است که با استناد به مراسله نماینده مختار دولت روسیه که در جواب مراسله وزارت امور خارجه نوشته شده و عین آن به این راپورت ضمیمه می‌شود در مجلس شورای ملی به اطمینان و وعده مندرجه در این مراسله، عهدنامه منعقد بین دولت ایران و دولت روسیه را تصویب کند و مذاکراتی که در اطراف این قضیه در کمیسیون شد مطلب را کاملاً مکشوف نمود که در واقع این مراسله یک جزو لایتجزای این عهدنامه است، زیرا در این مراسله قسمت مهمی مربوط به ماده ۵ و ۶ است و ماده ۵ و ۶ بموجب این مراسله توضیح شده و اشکالات... بواسطه این توضیح رفع می‌شود و تصور می‌کنم همین طور که با در نظر گرفته شدن ماده دیگر نیز با موافقت طرفین اصلاح شد و...». لازم به یادآوری است که متن ماده واحده مصوب مجلس صریحاً اعلام نموده «به استناد مراسله شماره ۱۶۰۰ مورخه ۲۰ قوس ۱۳۰۰ نماینده مختار دولت روسیه شوروی...». متن مراسله وزیر امور خارجه ایران و پاسخ وزیر مختار در مجموعه معاهدات دو جانبه چاپ ۱۹۶۹، ج ۱، ص ۶۰ و ۶۱ چاپ شده است. همچنین در توشیح احمدشاه به مبادله اسناد تصویب این معاهده صریحاً به مراسله مذکور اشاره شده است (مجموعه قوانین - عهدنامه های مجلس مقدس شورای ملی در چهار دوره تقنینیه، جزوی ۱۳۰۲، مطبعه مجلس، ص ۶۰۴ به بعد). بالعکس تصویب قطعنامه مشیرالدوله راجع به تفسیر ماده ۱۳ عهدنامه (با این متن: «چون امتیاز خوشناریا به جهت اینکه مراحل قانونی را طی نکرده کان لم یکن است لهذا واضح است که فصل ۱۳ عهدنامه بین ایران و روسیه شامل آن نمی‌شود») (مشروح مذاکرات مجلس، ص ۳۲۱، ستون ۳). چون به روسها ابلاغ نگردیده فقط در حد قانون داخلی واجد اعتبار است. البته مسئول روابط عمومی وزارت امور خارجه در نامه شماره ۵۳۰ مورخ دی ماه ۶۵ که کپی آن در کیهان هوایی اواخر دی ماه ۱۳۶۵ چاپ شده، گفته شده ماده ۱۳ بکنی لغوشده است.

180. Déclaration d'interprétation.

در امریکا در موارد بسیاری تصویب معاهده توسط سنا همراه شرطی که در اعلامیه تفسیری ذکر گردیده انجام شده است.^{۱۸۱} همچنین پارلمانهای فرانسه^{۱۸۲} و آلمان فدرال^{۱۸۳} در بعضی موارد پس از صدور اعلامیه تفسیری، مبادرت به تصویب معاهده می نمایند. در ایران علاوه بر سابقه تاریخی عهدنامه مودت ایران و روسیه شوروی و تفسیر فصول پنجم و ششم و سیزدهم که در صفحات قبل بیان شد در سالهای اخیر بسیاری از تغییراتی که بر متن معاهدات بین المللی در مجلس توسط نمایندگان پارلمان افزوده شده است، جنبه تفسیری دارد که حداقل دولت ایران را ملزم به توجه داشتن به تفسیر مذکور می نماید.^{۱۸۴}

۱۸۱. سنای امریکا هنگام تصویب معاهدات زیر اعلامیه های تفسیری صادر نموده است: اعلامیه عمومی انصراف از جنگ مورخ ۲۷ اوت ۱۹۲۸ (متن آن در مجموعه قوانین سال ۱۳۰۸، ص ۱۵ و مجموعه قراردادهای بین المللی هدایتی، ص ۶۶)؛ عهدنامه دریائی لندن مورخ ۲۲ آوریل ۱۹۳۰؛ معاهده لندن درباره نیروهای اتلانتیک شمالی مورخ ۱۹ ژوئن ۱۹۵۱؛ عهدنامه صلح با ژاپن مورخ ۸ سپتامبر ۱۹۵۱؛ عهدنامه دفاع مشترک با کره جنوبی مورخ اول اکتبر ۱۹۵۳. بالعکس سنای امریکا به پیشنهاد کنده رئیس جمهور وقت طرح بعضی از نمایندگان داور بر صدور اعلامیه تفسیری به معاهده مسکو مورخ ۵ اوت ۱۹۶۳ درباره ممنوعیت بعضی از آزمایشهای هسته ای را نپذیرفته است.

۱۸۲. پارلمان فرانسه هنگام تصویب معاهده فرانسه و تونس مورخ ۸ ژوئن ۱۸۷۸ یک اعلامیه تفسیری بر ماده ۲ بند ۳ راجع به اوراق قرضه ای که توسط تونس انتشار یافته صادر نموده است. همچنین در هنگام تصویب موافقتنامه پرداخت دیون جنگ بین متفقین مورخ ۲۹ آوریل و ۱۲ ژوئیه ۱۹۲۶ علی رغم مخالفت سنای امریکا، پارلمان فرانسه اعلامیه تفسیری مبنی بر اینکه پرداخت دیون منوط به این است که آلمان غرامت جنگی را بپردازد صادر نمود (به پانویس ۱۷۳ مراجعه شود). بالاخره پیمان اتلانتیک شمالی مورخ ۴ آوریل ۱۹۴۹ پس از صدور اعلامیه تفسیری مورخ ۲۹ ژوئیه ۱۹۴۹ به تصویب شورای جمهوری فرانسه رسید.

۱۸۳. پارلمان آلمان فدرال (بونداستگ) در تاریخ ۱۶ مه ۱۹۶۳ هنگام تصویب معاهده همکاری فرانسه و آلمان مورخ ۲۲ ژانویه ۱۹۶۳ متن قطعنامه ای را به تصویب رسانید که به عنوان «مقدمه بر معاهده» نامیده و در آن تصریح شده است که پیمان اتلانتیک شمالی با معاهده تأسیس اتحادیه اقتصادی اروپائی قابل جمع است.

۱۸۴. فی المثل در موافقتنامه بلندمدت بازرگانی بین ایران و پاکستان (مجموعه قوانین ۱۳۶۲، ص ۲۹) به قسمت آخر ماده ۱ «کالاهای قابل صدور» افزوده شده است: «در حال و آینده» و نیز موارد دیگر. رک. به پانویس شماره ۱۲۶.

نکته سوم

نحوه رسیدگی مجلس شورا به لایحه معاهده بین المللی

چون لایحه معاهده بین المللی طبق آئین ویژه ای که در ماده ۱۰۹ به بعد آئیننامه داخلی مجلس تشریح شده مورد رسیدگی قرار می‌گیرد، لازم است نحوه رسیدگی مجلس شورا در مسائلی مانند تعداد شور لایحه (الف)، امکان تقاضای فوریت برای رسیدگی مجلس (ب)، و طبع و توزیع متن معاهده برای نمایندگان مجلس (ج)، مورد بررسی قرار گیرد:

الف. یک شوری بودن تصویب معاهدات

از خصوصیات معاهدات عادی، یک شوری بودن آنها است (ماده ۱۱۱ آئیننامه داخلی مجلس مندرج در پانویس ۱۴۱ همین مقاله). برعکس، اگر دولت برای معاهده قید مهم قائل شده باشد و یا کمیسیون مربوط تا یک هفته چنین قیدی را پیشنهاد کند و مورد تصویب مجلس واقع شود، رسیدگی به آن مثل لوایح قوانین داخلی دوشوری خواهد بود (ماده ۱۱۲ آئیننامه داخلی مجلس مندرج در پانویس ۱۴۲).

البته تاکنون برای هیچ معاهده ای قید اهمیت درخواست نشده است و بنابراین بایستی کلیه معاهدات پس از تاریخ لازم الاجرا شدن آئیننامه جدید مجلس (یعنی شهریور ۱۳۶۲) به صورت یک شوری مورد رسیدگی مجلس قرار گرفته باشد. ۱۸۵ معذک در عمل ظاهراً بر اثر اشتباه

۱۸۵. ریاست مجلس تاکنون یک شوری بودن معاهدات را در موارد متعدد مورد توجه و تذکر قرار داده اند. نگاه کنید به مشروح مذاکرات مجلس مورخ ۱۵/۱/۶۳، ص ۲۹: «این به صورت موافقتنامه است که یک شوری است و دوشوری نیست». همچنین در جلسه مورخ ۳/۶/۶۲، ص ۱۸، س ۱: «این موافقتنامه است و یک شوری هم نیست». و نیز در جلسه مورخ ۲/۳/۶۳، ص ۳۵: «رئیس — یک شوری است، کلیات ندارد (هادی — پیشنهاد داریم)

←

مسئولان دفتری مجلس شورای اسلامی کلیه لوائح مربوط به معاهدات، خودبخود در دو مرحله مورد شور و بررسی قرار می‌گیرد: یک بار در کلیات و شور دوم در باره مواد معاهده^{۱۸۶}؛ هر چند از نظر کیفی هیچگونه تفاوتی بین این دو شور عملاً وجود ندارد و بندرت تک تک مواد در جلسه علنی مورد بحث و فحوص قرار می‌گیرد. البته در بعضی موارد استثنائی لوائح معاهده در یک شور مورد رسیدگی و تصویب مجلس قرار گرفته و آئیننامه مجلس رعایت شده است.^{۱۸۷}

ب. تقاضای فوریت در تصویب معاهدات

با توجه به اینکه در مواد ۱۰۹ به بعد آئیننامه داخلی مجلس که اختصاص به نحوه تصویب معاهدات در مجلس دارد، هیچگونه اشاره‌ای به درخواست فوریت برای طرح و رسیدگی به معاهدات نشده است، برخی از

→ پیشنهاد قابل بحث نیست در قراردادها». و باز مذاکرات مورخ ۱۷/۱۰/۶۴، ص ۲۴: «رئیس [فوریت] تصویب نشد. بطور عادی مطرح می‌شود. اگر قرارداد باشد یک شوری است و با هر سرعتی که آقایان می‌خواهند انجام خواهد شد».

۱۸۶. فی المثل کنوانسیون گمرکی: مربوط به حمل و نقل بین‌المللی تحت کارانه‌های «تیسر» (مورخ نوامبر ۱۹۷۵ - ژنو) (مجموعه قوانین ۱۳۶۳) در تاریخ ۱۵/۱/۶۳ تحت عنوان تصویب کلیات لایحه الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون مزبور مورد بحث قرار گرفته و ریاست مجلس متذکر شده است که لایحه «به صورت یک شوری است و دوشوری نیست» (صورت مشروح مذاکرات، جلسه ۶۰۵). معذک همین لایحه مجدداً در تاریخ ۱/۳/۶۳ مورد بحث و بررسی مجلس قرار گرفته و منشی جلسه رسماً به عنوان شور دوم لایحه آن را اسم برده است. (ص ۳۳ صورت مشروح مذاکرات ۱/۳/۶۳). در مورد کنوانسیون اینمارسات (رک. به پانویس ۱۴۳) در جلسه ۱۳/۲/۶۲ به تصویب رسیده است.

۱۸۷. از این قبیل است تصویب لایحه استمهال دیون پاکستان (مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی مورخ ۳/۶/۶۳، ص ۱۶ به بعد) (رک. به پانویس شماره ۱۵۱) و تصویب قانون فروش و تحویل نفت مجانی به دولت سوریه و استمهال دیون آن (مذاکرات مجلس مورخ ۲/۳/۶۳، صفحات ۳۰ و ۳۳). چنانکه در پانویس ۱۵۵ نقل کردیم، ریاست مجلس اعلام نموده است لایحه یک شوری است، کلیات ندارد. نیز در مورد موافقتنامه حمل و نقل ایران و مجارستان، رجوع کنید به پانویس ۱۴۲.

نمایندگان مجلس درخواست فوریت برای تصویب معاهده راخلاف قانون دانسته‌اند.^{۱۸۸} ولی به نظر می‌رسد که سکوت ماده ۱۰۹ و بعد آن و عدم اشاره به امکان تقاضای فوریت در باره تصویب معاهده دلیل بر ممنوع بودن آن نیست. اصولاً آئین ویژه تصویب معاهدات در مجلس شامل مقرراتی است در نحوه شور و تعداد آن، زمان نطقهای موافق و مخالف و عدم امکان دخل و تصرف در جملات معاهده. برعکس، این مقررات ارتباطی به نحوه نوبت دادن و تقدّم و تأخّر مذاکرات راجع به لوایح مختلف ندارد و تشخیص عادی و یا فوری بودن لایحه در این مواد ذکر نشده است. حتی با تفسیر لغوی مواد آئیننامه داخلی نیز می‌توان استدلال کرد که ترتیب تقدیم لوایح و طرحها و نیز مسئله فوریت لوایح در ماده ۱۱۵ به بعد آئیننامه داخلی مجلس ذکر شده که در فصل هفتم آن قرار دارد، و لذا مستقلاً از فصل ششم (که نحوه رسیدگی معاهدات در آن آمده) تلقی می‌شود. و بدین لحاظ هیچ تفاوتی در موضوع لایحه (معاهده بین المللی باشد یا قانون داخلی) از نظر فوری یا عادی بودن در رسیدگی آن وجود ندارد. به عبارت دیگر، یک معاهده را می‌توان با فوریت مورد رسیدگی و شور قرار داد، همچنانکه یک لایحه قانون داخلی را بدین نحو می‌توان در مجلس مورد بحث قرار داد.

۱۸۸. رجوع کنید به عنوان نمونه به اظهارات آقای زرهانی در مشروح مذاکرات مجلس جلسه مورخ ۶۳/۳/۱، ص ۳۱ و نیز مشروح مذاکرات مجلس در جلسه ۷۹ مورخ ۵۹/۹/۱۱ در مورد تصویب دو فوریت لایحه موافقتنامه حمل و نقل زمینی بین وزارت راه و ترابری جمهوری اسلامی ایران و اتحادیه کل انتفاعی و بازرگانی سایوس ترانزیت شوروی که مخالفان فوریت به ماده ۸۱ آئیننامه داخلی مجلس استناد می‌نمودند و عدم حضور وزیر مربوطه یا معاون پارلمانی که رسماً به مجلس معرفی شده باشد را دلیل بر عدم امکان رسیدگی به فوریت می‌دانستند. مجاس معذک دو فوریت را مورد تصویب قرار داد.

همچنین در مورد تقاضای فوریت تصویب مقاله نامه پستی جهانی یکی از نمایندگان در جلسه مورخ ۶۴/۱۰/۱۷ (نگاه کنید به مشروح مذاکرات مجلس در تاریخ مذکور، ص ۲۴) اعلام نموده است: «اگر چنانچه [این مقاله نامه] جزء معاهدات و عهدنامه‌ها و قراردادهای معمولی است که اصلاً یک شوری خواهد بود حالا یک فوریتش که تصویب نشود یک شوری است...». مجلس تقاضای دولت را در مورد فوریت این لایحه رد کرد.

همین استدلال^{۱۸۹} موجب شده است بعضی از معاهدات با فوریت مورد رسیدگی و تصویب پارلمان قرار گیرد.^{۱۹۰} ولی اعطای فوریت به معنی این نیست که سایر مقررات آئیننامه داخلی به اجرا گذارده نشده و فی المثل تغییری در تعداد شورها و یا طبع و توزیع متن معاهده وارد شود. فوری بودن رسیدگی یک معاهده فقط به معنی تسریع در طی مراحل بحث و بررسی در کمیسیون و شور در مجلس یعنی تقدّم و تأخّر لوایح است.^{۱۹۱} لازم است یادآوری شود که تقاضای دولت در فوریت رسیدگی به یک معاهده بایستی مستند به دلایلی باشد که فوری بودن و مخاطراتی که از تأخیر آن ایجاد می شود را اثبات نماید و نه اینکه صرف عدم امکان مناقشه در موادّ معاهده و «رفع و رجوع کردن» تصویب آن مورد نظر باشد.

ج. طبع و توزیع معاهده در مجلس

طبق موادّ ۱۰۸ و ۱۰۹ آئیننامه داخلی مجلس مصوّب ۶۲/۲/۱۸ موادّ معاهدات اعمّ از عهدنامه، مفاوله نامه و یا موافقتنامه ها باید «ضمیمه لایحه قانونی» بوده، «و بلافاصله طبع و در میان نمایندگان توزیع» شود.^{۱۹۲} اما آیا این الزام شامل کلیه معاهدات می شود، صرف نظر از دوجانبه یا چندجانبه بودن معاهده؟ و یا فقط ناظر بر معاهدات دوجانبه است، چون

۱۸۹. رک. به مشروح مذاکرات مجلس مورخ ۶۳/۳/۱، ص ۳۱: «رئیس — ... فوریتها فوق آن روال [یعنی آئین ویژه رسیدگی به معاهدات] است. در تمام موارد هر طرح و لایحه ای که بیاورد روالش این است که به کمیسیون برود. همان طرز عمومی اگر در موردی دو فوریت تصویب کردیم یا یک فوریت تصویب کردیم این روال را عوض می کند».

۱۹۰. مانند موافقتنامه حمل و نقل ایران و شوروی. رک. به پانویس ۱۸۸ و تصویب قانون فروش و تحویل نفت مجانی به دولت سوریه و استمهال دیون طبق قرارداد شماره ۴۰۸/۸۳/۸۴ (مجموعه قوانین ۱۳۶۳، ص ۱۴ و ۱۵).

۱۹۱. رک. به مشروح مذاکرات مجلس، جلسه ۶۲۳، مورخ ۶۳/۳/۲، ص ۳۰ و ۳۳ در مورد فروش و تحویل نفت مجانی به دولت سوریه و نیز جلسه ۶۲۴، مورخ ۶۳/۳/۵، ص ۲۸.
۱۹۲. متن موادّ ۱۰۸ و ۱۰۹ در پانویس ۱۴۰ آورده شده است.

نمی‌توان در خارج از مجلس و سازمانهای دولتی بدان دسترسی یافت؟ این مسئله در مجلس شورای اسلامی بارها مورد بحث و مذاکره قرار گرفته و تفسیر مواد فوق‌الذکر آئیننامه با ابهاماتی مواجه شده است. البته مواد ۱۰۸ و ۱۰۹ مطلق است و این الزام قانونی را در طبع و توزیع معاهده به موارد معینی اختصاص نداده است؛ معذک پارهای از نمایندگان، هنگام بحث و شور در مورد معاهدات، ضرورت طبع و توزیع متن آنها را منحصر به معاهدات دوجانبه دانسته‌اند^{۱۹۳} و حتی در بعضی موارد، مقاوله‌نامه‌ها (کنوانسیونهای) بین‌المللی بدون ارائه متن کامل آن مورد بحث و تصویب قرار گرفته‌اند^{۱۹۴}؛ در حالیکه در مواردی دیگر به علت عدم پخش متن کنوانسیون در مجلس، رسیدگی به بعد موکول شده است.^{۱۹۵} در هر حال، پس از این نشیب و فرازها هم اکنون مواد ۱۰۸ و ۱۰۹ آئیننامه قواعدی عام و

۱۹۳. مشروح مذاکرات مجلس مورخ ۶۳/۲/۳۱، ص ۲۴، اظهارات آقایان شبیانی و هادی. ولی پارهای از نمایندگان مانند آقایان هراتی و موحدی ساوجی و صبوری ارائه هرگونه متن معاهده را به مجلس ضروری دانسته‌اند.

۱۹۴. در هنگام تصویب کنوانسیون گمرکی مربوط به حمل و نقل بین‌المللی کالا تحت کارنامه‌های «تیر» آقای رئیس مجلس در جلسه ۶۱۹ مورخ ۶۳/۳/۱ (صورت مشروح مذاکرات، ص ۳۴) طبع و توزیع معاهده را غیرضروری دانسته‌اند، به دلیل اینکه «اینها چیزهایی نیست که به مجلس بیاورند چاپ کنند... اگر خواستید تحقیق بکنید اینها هم در اختیارتان گذاشته می‌شود که نماینده‌ها بروند تحقیق کنند». علیهذا بدون طبع کنوانسیون مبادرت به رأی‌گیری درباره آن شده است. نایب رئیس مجلس برعکس در جلسه مورخ ۶۲/۲/۳۱، ص ۲۳ اعلام نموده است: «اگر از نظر آئیننامه‌ای می‌فرمایند، به نظر می‌رسد که در قراردادی که جدیداً تنظیم بشود و ابتدائی باشد چنین مسئله‌ای ممکن باشد، ولی [دستور مجلس] یک قرارداد جدید تنظیم شده بین ایران و کشورهای دیگر نیست، بلکه یک قرارداد بین‌المللی [چندجانبه] هست و فهرست کشورهای آن که با آن عمل می‌کنند [یعنی بدان ملحق شده‌اند] در اینجا هست...». و نیز بعضی از نمایندگان بین‌الحاق ابتدائی به یک معاهده و اصلاحاتی که به یک معاهده وارد می‌شود فرق گذاشته‌اند و لزوم طبع معاهده برای نمایندگان را در مورد اخیر منحصر به موارد اصلاح معاهده می‌دانند.

۱۹۵. تصمیم آقای نایب رئیس مجلس در جلسه ۶۱۸ مورخ ۶۳/۲/۳۱، ص ۲۵. ولی ایشان قبلاً (چنانکه در پانویس ۱۹۴ آمد) از نظریه انحصار الزام طبع و توزیع معاهده به معاهدات دوجانبه طبق ماده ۱۰۹ آئیننامه دفاع کرده بودند.

مطلق شناخته می‌شود و رویه معمول این شده است که برای شوریک معاهده در مجلس قبلاً باید متن آن در اختیار کلیه نمایندگان قرار گیرد، اعم از اینکه معاهده دوجانبه باشد یا چندجانبه. خصوصاً پس از نظریه شورای نگهبان مورخ خرداد ۱۳۶۳ که اعلام نموده برای تصویب یک معاهده لازم است متن آن به مجلس ارائه شود^{۱۹۶}، این رویه علی‌رغم مشکلات عملی آن بیشتر تقویت گردیده است. برای تسهیل این امر اخیراً از روشی استفاده می‌شود که بموجب آن در مورد کنوانسیونهای مفصل و فنی، دولت مبادرت به تهیه گزارشی تفصیلی در مورد خصوصیات مقاله نامه و آثار و نتایج آن و اجمالی از مندرجات نموده و آن را در اختیار کمیسیون مربوطه برای مراجعه و استفاده نمایندگان مجلس قرار می‌دهد^{۱۹۷}. این رویه هر چند تا اندازه‌ای مفید و حتی لازم می‌باشد اما در هر حال متن کامل کنوانسیون بایستی حداقل در نسخه‌هایی محدود ولی در فرصت کافی در اختیار کلیه اعضای پارلمان جهت مطالعه و بررسی قرار داده شود.

بدین ترتیب پس از پایان رسیدگی و تصویب معاهده در مجلس شورای اسلامی متن آن متعاقباً جهت تأیید به شورای نگهبان ارسال خواهد شد، چنانکه این مرحله مهم را در صفحات آتی مورد مطالعه قرار می‌دهیم.

تأیید معاهده توسط شورای نگهبان

هر چند قانون اساسی در مورد تصویب معاهدات، اشاره‌ای به

۱۹۶. مشروح مذاکرات مجلس مورخ ۶۳/۳/۵، ص ۲۸، اظهارات مخبر کمیسیون به نقل از راهنماییهای شورای نگهبان (نیز رک. به پانویسهای ۱۲۰ و ۷۲ قسمت اول).

۱۹۷. چنانکه در مورد تصویب مقاله نامه پستی جهانی و موافقتنامه مربوط به امانات پستی و آییننامه‌های اجرائی آنها و اساسنامه اتحادیه پستی جهانی منعقد در کنگره ریودوژانیرو ۱۹۷۹، در نوبت دوم رسیدگی مجلس یعنی شور مورخ ۱۷/۱۰/۶۴ (ص ۲۳ مشروح مذاکرات مجلس) گزارشی به صورت جزوه از تفاوت‌های مقاله نامه مذکور با مقاله نامه قبلی پیش از تجدید نظر تهیه و در اختیار نمایندگان مجلس قرار داده شده است.

صلاحیت شورای نگهبان ننموده است (بخلاف صلاحیت مجلس شورا مندرج در اصل ۷۷ و صلاحیت رئیس جمهور مندرج در اصل ۱۲۵)، ولی نظر به اصل ۹۴ قانون اساسی که مقرر می‌دارد: «کلیه مصوبات مجلس شورای ملی باید به شورای نگهبان فرستاده شود. شورای نگهبان موظف است آن را حداکثر ظرف ده روز از تاریخ وصول از نظر انطباق بر موازین اسلام و قانون اساسی مورد بررسی قرار دهد و چنانچه آن را مغایر ببیند برای تجدید نظر به مجلس بازگرداند. در غیر این صورت مصوبه قابل اجرا است»^{۱۹۸} و به لحاظ عمومیت این اصل و اطلاق عبارت «کلیه مصوبات» در ابتدای آن، تأیید شورای نگهبان نسبت به معاهدات منعقدہ بین دولت ایران و دولت (های) خارجی ضروری می‌باشد.

روشی که در ابتدا شورای نگهبان نظرات خود را در مورد معاهدات بین‌المللی اعمال می‌نمود به صورت تأیید مشروط مندرجات معاهده بود، بدین معنی که اگر شورای نگهبان قسمتی از مندرجات معاهده را مغایر با موازین اسلامی و قانون اساسی تشخیص می‌داد، در نظریه خود این مطلب را تصریح می‌نمود و بعد به مجلس شورای اسلامی ارسال می‌داشت و نهایتاً شروط مذکور توسط نخست‌وزیر به وزارتخانه ذیربط به ضمیمه معاهده ابلاغ و در روزنامه رسمی منتشر می‌گردید و همچون شروطی بر تصویب معاهده از طرف مقامات تقنینی ایران در قبال کشور خارجی محسوب می‌شد. در بعضی موارد این نظرات حتی در باره مقدمه معاهده که فاقد حجیت است^{۱۹۹} مطرح شده^{۲۰۰} و یا در مورد مسائل شکلی معاهده از قبیل تاریخ

۱۹۸. به اصول ۹۱ و ۹۳ و ۹۶ قانون اساسی نیز مراجعه شود.

۱۹۹. رک. به فصل اول این مقاله.

۲۰۰. شورای نگهبان در نظریه شماره ۷۸۲۰ مورخ ۱۰/۱۲/۶۱ خود (مجموعه قوانین ۱۳۶۱ نظریه‌های ش. ن. ص ۳) در مورد موافقتنامه همکاری اقتصادی، علمی و فنی بین ایران و لیبی (مجموعه قوانین ۱۳۶۱، ص ۱۸۳) به ریاست مجلس چنین اظهار نظر نموده است: «نظر به اینکه در مقدمه عبارت «نظام اقتصادی جهانی نوین» با توجه به عبارات قبل و بعد آن ایشعار به نظام سوسیالیزم دارد، از لحاظ انطباق با موازین شرعی به تأیید اکثریت فقهای شورا نرسید».

تنظیم معاهده ۲۰۱ و یا راجع به تفسیریکی از مقررات معاهده عنوان گردیده است. ۲۰۲

ولی اخیراً شورای نگهبان همسان با رویه ویژه‌ای که مجلس شورای اسلامی برای تصویب معاهدات اتخاذ نموده است^{۲۰۳}، به جای بیان شروط و قیود خود بر معاهده منعقد، لایحه را به مجلس عودت می‌دهد تا مجلس مواضع مورد اشکال را به دولت تذکر دهد و دولت نیز با مذاکره با کشور خارجی اقدام به رفع اشکال در متن معاهده نموده و گزارش امر را جهت اتخاذ تصمیم نهائی به اطلاع شورای نگهبان برساند.^{۲۰۴}

با تأیید معاهده توسط شورای نگهبان تصویب مقامات قانونگذاری کشور انجام و متن معاهده توسط ریاست جمهوری به امضاء خواهد رسید.

ادامه دارد

۲۰۱. شورای نگهبان در نظریه شماره ۷۵۸۳ مورخ ۶۱/۱۱/۲۶ (مجموعه قوانین سال ۱۳۶۱، نظریه‌های شورای نگهبان، ص ۲) راجع به [موافقتنامه] در مورد مبادلات کالا بین دولتین ایران و سوریه برای سالهای ۱۹۸۲ تا ۱۹۹۱ (مجموعه قوانین ۱۳۶۱، ص ۱۷۲) اعلام نموده است: «نظر به اینکه طبق اصل ۱۷ قانون اساسی مبداء تاریخ رسمی کشور، هجرت حضرت محمد پیامبر اسلام (ص) می‌باشد، بنابراین در اسناد و مکاتبات رسمی دولتی باید تاریخ هجری ذکر شود و عنوان لایحه و بند یک ماده یک لایحه که منحصرأ تاریخ میلادی را ذکر نموده است مغایر با قانون اساسی است...».

۲۰۲. مثلاً در موافقتنامه بلندمدت بازرگانی بین ایران و پاکستان، طبق نظریه شورای نگهبان خرید خرچنگ و امثاله منحصر به موارد مجلله آن شده است (رک. به مجموعه قوانین ۱۳۶۲، ص ۲۹).

۲۰۳. رک. به بند قبلی: روش سوم، متن و پانویس شماره ۱۶۶ به بعد.

۲۰۴. رک. به لایحه موافقتنامه حمل و نقل بین المللی از طریق جاده بین ایران و سوریه مورخ ۱۳۶۴ (اعاده شده از شورای نگهبان) شماره چاپ در مجلس ۲۱۱ - ۳۳۰ - ۱۰۷۴. چنانکه قبلاً در پانویس ۱۶۲ گفته شد، شورای نگهبان ماده ۱۰ موافقتنامه را که ظاهراً به قوای مجریه دو کشور حق تخفیف در عوارض و یا مالیاتهای موضوعه بر عبور وسائل نقلیه را اعطا نموده بود معارض قانون اساسی دانسته و به مجلس اعاده نموده بود. ریاست مجلس در جلسه مورخ ۶۵/۲/۱۶، ماده ۱۰ موافقتنامه را به نحو وسیعی تفسیر نموده و اعلام داشته اند که منظور تخفیف در عوارض و یا مالیاتها طبق قوانین داخلی دو کشور است و نه اختیار مستقل قوه مجریه.



شپښه گاه علوم انساني و مطالعات فرهنجی
پرتال جامع علوم انسانی