

تنظيم معاهدات بين المللي در  
حقوق كنوني ايران  
و مطالعه تطبيقي آن با فقه  
اسلامي  
و حقوق بين الملل معاصر  
دكتور سيدحسين عنايت

بخش 2

مراحل تنظيم معاهدات رسمي در حقوق  
ايران

با وجود اهميت زيادي كه شناسايي  
مراحل و نحوه تنظيم و لازم الاجرا شدن  
معاهدات بين المللي در حقوق ايران دارا  
مي باشد، متأسفانه اين مسئله تاكنون  
كمتر مورد توجه نويسندگان ايراني قرار  
گرفته است.<sup>1</sup> در اين بخش سعي خواهد شد

---

1. رك. به محمد مظاهر، حقوق بين الملل عمومي، تهران،  
دانشگاه تهران - 1326. عيسي صديق اعلم، حقوق بين الملل،  
تهران - 1330 قمری. محمد صفدری، حقوق بين الملل عمومي  
به كوشش اميرھوشنگ شريفی، دانشگاه تهران - 1341/1340  
(درج 1 نيمي از ص 167 به اين مسئله اختصاص داده شده  
است). عباس قره باغي و حسين پرنديان، حقوق و روا بط  
بين المللي، تهران - 1337، ص 268. مشيرالدوله پيرنيا،  
حقوق بين الملل، تهران - 1317/1319، ص 336، مهدي كينيا،  
مقدمه حقوق بين الملل عمومي، تهران، دانشكده علوم

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.<sup>2</sup> 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

---

معقول و منقول - 1340. سیروس خبیری، قانون بین‌المللی، تهران - 132، ص 289. در کتاب آقای وحید مازندرانی که در 1341 به نام «راهنمای عهد و عهدنامه‌های تاریخی ایران» توسط ابن‌سینا منتشر شده فقط حدود 9 صفحه در مقدمه به این موضوع پرداخته شده است.

2. رک. به بخش اول، فصل دوم، پانویس 33 به بعد.

3- 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 فی‌المجلس 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 2 قانون اهداف و وظایف وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی مصوب 65/9/30 می‌باشد که تصریح نموده است: «بند 6. انعقاد قرارداد در زمینه مبادلات مربوطه، با همکاری و هماهنگی وزارت امور خارجی»<sup>4</sup> که از وظایف وزارتخانه مذکور می‌باشد.

---

3. بخش 1، فصل 2، بند دوم: تفاهم‌نامه‌های بین‌المللی و پانویس 65.

4. هرچند در این قانون کلمه «قرارداد» به‌کار برده شده، ولی در واقع منظور همان تفاهم‌نامه بوده است.

## تقسیم‌بندی عناوین این بخش

به‌طور کلی در ایران معاهدات رسمی طی سه مرحله تهیه و لازم‌الاجرا می‌گردند.<sup>5</sup> در مرحله نخست، به‌دنبال انجام مذاکرات بین نمایندگان دو کشور، متن تهیه شده توسط آنان مقدماً به امضا می‌رسد (فصل اول)؛ در مرحله بعدی متن مذکور مورد بررسی و سپس تصویب مقامات تقنینی عهدنامه‌ها\* در ایران و کشور دیگر واقع خواهد شد (فصل دوم)؛ و بالاخره پس از مبادله اسناد تصویب معاهده (فصل سوم)، مندرجات آن لازم‌الاجرا خواهد گردید.

---

5. تفکیک بین سه مرحله تنظیم و لازم‌الاجرا شدن معاهدات بین‌المللی که عبارتند از: امضا (Signature)، تصویب (Ratification) و مبادله اسناد تصویب (echange de documents de la ratification)، تقریباً در کشورهای مختلف جهان معمول می‌باشد (شارلروسو، حقوق بین‌الملل عمومی، پاریس - سیره، ج 1، شماره 60، ص 84 به بعد. اوپنهایم، حقوق بین‌الملل، چاپ لندن، ج 1، شماره 491 به بعد، ص 878. براون‌لی، اصول حقوق بین‌الملل، چاپ اکسفورد - 1983، ص 600 به بعد (که قسمتی از آن در مجله دفتر حقوقی دفتر خدمات حقوقی بین‌المللی شماره 5 - بهار 1365، ص 177 به بعد توسط آقای قطینه ترجمه شده است). پل روتر، مقدمه‌ای بر حقوق معاهدات، در سهای انستیتوی دانشگاهی مطالعات عالی بین‌المللی، ژنو - 1986. گوگنهایم، شرح حقوق بین‌الملل عمومی، ج 1، چاپ دوم، ژنو، شماره 113 به بعد. مک‌نایر، حقوق معاهدات، لندن - 1961، ص 75 به بعد. الیاس (رئیس سابق دیوان بین‌المللی دادگستری)، حقوق جدید معاهدات، لندن - 1974.

\* . Treaty making power.

مرحله نخست از مراحل فوق‌الذکر در صلاحیت قوه مجریه می‌باشد؛ مرحله دوم در صلاحیت مجلس شورای اسلامی، شورای نگهبان و ریاست جمهوری است؛ و مرحله سوم شامل اقدامات اداری و دیپلماسی است که توسط وزارت امور خارجه انجام می‌شود. بدین‌لحاظ این بخش به سه فصل تقسیم می‌شود:

فصل اول: مذاکره و امضای مقدماتی معاهدات.

فصل دوم: تصویب معاهدات.

فصل سوم: مبادله اسناد تصویب معاهدات.

## 1

### مذاکره و امضای مقدماتی معاهدات

انعقاد هرگونه معاهده‌ای معمولاً به انجام مذاکرات بین نمایندگان دو کشور وابسته است. چنانچه این مذاکره موافقت‌آمیز باشد و بر سر متن نهایی 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.

### بند یکم

#### 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 71 قانون اساسی). در مورد معاهدات، طبق اصل 77 تصویب آنها به عهده مجلس است. بالعکس، انجام مذاکره از امور اجرایی است و بنابراین خارج از صلاحیت پارلمان قرارداد<sup>6</sup> در عین حال، ممکن است قبلاً بین

---

6. چنانچه در مشروح مذاکرات مجلس این امر به‌کرات مورد تأیید قرار گرفته که انجام مذاکره برای انعقاد هرگونه معاهده بین‌المللی با کشور خارجی به‌عهده دولت یعنی قوه مجریه است. (مشروح مذاکرات مجلس مورخ 61/12/2، ص 19، ستون 2، اظهارات رئیس مجلس).

قوه مجریه و قوه مقننه نسبت به تنظیم يك معاهده بين المللي هماهنگي و همفكري لازم ایجاد شود و في المثل کمیسیون امور خارجي مجلس پیشنهاداتي در مورد مذاکرات به مقامات اجرائي کشور ارائه نماید تا تصویب بعدي مجلس سهلتر باشد.

از طرف دیگر، هرچند به لحاظ سمت هماهنگکننده قوای سه‌گانه و ریاست قوه مجریه (اصل 113) که رئیس جمهور دارد، امضای نهایی معاهدات توسط وی انجام می‌شود (اصل 125)، اما چون يك سمت اجرائي را برعهده ندارد<sup>7</sup> لذا مستقیماً در انجام مذاکره برای انعقاد يك معاهده شرکت نمی‌نماید.<sup>8</sup> به علاوه، اصل انفکاک دو مرحله امضای مقدماتی و تصویب نهایی معاهدات ایجاب می‌نماید که مقامی که در تصویب نهایی معاهده ذي‌مدخل است در

---

7. رك. به قانون وظایف و مسئولیتهای رئیس جمهور مصوب 1365 مجلس شورای اسلامی.

8. در مسافرت ریاست جمهوری اسلامی ایران به کشور تانزانیا در 1364، موافقتنامه روابط فرهنگی ایران و تانزانیا از طرف ایران توسط وزیر امور خارجه به امضا رسیده است. همچنین در سفر ریاست مجلس چین در اوایل تیرماه 1364 یادداشت تفاهم‌های منعقد شده و زمینه‌های اقتصادی توسط معاون نخست‌وزیر ایران در امور اجرائي و مشاور شورای دولتي چین امضا شده است.

مذاکرات و امضای مقدماتی معاهده شرکت نداشته باشد.<sup>9</sup>

بدین جهات، انجام مذاکرات برای انعقاد معاهده از اختصاصات قوه مجریه است و شخص یا اشخاصی که اقدام به انجام مذاکره می‌نمایند باید دارای اعتبارنامه باشند.<sup>10</sup>

انجام مذاکره برای انعقاد معاهد 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.<sup>11</sup> در ایران چنین صلاحیتی برای

---

**9.** شارل روسو، **حقوق بین‌الملل عمومی**، ج 1، چاپ پاریس - 1970. در قانون اساسی 1946 فرانسه برای رئیس‌جمهور حق امضا و تصویب معاهده پیش‌بینی شده بود که موجب شگفتی حقوقدانان گردیده بود.

**10.** رك. به متن و پانویس 28. در گذشته در اکثر موارد هیئت وزیران ضمن مصوبه‌ای اختیار مذاکره و امضای سند بین‌المللی را به مقام اجرایی ذی‌ربط تفویض می‌نمود. فی‌المثل تصویب‌نامه مورخ 55/3/17 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 ضمائم مربوط را امضا نماید (مجموعه قوانین سال 1355، تصویب‌نامه‌ها، ص 4).

**11.** در سویس طبق مواد 8 و 9 قانون اساسی مورخ 29 مه 187 کانتونها استثنائاً مجاز هستند معاهداتی «درباره موضوعاتی مربوط به اقتصاد عمومی، روا بط همجواری و



استانداریها در قانون شناخته نشده است.<sup>12</sup> معذلك بعضي از استانهاي ايران در زمينه روابط تجاري، توافقيهاي، خصوصاً راجع به مبادلات تهاتري کالا، با مقامات استانهاي کشور هم جوار انجام داده‌اند که اکثراً در اجرائي موافقتنامه‌هاي منعقد شده بين دو دولت مي‌باشد<sup>13</sup> و در پاره‌اي موارد مستقلاً انعقاد يافته که اعتبار چنين توافقيهاي در حد يك «تفاهم‌نامه اجرائي»<sup>14</sup> است و نه يك معاهده بين‌المللي.<sup>15</sup>

---

انتظامي» با کشورهای همسايه منعقد نمايند، به شرط آنکه اين معاهدات تعارض با قوانين کنوانسيون سويس و يا **قوانين ساير کانتونها** نداشته باشد. همچنين طبق قانون اساسي آلمان فدرال (مورخ 8 مه 1949) ماده 32 (بند 2) «ايالات با موافقت دولت فدرال حق انعقاد موافقتنامه با کشورهای خارجي در حدود صلاحيت **قانونگذاري** خود دارند».

**12.** ر.ک. به قانون تقسيمات کشوري مصوب سال 1362.

**13.** مانند «پروتکل تجاري بين استان آذربايجان غربي ايران و استان آغري ترکيه» مورخ 65/5/12 که به امضاي استاندارهاي دو استان مذکور در اروميه رسیده است. به گزارش روزنامه‌هاي اطلاعات و جمهوري اسلامي مورخ 65/5/13 استاندار آذربايجان غربي اظهار داشته که هيئت دولت به استاندار مرزي اختياري انجام مذاکره با همتاي ترکي خود را داده است.

**14.** و يا حتي در حد يك *modus vivendi* مي‌باشد.

**15.** ر.ک. به تصويبنامه هيئت وزيران به شماره 4714 مورخ 1359/3/19 مبني «بر اجازه امضاي قرارداد صدور نفت و مشتقات آن به کشور ترکيه و ورود کالاهي مورد نياز استان به استانهاي آذربايجان شرقي و غربي» (کتاب

## ب. نحوه انجام مذاکرات بین‌المللی

نوع کلاسیک مذاکرات بین‌المللی، در مذاکره دوجانبه برای انعقاد یک معاهده بین دو کشور دیده می‌شود (1)؛ ولی در مورد معاهدات چندجانبه محدود (2) و یا معاهدات چندجانبه غیرمحدود (3)، تحولات مختلفی در فکر و عمل بین‌المللی مشاهده می‌گردد که ذیلاً بدانها اشاره خواهد شد.<sup>16</sup>

### 1. در معاهدات دوجانبه:

معمولاً وزارتخانه‌های امور خارجه دو کشور هماهنگی لازم بین سازمانهای دولتی ذی‌صلاح دو کشور برای انجام مذاکرات در پایتخت یکی از آنها را به تناوب برقرار می‌نمایند و طی یک یا چند اجلاس به این مذاکره ادامه یافته و احياناً به توافق

---

مجموعه فهرست عناوین و مقررات، ج 1، ص 1721 از انتشارات نخست‌وزیری، اداره کل تنقیح و تدوین قوانین و مقررات - 1363). تصویب‌نامه‌ای مؤخر یعنی در 59/4/25 مقرر داشته که عبارت موکول بودن اجرای موافقتنامه به تصویب قوه مقننه که در تصویب‌نامه شماره 4714 درخصوص اجازه امضای قرارداد صدور نفت و ورود کالاهای اساسی مورد نیاز استان آذربایجان شرقی و غربی ذکر شده بوده، حذف می‌گردد. (همان مرجع).

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

نهایی منتهی می‌گردد.<sup>17</sup> در پاره‌ای از موارد برای احتراز از هرگونه سوءتفاهم بعدی در تفسیر متن معاهده، صورت مشروح مذاکرات طرفین به‌عنوان سند ضمیمه معاهده به امضای نمایندگان و سپس به تصویب مقامات تقنینی دو کشور خواهد رسید، مانند صورت‌مجلس ضمیمه معاهده و دادیه و تأمینیه ایران و ترکیه مورخ 1305/2/1 که به‌عنوان سند ضمیمه، مشروح نظرات و حتی پیشنهادات اولیه دو هیئت نمایندگی - به ریاست از یک طرف رئیس الوزاری وقت ایران و از طرف دیگر سفیر ترکیه در تهران - در مورد یکایک مواد معاهده ذکر و به امضای طرفین رسیده است.<sup>18</sup>

---

**17.** در گذشته قانون لزوم تنظیم عهود تجارتي گمرکي توأمأ و اقدامات متقابله در روابط تجارتي مصوبه 17 و 21 تیر 1309 (مجموعه قوانین 1309، ص 119، چاپ اول) نحوه تنظیم معاهدات تجاري را تعیین نموده بود.

**18.** سند ضمیمه معاهده ودادیه و تأمینیه ایران و ترکیه مورخ 1305/12/11 (22 آوریل 1926)، مجموعه قوانین 1305، ص 10. نیز در کتاب **راهنمای عهود**، جمع‌آوری وحید مازندرانی، ص 51، چاپ ابن سینا - 1341. اما در کتاب **«مجموعه معاهدات دوجانبه معتبر دولت ایران تا سال 1349»** (انتشارات وزارت امور خارجه ایران) این عهدنامه نیامده است.

**تنظیم معاهدات بین‌المللی... ❖ 109**

## 2. در معاهدات چندجانبه محدود

ممکن است يك دولت و يا يك سازمان بين‌المللي كه داراي جنبه منطقه‌اي و يا سياسي محدود بوده (و لذا عضویت در آن براي همه كشورها ميسور نباشد) در صدد انجام مذاكره براي انعقاد يك معاهده بين كشورهاي ذي‌نفع باشد (مانند انجام مذكرات بين كشورهاي عضو جامعه اقتصادي اروپا و يا كشورهاي مشترك‌المنافع و يا جامعه غرب و غيره جهت انعقاد يك معاهده جديد). در اين صورت با دعوت از كشورهاي ذي‌نفع براي همكاري در تنظيم كنوانسيون، مذاكرات به صورت يك كنفرانس منطقه‌اي در كشور برگزاركننده تشكيل مي‌شود؛<sup>19</sup> ولي ممكن است كنفرانس مقدماتاً به صدور قطعنامه‌اي كه بيشتر جنبه اعلان مواضع سياسي كشورهاي شركت‌كننده را دارد تا يك

---

19. مثلاً كنفرانس حقوق بين‌الملل خصوصي در لاهه طبق اساسنامه خود مورخ 15 ژوئيه 1955 و با عضویت كشورهاي حقوقي غربی و اروپايي تشكيل شده و تاکنون بيش از 20 كنوانسيون درباره مسائل حقوق بين‌الملل خصوصي تنظيم نموده است كه بعضي كشورهاي اروپايي آنها را امضا و تصويب کرده‌اند.

سند حقوقی ا لزام آور، منتهی شود<sup>20</sup> و بعداً توسط کارشناسان و نمایندگان کشورهای مربوطه متن معاهده تنظیم گردد.

### 3. مذاکره برای تنظیم معاهده چندجانبه غیرمحدود

تدوین مقاوله‌نامه‌ها (یـا کنوانسیونهای) چندجانبه از ابتدای این قرن تاکنون تحولات گوناگونی را به خود دیده است. در حال حاضر، متعاقب قطعنامه مجمع عمومی سازمان ملل متحد (36/11/2) مورخ 10 دسامبر 1981 که تحت عنوان «تجدیدنظر در نحوه تنظیم معاهده چندجانبه» به تصویب رسیده، و گزارش دبیرکل سازمان ملل در اوت 1980 (شماره 35/312/آ) که در این زمینه توضیحات کافی بیان کرده است، دولتهای جهان و سازمانهای بین‌المللی مختلف نیز به نوبه

---

20. مانند اعلامیه پایان کنفرانسهای عالس سران کشورهای ایران، پاکستان و ترکیه در استامبول مورخ 1343/4/30 (مندرچ درج 2، ص 209 مجموعه معاهدات دوجانبه معتبر ایران تا سال 1349، انتشارات وزارت امور خارجه)، که در آن پایه‌های اساسی سازمان عمران منطقه‌ای (R.C.D) ریخته شد و بعداً معاهده ازمیرپس از تدوین، در جلسه 1355/11/25 به تصویب هیئت وزیران رسیده است (مجموعه قوانین سال 1355، ص 47 به بعد).

خود نظرات و آرای خود را در این باره اعلام نموده‌اند که در سندی به شماره ST/Leg/ser. B/12 در 1985 توسط سازمان ملل متحد در نیویورک چاپ و منتشر شده است<sup>21</sup> که بدین طریق نحوه مذاکره در تدوین معاهدات چندجانبه در شرایط فعلی تا حدودی روشن است.

به‌طور خلاصه ویژگی‌هایی که در تنظیم عموم معاهدات چندجانبه ملاحظه می‌شود، ذیلاً آورده می‌شود:

**در چارچوب سازمان ملل متحد:** در 35 سال گذشته از زمان پایه‌گذاری سازمان ملل متحد تاکنون حدود دویست معاهده چندجانبه در چارچوب سازمان ملل متحد تهیه و تنظیم گردید 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

---

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

امضا شده است، می‌باشد. بررسی روشهایی که در گذشته و حال برای تهیه و تنظیم کنوانسیونها در چارچوب سازمان 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 بین‌الملل و امثال آنها) و چه با سازمانهایی که در سطح بین‌المللی نمایندگی کشورها را دارند، ولی دارای زمینه تخصصی هستند (از قبیل «آنسیترا»): کمیسیون سازمان ملل متحده درباره حقوق تجارت بین‌المللی 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 بین‌المللی تهیه نموده است، مورد

بحث و بررسی قرار می‌دهد و متن نهایی کنوانسیون را به تأیید می‌رساند. یکی از موارد استثنایی، کنفرانس سازمان ملل درباره حقوق دریا است که در اجلاس‌های متعدد در سال‌های متوالی (تقریباً از 1975 الی 1982) توسط نمایندگان مختار کشورها به تدریج مورد بحث و تبادل نظر قرار گرفت.

**در چارچوب سازمان‌های دیگر موجود بین دولتها.** هرچند شباهت‌های بسیاری زیادی بین روش فوق‌الذکر و روش تهیه طرح کنوانسیون‌های بین‌المللی در سازمان‌های منطقه‌ای و یا سازمان‌های بین‌المللی مستقل از سازمان ملل متحد وجود دارد، معذک نمی‌تواند ویژگی‌هایی را که در رویه هر یک از سازمان‌های منطقه‌ای و یا بین‌المللی موجود است، نادیده گرفت. فی‌المثل براساس رویه معمول در «سازمان بین‌المللی کار» که در اساسنامه آن تصریح گردیده است، طرح هر کنوانسیون از مذاکره در هیئت حاکمه سازمان و طرح آن در یک اجلاس سه سالانه کنفرانس بین‌المللی کار شروع و بعداً با تهیه گزارش سازمان بین‌المللی کار و پاسخ



دولتها به پرسشنامه درباره اصلاحات پیشنهادی در طرح کنوانسیون گزارش دوم تهیه و مجدداً به کنفرانس ارائه می‌شود تا تصمیم نهایی اتخاذ گردد. کنفرانس لاهه درباره حقوق بین‌الملل خصوصی نیز که در 1893 تأسیس شده است، به‌موجب اساسنامه خود که در سال 1955 لازم‌الاجرا گردید رویه‌ای را پیش‌بینی نموده که نحوه رایزنی و گردآوری نظرات بین دولتهای عضو را مشخص نموده است.<sup>22</sup> همچنین سازمان هوانوردی بین‌المللی کشور (ایکائو) طرح بعضی کنوانسیونها را در کنفرانسی مرکب از نمایندگان کشورها تهیه نموده و به تأیید رسانده است.<sup>23</sup>

## مراحل مذاکره و تنظیم معاهدات چندجانبه

الف. در مرحله نخست طرح اولیه کنوانسیون توسط سازمان بین‌المللی مربوط تهیه و حتی‌الامکان با ارسال پرسشنامه‌هایی به کشورهای مختلف جهان نظرات آنان درباره مواد طرح خواسته

---

22. مراجعه شود به: Recueil des convention de la conféré de la Haye .

23. مثلاً رجوع شود به کنوانسیون راجع به جرایم و برخی اعمال ارتكابی دیگر در هواپیما (توکیو 1963) مجموعه قوانین سال 1355 ص 70-78.

می شود. در «آنسیترال» رویه بدین صورت است که پس از اینکه دبیرخانه طرح اولیه کنوانسیون را آماده نمود، به گروه کار (که به انتخاب مجمع عمومی سازمان ملل متحد از چندین کشور تشکیل می شود) ارائه شده و پس از بررسی آن در اجلاس‌های مختلف، طرح کنوانسیون به همراه گزارش یک متخصص حقوقی به نام «گزارش شگر»<sup>24</sup> تهیه می شود. فی‌المثل کنوانسیون فروش بین‌الملل کالا (مورخ 1980 وین)<sup>25</sup> و بسیاری دیگر از معاهدات به همین ترتیب تهیه شده است.

ب. مذاکره. ممکن است قبل از اتخاذ تصمیم نسبت به تدوین یک 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

---

24. Rapporteur.

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

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. به هر صورت، پس از انجام مذاکره، هر معاهده‌ای قاعدتاً به امضا 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 125 قانون اساسی) و نیز قبل از تصویب آن توسط قوه مقننه (اصل 77) انجام می‌شود. این مرحله مشابه

تنظیم معاهدات بین‌المللی... ❖ 117

همان است که در حقوق بین‌الملل صرفاً به‌عنوان امضای<sup>26</sup> معاهده خوانده می‌شود و قبل از تصویب<sup>27</sup> معاهده عملی می‌گردد.

## ب. چه کسی صلاحیت امضای مقدماتی را دارد؟

برای اینکه نمایندگان دولتها صالح يك معاهده بین‌المللی باشند، بایستی اعتبارنامه خود را ارائه نمایند. این‌گونه اعتبارنامه‌های از طرف وزیر امور خارجه و یا نخست‌وزیر صادر می‌شود. در رژیم سابق به تقلید از روشی که از دوره قاجاریه به‌جا مانده بوده<sup>28</sup>

---

26. Signature.

27. Ratification.

28. در اختیار نامه صدر اعظم میرزا آقاخان نوری که در 27 شوال 1271 به امضای ناصرالدین شاه رسید تصریح شده است: «... لهذا برحسب صدور این اختیارنامه همایون ... را وکیل مختار تعیین فرمودیم که هر نوع عهده‌ای 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 امضا و تصدیق آن را خواهند فرمود». عهدنامه مودت و تجارت در همان روز در تهران توسط نمایندگان دو کشور به امضا رسیده است (رک. به متن اسناد مزبور در عهدنامه‌های تاریخی ایران از انتشارات وزارت امور خارجه و نیز کتاب راهنمای عهود آقایی وحید مازندرانی، ص 329).

اختیارنامه‌ای به امضای شاه آن هم پس از تصویب هیئت وزیران<sup>29</sup> به نماینده دولت

**29.** مانند تصویب‌نامه هیئت وزیران در تاریخ 1345/9/19 در مورد اجازه امضای عهدنامه مودت بین دولت ایران و تایلند به سفیر ایران در بانکوک که مشتمل بر یک مقدمه و 6 ماده می‌باشد (مجموعه قوانین 1345، ص 81، تصویب‌نامه‌ها) که بعداً در 46/3/4 به تصویب مجلس رسیده است (مجموعه قوانین 1346، ص 74). همچنین تصویب‌نامه هیئت وزیران برای اجازه امضای موافقتنامه فرهنگی ایران و تونس (آرشیو کیهان، سال 1347 تصویب‌نامه‌ها، شماره 220) که بعد از تصویب در مجلسین سابق، اسناد آن مبادله گردیده است (مجموعه قوانین 1348، ص 606). تصویب‌نامه اجازه امضا و مبادله موافقتنامه همکاری تعلیمات حرفه‌ای بین دولتین ایران و شوروی (آرشیو کیهان، 1349، تصویب‌نامه‌ها، شماره 303) که پس از تصویب مجلسین رسماً منتشر شده است (مجموعه قوانین 1350، ص 667). بعد از تصویب‌نامه هیئت وزیران مورخ 1358/7/14 درباره اجازه امضای پروتکل الحاقی به عهدنامه استرداد مقصرین و تعاون قضایی در امور جزایی بین ایران و ترکیه مورخ 14 مارس 1937 که تصریح شده: «... تصویب و اجازه امضای آن را دارند و اجرای آن موکول به تصویب قوه مقننه می‌باشد» (مجموعه قوانین 1358، ص 80) (عجیب است که اصطلاحات تصویب و اجازه و برای معاهده این چنین غلط به‌کار برده شده است). تصویب‌نامه هیئت وزیران مورخ 55/10/6 راجع به امضای موافقتنامه همکاری ایران و هند در زمینه استفاده صلح‌جویانه از انرژی اتمی (مجموعه قوانین 1355، ص 40) که پس از تصویب قوه مقننه در مجموعه قوانین سال 1356 ص 292 منتشر شده است. البته در پاره‌ای موارد استثنایی، تصویب‌نامه وزیران به معنی واقعی، صدور اعتبارنامه جهت انجام مذاکره برای تنظیم یا تجدید یک معاهده بین‌المللی بوده است، مانند تصویب‌نامه مورخ 34/7/25 (مجموعه قوانین 1334 ص 314) که اجازه تجدیدنظر در موافقتنامه تجارتي ایران و فرانسه (مورخ 1328/4/21 که در 1329/9/19 به تصویب مجلس رسیده بوده ولی اسناد تصویب آن مبادله نشده و علی‌هذا به اجرا گذارده نشده بوده) را به وزیر بازرگانی داده

**تنظیم معاهدات بین‌المللی... ❖ 119**

داده می‌شد تا مذاکرات را انجام داده و معاهده را امضا نماید.<sup>30</sup> 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 بی‌فایده و زائد نشان می‌داد. به عبارت دیگر، در رژیم سابق صدور اعتبارنامه از طرف رئیس کشور به تدریج 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

---

بود، ولی به علت عدم حصول توافق با مقامات فرانسوی، مذاکرات قطع گردید.

**30.** در کتاب *راهنمای عهد و عهدنامه‌های تاریخی ایران تألیف آقای وحید مازندرانی* (ابن سینا - 1341) در ص 11 نمونه‌ای از «اختیارنامه همایونی» به چاپ رسیده است که در آن نوشته شده است به وزیر امور خارجه (یا مقامی دیگر) اختیار داده می‌شود 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 امضا نماید». به علاوه ضمن صورت‌مجلس یا پروتکلی حاکی از امضای معاهده، جریان امر در دو نسخه مندرج و به امضای طرفین می‌رسیده است. نویسنده اضافه کرده که «بدین ترتیب هر یک از دو طرف و یا نام رئیس کشور مقدم ذکر می‌شود. به علاوه اختیارنامه نماینده طرف متعاقد و نسخه‌ای از صورت‌مجلس مزبور را دریافت می‌دارد.»

قاجاریه که اعطای اعتبارنامه را پادشاه برعهده داشت<sup>31</sup> و هم از روش کشورهای دموکراسی غربی که تصویب نهایی معاهده بر عهده رئیس کشور قرار دارد.<sup>32</sup>

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 به عمل می‌آید، تطابق داشته باشد.<sup>33</sup>

در مواردی که نماینده فاقد اعتبارنامه لازم بوده و یا پذیرش عهدنامه توسط دولت متبوع خود تردید داشته باشد، معمولاً به جای امضای معاهده

---

**31.** چه بسا در بعضی کشورها رئیس جمهوری 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 کشتیرانی بین بلژیک و جمهوری مردمی بنین (امضا شده در 14 مارس 1985) در مجلس نمایندگان بلژیک لایحه قانونی را با توشیح پادشاه به تاریخ 21 ژانویه 1987 به پیوست موافقتنامه مذکور به پارلمان داده است (سند شماره 743/1-86). نیز رک. به پانویس 107.

**32.** براون لی، اصول حقوق بین‌الملل، چاپ سوم، ص 604.

**33.** به علاوه در قانون، حدود و ظایف و مسئولیتهای ریاست جمهوری مصوب 1365 چنین اختیاری برای رئیس جمهوری شناخته نشده است.

مبادرت به پاراف (امضای مختصر)<sup>34</sup> آن می‌نماید. در این‌گونه موارد حداکثر چند هفته پس از پاراف بایستی سرنوشت امضای مقدماتی معاهده مشخص گردد.<sup>35</sup> سؤالی که در اینجا مطرح می‌شود این است: معاهده‌ای که توسط نمایندگان دو کشور به امضا رسیده است تا چه حدودی الزام‌آور می‌باشد؟ ذیلاً به بحث در این زمینه می‌پردازیم.<sup>36</sup>

### ج - آثار امضای مقدماتی معاهده

اگر در سندی که به امضای نمایندگان دو کشور رسیده است تصریح شده باشد که بایستی تشریفات قانون اساسی برای تصویب و تصدیق معاهدات درباره آن مراعات گردد،<sup>37</sup> در این صورت صرف امضای مقدماتی

---

#### 34. Initial.

35. عهدنامه لوکارنو در 16 اکتبر 1925 توسط نمایندگان کشور هاپاراف و در اول دسامبر 1925 به امضای آنها رسید (شارل روسو، ج 1، ص 60 به بعد).

36. در کتاب **راه‌نمای عهد** نوشته آقای وحید مازندرانی گفته شده (ص 12) که «هر عهدنامه یا قرارداد بعد از امضا، 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؟

37. به‌عنوان نمونه می‌توان ماده 5 عهدنامه مودت ایران و ایتالیا مورخ 1329 مطابق 1950 (مجموعه قوانین 1334، ص



معاهده الزام آور نخواهد بود و فقط قوه مجریه را متعهد می‌نماید که اقدامات لازم جهت انجام تشریفات تصویب معاهده را فراهم نماید. به علاوه، دولت مکلف است از هرگونه اقدامی که تصویب معاهده را توسط قوه مقننه ممتنع می‌گرداند، خودداری نماید. بدین جهت ماده 18 کنوانسیونهای وین راجع به حقوق معاهدات (1969) و حقوق معاهدات بین دولتها و سازمانهای بین‌المللی و یا بین سازمانهای بین‌المللی (1986) تصریح می‌نماید:

«يك دولت بايستي از اقداماتي كه معارض موضوع هدف معاهده‌اي باشد احتراز نماید هرگاه كه:

الف. آن معاهده را امضا 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 ننموده است.

ب. یا وقتی که رضایت خود را به التزام به معاهده در مهلتی قبل از

---

374) را ذکر کرد که تصریح نموده است: «این عهدنامه به تصویب مقامات مقننه طرفین متعاهدین خواهد رسید و پس از 30 روز از تاریخ مبادله اسناد تصویب که در تهران به عمل خواهد آمد، به موقع اجرا گذارده خواهد شد».

لازم الاجرا شدن آن اعلام نموده باشد،  
مشروط بر اینکه لازم الاجرا شدن معاهده  
به نحو غیرموجهی به تأخیر نیفتاده  
باشد».<sup>38</sup>

لازم به یادآوری است که اگر در سند  
امضا شده توسط نمایندگان دو کشور تصریح  
نشده باشد که انجام تشریفات مندرج در  
قوانین اساسی دو 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 امضا برای طرفین الزام آور خواهد  
بود (مگر تاریخ دیگری تعیین شده باشد)  
و البته چنان که قبلاً گفته شد اعتبار آن  
بسته به صلاحیتی است که امضاکننده واجد  
آن می باشد.

#### **د. لزوم هماهنگی بین سازمانهای اداری برای امضای معاهده**

**38.** همچنین دیوان بین المللی دائمی دادگستری در رأی  
خود در قضیه سیلیسیای علما (مجموعه آرای دیوان، سری  
الف، شماره 7، ص 30) همین نظر را داده است که از نظر  
علمای حقوق بین الملل قاعده ای است عام. (مکنایر، حقوق  
معاهدات، ص 199-305. براونلی، اصول حقوق بین الملل، ص  
603).

نظر به اینکه امضای مقدماتی یک معاهده الزاماتی را برای قوه مجریه ایجاد نمی‌نماید (چنان‌که فوقاً بیان شد) لهذا برای اینکه از ایجاد مشکلات برای سازمانهای اداری مختلف احتراز شود، در سالهای اخیر بعضی قوانین تصریح شده‌اند که برای اقدام به امضای معاهده‌ها و حتی تفاهم‌نامه‌ها توسط یک وزارتخانه، باید قبلاً مشورتهای لازم بین سازمانهای اداری گوناگون انجام شود. این هماهنگی ممکن است هماهنگی سیاسی باشد؛ چنان‌که در مواد 3 و 5 قانون وظایف وزارت امور خارجه مصوب 1364/1/20 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 بین‌المللی، هماهنگی سیاسی لازم را با وزارت امور خارجه به‌عمل آورده و وزارت امور خارجه نیز مکلف است نسبت به فراهم آوردن موجبات تأمین هماهنگی... اقدام لازم را معمول دارد».

«ماده 5. وزارت امور خارجه مكلف است به منظور ايجاد زمينه‌هاي لازم براي عقد قراردادها، عهدنامه‌ها، موافقتنامه‌ها و مقاوله‌نامه‌هاي دولت جمهوري اسلامي ايران با كشورهاي جهان و سازمانهاي بين‌المللي اقدامات لازم به عمل آورد».<sup>39</sup>

ممکن است هماهنگی از جهات سیاست بازرگانی کشور باشد، چنان‌که تبصره ذیل ماده 9 قانون صادرات و واردات سال 1365 کل کشور مصوب 64/12/27 اعلام نموده است:

«کلیه وزارتخانه‌ها و سازمانهای دولتی مکلف هستند مفاد پیش‌نویس کلیه مقاوله‌نامه‌ها، موافقتنامه‌ها و قراردادهای مربوط به مبادله کالا را قبل از امضا با وزارت بازرگانی هماهنگ نمایند».<sup>40</sup>

بـه علاوه، بخش‌نامه‌هاي متعدّد نخست‌وزیري از وزارتخانه‌ها و سایر

---

**39.** مندرج در روزنامه رسمی دادگستری جمهوری اسلامی ایران، مورخ 64/2/7. نمونه‌ای از این 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 65/9/30 (رک. به پانویس 39 این امر تصریح شده است.

**40.** مندرج در روزنامه رسمی مورخ 65/2/3.

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<sup>41</sup> 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 کدگذاری کالا» توسط مسئولان اداره کل گمرک ایران در 65/4/5 در بروکسل مذکور در مجلس شورای اسلامی و الحاق نهایی ایران به مقاله‌نامه مذکور ایجاد نماید.

---

**41.** در طرح لایحه راجع به موافقتنامه حمل و نقل بین‌المللی از طریق جاده بین جمهوری 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 512 مورخ 62/7/10 ص 29 به بعد)، رئیس مجلس اظهار داشته است: «کمیسیون دولت را بخواهند و با دولت روی مسئله توافق کنند بعد به [جلسه علنی] مجلس بیاورند».

## هـ . عدم مداخله قوه مقننه در امضاي مقدماتي معاهدات

انجام مذاکره و امضاي يك معاهده اصولاً امري اجرائي و در صلاحيت قوه مجريه است، چنان که قبلاً هم بدان اشاره شد. اجرائي اين اصل دو نتيجه به بار خواهد آورد: از يك طرف قوه مقننه مداخله مستقيمي در امضاي مقدماتي معاهدات برعهده نخواهد داشت؛ از طرف ديگر تصويب آنها براي وي الزام آور نمي‌باشد.

در مورد عدم مداخله قوه مقننه در امضاي معاهدات، بايد گفت که منظور از اين قاعده آن است که انجام مذاکره به‌طور کلي و عام و امضاي يك معاهده با دولتي که ايران با آن روابط سياسي دارد، نمي‌تواند موضوع يك قانون مصوب مجلس شوراي اسلامي قرار گيرد، بلکه پس از انجام مذاکره و حصول به توافق بين مقامات ايراني با طرف خارجي سند تهيه شده جهت تصويب به مجلس تقديم خواهد شد.

بدین جهت شگفت‌آور 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 چارچوب مواضع ایران بنماید. از این قبیل است تصویب ماده واحده قانون تأسیس شرکت کشتیرانی ایران و پاکستان مورخ 64/7/18 در مجلس شورای اسلامی که به‌موجب آن: «به دولت اجازه داده می‌شود نسبت به تأسیس شرکت کشتیرانی ایران و پاکستان اقدام نماید». به‌موجب تبصره آن «اساسنامه شرکت مزبور که متضمن موافقتنامه بین دولتین می‌باشد و همچنین شرایط جدیدی که ممکن است احیاناً مورد توافق طرفین قرار گیرد، ضمن لایحه‌ای از طرف دولت جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم خواهد گردید».<sup>42</sup> تا این تاریخ ظاهراً موافقتنامه مذکور برای تصویب قوه مقننه از سال نشده است و معلوم نیست که حتی مقدمات اولیه کار فراهم شده و موافقتنامه بین طرفین به امضا رسیده باشد. لذا به‌نظر می‌رسد که

---

42. مندرج در روزنامه رسمی دادگستری مورخ 64/7/30.

چنین مصوبات ابتدایی هیچ‌گونه ارزش حقوقی، اجرایی و یا سیاسی دربر ندارد. البته در مواردی که مذاکره با دولتی در شرف انجام است که روابط سیاسی ایران با آن منقطع شده و به‌علاوه مذاکرات حاوی مسائل عام مملکتی باشد، دولت می‌تواند با تقدیم لایحه‌ای از مجلس بخواهد چارچوب 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 1359/8/11 راجع به شرایط چهارگانه مجلس شورای اسلامی برای حل و فصل مسئله گروگانها و نیز قانون مورخ 1359/10/24 راجع به حل و فصل اختلافات مالی و حقوقی دولت جمهوری اسلامی ایران با دولت امریکا<sup>43</sup> که به دولت اجازه مذاکره و امضای یک موافقتنامه را با ایالات متحده امریکا داده است.

**و. الزام آور نبودن امضای یک معاهده برای قوه مقننه**

---

**43.** متن شرایط مصوب مجلس و نیز قانون مذکور در «مجله حقوقی» (دفتر خدمات حقوقی بین‌المللی) شماره اول، زمستان 1363، ص 236 به بعد چاپ شده است.



امضای يك معاهده توسط نمایندگان دولت هیچ‌گونه تکلیفی در تصویب آن برای مقامات قانونگذاری ایران ایجاد نمی‌کند<sup>44</sup> و چنانچه مجلس معاهده را رد نماید، دولت هیچ‌گونه مسئولیت حقوقی در قبال طرف خارجی برعهده نخواهد داشت؛<sup>45</sup>

---

**44.** در تاریخ پارلمانی ایران بنابه نوشته آقای وحید مازندرانی دو سه بار افتتاح مجلس شورای ملی سابق از تصویب معاهدات سیاسی اهمیت حیاتی داشته است (همان کتاب، ص 12)

**45.** از نظر حقوق بین‌الملل معاصر اصل، اجباری نبودن تصویب معاهدات می‌باشد. حتی در مواردی که کشورهای يك اتحادیه اقتصادی، گمرکی، حقوقی یا... تأسیس نموده‌اند (مانند 12 کشور عضو اتحادیه اروپایی) و در سند تأسیس آن ملتزم شده‌اند که مبادرت به انعقاد معاهدات لازم در زمینه‌های مختلف می‌نمایند (ماده 220 معاهده رم 1975) امتناع یکی از کشورهای عضو مانند بلژیک نسبت به الحاق به کنوانسیون مورخ 27 سپتامبر 1968 (راجع به صلاحیت قضایی و اجرای حکام مدنی و تجاری بین کشورهای عضو اتحادیه اروپایی) علی‌رغم اینکه بلژیک و سه کشور دیگر معاهده‌ای را امضا کرده‌اند (در 9 اکتبر 1978) و متعهد شده‌اند که به کنوانسیون فوق‌الذکر ملحق شوند، موجب شده که حقوقدانان اروپایی قوه مقننه بلژیک را مخیر در تصویب کنوانسیون مذکور بدانند. کمیسیون اروپایی در نامه‌ای به پارلمان اروپایی اعلام نموده است: «بسیار مورد تردید است که طبق حقوق اتحادیه اروپایی بتوان پارلمان بلژیک را ملزم نمود که کنوانسیون مذکور را تصویب نماید، با توجه به اینکه هیچ‌گونه مهلت برای تودیع اسناد تصویب برای کشورهای امضاکننده پیش‌بینی نشده است» (سند: پی - ای 100-123). البته دولت بلژیک عملاً مجبور شد در 1985 کنوانسیون فوق‌الذکر را جهت تصویب به سنا تقدیم و در 21 دولت 1986 اسناد تصویب آنها را مبادله نماید (رک. به گزارش: دوگیش، سند پارلمان نمایندگان بلژیک، شماره 86/739/1/20 «87»، ص 117).

**تنظیم معاهدات بین‌المللی... ❖ 131**

هرچند از نظر سياسي ممكن است اين حادثه موجب سردى روابط با دولت مزبور گردد و يا در داخل به اعتبار قوه مجريه لطمه وارد آورد. معذلك اصل الزام آور نبودن امضاي يك معاهده براي مقامات قانونگذاري هر كشور نبايستي موجب سوء استفاده دولتها گردد تا مبادرت به امضاي «منافقانه» يك مقاوله نامه بين المللي نموده و در بدو امر، در مجامع بين المللي اعلام نمايند در صدد پذيرفتن تعهدات ناشي از كنوانسيون مزبور هستند، و حال آنكه خود مي دانند قصد «تصويب» نهايي و الحاق قطعي به آن را ندارند.<sup>46</sup>

### ز. امضاي مشروط و مقيد يك معاهده

**46.** وزير امور خارجه فرانسه «كلودشون» در پاسخ به سؤال يكي از نمايندگان پارلمان آن كشور به نام «خانم حليمي» كه امضاي بعضي از كنوانسيونهاي بين المللي توسط فرانسه بدون تصويب بعدي آنها را عملي منافقانه دانسته گفته است: «در فرانسه در بسياري از موارد كنوانسيونهايي به امضا مي رسد كه هرگز قصد تصويب بعدي آنها وجود ندارد. ما هر وقت تصميم بگيريم مقاوله نامه اي را كه امضا کرده ايم به تصويب نرسانيم به طرف اطلاع مي دهيم كه اشتباه شده و يا منافقانه عمل شده است !!» (پاسخ مندرج در روزنامه رسمي مجمع ملي فرانسه، 8 آوريل 1982، ص 960. سالنامه فرانسوي حقوق بين الملل 1982، ص 1113).

به هنگام امضای يك معاهده - خصوصاً  
اگر چندجانبه باشد - نماینده يك کشور  
می‌تواند شروط و قیود را برای پذیرش  
تعهدات مندرج در معاهده ذکر نماید.<sup>47</sup>  
در این صورت همان‌طور که در مرحله تصویب  
نیز مقامات تقنینی معاهدات حق تصویب  
مشروط و مقید معاهده را دارند،<sup>48</sup>  
مقاوله‌نامه امضا 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.

---

**47.** مانند امضای مشروط دولت ایران (توسط دکتر متین  
دفتری) نسبت به کنوانسیون ژنو راجع به فلات قاره مورخ 29  
آوریل 1958 در تاریخ 28 مه 1958 (مجموعه معاهدات سازمان  
ملل متحد، زبانهای فرانسه و انگلیسی، سر 7302، مجلد  
499، ص 311 به بعد) که دولت امریکا در اعلامیه مورخ 19  
سپتامبر 1962، حق رزرو دولت ایران را مردود اعلام کرده  
است، و نتیجتاً کنوانسیون مزبور به تصویب مجلس آن زمان  
و تصدیق مقامات مربوطه در ایران نرسید.  
**48.** رک. به مطلب سوم در فصل دوم: ویژگیهای تصویب  
معاهدات در مجلس (شروط و قیود در معاهدات).

## تصویب معاهدات بین‌المللی

**تعریف:** «تصویب»<sup>49</sup> عبارت است تأیید و اعلام موافقت قطعی مقامات صالحه يك کشور نسبت به امضای يك معاهده توسط نمایندگان دولت. بدین‌ترتیب، تصویب معاهده به منزله التزام نهایی کلیه

**49.** Ratification در اینجا تصویب ترجمه می‌شود (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 به‌کار برده شده (رك. به پانویس شماره 62) و در ترجمه کتاب شارل روسو **حقوق بین‌الملل عمومی**، از انتشارات دانشگاه تهران - 1348، ج 1 توسط آقای دکتر محمدعلی حکمت نیز به‌کار رفته است. معذک به علت اینکه این اصطلاح رایج نیست، به همان کلمه «تصویب» اکتفا گردید.

علاوه بر «تصویب» شیوه‌های جدید دیگری از قبیل «پذیرش» (acceptation)، «تأیید» (approbation)، «انعقاد» (conclusion) و «الحاق» (adhesion) نیز در نظام‌های حقوقی مختلف معمول گردیده (رك. به ماده 6 پروتکل تمدید کنوانسیون تجارت گندم در مجموعه قوانین 1359، ص 235) که از نظر حقوق بین‌الملل معاصر، مترادف یکدیگر شناخته شده است (رك. به اظهارات «سرمفري والدوك» در کنفرانس دیپلماتیک تنظیم کنوانسیون وین درباره حقوق معاهدات، جلسه مورخ اول آوریل 1968، بند 26، ص 38، اسناد رسمی مذاکرات کنفرانس وین، انتشارات سازمان ملل متحد، نیویورک - 1969). این اصطلاحات مختلف و مترادف در ماده 14 کنوانسیون‌های وین 1969 و 1986 راجع به حقوق معاهدات بین دولتها و سازمان‌های بین‌المللی آورده شده است.

قوای مملکتی نسبت به اجرای مندرجات معاهده می‌باشد؛ در حالی‌که امضای مقدماتی معاهده - چنان‌که قبلاً ذکر شد - فقط تعهد قوه مجریه است، آن هم نسبت 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 رئیس‌جمهور - چنان‌که در بندهای آینده به تفصیل درباره آنها بحث خواهد شد - محقق می‌گردد. ذیلاً به سابقه و فلسفه وجود این سنت حقوق بین‌المللی می‌پردازیم.

### **فلسفه وجود 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

بپردازند. دیگر اینکه چون پس از امضای يك معاهده، ممکن است مقامات دولتی امضاکننده تغییر کرده باشند و یا افکار عمومی جامعه برداشتی غیر از نظرات قوه مجریه درباره معاهده مزبور داشته باشد، لهذا تشرفات تصویب فرصتی است که مقامات قانونگذاری کشور می‌توانند افکار جامعه را در آن مورد منعکس نمایند و در صورت ضرورت از تصویب آن ممانعت به عمل آورند. در حقوق بین‌الملل اسلامی بعضی از معاهدات قبل از تصویب حکومت مرکزی، موقتاً توسط نماینده به امضا می‌رسیده است؛ همچنان که «**خالد بن ولید**» از یمن تقاضای صدور دستورالعمل برای امضا معاهده‌ای با غیرمسلمین نمود تا بعداً به تصویب نبی اکرم صلی الله علیه و آله 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 سالبه به انتفای موضوع گردید.<sup>50</sup>

---

50. ابن هشام، «سیرة سیدنا الرسول» ص 676 بنابه نقل از

## سابقه تاریخی

در گذشته که سلاطین قدرتهای اجرایی و قانونگذاری را در خود متمرکز می‌نمودند و به‌علاوه سیاست خارجی را شخصاً در اختیار داشتند، تصویب معاهدات برعهده پادشاه بود. بدین‌ترتیب، تأیید و تصدیق نهایی معاهده‌ای که نمایندگان پادشاه امضا نموده بودند، برعهده وی قرار داشت. معذک تشریفات تصویب معاهده به‌عنوان یک قاعده و سنت حقوقی، ظاهراً در کشورهای غربی که وارث روشهای حقوق روم بوده‌اند،<sup>51</sup> بیشتر به چشم می‌خورد.

---

مقاله سید شریف‌الدین بیرزاده، **اسلام و حقوق بین‌الملل** (به زبان انگلیسی) در مجموعه *Essaye on International Law* یادنامه بیست و پنجمین سالگرد کمیته مشورتی حقوقی آسیایی و افریقایی - 1981، دهلی نو هند، ص 29 به بعد. معذک «**مجید خدوری**» در کتاب خود به نام «**حقوق خاورمیانه**» چاپ امریکا، ص 366 فقط از مرحله امضای عهدنامه در اسلام نام می‌برد.

**51.** در کتاب «**تاریخ مختصر حقوق بین‌الملل**» نوشته «**آرتورنوس بام**» ترجمه متین دفتری (امیرکبیر - 1337) ص 51 آمده است: «افتراق بین [امضای] یک موافقتنامه بین‌المللی و تصویب و تصدیق آن نزد رومیها شناخته و معروف بود و همین منجر به نتیجه بسیار سختی شد. توضیح آنکه یک نماینده و مذاکره‌کننده رومی به موجب قسم، موافقتنامه‌ای را امضا کرد که سنای روم از تصدیق آن سرباز زد و در نتیجه نماینده فوق‌الذکر تسلیم شد. این قاعده شاید منبعت از این میل و آرزو بود که می‌خواستند

**تنظیم معاهدات بین‌المللی... ❖ 137**

في المثل در معاهداتي كه در زمان فتحعلي شاه بين ايران و روسيه منعقد شده صريحاً تشريفات تصويب معاهده پيشبيني شده است<sup>52</sup> و حال آنكه در معاهدات بين ايران و عثماني در همان زمان اشاره اي به تصويب معاهده توسط پادشاهان هر کشور به چشم نمي خورد.<sup>53</sup>

---

بدین ترتیب خداوندگاري که از جانب آن نماينده استمداد شده بود، آرام و تسکين يابد».

**52.** در معاهده انگلستان بين ايران و روسيه تزارى مورخ 29 شوال 1228 مطابق 21 اکتبر 1813 در فصل 11 آمده است: «این شروط نامه الحال (عهدنامه حاضر) که به خصوص استدامت مصالحه دائمی طريق مستقر (يعني براي صلح دايم طرفين تنظيم شده) و دو قطعه مشروحه (يعني دو پروتکل ضميمه) با ترجمان خط فارسي مرقوم و محرر و از وکلای مختار مأمورين دولتین مزبور تصديق و با خط مهر مختوم گردیده و مبادله با یکدیگر شده است، مي بایست از طرف اعلیحضرت خورشید رتبت پادشاه اعظم امپراطور اکرم مالک کل ممالک روسيه و از جانب اعلیحضرت قدر قدرت پادشاه والا جاه ممالک ايران به امضای خط شريف ایشان تصديق گردد...». شبیه همین مقررات در فصل 16 معاهده ترکمن چاي مورخ 5 شعبان 1234 مطابق دهم فوريه 1828 (مندرج در **راهنمای عهد و عهدنامه های تاريخي**، ص 316) نیز دیده مي شود. همچنين فصل 8 عهدنامه مودت و تجارت ايران و فرانسه مورخ 27 شوال 1271 (همان کتاب، ص 331).

**53.** معاهده بين ايران و عثماني منعقد شده به سال 1238 قمری (همان کتاب، ص 299) و نیز معاهده ارزروم مورخ 19 ذيقعدة 1328 (همان کتاب، ص 305)، معذک در معاهده ارزروم که توسط اميرکبير در 1263 با عثماني امضا شد (همان کتاب، ص 317) در فصل 9، تصويب معاهده پيشبيني شده است.



با اشاعه دموکراسی غربی و تشکیل پارلمان در اکثر حکومت‌های جهان، یا صلاحیت تصویب معاهده طبق قوانین اساسی به عهده پارلمان واگذار شده‌اند. 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 1324 قمری (اصل 22 آن) «مواردی که قسمتی از عایدات یا دارایی 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 مستفاد 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 احصا شده و لذا از مفهوم مخالف آن ممکن بود این‌گونه استنباط کرد که در مورد معاهداتی که موجب فروش یا انتقال عایدات و دارایی

دولت نمی‌شد و یا تغییری در حدود و ثغور  
ممکلت نمی‌داد، نیازی به تصویب مجلس  
شورای ملی نبود. معذک اصل 24 قانون  
اساسی سابق تصریح نموده بود: «بستن  
عهدنامه‌ها و مقاوله‌نامه‌ها و اعطای  
امتيازات... باید به تصویب مجلس شورای  
ملی برسد، به استثنای عهدنامه‌هایی که  
استتار آنها صلاح دولت و ملت باشد». از  
طرف دیگر اصل 52 متمم قانون اساسی سابق  
مورخ 1325 اعلام نموده بود:  
«عهدنامه‌هایی که مطابق اصل بیست و  
چهارم قانون اساسی مورخ چهاردهم ذی‌قعدة  
یکهزار و سصد و بیست و چهار استتار  
آنها لازم باشد بعد از رفع محذور همین  
که منافع و امنیت مملکتی اقتضا نمود با  
توضیحات لازم باید از طرف پادشاه به  
مجلس شورای ملی و سنا اظهار شود». و  
طبق اصل 53: «فصول مخفیة هیچ  
عهدنامه‌ای، مبطل فصول آشکار آن عهدنامه  
نخواهد بود».

نظر به مقررات اخیرالذکر، در رژیم  
سابق تصویب کلیه معاهدات بین‌المللی در

صلاحیت قوه مقننه بوده است،<sup>54</sup> جز اینکه در بعضی موارد و براساس تفویض اختیار به دولت طبق که مصوبه قانونی، مجلس شورا به قوه مجریه اجازه می‌داد که بعضی از موافقتنامه‌های بازرگانی و یا مربوط به تعیین میزان سهمیه مبادلات بازرگانی با کشورهای معینی را با تصویب هیئت وزیران منعقد نماید.<sup>55</sup> همچنین در مورد موافقتنامه‌های لغو روادید با توجه به سادگی و مشابهت بین آنان، با کسب مجوز کلی از مجلس، دولت مستقیماً به انعقاد آنها مبادرت می‌ورزید.<sup>56</sup> معذک در بعضی موارد به دلایل مبهم، يك معاهده

---

**54.** جعفر بوشهری، حقوق اساسی، انتشارات دانشگاه تهران - 1361، ص 174 و 175. طبق آیین‌نامه داخلی سابق مجلس شورای ملی مصوب اسفند 1334 (با اصلاحات سالهای 47 و 48 و 50) ماده 111: «هرگاه دولت لایحه قانونی به مجلس تقدیم و تصویب عهدنامه یا مقاوله‌نامه یا قراردادی را که با یکی از دول خارجه بسته می‌شود تقاضا نماید، مواد عهدنامه یا مقاوله‌نامه و یا قرارداد مزبور به لایحه ضمیمه و طبق اصل 24 قانون اساسی به مجلس شورای ملی پیشنهاد می‌شود».

**55.** آقای وحید مازندرانی در مقدمه کتاب «مجموعه معاهدات دو جانبه معتبر» مورخ 1349 (انتشارات وزارت امور خارجه، ج 1، ص اول) تصریح نموده که «موافقتنامه‌های اقتصادی و فنی و بازرگانی و مانند آن بنا بر تصویب‌نامه هیئت وزیران امضا شده است، فقط به زبان فرانسه یا انگلیسی است».

**56.** رك. به پانویس شماره 111.

چندجانبه (في المثل كنوانسيون وين  
درباره روابط ديپلماتيك مورخ 18 آوريل  
1961) بدون هيچگونه تصويب مجلس و يا  
حتي هيئت وزيران در روزنامه رسمي منتشر  
و لازم الاجرا اعلام شده است.<sup>57</sup>

### اعتبار و اهميت تصويب معاهده در حقوق بين الملل معاصر

رويه قضايي محاكم بين المللي هرگونه  
معاهده اي را كه نهايتاً به تصويب مقامات  
صالحه کشور نرسیده باشد خالي از اعتبار  
تلقي مي نمايد. ديوان دائمي بين المللي  
دادگستري (لاهه) در رأي 1925 خود در  
قضيه «**كمسيون بين المللي ساحل ادر**» در  
مورد التزام لهستان به كنوانسيون  
بارسلون 1921 راجع به كشتيراني در  
رودخانه هاي مرزي كه براساس ماده 328  
عهدنامه صلح ورساي 1919 تدوين يافته  
بود، اظهارنظر کرده كه طبق ماده 3 آن،  
كنوانسيون مذکور بایستی به تصويب

---

57. قرارداد وين درباره روابط سياسي مورخ فروردین  
1340، روزنامه رسمي 45/11/13، مجموعه قوانين سال 1345، ص  
371-395. در مجموعه فهرست معاهدات چندجانبه سازمان ملل  
متحد چاپ نيويورک تاريخ تصويب اين كنوانسيون توسط  
ايران 3 فوریه 1965 ذکر شده است.

دولتهای عضو می‌رسیده است؛ در حالی که فقط لهستان آن را امضا 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 بین‌الملل به تصویب برسد؛ لهذا بدون تصویب، این کنوانسیون برای لهستان فاقد قوه الزام‌آوری خواهد بود. به همین نحو نیز «بسدوان» قاضی معروف دیوان بین‌المللی دادگستری و حقوقدان شهیر فرانسوی در دعوی «آنبا بلوس» تصریح نموده است: «تنظیم و امضای یک توافق بین‌المللی اعمالی هستند که قصد و نیت کشورهای متعهد را آشکار و اعلام می‌سازند. [ولی] تصویب اقدامی است که به وسیله آن اراده‌ای که بدین‌گونه اعلام شده مورد تأیید و التزام مقامات صالحه قرار می‌گیرد تا بدان قدرت قانونی اعطا نماید»<sup>58</sup> بدین ترتیب، معاهده‌ای که پس

---

58. Basdevant: aff. Anbabelos, I.C.J. 1952 p. 69 و نیز رأی دادگاه استیناف «روان» فرانسه مورخ 3 فوریه 1981: «چون سنای امریکا هنوز کنوانسیون ژنو 1925 راجع به تصادفات کار را مورد تصویب قرار نداده است، لذا یک تبعه امریکایی

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 تصویب یک معاهده به معنی بطلان و بی‌اعتباری معاهده مزبور تلقی می‌گردد، چنان‌که فی‌المثل امتناع پارلمان نروژ از تصویب الحاق این کشور به معاهده رم 1957 موجب شد این کشور به عضویت جامعه اقتصادی اروپا درنیاید.<sup>59</sup> همچنین مخالفت مجلس شورای اسلامی با ادامه عضویت ایران در شورای ورزشی ارتش‌های جهان،<sup>60</sup> موجب خروج ایران از سازمان مزبور گردید. اینکه به بررسی تصویب معاهده در مجلس شورا

---

نمی‌تواند بدان استناد نموده و از مزایای آن در فرانسه متمتع شود» (سالنامه فرانسوی حقوق بین‌الملل A.F.D.I سال 1982، ص 974).

**59.** مع ذلك در بعضی موارد اظهارات نماینده یک دولت در دادگاه بین‌المللی ممکن است ایجاد تعهد علیه وی نماید و به نوعی که یک توافق بین‌المللی را سبب گردد، هرچند که لازم نیست تشریفات تصویب معاهدات در قانونی اساسی رعایت گردد (مانند اظهارات نماینده سویس در دعوی منطقه آزاد «ساووا»ی علیا با فرانسه که طبق نظر دیوان بین‌المللی دادگستری یک تعهد بین‌المللی است) رک. به لوترباخت و اوپنهایم، **حقوق بین‌الملل** چاپ لندن، ج 1، ص 887؛ نیز رک. به مطلب انتهای پانویس 71.

**60.** مشروح مذاکرات مجلس جلسه 450 مورخ 62/1/21، ص 19 به بعد.

می‌پردازیم (بند یکم)؛ سپس تأیید شورای نگهبان مورد بحث قرار خواهد گرفت (بند دوم)؛ آنگاه امضای نهایی معاهده توسط رئیس‌جمهور (بند سوم)، و در نهایت این فصل نیز از انتشار و ثبت معاهده بین‌المللی (بند چهارم) سخن خواهد رفت.

## بند یکم

### تصویب معاهده در مجلس شورا

طبق اصل 77 قانون اساسی: «عهدنامه‌ها، مقاوله‌نامه‌ها، قراردادهای و موافقتنامه‌های بین‌المللی باید به تصویب مجلس شورای ملی برسد».

چنان‌که از مذاکرات مجلس خبرگان مستفاد می‌شود، هدف تهیه‌کنندگان این اصل، تعمیم ضرورت تصویب مجلس نسبت به کلیه معاهدات بین‌المللی بوده است.<sup>61</sup> معذک صرفنظر از این قاعده عام، لازم است بررسی‌های دقیق‌تری در تفسیر اصل 77

---

61. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ج 2، چاپ اول، ص 1003.

و اینکه در عمل چه توافقهایی بین‌المللی مشمول این قاعده و چه مواردی خارج از آن می‌باشند انجام شود، و با توجه به آرایه‌ای که از طرف مراجع ذی‌صلاح در این زمینه صادر شده و شناختن معنی صحیح عبارات و اصطلاحات حقوقی، لازم است هر نوع از توافقهایی بین‌المللی جداگانه بررسی گردد. از طرف دیگر، ضروری است رویه‌هایی که در مجلس برای تصویب معاهدات معمول شده و قوانین 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 توافقهایی بین‌المللی نیاز به تصویب مجلس دارد؟  
مطلب دوم: روش‌های تصویب معاهدات در مجلس.

مطلب سوم: ویژگی‌های تصویب معاهدات در مجلس.

## مطلب اول



## چه نوع توافقهایی بین‌المللی نیاز به تصویب مجلس دارد؟

اصل 77 مذکور در فوق چهار واژه عهدنامه، مقاوله‌نامه، قرارداد و موافقتنامه را ذکر کرده و ضرورت ارائه آنها را به مجلس برای تصویب مورد توجه قرار داده است.<sup>62</sup> از طرف دیگر، اصل 125 نیز اضافه می‌نماید که «پیمانهای مربوط به اتحادیه‌های بین‌المللی» باید به‌همین منوال به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد. قبلاً در بخش نخست معنای هر يك از واژه فوق‌الذکر به تفصیل بیان شده است و نیازی به تکرار معنای این لغات نیست. در اینجا برای تکمیل مطلب، چهار نکته مورد بررسی قرار می‌گیرد:

نخست آنکه «قرارداد بین‌المللی» کدام است و آیا مشمول اصل 77 می‌شود و نیاز به تصویب قوه مقننه دارد یا خیر (الف)

---

62. پیچیدگی مفاهیم این واژه‌ها سبب شده است که بعضی از نمایندگان مجلس همیشه از دولت تقاضای بررسی و تصویب مجلس را نسبت به کلیه توافقهایی حاصله با سازمانهای خصوصی یا دولتی خارجی بنمایند (رك. به مشروح مذاکرات مجلس مورخ 62/7/21 سؤال نماینده مشهد از دولت).

دوم» مقصود از «پیمان‌های مربوط به اتحادیه‌های بین‌المللی» (اصل 125) 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 به‌عنوان موافقتنامه تشکیل کمیسیون مشترک بین ایران و یک کشور دیگر امضا می‌شود نیاز به تصویب مجلس شورای اسلامی دارد یا خیر؟ (ج)

چهارم: آیا توافقیهای 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. «قراردادهای بین‌المللی و شمول اصل 77

### 1. تعریف «قرارداد بین‌المللی»

هرچند متأسفانه واژه «قرارداد بین‌المللی»<sup>63</sup> در زبان حقوقی معاصر ایران به‌طور وسیعی به‌غلط معادل واژه

---

63. معادل فرانسوی: Le contrat International و به انگلیسی: International Contract.

«معاهده بین‌المللی» دانسته شده و مورد استفاده قرار می‌گیرد،<sup>64</sup> اما معنی صحیح آن عبارت از عقود و 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.<sup>65</sup>

**64.** رك. به بخش اول، پانویسهای شماره 16 و 18. 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 12، ابن سینا - 1341) و گاه ترجمه کنوانسیون convention (همان کتاب ص 5 و 9 پانویس). به علاوه کاربرد غلط «قرارداد» به عنوان مترادف ماده همچنان در قوانین مصوبه به چشم می‌خورد (مانند قرارداد پستی جهانی - مجموعه مذاکرات مجلس مورخ 1363/2/31، ص 32 - به جای مقاله‌نامه پستی جهانی) و نیز در قانون حدود و وظایف و مسئولیتهای ریاست جمهوری مصوب 1365 (ماده 10) و قانون صادرات واردات سال 1364 کل کشور مصوب 64/12/27 (تبصره ماده 9) و قانون وظایف وزارت امور خارجه مصوب 64/1/20 (مواد 3 و 5) «قرارداد» به معنی «معاهده» غلط به کار برده شده است (معذک پانویس شماره 4 ملاحظه شود که قرارداد به معنی تفاهنامه به کار رفته است).

**65.** رك. به هانری باتیفول و پیرلاگارد، حقوق بین‌الملل خصوصی، ج 2، ش 575، ص 276 - چاپ هفتم، 1983 پاریس - سیره. دادگاه استاد تولوز در فرانسه در رأی مورخ 26 اکتبر 1982 (مندرج در سالنامه فرانسوی حقوق بین‌الملل، چاپ پاریس - 1983، ص 823) اعلام نموده: «مفهوم قرارداد بین‌المللی را هرچند مشکل است تعریف نمود ولی رویه قضایی، بعضی عناصر و اجزای آن را مشخص کرده و بدین

**تنظیم معاهدات بین‌المللی... ❖ 149**

قرارداد هاي بين المللي برخلاف توافقيهاي بين المللي<sup>66</sup> (شامل معاهدات رسمي و نيز تفاهم نامه ها و يادداشت تفاهمها) تابع ضوابط حقوق بين الملل عمومي نيستند، چون ارتباطي به حاكميت دولتها ندارند. و چنانچه در ايران طرف عقد، دولت و يا سازمانهاي دولتي باشد (مانند قراردادهاي خريد كامپيوتر و امثال آن براي وزارتخانه از يك كشور خارجي) ضرورتاً مقررات حقوق اداري و محاسبات عمومي ايران بايد مراعات شده و مورد توجه قرار گيرد.

يكي از متخصصان حقوق بين الملل معاصر مي نويسد: «توافقيها و قراردادهاي كه بين دولتها و اشخاص يا شرکتهاي خارجي منعقد مي شوند، خصوصاً براي بهره برداري منابع طبيعي و خدمات عمومي، بسيار

---

لحاظ، كمك به تعريف قرارداد بين المللي مي نمايد. عنصر نخست جذبه حقوقي دارد و قرارداد بين المللي را وابسته به نظامهاي حقوقي كشورهاي گوناگون مي كند (يعني تابع حقوق داخلي يك يا چند كشور است و نه مشمول قواعد حقوق بين الملل عمومي. مترجم) عناصر ديگر عناصر اقتصادي است، زيرا قرارداد بين المللي بايد مربوط به منافع در تجارت بين المللي باشد (يعني ارتباط به حاكميت دولتها نداشته باشد. مترجم)».

66. Accords internationaux. به بخش اول، متن و پانويس شماره 5.

متعدد و مختلفند. هرچند 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 به‌طور روشن توسط دیوان بین‌المللی دادگستری در دعوی شرکت نفت ایران و انگلیس (رأی مورخ 22 ژوئیه 1952، مجموعه آرای دیوان، ص 93) راجع به قراردادی که در 22 آوریل 1933 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 جمیده شورای جامعه ملل توسط ارگان گزارشگر آن، مذاکره و منعقد شده بوده است، را رد نمود. به‌نظر دیوان بین‌المللی دادگستری: «قرارداد مذکور جز یک قرارداد اعطای امتیاز که بین یک دولت و یک شرکت خصوصی خارجی منعقد شده باشد، چیز دیگری نیست».<sup>67</sup> به همین لحاظ، دیوان قرار عدم صلاحیت خود را

---

67. S. Bstid: Le traités dans la vie internationale (conclusion et effets), Paris, Exconomica, 1985, p. 20.

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 دیپلماسی بلژیکی» به صراحت خاطر نشان ساخته است که: «این توافقیها که به نام «قرارداد های بین‌المللی» موسومند هرگز داخل زمینه حقوق بین‌الملل عمومی نمی‌شوند. آنها نه عرف هستند نه معاهده و نه حقوق بین‌الملل فرعی».<sup>68</sup>

## 2. آیا قرارداد بین‌المللی نیاز به تصویب مجلس دارد؟

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

---

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

قانون مدني يك يا چند کشور معين مي‌باشند و ارتباطي به حاکميت دولتها ندارند، لهذا معاهده محسوب نمي‌شوند و مشمول اصل 77 قانون اساسي نمي‌گردند. معذلك مسئله ضرورت و يا عدم ضرورت ارائه قراردادهاي بين‌المللي (که ممکن است يك طرف آن دولت ايران يا وزارتخانه و يا سازمان دولتي باشد و يا بخش خصوصي يا دولتي خارجي منعقد گردد) به مجلس شوراي اسلامي جهت تصويب آنها طبق اصل 77 قانون اساسي<sup>69</sup> -<sup>70</sup> نظرات گوناگوني را

**69.** در رژيم سابق رويه واحدي در زمينه ضرورت يا عدم ضرورت ارائه قراردادهاي بين‌المللي به مجلس شورا جهت تصويب وجود نداشته هرچند آنها غالباً توسط قوه مجريه به امضا مي‌رسیده‌اند. في‌المثل قانون اعطاي امتياز نفت قسمتي از شرق و شمال شرق به شرکت نفت امريکا و ايران مصوب 15 بهمن 1315 (مجموعه قوانين 1315، ص 38 به بعد) امتياز را تصويب کرده هرچند در قرارداد مورخ 3 ژانويه 1937 ذکر تصويب و توشيح آمده ولي عملاً توسط قوه مجريه به امضا رسیده است. در برخي ديگر به دليل خاص قرارداد بين‌المللي پس از تصويب کمیسيونهاي مجلس در روزنامه رسمي منتشر مي‌شده است مانند قرارداد بين شرکت ملي صنايع پتروشيمي و شرکت بي. اف. گودريچ (مجموعه قوانين 1346 قراردادها) و قرارداد و پيمانکاري اکتشاف و توليد نفت با اراپ (مجموعه قوانين 1345، ص 426) و غيره.

**70.** معذلك بوشهري، (حقوق اساسي، از انتشارات دانشگاه تهران، ص 174)، مي‌گويد: «منظور از عهدنامه و مقاوله‌نامه عهد و قراردادهايي نيست که به‌موجب آنها دولت خريد و فروش يا انجام عمليات يا خودداري از انجام اموري را در برابر اشخاص ديگر ملزم و متعهد

## تنظيم معاهدات بين‌المللي... ❖ 153

م مطرح نموده است<sup>71</sup> و بعضی از مقامات دولتی یا قانونگذاری مدعی‌اند که باید

---

می‌شود. این‌گونه امور اگرچه متضمن عواقب مالی بوده و اگرچه طرف خارجی باشد در حدود بودجه مصوب تابع مقررات دولتی است و در هیچ مورد احتیاج به تصویب مجلس ندارد. مراد از عهدنامه و مقاوله‌نامه 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، به وسیله عالی‌ترین مقام اجرایی دول متعهد یا نمایندگان مجاز آن امضا می‌شود».

هرچند که نویسنده مذکور سعی در تفکیک بین معاهدات و قرارداد های بین‌المللی نموده ولی ضابطه صحیحی به دست نداده است، زیرا «امضای عالی‌ترین مقام اجرایی» نمی‌تواند به خودی‌خود مشخص‌کننده این امر باشد. رک. به تعریف معاهده در بخش اول این مقاله، ص 77.

**71.** پس از انقلاب اسلامی در 1357 بعضی از قراردادهای بین‌المللی دولت ایران به تصویب مقامات قانونگذاری وقت می‌رسیده است، مانند لایحه قانونی فروش خاویار به شوروی مورخ 59/2/13 شورای انقلاب جمهوری اسلامی (مجموعه قوانین سال 1349، ص 24)؛ لایحه قانونی خرید وسایل و تجهیزات دفاعی مصوب 59/3/10 (مجموعه قوانین 1359، ص 149)؛ قانون راجع به همکاری بین شرکت صادراتی تجهیزات عمومی کره و شرکت شیلات ایران مورخ 60/11/8 (مجموعه قوانین 1360، ص 133). حتی قرارداد ساخت و تحویل سیگارت و همچنین واگذاری تکنولوژی بین شرکت دخانیات ایران و کمپانی ریستماسیگارتن. آ.جی (سویس) که طبق مواد 9 و 10 آن تابع قوانین مدنی ایران بوده و دادگستری ایران در مورد اختلافات آن صالح برای رسیدگی بوده است، به‌عنوان یک معاهده بین‌المللی در جلسه 59/5/25 به تصویب شورای انقلاب اسلامی رسیده «و اجازه مبادله اسناد مربوطه» آن نیز داده شده است (مجموعه قوانین 1359، ص 465 به بعد).

شاید وجود همین رویه در آن زمان سبب گردیده بود که در تدوین اصل 77 قانون اساسی، قاعده عام مبنی بر ضرورت تصویب کلیه معاهدات و قرارداد های بین‌المللی در ذهن تعداد کثیری از نمایندگان مجلس خبرگان برای تدوین



مانند معا هدا ت به تصویب مجلس بر نند . 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 قرارداد های بین‌المللی را طبق اصل 77 برعهده مجلس شورای اسلامی ضروری می‌شناسد؛ زیرا شورای نگهبان گفته است صرفنظر از معاهده ای که بین دو کشور در زمینه روابط مختلف بین‌المللی بسته می‌شود «بدیهی است قرارداد هایی که بر مبنای این موافقتنامه منعقد می‌شود و طبق اصل 77 قانون اساسی به تصویب مجلس شورای اسلامی نیاز دارد، به موقع به تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد رسید».<sup>72</sup> ولی با اندکی دقت مشخص می‌شود که کلمه «قرارداد» در این جمله

---

قانون اساسی جای گیرد. در برخی از مذاکرات مجلس، «اخطار قانون اساسی» نمایندگان (مثلاً جلسه 63/3/2، ص 34، ستون 1) برای الزام به اینکه کلیه قرارداد های بین‌المللی فروش نفت را برای تصویب به مجلس ارائه نماید مورد قبول قرار نگرفته است.

72. مجموعه قوانین سال 1361، ص 184، نظر شورای نگهبان راجع به موافقتنامه همکاری فنی ایران و لیبی.

مطلق توافق بین‌المللی را مورد نظر داشته است و نه «قرارداد بین‌المللی» به معنی حقوقی کلمه که فوقاً تعریف گردید. بدین‌لحاظ، نظر فوق هیچ‌گونه تأییدی بر ضرورت بررسی و تصویب قرارداد های بین‌المللی توسط مجلس شورای اسلامی نمی‌باشد و فقط تأکید بر تصویب موافقتنامه‌های فرعی است که اگر مستقل می‌بود نیز طبق اصل 77 می‌بایست به تصویب مجلس می‌رسید؛ چنان که بعداً مسئله را به تفصیل مورد بحث قرار خواهیم داد (بند «د» در همین فصل).

**نظریه دوم:** چنانچه طرف خارجی، شرکت خصوصی باشد، قرارداد مشمول اصل 77 و رسیدگی و تصویب مجلس واقع نمی‌گردد. طبق نظری که شورای نگهبان در پاسخ به نخست‌وزیری اعلام نمود: «قراردادهایی که یک طرف آن وزارتخانه یا مؤسسه یا شرکت دولتی و طرف دیگر قرارداد شرکت خصوصی می‌باشد، قرارداد بین‌المللی محسوب نمی‌شود و مشمول اصل 77 قانون اساسی

نمی‌باشد».<sup>73</sup> مع ذلك دو نکته درباره این نظر لازم است یادآوری گردد:

اولاً، برخلاف آنچه که شورای محترم نگهبان گفته است، قرارداد هایی که بین سازمانهای دولتی ایران با مؤسسات خصوصی خارجی منعقد می‌شوند از مصادیق بارز قراردادهای بین‌المللی هستند (چنان‌که فوقاً در تعریف آن بیان گردید)؛ ولی معاهده محسوب نمی‌شوند و بدین لحاظ مشمول اصل 77 نمی‌گردد.

ثانیاً، از نظر شورای نگهبان ملاک و ضابطه برای اینکه يك توافق مشمول اصل 77 نشود این است که در مقابل سازمان دولتی ایرانی باید طرف خارجی حتماً يك شرکت خصوصی باشد و تنها در این صورت است که از نظر شورای نگهبان تصویب مجلس

---

**73.** نظریه شورای نگهبان مندرج در مجموعه قوانین سال 1360، ص 9 و در روزنامه رسمی مورخ 60/9/15 پاسخ به سؤال نخست‌وزیری به شماره 85114 مورخ 60/8/2. و نیز مراجعه شود به مشروح مذاکرات مجلس جلسه 620 مورخ 63/3/2، ص 33: «طبق نظری که شورای محترم نگهبان دارند قرارداد نفتی را که وزارت نفت با کمپانیهای مختلف امضا می‌کند 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).

ضرورت پیدا نمی‌کند. از این لحاظ می‌توان به مفهوم مخالف آن گفت که هر نوع عقدي که دولت ایران با دولت خارجی منعقد نماید، صرف‌نظر از موضوع آن باید طبق‌نظر شورای نگهبان مشمول اصل 77 تلقي گردد. اما این ملاک و ضابطه موجه معتبر نیست. چنان‌که قبلاً در تعریف قرارداد بین‌المللي بیان گردید ملاک و ضابطه در این مورد نه در چگونگی شخصیت (دولتي یا خصوصي بودن) طرف توافق، بلکه در موضوع توافق است. اگر تعهد مربوط به روابط حقوق مدني، خرید و فروش، اجاره و امثال آن در مورد کالا یا خدمات و غیر آن باشد، چون ارتباطی به حاکمیت دولتها ندارد، قرارداد بین‌المللي است و خارج از شمول اصل 77 قانون اساسي قرار دارد. بالعکس، اگر مشمول قواعد حقوق بین‌الملل عمومي باشد، معاهده محسوب شده و اعتبار آن منوط به تصویب مجلس است.

بنابراین، برخلاف استدلال شورای محترم نگهبان در نظریه فوق می‌تواند مدعی شد که قراردادهای خرید و فروش کالا که بین يك وزارتخانه ایرانی یا يك سازمان دولتي خارجي (خصوصاً در کشورهای

سوسیالیستی و اروپای شرقی) منعقد می‌شوند، مشمول اصل 77 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 2009 مورخ 63/8/16 گفته است: «اصل 77 قانون اساسی با توجه به اصل 125 از قراردادهایی که برای انجام معامله بین وزارتخانه‌ها و سایر سازمانهای دولتی ایران و شرکتهای خارجی دولتی که دارای شخصیتی حقوقی باشند منعقد می‌گردد، منصرف است و موارد خاص اینگونه قراردادها در صورتی که ضوابط کلی آن به موجب قانون عادی تعیین شده باشد، نیاز به تصویب مجلس شورای اسلامی ندارد. ولی قانون عادی می‌تواند انعقاد بخشی از این قراردادها را نیز به طور موردی موکل به تصویب مجلس شورای اسلامی بنماید».<sup>74</sup>

بدین ترتیب، طبق نظریه فوق به حق، ملاک بر عدم مشمول اصل 77 این است که توافق «برای انجام معامله» باشد؛ یعنی

---

74. مجموعه قوانین 1363، ص 357. سؤال از طرف آقای نخست‌وزیر به شماره 58110 مورخ 63/6/3.

موضوع آن چنان که 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 77 می‌شود و بایستی به تصویب مجلس برسد تا لازم‌الاجرا گردد، هرچند 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 قراردادهایی را با مسئولان مملکتی ایران امضا نموده باشد. در این صورت هیچ دلیل موجهی نیست که اینگونه معاملات را «معاهده» تلقی کرده و مشمول اصل 77 بدانیم، ولی اگر سازمان

خارجي به دلايل مربوط به حقوق اداري و داخلي آن کشور، مستقل از دولت شناخته شده باشد، آن «قرارداد» را مربوط به حقوق مدني تلقي نموده و مشمول اصل 77 ندانيم. لذا هيچ خصوصيتي نيست که اگر طرف قرارداد، جزيي از سازمان اداري دولتي کشور خارجي باشد، يا بالعکس شخصيت مستقلي براي آن فرض شده باشد، دو رفتار کاملاً متفاوت در باره آن اعمال نمود: در مورد اول نياز به تصويب مجلس داشته باشد و در مورد دوم قوه مجريه خود رأساً اقدام کند.<sup>75</sup>

به طور خلاصه مي توان چنين نتيجه گيري کرد: (يك) انعقاد قراردادهاي بين المللي چون اصولاً از اعمال اجرايي و اداري با تجار و ارباب صنايع و با تشکيلات اقتصادي خارجي است، لهذا مشمول اصل 77

---

**75.** ممکن است يك شرکت دولتي که شخصيت حقوقي مستقل براي آن مفروض شده است واقعاً در تحت کنترل و نظارت سازمانهاي مختلف دولتي قرار داشته باشد، چنان که اين امر در کليه کشورهاي اروپاي شرقي و در بسياري از موارد در کشورهاي سرمايه داري غربي کاملاً به چشم مي خورد. همچنان که تصويب نامه هيئت وزيران مورخ 63/9/28 (مجموعه قوانين 63، ص 419) راجع به پيمانکاران خارجي طرف قرارداد با وزارتخانه ها و سازمانهاي دولتي مقررات لازم را در اين مورد رأساً وضع و لازم الاجرا نموده است و نيازي به تصويب مجلس دانسته نشده است.

نمی‌گردد؛ ولی این امر مانع از آن نیست که قوه مقننه از باب نظارت بر امور اجرایی، از دولت در مورد نحوه انعقاد يك قرارداد خارجي و انجام يك معامله با طرفهاي خارجي اخذ توضیح بخواهد اصل 76 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 اجرایی، احیاناً اعتبار قرارداد را مورد تردید قرار دهد.<sup>76</sup> (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 همچنان که شورای نگهبان در نظریه

---

**76.** انعقاد قراردادهای فروش نفت به مؤسسات خارجی که هم اکنون در صلاحیت وزارت نفت قرارداد (ماده 12 قانون نفت مصوب 53/5/8) در تخیراتی که در لایحه تقدیمی دولت راجع به اکتشاف و بهره‌برداری و فروش نفت در سال 1363 در کمیسیون قضایی مجلس شورای اسلامی به عمل آمد موکول به تصویب قوه مقننه شده بود و اثرات سویی 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.



اخیر خود تصریح نموده است، «قانون عادی می‌تواند انعقاد بخشی از قراردادها را نیز به‌طور موردی موکول به تصویب مجلس شورای اسلامی بنماید». ولی قوه مقننه تاکنون ظاهراً به چنین ابتکاری دست نزده است.

#### **ب. تصویب پیمانهای مربوطه اتحادیه‌های بین‌المللی**

اصل 77 قانون اساسی که لزوم تصویب عهدنامه‌ها و ... را در مجلس شورا بیان می‌دارد، اشاره‌ای به پیمانهای مربوطه اتحادیه‌های بین‌المللی ننموده و فقط اصل 125 به این امر چنین تصریح کرده است:

«امضای عهدنامه‌ها، مقاوله‌نامه‌ها، موافقتنامه‌ها و قراردادهاي دولت ایران با سایر دولتها و همچنین امضای پیمانهای مربوطه اتحادیه‌های بین‌المللی پس از تصویب مجلس شورای ملی، با رئیس جمهور یا نماینده قانونی او است».

بدین ترتیب، «پیمانهای مربوطه اتحادیه‌های بین‌المللی» نیز بایستی به تصویب قوه مقننه برسد تا لازم‌الاجرا گردد. سؤالی که در اینجا مطرح شود 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.<sup>77</sup> این رویه

---

77. قانون اجازه الحاق دولت ایران به قرارداد سازمان بین‌المللی اندازه‌شناسی (مجموعه قوانین 1377، ص 615)؛ قانون اجازه عضویت مؤسسه استاندارد و تحقیقات صنعتی ایران در انجمن جهانی سازمانهای تحقیقات صنعتی و فنی و کمیته اروپایی بتون و عضویت آزمایشگاه فنی و مکانیک خاک در کمیته مزبور (مجموعه قوانین سا 1356، ص 172)؛ قانون عضویت رادیو ایران و تلویزیون ملی ایران در اتحادیه‌های رادیو و تلویزیون آسیا و اروپا مصوب 46/4/3 (مجموعه قوانین 1346، ص 171)؛ قانون اجازه قبول عضویت و پرداخت حق عضویت کنفرانس جهانی نیرو در لندن مصوب 42/2/16 (مجموعه قوانین 1346، ص 12)، قانون الحاق دولت ایران به مؤسسه یکنواخت کردن حقوق خصوصی رم مصوب 43/12/27 (مجموعه قوانین 1343، ص 605). در مورد پرداخت حق عضویتها اکثراً یک قانون این امر را اجازه می‌داد (مانند مجموعه قوانین 1355، ص 516) و در پاره‌ای موارد تصویب‌نامه هیئت وزیران (مجموعه قوانین 1355، ص 1- گروه مشورتی بین‌المللی تحقیقات کشاورزی) کافی شناخته می‌شده است.

پس از به اجرا درآمدن قانون اساسی 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 مقننه ضروری است.

با مذاقه در جملات اصل 125 قانون اساسی چنین برمی‌آید که از عبارت «پیمانهای مربوط به اتحادیه‌های بین‌المللی» معنایی بسیار محدود و مشخص مورد توجه بوده است:<sup>78</sup> اعلامیه‌ها و یا معاهده‌های نظامی، اقتصادی، سیاسی و امثال آن بین یک یا چند کشور با ایران همانند پیمان سنتو،<sup>79</sup> یا سازمان عمران

---

**78.** در زبان حقوقی کلاسیک غربی پیمانهای اتحادیه بین‌المللی که در اصل 125 آمده‌اند به نام *traité d'alliance* و یا *alliance treaties* خوانده می‌شوند. اتحادیه نظامی بین دو 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 و لوترپاخت، **حقوق بین‌الملل**، ج 1، ص 959، شماره 569، چاپ لندن).

**79.** از این قبیل است عهدنامه عدم تعرض منعقد شده بین ایران، افغانستان، ترکیه و عراق معروف به پیمان سعدآباد 17 تیرماه 1316 (8 ژوئیه 1937) مصوب 25 اسفند 1316 (مجموعه قوانین 1316، ص 146 به بعد) و یا پیمان اتحاد بین ایران و انگلیس و شوروی مورخ 9 بهمن 1320 (در راهنمای عهد، ص 335 و مجموعه قوانین 1320).

**تنظیم معاهدات بین‌المللی... ❖ 165**

منطقه‌ای<sup>80</sup> و یا سازمان ملل متحد<sup>81</sup> و امثال آن نمونه‌های بارزی از این‌گونه پیمانها هستند. نظر به 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 مقننه نموده است. از نظر لغوی هم آنچه که مورد توجه قانون اساسی بوده «پیمان»<sup>82</sup> است و نه مطلق هر نوع عضویت. از آن گذشته پیمان مذکور بایستی

---

**80.** آر. سی. دی. که در سال 1361 پس از انحلال آن، سازمان جدیدی با عضویت ایران و ترکیه و پاکستان به نام «سازمان عمران اقتصادی - اکو» (مخفف Economic Copration Organization) تأسیس شده است (اجلاس اخیر آن در پاییز 1365 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 1355، ص 47) 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 26 فروردین 1365 نام «اکو» ذکر گردیده است.

**81.** مجموعه قوانین سال 1224. مجموعه قوانین موضوعه دوره 14 قانونگذاری، چاپخانه مجلس، ص 41-92.

**82.** Pacta.

«مربوطه اتحادیه‌های بین‌المللی» باشد<sup>83</sup> و نه هرگونه سازمان یا تشکیلات و یا فعالیت‌های بین‌المللی به‌طور عموم. به‌عبارت دیگر، شاید دلیل اینکه پیمانهای مربوطه اتحادیه‌های بین‌المللی فقط در اصل 125 قانون اساسی ذکر شده و نه در اصل 77، این است که اگر انعقاد پیمان برای تأسیس یا الحاق به یک اتحادیه بین‌المللی (نظامی، اقتصادی، گمرکی، سیاسی و غیره) باشد قاعداً این امر به‌صورت تنظیم یک معاهده تحقق می‌یابد. در این صورت چنین الحاقی به‌خودی‌خود مشمول اصل 77 بوده و در هر

---

**83.** همانند اتحادیه اروپایی یا جامعه اقتصادی اروپا (La Communauté Economique Européenne) اتحادیه اقتصادی برای هماهنگی در توسعه فعالیت‌های اقتصادی و تداوم 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 2 معاهده رم 1957 که جامعه اقتصادی اروپا را پایه‌ریزی نموده است). در فرانسه هرچند قانون اساسی 1958 پیمانهای مربوطه اتحادیه‌های بین‌المللی (traités d'alliance) را جزء مواردی که باید به‌صورت قانون به‌تصویب پارلمان برسد ذکر ننموده ولی دولت فرانسه همیشه از پارلمان اجازه تصویب پروتکل‌های مربوطه الحاق دولتهای جدید به پیمان آتلانتیک را از مجلس نمایندگان اخذ نموده چنان‌که اخیراً در مورد الحاق اسپانیا به اتحادیه اروپایی نیز همین روش را انجام داده است (پاسخ وزیر امور خارجه فرانسه در پارلمان، مورخ 9 آوریل 1982 مندرج در سالنامه فرانسوی حقوق بین‌الملل A.F.D.I. ، 1982 ، ص 1113).

**تنظیم معاهدات بین‌المللی... ❖ 167**

حال بایستی به تصویب مجلس برسد؛ ولی اگر پیمان صرفاً از طریق صدور يك اعلامیه مشترك و امثال آن توسط مقامات سیاسی کشور اعلام شده باشد، این اعلامیه و یا نظایر آنها تنها وفق اصل 125 پس از تصویب مجلس شورای اسلامی و امضای رئیس جمهور یا نماینده قانونی وی (یعنی شورای ریاست جمهوری، اصل 130) معتبر خواهد بود.

اما برخلاف پیمانهای مربوط به اتحادیه‌های بین‌المللی - که فوقاً تعریف شد - عضویت در سازمانهای مختلف بین‌المللی به‌نفسه نیازی به تصویب قوه مقننه ندارد؛ چون در اکثر موارد حضور نمایندگان دولت ایران در آن سازمانها به‌منظور بهره‌برداری از تجربیات علمی و فنی و اقتصادی سایر کشورها و یا سازمانهای بین‌المللی بوده و معمولاً جز پرداخت حق عضویتها و سایر هزینه‌های مربوطه تعهدات دیگری از آن برای کشور ایجاد نخواهد شد. به‌عبارت دیگر، این‌گونه فعالیتها همچون سایر امور اجرایی در روابط خارجی و بین‌المللی در صلاحیت قوه مجریه بوده و بایستی توسط

سازمانهای ذی ربط 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.<sup>84</sup> بدین لحاظ، صرف عضویت در سازمانها و مجامع بین المللی و یا تمدید عضویت در آنها<sup>85</sup> و نیز پرداخت حق عضویتها از شمول اصل 77 و 125 قانون

**84.** ولی عملاً هرگونه عضویت هم اکنون به صورت تهیه 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 61/6/15 در شور اول به تصویب رسیده است (صورت مشروح مذاکره جلسه 355، ص 26، مجموعه قوانین سال 1361، ص 149) و نیز قانون راجع به ادامه عضویت شرکت ملی نفت ایران در انجمن ملی اکتشاف و تولید مصوب 62/2/18 (صورت مشروح مذاکرات جلسه 462، ص 17)؛ قانون راجع به ادامه عضویت شرکت ملی گاز ایران در اتحادیه بین المللی گاز مصوب 62/2/18 (همانجا، ص 18)؛ قانون اجازه عضویت بیمه مرکزی ایران در اتحادیه نظارت کننده بر شرکتهای بیمه در کشورهای در حال توسعه مصوب 65/5/2 در شور دوم؛ قانون اجازه عضویت ایران در سازمان مبارزه با سرطان در فدراسیون آسیایی (مجموعه قوانین 1361، ص 148)؛ قانون عضویت سازمان مبارزه با جذام در بخش مبارزه با جذام سازمان بهداشت جهانی (قوانین 1362، ص 515).

**85.** 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 1362، ص 31)؛ قانون ادامه عضویت شرکت ملی نفت ایران در انجمن بین المللی اکتشاف و تولید (قوانین 1362، ص 33)؛ قانون راجع به ادامه عضویت ایران در سازمان «اپیکا» (مجموعه قوانین 1362، ص 448).

## تنظیم معاهدات بین المللی... ❖ 169

اساسي خارج بوده و نيازي به تصويب قوه مقننه ندارد.

معذلك چنان چه عضویت در يك سازمان بين المللي به صورت الحاق و يا قبول يك معاهده بين المللي به معنایي كه در ابتدای این تحقیق آمده است<sup>86</sup> باشد، در آن صورت اجرای اصل 77 ضروري می‌گردد؛ چون ضرورت رسیدگی و تصويب معاهدات توسط قوه مقننه قاعده اي است عام؛ صرفنظر از اينكه موضوع معاهده مربوط به روابط دو جانبه اقتصادي، سياسي، فرهنگي و امثال آن باشد و يا بالعكس تأسيس يك سازمان بين المللي براي وصول به اهداف معين بين كشورهاي مختلف در زمينه هاي سياسي، نظامي، اقتصادي و غيره مطرح باشد.<sup>87</sup> بدین ترتیب، ضابطه براي تشخیص عضویت در سازمانهاي بين المللي كه بایستی مشمول اصل 77 گردد و عضویتهايي كه رأساً توسط قوه مجریه اتخاذ تصمیم می‌شود، هم بستگی به شكل اساسنامه سازمان بين المللي دارد و هم به محتوای فعالیتهاي آن سازمان.

---

86. رك. به بخش اول، متن و پانویسهاي شماره 10 و 11.

87. مانند کنوانسیونهاي شوراي همكاري گمركي مورخ 1 دسامبر 1950 مصوب 16 اکتبر 1959 در ایران (مجموعه قوانین 1349).



در درجه نخست، شکل اساسنامه سازمان بین‌المللی باید به صورت یکی از صورتهای معاهدات مندرج در اصل 77 قانون اساسی یعنی عهدنامه،<sup>88</sup> مقاوله‌نامه و قرارداد (عمومی) که مقصود کنوانسیون<sup>89</sup> و یا موافقتنامه<sup>90</sup> و<sup>91</sup> است باشد؛<sup>92</sup> وگرنه مجموعه مقررات که به‌عنوان اساسنامه<sup>93</sup> یک سازمان بین‌المللی توسط پایه‌گذاران آن تهیه شده و عضویت ایران در آن سازمان موکول به قبول اساسنامه مذکور شده باشد، الزاماً نیاز به تصویب مجلس طبق اصل 77 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 خصوصیات که در

---

88. Traite.

89. Convention.

90. Agreement.

91. رك. به قسمت اول «تعاریف عهدنامه...»، پانویسهای 32 به بعد، ص 84-89، شماره 6 «مجله حقوقی».

92. مانند قانون راجع به الحاق ایران به کنوانسیون بین‌المللی «اینمارسات» مصوب 62/2/13 در شور اول (صورت مشروح مذاکرات مجلس، جلسه 460، ص 25 مندرج در مجموعه قوانین سال 1362، ص 197) و یا معاهده پستی جهانی و موافقتنامه مربوط به امانات پستی و آیین‌نامه‌های اجرایی آنها و اساسنامه اتحادیه پستی جهانی مصوب 65/4/1.

93. Statut.

## 171 ❖ تنظیم معاهدات بین‌المللی...

تعريف معاهدة بين المللي گفته شده است، باشد؛ يعني اولاً توسط دولتها تهيه شده باشد (يعني تابعان حقوق بين المللي و نه سازمانهاي صنفی و تشکيلات سندیکايي و امثال آن)،<sup>94</sup> ثانياً مقررات آن م شمول حقوق بين الملل عمومي باشد (و نه حقوق تجارت و يا کار و مربوط به يك يا چند کشور معين)، ثالثاً ايجاد تعهد و الزام بين دو يا چند کشور نمايد.<sup>95</sup> البته قوه مقننه مي تواند براي نظارت بيشتري در نحوه عضويت دولت ايران در سازمانهاي بين المللي و يا پرداخت حق عضويتها از بودجه عمومي، قوه مجريه را به وسيله وضع يك قانون ملزم نمايد که تمام يا بعضي

---

**94.** في المثل مركز مبارزه با بيماريهاي ريوي، پانويس 84. همچنان که در گذشته قانون تصويب قراردادهاي پستي منعقد در کنگره پستي قاهره (مجموعه قوانين 1314، ص 4)؛ قانون اجازه تصويب اسناد مصوبه کنگره جهاني لوزان منعقد در سال 1974 (مجموعه قوانين 1356، ص 178) و نيز تمديد کنوانسيون تجارت گندم (مجموعه قوانين 1359، ص 233).

**95.** مثلاً معاون وزارت اقتصاد و دارايي در مجلس شورا اعلام داشته که شرکت ايران در اتحاديه نظارت کننده بر شرکتهاي بيمه در کشورهاي در حال توسعه مطلقاً تعهدي را براي دولت ايجاد نمي کند و فقط به منظور توسعه و بسط همکاري و تبادل تجربيات و استفاده از نوع تحقيقات توسط مراجعي است که در کشورهاي مختلف در حال توسعه در امر نظارت بر مؤسسات بيمه به دست مي آورند (مشروح مذاکرات مجلس مورخ 64/0/24، ص 25).

از درخواست عضویتها و یا پرداخت هزینه‌های مربوط به عضویت در سازمانهای بین‌المللی را به وسیله تقدیم لایحه‌ای به مجلس ارائه دهد تا قبلاً مورد تصویب قرار گیرند.

به همین ترتیب، قانون بودجه عمومی 1361 کل کشور در تبصره 67 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 براساس درخواست دستگاه اجرایی 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».<sup>96</sup>

---

96. مجموعه قوانین سال 1360، ص 207.

متعاقباً قانون متمم بودجه سال 1361 در تبصره خود به طور عمومی‌تری این وظیفه دولت را روشن و برای آن ضرب‌الاجل شش ماهه تعیین نمود.<sup>97</sup> لایحه تقدیمی دولت راجع به عضویت ایران در سازمانها و مجامع بین‌المللی سرانجام در تاریخ 65/1/26 از تصویب مجلس گذشت.<sup>98</sup> در شرایط فعلی تصویب مجلس در مورد عضویت ایران در سازمانهای بین‌المللی نه به دلیل اجرای اصول 77 و 125 قانون اساسی است و نه به جهت اصول محاسبات عمومی، چنان‌که

---

**97.** مجموعه قوانین سال 1361، ص 92 خصوصاً ص 97: «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».

**98.** «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 1. عضویت‌هایی که به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده کماکان به اعتبار خود باقی است.

تبصره 2. 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 3. 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 به وسیله هیئت وزیران تخصیص داده می‌شود».

این نکته در مورد مصوبات اخیر مجلس به چشم می‌خورد.<sup>99</sup>

صرفنظر از حکم خاص مذکور در فوق مندرج در تبصره 67 قانون بودجه 1361 (که حتی الزام‌آوری آن برای سالهای بعد نیز مورد تردید می‌باشد)، هیچ قاعده و اصلی در حقوق اساسی و یا اداری ایران 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

---

**99.** مثلاً ماده واحده زیر که در تاریخ 65/5/2 در شور دوم به تصویب مجلس رسیده است تصریح می‌کند: «ماده واحده. به بیمه مرکزی ایران اجازه داده می‌شود که عضویت اتحادیه نظارت‌کننده 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 77 و 125 اساسی نیست، چون در دو شور مورد رسیدگی قرار گرفته است (شور اول در 64/10/24 بوده است) و به علاوه چون پرداخت حق عضویت از منابع داخلی خود سازمان دولتی متقاضی انجام می‌شود، تنها به این دلیل برای تصویب مجلس لایحه تقدیم نشده است.

تحت عنوان موافقتنامه تشکیل کمیسیون مشترک به ایران نموده‌اند و پس از حصول توافق در این امر اسناد مربوطه نیز به‌طور مقدماتی از جانب نمایندگان دو طرف امضا شده ولی تاکنون هیچ از آنها به تصویب مجلس نرسیده است. این‌گونه موافقتنامه‌ها معمولاً از چند ماده تشکیل شده‌اند که در آنها ترتیب کار کمیسیون، ریاست آن معمولاً به عهده وزیر دولت میزبان است و اینکه در هر سال اقلأ یکبار به‌تناوب در کدام پایتخت برگزار می‌شود و غیره، به‌تفصیل ذکر شده است.

از نظر حقوقی این‌گونه توافقیها هیچ تشکیلاتی را ایجاد نمی‌نماید تا به‌عنوان «پیمانه‌های مربوطه اتحادیه‌های بین‌المللی» (اصل 125) نیاز به تصویب مجلس داشته باشد و یا حتی تعهداتی در انجام مذاکرات در باره موضوعات معین دربر ندارد تا مشمول اصل 77 باشد. بنابراین تنظیم یک موافقتنامه مستقل برای گردهم‌آیی مسئولان اجرایی دو کشور محل تأمل است. در این مورد برای برگزاري ملاقات و تشکیل کمیسیونهای دوجانبه می‌توان به یکی از طرف زیر اقدام نمود:

نخست، ضمن تنظیم موافقتنامه‌ای راجع به بازرگانی، اقتصادی، فنی و امثال آن در یک ماده می‌توان پیش‌بینی نمود که برای پیگیری و انجام مشورتهای دوجانبه

در زمینه اجرای موافقتنامه و پیگیری روابط بازرگانی و ... بین دو کشور، همه سال کمیسیون خاصی از نمایندگان طرفین در پایتختهای دو کشور به تناوب تشکیل خواهد شد.<sup>100</sup>

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.<sup>101</sup>

---

**100.** در موافقتنامه همکاری اقتصادی، عملی و فنی بین ایران و لیبی مورخ 60/11/30 (مجموعه قوانین 1361، ص 184 به بعد) در ماده 9 چگونگی و ترتیب تشکیل یک کمیته ایرانی - لیبیایی 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 1358 (مجموعه قوانین 1359، ص 37) در ماده 7 پیش‌بینی شده بود که کمیسیون مختلط نظارت بر روابط ترابری دو کشور تشکیل گردد در موافقتنامه فرهنگی ایران و ترکیه مورخ 1337/11/9 (مصوب 43/12/17) در ماده 15 کمیسیون مختلط دائمی پیش‌بینی شده بود (مجموعه قوانین 1343، ص 629).

**101.** مانند کمیسیون مشترک ایران و چکسلواکی که وزیر صنایع ایران در پایان بازدید وزیر تجارت خارجی چکسلواکی از تهران در مصاحبه‌ای که در روزنامه اطلاعات 65/10/27 ص 4 چاپ شده گفته است: «پروتکل دیگری نیز امضا شد که به موجب آن کمیسیون مشترکی بین دو کشور از این تاریخ ایجاد خواهد شد و از این به بعد اجلاسهای دو کشور در چارچوب این کمیسیون مشترک به کار خود ادامه خواهد داد». نیز آیین‌نامه کمیسیون دائمی همکاری اقتصادی ایران و شوروی (مجموعه قوانین 1359، ص 359 به بعد) ملاحظه شود.

## 177 ❖ تنظیم معاهدات بین‌المللی ...

روش سوم این است که بدون اینکه توافقی به صورت کتبی تهیه شود، دو طرف می‌توانند مذاکرات خود راجع به روابط دوجانبه با توافق یکدیگر از طریق دیپلماتیک تنظیم و به صورت مستمر این مشورتها ادامه دهند.<sup>102</sup>

### 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 طرح‌ریزی و به اجرا گذارده خواهد شد. سؤالی که غالباً برای مقامات قوه مجریه و مقننه مطرح می‌شود این است که آیا تصمیمات متخذه، همچون معاهده جدیدی تلقی می‌شود و بایستی تشریفات مندرج در اصول 77 و 125 را طی کند تا لازم‌الاجرا 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.<sup>103</sup>

---

**102.** مانند تشکیل منظم کمیسیون مشترک اقتصادی و تجاری ایران و رومانی در چهار سال اخیر. آخرین مرتبه آن در فروردین 1365 در بخارست با شرکت وزیر برنامه و بودجه ایران برگزار گردید (اطلاعات 65/1/25).

**103.** اظهارات آقای رئیس محترم مجلس در جلسه مورخ 61/12/2 (صورت مشروح مذاکرات جلسه 425، ص 18). به‌هنگام تصویب «قانون موافقتنامه فرهنگی، هنری و فنی بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری دموکراتیک خلق الجزایر» ماده 14 آتی مورد انتقاد یکی از نمایندگان قرار گرفت. طبق ماده مذکور «طرفین توافق می‌کنند که



شورای نگهبان نیز در يك مورد به طور صریح همین نظر را اعلام نموده بود.<sup>104</sup> ولی در نظریه‌های اخیر به‌طور دقیق‌تر این مسئله مطرح شده و پاسخ شورای نگهبان بر این اساس است که توافقی‌های جدید اگر در چارچوب معاهده اصلی حاصل شده باشد نیازی به تصویب مجدد ندارد؛ ولی اگر فراتر از محدوده‌ای است که در معاهده اصلی پیش‌بینی شده لازم است که به‌عنوان يك معاهده مستقل تلقی شده و تمام تشریفات مندرج در اصول 77 و 125 را طی نماید. چون به‌نظر شورای نگهبان «قراردادهای جزئی در رابطه با اصل قراردادهای موضوع اصل 77 قانون اساسی، در صورتی‌که خارج از محدوده قرارداد اصل [کذا] باشد باید به تصویب مجلس شورای

---

برنامه‌های اجرایی ناظر به جزئیات مربوط به مواد این موافقتنامه را طرح‌ریزی کنند به‌طوری‌که هر دو سال یکبار تجدید شود. این برنامه‌ها توسط يك کمیسیون فرهنگی مشترك طرح‌ریزی خواهد شد». مجلس بیاید...، ما هیچ‌وقت در این موافقتنامه‌ها اجازه قرارداد به دولت را نداده‌ایم. آنها قرارداد را می‌بندند و به مجلس می‌آورند».

**104.** رك. به نظر شورای نگهبان راجع به ماده 10 موافقتنامه همکاری فنی و اقتصادی ایران و لیبی مورخ 60/11/30: «بدیهی است قراردادهایی که بر مبنای این موافقتنامه منعقد می‌شود و طبق اصل 77 قانون اساسی به تصویب مجلس شورای اسلامی نیاز دارد به‌موقع به تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد رسید» (مجموعه قوانین 1361، ص 184). لازم به یادآوری است که ماده 10 این موافقتنامه پیش‌بینی نموده است: «قراردادهای منعقد در مدت اعتبار این توافقنامه ادامه خواهد داشت و پس از پایان مدت موافقتنامه نیز معتبر خواهد بود».

## تنظیم معاهدات بین‌المللی... ❖ 179

اسلامي برسد».<sup>105</sup> در گذشته نيز به همين ترتيب جزئيات اجرايي يك معاهده را مقامات اداري دو طرف تعيين مي نمودند<sup>106</sup> و البته اين امر با مسئوليت قوه مجريه در مقابل قوه مقننه انجام مي شد. در حقوق بين الملل معاصر هم به همين نحو اگر معاهده دومي كه بين دو كشور منعقد مي شود با مندرجات جديدي حاوي تعهدات جديد براي دو كشور باشد، قاعده تاً همان تشريفات مندرج در قانون اساسي را طي<sup>107</sup> مي نمايد.

پس از مطالعه توافقهائي بين المللي كه نياز به تصويب مجلس دارد و تفكيك آنها از بقيه، اينك روشهائي را كه براي

---

**105.** مجموعه قوانين سال 1362: رئيس كميسيون سؤالات مجلس در نامه شماره 46/ك س مورخ 62/8/21 سؤال کرده است: «آيا بعد از تصويب اصل داشتن رابطه تجاري با دولتهائي خارجي، مسئولين دولت جمهوري اسلامي حق دارند در اين چارچوب در هر موردتي كه صلاح دانستند، براي داد و ستد قرارداد بسته، موارد جزيي را مشخص نمايند؟» كه در پاسخ، شوراي نگهبان در نامه شماره 9993 مورخ 62/9/8 به شرح مذکور در متن فوق اعلام کرده كه اگر خارج از محدوده قرارداد اصلي باشد، بايد به تصويب مجلس برسد.

**106.** في المثل موافقتنامه بين ايران و شوروي راجع به همكاري اقتصادي و فني مورخ 1342 (مجموعه قوانين 1344، ص 11) در ماده 12 پيش بيني نموده بود: «انجام ساختمان تاسيسات بر روي رود ارس براساس قراردادهائي مورد انعقاد بين سازمانهائي صلاحيتدار ايران و شوروي... به عمل خواهد آمد».

**107.** مثلاً در بلژيك پروتكل منضم به معاهده مورخ 20 ژوئن 1960 بين هلند و بلژيك راجع به تعميرات كانال ترنوزن در «گان» كه در تاريخ 5 فوريه 1985 به امضاي نمايندگان دو دولت رسیده بود طي لايحه هيئت دولت به امضاي پادشاه در تاريخ 28 نوامبر 1986 به مجلس نمايندگان جهت تصويب ارسال شده است (سند شماره 680/86 مجلس نمايندگان).

تصویب معاهدات در مجلس معمول گردیده است مورد بررسی قرار می‌دهیم.

### **مطلب دوم** **روشهای تصویب معاهده در مجلس**

در نظام حقوقی ایران تا کنون سه رویه مختلف برای تصویب معاهدات در مجلس معمول گردیده است: در نخستین روش مجلس ممکن است به قوه مجریه اختیار تنظیم و تصویب يك معاهده را اعطا نماید (یکم)؛ و نیز ممکن است همچون سایر لوایح مربوطه قوانین داخلی مبادرت به شور و بررسی و اخذ تصمیم درباره معاهده امضا شده با طرف خارجی بنماید (دوم)؛ و بالاخره برای تصویب معاهده، ممکن است طبق آیین 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 چارچوب کلی مذاکرات با دولت خارجی و شرایط خاصی را که برای انعقاد موافقتنامه مورد نظر لازم تشخیص می‌دهد معین نموده و به قوه مجریه اختیار می‌دهد که در این چارچوب، با دولت خارجی مذاکره و موافقتنامه مربوط را تنظیم کرده و پس از امضا 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،<sup>108</sup> موافقتنامه همکاری ایران و امریکا،<sup>109</sup> معاهده ازمیر که شکل حقوقی سازمان عمران منطقه‌ای را تنظیم نموده<sup>110</sup> و نیز موافقتنامه‌های لغو روادید بین ایران و سایر کشورها<sup>111</sup> که براساس اجازه مندرج در تبصره 43 قانون بودجه اصلاحی سال 1343، توسط هیئت وزیران تصویب گردیده<sup>112</sup> براساس اختیاراتی انجام شده

---

**108.** موافقتنامه فرهنگی ایران و بنگلادش (مجموعه قوانین سال 1355، ص 55). این موافقتنامه بعداً به تصویب مجلس نیز رسیده است (مجموعه قوانین 1356، ص 328).

**109.** موافقتنامه منعقد شده بین ایران و ایالات متحده امریکا (مجموعه قوانین 1355، ص 47).

**110.** معاهده ازمیر بین ایران - پاکستان - ترکیه (مجموعه قوانین 1355، ص 55 به بعد).

**111.** موافقتنامه مورخ 1343/8/28 راجع به لغو روادید بین ایران و کشورهای «بنلوکس» (بلژیک، هلند و لوکزامبورگ) (مجموعه قوانین 1343)؛ مبادله یادداشت بین ایران و فرانسه در مورد لغو روادید (مجموعه قوانین 1344، ص 161) و بعضی دیگر از کشورهای مختلف که در سالهای اخیر همگی آنها به حالت تعلیق درآمده و فعلاً لازم‌الاجرا نمی‌باشند؛ تصویبنامه هیئت وزیران مورخ 56/3/16 درباره لغو روادید بین ایران و پرتغال (مجموعه قوانین 1356، ص 20).

**112.** مجموعه قوانین سال 1343، ص 109: «به دولت اجازه داده می‌شود که با توجه به مصالح سیاسی و اقتصادی و اجتماعی کشور بنابه پیشنهاد وزارت امور خارجه، روادید مسافرت بین ایران و کشورهای دیگر را لغو یا مجدداً برقرار نماید». پس از انقلاب نیز شورای انقلاب جمهوری اسلامی ایران در لایحه قانونی مورخ 59/2/24 به وزارت

بود که به موجب آن قوه مقننه تصویب معاهدات مذکور را به قوه مجریه واگذار نموده بود. به طور کلی اعتبار حقوقی این رویه ظاهراً در زمان حکومت قانون اساسی سابق و متمم آن مورد انتقاد و تردید قرار نمی‌گرفت؛<sup>113</sup> چون اعطای وکالت در امر قانون‌گذاری به دولت، مغایر با قانون اساسی شناخت نمی‌شد.<sup>114</sup>

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 59/10/12 و در پی آزاد شدن اتباع امریکایی از محل سابق سفارت آمریکا در تهران می‌باشد. در این مورد مجلس شورای اسلامی ابتدائاً طبق مصوبه مورخ 59/8/11 شرایط مذاکرات را به دولت اعلام نمود.<sup>115</sup> دولت نیز بر همین

---

بازرگانی اجازه داده بود با توجه به مصالح صادراتی کشور در مواردی که لازم بدانند نسبت به لغو موافقتنامه‌های بازرگانی پایاپای اقدام نماید (مجموعه قوانین 1359، ص 143).

**113.** ر.ک. به راهنمای عهد سابق‌الذکر، ص 12.

**114.** معذک دریافت وام از کشورهای خارجی بایستی با تصویب مجلس انجام می‌شد و حال آنکه تصویب‌نامه هیئت وزیران مورخ 55/10/6 مقرر داشته که به استناد ماده 25 قانون برنامه و بودجه مورخ 51/12/10 موافقتنامه تحصیل پانصد میلیون دلار وام تصویب و اجازه امضای آن داده شده (مجموعه قوانین 1355، ص 2). مقایسه شود با لایحه قانونی راجع به استفاده از وام‌های خارجی مصوب 59/4/25 شورای انقلاب (مجموعه قوانین 1359، ص 419).

**115.** صورت مشروح مذاکرات مجلس مورخ 59/8/11 رسیدگی به پیشنهاد و کمیسیون ویژه بررسی مسئله جاسوسان امریکایی.

## ❖ 183 تنظیم معاهدات بین‌المللی...

اساس اقدام کرد<sup>116</sup> و پس از امضای بیانییه‌ها<sup>117</sup> آقای نخست‌وزیر در تاریخ 59/11/6 گزارش مفصلي از امضای دو سند، یکی اصول کلی و دیگری بیانییه راجع به حل و فصل دعاوی فی‌مابین دو دولت ایران و ایالات متحده امریکا را، به مجلس تقدیم نمود<sup>118</sup> و متعاقباً این اسناد به مرحله

**116.** بنابه اظهار یکی از اعضای شورای نگهبان: «تنها مصوبه‌ای که در طول مدت قانونگذاری مجلس تا به حال به شورای نگهبان ارسال نشده است و شورا در مورد آن اظهارنظر نکرده است، مصوبه مجلس در مورد شرایط چهارگانه برای آزادی گروگانهای امریکایی در تاریخ 59/8/11 بود که از جمله مصوبات پربحث و و پر سر و صدای مجلس بود. ولی برای اظهارنظر به شورای نگهبان ارسال نشد و پس از تصویب مجلس، جهت اجرا به دولت ابلاغ شده. آن موقع تلقی و برداشت این بود که این تصمیم مجلس، **مصوبه قانونی محسوب نمی‌شود** و نیازی به اظهارنظر شورای نگهبان ندارد. البته لایحه قانونی راجع به داوری یا صلح دعاوی در مورد اختلافات مالی بین ایران و امریکا که در 1359/10/24 به تصویب مجلس رسید مورد اظهارنظر تأیید شورای نگهبان قرار گرفت» (اطلاعات مورخ 1365/4/23 ص 6، ستون 4، «خاطراتی از شورای نگهبان از تشکیل تا امروز» نوشته آقای حسین مهرپور).

**117.** بیانییه عمومی - بیانییه دولت جمهوری دموکراتیک و مردمی الجزایر حاوی یک مقدمه، چهار بخش (ماده) و 17 شماره در تاریخ 1359/10/29 توسط وزیر مشاور در امور اجرایی ایران و نیز بیانییه دولت جمهوری دموکراتیک و مردمی الجزایر درباره حل و فصل ادعا توسط دولت ایالات متحده امریکا و دولت جمهوری اسلامی ایران متضمن 8 ماده در همان تاریخ و توسط همان مقام به امضا رسیده و اسناد آن نیز مبادله گردیده است (متن آنها به دو زبان فارسی و انگلیسی در «**مجله حقوقی**» دفتر خدمات حقوقی بین‌المللی جمهوری اسلامی ایران، شماره اول زمستان 63 از ص 240 الی 268 چاپ شده است).

**118.** گزارش نخست‌وزیر در مجلس شورای اسلامی، مشروح مذاکرات مجلس مورخ 59/11/6، موافقت ص 27: «اساس کار بر

اجرا گذارده شد. البته در گذشته مشابه بیانیه‌های الجزایر در تاریخ ایران به تصویب مجلس رسیده است.<sup>119</sup> در مورد

---

این بود که چنانچه دو دولت با مفاد این بیانیه موافقت کرده و این موافقت را رسماً اعلام و به آن ملحق شوند، اصول پذیرفته شده به‌عنوان یک تعهد بین‌المللی برای هر دو طرف لازم‌الاجرا گردد. رسیدن به یک توافق رسمی برای تشکیل یک هیئت داور داور مورداً قبول طرفین از این جهت مقتضی بود که عملاً لغو دعاوی علیه ایران در دادگاه‌های آمریکا و فسخ احکام توقیف صادره ... بدون پیش‌بینی چنین مکانیزمی امکان نداشت ...» («مجله حقوقی» فوق‌الذکر، شماره 2، ص 254).

**119.** عهدنامه حکمیت بین ایران و اتازونی مورخ 8 ربیع‌الاول 1332 (4 فوریه 1914) که توسط وزیر امور خارجه و وزیر مختار وقت آمریکا امضا شده بود، پس از هشت سال در دوره چهارم مجلس در جلسه مورخ 2 حوت 1300 شمسی (1340 قمری) به تصویب رسید (مجموعه قوانین عهدنامه‌های مجلس مقدس شورای ملی در چهار دوره تقنینیه، جوزای 1302، مطبوعه مجلس، ص 650 به بعد). در گزارش مخبر کمیسیون امور خارجه مجلس (نصرت الدوله) تصریح شده که این عهدنامه جهت حل و فصل اختلافات بین دو دولت ایران و آمریکا است: «می‌توانم بگویم که قدم اولی و مقدماتی فکر جامعه ملل همین عهدنامه است ... سیاست جنگجویانه‌ای که در دول اروپا و دول بزرگ جاری بود خیلی مشکل بود ... البته به محض دخول آمریکا در جامعه ملل، دیگر این عهدنامه مورد نخواهد داشت و ملغی می‌شود و به‌موجب مقررات محکمه داور بین‌المللی رفتار خواهد شد» (مذاکرات مجلس شورای ملی دوره چهارم مورخ چهارم جدی 1300 شمسی مطابق 6 جمادی الاول 1340 قمری، ص 341، طبق 1330 شمسی). تأسیس داور به‌علاوه 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 3 عهدنامه بلاجواب مانده است (ص 343 مذاکرات مجلس)؛ چون در ماده 3 عهدنامه حکمیت پیش‌بینی شده بود که دولتین، پس از صدور رأی داور در اختلاف می‌توانند به‌نحو دیگری اتخاذ تصمیم نمایند: «طرفین متعهدین به خویشتن حق می‌دهند که پس از تقدیم راپورت

**185 ❖ تنظیم معاهدات بین‌المللی ...**

اعتبار موافقتنامه مذکور تردیدهایی به عمل آمده است (خصوصاً با توجه به اصل 85 قانون اساسی)؛<sup>120</sup> ولی در هر حال موضوع قابل بحث است و نیاز به بررسی بیشتر دارد.<sup>121</sup> به هر صورت بهتر است از روش

---

کمیسیون در مسئله مختلف فیها هر يك 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 جدي 1300 شمسی (جمادی‌الاول 1340) قانون مورخ 31 جوزي 1302 مبنی بر اجازه استقراض 5 میلیون دلار به بهره 7% و مذاکره برای استقراض 35 میلیون دلار از بانکهای امریکایی از تصویب مجلس شورای ملی گذشته است (مذاکرات مجلس، همان مجلد، ص 320).

**120.** شورای نگهبان صریحاً در موارد متعدد اعلام نموده که اگر مجلس به دولت اجازه دهد که معاهده‌ای را امضا نماید همان معاهده باید به مجلس جهت تصویب ارائه شود (مشروح مذاکرات مجلس، جلسه 624، مورخ 65/3/5، ص 28، ستون 1 در مورد تصویب اصلاح قانون فروش و تحویل نفت مجانی به دولت سوریه و اجازه تقسیط دیون آن).

**121.** طبق ماده 46 کنوانسیون وین 1969 درباره حقوق معاهدات: «1- يك 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. 2- 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 1932 ضابطه فقط نقض قواعد حقوق بین‌الملل در التزام به معاهده شناخته شده بود و نه حقوق داخلی کشور مربوطه. برای يك مطالعه تحلیلی از این مسئله رک. به مقاله T.O. Elias رئیس سابق دیوان بین‌المللی دادگستری تحت عنوان: «اعتبار معاهدات» در مجموعه دروس آکادمی لاهه، 1971، ج 2، ص 350



اعطای وکالت به قوه مجریه در تصویب معاهدات خودداری نمود.

## روش دوم تصویب معاهدات بین‌المللی 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 رأی‌گیری در مورد قوانین داخلی رعایت می‌گردد در مورد تصویب معاهدات بین‌المللی نیز به اجرا گذارده می‌شود.<sup>122</sup> بدین ترتیب، «لایحه تصویب و اجازه مبادله اسناد» یک معاهده بین‌المللی در دو شور مورد بحث مجلس قرار می‌گیرد و چنانچه

---

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 بی‌اعتباری معرفی شده است نزاع ایران و عراق راجع به معاهده ارزروم می‌باشد که در شورای جامعه ملل در سال 1935 این اختلاف حقوقی و مرزی مطرح گردیده است (مذاکرات شورای جامعه ملل، فوریه 1935، ص 913 و 190 و نوامبر همان سال ص 1204. مک نایر، حقوق معاهدات، چاپ لندن، ص 46-38. لوترپاخت در جلد اول اوپنهایم، حقوق بین‌الملل، ص 887 پانویس، دکتر آشوب امینی، اختلاف ایران و عراق، تز دکترای پاریس - 1935، مطبوع در فرانسه، ص 40 به بعد).

122. رک. به مقاله دکتر حسن حبیبی در مجله دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی (ملی سابق)، 1364، شماره 1.

تنظیم معاهدات بین‌المللی... ❖ 187

اصلاحاتي ضروري باشد در متن مواد معاهده وارد شده و سپس از تصويب نهايي ميگذرد. اين رويه هميشه منشأ اشکالات عدیده اي - چه از جهت نظري و چه از نظر عملي - گرديده است. از جهت نظري، معاهده بين‌المللي را نمي‌توان با قانون داخلي قياسي نمود؛ زيرا معاهده ايجاد تعهد در قبال ساير کشورها است و غالباً نسبت به شهروندان ايجاد حق و تکليف نمي‌نمايد،<sup>123</sup> در حالي‌که قانون، نظام داخلي را معين کرده و براي شهروندان مستقيماً ايجاد حق و تکليف مي‌کند. از نظر عملي نيز تشابه نحوه تصويب قانون و تصويب معاهده منشأ دشواريهاي مي‌گردد؛ زيرا معاهده بين‌المللي از توافق اراده دو دولت حاصل مي‌شود، برخلاف قانون که به صورت يکجانبه وضع و لازم‌الاجرا مي‌گردد. بدین‌لحاظ تغييرات و اصلاحاتي که پارلمان يك کشور به نحو **يکجانبه بر معاهده بين‌المللي** مي‌افزايد اکثراً مانع از وحدت اراده و توافق مشترک که بنيان معاهده بين دو مملکت و دو حکومت است، مي‌گردد. برعکس، در مورد قانون داخلي، تغييرات لايحه تقديمي يا طرح تنظيمي در طول مذاکرات مجلس ممکن است هيچ اشکالي ايجاد ننمايد.

در دوره اول مجلس شوراي اسلامي (1350-1364) و تا حدودي در ادوار گذشته مجلس شوراي ملي سابق، روش تصويب معاهدات بين‌المللي همان روش تصويب

---

123. شارل روسو، حقوق بين‌الملل عمومي، چاپ پاریس، سیره - 1970، ج 1، ص 62 به بعد.

داخلی بوده است؛<sup>124</sup> بدین معنی که رسیدگی مجلس در دو شور انجام می‌گرفته و به‌علاوه نمایندگان تغییرات و اصلاحاتی را در متن لایحه یعنی سند معاهده پیشنهاد می‌نموده‌اند و در نهایت اقدام به رأی‌گیری می‌شده است. بدین ترتیب، بسیاری از موافقتنامه‌های فرهنگی و اقتصادی و غیره که در سالهای 1359 تا 1363 به

---

**124.** ر.ک. به آیین‌نامه داخلی مجلس شورای ملی مصوب اسفند 1334 (با اصلاحات مصوب 1347، 1348، 1350). مواد 111 و 112 تقریباً مشابه مواد 108 و 109 آیین‌نامه فعلی مجلس شورای اسلامی مصوب 62/2/18 (ر.ک. به پانویس 14) می‌باشد. 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 می‌گرفته است همانند قوانین داخلی. طبق ماده 112 آیین‌نامه داخلی مجلس شورای ملی سابق: «مواد عهدنامه یا مقاوله‌نامه ... به معرض شور اول و دوم گذارده می‌شود ولی در باب مواد آن رأی گرفته نمی‌شود».

معدّلک برخی خصوصیات در نحوه بررسی مجلس نسبت به معاهدات مشاهده می‌شود که در مورد قوانین داخلی وجود نداشته است. اولاً، هیچ‌گاه یکایک مواد معاهده مورد رأی‌گیری واقع نمی‌شده 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 می‌شده است (مواد 113 و 114 آیین‌نامه داخلی مجلس شورای ملی سابق اصلاحی 1350 یا مواد 121 و 122 مصوب 1334). ثالثاً، رد معاهده در مجلس به شکل خاصی صورت می‌گرفته است، زیرا طبق ماده 115 آیین‌نامه اصلاحی مذکور (و یا ماده 123 مصوب 1334)، در صورت رد یا تعویق لایحه، مجلس بدین طریق رأی می‌دهد: «مجلس شورای ملی به دولت تکلیف می‌کند که در باب مسائل معترض علیها مجدداً با دولت متعاهد داخل مذاکره و گفتگو شود».

## ❖ 189 تنظیم معاهدات بین‌المللی ...

تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده اند حاوی  
ضمیمه ای 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.<sup>125</sup> در بعضی دیگر از  
موارد اصلاحات وارده در متن معاهده  
بیشتر جنبه تفسیر دارد و با روح آن  
مغایرتی ندارد.<sup>126</sup> ولی بسیاری از

---

**125.** مثلاً موافقتنامه همکای اقتصادی، علمی و فنی بین  
ایران و لیبی مورخ 60/10/30 (مجموعه قوانین 1361، ص  
184). طبق پیشنهادات اصلاحی آقایان نمایندگان در ماده 2  
به جای عبارت «به کشورهای خود کنند» گفته شود «به  
کشورهای خود به‌کار برده» و یا سایر اصلاحاتی که در  
مواد 4 و 7 داده شده است. در موافقتنامه فرهنگی و هنری  
بین ایران و الجزایر (مجموعه قوانین 1361، ص 189) طبق  
پیشنهادات اصلاحی نمایندگان در ماده 15 کلمه «هر» در  
عبارت «قبل از انقضای هر مدت» حذف گردیده و در ماده 11  
به جای تئاتر و هنر و موسیقی گفته شده است «گروهها  
هنری. اخیراً این‌گونه موارد اصلاحی در چارچوبی ذیل ماده  
اصلی کنوانسیون آورده می‌شود، مانند اصلاحاتی عبارتی که  
در متن کنوانسیون بین‌المللی اینمارسات مورخ 12 شهریور  
1355 که در 1362 به تصویب مجلس رسیده ملاحظه می‌شود  
(مجموعه قوانین سال 1362، ص 198 و 201، 205، 207، 208،  
210، 215 و 223).

**126.** مانند موافقتنامه بلنمدت بین دولت جمهوری اسلامی  
ایران و پاکستان (مجموعه قوانین 1362، ص 29) اصلاح مواد

اصلاحات، جذبه اساسي داشته و حتي شايد خارج از مذاكرات طرفين و توافقهائي حاصله بين نمايندگان دو کشور باشد.<sup>127</sup> همچنين در برخي موارد اصلاحات وارده مربوط به مقدمه موافقتنامه هاست<sup>128</sup> و حال آنکه علمائي حقوق بين الملل معتقدند که مقدمه يك معاهده فاقد قوه الزام آوري است.<sup>129</sup>

---

1 و 4. همچنين در موافقتنامه فرهنگي ايران و سوریه مورخ 62/12/2 (مجموعه قوانين 1363، ص 253) در ماده 22 برطبق قوانين داخلي دو طرف، عبارت «و در چارچوب ضوابط اسلامي» نيز توسط مجلس افزوده شده است.

**127.** في المثل در موافقتنامه فرهنگي و هنري بين دولت جمهوري اسلامي ايران و دولت جمهوري دموکراتيک خلق الجزاير مورخ 60/11/26 (مجموعه قوانين 1361، ص 189) طبق «پيشنهادات آقايمان نمايندگان» در عنوان ماده واحده و عنوان مقدمه کلمه «و فني» اضافه شده است (يعني موافقتنامه علاوه بر جذبه فرهنگي و هنري شامل مسائل فني بين دو کشور نيز ميگردد) و تعداد مواد از 16 به 19 ماده افزايش مي يابد (همانجا، ص 191 و 192). در متن ماده 7 اصلي موافقتنامه، فقط طرف ايراني متعهد به اعزام کارشناس شده بود، ولي در اصلاحات مجلس به عبارت «طرفين» تبديل شد. در ماده 10 قيد «با تراضي يکديگر» اضافه شده و سه ماده (11، 16، 18) حاوي مقررات ويژه بدان افزوده شده است.

**128.** مثلاً در مقدمه موافقتنامه همکاري اقتصادي، علمي و فني بين ايران و ليبي (مجموعه قوانين 1361، ص 186 و 187) اين عبارت حذف شده است: «همچنين براي حمايت از همبستگي استراتژيک ميان دو انقلاب اسلامي در دو کشور برادر و براي رسيدن به برپايي انقلاب اسلامي جهاني که مسئوليت آزادي مسلمين و مستضعفان تمامي مناطق را به عهده خواهد داشت».

**129.** روسو، حقوق بين الملل عمومي، ج 1، ص 77. براون لي، اصول حقوق بين الملل، ص 603. حتي در مورد قانون اساسي جمهوري اسلامي در مجلس خبرگان تصريح شده که «استناد فقط به خود قانون اساسي مي شود که نه به مقدمه آن»

## تنظيم معاهدات بين المللي... ❖ 191

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 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.<sup>130</sup>

---

(مجموعه بررسی نهایی قانون اساسی، چاپ اول، 1362، ج 2، ص 1504).

**130.** اظهارت رئیس مجلس در جلسه مورخ 61/12/2: «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».

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 به‌علاوه، با متن ماده واحده‌ای که به‌عنوان مصوبه مجلس، اساس حقوقی اعتبار معاهده را در حقوق اساسی ایران تشکیل می‌دهد، مغایرت دارد؛ زیرا ماده واحده معمولاً تصریح می‌نماید که معاهده منعقد شده با کشور... «منضم به پیشنهادات نمایندگان محترم»<sup>131</sup> به تصویب رسید.

نظریه دوم این است که متن معاهده‌ای که «پیشنهادات اصلاحی نمایندگان» بر آن اضافه گردیده و بعد به تصویب نهایی 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 شود، روشن شده است.<sup>132</sup>

---

**131.** از این قبیل است تصویب پروتکل در مورد مبادلات کالا بین دولتین جمهوری اسلامی ایران و جمهوری عربی سوریه برای سالهای 1982 تا 1991 (مجموعه قوانین 1362، ص 172. خصوصاً ص 175 ملاحظه شود). آقای نخست‌وزیر نیز در ابلاغ متن معاهده مذکور به وزارت بازرگانی در تاریخ 61/2/11 تصریح نموده: «منضم به پیشنهادات نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی» (ص 171) و نیز ابلاغ مورخ 61/1/7 آقای نخست‌وزیر نسبت به متن موافقتنامه همکاری اقتصادی، علمی و فنی بین ایران و لیبی (مجموعه قوانین 1361، ص 183) به وزارت امور خارجه.

**132.** اظهارات نماینده کمیسیون مسکن و شهرسازی در جلسه مورخ 62/7/10 ستون 1، مشروح مذاکرات مجلس، جلسه 512، ص 29.

## تنظیم معاهدات بین‌المللی... ❖ 193

اما بر این نظریه افراطی اشکالاتی وارد می‌باشد، منجمله اینکه اگر هدف مجلس رد 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؟<sup>133</sup>

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 به‌طور مطلق تصویب نمی‌کند؛ بلکه با توجه به «شروط و قیود»،<sup>134</sup> چه ماهوی و چه شکلی که صریحاً ذکر می‌کند،

---

**133.** قرارداد همکاری اقتصادی، علمی و فنی بین ایران و لیبی همراه با پیشنهادات نمایندگان مجلس، تصویب 61/12/1 و نظریه شورای نگهبان در نامه شماره 782 مورخ 61/12/10 (مجموعه قوانین 1361، ص 183 به بعد)؛ پروتکل در مورد مبادلات کالا بین دولتین جمهوری اسلامی ایران و جمهوری عربی سوریه برای سالهای 1982 تا 1991 (مجموعه قوانین 1361، ص 172 به بعد) منضم به پیشنهادات نمایندگان محترم مجلس که در جلسه 61/11/17 به تصویب رسیده و طی نامه شماره 7583 مورخ 61/1/26 شورای نگهبان با اصلاحاتی تأیید شده است؛ موافقتنامه فرهنگی ایران و سوریه که در 62/12/2 در تهران به امضا رسیده و در 63/6/10 به تصویب مجلس و در 63/7/17 به تأیید شورای نگهبان رسیده است (روزنامه رسمی مورخ 63/8/8)؛ موافقتنامه فرهنگی و هنری بین ایران و الجزایر در جلسه 61/12/2 به ضمیمه «پیشنهادات نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی» به تصویب و در 61/12/10 به تأیید شورای نگهبان رسیده است (مجموعه قوانین 1361، ص 189 به بعد).

134. Reserves.



آنها را مورد تأیید قرار می‌دهد،<sup>135</sup> و بدین لحاظ - چنان‌که در مورد قیود و شروط بر معا هدا ت (رزرو ها) 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. فی‌المثل در مورد تصویب موافقتنامه همکاری اقتصادی، علمی و فنی بین ایران و لیبی، شکل ماده واحده بدین صورت است:

---

**135.** رك. به مشروح مذاكرات مجلس در تاريخ 61/12/2، ص 29، ستون 1، اظهارات آقای قائمی: «مسئله به این صورت است. آن دولتی که این قرارداد را امضا می‌کند می‌داند که در این مملکت يك قانون اساسی هست که هر موافقتنامه‌ای حتماً بایستی از تصویب مجلس 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 آیین‌نامه است... ما با این شرایط قبول می‌کنیم، یعنی دولت جمهوری اسلامی با این شرایط و با این مواد مورد نظر خود قبول می‌کند و حاضر است که موافقتنامه امضا کند. غیر از این حاضر نیست.»

**تنظیم معاهدات بین‌المللی... ❖ 195**

«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 19 فوریه 1982 (60/11/30) در طرابلس به امضا رسیده است، تصویب و اجازه مبادله اسناد آن داده می‌شود».<sup>136</sup>

**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.<sup>137</sup> به عبارت

---

**136.** مجموعه قوانین سال 1361، ص 184. همچنین طبق ماده واحده راجع به موافقتنامه فرهنگی و هنری بین ایران و الجزایر (مجموعه قوانین سال 1361، ص 189) متن آن مشتمل بر یک مقدمه و 16 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 19 ماده افزایش داده شده است (همان مجموعه، ص 191).

**137.** در ابلاغ نخستوزیری نسبت به موافقتنامه مبادلات کالا بین ایران و سوریه مندرج در روزنامه شماره 84588 مورخ 61/12/11 (مجموعه قوانین سال 61، ص 171) 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.

دیگر، چه از نظر حقوق داخلی و چه از جهت تعهدات بین‌المللی، دولت ایران به هر دو متن (معاهده اصلی و اصلاحات اضافه شده) ملتزم می‌گردد و تفکیک آنها غیرقابل قبول است.

علی‌رغم توجیه 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 بین‌المللی 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 وارده شده است، نمی‌باشد و حتی اکثراً آنها را معارض با توافق انجام شده قبلی بین دو دولت تلقی نموده<sup>138</sup> و چه بسا موجب اشکال در مبادله اسناد تصویب شده و نهایتاً معاهده هرگز لازم‌الاجرا نگردیده است. لهذا روشی که تصویب معاهده را همسان با تصویب قانون داخلی می‌داند منشأ اشکالات

---

**138.** به همین جهت برخی از کشورهای که موافقتنامه‌ای با ایران به امضا رسانیده و بعداً مجلس شورای اسلامی موافقتنامه‌ها را حک 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 تغییری در متن موافقتنامه امکان‌پذیر نیست و بدین ترتیب موافقتنامه مزبور معلق بوده و لازم‌الاجرا نمی‌باشد».

فراوان گردیده و در سالهای اخیر این روش به کلی رها شده است.

### روش سوم تصویب معاهدات در مجلس طبق يك آیین ویژه

از مهرماه 1362 که آیین‌نامه جدید داخلی مجلس<sup>139</sup> تصویب و به اجرا گذارده شده، رسیدگی مجلس شورای اسلامی نسبت به معاهدات طبق رویه ویژه‌ای که در مواد 108 به بعد مقررات مذکور پیش‌بینی شده است صورت عمل به خود می‌گیرد.<sup>140</sup> یکی از خصوصیات این روش طبقه‌بندی معاهدات، به معاهدات عادی و معاهدات مهم است (يك)، و نیز برخلاف لوایح مربوطه قوانین داخلی، هیچ‌گونه تغییری و تبدیلی در

---

**139.** آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مصوب 61/3/23 و 62/2/18 مندرج در مجموعه قوانین سال 1362، ص 257 به بعد.

**140.** طبق ماده 108 آیین‌نامه مذکور: «هرگاه دولت ضمن تقدیم لایحه قانونی به مجلس تقاضای تصویب هر نوع عهدنامه، مقاوله‌نامه، قرارداد یا موافقتنامه‌ای را که با یکی از دولتهای خارجی یا اتحادیه‌های بین‌المللی بسته می‌شود بنماید، مواد عهدنامه، مقاوله‌نامه، قرارداد و یا موافقتنامه باید ضمیمه لایحه قانونی مذکور باشد».

«ماده 109. مواد عهدنامه، مقاوله‌نامه، 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 صورتی که 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».

کلمات معاهده به‌هنگام تصویب وارد نمی‌شود (دو).

#### یک. معاهدات عادی و معاهدات مهم

از ابتکارات آیین‌نامه داخلی مجلس مصوب 62/2/18 تقسیم معاهدات به معاهدات عادی و معاهدات مهم است؛<sup>141</sup> بدین‌ترتیب که اصولاً تصویب معاهدات عادی در مجلس به‌طوری‌که شوری مورد مذاکره و رأی‌گیری قرار می‌گیرد، برخلاف معاهده‌ای که قید مهم بودن برای آن پیشنهاد شده باشد که در این حالت رسیدگی به آن مثل لوایح معمولی دیگر دو شوری خواهد بود (ماده 112 آیین‌نامه داخلی مجلس).<sup>142</sup>

---

**141.** «ماده 110. طریقه رسیدگی به قید اهمیت در مجلس همان طریقه رسیدگی به تقاضای فوریت خواهد بود و در صورتی‌که این قید به تصویب برسد رسیدگی به عهدنامه، مقاوله‌نامه، قرارداد و یا موافقتنامه با طریقه خاصی که در همین آیین‌نامه پیش‌بینی شده به‌عمل خواهد آمد.»

«ماده 111. در صورتی‌که قید اهمیت به تصویب مجلس نرسد یا در این باره از ناحیه دولت یا کمیسیون مربوط تقاضایی به‌عمل نیاید عهدنامه، مقاوله‌نامه، قرارداد و یا موافقتنامه عادی تلقی شده و مجلس به این طریق عمل خواهد کرد که لایحه تقدیمی دولت یک شوری بوده و پس از صحبت دو مخالف و دو موافق در کلیات و جزئیات هر کدام حداکثر به مدت 15 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.»

**142.** «ماده 112. در صورتی‌که مجلس قید اهمیت را تصویب کند رسیدگی به آن مثل لوایح معمولی دیگر دو شوری خواهد بود.»

#### تنظیم معاهدات بین‌المللی... ❖ 199

در رسیدگی مجلس به معاهدات عادی که يك شوري است به این طریق عمل می‌شود که معاهده پس از صحبت دو مخالف و موافق در کلیات و جزئیات هر کدام حداکثر به مدت 15 دقیقه، به رأی گذاشته می‌شود؛ اما در مورد معاهدات مهم یعنی هنگامی که بررسی لایحه باید در دو شور انجام شود طبق ماده 113 «در شور اول درباره کلیات با توجه به مواد 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 24 ساعت قبل از طرح در کمیسیون طبع و در بین نمایندگان توزیع شود». طبق ماده 114 آیین‌نامه داخلی مجلس «در شور دوم، کمیسیون موارد اعتراض و پیشنهادات نمایندگان و همچنین نظر خود را ... مطرح می‌کند و آنگاه تنها درباره موارد اعتراض نمایندگان که به‌طور کتبی و در مهلت مقرر به کمیسیون داده شده باشد، به ترتیب نماینده اعتراض‌کننده و يك مخالف و يك موافق هر کدام به مدت 5 دقیقه صحبت می‌کند و سپس درباره وارد بودن و با نبودن اعتراض، رأی‌گیری به عمل می‌آید». البته تا این تاریخ برای هیچ معاهده‌ای قید اهمیت تصویب نشده و لذا کلیه معاهدات به صورت عادی و قاعداً يك شوري<sup>143</sup> مورد بررسی مجلس و اخذ رأی نمایندگان قرار گرفته است.

---

143. معذک تصویب بسیاری از معاهدات اشتباهاً به صورت دو شوري و مانند سایر لوایح قانونی انجام شده و می‌شود، مانند تصویب کلیات لایحه راجع به الحاق ایران به کنوانسیون بین‌المللی «اینمارسات» در شور اول (مشروح

## دو. عدم اصلاح یا تغییر معاهده

در روش جدید تصویب معاهدات، برخلاف گذشته (قبل از 1362) هیچ‌گونه تغییری در مواد و مندرجات معاهده وارد نمی‌شود؛<sup>144</sup>

---

مذاکرات مجلس مورخ 62/2/13، ص 25 و 26) و غیره که بعداً بحث خواهیم کرد.

**144.** هنگام بررسی موافقتنامه حمل و نقل بین‌المللی از طریق جاده بین ایران و مجارستان در مجلس شورا در تاریخ 62/7/10 (صورت مشروح مذاکرات جلسه 512، ص 9) 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 نمی‌توانیم تغییر بدهیم مگر اینکه در مذاکرات کمیسیون با دولت [قبلاً] خودتان به توافق رسیده باشید. اگر این به این شکل است، الان نمی‌تواند مطرح بشود. ما چه می‌دانیم طرف مقابل ما [قبول دارد یا خیر؟]. طبق آیین‌نامه داخلی اگر مجلس پیشنهادهاي اصلاحی داشت به صورت تذکر می‌تواند بدهد و نمی‌تواند در متن این [موافقتنامه] بگنجانند».

همچنین در تاریخ دیگری به همین صورت رفتار شده است: «رئیس: يك شوري است كليات ندارد ( هادي: پيشنهادهاريم). پيشنهاده قابل بحث نيست. در قراردادها ... اگر قرارداد نباشد كه اين جوري بحث نمي‌كنند. اگر قرارداد نباشد مي‌شود مثل لوايح ديگر. اينجا فقط يك رأي‌گيري دارد: يا مخالف يا موافق. ديگر هيچ چيز ندارد ...». به‌علاوه حتی قبل از اجرای آیین‌نامه داخلی فعلی نیز هیئت رئیسه مجلس معتقد بوده است که نمی‌توان منطقی در معاهدات در طی شور و بررسی پارلمانی تغییراتی را وارد نمود: «چون يك طرف ما يك دولت ديگري است كه در اختيار ما نيست ... ما همچنان كه آنها (نمایندگان دو دولت) توافق کرده‌اند يا قبول داريم يا نداريم. اگر قبول داريم مي‌توانيم بگوئيم قبول داريم، اگر قبول نداريم مي‌توانيم بگوئيم قبول نداريم ... اصل مواد را (يعني تمام معاهده را) مي‌توانيم لغو كنيم، ولي ما نمي‌توانيم يك چيزي بگوئيم و تصويب كنيم كه آن طرف هيچ الزامي

## 201 ❖ تنظيم معاهدات بين‌المللي ...

چه در مورد معاهدات عادي (الف) و چه در مورد معاهدات مهم (ب).

الف. نخست در مورد معاهده عادي، بنا به تصريح آيين‌نامه داخلي «پس از تصويب يا رد آن [معاهده]، در هر دو صورت [فقط] نظرات نمايندگان از طريق كميسيون به دولت ابلاغ خواهد شد» (قسمت اخير ماده 111 آيين‌نامه داخلي مجلس).<sup>145</sup>

---

ندارد بپذيرد». (مشروح مذاكرات مجلس، جلسه 425 مورخ 61/12/2، ص 19، ستون 2، اظهارات رئيس مجلس). ولي اين استدلال تا تاريخ 62/7/10 به مرحله اجرا گذاشته نشده بود.

به همين نحو هم در دوره چهارم مجلس شوراي ملي سابق هنگام شور و بررسي عهدنامه مودت ايران و روسيه شوروي مورخ فوريه 1921 مخبر كميسيون خارجه (سردار معظم يعني تيمورتاش بعدي) در جلسه مورخ 23 قوس 1300 شمسي گفته است: «آقايمان معترضين كليتاً بايد چه در اين مورد و چه در ساير موارد خوب در نظر بگيرند كه اصلاح و تغيير مواد عهدنامه كه امضا شده و به مجلس شوراي ملي مي‌آيد از مسائل عادي و سهل نيست. معاهده دو طرف دارد. بايد از هر دو طرف اظهار عقیده بشود و نسبت به تأخير و تقديم يك كلمه و لو اينكه كلمه به هيچ وجه معني را تغيير ندهد، بايد يك مذاكرات طولاني بشود. آن دفعه هم عرض كردم كه خيلي بايد دقيق شد و در يك مسائل حياتي كه اگر اصلاح نشود ارزش داشته باشد عهدنامه به تأخير افتد يا رد شود مذاكره نمود. مثلاً مي‌فرمايند چرا اين كلمه اضافه نشده در صورتي كه اگر بخواهيم بيفزاييم محتاج به يك مذاكراتي نيست و به علاوه لازم نيست. اگر مراجعه به سابقه بفرماييد خواهيد ديد كه...» (مشروح مذاكرات مجلس شوراي ملي دوره چهارم، 1300، ص 295، ستون 2، طبع روزنامه رسمي، سال 1330 شمسي).

**145.** در آيين‌نامه داخلي مجلس شوراي ملي سابق (مصوب اسفند 1334 با اصلاحات سالهاي 1348 و 1350) صريحاً اشاره اي به عدم امكان تغيير و يا اصلاح معاهده نشده بود، ولي از مواد 115 و 116 آيين‌نامه اصلاحي در همان زمان چنين برمي‌آيد كه در آن زمان مجلس نيز حق تغيير



بنابراین، هیچ‌گونه امکانی برای دخل و تصرف در مندرجات معاهده به‌هنگام تصویب یا پس از آن وجود نخواهد داشت.

تفسیر عبارت «نظرات نمایندگان» اختلاف‌نظرهایی 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.<sup>146</sup> به نظر می‌رسد که تفسیر آن به هر دو معنا صحیح‌تر است؛ زیرا نظرات انفرادی یا گروهی نمایندگان به معنی

---

مواد معاهده را نداشته است. رجوع شود به ماده 115 که قبلاً در پانویس شماره 124 ذکر شده است. ماده 116 اضافه کرده بود: «هرگاه در شور ثانی نیز نسبت به بعضی از شرایط [معاهده] اعتراض شود به اعتراضات مربوطه هر یک از مواد فی‌المجلس مذاکره به عمل 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 114 آیین‌نامه داخلی فعلی به پانویس 148 و متن آن مراجعه شود.

**146.** ر.ک. به مشروح مذاکرات مجلس، جلسه 425، مورخ 61/12/2، ص 19 به بعد. ریاست مجلس معتقد بوده است: «ما هر جا می‌گوییم مجلس، یعنی اکثریت و هر وقت می‌گوییم 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... [و لی] 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 (ر.ک. به پانویسهای شماره 125 تا 128).

## 203 ❖ تنظیم معاهدات بین‌المللی...

توجیه و بیان آرای مثبت و یا منفی است که از طرف اعضای پارلمان و نسبت به یک معاهده داده شده است. آیین‌نامه 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 ردّ 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 مقننه 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 آیین‌نامه به معنی اعطای حق به پارلمان نسبت به اصلاح و تفسیر معاهده تلقی شود و مشکلات عدیده‌ای را که درباره آن قبلاً<sup>147</sup> بحث نموده‌ایم، ایجاد کند.

ب. در مورد معاهده مهم (یعنی معاهده‌ای که قید اهمیت برای آن پیشنهاد و تصویب شود) نیز هیچ‌گونه تغییراتی در مواد معاهده در مجلس وارد نمی‌شود. البته کمیسیون مربوط در مجلس طبق مواد 113 و 114 آیین‌نامه، 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

147. ر.ک. به پانویسهای شماره 122 و 138 و متن آنها.

عدنی مجلس ارسال می‌دارد. بدین‌لحاظ طبق ماده 114 آیین‌نامه 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 می‌کند و آنگاه تنها درباره موارد اعتراض نمایندگان که به‌طور کتبی و در مهلت مقرر به کمیسیون داده شده باشد ... صحبت می‌کنند و سپس درباره وارد بودن و یا نبودن اعتراض، رأی‌گیری به عمل می‌آید».

به این ترتیب، طبق آیین‌نامه جدید مجلس «ضمن شور در جزئیات یک معاهده بین‌المللی مهم، فقط اعتراضات در مواد آن را می‌توان مطرح کرد و اقدام به رأی‌گیری نموده و سپس آنها را به دولت ابلاغ نمود... طبق آیین‌نامه در صورتی‌که مجلس اعتراضها را وارد بداند بدین طریق رأی می‌دهد که دولت را موظف می‌کند در مسائل مورد اعتراض با طرف متعاقد مجدداً داخل مذاکره و گفتگو شود. لایحه تا پایان مذاکرات مجدد 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 114 آیین‌نامه داخلی مجلس).<sup>148</sup>

به‌طور خلاصه در معاهدات مهم، اگر کلیات معاهده در شور اول مورد تصویب قرار بگیرد، ولی در پاره‌ای از مواد

---

**148.** مقایسه شود با ماده 116 آیین‌نامه داخلی مجلس شورای ملی سابق، اصلاحی سال 1350 مذکور در پانویس 145.

معاهده اکثریت پارلمان انتقاداتی را مطرح و تقاضای حذف و یا اصلاح و یا افزودن عباراتی به مندرجات معاهده را بنمایند، تصویب نهایی 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 امضا خواهد شد که بعداً جزء اسناد ضمیمه متن معاهده درخواهد آمد (مانند مبادله یادداشت بین وزیر امور خارجه ایران و سفیر شوروی در تهران راجع به تفسیر بعضی از مواد عهدنامه مودت ایران و شوروی 1921).<sup>149</sup>

**149.** مراسله وزیر امور خارجه ایران به نماینده مختار روسیه مورخ 10 قوس 1300 نمره 2454 (مجموعه معاهدات دوجانبه معتبر ایران تا سال 1349، وزارت امور خارجه، ج 1، ص 60): «چون در فصول پنجم و ششم عهدنامه بین‌الدولتین (1921) به نظر دولت و مجلس شورای ملی ابهامی موجود بود همچنین عقیده مجلس بر این است که فصل سیزدهم...». پاسخ نماینده مختار روسیه مورخ 20 قوس 1300 (همان کتاب، ص 61) و نیز مجموعه معاهدات بین‌المللی که توسط جامعه ملل سابق به انگلیسی و فرانسوی چاپ شده، چاپ سال 1925: «... پس از این اظهارات، دوستان منتظر است که دولت متبوعه جناب مستطاب عالی وعده داده شده به تصویب برسانند». (رک. به کتاب «پژوهش در روابط ایران و روسیه شوروی یا قرارداد 1921» نوشته آقای حاتم قادری و نیز مقاله کاظم زاده در جرنال امریکایی حقوق بین‌الملل، سال 1980). لازم به یادآوری است که طبق ماده واحده مورخ 18

تغییر متن معاهده اصلی توسط دولت (به جای تنظیم یک پروتکل الحاقی) بسیار نادر و در واقع به منزله انجام مذاکرات مجدد و تنظیم معاهده جدید بین دولتین می‌باشد. نکته دیگری که در مورد تصویب معاهدات مهم باید خاطر نشان نمود این است که نمایندگان مجلس - افراداً یا اجتماعاً - می‌توانند 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 حق به آنها داده شده است.<sup>150</sup> در واقع، با این روش، از یک طرف هر یک از نمایندگان می‌توانند علل رأی خود به معاهده را - چه مثبت و چه منفی - برای قوه مجریه تبیین نمایند، و از طرف دیگر اکثریت پارلمان هم با تصویب قطعنامه‌ای می‌توان مواد 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 به تفصیل ضمن سخن درباره ویژگی‌های تصویب معاهدات در مجلس، درباره آن بحث خواهیم کرد.

### مطلب سوم:

---

آبان 1358 (مجموعه قوانین سال 1358)، شورای انقلاب اسلامی فصول پنجم و ششم را به علت مخالفت با اصول حقوق بین‌الملل باطل و بلا اعتبار اعلام داشته و وزارت امور خارجه هم در 20 آبان 1358 متن آن را به سفارت شوروی در تهران ابلاغ نموده و در اوت 1981 در جزء اسناد سازمان ملل در دبیرخانه آن سازمان در نیویورک به ثبت رسانیده است (رک. به مقاله‌ای که به قلم نگارنده در کیهان مورخ 63/8/15 چاپ شده است).

150. رک. به صفحات قبل، پانویس شماره 146 و متن آن.

### 207 ❖ تنظیم معاهدات بین‌المللی...

## ویژگیهای تصویب معاهدات در مجلس

در صفحات قبل راجع به آیین ویژه‌ای که در بررسی و تصویب معاهدات در مجلس شورا به‌کار می‌رود و اتخاذ شده است و ویژگی‌هایی از این رویه راجع به تفسیر لوایح معاهدات به عادی و مهم (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 به‌هنگام تصویب مجلس (نکته دوم) و نحوه رسیدگی مجلس به لایحه معاهده بین‌المللی (نکته سوم) را مورد بررسی قرار می‌دهیم؛ ولی قبل از آنها ضروری است لوایحی را که به‌عنوان ارائه یک معاهده برای تصویب مجلس تقدیم شده است از سایر لوایحی که ارتباطی به اصل 77 قانون اساسی ندارد و موضوع آن تصویب یک معاهده نیست، تفکیک نمود (نکته اول).

### نکته اول

#### دایره شمول مقررات راجع به تصویب معاهدات در مجلس

قبلاً گفته شد که هم‌اکنون تصویب معاهدات در مجلس طبق آیین 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 بازپرداخت وام‌های اعطایی 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 109 به بعد آیین‌نامه داخلی مجلس اختصاص به مواردی دارد که دولت به ضمیمه لایحه، متن معاهده‌ای را تقدیم دارد که قبلاً توسط نماینده دولت خارجی امضا شده و تصویب آن را طبق اصل 77 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 580 میلیون دلاری این بحث در مجلس مطرح شد که آیا لایحه مذکور برای تصویب یک قانون داخلی تقدیم شده (و لذا آیین رسیدگی به آن در مجلس طبق مقررات عمومی تصویب قوانین است) و یا برعکس، هدف از تقدیم لایحه ارائه یک معاهده بین‌المللی است؟ و لی اختلاف نظر نتوانست ماهیت حقوقی لایحه را روشن نماید<sup>151</sup> و در نهایت امر، نماینده دولت

---

151. ر.ک. به مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی مورخ 62/6/3، ص 16 به بعد. به نظر ریاست مجلس لایحه تقدیمی برای تصویب یک معاهده است و لذا باید به صورت یک شوری انجام شود: «اگر قرارداد نباشد به مجلس نباید بیاید و چون آمده و حتماً هم هست، این اشکال را داریم». به نظر

هر چند ظاهراً از نظریه «معا هده بودن موضوع لایحه» دفاع کرده بود، ولی 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 80 قانون اساسی که اعطای وام یا کمکهای بلا عوض داخلی و خارجی از طرف دولت را منوط به تصویب مجلس می‌داند و نیز رعایت اصل 52 قانون اساسی که هرگونه تغییر در ارقام بودجه کشور را موقوف به تصویب يك قانون نموده،<sup>152</sup> 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 کرده در تاریخ 1365/5/2 ملاحظه می‌شود. به نظر می‌رسد لایحه مذکور ارتباطی به تصویب يك معا هده ندارد؛ چون متن معا هده‌ای که به امضای نمایندگان دولتین ایران و پاکستان

---

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 يك قرارداد جدیدی است». نماینده دولت با تأیید این استدلال اعلام نموده است: «تغییر در اقساط و عقب انداختن بازپرداخت روی کل دریافتی ایران از بابت بهره تأثیر می‌گذارد ... بنابراین یکی از ارکان اصلی قرارداد را عوض می‌کنند. پس قرارداد جدیدی تلقی می‌شود که بنابه نظر حقوقدانان نیاز به مجوز قانونی و تصویب مجلس دارد».

**152.** نظریه شورای نگهبان مندرج در روزنامه رسمی مورخ 60/5/29 و نیز مجموعه قوانین 1360، نظریه‌های شورا، ص 3.



رسیده باشد به مجلس ارائه نشده است، چنان که شورای نگهبان همیشه اصرار بر این دارد که اجرای اصل 77 قانون اساسی بایستی همراه با ارائه متن معاهده منعقد بین دو دولت باشد.<sup>153</sup> در مورد دیگری که تصویب قانون فروش و تحویل نفت مجانی به دولت سوریه و استمهال دیون طبق قرارداد شماره 408/83/84 مورخ آوریل 1983 در مجلس مطرح بوده است،<sup>154</sup> هرچند معاهده ای ارائه نشده بود، ولی مقررات تصویب معاهدات درباره آن رعایت گردیده است.<sup>155</sup> به نظر می‌رسد که در اینجا نیز مجلس تفسیر صحیحی از آیین‌نامه داخلی به عمل نیاورده است. همین‌طور در مورد تصویب قانون تشکیل شرکت کشتیرانی ایران و پاکستان مورخ 64/1/18 هرچند که لایحه فاقد ارزش حقوقی است - چنان‌که قبلاً بیان گردید -<sup>156</sup> ولی

---

**153.** مشروح مذاکرات مجلس، جلسه 624، مورخ 63/3/5، ص 28، ستون 1 در مورد تصویب اصلاح قانون فروش و تحویل نفت مجانی به دولت سوریه و اجازه تقسیط دیوان آن. رک. به پانویس شماره 120.

**154.** مجموعه قوانین سال 1363، ص 14 و 15.

**155.** رک. به مشروح مذاکرات مجلس مورخ 63/3/2 ص 30 و 33. 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 است این است که معاهده ای که در اینجا مطرح است متن لایحه به شماره 2355 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 35).

**156.** رجوع شود به متن پانویس شماره 149.

## 211 ❖ تنظیم معاهدات بین‌المللی...

در هر صورت به عنوان تصویب يك موافقتنامه تلقی نمی‌گردد و مقررات مندرج در آیین‌نامه داخلی مجلس (مواد 109 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 احیاناً مورد توافق طرفین قرار گیرد ضمن لایحه‌ای از طرف دولت جهت تصویب به مجلس» ارائه خواهد شد.

به طور خلاصه، آیین ویژه تصویب معاهدات که در مواد 109 به بعد آیین‌نامه داخلی مجلس بیان گردیده است تنها در موردی قابل اعمال می‌باشد که پیوست آن متن يك معاهده بین‌المللی که قبلاً به امضای مقامات نمایندگان دولت ایران و دولت [های] دیگر رسیده است ضمیمه شده باشد.

### نکته دوم

#### تصویب معاهده به نحو مشروط و مقید

بعضی از مقامات قانون‌گذاری ایران اعلام نموده‌اند که چون نمی‌توان به هنگام تصویب در مجلس متن يك معاهده را تغییر داد و اصلاحاتی را در آن وارد نمود، طرح هیچ‌گونه قید و شرطی هم میسر نیست.<sup>157</sup>

---

157. نگاه کنید به اظهارات آقای رئیس مجلس در جلسه مورخ 63/3/1 (مشروح مذاکرات مجلس، ص 34): «اگر ما نظری [نسبت به مندرجات يك مقاله‌نامه بین‌المللی] داشتیم باید يك نظریه‌ای بدهیم برونند 130 کشور دوباره بحث

ولي حقوق معاهدات و رويه موجود در حقوق بين الملل و نظام حقوقي ايران در اين مورد بين تصويب مقيد و مشروط يك معاهده<sup>158</sup> با ايجاد تغيير در متن معاهده به هنگام تصويب، فرق قائل است. چنان که در صفحات گذشته بيان شده مجلس نمي تواند در مندرجات معاهده دخل و تصرف نمايد، ولي مي تواند به طور مطلق هم معاهده را تصويب نمايد، بلکه شروط و قيودي بر اين کار قائل گردد (الف)؛ اعم از اينکه معاهده چندجانبه باشد (ب) و يا دوجانبه (ج).

#### الف. تعريف قيد و شرط در معاهده

به طور كلي قيد و شرط عبارت از اعلاميه اي است که به وسيله آن يك کشور هنگام امضاي [مقدماتي] يا تصويب يك معاهده يا پذيرش آن و يا هنگام الحاق بدان، نظر خود را درباره حذف قسمتي از مقررات آن يا ردّ بعضي از تکاليف ناشي از آن و يا تفسير بعضي از مندرجات آن بيان مي دارد.<sup>159</sup>

---

بکنند، اگر نپذيرفتند دوباره به مجلس بيايند. معنايش اين است ما به هيچ کنوانسيوني در دنيا ملحق نشويم».

**158.** Reservation - بعضي از مترجمان آن را به معني «حق امتناع» به فارسي برگردانده اند («مجله حقوقي»، شماره 5، ص 185-187) که به نظر قابل ترديد است.

**159.** نگاه کنيد به مقاله Teboul: Remarques sur les réserves aux conventions de codification در مجله حقوق بين الملل عمومي، سال 1982، شماره 4، ص 679 تا 717 چاپ پاریس (سیره)، فصل 2 از بخش دوم کنوانسيون وين 1969 و 1986 تحت عنوان «زررواسيون»، مواد 19 به بعد ملاحظه شود. ماده 19: «يك کشور به هنگام امضاء، تصويب، پذيرش، تأييد يا الحاق به يك معاهده مي تواند يك شرطي را مطرح نمايد مگر اينکه:

#### 213 ❖ تنظيم معاهدات بين المللي...

بدین ترتیب، قید و شرط به‌هنگام امضای مقدماتی یا تصویب معاهده عبارت از محدودیت یک‌جانبه‌ای است که از طرف یکی از کشورهای متعهد 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 مقاوله‌نامه بین‌المللی راجع به جلوگیری از معامله نسوان کبیره - ماده 10 - مورخ 11 اکتبر 1933 - مصوب 20 دی ماه 1313 مجلس شورای ملی).<sup>160</sup> 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<sup>161</sup> می‌باشد که نظریه شورای نگهبان به‌عنوان قید به ضمیمه آن به دولت ابلاغ گردیده است.<sup>162</sup>

---

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».

**160.** مجموعه قوانین سال 1313. دکتر هدایتی، مجموعه قراردادهای بین‌المللی چند جانبه ایران، ص 141.

**161.** مجموعه قوانین 1362، ص 17.

**162.** در مورد موافقتنامه حمل و نقل بین‌المللی از طریق جاده بین ایران و سوریه که در 1364 در دمشق به امضای وزرای راه و ترابری دو کشور رسیده بود ماده 10 آن پیش‌بینی کرده بود که هر یک از دو کشور سعی در حذف مالیات بر عوارض بر ترانزیت و سائل نقلیه طرف مقابل بنماید. شورای نگهبان آن را مخاف اصول قانون اساسی که وضع مالیاتها یا حذف آن از اختصاصات مجلس است دانسته

### ب. قید و شرط در معاهدات چندجانبه

نظر به اینکه هدف از تنظیم بسیاری از معاهدات چندجانبه و کنوانسیونها تدوین مقررات واحد و یکنواخت بین‌المللی 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 متعهد شناخته می‌شود که به‌هنگام امضا 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 می‌شود:

ممکن است قید و شرطی که یکی از کشورهای متعهد برای تصویب مقاوله‌نامه بین‌المللی اعلام نموده است، به‌منظور حذف و یا محدود نمودن بعضی از مقررات آن باشد؛ مانند قیودی که دولت ایران برای

---

بود و نه قوه مجریه. نگاه کنید به توضیحات ریاست مجلس در جلسه مورخ 65/2/16، دستور 4 که اعلام نموده است: «این لایحه لزومی نداشته در دستور کار مجلس قرار بگیرد. شورای نگهبان احتمال داده که معنای ماده 10 این باشد، یعنی دو دولت مستقیماً (یعنی خودشان بدون ارجاع به مجلس) برای پایین آوردن مالیاتها اقدام نکنند. دولت دوباره تغییر آن را خواسته است. دیگر این تفسیر نبوده و روشن بوده و نظر ما هم همین بود، لذا آن را دیگر مطرح نمی‌کنیم.»

پذیرفتن حکمیت دیوان دائمی داوری بین‌المللی مندرج در ماده 36 اساسنامه سابق دیوان مزبور (مورخ 1929) اعلام داشته و در تاریخ 10 مهرماه 1309 به تصویب مجلس شورای ملی رسیده است.<sup>163</sup>

در بعضی موارد شروط و قیودی که هنگام تصویب مقاوله‌نامه بین‌المللی از طرف دولت ایران و با سایر دول اعلام می‌شود، راجع به رد یک یا بعضی از تکالیفی می‌باشد که در مقاوله‌نامه برعهده دولتهای عضو گذارده شده است؛ مانند قیودی که قوه مقننه ایران در هنگام تصویب کنوانسیون مربوط به وضع پناهندگان (ژنو 28 ژوئیه 1951 و پروتکل آن در نیویورک مورخ 1967) در سال 1355 مطرح نموده و به موجب بندهای 1 و 2 ماده واحده تصویب آن، بعضی از تکالیف مندرج در مقاوله‌نامه مذکور را اختیاری اعلام و آنها را صرفاً به منزله توصیه تلقی کرده است.<sup>164</sup>

سرانجام در پاره‌ای از موارد، شروط و قیودی (رزرو) که در تصویب یک معاهده مطرح می‌شود مربوط است به تفسیر قسمتی از معاهده و معنایی که یکی از دول متعهد برای متن آن قائل می‌باشد؛ مانند شروطی که در تفسیر مواد کنوانسیون ژنو راجع به فلات قاره مورخ 29 آوریل 1958

---

**163.** مجموعه قوانین سال 1310، جاپ اول: ص 781، چاپ دوم: ص 43. و نیز دکتر هدایتی، مجموعه قراردادهای بین‌المللی چندجانبه ایران، 1345، ص 90. قانون اجازه الحاق دولت ایران به مقررات ماده 36 اساسنامه دیوان دائمی داوری بین‌المللی.

**164.** مجموعه قوانین سال 1355، ص 113-286.

توسط دولت ایران در تاریخ 28 مه 1958 اعلام گردید.<sup>165</sup>

اما معاهدات چندجانبه بین‌المللی در مقابل شروط و قیودی که ممکن است کشورهای متعهد به‌هنگام امضا یا تصویب آنها مطرح نمایند، دارای اقسام گوناگونی هستند؛ چون ممکن است از نظر تدوین‌کنندگان اولیه کنوانسیون، وجود هر نوع شرط و قید و یا بعضی از شروط و قیود قابل قبول نباشد. لهذا مقاله‌نامه‌های بین‌المللی در این زمینه بر سه نوعند:

1. ممکن است کنوانسیون به‌طور صریح پیش‌بینی امکان طرح قیود و شروط را برای کشورهای متعهد شناخته<sup>166</sup> و یا نسبت به

---

165. دولت امریکا طی اعلامیه مورخ 19 سپتامبر 1962 شروط ایران را مردود اعلام نمود و بدین لحاظ کنوانسیون مزبور به تصویب مجلس نرسید. رک. به پانویس 47 و نیز الحاق دولت ایرن به مقاله‌نامه 106 مربوط به تعطیل هفتگی در مؤسسات اداری و بازرگانی مصوب 46/10/5 (مجموعه قوانین 1364، ص 302) و ضمانت اجرای کیفری در تبصره 2 ماده واحده که به‌عنوان شرط تصویب ذکر شده است. 166. رک. به دروس آکادمی لاهه، سال 1975، ج 3، ص 95 تا 218 مقاله Ruda و نیز کتاب Reserves aux traites multilateraux نوشته Imbest، پاریس - 1979. وزیر امور خارجه فرانسه در پارلمان اعلام نموده که از پنج سال پیش تاکنون قوه مجریه سعی نموده که پارلمان را به‌هنگام طرح لوایح قیود و شروطی که به‌هنگام تصویب ضروری است در معاهدات گنجانیده شود، مطلع نماید (پاسخ مورخ 27 ژوئن 1983 مندرج در سالنامه فرانسوی حقوق بین‌الملل، 1983، ص 933). در مورد کنوانسیون اروپایی استرداد مجرمین یکی از موانعی که بنا به اظهار وزیر دادگستری بلژیک مانع تصویب آن از طرف کشورهای عضو اتحادیه اروپایی گردیده است شروط و قیودی است که هر یک از این دولتها برای تصویب

تنظیم معاهدات بین‌المللی... ❖ 217

این امر سکوت کرده باشد. (مانند کنوانسیون بین‌المللی منع و مجازات جنایت آپارتاید که اخیراً به تصویب مجلس رسیده است).<sup>167</sup> در صورت اخیر طبق ماده 19 مقاله‌نامه‌های ویمن 1969 و 1986 راجع به حقوق معاهدات، اصل، مجاز و معتبر بودن هرگونه شروط و قیودی است که به‌هنگام امضا و یا تصویب معاهده مطرح شده باشد، «به‌جز 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».

**2.** بعضی از کنوانسیونها به‌طور محدود و مشخص مواردی را که دولتها می‌توانند قید و شرطی را اعلام دارند ذکر می‌نمایند (مانند ماده 23 کنوانسیون تجارت بین‌المللی گونه‌های حیوانات و گیاهان وحشی که در معرض خطر نابودی قرار دارند، مورخ 3 مارس 1973 مصوب 1355 مجلس ملی).<sup>168</sup> 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.

**3.** بالاخره بعضی از کنوانسیونها هرگونه شرط و قیدی را نسبت به مندرجات معاهده ممنوع اعلام می‌نمایند و کشورها بین پذیرفتن معاهده به‌طور مطلق و یا نپذیرفتن آن دو راه بیشتر ندارند؛

---

کنوانسیون مطرح می‌نمایند (مصاحبه وزیر دادگستری بلژیک در 1987/1/29 با نشریه اروپا، مورخ 30 ژانویه).

167. مجموعه قوانین سال 1363، ص 572.  
168. مجموعه قوانین سال 1355، ص 354.



مانند کنوانسیون سازمان بین‌المللی ماهواره دریایی - اینمارسات (ماده 32 بند 5) مصوب 1362 در ایران<sup>169</sup> و کنوانسیون حقوق دریاها مورخ 1982 (ماده 209) که در 1361 توسط نماینده وزارت خارجه ایران در جامائیکا به امضا رسیده ولی تاکنون تشریفات تصویب و تودیع اسناد آن انجام نشده است. البته در این‌گونه موارد بعضی از کشورها به‌هنگام امضا و یا تصویب این‌گونه کنوانسیونها به صدور اعلامیه‌ای مبادرت می‌ورزند و در آن معنایی را که از مندرجات معاهده استنتاج می‌نمایند، برمی‌شمارند که از نظر حقوقی با قید و شرط در معاهده فرق دارد؛ همچنان که امضای کنوانسیون حقوق دریاها فوق‌الذکر توسط نماینده دولت ایران با ارائه یک اعلامیه چند صفحه‌ای همراه بوده است.<sup>170</sup>

معذلك لازم به یادآوری است که به‌طور کلی دولتها در حق استفاده از قید و شرط در معاهدات چند جانبه از آزادی مطلق برخوردار نیستند؛ هرچند کنوانسیونی که مایلند بدان ملحق شوند آنها را ممنوع

---

169. مجموعه قوانین سال 1362، ص 217.

170. 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 1، دی - اسفند 1365، ص 163 خصوصاً ص 173: «لازم به توضیح است که دولت ایران به‌هنگام امضای کنوانسیون جدید حقوق دریاها در سال 1982 در مونتگوبی جامائیکا، طی اعلامیه‌ای براساس ماده 310 کنوانسیون، برداشت خود را از مندرجات مواد راجع به حق عبور بی‌ضرر و مقرراتی که کشور ساحلی می‌تواند در این خصوص وضع نماید به کنفرانس ارائه نمود...».

یا محدود نکرده باشد. دیوان دادگستری بین‌المللی در دعوی فلات قاره دریایی شمال حق استفاده از قیود را در معاهدات مشخص و محدود نموده است. طبق رأی مذکور، حق استفاده از «رزرو» در معاهدات نمی‌تواند «حقوق و تکالیفی را که به موجب قواعد عمومی و عرف موجود بایستی بر کلیه دولتهای جهان به‌طور یکسان اعمال شود، شامل گردد، به‌نحوی که هر یک از کشورها را مخیر سازد که به‌طور یکجانبه و تنها به اراده خویش از تکالیف مزبور خود را مستثنی نمایند».<sup>171</sup>

#### ج. قید و شرط در معاهدات دوجانبه

معاهده دوجانبه چون ماهیت طرفینی (traites synallaymatiques) دارد و قاعداً بین حقوق و تکالیف متعاهدین نوعی تعادل و هماهنگی موجود است، ظاهراً قید و شرط، خلاف طبیعت این نوع معاهدات می‌باشد. به عبارت دیگر، چون مزایا و منافع که هر یک از متعاهدین از معاهده بهره‌مند می‌شوند با تکالیفی که به‌موجب آن برعهده‌شان تحمیل می‌گردد، به‌نوعی تعادل و توازن دارد، لذا یک رزرو به‌هنگام تصویب معاهده در قوه مقننه دو کشور، مخالف با خصوصیت طرفینی معاهده تلقی می‌شود. حتی برخی از حقوقدانان تصویب مشروط این‌گونه معاهدات را به معنی امتناع از تأیید متن فعلی و پیشنهاد

---

171. رأی دیوان بین‌المللی دادگستری، شماره 63، مورخ 20 فوریه 1969 ص 38 و 39.

برای انجام مذاکرات جدید بین دو دولت  
تلقی می‌نمایند.<sup>172</sup>

بنابراین، هیچ قید و شرطی در  
معاهدات دوجانبه که از طرف یکی از  
دولتهای متعهد افزوده شود، معتبر  
نخواهد بود، مگر آنکه دولت دیگر به‌طور  
صریح آن را بپذیرد.<sup>173</sup>

در بعضی از کشورها (مانند ایالات  
متحده آمریکا) قوه مقننه به خود حق  
می‌دهد حتی در معاهدات دوجانبه نیز  
تصویب خود را مشروط اعلام نماید.<sup>174</sup>

---

**172.** رک. به پانویس 178.

**173.** مانند امتناع افغانستان را پذیرفتن عهدنامه آب  
هیرومنند که با دولت ایران امضا نموده بود، چون در مجلس  
شورای ملی متن اعلامیه‌ای بدان افزوده شده بود. رجوع  
شود به قانون تصویب قرارداد آب رود هیرومنند مورخ 6 بهمن  
(دلو) 1317 (مجموعه قوانین 1318، ص 431). البته بعدها  
موافقتنامه‌ای بین دو دولت در سال 1351 در کابل به امضا  
رسید و در 1357 از تصویب مجلسین ایران گذشت که هم  
اکنون هم ظاهراً معتبر است. مثال دیگر: امتناع کنگره  
آمریکا در 1929 از پذیرفتن قید و شرطی که فرانسه در  
موافقتنامه مورخ 29 آوریل 1926 راجع به پرداخت دیون جنگ  
قائل شده و آن را مشروط بر این کرده بوده که آلمان  
بدهی‌های خود را به فرانسه نیز بپردازد.

**174.** نگاه کنید به Restatement of the Foreign Relation law مجموعه  
قوانین مربوطه روابط خارجی ایالات متحده، بند 305 که  
به سنا حق می‌دهد که یک عهدنامه را به‌طور مشروط تصویب  
نماید. از مؤلفان امریکایی L. Henkin در کتاب «امور خارجی  
و قانون اساسی» چاپ 1972، ص 133 به بعد می‌نویسد که برای  
سنا... همه این حق را پذیرفته‌اند که به‌هنگام تصویب  
یک معاهده، شروط و قیودی را بر قوه مجریه تحمیل  
نماید. در جلد 14 دایجست حقوق بین‌الملل، چاپ 1970  
مقاله M. Whiteman در ص 138 این مطلب تأیید شده است. در  
مقاله‌ای که آقای Connally در مجله حقوق و سیاست بین‌المللی  
دانشگاه نیویورک سال 1978 (دوره 11، ص 323 به بعد) تحت

**تنظیم معاهدات بین‌المللی... ❖ 221**

هنگام تصویب عهدنا مه مودت و همکاری امریکا و اسپانیا که در سال 1976 به امضا رسیده بود<sup>175</sup> کمیته روابط خارجی سنای امریکا اعلامیه‌ای در 5 بند راجع به «لزوم گسترش دموکراسی» در اسپانیا به پیوست متن معاهده به تصویب سنا رسانید که بعداً پارلمان اسپانیا با آن مخالفت نمود. راه‌حلی که وزارت امور خارجه امریکا اندیشید و با مقامات اسپانیایی به توافق رسید این بود که اعلامیه سنا صرفاً به‌عنوان یکی از ضمیمات تصویب سنا آورده شود و نه اینکه مورد مبادله اسناد تصویب بین دولتین قرار گیرد.<sup>176</sup> به‌عبارت دیگر، اعلامیه سنا و قیود مندرج در آن به‌عنوان یک شرط ضمیمه‌ای که طرف امریکایی به‌طور یکجانبه برای تصویب معاهده مزبور قائل گردیده است، تلقی می‌شود.<sup>177</sup>

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 بین‌الملل،

---

عنوان «قدرت مشروط کردن و اصلاح» معاهدات نوشته است، سابقه این رویه را در امریکا از سال 1794 نقل می‌کند.  
**175.** مورخ 24 ژوئن 1976 مندرج در مجموعه معاهدات سازمان ملل متحد.

**176.** ر.ک. 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 امریکایی حقوق بین‌الملل، سال 1982، ص 666 به بعد.

**177.** ر.ک به مجموعه 21 The Thered Presidency. (چاپ 1981 T. Frank مقاله «مرون».

منتفی و بلا اعتبار تلقی خواهد شد و چنانچه طرف دیگر معاهده آن شروط را بپذیرد، همه آنها معتبر خواهد بود.<sup>178</sup> اما چنانچه شروط تصویب پس از مذاکره و موافقت نماینده مختار کشور خارجی مشخص شده باشد، خصوصاً اگر مربوط به تفسیر مندرجات عهدنامه‌ای باشد که موضوع تصویب قوه مقننه است، شرط و قید صحیح بوده و بدون تردید اعتبار معاهده در چارچوب تفسیر آن 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 1921 قائل شده و براساس آن و موافقت وزیر مختار شوروی در تهران عهدنامه مذکور را به تصویب رسانیده است.<sup>179</sup> این نوع قید در تصویب

---

**178.** ر.ک. به کتاب «الیاس» رئیس سابق دیوان بین‌المللی دادگستری به نام «حقوق جدید معاهدات» چاپ لندن، ص 28 به بعد.

**179.** رجوع کنید به اظهارات مخبر کمیسیون امور خارجه در مجلس جدی 1300 (صورت مشروح مذاکرات مجلس شورای ملی سابق، دوره چهارم، ص 299، ستون 2 چاپ 1330 شمسی، چاپخانه مجلس): «تصرت 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 لاینفک این عهدنامه است، زیرا در این مراسله قسمت مهمی مربوط به مواد 5 و 6 است و ماده 5

**تنظیم معاهدات بین‌المللی... ❖ 223**

معاهدات بسیار رایج بوده و به نام «اعلامیه تفسیری»<sup>180</sup> خوانده می‌شود.

**در امریکا در موارد بسیاری تصویب** معاهده توسط سنا همراه شرطی که در اعلامیه تفسیری ذکر گردیده انجام شده است.<sup>181</sup> همچنین پارلمان‌های فرانسه<sup>182</sup> و

---

و 6 به موجب این مراسم توضیح شده و اشکالات ... به واسطه این توضیح رفع می‌شود و تصور می‌کنم همین طور که با در نظر گرفته شدن مواد دیگر نیز با موافقت طرفین اصلاح شد و ...». لازم به یادآوری است که متن ماده واحده مصوب مجلس صریحاً اعلام نموده «به استناد مراسم شماره 1600 مورخ 20 قوس 1300 نماینده مختار دولت روسیه شوروی ...». متن مراسم وزیر امور خارجه ایران و پاسخ وزیر مختار در مجموعه معاهدات دوجانبه چاپ 1969، ج 1، ص 60 و 61 چاپ شده است. همچنین در توشیح احمدشاه به مبادله اسناد تصویب این معاهده صریحاً به مراسم مذکور اشاره شده است (مجموعه قوانین - عهدنامه‌های مجلس مقدس شورای ملی در چهار دوره تقنینیه، جوزای 1302، مطبوعه مجلس، ص 604 به بعد) بالعکس تصویب قطعنامه مشیرالدوله راجع به تفسیر ماده 13 عهدنامه (با این متن: «چون امتیاز خوشتار یا به جهت اینکه مراحل قانونی را طی نکرده کان لم یکن است لهذا واضح است که فصل 13 عهدنامه بین ایران و روسیه شامل آن نمی‌شود» (مشروح مذاکرات مجلس، ص 321، ستون 3). چون به روسها ابلاغ نگردیده فقط در حد قانون داخلی واجد اعتبار است. البته مسئول روابط عمومی وزارت امور خارجه در نامه شماره 530 مورخ دی ماه 65 که کپی آن در کیهان هوایی اواخر دی ماه 1365 چاپ شده، گفته شده ماده 13 به کلی لغو شده است.

**180.** Déclaration d'interprétation.

**181.** سناي امریکا هنگام تصویب معاهدات زیر اعلامیه‌های تفسیری صادر نموده است: اعلامیه عمومی انصراف از جنگ مورخ 27 اوت 1928 (متن آن در مجموعه قوانین سال 1308، ص 15 و **مجموعه قراردادهای بین‌المللی** هدایتی، ص 66)؛ عهدنامه دریایی لندن مورخ 22 آوریل 1930؛ معاهده لندن درباره نیروهای اتلانتیک شمالی مورخ 19 ژوئن 1951؛ عهدنامه صلح با ژاپن مورخ 8 سپتامبر 1951؛ عهدنامه

آلمان **فدرال**<sup>183</sup> در بعضی موارد پس از صدور اعلامیه تفسیری، مبادرت به تصویب معاهده می‌نمایند. 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 بین‌المللی در مجلس توسط نمایندگان پارلمان افزوده شده است، جذبه تفسیری دارد که حداقل دولت ایران را ملزم به توجه داشتن، به تفسیر مذکور می‌نماید.<sup>184</sup>

---

دفاع مشترک با کره جنوبی مورخ اول اکتبر 1953. بالعکس سنای امریکا به پیشنهاد کندي رئیس جمهور وقت طرح بعضی از نمایندگان دائر بر صدور اعلامیه تفسیری به معاهده مسکو مورخ 5 اوت 1963 درباره ممنوعیت بعضی از آزمایشهای هسته‌ای را نپذیرفته است.

**182.** پارلمان فرانسه هنگام تصویب معاهده فرانسه و تونس مورخ 8 ژوئن 1878 يك اعلامیه تفسیری بر ماده 2 بند 3 راجع به اوراق قرضه‌ای که توسط تونس انتشار یافته صادر نموده است. همچنین در هنگام تصویب موافقتنامه پرداخت دیون جنگ بین متفقین مورخ 29 آوریل و 12 ژوئیه 1926 علیه 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 13 مراجعه شود). بالاخره پیمان اتلانتیک شمالی مورخ 4 آوریل 1949 پس از صدور اعلامیه تفسیری مورخ 29 ژوئیه 1949 به تصویب شورای جمهوری فرانسه رسید.

**183.** پارلمان آلمان فدرال (بوندستاگ) در تاریخ 16 مه 1963 هنگام تصویب معاهده همکاری فرانسه و آلمان مورخ 22 ژانویه 1963 متن قطعنامه‌ای 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 اروپایی قابل جمع است.

**184.** فی‌المثل در موافقتنامه بلندمدت بازرگانی بین ایران و پاکستان (مجموعه قوانین 1362، ص 29) به قسمت

## 225 ❖ تنظیم معاهدات بین‌المللی...

## نکته سوم نحوه رسیدگی مجلس شورا به لایحه معاهده بین‌المللی

چون لایحه معاهده بین‌المللی طبق آیین‌نامه ویژه‌ای که در مواد 109 به بعد آیین‌نامه 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. يك شورى بودن تصویب معاهدات

از خصوصیات معاهدات عادی، يك شورى بودن آنها است (ماده 111 آیین‌نامه داخلی مجلس مندرج در پانویس 141 همین مقاله). برعکس، اگر دولت برای معاهده قید مهم قائل شده باشد و کمیسیون مربوط تا يك هفته چنین قیدی را پیشنهاد کند و مورد تصویب مجلس واقع شود، رسیدگی به آن مثل لوایح قوانین داخلی دو شورى خواهد بود (ماده 112 آیین‌نامه داخلی مجلس مندرج در پانویس 142).

البته تاکنون برای هیچ معاهده‌ای قید اهمیت درخواست نشده است و بنابراین بایستی کلیه معاهدات پس از تاریخ لازم‌الاجرا شدن آیین‌نامه جدید مجلس (یعنی

---

آخر ماده 1 «کالاهای قابل صدور» افزوده شده است: «در حال و آینده» و نیز موارد دیگر. ر.ک. به پانویس شماره 126.



شهریور 1362) به صورت يك شورى مورد رسیدگی مجلس قرار گرفته باشد.<sup>185</sup> معذلك در عمل ظاهراً بر اثر اشتباه مسئولان دفتری مجلس شورایی اسلامی كلیه لوايح مربوط به معاهدات، خود به خود در دو مرحله مورد شور و بررسی قرار می‌گیرد: يك بار در کلیات و شور دوم درباره مواد معاهده؛<sup>186</sup> هر چند از نظر کیفی هیچ‌گونه تفاوتی بین این دو شور عملاً وجود ندارد و به ندرت تك تك مواد در جلسه علنی مورد بحث و فحص قرار می‌گیرد. البته در بعضی

---

**185.** ریاست مجلس تاکنون يك شورى بودن معاهدات را در موارد متعدد مورد توجه و تذکر قرار داده‌اند، نگاه کنید به مشروح مذاکرات مجلس مورخ 63/1/15، ص 29: «این به صورت موافقتنامه است که يك شورى است و دو شورى نیست». همچنین در جلسه مورخ 62/6/3، ص 18، س 1: «این موافقتنامه است و يك شورى هم نیست». و نیز در جلسه مورخ 63/3/2، ص 35: «رئیس - يك شورى است، کلیات ندارد (هادی - پیشنهاد داریم) پیشنهاد قابل بحث نیست در قراردادها». و باز مذاکرات مورخ 64/10/17، ص 24: «رئیس - [فوریت] تصویب نشد. به طور عادی مطرح می‌شود. اگر قرارداد باشد يك شورى است و با هر سرعتی که آقایان می‌خواهند انجام خواهد شد».

**186.** فی‌المثل کنوانسیون گمرکی مربوط به حمل و نقل بین‌المللی تحت کارنه‌های «تیر» (مورخ نوامبر 1975 - ژنو) (مجموعه قوانین 1363) در تاریخ 63/1/15 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 يك شورى است و دو شورى نیست» (صورت مشروح مذاکرات، جلسه 605). معذلك همین لایحه مجدداً در تاریخ 63/3/1 مورد بحث و بررسی مجلس قرار گرفته و منشی جلسه رسماً به عنوان شور دوم لایحه آن را اسم برده است. (ص 33 صورت مشروح مذاکرات 63/3/1). در مورد کنوانسیون اینمارسات (رك. به پانویس 143) در جلسه 62/2/13 به تصویب رسیده است.

## 227 ❖ تنظیم معاهدات بین‌المللی...

مورد استثنایي لوائح معاهده در يك شور  
مورد رسيدگي و تصويب مجلس قرار گرفته و  
آيين‌نامه مجلس رعايت شده است.<sup>187</sup>

#### **ب. تقاضاي فوريت در تصويب معاهدات**

با توجه به اينکه در مواد 109 به  
بعد آيين‌نامه داخلي مجلس که اختصاص به  
نحوه تصويب معاهدات در مجلس دارد،  
هيچ‌گونه اشاره‌اي به درخواست فوريت براي  
طرح و رسيدگي به معاهدات نشده است،  
برخي از نمايندگان مجلس درخواست فوريت  
براي تصويب معاهده را خلاف قانون  
دانسته‌اند.<sup>188</sup> ولي به نظر مي‌رسد که سکوت  
مواد 109 و بعد آن و عدم اشاره به  
امکان تقاضاي فوريت درباره تصويب

---

**187.** از اين قبيل است تصويب لايحه استمهال ديون  
پاکستان (مشروح مذاکرات مجلس شوراي اسلامي مورخ 63/6/3،  
ص 16 به بعد) (رک. به پانويس شماره 151) و تصويب قانون  
فروش و تحويل نفت مجاني به دولت سوريه و استمهال ديون  
آن (مذاکرات مجلس مورخ 63/3/2، صفحات 30 و 33). چنان‌که  
در پانويس 155 نقل کرديم، رياست مجلس اعلام نموده است  
لايحه يك شوري است، کليات ندارد. نيز در مورد  
موافقتنامه حمل و نقل ايران و مجارستان، رجوع کنيد به  
پانويس 142.

**188.** رجوع کنيد به عنوان نمونه به اظهارات آقاي زرهاني  
در مشروح مذاکرات مجلس جلسه مورخ 63/3/1، ص 31 و نيز  
مشروح مذاکرات مجلس در جلسه 79 مورخ 59/9/11 دز موزد  
تصويب دو فوريت لايحه موافقتنامه حمل و نقل زميني بين  
وزارت راه و ترابري جمهوري اسلامي ايران و اتحاديه کل  
انتفاعي و بازرگاني سايوس ترانزيت شوروي که مخالفان  
فوريت به ماده 81 آيين‌نامه داخلي مجلس استناد مي‌نمودند  
و عدم حضور وزير مربوطه يا معاون پارلماني که رسماً به  
مجلس معرفي شده باشد را دليل بر عدم امکان رسيدگي به  
فوريت مي‌دانستند. مجلس معذک دو فوريت را مورد تصويب  
قرار داد.

معاهده دلایل بر ممنوع بودن آن نیست. اصولاً آیین 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 تقدیم و تأخر 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 آییننامه داخلی نیز میتوان استدلال کرد که ترتیب تقدم لوایح و طرحها و نیز مسئله فوریت لوایح در ماده 115 به بعد آییننامه داخلی مجلس ذکر شده که در فصل هفتم آن قرار دارد، و لذا مستقل از فصل ششم (که نحوه رسیدگی معاهدات در آن آمده) تلقی میشود. و بدین لحاظ هیچ تفاوتی در موضوع لایحه (معاهده بین‌المللی 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. همین استدلال<sup>189</sup> موجب شده است بعضی از معاهدات با فوریت مورد

---

189. ر.ک. به مشروح مذاکرات مجلس مورخ 63/3/1، ص 31: «رئیس ... فوریتها فوق آن روال [یعنی آیین ویژه رسیدگی به معاهدات] است. در تمام موارد هر طرح و لایحه‌ای که بیاید 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 میکند».

رسیدگی و تصویب پارلمان قرار گیرد.<sup>190</sup> ولی اعطای فوریت به معنی این نیست که سایر مقررات آیین‌نامه داخلی به اجرا گذارده نشده و فی‌المثل 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 تقدم و تأخر لوایح است.<sup>191</sup> 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 می‌شود را اثبات نماید و نه اینکه صرف عدم امکان مناقشه در مواد معاهده و «رفع و رجوع کردن» تصویب آن موردنظر باشد.

### ج. طبع و توزیع معاهده در مجلس

طبق مواد 108 و 109 آیین‌نامه داخلی مجلس مصوب 62/2/18 مواد معاهدات اعم از عهدنامه، مقاوله‌نامه و یا موافقتنامه‌ها باید «ضمیمه لایحه قانونی» بوده «و بلافاصله طبع و در میان نمایندگان توزیع» شود.<sup>192</sup> اما آیا این الزام شامل کلیه معاهدات می‌شود، صرفنظر از دوجانبه یا چندجانبه بودن معاهده؟ و یا فقط

**190.** مانند موافقتنامه حمل و نقل ایران و شوروی. رك. به پانویس 188 و تصویب قانون فروش و تحویل نفت مجانی به دولت سوریه و استمهال دیون طبق قرارداد شماره 408/83/84 (مجموعه قوانین 1363، ص 14 و 15).

**191.** رك. به مشروح مذاکرات مجلس، جلسه 623، مورخ 63/3/2، ص 30 و 33 در مورد فروش و تحویل نفت مجانی به دولت سوریه و نیز جلسه 624، مورخ 63/3/5، ص 28.

**192.** متن مواد 108 و 109 در پانویس 140 آورده شده است.

ناظر بر معا هدا ت دوجانبه است، چون نمي توان در خارج از مجلس و سازمانهاي دولتي بدان دسترسي يافت؟ اين مسئله در مجلس شوراي اسلامي بارها مورد بحث و مذاكره قرار گرفته و تفسير مواد فوقالذكر آييننامه با ابهاماتي مواجه شده است. البته مواد 108 و 109 مطلق است و اين الزام قانوني را در طبع و توزيع معاهده به موارد معيني اختصاص نداده است؛ معذلك پاره اي از نمايندگان، هنگام بحث و شور در مورد معا هدا ت، ضرورت طبع و توزيع متن آنها را منحصر به معا هدا ت دوجانبه دانسته اند<sup>193</sup> و حتي در بعضي موارد، مقاوله نامه ها (كنوانسيونهاي) بين المللي بدون ارائه متن كامل آن مورد بحث و تصويب قرار گرفته اند؛<sup>194</sup> در

---

**193.** مشروح مذاكرات مجلس مورخ 63/2/31، ص 24، اظهارات آقايان شيباني و هادي. ولي پاره اي از نمايندگان مانند آقايان هراتي و موحدي ساوجي و صبوري ارائه هرگونه متن معاهده را به مجلس ضروري دانسته اند.

**194.** در هنگام تصويب كنوانسيون گمركي مربوط به حمل و نقل بين المللي كالا تحت كارنه هاي «تير» آقاي رئيس مجلس در جلسه 619 مورخ 63/3/1 (صورت مشروح مذاكرات، ص 34) طبع و توزيع معاهده را غير ضروري دانسته اند، به دليل اينكه «اينها چيزهايي نيست كه به مجلس بياورند چاپ كنند... اگر خواستيد تحقيق بكنيد اينها هم در اختيارتان گذاشته مي شود كه نماينده ها بروند تحقيق كنند». عليهذا بدون طبع كنوانسيون مبادرت به رأي گيري در باره آن شده است. نايب رئيس مجلس برعكس در جلسه مورخ 62/2/31، ص 23 اعلام نموده است: «اگر از نظر آييننامه اي مي فرمايند، به نظر مي رسد كه در قراردادي كه جديداً تنظيم بشود و ابتدائي باشد چنين مسئله اي ممكن باشد، ولي [دستور مجلس] يك قرارداد جديد تنظيم شده بين ايران و كشورهاي ديگر نيست، بلكه يك قرارداد بين المللي [چندجانبه] هست و فهرست كشورهايي كه با آن

## 231 ❖ تنظيم معا هدا ت بين المللي...

حالی که در مواردی دیگر به علت عدم پخش متن کنوانسیون در مجلس، رسیدگی به بعد موکول شده است.<sup>195</sup> در حال، پس از این نشیب و فرازها هم‌اکنون مواد 108 و 109 آیین‌نامه قوا عدی عام و مطلق شناخته می‌شود و رویه معمول این شده است که برای شور یک 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 1363 که اعلام نموده برای تصویب یک معاهده لازم است متن آن به مجلس ارائه شود،<sup>196</sup> این رویه علی‌رغم مشکلات عملی آن بیشتر تقویت گردیده است. برای تسهیل این امر اخیراً از روشی استفاده می‌شود که به موجب آن در مورد کنوانسیونهای مفصل و فنی، دولت مبادرت به تهیه گزارشی تفصیلی در مورد خصوصیات مقاوله‌نامه و آثار و نتایج آن و اجمالی از مندرجات نموده و آن را در اختیار کمیسیون مربوطه برای مراجعه و

---

عمل می‌کنند [یعنی بدان ملحق شده‌اند] در اینجا هست ...». و نیز بعضی از نمایندگان بین‌الحاق ابتدایی به یک معاهده و اصلاحاتی که به یک معاهده وارد می‌شود فرق گذاشته‌اند و لزوم طبع معاهده برای نمایندگان را در مورد اخیر منحصربه‌موارد اصلاح معاهده می‌دانند.

**195.** تصمیم آقای نایب رئیس مجلس در جلسه 618 مورخ 63/2/31، ص 25. ولی ایشان قبلاً (چنان‌که در پانویس 194 آمد) از نظریه انحصار الزام طبع و توزیع معاهده به معاهدات دوجانبه طبق ماده 109 آیین‌نامه دفاع کرده بودند.

**196.** مشروح مذاکرات مجلس مورخ 63/3/5، ص 28. اظهارات مخبر کمیسیون به نقل از راهنمایهای شورای نگهبان (نیز رک. به پانویس‌های 120 و 72 قسمت اول).

استفاده نمایندگان مجلس قرار می‌دهد.<sup>197</sup> این رویه هرچند 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.

## بند دوم تأیید معاهده توسط شورای نگهبان

هرچند قانون اساسی در مورد تصویب معاهدات، اشاره‌ای به صلاحیت شورای نگهبان ننموده است (به‌خلاف صلاحیت مجلس شورا مندرج در اصل 77 و صلاحیت رئیس جمهور مندرج در اصل 125)، ولی نظر به اصل 94 قانون اساسی که مقرر می‌دارد: «کلیه مصوبات مجلس شورای ملی باید به شورای نگهبان فرستاده شود. شورای

---

197. چنان‌که در مورد تصویب مقاوله‌نامه پستی جهانی و موافقتنامه مربوط به امانات پستی و آیین‌نامه‌های اجرایی آنها و اساسنامه اتحادیه پستی جهانی منعقد در کنگره ریودوژانیرو و 1979، در نوبت دوم رسیدگی مجلس یعنی شور مورخ 64/10/17 (ص 23 مشروح مذاکرات مجلس) گزارشی به‌صورت جزوه از تفاوت‌های مقاوله‌نامه مذکور با مقاوله‌نامه قبلی پیش از تجدیدنظر تهیه و در اختیار نمایندگان مجلس قرار داده شده است.

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 تجدیدنظر به مجلس بازگرداند. در غیر این صورت مصوبه قابل اجرا است»<sup>198</sup> و به لحاظ عمومیت این اصل و اطلاق عبارت «کلیه مصوبات» در ابتدای آن، تأیید شورای نگهبان نسبت به معاهدات منعقد شده بین دولت ایران و دولت (های) خارجی و 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 درباره مقدمه معاهده که فاقد حجیت است<sup>199</sup> مطرح شده<sup>200</sup> و یا در مورد

---

198. به اصول 91 و 93 و 96 قانون اساسی نیز مراجعه شود.

199. ر.ک. به فصل اول این مقاله.

200. شورای نگهبان در نظریه شماره 782 مورخ 61/12/10 خود (مجموعه قوانین 1361 نظریه‌های ش. ن. ص 3) در مورد



مسائل شکلي معاهده از قبيل تاريخ تنظيم معاهده<sup>201</sup> و يا راجع به تفسير يکي از مقررات معاهده عنوان گردیده است.<sup>202</sup> ولي اخيراً شوراي نگهبان همسان با رويه ويژه اي که مجلس شوراي اسلامي براي تصويب معاهدات اتخاذ نموده است،<sup>203</sup> به جاي بيان شروط و قيود خود بر معاهده منعقد، لايحه را به مجلس عودت مي دهد تا مجلس مواضع مورد اشکال را به دولت تذکر دهد و دولت نيز با مذاکره با کشور خارجي اقدام به رفع اشکال در متن معاهده نموده و گزارش امر را جهت اتخاذ

---

موافقتنامه همکاري اقتصادي، علمي و فني بين ايران و ليبي (مجموعه قوانين 1361، ص 183) به رياست مجلس چنين اظهارنظر نموده است: «نظر به اينکه در مقدمه عبارت «نظام اقتصادي جهاني نوين» با توجه به عبارات قبل و بعد آن اشعار به نظام سوسياليزم دارد، از لحاظ انطباق با موازين شرعي به تأييد اکثريت فقهاي شورا نرسيد».

**201.** شوراي نگهبان در نظريه شماره 7583 مورخ 61/11/26 (مجموعه قوانين سال 1361، نظريه هاي شوراي نگهبان، ص 2) راجع به [موافقتنامه] در مورد مبادلات کالا بين دولتيان ايران و سوريه براي سالهاي 1982 تا 1991 (مجموعه قوانين 1361، ص 172) اعلام نموده است: «نظر به اينکه طبق اصل 17 قانون اساسي مبدأ تاريخ رسمي کشور، هجرت حضرت محمد پيامير اسلام (ص) مي باشد، بنا بر اين در اسناد و مکاتبات رسمي دولتي بايد تاريخ هجري ذکر شود و عنوان لايحه و بند يك ماده يك لايحه که منحصرأ تاريخ ميلادي را ذکر نموده است مغاير با قانون اساسي است...».

**202.** مثلاً در موافقتنامه بلندمدت بازرگاني بين ايران و پاکستان، طبق نظريه شوراي نگهبان خريد خرچنگ و امثاله منحصر به موارد محله آن شده است (رك. به مجموعه قوانين 1362، ص 29).

**203.** رك. به بند قبلي: روش سوم، متن و پانويس شماره 166 به بعد.

## 235 ❖ تنظيم معاهدات بين المللي ...

تصمیم نهایی به اطلاع شورای نگهبان  
برساند.<sup>204</sup>

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

---

**204.** رك. به لایحه موافقتنامه حمل و نقل بین‌المللی از طریق جاده بین ایران و سوریه مورخ 1364 (اعاده شده از شورای نگهبان) شماره چاپ در مجلس 1074\_330\_211. چنان‌که قبلاً در پانویس 162 گفته شد، شورای نگهبان ماده 10 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 65/2/16، ماده 10 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.