

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«لایحه موافقتنامه بین جمهوری اسلامی ایران و مجمع مجالس آسیایی در رابطه با حقوق، مزایا و مصونیت‌های دبیرخانه دائمی مجمع مجالس آسیایی»
(اعاده شده از شورای نگهبان)

محمد آدمی

چکیده

موافقتنامه جمهوری اسلامی ایران و مجمع مجالس آسیایی در رابطه با حقوق، مزایا و مصونیت‌های دبیرخانه دائمی مجمع مجالس آسیایی یکی از انواع همکاری‌های کشورهای و سازمان‌های بین‌المللی است. این موافقتنامه‌ها اصولاً از یک ساختار متعارف برخوردارند که مشتمل بر در نظر گرفتن محل جغرافیایی برای دایر کردن مقر برای سازمان بین‌المللی مورد نظر، احراز شخصیت حقوقی دبیرخانه، مصونیت‌ها و امتیازهای آن، حفاظت از اسناد و مدارک، مزایا و مصونیت‌های کارکنان آن و نحوه صدور روایید برای ایشان می‌باشند. موافقتنامه حاضر نیز از همین الگو بهره برده است و در بیشتر موارد مشتمل بر مفادی است که در موافقتنامه‌های مشابه قابل ملاحظه است. شورای محترم نگهبان در خصوص موافقتنامه فوق، طی سه بند، ایراداتی مبنی بر مغایر بودن مواردی از موافقتنامه با اصل ۱۵ و ۱۷ قانون اساسی و خلاف موازین شرع بودن مواردی دیگر، بیان نموده است.

خلاصه مدیریتی

مسئله اصلی

اساساً هر سازمان بین‌المللی برای اینکه بتواند به فعالیت خود در کشور مقرر یعنی کشوری که در آن دفتر اصلی خود را مستقر می‌نماید بپردازد و تداوم بخشد باید دارای حقوق و مزایایی باشد. راه کسب اطمینان از تامین این حقوق و مزایا با انعقاد «موافقتنامه مقرر» است. در واقع دولت مقرر - در اینجا جمهوری اسلامی ایران - و سازمان بین‌المللی مربوط، می‌پذیرند که به عنوان دو تابع حقوق بین‌الملل با انعقاد موافقتنامه‌ای که ماهیتی بین‌المللی دارد، روابط خود را از منظر امکان استقرار و فعالیت سازمان بین‌المللی در خاک آن کشور تحت ضوابطی معین تعریف و تعیین نمایند. هر سازمان بین‌المللی برای امکان فعالیت در سرزمین دولت مقرر لاجرم باید دارای شخصیت حقوقی تلقی شود تا بتواند طرف روابط قراردادی مورد نیاز قرار گیرد. از طرف دیگر به دلیل آنکه سازمان بین‌المللی دارای شخصیت حقوقی بین‌المللی است باید بتواند از اسناد و مدارک خود و همچنین کارکنانش حمایت‌های خاصی را به عمل آورد که موافقتنامه مقرر این امر را به نحوی و تا حدودی بر دوش دولت مقرر می‌گذارد.

احمد حکیم‌جوادی، جلیل محبی (ناظران علمی)؛ مصطفی دلاورپور اقدم «دفتر مطالعات سیاسی» (اظهار نظر کننده)؛ نرجس امیراحمدی (صفحه‌آرا)



مشخصات لایحه

دوره دوازدهم - سال اول

شماره ثبت:

۲۴



دفتر مطالعات حقوقی

گروه حقوق بین‌الملل

مشخصات گزارش

نوع گزارش:

- طرح / لایحه
- راهبردی
- نظارتی
- پیش‌نویس قانونی

شماره مسلسل:

۲۴۰۲۰۸۰۴

تاریخ انتشار:

۱۴۰۴/۳/۱۹



تحقق مقدمات لازم برای فعالیت سازمان بین‌المللی - در اینجا دبیرخانه دائمی مجمع مجالس آسیایی - در سرزمین دولت مقرر - در اینجا جمهوری اسلامی ایران - مساله اصلی مصوبه مجلس شورای اسلامی است. با این حال شورای محترم نگهبان طی بررسی مصوبه مواردی از آن را مغایر شرع و قانون اساسی شناخته است.

نقاط قوت و ضعف لایحه

طبیعتاً نیاز به فعالیت یک سازمان بین‌المللی در قلمرو سرزمین دولت مقرر مستلزم برخورد ترجیحی با آن سازمان بین‌المللی و به تبع آن، چشم پوشی از برخی صلاحیت‌های عمومی در برخورد با آن سازمان است. لکن عدم در نظر گرفتن سازوکاری الزام آور برای رفع مصونیت در صورت بروز تخلف و نقض قوانین کشور میزبان در متن موافقتنامه از نقاط ضعف این مصوبه می باشد.

پیشنهادات مرکز پژوهش‌ها

در راستای رفع ایراد مغایرت مصوبه با اصل ۱۵ قانون اساسی که در بند اول نظرات شورای محترم نگهبان مورد اشاره قرار گرفته است لازم است تا واژگان صحیح فارسی جایگزین شوند.

در راستای رفع ایراد مغایرت مصوبه با اصل ۱۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (مندرج در بند دوم نظرات شورای محترم نگهبان) پیشنهاد می شود به جای آنکه تاریخ‌های میلادی به عنوان اصل و معادل شمسی آنها در داخل کمانک قرار گیرد، مرجع اصلی تاریخ‌ها، شمسی و معادل میلادی آنها در داخل کمانک قرار گیرد.

با عنایت به نظر شورای محترم نگهبان (مندرج در بند سوم) به عنوان مرجع قانونی تشخیص مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با شرع و قانون اساسی و با توجه به توضیحاتی که در خصوص بند فوق‌الاشاره مورد ایراد این شورا بیان خواهد شد و مستظهر به اینکه تغییر در محتوای موافقتنامه‌ها (به‌ویژه اگر این تغییر اساسی باشد) نیازمند مذاکره مجدد می‌باشد بنابراین، پیشنهاد می شود در صورت امکان عملی مذاکره مجدد با مجمع مجالس آسیایی، این مذاکره برای اصلاح برخی مفاد مانند الزامی کردن سلب مصونیت در مواردی که مصونیت مانع تحقق عدالت است صورت پذیرد. در غیراینصورت نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی می‌تواند در صورت ضرورت و یا مصلحت از امکان قانونی خود مبنی بر اصرار بر مصوبه قبلی مجلس استفاده نمایند.

۱. مقدمه

لایحه «موافقتنامه بین جمهوری اسلامی ایران و مجمع مجالس آسیایی در رابطه با حقوق، مزایا و مصونیت‌های دبیرخانه دائمی مجمع مجالس آسیایی» که در تاریخ ۱۴۰۰/۶/۱۴ به تصویب هیات وزیران رسیده بود در تاریخ ۱۴۰۰/۶/۲۸ از سوی دولت جهت طی تشریفات تقنینی به مجلس شورای اسلامی ارسال شد. این موافقتنامه در تاریخ ۱۴۰۱/۵/۹ در صحن مجلس شورای اسلامی و بعد از ارزیابی گزارش کمیسیون اصلی بررسی لایحه به تصویب رسید. مجلس شورای اسلامی نیز برای طی تشریفات قانونی، مصوبه را برای اعلام نظر شورای محترم نگهبان ارسال نمود. شورای نگهبان نیز در جلسه مورخ ۱۴۰۱/۶/۹ خود این مصوبه را مورد ارزیابی

قرار داد و طی سه بند آن را خلاف موازین شرع و یا مغایر با قانون اساسی اعلام نمود. در ذیل به بررسی نظر شورای محترم نگهبان خواهیم پرداخت.

۲. بررسی نظر شورای محترم نگهبان

شورای محترم نگهبان پس از بررسی مصوبه مجلس شورای اسلامی، نظر خود مبنی بر خلاف شرع و قانون اساسی بودن مصوبه را به شرح زیر اعلام نموده است:

«۱- استفاده از واژگان غیر فارسی «تلکس»، «فکس»، «دیپلماتیک»، «اینترنت»، در موارد متعدد مصوبه، مغایر اصل ۱۵ قانون اساسی شناخته شد.

۲- در مقدمه و مواد متعدد مصوبه، درج تاریخ‌های اصلی به صورت میلادی، مغایر اصل ۱۷ قانون اساسی شناخته شد.

۳- اطلاق بند ۶ ماده ۳، بندهای ۱ و ۲ ماده ۵، جزء (الف) بند ۱۱-۱ و جزءهای (ث)، (ج) و (چ) بند ۱۱-۲، جزءهای (الف) و (ب) بند ۱۱-۳ و بند ۱۱-۴ ماده ۱۱، خلاف موازین شرع شناخته شد.» [۱]

در راستای رفع ایراد مغایرت مصوبه با اصل ۱۵ قانون اساسی که در بند اول نظرات شورای محترم نگهبان مورد اشاره قرار گرفته است لازم است تا واژگان صحیح فارسی جایگزین شوند.

در راستای رفع ایراد مغایرت مصوبه با اصل ۱۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران پیشنهاد می شود به جای آنکه تاریخ‌های میلادی به عنوان اصل و معادل شمسی آنها در داخل کمانک قرار گیرد، مرجع اصلی تاریخ‌ها، شمسی و معادل میلادی آنها در داخل کمانک قرار گیرد.

برای ارزیابی بهتر بند سوم نظر شورای محترم نگهبان باید توجه نمود که مفاد مورد اشاره شورای نگهبان متضمن چه احکامی هستند. بنابراین در ذیل، مفاد موافقت نامه که موضوع ایراد بند سوم شورای محترم نگهبان واقع شده است بیان می گردد:

بند ۶ ماده ۳:

«۳-۶ محل دبیرخانه، ائاثیه، و سایر دارایی‌های مجمع از جمله وسایل حمل و نقل در هر نقطه‌ای از جمهوری اسلامی ایران و در اختیار هر شخصی، از بازرسی، صادره، ضبط، توقیف یا هر شکل دیگری از دخالت مصون خواهند بود.»

بندهای ۱ و ۲ ماده ۵:

«۱-۵. محل دبیرخانه به گونه‌ای که در این موافقت‌نامه پیش‌بینی شده است دارای مصونیت و تحت نظارت و اختیار دبیرکل خواهد بود.

۲-۵. بایگانی‌های متعلق به دبیرخانه یا نگهداری شده توسط آن از مصونیت برخوردار خواهند بود.»

جزء (الف) بند ۱ ماده ۱۱:

«الف) مصونیت از رعایت تشریفات قانونی در ارتباط با افعال خود از جمله سخنان گفته و نوشته شده در سمت رسمی و در انجام وظایف خود؛»

جزءهای (ث)، (ج) و (چ) بند ۲ ماده ۱۱:

«ث) مصونیت از بازداشت یا دستگیری شخصی؛

ج) مصونیت از بازرسی و توقیف بار و ائاثیه شخصی خود؛

چ) برخورداری از حق نگهداری اوراق بهادار خارجی و سایر اموال منقول و غیرمنقول در جمهوری اسلامی ایران و هرجای دیگری و خارج نمودن وجوه به هر نوع ارز خارجی بدون محدودیت یا ممنوعیت از جمهوری اسلامی ایران، مادامی که در استخدام دبیرخانه در جمهوری اسلامی ایران هستند و در زمان خاتمه مأموریت مشروط بر این که مأموران یادشده بتوانند موارد مزبور را نشان دهند؛»

جزءهای (الف) و (ب) بند ۳ ماده ۱۱:

«الف) دبیرکل محق خواهد بود در رده دیپلماتیک مناسب قرار گیرد و از مزایا و مصونیت‌های دیگر اعطاء شده به روسای نمایندگی‌های دیپلماتیک مندرج در بند (۲) این ماده بهره‌مند شود؛

ب) محل اقامت دبیرکل و کارمندان دبیرخانه از همان مصونیت و حفاظت اعطاء شده به کارمندان دیپلماتیک در چارچوب هنجارها و عرف شناخته شده بین‌المللی برخوردار خواهد بود.»

بند ۴ ماده ۱۱:

«۴-۱۱ دبیرکل و کارمندان دبیرخانه بدون خدشه به مزایا و مصونیت‌ها موظفند به قوانین مربوط کشور میزبان احترام بگذارند و در امور داخلی جمهوری اسلامی ایران دخالت نکنند.»

در خصوص مواردی که در بالا ذکر شد می‌توان بیان داشت که اصولاً در موافقتنامه‌های مقرر یا در اساسنامه سازمان بین‌المللی این امر پیش بینی می‌شود که در صورت ارتکاب تخلف و نقض قوانین توسط کارکنان سازمان بین‌المللی مربوط از ایشان سلب مصونیت می‌شود تا کشور مقرر بتواند به تخلف مربوط رسیدگی نماید. اصولاً این امر از طریق دبیر کل/مدیر کل سازمان بین‌المللی مزبور یا از طریق هیاتی مرکب از نمایندگان دولت پذیرنده و سازمان بین‌المللی مربوط انجام می‌شود. البته قابل ذکر است که رفع مصونیت صرفاً ناظر به کارکنان است که ممکن است مرتکب عمل خلاف و نقض قوانین کشور پذیرنده شوند و به اسناد، بایگانی و اماکن مربوط سازمان بین‌المللی ارتباط نمی‌یابند. بخش ۲۰ کنوانسیون مزایا و مصونیت‌های ملل متحد متضمن همین حق و تکلیف برای دبیر کل برای چشم پوشی از مصونیت کارمندان است. [۲] این امکان و الزام به این دلیل فراهم می‌شود که بهره‌مندی از مصونیت برای کارمندان به دلیل انجام وظایف محوله است و نه بهره‌گیری از این امتیاز برای اقدامات شخصی، از این رو در صورت تخلف از الزامات دولت مقرر، می‌توان آن امتیازها و مصونیت‌ها را سلب نمود. در مصوبه مورد بحث چنین مقرره الزام آوری پیش بینی نشده است و تنها مطابق جزء «الف» بند ۵ ماده ۱۱ موافقتنامه به دبیرکل این اختیار داده شده است که مصونیت را با تایید دولت عضو متبوع لغو نماید و الزامی برای او در این خصوص دیده نشده است.

با عنایت به نظر شورای محترم نگهبان (مندرج در بند سوم) به عنوان مرجع قانونی تشخیص مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با شرع و قانون اساسی و با توجه به توضیحاتی که در خصوص بند فوق‌الاشاره مورد ایراد این شورا بیان گردید و مستظهر به اینکه تغییر در محتوای موافقتنامه‌ها (به‌ویژه اگر این تغییر اساسی باشد) نیازمند مذاکره مجدد می‌باشد بنابراین، پیشنهاد می‌شود در صورت امکان عملی مذاکره مجدد با مجمع مجالس آسیایی، این مذاکره برای اصلاح برخی مفاد مانند الزامی کردن سلب مصونیت در مواردی که مصونیت مانع تحقق عدالت است صورت پذیرد. در غیراینصورت، نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی در صورت ضرورت و یا مصلحت می‌توانند از امکان قانونی خود مبنی بر اصرار بر مصوبه قبلی مجلس استفاده نمایند.

۳. نتیجه گیری

شورای محترم نگهبان در خصوص مصوبه مجلس در ارتباط با «موافقتنامه بین جمهوری اسلامی ایران و مجمع مجالس آسیایی در رابطه با حقوق، مزایا و مصونیت‌های دبیرخانه دائمی مجمع مجالس آسیایی» در طی سه بند اظهار نظر نموده است. در راستای رفع ایراد مغایرت مصوبه با اصل ۱۵ قانون اساسی که در بند اول نظرات شورای محترم نگهبان مورد اشاره قرار گرفته است لازم است تا واژگان صحیح فارسی جایگزین شوند.

در راستای رفع ایراد مغایرت مصوبه با اصل ۱۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (مندرج در بند دوم نظرات شورای محترم نگهبان) پیشنهاد می شود به جای آنکه تاریخ‌های میلادی به عنوان اصل و معادل شمسی آنها در داخل کمانک قرار گیرد، مرجع اصلی تاریخ‌ها، شمسی و معادل میلادی آنها در داخل کمانک قرار گیرد.

با عنایت به نظر شورای محترم نگهبان (مندرج در بند سوم) به عنوان مرجع قانونی تشخیص مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با شرع و قانون اساسی و با توجه به توضیحاتی که در خصوص بند فوق‌الاشاره مورد ایراد این شورا بیان گردید و با توجه به اهمیت این ایراد و لزوم رفع آن و مستظهر به اینکه تغییر در محتوای موافقتنامه‌ها (به‌ویژه اگر این تغییر اساسی باشد) نیازمند مذاکره مجدد می‌باشد بنابراین، پیشنهاد می شود در صورت امکان عملی مذاکره مجدد با مجمع مجالس آسیایی، این مذاکره برای اصلاح برخی مفاد مانند الزامی کردن سلب مصونیت در مواردی که مصونیت مانع تحقق عدالت است صورت پذیرد. در غیراینصورت نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی می‌توانند در صورت ضرورت و یا مصلحت از امکان قانونی خود مبنی بر اصرار بر مصوبه قبلی مجلس استفاده نمایند.

منابع و مآخذ

[1] <https://www.shora-gc.ir/fa/news/8802>

[2] <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/97033>

گزیده سیاسی / مدیریتی (پیامک منتخب)

شورای نگهبان در خصوص «موافقتنامه بین جمهوری اسلامی ایران و مجمع مجالس آسیایی در رابطه با حقوق، مزایا و مصونیت‌های دبیرخانه دائمی مجمع مجالس آسیایی» در طی سه بند اظهار نظر نموده که در خصوص بند اول لازم است واژگان صحیح فارسی جایگزین شوند و در خصوص بند دوم پیشنهاد می شود تاریخ شمسی به عنوان تاریخ اصلی درج شود و در خصوص بند سوم، پیشنهاد می شود در صورت امکان عملی مذاکره مجدد با مجمع مجالس آسیایی، این مذاکره برای اصلاح برخی مفاد صورت پذیرد. در غیراینصورت نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی می‌توانند در صورت ضرورت و یا مصلحت از امکان قانونی خود مبنی بر اصرار بر مصوبه قبلی مجلس استفاده نمایند.