

**اظهار نظر کارشناسی درباره:**  
**«لایحه موافقتنامه بین دولت جمهوری اسلامی ایران و مجمع**  
**مجالس آسیایی در رابطه با حقوق، مزایا و مصونیت‌های**  
**دبیرخانه دائمی مجمع مجالس آسیایی»**

مخصوص صحن علنی

مشخصات لایحه

دوره یازدهم - سال دوم

شماره ثبت:

۶۶۴

شماره چاپ:

۹۷۲

مشخصات گزارش

تهیه و تدوین:

محمد آدمی

ناظر علمی:

مهدی عبدالملکی



دفتر مطالعات حقوقی

شماره مسلسل:

۲۴۰۱۸۲۸۱

تاریخ انتشار:

۱۴۰۱/۴/۶



مقدمه

به‌طور کلی تمام سازمان‌های بین‌المللی که در کشورهای مختلف جهان حاضر هستند و اهداف خود را دنبال می‌نمایند با انعقاد موافقتنامه مقرر که شامل اموری مانند محل حضور سازمان و روابط آن با دولت میزبان است به دنبال آن هستند تا مزایا یا معافیت‌هایی را در دولت میزبان کسب نمایند. لایحه مورد بررسی نیز دقیقاً با چنین پیش‌فرضی تهیه شده است.

براساس لزومی که برای دایر کردن دبیرخانه مجمع مجالس آسیایی در ایران احساس می‌شده است و بالطبع لزوم انعقاد موافقتنامه مصونیت و مزایا، لایحه پیش‌رو به مجلس تقدیم شده است. بسیاری از سازمان‌های بین‌المللی در انعقاد این دست از موافقتنامه‌ها به موافقتنامه مزایا و مصونیت‌های سازمان ملل متحد متوسل می‌شوند.

مجمع مجالس آسیایی در سال ۱۳۸۵ به ابتکار جمهوری اسلامی ایران و در هفتمین نشست انجمن نمایندگان پارلمان آسیا برای صلح تأسیس شد. این نهاد از ۴۴ پارلمان از کشورهای مختلف به‌عنوان اعضای اصلی و ۱۴ مجلس ملی و ۱۰ سازمان بین‌المللی و منطقه‌ای به‌عنوان اعضای ناظر تشکیل شده است. هر عضو اصلی بسته به جمعیت کشور مربوطه تعداد مشخصی حق رأی در مجمع حاضر دارد. منشور مجمع مجالس آسیایی و بیانیه تهران چشم‌انداز و چارچوب همکاری میان کشورهای آسیایی برای حرکت به سوی همگرایی در آسیا را تدوین کرده است. این مجمع به‌عنوان یک سازوکار منطقه‌ای پویا دستور کار گسترده‌ای دارد و حوزه‌هایی نظیر همکاری منطقه‌ای در مبارزه با فساد، تحقق عدالت در حوزه سلامت عمومی، مبارزه با قاچاق موادمخدر، همکاری در امر مبارزه با خطرات محیط‌زیستی و همکاری امنیتی را شامل می‌شود. براساس ماده (۴۰) آیین‌نامه داخلی مجمع، مقرر دبیرخانه دائمی در تهران تعیین شده است. در این راستا، موافقتنامه‌ای مابین دولت جمهوری اسلامی ایران و مجمع مجالس آسیایی در رابطه با حقوق، مزایا و مصونیت‌های دبیرخانه دائمی مجمع مجالس آسیایی در تیرماه ۱۴۰۰ امضا شد. این موافقتنامه در جلسه ۱۴۰۰/۶/۱۴ در هیئت وزیران به تصویب رسید و برای طی فرآیند قانونی طبق اصل هفتاد و هفتم قانون اساسی در قالب لایحه‌ای تقدیم مجلس شورای اسلامی شده است.

کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی که درخصوص این لایحه به‌عنوان کمیسیون اصلی است در تاریخ ۱۴۰۰/۱۰/۱۲ لایحه مذکور را با اصلاحی در متن ماده‌واحد به تصویب رسانده است.

در ذیل به بررسی مصوبه کمیسیون خواهیم پرداخت.

## ۱. بررسی کلیات مصوبه

به‌طور خلاصه موافقتنامه مذکور حقوق، مزایا و مصونیت‌هایی برای دبیرخانه دائمی مجمع مجالس آسیایی واقع در تهران در نظر گرفته است و موضوعات مربوط به محل اقامت مناسب، حفاظت از امنیت دبیرخانه، تضمین مصونیت و امنیت محل دبیرخانه و تضمین مزایا و مصونیت‌های لازم برای دبیرکل و کارکنان دبیرخانه را بیان نموده است. بنابر لایحه مذکور هدف موافقتنامه در ماده (۲) تسهیل در انجام وظایف پیش‌بینی شده دبیرخانه دائمی در منشور مجمع اعلام شده است. طبق ماده (۱۵) منشور مجمع مجالس آسیایی اهم وظایف دبیرخانه دائمی حفظ ارتباط با اعضا و برگزاری جلسات مجمع، دنبال کردن اجرای تصمیمات مجمع و محافظت از اسناد مجمع است. بررسی کلیات لایحه مذکور نشان می‌دهد که تصویب لایحه می‌تواند متضمن حفظ منافع ملی جمهوری اسلامی ایران بوده و جایگاه تهران را در مجمع مجالس آسیایی به‌عنوان مقر دائمی دبیرخانه این مجمع تثبیت کند.

## ۲. ملاحظات سیاسی

۲-۱. استقرار دبیرخانه دائمی مجمع مجالس آسیایی در تهران و تضمین مزایا و مصونیت‌های آن از سوی جمهوری اسلامی ایران با سیاست‌های کلی نظام مبنی بر گسترش همکاری‌های منطقه‌ای قرابت دارد. در این راستا می‌توان به بیانات مقام معظم رهبری مبنی بر ضرورت گسترش روابط با همسایگان و اتکای دولت سیزدهم به سیاست همسایگی اشاره کرد. رهبر انقلاب در نخستین دیدار خود با رئیس‌جمهور و اعضای دولت از ضرورت گسترش روابط و به‌طور ویژه گسترش تجارت خارجی با ۱۵ کشور همسایه سخن به میان آوردند و بر لزوم جداسازی مسیر دیپلماسی کشور از موضوع پرونده هسته‌ای ایران تأکید کردند. رئیس‌جمهور محترم نیز در حاشیه حضور در آخرین نشست سران سازمان همکاری شانگهای از تقویت سیاست همسایگی، توجه به چندجانبه‌گرایی و تقویت حضور جمهوری اسلامی در سازمان‌های منطقه‌ای سخن به میان آوردند. از این رو نفس استقرار دبیرخانه دائمی مجمع مجالس آسیایی می‌تواند همراستا با سیاست‌های کلان کشور در عرصه سیاست خارجی تلقی شده و تحکیم بخش منافع ملی تلقی گردد. مصوبه کمیسیون می‌تواند به تسهیل «تقویت ارتباط میان اعضا» که در منشور مجمع به‌عنوان مهم‌ترین وظیفه دبیرخانه عنوان شده، بینجامد.

۲-۲. مصوبه کمیسیون و تثبیت استقرار دبیرخانه دائمی این مجمع در تهران همچنین می‌تواند با اعطای نقشی فعال به ایران در راستای تسهیل همگرایی منطقه‌ای در سطح آسیا، تلاش کشورهای غربی برای تحمیل انزوای بین‌المللی به ایران را خنثی کند؛ چهره بین‌المللی مثبتی از جمهوری اسلامی ایران ارائه دهد و زمینه‌ساز گسترش روابط چندجانبه میان کشورهای آسیایی در جهت تقویت امنیت در سطح منطقه، مبارزه با تروریسم، همکاری در راستای حفاظت از محیط‌زیست، تشویق توسعه اقتصادی، همکاری در حوزه توسعه زیرساختی و گسترش تجارت بین‌المللی شود. آسیا قاره‌ای دارای بیشترین و متنوع‌ترین جمعیت در جهان است و مجمع مجالس آسیایی نیز از پتانسیل بالایی برای تقویت نقش فعال کشورهای آسیایی در عرصه بین‌المللی برخوردار است. رسمیت بخشیدن به حضور دبیرخانه دائمی مجمع مجالس آسیایی در ایران می‌تواند گامی مهم در راستای تقویت دیپلماسی پارلمانی جمهوری اسلامی ایران باشد و به حل مشکلات منطقه‌ای و کشف پتانسیل‌های همکاری میان کشورها کمک کند.

۲-۳. رسمیت بخشیدن به مقر دائم دبیرخانه در ایران می‌تواند بسترساز گسترش روابط دوجانبه ایران با کشورهای عضو مجمع گردد. در همین راستا، توجه به ترکیب کشورهای مختلف عضو مجمع حائز اهمیت است. برای مثال، همه کشورهای عضو منطقه جنوب آسیا در این مجمع حضور دارند. این کشورها شامل افغانستان، پاکستان، هند و بنگلادش هستند. پاکستان در حال حاضر یکی از مهم‌ترین شرکای چین در پیشبرد کلان پروژه کمربند-راه است و از ۶ کریدور پروژه کمربند-راه، کریدور اقتصادی چین-پاکستان

که به بندر گوادر در استان بلوچستان پاکستان ختم می‌شود بیش از سایر کریدورها توسعه یافته است. قرارداد ۲۵ ساله میان چین و ایران حاکی از تمایل طرفین به اتصال ایران به کلان پروژه کمربند- راه است و این مهم با پیوستن ایران به کریدور اقتصادی چین- پاکستان محقق خواهد شد. گسترش روابط بین‌المجالسی میان پاکستان و ایران می‌تواند تسهیلگر پیوند ایران به کریدور مربوطه و برخورداری از مواهب آن باشد و بستر تصویب قراردادهای احتمالی آتی میان دو دولت ایران و پاکستان را فراهم آورد. گسترش روابط با پاکستان همچنین می‌تواند به برقراری صلح و ثبات در مرزهای شرقی کشور و کمک به برقراری ثبات در افغانستان کمک کند. یکی دیگر از کشورهای مهم عضو مجمع مجالس آسیایی جمهوری خلق چین است. چین هم‌اکنون دومین قدرت بزرگ اقتصادی جهان و مهم‌ترین رقیب آمریکا در حوزه مسائل راهبردی و اقتصادی است. جمهوری اسلامی ایران نیز با امضای قرارداد جامع راهبردی ۲۵ ساله با چین قصد ارتقای روابط با چین تا سطح راهبردی را دارد. حضور مقر دبیرخانه در ایران و تضمین مزایای لازم به موجب موافقتنامه مذکور می‌تواند دیپلماسی پارلمانی میان چین و جمهوری اسلامی ایران را تقویت کرده و مسیر گسترش روابط دو کشور در چارچوب قرارداد ۲۵ ساله را تسهیل کند.

ضرورت توجه به تقویت دیپلماسی پارلمانی از یک سو و پررنگ شدن جایگاه کشورهای آسیایی در سپهر سیاست خارجی نشان می‌دهد که تثبیت جایگاه دبیرخانه دائمی در تهران تا چه اندازه حائز اهمیت است.

### ۳. بررسی مسائل حقوقی

آنچه مشمول مصونیت‌ها و مزایای سازمان‌های بین‌المللی در کشور مقرر می‌شود عبارتند از: محل استقرار سازمان، اسناد و آرشیو سازمان یا دفتر مربوط، کارمندان سازمان بین‌المللی مربوط و نمایندگان متردد به سازمان مزبور. براساس همین تقسیم‌بندی در لایحه حاضر نیز دقیقاً این مطالب موضوع احکام خاصی قرار گرفته‌اند. از این رو در مواد (۳)، (۴)، (۶) و (۱۲) به مزایا و مصونیت‌های مربوط به محل استقرار دبیرخانه دائمی از جمله لوازم ضروری، ارائه خدمات اولیه عمومی، وسایل حمل‌ونقل، حفاظت از محل دبیرخانه و اهلیت دبیرخانه اشاره شده است. در ماده (۵) به حفاظت از اسناد و آرشیو دبیرخانه و عدم استفاده دبیرخانه از محل خود برای پناه دادن به مجرمان اشاره شده است. در مواد (۷) و (۱۰) به مزایای مربوط به نمایندگان متردد به دبیرخانه و لزوم رعایت رفتار مشابه با نمایندگی‌های دیپلماتیک توسط دولت و همچنین مصونیت و صیانت مکاتبات دبیرخانه و صدور روادید پرداخته شده است. در راستای صدور روادید، این پیش‌بینی انجام شده است که مقررات مربوط به امور بهداشتی و قرنطینه‌ای انجام گیرد (بند «۲-۱۰» از ماده (۱۰)). یکی از معافیت‌های اساسی در موافقتنامه‌های مزایا و مصونیت‌ها مسئله پرداخت مالیات است. در ماده (۸) موافقتنامه به این موضوع اشاره شده است. اموال دبیرخانه از مالیات مستقیم و عوارض گمرکی معاف هستند. مضاف بر مسئله مالیات، موضوع امکان تراکنش‌های مالی که یکی از ضرورت‌های فعالیت در عرصه ملی و بین‌المللی است نیز در ماده (۹) موافقتنامه درج شده است. از سایر مصونیت‌ها و مزایای دارای اهمیت، مواردی است که به خود کارمندان دبیرخانه و دبیرکل مرتبط می‌شود. این مسئله در ماده (۱۱) موافقتنامه درج شده است. با این حال یکی از مهم‌ترین معافیت‌ها در این دسته از موافقتنامه‌ها که مربوط به مصونیت قضایی در خصوص اقدامات مربوط به انجام وظایف است در زیر بند «الف» از بند «۱-۱۱» به درستی ترجمه نشده است. به نظر می‌رسد مناسب باشد تا به جای تعبیر «تشریفات قانونی» از تعبیر «پیگرد قانونی» استفاده شود تا معنا و مفهوم این معافیت، مشخص شود. البته کارمندان و دبیرکل موظف هستند به قوانین مربوطه کشور احترام گذارند. البته این امکان براساس عرف بین‌المللی برای دبیرکل در نظر گرفته شده است که مصونیت هر کارشناس یا مقامی را در مواردی که اجرای عدالت با مانع روبه‌رو می‌شود لغو نماید.

شایان ذکر است در ماده واحد لایحه تقدیمی به مجلس شورای اسلامی آمده است: موافقتنامه بین دولت جمهوری اسلامی ایران و مجمع مجالس آسیایی در رابطه با حقوق، مزایا و مصونیت‌های دبیرخانه دائمی مجمع مجالس آسیایی، مشتمل بر یک مقدمه و ۱۴ ماده ... تصویب و اجازه مبادله اسناد داده می‌شود. تبصره ماده مذکور نیز ارجاع اختلافات موضوع ماده (۱۳) این موافقتنامه به داوری توسط دولت جمهوری اسلامی ایران را نیز منوط به قوانین و مقررات مربوط کرده است.

در خصوص تبصره در لایحه تقدیمی به مجلس شورای اسلامی توجه به این نکته ضروری است که طبق اصل یکصدوسی و نهم قانون اساسی ارجاع دعاوی مربوط به اموال عمومی و دولتی به داوری در صورتی که طرف دعوی خارجی باشد باید به تصویب مجلس برسد. طبق بند «۲» ماده (۱۳) موافقتنامه مذکور «در مورد اختلافات بین مجمع و دولت کشور میزبان در خصوص تفسیر یا اجرای این موافقتنامه یا هر موافقتنامه تکمیلی که نتوان آنها را به‌طور دوستانه حل و فصل کرد، موافقتنامه باید پیش‌بینی نماید که اختلافات مزبور با موافقت طرف‌های اختلاف به دیوان داوری ارجاع شود و باید متضمن مقرراتی درباره ترکیب و عملکرد دیوان مزبور باشد».

با توجه به آنچه گفته شد شایان ذکر است که تبصره ماده واحد لایحه تقدیمی به مجلس شورای اسلامی فاقد شفافیت لازم است. قید «منوط به رعایت قوانین و مقررات مربوط» نمی‌تواند به‌خوبی بیانگر تشریفات مقرر در اصل یکصدوسی و نهم قانون اساسی یعنی ضرورت تصویب ارجاع به داوری در مجلس شورای اسلامی در صورت بروز اختلاف مابین مجمع و کشور میزبان (ایران) در حوزه اموال عمومی باشد. افزون بر این، تبصره ارجاع اختلافات به داوری توسط جمهوری اسلامی ایران را مورد توجه قرار داده است. حال آنکه ارجاع به داوری از سوی طرف دیگر قرارداد نیز طبق اصل مذکور نیاز به تصویب مجلس دارد.

همچنین لازم است اعمال یا لازم‌الاجرا شدن هرگونه اصلاحی که در ماده (۱۴) به آن اشاره شده است در تبصره‌ای ذیل ماده واحد در خصوص جمهوری اسلامی ایران منوط به رعایت اصول هفتاد و هفتم و یکصد و بیست و پنجم قانون اساسی شود. موارد فوق توسط کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی به‌شرحی که در بند «۴» این گزارش بیان گردیده اصلاح شده است.

#### ۴. بررسی اصلاح انجام شده توسط کمیسیون

کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی مجلس شورای اسلامی، با حذف تبصره ذیل ماده واحد، اصلاحی را در متن ماده واحد به‌شرح زیر مصوب کرده است: «رعایت اصول هفتاد و هفتم، یکصد و بیست و پنجم و یکصدوسی و نهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اجرای این موافقتنامه الزامی است».

توضیح آنکه: در متن ماده واحد لایحه تقدیمی به مجلس شورای اسلامی، تبصره‌ای بدین شرح وجود داشت که: «ارجاع اختلافات موضوع ماده (۱۳) این موافقتنامه به داوری توسط دولت جمهوری اسلامی ایران منوط به رعایت قوانین و مقررات مربوط است». کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی مجلس شورای اسلامی با حذف این تبصره، اصلاحی به‌شرحی که گذشت را در متن ماده واحد تصویب کرده است.

طبق آنچه در قسمت بررسی ماده واحد در این گزارش بیان گردید با عنایت به عدم شفافیت متن تبصره در لایحه تقدیمی به مجلس و همچنین لزوم رعایت اصل هفتاد و هفتم و یکصد و بیست و پنجم در خصوص ماده (۱۴) این موافقتنامه، پیشنهاد شد که اختلافات موضوع ماده (۱۳) این موافقتنامه به داوری منوط به رعایت قوانین و مقررات مربوط از جمله اصل یکصدوسی و نهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران شود و همچنین انجام هرگونه اصلاحات موضوع ماده (۱۴) این موافقتنامه در خصوص جمهوری اسلامی ایران منوط به رعایت اصول هفتاد و هفتم و یکصد و بیست و پنجم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران گردد که به‌نظر می‌آید اصلاح کمیسیون، پوشش‌دهنده پیشنهادهای فوق است.

## جمع بندی

حسب آنچه گذشت با توجه به عدم شفافیت متن تبصره در لایحه تقدیمی به مجلس و همچنین لزوم رعایت اصل هفتاد و هفتم و یکصد و بیست و پنجم در خصوص ماده (۱۴) این موافقتنامه، مصوبه کمیسیون در خصوص « الزامی بودن رعایت اصول هفتاد و هفتم، یکصد و بیست و پنجم و یکصد و سی و نهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اجرای این موافقتنامه» مورد پیشنهاد می باشد و موارد پیش گفته شده را پوشش می دهد.

تصویب لایحه مذکور با لحاظ پیشنهادهایی که بیان شد می تواند به حضور دبیرخانه دائمی مجمع در تهران رسمیت بخشیده و در خدمت منافع ملی کشور قلمداد شود و از این رو مورد پیشنهاد است.

شماره ماده	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون
ماده واحد (تبصره)	✓			