

جمهوری اسلامی ایران و حق شرط بر معاهدات بین المللی حقوق بشر

چکیده

دولت جمهوری اسلامی ایران از ۲۵ معاهده بین المللی در زمینه حقوق بشر، ده معاهده را تصویب و دو مورد را فقط امضاء نموده است. از میان معاهداتی که ایران تصویب کرده است، دو معاهده با اعلام "شرط" و بقیه بدون قید و شرط و به طور مطلق پذیرفته شده اند. در خصوص نوع دوم (مانند کنوانسیون حقوق کودک) دولتهای دیگر طرف کنوانسیون و نیز کمیته حقوق بشر سازمان ملل متحد شرط ایران را به دلیل کلی و مبهم بودن آن، مغایر با موضوع و هدف کنوانسیون تلقی نموده اند. این مقاله به بررسی نکات زیر اختصاص دارد:

۱- آیا علاوه بر دولتها، کمیته حقوق بشر و دیگر ارکان نظارتی از صلاحیت ارزیابی مشروعیت "حق شرط" برخوردار هستند؟

۲- آثار مترتب بر مغایرت "شرط" با موضوع و هدف معاهده چیست؟

۳- آیا "شرط" بر معاهدات بین المللی حقوق بشر از نظام کلاسیک "حق شرط" تبعیت می کند، یا نظام حقوقی خاصی را می طلبد؟

۴- راهکارهای پیش روی دولت ایران برای برخورد مناسب با این گونه معاهدات

کدامند؟

مقدمه

دولت جمهوری اسلامی ایران علاوه بر منشور ملل متحد که برخی مواد آن به موضوع حقوق بشر اختصاص دارد، بسیاری از معاهدات بین المللی حقوق بشر را امضاء و تصویب نموده است. از تعداد ۲۵ معاهده بین المللی حقوق بشر، ایران دو معاهده را فقط امضاء و ده معاهده دیگر را تصویب کرده است که از بین آنها دو معاهده با اعلام شرط پذیرفته

شده و بقیه بدون قید و شرط به طور مطلق تصویب شده اند. دو معاهده مزبور عبارتند از:

یک. کنوانسیون مربوط به وضع پناهندگان که مجلس شورای ملی در زمان تصویب آن به تاریخ خرداد ماه ۱۳۵۵ برخی مواد آن را مشروط پذیرفت. بدین صورت که در متن ماده واحده مصوب مجلس شورای ملی، دولت ایران این حق را برای خود محفوظ داشته که پناهندگان را از مساعدترین رفتار معمول نسبت به اتباع دولی که با آنها موافقتنامه های

ناحیه ای، اقامت، گمرکی، اقتصادی و سیاسی دارد، بهره مند نسازد و از سویی دیگر

مقررات مواد ۱۷، ۲۳، ۲۴ و ۲۶ مربوط به مزد، اشتغال، آزادی انتخاب محل اقامت و جا

به جایی در داخل کشور را "صرفاً به صورت توصیه تلقی می

نماید"

دو. کنوانسیون حقوق کودک ۱۹۸۹ که دولت جمهوری اسلامی ایران هم در زمان امضاء آن در شهریور ماه ۱۳۷۰ و هم در زمان تصویب آن در اسفند ماه ۱۳۷۲ شرط کلی بر آن وارد کرده که در ادامه بحث خواهد شد.

جمهوری اسلامی ایران، نظامی است که با رای ملت ایران و بر اساس موازین اسلامی استقرار یافته و طبق قانون اساسی کلیه قوانین باید بر اساس موازین اسلامی باشد «این اصل بر اطلاق یا عموم همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است.» (اصل ۴ قانون اساسی). بر اساس اصل ۱۲۵ قانون اساسی کلیه معاهدات بین المللی باید پس از تصویب مجلس شورای اسلامی به امضای رئیس جمهور یا نماینده قانونی او برسد و مطابقت مصوبه مجلس با قانون اساسی و موازین اسلامی توسط شورای نگهبان ارزیابی می گردد (اصل ۹۶ قانون اساسی). بدین ترتیب دولت جمهوری اسلامی ایران به دلیل لزوم ابتناء کلیه قوانین و مصوبات مجلس شورای اسلامی بر موازین شرعی و اصول قانون اساسی نمی تواند به هنگام تصویب معاهدات بین المللی تعهداتی مغایر با موازین اسلامی و قوانین داخلی خود بپذیرد.

به هنگام تصویب معاهدات بین المللی حقوق بشر در نظام قانونگذاری قبل و بعد از انقلاب اسلامی نوعی افراط و یا تفریط صورت گرفته است (مهرپور، ۱۳۷۷، ص ۴۱۵). برای مثال میثاقین بین المللی حقوق مدنی و سیاسی و حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ۱۹۶۶ بدون هیچ قید و شرطی و بدون توجه به مغایرت برخی از مقررات آنها با قوانین موضوعه

به تصویب مجلسین سنا و شورای ملی رسیده است. [۱] بعد از انقلاب به دلیل لزوم مطابقت قوانین مصوب مجلس با قانون اساسی و موازین شرعی، در مورد تصویب کنوانسیون حقوق کودک برخورد احتیاطی صورت گرفته و کنوانسیون با یک شرط کلی مبنی بر عدم مغایرت آن با موازین اسلامی و قوانین حال و آینده داخلی تصویب گردید. در این میان آنچه بیش از همه مشکل ساز به نظر می رسد لزوم عدم مغایرت کنوانسیون با قوانینی است که احتمال دارد مجلس شورای اسلامی در آینده تصویب کند. کشورهای زیادی شرط ایران بر کنوانسیون حقوق کودک را به دلیل مبهم و کلی بودن آن، مغایر با هدف و موضوع کنوانسیون ارزیابی و با آن مخالفت نموده اند.

این نوشته در صدد پاسخ به سئوالات زیر است: معیار اعتبار شرط و آثار مترتب بر بی اعتباری آن چیست؟ چگونه می توان راه حلی برای مغایرت برخی از قوانین داخلی ایران با برخی مقررات معاهدات بین المللی مربوط به حقوق بشر به ویژه میثاق بین المللی حقوق مدنی و سیاسی یافت؟ آیا علیرغم اینکه برخی از کشورها شرط ایران بر کنوانسیون حقوق کودک را غیر مجاز می دانند، عضویت ایران در کنوانسیون مزبور تداوم دارد؟ و آیا می توان شرط کلی ایران را تعدیل نمود؟

الف. حق شرط

حق شرط در ماده ۲ کنوانسیون وین ۱۹۶۹ حقوق معاهدات به صورت زیر تعریف شده است: "حق شرط عبارت است از بیانیه یکجانبه ای که یک کشور تحت هر نام یا به هر عبارت در موقع امضاء، تصویب، قبول یا الحاق به یک معاهده صادر می کند و به وسیله آن قصد خود را دایر بر عدم شمول یا تعدیل آثار حقوقی بعضی از مقررات معاهده نسبت به خود بیان می دارد" (مجله حقوقی، ش ۸، ۱۳۶۶).

بدین ترتیب دولتها می توانند به هنگام امضاء، تصویب، پذیرش یا الحاق به معاهدات بین المللی بعضی از مقررات آنها را که با قوانین داخلی خود مغایر می دانند و در صورت اجرا می تواند مشکلاتی را برای نظام حقوقی داخلی آنها به وجود آورد، پذیرفته یا آثار حقوقی آن را نسبت به خود تعدیل نمایند. اصولاً فلسفه حق شرط تسهیل عضویت دولتها و گسترش دامنه الحاق کشورها به معاهدات است. چنانچه دولتها در مورد اصول اساسی و تعهدات اصلی مندرج در معاهده توافق نمایند، اختلاف نظر آنها در مورد مسایل فرعی و نه چندان اساسی قابل اغماض بوده و مانع عضویت و مشارکت آنها در معاهده نمی باشد و در هر حال عضویت مشروط و محدود دولتها، بهتر از عدم عضویت آنها در معاهده است (عمادزاده، مجله حقوقی، ش ۸، ص ۲۰۲).

ب. شروط اعتبار و آیین پذیرش یا مخالفت با شرط

نظام حقوقی حق شرط با تحولاتی روبرو بوده است که به طور اجمال بررسی می شود:

۱. نظام سنتی حق شرط

در نظام سنتی دولتها نمی توانستند بر معاهدات شرط وارد کنند مگر با موافقت همه دولتهای دیگر طرف معاهده. چنانچه حتی یکی از اعضای معاهده با «\» شرط «\» مخالفت می نمود، دولت قائل به شرط، دو انتخاب بیشتر نداشت: عضویت در معاهده بدون اعلام شرط و قبول کلیه تعهدات مندرج در معاهده یا انصراف از عضویت. در این نظام حقوقی، تمامیت و وحدت معاهده از اهمیت خاصی برخوردار بود.

با افزایش تعداد کشورها و ضرورت عضویت آنها در معاهدات بین المللی نظام حقوقی مبتنی بر قاعده اتفاق آرا پاسخگوی نیازهای جامعه بین المللی نبود. در ضمن تنظیم و تدوین معاهدات در کنفرانسهای بین المللی اصولاً بر پایه قاعده اکثریت آرا صورت می گیرد. بدیهی است وقتی درباره متن اصلی معاهده با قاعده اخیر تصمیم گیری می شود، اجرای قاعده اتفاق آرا در مورد شرط غیر واقع بینانه است.

تحول اساسی در موضوع حق شرط بارای مشورتی سال ۱۹۵۱ دیوان بین المللی دادگستری راجع به کنوانسیون منع و مجازات جنایت نسل کشی تحقق یافت (Reservations, p.21 1951, ICJ Rept). دیوان معیار خاصی را در مورد اعتبار

شرط مطرح نمود که عبارت است از عدم مغایرت آن با موضوع و هدف معاهده. دیوان اعلام کرد در صورتی که حتی یک دولت شرط اعلام شده را با موضوع و هدف منطبق دانسته و آن را بپذیرد، دولت شرط گذار به عضویت معاهده در می آید. به موجب رای دیوان، قاعده ای در حقوق بین الملل وجود ندارد که بر اساس آن اعتبار شرط منوط به موافقت صریح یا ضمنی تمامی دولتهای عضو معاهده باشد (Cavare. 1969, p.122).

۲. نظام حقوقی حق شرط بر اساس کنوانسیون وین ۱۹۶۹ حقوق معاهدات

نظام حقوقی کنوانسیون وین در مورد حق شرط با الهام از رای مشورتی دیوان بین المللی دادگستری تدوین و در مواد ۱۹ تا ۲۳ کنوانسیون تبیین شده است.

۲-۱. شروط اعتبار حق شرط

در مواد ۱۹ و ۲۳ کنوانسیون وین ۱۹۶۹ شروط ماهوی و شکلی "؛ حق شرط مقرر شده است. به موجب ماده ۱۹، چنانچه معاهده ای در مورد حق شرط مقررات صریحی داشته باشد، دولتها باید در زمان اعلام شرط بر اساس مقررات مزبور عمل نمایند. بعضی از مقررات که به روش وفاق عام تهیه و تنظیم شده اند مانند کنوانسیون ۱۹۸۲ حقوق دریاها، و یا ویژگی خاصی دارند مانند اساسنامه دیوان بین المللی کیفری رم، اصولا اعلام "؛ شرط"؛ را منع کرده اند. بدیهی است دولتها نمی توانند بر این معاهدات شرط وارد کنند. بعضی از معاهدات مقررات اساسی خود را استثناء نموده

و مواردی را که نسبت به آنها اعلام شرط مجاز است، مشخص می کنند. در این صورت فقط در مورد مقررات خاص و مشخص امکان اعلام شرط از سوی دولت‌ها وجود دارد.

بر اساس بند ج ماده ۱۹ چنانچه معاهده ای در مورد حق شرط سکوت کرده باشد، شروط اعلامی نباید با "هدف و موضوع معاهده" مغایرت داشته باشد. این شرط معیار اعتبار و قابلیت پذیرش "حق شرط" است که در جریان کنفرانس وین با الهام از رای مشورتی فوق الذکر دیوان، وارد حقوق موضوعه گردید.

نکته اساسی در مورد شرط اخیر مشخص نبودن مرجع صالح برای تشخیص مطابقت یا مغایرت شرط با هدف و موضوع معاهده است. طبق نظام حقوقی موجود ارزیابی مشروعیت و اعتبار شرط به عهده طرف‌های دیگر معاهده است و قاعده مطابقت شرط با هدف و موضوع معاهده، معیار ارزیابی و راهنمای آنان است. دولتهایی که به نظر آنها شرط با موضوع و هدف معاهده مغایرت ندارد، آن را می پذیرند. نظام انعطاف پذیر

کنوانسیون وین که موجب مشارکت گسترده دولت‌ها در معاهده می گردد، نگرانی‌هایی را در مورد انسجام و تمامیت معاهده به وجود آورده است. با این وجود، برخی از حقوقدانان و نیز کمیته حقوق بشر سازمان ملل معتقدند که مواد ۱۹ و ۲۰ کنوانسیون وین دو مرحله جداگانه در ارزیابی اعتبار شرط محسوب می شوند.

۲-۲. نظام حقوقی پذیرش یا مخالفت با شرط

مطابق ماده ۲۰ کنوانسیون وین، چنانچه معاهده ای در مورد آیین پذیرش یا مخالفت با

شرط توسط دولتهای دیگر عضو معاهده ترتیبی مقرر کرده باشد، مطابق مقررات مزبور

عمل می شود. در مواردی که معاهده در مورد قبول یا مخالفت با شرط سکوت اختیار

کرده باشد، پذیرش شرط یک کشور توسط کشور متعاقد دیگر موجب می گردد

مقابل یکدیگر طرف معاهده محسوب شوند؛ (بند الف قسمت ۴، ماده ۲۰

کنوانسیون وین ۱۹۹۶). اما کشوری که مخالف شرط است و آن را مغایر با موضوع و

هدف معاهده می داند، مخالفت آن با شرط مانع از لازم الاجرا شدن معاهده بین آن کشور

و کشور شرط گذار نمی شود؛ (مگر آنکه کشور مخالفت کننده قطعا منظور

مخالف آن را ابراز کرده باشد؛ (بند ب قسمت ۴، ماده ۲۰ کنوانسیون وین

۱۹۹۶). بدین ترتیب به محض اینکه یک کشور متعاقد، حق شرط دولت شرط گذار را

پذیرده، عضویت این دولت در معاهده اثر قانونی می یابد.

سوالی که مطرح می شود این است که آیا مواد ۱۹ و ۲۰ کنوانسیون وین دو مرحله

جداگانه در ارزیابی اعتبار شرط محسوب می شوند، یا اینکه مکمل یکدیگرند؟ به عبارت

دیگر آیا دولتهای متعاقد تنها می توانند شرط های مجاز، یعنی شرط هایی که با هدف و

موضوع معاهده مغایرت ندارند، را بپذیرند یا اینکه پذیرش و یا مخالفت دولتها با شرط به معنی مطابقت و یا مغایرت آن با هدف و موضوع معاهده است؟

حقوقدانان در پاسخ به این سئوالات و به ویژه در مورد ارزیابی اعتبار شرط بر معاهدات بین المللی حقوق بشر دیدگاه های مختلفی ابراز نموده اند. اختلاف نظر دولتها نیز در این زمینه به نوعی سردرگمی در رویه و عملکرد آنها منجر شده است. [۲] بدین ترتیب، به نظر می رسد نظام حقوقی کنوانسیون وین ۱۹۶۹ حداقل در خصوص حق شرط بر معاهدات بین المللی حقوق بشر با چالشی جدی روبرو شده است که متعاقباً مورد بررسی قرار می گیرد.

ج. نظام حقوقی حق شرط بر معاهدات بین المللی حقوق بشر

معاهدات مربوط به حقوق بشر از ویژگیهایی برخوردارند که موضوع شرط بر این معاهدات را بحث انگیز نموده است. هدف و موضوع این گونه معاهدات عبارت است از تدوین حداقل معیارهای جهانی حمایت از افراد بشر.

تعهدات بین المللی مندرج در این معاهدات تعهدات متقابل بین دولتی نیستند، بلکه دولت ها در قبال اتباع خود متعهد می شوند تا معیارهای بین المللی حقوق بشر را در مورد آنها رعایت نمایند. بنابراین تا زمانی که منافع ملی دولتها ایجاب نکند، مخالفت با اعلام شرط بر این معاهدات در اولویت سیاست خارجی آنها قرار نمی گیرد.

معاهدات بین المللی حقوق بشر نیز درباره امکان اعلام شرط از سوی دولتها به هنگام امضاء، تصویب یا الحاق مواضع متفاوتی اتخاذ کرده اند. برخی از معاهدات اعلام شرط را به طور کلی یا نسبت به برخی از مواد معاهده منع نموده اند، مانند کنوانسیون مبارزه با تبعیض در امر آموزش.^[۳] برخی دیگر از معاهدات، مانند کنوانسیون حقوق سیاسی زنان^[۴]، جواز اعلام شرط را بدون هیچ محدودیتی صادر نموده اند. البته کشورهای دیگر همچنان در پذیرش یا مخالفت با یک شرط بر این معاهدات مختار هستند. گروه سوم از معاهدات، مانند کنوانسیون رفع کلیه اشکال تبعیض علیه زنان^[۵]، امکان اعلام شرط را مشروط بر آن که با هدف و موضوع معاهده مغایرت نداشته باشد، پیش بینی کرده اند اما برای تشخیص مغایرت یا عدم مغایرت شرط با هدف و موضوع معاهده مرجع صلاحیتداری معین نکرده اند. و گروه چهارم از معاهدات حقوق بشر، مانند میثاق بین المللی حقوق مدنی و سیاسی، در خصوص حق شرط سکوت اختیار نموده اند.

طبق نظام حقوقی کنوانسیون وین ۱۹۶۹ در صورت سکوت معاهده در مورد حق شرط، تشخیص مجاز یا غیر مجاز بودن آن مبتنی بر ارزیابی دولتهای عضو معاهده از هدف و موضوع معاهده است. به بیان دیگر، دولتهایی که شرط را می پذیرند، آن را مطابق هدف و موضوع معاهده تلقی می کنند. با این وجود، اگر شرط با موضوع و هدف معاهده مغایرت داشته باشد، این امر طبق نظام انعطاف پذیر کنوانسیون وین مانع از برقراری رابطه قراردادی میان دولت شرط گذار و دولتهای معترض به شرط نمی شود، مگر آنکه این دولتها صراحتاً

قصد خود را دایر بر عدم برقراری رابطه میان خود و دولت شرط گذار ابراز نموده باشند) ماده ۲۰ کنوانسیون وین). امری که در رویه دولتها بندرت ممکن است اتفاق بیفتد. بنابراین قابلیت پذیرش شرط بر معاهدات بین المللی حقوق بشر و قابلیت اجرای کنوانسیون وین ۱۹۶۹ در مورد آن، اختلاف نظرهایی را برانگیخته است.

۱. دیدگاه کمیته حقوق بشر

یکی از ارکان ناظر بر حقوق بشر که در مورد اعلام شرط بر معاهدات بین المللی حقوق بشر اظهار نظر مفصلی نموده است، کمیته حقوق بشر مربوط به میثاق بین المللی حقوق

مدنی و سیاسی ۱۹۶۶ می باشد. [۶] میثاق و اولین پروتکل اختیاری آن [۷]، در مورد حق شرط ساکنند. فقط در مواد ۴۶ و ۴۷ میثاق تصریح شده که مقررات آن نباید به گونه ای تفسیر شود که با مقررات منشور ملل متحد مغایر باشد و یا به حق طبیعی و ذاتی ملل در استفاده و بهره برداری کامل و آزادانه از منابع و ثروتهای طبیعی خود لطمه وارد آورد. با توجه به سکوت میثاق در مورد حق شرط، تا اول نوامبر ۱۹۹۴، ۴۶ کشور از ۱۲۷ کشور

عضو میثاق، در مجموع ۱۵۰ شرط بر آن وارد نموده اند) ، "General Comment" (1994, par.1)

ایمبرت (Imbert) بخشی از سکوت میثاق و احتیاط آن در مورد شرط را به خواست اکثریت اعضاء نسبت می دهد که می خواستند اجرای قواعد عمومی حقوق معاهدات -

یعنی کنوانسیون ۱۹۶۹- را در مورد میثاق تضمین نمایند (Imbert. Human Rights)

(Rev. (1981) VI: 1, p. 42). بر اساس ماده ۱۹ کنوانسیون وین یکی از آثار سکوت

معاهده در خصوص شرط این است که اعتبار شرطهای اعلام شده از سوی دولتها بر اساس

مطابقت آنها با موضوع و هدف معاهده ارزیابی می شود. اما این نگرانی وجود دارد که به

منظور مشارکت هرچه بیشتر دولتها، تمامیت معاهدات حقوق بشر از بین برود.

با توجه به نگرانی های ناشی از اعلام شرط بر معاهدات حقوق بشر، کمیته حقوق بشر در

سال ۱۹۹۴ تفسیر شماره ۲۴ خود را در خصوص شرط بر میثاق بین المللی حقوق مدنی و

سیاسی تصویب و نظام انعطاف پذیر کنوانسیون وین را زیر سؤال برد (General

Comment, 1994, par.1). از نظر کمیته هدف و موضوع میثاق عبارتست از تدوین

استانداردهای حقوقی الزام آور در مورد حقوق بشر از طریق تعریف و تبیین برخی از

حقوق مدنی و سیاسی و گنجاندن آنها در قالب تعهدات حقوقی الزام آور و همچنین

تاسیس یک نهاد نظارتی موثر در خصوص تعهدات مزبور (General Comment,

1994, par.7) بنابراین چون نظام حقوقی کنوانسیون وین در مورد شرط به دلیل تسهیل

عضویت و مشارکت گسترده دولتها در معاهده عملاً به از بین رفتن وحدت و تمامیت آن

می انجامد، کمیته آن را درباره شرط بر معاهدات حقوق بشر مناسب ندانسته و برای رفع

نواقص و ابهامات آن پیشنهاداتی ارائه می نماید. کمیته از یک سو محدودیتهایی را برای

دولتها در اعلام شرط مطرح و از سویی دیگر صلاحیت ارزیابی و تشخیص مطابقت شرط با موضوع و هدف معاهده را برای خود قایل می شود.

اگرچه از نظر کمیته حقوق بشر صرف اعلام شرط به معنی عدم تمایل دولتها به اجرای اصول اساسی حقوق بشر نیست و آنها به دلایل مختلف شروطی را اعلام می کنند، اما کمیته معتقد است که ارزیابی اعتبار شرط بر معاهدات حقوق بشر باید بر مبنای تفسیری مضیق از مطابقت آن با هدف و موضوع معاهده و به نفع تمامیت معاهده در مقابل جامعیت آن بعمل آید (Redgwell, I.C.L.Q., vol. 46, p.399). رویکرد کمیته در این خصوص متأثر از ماهیت مقررات حقوق بشر است. رویه دولتها نیز نشان می دهد که مخالفت بعضی از دولتها با شرط دولتهای دیگر بر معاهدات حقوق بشر با همین توجیه صورت می گیرد.

تفسیر شماره ۲۴ کمیته حقوق بشر نه تنها صلاحیت آن را برای ارزیابی مطابقت شرط با موضوع و هدف معاهده مطرح می کند، بلکه کمیته را برای نتیجه گیری از ارزیابی خود صالح می داند. به عبارت دیگر چنانچه کمیته مغایرت حق شرط دولتی را با موضوع و هدف معاهده احراز کند، می تواند آنرا بی اعتبار قلمداد نموده و دولت مزبور را نسبت به تمامیت معاهده متعهد تلقی نماید. این نظر با مخالفت گسترده دولتها روبرو گردید. دولتها

تاکنون چنین صلاحیتی را برای ارکان ناظر بر حقوق بشر تفویض ننموده اند. فقط در قضیه Belilos، دادگاه اروپایی حقوق بشر شرط سوییس را مغایر با کنوانسیون اروپایی حقوق بشر ارزیابی و خود را برای بطلان آن صالح قلمداد کرد (Belilos v. Switzerland, 1998). ولی حتی در این خصوص دولتهای عضو کنوانسیون معتقد بودند که ارزیابی دادگاه صرفاً تعهد اخلاقی برای آنها بدنبال دارد تا شرط های خود را بازبینی کنند (گزارش سال ۲۰۰۲ کمیسیون حقوق بین الملل در مورد حق شرط بر معاهدات). ارکان ناظر بر حقوق بشر فقط می توانند توصیه هایی در مورد شروط اعلام شده از سوی دولتها بنمایند ولی دولتها ملزم به تبعیت از توصیه های این ارکان نیستند.

۲. دیدگاه کمیسیون حقوق بین الملل

با توجه به ابهامات و خلاء های موجود در کنوانسیون وین ۱۹۶۹ در مورد حق شرط، در سال ۱۹۹۳ با تصویب قطعنامه ۴۸/۳۱ در مجمع عمومی موضوع حق شرط بر معاهدات در دستور کار کمیسیون حقوق بین الملل قرار گرفت. از جمله ابهامات و خلاء های مزبور می توان به موارد زیر اشاره نمود: حق شرط بر معاهدات دو جانبه، مفهوم دقیق اعلامیه های تفسیری، موضوع تشخیص مطابقت یا عدم مطابقت شرط با موضوع و هدف معاهده، آثار شرط بر اجرای معاهده، اعتراض به شرط در صورت جانشینی دولتها، حق شرط بر معاهدات حقوق بشر، قواعد عرفی و آمره. در این میان ابهامات مربوط به حق شرط بر معاهدات حقوق بشر نگرانی های بیشتری را بدنبال داشته است.

کمیسیون حقوق بین الملل در سال ۱۹۹۴ پروفیسور آلن پله را به عنوان مخبر ویژه برای این موضوع برگزید. ایشان در اولین گزارش خود در سال ۱۹۹۵ تنها مسایل اصلی مربوط به حق شرط و سوابق موضوع و نیز شکل نهایی کار را برشمرده و عنوان نمود که هدف از

بررسی موضوع حق شرط، تغییر و اصلاح مقررات اساسی کنوانسیون وین نیست (UN

Doc. A/50/10 (1995), par. 491). مخبر ویژه در گزارش دوم و سوم خود بر

ضرورت حفظ و کارایی نظام حقوقی کنوانسیون وین در خصوص حق شرط و لزوم توجه

به ابهامات موجود و رفع خلاءهای کنوانسیون وین تاکید نمود. بعد از بررسی گزارشات

مخبر ویژه، کمیسیون از میان سه راهکار حقوقی پیشنهادی یعنی تدوین پروتکل تکمیلی

برای کنوانسیون وین ۱۹۶۹، تنظیم کنوانسیونی با عنوان حق شرط بر معاهدات و تدوین

مجموعه اصول راهنما در مورد حق شرط، راه حل سوم را برگزیده و صرفاً تدوین

مجموعه دستورالعملهایی را برای تبیین دقیق مقررات موجود در دستور کار خود قرار

داد (UN Doc. A/53/10, 1989, par. 482).

کمیسیون حقوق بین الملل بر اساس گزارشات مخبر ویژه، ضرورت حفظ چارچوب

اساسی کنوانسیون وین ۱۹۶۹ را مورد تاکید قرار داده و معتقد است نظام حقوقی

کنوانسیون وین بر تمام معاهدات چند جانبه تقنینی، از جمله معاهدات حقوق بشر قابل

اعمال است. اگر ابهامات و خلاء های موجود در کنوانسیون وین نگرانیهایی را در مورد

معاهدات مربوط به حقوق بشر موجب شده است، این نگرانی ها در خصوص سایر معاهدات نیز وجود دارد.

البته در مورد معاهدات در حکم قانون (تقنینی) از جمله معاهدات مربوط به حقوق بشر دو دیدگاه کاملا متفاوت وجود داشت. اکثر اعضاء کمیسیون بر جامعیت نظام حقوقی کنوانسیون تاکید و معتقد بودند که تنها دولتهای عضو معاهده، برای تصمیم گیری در مورد اعتبار و مجاز بودن شرط صلاحیت دارند و ارکان ناظر بر حقوق بشر صرفا می توانند

در مورد اعتبار شروط اعلام شده از سوی دولتها اظهار نظر و توصیه هایی بنمایند و همچنین از دولتها بخواهند با این ارکان همکاری کرده و توصیه های آنها را مورد توجه قرار دهند. اما برخی دیگر از اعضاء کمیسیون اعتقاد داشتند که نظام حقوقی کنوانسیون وین در مورد حق شرط بر معاهدات حقوق بشر خلاء عمده ای دارد و با تفویض اختیار به ارکان ناظر حقوق بشر می توان آن را جبران نمود. ارکان مزبور نه تنها برای ارزیابی اعتبار

شرط صلاحیت دارند، بلکه می توانند مانند دادگاه اروپایی حقوق بشر در قضیه Belilos در مورد نتایج ناشی از اعلام شرط از سوی دولتها تصمیم گیری نموده و التزام یا عدم التزام دولت قایل به شرط را نسبت به معاهده معین کنند. (UN Doc., A/53/10 (1998).

(par. 483-484).

نظر مخبر ویژه کمیسیون به عنوان جمع بندی مباحث این بود که ارکان ناظر بر حقوق بشر می توانند بر مبنای وظیفه نظارتی خود، به ارزیابی شرط ها پردازند اما نمی توانند آثار و نتایج مترتب بر اعلام شرط را مشخص نموده و در مورد عضویت دولت شرط گذار در

معاهده تصمیمی اتخاذ کنند. البته در صورتی که شرطی غیر مجاز ارزیابی شود، دولت شرط گذار نباید نسبت به ارزیابی به عمل آمده بی تفاوت باشد، بلکه باید اقدامات مقتضی

را معمول دارد. (UN Doc., A/57/10 (2002), par.95-96)

در کمیته ششم مجمع عمومی نیز در این خصوص اختلاف نظر شدیدی میان دولتها وجود

داشت. گروهی از دولتها از جمله کشورهای نوردیک، هلند، اتریش و کانادا از تفویض

چنین صلاحیتی به ارکان ناظر بر حقوق بشر حمایت کردند و گروهی دیگر مانند

کشورهای آمریکا، چین، روسیه، ژاپن و ایران بر ضرورت حفظ نظام حقوقی کنوانسیون

وین و صلاحیت انحصاری دولتها برای طرح نتایج ناشی از حق شرط تاکید نمودند (صفت

اله طاهری شمیرانی، ص ۱۵۰).

۳. دیدگاه حقوقدانان

قابلیت اجرای نظام کنوانسیون وین در مورد حق شرط بر معاهدات بین المللی حقوق بشر

هم به لحاظ ملاک اعتبار شرط و نظام پذیرش یا مخالفت با آن و هم به لحاظ آثار مترتب

بر احراز مغایرت شرط با موضوع و هدف معاهده اختلاف نظرهایی را در میان صاحب نظران برانگیخته است.

۳-۱. ملاک اعتبار شرط بر اساس کنوانسیون وین - در مورد اعتبار شرط بر اساس کنوانسیون وین ۱۹۶۹ دو دیدگاه مطرح شده است: قابلیت پذیرش شرط (permissibility) و قابلیت مخالفت با آن (opposability). به نظر طرفداران دیدگاه اول، کنوانسیون وین ۱۹۶۹ برای ارزیابی اعتبار شرط در صورت سکوت معاهده، دو مرحله پیش بینی نموده است. در درجه اول، قابلیت پذیرش و اعتبار شرط بر اساس مطابقت آن با موضوع و هدف معاهده بررسی می شود (ماده ۱۹ کنوانسیون وین). چنانچه شرط با موضوع و هدف معاهده مغایرت داشته باشد، بدون توجه به واکنش سایر دولتها غیر مجاز بوده و بنابراین دولتهای دیگر طرف معاهده نمی توانند آن را بپذیرند. در درجه دوم دولتها بر اساس بند ۴ ماده ۲۰ فقط شرطهای مجاز و مطابق با هدف و موضوع معاهده را می توانند بپذیرند یا با آنها مخالفت نمایند و نمی توانند به صورت انفرادی در مورد پذیرش یا مخالفت با شرط های غیر مجاز تصمیم خود سرانه اتخاذ کنند، مگر آنکه همه دولتهای عضو معاهده نسبت به تغییر ناشی از اعلام شرط نظر موافق داشته باشند.

(Clark, 85 AJIL, 1991, p. 304; Redgwell, " Universality or)

(Integrity? 1993, B.Y.I.L., pp. 245-257) بنابراین مرحله بررسی قابلیت

پذیرش و اعتبار شرط بر اساس مطابقت آن با موضوع و هدف معاهده مقدم بر مرحله

بررسی قابلیت مخالفت با آن از سوی دولتها بر اساس سیاست خارجی و منافع ملی خود است. دولتهای عضو معاهده تنها می توانند شرط مطابق با موضوع و هدف معاهده را بپذیرند یا با آن مخالفت نمایند.

اما به نظر طرفداران دیدگاه دوم، مواد ۱۹ و ۲۰ کنوانسیون وین در ارتباط با هم بوده و مبنای اعتبار یا عدم اعتبار شرط، ارزیابی دولتها و واکنش آنها می باشد. به بیان دیگر هر یک از کشورهای عضو معاهده از صلاحیت تشخیص مطابقت شرط با هدف و موضوع معاهده برخوردار است. کشوری که شرط را می پذیرد، آن را مجاز تلقی می کند و بر عکس کشور مخالف شرط، آن را غیر مجاز ارزیابی می کند. اگر شرطی در واقع مغایر با هدف و موضوع معاهده باشد، ولی همه طرف های دیگر معاهده با آن موافقت نمایند، این امر به معنی تجدید نظر در معاهده خواهد بود. (Belinda Clark, 85 AJIL, 1991, p. 306). روشی که در کنوانسیون رفع کلیه اشکال تبعیض نژادی اتخاذ شده است، دیدگاه اخیر را تقویت می کند. طبق این کنوانسیون، در صورت مخالفت دو سوم دولتهای عضو، شرط غیر قابل قبول تلقی می شود (بند ۲ ماده ۲۰).

بنابراین نظام حق شرط کنوانسیون وین از شفافیت لازم برخوردار نبوده و موجب گشته دولتها در مواجهه با حق شرط واکنش متفاوتی از خود نشان بدهند. جالب اینکه دولتهایی که شرطی را مغایر با موضوع و هدف معاهده ارزیابی می کنند، تصریح می نمایند این امر مانع از برقراری روابط قراردادی میان آنها و دولت شرط گذار نمی باشد. در مورد حق

شرط بر معاهدات حقوق بشر، کنوانسیون وین ۱۹۶۹ ابهامات بیشتری دارد، به طوری که کمیته حقوق بشر سازمان ملل با تاکید بر ویژگی این گونه معاهدات ضرورت تدوین نظام حقوقی خاصی را مطرح نموده است.

بدین ترتیب حقوقدانانی که دغدغه حفظ تمامیت معاهدات مربوط به حقوق بشر را دارند، به نحوی صلاحیت ارکان ناظر بر حقوق بشر را برای ارزیابی اعتبار شروط مورد تاکید قرار می دهند. البته اذعان دارند که از نظر حقوقی دولت شرط گذار ملزم به پیروی از تفسیر به عمل آمده از سوی ارکان ناظر نیست. برای مثال کمیته حقوق بشر بعضی از شروط اعلام شده از طرف آمریکا نسبت به میثاق بین المللی حقوق مدنی و سیاسی را بی اعتبار ارزیابی نموده است، اما این دولت همچنان بر شرط های خود تاکید می ورزد (R. Goodman, A.J.I.L., 2000, p. 535).

۳-۲. آثار مترتب بر احراز بی اعتباری شرط - صرف نظر از موضوع مرجع صالح برای ارزیابی اعتبار شرط، آثار مترتب بر احراز مغایرت آن با موضوع و هدف معاهده از اهمیت خاصی برخوردار است. در پاسخ به این سؤال که آثار حقوقی ناشی از مغایرت شرط با موضوع و هدف معاهده چیست، سه راهکار حقوقی مطرح شده است که ذیلا مورد بررسی و نقد قرار می گیرد:

• التزام دولت شرط گذار به تمام معاهده به جز مقرراتی که بر آنها اعلام شرط شده است.

این راهکاری است که در کنوانسیون وین ۱۹۶۹ پیش بینی شده است و عملاً زمینه را برای اعلام شرط های مغایر با موضوع و هدف معاهده هموار می کند. زیرا در صورت مخالفت برخی از دولتها با حق شرط، دولت شرط گذار فقط در خصوص مقررات موضوع شرط عضو معاهده تلقی نمی شود، در حالی که اگر حق شرط آن پذیرفته شود، نتیجه دقیقاً همان است. به عبارت دیگر حتی اگر دولتی بر مقررات اساسی معاهده اعلام شرط کند و این شرط مغایر با موضوع و هدف معاهده ارزیابی گردد، نتیجه همان است که شرط پذیرفته شود (R. Goodman, AJIL, 2000, p. 535).

• بطلان شرط موجب بی اعتباری رضایت دولت شرط گذار شده و این دولت عضویت معاهده را از دست می دهد.

این راهکار مبتنی است بر دیدگاه غیر قابل تفکیک بودن شرط از مقررات مربوطه. این امر به معنی اخراج دولت شرط گذار از معاهده بوده و چه بسا دولتها ترجیح بدهند به جای پرداختن چنین هزینه بالایی، شرط خود را پس بگیرند یا تعدیل نمایند. در قضیه Belilos

وقتی که دادگاه اروپایی حقوق بشر شرط سویس را مغایر با کنوانسیون اروپایی حقوق بشر اعلام نمود، نماینده دولت سوییس اظهار داشت که اعلام شرط مغایر با کنوانسیون از سوی دولتی، به معنی عدم تمایل آن به عضویت در معاهده نبوده و بطلان عضویت دولت شرط گذار در معاهده به هیچ وجه با اعلام شرط هر چند باطل از سوی آن متناسب نیست (R. Goodman, AJIL, 2000, p. 550).

• قابل تفکیک بودن شرط غیر مجاز از مقررات موضوع شرط و التزام دولت شرط گذار در قبال تمام معاهده از جمله مقرراتی که بر آنها اعلام شرط شده است.

این راه حل با مخالفت گسترده دولت ها و برخی از اعضاء کمیسیون حقوق بین الملل (UN Doc. A/52/10 (1997), par. 83) و نویسندگان (Roberto Baratta,

E.J.I.L., 2000, p. 43) روبرو شده است. استدلال مخالفین دیدگاه اخیر این است

که نمی توان دولتی را در قبال مقرراتی از معاهده ملزم دانست که صراحتاً از پذیرش آن خودداری کرده است. زیرا این امر بر خلاف اصل رضایت و حاکمیت اراده دولتها می

باشد. با این وجود، برخی از صاحب نظران معتقد به قابلیت تفکیک شرط بوده و اظهار می

دارند که گاهی دولتها شرایط ایده الی را در جهت منافع ملی خود در نظر گرفته و شرط

هایی را اعلام می کنند که مبنا و اساس رضایت آنها را به التزام در قبال معاهده تشکیل

نمی دهد. از این گونه شرط ها به شرط های غیر ضروری یا فزاعی تعبیر می شود (R.

Goodman, AJIL, 2000, p. 536).

طبق نظام حقوقی کنوانسیون وین چنانچه بعضی از دولتهای عضو معاهده به شرط دولتی

اعتراض نمایند، رابطه قراردادی دولت شرط گذار فقط با دولت یا دولتهای مخالف تحت

الشعاع قرار می گیرد(بند ۳ ماده ۲۱ کنوانسیون وین ۱۹۶۹). و چون معمولاً دولتها به دلیل

ملاحظات سیاسی و دیپلماتیک رابطه قراردادی خود با دولت شرط گذار را قطع نمی

کنند، دولت اخیر در قبال اعلام شرط چیزی را از دست نمی دهد و به همین دلیل شرط

های غیر ضروری نیز بر معاهده وارد می کند. از سوی دیگر در خصوص معاهدات حقوق بشر این امر به دو دلیل تشدید می شود. اولاً منافع ملی دولتها ایجاب نمی کند نسبت به شرط دولتها دیگر بر معاهدات حقوق بشر اعتراض نمایند. ثانیاً دولت شرط گذار با این معاهدات برخورد احتیاطی نموده و شروط زیادی را اعلام می دارد که برخی از آنها ممکن است شرط اساسی برای رضایت دولت در قبال معاهده نباشد.

بدین ترتیب، اگر شرط های ضروری و اساسی قابل تفکیک از مقررات مربوط نیستند، شرط های نه چندان ضروری قابل تفکیک بوده و به مقرراتی که نسبت به آنها اعلام شرط شده لطمه ای وارد نمی کنند (R. Goodman, AJIL, 2000, p.537). بسیاری از دولتها به منظور کسب وجهه بین المللی به معاهدات حقوق بشر ملحق می شوند. دولتهای تازه به استقلال رسیده نسبت به حقوق بین الملل رویکرد مونیستی داشته و معیار های بین المللی حمایت از حقوق بشر نزد آنها از مقبولیت بالایی برخوردار است. بنابراین پذیرش تفکیک شرط های غیر مجاز از مقررات مربوط هزینه داخلی کمتری برای آنها بدنبال دارد. حداقل این گروه از کشورها می توانند شرط های غیر مجازی که اساس رضایت آنها در قبال معاهده را تشکیل نمی دهند، پس بگیرند یا تعدیل نمایند (R. Goodman, AJIL, 2000, pp. 540-544). دیدگاه فوق این امتیاز را دارد که میان دو راهکار عدم عضویت دولت و التزام آن به تمام مقررات معاهده تعادلی ایجاد می کند.

کمیته حقوق بشر نیز با استناد به رای دادگاه اروپایی حقوق بشر در قضیه Belilos نظریه قابلیت تفکیک شرط از مقررات مربوط را مورد تاکید قرار می دهد (General Comment, 1994, par. 18). بر اساس رای این دادگاه، شرط غیر مجاز باطل می

شود بدون اینکه رضایت دولت در قبال معاهده مخدوش گردد. در این صورت دولت شرط گذار همچنان عضو معاهده تلقی می شود. دادگاه اروپایی حقوق بشر در توجیه رای خود به ویژگی کنوانسیون اروپایی حقوق بشر به عنوان سند نظم عمومی اروپایی برای حمایت از افراد تاکید می کند (Redgwell, I.C.L.Q. vol. 46, pp. 407- 408).

به نظر بعضی از نویسندگان چنانچه حق شرط اساس رضایت دولت را تشکیل دهد، دولت شرط گذار مختار خواهد بود از میان دو راه حل یکی را برگزیند: انصراف از شرط یا تعدیل آن و یا خروج از معاهده. اگر دولت علیرغم اعلام مغایرت حق شرط آن با موضوع و هدف معاهده، عضویت معاهده را حفظ کند، باید شرط خود را تعدیل کند یا پس بگیرد. البته دولتها به صرف ارزیابی یک رکن ناظر از حق شرط آن، چنین انتخابی

انجام نخواهند داد و تصمیم کمیته حقوق بشر نیز برای آنها الزام آور نیست. (R.Goodman, AJIL, 2000, p. 542,546). کمیته فقط می تواند گزارش دولتها

را بررسی کند.

د. حق شرط جمهوری اسلامی ایران بر کنوانسیون حقوق کودک

طبق اصل ۱۲۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران کلیه معاهدات بین المللی ایران با سایر دولتها باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد. به حکم اصل ۴ قانون اساسی کلیه مصوبات مجلس باید مبتنی بر موازین اسلامی و اصول قانون اساسی باشد و تشخیص انطباق آنها با این موازین بر عهده شورای نگهبان است (اصل ۹۴ قانون اساسی). بنابراین دولت ایران نمی تواند به هنگام تصویب معاهدات بین المللی تعهداتی مغایر با موازین مزبور بپذیرد.

از سوی دیگر عضویت در معاهدات بین المللی حقوق بشر که اصول و معیارهای جهانی را در مورد حمایت از حقوق و آزادی های فردی تدوین و ارائه می کنند، از اهمیت خاصی برخوردار است. زیرا نظام جمهوری اسلامی ایران که با آرمان عدالت خواهی و رفع ظلم و ستم و احترام به کرامت و آزادی انسان و مبارزه و ایثار انسانهای فداکار استقرار یافته و ارزش والای انسان توأم با مسئولیت او در برابر خداوند متعال از مبانی اساسی آن به شمار می رود (بند ۶ اصل ۲ قانون اساسی)، در صورت کناره گیری از این گونه معاهدات نظامی خودکامه و ناقض اصول و موازین جهانی حقوق بشر قلمداد می گردد. در چنین شرایطی عضویت در معاهدات بین المللی حقوق بشر می تواند آثار و نتایج مثبتی بدنبال داشته باشد. البته در عین حال تعهدات بین المللی دولت در قالب قواعد و مقررات حقوقی الزام آور گسترش می یابد.

یکی از معاهدات مربوط به حقوق بشر که تصویب مشروط آن توسط ایران انتقادات فراوانی را در پی داشته است، کنوانسیون حقوق کودک ۱۹۸۹ است که دولت ایران به دلیل نگرانی از مغایرت بعضی از مقررات آن با موازین اسلامی برخورد احتیاطی نموده و

به هنگام امضاء آن در شهریور ۱۳۶۹ یک شرط کلی بر آن به این شرح وارد کرد: «جمهوری اسلامی ایران نسبت به مواد و مقرراتی که مغایر با شریعت اسلامی باشد، اعلام شرط می نماید و این حق را برای خود محفوظ می دارد که هنگام تصویب چنین شرطی را اعلام نماید» (به نقل از حسین مهرپور، ۱۳۷۷، ص ۱۴۴).

به هنگام تصویب آن در اسفند ماه ۱۳۷۲، مجلس شورای اسلامی ماده واحده ای را به این شرح تصویب نمود: «کنوانسیون حقوق کودک مشتمل بر یک مقدمه و ۵۴ ماده به شرح پیوست، تصویب و اجازه الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به آن داده می شود، مشروط بر اینکه مفاد آن در هر مورد و هر زمان در تعارض با قوانین داخلی و موازین اسلامی باشد و یا قرار گیرد، از طرف دولت جمهوری اسلامی ایران لازم الرعایه نباشد.»

۱. نظر شورای نگهبان در مورد کنوانسیون حقوق کودک

مجلس شورای اسلامی در دی ماه ۱۳۷۲ طی ماده واحده ای دقیقاً با عبارت فوق، بجز کلمات «باشد و یا» بعد از عبارت «موازین

اسلامی"، الحاق ایران به کنوانسیون را با همین شرط کلی عدم التزام به موارد
مغایر با قوانین داخلی و موازین اسلامی تصویب نمود. اما شورای نگهبان در نظریه شماره
۵۷۶ مورخ ۱۳۷۲/۱۱/۴ خود، موارد مغایرت مفاد کنوانسیون را با موازین اسلامی به این
شرح اعلام نمود:

"بند ۱ ماده ۱۲، ماده ۱۳، بندهای ۱ و ۳ ماده ۱۴، بند ۲ ماده ۱۵، بند ۱ ماده ۱۶
و بند ۲ قسمت ۱ ماده ۲۹ مغایر موازین شرع شناخته شد."

با این وجود، مجلس شورای اسلامی پس از دریافت نظر شورای نگهبان بدون توجه به

موارد مغایرت اعلام شده از سوی آن، ماده واحده خود را با اصلاح عبارتی ناچیز، یعنی
افزودن کلمه "باشد و یا" بعد از عبارت "موازین
اسلامی" تصویب نمود و شورای نگهبان هم این بار شرط کلی مجلس را
پذیرفته و مصوبه مجلس را تایید کرد (حسین مهرپور، ۱۳۷۷، صص ۱۴۷-۱۴۸).

۲. اعتراض کشورها نسبت به شرط کلی جمهوری اسلامی ایران

کنوانسیون حقوق کودک در بند ۲ ماده ۵۲ در مورد حق شرط مقرر داشته است: شرط
هایی که مغایر هدف و موضوع کنوانسیون باشند پذیرفته نیست. ولی مقام صالحی برای
تشخیص مغایرت یک شرط با هدف و موضوع کنوانسیون معین نشده است.

برخی از دولتهای عضو کنوانسیون حقوق کودک شرط ایران را بدلیل کلی بودن آن مغایر هدف و موضوع معاهده تلقی و با آن مخالفت نموده اند. دولت آلمان در ۱۱ اوت ۱۹۹۵ اعلام نمود که با توجه به مبهم بودن شرط ایران، آن را مغایر با الزامات ناشی از حقوق بین الملل دانسته و با آن مخالف است. اما مخالفت آن مانع از لازم الاجرا شدن کنوانسیون حقوق کودک در روابط میان دو دولت نیست. با این وجود، منافع مشترک دولت ها ایجاب می کند که هدف و موضوع معاهداتی که عضویت آن را پذیرفته اند، مورد احترام باشد. دولت ایرلند نیز در ۵ سپتامبر ۱۹۹۵ اعلام می کند که حق شرط ایران این مشکل را برای دولتهای عضو کنوانسیون بدنبال دارد که نمی دانند جمهوری اسلامی ایران کدامیک از مواد را نمی خواهد اجرا کند و بنابراین حدود و قلمرو تعهدات دولت شرط گذار معلوم نیست. (www.unhcr.ch/french/html/menu3/b/treaty15).

اکثر دولتهای مخالف شرط ایران اعلام داشته اند که مخالفت آنها مانع از لازم الاجرا شدن کنوانسیون در روابط فیما بین نیست. با این وجود، لزوم احترام به هدف و موضوع معاهده را یاد آور شده و شرط ایران را بی اعتبار تلقی نموده اند. اگرچه کنوانسیون حقوق کودک مقام و مرجع صالحی را برای تشخیص مغایرت حق شرط دولت ها با هدف و موضوع معاهده مشخص نکرده است، این امر مانع از آن نیست که کمیته حقوق کودک نیز شرط کلی ایران را غیر مجاز ارزیابی کند. با اینکه ارزیابی رکن ناظر بر اجرای کنوانسیون برای دولت ها الزام آور نیست، اما دولت ایران نمی تواند در مقابل این

اعتراضات بی تفاوت بماند. بنابراین ضرورت تجدید نظر در شرط کلی ایران احساس می شود.

۳. ضرورت تجدید نظر در شرط کلی و مبهم

شورای نگهبان به هنگام بررسی مصوبه مجلس، موارد مغایرت مفاد کنوانسیون حقوق کودک را با موازین شرعی اعلام نمود. اگر مجلس شورای اسلامی موارد ذکر شده در نظر شورای نگهبان را به عنوان موارد شرط ایران اعلام می کرد، همانند برخی از کشورها، اعم از کشورهای اسلامی و غیر اسلامی، که موارد مغایرت کنوانسیون با قوانین داخلی خود را مشخص نموده و بر آن شرط وارد کرده اند، حق شرط ایران با مخالفت گسترده دولت ها روبرو نمی شد.

از سوی دیگر برخی از صاحب نظران حتی مغایرت بعضی از موارد اعلام شده در نظر شورای نگهبان را با موازین شرعی نمی پذیرند و در ضمن مقررات دیگری از کنوانسیون را که در نظر شورای نگهبان مغایر شرع اعلام نشده، از لحاظ مطابقت با موازین شرعی مورد سؤال قرار می دهند (حسین مهرپور، ۱۳۷۷، صص ۱۴۶-۱۴۷). بنابراین ضرورت دارد شرط کلی و مبهم ایران مورد بازبینی و بررسی کارشناسانه قرار گیرد تا موارد مغایرت کنوانسیون با موازین شرعی و قوانین داخلی به طور دقیق مشخص شود. چه بسا

ممکن است حتی بعضی از موارد اعلام شده از سوی شورای نگهبان مغایر با شرع تشخیص داده نشود.

نتیجه گیری

در عصر حاضر معاهدات بین المللی با برگزاری کنفرانسهای بین المللی یا توسط یک سازمان بین المللی تهیه و تنظیم می شوند. مشارکت گسترده کشورها در مذاکرات موجب می گردد آنها نتوانند در مورد یک متن به توافق برسند. برای برخی از کشورها پذیرش تمام تعهدات مندرج در معاهده به دلیل مغایرت بعضی از این تعهدات با قوانین داخلی آنها مقدور نیست. حق شرط راهکاری است که عضویت تعداد زیادی از کشورها را در معاهدات بین المللی تسهیل می کند، اما در عین حال عملاً تمامیت و وحدت معاهده را از بین می برد.

کنوانسیون وین ۱۹۶۹ حقوق معاهدات نحوه اعلام شرط بر معاهدات چند جانبه را قانونمند نموده است. طبق این کنوانسیون، چنانچه معاهده ای در خصوص حق شرط ساکت باشد، اعتبار شرط بر اساس مطابقت آن با موضوع و هدف معاهده سنجیده می شود (ماده ۱۹ کنوانسیون وین). با این وجود، مقام صالح برای احراز مطابقت شرط با موضوع و هدف معاهده مشخص نشده است. در نظام کنوانسیون وین دولت های عضو

معاهده این وظیفه را بر عهده دارند. اما از آنجا که دولت‌ها سیاست خارجی خود را بر اساس منافع ملی خود تنظیم می‌کنند، در مورد معاهداتی که حقوق و تکالیف متقابلی ایجاد نمی‌کنند مانند معاهدات بین‌المللی حقوق بشر، تمایلی برای مخالفت با حق شرط نشان نمی‌دهند. از سوی دیگر، بر اساس نظام انعطاف‌پذیر ماده ۲۰ کنوانسیون وین حتی در صورت مخالفت دولتهای عضو معاهده با حق شرط به دلیل مغایرت آن با موضوع و هدف معاهده، میان دولت شرط‌گذار و دولت معترض رابطه قراردادی برقرار می‌شود، مگر آنکه دولت اخیر قصد مخالف آن را صراحتاً ابراز نماید.

در خصوص حق شرط بر معاهدات بین‌المللی حقوق بشر، نظام انعطاف‌پذیر کنوانسیون وین با چالش جدی روبرو شده است. ابهامات و خلاءهای موجود در کنوانسیون وین چه در مورد مقام صالح برای ارزیابی اعتبار شرط و چه در خصوص آثار مترتب بر احراز مغایرت شرط با موضوع و هدف معاهده موجب گشته تا ارکان ناظر بر معاهدات حقوق بشر نه تنها صلاحیت ارزیابی شرط را برای خود قائل شوند، بلکه همچنین به طرح نتایج ناشی از بی‌اعتباری شرط مبادرت ورزند. دادگاه اروپایی حقوق بشر در قضیه *Belilos*، شرط سوییس بر کنوانسیون اروپایی حقوق بشر را باطل اعلام نموده و دولت سوییس را در قبال تمام معاهده ملزم دانست. کمیته حقوق بشر سازمان ملل متحد نیز با استناد به رای دادگاه مزبور، در تفسیر عمومی شماره ۲۴ خود که در سال ۱۹۹۴ در مورد حق شرط بر

میثاق بین المللی حقوق مدنی و سیاسی به عمل آورد، چنین صلاحیتی را برای خود قایل گردید. کمیته حقوق بشر نظریه تفکیک پذیری شرط از رضایت دولت به التزام در قبال معاهده را به عنوان قاعده ای خاص و جایگزین نظام کنوانسیون وین در مورد حق شرط بر معاهدات حقوق بشر مطرح نمود. از دیدگاه کمیته، چنانچه حق شرط با موضوع و هدف معاهده مغایرت داشته باشد، بی اعتبار بوده و دولت شرط گذار در قبال تمام معاهده ملتزم می باشد.

این دیدگاه با مخالفت گسترده دولت ها و اکثر حقوقدانان مواجه شد، زیرا آن را ناقض اصل رضایت و حاکمیت اراده دولت ها در پذیرش تعهدات بین المللی می دانستند. کمیسیون حقوق بین الملل نیز بر جامعیت نظام کنوانسیون وین تاکید نموده و اعلام می دارد هنگامی که رکن ناظر معاهده ای، وضعیتی را احراز می کند، تنها دولت ها می توانند به طرح نتایج ناشی از آن مبادرت ورزند. با این وجود، کمیسیون معتقد است ارکان ناظر بر حقوق بشر می توانند در جهت انجام وظیفه نظارتی خود، مطابقت یا مغایرت شرط با موضوع و هدف معاهده را ارزیابی نمایند. اگرچه این ارزیابی برای دولت ها الزام آور نیست، ولی یک ارزیابی عینی و بی طرفانه ای از شرط صورت می گیرد و عملاً آن را بی اثر می سازد. دولت ها نمی توانند نسبت به ارزیابی ارکان ناظر بی تفاوت باشند، بلکه باید اقدامات مقتضی را درباره آن معمول دارند. به بیان دیگر یا باید از عضویت در معاهده صرف نظر کنند و یا شرط خود را پس بگیرند یا آن را تعدیل نمایند.

لزوم تجدید نظر در شرط کلی ایران بر کنوانسیون حقوق کودک - با توجه به مطالب فوق ، شرط کلی ایران بر کنوانسیون حقوق کودک نه تنها توسط برخی از کشورها مغایر با موضوع و هدف کنوانسیون ارزیابی شده است، بلکه کمیته حقوق کودک نیز می تواند آن را به دلیل مهم و کلی بودن غیر مجاز اعلام نماید. بر خلاف موضع کمیته حقوق بشر، رویه سایر ارکان ناظر بر حقوق بشر نشان می دهد که این ارکان با حق شرط دولت ها به طور واقع بینانه برخورد نموده و به جای اظهار نظر درباره اعتبار شرط، دولت ها را به انصراف کلی یا تعدیل آن تشویق می کنند. (UN Doc. A/57/10(2002), par.53)

بدین ترتیب، دولت ایران نمی تواند شرط کلی خود بر کنوانسیون حقوق کودک را همچنان حفظ کند، در حالی که مغایرت آن با موضوع و هدف کنوانسیون آشکار است. بلکه باید با انصراف جزئی از شرط کلی و تدقیق و تعدیل آن به تعهدات بین المللی خود در این زمینه عمل کند. تجربه نه چندان خوشایند اعلام شرط کلی بر کنوانسیون مزبور نشان داد که ایران در صورت الحاق به سایر کنوانسیونهای بین المللی حقوق بشر، از جمله کنوانسیون ۱۹۷۹ رفع کلیه اشکال تبعیض علیه زنان، باید موارد مسلم مغایرت مفاد آنها با قوانین داخلی و موازین اسلامی را به طور دقیق و شفاف مشخص نموده و مانند برخی از کشورهای اسلامی تنها در خصوص مقررات مورد نظر اعلام شرط کند.

مشکلات ناشی از تصویب بدون قید و شرط میثاق - برخی اظهار می دارند که میثاق بین المللی حقوق مدنی و سیاسی ۱۹۶۶ الهام بخش بسیاری از کنوانسیونهای بین المللی حقوق بشر، از جمله کنوانسیون رفع تبعیض علیه زنان بوده و مقررات این کنوانسیون ها تفسیری بر اصول و معیارهای کلی مندرج در میثاق است. از آنجا که میثاق بدون توجه به مغایرت برخی از اصول آن با قوانین داخلی کشور و موازین اسلامی و بدون قید و شرط پذیرفته شده است، اعلام شرط بر کنوانسیونهای فوق الذکر بی اثر خواهد بود. دیدگاه فوق از این نظر قابل توجه است که اگر قرار باشد بر کنوانسیونهای بین المللی حقوق بشر به دلیل مغایرت آنها با موازین اسلامی و قوانین داخلی شرط اعلام شود، در درجه اول باید بر میثاق حقوق مدنی و سیاسی اعلام شرط گردد. متأسفانه بعد از پیروزی انقلاب اسلامی به دلیل اوضاع سیاسی حاکم بر کشور این امر مورد غفلت واقع شد و رفتار بعدی دولت ایران حاکی از پذیرش تعهدات بین المللی مندرج در میثاق بود. با این وجود، تردیدی نیست که برخی از مقررات میثاق با موازین اسلامی و قوانین داخلی کشور مغایرت دارد و تا زمانی که تدبیری برای این مشکل اندیشیده نشود، مقررات مورد نظر بستر لازم را در نظام حقوقی کشور برای اجرا شدن پیدا نخواهند کرد.

تنها راهکار مناسب برای حل این معضل اعلام شرط بر بعضی از مقررات میثاق است که با قوانین داخلی و موازین اسلامی مغایرت ندارند. اگرچه در عصری که رهبران دنیا حمایت از حقوق بشر را در اولویت سیاست خارجی خود قرار داده اند، این ابتکار هزینه های سیاسی

بالایی را به همراه دارد، اما به نظر می رسد راهکار اجتناب ناپذیری است که باید روزی مطرح گردد. در غیر این صورت التزام به تعهدات بین المللی مغایر با قوانین داخلی و موازین اسلامی منطقی نبوده و همیشه مشکلاتی را به دنبال خواهد داشت.

علاوه بر ملاحظات سیاسی که تاکنون مانع از طرح این پیشنهاد از سوی مقامات رسمی کشور شده است، به لحاظ حقوقی نیز موانع جدی در برابر این راهکار وجود دارد. اصولاً کشورها تنها به هنگام امضاء، تصویب و الحاق به معاهدات بین المللی می توانند بر بعضی از مقررات آن با رعایت هدف و موضوع عهد نامه اعلام شرط کنند. دولت ایران میثاق بین المللی حقوق مدنی و سیاسی را بدون شرط تصویب نموده است. بنابراین صرفاً از طریق مذاکره با کمیته حقوق بشر و دولتهای عضو میثاق و مطرح نمودن عدم امکان اجرای بعضی از مقررات آن به دلیل مغایرت آنها با موازین اسلامی شاید بتوان طرفهای مقابل را به پذیرش شرط های دقیق و مشخصی مجاب کرد.

یادداشت ها:

[۱] - هر دو میثاق در آذر ماه ۱۳۵۱ به تصویب مجلس شورای ملی و در اردیبهشت ماه ۱۳۵۴ به تصویب مجلس سنا رسیده است.

[۲] - این سر در گمی دولتها در مخالفت آنها با شرط آمریکا بر میثاق بین المللی حقوق مدنی و سیاسی به وضوح دیده می شود. دولت آمریکا به هنگام تصویب میثاق در ۸ ژوئن ۱۹۹۲ پنج مورد حق شرط، پنج یادداشت تفاهم و سه اعلامیه صادر نمود. در دسامبر ۱۹۹۳ از ۱۱ کشور معترض به شرط های آمریکا، ۵ کشور به دلیل مغایرت شرط مزبور با هدف و موضوع میثاق، ۳ کشور به دلیل مغایرت شرط با ماده خاصی از میثاق و ۳ کشور به دلیل مغایرت شرط با هدف و موضوع ماده ۶ میثاق مخالفت خود را ابراز داشتند. به نقل از (Redgwell, I.C.L.Q., vol. 46, pp. 394,406).

[۳] - کنوانسیون مبارزه با تبعیض در امر آموزش در ماده ۹ اعلام نموده است که هیچ گونه شرطی در مورد معاهده حاضر پذیرفته نخواهد شد. دومین پروتکل اختیاری میثاق بین المللی حقوق مدنی و سیاسی برای الغاء مجازات اعدام در بند ۱ ماده ۲ حق شرط را ممنوع کرده است مگر نسبت به جرایم سنگین نظامی در دوران جنگ. البته در بند ۲ ماده ۲ این پروتکل آمده است که دولت شرط گذار باید مقررات و قوانین ملی قابل اعمال در زمان جنگ را به اطلاع دبیر کل ملل متحد برساند.

[۴] - در ماده ۷ این کنوانسیون مقرر شده است؛ "چنانچه دولتی (...) به هر کدام از مواد این کنوانسیون شرطی وارد کند، دبیر کل متن شرط را به تمام دولتهایی که عضو کنوانسیون هستند یا ممکن است عضو شوند، مخبره خواهد نمود. هر دولتی که به شرط اعتراض کند می تواند ظرف مدت نود روز از تاریخ مخبره مزبور، (یا از تاریخی که

عضو کنوانسیون می شود) به دبیر کل اطلاع دهد که آن شرط را نمی پذیرد. در چنین موردی کنوانسیون میان این دولت و دولت شرط گذار لازم الاجرا نخواهد شد. \"

[۵] - این کنوانسیون در ماده ۲۸ اعلام می دارد: \" 1 - دبیر کل سازمان ملل متحد شرط های کشورها را به هنگام تصویب یا الحاق دریافت نموده و آنها را در اختیار کلیه دولت ها قرار می دهد. ۲- شرط هایی که با هدف و منظور این کنوانسیون سازگار نباشند، پذیرفته نخواهند شد.

[۶] - میثاق حقوق مدنی و سیاسی در ۱۶ دسامبر ۱۹۶۶ به تصویب مجمع عمومی سازمان ملل رسید و در تاریخ ۲۳ مارس ۱۹۷۶ با تودیع سی و پنجمین سند تصویب از سوی دولت ها لازم الاجرا گردید. بخش چهارم میثاق از ماده ۲۸ تا ماده ۴۵ به چگونگی تاسیس کمیته حقوق بشر و وظایف و اختیارات آن پرداخته است. برای اطلاعات بیشتر در این مورد نك. حسین مهرپور، ۱۳۷۷، صص ۸۱-۵۸.

[۷] - همزمان با تصویب میثاق و با قطعنامه شماره A 2200، 16 دسامبر ۱۹۶۶، اولین پروتکل اختیاری آن در مورد امکان شکایت افراد خصوصی از دولت های متبوع خود دایر بر نقض حقوق آنها، به تصویب مجمع عمومی سازمان ملل رسید.

منابع:

۱- کتاب ها :

حسین مهر پور ، نظام بین المللی حقوق بشر، چاپ اول، انتشارات اطلاعات، تهران ،

۱۳۷۷.

)Louis Cavare, Le Droit International Public Positif, Tome II,
Paris, 1969.

۲- مقالات:

عمادزاده محمد کاظم، استفاده از حق شرط در معاهدات بین المللی، مجله حقوقی شماره

۸، بهار - تابستان ۱۳۶۶، ص ۲۰۲.

طاهری شمیرانی صفت الله، حق شرط به معاهدات ، مجله سیاست خارجی، سال سیزدهم،

ش ۱، بهار ۱۳۷۸.

)Baratta Roberto, "Should Invalid Reservations to Human

Rights Treaties Be Disregarded?", E.J.I.L., vol. 11, 2000.

Bowett D.W., "Reservations to non- Restricted Multilateral
Treaties", B.Y.I.L. 1967-77.

Clark Belinda, "The Vienna Convention Reservations Regime and the Convention on Discrimination against Women", 85 AJIL, 1991.

Goodman Ryan, "Human Rights Treaties, Invalid Reservations, and State Consent", A.J.I.L., vol. 96:531, 2000.

Imbert P.H., "Reservations and Human Rights Conventions", (1981) VI: 1 Human Rights Rev .

Marks, "Reservations Unhinged: The Belilos Case before the European Court of Human Rights", (1990)39 I.C.L.Q .

Redgwell Catherine, "Reservations to Treaties and Human Rights Committee's General Comment No 24(52)", I.C.L.Q., vol. 46, 1997.

Redgwell Catherine, "Universality or Integrity? Some Reflections on Reservations to General Multilateral Treaties", 1993, B.Y.I.L., pp. 245-257.

۳- اسناد بین المللی:

کنوانسیون وین حقوق معاهدات ۱۹۶۹، چاپ شده در مجله حقوقی، دفتر خدمات حقوقی

بین المللی، شماره ۸، بهار - تابستان ۱۳۶۶.

گزارشات کمیسیون حقوق بین الملل در مورد حق شرط بر معاهدات،

UN Doc. Supplément No 10 , A/50/10 (1995.)

UN Doc. Supplément No 10 , A/52/10 (1997.)

UN Doc. Supplément No 10 , A/53/10 (1998.)

UN Doc. Supplément No 10 , A/57/10 (2002.)

تفسیر کلی شماره ۲۴ کمیته حقوق بشر در مورد حق شرط بر معاهدات حقوق بشر:

General comment on issues relating to reservations made upon ratification or accession to the Covenant or the Optional Protocols thereto, or in relation to declarations under article 41 of the Covenant, CCPR/C/21/Rev. 1/Add. 6, adopted by the Committee on 2 Nov. 1994, reproduced in (1995)2:1 Int. Human Rights Rpt. 10-15.

۴- رویه قضایی:

)Belilos v. Switzerland, ECHR, Series A, vol. 132, 20 April

1998.

ICJ Rept. 1951, Reservations.

۵- سایت اینترنتی:

www.unhchr.ch/french/html/menu3/b/treatly15...