

بررسی ابهامات صلاحیت مجلس شورای اسلامی در تصویب موافقت‌نامه‌های بین‌المللی با نگاهی به نظرهای شورای نگهبان

علی بهادری جهرمی^{۱*}، علی فتاحی زفرقندی^{۲**}

۱. دکتری حقوق عمومی پردیس فارابی دانشگاه تهران، قم، ایران

۲. دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه تهران، تهران، ایران

پذیرش: ۱۳۹۴/۱۰/۲۸

دریافت: ۱۳۹۴/۷/۱۵

چکیده

اصول ۷۷ و ۱۲۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در مقام تبیین جایگاه موافقت‌نامه‌های بین‌المللی و تعیین صلاحیت قوای مقننه و مجریه در فرایند انعقاد آنهاست. با وجود نگارش کتاب‌ها و مقالات متعدد در زمینه‌ی حقوق معاهدات و صلاحیت‌های قانونی نهادهای حکومتی در این زمینه، همچنان نقاط ابهام فراوانی در خصوص صلاحیت مجلس شورای اسلامی در تصویب موافقت‌نامه‌های بین‌المللی مانند امکان‌سنجی تصویب معاهدات بین‌المللی در قالب طرح نمایندگان مجلس، صلاحیت مجلس در خصوص تعهدات داوطلبانه، صلاحیت مجلس در تصویب موافقت‌نامه‌هایی تحت سایر عناوین مندرج در اصول ۷۷ و ۱۲۵ و صلاحیت شورای عالی امنیت ملی در تصویب موافقت‌نامه‌های بین‌المللی وجود دارد؛ که تحلیل و بررسی آنها از منظر حقوقی ضروری به نظر می‌رسد. از همین رو سؤال اصلی پژوهش حاضر عبارت از اینکه حدود صلاحیت‌های مجلس شورای اسلامی در تصویب موافقت‌نامه‌های بین‌المللی چیست؟ این مقاله با رویکرد تحلیلی و بهره‌گیری از روش کتابخانه‌ای به دنبال پاسخگویی به پرسش مطرح شده است. به نظر می‌رسد صلاحیت تصویب همه‌ی موافقت‌نامه‌های بین‌المللی که دارای وصف بین‌المللی‌اند و موجب ایجاد تعهد برای جمهوری اسلامی ایران می‌شوند، انحصاراً در اختیار مجلس شورای اسلامی است و عنوان معاهده و همچنین قید داوطلبانه بودن در آن را نمی‌توان مانعی بر صلاحیت مجلس تلقی کرد. همچنین برای مجلس شورای اسلامی حق ورود در

*E-mail: A.bahadori.j@gmail.com

E-mail: A.fattahi.zafarghandi@gmail.com

** نویسنده‌ی مسئول

جزئیات معاهدات وجود دارد.

کلیدواژه‌ها: شورای نگهبان، صلاحیت، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، موافقت‌نامه‌ی بین‌المللی، مجلس شورای اسلامی.

مقدمه

در طول تاریخ روابط میان کشورها از طریق عقد قراردادها و توافق‌های بین‌المللی گوناگون صورت عینی و بروز خارجی به خود گرفته و انعقاد موافقت‌نامه‌های بین‌المللی یکی از مهم‌ترین ابزارهای دولت‌ها در زمینه‌ی تحقق اهداف طراحی‌شده برای آن‌ها در عرصه‌های روابط و سیاست خارجی است. قراردادها به سبب نقش تأثیرگذارشان در تحقق منافع ملی و بین‌المللی نظام‌های سیاسی، مورد توجه حکومت‌ها بوده است و قانونگذاران به منظور حراست از منافع کشور و صیانت از استقلال ملی خود در برابر نظام‌های بیگانه همواره درصدد تعیین محدودیت‌هایی در زمینه‌ی انعقاد معاهدات و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی بوده‌اند. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز از این حکم کلی مستثنا نبوده و در اصول ۷۷ و ۱۲۵ قانون اساسی به تبیین جایگاه معاهدات بین‌المللی و صلاحیت قوای حکومتی در فرایند انعقاد آن‌ها پرداخته است. بر این اساس «عهدنامه‌ها، مقاوله‌نامه‌ها، قراردادها و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد»^(۱) و «امضای عهدنامه‌ها، مقاوله‌نامه‌ها، موافقت‌نامه‌ها و قراردادهای دولت ایران با سایر دولت‌ها و همچنین امضای پیمان‌های مربوط به اتحادیه‌های بین‌المللی پس از تصویب مجلس شورای اسلامی با رئیس‌جمهور یا نماینده قانونی او است»^(۲). بر این اساس قانونگذار اساسی تصویب موافقت‌نامه‌های بین‌المللی را در پرتو اصول مذکور تحت نظارت مجلس شورای اسلامی قرار داده است.

در خصوص جایگاه موافقت‌نامه‌های بین‌المللی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران و صلاحیت‌های قوای مجریه و مقننه در این زمینه به صورت عمومی و تخصصی، کتاب‌ها و مقالات متعددی به رشته‌ی تحریر درآمده است؛ با وجود این همچنان در خصوص صلاحیت‌های مجلس شورای اسلامی در تصویب معاهدات بین‌المللی نقاط ابهام و تأمل فراوانی وجود دارد. برای نمونه می‌توان به امکان‌سنجی تصویب معاهدات بین‌المللی در قالب طرح نمایندگان مجلس، صلاحیت مجلس در خصوص تعهدات داوطلبانه، صلاحیت مجلس در تصویب موافقت‌نامه‌هایی که تحت سایر عناوین مندرج در اصول ۷۷ و ۱۲۵ به تصویب می‌رسد و مانند این‌ها اشاره کرد.

آنچه در خصوص بررسی صلاحیت تصویب موافقت‌نامه‌های بین‌المللی در نظام حقوقی ایران ضروری به نظر می‌رسد، تحلیل نقاط ابهام و تأمل در زمینه‌ی صلاحیت‌های قوه‌ی مقننه در تصویب معاهدات بین‌المللی است. بر این اساس سؤال اصلی مقاله‌ی حاضر بررسی و تحلیل نقاط ابهام صلاحیت‌های مجلس شورای اسلامی در تصویب موافقت‌نامه‌های بین‌المللی است. به بیان دقیق‌تر، حدود صلاحیت‌های مجلس شورای اسلامی در تصویب موافقت‌نامه‌های

بین‌المللی چیست؟

پژوهش حاضر در مقام تحلیل و بررسی نقاط ابهام صلاحیت مجلس شورای اسلامی در تصویب موافقت‌نامه‌های بین‌المللی، با رویکرد تحلیلی و بهره‌گیری از روش کتابخانه‌ای، ابتدا مفهوم موافقت‌نامه‌های بین‌المللی را مطالعه می‌کند. سپس روند تصویب معاهدات در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران تبیین می‌شود و در پایان برخی نقاط ابهام در زمینه‌ی حدود و اختیارات مجلس شورای اسلامی بررسی می‌شود.

۱. چارچوب مفهومی

به منظور بررسی حدود اختیارات و صلاحیت مجلس شورای اسلامی در تصویب موافقت‌نامه‌های بین‌المللی، ابتدا مفهوم و اقسام موافقت‌نامه‌های بین‌المللی در نظام حقوق بین‌المللی تبیین می‌شود و پس از آن نسبت میان آن‌ها و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی مذکور در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تحلیل خواهد شد.

۱-۱. مفهوم موافقت‌نامه‌های بین‌المللی در نظام حقوق بین‌الملل

در عرصه‌ی بین‌الملل توافقاتی فراوانی میان تابعان حقوق بین‌الملل (کشورها یا سازمان‌ها بین‌المللی) و غیر تابعان مانند توافق میان دولت‌ها با نهادهای غیردولتی، دولت‌ها با اشخاص خصوصی خارجی و مانند آن‌ها منعقد می‌شود، که از تمامی آن‌ها به توافقاتی بین‌المللی تعبیر می‌شود (ضیایی بیگدلی، ۱۳۹۰: ۹۰-۹۱)، اما بخشی از توافقاتی بین‌المللی، صرفاً میان تابعان حقوق بین‌الملل (دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی) با یکدیگر منعقد می‌شود که می‌توان آن‌ها را به دو دسته‌ی توافقاتی اخلاقی یا نزاکتی و توافقاتی حقوقی تقسیم کرد.

مقصود از توافقاتی اخلاقی یا نزاکتی آن دسته از توافقاتی است که میان تابعان حقوق بین‌الملل منعقد می‌شود و طرفین به دنبال ایجاد تعهد سیاسی و اخلاقی (نه تعهد حقوقی بین‌المللی) هستند (ضیایی بیگدلی، ۱۳۹۰: ۹۱). سیاسی بودن وجه غالب این‌گونه پیمان‌ها، به معنای بی‌توجهی به پیامدها و نتایج سیاسی، اقتصادی و دیپلماتیک نقض آن نیست (فلسفی، ۱۳۸۳: ۹۷-۹۹)، چراکه حتی ممکن است به واسطه‌ی برخی توافقاتی اخلاقی، در عمل آثار و نتایج مثبت یا منفی بسیاری نسبت به یک دولت یا ملت ایجاد شود، اما این آثار از منظر حقوق بین‌الملل جنبه‌ی حقوقی و الزام‌آوری برای آن دولت نداشته و دولت ملزم به پذیرش آن‌ها نیست (خلف رضایی، ۱۳۹۴: ۲۲-۲۶).

موافقت‌نامه‌های حقوقی بین‌المللی یا معاهدات بین‌المللی نیز که یکی از مهم‌ترین منابع حقوق بین‌الملل به‌شمار می‌آید (فلسفی، ۱۳۸۳: ۸۸-۹۳)، از منظر عرف بین‌المللی هر گونه

توافقی است که میان تابعان حقوق بین‌الملل و به‌منظور ایجاد آثار حقوقی معین براساس قواعد حقوق بین‌الملل منعقد شود (ضیایی بیگدلی، ۱۳۹۰: ۹۰). ماده‌ی ۲ کنوانسیون ۱۹۶۹ وین در زمینه‌ی حقوق معاهدات نیز در خصوص تعریف یک توافق بین‌المللی بیان می‌دارد: «معاهده عبارت است از یک توافق بین‌المللی که بصورت کتبی منعقد شده و مشمول حقوق بین‌الملل باشد، صرف نظر از عنوان خاص آن و اعم از اینکه در سندی واحد یا در دو یا چند سند مرتبط به هم منعکس شده باشد».

بر این اساس مؤلفه‌های اصلی یک معاهده‌ی حقوقی بین‌المللی عبارت‌اند از: اول؛ انعقاد معاهده نیازمند به بیش از یک اراده است. دوم؛ طرف‌های متعاقد باید از میان تابعان حقوق بین‌الملل باشند و اشخاص حقیقی و حقوقی تابع یک کشور حق انعقاد معاهدات بین‌المللی را ندارند. سوم؛ معاهده باید دارای الزام حقوقی و بیان حقوق و تکالیف طرف‌های معاهده باشد. چهارم؛ معاهده تابع حقوق داخلی کشورها نباشد و مقررات حقوق بین‌الملل بر آن حکمفرما باشد (خلف رضایی، ۱۳۹۴: ۱۱-۱۳).

در صورتی‌که توافقی با چنین خصوصیت‌هایی میان تابعان حقوق بین‌الملل منعقد شود، تفاوتی میان عنوان برگزیده‌شده برای معاهده وجود ندارد. به بیان دقیق‌تر، هرچند معمولاً از عناوینی همانند عهدنامه، موافقت‌نامه، قرارداد، کنوانسیون، منشور، میثاق، پیمان، اساسنامه، پروتکل، اعلامیه و غیر آن، برای موافقت‌نامه‌های حقوقی و از عباراتی همانند یادداشت تفاهم، اعلامیه‌ی مشترک، تفاهم‌نامه، صورت مذاکرات، بیانیه‌ی مشترک، صورت‌جلسه، توصیه‌نامه و غیر آن، برای موافقت‌نامه‌های اخلاقی یا نزاکتی استفاده می‌شود، اما آنچه در تعیین حقوقی یا اخلاقی بودن یک توافق‌نامه اهمیت دارد، ایجاد آثار و الزامات حقوقی بین‌المللی میان تابعان حقوق بین‌الملل است و عنوان، تفاوتی در ماهیت این موافقت‌نامه‌ها ایجاد نخواهد کرد (وکیل، ۱۳۹۰: ۶۳؛ میرعباسی، ۱۳۷۷: ۲۹).

براساس آنچه بیان شد، مهم‌ترین معیار به‌منظور تشخیص حقوقی یا نزاکتی بودن یک توافق، توجه به مفاد توافق، سازوکارهای نظارتی و آثار و نتایج حقوقی مترتب بر آن و قواعد در نظر گرفته‌شده برای ضمانت اجرای آن است که طرفین مبتنی بر آن توافق کرده یا در متن موافقت‌نامه به آن تصریح کرده‌اند.

در صورتی‌که با تحلیل و تفسیر این معیار روشن شود طرفین درصدد ایجاد آثار حقوقی بین‌المللی از نتیجه‌ی توافق خود بوده‌اند و آن را در چارچوب موازین حقوق بین‌الملل تنظیم کرده و ضمانت‌اجراهای حقوقی برای آن در نظر گرفته‌اند، بی‌شک چنین توافقی حقوقی منعقد شده است و در غیر این صورت باید آن را توافق نزاکتی یا اخلاقی نام نهاد.

در دسته‌بندی دیگری، از منظر حقوق بین‌الملل، معاهدات یا موافقت‌نامه‌ها به دو دسته‌ی موافقت‌نامه‌های رسمی یا تشریفاتی و ساده یا اجرایی تقسیم می‌شود. مقصود از موافقت‌نامه‌های رسمی در نظام حقوقی پیمان‌هایی است که انعقاد آن‌ها منوط به طی تشریفات رسمی^(۳) است که این تشریفات مطابق با قواعد حقوق داخلی کشورها سازمان می‌یابد. در مقابل موافقت‌نامه‌های اجرایی یا ساده به محض امضای مقامات یا ارکان اجرایی کشور یا سازمان بین‌المللی منعقد و قطعی می‌شوند و بلافاصله قابلیت اجرا پیدا می‌کنند، دارای هیچ تشریفاتی نبوده و بدون آنکه نیازمند طی مراحل تصویب داخلی باشند، به صرف امضای نمایندگان صلاحیت‌دار دولت قابلیت اجرایی می‌یابند (ضیایی بیگدلی، ۱۳۹۰: ۱۰۱). شایان ذکر است میزان صلاحیت و اختیارات مقامات تصمیم‌گیرنده در خصوص تشریفاتی یا اجرایی بودن یک معاهده را قوانین داخلی یک کشور تعیین می‌کند.^(۴)

۲-۱. معاهدات در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران

دو اصل از اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به موضوع صلاحیت نهادهای داخلی در تصویب معاهدات بین‌المللی می‌پردازد و سیر تصویب معاهدات دولت ایران با سایر دولت‌ها را بیان می‌دارد. براساس اصول ۷۷ و ۱۲۵ قانون اساسی هر پیمان و موافقت‌نامه‌ی بین‌المللی باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد و در صورت تصویب رئیس‌جمهور یا نماینده‌ی قانونی او امضا شود. مبتنی بر دو اصل مذکور و مجموعه نظرهای شورای نگهبان در مقام تفسیر اصول ۷۷ و ۱۲۵ قانون اساسی، شمول حکم این دو اصل، تنها شامل معاهداتی می‌شود که دارای دو وصف بین‌المللی بودن، و ایجاد تعهد برای دولت ایران باشد و سایر موافقت‌نامه‌های دولت ایران که فاقد هر یک از این دو قید باشد، نیازمند تصویب مجلس شورای اسلامی نیست و با امضای مقام دارای صلاحیت انعقاد، لازم‌الاجرا می‌شود (پژوهشکده‌ی شورای نگهبان، ۱۳۹۲: ۳-۴). در ادامه مفهوم وصف‌های مذکور بررسی می‌شود:

۱-۲-۱. وجود وصف بین‌المللی

براساس این وصف، توافق دولت جمهوری اسلامی ایران باید با یکی از تابعان حقوق بین‌الملل باشد. به بیان دقیق‌تر، تنها هنگامی حکم اصول مذکور شامل یک معاهده می‌شود که طرف دیگر یک کشور یا سازمان و نهاد بین‌المللی باشد. بر همین مبنا شورای نگهبان قراردادهایی را که یک طرف آن وزارتخانه یا مؤسسه یا شرکت دولتی ایرانی و طرف دیگر آن شرکت خصوصی خارجی باشد، قرارداد بین‌المللی به حساب نمی‌آورد^(۵)، همچنین معاملات میان دولت ایران و شرکت‌های خارجی را که دارای شخصیت حقوقی مستقل‌اند، از شمول

حکم این دو اصل و نظارت مجلس شورای اسلامی خارج کرده است.^(۶)

۱-۲-۲. ایجاد تعهد

وصف دیگری که مطابق با قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و نظرهای تفسیری شورای نگهبان برای انعقاد یک موافقت‌نامه‌ی بین‌المللی تحت نظارت مجلس شورای اسلامی ضروری است، ایجاد تعهد برای دولت ایران است. بر این اساس یادداشت تفاهم^(۷)، تغییر یا اصلاح تعهد^(۸) و قراردادهای جزئی در صورتی که خارج از محدوده‌ی قرارداد کلی باشد^(۹) و موجب تعهدی برای دولت ایران شود، نیازمند تصویب مجلس شورای اسلامی است. در مقابل، ارسال نامه‌ی درخواست کار از آن‌جا که متضمن قرارداد یا تعهدی نیست، نیازمند تصویب مجلس شورای اسلامی نیز نمی‌باشد.^(۱۰)

در نتیجه تصویب هر موافقت‌نامه‌ی بین‌المللی که میان دولت ایران و سایر تابعان حقوق بین‌الملل منعقد و موجب تعهد برای نظام جمهوری اسلامی ایران شود، در صلاحیت مجلس شورای اسلامی قرار دارد و در صورتی که توافق بین‌المللی فاقد یکی از شرایط بیان‌شده باشد، مقام دارای صلاحیت از قوه‌ی مجریه حق انعقاد قرارداد را دارد. بر این مبنا در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، صرف نظر از اینکه نظام حقوق بین‌الملل یک متن مشترک را چه نوع توافق‌نامه‌ای قلمداد می‌کند (اعم از حقوقی یا نزاکتی و اخلاقی)، در صورتی که این متن هر گونه تعهدی را برای کشور به‌همراه داشته و میان تابعان حقوق بین‌الملل نیز منعقد شده باشد، نیازمند تصویب مجلس شورای اسلامی است.^(۱۱) به بیان دقیق‌تر، در تفکیک توافق‌نامه‌های ساده و اجرایی از توافق‌نامه‌های تشریفاتی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، مطابق نظرهای تفسیری شورای نگهبان آن دسته از معاهدات بین‌المللی (اعم از حقوقی یا نزاکتی) که در بردارنده‌ی دو وصف بین‌المللی بودن و تعهدآور بودن باشد، در زمره‌ی معاهدات تشریفاتی به‌شمار می‌آید و نیازمند تصویب مجلس شورای اسلامی است و در غیر این صورت معاهده ساده و اجرایی است و با امضای مقامات صالح قدرت اجرایی می‌یابد.

۲. روند تصویب معاهدات بین‌المللی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران

پس از روشن شدن مفهوم مورد نظر از موافقت‌نامه‌های بین‌المللی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، ضروری است که روند تصویب معاهدات بین‌المللی در ایران نیز تبیین شود. در این خصوص باید گفت که آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس شورای اسلامی ذیل عنوان «نحوه‌ی تصویب معاهدات و قراردادهای بین‌المللی» به بیان بررسی طریقه‌ی تصویب معاهدات و

قراردادهای بین‌المللی که تصویب آن بر عهده‌ی مجلس شورای اسلامی است، می‌پردازد. بر این اساس دولت تقاضای تصویب عهدنامه، مقاوله‌نامه، قرارداد یا موافقت‌نامه‌ی بین‌المللی و یا الحاق به پیمان‌های بین‌المللی را به‌همراه متن کامل آن به مجلس تقدیم می‌کند. در صورتی‌که دولت، کمیسیون یا پانزده نفر از نمایندگان برای موافقت‌نامه قید مهم قائل باشند، موضوع بلافاصله در دستور کار مجلس قرار می‌گیرد و پس از استماع نظرهای مخالف و موافق در خصوص قید اهمیت رأی‌گیری می‌شود. در صورت نبود قید یا عدم تصویب اهمیت توافقنامه، بررسی مجلس یک‌شوری خواهد بود و در صورت تصویب قید اهمیت مجلس در دو شور به بررسی کلیات و جزئیات متن می‌پردازد.^(۱۲) بر این اساس دولت مکلف است به‌منظور محقق ساختن امکان اجرای موافقت‌نامه‌ی بین‌المللی، لایحه‌ی تصویب آن را به مجلس ارائه کند تا موضوع در دستور کار مجلس قرار گیرد و مطابق روند طراحی‌شده‌ی قانونی، تصویب شود.

در صورت تصویب، مصوبه‌ی مجلس برای اظهار نظر از حیث عدم مغایرت با موازین اسلامی و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به شورای نگهبان ارسال می‌شود و در صورت تأیید شورا، رئیس مجلس متن را برای امضا به رئیس‌جمهور ابلاغ می‌کند. شایان ذکر است مستند به اصل ۱۲۵ قانون اساسی امضای معاهدات بین‌المللی پس از تصویب بر عهده‌ی رئیس‌جمهور یا نماینده‌ی قانونی وی قرار دارد. برخی معتقدند رئیس‌جمهور در اجرای صلاحیت قانونی امضای معاهدات، دارای صلاحیت تکلیفی نیست و می‌تواند از امضای آن خودداری کند و نمی‌توان وی را به این کار ملزم کرد (ضیایی بیگدلی، ۱۳۹۰: ۱۰۷؛ خلف رضایی، ۱۳۹۴: ۸۰-۸۲). برخی نیز این صلاحیت را صلاحیتی تکلیفی دانسته و وی را مکلف به امضای معاهده پس از تصویب مجلس شورای اسلامی دانسته‌اند (میرعباسی، ۱۳۷۶: ۶۳-۶۴). روشن است که مطابق این اصل از قانون اساسی و نظرهای شورای نگهبان، معاهدات بین‌المللی در نظام حقوقی ایران پس از امضای رئیس‌جمهور یا نماینده‌ی وی به‌عنوان موافقت‌نامه‌ی بین‌المللی رسمیت می‌یابد و قانونی می‌شود.^(۱۳)

شایان ذکر است که براساس کلیات قواعد حقوق معاهدات در عرصه‌ی بین‌المللی همانند ماده‌ی ۱۸ عهدنامه‌ی وین^(۱۴) در زمینه‌ی حقوق معاهدات، کشورهایی که موافقت‌نامه‌ی بین‌المللی امضا می‌کنند، اما هنوز آن را تصویب نکرده‌اند، تا زمانی‌که تمایل خود را مبنی بر عدم تصویب یا الحاق به توافق اعلام نکرده‌اند، نباید مرتکب اعمالی مغایر با اهداف و موضوع توافق شوند.

۳. تحلیل ابهامات صلاحیت مجلس شورای اسلامی

تا این‌جا مفهوم معاهدات بین‌المللی در نظام حقوقی ایران و روند تصویب معاهدات در مجلس شورای اسلامی بررسی شد. اکنون به تحلیل و بررسی حقوقی برخی از ابهامات موجود در صلاحیت مجلس شورای اسلامی در خصوص تصویب موافقت‌نامه‌های بین‌المللی خواهیم پرداخت.

۳-۱. صلاحیت مجلس در تصویب معاهده در قالب طرح

یکی از موضوعات شایان توجه حول محور تحلیل و بررسی ماهیت حقوقی توافق‌نامه‌های بین‌المللی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، امکان‌سنجی بررسی موافقت‌نامه‌ها در قالب طرح است. در تبیین این موضوع باید گفت که براساس ماده‌ی ۱۷۳ قانون آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس شورای اسلامی دولت لایحه‌ی تصویب موافقت‌نامه‌های بین‌المللی را به مجلس تقدیم می‌کند. اما در صورت عدم تقدیم لایحه آیا موافقت‌نامه‌های بین‌المللی باید در قالب لایحه به مجلس تقدیم شود و مجلس به لایحه رسیدگی کند یا آنکه نمایندگان مجلس شورای اسلامی می‌توانند رأساً متن موافقت‌نامه‌ی بین‌المللی را در قالب طرح در مجلس بررسی و تصویب یا رد کنند؟

در مقام تحلیل و بررسی امکان‌سنجی ارائه‌ی طرح قانونی در خصوص موافقت‌نامه‌های بین‌المللی باید گفت که قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصل ۷۴^(۱۵)، صلاحیت عام ارائه‌ی لوایح و طرح‌های قانونی را به صورت موازی به دولت و مجلس اعطا کرده و تنها استثنای این صلاحیت عام به موجب قانون اساسی اصل ۵۲^(۱۶) در خصوص تصویب بودجه است که صلاحیت مجلس در زمینه‌ی اعطای طرح قانونی در خصوص بودجه را محدود کرده است.^(۱۷) بر این اساس مبتنی بر اطلاق اصل ۷۴ قانون اساسی، نمایندگان مجلس صلاحیت ارائه‌ی طرح در خصوص همه‌ی موضوعات مندرج در صلاحیت مجلس شورای اسلامی را دارند و هر گونه تخصیصی بر حکم کلی این اصل نیازمند دلیل قانونی است. اصول ۷۷ و ۱۲۵ قانون اساسی در خصوص موافقت‌نامه‌های بین‌المللی میان دولت ایران و سایر کشورها نیز مشمول صلاحیت عام مجلس شورای اسلامی می‌شود و امکان بررسی و تصویب موافقت‌نامه‌های مذکور با امضای ۱۵ نفر از نمایندگان مجلس و در قالب طرح امکان‌پذیر است.

این امر ریشه در رویه‌های عملی مجلس شورای اسلامی در ارائه‌ی طرح در خصوص پیمان‌ها و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی دارد. برای نمونه عضویت ایران در اتحادیه‌ی پارلمانی کشورهای عضو سازمان کنفرانس اسلامی^(۱۸) و همچنین عضویت در اتحادیه‌ی بین‌المجالس^(۱۹) در قالب طرح قانونی مطرح شده و به تصویب مجلس شورای اسلامی و تأیید شورای نگهبان نیز رسیده است. علاوه‌بر این در مورد «طرح الحاق دولت جمهوری اسلامی

ایران به کنوانسیون منع شکنجه و سایر رفتارها یا مجازات ظالمانه، غیرانسانی و تحقیرآمیز» نیز در روند بررسی قانونی، از آن جهت که در قالب طرح ارائه شده است، با مخالفت شورای نگهبان مواجه نشده است.^(۲۰) شایان ذکر است که آثار عدم ارائه لایحه یا طرح قانونی و در نتیجه عدم تصویب موافقت‌نامه‌های بین‌المللی در مجلس شورای اسلامی، عدم امکان اجرای آن در نظام جمهوری اسلامی ایران خواهد شد.

۲-۲. عنوان معاهده و تأثیر آن در صلاحیت مجلس شورای اسلامی

یکی دیگر از موضوعاتی که حول محور موافقت‌نامه‌های بین‌المللی و تصویب آن در مجلس محل تأمل به نظر می‌رسد، عنوان انتخاب‌شده برای توافق میان ایران و سایر دولت‌هاست. به بیان دقیق‌تر، آیا انتخاب عناوینی همانند میثاق، پیمان، اساسنامه، پروتکل و اعلامیه که بیانگر آن است که طرفین به دنبال تصویب معاهده‌ی تشریفاتی نبوده‌اند، می‌تواند مانع از صلاحیت مجلس شورای اسلامی در تصویب معاهدات بین‌المللی باشد. در این خصوص باید گفت که مطابق با آموزه‌های حقوق بین‌الملل عنوان توافق تأثیری در ماهیت آن نخواهد داشت (وکیل، ۱۳۹۰: ۶۳). به بیان دقیق‌تر قواعد حقوق بین‌الملل به‌ویژه ماده‌ی ۲ کنوانسیون وین در زمینه‌ی حقوق معاهدات^(۲۱) مقرر می‌دارد که آنچه در تعیین نوع و ماهیت یک موافقت‌نامه‌ی بین‌المللی اهمیت دارد، محتوای آن است نه عنوان و هر عنوانی که محتوای آن تعهدآور باشد، روند یکسانی در تصویب خواهد داشت (ضیایی بیگدلی، ۱۳۹۰: ۹۰)^(۲۲). علاوه بر این دیوان بین‌المللی دادگستری در قضیه‌ی آفریقای جنوب غربی (نامیبیا) در رأی مورخ ۲۱ دسامبر ۱۹۶۲ اعلام داشت: «ترمینولوژیک عنصر تعیین‌کننده در مورد خصیصه‌ی یک توافق یا یک تعهد بین‌المللی نمی‌باشد» (ضیایی بیگدلی، ۱۳۹۲، پایگاه اطلاع‌رسانی مؤسسه‌ی حقوق بین‌الملل پارس). شورای نگهبان نیز ضمن پذیرش این اصل کلی، در خصوص معاهدات جمهوری اسلامی محتوا را مدنظر قرار می‌دهد.^(۲۳)

۳-۳. صلاحیت مجلس شورای اسلامی در بررسی مفاد موافقت‌نامه‌ی بین‌المللی

یکی از دیگر از موضوعاتی که در خصوص ترتیب رسیدگی مجلس شورای اسلامی به متن معاهدات بین‌المللی محل بحث و تبادل نظر قرار گرفته، حدود صلاحیت مجلس در بررسی مفاد توافق است. به عبارت دقیق‌تر آیا مجلس شورای اسلامی حق ورود و بررسی جزئی تعهدات و مقررات مندرج در موافقت‌نامه‌های بین‌المللی را خواهد داشت یا حق مجلس منحصر در رد یا تصویب کلی متن بدون ورود در جزئیات است؟

در این خصوص بند ۲ ماده‌ی ۱۷۷ آیین‌نامه‌ی داخلی در خصوص اعتراض یا ایرادات نمایندگان به تعهدات مندرج در توافقنامه بین‌المللی مقرر می‌دارد: «موارد اعتراض و پیشنهادهای نمایندگان و همچنین نظر خود را درباره این موارد، همراه با تصویب و یا رد مواد، بدون وارد کردن تغییرات، در مجلس مطرح می‌کند، آنگاه درباره موارد اعتراض نمایندگان، که به‌طور کتبی و در مهلت مقرر به کمیسیون داده شده باشد، به‌ترتیب، نماینده اعتراض‌کننده، یک مخالف و یک موافق، هر کدام به مدت پنج دقیقه صحبت می‌کنند و سپس درباره وارد بودن یا نبودن اعتراض رأی‌گیری به‌عمل می‌آید. پس از پایان یافتن رأی‌گیری نسبت به اعتراضات، در صورتی که مجلس آن‌ها را وارد بداند، دولت موظف می‌شود در مسائل مورد اعتراض با طرف متعاقد مجدداً وارد مذاکره و گفتگو شود. در این صورت، لایحه تا پایان مذاکرات مجدد در دستور مجلس باقی خواهد بود. در صورت قبول اعتراضات و پیشنهادهای متن اصلاحی تصویب‌شده تلقی خواهد شد و در غیر این صورت، آخرین پیشنهاد دولت در مورد اصل قرارداد با صحبت یک مخالف و یک موافق، هر یک به مدت پنج دقیقه، در مجلس به رأی گذاشته خواهد شد».

براساس این ماده، از منظر حقوق داخلی این فرض که مجلس شورای اسلامی حق ورود به جزئیات را ندارد و تنها حق پذیرش یا رد کلیات موافقت‌نامه را داراست، غیر قابل قبول به‌نظر می‌رسد و مجلس می‌تواند با ورود به جزئیات موافقت‌نامه‌ی بین‌المللی، موضوعات و مواردی را که به صلاح نظام جمهوری اسلامی تشخیص نمی‌دهد، به دولت اعلام کند تا مطابق با ماده‌ی ۱۷۷ آیین‌نامه‌ی داخلی اقدام شود. بررسی مصوبات در مجلس شورای اسلامی و ارجاع مجدد آن به دولت به‌منظور مذاکره در خصوص موضوعات مورد نظر نمایندگان دارای نمونه‌های عملی در روند تصویب موافقت‌نامه‌های بین‌المللی است. برای نمونه مجلس شورای اسلامی در مقام بررسی و تصویب «موافقت‌نامه‌ی فرهنگی بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری کلمبیا» دولت را مکلف به مذاکره در خصوص موضوعات مشخص با طرف معاهده می‌کند و پس از اصلاحات مورد نظر مجلس به تصویب متن نهایی توافق اقدام می‌نماید.^(۲۴) ماده‌ی ۱۴ این مصوبه پس از تصویب مجلس شورای اسلامی مورد ایراد شورای نگهبان به استناد عدم انطباق با اصل ۱۳۹ قانون اساسی قرار می‌گیرد^(۲۵) و مجلس شورای اسلامی پس از اصلاح ماده‌ی ۱۴^(۲۶)، آن را برای مذاکره به دولت ارجاع می‌دهد و در نهایت دولت با طرف توافق وارد مذاکره می‌شود و نظر مجلس را در این خصوص تأمین می‌کند. این موضوع در «لایحه‌ی موافقت‌نامه‌ی تشویق و حمایت از سرمایه‌گذاری بین دولت

جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری کره»^(۲۷) نیز دارای سابقه‌ی تاریخی است. در این توافقنامه نیز پس از ایراد شرعی شورای نگهبان به حرمت پرداخت خسارت تأخیر تأدیه^(۲۸)، مجلس مصوبه‌ی اصلاحی را به استناد بند ۲ ماده‌ی ۲۰۶ قانون آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس شورای اسلامی، برای مذاکره‌ی مجدد به دولت ارسال می‌کند و دولت پس از مذاکره با طرف مقابل نظر مجلس و شورای نگهبان را تأمین می‌کند.^(۲۹)

در نتیجه مبتنی بر قانون آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس شورای اسلامی و همچنین رویه‌ی عملی این نهاد در صورت مخالفت نمایندگان مجلس با برخی از مفاد مندرج در موافقت‌نامه‌های بین‌المللی، امکان ارائه‌ی مجدد آن به دولت به‌منظور مذاکره با طرف‌های توافق موجود است.

۳-۴. امکان‌سنجی تعارض صلاحیت مجلس شورای اسلامی و شورای عالی امنیت ملی در تصویب معاهدات بین‌المللی

مطابق با اصل ۱۷۶ قانون اساسی^(۳۰) شورای عالی امنیت ملی با وظایف مشخص در زمینه‌ی سیاستگذاری در امور دفاعی و امنیتی کشور، هماهنگ کردن فعالیت‌های سیاسی، اطلاعاتی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی با این سیاست‌ها و استفاده از امکانات مادی و معنوی کشور برای مقابله با تهدیدهای داخلی و خارجی با حضور مقامات عالی‌رتبه‌ی نظام جمهوری اسلامی ایران تشکیل می‌شود و مصوبات آن پس از تأیید رهبری لازم‌الاجراست.

آنچه در خصوص صلاحیت تصویب موافقت‌نامه‌های بین‌المللی و صلاحیت مجلس شورای اسلامی در این خصوص محل بحث و تبادل نظر قرار گرفته، صلاحیت شورای عالی امنیت ملی در تصویب معاهدات بین‌المللی است. در این خصوص دو فرض قابل طرح و بررسی است. براساس فرض اول شورای عالی امنیت ملی حق تصویب معاهده‌ای را که اقتضای امور دفاعی و امنیتی کشور بداند (خلف رضایی، ۱۳۹۴: ۱۱۱-۱۱۲) یا تصویب و رد آن را تهدیدی برای امنیت داخلی و خارجی کشور فرض کند، دارد. این صلاحیت، مستند به بندهای ۱ و ۳ اصل به این نهاد اعطا شده است (پژوهشکده‌ی شورای نگهبان، ۱۳۹۲: ۱۲).

این در حالی است که براساس فرض دوم شورای عالی امنیت ملی حق ورود و رسیدگی به موافقت‌های بین‌المللی و در نهایت تصویب آن را ندارد. براساس این فرض از یک سو از آن‌جا که قانونگذار اساسی به‌نحو دقیق در مقام بیان روند تصویب موافقت‌نامه‌های بین‌المللی بوده و بر صلاحیت مجلس شورای اسلامی در این خصوص در دو اصل ۷۷ و ۱۲۵ تأکید کرده است، این امر در صلاحیت انحصاری این نهاد قرار دارد و ورود شورای عالی امنیت ملی به تصویب معاهدات بین‌المللی مغایر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است (غمامی و

نصراللهی نصرآباد، ۱۳۹۳: ۱۰۸).

از سوی دیگر، اصل ۱۷۶ در مقام بیان وظایف و اختیارات شورای عالی امنیت ملی به موضوعاتی همانند سیاستگذاری در حوزه‌های امنیتی و دفاعی، هماهنگ کردن فعالیت‌های بخش‌های گوناگون با این سیاست‌ها و مقابله با تهدیدهای داخلی و خارجی اشاره کرده است که به نظر تصویب متن معاهدات بین‌المللی در قالب هیچ‌یک از وظایف ذکر شده قرار نمی‌گیرد (غمامی و نصراللهی نصرآباد، ۱۳۹۳: ۹۵-۹۶)، چراکه مبتنی بر نظام حقوق عمومی، اصل بر عدم صلاحیت نهادها و مراجع است، مگر آنکه قانونگذار به صراحت به صلاحیت آن اشاره کرده باشد (ویژه، ۱۳۸۸: ۴۴). براساس آنچه بیان شد به نظر در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران شورای عالی امنیت ملی صلاحیت تصویب موافقت‌نامه‌های بین‌المللی را ندارد و این صلاحیت انحصاراً در اختیار مجلس شورای اسلامی است.

شایان ذکر است که در موارد خاص و استثنایی ممکن است تصویب یا رد یک موافقت‌نامه‌ی بین‌المللی را که شورای عالی امنیت ملی، پذیرش یا عدم پذیرش آن را «مستلزم مقابله با تهدیدات داخلی و خارجی» می‌داند نیز در حوزه‌ی صلاحیت این نهاد دانست. توضیح آنکه در صورتی که شورای عالی امنیت ملی براساس بند ۳ از وظایف مندرج در اصل ۱۷۶ تصویب یا رد یک معاهده‌ی بین‌المللی را برای مقابله با تهدیدات داخلی و خارجی «ضروری و لازم» بداند، مطابق این بند از قانون اساسی باید چنین صلاحیتی را برای این شورا به رسمیت شناخت. به نظر می‌رسد به علت محرمانه بودن مصوبات شورای عالی امنیت ملی بهترین راهکار برای تضمین حرکت مجلس در چارچوب سیاست‌های طراحی شده توسط این نهاد (در صورت وجود)، در کنار ارسال این مصوبات برای مجلس شورای اسلامی به منظور تضمین رعایت این مصوبات از سوی مجلس در روند رسیدگی به موضوعات مرتبط، ارسال مصوبات آن برای شورای نگهبان بوده تا شورای نگهبان به‌عنوان پاسدار قانون اساسی در مقام تطبیق مصوبات مجلس با قانون اساسی و موازین اسلامی، متن توافق‌نامه را با سیاست‌های مصوب شورای عالی امنیت ملی نیز مطابقت دهد.

۳-۵. تعهدات

داوطلبانه بودن تعهدات طرفین یکی دیگر از موضوعاتی است که قید آن در موافقت‌نامه‌های بین‌المللی، نقطه‌ی ابهامی در صلاحیت مجلس در بررسی و تصویب توافق به نظر می‌رسد. به بیان دقیق‌تر، چنانچه در موافقت‌نامه‌ای میان دولت ایران و سایر دولت‌ها یا نهادهای بین‌المللی تعهدی داوطلبانه برای جمهوری اسلامی ایران در نظر گرفته شود، قید

داوطلبانه بودن مانع از صلاحیت مجلس در تصویب آن معاهده خواهد شد. در زمینه‌ی مفهوم داوطلبانه بودن تعهدات می‌توان دو فرض را از یکدیگر تفکیک کرد؛ براساس فرض اول داوطلبانه بودن به معنای اختیاری بودن و از روی اراده بودن است و از آنجا که تصویب معاهدات عملی است که با حاکمیت کشورها و استقلال آن‌ها در ارتباط است، اختیاری و ارادی بودن خصیصه‌ی بارز همه‌ی معاهدات حقوقی به‌شمار می‌آید (ضیایی بیگدلی، ۱۳۹۰: ۱۰۲). با این فرض اختیاری بودن قیدی است که در تمامی معاهدات بین‌المللی وجود دارد و اساساً لازمه‌ی تحقق یک معاهده‌ی بین‌المللی اجتماع آزادانه و اختیاری اراده‌های تابعان حقوق بین‌الملل است، و توافقی که ناشی از اجبار و تهدید باشد، فاقد آثار حقوقی محسوب می‌شود (ضیایی بیگدلی، ۱۳۹۰: ۱۴۰).

براساس فرض دوم داوطلبانه بودن به معنای آن است که آثار حقوقی بین‌المللی یا امکان ایجاد رویه‌ی بین‌المللی مبتنی بر معاهده وجود نداشته و طرفین به‌دنبال آن‌اند که معاهده، مشمول الزامات ناشی از حقوق بین‌الملل نشود (پژوهشکده‌ی شورای نگهبان، ۱۳۹۲: ۸-۹). در تبیین این موضوع باید گفت که تأکید طرفین بر داوطلبانه بودن به معنای «عدم تعاقب مسئولیت حقوقی در صورت استنکاف از اجرای تعهدات» است (غمامی و نصراللهی نصرآباد، ۱۳۹۳: ۱۰۲). از همین رو سند توافقی که در آن به داوطلبانه بودن تعهدات اشاره شده، تنها یک سند سیاسی است که به بیان برنامه‌ها و اقدامات مشترک طرفین توافق می‌پردازد و مسئولیتی در زمینه‌ی حقوق بین‌الملل ایجاد نمی‌کند. در این خصوص باید گفت که اولاً براساس آنچه پیش از این بیان شد، اوصاف لازم برای تحقق صلاحیت مجلس شورای اسلامی در بررسی موافقت‌نامه‌های بین‌المللی وجود وصف بین‌المللی و همچنین وجود تعهد در آن است و همان‌گونه‌که از نظر تفسیری شورای نگهبان در خصوص شمول اصول ۱۲۵ و ۷۷ بر «تفاهم‌نامه‌های»^(۳۱) میان دولت ایران و طرف‌های خارجی که فعالیت‌های طرفین مبتنی بر آن انجام می‌گیرد» برمی‌آید، تعهدات اعم از هر گونه تعهدی (تعهد سیاسی، حقوقی، اقتصادی، بین‌المللی و غیر آن) است که دولت ایران را ملزم به اجرای امری مشخص می‌کند^(۳۲) و عنوان داوطلبانه بودن نیز ماهیت وجود تعهدات را تغییر نمی‌دهد. ثانیاً داوطلبانه بودن موجب تغییر ماهیت توافق بین‌المللی نمی‌شود، بلکه تنها روی آثار و ضمانت اجراهای آن مؤثر خواهد بود که این مسئله نیز موجب تفاوت ماهوی در مفهوم معاهده در نظام حقوق داخلی ایران و تغییر نهاد صالح به‌منظور بررسی و تصویب متن توافق نمی‌شود.^(۳۳) شایان ذکر است که دولت ایران مبتنی بر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نمی‌تواند با ادعای اینکه داوطلبانه اقدام به

پذیرش تعهداتی کرده است، سازوکارهای مندرج در قانون اساسی را رعایت نکند، چراکه سازوکارهای مذکور در اصول قانون اساسی از جمله نظارت مجلس، اساساً به منظور جلوگیری از اقدامات داوطلبانه‌ی دولت طراحی شده و عدم رعایت آنان نقض غرض قانونگذار اساسی محسوب می‌شود. برای نمونه دولت نمی‌تواند با استناد به داوطلبانه بودن استخدام کارشناسان خارجی و این موضوع که تصویب استخدام کارشناسان خارجی توسط مجلس شورای اسلامی موجب مسئولیت دولت در قبال آنان از جمله ایجاد الزاماتی در خصوص اخراج کارشناسان مستخدم می‌شود، از اجرای مفاد اصل ۸۲ قانون اساسی که استخدام کارشناسان را منوط به تصویب مجلس می‌داند، سرباز زند. از همین رو اجرای تعهدات مندرج موافقت‌نامه‌های بین‌المللی به استناد داوطلبانه بودن تعهدات آن مغایر با سازوکارهای طراحی شده به وسیله‌ی اصول ۷۷ و ۱۲۵ قانون اساسی است.

نتیجه‌گیری

براساس آنچه در خصوص صلاحیت‌های مجلس شورای اسلامی در تصویب موافقت‌نامه‌های بین‌المللی با استناد به نظرهای تفسیری و رویه‌ای شورای نگهبان به‌عنوان نهاد مفسر قانون اساسی بیان شد:

۱. براساس اصول ۷۷ و ۱۲۵ قانون اساسی و نظرهای تفسیری شورای نگهبان، تصویب توافق‌نامه‌های بین‌المللی که دارای وصف بین‌المللی است و موجب تعهد دولت ایران (از هر نوع و جنس تعهد) می‌شود، در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است و چنین معاهداتی در زمره‌ی معاهدات تشریفاتی به حساب می‌آیند.

۲. قید داوطلبانه بودن موجب خروج توافق از صلاحیت مجلس شورای اسلامی نمی‌شود، چراکه اولاً این قید به‌عنوان مقیدات صلاحیت مجلس در قانون اساسی و نظرهای تفسیری شورای نگهبان ذکر نشده؛ ثانیاً از یک سو لازمه‌ی تحقق یک معاهده‌ی بین‌المللی اجتماع آزادانه و اختیاری اراده‌های تابعان حقوق بین‌الملل است و توافقی که ناشی از اجبار و تهدید باشد، فاقد آثار حقوقی است و از سوی دیگر، داوطلبانه بودن موجب تغییر ماهیت آن از منظر حقوق داخلی نمی‌شود، بلکه تنها روی آثار و ضمانت اجراهای توافق بین‌المللی مؤثر خواهد بود که این امر نیز موجب تفاوت ماهوی در مفهوم معاهده از منظر حقوق داخلی ایران نمی‌شود. از این رو همه‌ی طرف‌ها به‌صورت داوطلبانه وارد مذاکرات می‌شوند و مبتنی بر اراده‌ی خود تعهداتی را می‌پذیرند.

۳. انتخاب هر عنوانی برای موافقت‌نامه‌های بین‌المللی دلیلی بر عدم تصویب متن نهایی آن

در مجلس شورای اسلامی نخواهد بود، چراکه براساس آموزه‌های حقوق بین‌الملل آنچه در تعیین نوع و ماهیت معاهده مؤثر است، محتوای آن است و نه عنوان انتخابی.

۴. روند بررسی مجلس شورای اسلامی در خصوص معاهدات بین‌المللی بیان می‌دارد که این نهاد در راستای انجام صلاحیت خود، از منظر حقوقی حق بررسی موافقت‌نامه در قالب طرح و ورود به جزییات معاهدات را دارد، همچنین می‌تواند در صورت ایراد به برخی از مفاد توافق آن را به دولت ارجاع دهد تا در خصوص آن دوباره مذاکره کند.

۵. از آن‌جا که قانونگذار اساسی صلاحیت تصویب معاهدات بین‌المللی را به مجلس شورای اسلامی اعطا کرده و صلاحیت‌های شورای عالی امنیت ملی نیز در قانون اساسی احصا شده است، به نظر شورای عالی امنیت ملی نهاد صالح برای رسیدگی به موافقت‌نامه‌های بین‌المللی نیست. هرچند این نهاد می‌تواند در چارچوب صلاحیت‌های مقرر در قانون اساسی همانند سیاستگذاری در عرصه‌های امنیتی اقدام به تعیین سیاست‌های مرتبط با هر یک از موضوعات مورد توافق ایران و سایر کشورها کند. در این صورت مجلس شورای اسلامی موظف است در فرایند تصویب توافق در چارچوب سیاست‌های طراحی شده حرکت کند.

یادداشت‌ها

۱. اصل ۷۷ قانون اساسی.
۲. اصل ۱۲۵ قانون اساسی.
۳. مراد از تشریفاتی بودن توافقی‌ها طی ترتیبات و فرایندهای قانونی طراحی شده است.
۴. در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران نیز اصول ۷۷ و ۱۲۵، تفاسیر شورای نگهبان از قانون اساسی و آیین‌نامه‌ی چگونگی تنظیم و انعقاد توافقی‌های بین‌المللی مصوب ۱۳۷۱/۲/۱۳ هیأت وزیران به تعیین صلاحیت‌های هر یک از نهادهای حقوقی داخلی در زمینه‌ی رسمیت‌بخشی به معاهدات بین‌المللی پرداخته‌اند که در ادامه بررسی می‌شود.
۵. نظر تفسیری شماره‌ی ۳۹۰۳-۱۳۶۰/۸/۷ شورای نگهبان: قراردادهایی که یکطرف آن وزارتخانه یا مؤسسه یا شرکت دولتی و طرف دیگر قرارداد شرکت خصوصی خارجی می‌باشد قرارداد بین‌المللی محسوب نمی‌شود و مشمول اصل ۷۷ قانون اساسی نمی‌باشد.
۶. نظر تفسیری شماره‌ی ۲۰۰۹ مورخ ۱۳۶۳/۰۸/۱۶: «اصل ۷۷ قانون اساسی با توجه به اصل ۱۲۵ از قراردادهایی که برای انجام معامله بین وزارتخانه‌ها و سایر سازمان‌های دولتی ایران و شرکت‌های خارجی دولتی که دارای شخصیت حقوقی باشند منعقد می‌گردد منصرف است و موارد خاص این‌گونه قراردادها در 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 به‌طور موردی موکول به تصویب مجلس شورای اسلامی بنماید».
۷. نظر تفسیری شماره‌ی ۹۹۹۳ مورخ ۱۳۶۲/۹/۸ شورای نگهبان:
 - ۱- در هر مورد عمل دولت یا هر مقام مسئولی به استناد تصویب مجلس شورای اسلامی انجام می‌شود. فقط در محدوده مصوبه قانونیت دارد و خارج از آن محدوده جزئاً و کلاً به تصویب مجلس شورای اسلامی نیاز دارد.
 - ۲- یادداشت تفاهم چنانچه ایجاد تعهد نماید مثل قرارداد است و بایستی ضوابط مذکور در قانون اساسی نسبت به آن رعایت شود.
 - ۳- قراردادهای جزئی در رابطه با اصل قراردادهای موضوع اصل ۷۷ قانون اساسی در صورتی که خارج از محدوده قرارداد اصل باشد باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد.
۸. نظر شماره‌ی ۷۲۴۹ مورخ ۱۳۷۳/۹/۲۳ شورای نگهبان در خصوص لایحه‌ی موافقت‌نامه‌ی فرهنگی بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت مالزی مصوب ۱۳۷۳/۹/۱۵ مجلس شورای اسلامی: ماده ۵ که اجازه تغییر یا اصلاح تعهد را به دولت حتی بدون تصویب مجلس شورای اسلامی می‌دهد خلاف اصل ۷۷ قانون اساسی شناخته شد.
۹. نظر تفسیری شماره‌ی ۹۹۹۳-۱۳۶۹/۹/۸.
۱۰. نظر تفسیری شماره‌ی ۹۰۳۹-۱۳۶۹/۴/۹.

۱۱. شایان ذکر است در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، هرچند در اصول ۷۷ و ۱۲۵ قانون اساسی ذکری از همه‌ی عناوین و اقسام معاهدات بین‌المللی نشده است، هر گونه تعهد بین‌المللی تحت هر عنوانی نیازمند تصمیم مجلس شورای اسلامی است و اصطلاحات مذکور در اصول از باب تمثیل می‌باشد (هاشمی، ۱۳۸۴: ۱۸۰؛ مهرپور، بی تا: ۱۹۷).

۱۲. مواد مرتبط از قانون آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس شورای اسلامی:

ماده‌ی ۱۷۳- در تقدیم لوایح قانونی که در آن‌ها، دولت تقاضای تصویب عهدنامه، مقاله‌نامه، قرارداد و یا موافقت‌نامه بین‌المللی و یا الحاق به پیمان‌های بین‌المللی را دارد، متن کامل آن‌ها باید جهت بررسی ضمیمه لوایح تقدیمی مذکور باشد.

ماده‌ی ۱۷۴- موارد مذکور در ماده (۱۷۳) پس از اعلام وصول در مجلس، بلافاصله چاپ و بین نمایندگان توزیع می‌شود و به کمیسیون مربوطه ارجاع می‌گردد.

ماده‌ی ۱۷۵- در صورتی که دولت برای موارد مذکور در ماده (۱۷۳) قید مهم قائل شده باشد و یا کمیسیون مربوط تا یک هفته پس از وصول و یا پانزده نفر نمایندگان، چنین قیدی را پیشنهاد کنند، رسیدگی به این قید بلافاصله در دستور کار مجلس قرار می‌گیرد تا پس از پیشنهاد و اظهارات یک مخالف و یک موافق (هر یک پنج دقیقه) به رأی گذاشته شود.

ماده‌ی ۱۷۶- در صورتی که قید اهمیت به تصویب مجلس نرسد یا در این باره از ناحیه دولت یا کمیسیون مربوط یا پانزده نفر از نمایندگان تقاضایی به عمل نیاید عهدنامه، مقاله نامه، قرارداد و یا موافقت‌نامه، عادی تلقی شده و مجلس به صورت یک‌شوری آن را مورد رسیدگی قرار خواهد داد، بدین ترتیب که پس از صحبت دو مخالف و دو موافق در کلیات و جزئیات (هر کدام حداکثر به مدت پانزده دقیقه) و صحبت سخنگوی کمیسیون و نماینده دولت به رأی گذاشته می‌شود.

ماده‌ی ۱۷۷- در صورتی که مجلس قید اهمیت را تصویب کند، رسیدگی به آن دوشوری و به ترتیب زیر خواهد بود:

۱- در شور اول درباره کلیات، با در نظر گرفتن مواد مربوطه، بحث و اعتراضات وارده به بعضی از شرایط و مواد قرارداد به‌عنوان پیشنهاد کتبی به کمیسیون ارجاع خواهد شد. این پیشنهادها باید بیست و چهار ساعت قبل از طرح در کمیسیون، چاپ و بین نمایندگان توزیع شود.

۲- در شور دوم، کمیسیون، موارد اعتراض و پیشنهادهای نمایندگان و همچنین نظر خود را درباره این موارد، همراه با تصویب ...

۱۳. ن.ک: نظر شماره‌ی ۲۹۶۱ مورخ ۱۳۶۳/۱۲/۸ شورای نگهبان: «... سند قرارداد با امضای رییس جمهوری یا نماینده‌ی قانونی او رسمیت خواهد یافت.»

۱۴. ماده‌ی ۱۸ الزام به خودداری از لطمه زدن به هدف و منظور یک معاهده قبل از لازم‌الاجرا شدن آن: یک کشور ملزم است از اقداماتی که به هدف و منظور یک معاهده لطمه وارد می‌کند خودداری ورزد، هر گاه: الف - معاهده را به شرط تنفیذ، قبولی یا تصویب امضا نموده و یا اسناد تشکیل‌دهنده معاهده را مبادله

- کرده باشد، تا زمانی که قصدش را دایر بر عدم الحاق به معاهده تصریح نماید، یا
 ب - رضایت خود به التزام در قبال معاهده را تصریحاً موکول به لازم‌الاجرا شدن معاهده کرده باشد،
 مشروط بر اینکه لازم‌الاجرا شدن آن به‌طور نامعقول به تأخیر نیفتد.
۱۵. لوایح قانونی پس از تصویب هیأت وزیران به مجلس تقدیم می‌شود و طرح‌های قانونی به پیشنهاد
 حداقل پانزده نفر از نمایندگان، در مجلس شورای اسلامی قابل طرح است.
۱۶. بودجه‌ی سالانه‌ی کل کشور به‌ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه و برای
 رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد. هر گونه تغییر در ارقام بودجه نیز
 تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود.
۱۷. شورای نگهبان در نظرهای تفسیری خود در خصوص اصل ۷۵ در موارد متعددی به لزوم ارائه‌ی
 بودجه در قالب لایحه‌ی قانونی اشاره می‌کند. برای نمونه شورا در این خصوص مقرر می‌دارد:
 «بودجه سالانه کل کشور و متمم آن و اصلاحات بعدی مربوط - در غیر مورد تغییر در ارقام بودجه
 - می‌بایست به‌صورت لایحه و از سوی دولت تقدیم مجلس گردد.» (نظر شماره‌ی ۲۸۷).
۱۸. طرح عضویت مجلس شورای اسلامی در اتحادیه‌ی پارلمانی کشورهای عضو سازمان کنفرانس
 اسلامی مصوب ۱۳۸۰/۱۲/۱۹.
۱۹. طرح قانونی اساسنامه‌ی گروه پارلمانی جمهوری اسلامی ایران عضو اتحادیه‌ی بین‌المجالس
 مصوب ۱۳۶۲/۰۴/۲۰.
۲۰. شورای نگهبان در نظر خود بیان می‌دارد: «علاوه بر اینکه ارائه الحاق به کنوانسیون مذکور در قالب
 طرح، از نظر شمول اصول ۷۷ و ۱۲۵ قانون اساسی و نیز انطباق برخی مواد با موازین اسلامی قابل
 بررسی است نظر شورا به شرح زیر اعلام می‌گردد: ۱- الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به این
 کنوانسیون در قالب طرح، ارائه شده که در موارد متعدد من جمله بند (۱) ماده (۲)، بند (۱) ماده
 (۱۰)، ماده (۱۱)، بند (۷) ماده (۱۷)، بند (۵) ماده (۱۸) و ماده (۳۰) باعث افزایش هزینه عمومی
 است که طریق جبران آن مشخص نشده است لذا از این جهت مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی
 شناخته شد.» (شماره‌ی ۳۹۷۱/۳۰/۸۲).
۲۱. الف. «معاهده» عبارت است از یک توافق بین‌المللی که بین کشورها بصورت کتبی منعقد شده و
 مشمول حقوق بین‌الملل باشد، صرف نظر از عنوان خاص آن و اعم از اینکه در سندی واحد یا در
 دو یا چند سند مرتبط به هم منعکس شده باشد.
۲۲. در این خصوص می‌توان به گفته‌ی رژسل پروفیسور برجسته‌ی حقوق بین‌الملل اشاره کرد که
 می‌گوید: «ترمینولوژی عنصر تعیین‌کننده نمی‌باشد.»
۲۳. نظر شماره‌ی ۹۹۹۳ به تاریخ ۱۳۶۲/۹/۸:
- ۱- در هر مورد عمل دولت یا هر مقام مسئولی باستناد تصویب مجلس شورای اسلامی انجام می‌شود،
 فقط در محدوده مصوبه قانونیت دارد و خارج از آن محدوده جزئاً و کلاً به تصویب مجلس

شورای اسلامی نیاز دارد.

۲- یادداشت تفاهم چنانچه ایجاد تعهد نماید مثل قرارداد است و بایستی ضوابط مذکور در قانون اساسی نسبت به آن رعایت شود.

۳- قراردادهای جزئی در رابطه با اصل قراردادهای موضوع اصل ۷۷ قانون اساسی در صورتی که خارج از محدوده قرارداد اصل باشد باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد.

۲۴. «شورای محترم نگهبان: لایحه شماره ۸۰۴۳۲ / ۱۸۷۱۲ مورخ ۲۴ / ۱۲ / ۱۳۷۶ دولت در خصوص موافقت نامه فرهنگی بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری کلمبیا که در جلسه علنی روز یکشنبه مورخ ۱۴ / ۴ / ۱۳۷۷ مجلس شورای اسلامی با اصلاحاتی تصویب و به تأیید آن شورای محترم رسیده بود در اجرای بند (۲) ماده (۲۰۶) آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی به دولت ارسال و نتیجه مذاکرات با طرف متعاقد طی نامه شماره ۱۱۴۲۲ مورخ ۱۹ / ۱۲ / ۱۳۸۰ مجلس شورای اسلامی با اصلاحاتی در ماده (۱۴) به تصویب رسیده است، در اجرای اصل نود و چهارم (۹۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران جهت بررسی و اظهار نظر آن شورای محترم به پیوست ارسال می گردد.» (نامه‌ی شماره‌ی: ۱۹۰۵-ق).

۲۵. «اطلاق ماده ۱۴ که اختلاف مالی را هم شامل می‌شود، خلاف اصل ۱۳۹ قانون اساسی شناخته شد.»

۲۶. «ماده ۱۴- هرگونه اختلاف ناشی از تفسیر و یا اجرای موافقتنامه حاضر از طریق دوستانه و براساس حقوق بین‌المللی و رعایت مقررات قانونی حل و فصل خواهد شد.»

۲۷. عطف به نامه شماره ۲۰۰۱/۲۱/۷۹ مورخ ۱۷/۱۲/۱۳۷۹ و پیرو نامه شماره ۵۸۳ - ق مورخ ۱۵/۱۲/۱۳۷۹، لایحه موافقتنامه تشویق و حمایت از سرمایه‌گذاری بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری کره که براساس بند (۲) ماده (۲۰۶) آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی جهت هماهنگی‌های لازم با طرف متعاقد به دولت ابلاغ و متن مورد توافق طرفین در خصوص بند (۲) ماده (۶) موافقت نامه، در جلسه علنی روز یکشنبه مورخ ۱۳/۷/۱۳۸۲ مجلس شورای اسلامی عیناً به تصویب رسیده است، در اجرای اصل نود و چهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران جهت بررسی و اظهار نظر آن شورای محترم به پیوست ارسال می‌گردد.

۲۸. «ذیل بند ۲ ماده ۶ که پرداخت و اخذ خسارت تأخیر تأدیه را تجویز کرده است خلاف شرع شناخته شد.»

۲۹-۲ در صورت تأخیر در پرداخت خسارت، سرمایه‌گذار و دولت میزبان در مورد پرداخت خسارت مالی اضافی برای دوره تأخیر بین تاریخ استحقاق سرمایه‌گذار به دریافت خسارت و تاریخ پرداخت توافق خواهند کرد. خسارت، شامل خسارت مالی اضافی باید بدون تأخیر غیرموجه پرداخت شود.

۳۰. اصل ۱۷۶: به منظور تأمین منافع ملی و پاسداری از انقلاب اسلامی و تمامیت ارضی و حاکمیت ملی

- "شورای عالی امنیت ملی" به ریاست رئیس‌جمهور، با وظایف زیر تشکیل می‌گردد.
- ۱- تعیین سیاست‌های دفاعی - امنیتی کشور در محدوده سیاست‌های کلی تعیین شده از طرف مقام رهبری.
 - ۲- هماهنگ نمودن فعالیت‌های سیاسی، اطلاعاتی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی در ارتباط با تدابیر کلی دفاعی - امنیتی.
 - ۳- بهره‌گیری از امکانات مادی و معنوی کشور برای مقابله با تهدیدهای داخلی و خارجی.
- اعضای شورا عبارتند از: - رؤسای قوای سه‌گانه- رئیس ستاد فرماندهی کل نیروهای مسلح - مسئول امور برنامه و بودجه - دو نماینده به انتخاب مقام رهبری - وزیر امور خارجه، کشور، اطلاعات - حسب مورد وزیر مربوط و عالی‌ترین مقام ارتش و سپاه. شورای عالی امنیت ملی به تناسب وظایف خود شوراهای فرعی از قبیل شورای دفاع و شورای امنیت کشور تشکیل می‌دهد. ریاست هر یک از شوراهای فرعی با رئیس‌جمهور یا یکی از اعضای شورای عالی است که از طرف رئیس‌جمهور تعیین می‌شود. حدود اختیارات و وظایف شوراهای فرعی را قانون معین می‌کند و تشکیلات آن‌ها به تصویب شورای عالی می‌رسد. مصوبات شورای عالی امنیت ملی پس از تأیید مقام رهبری قابل اجراست.
۳۱. یادداشت تفاهم (memorandum of understanding): به سندی که توسط مقامات اداری دولت‌ها در خصوص موضوعات اقتصادی، فرهنگی، فنی و ... به امضاء می‌رسد، یادداشت تفاهم می‌گویند. ممکن است یادداشت تفاهم حاوی تعهدات مشخصی نباشد و صرفاً برنامه‌ریزی برای مذاکرات آینده یا نحوه‌ی اجرای آن باشد. لازم به ذکر است که این اصطلاح معمولاً برای تعهدات سیاسی به‌کار می‌رود (وکیل، ۱۳۹۰: ۶۵).
 ۳۲. نظر تفسیری شماره‌ی ۹۹۹۳ مورخ ۱۳۶۲/۹/۸.
 ۳۳. هرچند ممکن است داوطلبانه بودن یا نبودن یک معاهده از منظر حقوق بین‌المللی آثار و تبعات بسیاری همچون وجود یا عدم وجود آثار حقوقی بین‌المللی یا امکان یا عدم امکان ایجاد رویه‌ی بین‌المللی مبتنی بر آن داشته باشد (پژوهشکده‌ی شورای نگهبان، ۱۳۹۲: ۸-۹)، اما این تفاوت‌ها از منظر حقوق داخلی تفاوتی در اصل ماهیت تعهدآور بودن معاهده ایجاد نخواهد کرد.

منابع و مأخذ

الف) کتاب‌ها و مقالات

- پژوهشکده‌ی شورای نگهبان (۱۳۹۲). ماهیت حقوقی برنامه‌ی اقدام مشترک ژنو، تهران: پژوهشکده‌ی شورای نگهبان.
- خلف رضایی، حسین (۱۳۹۴). موافقت‌نامه‌های بین‌المللی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران با بررسی تحلیلی نظرات شورای نگهبان، تهران: پژوهشکده‌ی شورای نگهبان.
- ضیایی بیگدلی، محمدرضا (۱۳۹۰). حقوق بین‌الملل عمومی، تهران: کتابخانه‌ی گنج دانش.
- ضیایی بیگدلی، محمدرضا (۱۳۹۲). «تحلیل توافقنامه‌ی ژنو از منظر حقوق معاهدات بین‌المللی»، قابل مشاهده در پایگاه اطلاع‌رسانی مؤسسه‌ی حقوق بین‌الملل پارس.
- فلسفی، هدایت‌الله (۱۳۸۳). حقوق بین‌الملل معاهدات، تهران: فرهنگ نشر نو.
- مهرپور، حسین (بی‌تا). مختصر حقوق اساسی، تهران: دادگستر.
- میرعباسی، سید باقر (۱۳۷۱). حقوق بین‌الملل عمومی، تهران: نشر دادگستر، چ اول، ج ۱.
- میرعباسی، سید باقر (۱۳۷۷). «مسئله‌ی قراردادهای بین‌المللی، موضوع اصل ۷۷ و ۱۲۹ قانون اساسی»، نشریه‌ی دانشکده‌ی حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، ش ۴۲، صص ۲۵-۵۲.
- وکیل، امیر ساعد (۱۳۹۰). حقوق بین‌الملل عمومی، تهران: مجد.
- ویژه، محمدرضا (۱۳۸۸). «اصل قانون‌مداری در اعمال اداری»، مجله‌ی آموزه‌های حقوقی، ش ۱۲، صص ۸۵-۱۱۴.
- هاشمی، سید محمد (۱۳۸۴). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: میزان، ج ۲.

ب) قوانین و مقررات

- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
- عهدنامه‌ی وین در زمینه‌ی حقوق معاهدات ۱۹۶۹ و ۱۹۸۶.
- قانون مدنی.
- قانون آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس شورای اسلامی.
- طرح عضویت مجلس شورای اسلامی در اتحادیه‌ی پارلمانی کشورهای عضو سازمان کنفرانس اسلامی.
- طرح قانونی اساسنامه‌ی گروه پارلمانی جمهوری اسلامی ایران عضو اتحادیه‌ی بین‌المجالس.