

حدود صلاحیت قوای مقننه و مجریه در تصویب قراردادهای بین‌المللی

توکل حبیب‌زاده^۱، حسین خلف‌رضایی^{۲*}

۱- استادیار دانشگاه امام صادق (علیه‌السلام)، تهران، ایران

۲- دانشجوی دکتری حقوق بین‌الملل دانشگاه تهران، تهران، ایران

پذیرش: ۱۳۹۱/۸/۱۸

دریافت: ۱۳۹۱/۵/۲

چکیده

انعقاد موافقت‌نامه‌های بین‌المللی از بارزترین جلوه‌های سیاست خارجی و حضور فعالانه دولت در مناسبات بین‌المللی محسوب می‌شود که به دلیل قابلیت اثرگذاری قابل توجه بر منافع کشور، مشمول ملاحظات و تضمینات حقوقی ویژه‌ای قرار گرفته است. به موجب اصول ۷۷ و ۱۲۵ قانون اساسی، امضای قراردادها و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی پس از تصویب مجلس شورای اسلامی با رئیس‌جمهور است. در این میان، با توجه به سیستم استقلال قوا (اصل ۵۷) که مستلزم عدم مداخله یک قوه در صلاحیت‌های اختصاصی قوای دیگر است، بحث‌ها و مناقشات فراوانی در مورد جایگاه عهد بین‌المللی از منظر جنبه‌های اجرایی یا تقنینی آن در گرفته است که تعریف و تبیین مفهومی چنین موافقت‌نامه‌هایی می‌تواند پاسخگوی بسیاری از ابهامات موجود باشد.

کلیدواژه‌ها: موافقت‌نامه بین‌المللی، موافقت‌نامه اجرایی، تصویب، حقوق بین‌الملل، اصول ۷۷ و ۱۲۵ قانون اساسی.

مقدمه

گرچه نظریات تفسیری شورای نگهبان در تبیین حدود و ثغور موافقت‌نامه‌های بین‌المللی مشمول نظارت مجلس شورای اسلامی راهگشا بوده است؛ با این حال همچنان تشتت و اختلاف آرا در میان حقوقدانان در مورد تعریف عهد بین‌المللی و ملاک‌ها و سازوکارهای نظارتی مجلس بر آن (موضوع اصول ۷۷^(۱) و ۱۲۵^(۲)) احساس می‌شود.

مشروح مذاکرات قانون اساسی گواه بر آنست که مقصود تدوین‌کنندگان اصول یادشده حصر عناوین نبوده است. بر این اساس، درج عنوان «قراردادهای بین‌المللی» به جهت وسعت شمول آن بوده است و منظور آن بوده که تا حد امکان عناوینی به کار رود تا عموم موافقت‌نامه‌های بین‌المللی - بدون آنکه معنای خاص هر اصطلاح مقصود بوده باشد - را در بر بگیرد.^(۳) تمثیلی بودن عناوین به کار رفته در اصول مزبور و اطلاق شأن تصویبی مجلس شورای اسلامی به برخی دغدغه‌های اجرایی دامن زده که نظریات شورای نگهبان با ارائه ضابطه نوعی و موردی نقش مؤثری در رفع ابهام از این مسئله داشته است که با تنقیح مناط از آن‌ها می‌توان به ضابطه کلی اصول مزبور دست یافت. به نظر می‌رسد حل این معما در گرو یافتن جهت «بین‌المللی» موافقت‌نامه‌ها بوده که در این راستا توسل به دو معیار شکلی (با توجه به طرف‌های قرارداد) و ماهوی (محتوای قرارداد و قانون حاکم) است؛ بدین صورت که بین‌المللی بودن موافقت‌نامه، نتیجه انعقاد آن از جانب تابعان حقوق بین‌الملل و ایجاد تعهدات بین‌المللی بر اساس حاکمیت حقوق بین‌الملل دانسته شود.

در این پژوهش تلاش بر آن است تا با رویکردی استنتاجی ابتدا مفاهیم و مسائل موضوعی طرح و بررسی شود تا در پی آن به امور حکمی و ارائه نظریه و معیاری کلی دست یابیم. از آنجا که تعریفی از موافقت‌نامه بین‌المللی در مجموعه قوانین داخلی به عمل نیامده، ابتدا مفهوم معاهده که موضوع نظارت است، باید تبیین شود. جایگاه معاهدات در نظم حقوقی کشور نیز در بحث حاضر حائز اهمیت است و چه از لحاظ اجرای عهد و چه از حیث تشخیص محدوده قانونگذاری داخلی مداخلیتی تام دارد. بنابراین، در بخش نخست این مقاله به بازشناسی مفهومی معاهدات بین‌المللی می‌پردازیم و در بخش بعد، جایگاه معاهدات را در نظام داخلی بررسی می‌کنیم. در بخش سوم، فرآیند انعقاد و تصویب قراردادهای بین‌المللی و صلاحیت قوا در این رابطه مورد ارزیابی قرار می‌گیرد.

۱- بازشناسی مفهوم معاهده

ماده ۲ کنوانسیون ۱۹۶۹ وین راجع به حقوق معاهدات^(۴) بیان می‌دارد:

«۱. از نظر عهدنامه حاضر: الف - «معاهده» عبارت است از یک توافق بین‌المللی که بین کشورها به صورت کتبی منعقد شده و مشمول حقوق بین‌الملل باشد، صرف‌نظر از عنوان خاص آن و اعم از اینکه در سندی واحد یا در دو یا چند سند مرتبط به هم منعکس شده باشد.»

این کنوانسیون در ماده ۳ به‌طور ضمنی به وجود اشکال دیگری از توافقات بین‌المللی اذعان داشته، اما متعرض آن‌ها نشده است. چنانکه امروزه در حقوق بین‌الملل موجود تردیدی در صلاحیت انعقاد معاهدات بین‌المللی از سوی سازمان‌های بین‌المللی وجود ندارد.^(۵) بنابراین، معاهده بین‌المللی در قاموس حقوق بین‌الملل^(۶) توافقی است میان تابعان حقوق بین‌الملل که متضمن حقوق و تعهداتی بر طرف‌های معاهده به موجب حقوق بین‌الملل است. به دیگر سخن، یکی از شروط بین‌المللی دانستن معاهده آن است که ماهیت تعهد تحت حاکمیت حقوق بین‌الملل باشد. از این رو، موافقتنامه‌ها یا قراردادهایی که تحت حاکمیت حقوق داخلی کشورها قرار می‌گیرند از شمول این تعریف خارج خواهند بود. گفتنی است که در دکترین و رویه قضایی بین‌المللی اتفاق نظر وجود دارد که عنوان یک قرارداد و یا توافق بین‌المللی، تعیین‌کننده ماهیت آن نیست. (میرعباسی، ۱۳۷۷: ۲۸؛ بلدسو، ۱۳۷۵: ۴۰۰) چنانکه دیوان بین‌المللی دادگستری بیان داشته است که تعهد بین‌المللی به هر شکل ممکن است ایجاد گردد، اعم از آنکه در قالب معاهده یا اعلامیه یا پروتکل و ... بیان گردیده باشد. (فلسفی، ۱۳۸۳: ۱۰۸)^(۷) البته به‌طور معمول در نظام بین‌المللی با توجه به ماهیت، شکل و اهمیت توافق عناوین خاصی بکار گرفته می‌شود. به عنوان مثال، غالباً اسناد مؤسس نهادهای بین‌المللی را «منشور» نامیده، معاهدات چندجانبه منعقد شده در سازمان‌های بین‌المللی را «کنوانسیون» و توافقات بعدی و منضم به کنوانسیون را «پروتکل» می‌نامند. معاهدات بر اساس تشریفات انعقاد به دو دسته رسمی یا تشریفاتی و ساده یا اجرایی^(۸) تقسیم شده‌اند. موافقت‌نامه‌های ساده به خلاف موافقت‌نامه‌های تشریفاتی پیمان‌هایی هستند که انعقاد آن‌ها تابع هیچ‌گونه تشریفاتی نیست و بدون دخالت صریح رئیس کشور و بی‌آنکه مرحله تصویب را بگذرانند با امضای دولتمردان یا نمایندگان دیپلماتیک به صورت مبادله نامه، مبادله یادداشت، تفاهم‌نامه و غیره اعتبار می‌یابند. موافقت‌نامه‌های ساده اغلب

به مسائل فنی و اجرایی می‌پردازند که در حیطة وظایف و صلاحیت قوه مجریه قرار دارند. فایده ساده کردن تشریفات انعقاد معاهده، اجرای فوری آنها، بدون درگیر شدن در نهادهای بروکراتیک داخلی است. (فلسفی، ۱۳۸۳: ۱۰۲-۱۰۰)^(۹) در مباحث آتی به تأثیر این تفکیک در تبیین حدود صلاحیت‌های قوا در نظام حقوقی ایران خواهیم پرداخت.

۲- جایگاه معاهدات در نظام حقوقی ایران

با ملاحظه رویکردهای کشورهای معاهدات و به‌طور کلی‌تر منابع حقوق بین‌الملل، می‌توان به دو نظام کلی رهنمون شد. رویکرد یگانگی و وحدت نظام حقوقی داخلی و بین‌المللی^(۱۰) که در الزام منابع حقوق داخلی و حقوق بین‌المللی تمایزی قائل نمی‌شود، به عبارت دیگر، به تعهدات ناشی از معاهدات و عرف بین‌المللی لازم‌الاجرا در مورد آن کشور، همان اعتبار اعطاء می‌شود که در مورد قوانین داخلی مقرر شده است. در مقابل، رویکرد دوگانگی نظم حقوق داخلی از حقوق بین‌الملل،^(۱۱) حقوق داخلی و بین‌المللی را دو نظام منفک به‌شمار می‌آورد.

برای یافتن جایگاه معاهدات و به‌طور کلی رویکرد نظام حقوقی ایران نسبت به مقررات معاهداتی می‌بایست مقررات پراکنده‌ای را مورد بررسی قرار داد. ماده ۹ قانون مدنی عهود بین‌المللی را در حکم قانون دانسته است.^(۱۲) حال می‌بایست مفهوم در حکم قانون بودن را بررسی کرد که آیا بیانگر فرقی عملی میان قانون و معاهده است؟ آیا «در حکم قانون» مانند مواردی است که به‌دلیل تعمیم احکام وضع‌شده برای یک موضوع به موضوعی دیگر صورت می‌گیرد؛ چنانکه وضع حکم در موضوع نخست اصالتاً بوده و در دیگری نه به‌سبب موضوع که به اعتبار تعمیم حکم است؟^(۱۳) ظاهر امر آن است که معاهده‌ای که به‌صورت لایحه تقدیم مجلس شده و فرآیند قانونگذاری داخلی را طی می‌کند و ابلاغ و منتشر می‌شود، چیزی غیر از قانون نیست و خود واجد احکام و آثار قانون خواهد بود. حال باید دید که آیا امضای رئیس‌جمهور وفق اصل ۱۲۵ با آنچه حسب اصل ۱۲۳^(۱۴) و در مقام ابلاغ مصوبات مجلس صورت می‌گیرد تفاوتی هست؟

تردید نیست که به‌موجب این دو اصل دو نوع امضا صورت می‌گیرد؛ رئیس‌جمهور بر اساس اصل ۱۲۳ شأنی تشریفاتی دارد^(۱۵) گوآنکه نمی‌تواند همانند اصل ۱۲۵ این امضا را به نماینده خود واگذارد اما وی در مقام اجرای اصل ۱۲۵ حائز نقشی رسمی است و

طبعاً می‌تواند با اعمال صلاحدید و اختیارات قانونی خود از امضای مصوبه مجلس سر باز بزند. با جمع این دو اصل به نظر می‌رسد می‌بایست تصویب مجلس را مصوبه‌ای قلمداد کرد که بر طبق اصل ۱۲۳ همچنان مراحل قانونی را طی نکرده است؛ چه اینکه از مراحل قانونی تصویب معاهده، امضای رئیس‌جمهور است. بنابراین، امضا و ابلاغ مصوبه مجلس در خصوص الحاق به یک پیمان بین‌المللی (وفق اصل ۱۲۳) منوط به امضای رئیس‌جمهور یا نماینده وی طبق اصل ۱۲۵ خواهد بود. از سوی دیگر، اصل ۱۶۷ قانون اساسی قاضی را مکلف به استناد به قوانین مدون ساخته است و در این میان اثری از عهود بین‌المللی یا آنچه «در حکم قانون» خوانده می‌شود، نیست. این امر را می‌توان مؤیدی بر تفسیر بالا دانست که معاهده بین‌المللی که مراحل تصویب و ابلاغ را بر اساس مقررات نظام حقوقی داخلی طی می‌کند، در زمره قوانین مدون در خواهد آمد. البته در این معنا الزامات داخلی از تعهدات بین‌المللی مجزا می‌شوند، چنانکه ممکن است معاهده‌ای به صرف امضای رئیس‌جمهور مطابق اصل ۱۲۵ که به معنای اعلام التزام کشور به مفاد آن موافقتنامه است، موجبات تعهد کشور را فراهم آورد، حال آنکه به سبب عدم طی تشریفات داخلی نتواند مستند حکم قاضی قرار گیرد زیرا قاضی بر اساس قانون حکم می‌کند. با این حال به نظر نمی‌رسد اراده قانونگذار بر این تفسیر استوار باشد، زیرا در مواردی عهود بین‌المللی در کنار قوانین مخصوصه^(۱۶) موجب حق و تکلیف دانسته شده است. اما عهود بین‌المللی فی‌نفسه به دلالت اصل ۱۶۷ نمی‌توانند مستند حکم دادگاه و موجب حق و تکلیفی برای اشخاص طرف دعوا شوند، بلکه شرط استناد به مقررات عهدنامه، جذب معاهده در نظام حقوقی داخلی و صورت‌بندی آن به شکل قانون مدون داخلی خواهد بود.

مسئله دیگر آن است که در صورت تعارض قوانین داخلی با مقررات معاهداتی کدام قواعد حل تعارض مورد توجه قرار خواهند گرفت: آیا قاضی می‌تواند قانون مؤخر را نسخ مقررات یک معاهده تلقی کند؟ و اساساً آیا قانونگذار می‌تواند قانونی برخلاف معاهده تصویب کند و مقررات معاهده را نسخ کند؟

در پاسخ به این مسائل، سه رهیافت متفاوت قابل پی‌گیری خواهد بود: در صورتی که معاهدات بین‌المللی هم‌عرض با قوانین داخلی تلقی شوند، تعارض میان این دو دسته قواعد، مشمول اصل کلی نسخ قانون مقدم توسط قانون مؤخر خواهد بود و هرگاه از قید «در حکم قانون» برتری قوانین داخلی نسبت به معاهدات برداشت شود، تعارض احتمالی

به نفع قوانین داخلی حل خواهد شد. در برداشتی دیگر گفته می‌شود از آنجا که معاهده بین‌المللی حاصل توافق و تفاهم اراده‌های دو یا چند جانبه است نمی‌تواند با اراده یکی از طرفین معاهده - بی آنکه معاهده چنین اختیاری را به او داده باشد - فسخ شود اما عکس این فرض ممکن است یعنی، اراده یک‌جانبه می‌تواند با اراده‌های دو یا چندجانبه نسخ شود. بنابراین، باید نتیجه گرفت که معاهده بین‌المللی برتر از قوانین داخلی است و در نتیجه، ماده ۹ قانون مدنی باید به گونه‌ای تفسیر شود که مغایر با این قواعد برتر نباشد. (شریعت باقری، ۱۳۹۰: ۲۷۹) نظر اخیر اگرچه از این بابت که امکان نسخ مقررات پیشین توسط معاهده مؤخر را مطرح می‌سازد، درست است اما در رسیدن به رهیافت برتری معاهده نسبت به قوانین داخلی قابل خدشه به نظر می‌رسد زیرا این‌گونه نیست که صرف اراده دولت‌های طرف موافقتنامه بین‌المللی بتواند موجب نسخ مقررات داخلی مغایر گردد بلکه انعقاد معاهده بین‌المللی به دلالت اصول ۷۷ و ۱۲۵ در گرو تصویب قوه مقننه است و از این رو، معاهده‌ای می‌تواند ناسخ مقررات داخلی گردد که به صورت یک ماده واحده تأیید قانونگذار را کسب کند. ماده ۹۷۴ قانون مدنی نیز در رد رهیافت اخیر می‌تواند مورد استناد قرار گیرد که بیان می‌دارد: «مقررات ماده ۷ و مواد ۹۶۲ تا ۹۷۴ این قانون تا حدی به موقع اجرا گذارده می‌شود که مخالف عهود بین‌المللی که دولت ایران آن را امضا کرده و یا مخالف با قوانین مخصوصه نباشد». در واقع با توجه به اصل تفسیر مفید، اگر در نظر قانونگذار مقررات معاهداتی و عهود بین‌المللی بر قوانین داخلی تفوق داشتند بیان فوق یعنی، عدم نسخ مقررات معاهداتی متزاحم آن هم در خصوص چند مقررده خاص دلیلی موجه نداشت. از سوی دیگر، از نظر اصولی منعی در وضع قوانین مغایر با تعهدات بین‌المللی به نظر نمی‌رسد اگرچه چنین اقدامی از نظر بین‌المللی متخلفانه بوده و موجب مسئولیت بین‌المللی خواهد بود. مگر آنکه چنین مصوباتی از نظر شرعی مغایر با اصل وفای به عهد قلمداد شده و از این جهت مورد ایراد فقهای شورای نگهبان قرار گیرد.

۳- فرایند انعقاد و تصویب قراردادهای بین‌المللی

۳-۱- صلاحیت قوه مقننه

شأن قانونگذاری مجلس شورای اسلامی در چارچوب اصول قانون اساسی عام است و می‌تواند در عمومات قانون وضع کند.^(۱۷) در این میان، سیستم تفکیک قوا عدم دخالت در

امور اختصاصی هر قوه را ایجاب می‌کند، بنابراین یکی از محدودیت‌های تقنین، عدم مداخله در امور اجرایی است. حال چنانچه معاهدات ساده و قراردادهای بازرگانی دولت در شأن امور تصدی را در زمره امور اجرایی بدانیم، آیا وضع قانون در مورد نظارت تصویبی مجلس در این مورد ممکن خواهد بود؟

اهمیت برخی قراردادها که در راستای امور تجاری و تصدی‌گری دولت با شرکت‌ها و اشخاص خصوصی خارجی منعقد می‌شود، و آثار عمده برخی از این قراردادها بر منافع کشور قابل انکار نیست، اما این مسئله جای بررسی دارد که نظارت مجلس بر چنین قراردادهایی مطابق قوانین و مقررات فعلی به چه صورت است و چنانچه نتوان آن‌ها را در پرتو اصول ۷۷ و ۱۲۵ قراردادهایی بین‌المللی تلقی کرد آیا سازوکارهای نظارتی دیگری در اختیار قوه قانونگذاری کشور خواهد بود؟

چنانکه پیش‌تر گفته شد، معاهدات بین‌المللی را می‌توان با دو ضابطه شکلی و ماهوی سنجید؛ ضابطه نخست با صورت و طرف‌های معاهده مرتبط است و ضابطه دیگر ماهیت و مضمون تعهدات و قانون حاکم بر آن را مورد توجه قرار می‌دهد. دیوان بین‌المللی دادگستری در قضیه شرکت نفت ایران و انگلیس ضابطه شکلی را که ظهور و بدهت بیشتری داشته، اتخاذ کرده و قرارداد امتیاز نفت میان دولت ایران و شرکت خصوصی انگلیسی را به دلیل فقدان وصف معاهده یا موافقت‌نامه بین‌المللی، خارج از صلاحیت موضوعی خود دانست با این استدلال که قرارداد مکتوب و بین‌الدولی نبوده و مطابق ماده ۱۸ میثاق جامعه ملل (که در آن زمان مجری بوده است) به ثبت نرسیده است. (ICJ Reports, 1952: 98)

برخی با تفکیک میان معاهدات و قراردادهای بین‌المللی قائل به خروج دسته اخیر از شمول اصول ۷۷ و ۱۲۵ شده‌اند؛^(۱۸) با این حال، چنین تمایزی نمی‌تواند در مقام تفسیر این اصول مبنا قرار گیرد زیرا در این اصول صراحتاً عنوان «قراردادها» بکار رفته است. همچنین، توسل به ملاک اعمال حاکمیتی یا تصدی‌گری دولت،^(۱۹) به تنهایی نمی‌تواند مبنای تشخیص قراردادهای بین‌المللی در چارچوب اصول ۷۷ و ۱۲۵ قانون اساسی تلقی گردد. شورای نگهبان در پاسخ به این پرسش که «آیا قراردادهایی که برای انجام معامله بین وزارتخانه، سازمان تابعه و یا شرکت دولتی ایران از یک طرف، با شرکت و مؤسسات دولتی خارجی از طرف دیگر منعقد می‌شود، قرارداد بین‌المللی محسوب و مشمول اصل

فوق‌الذکر می‌باشد؟» در نظریه تفسیری شماره ۲۰۰۹ اعلام (مورخ ۱۳۶۳/۸/۱۶) می‌دارد: «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 موقوف به تصویب مجلس شورای اسلامی بنماید.»

از صدر نظریه تفسیری مذکور برمی‌آید که شورای نگهبان به‌درستی قراردادهای وزارتخانه‌ها و دیگر سازمان‌های دولتی را در حکم قرارداد دولت شناخته است و از طرف دیگر، شرکت‌های دولتی^(۲۰) را که دارای شخصیت حقوقی مستقل باشند، نهادهایی و رای عنوان دولت تلقی کرده است. اما قسمت ذیل نظریه به امکان نظارت تصویبی موردی مجلس بر قراردادهای دولت و اشخاص حقوقی خصوصی خارجی اشاره دارد. در اینجا این سؤال طرح می‌شود که مبنای چنین امکانی به چه صورت قابل تحلیل است.

اصل هفتاد و یکم قانون اساسی اعلام می‌دارد: «مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند». این محدودیت در اصل بعدی نیز تأکید شده است که مجلس نمی‌تواند قوانینی در مغایرت با قانون اساسی وضع کند. حال باید دید محدوده‌های قانونگذاری مقرر در قانون اساسی که با بحث حاضر ارتباطی وثیق و مهم دارند و استثنائات کلی یا موردی قانون اساسی بر صلاحیت قانونگذاری مجلس کدام‌اند.

۲-۳- صلاحیت قوه مجریه

اصل ۵۷ قانون اساسی^(۲۱) ساختار کلی نظام و قوای کشور را در چارچوب قوای مقننه، مجریه و قضاییه مقرر کرده و این قوا را مستقل از یکدیگر دانسته و در اصول بعدی مراجع و طرق اعمال هر یک از قوا را معرفی کرده است. بنابراین اولین و مهم‌ترین محدودیت بر صلاحیت هر یک از قوا، دخالت در اموری است که در صلاحیت قوه دیگر تعریف شده است و در نتیجه مجلس حق دخالت در امور اجرایی یا قضایی را نخواهد داشت. نکته قابل توجه اینکه اصل ۷۷ قانون اساسی ذیل مبحث اختیارات و صلاحیت مجلس شورای اسلامی درج شده و اصل ۱۲۵ در فصل مربوط به قوه مجریه طرح شده است.

حال می‌توان این پرسش را مطرح کرد که آیا موافقت‌نامه‌هایی که در اصطلاح اجرایی یا ساده خوانده می‌شوند، ماهیتاً اجرایی و در صلاحیت اختصاصی قوه مجریه‌اند؟ آیا این مسئله یکی از مواردی است که صلاحیت مجلس را تخصیص و تحدید کرده و آن را باید استثنایی بر نظارت تصویبی مجلس موضوع اصول ۷۷ و ۱۲۵ دانست یا برعکس با توجه به اهمیت موضوع آن‌ها را استثنایی بر صلاحیت اختصاصی قوه مجریه دانست و آن را در صلاحیت مشترک قوای مقننه و مجریه قلمداد کرد؟ پاسخ به این سؤالات در گرو تحلیل بیشتر ماهیت موافقت‌نامه‌های اجرایی است که در بند بعد به آن می‌پردازیم.

۱-۲-۳- امضای موافقت‌نامه‌های اجرایی

موافقت‌نامه‌های ساده یا اجرایی موافقت‌نامه‌های بین‌المللی (در معنای حقوق بین‌الملل عمومی) غیر تشریفاتی هستند به عبارت دیگر، انعقاد آن‌ها تابع تشریفات تصویب نیست و به صرف امضا، نهایی و اجرایی می‌شوند. اما بین‌المللی دانستن یک موافقت‌نامه در نظام حقوقی ایران مشروط به انعقاد آن میان تابعان حقوق بین‌الملل و ایجاد تعهد بر کشور است. به دیگر سخن، ضابطه ایجاد حق و تکلیف که معنای دیگر ایجاد تعهد است، یکی از شاخص‌های شناسایی موافقت‌نامه‌هایی است که تحت نظارت استصوابی مجلس قرار می‌گیرند. بنابراین، اگر منظور از موافقت‌نامه اجرایی توافقی باشد که حاوی تعهدات حقوقی نباشد، در اینکه قوه مجریه دارای صلاحیت انحصاری در انعقاد آن‌ها باشد، منعی به نظر نمی‌رسد.

ماده ۱ آیین‌نامه چگونگی تنظیم و انعقاد توافقات بین‌المللی (موضوع تصویب‌نامه مورخ ۱۳۷۱/۳/۹) توافق حقوقی را توافقی دانسته است «ناشی از روابط بین‌المللی که به موجب آن، دستگاه دولتی در مقابل دولت، مؤسسه و شرکت دولتی خارجی یا مجامع، شوراها و سازمانهای بین‌المللی، ملتزم به امری شود و دارای آثار و ضمانت اجرای حقوقی باشد» و بر این اساس، توافق حقوقی در مواردی که نیازمند تصویب مجلس شورای اسلامی باشد را «توافق حقوقی تشریفاتی» قلمداد کرده و سایر موارد را «توافق حقوقی ساده» به شمار آورده است. موافقت‌نامه‌های اجرایی منعقد شده با دولت‌ها یا سازمان‌های بین‌المللی کاملاً در حیطه اختیارات قوه مجریه که از آن جمله اداره روابط بین‌المللی است، قرار می‌گیرند، اما قراردادهای خارجی (با اشخاص خصوصی خارجی) در زمره روابط بین‌المللی قرار نمی‌گیرند و امکان وضع قانون عادی به سبب نظارت بر آن‌ها وجود دارد.^(۲۲) اما به نظر می‌رسد در مورد موافقت‌نامه‌های ساده یا اجرایی، امکان نظارت تصویبی مجلس

نه به طور کلی که به طور موردی نیز ممکن نیست، زیرا دخالت در امور اجرایی تلقی می‌شود. بدیهی است که حوزه اقتدار دولت در عقد چنین موافقت‌نامه‌هایی در چارچوب اصول اساسی و اختیارات قانونی است و چنانچه در این زمینه از اصول بنیادین و اساسی قانونی تخطی صورت گیرد، کشور در قبال آن متعهد نخواهد بود. به علاوه، قراردادهای زمینه‌ساز سلطه‌گری یا سلطه‌پذیری به علت مغایرت با اصول محوری و اساسی نظام جمهوری اسلامی ایران محکوم به بی‌اعتباری خواهند بود و کشور در قبال آن‌ها تعهدی نخواهد داشت. این مسئله در عهدنامه وین نیز مورد توجه قرار گرفته است.^(۲۳)

همچنین، در صورتی که موافقت‌نامه‌های اجرایی در حیطه صلاحیت اختصاصی قوه مجریه دانسته شود، نمی‌توان آن را مشمول اصل ۱۳۸ قانون اساسی که ناظر به اطلاع رئیس مجلس از مصوبات و آیین‌نامه‌های هیأت وزیران است، دانست زیرا موارد مذکور در اصل ۱۳۸ قانون اساسی حصری است و نظارت ریاست مجلس به موجب اصل ۱۳۸ قانون اساسی تنها در موارد چهارگانه (تصویب‌نامه یا آیین‌نامه‌های وضع‌شده در مورد اجرای قوانین، انجام وظایف اداری، تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری) ممکن خواهد بود.^(۲۴)

عدم شمول اصل ۷۷ بر قراردادهای تجاری میان دولت (و ارگان‌های آن) و اشخاص خصوصی خارجی به معنای فقدان سازوکار دیگر در جهت جلوگیری از اجحاف‌ها یا سوء استفاده احتمالی طرف مقابل نیست.^(۲۵) برای مثال در ماده واحده قانون نحوه نظارت مجلس شورای اسلامی بر انعقاد قراردادها در دستگاه‌های اجرایی (مصوب ۱۳۸۱/۷/۲۹) نظارت استطلاعی یا اطلاعی مجلس بر قراردادهای خارجی کلیه دستگاه‌های دولتی با ارزش بیش از بیست میلیون دلار مقرر شده است.^(۲۶) در ماده واحده دیگری، دولت به اخذ مجوز مجلس در دو قرارداد مصداق مواد ۱۲۴ و ۱۳۰ قانون برنامه سوم توسعه مکلف شده است.^(۲۷)

مجلس در مورد قراردادهای غیر بین‌المللی (در معنای به‌کار رفته در اصول قانون اساسی)، هم امکان نظارت استصوابی موردی را دارد و هم می‌تواند از نظارت اطلاعی برخوردار شود، چنانکه قراردادهای بالای ۲۰ میلیون دلار به موجب قانون انعقاد قراردادهای بین‌المللی تحت نظارت اطلاعی مجلس قرار گرفته است. همچنین با بهره‌گیری از حق تحقیق و تفحص (اصل ۷۶) و دیگر مجاری قانونی مانند سؤال (اصل ۸۸) و استيضاح (اصل ۸۹) نیز می‌تواند از مفاد قراردادها اطلاع کسب کند یا به آن‌ها واکنش نشان دهد.

بر اساس ماده ۵ قانون نفت (مصوب ۱۳۶۶/۷/۹)^(۲۸)، در قراردادهایی که وزارت نفت ایران با دولت‌ها در موضوعات نفتی منعقد می‌کند، بر اساس اصل ۷۷ قانون اساسی عمل خواهد شد. این مقررۀ مثال نقض و دلیلی است که نه حاکمیتی یا تصدی‌گری اعمال دولت می‌تواند ملاک تشخیص معاهدات مشمول اصول اساسی باشند و نه ایجاد تعهد به معنای عام آن، زیرا این قراردادها هم تصدی‌گری و هم بین‌الدولی‌اند و موجب ایجاد حقوق و تعهدات نیز می‌شوند. بنابراین تنها صورتی که می‌تواند از این مقررۀ تفسیری مفید ارائه دهد، آن است که چنانچه قرارداد مزبور تابع نظامات و مقررات حقوق بین‌الملل و موجد تعهد بین‌المللی کشور شود، بی‌شک در پرتو قراردادهای بین‌المللی و مشمول اصول اساسی قرار می‌گیرند و در غیر این صورت، از زمرۀ موافقت‌نامه‌های بین‌المللی خارج می‌شوند.

۲-۲-۳- تصویب معاهدات به موجب مصوبه شورای عالی امنیت ملی

وضعیت خاص شورای عالی امنیت ملی نیز در قانون اساسی ممکن است وضعیتی استثنایی بر اصل نظارت مجلس شورای اسلامی تلقی شود. چنانکه مطابق ذیل اصل ۱۷۶ قانون اساسی، مصوبات این شورا پس از تأیید مقام رهبری قابل اجراست و قبول نظارت استصوابی مجلس بر مصوبه‌ای که برای مثال الحاق به معاهده یا سازمانی دفاعی - امنیتی منطقه‌ای یا خرید تجهیزات دفاعی را مقرر داشته باشد، این امر را لغو می‌سازد. اصولاً ساز و کارهای تصویب معاهدات بین‌المللی (هرگاه تصویب شرط الحاق و پذیرش باشد) موکول به حقوق داخلی هر کشور است. بنابراین تصویب یک کنوانسیون به موجب اصل ۱۷۶ از نظر حقوق بین‌الملل قابل خدشه به‌نظر نمی‌رسد.

۳-۲-۳- توافقات بعدی و ایراد شرط بر معاهدات

مسئلهٔ دیگر در مورد امکان ایراد شرط^(۲۹) بر معاهدات در مرحلهٔ امضای نهایی است. مادهٔ ۱۹ عهدنامهٔ وین ۱۹۶۹ اعلام داشته است که: «یک کشور هنگام امضا، تنفيذ، قبولی، تصویب یا الحاق به یک معاهده می‌تواند ایراد شرط نماید».^(۳۰)

شورای نگهبان در نظریهٔ تفسیری ۹۹۹۳ (مورخ ۱۳۶۲/۹/۸) بیان داشته است:

«۱- در هر مورد عمل دولت یا هر مقام مسئولی به استناد تصویب مجلس شورای اسلامی انجام می‌شود، فقط در محدودهٔ مصوبه قانونیت دارد و خارج از آن محدوده جزئاً و کلاً به تصویب مجلس شورای اسلامی نیاز دارد؛

۲- ...

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.»

رئیس‌جمهور مطابق اصل ۱۲۵ نقش تشریفاتی را ندارد^(۳۱) و تصویب مجلس الزامی بر وی برای امضای معاهده ایجاد نمی‌کند، بلکه آن را می‌توان مقدمه لازم برای الحاق به معاهده بین‌المللی تلقی کرد و از طرف دیگر، در مرحله امضا و الحاق نیز امکان ایراد شرط و تحدید تعهدات و آثار قواعد مندرج در معاهده وجود دارد. در این صورت قبول ماهیت تقنینی و موکول کردن پذیرش شرط در نظام داخلی به تصویب مجلس، دور و تسلسلی منطقی به بار خواهد آورد. از این رو به نظر می‌رسد با توجه به ضابطه ایجاد حق و تکلیف که در خصوص مرز اجرا و تقنین مطرح شد، به این نتیجه رهنمون خواهیم شد که تحدید و کاهش تعهدات از الزامات و ضروریات قانونگذاری نیست. ضمن آنکه عنوان توافق یا قرارداد بر شرط یا حق تحفظ به دلیل یکطرفه بودن آن تعلق نمی‌گیرد. بنابراین ایراد شرط در مرحله امضای نهایی به موافقت بعدی مجلس نیازمند نخواهد بود. همین استدلال در مورد فسخ قرارداد به جهت یکطرفه بودن آن قابل استناد است، اما تأثیر حقوق و تکالیف از این عمل که در حیطه امور قانونگذاری قرار می‌گیرد، مانع از تسری حکم قبل در این مورد می‌شود. همچنین است، توافق بر اقاله قراردادهای بین‌المللی که فی‌نفسه فاقد یکی از شروط بین‌المللی بودن موافقات است و بنا بر قاعده از شمول اصول ۷۷ و ۱۲۵ خارج می‌شود، اما متأثر شدن حقوق و تکالیف دولت و ملت راه را بر نفوذ چنین تفسیری می‌بندد.

مسئله دیگر آن است که شورای نگهبان در نظر تفسیری خود تصویب مجلس را پس از انعقاد معاهده دانسته^(۳۲) که به معنای تصویب پس از امضای مقدماتی است و نه پس از امضای نهایی. در واقع، رأی موافق مجلس تنها بخشی از فرایند تصویب معاهده است و بر طبق اصل ۱۲۵ قانون اساسی، معاهده پس از امضای نهایی رئیس‌جمهور از نظر دولت جمهوری اسلامی ایران تصویب شده تلقی می‌گردد و کشور رسماً در قبال آن التزام خود را اعلام می‌نماید.^(۳۳)

پرسش اینجاست که در صورت پذیرش امکان ایراد شرط از جانب دولت در مرحله پس از تصویب، تفاوت اسناد پذیرفته‌شده به چه صورت خواهد بود؟ آیا شرط دولت تنها

تعهدات بین‌المللی کشور را متأثر می‌سازد و در حقها و تکالیف داخلی مؤثر و قابل استناد نخواهد بود؟ به نظر پاسخ به این پرسش مثبت خواهد بود زیرا ایراد شرط ماهیتی ایقاعی دارد و تحت عنوان معاهده که ماهیتاً عقد است و حسب تعریف آن دست کم دوجانبه است نمی‌گنجد و از سوی دیگر فاقد ویژگی لازم موافقتنامه‌های مشمول اصول ۷۷ و ۱۲۵ یعنی، تحمیل تعهدی بر کشور می‌باشد چه اینکه شرط بر طبق تعریف آن، موجب تحدید آثار تعهدات مندرج در معاهده نسبت به طرف شرط‌گذار است. با پذیرش این رهیافت به نظر می‌رسد ناگزیر از قبول فرض دوگانگی نظام حقوق داخلی و بین‌المللی خواهیم بود، زیرا قضات در مقام رسیدگی قضایی مطابق قانون اساسی بر اساس قوانین مدونه به صدور حکم و حل و فصل دعاوی می‌پردازند و نه سند تصویبی که وفق اصل ۱۲۵ از امضای رئیس‌جمهور گذشته است. چه اینکه امضای رئیس‌جمهور در اصل ۱۲۵ تمام‌کننده تشریفات تصویب بین‌المللی معاهده و به مثابه امضای سند تصویب معاهده بوده و با امضای رئیس‌جمهور در راستای ابلاغ و انجام تشریفات وضع قانون داخلی متفاوت است. تصویب معاهده بین‌المللی و وضع قانون داخلی در بررسی عهود در مجلس به‌گونه‌ای همزمان و توأمان صورت می‌پذیرند، زیرا بررسی آن مستلزم تقدیم لایحه‌ای از طرف دولت و تصویب آن به صورت ماده واحده انجام می‌شود. اما در مورد امضا وضع به گونه‌ای متفاوت است؛ امضای رئیس‌جمهور یا نماینده وی در اصل ۱۲۵ ناظر به امضای موافقت‌نامه در سطح بین‌المللی (به عنوان سند تصویب‌نامه) و ابراز التزام به مفاد آن است که متفاوت از تشریفات امضای رئیس‌جمهور به عنوان ابلاغ و انتشار قانون داخلی است.^(۳۴) چنانکه این امر قائم به شخص رئیس‌جمهور بوده و قابل تفویض به نماینده وی نیست.

نتیجه‌گیری

اجمال مفهومی موافقت‌نامه‌ها و قراردادهای بین‌المللی در قانون اساسی باعث بروز برخی ابهامات در خصوص قلمرو شمول اصل ۷۷ و مآلاً قلمرو صلاحیت دولت و مجلس در انعقاد و نظارت بر توافقات دولت در سطح بین‌المللی شده است و شورای نگهبان نیز به عنوان مقام مفسر قانون اساسی به ارائه تعریفی جامع و مانع از مفهوم مزبور مبادرت نکرده است اما، به خوبی در نظریات خود حدود و ثغور مفاهیم مزبور را تبیین کرده است. از جمع این نظریات می‌توان نتیجه گرفت که اولاً، موافقت‌نامه بین‌المللی میان تابعان

حقوق بین‌الملل (دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی دارای شخصیت حقوقی) منعقد می‌شود و ثانیاً، موجد تعهدی بر دولت جمهوری اسلامی است. بنابراین، موافقت‌نامه بین‌المللی مشمول اصول ۷۷ و ۱۲۵ قانون اساسی منوط به احراز دو شرط شکلی و ماهوی یعنی بین‌الدولی و تعهدآور بودن است و عنوان چنین توافقی از لوازم و شرایط آن نیست.^(۳۵) قانونگذار اساسی موافقت‌نامه‌هایی را که واجد وصف بین‌المللی و دارای شرط تعهدآوری باشند در پرتو اصول ۷۷ و ۱۲۵ و تحت چتر حمایتی و نظارتی مجلس شورای اسلامی قرار داده است. مع الوصف، به نظر می‌رسد مفهوم تعهدآوری معاهده، ایجاد تعهد بین‌المللی است که آن نیز برخاسته از مقررات حقوق بین‌الملل است. بنابراین قراردادهایی که تحت حاکمیت حقوق داخلی منعقد می‌شوند، از ایجاد چنین تعهدی ناتوان خواهند بود.

با گسترش و شتاب فزاینده ارتباطات بین‌المللی، فوت وقت موجب از دست دادن فرصت در برخی زمینه‌ها می‌شود. جلب حداکثری منافع کشور از طریق توافقات بین‌المللی از یک سو، چالاک‌ی و هموار بودن مسیر قوه اجرایی و دستگاه سیاست خارجی را اقتضا کرده و از سوی دیگر، دقت و کارشناسی بودن چنین قراردادهایی را ایجاب می‌کند. این مهم در پرتو تعامل و همکاری قوای مقننه و مجریه میسر می‌شود. این مسئله موجب شده تا برخی از این توافقات به دلیل اهمیت تعهدات و آثار آنها به مساعی مشترک قوا و مشارکت هر دو قوه واگذار شده و برخی دیگر بنا به ماهیت و مقتضای خود در صلاحیت قوه اجرایی نهاده شده‌اند. بدیهی است که قراردادهای خارجی دولت حتی در صورت فقدان شرایط موافقت‌نامه‌های بین‌المللی و خروج از شمول اصول ۷۷ و ۱۲۵ به معنای مطلق العنان بودن دولت بی‌قید و شرط بودن صلاحیت آن نخواهد بود و دولت در هر حال، مأخوذ و ملزم به رعایت محدودیت‌ها و چارچوب‌های کلی وفق قانون اساسی خواهد بود.

همچنین، مطابق نظام حقوقی ایران، معاهداتی که به تصویب مجلس نرسند و تشریفات وضع قانون را طی نکنند، نمی‌توانند منشأ حق و تکلیف اشخاص داخلی و مستند حکم قاضی قرار گیرند که این مسئله را می‌توان مبین دوگانگی نظام حقوق داخلی و بین‌المللی تلقی کرد.

یادداشت‌ها

۱- اصل هفتاد و هفتم قانون اساسی مقرر می‌دارد: عهدنامه‌ها، مقاوله‌نامه‌ها، قراردادها و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد.

۲- اصل یکصد و بیست و پنجم قانون اساسی مقرر می‌دارد: 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.

۳- اصل ۶۵ پیش‌نویس (۷۷ فعلی) مقرر می‌داشت: عهدنامه‌ها و مقاوله‌نامه‌های بین‌المللی و قراردادهای دیگر از این قبیل باید به تصویب مجلس شورای ملی برسد. (مشروح مذاکرات قانون اساسی، ۱۳۶۴، ج ۲: ۸۶۰) در این میان نظرات تدوین‌کنندگان قانون اساسی قابل توجه است که در زیر به برخی از این نظرات اشاره می‌گردد:

«آن چیزی که در ذهن من است این است که قرارداد یک کشور با یک کشور دیگر مشمول قوانین و قواعد حقوق بین‌الملل است اما خود قرارداد را نمی‌گویند قرارداد یا مقاوله‌نامه بین‌المللی». «قرارداد یک اصطلاح کلی عام است که شامل آن‌ها هم می‌شود و لذا گفتیم قراردادهای دیگر». (مشروح مذاکرات قانون اساسی، ۱۳۶۴، ج ۲: ۸۶۱ و ۸۶۳)

«من پیشنهاد می‌کنم چون کلمه قراردادهای بین‌المللی لفظی است نسبتاً جامع و شامل مقاوله‌نامه و موافقت‌نامه و بقیه می‌شود بنویسیم امضای کلیه قراردادهای بین‌المللی و عهدنامه‌های دولتی ایران الی آخر. برای اینکه اگر بنویسیم این یک مقداری اخص از آن خواهد بود. عهدنامه در اصطلاح یک معنای خاصی دارد ولی قرارداد شامل همه می‌شود». (مشروح مذاکرات قانون اساسی، ۱۳۶۴، ج ۲: ۱۲۵۶)

4- Vienna Convention on the Law of Treaties, 23 May 1969. available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3a10.html> [accessed 8 April 2013]

۵- تعریف کنوانسیون ۱۹۸۶ وین راجع به حقوق معاهدات دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی یا میان سازمان‌های بین‌المللی از اصطلاح «معاهده» بیانگر این معناست، مراجعه کنید به:

Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations, 21 March 1986, art. 2. Available at: http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_2_1986.pdf

البته حقوق بین‌الملل عرفی نیز مؤید این وضعیت است. برای آگاهی بیشتر، نک.

Certain Expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter), Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1962, p. 168.

۶- در مباحث آتی با توجه به تفسیر شورای نگهبان از معاهده بین‌المللی خواهیم دید که منظور قانونگذار اساسی با معنایی که در حقوق بین‌الملل از معاهده به‌عمل آمده است، سازگاری دارد.

۷- شایان ذکر است که بند ۲ نظریه تفسیری ۹۹۹۳ شورای نگهبان (مورخ ۱۳۶۲/۹/۸) بیان داشته است: «یادداشت تفاهم چنانچه ایجاد تعهد نماید مثل قرارداد است و بایستی ضوابط مذکور در قانون اساسی نسبت به آن رعایت شود».

8- executive agreements

۹- برای آگاهی بیشتر، نک. سیدحسین عنایت، تنظیم معاهدات بین‌المللی در حقوق کنونی ایران و مطالعه تطبیقی آن با فقه اسلامی و حقوق بین‌الملل معاصر، دفتر خدمات حقوقی بین‌المللی جمهوری اسلامی ایران، چاپ اول: تابستان ۱۳۷۰، صص ۴۱-۲۷.

10- monism

11- dualism

۱۲- ماده ۹ قانون مدنی: «مقررات عهودی که بر طبق قانون اساسی بین دولت ایران و سایر دول منعقد شده باشد در حکم قانون است».

۱۳- برای مثال مواد ۱۷ و ۲۰ قانون مدنی به ترتیب به مصادیق اموال غیر منقول حکمی و اموال منقول حکمی پرداخته‌اند، به این معنا که از برخی لحاظ، احکام اموال منقول یا غیر منقول ذاتی به آن‌ها تسری می‌یابد.

۱۴- اصل یکصد و بیست و سوم قانون اساسی مقرر می‌دارد: رئیس جمهور موظف است مصوبات مجلس یا نتیجه همه‌پرسی را پس از طی مراحل قانونی و ابلاغ به وی امضا کند و برای اجرا در اختیار مسئولان بگذارد.

۱۵- برای مثال ر.ک: مواد ۱، ۲ و ۳ قانون مدنی.

۱۶- البته مفهوم «قوانین مخصوصه» در ماده ۹۷۴ قانون مدنی مجمل به نظر می‌رسد. چنانکه منظور از آن می‌تواند قوانین خاص (در مقابل عام) باشد و در معنایی دیگر می‌تواند به قوانینی که دارای موضوعات و جهاتی خاص هستند اطلاق گردد به عنوان مثال قانون کار که از جهت حمایتی آن وضعیتی خاص پیدا می‌کند.

۱۷- نک: اصل ۷۱ قانون اساسی.

۱۸- به عنوان مثال، نک. محمدرضا مجتهدی، «لزوم تفکیک قراردادهای بین‌المللی از معاهدات

بین‌المللی»، قابل دسترسی در: <http://www.ghavanin.ir/PaperDetail.asp?id=323>

همچنین، نک. محمدعلی حکمت، «تأثیر تغییر اوضاع و احوال در اعتبار معاهدات و قراردادهای

بین‌المللی»، قابل دسترسی در: <http://ghavanin.ir/PaperDetail.asp?id=345>

این نویسندگان قرارداد بین‌المللی را با توجه به طرفیت تابعان غیر بین‌المللی در آن‌ها مفهومی ماهیتاً متفاوت از معاهدات بین‌المللی که میان تابعان حقوق بین‌الملل منعقد می‌گردد، انگاشته‌اند. نگارنده برخلاف دیدگاه این حقوقدانان که استعمال واژه قرارداد بین‌المللی را مسامحتاً و بدون توجه به معنای اصطلاحی آن در حقوق بین‌الملل خصوصی دانسته‌اند. نگارنده بر این باور است

که قراردادهای بین‌المللی که مورد تعریف این نویسندگان قرار گرفته است از دیدگاه حقوق بین‌الملل عمومی (که اصول ۷۷ و ۱۲۵ در آن چارچوب بیان شده‌اند)، اساساً بین‌المللی نیستند (برای تأیید این نظر، نک. مشروح مذاکرات شورای نگهبان، ۱۳۹۰: ۷۴) و تعبیر «قراردادهای خارجی» از اینگونه قراردادها که یک طرف آن، تابعی غیر بین‌المللی است، درست‌تر می‌نماید. برخی حقوقدانان نیز مبنای بین‌المللی بودن موافقتنامه را در حاکمیتی یا تصدی‌گری بودن اقدام دولت ارزیابی کرده‌اند و قراردادهای تجاری که در شأن تصدی‌گری دولت منعقد می‌شوند را غیر بین‌المللی (در معنای خاص اصطلاحی آن) تلقی کرده‌اند. (برای دیدن این دیدگاه، نک. مشروح مذاکرات شورای نگهبان، ۱۳۹۰: ۶۷ - ۶۶)

۱۹- برای مثال ن.ک: «تقویت اثربخشی و نقش‌آفرینی مجلس شورای اسلامی در اجرای اصل هفتاد و هفتم قانون اساسی»، گزارش دفتر مطالعات حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۷/۷/۲۳)، ص ۱۳.

۲۰- شرکت دولتی مطابق ماده ۴ قانون محاسبات عمومی کشور (مصوب ۱۳۶۳) به حکم قانون یا دادگاه به این عنوان شناخته می‌شود و این مستلزم آن است که بیش از ۵۰٪ سرمایه آن متعلق به دولت باشد. ماده ۴ قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶/۷/۸) نیز بیانگر تعریفی مشابه است.

۲۱- اصل ۵۷ قانون اساسی: «قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضاییه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می‌گردند. این قوا مستقل از یکدیگرند».

۲۲- «قانون نحوه نظارت مجلس شورای اسلامی بر انعقاد قراردادها در دستگاههای اجرایی» (مصوب ۱۳۸۱) را می‌توان از این منظر مورد توجه قرار داد.

۲۳- شایان ذکر است که هرچند تعیین ساختار و نظام حقوقی هر کشور از صلاحیت‌های انحصاری و داخلی کشورها محسوب می‌گردد اما حقوق بین‌الملل اعمال چنین صلاحیتی را در حدودی می‌پذیرد که با مقررات لازم‌الاجرای حقوق بین‌الملل مغایرتی نداشته باشند. ماده ۴۶ (۱) عهدنامه وین ۱۹۶۹ اعلام می‌دارد: «یک کشور نمی‌تواند با تکیه بر این واقعیت که اعلام رضایت وی به التزام در قبال یک معاهده تخطی از مقررات حقوق داخلی وی در خصوص صلاحیت انعقاد معاهدات بوده است، به بی‌اعتباری رضایت خود استناد نماید مگر آنکه تجاوز مزبور بارز بوده و به قاعده‌ای از حقوق داخلی مربوط شود که دارای اهمیت اساسی است». به طور اجمال می‌توان چنین گفت که در این کنوانسیون اهمیت بنیادین قواعد در دو نظام داخلی و بین‌المللی می‌تواند عاملی در جهت بی‌اعتباری تعهدات قراردادی مغایر گردد. دولت در جهت حمایت از قواعد دارای اهمیت اساسی و بنیادین نظام خود می‌تواند به بی‌اعتباری و عدم التزام به چنین تعهداتی

استناد جوید (بطلان نسبی) و به همین ترتیب، ماهیت استعلایی و اهمیت ویژه قواعد آمره در نظام حقوق بین‌الملل عامل بطلان مطلق (به این معنا که بطلان آن‌ها نیاز به استناد ندارد) مقررات مغایر آن می‌گردد. (رک. مواد ۵۳ و ۶۴ عهدنامه)

۲۴- «همان‌طور که مصوبات دولت خارج از موارد چهارگانه مذکور در اصل ۱۳۸ قانون اساسی است، رسیدگی به این‌گونه مصوبات هم خارج از اختیارات ریاست مجلس است» (نظریه شماره ۱۶۰/۳۰/۸۳/م مورخ ۱۳۸۳/۸/۲ شورای نگهبان). این شورا در نظریه‌ای دیگر بیان می‌دارد: «... با استظهار اینکه اصل ۱۲۷ مربوط به امور اجرایی است الزام به ارسال تصمیمات مذکور در اصل ۱۲۷ قانون اساسی به رئیس مجلس خلاف قانون اساسی شناخته شد.» (نظریه شماره ۷۸/۲۱/۶۱۸۶ مورخ ۱۳۷۸/۱۱/۲۰). استدلال شورا در این نظریه قابل مناقشه به نظر می‌رسد زیرا عدم ارسال تصمیم مذکور در اصل ۱۲۷ را به اجرایی بودن آن مربوط دانسته است، حال آنکه تصمیمات مندرج در اصل ۱۳۸ نیز اموری اجرایی قلمداد می‌شوند. بنابراین، اجرایی بودن تصمیم نمی‌تواند ملاک عدم اطلاع رئیس مجلس به موجب اصل ۱۳۸ قرار گیرد.

۲۵- قراردادهای دولتی مشمول مقررات خاصی است، چنانکه معاملات وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی مطابق ماده ۷۹ قانون محاسبات عمومی باید از طریق مزایده و مناقصه انجام گیرد. ضمن اینکه عقد قراردادهای دولتی در حدود قانون بودجه و در نتیجه، تحت نظارت دیوان محاسبات و نهادهای نظارتی دیگری مانند سازمان بازرسی کل کشور است.

۲۶- قانون مزبور ناظر بر قراردادهای خارجی است که مرتبط با اشخاص خصوصی خارجی اند و نه قراردادهای بین‌المللی که میان دولت‌ها یا سازمان‌های بین‌المللی صورت می‌پذیرد.

۲۷- ماده واحده قانون الزام دولت به اخذ مجوز مجلس شورای اسلامی در دو قرارداد مصداق مواد ۱۲۴ و ۱۳۰ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (مصوب ۱۳۸۳/۷/۵).

۲۸- ماده ۵ قانون نفت (مصوب ۱۳۶۶/۷/۹): «انعقاد قراردادهای مهم فیما بین وزارت نفت یا واحدهای عملیات نفتی با اشخاص حقیقی و حقوقی داخلی و خارجی و تشخیص موارد مهم تابع آیین‌نامه‌ای خواهد بود که با پیشنهاد وزارت نفت به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید و قراردادهای منعقد فیما بین وزارت نفت با دولت‌ها طبق اصل ۷۷ قانون اساسی عمل می‌شود».

29- reservation

۳۰- ماده ۲ عهدنامه وین ۱۹۶۹ حقوق معاهدات در بیان اصطلاحات به‌کار رفته در این کنوانسیون، اصطلاح «شرط» را این‌گونه تعریف کرده است: «اصطلاح «شرط» عبارت است از بیانیۀ یکجانبه‌ای که یک کشور تحت هر نام یا به هر عبارت در موقع امضا، تنفیذ، قبول، تصویب یا الحاق به یک معاهده صادر کرده و به وسیله آن قصد خود را دائر بر عدم شمول یا تعدیل آثار حقوقی بعضی از مقررات معاهده نسبت به خود بیان می‌دارد.»

۳۱- مشروح مذاکرات قانون اساسی نیز نشان از توجه و اراده قانونگذار اساسی در تفکیک میان امضای عهدنامه (به عنوان سند تصویب) و امضای قانون (جهت ابلاغ) دارد. (رک. مشروح مذاکرات قانون اساسی، ۱۳۶۸: ۱۲۵۶).

۳۲- ر.ک: نظریه تفسیری شماره ۹۷۸۱ مورخ ۱۳۶۲/۸/۳ شورای نگهبان: «موضوع اصول ۷۷ و ۱۲۵ قانون اساسی واحد است و تصویب مجلس شورای اسلامی که به قرارداد رسمیت می‌دهد مؤخر از انعقاد قرارداد انجام می‌شود».

۳۳- ر.ک: نظریه شماره ۲۹۶۱ مورخ ۱۳۶۳/۱۲/۸ شورای نگهبان: «... سند قرارداد با امضای رئیس‌جمهوری یا نماینده قانونی او رسمیت خواهد یافت».

۳۴- ر.ک: ماده ۱ قانون مدنی.

۳۵- بند ۲ نظریه تفسیری شماره ۹۹۹۳ مورخ ۱۳۶۲/۹/۸ شورای نگهبان بیان داشته است: «یادداشت تفاهم چنانچه ایجاد تعهد نماید مثل قرارداد است و بایستی ضوابط مذکور در قانون اساسی نسبت به آن رعایت شود».

- در نظریه شماره ۳۷۸۶ مورخ ۱۳۶۴/۴/۱۹ مقرر شده است: «... قراردادهایی که برای انجام معامله با شرکت‌های خارجی دارای شخصیت حقوقی منعقد می‌شود، خودبه‌خود مشمول اصل ۷۷ قانون اساسی نبوده یعنی قرارداد بین‌المللی محسوب نمی‌شود».

- در نظریه ۲۰۰۹ مورخ ۱۳۶۳/۸/۱۶ نیز چنین آمده است: «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...».

از مفهوم مخالف این نظریات و منطوق و ظاهر اصل ۱۲۵ که پیمان‌های مربوط به اتحادیه‌های بین‌المللی را نیز مشمول این حکم دانسته است، ضابطه شخصیت طرف‌های معاهده آشکار می‌گردد.

منابع و مآخذ

الف) فارسی

- اداره امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۴)، صورت مشروح مذاکرات قانون اساسی، چاپ اول، ج ۲.
- بلدسو، رابرت (۱۳۷۵)، فرهنگ حقوق بین‌الملل، ترجمه بهمن آقایی، تهران: کتابخانه گنج دانش، چاپ اول.
- حکمت، محمدعلی، «تأثیر تغییر اوضاع واحوال در اعتبار معاهدات و قراردادهای بین‌المللی»، قابل دسترسی در: <http://ghavanin.ir>
- شریعت باقری، محمدجواد (۱۳۹۰)، «برتری معاهدات بین‌المللی نسبت به قوانین عادی»، فصلنامه تحقیقات حقوقی، شماره ۵۶.
- عنایت، سیدحسین (۱۳۷۰)، تنظیم معاهدات بین‌المللی در حقوق کنونی ایران و مطالعه تطبیقی آن با فقه اسلامی و حقوق بین‌الملل معاصر، تهران: دفتر خدمات حقوقی بین‌المللی جمهوری اسلامی ایران، چاپ اول.
- فلسفی، هدایت‌الله (۱۳۸۳)، حقوق بین‌الملل معاهدات، تهران: فرهنگ نشر نو، چاپ دوم.
- گزارش دفتر مطالعات حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۷/۷/۲۳)، «تقویت اثربخشی و نقش‌آفرینی مجلس شورای اسلامی در اجرای اصل هفتادوهفتم قانون اساسی».
- مجتهدی، محمدرضا، «لزوم تفکیک قراردادهای بین‌المللی از معاهدات بین‌المللی»، قابل دسترسی در: <http://www.ghavanin.ir>
- مصطفی‌زاده، فهیم (۱۳۹۰)، مشروح مذاکرات شورای نگهبان (دوره اول، سال ۱۳۶۰)، تهران: مرکز تحقیقات شورای نگهبان.
- میرعباسی، سید باقر (۱۳۷۷)، «مسئله قراردادهای بین‌المللی موضوع اصل ۷۷ و ۱۳۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دوره ۴۲.

ب) لاتین

Anglo - Iranian Oil Co. Case, (1952), **United Kingdom v. Iran, ICJ Reports.**

Certain Expenses of the United Nations (1962), (Article 17, paragraph 2, of the Charter), Advisory Opinion, I.C.J.

Vienna Convention on the Law of Treaties,(1969). Available at:
<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3a10.html>

Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations, 21 March 1986.
Available at:
http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_2_1986.pdf