

جایگاه موافقت‌نامه‌های حقوقی ساده در حقوق ایران*

مهدی حدادی**

امروزه گسترش و توسعه پرشتاب روابط بین کشورها از یک سو منجر به افزایش تعداد معاهدات شده و از سوی دیگر کاهش تشریفات انعقاد آن‌ها را به دنبال داشته است. کاهش تشریفات انعقاد سبب ظهور نوع جدیدی از معاهدات با عنوان «موافقت‌نامه‌های حقوقی ساده» در جامعه بین‌المللی شده است. از دیدگاه حقوق بین‌الملل این نوع معاهدات معتبر بوده و برای دولت‌های طرف آن الزام‌آور می‌باشد. اما از بعد داخلی، دیدگاه نظام‌های حقوقی کشورها نسبت به اعتبار حقوقی آن‌ها متفاوت است.

در نظام حقوقی ایران، با توجه به اصول ۷۷ و ۱۲۵ قانون اساسی، تفسیرهای شورای نگهبان، عملکرد مجلس شورای اسلامی و دولت، تنها قراردادهای جزئی به عنوان موافقت‌نامه‌های حقوقی ساده قابل پذیرش بوده و اعتبار دارند، آن هم مشروط به این که در رابطه با معاهده اصلی منعقد شوند و تمهداتی خارج از آن برای دولت ایجاد نمایند.

واژگان کلیدی: موافقت‌نامه‌های ساده، معاهدات تشریفاتی، قراردادهای

** این پژوهش مستخرج از طرح «اعتبار حقوقی موافقت‌نامه‌های ساده یا اجرائی در نظام حقوق ایران» به شماره ۴۲۲/۶/۸۴۴ می‌باشد که با حمایت مالی معاونت پژوهشی دانشگاه تهران (مجمع آموزش عالی قم) انجام شده است.

** عضو هیئت علمی مجمع آموزش عالی قم.

جزئی، اعتبار حقوقی موافقت‌نامه‌های ساده، موافقت‌نامه‌های اجرایی.

مقدمه

تردید وجود ندارد که معاهدات از دیرباز تاکنون به عنوان یک منبع حقوق بین‌الملل، تنظیم روابط تابعان اصلی و اولیه حقوق بین‌الملل، یعنی کشورها، را بر عهده داشته است. امروزه این منبع، تنظیم روابط میان دسته نوظهوری از تابعان حقوق بین‌الملل یعنی سازمان‌های بین‌المللی با کشورها و نیز روابط میان سازمان‌های بین‌المللی را نیز انجام می‌دهد.

از طرف دیگر، گسترش روابط میان کشورها در ابعاد مختلف از یک سو به افزایش تعداد بی‌شماری از معاهدات اقتصادی، اجتماعی، فنی و... به صورت دوجانبه یا چندجانبه منجر شده و از سوی دیگر، روش‌های انعقاد معاهدات (معاهده سازی)^۱ را دگرگون نموده است. با توجه به تحولات روابط بین‌المللی و تمایل جدید نسبت به کاهش تشریفات، در بسیاری از موارد، شیوه رسمی معاهده سازی (مذاکره، امضا، تأیید و تصویب نهادهای ذیصلاح و انتشار) به نظر پرزحمت و کند می‌رسد. شیوه رسمی برای معاهداتی مناسب است که مستلزم هزینه، تغییر قانون داخلی یا مرتبط با موضوعات بنیادی روابط بین‌المللی باشند. اما این شیوه برای موافقت‌نامه‌هایی با خصوصیت فنی یا قلمرو محدود یا موافقت‌نامه‌هایی که صرف نظر از موضوع نیازمند انعقاد و اجرای سریع هستند، مناسب نمی‌باشد.

از این رو کشورها به دنبال به کارگیری شیوه‌های ساده‌تری برای انعقاد معاهده می‌باشند و به همین خاطر است که در کنار معاهدات رسمی (یا تشریفاتی) که دارای مراحل انعقاد طولانی است، و این تشریفات نیز اغلب ناشی از انعطاف‌ناپذیری زیاد مقررات داخلی کشورها می‌باشد، نوعی دیگر از معاهدات که اصطلاحاً «موافقت‌نامه‌های ساده»^۲ یا «موافقت‌نامه‌های اجرایی»^۳ نامیده می‌شوند با اقبال

1. Treaty - Making.

2. Agreements In Simplified Form.

حکومت‌ها روبه‌رو شده است. امروزه تعداد این نوع معاهدات بیش از معاهدات رسمی است (کلییار، ۱۳۶۸، ص ۴۵۱).

از دیدگاه حقوق بین‌الملل، این معاهدات که با تشریفات کمی منعقد می‌شوند معتبر بوده و می‌توانند روابط میان دولت‌ها را تنظیم نموده و در محاکم بین‌المللی علیه دولت‌ها قابل استناد باشند. اما آنچه در مورد موافقت‌نامه‌های ساده یا اجرایی قابل بررسی است دیدگاه نظام حقوق داخلی کشورها نسبت به این نوع معاهدات و نیز جایگاه آن‌ها در این نظام‌ها است، زیرا حقوق بین‌الملل تعیین مقامات صلاحیت‌دار برای ایجاد معاهده را به نظام‌های حقوقی داخلی واگذار کرده است و نظام حقوقی ایران نیز از این قاعده مستثنی نیست.

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز مقامات صالح برای انعقاد معاهده و چگونگی ابراز التزام قطعی دولت ایران به تعهدات بین‌المللی مشخص شده است (اصول ۷۷ و ۱۲۵). حال این سؤال مطرح می‌شود که با بررسی نظام حقوقی ایران به خصوص قانون اساسی، آیا دولت ایران می‌تواند در کنار انعقاد معاهدات رسمی یا تشریفاتی (که تشریفات آن در قانون اساسی مشخص است) نسبت به انعقاد معاهداتی با تشریفات کم‌تر، یعنی موافقت‌نامه‌های ساده یا اجرایی که در قانون اساسی ذکری از آن نشده، اقدام نماید، یا از قانون اساسی چنین برداشت می‌شود که دولت ایران بدون طی مراحل مذکور در قانون اساسی حق انعقاد این‌گونه معاهدات را ندارد. در این صورت آیا آیین‌نامه چگونگی تنظیم و انعقاد توافقات بین‌المللی مصوب ۱۳۷۱ هیئت وزیران می‌تواند چنین اجازه‌ای را برخلاف قانون اساسی به دستگاه‌های دولتی بدهد که بدون تشریفات قانون اساسی اقدام به انعقاد توافقاتی حقوقی ساده نمایند؟

در این مقاله تلاش خواهیم کرد جایگاه حقوقی موافقت‌نامه‌های ساده یا اجرایی را در نظام حقوقی ایران روشن نماییم و با بررسی قانون اساسی، نظرات شورای نگهبان، مقررات مجلس، آیین‌نامه مذکور و نیز نظرات حقوق‌دانان، پاسخ مناسبی برای سؤالات بالا ارائه نماییم.

۱- جایگاه موافقت‌نامه‌های حقوقی ساده در حقوق بین‌الملل

قبل از بررسی جایگاه این معاهدات در حقوق ایران، مناسب است نگاهی گذرا به جایگاه آن‌ها در نظام حقوق بین‌الملل داشته باشیم.

بر اساس بند ۱ ماده ۲ کنوانسیون ۱۹۶۹ حقوق معاهدات، معاهده توافق بین‌المللی است... که تحت حاکمیت حقوق بین‌الملل قرار دارد. حقوق بین‌الملل نیز به صورت سنتی امر تعیین ارگان صالح در خصوص روابط بین‌المللی را به حقوق داخلی واگذار نموده است (مارک سورل، شماره ۲۳-۲۴، ص ۲۲۰). بنابراین باید با بررسی مقررات حقوق بین‌الملل، خصوصاً کنوانسیون ۱۹۶۹، مشخص نمود آیا در حقوق بین‌الملل، تشریفات انعقاد که معمولاً از یک نظام حقوقی داخلی به نظام دیگر متفاوت است تأثیری در اعتبار معاهدات در سطح بین‌المللی دارد یا نه و آیا در سطح بین‌المللی هر نوع تبادل نامه و مکاتبات رسمی را می‌توان تحت عنوان موافقت‌نامه ساده پذیرفت. قبل از پاسخ به این سؤالات لازم است معیاری برای تمایز معاهدات رسمی از موافقت‌نامه‌های ساده ارائه نمود.

۱-۱- معیار مناسب برای تمایز موافقت‌نامه‌های حقوقی ساده از معاهدات

رسمی

کنوانسیون ۱۹۶۹ وین، هیچ‌گونه تعریفی از موافقت‌نامه‌های ساده ارائه نداده است. البته در زمان تهیه پیش‌نویس این کنوانسیون در سال ۱۹۶۲، کمیسیون حقوق بین‌الملل این نوع موافقت‌نامه‌ها را مورد توجه قرار داد و آن را چنین تعریف نمود:

«معاهده به شکل ساده، معاهده‌ای است که از طریق مبادله یادداشت‌ها، مبادله نامه‌ها، صورت‌جلسه مورد توافق، یادداشت تفاهم، اعلامیه مشترک یا دیگر اسناد از طریق هر شیوه مشابه انعقاد می‌یابد» (سالنامه کمیسیون حقوق بین‌الملل^۱ ۱۹۶۲، ص ۱۶۱).

کمیسیون در تفسیر خود در این باره به این نکته اشاره می‌کند که معاهده به شکل

1. Yearbook of International Law Commission (YILC).

ساده، فاقد یک یا بیش از یکی از خصوصیات معاهدات رسمی است، اما امکان ندارد معیار مشخص‌کننده خاصی (مثل تصویب) را تعیین نمود. به لحاظ انتقادهایی که به تعریف ارایه شده صورت گرفت، کمیسیون حقوق بین‌الملل تصمیم گرفت در بررسی مجدد خود، تعریف معاهدات ساده را از متن کنوانسیون حذف نماید، زیرا مفهوم بیان شده به دلیل عدم صراحت کافی نمی‌توانست معیار مناسبی ارایه نماید (ویلدهبر^۱، ۱۹۸۱، ص ۸۱).

البته عدم ارایه تعریف از سوی کنوانسیون ۱۹۶۹ به این معنا نیست که این نوع معاهدات مشمول کنوانسیون نبوده و امکان انعقاد آن وجود ندارد. در واقع در آن قسمت از کنوانسیون که به روش‌های اعلام رضایت به التزام در قبال یک معاهده می‌پردازد (خصوصاً مواد ۷ و ۱۲) مشخص می‌شود که از دید کنوانسیون ۱۹۶۹ امکان انعقاد معاهدات به شکل ساده وجود دارد.

بر اساس ماده ۱۲ کنوانسیون:

«رضایت یک کشور به التزام در قبال یک معاهده از طریق امضای نماینده آن کشور، در صورتی ابراز می‌شود که:

الف - معاهده مقرر کرده باشد که امضا واجد چنین اثری خواهد بود؛

ب - به نحو دیگری ثابت شود که کشورهای مذاکره‌کننده توافق کرده‌اند که امضا چنین اثری خواهد داشت؛

ج - قصد یک کشور برای دادن چنین اثری به امضا از اختیارنامه نماینده‌اش مشخص گردد یا در طول مذاکرات تصریح شده باشد».

قسمت الف بند ۲ ماده ۷ کنوانسیون نیز رؤسای کشورها، رؤسای دولت‌ها و وزرای امور خارجه را به منظور انجام تمام اعمال مربوط به انعقاد یک معاهده (حتی التزام قطعی)، نماینده کشور و مقام صالح قلمداد می‌کند.

با توجه به این مواد مشخص می‌شود که بر اساس کنوانسیون ۱۹۶۹، معاهدات می‌توانند با تشریفات کم و فقط با مذاکره و امضا منعقد شوند. اما آیا این به تنهایی برای

تمایز موافقت‌نامه‌های ساده از معاهدات رسمی کفایت می‌کند؟ آیا منظور کنوانسیون عدم دخالت قوه مقننه است؟ آیا اگر موافقت‌نامه‌ای به تأیید قوه قانون‌گذاری رسید ولی به جای رئیس کشور، وزیر آن را امضا نمود، موافقت‌نامه ساده خواهد بود؟ آیا وزرایی غیر از وزیر امور خارجه می‌توانند در انعقاد این موافقت‌نامه‌ها شرکت داشته باشند؟ به طور کلی معیار قابل ارایه در این باره چیست؟

در ابتدا باید به این نکته اشاره نمود که نام و شکل معاهدات نمی‌تواند معیاری برای تمایز آن‌ها از یکدیگر باشد. اگرچه معمولاً از موافقت‌نامه‌های ساده با عناوینی چون مبادله‌نامه، مبادله یادداشت، پروتکل الحاقی و... نام برده می‌شود و اصطلاحات معاهده، کنوانسیون، منشور، پیمان و... در خصوص معاهدات رسمی کاربرد دارند (هریس^۱، ۱۹۹۸، ص ۷۷۱)، اما تفاوت در نام تأثیری در ایجاد الزام بین‌المللی نخواهد داشت. در بند ۱ ماده ۲ کنوانسیون ۱۹۶۹ وین در تعریف معاهده به صراحت به این موضوع اشاره شده است. به علاوه، اصطلاح‌شناسی به هیچ وجه ثابت نیست (ویلدهبر، همان، ص ۸۲)، از این رو نام و شکل نمی‌تواند شاخص مناسبی جهت ایجاد تمایز باشد. هم‌چنین نمی‌توان همیشه ادعا نمود موافقت‌نامه‌های ساده دارای ماهیت فنی و اداری بوده و موضوعات بااهمیت و اساسی را مورد توجه قرار نمی‌دهند و هدف این نوع موافقت‌نامه‌ها ضرورتاً و همیشه از هدف معاهدات رسمی متفاوت است (ویلدهبر، همان).

عده‌ای معتقداند معاهدات رسمی دارای تشریفات طولانی بوده و در آن دخالت رئیس کشور و تأیید قوه قانون‌گذاری ضروری است (روسو، ۱۳۴۷، ص ۷؛ فلسفی، ۱۳۷۹، ص ۱۰۴؛ عنایت، ۱۳۷۰، ص ۲۸ و کاسسه، ۱۳۷۰، ص ۲۱۱). در حالی که موافقت‌نامه‌های ساده بدون دخالت رئیس کشور و تأیید پارلمان و با امضای وزیر امور خارجه یا نمایندگان دیپلماتیک به صورت مبادله‌نامه، مبادله یادداشت، تفاهم‌نامه و... اعتبار می‌یابند.

عده‌ای نیز بدون اشاره به نقش رئیس کشور در انعقاد موافقت‌نامه‌های ساده، بر عدم

دخالت قوه مقننه به عنوان مرجع تصویب در انعقاد این گونه موافقت‌نامه‌ها تأکید نموده‌اند (موسی‌زاده، ۱۳۷۷، ص ۷۱).

این معیار (عدم دخالت رئیس کشور و تأیید قوه قانون‌گذار) با این‌که مصادیق زیادی دارد، اما بر همه موارد منطبق نیست. برای مثال، معیار عدم مشارکت رئیس کشور فقط در کشورهایی می‌تواند مفید باشد که در آن‌ها، رئیس کشور و رئیس حکومت (نخست وزیر) یک شخص نیست. بنابراین در کشورهایی مانند ایالات متحده، موافقت‌نامه‌های ساده یا اجرایی می‌تواند توسط رئیس جمهور امضا شود (ر.ک: سایت Senate). با وجود این، همان‌گونه که حقوق‌دانان بیان کرده‌اند و با توجه به رویه عملی کشورها، موافقت‌نامه‌های ساده غالباً به امضای وزیر امور خارجه، وزرا و سایر مقامات سازمان‌ها و دستگاه‌های دولتی کشورها می‌رسد.

قبلاً اشاره گردید که حقوق بین‌الملل، تعیین مقامات صلاحیت دار جهت مذاکره و انعقاد معاهدات را بر عهده حقوق داخلی کشورها گذاشته است. منطق نیز ایجاب می‌کند که صلاحیت انعقاد معاهدات همواره متعلق به قوه مجریه باشد. بنابراین صلاحیت انجام مذاکرات و انعقاد معاهدات بر اساس نظام‌های حقوق اساسی ممکن است متعلق به رئیس کشور (اعم از رئیس جمهور یا پادشاه)، دولت یا هر دو (مثل فرانسه و اتریش) باشد (مارک سورل، همان، ص ۲۲۰). از این رو دخالت رئیس کشور یا عدم دخالت او در موافقت‌نامه‌های ساده را نمی‌توان یک معیار ثابت تلقی کرد.

در این رابطه، حتی معیار فقدان اختیارنامه برای انعقاد موافقت‌نامه‌های ساده یا اجرایی نیز معیار مناسبی نیست. اختیارنامه‌ای که معمولاً برای نمایندگان صادر می‌شود به ماهیت موافقت‌نامه‌ای که مورد مذاکره قرار می‌گیرد بستگی ندارد؛ زیرا در معاهدات رسمی نیز رؤسای کشورها و حکومت‌ها و وزرای امور خارجه می‌توانند بدون اختیارنامه در مذاکرات شرکت و برای دولت خود ایجاد التزام نمایند (ماده ۷ کنوانسیون ۱۹۶۹).

مشخصه دوم این معیار، عدم دخالت قوه مقننه در انعقاد آن‌ها می‌باشد. رویه داخلی کشورهای زیادی (مانند ایالات متحده، سوئیس، هلند، آلمان و...) نشان می‌دهد که

پارلمان نقشی در انعقاد موافقت‌نامه‌های ساده ندارد (ویلدهبر، همان، ص ۸۴). البته این معیار در مورد کشورهای مصداق دارد که قوه قانون‌گذار در مرحله تأیید معاهدات مشارکت دارد یا یگانه مرجع تصویب در داخل یک کشور باشد. هم‌چنین ممکن است در کشورهای که قوه مقننه اقدام به تأیید معاهدات می‌کند و تصویب با رئیس کشور است، موافقت‌نامه‌های ساده به تصویب رئیس کشور برسد اما به دلایل عمل متقابل یا تکنیک‌های چانه‌زنی دولت تصمیم بگیرد که موافقت‌نامه نیاز به تأیید قوه مقننه نداشته باشد.

بنابراین ملاحظه می‌شود که در معیار مشارکت رئیس کشور و قوه قانون‌گذاری، همیشه این دو رکن با هم عمل نمی‌کنند. ضمن این‌که این معیار در کشورهای مصداق دارد که تصویب با مشارکت این دو رکن صورت می‌گیرد و در کشورهای که تصویب به طور انحصاری در صلاحیت رئیس کشور یا قوه مقننه است کاربرد ندارد.

به نظر می‌رسد تعیین یک معیار بین‌المللی برای موافقت‌نامه‌های ساده چندان به نتیجه نمی‌رسد. کمیسیون حقوق بین‌الملل نیز در تفسیر خود درباره تعریفی که در سال ۱۹۶۲ از این نوع معاهدات ارائه نموده، بیان داشته است که امکان ندارد معیار مشخص‌کننده خاصی (مثل تصویب) را برای این معاهدات تعیین نمود. از آن‌جا که حقوق بین‌الملل تعیین ارگان‌ها و مقامات صالح جهت انعقاد موافقت‌نامه‌های بین‌المللی را به حقوق داخلی واگذار کرده است، می‌توان نتیجه گرفت تمایز میان معاهده و موافقت‌نامه ساده نیز به حقوق داخلی کشورها واگذار شده است. البته نظام‌های حقوق داخلی کشورها نیز از این جهت وحدت نظر ندارند.

اما به طور کلی می‌توان چنین بیان نمود که معاهدات به شکل ساده با معیار فقدان یکی یا بیش از یکی از خصوصیات معاهدات رسمی شناخته می‌شوند. بنابراین با توجه به نظام حقوقی کشورها موافقت‌نامه ساده ممکن است به عنوان موافقت‌نامه‌ای تعریف شود که:

الف - نیاز به تصویب ندارد؛

ب - به وسیله ارگانی منعقد می‌شود که در قانون اساسی داخلی به طور صریح به آن

اختیار معاهده‌سازی داده نشده است (وزیر به جای رئیس کشور، کنگره به جای مجلس سنا (ر.ک: سایت Senate)؛

ج - به وسیله ارگانی منعقد می‌شود که به آن اختیار معاهده‌سازی داده شده اما به شیوه‌ای اقدام می‌نماید که در قانون اساسی به طور صریح مقرر نشده است (قوه مجریه به جای قوه مجریه و قوه مقننه)؛

د - به یک شیوه ساده که در قانون اساسی مشخص شده است منعقد گردد (معمولاً قوه مجریه به تنهایی و بدون تأیید قوه مقننه) (ویلدهبر، ۱۹۸۱، ص ۸۴).

۱-۲- ویژگی‌های موافقت‌نامه‌های حقوقی ساده

آیا این‌که موافقت‌نامه‌های ساده یا اجرایی غیر تشریفاتی بوده و به طور ساده منعقد می‌شوند به این معنا است که هر نوع مبادله نامه و مکاتبات میان مقامات رسمی دولت‌ها را می‌توان یک موافقت‌نامه بین‌المللی تلقی نمود؟ به نظر می‌رسد باید حد و مرزی برای این نوع موافقت‌نامه‌های بین‌المللی قایل شد، «زیرا گسترش دامنه آیین انعقاد موافقت‌نامه‌های ساده این خطر را دارد که در آن بی‌نظمی مهار نشدنی پدیدار گردد و در نتیجه روابط بین‌المللی مختل شود. بنابراین هر دیپلمات باید دقت کند سادگی این موافقت‌نامه‌ها تا آن حد نباشد که مشکلاتی در سطح داخلی و بین‌المللی ایجاد نماید» (فلسفی، ۱۳۷۹، ص ۱۰۹).

بنابراین، این موافقت‌نامه‌ها دارای ویژگی‌هایی هستند که می‌توان آن‌ها را از تبادل‌نامه‌های ساده تفکیک کرد. اصولاً این موافقت‌نامه‌ها ممکن است معاهدات سابق را تکمیل نمایند، یعنی امکان و اجازه آن در معاهده اصلی داده شده باشد، که اصطلاحاً به آن «موافقت‌نامه‌های جزئی» اطلاق می‌شود. در این حالت، این موافقت‌نامه با معاهده قبلی، معاهده‌ای واحد تشکیل می‌دهند. هم‌چنین این موافقت‌نامه‌ها می‌توانند به تنهایی تعهدات جدیدی برای کشور ایجاد نمایند یا معاهده سابق را تفسیر نموده یا قلمرو آن را گسترده یا محدود نمایند (فلسفی، همان، ص ۱۰۸).

اکثر موافقت‌نامه‌های ساده دارای ماهیت فنی و اداری بوده و به موضوعاتی مربوط

می‌شوند که قوه مجریه صلاحیت تنظیم آن‌ها را دارد. البته این به معنای آن نیست که در سایر زمینه‌های مهم حقوق بین‌الملل و روابط بنیادی امکان انعقاد معاهده از طریق شیوه ساده وجود ندارد. معاهدات مهم زیادی به این شکل انعقاد یافته‌اند؛ برای مثال می‌توان از موافقت‌نامه یالتا ۱۹۴۵، موافقت‌نامه ۱۹۷۸ کمپ دیوید میان اسرائیل، ایالات متحده و مصر، موافقت‌نامه گات ۱۹۴۹ و... نام برد. حتی تعداد زیادی از نویسندگان استدلال می‌نمایند که از لحاظ هدف و موضوع، معاهدات رسمی و موافقت‌نامه‌های ساده قابل معاوضه‌اند (ویلدهبر، همان، ص ۸۲). از طرف دیگر، بر اساس ماده ۱۲ کنوانسیون ۱۹۶۹ یک معاهده می‌تواند برای یک کشور ساده و برای کشور دیگر تشریفاتی باشد صرف نظر از این که موضوع معاهده به روابط بنیادی کشورها مربوط شود یا نشود.

موافقت‌نامه‌های ساده ممکن است متضمن یک یا چند ماده و مشتمل بر یک یا چند سند باشند که تحت عناوینی چون بیانیه، مبادله‌نامه، مبادله یادداشت، پروتکل، پروتکل امضا، تفاهم‌نامه، اصلاحیه، اعلامیه، صورت‌مجلس و... قرار گیرند. این موافقت‌نامه‌های بین‌المللی با امضای رئیس کشور، رئیس حکومت، وزیر امور خارجه و سایر وزراء یا مقامات عالی دستگاه‌های دولتی قابلیت اجرایی پیدا می‌کنند (میرعباسی، ۱۳۷۶، ص ۵۱ و وتس^۱، ۱۹۹۴، ص ۲۸).

بر خلاف معاهدات رسمی، موافقت‌نامه‌های ساده بلافاصله پس از امضا در یک زمان مبادله می‌شوند. پس از تبادل اسناد نیز معاهده بلافاصله به اجرا گذاشته می‌شود و این نشان می‌دهد که کشورهایی که به این نوع موافقت‌نامه‌های بین‌المللی روی می‌آورند، اجرای معاهده در کوتاه‌ترین زمان برای آن‌ها اهمیت زیادی دارد.

نهایتاً این که موافقت‌نامه‌های ساده^۲ تابع مقررات حقوق معاهدات خصوصاً کنوانسیون ۱۹۶۹ بوده و حقوق بین‌الملل بر آن حاکم خواهد بود. از این رو مقررات کنوانسیون ۱۹۶۹ در خصوص اعتبار، عملکرد، اثر، اجرا، تفسیر، تعلیق و فسخ معاهدات، در مورد این نوع معاهدات نیز اعمال می‌شود. هم‌چنین بر اساس ماده ۱۰۲

1. Watts.

۲. در بعضی از کتاب‌ها از این موافقت‌نامه با عنوان «موافقت‌نامه‌های بین دولتی (Inter-governmental)» و یا «بین‌وزارتی (Inter-departmental)» نام برده شده است (اوپنهایم، ۱۹۶۷، ص ۹۰۲).

منشور ملل متحد، این معاهدات باید در دبیرخانه سازمان ملل متحد به ثبت برسد.

۳-۱- اعتبار حقوقی موافقت‌نامه‌های ساده در حقوق بین‌الملل

آیا انعقاد معاهده به طور ساده تأثیری در اعتبار حقوقی این موافقت‌نامه خواهد داشت؟ آیا در سطح بین‌المللی، محاکم بین‌المللی و در سطح داخلی، دادگاه‌های داخلی می‌توانند به آن‌ها استناد نمایند؟ آیا این نوع معاهدات مانند معاهدات رسمی و تشریفاتی ایجاد الزام می‌کند؟

در سطح بین‌المللی، ماده ۲ (۱) (A) کنوانسیون ۱۹۶۹، رویه بین‌المللی و عقاید علمای حقوق بین‌الملل، مساهیت الزام آور بودن تمام موافقت‌نامه‌های بین‌المللی را صرف‌نظر از عنوان آن مورد تأیید قرار می‌دهند. مبنای آن‌ها نیز اصل وفای به عهد می‌باشد. چنان‌که دیوان دائمی دادگستری بین‌المللی در نظریه مشورتی خود در مورد رژیم گمرکی میان آلمان و اتریش بیان نمود:

«از لحاظ خصوصیت الزام‌آور بودن تعهدات بین‌المللی به خوبی معلوم است که چنین تعهداتی ممکن است به شکل معاهده، کنوانسیون، اعلامیه، موافقت‌نامه، پروتکل یا میادله انجام شود» (دیوان دائمی دادگستری بین‌المللی^۱، شماره ۴۱، ۱۹۳۱، ص ۴۷).

بنابراین اگر مقامات یک کشور در چارچوب قانون اساسی یا قوانین موضوعه خود اقدام به انعقاد موافقت‌نامه ساده نمایند این معاهده برای آن کشور ایجاد الزام نموده و کشور در مقابل تعهدات بین‌المللی خود مسئول می‌باشد. اما از آن‌جا که از لحاظ داخلی، در بسیاری از کشورها تمایز میان معاهده رسمی و موافقت‌نامه ساده اغلب نامشخص است و حتی در بسیاری از کشورها، طی تمام مراحل قانونی (از جمله تصویب پارلمان) را برای تمام موافقت‌نامه‌های بین‌المللی ضروری می‌دانند، آیا اگر به دلیل این که شیوه‌های رسمی معاهده سازی چندان سریع، ساده و قابل انعطاف نیست، دولت این کشورها اقدام به انعقاد موافقت‌نامه ساده نمایند، این موافقت‌نامه برای دادگاه‌ها و مراجع قانونی داخلی ایجاد الزام می‌کند؟ سؤال دیگر این‌که، آیا کشوری می‌تواند به استناد عدم

1. Permanent Court of International Justice.

امکان انعقاد چنین موافقت‌نامه‌هایی در قانون اساسی خود (امضای وزیر بدون دخالت رئیس کشور یا امضای رئیس دولت بدون تأیید پارلمان و...) خواستار بی‌اعتباری آن در سطح بین‌المللی و عدم اجرای تعهدات خود در مقابل کشور دیگر گردد؟

این که نهادهای داخلی کشورها با این نوع موافقت‌نامه‌ها چه برخوردی دارند و اصولاً این معاهدات چه جایگاهی در نظام حقوقی آن کشورها دارد و آن‌ها را معتبر می‌دانند یا خیر نیاز به تحقیق و بررسی دارد که جای آن در این مقاله نیست (البته در قسمت دوم مقاله، به جایگاه این موافقت‌نامه‌ها در حقوق ایران اشاره می‌شود). با وجود این، به نظر می‌رسد از آن‌جا که موافقت‌نامه‌های ساده، اسناد بین‌المللی و در گرو حسن نیت کشورها هستند، قوای مقننه و دادگاه‌های داخلی احتمالاً نسبت به رد چنین تعهدات بین‌المللی تردید نمایند و یک خط قضایی میان معاهدات رسمی و موافقت‌نامه‌های ساده قرار ندهند.

اما در مورد پاسخ سؤال دوم باید گفت: عده‌ای در تأیید این بی‌اعتباری استدلال می‌کنند که در صورت عدم پیش‌بینی شیوه ساده انعقاد معاهده در قانون اساسی، انعقاد موافقت‌نامه‌های ساده بر خلاف قانون اساسی بوده و موافقت‌نامه‌هایی که از لحاظ داخلی بر خلاف قانون اساسی باشند از لحاظ بین‌المللی نیز بی‌اعتبارند، زیرا محدودیت‌های قانون اساسی در خصوص صلاحیت انعقاد معاهدات مورد تأیید حقوق بین‌الملل می‌باشد؛ (احاله حقوق بین‌الملل به حقوق داخلی) (ویلدهبر، همان و نظر لوتر پاخت در کمیسیون حقوق بین‌الملل، ۱۹۵۳، ص ۱۴۷-۱۴۲).

اگر چه بر اساس ماده ۴۶ کنوانسیون ۱۹۶۹، محدودیت‌های قانون اساسی می‌تواند از لحاظ بین‌المللی مورد توجه قرار گیرد، مشروط بر این که نقض آشکار باشد و به قواعد دارای اهمیت اساسی مربوط باشد اما آیا این منطقی است که استدلال شود تمام موافقت‌نامه‌های ساده به نقض آشکار قوانین اساسی داخلی منجر می‌شوند فقط به دلیل این‌که اکثر قوانین اساسی صریحاً انجام این موافقت‌نامه‌ها را تصویب نکرده‌اند؟ این استدلال از دیدگاه علمای حقوق بین‌الملل و نیز رویه قضایی بین‌المللی قابل دفاع نیست؛ زیرا ماده ۴۶ کنوانسیون مبتنی بر دو اصل وفای به عهد و اصل حسن نیت می‌باشد. بر

اساس این ماده اصل، وفای به عهد بوده و موارد بی اعتباری استثنا می باشد. ضمن این که دلیلی ندارد که کشور طرف مقابل که با حسن نیت عمل کرده و از مقررات داخلی کشور مدعی بی اعتباری بی اطلاع بوده زیان بی کفایتی مسئولان کشور دیگر را متحمل شود. از دیدگاه حقوق بین الملل، کشورها هیچ گونه تعهدی ندارند که از مقررات اساسی معاهده سازی سایر کشورها مطلع باشند، خصوصاً این که این مقررات اساسی به ندرت کاملاً روشن هستند.

به نظر دیوان دائمی دادگستری بین المللی در قضیه گرونلند شرقی (دانمارک علیه نروژ ۱۹۳۳)^۱، پاسخ ارایه شده از سوی وزیر امور خارجه نروژ (به صورت اعلامیه) به درخواست نماینده دیپلماتیک دانمارک در رابطه با حاکمیت بر جزیره گرونلند، کشور نروژ را متعهد کرده است. حتی به نظر قاضی آنزیولوتی (نظر مخالف در جمع قضات) اعلامیه‌ای از این نوع برای کشور ایجاد الزام می کند. به نظر او، این که آیا قانون اساسی نروژ به وزیر امور خارجه اجازه صدور چنین اعلامیه‌ای را می دهد یا نه، به دولت دانمارک مربوط نمی شود. این وظیفه وزیر امور خارجه نروژ بوده است که تا زمان کسب موافقت لازم بر اساس قوانین نروژ از دادن پاسخ خودداری نماید (هریس، ۱۹۹۸، ص ۷۷۳). دیوان بین المللی دادگستری نیز در پرونده تحدید حدود دریایی و مسایل سرزمینی بین قطر و بحرین^۲ ۱۹۹۴، استدلال دولت بحرین مبنی بر این که مطابق قانون اساسی بحرین، معاهدات مربوط به سرزمین این کشور نیازمند تصویب مجلس و وضع قانون اساسی است و وزیر امور خارجه بحرین صلاحیت انعقاد معاهده‌ای در این زمینه را نداشته و از این رو یادداشت‌های ۱۹۹۰ بی اعتبار است را پذیرفت و اعلام نمود که از نظر دیوان، یادداشت‌های ۱۹۹۰ یک موافقت‌نامه بین المللی را تشکیل می دهد (سایت دیوان بین المللی دادگستری، بخش آرای توافقی).

1. Legal Status of Eastern Greenland, Denmark V. Norway (1993), P.C.I.J. Reports, Series A/B, No. 53.

2. Case Concerning Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain, 1994.

در پرونده زمین و مرز دریایی میان کامرون و نیجریه ۱۹۹۴^۱، دیوان باصراحت بیشتری به این موضوع پرداخت. در این پرونده یکی از موارد اختلافی طرفین در خصوص ارزش حقوقی اعلامیه ماریوا^۲ بود که توسط رؤسای دو کشور امضا شده بود. نیجریه مدعی بود اعلامیه مذکور هیچ‌گونه ارزش حقوقی ندارد، زیرا به تأیید نهاد صالح قانون‌گذاری وقت (شورای عالی نظامی) نرسیده است. اما دیوان رأی داد که اعلامیه مذکور یک موافقت‌نامه بین‌المللی است که توسط دو کشور به صورت کتبی منعقد شده و بنابراین حقوق بین‌الملل بر آن حاکم بوده و یک معاهده در مفهوم کنوانسیون ۱۹۶۹ را تشکیل می‌دهد. دیوان اعلام نمود این استدلال که اعلامیه چون به وسیله رئیس کشور نیجریه امضا شده ولی هرگز به تصویب نرسیده است و به همین دلیل بر اساس حقوق بین‌الملل اعتبار ندارد را نمی‌توان پذیرفت. هم‌چنین اظهار داشت: در حالی که در روبرو بین‌المللی یک شیوه دو مرحله‌ای مشتمل بر امضا و تصویب غالباً در مقررات مربوط به لازم‌الاجرا شدن یک معاهده پیش‌بینی می‌شود، مواردی نیز وجود دارد که یک معاهده به محض امضا لازم‌الاجرا می‌شود. به نظر دیوان اعلامیه ماریوا به محض امضا لازم‌الاجرا شده بود.

دیوان سپس این استدلال نیجریه را که قواعد مربوط به قانون اساسی کشور در مورد انعقاد معاهدات رعایت نشده است را مورد بررسی قرار داد و با توجه به ماده ۴۶ کنوانسیون ۱۹۶۹ اظهار داشت: قواعد مربوط به اختیار امضای معاهدات برای کشور از قواعد مربوط به قانون اساسی و دارای اهمیت اساسی است، هر چند محدودیت صلاحیت رئیس کشور در این رابطه از لحاظ بند دوم ماده ۴۶ آشکار نیست، مگر این که حداقل به طور احتمالی منتشر شده باشد. به ویژه این که رؤسای کشورها به گروهی از افراد تعلق دارند که مطابق ماده ۷ کنوانسیون ۱۹۶۹ بدون ارایه اختیارنامه به لحاظ وظایفشان به عنوان نماینده کشورشان تلقی می‌شوند.

دیوان در رابطه با استدلال نیجریه مبنی بر این که کامرون یا مطلع بوده یا می‌بایست

1. Land and Maritime Boundary between Cameroon and Nigeria Case, 1994.

2. Maroua Declaration.

مطلع باشد که رئیس کشور نیجریه از نظر قانونی هیچ اختیاری برای الزام این کشور بدون مشورت با حکومت نیجریه ندارد، بیان داشت: هیچ تعهد عامی برای کشورها وجود ندارد که از پیشرفت‌های قانون‌گذاری و قانون اساسی در سایر کشورها که ممکن است برای روابط بین‌المللی این کشورها مهم باشد، آگاه باشند (سایت دیوان بین‌المللی دادگستری، بخش آرای توافعی).

در کنار این آرا می‌توان به نظر کمیسیون حقوق بین‌الملل در پیش‌نویس مواد مربوط به مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها برای اقدامات متخلفانه بین‌المللی اشاره نمود. بر اساس ماده ۷ پیش‌نویس، اگر رکن دولت از حدود صلاحیت خود طبق قوانین داخلی فراتر رفته یا خلاف دستورهای مربوط به فعالیت خود عمل کرده باشد باز دولت مسئولیت خواهد داشت (سایت سازمان ملل متحد، بخش حقوق بین‌الملل، قسمت کمیسیون حقوق بین‌الملل).

این نشان می‌دهد که رویه قضایی، عملکرد دولت‌ها و نیز ضرورت‌های زندگی بین‌المللی بر این نکته تأکید دارند که به هر حال موافقت‌نامه‌های بین‌المللی چه به صورت تشریفاتی و چه ساده برای کشورهای مربوطه ایجاد تعهد می‌کند.

۲- جایگاه موافقت‌نامه‌های حقوقی ساده در نظام حقوقی ایران

هر نظام حقوقی ممکن است دیدگاه خاصی نسبت به موافقت‌نامه‌های ساده داشته باشد. دیدگاه نظام حقوقی ایران به این معاهدات چگونه است؟ آیا دولت و دستگاه‌های دولتی می‌توانند نسبت به انعقاد این نوع موافقت‌نامه‌های بین‌المللی اقدام نمایند؟ آیا انعقاد آن‌ها مغایر با قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیست؟ آیا دستگاه‌های دولتی می‌توانند نوع خاصی از این موافقت‌نامه‌ها را منعقد نمایند؟ و نهایتاً این که، در صورت امکان انعقاد موافقت‌نامه‌های حقوقی ساده در نظام حقوقی ایران، آیا آن‌ها مشمول ماده ۹ قانون مدنی خواهند بود یا خیر؟

۱-۲- تعریف موافقت‌نامه‌های حقوقی ساده در حقوق ایران

در قسمت قبل مشخص گردید که تعیین معیار تمایز معاهدات رسمی از موافقت‌نامه‌های ساده به حقوق داخلی کشورها احاله شده است و نمی‌توان در نظام بین‌المللی معیار تعیین‌کننده‌ای ارائه داد. از این رو، برای تشخیص موافقت‌نامه‌های ساده در حقوق ایران و شناخت جایگاه آن باید قانون اساسی و قوانین مصوب مجلس مورد بررسی قرار گیرد. همانند قوانین اساسی سایر کشورها، قانون اساسی ایران نیز در این زمینه چندان روشن نیست؛ حتی با بررسی اصول ۷۷ و ۱۲۵ قانون اساسی و به نوعی ماده ۹ قانون مدنی شاید بتوان گفت در نظام حقوقی ایران موافقت‌نامه‌های ساده مورد پذیرش قرار نگرفته است تا معیاری درباره آن ارائه شود (در ادامه، اعتبار حقوقی این موافقت‌نامه‌ها در حقوق ایران بررسی خواهد شد).

با وجود این، به نظر می‌رسد با کمی تعمق در قانون اساسی، ماده ۹ قانون مدنی و نیز آیین‌نامه چگونگی تنظیم و انعقاد توافقات بین‌المللی مصوب ۱۳۷۱/۲/۲۳ هیئت وزیران بتوان موافقت‌نامه‌های ساده را در حقوق ایران تعریف نمود.

بر اساس قانون اساسی (اصول ۷۷ و ۱۲۵) و نیز ماده ۹ قانون مدنی و آیین‌نامه یاد شده، اساسی‌ترین مشخصه یک معاهده رسمی در نظام حقوقی ایران این است که مراحل تنظیم آن متعدد و متوالی باشد و از انجام مذاکره و امضای مقدماتی شروع شده و پس از تصویب مجلس شورای اسلامی و تأیید شورای نگهبان به امضای رئیس‌جمهور یا نماینده قانونی او رسیده و در روزنامه رسمی کشور منتشر گردد و اسناد تصویب آن بین دولت‌های مربوطه مبادله یا به امین معاهده سپرده شود.

از آن‌جا که بر اساس نظر کمیسیون حقوق بین‌الملل، موافقت‌نامه‌های ساده فاقد خصوصیات انعقاد معاهدات رسمی هستند، در حقوق ایران با فقدان کدام یک از مراحل بالا یک معاهده به صورت ساده منعقد می‌شود؛ عدم مشارکت مجلس، عدم مشارکت رئیس‌جمهور، یا هر دو؟

همان‌گونه که اشاره شد، قانون اساسی در این باره ساکت است و مجلس نیز در این رابطه مصوبه‌ای ندارد. اما آیین‌نامه چگونگی تنظیم و انعقاد توافقات بین‌المللی ۱۳۷۱

هیئت وزیران، توافق‌های حقوقی ساده را تعریف نموده است. آیین‌نامه مذکور، در چارچوب اختیارات هیئت وزیران بر اساس اصل ۱۳۸ قانون اساسی تنظیم و ابلاغ شده است (در ادامه به موارد تعارض آیین‌نامه با قانون اساسی خواهیم پرداخت). در این آیین‌نامه برخی کلمات و واژه‌ها تعریف شده است.

بر اساس ماده ۱:

«توافق حقوقی، توافقی 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 مستلزم به امری شود و دارای آثار و ضمانت اجرای حقوقی باشد».

هم‌چنین بر اساس این آیین‌نامه (ماده ۱):

«توافق نزاکتی، توافقی است ناشی از روابط بین‌المللی که به موجب آن، دستگاه دولتی تصمیم خود را به تعقیب سیاست‌های معینی اعلام می‌نماید، بدون آن که اثر حقوقی لازم‌الاجرای بر آن مترتب باشد».

به این ترتیب، آیین‌نامه ابتدا اقدام به تفکیک توافق‌های حقوقی از توافق‌های نزاکتی و یا سیاسی نموده است. البته اگر منظور آیین‌نامه از توافق حقوقی، معاهده باشد، این تعریف با تعریف ارائه شده در کنوانسیون ۱۹۶۹ مطابقت ندارد؛ زیرا بر اساس تعریف کنوانسیون، معاهده یک توافق بین‌المللی است که به صورت کتبی بین کشورها منعقد شده و تحت حاکمیت حقوق بین‌الملل باشد. اما در تعریف آیین‌نامه به شمول حقوق بین‌الملل بر توافق حقوقی اشاره نشده است و ممکن است برای دستگاه دولتی چنین تصویری پیش آید که می‌تواند با طرف خارجی توافق حقوقی منعقد کند و آن را تابع حقوق بین‌الملل قرار نداده و حقوق داخلی را بر آن حاکم گرداند. در این صورت این نوع توافق حقوقی، معاهده بین‌المللی محسوب نمی‌شود (میرعباسی، ۱۳۷۹، ص ۳۴) و از شمول اصول ۷۷ و ۱۲۵ قانون اساسی خارج خواهد بود.

بر اساس ماده ۱ آیین‌نامه، توافق حقوقی تشریفاتی، توافقی است که نیازمند تصویب مجلس شورای اسلامی باشد و در سایر موارد، توافق حقوقی ساده محسوب می‌شود. اما با توجه به ماده ۲ آیین‌نامه که مربوط به امضای توافق‌های حقوقی تشریفاتی و ساده

است، مشخص می‌گردد که بر اساس آیین‌نامه مذکور، در ایران توافقی‌های حقوقی ساده بدون تصویب مجلس و بدون دخالت رئیس جمهور و تنها با امضای وزیر یا بالاترین مقام اجرایی دستگاه مستقل یا مقامات صلاحیت‌دار از سوی آن‌ها منعقد می‌گردد. از نظر این آیین‌نامه، دستگاه دولتی شامل وزارت‌خانه، مؤسسه^۱ یا شرکتی^۲ است که مطابق قوانین و مقررات، اعمال حاکمیت و تصدی دولت جمهوری اسلامی ایران را در امری بر عهده دارد (ماده ۱).

۲-۲- اعتبار حقوقی موافقت‌نامه‌های حقوقی ساده در حقوق ایران

همان‌گونه که بیان شد، در قانون اساسی و قوانین مصوب مجلس چیزی به عنوان توافق حقوقی ساده یا موافقت‌نامه‌های ساده تعریف و مشخص نشده است. حال این سؤال مطرح می‌شود که آیا تفکیک توافقی‌های بین‌المللی به ساده و تشریفاتی در آیین‌نامه هیئت وزیران دلیلی بر اعتبار این نوع توافقی‌ها محسوب می‌شود. آیا آن قسمت از آیین‌نامه که وجود چنین موافقت‌نامه‌هایی را مورد تأیید قرار داده مغایر اصول ۷۷ و ۱۲۵ قانون اساسی نیست؟ چگونه می‌توان این تعارض را حل نمود؟ آیا نوع خاصی از موافقت‌نامه‌های ساده را می‌توان در نظام حقوقی ایران مورد پذیرش قرار داد؟

در پاسخ به این سؤالات، ابتدا به طرح دیدگاه حقوق‌دانان در این زمینه می‌پردازیم. حقوق‌دانان ایرانی در این زمینه اتفاق نظر ندارند. عده‌ای امکان انعقاد چنین موافقت‌نامه‌هایی در حقوق ایران را پذیرفته و عده‌ای نیز آن را رد کرده‌اند.

بعضی معتقداند اگرچه قانون اساسی به این نوع موافقت‌نامه‌های بین‌المللی اشاره نکرده است ولی با توجه به روح کلی قانون اساسی می‌توان استنباط کرد که فقط معاهدات مهم بایستی تصویب مجلس برسد و موافقت‌نامه‌های ساده که عمدتاً جنبه فنی

۱. بر اساس ماده ۴ قانون محاسبات عمومی کشور: «مؤسسه دولتی سازمان مشخصی است که به موجب قانون ایجاد و زیر نظر یکی از قوای سه‌گانه اداره می‌شود و عنوان وزارت‌خانه ندارد».

۲. بر اساس ماده ۴ قانون محاسبات عمومی کشور: «شرکت دولتی واحد سازمانی مشخصی است که با اجازه قانون به صورت شرکت ایجاد شود و یا به حکم قانون و با دادگاه صالح ملی شده و یا مصادره شده و به عنوان شرکت دولتی شناخته شده باشد و بیش از ۵۰٪ سرمایه آن متعلق به دولت باشد...».

و اداری دارند بدون طی تشریفات قانون اساسی اعتبار خواهند داشت (فلسفی، ۱۳۷۹، ص ۱۱۱؛ ضیائی بیگدلی، ۱۳۸۰، ص ۹۹؛ میرعباسی، ۱۳۷۶، ص ۶۳ و عنایت، ۱۳۷۰، ص ۳۲).

برخی از این حقوق‌دانان در توجیه نظر خود به تفسیرهای شورای نگهبان از اصول ۷۷ و ۱۲۵ استناد کرده‌اند، که بعداً خواهیم دید تفسیرهای مذکور در جهت عکس نظر این عده می‌باشد.

در مقابل، برخی دیگر از حقوق‌دانان با توجه به صراحت اصول ۷۷ و ۱۲۵ قانون اساسی و با عنایت به ماده ۹ قانون مدنی و با استناد به تفسیرهای شورای نگهبان بیان می‌دارند که اصول ۷۷ و ۱۲۵ قانون اساسی با ذکر مطلق عناوین «عهدنامه»، مقوله نامه و... بدون اعتنا به دسته‌بندی مذکور (ساده و یا رسمی) همه آن‌ها را منوط به تصویب مجلس دانسته است و ظاهراً راه را برای هرگونه استثنا بسته است (هاشمی، ۱۳۷۵، ص ۲۱۵ و کاتوزیان، ۱۳۶۹، ص ۷۷). آنان، سخت‌گیری قانون اساسی در این مورد را ناشی از دلایل سیاسی و سابقه قراردادهای زیان‌باری می‌دانند که در نظام گذشته به دفعات انعقاد یافته و مورد توجه خبرگان بررسی قانون اساسی بوده است (هاشمی، همان، ص ۲۱۵).

عده‌ای حتی از این فراتر رفته و عقیده دارند واضح قانون اساسی (مجلس اول خبرگان) با الهام از روح کلی قانون اساسی، «معاهده» و «قرارداد» را به یک صورت در نظر گرفته است. بنابراین اصولاً دولت نمی‌تواند بدون جلب نظر مجلس، در مقام اجرای وظایف اداری و اجرایی کشور و در چارچوب مقررات حقوق خصوصی حتی با اتباع خارجی قرارداد امضا کند و یا این که در مقام اجرای وظایف حکومتی با دولت‌های دیگر در این مورد معاهده‌ای منعقد کند (میرعباسی، ۱۳۷۶، ص ۶۳). اما کدام یک از این نظرات صحیح می‌باشد؟

آیا روشن و صریح نبودن اصول ۷۷ و ۱۲۵ باعث تعدد این دیدگاه‌ها شده است؟ کسانی که به روح کلی قانون اساسی استناد می‌کنند و معتقداند اصول ۷۷ و ۱۲۵ معاهدات مهم را مدنظر قرار داده، باید توضیح دهند اگر خبرگان قانون اساسی به موارد

مهم توجه داشته‌اند چرا در این اصول (۷۷ و ۱۲۵) تقریباً از تمامی عناوینی که در مورد توافقی‌های بین‌المللی کاربرد دارد استفاده کرده است. حتی ذکر عناوین در این اصول به گونه‌ای بوده که عده‌ای را به اشتباه انداخته و تصور کرده‌اند قراردادهای دولت با افراد خصوصی خارجی نیز مشمول این اصول خواهد بود. آیا خبرگان قانون اساسی افراد بی‌اطلاعی بوده‌اند یا با علم به این که هر نوع توافق حقوقی بین‌المللی برای دولت ایجاد تعهد خواهد کرد خواسته‌اند تمام توافقی‌های حقوقی بین‌المللی با نظر مجلس منعقد گردد. حتی این حساسیت تا به آن جا بوده که بر اساس اصل ۱۳۹ قانون اساسی صلح دعوی راجع به اموال عمومی و دولتی یا ارجاع آن به داوری حتی اگر در قرارداد دولت با اشخاص خصوصی خارجی باشد نیازمند تصویب مجلس شورای اسلامی دانسته شده است.

در قانون اساسی رژیم سابق (اصول ۲۲ و ۲۴)، تصویب کلیه معاهدات بین‌المللی در صلاحیت قوه مقننه بود جز این که در بعضی موارد و بر اساس تفویض اختیار به دولت طبق یک مصوبه قانونی، مجلس شورای ملی به قوه مجریه اجازه می‌داد با تصویب هیئت وزیران بعضی از موافقت‌نامه‌های بازرگانی و... را با کشورهای معینی منعقد نماید (عنایت، همان، ص ۷۴). مسلماً خبرگان قانون اساسی از مفاد قانون اساسی سابق ایران مطلع بوده‌اند، از این رو حتی امکان اعطای وکالت به دولت در خصوص تصویب برخی معاهدات را در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مطرح نکرده‌اند. بنابراین از مذاکرات مجلس خبرگان استفاده می‌شود که هدف تهیه کنندگان این اصول، تعمیم ضرورت تصویب مجلس نسبت به کلیه معاهدات بین‌المللی بوده است (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴، ص ۱۰۰۳).

در سال‌های اول پیروزی انقلاب و کار دولت جدید، برای دولت و دستگاه‌های دولتی شبهه‌اتی درباره این اصول وجود داشته که شورای نگهبان به عنوان مرجع تفسیر قانون اساسی به آن‌ها پاسخ داده است.

شورای نگهبان در نظر مورخ ۱۳۶۰/۱/۲۰ و نظر مورخ ۱۳۶۰/۸/۷ خود اعلام نموده که قراردادهای دولت با اشخاص خصوصی خارجی مشمول اصول ۷۷ و ۱۲۵

نخواهد بود. البته در صورتی که چنین تفسیری نیز ارایه نمی‌شد باز بر اساس حقوق بین‌الملل این امر محرز بود که این نوع قراردادها معاهده محسوب نمی‌شود. از این رو اطلاق عنوان توافق حقوقی ساده بر این نوع قراردادها صحیح نمی‌باشد.

شورای نگهبان در نظر دیگری (نظر مورخ ۶۲/۹/۸) اعلام داشت: «یادداشت تفاهم چنانچه ایجاد تعهد نماید مثل قرارداد است و باید ضوابط مقرر در قانون اساسی در آن رعایت شود». بر اساس این، هرگونه توافق حقوقی دولت با سایر دولت‌ها به هر عنوان، حتی یادداشت تفاهم، باید به تصویب مجلس رسیده و پس از تأیید شورای نگهبان، توسط رئیس جمهور و یا نماینده قانونی او امضا شود.

حتی شورای نگهبان در همین نظریه خود، قراردادهای جزئی - که در ادامه به بررسی آن خواهیم پرداخت - را در صورتی که تعهد جدیدی خارج از محدوده اصل قرارداد ایجاد نماید نیازمند تصویب مجلس شورای اسلامی دانسته است.

عملکرد مجلس شورای اسلامی نیز این دیدگاه را تأیید می‌کند که در مورد تمام توافقاتی که دولت ایران با دولت‌های خارجی رعایت اصل ۷۷ ضروری است. برای مثال، بر اساس ماده ۵ قانون نفت مصوب ۶۶/۷/۹ مجلس شورای اسلامی: «انعقاد قراردادهای مهم فیما بین وزارت نفت یا واحدهای عملیات نفتی با شرکت‌ها و مؤسسات و اشخاص حقیقی و حقوقی داخلی و خارجی و تشخیص موارد مهم، تابع آیین‌نامه‌ای خواهد بود که با پیشنهاد وزارت نفت به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید و در قراردادهای منعقد فیما بین وزارت نفت با دولت‌ها طبق اصل ۷۷ قانون اساسی عمل می‌شود».

هم‌چنین در ماده واحده مجلس شورای اسلامی مصوب ۷۹/۳/۱۱، به شرکت ملی نفت اجازه داده شده جهت اجرای طرح‌های اکتشاف، توسعه و بهره‌برداری از میدان‌های نفت و گاز دریای خزر اقدام به انعقاد قراردادهای لازم با شرکت‌های داخلی و خارجی نماید. اما در تبصره این ماده آمده است: «در صورت انعقاد قرارداد با دولت‌های خارجی بایستی قرارداد حسب مورد به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد».

حتی از مفاد ماده ۹ قانون مدنی که بیان می‌دارد: «مقررات عهدی که بر طبق قانون

اساسی بین دولت ایران و سایر دول منعقد شده باشد در حکم قانون است»، می‌توان چنین برداشت کرد که در عین حال که معاهده قدرتی برابر با قانون عادی دارد، تشریفات انعقاد یک معاهده بین‌المللی همانند تشریفات مربوط به وضع یک قانون عادی است (نصوب مجلس و امضای رئیس جمهور) (فلسفی، همان، ص ۳۶۴؛ ضیائی بیگدلی، همان، ص ۷۸ و کاتوزیان، همان، ص ۷۷).

بنابراین این سؤال مطرح می‌گردد که با توجه به صراحت اصول ۷۷ و ۱۲۵ و تفسیرهای شورای نگهبان و نیز نظر مجلس شورای اسلامی، چرا دولت در آیین‌نامه‌ای وجود موافقت‌نامه‌های ساده را می‌پذیرد و به دستگاه‌های دولتی اجازه انعقاد آن‌ها را می‌دهد (ظاهراً این آیین‌نامه با ایراد رئیس مجلس مواجه نشده است). برای روشن شدن موضوع لازم است مواد آیین‌نامه مذکور به طور دقیق مورد توجه و بررسی قرار گیرد. در فصل سوم آیین‌نامه با عنوان «چگونگی تنظیم و انعقاد توافقاتی حقوقی ساده»، ماده ۱۴ به طور حصری توافقاتی حقوقی ساده‌ای که دستگاه‌های دولتی می‌توانند منعقد کنند را برمی‌شمارد. بر اساس این ماده:

«امضای قرارداد جزئی، تنظیم برنامه‌های همکاری، انجام معاملات و انعقاد قرارداد بر اساس اجازه مقدم، مبادله یادداشت و نامه - که توافقاتی حقوقی ساده محسوب می‌شوند - توسط دستگاه دولتی با کشورهای و اشخاص خارجی اعم از دولتی و خصوصی و سازمان‌ها و مجامع بین‌المللی مشمول ترتیبات مقرر در این فصل می‌باشد».

در فصل اول آیین‌نامه با عنوان «تعاریف و ضوابط کلی» و در ماده ۱ آن هر کدام از این توافقاتی حقوقی ساده تعریف گردیده است.

حال لازم است با بررسی این تعاریف‌ها مشخص گردد که ماهیت این نوع توافقاتی حقوقی چیست و آیا با اصول ۷۷ و ۱۲۵ و تفسیرهای شورای نگهبان در تعارض است یا نه؛ زیرا همان‌گونه که اشاره گردید، بر اساس این آیین‌نامه این گونه توافقاتی، نیاز به تصویب مجلس نداشته و بدون امضای رئیس جمهور، با امضای وزیر یا بالاترین مقام اجرایی دستگاه مستقل یا مقامات صلاحیت‌دار از سوی آن‌ها الزام‌آور خواهند بود.

یکی از موارد توافقاتی حقوقی ساده که در آیین‌نامه ذکر گردیده، «قرارداد جزئی»

است. بر اساس ماده ۱ آیین‌نامه: «قرارداد جزئی، توافق حقوقی است که اجازه انعقاد آن در یک توافق حقوقی تشریفاتی به دستگاه دولتی داده شده است».

در بسیاری از معاهدات، پیش‌بینی می‌شود که برنامه‌های اجرایی ناظر به جزئیات مندرج در معاهده توسط مقامات دو کشور ذی‌نفع طرح‌ریزی و به اجرا گذارده خواهد شد یا اصلاحاتی در آن صورت می‌گیرد. برای مثال، بر اساس ماده ۵ موافقت‌نامه دولت جمهوری اسلامی ایران با دولت ترکمنستان در خصوص ارتباط بین‌المللی راه‌آهن مورخ ۱۳۷۵/۱۱/۲۵: «طرفین موافقت نمودند که بر اساس موافقت‌نامه‌های فی‌مابین، نهادهای ذی‌صلاح (اداره راه‌آهن ترکمنستان و راه‌آهن ایران) جمهوری اسلامی هر طرف در قلمرو طرف مقابل، نمایندگان، شعبات و بنگاه‌های خود را جهت تنظیم امور مسافری و حمل و نقل بار تأسیس نمایند...».

هم‌چنین بر اساس بند ۴ ماده ۱۳ موافقت‌نامه حمل و نقل هوایی دوجانبه بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت بوسنی و هرزگوین مورخ ۱۳۷۵/۵/۶: «اصلاحات جداول مسیر ضمیمه موافقت‌نامه حاضر ممکن است به طور مستقیم بین مقام‌های هواپیمایی طرف متعاقد مورد توافق قرار گیرد».

در گذشته برای مقامات قوه مقننه و مجریه این سؤال مطرح می‌شد که آیا تصمیمات گرفته شده توسط آنها مانند معاهده جدید تلقی می‌شود و باید تشریفات مندرج در اصول ۷۷ و ۱۲۵ را طی کند تا لازم‌الاجرا شود. اختلاف نظر مقامات دو قوه منجر به صدور نظر شورای نگهبان در این زمینه گردید. بر اساس نظر مورخ ۶۲/۹/۸ این شورا: «قراردادهای جزئی در رابطه با اصل قراردادهای موضوع اصل ۷۷ قانون اساسی در صورتی که خارج از محدوده اصل قرارداد باشد باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد».

بر اساس این، مقامات اجرایی نمی‌توانند تحت عنوان «قرارداد جزئی»، تعهدات جدیدی فراتر از قرارداد اصلی برای دولت ایجاد نمایند و این کار نیاز به تصویب مجلس شورای اسلامی دارد.

به این ترتیب، می‌توان گفت: بر اساس حقوق ایران، یکی از موارد موافقت‌نامه‌های

حقوقی ساده، قراردادهای جزئی است که در رابطه با قرارداد اصلی و در چارچوب آن توسط مقامات اجرایی دو کشور منعقد می‌شود.

نمونه دیگری که آیین‌نامه به عنوان توافق حقوقی ساده ذکر می‌کند، انجام «معاملات» است. بر اساس ماده ۱، منظور از معاملات: «خرید و فروش کالا، حقوق و خدماتی است که دستگاه دولتی در قالب بودجه سالیانه در حدود اختیارات محول با رعایت ضوابط کلی قانون انجام می‌دهد».

آیا بر اساس این تعریف و ماده ۱۴ آیین‌نامه، دستگاه‌های دولتی می‌توانند با طرف‌های خارجی خود اقدام به انعقاد قراردادهای خرید و فروش کالا و خدمات نموده بدون این‌که این قراردادها به تصویب مجلس برسند؟ آیا اصولاً این قراردادها، معاهده (معاهده - قرارداد) محسوب می‌شود یا این‌که بر حسب آن‌که طرف دستگاه دولتی، دولت باشد یا دیگر اشخاص حقوقی حقوق عمومی، ماهیت این نوع قراردادها متفاوت خواهد بود؟

در حالت اول، زمانی که قرارداد بین دو دولت منعقد می‌گردد و دارای طبع تجاری است عده‌ای از علمای حقوق بین‌الملل اظهار داشته‌اند که با توجه به موضوع می‌توان این نوع قراردادها را عهدنامه ندانست و آن‌ها را تابع حقوق داخلی تلقی نمود (میرعباسی، ۱۳۷۹، ص ۳۲). اما با وجود چنین نظرانی، غالباً تعیین این‌که چنین قراردادهای بین‌المللی معاهده نباشد مشکل است، زیرا کشورها به ندرت در هنگام انعقاد، آن‌ها را تابع حقوق داخلی قرار داده و از حاکمیت حقوق بین‌الملل خارج می‌کنند. البته اگر طرفین این نوع قراردادها، یعنی کشورها، با اراده خود آن را از حاکمیت حقوق بین‌الملل خارج نمایند، آن‌گاه می‌توان چنین قراردادهای بین‌المللی را معاهده ندانست (بلدسو^۱، ۱۹۸۷، ص ۲۷۲) و الاً تعیین طبیعت یک عمل حقوقی بین‌المللی بر اساس موضوع غالباً کار دشواری است. بنابراین زمانی که طرفین قصد ایجاد روابط حقوقی دارند حتی در صورت سکوت آن‌ها در مورد قانون حاکم، این قراردادها معاهده محسوب شده و تابع حقوق بین‌الملل است (هریس، ۱۹۹۸، ص ۷۷۱ و میرعباسی،

1. Bledsoe.

۱۳۷۹، ص ۳۴). با توجه به این امر، قراردادهای خرید و فروش کالا و خدمات بین دولت و دستگاه‌های دولتی با دولت‌های خارجی معاهده محسوب شده و تابع اصول ۷۷ و ۱۲۵ قانون اساسی می‌باشد؛ چنان‌چه در قسمت قبل هم مشاهده گردید که مجلس انعقاد قرارداد بین وزارت نفت با دولت‌های خارجی را منوط به رعایت اصل ۷۷ دانسته است.

در حالت دوم، زمانی که دستگاه دولتی نه با دولت خارجی بلکه با اشخاص حقوقی حقوق عمومی که دارای شخصیت حقوقی مستقل از دولت هستند (مانند شرکت‌های دولتی) طرف معامله شود آیا باز این نوع قرارداد معاهده محسوب می‌شود و تابع اصول ۷۷ و ۱۲۵ خواهد بود؟ آیا منظور آیین‌نامه از معاملات، این نوع از قراردادها می‌باشد؟ با توجه به پیچیدگی و تنوع ارگان‌هایی که از طریق آن‌ها وظایف دولت (از جمله فعالیت‌های تجاری) در کشورها صورت می‌گیرد، ضرورت دارد میان یک ارگان یا مؤسسه حکومت مرکزی که اهلیت ملتزم کردن دولت را دارد، با یک ارگان (محلی یا غیر محلی) که شخصیت حقوقی مستقل از خود دولت دارد و اهلیت ملتزم کردن دولت را ندارد فرق گذاشت (هریس، ۱۹۹۸، ص ۷۸۰). البته بر اساس حقوق بین‌الملل، اعمال آن دسته از اشخاص حقوق عمومی که دارای شخصیت حقوقی مستقل از دولت هستند اما به موجب قوانین و مقررات داخلی کشورها حق دارند برخی اقتدارهای حکومتی را اعمال کنند، مانند شهرداری‌ها و... قابل انتساب به دولت خواهد بود؛ زیرا بر اساس اصل یکپارچگی دولت از نظر بین‌المللی، حکومت مرکزی مسئول رفتار واحدهای تابع است و نمی‌تواند به بهانه این که طبق قانون اساسی نظارت کافی بر آن واحدها برای اجرای تعهدات بین‌المللی ندارد خود را از مسئولیت مبرا سازد (مستقیمی و طارم سری، ۱۳۷۷، ص ۵۲). از این رو، اگر این نهادها موافقت‌نامه‌هایی با طرف‌های خارجی خود یا با دولت‌ها منعقد کنند و این اقدام در چارچوب صلاحیت آن‌ها و بر اساس مجوز مقامات صالح دولت باشد معاهده محسوب می‌شود (کارو، بی‌تا، ص ۱۴۵).

اما دسته دیگری از ارگان‌های دارای شخصیت حقوقی مستقل از دولت، مانند شرکت‌های دولتی، وجود دارند که بر اساس قوانین و مقررات کشورها و اساسنامه خود

اعمال تصدی‌گری، مانند فعالیت‌های بازرگانی، سرمایه‌گذاری و... انجام می‌دهند. این اشخاص حقوقی نیز ممکن است در زمینه کار خود با دولت‌ها یا شرکت‌های دولتی خارجی قراردادهایی منعقد نمایند. این نوع قراردادها به عنوان معاهده محسوب نشده و تابع حقوق بین‌الملل نخواهد بود (کارو، بی‌تا، ص ۱۴۶). دادگاه‌های داخلی کشورها در چارچوب اصل مصونیت دولت‌ها نیز اعمال این نهادها را که ارتباطی با اعمال حاکمیت دولت ندارد از شمول اصل مصونیت خارج دانسته و اختلافات مربوط به آن را مورد رسیدگی قرار می‌دهند. هم‌چنین در پیش‌نویس طرح مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها که توسط کمیسیون حقوق بین‌الملل آماده شده است تنها به مسئولیت دولت در قبال واحدهایی اشاره شده است که از طریق قوانین داخلی، بخش‌هایی از اقتدار حکومتی به آن‌ها واگذار شده است (ر.ک: گزارش کمیسیون حقوق بین‌الملل، ۲۰۰۱ ماده ۵، سایت سازمان ملل متحد).

شورای نگهبان در تاریخ ۱۳۶۳/۸/۱۸ در تفسیر دیگری پیرامون اصل ۷۷ بیان می‌دارد: «اصل ۷۷ قانون اساسی با توجه به اصل ۱۲۵ از قراردادهایی که برای انجام معامله بین وزارت خانه‌ها و سایر سازمان‌های دولتی ایران و شرکت‌های دولتی خارجی 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 ندارد».

با توجه به توضیحات بالا نظر شورای نگهبان روشن است که تنها معاملات بین دستگاه‌های دولتی با شرکت‌های دولتی خارجی که دارای شخصیت حقوقی مستقل از دولت بوده و اعمال تصدی‌گری انجام می‌دهند و نه حاکمیتی، نیاز به تصویب مجلس شورای اسلامی ندارد و سایر موارد، مشمول اصل ۷۷ و ۱۲۵ خواهد بود. از طرف دیگر، به دلیل آنکه معامله و انعقاد قرارداد با شرکت‌های دولتی خارجی معاهده محسوب نمی‌شود، قرار دادن آن در زمره توافقات حقوقی ساده (در آیین‌نامه مذکور) صحیح نیست. اصولاً دستگاه‌های دولتی حق دارند در چارچوب ضوابط کلی قانونی اقدام به خرید و فروش کالا و خدمات با شرکت‌های دولتی خارجی نمایند.

نمونه دیگر از توافقی‌های حقوقی ساده در آیین‌نامه، «انعقاد توافق بر اساس اجازه مقدم» است. در ماده ۱ اجازه مقدم این‌گونه تعریف شده است: «مجوز مجلس شورای اسلامی است که برای انعقاد توافق حقوقی حسب مورد یا موضوع اخذ شده باشد». آیا منظور از اجازه مقدم، تصویب پیش از انعقاد است و آیا اجازه مقدم واگذاری امر تصویب به دولت است؟

بر اساس اصول ۷۷ و ۱۲۵ قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند پیش از انعقاد معاهده اقدام به تصویب آن نماید و اصولاً در حقوق بین‌الملل، تصویب مرحله‌ای پس از مذاکره و امضای مقدماتی معاهده محسوب می‌شود. نظر تفسیری شورای نگهبان نیز تصویب پیش از انعقاد را رد می‌کند. شورای نگهبان در تاریخ ۱۳۶۲/۸/۳ در پاسخ به نامه ریاست جمهوری مبنی بر این که آیا تصویب مندرج در اصول ۷۷ و ۱۲۵ موضوعاً یکی هستند یا نه و آیا منظور از تصویب مندرج در اصل ۱۲۵ تصویب مقدم بر انجام قرارداد است یا تصویب مؤخر از انعقاد قرارداد، اظهار داشت: «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».

آیا اجازه مقدم، واگذاری امر تصویب به دولت است؟ به این معنا که دولت به جای مجلس، التزام قطعی به معاهده را اعلام نماید. در رژیم سابق این رویه بسیار معمول بود و به لحاظ این که، اعطای وکالت در امر قانون‌گذاری به دولت، مغایر با قانون اساسی شناخته نمی‌شد مورد انتقاد و تردید قرار نمی‌گرفت. اما پس از انقلاب و تدوین قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، طبق اصل ۸۵، واگذاری امر تصویب معاهدات به دولت یا دستگاه دولتی صحیح نیست.

ممکن است استدلال شود که تصویب معاهده، امر قانون‌گذاری نبوده و جزء وظیفه نظارتی مجلس شورای اسلامی است. این استدلال نیز قابل قبول نیست، زیرا وظیفه نظارتی نیز جزء وظایف اختصاصی مجلس می‌باشد و جز در مواردی که قانون اساسی مشخص کرده است امکان واگذاری آن ممکن نیست.

به نظر می‌رسد حتی ذکر مجوز مجلس برای انعقاد معاهده، که در آیین‌نامه آمده،

اشکال دارد؛ زیرا دولت برای انجام مذاکره و انعقاد معاهده نیازی به اجازه مجلس ندارد، چون اصولاً مذاکره و انعقاد معاهده جزء صلاحیت‌های قوه مجریه است. اما پس از انعقاد است که نقش مجلس به عنوان مقام تصویب‌کننده و رسمیت‌دهنده به معاهده مطرح می‌شود، که این امر هم قابل واگذاری نیست. البته همان‌گونه که در قسمت قرارداد جزئی اشاره شد، تنها در این حالت است که امکان صدور اجازه مقدم می‌تواند مطرح شود. یعنی در قرارداد اصلی که به تصویب مجلس رسیده است اجازه توافق به مقامات ذی‌صلاح داده شود. البته قراردادهای جزئی نیز از این جهت اشکال ندارد که مقامات اجرایی حق ایجاد تعهدات جدیدی خارج از اصل قرارداد را ندارند و الا تصویب مجلس شورای اسلامی ضرورت خواهد داشت.

مورد دیگر از موارد توافق‌های حقوقی ساده ذکر شده در آیین‌نامه، «تنظیم برنامه‌های همکاری» است. بر اساس ماده ۱: «برنامه همکاری ترتیباتی است که دستگاه دولتی برای انجام امور محول، با طرف خارجی توافق می‌نماید. مشروط بر این که موضوع آن در چارچوب وظایف و اختیارات آن دستگاه بوده، امکان تجدیدنظر و اصلاح توسط دستگاه مزبور وجود داشته باشد، مانند سفرهای زیارتی و صدور ویزا».

توجه به این تعریف خصوصاً قسمت اخیر آن که امکان تجدیدنظر و اصلاح موافقت‌نامه توسط دستگاه مزبور را مطرح می‌کند، این سؤال را به وجود می‌آورد که آیا موافقت‌نامه‌ای که به این صورت تنظیم می‌شود یک توافق حقوقی است یا یک توافق تراکمی که اثر حقوقی لازم الاجرا بر آن مترتب نیست. اگر منظور هیئت دولت از ذکر این نوع موافقت‌نامه آن بوده که دستگاه‌های دولتی بدون این که تعهدات حقوقی لازم الاجرا برای دولت به وجود آورند اقدام به همکاری با طرف‌های خارجی خود نمایند، این نوع توافقات حقوقی نبوده و قرار دادن آن تحت عنوان توافق حقوقی ساده اشکال دارد. ولی اگر منظور این بوده که دستگاه دولتی بتواند در چارچوب وظایف و اختیارات خود بدون طی تشریفات قانون اساسی اقدام به انعقاد توافق حقوقی دارای آثار و ضمانت اجرای حقوقی با طرف خارجی بنماید، این امر با اصول ۷۷ و ۱۲۵ مغایر خواهد بود؛ اگر چه عده‌ای اعتبار حقوقی این نوع توافق‌های حقوقی در حقوق داخلی را مبتنی بر اعمال

اداری دانسته و می‌گویند در صورتی که یک عمل اداری دارای شرایط مقرر باشد، لازم الاجرا است؛ به این صورت که در درجه نخست مقام اداری باید صلاحیت انجام عمل اداری را داشته باشد و در درجه بعد، اعمال این صلاحیت باید طبق قانون و مقررات انجام گیرد. اگر این دو شرط اصلی موجود باشد اعمال حقوق اداری حتی اگر امضای یک پروتکل بین‌المللی یا یک یادداشت تفاهم باشد نیز از اعتبار قانونی برخوردار خواهد بود (عنایت، ۱۳۷۰، ص ۳۳).

در پاسخ باید گفت همان‌گونه که خود آیین‌نامه در ماده ۱ آورده است، این نوع موافقت‌نامه‌ها یک توافق حقوقی بین‌المللی بوده و بر اساس اصل یکپارچگی دولت و ماده ۴۶ کنوانسیون وین برای دولت ایجاد تعهد خواهد کرد. از این رو تحقق این گونه اعمال اداری که برای دولت در سطح بین‌المللی ایجاد تعهد می‌کند مستلزم رعایت قانون اساسی است. در قسمت‌های قبل مشاهده گردید که با توجه به قانون اساسی، تفسیرهای شورای نگهبان و عملکرد مجلس شورای اسلامی، وزرا و مقامات اداری بدون طی تشریفات قانون اساسی (تصویب مجلس و امضای رئیس جمهور) صلاحیت و اختیار انعقاد توافقاتی به نام دولت نخواهند داشت. ممکن است گفته شود این تفسیر مشکلات دولت به عنوان مسئول اداره‌کننده امور کشور را زیاد می‌کند و در این صورت دولت باید هر پیمانی را از تصویب مجلس بگذراند (فلسفی، ۱۳۷۹، ص ۱۷۰).

این ایراد در واقع به خبرگان قانون اساسی برمی‌گردد که در زمان تدوین قانون اساسی چنین شیوه‌ای را برگزیده‌اند و الا تفسیر موسع و خلاف قانون اساسی معتبر نمی‌باشد. تحقیقات انجام شده از اداره کل توافقاتی بین‌المللی ریاست جمهوری اسلامی ایران (مراجعه نویسنده به آن) نشان می‌دهد که از دیدگاه این اداره کل هرگونه توافق دستگاه‌های دولتی با طرف خارجی که تعهد حقوقی برای دستگاه مزبور و در نهایت دولت در پی داشته باشد نیازمند طی تشریفات قانون اساسی است. از این رو به نظر می‌رسد تنظیم برنامه همکاری تنها می‌تواند در قالب قراردادهای جزئی و در چارچوب قرارداد اصلی با طرف‌های خارجی صورت گیرد. یعنی دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط بر اساس توافقاتی دو دولت در قرارداد اصلی نسبت به تنظیم جزئیات

همکاری اقدام می نمایند.

ماده ۱ آیین نامه در تعریف «مبادله یادداشت و نامه» به عنوان یکی دیگر از توافق های حقوقی ساده آورده است: «مبادله اسنادی است که برای انجام امور محول به دستگاه دولتی توسط مسئولین ذی ربط با رعایت حقوق بین المللی صورت می گیرد».

اصولاً مبادله نامه و یادداشت اقدامی دیپلماسی است که از مبادله دو یا چند سند مشابه که هر یک توسط نماینده یک کشور تهیه شده و حاوی اهداف مشترک یا قانون گذاری هماهنگ و یا شامل یک توافق که منشأ تکالیف متقابل برای کشورهای مزبور است تشکیل می شود (عنایت، همان، ص ۳۷).

با توجه به تعریف کنوانسیون ۱۹۶۹ وین از معاهده، مشخص است که یک معاهده ممکن است دارای یک یا چند سند کتبی باشد و با مبادله یادداشت و مکاتبات رسمی منعقد گردد. بر اساس کنوانسیون، برای آن که معاهده ای منعقد شود لازم است بین اراده و خواست متعاقدین توافق و هماهنگی وجود داشته باشد ولی ضرورتی ندارد این توافق اراده در یک زمان و به موازات یکدیگر صورت گیرد، زیرا ممکن است یکی از کشورها اراده و خواست خود را به طور یک جانبه بیان کند و طرف دیگر بعداً موافقت و مطابقت اراده خود را با آن اعلام نماید (حکمت، ۱۳۶۴، ص ۱۰). بنابراین از طریق تبادل یادداشت و نامه نیز امکان توافق حقوقی بین المللی وجود دارد و به این ترتیب تعهدات حقوقی برای دولت به وجود خواهد آمد. از این رو، توضیحات مربوط به تنظیم برنامه همکاری در این جا نیز مطرح می شود و مقامات دستگاه های دولتی و وزرا نمی توانند از این طریق تعهدات حقوقی برای دولت ایجاد نمایند مگر این که این توافقات به تصویب مجلس برسد. البته اگر منظور از این تبادل یادداشت و نامه تعیین مسایل فرعی و جزئی و یا اجرای مقررات معاهده اصلی باشد (قراردادهای جزئی) نیازی به طی تشریفات قانون اساسی نمی باشد.

در نهایت، ایراد دیگری که به آیین نامه وارد است، آن است که در فصل سوم آیین نامه قرارداد جزئی، تنظیم برنامه همکاری، معاملات، انعقاد قرارداد بر اساس اجازه مقدم و تبادل یادداشت و نامه توسط دستگاه دولتی با اشخاص خصوصی خارجی را به عنوان

توافق حقوقی ساده معرفی می‌کند، حال آن‌که هر نوع قرارداد با اشخاص خصوصی خارجی اصولاً معاهده و توافق حقوقی بین‌المللی محسوب نمی‌شود. از مجموع مباحث قبل این نتیجه به دست می‌آید که در نظام حقوقی ایران، تنها موردی که امکان انعقاد توافق حقوقی ساده وجود دارد مربوط به قراردادهای جزئی است که در رابطه با قرارداد اصلی منعقد می‌شوند.

۲-۳- شمول ماده ۹ قانون مدنی به موافقت‌نامه‌های حقوقی ساده

انعقاد معاهده و لازم الاجرا شدن آن در سطح بین‌المللی به خودی خود موجب اجرای معاهده در نظام‌های حقوقی داخلی نخواهد بود. برای این منظور، معاهده باید وارد نظام حقوقی داخلی کشورها گردد. در مورد ورود معاهده به نظام داخلی، هر دولت معمولاً عمل حقوقی خاصی انجام می‌دهد. این عمل در هر یک از نظام‌های حقوقی داخلی به صورتی متفاوت با دیگری انجام می‌گیرد و البته تضمینی مؤثر برای اجرای معاهده به شمار می‌آید (فلسفی، همان، ص ۳۶۴).

در ایران، معاهده پس از طی تشریفات قانون اساسی وارد نظام حقوقی می‌شود. ماده ۹ قانون مدنی به جایگاه معاهده در نظام حقوقی ایران اشاره کرده است:

«مقررات عهدی که بر طبق قانون اساسی بین ایران و سایر دول منعقد شده باشد در حکم قانون است.»

بر اساس این ماده، از نظر جایگاه و ارزش حقوقی، معاهده در حکم قانون عادی است و قدرتی برابر با قانون عادی دارد. بنابراین در صورت وضع قانون معارض با یک عهدنامه که قبلاً بین دولت ایران و دولت خارجی منعقد شده، احکام عمومی نسخ قانون حکومت دارد (کاتوزیان، همان، ص ۱۵۵). اگرچه نسخ معاهده توسط قانون لاحق موجب مسئولیت دولت در سطح بین‌المللی خواهد شد، اما از جهت داخلی، قاضی باید قانون لاحق را بر معاهده سابق ترجیح دهد.

از مفهوم ماده ۹ برداشت می‌شود که معاهده در صورتی در حکم قانون خواهد بود که تشریفات مربوط به وضع قانون عادی در مورد آن رعایت شود (فلسفی، همان، ص

۳۶۴؛ ضیائی بیگدلی، همان، ص ۷۸ و کاتوزیان، همان، ص ۱۳۱). این نتیجه از صدر و ذیل ماده ۹ به دست می‌آید. صدر ماده در مورد لزوم مطابقت عهدنامه‌ها با قانون اساسی است و ذیل ماده نیز معاهده را در حکم قانون عادی دانسته است. بنابراین، توافقی‌های دولت ایران در صورتی برای دادگاه‌ها و دستگاه‌های دولتی و نیز اشخاص عادی الزام‌آور خواهد بود که به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده، پس از تأیید شورای نگهبان، توسط رئیس‌جمهور یا نماینده قانونی او امضا شده و دستور اجرای آن صادر گردد و در نهایت نیز در روزنامه رسمی کشور منتشر شود. با طی این تشریفات قانونی است که معاهده وارد نظام حقوقی ایران می‌شود و اثری در حکم قانون عادی پیدا می‌کند.

بر اساس این، موافقت‌نامه‌های حقوقی ساده‌ای که توسط وزیر یا مقامات عالی دستگاه دولتی با طرف خارجی منعقد گردیده و تشریفات ذکر شده را طی نمی‌کند (حتی در روزنامه رسمی کشور نیز منتشر نمی‌شود) مشمول ماده ۹ قانون مدنی نبوده و اعتبار قانون عادی را نخواهد بود. بنابراین، موافقت‌نامه‌های حقوقی ساده برای سایر دستگاه‌های دولتی و مردم لازم الاجرا نمی‌باشد. حال آن‌که معاهده‌ای که تشریفات قانون را طی کرده باشد، همانند قانون برای تمام مردم و سازمان‌های دولتی لازم الاجرا بوده و هیچ مرجعی حق الغای آن را ندارد و فقط مجلس (از جهت اعتبار داخلی و با توجه به ماده ۹ قانون مدنی) می‌تواند با وضع قانون جدید آن را نسخ کند.

از آن‌جا که در قسمت قبل مشخص گردید که تنها مورد از موارد توافقی‌های حقوقی ساده که در نظام حقوقی ایران مغایر با قانون اساسی نیست قراردادهای جزئی می‌باشد، این سؤال مطرح می‌گردد که آیا این نوع توافقی‌های حقوقی ساده که تشریفات وضع قانون در مورد آن‌ها رعایت نمی‌شود و به همین دلیل مشمول ماده ۹ قانون مدنی نیستند، از لحاظ ارزش و اعتبار حقوقی در حکم آیین‌نامه‌های اجرایی و اداری هستند.

به نظر می‌رسد با توجه به ماهیت قراردادهای جزئی، بتوان آن‌ها را در حکم آیین‌نامه‌های اجرایی و اداری دانست؛ زیرا این‌گونه آیین‌نامه‌ها از طرف قوه مجریه وضع می‌شود و نیازمند تشریفات خاصی نیست. حتی بر اساس قانون مدنی نیز تنها قوانین

باید در روزنامه رسمی منتشر شود، هر چند به لحاظ ناپسند بودن «عقاب بلا بیان»، انتشار آیین‌نامه‌ها و تصویب نامه‌ها امری بدیهی و ضروری است (کاتوزیان، همان، ص ۱۳۹). همان‌گونه که اعتبار آیین‌نامه‌های اجرایی محدود به مفاد قوانین است، اعتبار قراردادهای جزئی نیز محدود به مفاد قرارداد اصلی است. بر اساس اصل ۱۳۸ قانون اساسی نظارت قانونی رئیس مجلس بر آیین‌نامه‌ها و تصویب نامه‌های دولت، در مورد این نوع از توافقاتی ساده نیز می‌تواند صورت گیرد؛ یعنی قرارداد جزئی برای رئیس مجلس فرستاده شود تا در صورتی که آن را بر خلاف قرارداد اصلی (که به تصویب مجلس رسیده و در حکم قانون است) یا سایر قوانین چتشیخ‌داده با ذکر دلیل برای تجدیدنظر به هیئت وزیران برگشت دهد.

بر همین اساس، در حالی که دادگاه‌های داخلی به استناد ماده ۹ قانون مدنی نمی‌توانند از اجرای مقررات عهدنامه‌هایی که دولت ایران طرف آن است خودداری نمایند، می‌توانند هم‌چون مورد آیین‌نامه‌های اجرایی و اداری (اصل ۱۷۰) از اجرای آن دسته از قراردادهای جزئی که مخالف قوانین عادی و قرارداد اصلی است خودداری نمایند.

اما میان قراردادهای جزئی و آیین‌نامه‌های اجرایی یک تفاوت وجود دارد و آن این که: برخلاف آیین‌نامه‌های دولت که به استناد اصل ۱۷۰ قانون اساسی امکان ابطال آن در دیوان عدالت اداری وجود دارد، امکان لغو و ابطال قراردادهای جزئی، به عنوان یک توافق حقوقی ساده، برای دیوان وجود ندارد؛ زیرا توافقاتی ساده حاصل توافقات دوجانبه با کشور خارجی است و هیچ کشوری نمی‌تواند جز در موارد مشخص در حقوق بین‌الملل به طور یک‌جانبه اقدام به فسخ معاهده نماید.

نتیجه

توسعه روزافزون روابط بین‌المللی و پیچیده‌تر شدن آن از یک طرف و شیوه‌های معاهده‌سازی طولانی پرتشریفات و غیرقابل انعطاف در نظام‌های حقوقی داخلی از طرف دیگر، دولت‌ها را وادار نموده که به دنبال شیوه‌هایی باشند که با کم‌ترین تشریفات

بتوانند به توافق حقوقی قطعی دست پیدا کنند، خصوصاً در مواردی که موضوع مورد توافق جنبه فنی و تخصصی داشته و سرعت عمل برای طرفین از اهمیت زیادی برخوردار است. البته آن دسته از معاهداتی که تنظیم روابط بنیادی کشورها را بر عهده دارند و به اصطلاح «معاهده - قانون» محسوب می‌شوند معمولاً با تشریفات منعقد می‌شوند. با وجود این، این که معاهده‌ای به صورت ساده منعقد شود یا با تشریفات، بستگی به توافق طرفین و نیز دیدگاه نظام حقوقی داخلی کشورهای طرف قرارداد دارد. همان‌گونه که مشاهده گردید، حقوق بین‌الملل معیار ساده بودن را به نظام‌های حقوقی داخلی احاله داده است و هر کشور در قانون اساسی خود مقامات و مراجع صالح برای انعقاد معاهده را مشخص می‌کند. عدم شرکت یکی از این مقامات یا مراجع قانونی در انعقاد معاهده ممکن است به ایجاد موافقت‌نامه‌های حقوقی ساده منتهی شود.

هم‌چنین مشخص گردید که کاسته شدن از تشریفات انعقاد معاهده تأثیری بر اعتبار حقوقی آن در سطح بین‌المللی ندارد، حتی اگر رعایت تشریفات انعقاد در قانون اساسی کشور طرف معاهده به طور صریح مشخص نشده باشد یا مشخص شده ولی دولت آن کشور از آن تخلف کرده باشد. بر اساس ماده ۴۶ کنوانسیون ۱۹۶۹ تنها در صورتی که نقض آشکار و مربوط به قواعد اساسی باشد امکان بی‌اعتباری معاهده وجود دارد. بر اساس آرای دیوان بین‌المللی دادگستری، برای آشکار بودن نقض باید طرف دیگر معاهده توسط کشور مدعی بی‌اعتباری از مقررات اساسی آن کشور آگاه شده باشد.

اعتبار حقوقی داخلی موافقت‌نامه‌های ساده را باید در نظام حقوقی هر کشور جست‌وجو کرد. در این مقاله دیدگاه نظام حقوقی ایران در مورد این موافقت‌نامه‌ها مورد بررسی قرار گرفت و مشاهده گردید اولاً، با توجه به اصول ۷۷ و ۱۲۵ قانون اساسی، ماده ۹ قانون مدنی و آیین‌نامه چگونگی تنظیم و انعقاد توافق‌های بین‌المللی مصوب ۱۳۷۱ هیئت وزیران، معاهده‌ای در ایران توافق حقوقی ساده محسوب می‌شود که بدون تصویب مجلس شورای اسلامی و امضای رئیس‌جمهور، تنها با امضای وزیر یا بالاترین مقام دستگاه‌های دولتی منعقد شده و ایجاد تعهد نماید.

ثانیاً، با توجه به صراحت اصول ۷۷ و ۱۲۵ قانون اساسی، بررسی مذاکرات خبرگان قانون اساسی، تفسیرهای شورای نگهبان، عملکرد مجلس شورای اسلامی و حتی عملکرد دولت، هرگونه توافق حقوقی بین‌المللی که منجر به ایجاد تعهد حقوقی برای دولت شود و دارای آثار و ضمانت اجرای حقوقی باشد نمی‌تواند توسط دولت یا دستگاه‌های دولتی بدون رعایت تشریفات قانون اساسی به صورت ساده منعقد شود، ولو این‌که به نظر برخی نویسندگان، رعایت تشریفات باعث افزایش کار مجلس و ایجاد مشکلاتی برای دولت گردد. چاره کار، تفسیر و عملکرد مغایر قانون اساسی نیست. در بررسی آیین‌نامه که در آن اقدام به تفکیک توافقی‌های حقوقی ساده و تشریفات شده است مشخص گردید که تنها قراردادهای جزئی که در رابطه با قرارداد اصلی منعقد می‌شوند و تعهد جدیدی فراتر از قرارداد اصلی ایجاد نمی‌کنند می‌توانند به صورت ساده منعقد شوند. سایر موارد، هم چون انعقاد بر اساس اجازه مقدم، تنظیم برنامه همکاری، تبادل یادداشت و نامه و معاملات، مغایر اصول ۷۷ و ۱۲۵ قانون اساسی می‌باشد. در پایان نیز ملاحظه گردید که با توجه به مفهوم ماده ۹ قانون مدنی، تنها آن دسته از معاهدات از لحاظ ارزش حقوقی در حکم قانون هستند که تشریفات وضع قانون در مورد آنها رعایت شده باشد و بر طبق قانون اساسی منعقد شده باشند (تصویب مجلس، تأیید شورای نگهبان، امضای رئیس جمهور و انتشار در روزنامه رسمی). اما چون این تشریفات در مورد قراردادهای جزئی، که تنها مورد از توافقی‌های حقوقی ساده قابل پذیرش در نظام حقوقی ایران است، رعایت نمی‌شود در حکم قانون نخواهد بود و نمی‌تواند برای نهادهای دیگر و اشخاص عادی لازم الاجرا باشد. ولی با توجه به ماهیت قراردادهای جزئی، می‌توان آنها را در حکم آیین‌نامه‌های اجرایی تلقی کرد. از این‌رو همانند آیین‌نامه‌ها، نظارت رئیس مجلس در مورد آنها اعمال می‌شود و دادگاه‌ها نیز می‌توانند در صورت مغایرت آنها با قرارداد اصلی (که در حکم قانون است) از اجرای آن خودداری نمایند؛ اما امکان ابطال این قراردادها توسط دیوان عدالت اداری وجود ندارد، چون بر خلاف آیین‌نامه‌ها، قراردادهای جزئی توافق حقوقی میان دو کشور محسوب می‌شوند نه یک عمل اداری صرف.

مآخذ

- ۱- روسو، شارل، حقوق بین‌الملل عمومی، ترجمه محمدعلی حکمت، ج ۱ (تهران، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۴۷).
- ۲- صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ج ۲ (تهران، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴).
- ۳- ضیائی بیگدلی، محمدرضا، حقوق بین‌الملل عمومی (تهران، کتابخانه گنج دانش، ۱۳۸۰).
- ۴- عنایت، سیدحسین، تنظیم معاهدات بین‌المللی در حقوق کنونی ایران (تهران، دفتر خدمات حقوقی بین‌المللی، ج ۱، ایران، ۱۳۷۰).
- ۵- فلسفی، هدایت ا.، حقوق بین‌الملل معاهدات (تهران، فرهنگ نشر نو، ۱۳۷۹).
- ۶- کاتوزیان، ناصر، مقدمه علم حقوق (تهران، بهنشر، ۱۳۶۹).
- ۷- کارو، دومینک، حقوق بین‌الملل در عمل، ترجمه دکتر مصطفی تقی‌زاده انصاری (تهران، نشر قومس، بی تا).
- ۸- کاسسه، آتونو، حقوق بین‌الملل در جهانی نامتحد، ترجمه دکتر مرتضی کلانتریان (تهران، دفتر خدمات حقوقی بین‌المللی ج ۱، ایران، ۱۳۷۰).
- ۹- کلییار، کلودآلبر، نهادهای روابط بین‌الملل، ترجمه و تحقیق هدایت ا. فلسفی (تهران، نشر نو، ۱۳۶۸).
- ۱۰- مارک سورل، ژان، سرانجام قواعد بین‌المللی در حقوق داخلی در چارچوب اروپا، ترجمه اردشیر امیرارجمند، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۲۴-۲۳.
- ۱۱- مستقیمی، بهرام و طارم سری، مسعود، مسئولیت بین‌المللی دولت (تهران، انتشارات دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، ۱۳۷۷).
- ۱۲- موسی‌زاده، رضا، حقوق معاهدات بین‌المللی (تهران، نشر دادگستر، ۱۳۷۷).
- ۱۳- مهرپور، حسین، مجموعه نظریات شورای نگهبان: دور اول از تیرماه ۱۳۵۹ تا تیر ۱۳۶۵ (تهران، کیهان، ۱۳۷۱).
- ۱۴- عاسی، سیدباقر، حقوق بین‌الملل عمومی، ج ۱ (تهران، نشر دادگستر، ۱۳۷۷).

(۱۳۷۶).

۱۵- میرعباسی، سیدباقر، مسئله قراردادهای بین‌المللی موضوع اصل ۷۷ و ۱۳۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، شماره ۴۲، ۱۳۷۷.

۱۶- وزارت امور خارجه، راهنما و مشخصات معاهدات دوجانبه ایران با سایر دول (تهران، دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی، ۱۳۶۷).

۱۷- هاشمی، سیدمحمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۲ (قم، مجتمع آموزش عالی قم، ۱۳۷۵).

18- Bledsoe, Robert L.& Boleslaw, A. Boczek, The International Law Dictionary (California & Oxford, ABC - Clio INC., 1987).

19- Harris, D.J., Case and Materials on International Law (London, Sweet & Maxwell, 1998).

20- Oppenheim, L., International Law, A Treatise, Ed.H. Lauterpach (London, Long man, 1967).

21- P.C.I.J., Reports, Series, A/B, No. 53.

22- Watts, Sir Arthur, Heads of States, Heads of Governments, Foreign Minister, Recueil Des Cours, Vol. 247, 1994.

23- Wildhaber, Luzius, Executive Agreements, Encyclopedia of Public International Law, vol. 7 (Holand, 1981).

24- Yearbook of International Law Commission, Vol. II (1962) and Vol. II (1953).

25- www.icj.org/decisions.

26- www.senate.gov/Learning/brief-4.html.

27- www.un.org.



پروہشگاہ علوم انسانی و مطالعات فرہنگی
پرتال جامع علوم انسانی