

The Process and Necessity of Concluding and Implementing International Treaties in Iran's Legal System

Seyed Kamran Fathollahi *
Seyed Sajjad Hosseini Damiri**

Abstract

International treaties are recognized as important elements in establishing connections between different legal systems, and they have also been endorsed by the Constitution of the Islamic Republic of Iran and Article 9 of the Civil Code. The fundamental issue related to the position of international treaties within the Iranian legal system requires the recognition of the various classifications of international treaties based on criteria such as form, substance, and the formalities of their conclusion. This is necessary to determine how the institutions and authorities involved in the treaty-making process, under the provisions of the Constitution. This research examines the concept of a treaty from various perspectives, as well as the definition provided by Article 77 of the Constitution, and the treaty-making process outlined in the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties, concerning the Iranian Constitution. It identifies the duties and responsibilities of each of the relevant branches of power and authorities to prevent any potential liabilities for Iran. While Article 125 of the Constitution outlines the process for approving treaties and the roles of the Parliament and the President, the significant involvement of other institutions necessitates a precise determination of the position and responsibilities of the executive, legislative, and judicial branches based on the principles of the Constitution and its authoritative interpretations. Additionally, the scope of authority of other entities, such as the Guardian Council, the Expediency Discernment Council, and the Supreme National Security Council, which may have an impact on this process depending on the subject matter, should be clearly defined. Despite the clarity of some of the duties and responsibilities of the branches of power and sovereign institutions, there is still ambiguity and inconsistency in certain areas. This underscores the need for a comprehensive law regarding the conclusion and implementation of treaties, and even the potential necessity of amending the Constitution.

Keywords

International Treaty Law, Vienna Convention, Validity of the Treaty, Stages of Concluding the Treaty, the Constitution.

* Assistant Professor of the Department of International Law, Imam Hossein University, Tehran, Iran. s.ali@ihu.ac.ir

** PhD Student of International Law, Faculty of Law, Shahid Beheshti University, Tehran, Iran (Corresponding Author). s_hoseinidamiri@sbu.ac.ir

فرایند و ضرورت انعقاد و اجرایی‌سازی معاهدات بین‌المللی در نظام حقوقی ایران

سید کامران فتح‌اللهی*

سیدسجاد حسینی دامیری**

نوع مقاله: علمی- پژوهشی

چکیده

معاهدات بین‌المللی از عناصر مهم در ایجاد ارتباط بین نظام‌های مختلف شناخته شده و در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران نیز مورد تأیید قانون اساسی و ماده ۹ قانون مدنی قرار گرفته‌اند. مسئله اساسی مرتبط با جایگاه معاهدات بین‌المللی در نظام حقوقی ایران، شناخت دسته‌بندی‌های متعدد معاهدات بین‌المللی بر اساس معیارهایی مانند شکلی، ماهوی و تشریفات انعقاد آن‌هاست تا چگونگی عملکرد نهادها و مراجع درگیر در فرایند انعقاد معاهده بر اساس آنچه قانون اساسی معین کرده است، مشخص شود. این پژوهش با بررسی مفهوم معاهده از منظرهای مختلف و نیز تعریفی که اصل ۷۷ قانون اساسی درباره معاهده ارائه داده و با بررسی فرایند انعقاد معاهده در کنوانسیون ۱۹۶۹ و انطباق آن با قانون اساسی ایران، وظایف هر یک از قوا و مراجع ذی‌ربط را شناسایی کرده تا از مسئولیت‌های احتمالی ایران جلوگیری کند. اصل ۱۲۵ قانون اساسی روند تصویب معاهده و نقش مجلس و رئیس‌جمهوری را معین ساخته است، اما به سبب نقش معتدبه دیگر نهادها باید بر اساس اصول قانون اساسی و تفاسیر معتبر آن، جایگاه و وظایف قوای مجریه، مقننه و قضائیه به‌طور دقیق مشخص شود و حیطه اختیارات دیگر مراجع مانند شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام و شورای عالی امنیت ملی که به فراخور موضوعات ممکن است در این فرایند اثرگذار باشند، مشخص شود. به‌رغم مشخص بودن برخی وظایف قوا و نهادهای حاکمیتی در اصول قانون اساسی و مواد قانونی، اما همچنان شاهد ابهام و تشتت در برخی موارد هستیم که ضرورت وجود قانونی یکپارچه در خصوص انعقاد و اجرای معاهده و حتی اصلاح قانون اساسی محسوس است.

واژگان کلیدی

حقوق بین‌الملل معاهدات، کنوانسیون وین، اعتبار معاهده، مراحل انعقاد معاهده، قانون اساسی.

* استادیار، گروه حقوق بین‌الملل، دانشگاه جامع امام‌حسین علیه‌السلام، تهران، ایران. s.ali@ihu.ac.ir

** دانشجوی دکتری، حقوق بین‌الملل، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران (نویسنده مسئول).

s_hoseinidamiri@sbu.ac.ir

مقدمه

امروزه بخش عمده و اصلی منابع حقوق بین‌الملل در ماده ۳۸ «اساسنامه دیوان بین‌المللی دادگستری» متجلی است بدون آنکه در این ماده یادی از واژه منابع شده باشد. تجلی ماده ۳۸ به‌عنوان مقررهای که در آن از منابع حقوق بین‌الملل نام برده شده، در واقع بیان یک قاعده عرفی بین‌المللی است. وفق ماده ۳۸ اساسنامه دیوان بین‌المللی دادگستری، دیوان که وظیفه دارد اختلافاتی را که به آن ارجاع می‌شود، بر اساس حقوق بین‌الملل حل و فصل کند، موازینی را اجرا خواهد کرد. ارزش این منبع آنجا معلوم می‌شود که همه نویسندگان حقوق بین‌الملل، صرف‌نظر از اینکه به چه مکتبی تعلق دارند، هم در گذشته و هم امروز، آن را به‌عنوان منبع مسلم حقوق بین‌الملل به شمار آورده‌اند (ذوالعین، ۱۳۸۸: ۶۳۹).

ماده ۳۸ دیوان بین‌المللی دادگستری منابع شکلی حقوق بین‌الملل را به‌ترتیب زیر معین کرده است تا اختلافاتی را که به آن رجوع می‌شود طبق حقوق بین‌الملل حل و فصل کند.

الف- معاهدات عام یا خاص بین‌المللی که به‌موجب آن قواعدی معین شده است که طرفین اختلاف آن قواعد را به‌صراحت پذیرفته‌اند.

ب- عرف بین‌المللی که حاکی از عملکرد عمومی دولت‌هاست و به‌صورت قاعده حقوقی پذیرفته شده است.

پ- اصول کلی حقوقی که مقبول ملل متمدن است.

ت- رویه قضایی و آموزه‌های برجسته‌ترین صاحب‌نظران حقوق بین‌الملل کشورهای مختلف جهان در حد ابزار کمکی برای تعیین حد و حدود قواعد حقوقی.

ث- منابع اصلی که معاهده و عرف هستند و میان آن‌ها سلسله‌مراتبی وجود ندارد و به همین سبب در صورت تعارض میان آن دو اولویت هریک با توجه به محتوای آن مشخص می‌شود و منابع فرعی یا تکمیلی یا اصول کلی که در صورت نبود قاعده قراردادی یا عرفی، قاضی بین‌المللی به آن استناد می‌کند. در مقابل، در خصوص وجود سلسله‌مراتب در منابع حقوق بین‌الملل، برخی معتقد هستند که میان منابع حقوق بین‌الملل از لحاظ شکلی هیچ سلسله‌مراتبی وجود ندارد و اینکه در ماده ۳۸ اساسنامه دیوان بین‌المللی دادگستری طبقه‌بندی‌ای از منابع حقوق بین‌الملل به عمل آمده است به معنای سلسله‌مراتب میان آن‌ها نیست؛ زیرا ماده ۳۸ طبقه‌بندی‌ای شکلی را بر اساس کثرت استعمال این منابع ارائه می‌دهد نه ارجحیت قاعده منبعی بر دیگری؛ چه‌بسا در برخی مواقع اتفاق می‌افتد که قاعده‌ای عرفی با معاهده نسخ می‌شود یا اینکه قاعده معاهداتی با قاعده‌ای عرفی نسخ می‌شود (فلسفی، ۱۳۹۵: ۲۴).

در نظام حقوق داخلی، حاکمیت اصل سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی و اصل برتری قانون اساسی بر دیگر هنجارها نقش مهمی ایفا می‌کند. نظام حقوق اساسی به‌عنوان دروازه ورود معاهدات بین‌المللی به نظام حقوق داخلی و تأثیر قواعد بین‌المللی بر ساختار این نظام مورد توجه قرار می‌گیرد. بنابراین، بررسی نقاط تماس و همخوانی نظام حقوق داخلی هر کشور و حقوق بین‌الملل در زمینه حقوق معاهدات، بدون بررسی دیدگاه نظام حقوق اساسی آن کشور ناقص خواهد بود. به عبارتی، در این پژوهش تنها به معاهدات از میان منابع حقوق بین‌الملل توجه شده است. این اهمیت و حساسیت معاهدات در روابط بین‌المللی باعث شده است که با توجه به تفاوت‌هایی که در نظام‌های حقوقی مختلف وجود دارد و در نتیجه، ارزش و اعتبار مختلفی که به معاهدات اختصاص داده می‌شود، موقعیت معاهدات در نظام‌های حقوقی مختلف نیز متفاوت باشد. به همین دلیل، این تحقیق به دنبال تعیین موقعیت و جایگاه معاهدات در ساختار مقررات نظام حقوقی ایران است.

بررسی موارد یادشده مستلزم پاسخ به پرسش‌هایی است که فرایند انعقاد معاهده را در نظام حقوقی ایران مشخص می‌کند. پرسش‌هایی که در این خصوص به میان می‌آید این است که جایگاه حقوق معاهدات در نظام حقوقی ایران چیست؟ هریک از قوا چه وظایفی در فرایند انعقاد معاهده مانند مذاکره، نگارش، امضا و تصویب آن دارند؟ آیا قانون اساسی تکلیف ارجاع لایحه معاهده و روش تصویب را مشخص کرده است؟ اگر تعارضی در روند بررسی معاهده پیش از تصویب یا حتی پس از تصویب به وجود بیاید، تکلیف حقوقی هریک از نهادها چگونه است تا از مسئولیت بین‌المللی ایران جلوگیری به عمل آید؟ نهایت اینکه، در موضوعات خاص مانند مسائل دفاعی و امنیتی، آیا روند انعقاد معاهده مانند دیگر موضوعات در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران بررسی خواهد شد؟

مقالات پژوهشی متعددی نزدیک به موضوع مقاله حاضر نگارش شده که از آن جمله سه‌گانه‌ای با موضوع تنظیم معاهدات بین‌المللی در حقوق کنونی ایران اثر سیدحسین عنایت در ادبیات حقوقی است که به سبب گذشت سال‌های طولانی از نگارش آن (۱۳۶۵)، تغییرات جدید در نظام حقوقی ایران را پوشش نمی‌دهد. همچنین، دیگر مقالات مانند اجرای تعهدات بین‌المللی در نظام قضایی ایران که حمید هاشمی در سال ۱۳۸۸ آن را نگاشته، به‌صورت جزئی و معطوف به اجرای معاهده بین‌المللی و تنها منحصر در یکی از قوا به این موضوع پرداخته است. در پژوهش حاضر سعی شده است به‌صورت جامع به روند تصویب و اجرای معاهدات بین‌المللی در نظام حقوقی ایران پرداخته شود و نه تنها نقش قوای سه‌گانه، بلکه نقش دیگر نهادهای مؤثر نیز مورد بررسی قرار گیرد. در این پژوهش سعی شده است برای پاسخ به پرسش‌های حاضر، ابتدا جایگاه

معاهدات در سیستم حقوق بین‌الملل و به تبع آن، مفهوم معاهده، شرایط اعتبار معاهده در حقوق بین‌الملل، طبقه‌بندی‌های معاهده و درنهایت، مراحل انعقاد معاهده بررسی شود. پس از بررسی موارد یادشده، جایگاه معاهدات در حقوق ایران مورد بررسی قرار خواهد گرفت. در این خصوص نیز ضروری است تا حدود اختیارات و وظایف قوای مقننه، مجریه و قضائیه در فرایند انعقاد معاهده مشخص شود. همچنین، جایگاه دیگر مراجع و نهادها مانند شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام و شورای عالی امنیت ملی در این فرایند معین خواهد شد.

۱- جایگاه معاهدات در سیستم حقوق بین‌الملل

حقوق معاهدات از قدیمی‌ترین و مهم‌ترین شاخه‌های حقوق بین‌الملل است. از این رو بررسی این مبحث از حقوق بین‌الملل بیشتر از دیگر مباحث بوده است. کنوانسیون ۱۹۶۹ وین درباره حقوق معاهدات بر دو اصل اساسی تمرکز کرده که یکی، اصل آزادی اراده طرف‌های معاهده و دیگری فرمالیسم یا اصالت صورت حقوقی است (فلسفی، ۱۳۹۵: ۵۲). به موجب اصل نخست، این اراده آزاد طرف‌های معاهده است که موجب التزام حقوقی طرف‌های معاهده می‌شود. از این رو در هر معاهده مسائل مرتبط با اعتبار یا دامنه اجرایی آن باید بر اساس اراده طرف‌های معاهده حل و فصل شود. در رابطه با اصل دوم، مجموعه‌ای از اقدامات و تشریفات باید برای انعقاد معاهده صورت گیرد تا فرایند التزام حقوقی ناشی از معاهده بر طرف‌های آن معاهده بار شود. به طور کلی می‌توان این گونه بیان کرد که حقوق معاهدات مجموعه‌ای از مقررات است که سازوکارهای ایجاد معاهده را تنظیم می‌کند و مبتنی بر این دو اصل است.

در حقوق بین‌الملل هر پیمانی که میان تابعان نظام بین‌المللی یعنی اعضای جامعه بین‌الملل منعقد شود، «معاهده» نام دارد (فلسفی، ۱۳۹۵: ۱۹۴). در جزء الف بند ۱ ماده ۲ کنوانسیون حقوق معاهدات، معاهده این گونه تعریف شده است «توافقی میان دولت‌هاست که به صورت کتبی منعقد شده و مشمول حقوق بین‌الملل باشد». در حقوق بین‌الملل واژه معاهده حصری نیست و دیگر اصطلاحاتی را که چنین ویژگی‌هایی داشته باشد نیز دربرمی‌گیرد. استعمال معاهده را بیشتر در موضوعات مهم به کار می‌برند.

در تقسیم‌بندی کلی، کشورها قواعد حقوق بین‌الملل را در سیستم حقوق داخلی خود به یکی از دو روش «یگانگی یا مونیسیم» یا «دوگانگی یا دوآلیسم» مورد شناسایی و پذیرش قرار می‌دهند. در کشوری با سیستم حقوقی مونیسیم، حقوق بین‌الملل با قواعد حقوق داخلی همراه است و بخشی از آن در نظر گرفته می‌شود؛ به گونه‌ای که معاهده‌ای که میان دولت‌ها به درستی پذیرفته می‌شود، می‌تواند به عنوان بخشی از رژیم حقوقی ملی در نظر گرفته شود. نتیجه مهم این درک از نقش

حقوق بین‌الملل این است که قواعد و مقررات آن می‌تواند بدون نیاز به تصویب مراجع قانون‌گذاری داخلی، مستقیماً توسط قضات ملی در دادگاه‌های داخلی اعمال و اجرا شوند (Spaak, 2013: 2-3). در واقع، طبق نظریه یگانگی، حقوق بین‌الملل و حقوق داخلی به صورت نظامی یکپارچه در نظر گرفته می‌شوند. هنجارهای حقوق بین‌الملل بخشی از مقررات حقوق داخلی هستند و برای ورود این قواعد به نظام حقوق داخلی، نیازی به تصویب مجلس نیست (مقتدر، ۱۳۸۲: ۳۷). گفتنی است که فرایند ادغام قواعد حقوق بین‌الملل در نظام حقوق داخلی به صورت مطلق و بدون هیچ‌گونه محدودیتی صورت نمی‌گیرد. معاهدات در چنین شرایطی عموماً با تصویب دولت‌ها در سطح بین‌المللی به عنوان قوانین لازم‌الاجرا در نظر گرفته می‌شوند، اما اعتبار بین‌المللی یک معاهده به تنهایی کافی نیست تا در نظام حقوق داخلی قابل استناد باشد. بنابراین، شرط قابلیت استناد و اعمال معاهدات در نظام حقوق داخلی حتی در کشورهایی که پیرو نظریه یگانگی هستند، به انتشار آن معاهده وابسته است (سهرابلو و دیگران، ۱۳۹۸: ۴۵۲)، اما در دوآلیسم حقوقی، حقوق بین‌الملل جدا از قانون ملی است و برای اثرگذاری بر حقوق داخلی باید از طریق قانون‌گذاری داخلی مورد شناسایی و تصویب قرار گیرد. در این سیستم حقوقی برای اینکه قواعد حقوق بین‌الملل قابلیت اجرایی یابد، باید حتماً توسط قانون ملی شناسایی و توسط مراجع قانون‌گذاری داخلی به تصویب برسد (Paust, 2013: 248) که در صورت تعارض و مغایرت با حقوق داخلی، برتری با حقوق داخلی خواهد بود. در رابطه با رویکرد نظام حقوقی ایران در این خصوص در بخش‌های بعد توضیح داده خواهد شد.

۱-۱- طبقه‌بندی معاهدات بین‌المللی

در حقوق بین‌الملل هر پیمانی که میان تابعان نظام بین‌المللی یعنی اعضای جامعه بین‌الملل منعقد شود، «معاهده» نام دارد (فلسفی، ۱۳۹۵: ۱۹۴). در جزء الف بند ۱ ماده ۲ کنوانسیون حقوق معاهدات، معاهده این‌گونه تعریف شده است «توافقی میان دولت‌هاست که به صورت کتبی منعقد شده و مشمول حقوق بین‌الملل باشد». در حقوق بین‌الملل واژه معاهده حصری نیست و دیگر اصطلاحاتی را که چنین ویژگی‌هایی داشته باشد نیز دربرمی‌گیرد. واژه معاهده را بیشتر در موضوعات مهم به کار می‌برند. معاهدات بر اساس معیارهای متفاوتی مانند ماهوی، شکلی و تشریفات انعقاد طبقه‌بندی می‌شوند.

معیار ماهوی، معاهدات بین‌المللی را به دو دسته معاهدات قراردادی^۱ و معاهدات قانون‌ساز^۲ تقسیم می‌کند. معاهدات قانون‌ساز یا عام، اراده‌های مشترک طرف‌های خود را به گونه‌ای واحد

1- Treaty-Contract

2- Treaty-Law

می‌سازد که در نتیجه آن، موجد قواعد حقوقی عام و اساسی می‌شوند که به‌عنوان منابع اصلی و مستقیم حقوق بین‌الملل شناخته می‌شوند. معاهدات قراردادی، معاهداتی هستند که کشورها بر اساس منافع خاص مبادرت به انعقاد آن می‌کنند و اعمال حقوقی مشخص و محدودی را دربرمی‌گیرند که حاوی تعهدات و حقوق متقابل طرفین است و هدف از انعقاد آن نیل به منافع خاص و مشترک کشورهاست (اکبری، ۱۳۹۴: ۲۹).

از نظر شکلی و صوری، معاهدات را به دوجانبه و چندجانبه تقسیم می‌کنند. معاهدات چندجانبه معاهداتی هستند که میان چند تابع حقوق بین‌الملل منعقد می‌شود که به دو صورت قابل تقسیم است.

- ۱- معاهدات بسته: در این نوع معاهدات، تعداد اعضا محدود به اعضای اصلی و اولیه است.
 - ۲- معاهدات باز: معاهداتی هستند که هریک از کشورها افزون‌بر کشورهای اولیه می‌توانند به آن‌ها ملحق شوند.
- معاهدات بین‌المللی را می‌توان از حیث تشریفات انعقاد به صورت‌های زیر تقسیم کرد (ضیایی بیگدلی، ۱۳۸۹: ۲۰).

- ۱- معاهده رسمی: این نوع معاهدات معمولاً نیازمند تصویب مراجع رسمی قانونی طبق قانون اساسی کشورهاست که در بسیاری از کشورها، قوه مقننه مرجع تصویب معاهدات بین‌المللی است.
- ۲- معاهده ساده: معاهده ساده یا اجرایی معاهده‌ای است که به‌طور ساده و سریع منعقد می‌شود و جز امضای دولت‌ها هیچ‌گونه تشریفات دیگری لازم ندارد و بعد از تبادل اسناد لازم‌الاجرا می‌شود.
- ۳- معاهده نزاکتی (اخلاقی): معاهده نزاکتی موافقت‌نامه‌ای است که میان تابعان حقوق بین‌الملل منعقد می‌شود، اما هیچ‌گونه ضمانت اجرا به‌جز ضمانت اجرای اخلاقی و سیاسی ندارد (حدادی، ۱۳۹۲: ۱۳۰).

کنوانسیون حقوق معاهدات در بعد شکلی برای انعقاد معاهده سه بعد مذاکره، نگارش معاهده و تصویب آن را مورد نظر قرار داده است که هریک دارای مراحل است. مذاکره مرحله‌ای است که در آن خواسته‌ها و شرایط کشورها یا سازمان‌های بین‌المللی که مایل به انعقاد معاهده هستند در حضور نمایندگان آن‌ها مطرح و بررسی می‌شود. مذاکرات معمولاً منتهی به نگارش سندی مکتوب می‌شود که همان معاهده است. در نگارش مسئله زبان معاهده، بافت و امضای آن مورد توجه است. بافت معاهده معمولاً از یک مقدمه و متن و بعضاً ضمیمه‌هایی تشکیل می‌شود. در مقدمه معمولاً کلیات، طرف‌های معاهده و اهداف کلی بیان می‌شود. به عبارتی، دولت‌ها بعد از بیان

انگیزه اصلی عقد معاهده به شرح اهداف می‌پردازند. متن معاهده گاه متنی یکپارچه و واحد است و گاه آن را ماده‌بندی می‌کنند (فلسفی، ۱۳۹۵: ۲۰۴). پذیرش متن معاهده که حاکی از پایان مرحله مذاکره و تهیه و تنظیم معاهده است، در دو عملیات صورت می‌گیرد. یکی، تأیید متن و دیگری، تصدیق اعتبار متن. مراحلی که بیان شد، مستلزم وجود شرایطی از سوی کشورهاست و اصولی مانند رضایت، اهلیت، آزادی اراده و اختیار را دربرمی‌گیرد.

۱-۱-۱- اصل رضایت

حقوق دانان بر این باورند که هرگاه عمل حقوقی به صرف تراضی طرفین و بدون نیاز به تشریفات دیگر انعقاد یابد، عقد رضایی حاصل شده است؛ زیرا آنچه رکن ایجاد این عمل حقوقی شمرده می‌شود، اراده است (رفیعی مقدم، ۱۳۹۰: ۳۶). معاهدات نیز مانند قراردادها محصول توافق اراده دولت‌ها هستند که اصل رضایی بودن معاهدات یکی از پایه‌های اصلی در راستای انعقاد معاهده و توافق‌هاست. این اصل در مقدمه و چند ماده کنوانسیون حقوق معاهدات ۱۹۶۹ مطرح شده است. مقدمه کنوانسیون آن را به‌عنوان پیش‌فرض جهانی پذیرفته است «اصل رضایت آزادانه و اصل حسن نیت به‌عنوان قاعده الزام‌آور بودن تعهدات به‌صورت جهانی مورد قبول قرار گرفته است». در ماده ۹ نیز آمده است: «به‌استثنای بند ۲ مقرر شده است که پذیرش متن یک معاهده با رضایت همه دولت‌هایی که در تنظیم آن شرکت کرده‌اند، تحقق می‌یابد».

در مواد ۴۶ تا ۵۲ کنوانسیون وین در مورد حقوق معاهدات این موارد پیش‌بینی شده است. نقض حقوق داخلی درباره صلاحیت انعقاد معاهده (ماده ۴۶)، تضمینات خاص مربوط به اختیار اعلام موافقت دولت (ماده ۴۷)، اشتباه (ماده ۴۸)، تقلب (ماده ۴۹)، تطمیع نماینده دولت (ماده ۵۰)، اجبار نماینده دولت (ماده ۵۱) و اجبار خود دولت در نقض اصول منشور ملل متحد (ماده ۵۲) که جملگی بر اهمیت رضایت تأکید دارند و نبود رضایت آثاری حقوقی به دنبال دارد. بنابراین، ملاحظه می‌شود که نوعی جریان تدریجی وجود دارد که به‌طور غیرمحسوس از عیوب رضا آغاز می‌شود و به نقض قواعد مربوطه خاتمه می‌یابد (فقیه حبیبی و سامیار، ۱۳۹۴: ۳۶).

۱-۲-۱- اصل اهلیت

در تعریف معاهده اشاره شد که معاهده توافقی بین‌المللی میان کشورهاست که به‌صورت کتبی منعقد شده و مشمول حقوق بین‌الملل باشد. بنا بر این تعریف، این کشورها هستند که اقدام به انعقاد معاهده می‌کنند. در ماده ۶ همین کنوانسیون اشاره شده است که هر کشوری اهلیت انعقاد معاهدات را دارد. اهمیت این مسئله در ادامه ماده ۷ این‌گونه بیان شده است «۱. یک شخص در صورتی نماینده یک کشور به‌منظور پذیرفتن یا اعتبار بخشیدن به متن یک معاهده یا به‌منظور اعلام

رضایت آن کشور به التزام در قبال یک معاهده شمرده می‌شود که الف. مدارک مناسب و مقتضی را در مورد تام‌الاختیار بودن خود ارائه کند و ب. از نحوه عمل کشورهای ذی‌نفع یا اوضاع و احوال دیگر معلوم شود که قصد آن‌ها این بوده است تا آن شخص را برای مقاصد مذکور نماینده آن کشور تلقی نموده و از لزوم ارائه مدارک اختیارات تام صرف‌نظر نمایند. ۲. اشخاص مذکور در ذیل برحسب سمت‌هایی که دارند و بی‌آنکه لازم باشد مدارکی دال بر تام‌الاختیار بودن ارائه دهند، نماینده کشور خویش محسوب می‌شوند. الف. رؤسای کشورها، رؤسای دولت‌ها و وزرای امور خارجه به‌منظور انجام تمام اعمال مربوط به انعقاد یک معاهده؛ ب. رؤسای هیئت‌های سیاسی به‌منظور پذیرفتن متن یک معاهده بین‌کشوری که به آن‌ها استوارنامه داده و کشوری که استوارنامه آن‌ها را پذیرفته است؛ ج. نمایندگان که کشورها به یک کنفرانس بین‌المللی یا یک سازمان بین‌المللی یا یکی از ارگان‌های آن‌ها به منظور پذیرفتن متن یک معاهده در آن کنفرانس یا سازمان یا ارگان معرفی کرده باشند».

در موارد خاصی دولت و اتیکان با دولت‌های دیگر اقدام به انعقاد معاهده می‌کند که کنکردا نامیده می‌شود. سایر تابعان دارای شکل خاص عبارت‌اند از دولت‌های در تبعید، شورشیان و نهضت‌های آزادی‌بخش. این دسته از تابعان دارای شکل خاص، تنها با کشورهای صلاحیت انعقاد معاهده دارند که از سوی آن‌ها به رسمیت شناخته شده باشند.

۱-۱-۳- انطباق با قواعد آمره

به‌منظور درک دقیق و اهمیت جایگاه قواعد آمره در حقوق بین‌الملل ضروری است که تعریف جامعی از آن ارائه شود، اما با بررسی‌های صورت‌گرفته، همان‌طور که در ادامه نیز خواهد آمد، اسناد حقوقی نظیر کنوانسیون حقوق معاهدات، تعریف دقیق ارائه نمی‌دهد و تنها به ویژگی‌های این قاعده اشاره می‌کند. افزون‌براین، اندیشمندان حقوقی مبنی بر اینکه از چه مکتبی پیروی می‌کنند، تعاریفی ارائه می‌دهند که مورد قبول همگان و قابل اتکا در پژوهش‌های حقوقی نیست. باین‌حال با نگرشی کلی نسبت به نظرات مختلف می‌توان بیان داشت که قواعد آمره فراتر از آنچه در ماده ۵۳ آمده، بر اساس نظریات حقوقی و رویه بین‌المللی دارای سه عنصر اساسی است. قواعد آمره ابتدا از ارزش‌های بنیادین^۱ جامعه بین‌المللی پاسداری می‌کنند و برتری سلسله‌مراتبی^۲ دارند که جهان‌شمول^۳ نیز هستند (گلچین و موسی‌زاده، ۱۴۰۱: ۱۳۵۳).

بر اساس ماده ۵۳ عهدنامه حقوق معاهدات «معاهده‌ای که در زمان انعقاد با یک قاعده آمره

1- Fundamental Values

2- Hierarchically Superior

3- Universally Applicable

حقوق بین‌الملل عام در تعارض باشد، باطل است. از نظر عهدنامه حاضر، قاعده آمره حقوق بین‌الملل عام، قاعده‌ای است که به وسیله اجماع جامعه بین‌المللی کشورها به‌عنوان قاعده‌ای تخلف‌ناپذیر که تنها توسط یک قاعده بعدی حقوق بین‌الملل عام با همان ویژگی قابل تعدیل است، پذیرفته و به رسمیت شناخته شده است.»

۱-۲- مراحل انعقاد معاهده

انعقاد معاهده از منظر حقوق بین‌الملل تابع تشریفات است که به‌صورت موجز عبارت‌اند از: مذاکره، نگارش متن، امضا و تصویب سند معاهده که ذیل این بحث تشریح خواهد شد. در مرحله مذاکره، نمایندگان کشورها دیدگاه‌های کشور متبوع خود را بیان می‌دارند و در رابطه با موضوع معاهده به بحث و گفت‌وگو می‌پردازند. امروزه به‌ندرت رؤسای کشورها شخصاً در مذاکرات درباره انعقاد معاهدات شرکت می‌کنند. این موضوع می‌تواند دلایل مختلفی مانند گستردگی قابل ملاحظه مذاکرات مربوط و فنی و تخصصی بودن آن‌ها داشته باشد. به همین علت، آن‌ها نمایندگانی برای این کار برمی‌گزینند (خلف رضایی، ۱۳۹۶: ۳۳). پس از به ثمر نشستن مذاکرات، متن موافقت‌نامه تنظیم و نگارش می‌شود که خود مستلزم فرایندهای مختلف است.

پس از پایان مذاکرات و نگارش معاهده، مرحله امضای آن می‌رسد. اگر مذاکرات مربوط به انعقاد معاهده‌ای با موفقیت به انجام رسد و طرف‌های مذاکره‌کننده در مورد محتوای تعهدات متقابل به توافق برسند، تعهدات به‌صورت سندی مکتوب به نام معاهده درمی‌آید که نگارش مفاد معاهده خوانده می‌شود (ضیایی بیگدلی، ۱۳۹۳: ۳۰). امضا معمولاً توسط نمایندگان تام‌الاختیار کشورهایی که در تهیه و تنظیم معاهده شرکت داشته‌اند، انجام می‌پذیرد. طبق ماده ۱۱۰ کنوانسیون ۱۹۶۹ وین درباره حقوق معاهدات، رسمیت بخشیدن به متن معاهده می‌تواند از طریق امضای عادی، امضای همراه با کسب تکلیف (این نوع امضا غیرقطعی و مشروط است و باید به تأیید مقامات صلاحیت‌دار دولت متبوع نماینده مذاکره‌کننده برسد) و پاراف یا امضای موقت صورت گیرد. در صورتی که نماینده دولت دارای اختیار امضا نباشد یا در مورد برخی مواد معاهده تردید داشته باشد، اقدام به پاراف معاهده می‌کند. نماینده مزبور با پاراف، توافق دولت متبوع خود را

۱- اعتبار بخشیدن به متن معاهده به شیوه‌های زیر قانوناً معتبر و قطعی شمرده می‌شود.

الف. به شیوه‌ای که در متن معاهده مقرر شده یا مورد موافقت کشورهایی است که در تنظیم آن شرکت کرده‌اند.
ب. در غیاب چنین شیوه‌ای، از طریق امضای هم‌زمان با کسب تکلیف یا پاراف متن معاهده یا قطعنامه نهایی کنفرانسی که دربرگیرنده متن معاهده باشد توسط نمایندگان آن کشورها.

نسبت به متن معاهده اعلام می‌دارد بدون آنکه خود یا دولت متبوع خود را ملزم به امضای قطعی کند. پاراف در یک صورت دارای ارزش امضای قطعی است و آن هنگامی است که دولت‌های مذاکره‌کننده بر این موضوع توافق کنند.

در معاهدات رسمی که تصویب مرجع ذی صلاح داخلی در آن ضروری است، برای تصویب به آن مرجع فرستاده می‌شود. به عبارتی، تصویب معاهده که عبارت است از تصدیق رسمی آن توسط مقامات صلاحیت‌دار کشور متعاقد که به موجب قانون اساسی خود، اختیارات و صلاحیت تصویب را عهده‌دار هستند. کشورهای مذاکره‌کننده پس از امضا و تصویب معاهدات، باید اسناد تصویب خود را با یکدیگر مبادله کنند. مبادله اسناد تصویب، آخرین مرحله از لازم‌الاجرا شدن معاهده است. این مرحله از اهمیت بسیار بالایی برخوردار است؛ زیرا اگر همه تشریفات تصویب معاهده‌ای انجام شود، اما اسناد آن به هر علتی میان طرفین یا طرف‌ها مبادله نشود، معاهده لازم‌الاجرا نخواهد شد (منتظری، ۱۴۰۰: ۵۷).

۲- معاهدات بین‌المللی در حقوق ایران

نظام حقوقی ایران بر پایه مبانی و فقه اسلامی بنا شده است و به‌طور مستقیم تحت تأثیر این نظام حقوقی قرار دارد. بر مبنای چنین رابطه‌ای مباحث و موضوعات مختلف موجود در نظام حقوقی ایران را باید بر پایه موازین اسلامی مورد ارزیابی قرار داد. سیاست خارجی و روابط با دول بیگانه نیز از این حکم کلی برکنار نیست.

اصل ۷۷ قانون اساسی بیان می‌دارد «عهدنامه‌ها، مقاوله‌نامه‌ها، قراردادها و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد». این اصل از معاهدات بین‌المللی با عناوین مختلفی یاد کرده است که به نظر می‌رسد غرض قانون‌گذار بیان نسبتاً جامع از عناوین و صورت‌هایی است که همگی در ماهیت و معنا مشترک هستند و به‌عنوان موافقت‌نامه‌های بین‌المللی باید روال قانونی را طی کنند. در اصل ۱۲۵ نیز بیان شده «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 و نماینده قانونی اوست». در این اصل به‌جای استفاده از عبارت موافقت‌نامه‌های بین‌المللی از عبارت «قراردادهای دولت ایران با سایر دولت‌ها و همچنین امضای پیمان‌های مربوط به اتحادیه‌های بین‌المللی» سخن به میان آمده است که می‌تواند به‌منزله تفصیل و تفسیر عنوان مقرر در اصل ۷۷ دانسته شود. بنابراین، منظور از موافقت‌نامه‌های بین‌المللی، موافقت‌نامه‌های منعقد از سوی دولت ایران با دیگر دولت‌ها (اعم از یک یا چند کشور) و نیز موافقت‌نامه‌های مربوط به سازمان‌های بین‌المللی است.

در ماده ۹ قانون مدنی کشور آمده «مقررات عهودی که بر طبق قانون اساسی بین دولت ایران و سایر دول منعقد شده باشد، در حکم قانون است». در قانون مجازات اسلامی نیز تلویحاً این حکم دریافت می‌شود؛ چنان‌که در ماده ۹ قانون مجازات اسلامی آمده است «مرتکب جرائمی که به موجب قانون خاص یا عهدنامه‌ها و مقررات بین‌المللی در هر کشوری یافت شود، در همان کشور محاکمه می‌شود. اگر در ایران یافت شود، طبق قوانین جزایی جمهوری اسلامی ایران محاکمه و مجازات می‌گردد». حال باید مفهوم «در حکم قانون بودن» را بررسی کرد که آیا بیان‌کننده فرقی عملی میان قانون و معاهده است؟ ابتدا این‌گونه استنباط می‌شود که در نگاه قانون‌گذار ارزش و اعتبار معاهدات و قوانین عادی یکسان است. در واقع، زمانی که سندی ذاتاً قانون عادی نباشد، اما دارای آثار و نتایج قوانین عادی باشد، در حکم قانون عادی تلقی می‌شود که بنا بر ماده ۹ قانون مدنی مقررات عهودی که بر طبق قانون اساسی بین دولت ایران و دیگر دول منعقد شده باشد از این قبیل است. طبق این سخن می‌توان گفت مستنبط از اصل ۷۷، تنها عهدنامه‌ها، مقاوله‌نامه‌ها، قراردادها و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی که به تصویب مجلس شورای اسلامی برسند باید در حکم قانون عادی تلقی شوند (اسماعیلی و طحان نظیف، ۱۳۸۷: ۱۰۱). ماده ۹۷۴ قانون مدنی نیز مؤیدی بر این یافته است که مقرر 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 [است] یا مخالف قوانین مخصوصه نباشد». پیداست که اگر عهود بین‌المللی به‌عنوان قاعده کلی بر قوانین عادی تقدم و برتری می‌یافتند، به چنین تصریح و تخصیصی نیاز نبود.

آن چیزی که در حکم قانون است، همان معاهده مصوب مجلس است که به امضای رئیس‌جمهوری یا نماینده وی نیز رسیده است. بر اساس ماده ۹ قانون مدنی این حکمی بودن به دلیل تفاوت‌هایی است که در ماهیت و فرایند لازم‌الاجرا شدن معاهده در مقایسه با قوانین عادی وجود دارد. بنابراین، معاهده افزون‌بر تصویب مجلس نیازمند امضای رئیس‌جمهور یا نماینده وی است. افزون‌براین، برخلاف قوانین عادی که پس از تصویب مجلس و تأیید شورای نگهبان و گذشت زمان قانونی پس از انتشار در روزنامه رسمی لازم‌الاجرا می‌شوند، اگر معاهده‌ای مطابق مقررات خود معاهده لازم‌الاجرا نشود، نمی‌تواند در سطح داخلی اثرگذار باشد. بدین ترتیب، ایران جزو دولت‌هایی است که صرفاً پذیرش معاهدات بین‌المللی را در نظام داخلی خود منوط به طی مراحل تصویب در نظام حقوقی داخلی کرده است و زمانی که این مراحل طی شود، تعهد بین‌المللی ایران جزو قوانین داخلی شمرده می‌شود و در نظام حقوقی ایران لازم‌الاتباع است (بذار، ۱۳۹۸: ۵۱). با تمام این تفاسیر، بررسی نظام حقوقی ایران بیان می‌کند که این نظام ترکیبی از عناصر مونیسیم و دوآلیسم را دارد و نمی‌توان به‌طور کامل آن را در چهارچوب مونیسیم یا دوآلیسم

طبقه‌بندی کرد. این نظام، ترکیبی از عناصر هر دو نظریه را نشان می‌دهد و در عمل، تناقضاتی میان حقوق داخلی و بین‌الملل به وجود می‌آورد. از این رو ضروری است که فرایند انعقاد معاهده متناسب با وظایفی که نهادهای ذی‌صلاح در این خصوص دارند، بررسی شود.

۲-۱- مجلس شورای اسلامی

شأن قانون‌گذاری مجلس شورای اسلامی در چهارچوب اصول قانون اساسی عام است و می‌تواند در عموماً قانون وضع کند. در این میان، سیستم تفکیک قوا عدم دخالت در امور اختصاصی هر قوه را ایجاب می‌کند. در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران به جز در موافقت‌نامه‌های نزاکتی یا اخلاقی که آثار و تعهدات حقوقی به دنبال ندارد و موافقت‌نامه‌های ساده یا اجرایی که با امضا و تأیید قوه مجریه به سرانجام می‌رسد، معاهدات بین‌المللی رسمی و در واقع معاهداتی که تعهدآور هستند، بر اساس منطوق اصل ۷۷ قانون اساسی باید به تصویب نمایندگان مجلس شورای اسلامی برسد. مبتنی بر حکم مقرر در اصول ۷۷ و ۱۲۵ قانون اساسی، تصویب تمام عهدنامه‌ها، قراردادها، مقاله‌نامه‌ها، موافقت‌نامه‌های بین‌المللی و پیمان‌های مربوط به اتحادیه‌های بین‌المللی در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است.

رویه تصویب معاهدات بین‌المللی مشمول اصل ۷۷ قانون اساسی بدین گونه است که دولت تصویب عهدنامه، مقاله‌نامه، قرارداد یا موافقت‌نامه بین‌المللی یا الحاق به پیمان‌های بین‌المللی را به همراه متن کامل آن‌ها به منظور بررسی ضمیمه فوق به مجلس شورای اسلامی ارسال می‌دارد و از مجلس تقاضای بررسی و تصویب می‌کند. مستفاد از ماده ۱۷۱ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، چنانچه دولت برای توافق خود قید مهم قائل شده باشد یا کمیسیون مربوط تا یک هفته پس از وصول یا پانزده نفر نمایندگان چنین قیدی را پیشنهاد کنند، رسیدگی به این قید بلافاصله در دستور کار مجلس قرار می‌گیرد تا پس از پیشنهادها و اظهارات یک مخالف و یک موافق هریک پنج دقیقه به رأی گذاشته شود. در صورتی که مجلس قید اهمیت را تصویب کند، رسیدگی به آن دوشوری و به ترتیبی خواهد بود که ماده ۱۷۳ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس مقرر می‌دارد.

در برخی موارد در خصوص انعقاد معاهده، مجلس شورای اسلامی شاکله کلی مذاکرات با دولت خارجی و شرایط خاصی را که برای انعقاد معاهده خاصی لازم تشخیص می‌دهد، معین می‌کند و به قوه مجریه اختیار می‌دهد که در این چهارچوب با دولت خارجی مذاکره و معاهده‌ای را تنظیم کند و پس از امضا به تصویب مجلس برساند. پس از مذاکرات و امضای معاهده، قوه مجریه باید متن آن را به مجلس تقدیم دارد و در موارد مهم نیز گزارشی از چگونگی

مذاکرات و رسیدن به توافق را به اطلاع مجلس برساند (ضیایی بیگدلی، ۱۳۹۳: ۶۱). به تنها موردی که می‌توان اشاره داشت که مجلس برخلاف اصول قانون اساسی و رویه خود عمل کرد، در مورد انعقاد بیانیه الجزایر میان ایران و آمریکا در مورخ ۱۳۵۹/۱۰/۱۲ بود. بر اساس مصوبه مورخ ۱۳۵۹/۰۸/۱۱، مجلس حل و فصل مسئله گروگان‌ها را با لحاظ شرایط چهارگانه، در قالب تنظیم معاهده با کشور خارجی به قوه مجریه اعطا کرد.

لازم به توضیح است روند تصویب معاهدات بین‌المللی گاه نیز مانند قوانین داخلی انجام می‌شود. این روش که تا سال ۱۳۶۲ در مجلس شورای اسلامی عمومیت داشت، بدین گونه بود که مجلس لایحه تصویب اجازه مبادله معاهدات بین‌المللی را مانند قوانین داخلی در دو شور مورد بررسی قرار می‌داد و چنانچه اصلاحاتی ضروری می‌آمد، در متن مواد معاهده وارد می‌شد و سپس از تصویب نهایی می‌گذشت. این روش همیشه منشأ اشکالات عدیده‌ای هم به لحاظ نظری و هم به لحاظ عملی بود. به این ترتیب، بسیاری از موافقت‌نامه‌های فرهنگی یا اقتصادی و... که در سال‌های ۱۳۵۹ تا ۱۳۶۳ به تصویب مجلس رسید، متضمن ضمیمه‌هایی بودند تحت عنوان پیشنهادهای اصلاحی نمایندگان درباره موافقت‌نامه که در آن همه اصلاحات و تغییرات مورد نظر کمیسیون در متن معاهده بین‌المللی اعمال می‌شد. به عبارت دیگر، این روش به این صورت بود که معاهداتی که مورد قبول و امضای نمایندگان دو کشور قرار می‌گرفت، در قالب لایحه دولت تقدیم می‌شد و در مجلس شورای اسلامی مورد بحث و بررسی قرار می‌گرفت و همان روشی که برای شور و اصلاح و رأی‌گیری در مورد قوانین داخلی رعایت می‌شد، در مورد تصویب معاهدات بین‌المللی نیز به اجرا گذاشته می‌شد. بدین ترتیب، لایحه تصویب و اجازه مبادله اسناد معاهده بین‌المللی در دو شور مورد بحث مجلس قرار می‌گرفت و چنانچه اصلاحاتی ضروری بود، در متن مواد معاهده وارد می‌شد و سپس از تصویب نهایی می‌گذشت (عنایت، ۱۳۶۵: ۱۰۵-۱۰۴). همان‌طور که بیان شد، این روش مشکلات عدیده‌ای به بار می‌آورد و از لحاظ نظری، معاهده بین‌المللی را نمی‌توان با قانون داخلی قیاس کرد؛ زیرا معاهده ایجاد تعهد در قبال دیگر کشورهاست و غالباً نسبت به شهروندان ایجاد حق و تکلیفی نمی‌کند در حالی که قانون، نظام داخلی را معین و برای شهروندان مستقیماً ایجاد حق و تکلیف می‌کند. از نظر عملی نیز تشابه چگونگی تصویب قانون و تصویب معاهده، دشواری‌هایی به همراه داشت؛ زیرا معاهده بین‌المللی از توافق اراده دو دولت حاصل می‌شود و برخلاف قانون است که به صورت یک‌جانبه وضع و لازم‌الاجرا می‌شود.

این رویه گاه سبب تغییر موضوع و هدف معاهده می‌شد و به گونه‌ای بود که با معاهده اولیه مغایرت فراوانی داشت. در این گونه موارد، پیشنهاد اصلاح معاهده توسط مجلس معقول‌تر و منطقی‌تر از دست بردن در متن مواد معاهده به نظر می‌رسید. این نوع اصلاحات و تغییرات خود

سبب مشکلات عملی می‌شد که به‌نوعی می‌توان از آن به جمع میان اضداد یاد کرد. از این رو ضروری بود که میان آن‌ها حد وسطی در نظر گرفت. از این رو سه نظر مختلف بیان شد (امجدیان، ۱۳۹۶: ۸۸-۸۴).

در نظریه نخست گفته می‌شود که پیشنهاد‌های نمایندگان مجلس تنها جنبه راهنمایی دارد و معاهده اصلی چون مورد تصویب قرار گرفته، دارای اعتبار قانونی و به‌عنوان سند مورد اتفاق دو دولت، لازم‌الاجراست. اشکال وارد بر این نظریه این است که این نظریه با چگونگی تصویب و رأی‌گیری مجلس در مورد معاهده هماهنگ نیست. همچنین، با متن ماده واحده‌ای که به‌عنوان مصوبه مجلس، اساس حقوقی اعتبار معاهده را در حقوق اساسی ایران تشکیل می‌دهد، مغایرت دارد.

نظریه دوم این است که متن معاهده‌ای که «پیشنهادات اصلاحی نمایندگان» بر آن افزوده می‌شود و بعد به تصویب نهایی مجلس می‌رسد، در واقع، مورد قبول مجلس نیست. بدین ترتیب، مجلس شورای اسلامی به‌نوعی ضمن رد معاهده اصلی، شرایط مذاکره مجدد با دولت خارجی را تعیین می‌کند و نکاتی که باید درباره آن‌ها توافق دو دولت دوباره مورد توجه قرار گیرد، روشن شده است. بر این نظریه که خیلی بدبینانه بیان شده اشکالاتی وارد است از جمله اینکه اگر هدف مجلس رد متن اصلی معاهده بوده، چه نیازی است موازینی که برای تصویب قوانین یا معاهدات و لازم‌الاتباع کردن آن‌ها ضروری است (از قبیل تأیید شورای نگهبان و ارسال و ابلاغ به ریاست جمهوری و انتشار در روزنامه رسمی)، اجرایی شود.

طبق نظریه سوم، تصویب معاهده در مجلس به همراه پیشنهاد‌های نمایندگان، در واقع به‌نوعی تصویب مشروط و مقید متن اصلی معاهده است؛ یعنی مجلس محتوای معاهده را به‌طور مطلق تصویب نمی‌کند، بلکه با توجه به «شروط»، چه ماهوی و چه شکلی که به‌صراحت آن‌ها را بیان می‌دارد، آن را تأیید می‌کند و بدین لحاظ، سرنوشت معاهده در نهایت به سرنوشت شروط و قیود مطروح وابسته خواهد بود. به نظر، این دیدگاه به صواب نزدیک‌تر است. این رویه خود منشأ مشکلاتی در روابط میان طرفین یا طرف‌های معاهده می‌شود و در نهایت، معاهده لازم‌الاجرا نمی‌شود.

۲-۲- قوه مجریه

ماده ۵۷ قانون اساسی ساختار کلی نظام و قوا در کشور را در چهارچوب قوای مقننه، مجریه و قضائیه تعیین کرده است. این قوا را مستقل از یکدیگر در نظر می‌گیرد و در اصول بعدی مراجع و روش‌های اعمال هر یک از قوا را معرفی می‌کند. در نظام حقوقی ایران، مذاکره برای انعقاد معاهده

بین‌المللی بر عهده قوه مجریه است و به‌عنوان یکی از اختیارات آن شمرده می‌شود. با توجه به ماهیت اجرایی معاهده، این موضوع به حوزه صلاحیت اختصاصی قوه مجریه تعلق دارد. پس از پایان مذاکرات، نمایندگان کشورها به امضای معاهده مبادرت می‌کنند. نکته مهم درباره نمایندگان کشورها این است که اطمینان حاصل می‌شود که فردی که در مذاکرات شرکت کرده، واقعاً نماینده واجد صلاحیت کشور خود است. ماده ۷ کنوانسیون وین در این خصوص بیان می‌کند «یک فرد به‌عنوان نماینده یک کشور شناخته می‌شود و می‌تواند برای پذیرش و تأیید معاهده یا اعلام رضایت کشور در قبال معاهده معتبر باشد اگر... مدارک مناسب و مورد نیاز درباره صلاحیت خود را ارائه دهد یا از رفتار کشورهای ذی‌نفع یا شرایط دیگر مشخص شود که قصد آن‌ها این است که او را به‌عنوان نماینده این کشور در نظر بگیرند».

نمایندگان کشورها اغلب با استناد به اختیارنامه‌هایی که حدود اختیارات آن‌ها را در مذاکرات مشخص می‌کند، در مذاکرات شرکت می‌کنند. بر اساس ماده ۲ آیین‌نامه چگونگی تنظیم و انعقاد موافقت‌نامه‌های بین‌المللی، امضای قطعی توافق‌های حقوقی ساده بر عهده وزیر یا بالاترین مقام اجرایی دستگاه مستقل یا مقامات صلاحیت‌دار از سوی آنان است.

در نظام حقوقی ایران، شناخت موافقت‌نامه به‌عنوان پیمان بین‌المللی به‌شرط انعقاد آن توسط نهادهای حقوق بین‌الملل و ایجاد تعهد برای کشور است. به‌عبارت‌دیگر، ایجاد حق و تکلیف که به معنای ایجاد تعهد است، یکی از نشانه‌های شناسایی موافقت‌نامه‌هایی است که تحت نظارت استصوابی مجلس قرار می‌گیرند. به نظر می‌رسد در مورد موافقت‌نامه‌های ساده یا اجرایی، امکان نظارت تصویبی مجلس نه‌تنها به‌طور کلی، بلکه به‌طور موردی نیز ممکن نیست؛ زیرا به‌عنوان دخالت در امور اجرایی تلقی می‌شود. بدیهی است که حوزه اختیار دولت در عقد چنین موافقت‌نامه‌هایی در چهارچوب اصول اساسی و اختیارات قانونی است و در صورت تخطی از اصول بنیادین و اساسی قانونی، کشور در قبال آن متعهد نخواهد بود. همچنین، قراردادهایی که به سلطه‌گری یا سلطه‌پذیری مربوط می‌شوند، به دلیل 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.^۱ بنابراین، تنها تفسیر مفیدی که

۱- این توضیح ضروری است که تعیین ساختار و نظام حقوقی هر کشور از صلاحیت‌های داخلی کشورها شمرده می‌شود، اما حقوق بین‌الملل اعمال چنین صلاحیتی را تا اندازه‌ای می‌پذیرد که با قواعد لازم‌الاجرای حقوق بین‌الملل مغایر نباشد. بند ۱ ماده ۴۶ عهدنامه وین ۱۹۶۹ بیان می‌دارد «یک کشور نمی‌تواند با تکیه بر این واقعیت که اعلام رضایت وی به التزام در قبال یک معاهده، تجاوز از مقررات حقوق داخلی وی در خصوص صلاحیت

می‌توان از این مقررہ ارائه داد، این است که اگر قرارداد مورد نظر مطابق قوانین و مقررات حقوق بین‌الملل باشد و تولیدکننده تعهدات بین‌المللی برای کشور شود، بدون شک در چهارچوب قراردادهای بین‌المللی و مشمول اصول اساسی خواهد بود و در غیر این صورت، از دسته موافقت‌نامه‌های بین‌المللی خارج خواهد شد (حبیب‌زاده و خلف رضایی، ۱۳۹۱: ۱۲۸).

در رابطه با معاهدات تشریفاتی و به عبارتی، تنها در معاهدات رسمی، امضای نماینده دولت به دلیل نیاز به تصویب بعدی از سوی مراجع ذی‌صلاح، امضای ابتدایی یا موقت خواهد بود. معمولاً در متن معاهده بیان می‌شود که معاهده پس از تشریفات مقرر در قانون اساسی برای طرفین لازم‌الاجرا خواهد بود. بنابراین، پس از مراحل مذاکره، امضای مقدماتی، تصویب مجلس شورای اسلامی و تأیید شورای نگهبان، بر اساس قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، امضای رئیس‌جمهوری یا نماینده قانونی او به‌عنوان آخرین مرحله در انعقاد معاهدات بین‌المللی است.

در رابطه با ابلاغ ذکر چند نکته ضروری است. رویه مربوط به ابلاغ قوانین مرتبط با معاهدات بین‌المللی، پس از تصویب اصل ۱۲۵ قانون اساسی یکسان نیست. در سال‌های نخست پس از تصویب این اصل، ابلاغ این قوانین به همان شکلی که دیگر قوانین عادی مصوب مجلس شورای اسلامی انجام می‌شد، صورت می‌پذیرفت. رویه بعدی که در خصوص ابلاغ قوانین توسط رئیس‌جمهوری در برهه‌ای از زمان عملیاتی می‌شد، جنبه‌ای از اعطای نمایندگی به یکی از وزرا را برای اجرای توافقی که با یک کشور دیگر منعقد شده است، به خود گرفت. رویه کنونی برای ابلاغ قوانین مربوط به معاهدات، شامل صدور فرمان ابلاغ آن‌ها برای اجرا توسط رئیس‌جمهوری است. با صدور فرمان، قوانین مربوط لازم‌الاجرا می‌شوند و رئیس‌جمهوری موافقت خود را با اجرای توافقات اعلام می‌کند. این رویه بیشتر با ماهیت اصل ۱۲۵ قانون اساسی سازگاری دارد و با درک صلاحیت اختیاری رئیس‌جمهور در اجرای این اصل هماهنگی بیشتری دارد؛ زیرا در این رابطه برخی معتقدند صلاحیت رئیس‌جمهوری در امضای معاهدات بین‌المللی مصوب مجلس، صلاحیتی تکلیفی است. به این معنا که در صورت تصویب معاهده‌ای توسط مجلس، رئیس‌جمهوری موظف به امضای آن است (وکیل و عسکری، ۱۳۹۱: ۴۷۸). شورای نگهبان در پاسخ به پرسش رئیس‌جمهوری وقت در نظریه تفسیری ۲۹۶۱ مورخ ۱۳۶۳/۱۲/۰۸ این‌گونه بیان داشته است «مستفاد از اصل ۱۲۵ قانون اساسی این است که امضای عهدنامه‌ها، مقاوله‌نامه‌ها و... با امضای رئیس‌جمهوری یا نماینده قانونی اوست و سند قرارداد با امضای رئیس‌جمهوری یا نماینده

انعقاد معاهدات بوده است، به بی‌اعتباری رضایت خود استناد نماید مگر آنکه تجاوز مزبور بارز بوده [باشد] و به قاعده‌ای از حقوق داخلی مربوط شود که دارای اهمیت اساسی است».

قانونی او رسمیت خواهد یافت». این نظریه تفسیری از مرجع تفسیر قانون اساسی بر این نکته تأکید دارد که رسمیت معاهدات بین‌المللی منوط به امضای رئیس‌جمهوری یا نماینده قانونی وی است.

۲-۳- قوه قضائیه

قضات در محاکم جمهوری اسلامی در اموری که به آن‌ها رجوع می‌شود باید بر اساس قانون حکم کنند. اصل ۱۶۷ قانون اساسی در این خصوص مقرر می‌دارد «قاضی موظف است کوشش کند حکم هر دعوا را در قوانین مدونه بیابد و اگر نیابد، با استناد به منابع معتبر اسلامی یا فتاوی معتبر حکم قضیه را صادر کند و نمی‌تواند به بهانه سکوت یا نقص یا اجمال یا تعارض قوانین مدونه از رسیدگی به دعوا و صدور حکم امتناع ورزد». در واقع، این اصل به این مهم اشاره دارد که مستمسک احکام صادره باید قوانین مدونه باشد. به گفته برخی حقوق‌دانان، در برابر نقدهای وارده یا طرز تفکر متفاوت نسبت به معاهدات بین‌المللی که برای قوانین مصوب داخلی اولویت بیشتری نسبت به معاهدات بین‌المللی قائل هستند، اگر قاضی به آرای خود در معاهدات بین‌المللی استناد کند به نوعی حسن شمرده می‌شود و جامع تمام مواد قانونی اعم از قوانین صرفاً داخلی بوده یا مبتنی بر تعهدی بین‌المللی باشد و همه موارد ممکنه را دربرگیرد و جامع تمام تعاهدات حقوقی باشد (توکلی، ۱۴۰۲: ۲۵۶). یکی از ضرورت‌هایی که دادگاه در صدور حکم باید به آن توجه کند، استناد به اسناد بین‌المللی الزام‌آور است. قاضی و به‌طور کلی نظام قضا به‌عنوان یکی از ارکان کشور، از منظر حقوق بین‌الملل ملزم به اجرای تعهدات بین‌المللی کشور است و عدم پایبندی نظام قضایی به این تعهدات به‌عنوان نقض تعهد از سوی کشور در نظر گرفته می‌شود. با این حال بر اساس ماده ۱۶۷ قانون اساسی و ماده ۳ قانون آیین دادرسی مدنی، قانون‌گذار ایرانی قاضی را ملزم به اجرای قوانین و مقررات داخلی کرده است. بنابراین، قاضی برای اجرای هر نوع قانون و قاعده از جمله مقررات بین‌المللی به مجوز قانون‌گذار نیازمند است.

بحث دیگری که ممکن است قاضی در استناد به اسناد بین‌المللی با آن روبه‌رو شود، این است که در بحث تعارض میان اسناد بین‌المللی با قوانین داخلی، تکلیف قاضی چگونه است؟ با توجه به اصل ۱۶۷ قانون اساسی و ممنوعیت قضات از استنکاف از احقاق حق، قاضی ملزم به استناد به معاهدات در صدور رأی است. این اصل به مفاد قوانین مجلس شورای اسلامی اشاره دارد که مراحل قانونی را طی کرده‌اند. با این حال، به نظر می‌رسد که نمی‌توان به‌طور کلی در این زمینه صحبت کرد. فرایند تصویب قانون توسط مجلس انجام می‌شود، اما به دلیل اهمیت قانون اساسی و ضرورت عدم تعارض قوانین با معیارهای اسلامی مبتنی بر اصل ۴ قانون اساسی، این مصوبات نیازمند تفسیر و تطبیق با این معیار خواهند بود. در زمینه امکان نسخ یا تخصیص قوانین عادی

توسط یک معاهده، دو شکل مواجهه از سوی قوه قضائیه متصور است؛ از سویی ممکن است با توجه به نسیت معاهدات، مقررات معاهده‌ای را که ناظر بر روابط طرف‌های معاهده است، تنها در قبال طرفین معاهده و تخصیص‌زنده قوانین داخلی آن‌ها در نظر بگیرد. از سوی دیگر، ممکن است معاهده مورد بحث را به‌عنوان قانون کلی که قوانین داخلی را منسوخ می‌کند، در نظر بگیرد. استدلال عملی و تجربی برخی کشورها نشان می‌دهد که گرایش به تفسیر دوم است؛ زیرا پیوستن به معاهده در واقع به معنای پذیرش نظام حقوقی تدوین شده در آن معاهده صرف‌نظر از رابطه معاهداتی با کشورهای متعاقد است (توازن‌زاده، ۱۳۹۵: ۷۲-۷۰). در مقابل، برخی دیگر معتقدند در ارتباط با اسناد بین‌المللی به‌طور ویژه قاعده موضوعیت حکم شرع باید مورد توجه قاضی باشد؛ زیرا این اسناد مانند قانون داخلی به‌صورت ماده‌به‌ماده و با توجه زیاد در فرایند تصویب قانون عادی از مجرای شورای نگهبان عبور نکرده است (که در مورد اسناد مصوب پیش از انقلاب این فرض اساساً منتفی است). از این‌رو فرض ابتدای آن‌ها بر موازین اسلامی را باید مخدوش دانست و قاضی در موارد تعارض ملزم به تقدم قانون داخلی نسبت به معاهدات بین‌المللی است (ذبیحی، ۱۴۰۱: ۱۲۸).

مسئله دیگری که ممکن است قاضی در صدور حکم و یافتن منبع حکم با آن مواجه شود، این است که در برخی موارد، دولت عضو معاهده ممکن است اقدام به تدوین قوانین جدید از طریق مجلس یا نهادهای تنظیم‌کننده کند که در این قوانین جدید ممکن است مفاد معاهدات قبلی را رعایت نکند و قانون جدید با مفاد معاهده در تعارض باشد. پرسشی که در اینجا مطرح می‌شود این است که در چنین مواردی، آیا قاضی باید ملزم به اجرای قانون جدیدی که در حقوق داخلی تصویب شده است، باشد یا می‌تواند به دلیل تضاد با معاهده، قانون جدید را غیرقابل اجرا بداند؟ مراجع قضایی در اجرا و اعمال مقررات معاهدات و تفسیر آن‌ها نسبت به قوانین عادی باید همواره به موقعیت این معاهدات توجه کنند (هاشمی، ۱۳۹۱: ۲۵۴-۲۵۱) و میان قوانین عادی که به نظر مغایر معاهدات تصویب شده هستند، سعی در جمع داشته باشند و تنها در صورت عدم امکان جمع باید قائل به نسخ ضمنی معاهده به تبع وضع قانون مغایر شوند که این موضوع خود ممکن است سبب مسئولیت بین‌المللی کشور شود.

از دیگر اموری که قوه قضائیه در زمینه معاهدات بین‌المللی ایفای نقش می‌کند، موافقت‌نامه‌های معاضدت قضایی است. موافقت‌نامه‌های معاضدت قضایی که مهم‌ترین زمینه ایجاد ارتباط میان دستگاه قضایی کشورها با یکدیگر به شمار می‌آید، موضوعاتی مانند استرداد مجرمان، انتقال محکومان به حبس و همکاری‌های قضایی در امور مدنی و کیفری را در برمی‌گیرد (شریعت باقری، ۱۳۹۱: ۴۱). نکته مهمی در مورد تصویب این معاهدات در نظام حقوقی ایران وجود دارد و

آن، حدود صلاحیت دو قوه قضائیه و مجریه در رابطه با انعقاد این معاهدات است. در واقع، معاهدات معاضدت قضایی یکی از حوزه‌های ارتباط میان دو قوه مجریه و قضائیه است؛ زیرا بر اساس بند ۲ اصل ۱۵۶ قانون اساسی، تهیه لوایح قضایی بر عهده رئیس قوه قضائیه است و بر اساس اصل ۷۴ قانون اساسی «لویح قانونی پس از تصویب هیئت وزیران به مجلس تقدیم می‌شود و طرح‌های قانونی به پیشنهاد حداقل پانزده نفر از نمایندگان، در مجلس شورای اسلامی قابل طرح است». بر همین اساس، متن موافقت‌نامه‌های معاضدت قضایی توسط اداره کل امور بین‌الملل قوه قضائیه تهیه و توافق طرفین بر موضوعات مندرج در آن و مرحله امضای مقدماتی معاهده توسط وزیر دادگستری یا نماینده دولت انجام می‌شود.

۲-۴- نقش دیگر نهادها و مراجع

عنوانی که برای این قسمت در نظر گرفته شد، اشاره به این مسئله دارد که برخی از نهادها در نظام جمهوری اسلامی فعالیت‌هایی دارند که گاه امکان ایفای نقش آن‌ها در فرایند انعقاد معاهدات قابل ملاحظه است. از این رو بررسی جایگاه و حدود اختیارات و وظایف آن‌ها در پیشبرد اهداف جمهوری اسلامی در عرصه بین‌المللی و پیشگیری از مسئولیت‌های احتمالی در آینده می‌تواند راهگشا باشد. در مطالب پیش رو جایگاه شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام و شورای عالی امنیت ملی در فرایند انعقاد و تصویب معاهدات بررسی خواهد شد.

۲-۴-۱- شورای نگهبان

شورای نگهبان تنها در خصوص معاهدات رسمی به اظهار نظر می‌پردازد و معاهدات ساده و اجرایی به دلیل ماهیت اجرایی انعقاد آن‌ها، بدون تصویب مجلس شورای اسلامی تحت نظارت شورای نگهبان قرار نمی‌گیرند. با توجه به تصریح اصل ۹۴ قانون اساسی که می‌گوید «کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی باید به شورای نگهبان فرستاده شود»، لوایح مربوط به تصویب معاهدات بین‌المللی نیز چون در نهایت، به مصوبه مجلس تبدیل می‌شوند، ضرورتاً باید به شورای نگهبان ارسال شوند.

شورای نگهبان در طول سال‌های پس از پیروزی انقلاب اسلامی، به دو رویه متفاوت به توافقات مصوب مجلس شورای اسلامی پرداخته است. در سال‌های ابتدایی فعالیت خود، شورا رویه‌ای داشت که به‌طور مشروط محتوای توافقات بین‌المللی مصوب مجلس شورای اسلامی را تأیید می‌کرد. به این معنا که اگر شورا متوجه می‌شد که یک یا چند ماده از توافق خلاف موازین شرعی و اصول قانون اساسی است، آن موارد را مشخص و همراه با توضیح آن‌ها در نظریه خود درباره مصوبه مجلس، آن را به مجلس ارسال می‌کرد. سپس مجلس این موارد را به مسئولان قوه

مجریه و به طور خاص نخست وزیر اطلاع می داد تا آن را به وزارتخانه مربوط ارسال کند و در روزنامه رسمی به عنوان قیده‌های اجرایی معاهده توسط نهادهای مسئول تصویب معاهده منتشر شود، اما بعدها شورای نگهبان رویه دیگری را به خود اختصاص داد که متن توافق مصوب را به مجلس شورای اسلامی بازگرداند. به این ترتیب، مجلس می توانست نقدها و ملاحظات خود را به دولت ارائه کند و دولت با مذاکره مجدد با طرف خارجی درباره این نقدها به توافق برسد (امجدیان، ۱۳۹۶: ۹۷).

در پاسخ به استعلام شورای عالی قضایی درباره اجرای قوانین، تصویب نامه‌ها و آیین نامه‌های گذشته که مخالف موازین اسلامی هستند، شورای نگهبان در تفسیری توضیحی اعلام کرده است «مستفاد از اصل ۴ قانون اساسی این است که به طور اطلاق کلیه قوانین و مقررات در تمام زمینه‌ها باید مطابق موازین اسلامی باشد و تشخیص این امر به عهده فقهای شورای نگهبان است. بنابراین، قوانین و مقرراتی را که در مراجع قضایی اجرا می گردد و شورای عالی قضایی آن‌ها را مخالف موازین اسلامی می داند، برای بررسی و تشخیص مطابقت یا مخالفت با موازین اسلامی، برای فقهای شورای نگهبان ارسال دارید».

مسئله اساسی دیگر مربوط به معاهدات مصوب پیش از انقلاب است که شورای نگهبان چه رویکردی می تواند اتخاذ کند. قوانین وضع شده پیش از انقلاب باید مطابق اصل ۲ متمم قانون اساسی مشروطه مخالفتی با قواعد مقدس اسلام نداشته باشد، اما عدم توجه عملی به این اصل منشأ مشکلاتی شده که تردیدهای جدی را در این خصوص به وجود آورده است. بررسی نظرات اندیشمندان حقوقی در خصوص نظارت پسینی شورای نگهبان بر معاهدات بین المللی نیز نشان از وجود چنین تردیدهایی است. از سویی عدم ارجاع اصل ۴ به سایر اصول نیز مزید علت شده که چنین نظارتی مورد قبول است یا خیر؟ مثال مشهوری که در این زمینه می توان اشاره داشت، لایحه الحاق به متن تجدیدنظر شده کنوانسیون پاریس برای حمایت مالکیت صنعتی، تجارتي و کشاورزی است که به سبب تجدیدنظر نیز نمی توان به طور کامل به عنوان نظارت پسینی شورای نگهبان به آن اشاره کرد.

از نظر قانونی، تصویب یا الحاق به معاهده بین المللی با توجه به تصویب آن توسط مجلس شورای اسلامی، به عنوان قانون عادی در نظام حقوقی شمرده می شود، اما پس از تصویب و تبادل اسناد، در صورت ایراد و خلاف شرع بودن، تغییر یافتن آن تنها با توافق طرف دیگر امکان پذیر است یا ممکن است با استناد به یکی از موارد اختتام معاهدات اجرایی نشود. در فرض یادشده بدون توافق طرف دیگر، اعلام می شود که معاهده غیرقابل اجراست. در عین حال، این نوع توقف

اجرا در هیچ‌یک از دسته‌بندی‌های موارد اختتام معاهدات قرار نمی‌گیرد. همچنین، اختلال در رضایت دولت ایران با استناد به نقض مقررات اساسی حقوق داخلی نیز پذیرفتنی نیست. بر اساس بند ۱ ماده ۴۶ کنوانسیون وین سال ۱۹۶۹ «یک کشور نمی‌تواند با تکیه بر این واقعیت که اعلام رضایت وی به التزام در قبال یک معاهده، تجاوز از مقررات حقوق داخلی وی در خصوص صلاحیت انعقاد معاهدات بوده است، به بی‌اعتباری رضایت خود استناد نماید مگر آنکه تجاوز مزبور بارز بوده [باشد] و به قاعده‌ای از حقوق داخلی مربوط شود که دارای اهمیت اساسی است».

۲-۴-۲- مجمع تشخیص مصلحت نظام

مجمع تشخیص مصلحت نظام نهادی بالادستی در نظام جمهوری اسلامی ایران است که برای حل اختلافات مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان و همچنین، تدوین سیاست‌های کلی نظام تأسیس شد. مقررات مربوط به مجمع توسط خود اعضا تهیه و تصویب می‌شوند و نیاز به تأیید مقام رهبری دارند. در رویارویی مصلحت اجتماعی به نظر مجلس با موازین شرعی و قانون اساسی به نظر شورای نگهبان این مصلحت نظام است که در صورت ضرورت باید به‌عنوان مصلحت اهم شناسایی و اجرا شود. این موضوع نیاز به مرجع قانونی دارد که آن، مجمع تشخیص مصلحت نظام است. در صورتی که مجلس به‌منظور رعایت مقتضیات کلی دولت، مصالح عمومی مردم و ساختار نظام، معاهده‌ای را تصویب کند، اما شورای نگهبان بعداً این معاهده را با توجه به عدم تطابق آن با شریعت یا قانون اساسی رد کند، مجلس نیز نظر شورای نگهبان را مورد قبول قرار ندهد و با توجه به تأمین مصلحت نظام، در مسیر قرارگرفته تصمیم‌گیری کند، در این صورت بنا به اصل ۱۱۲ قانون اساسی، مجمع صلاحیت بررسی و رسیدگی به اختلاف میان این دو نهاد برجسته از ساختار حکومتی نظام را خواهد داشت. از این رو مرجع یادشده پس از بررسی موضوع مورد نزاع با در نظر گرفتن ضرورت و مصلحت نظام، مصوبه مجلس یا نظر شورای نگهبان را به‌عنوان مصلحت نهایی مورد تأیید قرار می‌دهد یا نظر مستقلاً را مرتبط با موضوع تدوین می‌کند و به‌عنوان مصلحت نظام اعلام می‌دارد (توحیدی، ۱۳۸۴: ۱۱۲).

افزون‌براین، زمانی که معضلی در نظام پیش آید که از طریق راه عادی قانون‌گذاری با تصویب و انعقاد معاهدات در مجلس و شورای نگهبان قابل حل نباشد یا مقام رهبری پیش‌بینی کند که تصویب قانون یا معاهده از طریق راه عادی ساده نیست، منطقی است که آن مقام به دلیل ولایت مطلقه خود و ریاست فائده بر نظام اسلامی، با تأسیس نهادی مشورتی جدا از دو نهاد یادشده و در کنار روال عادی امور، به‌صورت استثنایی و ویژه از طریق آن نهاد اقداماتی را تصویب کند که در نهایت، در حوزه ولایت مطلقه ایشان شمرده می‌شود (جاودان، ۱۳۷۷: ۳۰۴).

۲-۴-۳- شورای عالی امنیت ملی

شورای عالی امنیت ملی یکی از نهادهایی است که به دنبال بازنگری در قانون اساسی سال ۱۳۶۸ و به منظور ایجاد هماهنگی، تمرکز و انسجام بیشتر، برای پایان دادن به فعالیت‌های متعدد شوراهای امنیتی و دفاعی که در دهه نخست پس از پیروزی انقلاب اسلامی در حوزه مسائل امنیتی و دفاعی فعالیت می‌کردند، در قانون اساسی مورد پیش‌بینی قرار گرفت و فعالیت خود را آغاز کرد.

به موجب اصل ۱۷۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که بیان می‌دارد «... مصوبات شورای عالی امنیت ملی پس از تأیید مقام رهبری قابل اجراست»، می‌توان دریافت که اعتبار مصوبات آن به تأیید مقام رهبری وابسته است و قوای سه‌گانه هیچ اشراف و اثرگذاری بر شورای عالی امنیت ملی و مصوبات آن ندارند. به عبارتی، مصوبات شورا پس از تأیید مقام رهبری، تصمیمات و مصوبات قوای سه‌گانه به‌ویژه قوه‌های مقننه و مجریه را تحت تأثیر قرار می‌دهد و ممکن است قانون یا آیین‌نامه‌ای در این خصوص نسخ یا نقض شود. از سوی دیگر، شورا در هماهنگ‌سازی فعالیت‌های سیاسی، اطلاعاتی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی در ارتباط با تدابیر کلی دفاعی و امنیتی می‌تواند قوای دیگر را به تبعیت از این تدابیر که برای تأمین امنیت کشور ضروری است، وادار کند (باقری، ۱۴۰۱: ۸۵).

افزون‌براین، برخلاف برخی انتقادات، تصویب معاهدات توسط شورای عالی امنیت ملی ناقض اصل ۷۷ قانون اساسی که ظاهراً صلاحیت عموم معاهدات را به مجلس محول کرده است، نیست. از این رو این ایراد که چون در مجموعه وظایف و اختیارات شورا تصریحی به انعقاد قراردادهای بین‌المللی (معاهدات) نشده است، این عدم تصریح بر قبول ادامه حاکمیت عام نظارت استصوابی مجلس بر جمیع مصوبات شورای عالی امنیت ملی را کفایت می‌کند، قابل دفاع نیست؛ زیرا در این باب، اقدامات کلی شورا عموماً در محدوده سیاست‌های کلی تعیین شده توسط مقام رهبری (بند ۱ اصل ۱۱۰) و در دایره نظارت بر حسن اجرای آن‌ها توسط آن مقام است (بند ۲ اصل ۱۱۰) که در این صورت معاهدات مصوب شورا مشمول نظارت استصوابی ایشان به‌عنوان ریاست ولایت مطلقه امر (مبتنی بر اصول ۵ و ۵۷) قرار می‌گیرد و به‌عنوان رئیس کشور با امضا و تأیید آن‌ها بر اجازه مبادله یا تودیع آن‌ها نیز مهر تأیید می‌نهد.

نتیجه‌گیری

در نظام حقوقی ایران، معاهدات بین‌المللی به‌عنوان یکی از منابع اصلی برای ایجاد تعهدات دولت شمرده می‌شوند و در زمینه روابط بین‌المللی ایران با دیگر کشورها بسیار اهمیت دارند. با وجود اهمیت فراوان معاهدات بین‌المللی و تعهدات مرتبط با آن‌ها، موقعیت و جایگاه آن‌ها در میان دیگر

هنجارهای حقوقی موجود در نظام حقوقی ایران به‌طور دقیق و واضح مشخص نیست. این مسئله ممکن است به دلیل عوامل مختلفی باشد، اما به‌رحال، رویکردی که قانون اساسی ایران به‌عنوان مهم‌ترین هنجار حقوقی حاکم نسبت به معاهدات بین‌المللی اتخاذ می‌کند، می‌تواند عامل اصلی ابهام درباره موقعیت حقوقی معاهدات بین‌المللی نسبت به دیگر هنجارهای حقوقی باشد.

در واقع، اصول سیاست خارجی ایران، مفهوم و طبیعت معاهدات بین‌المللی را بر پایه‌های مشخصی تثبیت کرده است، اما عدم قطعیت در بررسی نهایی قانون اساسی توسط اعضای مجلس خبرگان درباره ماهیت این هنجار حقوقی و ویژگی‌های آن باعث شده است که توصیف معاهده با ابهام و قابلیت تفسیر مواجه شود. این مسئله باعث شده است که موضوعاتی مانند موقعیت نظام حقوقی ایران درباره تئوری یگانگی یا دوگانگی نظام حقوقی داخلی و بین‌المللی یا جایگاه معاهدات بین‌المللی در نظام هنجاری حقوق اساسی ایران، با توجه به مبانی تدوین قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و رویکرد شورای نگهبان در نظریات تفسیری خود، حل و فصل شوند و به‌عنوان راه‌حل برای پاسخ به بسیاری از پرسش‌های مطرح‌شده در معاهدات بین‌المللی مورد بحث قرار گیرند.

در نظام حقوق بین‌الملل، فرایند جذب معاهدات بین‌المللی به‌عنوان مسئله مربوط به حقوق داخلی در نظر گرفته می‌شود و حکم کلی مربوط به آن وجود ندارد، اما روند معمول در این زمینه بر اساس مذاکره قوه اجراییه برای دستیابی به توافق و امضای موقت معاهدات است و در مرحله بعد، تصویب معاهده در نظام حقوق داخلی انجام می‌شود. در نظام حقوقی ایران نیز با توجه به ساختار خاصی که بر آن حاکم است، پس از عبور از مرحله اول، وظیفه تصویب معاهدات بین‌المللی در نخستین مرتبه بر عهده مجلس شورای اسلامی قرار دارد و در مرحله بعد، نهادهای اساسی مختلف می‌توانند نقشی را در این زمینه ایفا کنند. مجلس شورای اسلامی بر اساس تفاسیر ارائه‌شده توسط شورای نگهبان، بخشی خاص از توافقات بین‌المللی را بررسی و تصویب می‌کند و با رعایت روند مشخص‌شده در آیین‌نامه داخلی خود، به تصویب معاهدات بین‌المللی اقدام می‌کند. لازم است متن معاهده به لایحه مربوط به درخواست تصویب آن پیوست شود تا امکان نظارت ویژه مجلس بر معاهدات بین‌المللی فراهم آید. در این رابطه، نقش شورای نگهبان به‌عنوان تعیین‌کننده ضوابط اعمال حکم کلی مشخص‌شده در اصول ۷۷ و ۱۲۵ قانون اساسی به‌عنوان عنصر تکمیلی بسیار مهم است. پس از تصویب معاهدات بین‌المللی، قوای اجراییه و قضائیه مسئولیت اجرای آن را در نظام حقوق داخلی بر عهده دارند. در اوایل پیروزی انقلاب نقش قوه مجریه درباره ابلاغ معاهدات به‌عنوان حق یا تکلیف محل بحث فراوانی بود، اما با تحولات صورت‌گرفته، رئیس‌جمهوری اختیار بررسی و تصمیم‌گیری در خصوص مضمون معاهدات را دارد و از این حق

برخوردار است که یا ابلاغ کند یا از ابلاغ امتناع کند. در قوه قضائیه، توافق‌نامه‌های بین‌المللی همکاری قضایی باید با توجه به دیدگاه و منویات قوه قضائیه درباره این موضوع تدوین و تصویب شود و به‌رغم منشأ قراردادی که معاهدات باید به آن پایبند باشند، قوه قضائیه در عمل از روش‌های معمول برای حل تعارض میان قوانین مصوب و معاهدات بهره می‌برد و مسیر مطلوب را برمی‌گزیند.

برخی مراجع و نهادهای خاص در ساختار جمهوری اسلامی ایران نیز در زمینه معاهدات بین‌المللی ایفای نقش می‌کنند. یکی از مهم‌ترین نهادها، مجمع تشخیص مصلحت نظام است که افزون‌بر داوری در اختلافات مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان درباره تصویب معاهدات بین‌المللی، در برخی موارد نیز به طرح دیدگاه‌ها و اعمال تغییرات مورد نظر خود در این معاهدات می‌پردازد. دیگر نهاد به فراخور برخی وظایف محوله طبق قانون اساسی، شورای عالی امنیت ملی است. مصوبات این شورا دارای جایگاهی فراقانونی هستند، اما به نظر می‌رسد توافقات بین‌المللی باید بر اساس حکم عام مشخص‌شده در اصل ۷۷ قانون اساسی برای تصویب به مجلس شورای اسلامی ارائه شوند، اما در عمل، توافقات منعقد شده توسط شورای عالی امنیت ملی بدون ارائه به مجلس تصویب می‌شوند و اقدامات کلی شورا عموماً در محدوده سیاست‌های کلی تعیین‌شده توسط مقام رهبری (بند ۱ اصل ۱۱۰) و در دایره نظارت بر حسن اجرای آن‌ها توسط آن مقام است که در این صورت معاهدات مصوب شورا مشمول نظارت استصوابی ایشان به‌عنوان ولی فقیه قرار می‌گیرد و به‌عنوان رئیس کشور با امضا و تأیید آن‌ها بر اجازه مبادله یا تودیع آن‌ها نیز مهر تأیید می‌نهد.

با توجه به جمیع مطالبی که گفته شد و تشتت اصول و مواد قانونی و ابتدای برخی مسائل مرتبط با فرایند انعقاد معاهده بر نظریات تفسیری شورای نگهبان، خلأ وجود قانونی جامع‌الشرایط که به‌طور خاص مرتبط با معاهدات بین‌المللی باشد، محسوس است؛ زیرا اتخاذ برخی اقدامات و اعمال برخی شروط نسبت به معاهدات ممکن است در نهایت سبب مسئولیت بین‌المللی کشور شود و آسیب‌های جبران‌ناپذیری به بار آورد. بنابراین، همان‌طور که توضیح آن داده شد، برای حفظ مصالح نظام، مجلس شورای اسلامی با در نظر گرفتن جمیع جوانب و استفاده از اندیشمندان حقوق بین‌الملل باید ضرورتاً قانونی تصویب کند تا تمام فرایند انعقاد معاهده و اجرای آن را دربرگیرد و از مسئولیت‌های احتمالی کشور در این خصوص جلوگیری به عمل آورد.

کتابنامه

- اسماعیلی، محسن و طحان نظیف، هادی (۱۳۸۷). تحلیل ماهیت نهاد سیاست‌های کلی نظام در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، پژوهش‌نامه حقوق اسلامی، شماره ۲، دوره ۹.
- اکبری، احسان (۱۳۹۴). جایگاه معاهدات بین‌المللی در رویه حقوقی و عملکرد جمهوری اسلامی ایران (پایان‌نامه کارشناسی ارشد)، دانشگاه تهران.
- امجدیان، محمدحسین (۱۳۹۶). بررسی تطبیقی نظام تصویب معاهدات ایران، فرانسه و مصر (پایان‌نامه کارشناسی ارشد)، دانشگاه قم.
- باقری، عبدالرضا (۱۴۰۱). نقش شورای عالی امنیت ملی در حکمرانی امنیت ملی جمهوری اسلامی، فصلنامه مطالعات راهبردی.
- بذآر، وحید (۱۳۹۸). محدوده اعمال ماده ۹ قانون مدنی نسبت به تعهدات بین‌المللی دولت ایران، فصلنامه قضاوت.
- توازن‌زاده، عباس (۱۳۹۵). تأملی بر رژیم حقوقی حاکم بر اجرای معاهدات بین‌المللی در نظام حقوقی ایران، کتاب حقوق؛ جانمایه بقای اجتماع: گفتارهای حقوقی در نکوداشت استاد سیدعزت‌الله عراقی، تهران: سمت.
- توحیدی، احمدرضا (۱۳۸۴). جایگاه مجمع تشخیص مصلحت نظام در سیستم حقوقی ایران، بصیرت دانشگاه آزاد.
- توکل، محمد مهدی (۱۴۰۲). گزارش نشست پژوهشی نقد آرای قضایی مبنی بر استناد محاکم ایران به معاهدات و اسناد بین‌المللی، دوفصلنامه نقد و تحلیل آرای قضایی، دوره ۲، شماره ۳. جاودان، بهرام (۱۳۷۷). تصویب معاهدات در حقوق بین‌الملل و حقوق ایران (پایان‌نامه کارشناسی ارشد)، دانشگاه شهید بهشتی.
- حبیب‌زاده، توکل و خلف رضایی، حسین (پاییز ۱۳۹۱). حدود صلاحیت قوای مقننه و مجریه در تصویب قراردادهای بین‌المللی، بررسی‌های حقوق عمومی، سال اول، شماره ۱.
- حدادی، مهدی (۱۳۹۲). موافقت‌نامه‌های تزاکنی از منظر حقوق بین‌الملل، مجله حقوقی بین‌المللی.
- خلف رضایی، حسین (۱۳۹۶). موافقت‌نامه‌های بین‌المللی در نظام حقوقی ایران با بررسی تحلیلی نظرات شورای نگهبان، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.
- ذبیحی، عاطفه (۱۴۰۱). شاخص‌های اتقان آرای قضایی مستند به اسناد بین‌المللی؛ با تأکید بر آرای دعاوی خانواده، مجله حقوقی دادگستری.
- ذوالعین، پرویز (۱۳۸۸). مبانی حقوق بین‌الملل عمومی، چاپ ششم، تهران: مرکز چاپ و انتشارات وزارت امور خارجه.

- رفیعی مقدم، علی (۱۳۹۰). *اصل رضایی بودن اعمال حقوقی*، تهران: دانشگاه امام صادق (ع).
- سهرابلو، علی، طجرجلو، رضا و ساعدی، بهمن (۱۳۹۸). *اثربرداری حقوق داخلی از قواعد و منجاریهای حقوق بین الملل*، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی دانشگاه تهران.
- شریعت باقری، محمدجواد (۱۳۹۳). *تصویب موافقت نامه های همکاری های قضایی بین المللی؛ مشکلات و راه حل ها*، دیدگاه های حقوق قضایی.
- ضیایی بیگدلی، محمدرضا (۱۳۸۹). *حقوق بین الملل عمومی*، تهران: گنج دانش.
- ضیایی بیگدلی، محمدرضا (۱۳۹۳). *حقوق معاهدات بین المللی*، تهران: گنج دانش.
- عنایت، سیدحسین (۱۳۶۵). *تنظیم معاهدات بین المللی در حقوق کنونی ایران (۲)*، مجله حقوقی.
- فقیه حبیبی، علی و سامیار، ندا (پاییز ۱۳۹۴). *جایگاه قواعد عمومی قراردادها در معاهدات بین المللی*، چالش های جهان، شماره ۳.
- فلسفی، هدایت الله (۱۳۹۵). *حقوق بین الملل معاهدات*، تهران: نشر نو.
- مقتدر، هوشنگ (۱۳۸۲). *حقوق بین الملل عمومی*، تهران: اداره نشر وزارت امور خارجه.
- منتظری، سیدهادی (۱۴۰۰). *واکاوی ماهیت کارویژه اصول ۷۷ و ۱۲۵ قانون اساسی و تصویب کنوانسیون های بین المللی در حقوق ایران*، پژوهش نامه حقوق بشری.
- وکیل، امیرساعد و عسکری، پوریا (۱۳۹۱). *قانون اساسی در نظم حقوقی کنونی*، تهران: مجد.
- Crawford, James W, (2019). *The sources of international law*, Brownlie's Principles of Public International Law.
- Paust, J. J. (2013). *Basic forms of international law and monist, dualist, and realist perspectives*, Basic Concepts of Public International Law—Monism & Dualism.
- Spaak, T. (2013). *Kelsen on monism and dualism*. Basic Concepts of Public International Law: Monism & Dualism.