

محمد بن عبد الله
البربر

موافقت نامه های بین المللی
در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران
با بررسی تحلیلی نظرات شورای نگهبان



نویسنده: حسین خلف رضایی
ناظر علمی: ابوالفضل درویشوند

پژوهشگاه شورای نگهبان

خلف‌رضایی، حسین، ۱۳۶۳-

عنوان و نام پدیدآور: موافقت‌نامه‌های بین‌المللی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران
با بررسی تحلیلی نظرات شورای نگهبان

مشخصات نشر: تهران: شورای نگهبان، پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۴.

ISBN: 978-600-95306-2-5

۲۲۹ ص.

وضعیت فهرست‌نویسی: فیبای مختصر

یادداشت: فهرست‌نویسی کامل این اثر در نشانی <http://opac.nlai.ir> قابل دسترسی است.

یادداشت: کتابنامه به صورت زیرنویس.

شناسه افزوده: درویشوند، ابوالفضل، ۱۳۶۳-

شناسه افزوده: شورای نگهبان. پژوهشکده شورای نگهبان

شماره کتابشناسی ملی: ۳۸۰۱۹۶۹

موافقت‌نامه‌های بین‌المللی

در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران

با بررسی تحلیلی نظرات شورای نگهبان

نویسنده: حسین خلف‌رضایی

ناظر علمی: ابوالفضل درویشوند

ناشر: پژوهشکده شورای نگهبان

چاپ اول: بهار ۱۳۹۴ - تیراژ: ۴۰۰ جلد

شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۹۵۳۰۶-۲-۵

قیمت: ۹۰۰۰۰ ریال

تهران: خیابان شهید سپهبد قرنی، کوچه شهید دهقانی‌نیا، پلاک ۱۲

تلفکس: ۸۸۳۲۵۰۴۵

www.shora-rc.ir

nashr@shora-rc.ir

فهرست مطالب

پیشگفتار.....	۱
مقدمه.....	۳
فصل اول - کلیات.....	۹
گفتار اول - بازشناسی مفهوم موافقت‌نامه‌ی بین‌المللی	۱۱
بند اول - مفهوم موافقت‌نامه‌ی بین‌المللی در حقوق بین‌الملل	۱۱
بند دوم - مفهوم موافقت‌نامه‌های بین‌المللی در نظام حقوقی اسلام	۱۴
بند سوم - مفهوم موافقت‌نامه‌های بین‌المللی در نظام حقوقی ایران	۱۵
گفتار دوم - اقسام موافقت‌نامه‌های بین‌المللی	۱۹
بند اول - موافقت‌نامه‌های حقوقی	۱۹
۱- موافقت‌نامه‌های حقوقی رسمی و تشریفاتی	۱۹
۲- موافقت‌نامه‌های ساده و اجرایی	۲۲
بند دوم - موافقت‌نامه‌های سیاسی و نزاکتی	۲۵
گفتار سوم - جایگاه معاهدات در نظام حقوقی ایران	۲۶

فصل دوم - انعقاد موافقت‌نامه‌ی بین‌المللی.....	۳۱
گفتار اول - انعقاد معاهدات از منظر حقوق بین‌الملل	۳۳
بند اول - مذاکره	۳۳
بند دوم - نگارش متن	۳۴
بند سوم - امضای معاهده	۳۴
بند چهارم - تصویب	۳۶
بند پنجم - مبادله‌ی اسناد تصویب معاهدات	۳۷
گفتار دوم - آیین انعقاد معاهدات در قوانین اساسی برخی کشورها	۳۹
بند اول - ایالات متحده‌ی آمریکا	۳۹
بند دوم - انگلستان	۴۰
بند سوم - فرانسه	۴۱
بند چهارم - برخی دیگر از کشورها	۴۳
گفتار سوم - آیین انعقاد معاهدات در نظام حقوقی ایران	۴۷
بند اول - نقش قوه‌ی مقننه در انعقاد معاهدات	۴۹
۱- نظارت استصوابی عام مجلس شورای اسلامی	۴۹
۲- نظارت استصوابی خاص (تصویب موردی) مجلس شورای اسلامی	۵۶
۳- نظارت اطلاعی مجلس شورای اسلامی	۵۹
بند دوم - تصویب معاهدات در مجلس شورای اسلامی	۶۲
۱- آیین خاص تصویب معاهدات در مجلس	۶۲
۲- تصویب معاهدات از طریق همه‌پرسی	۶۴
بند سوم - نقش قوه‌ی مجریه در انعقاد معاهدات	۶۵
۱- موافقت‌نامه‌های رسمی و تشریفاتی	۶۵
۲- تفاهم‌نامه‌ها و موافقت‌نامه‌های ساده یا اجرایی	۶۹
بند چهارم - نقش رئیس‌جمهور در انعقاد معاهدات	۷۷
۱- امضای نهایی معاهدات توسط رئیس‌جمهور	۷۷
۲- دستور ابلاغ و انتشار قانون تصویب یا الحاق به معاهده در روزنامه‌ی رسمی	۸۴
۳- مقایسه‌ی نقش رئیس‌جمهور به موجب اصول ۱۲۳ و ۱۲۵ قانون اساسی	۸۶
بند پنجم - نقش سایر نهادها و مراجع قانونی	۹۸
۱- شورای نگهبان	۹۸
۱-۱- نظارت شورای نگهبان پیش از تصویب معاهدات (نظارت پیشینی)	۹۸

ج	۲-۱- نظارت شورای نگهبان پس از تصویب معاهدات (نظارت پسینی)..... ۹۹
	۲- مجمع تشخیص مصلحت نظام ۱۰۵
	۳- شورای عالی امنیت ملی ۱۱۱
	گفتار چهارم- اعلام شرط بر معاهدات بین‌المللی ۱۱۳
	بند اول- نظام اعلام شرط در حقوق معاهدات ۱۱۳
	۱- تعریف شرط ۱۱۳
	۲- مواقع ایراد شرط ۱۱۵
	بند دوم- ایراد شرط در نظام حقوقی ایران ۱۲۱
	فصل سوم: اجرای موافقت‌نامه‌ی بین‌المللی..... ۱۲۷
	گفتار اول- اجرای معاهده در سطح بین‌المللی ۱۲۹
	گفتار دوم- اجرای معاهده در سطح ملی ۱۳۲
	گفتار سوم- اجرای داخلی معاهدات در نظام حقوقی ایران ۱۴۱
	بند اول- تعارض معاهدات بین‌المللی با قوانین داخلی ۱۴۱
	بند دوم- قابلیت استناد به معاهدات بین‌المللی در محاکم داخلی ۱۴۲
	گفتار چهارم - مصوبات سازمان‌های بین‌المللی ۱۴۶
	گفتار پنجم- موافقت‌نامه‌ی داوری ۱۵۲
	بند اول- مفهوم موافقت‌نامه‌ی داوری ۱۵۲
	بند دوم - اصل ۱۳۹ قانون اساسی و داوری بین‌المللی ۱۵۳
	بند سوم- استقلال شرط داوری و مستقل بودن فرایند ارجاع به داوری ۱۵۹
	بند چهارم- اصل ۱۳۹ قانون اساسی و موافقت‌نامه‌های داوری پیش از انقلاب اسلامی..... ۱۷۵
	فصل چهارم- اختتام موافقت‌نامه‌ی بین‌المللی..... ۱۸۱
	گفتار اول- بازنگری در معاهدات ۱۸۳
	گفتار دوم- اقاله و فسخ معاهده ۱۸۹
	بند اول- اقاله‌ی (تفاسخ) معاهده ۱۹۲
	بند دوم- فسخ معاهده ۱۹۴
	گفتار سوم- خروج و رد معاهده ۱۹۸
	بند اول- خروج از معاهده ۱۹۸
	بند دوم- رد معاهده به استناد معیوب بودن اراده‌ی دولت ۲۰۰

گفتار چهارم - بطلان و انفساخ معاهده ۲۰۴

بند اول - بطلان معاهده ۲۰۴

بند دوم - انفساخ معاهده ۲۰۶

نتیجه گیری و ملاحظات پایانی ۲۰۷

منابع و مأخذ ۲۱۹

۱. فارسی ۲۱۹

الف) کتابها ۲۱۹

ب) مقالات ۲۲۰

ج) اسناد، قوانین و مقررات ۲۲۳

۲. عربی ۲۲۷

۳. لاتین ۲۲۷

الف) کتابها ۲۲۷

ب) مقالات ۲۲۷

ج) اسناد، قوانین و مقررات ۲۲۸

پیشگفتار

اهمیت و جایگاه شورای نگهبان بر کسی پوشیده نیست و بیان تأکیدات مصرح در قانون اساسی، بیانات امام خمینی و مقام معظم رهبری در خصوص اهمیت و جایگاه این مقام در این مجال اندک نمی‌گنجد. «پژوهشکده شورای نگهبان» به عنوان بازوی مشورتی حقوقی شورای نگهبان، علاوه بر ارائه نظرات مشورتی به شورای نگهبان در خصوص مغایرت یا عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی و اساسنامه‌های مصوب دولت با قانون اساسی، اقدام به انجام مطالعات نظری، راهبردی و کاربردی در خصوص موضوعات مختلف حقوق اساسی می‌نماید. این پژوهشکده که از سال ۱۳۷۶ تا اواسط سال ۱۳۹۲ با عنوان «مرکز تحقیقات شورای نگهبان» فعالیت می‌کرد، در سال ۱۳۹۲ با هدف ارائه خدمات پژوهشی بیشتر به شورای نگهبان و جامعه حقوقی کشور، تغییر عنوان و ساختار داد و با عنوان «پژوهشکده شورای نگهبان» فعالیت‌های جدیدی را آغاز نمود. در این مسیر با استفاده از نیروهای جوان و مستعد دانشگاهی و حوزوی، موضوعات مختلف مورد نیاز جامعه‌ی علمی که مرتبط با صلاحیت‌های شورای نگهبان است و نیز نیازهای پژوهشی شورای نگهبان، شناسایی شده و به ترتیب اولویت در دستور کار قرار گرفت که ثمرات آن در قالب مقالات علمی-پژوهشی، گزارش‌های پژوهشی، گزارش‌های کارشناسی و کتاب‌های مختلف به جامعه علمی و

شورای نگهبان تقدیم می‌شود.

کتاب حاضر نیز یکی از ثمرات مطالعاتی است که در پژوهشکده‌ی شورای نگهبان انجام شده و اکنون در منظر جامعه علمی قرار می‌گیرد. شایسته است که در اینجا از زحمات مؤلف، ناظر پروژه و تمامی اساتیدی که داوری این اثر را برعهده گرفتند صمیمانه تشکر کرده و از خداوند منّان برای آنها توفیق روزافزون طلب نماییم. به یقین اگر همکاری نام‌بردگان و همچنین کوششی که عوامل اجرایی از جمله مسئول انتشارات، ویراستار، صفحه‌آرا و همهی عزیزانی که در آماده‌سازی این کتاب سهیم بودند وجود نداشت، امروز شاهد به ثمر نشستن این تلاش علمی نبودیم. از همه ایشان سپاسگزاریم و امیدواریم قرین صحت و توفیق باشند.

با عنایت به مصون نبودن محصولات بشری از جمله این تلاش علمی از خطا و اشکال، از همهی صاحب‌نظران و اندیشمندان تقاضا نمودیم از ارائه نظرات صائب خویش در جهت ارتقای کیفیت این اثر و سایر فعالیت‌های پژوهشکده دریغ نورزند.

و من الله التوفیق و علیه التکلان
پژوهشکده شورای نگهبان
اردیبهشت ۱۳۹۴

مقدمه

اداره‌ی امور داخلی و خارجی سرلوحه‌ی کار دولت‌هاست. عقد موافقت‌نامه‌های بین‌المللی یکی از مهم‌ترین ابزارهایی است که به سیاست و روابط خارجی دولت‌ها جامه‌ی عمل می‌پوشاند. قراردادهای بین‌المللی به سبب تأثیرات و سهم عمده در منافع ملی هر کشور، بیش از دیگر امور در این زمینه خودنمایی کرده و همواره مورد توجه ملت‌ها بوده‌اند. سوابق اعطای امتیازها و قراردادهایی که رهاورد آنها تاراج منابع و منافع ملی بود، ذهنیت و افکار عمومی ملت ایران را چنان مکدر و برآشفته ساخت که پس از انقلاب اسلامی مقررات متعددی را وضع کردند تا مانع تکرار چنان وقایعی شوند. در این راستا، واگذاری امتیاز به بیگانگان ممنوع شده (اصل ۸۱) و صلح و داوری اموال عمومی و دولتی در مواردی که طرف آن خارجی است، منوط به تصویب مجلس شده است (اصل ۱۳۹). همچنین، انعقاد هر گونه قراردادی که موجب سلطه‌ی بیگانه شود ممنوع است (اصل ۱۵۳). با توجه به این مهم در اصل ۷۷ قانون اساسی مقرر شد که «عهدنامه‌ها، مقاوله‌نامه‌ها، قراردادها و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد».

معاهدات بین‌المللی یکی از منابع حقوق بین‌الملل بوده و موجب تعهدات بین‌المللی است. در صورت سکوت مقررات معاهده، این اسناد

به‌خودی‌خود الزام داخلی ندارند، به‌عبارت دیگر، به‌خودی‌خود مستلزم ترتیب اثر دادن در نظام حقوقی داخلی نیستند. البته این امر نافی این نیست که نظام‌های حقوقی ملی معاهدات را در زمره‌ی منابع حقوق داخلی خود تلقی کنند و آنها را به موقع اجرا گذارند. قانون اساسی ایران در خصوص جایگاه معاهدات در نظام حقوقی ملی ساکت است، اما قانونگذار در ماده‌ی ۹ قانون مدنی با در حکم قانون دانستن مقررات عهد بین‌المللی، ظاهراً از رویکرد یگانگی حقوق بین‌الملل (دست‌کم در مورد حقوق معاهدات بین‌المللی) و حقوق داخلی پیروی کرده است. البته اینکه قانونگذار عادی از چنین جایگاهی برخوردار باشد که بتواند چنین حکمی دهد، در جای خود، درخور تأمل و بررسی است.

اصل ۷۷ قانون اساسی از معاهدات بین‌المللی با عناوین مختلفی یاد کرده که به‌نظر می‌رسد غرض قانونگذار، بیان نسبتاً جامع از عناوین و صورت‌هایی است که همگی در ماهیت و معنا مشترک‌اند و به‌عنوان «مواثقت‌نامه‌ی بین‌المللی» باید روال قانونی پیش‌بینی‌شده را طی کنند. تمثیلی بودن عناوین به‌کاررفته در اصل و اطلاق شأن تصویبی مجلس شورای اسلامی به برخی ابهامات دامن زده که نظریات شورای نگهبان با ارائه‌ی ضابطه‌ی نوعی و موردی نقش مؤثری در رفع ابهام از این مسئله داشته است و با تنقیح مناظر آنها می‌توان به ضابطه‌ی کلی اصول مزبور دست یافت. توسل به دو معیار شکلی (با توجه به طرف‌های قرارداد) و ماهوی (محتوای قرارداد و قانون حاکم) برای حل این مسئله ضروری است. چنانکه از منظر مقام مفسر قانون اساسی - همان‌طورکه در این پژوهش تبیین خواهد شد - از یک‌سو، قراردادهای دولت با اشخاص خصوصی خارجی که تحت حاکمیت قانون داخلی و به تعبیری تابعان داخلی‌اند،

منصرف از عهود بین‌المللی مندرج در اصول مزبور تلقی شده و از سوی دیگر، وصف متعهد ساختن دولت صرف‌نظر از عنوان توافق‌نامه مورد توجه قرار گرفته است.

از آنجا که شورای نگهبان در نظر تفسیری خود، اصل ۱۲۵ قانون اساسی را دارای وحدت موضوع با اصل ۷۷ دانسته است،^(۱) در تفسیر عبارات و مفاهیم مندرج در هر یک از اصول می‌بایست اصل دیگر را در نظر گرفت. این رهیافت به ویژه در تفسیر و تبیین منظور از «قراردادها و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی» مندرج در اصل ۷۷ می‌تواند مفید باشد.

توجه به معیار «بین‌المللی» بودن قرارداد می‌تواند رفع‌کننده‌ی خلأها و جوابگوی مقتضیات اجرایی باشد؛ بدین صورت که ویژگی بین‌المللی، تابع انعقاد قرارداد از جانب تابعان حقوق بین‌الملل و تعهدآوری آن براساس حقوق بین‌الملل دانسته شود. قانونگذار اساسی چنین قراردادهای موافقت‌نامه‌هایی را در پرتو اصول ۷۷ و ۱۲۵، تحت چتر نظارتی مجلس شورای اسلامی قرار داده و اختلاف عناوین را در حاکمیت اصول مزبور تعیین‌کننده ندانسته است.

بنابر اصول ۸۷^(۲) و ۱۲۵^(۳) قانون اساسی امضای موافقت‌نامه‌های بین‌المللی پس از تصویب مجلس شورای اسلامی با رئیس‌جمهور است. برخی مقررات قانونی نظیر ماده‌ی واحده‌ی قانون نحوه‌ی نظارت مجلس شورای اسلامی بر

۱. نظر شماره‌ی ۹۷۸۱ مورخ ۱۳۶۲/۸/۳ شورای نگهبان: «موضوع اصول ۷۷ و ۱۲۵ قانون اساسی واحد است».

۲. اصل ۷۷ قانون اساسی مقرر می‌دارد: «عهدنامه‌ها، معاوضه‌نامه‌ها، قراردادهای موافقت‌نامه‌های بین‌المللی باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد».

۳. اصل ۱۲۵ قانون اساسی مقرر می‌دارد: «امضای عهدنامه‌ها، معاوضه‌نامه‌ها، موافقت‌نامه‌ها و قراردادهای دولت ایران با سایر دولت‌ها و همچنین امضای پیمان‌های مربوط به اتحادیه‌های بین‌المللی پس از تصویب مجلس شورای اسلامی با رئیس‌جمهور یا نماینده‌ی قانونی او است».

انعقاد قراردادها در دستگاه‌های اجرایی (مصوب ۱۳۸۱/۷/۲۹) نیز وضع شده و قوه‌ی مجریه با در نظر گرفتن برخی مقتضیات اجرایی، آیین‌نامه‌ای در خصوص چگونگی تنظیم و انعقاد توافق‌های بین‌المللی تدوین کرده است. اما در عمل، همچنان مراجع مسئول در مورد موافقت‌نامه‌های بین‌المللی با ابهامات فراوانی مواجه‌اند. مسئله‌ی نظارت مجلس بر قراردادها و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی مسئله‌ای مبتلا به است. در قوه‌ی قضاییه و محاکم دادگستری نیز مسئله‌ی استناد به عهود بین‌المللی امری مغفول‌مانده و مناقشه‌آمیز است. بر این اساس، تحقیق در زمینه‌ی تبیین جامع‌الاطراف موضوع، ضروری به نظر می‌رسد.

پرسش‌های اصلی که در این تحقیق به دنبال پاسخ به آنها هستیم به شرح زیرند:

با توجه به ماده‌ی ۹ قانون مدنی که عهود بین‌المللی را در حکم قانون دانسته است، اولاً، «در حکم قانون» بودن به چه معناست؟ آیا از حیث تعمیم حکم وضعی است؟ ثانیاً، بر این وضعیت چه آثاری مترتب است؟ ثالثاً، آیا فرق عملی بین قانون و معاهده وجود خواهد داشت؟ نسبت فرایند تصویب عهود بین‌المللی و ایجاد تعهد بین‌المللی (بنابر اصل ۱۲۵) با فرایند قانونگذاری داخلی و ایجاد حق و تکلیف داخلی به چه صورت است؟ آیا دو روند جداگانه را طی می‌کنند؟

مسئله‌ی دیگر، اجتماع بین مدلول اصل ۱۶۷ (در مورد مستندات حکم قضایی) و ماده‌ی ۹۷۴ قانون مدنی است که بیان می‌دارد: «مقررات ماده‌ی ۷ و مواد ۹۶۲ تا ۹۷۴ این قانون تا حدی به موقع اجرا گذارده می‌شود که مخالف عهود بین‌المللی که دولت ایران آن را امضا کرده و یا مخالف با قوانین مخصوصه نباشد». همچنین ماده‌ی ۹ قانون مدنی اشعار می‌دارد:

«مقررات عهودی که بر طبق قانون اساسی بین دولت ایران و سایر دول منعقد شده باشد در حکم قانون است». این دوگانگی به چه صورت قابل تحلیل است و چه راهکارهای عملی می‌توان در نظر گرفت؟

پرسش دیگر آن است که آیا در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران چنانچه موافقت‌نامه‌های اجرایی و قراردادهای بازرگانی دولت را در شأن امور تصدی و در زمره‌ی امور اجرایی بدانیم، آیا وضع قانون در مورد نظارت استصوابی مجلس در این مورد ممکن خواهد بود؟ و آیا سازوکارهای نظارتی دیگری در اختیار قوه‌ی قانونگذاری خواهد بود؟

برای پاسخ به پرسش‌های فوق، این پژوهش در چهار فصل سامان‌دهی شده است: فصل اول (کلیات) به مفهوم‌شناسی موافقت‌نامه‌های بین‌المللی و آشنایی با انواع این موافقت‌نامه‌ها می‌پردازد. فصول بعدی به ترتیب، انعقاد، اجرا و اختتام موافقت‌نامه‌های بین‌المللی را مورد بحث و بررسی قرار می‌دهند. بر این اساس، در فصل دوم، انعقاد معاهدات از منظر حقوق بین‌الملل، مطالعه‌ی تطبیقی آیین انعقاد موافقت‌نامه‌های بین‌المللی در برخی نظام‌های حقوقی ملی بررسی می‌شود و پس از آن، آیین انعقاد معاهدات در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، تحلیل می‌شود و نقش مراجع و نهادهای مربوط به انعقاد و تصویب معاهدات و شیوه‌ی نظارت بر شکل‌گیری معاهدات مورد مذاقه قرار می‌گیرد.

فصل سوم، به مرحله‌ی اجرای موافقت‌نامه‌های بین‌المللی اختصاص دارد و در آن، ضمن بررسی مقررات بین‌المللی مربوط به این مرحله، نحوه‌ی اجرای معاهدات در نظام حقوقی ایران از جمله قابلیت استناد به معاهدات در محاکم داخلی مورد واکاوی قرار می‌گیرد و هم‌نشینی اصول مربوط به معاهدات با دیگر اصول قانون اساسی به‌ویژه اجرای

موافقت‌نامه‌های داوری (موضوع اصل ۱۳۹) به بحث گذاشته خواهد شد. اختتام موافقت‌نامه‌های بین‌المللی موضوع فصل چهارم است که در آن، علل و عوامل قراردادی و غیرقراردادی انحلال قراردادهای بین‌المللی و سقوط تعهدات یا قطع آثار آنها، یعنی بازنگری در معاهده، اقاله، فسخ، خروج از معاهده، رد معاهده و انفساخ معاهده بحث و بررسی خواهد شد. در پایان، نتایج و رهاورد این پژوهش ارائه خواهد شد.