




University of Tehran Press

International Negotiations in the Mirror of the Legal System of Islamic Republic of Iran

Abbasali Kadkhodaei¹ | Ali Fattahi Zafarghandi²  | Amir Lohrasbi³

1. Prof., Department of Public Law, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran. Email: kadkhoda@ut.ac.ir
2. Corresponding Author; Ph. D in Public Law, Faculty of Law and Political Sciences, University of Tehran, Iran. Email: A.fattahi.zafarghandi@gmail.com
3. MA. in International Law, Faculty of Law and Political Sciences, University of Tehran, Iran. Email: Amir.Lohrasbi@ut.ac.ir

Article Info	Abstract
<p>Article Type: Research Article</p> <p>Pages: 1-22</p> <p>Received: 2022/06/13</p> <p>Received in revised form: 2022/11/20</p> <p>Accepted: 2023/01/30</p> <p>Published online: ---/--/--</p> <p>Keywords: <i>Constitution of the Islamic Republic of Iran, Guardian Council, International negotiations, Preparatory Committee, Treaties.</i></p>	<p>Conflicts of interest between states lead to mutual understanding due to the complex nature of the international community, resulting in the conclusion of bilateral or multilateral treaties. Negotiations the hidden aspect of this is that it imposes obligations on members through international organizations and conferences. Meanwhile, the lack of rules and regulations in the constitution and other domestic laws of Iran has left negotiations without rules. While other countries, including the United States, have designed certain mechanisms to legitimize negotiations as much as possible. This challenge, which is accompanied by the lack of information of the internal institutions of Iran about the negotiations between the governments in PrepCom, will lead to disputes between the government, the parliament and the Guardian Council. Findings show that the knowledge of competent domestic authorities of the exchange of views of governments in PrepCom, which ultimately leads to the drafting of international treaties, provides the necessary basis for resolving conflicts between the government, parliament and the Guardian Council.</p>
How To Cite	Kadkhodaei, Abbasali; Fattahi Zafarghandi, Ali; Lohrasbi, Amir (2023). International Negotiations in the Mirror of the Legal System of Islamic Republic of Iran. <i>Public Law Studies Quarterly</i> , -- (-), 1-27. DOI: https://doi.com/10.22059/JPLSQ.2023.344378.3101
DOI	10.22059/JPLSQ.2023.344378.3101
Publisher	University of Tehran Press. 



مذاکرات بین‌المللی در آیین نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران

عباسعلی کدخدایی^۱ | علی فتاحی زفرقندی^۲ | امیر لهراسبی^۳

۱. استاد گروه حقوق عمومی و بین‌الملل دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، ایران. رایانامه: kadkhoda@ut.ac.ir

۲. نویسنده مسئول؛ دانش‌آموخته دکتری حقوق عمومی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، ایران.

رایانامه: A.fattahi.zafarghandi@gmail.com

۳. دانش‌آموخته کارشناسی ارشد حقوق بین‌الملل دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، ایران. رایانامه: Amir.Lohrasbi@ut.ac.ir

اطلاعات مقاله	چکیده
نوع مقاله: پژوهشی	منافع همسو یا متقابل دولت‌ها با یکدیگر، آنان را به واسطه فضای درهم‌تنیده جامعه بین‌المللی به سمت حصول تفاهمی مشترک سوق می‌دهد تا ثمره این تنازع تکوین عهدنامه‌های دو یا چندجانبه بین‌المللی باشد. مذاکرات وجه نهان مراقت مذکور است که از منبج سازمان‌ها و اجلاس‌های چندجانبه بین‌المللی، تعهداتی را برای اعضای شرکت‌کننده تحمیل می‌کند تا بر اساس آنچه در مذاکرات معین شده است، به منصف ظهور برسد. در این میان فقدان ضابطه و چارچوب در قانون اساسی و سایر قوانین داخلی کشور، مذاکرات بین‌المللی را که جنبه مهم تعهدات آتی دولت است، بدون قاعده باقی گذارده است، این در حالی است که سایر کشورها از جمله آمریکا سازوکارهای معینی برای قانونمندی هرچه بیشتر مذاکرات مدلسازی کرده‌اند. خلأ مذکور که با بی‌اطلاعی نهادهای داخلی کشور از مذاکرات میان دولت‌ها در کمیته مقدماتی همراه است، زمینه‌ساز تعارضات میان دولت، مجلس و شورای نگهبان خواهد بود. یافته‌های تحقیق مبین آن است که وقوف مراجع ذی‌صلاح داخلی از تبادل آرای دولت‌ها در این کمیته که در نهایت خود را در لوای اسناد پیش‌نویس معاهدات بین‌المللی جلوه‌گر می‌سازد، زمینه لازم برای حل تعارضات میان قوای مجریه و مقننه را فراهم می‌سازد و تصمیم‌گیری مجلس و شورای نگهبان را بیش از پیش با واقعیات پیدا و پنهان جامعه بین‌المللی منطبق می‌گرداند.
صفحات: ۲۲-۱	
تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۳/۲۳	
تاریخ بازنگری: ۱۴۰۱/۰۸/۲۹	
تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۱۱/۱۰	
تاریخ انتشار برخط: ---/--/--	
کلیدواژه‌ها: شورای نگهبان، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، کمیته مقدماتی، مذاکرات بین‌المللی، معاهدات بین‌المللی.	
استناد	کدخدایی، عباسعلی؛ فتاحی زفرقندی، علی؛ لهراسبی، امیر (۱۴۰۲). مذاکرات بین‌المللی در آیین نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران. <i>مطالعات حقوق عمومی</i> ، --(--)، ۱-۲۷.
DOI	DOI: https://doi.com/10.22059/JPLSQ.2023.344378.3101
ناشر	مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران.

۱. مقدمه

به‌طور کلی معاهدات و هنجارهای لازم‌الاجرای بین‌المللی رویه‌هایی را در برمی‌گیرند که توسط نهادهای رسمی یا غیررسمی^۱ به‌منظور تقویت همکاری بین دولت‌ها و حل معضلات و تهدیدات جامعه بین‌المللی در زمینه‌های امنیت بین‌المللی، تجارت، محیط زیست، حقوق بشر و حقوق بشردوستانه و ... اتخاذ می‌شوند. هنجارهای مبتنی بر معاهدات، نقش برجسته‌ای در تأثیرگذاری بر سیاست‌های ملی و رویه دولت‌ها ایفا می‌کنند (Keohane, 2003: 10). بدین طریق مذاکرات میان دولت‌ها طی مراحل انعقاد معاهدات چندجانبه بین‌المللی، ساختار اساسی رژیم‌های جهانی را تشکیل می‌دهند تا به همگرایی و جهانی‌سازی خطمشی دولت‌ها در حوزه‌های مربوط منجر شود (Chayes, 1996: 146) و چارچوب قانونی و ساختارمندی را برای مدیریت، تنظیم و تحدید رفتار دولت‌ها در جامعه بین‌المللی فراهم سازد. در اصل، مذاکره، بازه رفتاری است که در آن طرفین از راهکارهای متقابل و یکجانبه خود برای رفع یک مشکل مشترک به جست‌وجوی راه‌حل‌های مشترک دو یا چندجانبه جهت ساماندهی آن مشکل می‌پردازند (Zartman, 1989: 234). بر این اساس می‌توان گفت مذاکرات دوجانبه اغلب از وجهه و پشتوانه محکم‌تری برخوردار است؛ چراکه بر تمایل هر دو طرف برای دستیابی به تفاهم مشترک یا مصالحه دلالت دارد (Rana, 2002: 227).

بنابراین چگونگی مشارکت و تعامل دولت‌ها در مواجهه با یک مشکل جمعی از جمله علل غایی انعقاد یک موافقت‌نامه بین‌المللی است که در مرحله مذاکرات خود را عیان می‌سازد. بدین معنا که روند مستمر مصالحه منافع قدرت‌های مستقل تنها از طریق مذاکره دیپلماتیک تحقق‌پذیر است و برای اینکه آنان بتوانند منافع خود را در چارچوب چندجانبه به بهترین نحو پیش ببرند، لزوم مشارکت در مذاکرات بین‌المللی دوچندان می‌گردد تا تصمیمات یا ابزارهای الزام‌آور سیاسی یا قانونی که منعکس‌کننده نظرهای آنها باشد، اتخاذ شود.

۱. در حقوق بین‌الملل، ضوابطی منبعث از معاهدات بین‌المللی، عرف یا سایر منابع پوزیتیویستی این رشته، هنجاری الزام‌آور برای دولت‌ها محسوب می‌شود که توسط نهادهایی رسمی همچون سازمان‌های بین‌المللی قابل شناسایی و احرازند. در مقابل، ضوابط و هنجارهایی در ذیل نهادهای غیررسمی در حقوق بین‌الملل تعریف می‌شوند که علی‌رغم عدم جایگاه الزام‌آور آن در سلسله‌مراتب هنجارین حقوق بین‌الملل، ولیکن سبب ایجاد و تکوین قواعد لازم‌الاتباع خواهند شد. برای مثال اگرچه ضابطه رژیم کنترل فناوری موشکی (MTCR) یا دستورالعمل‌های ۴۹گانه گروه ویژه اقدام مالی (FATF) از معاهدات بین‌المللی یا عرف بین‌الملل نشأت نمی‌گیرند و تحت عنوان نهاد رسمی در حقوق بین‌الملل تعریف نمی‌شوند، ولیکن به‌علت ایجاد آن توسط دول متنفذ جهانی به‌عنوان رژیمی غیررسمی به هنجار جهان‌شمول تبدیل شده‌اند (امین‌زاده و لهراسی، ۱۴۰۰: ۱۵۲).

در تمامی مذاکرات دیپلماتیک، جملگی کشورها، از قدرت‌های حاکمیتی برابر در نزد یکدیگر برخوردارند که تابع هیچ امر دیگری نیست، مگر آنکه به واسطه معاهده یا عرف بین‌المللی محدود شده باشند. در این میان با وجود حاکمیت مطلق دولت‌ها در برابر یکدیگر که زیربنای روابط مسالمت‌آمیز آنان با یکدیگر را تشکیل می‌دهد و در غیر از موارد اراده و رضایت قابل تحدید نیست، اما در عین حال دایره این اختیار می‌تواند طبق حقوق اساسی یا بین‌الملل تنظیم شود. بدین سبب این پرسش که آیا دولت‌ها اختیارات کامل برای تصمیم‌گیری در مورد زمان، موضوع، شکل و شرایط تعهداتی که بر عهده می‌گیرند، دارند یا خیر، تاکنون بی‌جواب باقی مانده و همواره اختیار عمل کامل دولت‌ها در این‌گونه موارد به شرط صدور اختیارنامه مفروض قلمداد شده است.

با لحاظ واقعیت موجود قابل کتمان نیست که حقوق بین‌الملل اغلب از مذاکرات دوجانبه یا چندجانبه میان کشورها شکل می‌گیرد. بنابراین کشورهای شرکت‌کننده در مذاکرات به محض ورود به فرایند مذاکره، متحمل تعهدات قانونی خواهند شد که از جمله آن می‌توان به نظریه تقصیر و منع سوءاستفاده از حق اشاره کرد.^۱ از این رو الزام‌آوری آثار حقوقی مذاکرات برای دولت، عنصر مذاکره از فرایند انعقاد معاهدات بین‌المللی را تابع یک انضباط حقوقی قرار می‌دهد. همین موضوع است که تعیین می‌کند چه زمانی مذاکره می‌تواند انجام گیرد؟ چگونه باید انجام گیرد؟ و در نهایت، آیا اجرای آن معتبر خواهد بود یا خیر؟

این تحقیق در چهار بخش ضمن تبیین ماهیت مذاکرات بین‌المللی به ایراد نظم حقوقی آن در جامعه بین‌المللی می‌پردازد و سپس جایگاه، ضوابط و حدود و ثغور آن را در قانون اساسی ایران و نظام حقوقی کشور مورد سنجش و مذاقه قرار می‌دهد.

۲. مذاکرات بین‌المللی

تلاش دو یا چند طرف برای رسیدن به تفاهم مشترک از طریق بحث یا چانه‌زنی را مذاکره می‌گویند که بر اساس تعریف کلی مذکور، ورود بازیگران بین‌المللی در این عرصه برای نیل به تفاهمی که در روابط سیاسی، دیپلماتیک یا حقوقی آنان اثرگذار باشد به مذاکرات، صفت بین‌المللی می‌بخشد. هسته اصلی این تعریف آن است که تلاش طرفین در مذاکرات بین‌المللی، رسیدن به تفاهم مشترک میان یکدیگر است و به تصمیم شخص ثالثی مانند رسیدگی‌های قضایی و داوری مربوط نیست. با توجه به ضرورت دستیابی به تفاهم مشترک میان طرف‌های مذاکره‌کننده در مذاکرات، بی‌شک تحقق مذاکرات بین‌المللی متضمن دو شرط

1. UN General Assembly, Report of the International Law Commission, 23 July 1999, A/54/10

اساسی و بنیادین است: تضاد منافع یا به عبارتی مواضع متفاوت و متضاد طرف‌ها در یک موضوع خاص شرط نخست شکل‌گیری مذاکرات است. شرط دوم آن است که این تعارض باید با منفعت مشترک میان طرفین همراه باشد تا با دستیابی به توافق، هدف مشترک همه طرفین را شامل شود. در واقع بدون تضاد منافع و بدون وجود منافع مشترک، هیچ موضوعی برای مذاکره‌ای وجود نخواهد داشت و تحقق و تداوم هر مذاکره‌ای در گرو وجود دو شرط اساسی مذکور است که مذاکرات را حقیقی و کارآمد می‌سازد. بر اساس ملاحظات مذکور، مذاکرات بین‌المللی را می‌توان به‌طور کلی به‌عنوان فرایندی بین تابعان و بازیگران فعال نظام بین‌الملل توصیف کرد که در جریان آن مواضع متضاد با هدف دستیابی به تفاهم متقابل تعدیل می‌شوند (Lall, 1966: 5). بنابراین در مورد خاص معاهدات بین‌المللی، طرف‌های مذاکره‌کننده در پی دستیابی به درک متقابل در مورد محتوای یک معاهده الزام‌آور حقوقی‌اند که توسط حقوق بین‌الملل اداره می‌شود.

نکته حائز اهمیت دیگر در این میان، تمایز میان ماهیت «مذاکره‌کننده»^۱ و «متعاقد»^۲ در متن عهدنامه ۱۹۶۹ وین در خصوص حقوق معاهدات- که از این پس عهدنامه وین گفته می‌شود- است که نزدیکی مفاهیم این دو به یکدیگر، موجبات برداشت ناصحیح شده است. طبق ماده ۲ عهدنامه وین، مذاکره‌کننده صرفاً به دولتی اطلاق می‌شود که در مراحل تنظیم و نگارش (نه تصویب) متن معاهده شرکت می‌دارد، درحالی‌که متعاقد، دولتی است که رضایت خود را به التزام در آن معاهده ابراز کرده باشد. طبق این تمایز دولت‌های حاضر در طول مراحل مذاکرات، از قدرت تغییر موضع و عدم التزام خود در قبال پذیرش و امضای متن معاهده برخوردار خواهند شد و امکان عدم پذیرش معاهده از سوی دولت یا دولت‌هایی که در طول مراحل مذاکرات مشارکت مستمر داشته‌اند، به موجب ماده ۲ این پیمان فراهم شده است. ذکر گزاره مذکور از آنجایی واجد اهمیت شد که ایالات متحده آمریکا پس از شرکت در مذاکرات رم و ایراد موافقت ضمنی خود حاضر به پذیرش اساسنامه دیوان بین‌المللی کیفری^۳ نشد و اختلاف‌نظرهای متعددی میان حقوقدانان بر سر آثار حقوقی عدم پذیرش اساسنامه به‌رغم شرکت در مذاکرات حادث شد (Abass, 2012: 141). در واقع شخصیت حقوقی مستقل دولت‌ها و ظرفیت ذاتی آنها در انعقاد معاهده به‌عنوان موضوعات اصلی حقوق بین‌الملل، مستلزم حق حضور آنان در تمامی مراحل مذاکرات بین‌المللی است. با این حال حق حاکمیت دولت‌ها در پذیرش یا عدم پذیرش معاهدات بین‌المللی اگرچه قابل تحدید نیست، خودداری از پذیرش متن معاهداتی که وظیفه بین‌المللی یک دولت

-
1. Negotiating State
 2. Contracting State
 3. International Criminal Court (ICC)

در چارچوب همکاری‌های فراملی را تشکیل می‌دهد، از تعهداتی است که طبق بند ۳ ماده ۱ منشور ملل متحد و قطعنامه مجمع عمومی سازمان ملل در خصوص اصول حاکم بر مذاکرات بین‌المللی، دولت‌ها را موظف به پیروی از آنچه در مذاکرات تصویب کرده‌اند، می‌گرداند.^۱

بدین ترتیب این اصل که هر دولت مذاکره‌کننده رسماً از حق مستقل در شکل دادن به محتوای یک معاهده و پذیرش و امضای آن برخوردار است، در حقوق بین‌الملل از اهمیت زیادی برخوردار است و نمی‌توان آن را کم‌رنگ و نادیده انگاشت (Gowlland-Debbas, 2000: 125).

۳. سیر مذاکرات بین‌المللی دو یا چندجانبه

فرایند انعقاد معاهدات بین‌المللی چندجانبه اغلب از طریق سازمان‌ها و اجلاس‌های بین‌المللی چندجانبه انجام می‌گیرد که نمایندگان واجد صلاحیت دولت‌ها را به منظور شرکت در مذاکرات و تصویب متن نهایی سند دخیل می‌سازد. هرچند در این میان مذاکرات دوجانبه کشورهای در سفرهای هیأت‌های نمایندگی دو کشور اصلی‌ترین منبع شکل‌گیری موافقت‌نامه‌های دوجانبه است، بدین‌منظور در گفتارهای ذیل سیر فرایند مذاکرات بین‌المللی دو و چندجانبه بررسی می‌شود.

۳.۱. مذاکرات بین‌المللی دوجانبه در آیین انعقاد توافقنامه‌های بین‌المللی

مذاکرات بین‌المللی دوجانبه کشورها با یکدیگر از جمله فراگیرترین پیشامدها در سیاست جهانی از طلوع تاریخ بوده است که به صورت صریح یا ضمنی، طرفین را با وجود ترجیحات متغیر و ناهمسان به سوی نتیجه‌ای متعادل و مطلوب سوق می‌دهد. این قبیل مذاکرات در موضوعات مشخصی مانند مسائل مرزی، استرداد مجرمان، انتقال محکومان، حمایت از سرمایه‌گذاری، حمل و نقل بین‌المللی، مالیات مضاعف، همکاری‌های اقتصادی معمولاً از الگوی ثابتی نیز تبعیت می‌کنند. برای مثال اغلب مذاکرات دوجانبه میان کشورها در حوزه ممنوعیت اخذ مالیات مضاعف، بر اساس استاندارد و الگوی مصوب سازمان

۱. تعهد به همکاری در مذاکرات علی‌رغم وجود مبنای قراردادی و معاهداتی، فاقد جنبه حقوق بین‌الملل عرفی برای لازم‌الاتباع دانستن آن نسبت به همه دولت‌هاست. رک: Wolfrum, 2011: 13

همچنین برای رجوع به مبنای معاهداتی تعهد به همکاری در مذاکرات رک:

Convention for the Protection and Development of the Marine Environment of the Wider Caribbean Region, adopted 24 March 1983, entered into force 11 October 1986, Article 3

Alpine Convention, adopted 7 November 1991, entered into force 6 March 1995, Article 2

Convention for the Protection of the Mediterranean Sea Against Pollution, adopted 16 February 1976, entered into force 12 February 1978, Article 4

همکاری و توسعه اقتصادی^۱ مورد توافق آنان قرار می‌گیرد یا همچنین موضوعات مورد توافق در خصوص سرویس‌های هوایی میان دو کشور بر اساس اسنادی است که در سازمان بین‌المللی هوانوردی کشوری^۲ تنظیم شده‌اند. از این رو فرایند مذاکرات بین‌المللی دوجانبه کشورهای که اغلب در سفرهای دوجانبه سران دولت‌ها صورت می‌پذیرد، تبادل نظر و چانه‌زنی بر سر جزئیات مفادی است که الگو و پیش‌نویس ابتدایی آن توسط هیأت‌های نمایندگی مدون شده‌اند.

۲.۳. مذاکرات بین‌المللی چندجانبه در منبج مجامع و سازمان‌های بین‌المللی

مذاکرات چندجانبه از آنجا که در میان تعداد بیشتری از ذی‌نفعان جامعه بین‌المللی صورت می‌گیرد و به لحاظ اهمیت و ضرورت موضوع در جامعه بین‌الملل، می‌تواند واجد اثر حقوقی مضاعف نسبت به مذاکرات دوجانبه باشد، از ساختار و فرایند متفاوتی برخوردار است تا به ماحصل نهایی که همان معاهدات یا کنوانسیون‌های بین‌المللی است، برسد. بخش حاضر در دو مبحث به بررسی سیر مذاکرات چندجانبه دولت‌ها در بستر انجمن‌ها و مجامع بین‌المللی می‌پردازد.

۳.۲.۱. مرحله پیش‌نشست: سازماندهی برای مذاکرات رسمی

با توجه به پیچیدگی مذاکرات بین‌المللی چندجانبه مربوط به سازماندهی و محتوای معاهدات، بیشتر مذاکرات چندجانبه و اجلاس‌های معاهده‌ساز دارای یک مرحله پیش از نشست نهایی هستند که چند سال به طول خواهد انجامید.^۳ ضرورت برگزاری پیش‌نشست با اذعان عضوی/بازیگری از جامعه بین‌المللی مانند مجمع عمومی سازمان ملل مبنی بر لزوم تصویب و ایجاد مقررات جدید در موضوعی خاص احراز می‌شود که خواستار توجه و ملاحظه عمیق جامعه بین‌الملل در خصوص سازماندهی و رفع مسئله یادشده است. همچنین در موارد دیگر مفاد یک معاهده بین‌المللی می‌تواند مشارکت دولت‌ها و سایر ذی‌نفعان را در وضع مقرره یا موافقت‌نامه‌ای خاص در خصوص یکی از موضوعات مورد اهمیت جامعه جهانی طلب کند.^۴ بنابراین هنگامی که بازیگران نقش‌آفرین صحنه بین‌المللی یا تابعان حقوق

1. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)

2. International Civil Aviation Organization (ICAO)

3. UN General Assembly, UN Doc A/RES/2340(XXII), 18 December 1967; UN General Assembly, UN Doc A/RES/2467(XXIII), 21 December 1968

4. Framework Agreement on Comprehensive Economic Cooperation between the Republic of India and the Association of South East Asian Nations, adopted 8 October 2003, entered into force 1 July 2004), Article 2

بین‌الملل موافقت صریح یا ضمنی خود را در خصوص لزوم وضع قاعده در موضوعی خاص ابراز کرده باشند، نهادی رسمی تحت عنوان کمیته مقدماتی^۱ یا PrepCom توسط دبیرخانه‌ای که به وسیله کشورها (مانند کنفرانس رم در مورد دیوان بین‌المللی کیفری) یا سازمان بین‌المللی مربوط (مانند سازمان ملل متحد) تشکیل شده است، شکل می‌گیرد. در واقع ایجاد کمیته مقدماتی گام بسیار مهمی در روند مذاکرات بین‌المللی معاهده‌ساز است که موضوعات چالش‌برانگیز مذاکرات را برای دستیابی به اجماع هموار می‌سازد. چرایی تشکیل این کمیته آن است که تنها وظیفه رهبران جهان (یا نمایندگان آنان) در سازمان‌ها یا اجلاس‌های بین‌المللی معاهده‌ساز، تأیید اسناد از پیش مذاکره شده است.^۲

این کمیته که چگونگی حضور و نحوه مشارکت دولت‌ها در آن توسط سازمان بین‌المللی یا دبیرخانه معین می‌شود، در مورد برنامه زمانی، ترکیب اعضا، نحوه مشارکت در تهیه سند پیش‌نویس، چگونگی حضور بازیگران غیردولتی و بودجه تصمیم‌گیری می‌کند. پس از اتخاذ تصمیمات لازم در موضوعات مذکور، تبادل نظر غیررسمی میان دولت‌ها و سایر بازیگران بین‌المللی صورت می‌گیرد تا این تصمیمات توسط دبیرخانه کمیته مقدماتی به هیأت‌های عالی نشست اصلی ارائه شود. در اغلب موارد، این کمیته پیش‌نویس مقدماتی متن معاهدات را که نسبت به آن مذاکرات غیررسمی میان دولت‌ها شکل گرفته بود، به نشست نهایی تصویب سند عرضه می‌دارد که به‌عنوان نقطه شروعی برای بحث و تبادل نظر در نشست نهایی عمل می‌کند (Kaufmann, 1989: 36).

۲.۲.۳. نشست نهایی: شروع مذاکرات رسمی در راستای پذیرش متن

مذاکرات رسمی با یک جلسه رسمی در نشست نهایی آغاز می‌شود که با حضور نمایندگان همه دولت‌ها و ناظران برگزار می‌شود. بیانیه و اعلامیه‌های آغازین دولت‌ها به‌ندرت به جزئیات متن مذاکره می‌پردازد، اما به‌عنوان مواضع سیاسی آنان شناخته می‌شود (UN Environment Programme, 2006: Para. 5.2.2.1). در واقع مذاکرات در این مرحله شامل مجموعه‌ای از جلسات رسمی (جلسات مجمع عمومی یا کمیته‌های فنی و تخصصی) و سازوکارهای غیررسمی (مانند گفت‌وگوهای در راهرو) جهت تحکیم مواضع است. این

1. Preparatory Committee (PrepCom)

۲. برای مثال هنگامی که مجمع عمومی سازمان ملل متحد با تصویب قطعنامه ۲۷۵۰ تصمیم به تشکیل سومین کنفرانس در مورد حقوق دریاهای در سال ۱۹۷۳ گرفت، «کمیته استفاده‌های صلح‌آمیز از بستر دریا و کف اقیانوس در ماورای محدوده صلاحیت ملی» تحت عنوان PrepCom به جهت تنظیم و آماده‌سازی سند پیش‌نویس تشکیل شد. ر.ک:

UN General Assembly، UN Doc A/RES/2467(XXIII) A

همچنین برای مطالعه نقش PrepCom در تهیه و تصویب اساسنامه دیوان بین‌المللی کیفری ر.ک: Bassiouni, 1999: 443.

مذاکرات به منظور اعمال اصلاحات بر متن و همچنین ارائه پیشنهادهای متقابلی است که توسط دولت‌ها به منظور حذف، افزودن یا جایگزینی مفادی از سند اظهار می‌شود. با گذشت هرچه بیشتر زمان، پویایی مذاکرات و چانه‌زنی‌های دولت‌ها برای تضمین هرچه بیشتر منفعت بیشتر می‌شود. مذاکرات در مرحله حاضر، با چالش‌های متعددی مواجه است. چالش‌های مذاکرات از عوامل مختلفی همچون تعداد طرف‌های مختلف شرکت‌کننده، محدودیت و چارچوب‌های سیاست‌های داخلی و معضلات ناشی از موضوع نشأت می‌گیرد (Zartman, 1994: 4). مدیریت تمامی این چالش‌ها بر عهده کمیته مقدماتی است که در نهایت همین کمیته با تنظیم نهایی نسخه متنی اصلاح‌شده، سند نهایی را به منظور تصویب در اجلاس نهایی آماده می‌سازد.^۱

پس از ابراز تمامی نظرهای اعضای حاضر در نشست که شامل حضور مقاماتی چون سران دولت یا نمایندگان آنان از جمله وزرای امور خارجه کشورهای و نمایندگان سازمان‌های بین‌المللی است، متن سند برای تصویب بر اساس اتفاق آرا و اکثریت آرا به رأی گذارده می‌شود. اما نظام تصمیم‌گیری مذکور اخیراً در اغلب کنفرانس‌ها و نشست‌های جهانی، جای خود را به روش دیگری تحت عنوان اجماع (کنسانسوس)^۲ داده است و طی آن تصمیم‌گیری بدون توسل به شیوه رأی‌گیری و اکثریت آرا صورت می‌پذیرد تا جایی که در هنگام اتخاذ و تصویب یک تصمیم مانند پذیرش نهایی پیش‌نویس مذاکرات، هیچ نماینده‌ای نباید رسماً نسبت به پذیرش و تصویب آن مخالفتی داشته باشد. در این روش در صورت وجود مخالفتی از جانب اعضا و مذاکره‌کنندگان، رأی‌گیری و حصول اتفاق آرا ضروری می‌گردد. به همین سبب تعهدات مندرج در اسناد بین‌المللی که با پذیرش نهایی و لازم‌الاجرا شدن آن بر تمامی متعاهدین قابل اعمال است، تداعی‌گر نقش پررنگ مذاکرات را در مراحل پیش‌نشست و نهایی در تکوین و ایجاد قواعد بین‌المللی است که مستلزم قرارگیری آن در چارچوب حقوقی مدون است.

در اجلاس نهایی صرفاً به بیان موافقت یا مخالفت آنان در محتوای سند نهایی پرداخته می‌شود و با تأیید جمعی آنان سند موردنظر به امضای کشورها برای طی مراحل قانونی تصویب گذاشته می‌شود.

۱. یکی از راهکارهای جامعه بین‌المللی در کاستن از پیچیدگی مذاکرات بین‌المللی، تقسیم یک موضوع گسترده از مذاکرات به مباحث جزئی و فرعی‌تر است که در کارگروه‌های فنی و تخصصی مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد. برای مثال در اولین نشست از مجموع ۱۱ نشست کنوانسیون سوم ملل متحد در مورد حقوق دریاهای ۱۹۷۳ تا ۱۹۸۲ برگزار شد، سه کمیته تخصصی و یک کمیته در تنظیم سند پیش‌نویس تشکیل شد. کمیته‌های تخصصی هر کدام موظف به بررسی موضوعات جزئی شدند و هر یک از آنان متن اولیه برخاسته از مجموع مذاکرات رسمی و غیررسمی جلسات را ارائه دادند تا در نهایت به تنظیم سند پیش‌نویس منتج شود.

۴. نظم حقوقی مذاکرات در حقوق بین‌الملل

در روابط و مذاکرات دیپلماتیک میان کشورها اصل بر آن است که تمام طرف‌ها از قدرت‌های حاکمیتی برابر برخوردارند، مگر آنکه خود را ملتزم به معاهدات یا هنجارهای لازم‌الاجرای بین‌المللی کرده باشند. اصل مذکور که منبعث از مفهوم حاکمیت کشورهاست، اولین بار طی عهدنامه وستفاليا در سال ۱۶۴۸ پا به عرصه وجود گذاشت که بر اساس آن برابری حاکمیت کشورها در جامعه بین‌الملل تضمین شد و این تضمین با پشتوانه معاهدات در حال اجرا و به‌ویژه ماده ۲ منشور ملل متحد استمرار یافت تا جایی که دیوان بین‌المللی دادگستری در موارد متعددی از جمله در قضیه کانال کورفو این اصل را مورد استناد خود قرار می‌دهد. ناگفته نماند که ناهمسازی کشورهای مذاکره‌کننده از نظر شرایط سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و جغرافیایی، تنوع نظرها و اختلاف را در روند مذاکره در پی خواهد داشت (Depledge, 2016: 8). در واقع عدم برابری واقعی دولت‌ها در جامعه بین‌المللی، نه بر حقوق آنان، بلکه لزوماً بر اهرم فشار و نفوذ یک کشور بر طرف مقابل تأثیرگذار است.

حاکمیت فرضی است که مذاکرات بین‌المللی دو یا چندجانبه بر اساس آن استوار است و بر اساس حقوق بین‌الملل هر دولت مستقلاً را واجد صلاحیت برای مذاکره در هر موضوعی که آینده یا منافع آن را تحت تأثیر قرار می‌دهد، خواهد ساخت.^۱ به عبارت دیگر هیچ تابعی از توابع حقوق بین‌الملل نمی‌تواند مانع از اراده دولت‌ها برای انجام مذاکرات شود و از طرف دیگر هیچ دولتی لزوماً نمی‌تواند قهراً وارد به مذاکره و انعقاد معاهدات بین‌المللی شود (ICJ Reports, 1950: 133). برابری حاکمیت در حقوق بین‌الملل دو جنبه کاملاً مرتبط برای مذاکرات دارد؛ اول آنکه هر کشور مذاکره‌کننده دارای حاکمیت مطلق است و کنترل کامل قدرت و مواضع خود را در مذاکرات در دست دارد تا آنجا که حاکمیت آن توسط معاهدات، عرف یا سایر اصول کلی حقوقی محدود شود. دوم، همه کشورهای مذاکره‌کننده از وضعیت حقوقی برابر در فرایند مذاکره برخوردارند که می‌تواند به اصل عدم تبعیض در مذاکرات تعبیر شود.^۲

۱. علی‌هذا استثنائاتی را که ناظر بر اصل برابری حاکمیت دولت‌ها (و سازمان‌های بین‌المللی) در مذاکرات بین‌المللی قابل اعمال است، رعایت بند ۳ ماده ۲ منشور ملل متحد خواهد بود که وفق آن اعضای منشور ملل متحد موظف به حل و فصل اختلافات خود از طریق به‌کارگیری روش‌های مسالمت‌آمیز حل اختلافات از جمله مذاکرات شده‌اند. در خارج از آن دولت‌ها آزادانه امکان پذیرش یا عدم پذیرش توافقات بین‌المللی مبتنی بر مذاکرات دو یا چندجانبه را خواهند داشت تا از مشارکت فعال در تصمیماتی که منافع آنان را متأثر می‌سازد اطمینان حاصل کنند (ICJ Reports, 1951: 71).

۲. البته این جنبه از اصل برابری حاکمیت دولت‌ها، نمی‌تواند از رفتار نابرابر به دلیل ترجیحات و ائتلاف‌های همفکری که با وابستگی به نظام‌های سیاسی، اقتصادی یا اجتماعی جامعه بین‌المللی تعیین می‌شوند، جلوگیری کند؛ چراکه دولت‌های

بر این اساس امکان حضور دولت‌ها در مذاکرات و اجلاس‌های دیپلماتیک مزایا و معایبی را شامل حال آنان خواهد ساخت. اولین مزیت شرکت در مذاکرات و اجلاس‌های دیپلماتیک حتی در مواردی که هیچ تعهدی برای شرکت وجود ندارد، فراهم آمدن بستری برای مشاهده بحث‌ها و گفت‌وگوهای طرف‌ها و همچنین اعمال نفوذ در مذاکرات و تصمیمات آتی است. تثبیت رتبه و جایگاه دولت از جمله امتیازات دیگر حضور در مذاکرات بین‌المللی است که دولت‌ها را در حلقه قدرت‌های متنفذ قرار می‌دهد. با این حال اگرچه یک ملت می‌تواند موضوع مذاکره بین‌المللی قرار گیرد، همواره نمی‌تواند در تمام مراحل مذاکرات و در تمامی سطوح رسمی یا غیررسمی به دلیل تعداد محدود هیأت‌های نمایندگی مشارکت داشته باشد (Walker, 2019: 2) یا بسیاری از موضوعات و چالش‌هایی که زمینه‌ساز مذاکرات هستند، لزوماً میان دولت‌ها اتفاق نمی‌افتد تا نسبت به حل و فصل آن مذاکره صورت گیرد. به همین دلیل است که امروزه اسباب عضویت ناظر برخی از بازیگران غیردولتی نظیر جنبش‌های آزادی‌بخش ملی در سازمان‌های بین‌المللی فراهم شده است تا با ورود و مشارکت در مذاکرات بین‌المللی، منافع خود را تأمین سازند. با این حال اگرچه دولت‌ها صرف‌نظر از حاکمیت خویش ملزم به مذاکره در موارد حل و فصل اختلاف‌اند تا از آتش هرگونه جنگ و درگیری مسلحانه جلوگیری به عمل آید، لیکن این بدان معنا نیست که تعهدی برای دستیابی به توافق وجود داشته باشد. شورای امنیت سازمان ملل متحد برای جلوگیری از این اتفاق و حصول هرگونه توافق، از ابزارهای تحریمی خود در موارد امتناع دولت‌ها از مذاکره و توافق استفاده می‌کند تا نسبت به ساماندهی بحران ایجادشده اقدام کند. به هر ترتیب حقوق بین‌الملل صرفاً ارائه‌دهنده چارچوب کلی از بایدها و نبایدهای انجام مذاکرات بین‌المللی است تا طرف‌ها در اثنای مذاکرات، با اعتنا و اهتمام بر حسن نیت^۱ از لطمه بر پیشبرد مذاکرات جلوگیری به عمل آورند.

طبق عهدنامه وین در خصوص حقوق معاهدات، هیچ‌گونه تعهد ماهوی بر کشورهای مذاکره‌کننده در طول مرحله مذاکره قابل تحمیل نیست؛ لیکن چنین تعهداتی اغلب نه به‌واسطه مبنای معاهداتی آن، بلکه توسط حقوق بین‌الملل عرفی یا اصول کلی حقوقی محتمل است که تعهدات دولت‌ها در طی مذاکرات را تحت‌الشعاع قرار دهد. برای مثال می‌توان موارد ذیل را در این خصوص برشمرد:

۱. رعایت اصل حسن نیت در مذاکرات: به موجب این اصل طرف‌ها ملزم به مراعات و رفتار

بر طبق اصل حسن نیت در طول مذاکرات هستند و هر دولتی که به‌واسطه افعال و گفتار خود در

با نفوذ بالا می‌توانند در بسیاری از موضوعات مورد مذاکره و گفت‌وگوهای غیررسمی شرکت کنند، بنابراین به‌طور مؤثرتری نسبت به سایر دولت‌های با نفوذ و لابی کمتر مذاکره کنند (Depledge, 2016: 10).

1. Good faith

مذاکرات مانع از انعقاد قرارداد یا بی‌اعتباری آن شود، مسئول جبران خسارات ناشی از عدم صحت معاهده یا قرارداد معرفی می‌شود (Novoa, 2005: 584). حسن نیت، هرگونه رفتار مخرب را که مانع از انعقاد معاهدات می‌شود، ممنوع می‌گرداند و مصادیق آن را می‌توان شامل مواردی همچون طولانی کردن بیش‌ازحد مذاکرات یا تحمیل بیش از اندازه پیش‌شرط‌های نامربوط ماقبل از شروع مذاکرات یا حین آن دانست.^۱ طبق ماده ۴۹ عهدنامه وین، چنانچه کشوری با تظاهراتی متقابلانه طرف مقابل خود در مذاکرات اغوا کند، دلیل مبرهنی بر بی‌اعتباری معاهده محسوب می‌شود.

۲. اصل منع سوء استفاده از حق: اصل مذکور یکی دیگر از اصولی است که در بایدهای حاکم بر محتوای مذاکرات بین‌المللی جاری است و در هر شرایطی قابل اجراست.^۲ این اصل به وضعیتی اشاره دارد که در آن یک دولت از حق خود به‌نحوی استفاده کند تا حقوق سایر کشورها را مختل سازد و در نتیجه سبب آسیب به دولت‌های دیگر شود. رعایت اصل منع سوءاستفاده از حق در مذاکرات بین‌المللی در دو جلوه می‌تواند نمود پیدا کند؛ نخست در موقعیتی است که اعمال حق یک دولت مانع از اعمال قدرت و حفظ استقلال دولت مقابل در مذاکرات شود. مورد دیگر را می‌توان مربوط به زمانی دانست که دولت به‌صورت خودسرانه و توجیه‌نشده از حقی که بدان اعطا شده است، سوءاستفاده کند. احراز مصداق مذکور اغلب در تمامی مذاکرات بین‌المللی نامتقارن گریزناپذیر است. اگرچه دولت‌ها در برابر اصول و هنجارهای عام‌الشمول حقوق بین‌الملل از جایگاهی برابر برخوردارند، لیکن از منظر قدرت و نفوذشان در امور مذاکرات عمیقاً نابرابرند. مذاکرات بین‌المللی میان ایالات متحده آمریکا و تایوان، اتحادیه اروپا و ترکیه، اتحاد جماهیر شوروی و کوبا به‌وضوح به‌علت عدم تقارن طرفین در قدرت و نفوذ، عملاً طرف قوی‌تر را به سمت نقض اصل منع سوءاستفاده از حق سوق داده است.

۳. تطابق هدف و مقتضای مذاکرات: الزام ماهوی دیگر که طبق ماده ۵۳ عهدنامه وین قابل برداشت است، انطباق اهداف مذاکرات بین‌المللی با اصول و هنجارهای پذیرفته‌شده حقوق بین‌الملل از جمله مفاد منشور ملل متحد و قواعد آمره است و مذاکراتی که با هدف تغییر در اصول پذیرفته‌شده مربوطه صورت گیرد، ذاتاً مغایر حقوق بین‌الملل قلمداد می‌شوند. هدف مذاکرات از چنان اهمیتی برخوردار

1. Report of the Secretary-General, Comment of Qatar on the Draft Negotiation Principles, UN Doc A/53/332, 3 para 5 & 6.

۲. اگرچه همان‌طور که اشاره خواهد شد آیین‌نامه‌های اجرایی سازمان و نهادهای بین‌المللی معاهده‌ساز می‌توانند ضوابطی ماهوی را به دولت‌های متعاقد در مذاکرات تحمیل کنند، لیکن مبنای تعهد را باید قراردادی دانست و پذیرش یا عدم پذیرش نمایندگان دولت‌ها در سازمان مربوطه شرط تحمیل تعهدات ماهوی حاکم بر مذاکرات در این‌گونه موارد است.

است که کشورهای مذاکره‌کننده موظف‌اند در موارد اصلاح و تعدیل معاهده، سایر دول عضو معاهدات چندجانبه را از قصد خود مطلع سازند تا سایر طرف‌ها امکان ارزیابی سند مزبور را در پرتو تعهدات لازم‌الاجرای خود داشته باشند. بنابراین وظیفه اطلاع ارکان جامعه بین‌المللی و دول مذاکره‌کننده از محتوای تغییر یافته یا اصلاح‌شده معاهدات بین‌المللی به‌واسطه انتشار و مندرج کردن آن در پایگاه‌های رسمی، از جمله تعهدات مطرح آنان در مرحله ماقبل تفاهم است تا تابعان حقوق بین‌الملل یا متعاهدین، واقف بر مفاد توافق اصلاحی باشند (Dörr, 2011: Article 41).

بدین اوصاف مذاکراتی که زمینه را برای انعقاد معاهده‌ای برخلاف اصول و قواعد حقوق بین‌الملل از جمله قاعده آمره فراهم می‌کنند، مانند مذاکرات مربوط به تجاوز یا مداخلات مسلحانه که خلاف بند ۴ ماده ۲ منشور سازمان ملل متحد است، آشکارا فاقد وجهت قانونی است. از اولین لحظاتی که طرف‌های مذاکره‌کننده، رضایت خود را در قبال مذاکرات ناسازگار با قواعد آمره و اصول پذیرفته‌شده حقوق بین‌الملل ابراز کرده باشند، در مقابل جامعه بین‌المللی، مسئول قلمداد می‌شوند، بنابراین موظف به توقف و خاتمه مذاکرات هستند.^۱ افزون بر این مذاکراتی که از منظر موضوعی ذاتاً در صلاحیت داخلی یک دولت قرار داشته باشد، مانند مذاکراتی که به منظور تحدید توانمندی‌های اقتصادی، نظامی یا سیاسی یک دولت در جامعه بین‌الملل بدون مشارکت آن دولت مطرح شود، قابلیت طرح و استناد در مجامع بین‌المللی را نخواهد داشت و موضوعات منتسب به حقوق داخلی یک دولت که در «صلاحیت داخلی» دولت قرار داشته باشد، مبرا از هرگونه مداخلات بین‌المللی خواهند بود.^۲ موضوعی که از بند ۷ ماده ۲ منشور قابل استنباط است، اما به‌واسطه عدم تعریف عناصر و مصادیق تشکیل‌دهنده مفهوم صلاحیت داخلی، به دستاویزی برای تفسیر و تخطی یکجانبه بدل شده است. دیوان بین‌المللی دادگستری جهت رفع ابهام مذکور در رأی قضیه نیکاراگوئه مصادیقی از محدوده صلاحیت داخلی کشورها را که شامل نظام‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و روابط بین‌الملل است برمی‌شمرد که بدان واسطه هر نحو تصمیم‌گیری و مذاکراتی از جانب دیگر کشورها که در محدوده صلاحیت موارد مذکور قرار گیرد به‌واسطه آثار و نتایج اصل حاکمیت دولت‌ها از منزلت حقوقی برخوردار نیست (ICJ Reports, 1986: Para. 205).

۴. تعهد به رعایت آیین‌نامه اجرایی (RoP^۳): بر اساس قطعنامه مجمع عمومی سازمان ملل

1. International Law Commission, Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, November 2001, A/56/10, Article 30
2. UN General Assembly, Principles and guidelines for international negotiations: resolution / adopted by the General Assembly, 20 January 1999, A/RES/53/101
3. Rules of Procedure

در سال ۱۹۹۹ در خصوص اصول حاکم بر مذاکرات بین‌المللی، دولت‌ها ملزم به پذیرش آیین‌نامه اجرایی ارکان سازمان‌های بین‌المللی (ROP) شده‌اند تا بدان واسطه به مذاکرات بین‌المللی ورود کنند.^۱ مقررات مربوط به آیین‌نامه‌های اجرایی سازمان‌های بین‌المللی توسط نمایندگان دولت‌های حاضر در کمیته مقدماتی یا مجمع عمومی سازمان مربوطه تصویب می‌شود که چارچوب مذاکرات دو یا چندجانبه دولت‌ها را مشخص می‌سازد و تعهد کشورهای عضو موافق را به رعایت مقررات آیین‌نامه اجرایی^۲ در پی دارد. بنابراین دولت‌ها زمانی ملزم به رعایت ROP خواهند بود که نماینده قانونی آنان، مقرر مذکور را از جانب دولت پذیرفته باشد و اعلام التزام دولت را ابراز کند.

۵. نظم حقوقی مذاکرات بین‌المللی در حقوق داخلی

مذاکرات وجه نهان تفاهات مشترک دولت‌هاست که از منبج سازمان‌ها و اجلاس‌های چندجانبه بین‌المللی، تعهداتی را برای اعضای شرکت‌کننده تحمیل می‌کند تا بر اساس آنچه در مذاکرات معین شده است به منصفه ظهور رسد. در این میان فقدان ضابطه و چارچوب در قانون اساسی و سایر قوانین داخلی کشور، مذاکرات بین‌المللی را که جنبه مهم تعهدات آتی دولت است بدون قاعده باقی گذارده است، این در حالی است که سایر کشورها از جمله سوئیس یا آمریکا و آلمان سازوکارهای معینی را به منظور قانونمندی هرچه بیشتر مذاکرات مدلسازی کرده‌اند. مباحث مطروحه بخش حاضر، زمینه‌های پیدایش تعارضات دولت، مجلس با شورای نگهبان را مطرح و بر حسن تصمیم‌گیری نهاد دادرسی اساسی کمک می‌کند.

۵.۱. حق واگذاری مذاکرات و انعقاد معاهدات بین‌المللی

بدیهی است که هر معاهده یا قراردادی که با یک دولت خارجی منعقد می‌شود، آزادی عمل آن دولت را محدود می‌کند؛ همان‌طور که تصمیمات جمعی سازمان‌های بین‌المللی همین کار را انجام می‌دهند. به همین منظور است که دولت‌هایی از جمله ایالات متحده آمریکا از هرگونه تحمیل تعهدی که بدون رعایت تشریفات قانون اساسی برای شرکت در اجلاس‌ها یا مجامع عمومی سازمان‌های بین‌المللی مقرر شده باشد جلوگیری می‌کنند تا موضوعی خارج از اطلاع و نظارت کنگره بر دامنه تعهدات بین‌المللی کشور افزوده نشود (Plantey, 2006: 112).

از آنجا که طبق ماده ۶ کنوانسیون ۱۹۶۹ وین، هر دولتی امکان انعقاد معاهدات بین‌المللی را دارد،

1. UN General Assembly, *op. cit.*

2. RoP

از این رو مذاکره دیپلماتیک از مرسوم‌ترین راه‌هایی است که در آن دولت‌ها حاکمیت خود را به منصفه ظهور می‌رسانند. بنابراین همان‌طور که گفته شد هیچ ماده یا شرطی را نمی‌توان به گونه‌ای تفسیر کرد که اختیار انعقاد معاهده را از دولت‌ها سلب یا تفویض به نهاد دیگری کرده باشد. در واقع حق شرکت در مذاکرات بین‌المللی مشخصه‌ای است که استقلال و تمامیت یک دولت را مشخص می‌سازد و تفویض یا محدود کردن آن به معنای نقض حاکمیت و استقلال دولت محسوب می‌شود. با این حال، در برخی از نظام‌های معاصر سازمان‌های بین‌المللی، دولت‌ها بخشی از قدرت مذاکره خود را به نفع نهادی که آنان را گرد هم آورده است و نمایندگی دولت‌ها را بر عهده دارد، واگذار می‌کنند. اگرچه این بدان معنا نیست که آنان استقلال خود را از دست داده‌اند یا نقض حاکمیتی صورت گرفته است، بلکه نمایانگر تغییر در نحوه اجرای سیاست‌های خارجی آنان است که بدین سیاق تجلی یافته است.^۱ برای مثال دولت پادشاهی هلند مطابق اصل ۹۲ قانون اساسی خود، با تفویض صلاحیت تقنینی قوه مقننه و واگذاری این اختیار به نهادها یا سازمان‌های بین‌المللی که این دولت بدان پیوسته است، عملاً تصمیمات مجامع مذکور را مشروط بر آنکه از حدود اختیارات خود تجاوز نکنند، در حقوق داخلی لازم‌الاجرا می‌گردانند. لیکن در مقابل در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران اعطای هرگونه اختیار به ارکان تصمیم‌ساز معاهدات یا سازمان‌های بین‌المللی (مانند مجامع عمومی) جهت تصمیم‌گیری بر جمهوری اسلامی ایران، به سبب احتمال مغایرت تصمیمات یادشده با شرع، قانون اساسی یا در برخی موارد امنیت و مصالح و منافع عمومی، واجد اشکال قلمداد می‌شود.^۲ از جمله آن ایرادات می‌توان به موارد متعددی^۳ از جمله ماده ۱۳ موافقت‌نامه همکاری‌های تجاری اکو اشاره داشت که به جهت قابل اجرا دانستن توافقات طرف‌های متعاقد بدون طی مراحل قانونی نظام داخلی، مغایر اصل ۷۷ قانون اساسی اعلام شد.^۴ یا مورد دیگر می‌توان به بند ۲ ماده ۴۳ موافقت‌نامه بین‌المللی روغن و کنسرو زیتون اشاره کرد که به علت لازم‌الاجرا دانستن تصمیمات

۱. شایان ذکر است تفویض اختیار صورت‌گرفته، صرفاً در چارچوب صلاحیت و حوزه اختیاراتی است که سازمان‌های بین‌المللی به موجب اساسنامه، از آن بهره‌مندند.

۲. اگرچه عضویت در سازمان‌های بین‌المللی به مفهوم پذیرش اساسنامه آن سازمان توسط جمهوری اسلامی ایران است که با حصول آن دولت را موظف به پیروی از تصمیمات سازمان در چارچوب اختیارات و اساسنامه، می‌کند، لیکن پیش‌بینی چنین موضوعی در اساسنامه سازمان‌های بین‌المللی اغلب در بدو امر توسط شورای نگهبان واجد ایراد اصل ۷۷ قانون اساسی قلمداد می‌شوند.

۳. رک نظرات شورای نگهبان: ۸۷/۳۰/۲۷۰۶، ۸۶/۳۰/۲۲۴۳۳، ۸۵/۲۱/۰۹۴۸، ۸۶/۳۰/۲۴۶۳۵، ۸۶/۳۰/۲۲۱۸۲، ۸۶/۳۰/۲۲۳۰۴، ۹۰/۳۰/۴۴۶۷۸، ۹۰/۳۰/۴۴۴۷۹، ۹۰/۳۰/۴۲۶۹۳، ۹۰/۳۰/۳۲۰۸۱

۴. نظر شماره ۱۱۳۶/۲۱/۷۹ شورای نگهبان مورخ ۱۳۷۹/۰۸/۱۴

شورایی از اعضا بر همه اعضا از جمله ایران، با اعلام مغایرت شورای نگهبان مواجه شد.^۱ در نهایت به ماده ۲ لایحه عضویت ایران در مؤسسه منطقه‌ای استانداردسازی، ارزیابی انطباق، تأیید صلاحیت و اندازه‌شناسی (ریسکام) می‌توان اشاره کرد که به سبب واگذاری صلاحیت‌ها در رابطه وضع آیین کار و مقررات اداری، مالی و کارگزینی به شورای عمومی این نهاد، مغایر قانون اساسی اعلام شد.^۲

۲.۵. نهاد متولی مذاکرات بین‌المللی

هرچند به اعتقاد برخی حقوقدانان مذاکره بر سر یک پیمان را باید منحصر به قدرت اجرایی رئیس‌جمهور یا دستگاه اجرایی دانست (Congressional Research Service, 2004: 492)، اما به سبب ایجاد اثر تعهداتی مذاکرات، صحت گزاره مذکور را نمی‌توان خالی از اشکال دانست. در این زمینه گفته می‌شود قوه مجریه تنها پژوهی از خواست ملت در خصوص چگونگی تعامل با حاکمیت‌های بین‌المللی است که باید متأثر از آن در تنظیم روابط بین‌المللی عمل کند (Corwin, 1984: 189). قاضی ساترلند - عضو سناتور ایالات متحده آمریکا و عضو کمیته روابط خارجی سنا - اذعان می‌دارد مذاکره بر سر یک پیمان و عهدنامه بین‌المللی، هرگز در انحصار قوه مجریه و رئیس آن قرار نمی‌گیرد تا به تنهایی و بدون اطلاع و نظارت سایر قوا به تصمیم‌گیری بپردازد (Sutherland, 2008: 123).

ساترلند در کتاب خود که در سال ۱۹۱۹ منتشر شد، بر لزوم مشارکت سناتورها در مراحل مذاکرات بین‌المللی تأکید می‌دارد که حق و اختیار مجلس سنا برای مشارکت در انعقاد معاهدات در هر مرحله از فرایند، بارها و بارها توسط قوه مجریه و رئیس آن به رسمیت شناخته شده و به آن عمل شده است. در واقع طبق تصریح بخش دوم قانون اساسی ایالات متحده آمریکا، رئیس‌جمهور این کشور با مشورت و موافقت مجلس سنا، می‌تواند به شرط موافقت دوسوم سناتورهای حاضر، به امضا و انعقاد موافقت‌نامه‌های بین‌المللی بپردازد. قید عبارت «مشورت و موافقت مجلس سنا» خود مبین مشارکت و رضایت سنا برای شکل دادن به محتوای یک معاهده بین‌المللی است که می‌تواند در سیاق مذاکرات جلوه‌گر شود. چنانچه اختیار مجلس سنا محدود به تأیید یا رد یک عهدنامه بین‌المللی که صرفاً توسط قوه اجرایی تهیه شده بود می‌شد، تأکید قانون اساسی مبنی بر مشارکت مجلس سنا عملاً بی‌فایده به نظر می‌رسید. البته رؤسای جمهور آمریکا در هر زمانی می‌توانستند مجلس سنا را در مذاکرات کنار گذارند، اما

۱. نظر شماره ۸۶/۳۰/۲۲۴۳۸ شورای نگهبان مورخ ۱۳۸۶/۰۶/۱۲

۲. نظر شماره ۹۱/۳۰/۴۶۶۱۳ شورای نگهبان مورخ ۱۳۹۱/۰۲/۱۴

با نتایج و پیامدهای منفی آن مواجه بودند. سنا می‌توانست با توجه به عدم مشارکت خود طی مراحل مذاکره، معاهداتی را رد کند که توسط رئیس‌جمهور آمریکا با دولت‌های دیگر منعقد شده بودند. سنا می‌تواند انبوهی از حق شرط‌ها، اصلاحات و سایر شروط خود را به پیمان موردنظر اضافه کند و دولت را مجبور به مذاکره مجدد درباره معاهده کند. به همین منظور است که رؤسای جمهور آمریکا با کسب این تجارب، مبادرت به مشورت با سنا در طول فرایند مذاکرات می‌نمایند تا با تعیین شرایطی که سناتورها به آنان تحمیل می‌کنند، پیمان مذکور منعقد شود (Henkin, 1989: 411).

به عبارت دیگر پایه‌های قانونی برای تضمین انعقاد یک معاهده بین‌المللی تنها با تأمین نظر سناتورهای مجلس سنا طی فرایند مذاکرات حاصل می‌شود. البته بودند رؤسای جمهوری که تلاش کردند دولت خود را به طور یکجانبه و فارغ از مشارکت سنا در مذاکرات به توافقات بین‌المللی متعهد کنند؛ ولی خیلی سریع دریافتند که سنا ابزارهای لازم و کافی برای مقابله به‌مثل با دولت نظیر اعمال اصلاحات یا رد صریح معاهده را داراست (Franck, 1979: 136-137). به همین علت اعضای کنگره و در رأس آن سنا، نه تنها در اجلاس‌های بین‌المللی شرکت دارند، بلکه به‌عنوان نمایندگان مجمع آتلانتیک شمالی، اتحادیه بین‌المجالس و سایر گروه‌های بین‌المجالسی مشارکت و نمایندگی ایالات متحده در مجمع عمومی سازمان ملل را عهده دارند. همچنین دولت کارتر در مرحله نهایی مذاکرات در مورد معاهده کانال پاناما با حداقل هفتاد سناتور مشورت کرد (Destler, 1979: 50) یا در طول مذاکرات مربوط به موافقت‌نامه‌های کنترل تسلیحات، اعضای کنگره به‌عنوان مشاور یا ناظر شرکت کردند و در سال‌های ۱۹۷۷ و ۱۹۷۸، بیست‌وشش سناتور در ژنو به‌عنوان مشاور رسمی گروه مذاکره‌کننده در گفت‌وگوهای محدودسازی جنگ‌افزار راهبردی^۱ شرکت داشتند.

با عنایت بر مطالب مذکور چنانچه هدف انعقاد معاهدات بین‌المللی را تنظیم روابط دولت با کشورهای خارجی بدانیم، این هدف را نمی‌توان منحصرأ به قوه مجریه اختصاص داد و تنظیم هرگونه رابطه با کشورهای خارجی از جمله موضوعات ملی در سطوح حاکمیتی است.

در این میان امروزه نهادهای متعددی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران به موازات دولت، از اختیار پرداختن به مذاکرات بین‌المللی (در صورت تصویب اجازه آن از سوی هیأت وزیران) برخوردارند که پرسش مهمی از جمله چگونگی مواجهه تابعان بین‌المللی با نهادهای مذکور در مذاکرات و توافقات بین‌المللی را به ذهن متبادر می‌سازد. چنانچه هر رکن صالح دیگری غیر از قوه مجریه مسئولیت قانونی مذاکرات و امضای معاهدات بین‌المللی را در نظام داخلی جمهوری اسلامی ایران داشته باشد آیا از زجاعت حقوقی در نزد ارکان جامعه بین‌المللی نظیر دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی برخوردار خواهد بود یا خیر؟

1. Strategic Arms Limitations

طبق تفسیری از ماده ۷ عهدنامه وین ابهام مذکور را می‌توان با ملاحظه دو شرط به شرح ذیل مرتفع ساخت. وفق این ماده نماینده دولت در پذیرش یا اعتباربخشی به متن یک معاهده تنها در صورتی می‌تواند مسئولیت قانونی رضایت کشورش به التزام در معاهده را عهده‌دار شود که:

۱. مدارک مناسب و مقتضی در مورد اختیارتنامه خود را ارائه کند؛

۲. 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 کرده و از لزوم ارائه مدارک صرف نظر نمایند.

اگرچه عهدنامه وین در ذیل این ماده هیچ‌گونه اشاره معینی به نهاد واجد صلاحیت اعطای اختیارتنامه نمی‌کند؛^۱ لیکن تشخیص این امر را می‌توان بر عهده حقوق اساسی داخلی کشورها دانست که در این صورت هر دستگاه دولتی با کسب موافقت هیأت وزیران، از جمله متصدیان ذی‌حق در حضور و شرکت در مذاکرات به منظور انعقاد عهدنامه بین‌المللی خواهند شد. لیکن در حال حاضر فارغ از مسائل مربوط به حقوق اساسی و داخلی کشورها، عهدنامه وین طبق بند ۲ ماده ۷ اشخاصی از جانب دولت را که حسب سمت‌های خود، نماینده تام‌الاختیار کشور متبوع محسوب می‌شوند واجد حق قانونی جهت تهیه و تنظیم معاهدات بین‌المللی می‌داند که می‌توان اشخاص ذیل را برشمرد:

- رؤسای کشورها، رؤسای دولت‌ها و وزرای امور خارجه؛
- رؤسای هیأت‌های سیاسی (دیپلماتیک)؛
- نمایندگان کشورهای در سازمان یا کنفرانس‌های بین‌المللی.

هر شخص مستثنا از این ماده را تنها در صورتی می‌توان نماینده قانونی یک کشور در مذاکرات بین‌المللی قلمداد کرد که یا حائز اختیارتنامه از مرجع داخلی کشور خود در موضوع مربوطه باشد یا قرائن و اوضاع احوال، این امر را محرز کند. در غیر این صورت، انجام مذاکرات و انعقاد توافق توسط هر شخص یا اشخاصی که به موجب ماده ۷، نماینده کشور مربوطه برای این منظور محسوب نمی‌شده است، هیچ‌گونه وجهت قانونی و حقوقی را در پی نخواهد داشت و تنها در صورتی طبق ماده ۸ عهدنامه، اقدام مربوط اثر حقوقی خود را برجای خواهد گذاشت و اشکال مذاکرات را برطرف خواهد ساخت که متعاقباً اعتبار شخص یا اشخاص مذکور و اقدامات آنان توسط کشور آنان مورد تأیید بعدی قرار گیرد.

۱. البته سکوت این ماده در این موضوع، بر اساس تفسیری است که اساساً مرجع پذیرش متن، لزوماً اختیار مذاکرات را نیز در بردارد و طبق این برداشت، استدلال مبتنی بر اختیار قوه مجریه در مذاکرات بین‌المللی به‌واسطه لزوم پذیرش متن توسط این قوه شکل گرفته است (United Nations, 1960: 99).

۵.۳. ضوابط مذاکرات بین‌المللی

با وجود اهمیت و نقش برجسته مذاکرات بین‌المللی در تعهدات دولت‌ها، لیکن مؤلفه کلیدی مذکور با توجه به نبود سازوکار و بستر قانونی در حوزه تنظیم عهدنامه‌های بین‌المللی در قوانین کشور، فاقد ضابطه و چارچوب باقی مانده است و حدود و ثغور چندان را نمی‌توان برای آن در نظر گرفت. اگرچه مطابق اصول ۷۷ و ۱۲۵ قانون اساسی، معاهدات و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی به موجب تصویب مجلس شورای اسلامی، تأیید شورای نگهبان و امضای رئیس‌جمهور واجد اعتبار قانونی می‌گردند، اما همین قانون در مورد اختیارات قوه مجریه برای مذاکره در معاهدات، روند فسخ یک معاهده، یا تخصیص اختیار برای تفسیر و تفسیر مجدد یک معاهده سخنی به میان نیاورده است که این سکوت در میان بسیاری از قوانین و مقررات عادی و همچنین بالادستی کشور نیز به چشم می‌خورد و بر این خلأ افزوده است. بر این اساس اگرچه مذاکرات بین‌المللی مطابق با آنچه گفته شد، خود می‌تواند در بعضی موارد تعهدزا باشد و در کشورهای از جمله ایالات متحده آمریکا با اطلاع و مشارکت کنگره صورت می‌پذیرد، لیکن در نظام حقوقی کشور تا مادامی که تحت عناوین و تعابیر مرسوم نظیر معاهده، موافقت‌نامه، توافقنامه یا مقاوله‌نامه نگنجد واجد هیچ‌گونه اعتبار و انتظامی در حقوق داخلی نخواهد شد؛ هرچند در نظام بین‌الملل نحو و نمط دیگری تعبیر شود. بنابراین در نظام جمهوری اسلامی ایران برخلاف سایر کشورهای جهان از جمله ایالات متحده آمریکا کماکان اختیار مذاکرات بین‌المللی در معنای اعم آن، طبق ماده ۲ آیین‌نامه چگونگی تنظیم و انعقاد توافقات بین‌المللی، در انحصار قوه مجریه قرار گرفته است که با توجه به ماده ۶ آیین‌نامه، ضوابط ده‌گانه‌ای را می‌توان مستفاد از آن برشمرد که چگونگی ضمانت اجرای آن مسکوت مانده است.

در شماری از کشورهای جهان ضوابط تنظیم و تنسيق انجام مذاکرات، اغلب به وسیله قانون اساسی و سایر مقررات اجرایی مرتفع شده و با تعیین مرجع صالح مذاکرات و چگونگی نظارت بر آن ابهامات منتج از آن پاسخ داده شده است. برای مثال در هلند مطابق با اولین ماده قانون پادشاهی در مورد تصویب و انتشار معاهدات مصوب ۱۹۹۴، قدرت انجام مذاکرات بین‌المللی و انعقاد توافق در اختیار وزارت امور خارجه این کشور قرار گرفته است که به منظور تضمین حسن اجرای این فریضه، وزارتخانه مذکور موظف به ارائه پیش‌نویسی از مآوقع مذاکرات شامل مطالبی چون مفاد مورد توافق، طرفین، مراجع مرتبط و سازمان بین‌المللی که مذاکرات تحت نظارت آن انجام گرفته است، به پارلمان است (Hollis, 2005).

۱. مطابق ماده ۷ آیین‌نامه تنظیم و انعقاد توافقات بین‌المللی، موضوعات تعهدآور حقوقی صرفاً تحت یکی از عناوین عهدنامه، مقاوله‌نامه، موافقت‌نامه، قرارداد یا پیمان و در چارچوب توافقاتی حقوقی تشریفاتی باید در نظم حقوقی کشور تنظیم و تصویب شود تا واجد اثر حقوقی گردد.

511). همچنین در آلمان مذاکرات بین‌المللی صرفاً توسط وزارت خارجه این کشور یا در سایر موارد با رضایت و مشارکت این وزارتخانه صورت می‌پذیرد؛ بدین‌نحو که مرجع یا وزارتخانه ذی‌صلاح دولت فدرال آلمان پیش از هرگونه شروع مذاکرات یا حضور در مجامع و نشست‌های مربوط به انعقاد موافقت‌نامه‌های بین‌المللی، موظف است تمامی مراتب حضور و شرکت خود را در مذاکرات و اجلاس مربوطه به دفتر وزارت امور خارجه این کشور اطلاع دهد و موافقت این وزارتخانه را جلب کند تا از حق شرکت در مذاکرات و نشست‌های بین‌المللی بهره‌مند شود (Hollis, 2005: 335).

بدین ترتیب تعیین مرجع ذی‌صلاح مذاکرات بین‌المللی خود به لحاظ ایجاد تکلیف و مسئولیت برای نهاد مزبور بسیار واجد اهمیت تلقی می‌شود و امروزه این امر در جمهوری اسلامی ایران وفق ماده ۲ آیین‌نامه تنظیم و انعقاد توافقات بین‌المللی، با هماهنگی وزارت امور خارجه و کسب موافقت هیأت وزیران صورت می‌پذیرد. به همین سبب قرارگیری وزارت خارجه و هیأت وزیران در رأس فرایند مذاکره در خصوص انعقاد عهدنامه‌های بین‌المللی، می‌تواند به ضابطه‌مندی هرچه بیشتر فرایند تدوین معاهدات کمک بسزایی کند. همان‌طور که در آلمان تمامی نهادها یا وزارتخانه‌های دولت فدرال این کشور تنها با موافقت یا مشارکت وزارت خارجه از حق حضور در مذاکرات برخوردار می‌شوند؛ از این‌رو این امر را اکنون می‌توان در موضوع مقررات جمهوری اسلامی ایران تسری داد که در حال حاضر طبق بخشنامه معاون اول رئیس‌جمهور در تاریخ ۱۴۰۰/۰۹/۰۳، دستگاه‌های دولتی پیش از هرگونه شروع فرایند مذاکره در خصوص توافقات بین‌المللی، باید فرایند اخذ مجوز از هیأت وزیران را (پس از هماهنگی با وزارت امور خارجه) از طریق معاونت حقوقی ریاست جمهوری پیگیری کنند که الزام اخیر می‌تواند نظارت بر حوزه مذاکرات را با ارائه پیش‌نویسی از مفاد کامل و تعهدزای آن به نهادهای ذی‌ربط تکمیل کند.

۴.۵. ضمانت اجرای تنظیم و پیشبرد مذاکرات بین‌المللی

نکته حائز اهمیت در حقوق معاهدات بین‌المللی کشور بازوی اجرایی مقام رئیس‌جمهور در فرایند معاهدات بین‌المللی طبق اصول ۱۲۳ و ۱۲۵ قانون اساسی کشور است که در صورت عدم تأمین نظر دولت در مذاکرات به‌واسطه تفویض یا تغییر نهاد متولی، می‌تواند از آن بهره جوید. صحت گزاره مذکور در صورت احراز فرض صلاحیت اختیاری (و نه تکلیفی) رئیس‌جمهور در امضای اسناد بین‌المللی است که بدان واسطه چنانچه باور رئیس‌جمهور بر عدم دخالت دولت در تهیه و تنظیم موافقت‌نامه یا عدم تضمین منافع اساسی کشور باشد، از این حق برخوردار است تا وفق اصل ۱۲۵ قانون اساسی، پس از تصویب مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان، برخلاف سایر قوانین عادی، از امضای موافقت‌نامه که در حکم مصوبه

قانون) مجلس است سرباز زند.^۱ نتایج تقدم ماهوی اصل ۱۲۵ قانون اساسی بر اصل ۱۲۳ این قانون مبین آن است که رئیس‌جمهور صرفاً موظف به امضا و اجرای آن قسم از مصوباتی است که مراحل قانونی آن طی شده باشد. این در حالی است که طبق اصل ۱۲۵ قانون اساسی، امضای رئیس‌جمهور یکی از مراحل قانونی تحقق اصل ۱۲۳ جهت اجرای مصوبه است. در تأیید این مسئله می‌توان به نظر شرعی شماره ۷۶۰۳ مورخ ۱۳۶۵/۱۲/۱۶ اکثریت فقهای شورای نگهبان استناد جست. این نظر به صراحت ناظر بر «تمامی اقدامات و وظایف و مسئولیت‌های رئیس‌جمهور» است که در نتیجه آن مسئولیت مندرج در اصل ۱۲۵ را نیز شامل می‌شود. همچنین شورای نگهبان در نظر تفسیری شماره ۲۹۶۱ مورخ ۱۳۶۳/۱۲/۰۸ امضای رئیس‌جمهور را موجب رسمیت اسناد بین‌المللی مزبور دانسته است که در تأیید این مدعا می‌توان به ادبیات دو اصل ۱۲۳ و ۱۲۵ قانون اساسی نیز توجه داشت درجایی که طبق اصل اول، آشکارا بر تکلیف رئیس‌جمهور به امضا در حوزه قوانین مصوب مجلس تأکید می‌ورزد لیکن در اصل اخیر چنین سیاق الزام‌آوری صراحتاً دیگر وجود ندارد (پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۴۰۰: ۱۹۶).

در مقابل چنانچه دولت با در اختیار داشتن مسئولیت مذاکرات نسبت به انعقاد معاهدات بین‌المللی بپردازد، این مجلس است که می‌تواند از حق خود در پذیرش یا رد توافق یا همچنین ارائه نظرهای خود که می‌تواند در قالب حق شرط در معاهدات چندجانبه بروز پیدا کند، مبادرت ورزد.

اکنون آنچه می‌توان گفت اهرم اجرایی مجلس و دولت در حق مشارکت در مذاکرات بین‌المللی به واسطه قدرت آنان در پذیرش یا رد معاهدات بین‌المللی است، به نحوی که دولت برای ورود به مذاکرات، باید موضعی را تنظیم کند که از حمایت حقوقی و سیاسی داخلی برخوردار باشد یا در خلال مذاکرات بدین امر متعهد شود که حمایت سیاسی لازم برای گزاره و موقعیت خود را تضمین خواهد کرد. تعامل مستمر میان قانون و ساختار اساسی داخلی در قبال موضع دولت در مذاکرات و همچنین چگونگی مواجهه دولت در سطح بین‌المللی با همتای خود، اصلی‌ترین پیش‌نیاز ورود دولت به مذاکرات بین‌المللی است. هر مذاکره بین‌المللی شامل دو صحنه مهم است که منافع بازیگران هر کدام باید تأمین شود. از یک سو دولت در میز مذاکرات با طرف خارجی خود که شامل رؤسای جمهوری و دیپلمات‌های بین‌المللی

۱. در نقطه مقابل این نظریه، فرض تکلیفی دانستن امضای رئیس‌جمهور در اسناد بین‌المللی قرار دارد که مطابق با آن وفق ماده ۹ قانون مدنی، اسناد مزبور در حکم قانون عادی هستند و یکی از مراحل تصویب نهایی قوانین در نظام حقوقی ایران، امضای رئیس‌جمهور است که طبق اصل ۱۲۳ قانون اساسی رئیس‌جمهور مکلف به انجام آن است. ماده ۶ قانون حدود وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های ریاست جمهوری مصوب ۱۳۶۵/۰۸/۲۲ مجلس شورای اسلامی نیز به صراحت مبین صلاحیت تکلیف رئیس‌جمهور در این خصوص است (پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۴۰۰: ۱۹۵).

می‌شوند روبه‌روست و از سوی دیگر پشت سر همه آنان مجلس و دادرسان اساسی قرار دارند که مذاکرات را در چارچوب خاص خود تحدید و تنظیم می‌کنند (Putnam, 1988: 434). در صحنه دووجهی مذکور، این دولت است که می‌بایست نظر هر دو سو را تأمین و راهبردی را اتخاذ کند تا برای هر دو طرف قابل پذیرش به نظر رسد. در سوی مقابل نیز عدم تأمین نظر دولت در سیر مراحل قانونی مذاکرات بین‌المللی، خود این انگیزه را به رئیس‌جمهور خواهد داد تا در مقابل امضای توافق امتناع ورزد و روال قانونی لازم جهت تحقق اصل ۱۲۳ قانون اساسی و اجرای قانونی توافق طی نشود.

بر اساس تجارب سایر کشورها می‌توان دوگانه مذکور را با مشارکت مجلس قانونگذاری در سیر مذاکرات بین‌المللی مرتفع کرد تا تعامل میان سیاست داخلی و خارجی کشور هموار و نظام مطلوب تنظیم عهدنامه‌های بین‌المللی میسر شود.^۱ این در حالی است که در بسیاری از کشورها تعاملاتی هرچند به‌طور غیررسمی در مراحل اولیه مذاکرات میان قوای مجریه و مقننه برای امضا و انعقاد یک معاهده بین‌المللی رایج شده است که در این اثنا می‌توان از قانون اساسی سوئیس سخن به میان آورد که به‌صراحت بر لزوم مشارکت پارلمان این کشور در شکل‌گیری سیاست خارجی تأکید می‌ورزد و این مشارکت را در سطح قانون اساسی به رسمیت شناخته است تا مبنای قانونی مؤثری را برای تضمین تعادل مذکور فراهم آورد. ماده ۱۶۶ قانون اساسی سوئیس قوه مجریه را موظف می‌کند تا کمیسیون‌های روابط بین‌الملل پارلمان، در طول مذاکرات معاهداتی که مستلزم تصویب قانون است به‌صورت مستمر مشارکت فعال داشته و از جزئیات رایزنی‌های انجام‌گرفته توسط دولت اطلاع داشته باشند (Gowlland-Debbas, 2000: 125).

۵.۵. وضعیت آیین‌نامه اجرایی در گام نخست مذاکرات بین‌المللی

در احصای خلأهای موجود در نظام تصویب و تنظیم توافقنامه‌های بین‌المللی در کشور می‌توان به وضعیت مبهم آیین‌نامه اجرایی یا RoP اشاره کرد که به‌رغم ماهیت تعهدزا و نقش تعیین‌کننده آن در پیشبرد منافع دولت‌ها در مذاکرات بین‌المللی، لیکن پذیرش یا عدم پذیرش سند مذکور صرفاً در اختیار تصمیم‌نماینده دولت در جلسه مجمع سازمان موردنظر است و در ایران اطلاعی از تصمیمات نماینده مربوطه در اجلاس

۱. نه‌تنها امروزه این امر در کشور جاری نیست و عملاً قوه مقننه نقش چندان مؤثری در مذاکرات بین‌المللی و پیشبرد آن ایفا نمی‌کند، بلکه تصویب بسیاری از موافقت‌نامه‌های بین‌المللی توسط مجلس شورای اسلامی نیز با ظرافت کامل صورت نمی‌گیرد و نمایندگان یا کمیسیون‌های مربوط صرفاً به کلیتی از یک معاهده (بدون بررسی جزئی آن) رأی مثبت می‌دهند و در معدود مواردی مجلس از اهرم خود مطابق آنچه گفته شد در رد موافقت‌نامه‌های بین‌المللی بهره جسته است تا دولت را با نظر خود همسو سازد (موسوی، ۱۳۹۷: ۵۷).

اعضا وجود ندارد. اگرچه عضویت جمهوری اسلامی ایران در سازمان‌های مربوط در گرو رعایت اصل ۱۲۵ قانون اساسی و تصویب اساسنامه آن سازمان یا نهاد در مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان است، لیکن تصمیمات اتخاذشده نهاد مربوطه اغلب بدون طی روال قانون داخلی بر کشور تحمیل و لازم‌الاجرا خواهد شد، این در حالی است که فقدان اطلاع و نظارت از تصمیمات متضمن تعهد نماینده ایران در سازمان‌های بین‌المللی معاهده‌ساز، خلأ مشهود دیگر در نظام حقوقی کشور است که تاکنون بدان پرداخته نشده است. برای مثال در اولین اجلاس اعضا (COP)^۱ کنوانسیون چارچوب حفاظت از محیط زیست دریایی دریای خزر- که به آن کنوانسیون تهران- گفته می‌شود، ۴۴ قاعده که متضمن ترتیبات اجرایی و سازمانی کنوانسیون تهران بود، به تصویب همه اعضا از جمله جمهوری اسلامی ایران رسید که هیچ‌گونه اطلاعی از مفاد و حوزه تعهدات این آیین‌نامه در دسترس مراجع ذیصلاح کشور قرار نگرفت.

۶. نتیجه

نظام حقوق معاهدات بین‌المللی کشور از استطاعت لازم برای تضمین منافع حیاتی کشور در ابعاد ملی و فراملی برخوردار نیست و در مواجهه با بسیاری از تحولات و مسائل مستحدثه که در نتیجه در حکم قانون داخلی کشور نمود پیدا می‌کنند، ناکام مانده است. اگرچه به موجب اصل ۱۲۵ قانون اساسی، خط مقدم انعقاد و ایفای تعهدات بین‌المللی لازم‌الاجرا در کشور قوه مجریه قرار دارد، لیکن مسئولیت مذکور صرفاً در تعامل میان قوه اجرایی با دستگاه مقنن کشور قرار دارد و هر نحو عدم توازن میان این دو، از جمله علل ناکارآمدی تصویب عهدنامه‌های بین‌المللی است.

در واقع مذاکرات، ابتدایی و کلیدی‌ترین مرحله انعقاد معاهدات بین‌المللی است که به‌منظور وضع هنجارهای لازم‌الاجرا، به سند مورد قبول جامعه بین‌المللی مبدل خواهد شد. نوشتار حاضر تلاش داشته است تا چارچوب حقوقی حاکم بر مذاکرات بین‌المللی در نظام داخلی ایران را بررسی و جملگی مراحل مذاکرات تا تدوین نهایی سند را احصا و تبیین دارد. در این زمینه خلأ مشهود نظام حقوقی معاهداتی

۱. این اصطلاح که از حروف ابتدایی عبارت Conference of the Parties برگرفته شده است، در واقع عالی‌ترین مرجع تصمیم‌گیری کنوانسیون محسوب می‌شود. تمامی کشورهای عضو کنوانسیون یا اعضای ناظر، واجد نماینده رسمی در اجلاس‌های COP هستند و به بررسی چگونگی اجرای مفاد کنوانسیون و سایر اسناد قانونی که COP اتخاذ می‌کند می‌پردازند. تصمیمات لازم برای اجرای مؤثر کنوانسیون از جمله ترتیبات سازمانی و اداری از جمله وظایف اصلی COP قلمداد می‌شود. اجلاس‌های COP و تصمیمات مقرر در آن نقش بسزایی در چگونگی تعهدات بین‌المللی دولت‌ها در اجرای کنوانسیون ایفا می‌کند.

کشور را می‌توان سکوت قوانین و مقررات داخلی کشور در چگونگی نظم حقوقی مراحل تعهدزای معاهدات از جمله مرحله مذاکرات دانست. فقدان هرگونه ضابطه و چارچوب در موضوع مذاکرات بین‌المللی، نهاد متولی آن، چگونگی دخالت و مشارکت سایر نهادهای کشور در این مسئله و عدم وضع قانون در باب تعیین اشخاص واجد صلاحیت در مذاکرات بین‌المللی، از جمله محظوراتی است که لزوم تدقیق هرچه بیشتر در مراحل مغفول انعقاد معاهدات بین‌المللی را تشدید می‌دارد.

شروع فرایند مذاکرات بین‌المللی معاهدات چندجانبه در نهادی رسمی تحت عنوان کمیته مقدماتی یا PrepCom شکل می‌گیرد که با دعوت از نمایندگان تمامی دولت‌های واجد صلاحیت، اقدام به برگزاری پیش‌نشست برای تهیه سند پیش‌نویس می‌کند. در واقع PrepCom با رفع بسیاری از چالش‌های مذاکراتی میان طرفین، زمینه‌های لازم به‌منظور تصویب متن پیش‌نویس در نشست نهایی دولت‌ها و سایر بازیگران بین‌المللی را مهیا می‌دارد. می‌توان گفت متن بسیاری از توافق‌های بین‌المللی چندجانبه از رهگذر مذاکرات صورت‌گرفته در بستر PrepCom و نسخه پیش‌نویسی است که این کمیته در نشست نهایی به نمایندگان و سران دولت‌ها جهت پذیرش آن عرضه می‌دارد، عبور می‌کند.

در این میان فقدان اطلاع نهادهای داخلی کشور از مفاد اسناد پیش‌نویس که برخاسته از مذاکرات چندجانبه دولت‌ها در PrepCom است و اغلب با کمترین تغییر به‌عنوان متن نهایی معاهدات تهیه و تنظیم می‌شود، چالش‌های متعددی را در عرصه داخلی و بین‌المللی گریبانگیر کشور می‌سازد. می‌توان گفت بسیاری از تعارضات میان دولت، مجلس و شورای نگهبان در تأیید یا عدم تأیید معاهدات بین‌المللی، ناشی از عدم وقوف آنان در سیر مراحل تصویب معاهدات و آنچه در PrepCom رخ داده است، است به‌نحوی که شروع فرایند بررسی معاهدات در نظام حقوقی کشور صرفاً با امضای موافقت‌نامه بین‌المللی توسط مقام مربوط آغاز می‌شود و نهاد دادرسی اساسی کشور یا قوه مقننه هیچ‌گونه اطلاعات بیشتری خارج از سند موردنظر مانند مشروح مذاکرات صورت‌گرفته در PrepCom، اهداف انعقاد معاهده یا مواضع سایر کشورها به‌دست نمی‌آورد. این در حالی است که در سایر کشورهای جهان از جمله سوئیس یا ایالات متحده آمریکا، مشارکت پارلمان و کنگره (در رأس آن مجلس سنا) در مذاکرات بین‌المللی معاهده‌ساز مانند PrepCom و مشارکت در تهیه سند پیش‌نویس معاهدات، شرط لازم تأیید معاهده موردنظر توسط کنگره است.

بر این اساس و طبق تجارب سایر کشورها می‌توان افزود اطلاع نهادهای ذی‌صلاح داخلی از گفت‌وگوهای کمیته مقدماتی که در نهایت در لوای اسناد پیش‌نویس معاهدات بین‌المللی متجلی می‌شوند، زمینه لازم برای حل تعارضات میان قوای مجریه و مقننه را فراهم می‌سازد و تصمیم‌گیری مجلس و شورای نگهبان را بیش از پیش با واقعیات پیدا و پنهان جامعه بین‌المللی منطبق می‌گرداند.

منابع**۱. فارسی****الف) کتاب‌ها**

۱. جمعی از نویسندگان (۱۴۰۰). *محشای قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران* ج ۲، پژوهشکده شورای نگهبان.

ب) مقالات

۲. امین‌زاده، الهام و لهراسبی، امیر (۱۴۰۰). مبانی حقوقی پاسداری از توانمندی موشکی بالستیک جمهوری اسلامی ایران در نظام بین‌الملل. *مجله آفاق امنیت دانشگاه امام حسین (ع)*، ۱۴ (۵۱)، ۱۴۷-۱۷۲.
۳. موسوی، سید فضل‌الله (۱۳۹۷). تصویب معاهدات و ضرورت تغییر روند نادرست آن. *نشریه کیهان فرهنگی*، ۳۵ (۳۸۲).

۲. انگلیسی**A) Book**

1. Abass, A. (2012). *International Law Text, Cases, and Materials*. Oxford University Press.
2. Chayes, A. (1996). *The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements*, Harvard University Press.
3. Congressional Research Service (2004). *The Constitution of the United States: Analysis and Interpretation*. Library of Congress.
4. Corwin, E. S. (1984). *The president: office and powers*. New York University Press.
5. Depledge, J. (2016). *The Organization of Global Negotiations: Constructing the Climate Change Regime*. Routledge.
6. Dörr, O., & Schmalenbach, K. (2011). *Vienna Convention on the Law of Treaties: A Commentary*. Springer.
7. Franck, T. M. (1979). *Foreign Policy by Congress*. Oxford University Press.
8. George Sutherland (2008). *Constitutional Power and World Affairs*. Kessinger Publishing.
9. Gowlland-Debbas, V. (2000). *Multilateral Treaty-Making: The Current Status of Challenges to and Reforms Needed in the International Legislative Process*. Springer.
10. Kaufmann, J. (1989). *Effective Negotiation: Case Studies in Conference Diplomacy*. martinus nijhoff publishers.
11. Keohane, R. (2003). *Power and Governance in a Partially Globalized World*. Routledge.
12. Lall, A. (1966). *Modern International Negotiation: Principles and Practice*. Columbia University Press.

13. Plantey, A. (2006). *International Negotiation in The Twenty-First Century*. Routledge-Cavendish.
14. Rana, K. S. (2002). *Bilateral Diplomacy*. Manas Publications.
15. UN Environment Programme (2006). *Multilateral Environmental Agreement Negotiator's Handbook*. Secretariat of the Pacific Regional Environment Programme (SPREP).
16. United Nations (1960). *Yearbooks of the International Law Commission 1959*. Vol. 2, United Nations.
17. Walker, M. (2019). *Manual on Treaty Law, Negotiation & Drafting for Caribbean Professionals*. The University of the West Indies.
18. Wolfrum, R. (2011). *Coexistence, Cooperation and Solidarity*. Martinus Nijhoff Publishers.
19. Zartman, W. (1994). *International Multilateral Negotiation: Approaches to the Management of Complexity*. Jossey-Bass Inc Pub.

B) Article

20. Bassiouni, M. C. (1999). Negotiating the Treaty of Rome on the Establishment of an International Criminal Court. *Cornell International Law Journal*, 32(2).
21. Destler, I. M. (1978). Treaty Troubles: Versailles in Reverse. *Foreign Policy*, 33.
22. Henkin, L. (1989). Treaties in a Constitutional Democracy. *Michigan Journal of International Law*, 10(2).
23. Novoa, R. (2005). Culpa in Contrahendo: A Comparative Law Study: Chilean Law and the United Nations Convention on Contracts for the International Sale of Goods (CISG). *Arizona Journal of International and Comparative Law*, 22(3).
24. Putnam, R. D. (1988). Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization*, 42(3).
25. Zartman, W. (1989). Getting to the Table: Processes of International Pre-negotiation. *International Journal*, 44(2).

C) Case

26. Haya de la Torre Case (Colombia v. Peru), International Court of Justice (ICJ), 13 June 1951
27. Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), International Court of Justice (ICJ), 27 June 1986.
28. South-West Africa Cases; Advisory Opinion Concerning the International Status, International Court of Justice (ICJ), 11 July 1950.

D) Document

29. Alpine Convention, adopted 7 November 1991, entered into force 6 March 1995
30. Convention for the Protection and Development of the Marine Environment of the Wider Caribbean Region, adopted 24 March 1983, entered into force 11 October 1986
31. Convention for the Protection of the Mediterranean Sea against Pollution, adopted 16

-
- February 1976, entered into force 12 February 1978
32. Framework Agreement on Comprehensive Economic Cooperation between the Republic of India and the Association of South East Asian Nations, adopted 8 October 2003, entered into force 1 July 2004)
 33. International Law Commission, Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, November 2001, A/56/10
 34. Report of the Secretary-General, Comment of Qatar on the Draft Negotiation Principles, UN Doc A/53/332
 35. UN General Assembly, Report of the International Law Commission, 23 July 1999, A/54/10

E) Resolution

36. UN General Assembly, UN Doc A/RES/2467(XXIII)
37. UN General Assembly, Principles and guidelines for international negotiations: resolution / adopted by the General Assembly, 20 January 1999, A/RES/53/101
38. UN General Assembly, UN Doc A/RES/2340(XXII), 18 December 1967; UN General Assembly, UN Doc A/RES/2467(XXIII), 21 December 1968

References In Persian:

A) Book

1. A Group of Authors (2021). *The Constitution of the Islamic Republic of Iran Explored and Explained*. Vol. 2, Constitutional Council's Research Institute (In Persian).

B) Article

2. Aminzadeh, E., & Lohrasbi, A. (2021). Legal Basis for Defending the Ballistic Missile Capability of the Islamic Republic of Iran in the International Community. *Scientific Journal of Security Horizons*, 14(51), 147-172 (In Persian).
3. Mousavi, S. F. (2018). Ratification of treaties and the need to change its incorrect process. *Keyhan Farhangi Magazine* (In Persian).