

رویه قوه مجریه ایران در تعیین مراجع ملی

۱. عبدالمجید سودمندی (نویسنده مسئول)، استادیار، دانشکده حقوق و علوم اجتماعی،

دانشگاه پیام نور، تهران، ایران. Soudmandi@pnu.ac.ir

۲. محمود عباسی، دانشیار، مرکز تحقیقات اخلاق و حقوق پزشکی، دانشگاه علوم پزشکی شهید

بهشتی، تهران، ایران. dr.abbasi@sbmu.ac.ir

چکیده:

با توجه به نقش اساسی مراجع ملی در اجرای تعهدات معاهداتی، بررسی فرایند تعیین مراجع ملی حایز اهمیت است. در این نوشتار به منظور شناسایی نقاط ضعف و قوت رویه قوه مجریه ایران در تعیین مراجع ملی به بررسی این رویه به شیوه توصیفی-تحلیلی پرداخته‌ایم. حاصل مطالعه این که صلاحیت دولت برای تعیین مراجع ملی در اصل مبتنی بر واگذاری این اختیار از طرف قانون‌گذار است که به دو صورت محقق شده است: ۱- تعیین مرجع ملی در قانون و اعطای اختیار تغییر آن به دولت، ۲- عدم تعیین مرجع ملی در قانون و اعطای اختیار تعیین و تغییر آن به دولت. البته در صورت سکوت قانون‌گذار درباره مرجع ملی نیز دولت می‌تواند با استناد به اصل ۱۳۸ قانون اساسی، اقدام به تعیین مرجع ملی کند، زیرا طبق این اصل، یکی از صلاحیت‌های دولت، وضع تصویب‌نامه جهت «تأمین اجرای قوانین» است و معاهدات در قالب «قانون» به تصویب می‌رسند. در ضمن، در دو وضعیت، اختیار دولت برای تعیین مراجع ملی، مبتنی بر اراده قانون‌گذار نیست؛ یعنی در صورت تصویب معاهده توسط دولت و یا تعیین مرجع ملی در متن معاهده که هر دو در نظام حقوقی ایران مسبوق به سابقه است. یکی از نقدهای مهم بر رویه دولت در زمینه تعیین مراجع ملی نیز استناد به مبانی نادرست برای تعیین بعضی مراجع ملی است به‌ویژه در استناد اشتباه به قانون الحاق دو تبصره به قانون عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در سازمان‌ها و مجامع بین‌المللی مصوب ۱۳۷۰ و استناد به اصل ۱۳۸ قانون اساسی به جای قانون عادی و‌گذارکننده اختیار تعیین مرجع ملی.

کلیدواژه‌ها:

مرجع ملی، معاهدات بین‌المللی، اصل ۱۳۸ قانون اساسی ایران، تصویب‌نامه مربوط به اجرای معاهده، تصویب‌نامه تعیین حق عضویت در نهادهای بین‌المللی.

سنگ بنای روابط دوستانه بین‌المللی در دوران معاصر، معاهدات بین‌المللی هستند و همچنین بخشی عمده از تعاملات بین‌المللی معاصر در چارچوب نهادهای بین‌المللی، نظم و نسق می‌یابد. از این رو، پایبندی کشورها به معاهدات و اجرای دقیق تعهدات معاهداتی و همچنین حضور فعال آن‌ها در نهادهای بین‌المللی، تضمین‌کننده تداوم روابط دوستانه و بهبود تعاملات بین‌المللی است. یکی از موضوعات مؤثر در این زمینه این است که در دهه‌های اخیر، بعضی معاهدات، لازم دانسته‌اند هر کدام از کشورهای متعاقد، یک یا چند دستگاه داخلی را به‌عنوان مسئول اجرای تمام یا بخشی از تعهدات معاهداتی تعیین کنند و معمولاً از آن‌ها با عنوان «مرجع ملی» یاد می‌کنند. البته بسیاری از معاهدات در زمان‌های گذشته و حتی در زمان معاصر به لزوم تعیین مرجع ملی تصریح نکرده‌اند، در حالی که به‌طور ضمنی مستلزم تعیین مرجع ملی هستند. در هر صورت، با پیوستن ایران به یک معاهده بین‌المللی که به‌طور صریح یا ضمنی مستلزم تعیین مرجع ملی است، مقام‌های ایرانی باید مرجع ملی ایران را در آن معاهده تعیین کنند؛ زیرا این اقدام اولاً جزء تعهدات معاهداتی است و ثانیاً بهره‌مندی کشور از معاهده بدون تعیین مرجع ملی، به‌طور کامل محقق نخواهد شد. چنان‌که پیامد اخیر را می‌توان درباره کنوانسیون بین‌المللی مبارزه با تبعیض در امر تعلیمات مشاهده کرد؛ این معاهده به‌موجب قانون الحاق دولت ایران به قرارداد بین‌المللی مبارزه با تبعیض در امر تعلیمات در سال ۱۳۴۶ به تصویب رسید و بر اساس ماده ۷ آن باید مرجع ملی جهت ارائه گزارش‌های ادواری به کنفرانس عمومی یونسکو، تعیین می‌شد. با وجود این، نگارندگان در هیچ‌یک از قوانین و مقررات، نشانه‌ای از تعیین مرجع ملی برای این معاهده نیافتند و از این رو، گفته شده است: «متأسفانه با بررسی که تاکنون به‌عمل آمد و پرسشی که از کمیسیون ملی یونسکو صورت گرفته، نشانی از گزارش‌های مقدماتی و دوره‌ای ایران در مورد کنوانسیون‌ها و توصیه‌های یونسکو و به‌ویژه در مورد کنوانسیون مبارزه با تبعیض در امر آموزش دیده نشد.»^۱

در هر صورت، نخستین و اساسی‌ترین پرسشی که درباره تعیین مراجع ملی مطرح می‌شود، این است که کدام نهادهای حکومتی صلاحیت دارند مراجع ملی ایران را تعیین کنند و این صلاحیت را در چه قالب‌هایی اعمال می‌کنند. رویه جاری در ایران حاکی از این است که تاکنون فقط قوای مقننه و مجریه در تعیین مراجع ملی نقش داشته‌اند. در این نوشتار به‌منظور شناسایی نقاط ضعف و قوت رویه قوه مجریه ایران در تعیین مراجع ملی به بررسی این رویه به شیوه توصیفی-تحلیلی می‌پردازیم و در این راستا ضمن آگاهی از منشأ صلاحیت دولت برای تعیین مراجع ملی (بند ۱) و انواع تصویب‌نامه‌های تعیین‌کننده مراجع ملی (بند ۲)، موارد استناد به مبانی نادرست برای تعیین مراجع ملی را بررسی خواهیم کرد (بند ۳).

۱. صلاحیت دولت برای تعیین مراجع ملی

^۱. حسین مهرپور. «یونسکو و رسیدگی به نقض حقوق بشر در ایران»، راهبرد، ۱۳، ۲ (۱۳۸۳)، ۲۱۱.

مبنای صلاحیت دولت برای تعیین مراجع ملی برحسب این‌که قانون‌گذار در این خصوص موضع‌گیری کرده باشد یا نه، متفاوت خواهد بود. در ضمن، در بعضی موارد، دولت برای تعیین مراجع ملی، استقلال عمل دارد و قانون‌گذار نمی‌تواند در آن مداخله کند. وضعیت‌های سه‌گانه فوق را در ادامه بررسی خواهیم کرد.

۱-۱. تصریح قانون‌گذار به اختیار دولت برای تعیین/تغییر مرجع ملی

نخستین پرسشی که در این زمینه مطرح می‌شود این است که آیا قانون‌گذار می‌تواند تعیین/تغییر مرجع ملی را به نهادهای دیگر واگذار کند؛ این پرسش، جزئی از پرسش کلی‌تر امکان تفویض قانون‌گذاری قوه مقننه به نهادهای دیگر است. در ابتدا باید گفت «اصل برتری قانون اساسی موجب می‌شود اختیاراتی که به موجب قانون اساسی به ارگان‌ها و نهادها و افراد تفویض می‌گردد قابل انتقال به دیگران نباشد.»^۲ در واقع، «طبق اصل برتری قانون اساسی، هیچ‌کدام از نهادهای سیاسی حتی قوه قانون‌گذار نمی‌توانند از احکام مندرج در قانون اساسی تخلف کنند. اگر نهادهای مزبور، بدون اجازه قانون اساسی بخشی از صلاحیت‌های اساسی - یعنی مندرج در قانون اساسی - خود را به نهادهای دیگر تفویض کنند، در حقیقت، خود را در جای مقنن اساسی قرار داده و در ساختاری که توسط قانون اساسی به وجود آمده است، دخل و تصرف کرده‌اند.»^۳ البته قانون‌گذار اساسی می‌تواند بر این اصل، استثنائاتی وارد کند؛^۴ چنان‌که اصول ۱۱۰ و ۱۶۰ قانون اساسی ایران به صراحت چنین استثنائاتی را بیان کرده‌اند و همچنین گفته شده است: «رئیس جمهور مطابق اصل ۱۲۴ قانون اساسی می‌تواند انجام برخی وظایف خود را تفویض کند.»^۵

در خصوص تفویض اختیار تعیین مراجع ملی از مجلس به نهادهای دیگر، در گام اول باید گفت که مجالس ایران از جمله مجلس شورای اسلامی سه وظیفه قانون‌گذاری، تفسیر قانون و انواع نظارت را برعهده داشته‌اند^۶ و بدیهی است که تعیین مراجع ملی جزء وظیفه نخست فوق قرار می‌گیرد. از این رو، تفویض اختیار تعیین مراجع ملی توسط مجلس، ظاهراً به معنای تفویض قانون‌گذاری است؛ اما در معنای واقعی کلمه این‌گونه نیست و این اقدام در قالب تفویض اختیار وضع تصویب‌نامه است. در توضیح این موضوع باید گفت که قواعد حقوقی و به عبارتی «قانون در معنای عام» شامل قانون

۲. سیدابراهیم حسینی. «محدودیت‌های مجلس شورای اسلامی در قانون‌گذاری (موضوع اصل ۷۱ قانون اساسی)»، حکومت اسلامی، ۱۷، ۴(۱۳۹۲)، ۱۷۳.

۳. عباسعلی کدخدایی و مسلم آقایی طوق. «تبیین مفهوم اصل عدم تفویض قانون‌گذاری در پرتو اصل برتری قانون اساسی؛ نقدی بر رویه شورای نگهبان»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، ۱۴، ۳(۱۳۹۱)، ۸۳.

۴. همان، ۸۴.

۵. مصطفی منصوریان و محمدحسین محمدی. «بایسته‌های حقوقی تفویض اختیار صلاحیت‌های رییس‌جمهور به معاونان در نظام حقوق اساسی ایران با نگاهی به نظرهای شورای نگهبان»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، ۱۱، ۲(۱۴۰۱)، ۲۳.

doi: 10.22034/

۶. پگاه نوشیروان بابلی و دیگران. «چالش‌ها و حدود اختیارات مجلس شورای اسلامی از منظر تئوری سیستم‌ها»،

فصلنامه دانش حقوق عمومی، ۸، ۲(۱۳۹۸)، ۴۲. doi: 10.22034/

اساسی، قوانین عادی و تصویب‌نامه‌های دولت می‌شود^۷ و اگرچه مصوبات مجالس ایران اصولاً جزء قوانین عادی قرار می‌گیرند،^۸ اما هیچ لزومی ندارد که تفویض اختیار وضع قواعد حقوقی توسط مجلس، مستلزم اختیار وضع قانون باشد، بلکه ممکن است این تفویض جهت وضع تصویب‌نامه باشد؛ چنان‌که مجالس ایران تصویب آیین‌نامه اجرایی قوانین را به نهادهای مختلف واگذار کرده‌اند.

اهمیت تفکیک فوق، از آن جهت است که در ایران همانند بسیاری از نظام‌های دیگر، تفویض قانون‌گذاری، ممنوع است. تصریح اصول ۲۷ و ۲۸ متمم قانون اساسی مشروطیت به استقلال قوا، به‌طور تلویحی متضمن عدم امکان تفویض قانون‌گذاری بود؛^۹ لازم به توضیح است که حقوق‌دانان مختلف، قاعده عدم جواز توکیل توسط وکیل، اصل تفکیک قوا یا اصل حکومت نماینده‌سالار را به‌عنوان مبنای اصل ممنوعیت تفویض قانون‌گذاری مطرح کرده‌اند، اما به‌رغم ارتباط اصول و قواعد فوق با اصل مزبور، مبنای این اصل را باید اصل برتری قانون اساسی دانست.^{۱۰} البته به‌رغم ممنوعیت فوق، مجلس شورای ملی بارها اختیار قانون‌گذاری را به نهادهای دیگر واگذار می‌کرد،^{۱۱} هرچند در بعضی موارد این اقدام با مخالفت مواجه می‌شد.^{۱۲} در هر صورت، واگذاری تعیین مراجع ملی به دولت در دوران مشروطیت اگر در قالب تفویض قانون‌گذاری انجام می‌شد، اقدامی خلاف قانون اساسی بود. هم‌اکنون نیز اصل ۸۵ قانون اساسی، تفویض قانون‌گذاری را به‌صراحت ممنوع کرده است و فقط اصول ۵۹ و ۸۵، چند استثنای محدود را در این خصوص به‌رسمیت شناخته‌اند که تفویض اختیار تعیین مراجع ملی، جزء آن‌ها نیست. بر این اساس، تفویض اختیار تعیین مراجع ملی را باید تفویض اختیار وضع تصویب‌نامه محسوب کرد.

نکته قابل توجه دیگر این‌که تفویض اختیار تعیین مراجع ملی توسط مجلس باید با توجه به تقسیم اختیار قانون‌گذاری مجلس به دو دسته انحصاری و غیرانحصاری انجام شود؛ منظور از صلاحیت انحصاری قانون‌گذاری مجلس، مواردی همچون اصل ۶۶ متمم قانون اساسی مشروطیت و اصل ۲۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی است که قانون‌گذار اساسی از عباراتی همچون «تفصیل آن را قانون معین می‌کند» استفاده کرده است و «[در این موارد] که قانون اساسی به وضع قانون به‌صراحت تصریح کرده و مرجع وضع آن را نیز مجلس دانسته است... تنها مجلس می‌تواند مرجع وضع آن قانون یا قوانین باشد. [اما] در سایر موارد، صلاحیت غیرانحصاری است، یعنی مجلس می‌تواند در حدود مقرر

^۷ ناصر کاتوزیان. مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران (تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۸۹)، ۱۲۱-۱۲۲.

^۸ نخستین مجلس شورای ملی مشروطه، مأمور تدوین قانون اساسی نیز بود: محسن خلیلی. «مقایسه مسئله بازنگری در دو قانون اساسی مشروطیت و جمهوری اسلامی ایران»، پژوهشنامه متین، ۳، ۱(۱۳۷۹)، ۱۳۹ و ۱۴۲.

^۹ کدخدایی و آقای طوق. پیشین، ۸۵.

^{۱۰} نگاه کنید به همان، ۸۰-۸۳.

^{۱۱} حسینی، پیشین، ۱۸۱-۱۸۲.

^{۱۲} کدخدایی و آقای طوق. همانجا.

در اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی، تفویض اختیار نماید.^{۱۳} البته درباره موارد اختیار قانون‌گذاری انحصاری مجلس، میان حقوقدانان اختلاف نظر وجود دارد و نظرهای شورای نگهبان نیز در این زمینه بعضاً متعارض هستند؛^{۱۴} مهم‌ترین دلیل اختلاف نظر و تعارض فوق این است که شورای نگهبان ممنوعیت تفویض قانون‌گذاری را به موارد مصرح در قانون اساسی - که آن‌ها را ۴۸ مورد دانسته‌اند -^{۱۵} محدود نکرده است؛ چنان‌که گفته شده است: «رویه شورای نگهبان در مورد اصل ۸۵... را می‌توان به دو دسته تقسیم کرد. دسته نخست نظراتی است که در آن، شورا مصوبات مجلس را بدین خاطر مغایر اصل ۸۵ قلمداد کرده است که قانون اساسی به صراحت، تصمیم‌گیری در خصوص آن‌ها را به قانون واگذار کرده است. در دسته دوم، نظراتی قرار گرفته‌اند که در آن‌ها شورای نگهبان با پیروی از مفهوم مادی قانون، برخی امور را قانون‌گذاری تلقی کرده و تفویض تصمیم‌گیری در خصوص آن‌ها به غیر را مغایر اصل ۸۵ به‌شمار آورده است.»^{۱۶} در نقد دسته دوم فوق می‌توان گفت: «در تمامی این موارد، شورا اعطای «صلاحیت گسترده در چارچوب قانون» را با تفویض «اختیار قانون‌گذاری» یکی پنداشته است. [اما] صلاحیت‌های اعطاشده به دولت یا نهادهای دیگر، هرچقدر هم گسترده باشد، تحت عنوان صلاحیت تخییری و در حوزه مباحث حقوق اداری و نه حقوق اساسی مطرح می‌شود.»^{۱۷} درباره دسته نخست فوق نیز این ایراد شکلی وجود دارد که: «قانون اساسی در ۴۸ مورد، صلاحیت قانون‌گذار را مورد تأکید قرار داده و تصمیم‌گیری در خصوص موارد مزبور را صرفاً به قانون واگذار کرده است... شورای نگهبان در اعلام مغایرت این‌گونه موارد با قانون اساسی، به جای استناد به اصول مربوط به هر کدام - مانند اصول ۲۲، ۳۶ و ۳۷ - به اصل ۸۵ قانون اساسی استناد کرده است. این رویکرد قابل انتقاد است... [زیرا] در متن این دسته از مصوبات، اختیاری که به هیأت دولت یا به سایر نهادها واگذار شده است، اختیار تصویب قانون نیست بلکه حداکثر گفته است که نهاد مزبور می‌تواند آیین‌نامه مربوط را تصویب کند.»^{۱۸}

اکنون با توجه به این‌که قانون اساسی ایران چه در دوران مشروطیت و چه در دوران جمهوری اسلامی از تعیین مراجع ملی سخن نگفته است، نمی‌توان آن را جزء موارد صلاحیت انحصاری مجلس دانست. البته با توجه به این‌که طبق اصل ۲۴ قانون اساسی مشروطیت و اصول ۷۷ و ۱۲۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی، تصویب معاهده جزء صلاحیت‌های انحصاری مجلس است، اگر بتوان تعیین مرجع ملی را جزئی از تصویب معاهده دانست، واگذاری تعیین آن مجاز نخواهد بود. اما شواهد

^{۱۳}. پروانه تپلا. «ارزیابی الزام دولت به ابتکار قانون در اسلوب تعامل قوا در جمهوری اسلامی ایران»، پژوهش‌های حقوقی، ۱۱، (۱۳۸۶)، ۲۲۱.

^{۱۴}. مسلم آقایی طوق. «مرزشناسی امور اجرایی و تقنینی در نظریه‌های شورای نگهبان (مطالعه موردی اصل ۸۵ قانون اساسی)»، فصلنامه اطلاع‌رسانی حقوقی، ۶، (۱۳۸۸)، ۸-۹.

^{۱۵}. کدخدایی و آقایی طوق. پیشین، ۹۱.

^{۱۶}. همان، ۸۷.

^{۱۷}. همان، ۹۲.

^{۱۸}. همان، ۹۱-۹۲.

حاکمی است که نهادهای حکومتی، تعیین مرجع ملی را جزئی از تصویب معاهده نمی‌دانند، زیرا نه تنها مجلس در موارد متعدد در خصوص تعیین مرجع ملی سکوت کرده و در عوض، دولت اقدام به تعیین مرجع ملی کرده است^{۱۹} و این موضوع با مخالفت نهادهای ناظر بر مصوبات دولت مواجه نشده است، بلکه مجلس در بعضی موارد، تعیین مرجع ملی را به دولت واگذار کرده است بدون این که این موضوع مورد مخالفت شورای نگهبان قرار گیرد.^{۲۰}

در هر صورت، چه پیش از انقلاب و چه پس از آن، تعیین مرجع ملی در بعضی موارد به دولت واگذار شده است. شاید نخستین قانون از این نوع تبصره ۴۵ قانون بودجه سال ۱۳۳۹ است که عضویت دانشگاه‌های ایران را در نهادهای بین‌المللی به هیأت وزیران واگذار کرد. اما واگذاری اختیار تعیین مرجع ملی به دولت در دوران پس از انقلاب بسیار رواج یافت، به ویژه پس از تصویب آیین‌نامه چگونگی تنظیم و انعقاد توافقات بین‌المللی در سال ۱۳۷۱ که ماده ۹ آن، خواستار واگذاری تعیین تمام مراجع ملی به دولت شد.

پیش از بررسی شیوه واگذاری اختیار تعیین مراجع ملی به دولت، لازم به ذکر است قانون‌گذار ایران تاکنون از قوانین متنوع زیر برای تعیین مراجع ملی استفاده کرده است:

۱- قانون تصویب‌کننده معاهده یا پذیرش عضویت در نهاد بین‌المللی. این قوانین با پیوستن ایران به یک معاهده یا نهاد بین‌المللی، موافقت می‌کنند. در مجموع، این قوانین در موارد بسیار نادر، به طور صریح یا ضمنی مشخص‌کننده مراجع ملی ایران بوده‌اند؛ نگارندگان با بررسی ده‌ها قانون تصویب‌کننده معاهده یا پذیرش عضویت در نهاد بین‌المللی، فقط ۳ قانون پیش از انقلاب (همچون قانون اجازه مشارکت دولت ایران در مقررات کنفرانس منعقد در برتن وودز مربوط به تأسیس صندوق و بانک بین‌المللی مصوب ۱۳۲۴) و ۱۲ قانون پس از انقلاب (همچون قانون تصویب کنوانسیون حقوق افراد دارای معلولیت مصوب ۱۳۸۷) را حاوی نام مرجع ملی یافتند؛ لازم به ذکر است بعضی از این قوانین صراحتاً از اصطلاح مرجع ملی استفاده کرده‌اند، اما بعضی دیگر از این اصطلاح استفاده نکرده‌اند. در ضمن، بعضی از این قوانین مشخص کرده‌اند مرجع ملی چه تعهداتی را برعهده دارد و یا در راستای کدام مواد معاهده ایجاد شده است، اما بعضی دیگر از این قوانین یا اصلاً به این موضوع اشاره نکرده‌اند و یا مرجع ملی را مسئول اجرای (تمام) معاهده دانسته‌اند.

۲- قانون مربوط به اجرای معاهده. قوانینی را گویند که اجرای بعضی تعهدات معاهداتی، مستلزم وضع آن‌ها است.^{۲۱} تعیین مرجع ملی در قوانین مربوط به اجرای معاهده بسیار نادر است؛ نگارندگان فقط با دو قانون از این نوع مواجه شده‌اند: ۱- قانون جامع کنترل و مبارزه ملی با دخانیات مصوب ۱۳۸۵ که ستاد کشوری کنترل و مبارزه با دخانیات را به‌عنوان شورای مرجع ملی کنوانسیون چارچوب

^{۱۹}. نگاه کنید به بند ۱-۲-۱.

^{۲۰}. نگاه کنید به بند ۱-۱.

^{۲۱}. برای توضیح بیشتر نگاه کنید به بند ۲-۲.

سازمان بهداشت جهانی در مورد کنترل دخانیات ایجاد کرد. ۲- قانون ایمنی زیستی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۸ که مرجع ملی پروتکل ایمنی زیستی را تعیین کرد.

۳- قانون تعیین حق عضویت ایران در نهادهای بین‌المللی. پیش از انقلاب، بر اساس تبصره ۲۶ قانون بودجه سال ۱۳۴۶، کمیسیون بودجه مجلس، مصوبه‌هایی را گذراند که ضمن تعیین حق عضویت ایران در نهادهای بین‌المللی، از مراجع ملی ایران نیز نام می‌بردند. پس از انقلاب نیز بر اساس تبصره ۱۴ قانون متمم بودجه سال ۱۳۶۱، قوانین متعدد به تصویب مجلس رسیده‌اند که ضمن تعیین حق عضویت ایران در نهادهای بین‌المللی، از مراجع ملی ایران نیز نام برده‌اند. این قوانین نقشی اساسی در تعیین و یا حداقل شناسایی مراجع ملی دارند، زیرا معمولاً شامل فهرستی از نهادهای بین‌المللی و مراجع ملی مربوط به آن‌ها هستند؛ برای مثال، مصوبه مورخ ۱۳۴۷/۰۹/۰۶ کمیسیون بودجه مجلس شورای ملی درباره تعیین حق عضویت ایران در نهادهای بین‌المللی از ۷۵ نهاد بین‌المللی نام برده است و قانون عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در سازمان‌ها و مجامع بین‌المللی مصوب ۱۳۶۵ که تعیین‌کننده حق عضویت ایران در نهادهای بین‌المللی است از ۱۴۴ نهاد بین‌المللی نام برده است.

۴- سایر قوانین. در بعضی موارد نادر، قانونی که موضوع اصلی آن ارتباطی به مراجع ملی ندارد، به‌طور فرعی و صریح یا ضمنی تعیین‌کننده مرجع ملی ایران در یک معاهده است. به‌عنوان مثال، قانون مدیریت پسماندها مصوب ۱۳۸۳ از مرجع ملی کنوانسیون بازل درباره کنترل انتقالات برون‌مرزی مواد زاید زیان‌بخش و دفع آن‌ها نام می‌برد.

پس از توضیحات مقدماتی فوق، باید گفت قوانینی که به اختیار دولت برای تعیین مراجع ملی تصریح کرده‌اند به دو دسته تقسیم می‌شوند: ۱- تعیین مرجع ملی در قانون و اعطای اختیار تغییر آن به دولت، ۲- عدم تعیین مرجع ملی در قانون و اعطای اختیار تعیین و تغییر آن به دولت.

۱-۱-۱. تعیین مرجع ملی در قانون و اعطای اختیار تغییر آن به دولت

واگذاری اختیار تغییر مرجع ملی تعیین‌شده در قانون به دولت، می‌تواند در هر یک از انواع قوانین حاوی نام مرجع ملی صورت گیرد. البته بررسی اکثر قریب به اتفاق قوانین پیش از انقلاب در زمینه تعیین حق عضویت ایران در نهادهای بین‌المللی و همچنین قوانین مربوط به اجرای معاهده که نگارندگان با آن‌ها مواجه شده‌اند، حاکی از این است که هیچ‌یک از این قوانین به اختیار دولت برای تغییر مرجع ملی اشاره نکرده‌اند. قوانین تصویب‌کننده معاهدات نیز فقط در موارد بسیار نادر به این موضوع اشاره کرده‌اند. همان‌گونه که پیش‌تر اشاره شد نگارندگان با بررسی ده‌ها قانون تصویب‌کننده معاهده، فقط ۳ قانون پیش از انقلاب و ۱۲ قانون پس از انقلاب را حاوی نام مرجع ملی یافتند؛ از میان این قوانین فقط یک مورد یعنی قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون بین‌المللی کنترل و مدیریت آب توازن و رسوبات کشتی‌ها مصوب ۱۳۸۹، اختیار تغییر مرجع ملی را به دولت داده است.

اما برخلاف موارد فوق، قوانینی که بر اساس تبصره ۱۴ قانون متمم بودجه سال ۱۳۶۱، با عنوان «قانون عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در سازمان‌ها و مجامع بین‌المللی» در سال‌های ۱۳۶۵،

۱۳۷۰، ۱۳۸۰ و ۱۳۸۱ به تصویب رسیده‌اند (از این پس، با عنوان «قانون ۱۳۶۵»، «قانون ۱۳۷۰»، «قانون ۱۳۸۰» و «قانون ۱۳۸۱» نامیده می‌شوند) و به ترتیب از ۱۴۴، ۸۸، ۱۶ و ۵۶ نهاد بین‌المللی نام برده‌اند، اختیار تغییر تمام مراجع ملی مذکور در خود را به دولت داده‌اند؛ البته با این توضیح که: ۱- قانون ۱۳۶۵ در این خصوص ساکت است، اما تبصره ۵ قانون ۱۳۷۰ اختیار تغییر مراجع ملی مذکور در دو قانون مزبور را به دولت می‌دهد. ۲- قانون ۱۳۸۰ در این خصوص ساکت است، اما با توجه به این که فهرست مندرج در این قانون، به فهرست مندرج در قانون ۱۳۷۰ افزوده شد، اختیار مذکور در تبصره ۵ قانون ۱۳۷۰ شامل این قانون نیز می‌شود. ۳- قانون ۱۳۸۱ به اختیار دولت برای تغییر مراجع ملی مذکور در این قانون تصریح کرده است.

با توجه به توضیحات فوق مشخص می‌شود که تبصره ۵ قانون ۱۳۷۰، به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم، مستند اختیار دولت برای تغییر مراجع ملی ایران در ۲۴۸ نهاد بین‌المللی (۱۴۴ نهاد قانون ۱۳۶۵، ۸۸ نهاد قانون ۱۳۷۰ و ۱۶ نهاد قانون ۱۳۸۰) است و از این رو، تغییر مراجع ملی توسط دولت در بسیاری از موارد به این تبصره مستند شده است. لازم به ذکر است در مواردی که یک نهاد بین‌المللی جدید جایگزین یک نهاد بین‌المللی موجود می‌شود، مراجع ملی در نهاد موجود خود به‌عنوان مراجع ملی در نهاد جدید شناخته می‌شوند. بنا بر این، اگر دولت ایران به‌موجب ضوابطی همچون تبصره ۵ قانون ۱۳۷۰، اختیار تغییر مرجع ملی یک نهاد بین‌المللی را داشته باشد و بعداً نهاد بین‌المللی دیگر جایگزین آن نهاد شود، دولت اختیار تغییر مرجع ملی نهاد جدید را خواهد داشت. به‌عنوان مثال، ایران به‌موجب قانون اجازه الحاق دولت ایران به اتحادیه عمومی بین‌المللی معروف به پاریس برای حمایت مالکیت صنعتی و تجارتي و کشاورزی مصوب ۱۳۳۷، عضو اتحادیه بین‌المللی پاریس شد و قانون ۱۳۶۵، سازمان ثبت اسناد و املاک را به‌عنوان مرجع ملی نهاد مزبور تعیین کرد. اما با توجه به این که طبق ماده ۴ کنوانسیون تأسیس سازمان جهانی مالکیت معنوی، سازمان مزبور وظایف اداری اتحادیه پاریس را برعهده گرفت، زمانی که دولت تصمیم گرفت مرجع ملی سازمان جهانی مالکیت معنوی را تغییر دهد، در تصویب‌نامه شماره ۷۰۷۴/ت/۲۸۵۳۲-هـ مورخ ۱۳۸۲/۰۲/۱۶ به تبصره ۵ قانون ۱۳۷۰ استناد کرد.

۱-۲. عدم تعیین مرجع ملی در قانون و اعطای اختیار تعیین و تغییر آن به دولت

عدم تعیین مرجع ملی در قانون و اعطای اختیار تعیین و تغییر آن به دولت اصولاً فقط در قوانین تصویب‌کننده معاهدات یا پذیرش عضویت در نهادهای بین‌المللی، موضوعیت دارد و بر این اساس، می‌توان ملاحظه کرد اکثر قوانین پذیرش عضویت در نهادهای بین‌المللی (همچون قانون عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در اتحادیه بین‌المللی مخابرات هوانوردی مصوب ۱۳۹۱)^{۲۲} و مواردی

^{۲۲} برای ملاحظه موارد مشابه، نگاه کنید به: ۱- قانون عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در گروه هشت کشور در حال توسعه (گروه دی - ۸) مصوب ۱۳۹۱. ۲- قانون عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در بانک سرمایه‌گذاری زیرساخت آسیا مصوب ۱۳۹۵. ۳- قانون عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در مؤسسه بین‌المللی تحلیل سامانه‌های کاربردی مصوب ۱۳۹۹.

نادر از قوانین تصویب‌کننده معاهدات (همچون قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به تشریفات (پروتکل) ریشه‌کنی تجارت غیرقانونی محصولات دخانی مصوب ۱۳۹۴)^{۳۳} - به‌ویژه پس از تصویب آیین‌نامه چگونگی تنظیم و انعقاد توافق‌های بین‌المللی - ضمن نام نبردن از مرجع ملی، به اختیار دولت برای تعیین و تغییر مرجع ملی تصریح کرده‌اند.

۱-۲. سکوت قانون‌گذار درباره اختیار دولت برای تعیین/تغییر مرجع ملی

برخلاف موارد فوق، در بعضی موارد، قانون‌گذار درباره اختیار دولت برای تعیین/تغییر مرجع ملی ساکت است. در چنین مواردی این پرسش مطرح می‌شود که آیا دولت اختیار تعیین/تغییر مرجع ملی را دارد یا نه. در پاسخ باید گفت که این وضعیت به دو دسته کاملاً متفاوت تقسیم می‌شود: ۱- قوانین فاقد نام مرجع ملی و ساکت درباره اختیار دولت برای تعیین آن، ۲- قوانین حاوی نام مرجع ملی و ساکت درباره اختیار دولت برای تغییر آن.

۱-۲-۱. قوانین فاقد نام مرجع ملی و ساکت درباره اختیار دولت برای تعیین آن

همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد، قوانین تصویب‌کننده معاهدات، در موارد بسیار نادر از مراجع ملی ایران نام برده‌اند؛ از این رو، با توجه به این‌که تصویب معاهده، آخرین اقدام مجلس در پیوستن ایران به آن معاهده است و اجرای تمام یا بخشی از تعهدات معاهده منوط به تعیین مرجع ملی است، سکوت مجلس را در این زمینه باید به‌طور ضمنی حاکی از اختیار دولت برای تعیین مرجع ملی محسوب کرد. علاوه بر این، در زمان معاصر می‌توان همانند توضیحات دیوان عدالت اداری در دادنامه ۱۳۷۱-۱۳۷۲ مورخ ۱۳۸۶/۱۱/۲۱ در رد شکایت از مصوبه دولت در زمینه تعیین وزارت دادگستری به‌عنوان مرجع ملی سازمان جهانی مالکیت معنوی، استدلال کرد که چون رئیس‌جمهور و هیأت وزیران نقش اصلی را در انعقاد معاهدات بین‌المللی دارند و رئیس‌جمهور نماینده کشور در روابط بین‌المللی است، از این رو، رئیس‌جمهور و هیأت وزیران، حق دارند در تمام مواردی که قانون‌گذار، مرجع ملی را تعیین نکرده است، اقدام به تعیین مرجع ملی کنند. اما استدلال بهتر در این زمینه استناد به اصل ۱۳۸ قانون اساسی یا استناد به اختیار دولت برای فراهم کردن مقدمات پیوستن به معاهده است.

۱-۲-۱-۱. استناد به اصل ۱۳۸ قانون اساسی

اصل ۱۳۸ قانون اساسی حاوی عام‌ترین جنبه‌های صلاحیتی قوه مجریه است که یکی از آن‌ها، اختیار هیأت وزیران برای وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه جهت «تأمین اجرای قوانین» است. از این رو، با توجه به این‌که معاهدات در قالب قانون به تصویب مجلس می‌رسند، می‌توان وضع آیین‌نامه توسط هیأت وزیران جهت اجرای قانون تصویب‌کننده معاهده را به اصل ۱۳۸ مستند کرد. در ضمن، با توجه به این‌که تعیین مرجع ملی یک معاهده، در راستای اجرای قانون تصویب‌کننده معاهده است، تصویب‌نامه‌های مرتبط با تعیین مرجع ملی را می‌توان به اصل ۱۳۸ مستند کرد. در عمل نیز بسیاری از

^{۳۳} تبصره ۱ ذیل ماده واحده قانون مزبور بیان می‌کند: «تعیین و تغییر دستگاه اجرایی طرف عضویت و مقام صلاحیتدار موضوع پروتکل برعهده دولت است.»

این تصویبنامه‌ها این‌گونه هستند؛ برای مثال، تصویبنامه شماره ۱۰۴۸۶/ت/۳۱۶۴۷-هـ مورخ ۱۳۸۴/۰۲/۲۶ بیان کرد: «هیأت وزیران... به استناد اصل یکصدوسی‌وهشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تصویب نمود: سازمان حفاظت محیط زیست به‌عنوان مرجع ملی کنوانسیون تغییر آب و هوا تعیین می‌شود.» برای ملاحظه موارد مشابه نگاه کنید به تصویبنامه‌های ۱۱۰۷۸۳/ت/۳۷۶۷۴-هـ مورخ ۱۳۸۶/۰۷/۱۰ و ۱۴۵۰۷۱/ت/۴۲۸۱۷-هـ مورخ ۱۳۸۸/۰۷/۲۰.

لازم به ذکر است بعضی مصوبات دولت در ارتباط با مراجع ملی، علاوه بر استناد به اصل ۱۳۸ قانون اساسی، به لزوم تضمین اجرای معاهده نیز استناد کرده‌اند که در واقع، تبیین همان اختیار مذکور در اصل ۱۳۸ است. برای مثال، تصویبنامه شماره ۵۵۹۰۵/ت/۳۵۶۲۰-هـ مورخ ۱۳۹۱/۰۳/۲۳ بیان می‌کند: «هیأت وزیران... به استناد اصل یکصدوسی‌وهشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و به‌منظور اجرای تعهدات ناشی از قانون الحاق ایران به کنوانسیون بین‌المللی آمادگی، مقابله و همکاری در برابر آلودگی نفتی - مصوب ۱۳۷۶- «سامانه ملی آمادگی، مقابله و همکاری در برابر آلودگی نفتی در دریا و رودخانه‌های قابل کشتیرانی» را به شرح زیر تصویب نمود...»

۱-۲-۱. استناد به اختیار دولت برای فراهم کردن مقدمات پیوستن به معاهده

همان‌طور که بعداً ملاحظه خواهد شد، عضویت ایران در یک معاهده، به معنای ورود «کشور» و نه صرفاً «دولت (قوه مجریه)» به رابطه معاهداتی است.^{۲۴} با وجود این، اصل ۱۲۵ قانون اساسی که مرحله پایانی اعلام رضایت ایران به یک معاهده را امضای (سند تصویب) معاهده توسط رئیس جمهور دانسته است، مستلزم این نکته است که قانون تصویب‌کننده معاهده که اصولاً اجازه عضویت در معاهده را به «دولت» می‌دهد، در واقع، به «قوه مجریه (و در رأس آن، رئیس‌جمهور)» اجازه انجام مقدمات التزام ایران را به معاهده می‌دهد. از این رو، اگر قانون‌گذار، مرجع ملی یک معاهده را تعیین نکند و درباره اختیار دولت برای تعیین آن نیز سکوت کند، دولت اختیار دارد مرجع ملی را تعیین کند، زیرا یکی از مقدمات التزام به معاهده، تعیین مرجع ملی برای آن معاهده است. از این رو، به نظر می‌رسد در مواردی که هیأت وزیران بدون استناد به مبنایی مشخص، اقدام به تعیین مرجع ملی کرده است، در واقع با اتکا به استدلال فوق بوده است؛ برای مثال، تصویبنامه شماره ۴۴۱۳۶/۲۵۸۸۴۰ مورخ ۱۳۸۸/۱۲/۲۴ بیان کرد: «هیأت وزیران... بنا به پیشنهاد... وزارت دادگستری موافقت نمود: ۱- وزارت دادگستری به‌عنوان نماینده دولت جمهوری اسلامی ایران، مرجع و نهاد ملی در کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد تعیین می‌شود. ۲- معاون اول رئیس‌جمهور به‌عنوان مقام هماهنگ‌کننده سازمان‌ها و نهادهای مرتبط تعیین می‌شود.»

در اینجا لازم به ذکر است دو مبنای مطرح‌شده درباره اختیار دولت برای تعیین مراجع ملی در موارد سکوت مجلس، در واقع، دو روی یک سکه هستند و از این رو، ملاحظه می‌شود تصویبنامه‌های هیأت وزیران درباره یک مرجع ملی گاهاً با استناد به اصل ۱۳۸ و گاهاً بدون استناد به هیچ مبنایی به تصویب رسیده‌اند. برای مثال، همان‌طور که ملاحظه شد تصویبنامه شماره ۴۴۱۳۶/۲۵۸۸۴۰ بدون

^{۲۴} نگاه کنید به بند ۳-۳.

استناد به هیچ مبنای قانونی، وزارت دادگستری را به عنوان مرجع ملی کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد معرفی کرد، اما تصویبنامه شماره ۱۹۰۸۴۹/ت۴۷۹۱۸هـ مورخ ۱۳۹۲/۱۲/۲۶ در تکمیل مصوبه فوق بیان کرد: «هیأت وزیران... به استناد اصل یکصدوسی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و برای اجرای تصویبنامه شماره ۴۴۱۳۶/۲۵۸۸۴۰ مورخ ۱۳۸۸/۱۲/۲۴ آیین‌نامه مرجع ملی و نهاد هماهنگی کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد را به شرح زیر تصویب کرد.»

۱-۲-۲. قوانین حاوی نام مرجع ملی و ساکت درباره اختیار دولت برای تغییر آن

با توجه به اولویت مصوبات مجلس بر مصوبات دولت (هم‌اکنون مطابق اصل ۱۳۸ قانون اساسی)، بدیهی است در صورتی که قانون‌گذار، مرجع ملی یک معاهده را تعیین کند و به اختیار دولت برای تغییر آن تصریح نکند، دولت حق تغییر آن را ندارد. در بعضی قوانین نادر چه پیش از انقلاب و چه پس از آن، وضعیت فوق روی داده است. از ۱۵ قانون تصویب‌کننده معاهده (۳ قانون پیش از انقلاب ۱۳۵۷ و ۱۲ قانون پس از انقلاب) که حاوی نام مرجع ملی هستند و پیش‌تر به آن‌ها اشاره شد، فقط قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون بین‌المللی کنترل و مدیریت آب توازن و رسوبات کشتی‌ها مصوب ۱۳۸۹ ضمن تعیین مرجع ملی، اختیار تغییر آن را به دولت داده است و سایر قوانین مزبور ضمن تعیین مرجع ملی، درباره اختیار دولت برای تغییر آن سکوت کرده‌اند؛ برای مثال، ماده واحده قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به معاهده بین‌المللی ذخایر ژنتیکی گیاهی برای غذا و کشاورزی مصوب ۱۳۸۴، بیان می‌کند: «به دولت جمهوری اسلامی ایران اجازه داده می‌شود به معاهده ذخایر ژنتیکی گیاهی برای غذا و کشاورزی... ملحق شود و اسناد مربوط را مبادله نماید. وزارت جهاد کشاورزی به عنوان مرجع ملی این معاهده تعیین می‌شود.» از جمله مهم‌ترین قوانین دیگر از این نوع، قانون ۱۳۶۵ است که مراجع ملی ایران را در ۱۴۴ نهاد بین‌المللی تعیین کرده است بدون این‌که اختیار تغییر آن‌ها را به دولت بدهد؛ البته همان‌طور که پیش‌تر ملاحظه شد، طبق تبصره ۵ قانون ۱۳۷۰، اختیار تغییر مراجع ملی مندرج در قانون ۱۳۶۵ به دولت واگذار شد.^{۲۵} اکنون که با انواع موضع‌گیری قانون‌گذار درباره اختیار دولت برای تعیین مراجع ملی آشنا شدیم، لازم است به بررسی مواردی پردازیم که دولت در تعیین مراجع ملی استقلال عمل دارد.

۱-۳-۳. استقلال عمل دولت برای تعیین/تغییر مرجع ملی

در نظام حقوقی ایران در دو مورد زیر، صلاحیت دولت برای تعیین مراجع ملی مبتنی بر اراده قانون‌گذار نیست: ۱- تصویب معاهده توسط دولت، ۲- تعیین مرجع ملی در متن معاهده.

۱-۳-۱. تصویب معاهده توسط دولت

چه پیش از انقلاب و چه پس از آن، اصولاً معاهدات باید به تصویب قوه مقننه می‌رسیدند؛ مهم‌ترین ضوابط حقوقی در این خصوص، اصل ۲۴ قانون اساسی مشروطیت و اصول ۷۷ و ۱۲۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی است. با وجود این، هم در دوران پیش از انقلاب و هم پس از آن، امکان انعقاد

^{۲۵}. نگاه کنید به بند ۱-۱-۱.

بعضی معاهدات بدون تصویب قوه مقننه وجود داشته است. در دوران پیش از انقلاب، نه تنها اصل ۲۴ قانون اساسی مشروطیت، «عهدنامه‌هایی که استتار آن‌ها صلاح دولت و ملت» بود را از تصویب مجلس مستثنا کرده بود، بلکه عملاً تصویب بعضی معاهدات به قوه مجریه واگذار می‌شد.^{۲۶} در دوران پس از انقلاب نیز به‌رغم تصریح اصول ۷۷ و ۱۲۵ قانون اساسی به لزوم تصویب معاهدات، شورای نگهبان طی نظرهای تفسیری شماره ۳۹۰۳ مورخ ۱۳۶۰/۰۸/۰۷، شماره ۹۹۹۳ مورخ ۱۳۶۲/۰۹/۰۸ و شماره ۲۰۰۹ مورخ ۱۳۶۳/۰۸/۱۶، استثناهایی را در این خصوص پذیرفته است.^{۲۷} در عمل نیز عضویت ایران در تعدادی از معاهدات و نهادهای بین‌المللی، متکی به تصویب قوه مقننه نبوده است؛ چنان‌که به‌عنوان مثال، فهرست دوم قانون ۱۳۶۵ شامل نام ۸۲ نهاد و سازمان بین‌المللی همچون برنامه محیط زیست ملل متحد، کمیته بین‌المللی صلیب سرخ و صندوق ملل متحد برای کودکان است که ایران پیش از انقلاب بدون تصویب قوه مقننه به عضویت آن‌ها در آمده است.^{۲۸} بدیهی است که تعیین مراجع ملی ایران در این معاهدات و نهادهای بین‌المللی فقط توسط دولت انجام شده است.

۱-۳-۲. تعیین مرجع ملی در متن معاهده

بررسی ده‌ها معاهده دوجانبه و چندجانبه بسته (محدود) ایران چه پیش از انقلاب و چه پس از آن، حاکی از این است که این معاهدات اصولاً به‌طور صریح یا ضمنی از مراجع ملی کشورها نام می‌برند و بدیهی است که در این موارد، مجلس نقشی در تعیین مراجع ملی نخواهد داشت؛ زیرا مجلس حق تغییر در متن معاهده که حاصل توافق دو یا چند کشور است، ندارد.^{۲۹}

از جمله معاهدات دوجانبه ایران که از مراجع ملی نام برده‌اند می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- ۱- موافقتنامه راجع به ایجاد روابط پستی مستقیم بین ایران و افغانستان منعقدشده در ۱۳۱۷؛ ماده ۵ این موافقتنامه بیان کرد: «ادارات پست طرفین متعاهدین صورت دفاتری را که برای آن‌ها ممکن است کیسه (خریطه) سر به مهر ارسال نمود تهیه و به یکدیگر ابلاغ خواهند کرد.»
- ۲- موافقتنامه حمل و نقل بین‌المللی از طریق جاده بین ایران و سوریه منعقدشده در ۱۳۶۳؛ ماده ۱۸ این موافقتنامه بیان می‌کند: «طرفین متعاهد، مقامات صلاحیتدار تعیین شده برای اجرای این موافقتنامه را به شرح زیر به یکدیگر اعلام نمودند: الف- در مورد دولت جمهوری اسلامی ایران و وزارت راه و ترابری. ب- در مورد دولت جمهوری عربی سوریه وزارت حمل و نقل.»

^{۲۶}. سیدحسین عنایت. «تنظیم معاهدات بین‌المللی در حقوق کنونی ایران و مطالعه تطبیقی آن با فقه اسلامی و حقوق بین‌الملل معاصر»، مجله حقوقی، ۶، ۲ (۱۳۶۵)، ۱۲۴.

^{۲۷}. محمد فتحی و کاظم کوهی اصفهانی. *قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به همراه نظرات تفسیری شورای نگهبان* (تهران: انتشارات پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۷)، ۱۲۵، ۱۲۷-۱۲۸.

^{۲۸}. لازم به ذکر است که بعضی از موارد مذکور در فهرست فوق درست نیست. برای مثال، ردیف ۵۱ فهرست فوق از سازمان بهداشت جهانی نام برده است؛ این در حالی است که ایران به‌موجب قانون اجازه الحاق دولت ایران به سازمان بهداشت جهانی مصوب ۱۳۲۷ به این سازمان پیوست.

^{۲۹}. محمدرضا ضیائی بیگدلی. *حقوق معاهدات بین‌المللی* (تهران: انتشارات گنج دانش، ۱۳۹۵)، ۳۸-۳۹.

۳- معاهده بین ایران و اندونزی در زمینه استرداد مجرمین منعقدشده در ۱۳۹۶؛ بند ۲ ماده ۵ این معاهده بیان می‌کند: «مراجع مرکزی موضوع بند ۱ این ماده، وزارت دادگستری برای جمهوری اسلامی ایران و وزارت قانون و حقوق بشر برای جمهوری اندونزی خواهند بود.»

از جمله معاهدات چندجانبه بسته ایران که از مراجع ملی نام برده‌اند (البته با تذکر این نکته که معاهدات چندجانبه بسته ایران، انگشت‌شمار هستند) می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱- پروتکل استقرار منطقه تجارت آزاد همکاری عمران منطقه‌ای بین ایران، پاکستان و ترکیه منعقدشده در ۱۳۵۵؛ بند ۳ این پروتکل بیان کرد: «وزیران تجارت و بازرگانی دول عضو لاقلاً سالی یک بار برای بررسی گزارش و توصیه‌های کمیته مخصوص تشکیل جلسه خواهند داد و در خصوص تدابیر مقتضی برای حصول اطمینان از اجرای مفاد این پروتکل تصمیم خواهند گرفت.»

۲- موافقتنامه بین دولت‌های ساحلی دریای خزر در زمینه حمل‌ونقل منعقدشده در ۱۳۹۷؛ بند ۱ ماده ۴ این موافقتنامه بیان می‌کند: «طرف‌های متعاقد در چهارچوب نشست‌های منظم وزرای حمل‌ونقل دولت‌های ساحلی خزر که به صورت نوبتی معمولاً به ترتیب الفبای انگلیسی در قلمرو دولت‌های طرف‌های متعاقد در ظرف زمانی توافق‌شده از طریق مجاری دیپلماتیک برگزار می‌شود، مسائل مربوط به اجرای این موافقتنامه را بررسی خواهند کرد.»

در پایان، لازم به ذکر است که تعیین مرجع ملی در متن معاهده، مانع از آن نیست که مجلس در زمان بررسی لایحه تصویب‌کننده معاهده یا پذیرش عضویت در نهاد بین‌المللی، مخالفت خود را با دستگاه تعیین‌شده به‌عنوان مرجع ملی اعلام کند. در صورت ابراز چنین مخالفتی، دولت به ناچار باید با طرف/طرف‌های معاهده جهت اصلاح مورد نظر مجلس وارد مذاکره شود؛ لازم به ذکر است اختیار مجلس برای اعمال شرط بر معاهده، در خصوص معاهدات چندجانبه بسته، غیرمنطقی و در خصوص معاهدات دوجانبه، غیرمجاز است، زیرا متن معاهدات دوجانبه و چندجانبه بسته - برخلاف معاهدات چندجانبه باز- باید به پذیرش تمام مذاکره‌کنندگان برسد؛ چنان‌که گفته شده است: «طبق ماده ۹ عهدنامه‌های حقوق معاهدات، پذیرش متن معاهده با رضایت کلیه طرف‌هایی که در تهیه و تنظیم آن شرکت داشته‌اند، صورت می‌گیرد. اما اگر مذاکره و فرآیند تهیه و تنظیم معاهده در یک کنفرانس یا مجمع بین‌المللی یا رکنی از یک سازمان بین‌المللی صورت گرفته باشد، پذیرش معاهده باید با رأی اکثریت دو سوم اعضای حاضر و رأی‌دهنده انجام شود، مگر آن‌که آن‌ها با همان اکثریت، تصمیم به اجرای قاعده دیگری گیرند.»^{۳۰}

اکنون که با منشأ صلاحیت دولت برای تعیین مراجع ملی آشنا شدیم، لازم است به بررسی قالب‌های اعمال این صلاحیت بپردازیم.

۲. انواع تصویب‌نامه‌های تعیین‌کننده مراجع ملی

بدیهی است که معیار تعیین مرجع ملی، هماهنگی وظایف معاهداتی مرجع ملی با وظایف و اختیارات پیش‌بینی‌شده برای دستگاه‌های داخلی در قوانین و مقررات داخلی است؛ چنان‌که ماده ۱۴ دستورالعمل

تنظیم شکلی توافق‌های حقوقی بین‌المللی مصوب ۱۳۹۰ در خصوص معاهدات دوجانبه بیان می‌کند: «اجرای مفاد توافق حقوقی تشریفاتی بر عهده دستگاه دولتی است که حسب موضوع، در آن امر، وظیفه و مسئولیت قانونی دارد... در مواردی که موضوع توافق حقوقی تشریفاتی در حیطه وظایف و مسئولیت‌های قانونی چند دستگاه دولتی باشد، هر یک از دستگاه‌های یادشده، مسئول اجرای بخش مربوط به خود می‌باشد.» ماده ۲۱ این دستورالعمل نیز در خصوص معاهدات چندجانبه بیان می‌کند: «دستگاه دولتی ذی‌ربط موظف به فراهم ساختن زمینه‌های قانونی برای اجرای تعهدات بین‌المللی موضوع توافق بین‌المللی چندجانبه می‌باشد.» البته دولت در راستای ضوابط فوق، از تصویب‌نامه‌های متنوع زیر برای تعیین مراجع ملی استفاده کرده است: ۱- تصویب‌نامه تعیین‌کننده مرجع ملی و ساختار آن، ۲- تصویب‌نامه مربوط به اجرای معاهده، ۳- تصویب‌نامه تعیین حق عضویت ایران در نهادهای بین‌المللی، ۴- سایر تصویب‌نامه‌ها.

۲-۱. تصویب‌نامه تعیین‌کننده مرجع ملی و ساختار آن

بعضی تصویب‌نامه‌های مربوط به مراجع ملی، صرفاً از مرجع ملی نام برده‌اند و یا کلیات ساختار آن را تعیین کرده‌اند. برای مثال، تصویب‌نامه شماره ۱۰۴۸۶/ت/۳۱۶۴۷-هـ مورخ ۱۳۸۴/۰۲/۲۶ بیان کرد: «هیأت وزیران... تصویب نمود: ۱- سازمان حفاظت محیط زیست به‌عنوان مرجع ملی کنوانسیون تغییر آب و هوا تعیین می‌شود و دبیرخانه آن نیز در سازمان یادشده استقرار خواهد یافت. ۲- شورای هماهنگی کنوانسیون تغییر آب و هوا با مسئولیت سازمان حفاظت محیط زیست و عضویت وزارتخانه‌های نفت، نیرو، صنایع و معادن، جهاد کشاورزی، امور خارجه، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و سازمان هواشناسی و حسب مورد سایر دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط تشکیل می‌شود.» برای ملاحظه موارد مشابه نگاه کنید به تصویب‌نامه‌های ۴۴۱۳۶/۲۵۸۸۴۰، مورخ ۱۳۸۸/۱۲/۲۴، ۱۳۸۸/۱۲/۲۴، ۳۵۹۰۴-هـ مورخ ۱۳۸۶/۰۲/۱۷، ۱۳۸۶/۰۲/۱۷، ۲۰۵۸۴۷/ت/۴۳۸۵۵-هـ مورخ ۱۳۸۸/۱۰/۲۰، ۴۴۱۳۶/۲۵۸۸۴۰، مورخ ۱۳۸۸/۱۲/۲۴، ۱۳۸۸/۱۲/۲۴، ۴۰۹۴/ت/۵۱۶۸۳-هـ مورخ ۱۳۹۴/۰۱/۲۰ و ۱۳۹۷/۰۸/۲۰ مورخ ۱۳۹۷/۰۸/۲۰.

۲-۲. تصویب‌نامه مربوط به اجرای معاهده

آن‌طور که گفته شده است، جذب معاهدات بین‌المللی در نظام‌های داخلی تحت تأثیر دو رویکرد یگانگی و دوگانگی است و وجه تمایز اصلی آن‌ها این است که «پس از تصویب معاهده از سوی مراجع ذی‌صلاح داخلی و لازم‌الاجرا شدن آن... در کشورهای تابع نظریه یگانگی... نیازی به قانون‌گذاری در این زمینه نیست، اما در کشورهای تابع دوگانگی، پس از تصویب معاهده و لازم‌الاجرا شدن آن... قانون‌گذاری نهاد تقنینی در خصوص معاهده مربوطه، پیش‌نیاز اجرای آن... است.»^{۳۱} در ایران شاید بتوان پذیرفت که تا پیش از تصویب قانون مدنی و با استناد به اصل ۲۴ قانون اساسی

^{۳۱} علی ایزدی. «نگاهی تطبیقی به اجرای حقوق بین‌الملل در محاکم ملی»، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، ۵۵،

مشروطیت، نظر قانون‌گذارِ قانون اساسی بر دوگانگی بود،^{۳۲} اما «قرائت ماده ۹ قانون مدنی نشان از آن دارد که قانون‌گذار ایرانی معتقد به یگانگی حقوق بین‌الملل و حقوق داخلی است و بر اجرای تعهدات بین‌المللی مبتنی بر شیوه خوداجرایی یا انتقال، نظر دارد.»^{۳۳}

با وجود این، در تمام نظام‌های حقوقی اعم از این‌که تابع نظریه یگانگی یا دوگانگی باشند، ممکن است اجرای بعضی تعهدات معاهداتی، مستلزم وضع قوانین و مقررات تکمیلی باشد، چراکه بعضاً اجرای تعهدات معاهداتی به اقدام بعدی کشورها یا به انعقاد توافقنامه‌های بعدی موکول می‌شوند؛ چنان‌که درباره کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با جرایم سازمان‌یافته فراملی گفته شده است: «در زمینه قاچاق مهاجر، دو دسته تمهیدات مطرح می‌شود: تمهیداتی در سطح ملی که هر یک از دولت‌های متعاقد عضو کنوانسیون و پروتکل، ملزم هستند... با وضع مقررات خاص و دیگر اقدامات لازم به مرحله اجرا درآورند؛ و دیگر اقدامات در سطح بین‌المللی که دولت‌های متعاقد ملزم به همکاری با یکدیگر در سطح بین‌المللی می‌شوند.»^{۳۴} علاوه بر این، بعضی معاهدات به‌طور صریح یا ضمنی، خواستار وضع و یا اصلاح قوانین و مقررات داخلی در راستای اجرای معاهده می‌شوند؛ چنان‌که درباره بند ۲ ماده ۲ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی گفته شده است: «دولت را مکلف به قانون‌گذاری یا اتخاذ سایر تدابیری می‌نماید که ممکن است برای تنفیذ حقوق مندرج در این میثاق ضروری باشند. بنا بر این، دولت‌ها باید قوانین خود را جهت تطبیق با تعهدات خود به‌موجب میثاق، تغییر دهند.»^{۳۵}

با توجه به توضیحات فوق، می‌توان مشاهده کرد بعضی قوانین و مقررات ایران در راستای اجرای بعضی معاهدات به تصویب رسیده‌اند و این قوانین و مقررات در بعضی موارد تعیین‌کننده مراجع ملی هستند. البته لازم به ذکر است که مقررات مربوط به اجرای یک معاهده، در واقع، آیین‌نامه اجرایی قانون تصویب‌کننده معاهده یا آیین‌نامه اجرایی قانون مربوط به اجرای معاهده است. از این رو، گفته شده است: «بر اساس اصل ۱۳۸ قانون اساسی، هیأت وزیران وظیفه تدوین آیین‌نامه اجرایی قوانین را برعهده دارد [و] در این چارچوب و به استناد این اصل از قانون اساسی، هیأت وزیران تاکنون آیین‌نامه اجرایی تعدادی از معاهدات بین‌المللی را به تصویب رسانده... است.»^{۳۶}

^{۳۲} حمید هاشمی. «اجرای تعهدات بین‌المللی در نظام قضایی ایران: محدودیت‌ها و ظرفیت‌ها»، مجله پژوهش‌های حقوقی، ۱۵، (۱۳۸۸)، ۲۳۳.

^{۳۳} همان، ۲۳۲.

^{۳۴} سیدفضل‌الله موسوی و فرشته مسلمی بیدهندی. «مهاجرت غیرقانونی از طریق دریا در پرتو حقوق بین‌الملل»، فصلنامه حقوق، ۴۳، ۴ (۱۳۹۲)، ۱۹۱. doi: 10.22059/

^{۳۵} سیدقاسم زمانی و همکاران، مترجم. میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی؛ دعاوی، آموزه‌ها، تفاسیر (جلد یکم، تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی، ۱۳۹۵)، ۱۸.

^{۳۶} سیدعباس پورهایشمی و مجتبی سبحانی‌نیا. «جایگاه معاهده در نظام حقوقی ایران با نگاهی به نحوه اجرای معاهدات زیست‌محیطی در ایران»، علوم و تکنولوژی محیط زیست، ۲۲، ۹ (۱۳۹۹)، ۲۷۵. doi: 10.22034/

در هر صورت، تصویب‌نامه‌های مربوط به اجرای معاهده ممکن است در تعیین یا تغییر مراجع ملی نقش داشته باشند. البته بدیهی است که اگر قانون‌گذار، مرجع ملی را تعیین کند و به اختیار دولت برای تغییر آن تصریح نکند، دولت نمی‌تواند در آیین‌نامه اجرایی قانون مزبور، مرجع ملی را تغییر دهد؛^{۳۷} چنان‌که به‌عنوان مثال، ماده ۱۱ قانون ایمنی زیستی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۸ که مربوط به اجرای پروتکل کارتاها است، وزارت جهاد کشاورزی را به‌عنوان مرجع ملی مذکور در ماده ۱۹ پروتکل مزبور تعیین کرد و به اختیار دولت برای تغییر آن اشاره نکرد.

نکته قابل توجه دیگر این‌که تصویب‌نامه‌های مربوط به اجرای معاهده، اصولاً علاوه بر نام بردن از مرجع ملی و تعیین ساختار آن و یا فارغ از این موضوع، به تبیین وظایف و شیوه کار مرجع ملی پرداخته‌اند. برای مثال، آیین‌نامه مرجع ملی کنوانسیون حقوق کودک در جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۱ در ۱۳ ماده مفصل تدوین شده است؛ محتوای بعضی از مواد این آیین‌نامه از این قرار است: ماده ۱، به تعریف اصطلاحات پرداخته است. ماده ۲، وظایف مرجع ملی را در ۱۱ بند بیان کرده است. ماده ۴، شورای هماهنگی مرجع ملی را ایجاد و اعضای آن را تعیین کرده است. ماده ۶، وظایف شورای هماهنگی فوق را در ۹ بند بیان کرده است. ماده ۸، وظایف دبیر شورای هماهنگی فوق را در ۱۰ بند بیان کرده است. ماده ۹، مرجع ملی را دارای ۴ کارگروه کارشناسی «پایش و ارزیابی»، «حقوقی و قضایی»، «آموزش و اطلاع‌رسانی» و «حمایتی و هماهنگی» اعلام کرده است. مواد ۱۰ تا ۱۳، وظایف کارگروه‌های ۴‌گانه فوق را بیان کرده‌اند. برای ملاحظه موارد مشابه نگاه کنید به: ۱- آیین‌نامه اجرایی کنوانسیون تغییر آب و هوا و پروتکل کیوتو مصوب ۱۳۸۷، ۲- آیین‌نامه تشکیل کارگروه ملی بیابان‌زدایی مصوب ۱۳۸۹، ۳- تصویب‌نامه تأسیس سامانه ملی آمادگی، مقابله و همکاری در برابر آلودگی نفتی در دریا و رودخانه‌های قابل کشتیرانی مصوب ۱۳۹۱، ۴- آیین‌نامه اجرایی کنوانسیون تغییر آب و هوا و پروتکل‌های الحاقی مصوب ۱۳۹۱، ۵- آیین‌نامه مرجع ملی و نهاد هماهنگی کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد مصوب ۱۳۹۲، ۶- آیین‌نامه اجرایی واردات، صادرات و عبور پسماندها بر اساس مقررات کنوانسیون بازل مصوب ۱۴۰۰.

نکته قابل تأمل دیگر این‌که اگر قانون‌گذار، تهیه آیین‌نامه اجرایی قانون را به مرجع ملی واگذار کند، مرجع مزبور می‌تواند در آیین‌نامه اجرایی تهیه‌شده توسط خود، مرجع ملی پیش‌بینی‌نشده در قانون مزبور را تعیین کند. به‌عنوان مثال، ماده ۱۱ قانون ایمنی زیستی جمهوری اسلامی ایران، وزارت جهاد کشاورزی را به‌عنوان مرجع ملی مندرج در ماده ۱۹ پروتکل کارتاها تعیین کرد و ماده ۳ این قانون، شورای ملی ایمنی زیستی را مسئول «تصویب آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و ضوابط موضوع این قانون» قرار داد. بر این اساس، آیین‌نامه اجرایی قانون ایمنی زیستی جمهوری اسلامی ایران که توسط شورای ملی ایمنی زیستی در سال ۱۳۹۱ تصویب شد، مرجع ملی مذکور در ماده ۲۰ پروتکل کارتاها را که در قانون ایمنی زیستی تعیین نشده بود، تعیین کرد.

^{۳۷} نگاه کنید به بند ۱-۲-۲.

البته واگذاری تهیه آیین‌نامه اجرایی قانون به مرجع ملی، می‌تواند منجر به یک چالش شود و آن، اختلاف نظر دولت و مرجع ملی مزبور برای تعیین مرجع ملی پیش‌بینی‌نشده در قانون است؛ زیرا طبق توضیحات پیشین، در موارد سکوت قانون‌گذار درباره مرجع ملی، دولت اختیار دارد آن را تعیین کند، از طرف دیگر، اگر قانون‌گذار، مرجع ملی را مأمور تهیه آیین‌نامه اجرایی قانون کند، مرجع مزبور نیز می‌تواند در این آیین‌نامه، مرجع ملی پیش‌بینی‌نشده را تعیین کند.

۲-۳. تصویب‌نامه تعیین حق عضویت ایران در نهادهای بین‌المللی

اگرچه مناسب است دولت برای تعیین مراجع ملی از یکی از انواع تصویب‌نامه‌های مذکور در بندهای پیشین استفاده کند، اما ظاهراً درباره بعضی مراجع ملی، چنین تصویب‌نامه‌هایی وجود ندارد^{۳۸} و برای شناسایی آن‌ها باید به تصویب‌نامه‌هایی اتکا کرد که به‌طور ضمنی تعیین‌کننده مرجع ملی هستند و در رأس آن‌ها، تصویب‌نامه‌های مربوط به تعیین حق عضویت ایران در نهادهای بین‌المللی هستند که ضمن تعیین حق عضویت ایران در نهادهای بین‌المللی، از مراجع ملی مربوط نیز نام برده‌اند.

در اینجا لازم به ذکر است پس از انقلاب و تا پیش از تصویب قوانین مصوب بر مبنای تبصره ۱۴ قانون متمم بودجه سال ۱۳۶۱، به‌موجب «لایحه قانونی راجع به بررسی و اتخاذ تصمیم نسبت به اعتبار ردیف ۱۰۷۰۰۴ قانون بودجه سال ۱۳۵۸ وسیله سازمان برنامه و بودجه و وزارت امور اقتصادی و دارایی» مصوب ۱۳۵۸/۰۹/۲۱ شورای انقلاب، تأیید حق عضویت ایران در نهادهای بین‌المللی به سازمان برنامه و بودجه و وزارت امور اقتصادی و دارایی و سپس به‌موجب بند «ب» تبصره ۶۷ قانون بودجه سال ۱۳۶۱ و بند «ب» تبصره ۱۴ قانون متمم بودجه سال ۱۳۶۱ به هیأت وزیران واگذار شد. تصویب‌نامه‌هایی که به‌موجب قوانین فوق به تصویب رسیده‌اند، علاوه بر تعیین حق عضویت ایران در نهادهای بین‌المللی، شامل نام مراجع ملی نیز هستند.

در هر صورت به نظر می‌رسد درباره مراجع ملی ایران در بعضی معاهدات، قوانین و مقررات صریح وجود ندارد، اما تصویب‌نامه‌های تعیین حق عضویت ایران در نهادهای بین‌المللی، از آن مراجع نام برده‌اند. برای مثال، تا آنجا که نگارندگان بررسی کرده‌اند قوانین و مقررات ایران از جمله لایحه قانونی راجع به کنوانسیون منطقه‌ای کویت برای همکاری درباره حمایت و توسعه محیط زیست دریایی و نواحی ساحلی مصوب ۱۳۵۸ شورای انقلاب، از مرجع ملی کنوانسیون مزبور نام نبرده‌اند؛ اما طبق تصویب‌نامه‌های تعیین حق عضویت ایران در نهادهای بین‌المللی همچون تصویب‌نامه شماره ۴۵۱۶۸ مورخ ۱۳۶۱/۰۷/۱۴، سازمان حفاظت محیط زیست، مرجع ملی ایران در معاهده مزبور است.

از جمله معاهدات دیگری که به نظر می‌رسد نخستین‌بار تصویب‌نامه‌های تعیین حق عضویت ایران در نهادهای بین‌المللی از مراجع ملی آن‌ها نام برده‌اند، می‌توان به موارد زیر اشاره کرد: ۱- کنوانسیون تجارت بین‌المللی گونه‌های حیوانات و گیاهان وحشی در معرض نابودی منعقدشده در ۱۹۷۳، ۲-

^{۳۸} لازم به ذکر است با توجه به این‌که اولاً انتشار تصویب‌نامه‌های دولت همانند انتشار قوانین مجلس، قطعی نیست و ثانیاً جستجو و دریافت تصویب‌نامه‌ها در پورتال‌های رسمی انتشار قوانین و مقررات، به سادگی قوانین نیست، ممکن است تصویب‌نامه‌ای درباره تعیین یک مرجع ملی وجود داشته باشد، اما از دید نگارندگان پنهان مانده باشد.

کنوانسیون منطقه‌ای کویت برای همکاری درباره حمایت از محیط زیست دریایی در برابر آلودگی منعقدشده در ۱۹۷۸، ۳- کنوانسیون حفاظت از گونه‌های مهاجر وحشی منعقدشده در ۱۹۷۹، ۴- موافقتنامه نظام جهانی ترجیحات بازرگانی بین کشورهای در حال توسعه منعقدشده در ۱۹۸۸، ۵- کنوانسیون بازل درباره کنترل انتقالات برون مرزی مواد زاید زیان‌بخش و دفع آن‌ها منعقدشده در ۱۹۸۹، ۶- کنوانسیون چارچوب حفاظت از محیط زیست دریایی خزر منعقدشده در ۲۰۰۳.

لازم به ذکر است در بعضی موارد، پس از گذشت سال‌ها از عضویت ایران در یک معاهده و نام بردن تصویب‌نامه‌های تعیین حق عضویت ایران در نهادهای بین‌المللی از مرجع ملی آن معاهده، تصویب‌نامه‌ای در خصوص تعیین مرجع ملی آن معاهده و یا تغییر ساختار آن و یا تبیین وظایف آن به تصویب رسیده است. برای مثال، تا آنجا که نگارندگان بررسی کرده‌اند قوانین و مقررات ایران از جمله قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون تنوع زیستی مصوب ۱۳۷۵ از مرجع ملی این معاهده نام نبرده‌اند؛ اما طبق تصویب‌نامه‌های تعیین حق عضویت ایران در نهادهای بین‌المللی همچون ردیف ۵ فهرست تصویب‌نامه شماره ۱۴۷۴۵/ت/۲۰۵۱۴هـ مورخ ۱۳۷۸/۰۳/۲۶، سازمان حفاظت محیط زیست، مرجع ملی معاهده فوق است. اما هیأت وزیران به منظور تغییر مرجع ملی فوق‌الذکر، در بند ۲ تصویب‌نامه شماره ۱۰۸۶۵۸/ت/۵۵۰۳۶هـ مورخ ۱۳۹۷/۰۸/۲۰ بیان کرد: «وزارت جهاد کشاورزی به‌عنوان مرجع ملی کنوانسیون تنوع زیستی و کلیه پروتکل‌های مرتبط تعیین می‌شود.»

۲-۴. سایر تصویب‌نامه‌ها

در بعضی موارد نادر، تصویب‌نامه‌ای که به‌طور انحصاری و حتی مستقیم به مراجع ملی ارتباط ندارد، به‌طور ضمنی معرفی‌کننده مرجع ملی است؛ به‌عنوان مثال، تصویب‌نامه‌ای که به نمایندگی یک دستگاه دولتی اجازه شرکت در کنفرانس مربوط به یک معاهده یا نهاد بین‌المللی را می‌دهد یا تصویب‌نامه‌ای که اعتباراتی را به یک دستگاه دولتی اختصاص می‌دهد تا در راستای یک معاهده یا نهاد بین‌المللی هزینه کند. البته اطمینان حاصل از این تصویب‌نامه‌ها برای تشخیص مراجع ملی، متفاوت است و بستگی به سیاق عبارات آن‌ها دارد. برای مثال، می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱- تصویب‌نامه شماره ۸۳۹-۵۵۶/۷ مورخ ۱۳۲۹/۰۷/۰۴ که رئیس اداره امور بین‌المللی اداره کل هواپیمایی کشوری را مأمور شرکت در کنفرانس سازمان بین‌المللی هواپیمایی کشوری کرد، به‌طور ضمنی حاکی است اداره کل هواپیمایی کشوری به‌عنوان مرجع ملی سازمان فوق تعیین شده بود.

۲- تصویب‌نامه شماره ۵۳۹۷۹/ت/۲۰۴۷۲هـ مورخ ۱۳۷۷/۱۱/۱۱ که اجازه برگزاری چهارمین اجلاس مجمع عمومی کنوانسیون بیابان‌زدایی را به وزارت جهاد سازندگی داد، به‌طور ضمنی حاکی است وزارت جهاد سازندگی مرجع ملی معاهده فوق بود.

برای ملاحظه موارد مشابه نگاه کنید به تصویب‌نامه‌های ۴۳۷۲/۶۷۰ مورخ ۱۳۱۸/۰۴/۰۹، ۱۳۲۲ مورخ ۱۳۳۰/۰۱/۲۴، ۳۸۱۵۶ مورخ ۱۳۶۲/۰۷/۱۴، ۱۳۴/ت/۱۵۴ مورخ ۱۳۶۶/۰۱/۲۰، ۶۹۳۳۰/ت/۲۲۶۱۸هـ مورخ ۱۳۷۸/۱۲/۲۲ و ۷۵۲۸۰/ت/۳۴۴۹۲هـ مورخ ۱۳۸۴/۱۱/۱۷.

از جمله تصویب‌نامه‌های دیگری که می‌توانند در معرفی مرجع ملی مفید باشند، تصویب‌نامه‌های تعیین‌کننده دستگاه دولتی جهت امضای مقدماتی یک معاهده است. البته با این توضیح که هدف از

ایجاد مرجع ملی، اصولاً اجرای تمام یا بخشی از تعهدات معاهداتی است، از این رو، در نگاه نخست، چون پیش از تصویب معاهده توسط یک کشور، آن کشور، التزامی به معاهده ندارد، به نظر می‌رسد تعیین مرجع ملی توسط چنین کشوری موضوعیت ندارد. با وجود این، دستگاهی که پیوستن به یک معاهده را پیشنهاد می‌کند و بر این اساس، مسئول انجام اموری همچون بررسی معیار هزینه‌فایده پیوستن به آن معاهده و استفاده از حق شرط درباره آن و در نهایت امضای مقدماتی آن می‌شود را می‌توان مرجع ملی پیش از تصویب معاهده نامید. بر همین اساس، پیشنهاد تعیین مرجع ملی پیش از پیوستن به معاهدات بعضاً مورد توجه حقوقدانان نیز قرار گرفته است؛ چنان‌که به‌عنوان مثال، گفته شده است: «به نظر می‌رسد اگر الحاق دولت ایران به پروتکل ایمنی زیستی را شتابزده عنوان نکنیم و گامی در جهت هم‌سویی با مقررات و تعهدات بین‌المللی تلقی نماییم، به یقین تدوین قانون ملی ایمنی زیستی امری بسیار شتابزده و ناسنجیده بوده است. شواهد و دلایل بسیار زیادی وجود دارد که بتواند ادعای مزبور را ثابت نماید. از جمله این‌که در بند «الف» ماده ۳ قانون ملی ایمنی زیستی بیان شده است: سیاست‌گذاری، تعیین و تصویب راهبردها در عرصه ایمنی زیستی و نظارت بر اجرای آن، مطابق با مفاد این قانون (قانون ملی ایمنی زیستی) بر عهده شورای ملی ایمنی زیستی است؛ در حالی که شایسته بود قبل از الحاق به پروتکل ایمنی زیستی و تصویب قانون ملی در این زمینه، چنین شورایی با مقرر مجلس شورای اسلامی و یا هیأت دولت تشکیل می‌گردید و سپس این شورا در مقام سیاست‌گذاری، تبیین می‌نمود که الحاق به پروتکل، واجد چه مزایا یا معایبی است و تدوین قانون ملی ایمنی زیستی متعاقب پروتکل، منافع ملی را در پی دارد یا خیر؟»^{۳۹}

نمونه‌ای از تصویب‌نامه‌های تعیین نماینده ایران برای مذاکره، تهیه متن و امضای مقدماتی معاهده را می‌توان در زیر ملاحظه کرد:

۱- تصویب‌نامه شماره ۲۹۳/۷۶۲۸ مورخ ۱۳۳۷/۰۴/۰۳ بیان کرد: «هیأت وزیران... بنا به پیشنهاد... وزارت بازرگانی و موافقت وزارت امور خارجه... تصویب نمودند که آقای دکتر فاخر... در مذاکرات و تهیه طرح نهایی قرارداد اقامت و بازرگانی و دریانوردی بین ایران و انگلستان شرکت نماید.»

۲- تصویب‌نامه شماره ۸۰۷۸۰ مورخ ۱۳۶۴/۰۹/۲۶ بیان کرد: «هیأت وزیران... بنا به درخواست... وزارت راه و ترابری... تصویب نمودند وزارت راه و ترابری نسبت به امضای پیش‌نویس موافقت‌نامه حمل‌ونقل از طریق جاده بین جمهوری اسلامی ایران و جمهوری فدرال آلمان... [اقدام] نماید.»

برای ملاحظه موارد مشابه نگاه کنید به تصویب‌نامه‌های ۳۰۰۰۶ مورخ ۱۳۳۰/۱۱/۰۳، ۸۶۷۰ مورخ ۱۳۴۵/۰۹/۱۹، ۶۳/۲۱۰۶ مورخ ۱۳۵۴/۰۲/۱۴، ۵۷۵۵۴ مورخ ۱۳۵۵/۱۱/۲۵، ۳۴۷۵۷/۳/۳۴۷۵۷ ت/۱۸۹۲۳-ه مورخ ۱۳۷۷/۰۵/۲۷، ۵۲۷۷۰/۵/۲۷-ه مورخ ۱۳۸۱/۱۰/۲۱، ۱۴۱۷۸۹/۱۴/۳۶۳۹۱-ه مورخ ۱۳۸۵/۱۱/۰۲، ۴۹۳۹۳/۱۲/۵۶۹۷ مورخ ۱۳۹۲/۰۷/۱۱ و ۶۱۴۸۶/۶/۵۶۸۷۱-ه مورخ ۱۳۹۸/۰۵/۱۹.

^{۳۹} عباس کاظمی نجف‌آبادی و حسن اسکندریان. «الزامات تقنینی دولت‌ها در پروتکل کارتاهاینا و میزان پایبندی دولت جمهوری اسلامی ایران به این الزامات»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، ۱۶، ۳ (۱۳۹۳)، ۱۳۱.

جالب توجه این که تصویب‌نامه‌های تعیین‌کننده نماینده کشور برای مذاکره، تهیه متن و امضای مقدماتی معاهده، در بعضی موارد نادر، از اصطلاح مرجع ملی نیز استفاده کرده‌اند. برای مثال، تصویب‌نامه شماره ۷۸۶۱/ت/۲۴۶۱۶هـ مورخ ۱۳۸۰/۰۲/۲۶ مقرر کرد: «هیأت وزیران... بنا به پیشنهاد... سازمان حفاظت محیط زیست و در اجرای ماده ۲ آیین‌نامه چگونگی تنظیم و انعقاد توافقات بین‌المللی، تصویب نمود: سازمان حفاظت محیط زیست به‌عنوان مرجع ملی کنوانسیون POPS تعیین و می‌تواند نسبت به امضای مقدماتی کنوانسیون مربوط به آلوده‌کننده‌های پایدار موسوم به POPS اقدام و مراحل قانونی تصویب و الحاق به کنوانسیون فوق را طی نماید.»

در اینجا لازم به ذکر است، با توجه به ارزش حقوقی یکسان تصویب‌نامه‌های دولت، اگر تصویب‌نامه‌های مختلف، دستگاه‌هایی متفاوت را به‌عنوان مرجع ملی یک معاهده یا نهاد بین‌المللی معرفی کرده باشند، باید آخرین تصویب‌نامه را ملاک عمل قرار داد؛ حتی تصویب‌نامه‌های تعیین حق عضویت ایران در نهادهای بین‌المللی که اصولاً با هدف تعیین مراجع ملی به تصویب نمی‌رسند، می‌توانند ناسخ سایر تصویب‌نامه‌های تعیین‌کننده مراجع ملی باشند. برای مثال، دولت طی تصویب‌نامه شماره ۷۰۷۴/ت/۲۸۵۳۲هـ، وزارت دادگستری را به‌عنوان مرجع ملی سازمان جهانی مالکیت معنوی تعیین کرد، اما تصویب‌نامه شماره ۱۴۷۷۲۱/ت/۳۵۱۵۸هـ در خصوص تعیین حق عضویت ایران در نهادهای بین‌المللی - به‌طور ناخواسته و به‌اشتباه - سازمان ثبت اسناد و املاک را به‌عنوان مرجع ملی سازمان جهانی مالکیت معنوی معرفی کرد. از این رو، تصویب‌نامه شماره ۱۶۹۰۲۵/ت/۳۶۸۹۴هـ با هدف اصلاح اشتباه روی داده در تصویب‌نامه فوق، بیان کرد: «دستگاه اجرایی طرف عضویت مندرج در ردیف‌های ۵۹، ۶۰ و ۶۱ تصویب‌نامه شماره ۱۴۷۷۲۱/ت/۳۵۱۵۸هـ مورخ ۱۳۸۵/۱۱/۱۳ از «سازمان ثبت اسناد و املاک کشور» به «وزارت دادگستری» اصلاح می‌گردد.»

در پایان این بند، لازم به ذکر است که دستگاه مخاطب ابلاغ قانون تصویب‌کننده معاهده نیز می‌تواند در شناسایی مرجع ملی مفید باشد. در این خصوص لازم به توضیح است که طبق ماده ۱ قانون مدنی، مصوبات مجلس، توسط رئیس جمهور به مجریان ابلاغ می‌شود. از این رو، با توجه به این که مرجع ملی یک معاهده، نقشی اساسی در اجرای آن معاهده دارد، قانون تصویب‌کننده معاهده باید به مرجع ملی ابلاغ شود؛ البته بدیهی است این قاعده در صورتی قابل اجرا است که در زمان تصویب معاهده، مرجع ملی معین شده باشد. بر این اساس، قوانین انگشت‌شمار تصویب‌کننده معاهده که حاوی نام مرجع ملی هستند^{۴۱} اصولاً به مرجع ملی مربوط ابلاغ شده‌اند. البته در این خصوص چند نکته قابل ذکر است:

۱- با توجه به این که طبق اصل ۵۸ قانون اساسی، مصوبات مجلس برای اجرا به قوه مجریه و قضاییه ابلاغ می‌شوند، اگر مرجع ملی جزء دستگاه‌ها یا نهادهای خارج از قوای مجریه و قضاییه باشد، نمی‌توان انتظار داشت قانون تصویب‌کننده به آن دستگاه یا نهاد ابلاغ شود. برای مثال، قانون تصویب کنوانسیون حقوق افراد دارای معلولیت مصوب ۱۳۸۷ که وزارت رفاه و تأمین اجتماعی و بنیاد شهید و

^{۴۱}. نگاه کنید به بند ۱-۱.

امور ایثارگران را به عنوان مراجع ملی معرفی کرد، فقط به وزارت رفاه و تأمین اجتماعی ابلاغ شد؛ زیرا بنیاد شهید جزء مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی است.

جالب توجه این که برخلاف نص اصل ۵۸، ظاهراً تاکنون هیچ قانونی به قوه قضاییه ابلاغ نشده است. بنا بر این، به نظر می‌رسد طبق ظاهر ماده ۱ قانون مدنی، رئیس جمهور قوانین را فقط به دستگاه‌های اجرایی ابلاغ می‌کند و از این رو، اگر مرجع ملی جزء دستگاه‌ها یا نهادهای خارج از قوه مجریه باشد، قانون تصویب‌کننده معاهده به آن دستگاه یا نهاد ابلاغ نمی‌شود.

۲- با توجه به این که ابلاغ قانون فقط به وزارتخانه‌ها و سازمان‌های وابسته به رئیس جمهور انجام می‌شود، در صورتی که مرجع ملی، زیرمجموعه یک وزارتخانه یا سازمان دولتی باشد، قانون مزبور مستقیماً به مرجع ملی ابلاغ نخواهد شد بلکه به وزارتخانه یا سازمان مافوق آن ابلاغ می‌شود. برای مثال، قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به مقررات استفاده از واگن‌ها و کانتینرها مصوب ۱۳۸۷ که راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران را به عنوان مرجع ملی معرفی کرد به وزارت راه و ترابری ابلاغ شد.

۳- نکته قابل تأمل دیگر این که حتی اگر قانون تصویب‌کننده معاهده از مرجع ملی نام نبرد، اما در زمان تصویب معاهده، دولت، تصمیم خود را درباره مرجع ملی گرفته باشد، باید ضابطه فوق رعایت شود. برای مثال، قانون الحاق دولت ایران به قرارداد بین‌المللی مبارزه با تبعیض در امر تعلیمات مصوب ۱۳۶۶ از مرجع ملی نام نبرد، اما با توجه به عنوان و موضوع معاهده، این قانون به وزارت آموزش و پرورش ابلاغ شد که می‌توان گفت از نظر دولت، به عنوان مرجع ملی در نظر گرفته شده بود.

البته به نظر می‌رسد در بعضی موارد قاعده فوق رعایت نشده است؛ چنان که برای مثال، قانون اجازه الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون حقوق کودک مصوب ۱۳۷۲ به وزارت دادگستری ابلاغ شد، اما در فاصله سال‌های ۱۳۷۲ تا ۱۳۸۸، وزارت امور خارجه وظایف مرجع ملی را انجام می‌داد.^{۴۱}

۴- با توجه به این که مدیریت روابط خارجی کشور در درجه نخست برعهده وزارت امور خارجه است و این موضوع در قوانین و مقرراتی همچون مواد ۱ و ۲ قانون وظایف وزارت امور خارجه مصوب ۱۳۶۴، منعکس شده است، بدیهی است تا زمانی که درباره مرجع ملی یک معاهده تصمیم‌گیری نشود، وزارت امور خارجه عملاً وظایف مرجع ملی در آن معاهده را برعهده می‌گیرد. بر همین اساس، می‌توان ملاحظه کرد اکثر قوانین تصویب‌کننده معاهدات که حاوی نام مرجع ملی نیستند به وزارت امور خارجه ابلاغ شده‌اند مگر بعضی معاهدات با موضوعات تخصصی داخل در صلاحیت یک دستگاه که به آن دستگاه ابلاغ شده‌اند؛ برای مثال: ۱- قانون کنوانسیون مربوط به تالاب‌های بین‌المللی و تالاب‌های زیستگاه پرندگان آبی مصوب ۱۳۵۲ به وزارت کشاورزی و منابع طبیعی

^{۴۱}. مریم شعبان. «تحلیل ساختار حقوق کودک در ایران: بررسی مرجع ملی کنوانسیون حقوق کودک بر مبنای پیمان‌نامه

ابلاغ شد، ۲- قانون الحاق دولت شاهنشاهی ایران به کنوانسیون تجارت گندم مصوب ۱۳۵۵ و قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون گمرکی مربوط به حمل و نقل بین‌المللی کالا تحت کارنه‌های تیر مصوب ۱۳۶۳ و قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به موافقتنامه نظام جهانی ترجیحات بازرگانی بین کشورهای در حال توسعه مصوب ۱۳۷۰ به وزارت بازرگانی ابلاغ شدند، ۳- قانون الحاق جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون بین‌المللی علیه آپارتاید در ورزش مصوب ۱۳۶۶ و قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون بین‌المللی مبارزه با زورافزایی (دوپینگ) مصوب ۱۳۸۸ به سازمان تربیت بدنی ابلاغ شدند، ۴- قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون بین‌المللی سیستم هماهنگ‌شده توصیف و کدگذاری کالا مصوب ۱۳۷۳ به وزارت امور اقتصادی و دارایی ابلاغ شد، ۵- قانون موافقتنامه حمل و نقل بین‌المللی جاده‌ای کالا و مسافر بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری مقدونیه مصوب ۱۳۷۹ به وزارت راه و ترابری ابلاغ شد. البته به نظر می‌رسد در بعضی موارد شاهد تغییر رویه در دوران پس از انقلاب ۱۳۵۷ نسبت به پیش از انقلاب هستیم؛ برای مثال، در حالی که در دوران پیش از انقلاب، معاهدات مربوط به استرداد مجرمان (همچون قانون عهدنامه استرداد مجرمین بین دولت شاهنشاهی ایران و دولت پاکستان مصوب ۱۳۳۹) به وزارت امور خارجه ابلاغ می‌شدند، در دوران پس از انقلاب، معاهدات مربوط به استرداد مجرمان (همچون قانون موافقتنامه استرداد مجرمین بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری آذربایجان مصوب ۱۳۷۸) و معاهدات معاضدت قضایی (همچون قانون معاهده معاضدت دوجانبه در امور کیفری بین جمهوری اسلامی ایران و جمهوری کره مصوب ۱۳۹۶) به وزارت دادگستری ابلاغ می‌شوند.

۵- منطقی است ضابطه فوق درباره قوانین مربوط به اجرای معاهده و قوانین پس از انقلاب در زمینه تعیین حق عضویت ایران در نهادهای بین‌المللی نیز - در صورت موضوعیت و امکان - رعایت شود. البته حداقل در یک مورد، با توجه به تعارض تصمیم‌های دولت و مجلس درباره مرجع ملی یک معاهده، ضابطه فوق درباره قانون مربوط به اجرای معاهده رعایت نشده است. همان‌طور که پیش‌تر ملاحظه شد قانون ایمنی زیستی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۸ که مربوط به اجرای پروتکل کارتاها درباره ایمنی زیستی نسبت به کنوانسیون تنوع زیستی بود، وزارت جهاد کشاورزی را به‌عنوان مرجع ملی مذکور در ماده ۱۹ این پروتکل تعیین کرد؛ با وجود این، قانون مزبور به سازمان حفاظت محیط زیست ابلاغ شد. می‌توان گفت این ابلاغ، اشتباه و یا حداقل ناقص بود و دلیل آن، این بود که دولت، سازمان حفاظت محیط زیست را به‌عنوان مرجع ملی کنوانسیون تنوع زیستی تعیین کرده بود و پروتکل فوق یکی از پروتکل‌های این معاهده بود و منطقی بود مرجع ملی این پروتکل نیز سازمان حفاظت محیط زیست باشد.

قوانین پس از انقلاب در زمینه تعیین حق عضویت ایران در نهادهای بین‌المللی نیز چون اصولاً حاوی نام مراجع ملی متعدد هستند، نمی‌توانند به تمام مراجع ملی مزبور ابلاغ شوند و طبق توضیحات شماره ۴ فوق‌الذکر، اصولاً به وزارت امور خارجه ابلاغ شده‌اند. البته در این میان، قانون عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در مؤسسه تضمین سرمایه‌گذاری چندجانبه (میگا) مصوب

۱۳۸۲ چون مربوط به پذیرش عضویت در یک نهاد بین‌المللی بود و آن نهاد یک نهاد مالی بود، به وزارت امور اقتصادی و دارایی ابلاغ شد. همچنین قانون ادامه عضویت برخی از سازمان‌های دولتی در مجامع بین‌المللی مصوب ۱۳۶۲ که وزارت امور خارجه و سازمان حفاظت محیط زیست را به‌عنوان مرجع ملی ایران در ۸ نهاد بین‌المللی معرفی کرده بود به هر دو دستگاه مزبور ابلاغ شد.

اکنون که با مبانی صلاحیتی دولت برای تعیین مراجع ملی و انواع تصویب‌نامه‌های تعیین‌کننده مراجع ملی آشنا شدیم، نوبت به بررسی این موضوع می‌رسد که آیا تصویب‌نامه‌های مزبور به‌درستی به مبانی صلاحیتی مستند شده‌اند یا نه.

۳. استناد به مبانی نادرست برای تعیین مراجع ملی توسط دولت

به نظر می‌رسد در بعضی موارد، مبانی صلاحیتی دولت برای تعیین مراجع ملی که پیش‌تر به آن‌ها اشاره شد، به‌درستی مورد استناد قرار نگرفته‌اند؛ این اشتباه در بعضی موارد، فقط موجب ورود ایراد شکلی به تصمیم دولت شده و در بعضی موارد دیگر، تصمیم مزبور را غیرقانونی و قابل ابطال کرده است. موارد مزبور عبارت‌اند از: ۱- استناد اشتباه به تبصره ۵ قانون ۱۳۷۰، ۲- استناد به اصل ۱۳۸ قانون اساسی به‌جای قانون عادی، ۳- احتساب قوه مجریه به‌عنوان طرف معاهده.

۳-۱. استناد اشتباه به تبصره ۵ قانون ۱۳۷۰

همان‌طور که پیش‌تر ملاحظه شد تبصره ۵ قانون الحاق دو تبصره به قانون عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در سازمان‌ها و مجامع بین‌المللی مصوب ۱۳۷۰ می‌تواند مستند اختیار دولت برای تغییر مراجع ملی ایران در ۲۴۸ نهاد بین‌المللی باشد. اما دولت در بعضی موارد برای تغییر مرجع ملی یک معاهده یا نهاد بین‌المللی غیر از ۲۴۸ مورد فوق، به قانون ۱۳۷۰ استناد کرده است. استدلال دولت در این زمینه را می‌توان در پاسخ به شکایت سازمان بازرسی به دیوان عدالت اداری درباره تصویب‌نامه هیأت وزیران در خصوص تعیین وزارت دادگستری به‌عنوان مرجع ملی کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد مشاهده کرد. دولت در پاسخ به شکایت فوق، استدلال‌هایی مطرح کرد از جمله این‌که چون ردیف ۱۵ قانون ۱۳۶۵، عضویت ایران را در «سازمان ملل متحد» تأیید و وزارت امور خارجه را به‌عنوان مرجع ملی این سازمان معرفی کرد و «کنوانسیون مبارزه با فساد، یکی از کنوانسیون‌های سازمان ملل متحد محسوب می‌شود و دبیرخانه مرکزی آن نیز فی‌الواقع یکی از معاونت‌های سازمان ملل است»، از این رو، دولت با استناد به تبصره ۵ قانون ۱۳۷۰ اختیار تغییر مرجع ملی این معاهده را دارد. جالب توجه این‌که دیوان عدالت اداری نیز صرفاً بر مبنای استدلال فوق، در دادنامه شماره ۴۰۱ مورخ ۱۳۹۴/۰۴/۰۸، مصوبه دولت را مغایر قانون تشخیص نداد.

در رد استدلال فوق، ابتدا باید گفت که تصویب‌نامه شماره ۴۴۱۳۶/۲۵۸۸۴۰ که موضوع شکایت فوق بود، به تبصره ۵ قانون ۱۳۷۰ استناد نکرده بود. غیر از این ایراد شکلی، در تبیین استدلال دولت و رد آن باید گفت به‌رغم این‌که اولاً از زمان تأسیس سازمان ملل تاکنون، بسیاری از معاهدات در کنفرانس‌هایی که توسط سازمان ملل تشکیل شده و یا حتی در جلسات مجمع عمومی سازمان ملل پذیرفته شده‌اند و حتی پیش‌نویس بسیاری از این معاهدات توسط کمیسیون حقوق بین‌الملل که رکن

فرعی مجمع عمومی است، تهیه شده، ثانیاً از زمان تأسیس سازمان ملل تاکنون، در بسیاری از معاهدات، دبیرکل سازمان ملل به‌عنوان امین معاهده تعیین شده و از این رو، وظایفی در خصوص آن معاهدات برعهده دبیرخانه سازمان ملل قرار گرفته است، ثالثاً در بعضی موارد، میان نهادهای برآمده از بعضی معاهدات و ارکان سازمان ملل همکاری‌هایی وجود دارد؛ اما هیچ‌یک از موارد فوق، مانع از موجودیت حقوقی مستقل این معاهدات و نهادهای برآمده از آنها از سازمان ملل نیست؛ چنان‌که به‌عنوان مثال، هیچ‌یک از این معاهدات بدون رضایت کشورهای عضو سازمان ملل برای آنها الزام‌آور نمی‌شود و اصولاً کشورهای غیرعضو سازمان ملل نیز می‌توانند به این معاهدات بپیوندند. در ضمن، تعهد کشورها در قبال این معاهدات و نهادهای برآمده از آنها، ارتباطی به تعهد در قبال سازمان ملل و ارکان آن ندارد. از این رو، اختیار دولت برای تعیین و تغییر مرجع ملی در سازمان ملل، مستلزم اختیار تعیین و تغییر مراجع ملی این معاهدات نیست.

لازم به ذکر است تصویب‌نامه شماره ۲۰۵۸۴۷/ت/۴۳۸۵۵هـ در خصوص تعیین وزارت دادگستری به‌عنوان مرجع ملی کنوانسیون حقوق کودک نیز به تبصره ۵ قانون ۱۳۷۰ استناد کرده است. این در حالی است که ایران در سال ۱۳۷۲ به کنوانسیون حقوق کودک پیوست و بدیهی است در قانون ۱۳۷۰، از کنوانسیون و کمیته حقوق کودک نام برده نشده است. تنها استدلالی را که دولت می‌تواند برای این اقدام ارایه کند استدلالی شبیه به استدلال فوق است. اما تعیین مرجع ملی کنوانسیون حقوق کودک با استناد به تبصره ۵ قانون ۱۳۷۰ نه تنها دچار ایرادهای فوق است، بلکه این ایراد نیز به آن وارد است که قوانین ۱۳۶۵ و ۱۳۷۰ در اصل با هدف «تعیین حق عضویت» ایران در نهادهای بین‌المللی به تصویب رسیدند هرچند در آنها از مراجع ملی ایران نیز نام برده شد، در حالی که پیوستن ایران به کنوانسیون حقوق کودک مستلزم پرداخت حق عضویت نیست، زیرا طبق ماده ۴۳ کنوانسیون مزبور، هزینه کمیته حقوق کودک برعهده سازمان ملل است.

لازم به ذکر است که دولت برای تعیین مرجع ملی بعضی معاهدات منعقدشده در چارچوب سازمان ملل همچون تصویب‌نامه شماره ۱۱۶۰۶۱/ت/۳۵۴۲۸هـ درباره تعیین سازمان حفاظت محیط زیست به‌عنوان مرجع ملی پروتکل کیوتو در مورد کنوانسیون چهارچوب سازمان ملل متحد در مورد تغییر آب و هوا، به تبصره ۵ قانون ۱۳۷۰ استناد نکرده است و این شاهدی است بر این‌که خود دولت نیز همواره به استدلال فوق پایبند نبوده است.

۳-۲. استناد به اصل ۱۳۸ قانون اساسی به‌جای قانون عادی

همان‌طور که پیش‌تر ملاحظه شد اختیار دولت برای تعیین مراجع ملی یا مبتنی بر حکم قانون‌گذار است یا در موارد سکوت قانون‌گذار، مبتنی بر اصل ۱۳۸ قانون اساسی. جالب توجه این‌که در بعضی موارد به‌رغم این‌که قانون‌گذار، اختیار تعیین و یا تغییر مرجع ملی را به دولت داده است، دولت با استناد به اصل ۱۳۸ قانون اساسی اقدام به تعیین مرجع ملی کرده است. برای مثال، همان‌طور که پیش‌تر ملاحظه شد تعیین مرجع ملی سازمان جهانی مالکیت معنوی می‌توانست به تبصره ۵ قانون ۱۳۷۰ مستند شود و عملاً نیز دولت در چند تصویب‌نامه مرتبط با مرجع ملی سازمان جهانی مالکیت

معنوی همچون تصویبنامه شماره ۲۲۲۴۸/ت/۳۵۹۰۴هـ به این قانون استناد کرد، اما تصویبنامه شماره ۱۱۰۷۸۳/ت/۳۷۶۷۴هـ برای اصلاح تصویبنامه فوق به اصل ۱۳۸ استناد کرد.

در نقد رویه فوق باید گفت که اگر قانون‌گذار، اختیار تعیین/تغییر یک مرجع ملی را به دولت واگذار کند، دولت برای اعمال این اختیار باید به قانون مزبور استناد کند و نه به اصل ۱۳۸ قانون اساسی، زیرا ممکن است قانون‌گذار شرایطی برای اعمال این اختیار در نظر گرفته باشد؛ چنان‌که قانون عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در کارگروه بین‌المللی پزشکی نظامی مصوب ۱۳۹۳، اقدام دولت برای تعیین و تغییر مرجع ملی کارگروه مزبور را مشروط به هماهنگی با ستاد کل نیروهای مسلح کرد.

۳-۳. احتساب قوه مجریه به‌عنوان طرف معاهده

همان‌طور که بعضی حقوقدانان بیان داشته‌اند از میان معانی سه‌گانه دولت (۱- دولت به معنای کشور (مجموع ملت و قوای حکومتی)، ۲- دولت به معنای تمام قوای حکومتی، ۳- دولت به معنای قوه مجریه یا هیأت وزیران)،^{۴۲} وقتی از پیوستن دولت ایران به معاهدات بین‌المللی سخن گفته می‌شود، عام‌ترین معنای دولت یعنی «کشور» مورد نظر است.^{۴۳} از این رو، صلاحیت هیأت وزیران برای تعیین مرجع ملی در مواردی که قانون به این اختیار تصریح نکرده است را نمی‌توان مبتنی بر این استنباط اشتباه قرار داد که منحصراً قوه مجریه عضو معاهدات می‌شود. در بخشی از شکایت سازمان بازرسی به دیوان عدالت اداری درباره مصوبه دولت در زمینه تعیین وزارت دادگستری به‌عنوان مرجع ملی کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد، استدلال فوق به‌خوبی رد شده است. سازمان بازرسی در این شکایت بیان کرد: «استنباط هیأت وزیران در وضع مصوبه مذکور با واژه دولت در کنوانسیون نیز در تعارض آشکار حقوقی و فلسفی قرار دارد، چون مبنا و ماهیت دولت در کنوانسیون، ساختار حاکمیت کشور است و صرفاً قوه مجریه مد نظر نیست. به عبارتی در معنی و تفسیر محدود و مضیق، دولت، شامل قوه اجرایی است ولی در مفهوم و تفسیر موسّع، دولت کلیه قوای حاکم و حاکمیت را در بر می‌گیرد و کمی امعان نظر به کنوانسیون به‌عنوان یک سند بین‌المللی و نیز از منظر حقوق بین‌الملل صراحتاً مفهوم عام و موسّع عبارت دولت احراز می‌شود.»^{۴۴}

با وجود این، به نظر می‌رسد در بعضی موارد به استدلال اشتباه فوق اتکا شده است؛ چنان‌که در بخشی از استدلال دیوان عدالت اداری برای رد شکایت از مصوبه دولت در زمینه تعیین وزارت دادگستری به‌عنوان مرجع ملی سازمان جهانی مالکیت معنوی، در دادنامه شماره ۱۳۷۱-۱۳۷۲ مورخ ۱۳۸۶/۱۱/۲۱ آمده است: «در اصطلاح و عرف روابط بین‌الملل، رئیس جمهور عالی‌ترین مقام سیاسی و اجرایی و نماینده قانونی هر کشور (دولت) در مجامع مختلف بین‌المللی محسوب می‌شود. بنا بر این، تعیین نماینده کشور (دولت) جمهوری اسلامی ایران در سازمان‌ها، اتحادیه‌ها و مجامع بین‌المللی

^{۴۲} نگاه کنید به: ابوالفضل قاضی. *بایسته‌های حقوق اساسی* (تهران: نشر دادگستر، ۱۳۷۷)، ۵۳-۵۴.

^{۴۳} همان، ۵۳؛ حسن خسروی. *حقوق اساسی ۱* (تهران، انتشارات دانشگاه پیام نور، ۱۳۹۱)، ۶۰.

^{۴۴} نگاه کنید به دادنامه شماره ۴۰۱ مورخ ۱۳۹۴/۰۴/۰۸ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری.

و همچنین تغییر آنان، از وظایف و اختیارات ریاست جمهوری به‌شمار می‌رود و مصوبات مورد اعتراض که متضمن اعمال اختیارات فوق‌الذکر است، مغایرتی با قانون ندارد.» استفاده از واژه «دولت» در مقابل «کشور» در رأی فوق، ظاهراً حاکی از این است که دیوان، حضور نماینده هر «دولت» در سازمان‌های بین‌المللی را به معنای نماینده «قوه مجریه» هر کشور دانسته است.

نتیجه‌گیری

سابقه تعیین مراجع ملی در ایران حاکی است که این اقدام منحصرأ توسط قوای مقننه و مجریه انجام شده است. در این پژوهش که به بررسی رویه قوه مجریه ایران در تعیین مراجع ملی اختصاص یافته است، مشخص شد که صلاحیت قوه مجریه برای تعیین مراجع ملی در اصل مبتنی بر واگذاری این اختیار از طرف قوه مقننه است، به طوری که قانون‌گذار، در بعضی موارد، مرجع ملی را تعیین کرده و اختیار تغییر آن را به دولت داده است و در بعضی موارد دیگر، بدون تعیین مرجع ملی، اختیار تعیین و تغییر آن را به دولت داده است.

مهم‌ترین قانونی که امکان تغییر مراجع ملی تعیین‌شده توسط قانون‌گذار را به دولت داده است، تبصره ۵ قانون الحاق دو تبصره به قانون عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در سازمان‌ها و مجامع بین‌المللی مصوب ۱۳۷۰ است که به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم اختیار تغییر مراجع ملی ایران را در ۲۴۸ نهاد بین‌المللی به دولت داده است. در خصوص عدم تعیین مرجع ملی در قانون و اعطای اختیار تعیین و تغییر آن به دولت باید گفت که اکثر قوانین پذیرش عضویت در نهادهای بین‌المللی و بعضی از قوانین تصویب‌کننده معاهدات، به‌ویژه پس از تصویب آیین‌نامه چگونگی تنظیم و انعقاد توافقات بین‌المللی در سال ۱۳۷۱، واجد این ویژگی هستند.

اما برخلاف موارد فوق، در بعضی موارد، قانون‌گذار درباره اختیار دولت برای تعیین/تغییر مرجع ملی سکوت کرده است. در چنین مواردی، اگر قانون‌گذار، مرجع ملی را تعیین کرده باشد (عملاً در موارد بسیار نادر این وضعیت روی داده است)، با توجه به اولویت مصوبات مجلس بر مصوبات دولت، دولت حق تغییر مرجع ملی را ندارد. اما اگر قانون‌گذار نه مرجع ملی را تعیین کند و نه به اختیار دولت برای تعیین آن اشاره کند، می‌توان با این استدلال که تصویب معاهده، آخرین اقدام مجلس در پیوستن ایران به یک معاهده است و اجرای تمام یا بخشی از تعهدات معاهداتی منوط به تعیین مرجع ملی است، سکوت مجلس را به‌طور ضمنی حاکی از اختیار دولت برای تعیین مرجع ملی دانست. البته استدلال بهتر در این خصوص، استناد به اصل ۱۳۸ قانون اساسی در راستای وظیفه تضمین اجرای معاهده و یا استناد به اختیار دولت برای فراهم کردن مقدمات پیوستن به معاهده است. نکته جالب توجه دیگر این‌که به‌رغم تأثیرپذیری صلاحیت دولت از تصمیم مجلس برای تعیین مراجع ملی، در صورت تصویب معاهده توسط دولت و یا در صورت تعیین مرجع ملی در متن معاهده که هر دو در نظام حقوقی ایران مسبوق به سابقه است، مجلس نمی‌تواند بر تصمیم دولت در تعیین مرجع ملی، تأثیر گذارد.

نوع تصویب‌نامه‌های دولت درباره مراجع ملی نیز عبارت‌اند از: ۱- تصویب‌نامه تعیین‌کننده مرجع ملی، ساختار، وظایف و شیوه کار آن، ۲- تصویب‌نامه مربوط به اجرای معاهده، ۳- تصویب‌نامه تعیین حق

عضویت ایران در نهادهای بین‌المللی، ۴- سایر تصویب‌نامه‌ها. در نقد رویه دولت در تعیین مراجع ملی، در ابتدا باید گفت که بعضی از این مراجع فقط در تصویب‌نامه‌های تعیین حق عضویت ایران در نهادهای بین‌المللی مشخص شده‌اند، در حالی که بهتر است دولت برای تعیین هر مرجع ملی و تبیین ساختار و وظایف آن، از تصویب‌نامه‌ای مجزا استفاده کند. اما انتقاد اساسی‌تر بر رویه دولت، استناد به مبانی نادرست برای تعیین بعضی مراجع ملی است که به سه صورت روی داده است:

۱- استناد اشتباه به تبصره ۵ قانون الحاق دو تبصره به قانون عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در سازمان‌ها و مجامع بین‌المللی مصوب ۱۳۷۰. دولت در بعضی موارد با استناد به تبصره ۵ قانون ۱۳۷۰، مرجع ملی ایران را در یک معاهده یا نهاد بین‌المللی تعیین کرده است که نام آن جزء ۲۴۸ نهادی که قانون فوق، اختیار تعیین آن را به دولت داده است، نمی‌باشد.

۲- استناد به اصل ۱۳۸ قانون اساسی به جای قانون عادی. در بعضی موارد به‌رغم این که قانون‌گذار، به اختیار دولت برای تعیین/تغییر مرجع ملی تصریح کرده است، دولت به اصل ۱۳۸ قانون اساسی استناد کرده است؛ این در حالی است که ممکن است قانون‌گذار، شرایطی برای اعمال این اختیار در نظر گرفته باشد و از این رو، لازم است دولت با استناد به قانون مزبور، مرجع ملی را تعیین کند.

۳- احتساب قوه مجریه به‌عنوان طرف معاهده. این انتقاد که جنبه شکلی دارد به این معنا است که بعضاً اختیار دولت برای تعیین مرجع ملی، مستند به این استدلال اشتباه شده است که منحصرأ قوه مجریه عضو معاهدات می‌شود و اگر قانون‌گذار، مرجع ملی را تعیین نکند، قوه مجریه به‌عنوان نماینده ایران در آن معاهده، صلاحیت تعیین مرجع ملی را دارد؛ این در حالی است که وقتی از عضویت دولت ایران در معاهدات سخن گفته می‌شود، عام‌ترین معنای دولت (یعنی کشور) مورد نظر است و نه قوه مجریه.

در پایان، لازم به ذکر است که غیر از مطالب مطرح‌شده در این نوشتار، نقد رویه دولت در تعیین مراجع ملی، نیازمند مطالعه در زمینه‌های دیگری است که در این نوشتار فرصت بررسی آن‌ها نبود؛ همچون: ۱- محدودیت‌های قانونی تعیین مراجع ملی توسط دولت، ۲- چالش‌های عملی تعیین مراجع ملی توسط دولت، ۳- شیوه مواجهه دولت با محدودیت‌های قانونی و چالش‌های عملی تعیین مراجع ملی.

فهرست منابع

- ایزدی، علی. «نگاهی تطبیقی به اجرای حقوق بین‌الملل در محاکم ملی»، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، ۴۵، ۳(۱۳۹۴)، ۴۹۷-۵۲۹. doi: 10.22059/
- آقای طوق، مسلم. «مرزشناسی امور اجرایی و تقنینی در نظریه‌های شورای نگهبان (مطالعه موردی اصل ۸۵ قانون اساسی)»، فصلنامه اطلاع‌رسانی حقوقی، ۶، ۱(۱۳۸۸)، ۷-۱۷.
- پورهاشمی، سیدعباس، و مجتبی سبحانی‌نیا. «جایگاه معاهده در نظام حقوقی ایران با نگاهی به نحوه اجرای معاهدات زیست‌محیطی در ایران»، علوم و تکنولوژی محیط زیست، ۲۲، ۹(۱۳۹۹)،

- تیلا، پروانه. «ارزیابی الزام دولت به ابتکار قانون در اسلوب تعامل قوا در جمهوری اسلامی ایران»، پژوهش‌های حقوقی، ۱۱، ۱(۱۳۸۶)، ۲۱۳-۲۳۲.
- زمانی، سیدقاسم، و همکاران، مترجم. *میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی؛ دعوی، آموزه‌ها، تفاسیر*. جلد یکم. چاپ اول. تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی، ۱۳۹۵.
- حسینی، سیدابراهیم. «محدودیت‌های مجلس شورای اسلامی در قانون‌گذاری (موضوع اصل ۷۱ قانون اساسی)»، *حکومت اسلامی*، ۱۷، ۴(۱۳۹۲)، ۱۶۳-۱۹۴.
- خسروی، حسن. *حقوق اساسی ۱*، چاپ هشتم. تهران، انتشارات دانشگاه پیام نور، ۱۳۹۱.
- خلیلی، محسن. «مقایسه مسئله بازنگری در دو قانون اساسی مشروطیت و جمهوری اسلامی ایران»، *پژوهشنامه متین*، ۳، ۱(۱۳۷۹)، ۱۳۱-۱۸۲.
- شعبان، مریم. «تحلیل ساختار حقوق کودک در ایران: بررسی مرجع ملی کنوانسیون حقوق کودک بر مبنای پیمان‌نامه جهانی حقوق کودک»، *تمدن حقوقی*، ۴، ۲(۱۴۰۰)، ۱۳۹-۱۶۸. doi: 10.22034/
- ضیائی بیگدلی، محمدرضا. *حقوق معاهدات بین‌المللی*. چاپ ششم. تهران: انتشارات گنج دانش، ۱۳۹۵.
- عنایت، سیدحسین. «تنظیم معاهدات بین‌المللی در حقوق کنونی ایران و مطالعه تطبیقی آن با فقه اسلامی و حقوق بین‌الملل معاصر»، *مجله حقوقی*، ۶، ۲(۱۳۶۵)، ۹۷-۱۹۰.
- فتحی، محمد، و کاظم کوهی اصفهانی. *قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به همراه نظرات تفسیری شورای نگهبان*. چاپ اول. تهران: انتشارات پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۷.
- قاضی، ابوالفضل. *بایسته‌های حقوق اساسی*. چاپ سوم. تهران: نشر دادگستر، ۱۳۷۷.
- کاتوزیان، ناصر. *مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران*. چاپ هفتاد و ششم. تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۸۹.
- کاظمی نجف‌آبادی، عباس، و حسن اسکندریان. «الزامات تقنینی دولت‌ها در پروتکل کارتاهینا و میزان پایبندی دولت جمهوری اسلامی ایران به این الزامات»، *فصلنامه پژوهش حقوق عمومی*، ۱۶، ۳(۱۳۹۳)، ۱۲۹-۱۴۸.
- کدخدایی، عباسعلی، و مسلم آقایی طوق. «تبیین مفهوم اصل عدم تفویض قانون‌گذاری در پرتو اصل برتری قانون اساسی؛ نقدی بر رویه شورای نگهبان»، *فصلنامه پژوهش حقوق عمومی*، ۱۴، ۳(۱۳۹۱)، ۷۷-۹۹.
- منصوریان، مصطفی، و محمدحسین محمدی. «بایسته‌های حقوقی تفویض اختیار صلاحیت‌های رئیس‌جمهور به معاونان در نظام حقوق اساسی ایران با نگاهی به نظرهای شورای نگهبان»، *فصلنامه دانش حقوق عمومی*، ۱۱، ۲(۱۴۰۱)، ۲۳-۴۴. doi: 10.22034/
- موسوی، سیدفضل‌الله، و فرشته مسلمی بیدهندی. «مهاجرت غیرقانونی از طریق دریا در پرتو حقوق بین‌الملل»، *فصلنامه حقوقی*، ۴۳، ۴(۱۳۹۲)، ۱۸۵-۲۰۰. doi: 10.22059/

- مهرپور، حسین. «یونسکو و رسیدگی به نقض حقوق بشر در ایران»، راهبرد، ۱۳، ۲ (۱۳۸۳)، ۲۰۳-۲۲۲.
- نوشیروان بابلی، پگاه، الهام یعقوبی، سارا محمدی، و حسین اصلی‌پور. «چالش‌ها و حدود اختیارات مجلس شورای اسلامی از منظر تئوری سیستم‌ها»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، ۸، ۲ (۱۳۹۸)، ۶۴-۴۱. doi: 10.22034/.
- هاشمی، حمید. «اجرای تعهدات بین‌المللی در نظام قضایی ایران: محدودیت‌ها و ظرفیت‌ها»، مجله پژوهش‌های حقوقی، ۱۵، ۱ (۱۳۸۸)، ۲۲۹-۲۵۸.