

مقالات

- محاکمه «صدام» و مسأله صلاحیت دادگاه از منظر حقوق داخلی و بین‌المللی
- رأی دیوان دادگستری بین‌المللی در قضیهٔ سکّوهای نفتی: دیپلماسی قضائی در دادرسی بین‌المللی
- مشروعیت ساخت دیوار حائل در سرزمین‌های اشغالی فلسطین از دیدگاه حقوق بشر و حقوق بشردوستانه
- آژانس چند جانبه تضمین سرمایه‌گذاری (میگا) و استانداردهای سرمایه‌گذاری خارجی
- بررسی امکان اعمال اصل ممنوعیت اعاده در مواجهه با حرکات گسترده آوارگان جنگی
- ماهیت حقوقی ضمانت نامه‌های بانکی در ایران

موضوع ویژه: حقوق بین‌الملل و تحکیم امنیت اتمی

- ارزیابی تحکیم امنیت هسته‌ای و نظام عدم گسترش با معیار حقوق بین‌الملل عرفی
- سلاح‌های هسته‌ای، نقطهٔ تلاقی حقوق توسل به زور و حقوق بشردوستانه بین‌المللی
- در پرتو رأی مشورتی دیوان بین‌المللی دادگستری (۱۹۹۶)
- جایگاه اجرای موقت پروتکل الحاقی معاهده عدم گسترش سلاح‌های هسته‌ای در حقوق عمومی ایران
- حمایت از تأسیسات هسته‌ای در درگیری‌های مسلحانه

نقد و معرفی

- رأی وحدت رویه دیوان عالی کشور (مورخ ۱۳۸۲/۱۰/۲) در خصوص رسیدگی به دعوای اعسار قبل از حبس: گامی به سوی تطبیق قانون داخلی با تعهد بین‌المللی





http://jlr.sdil.ac.ir/article_44792.html

جایگاه اجرای موقت پروتکل الحاقی معاهده عدم گسترش سلاح‌های هسته‌ای در حقوق عمومی ایران

پروانه تیلا*

چکیده: علاوه بر اجرای کامل و معمولی معاهدات که مؤخر بر طی فرآیند بین‌المللی و ملی آن است، اجرای پیش از موعد یا موقت معاهدات^۱ نیز تدبیری است که در حقوق معاهدات به رسمیت شناخته شده است. در این صورت، تمام یا بخشی از مفاد یک معاهده، قابلیت اجرائی می‌یابد و این اجرای موقت هنگامی که مراحل مذکور خاتمه یافت، به اجرای دائمی تبدیل می‌گردد.

اخیراً که مسأله الحاق ایران به پروتکل تقویت پادمان هسته‌ای^۲ مطرح شده است، یکی از نکات مطروحه در قطعنامه ۱۲ سپتامبر ۲۰۰۳ آژانس بین‌المللی انرژی اتمی، درخواست مؤکد از ایران برای امضا، تصویب و اجرای سریع و بی‌قید و شرط پروتکل مذکور و همچنین اجرای موقت آن است. این مقاله با تکیه بر موضوع مذکور، مسأله اجرای موقت و پیش از موعد معاهدات بین‌المللی را در پرتو اصول حقوق عمومی ایران بررسی و تحلیل می‌نماید.

کلید واژه‌ها: معاهده عدم گسترش، اجرای موقت، حقوق بین‌الملل، حقوق معاهدات، ایران، آژانس بین‌المللی انرژی هسته‌ای

* کارشناس ارشد حقوق عمومی

¹ Provisional implementation

² Additional Protocol for Strengthening the Safeguard System (SSS or 3S)

مقدمه

در عصر بیداری ملت‌ها، حقوق عمومی حقوق حاکم بر دولت است و همه بحث‌های اصلی به تنظیم روابط دولت و ملت مربوط می‌شود، یعنی دو قدرت با صلابت که هر کدام ریسمان قدرت را به سوی خود می‌کشاند. ملت‌ها می‌خواهند سرور خود باشند و اگر اجرای قدرت را به نماینده‌ای می‌سپارند، همچون نایب و خدمتگزار به او بنگرند و سخن آخر را خود بگویند. دولت‌ها نیز به نیابت و خدمتگزاری قانع نیستند و در برابر وظایفی که به عهده می‌گیرند داعیه حکومت دارند و می‌کوشند تا منبع قدرت را در درون خود بیابند و بر آن تکیه کنند.^۳

روابط جمعی بشر آن‌گاه که مرزهای حاکمیت را درمی‌نوردد، مجموعه آن‌ها، پدیداری حقوقی به نام جامعه بین‌المللی را به تصویر می‌کشد. به گفته ژرژ سل و لئون دوگی، در جامعه انسانی آنچه حقیقت دارد و تابع زنده مجموعه هنجارها و قواعد حقوقی است، فرد انسانی است^۴ که از تبلور جمعی آن، شخصیت جامعه ملی و بین‌المللی شکل می‌گیرد. در هر حال، تفکیک جوامع داخلی یا ملی از جامعه بین‌المللی، اصلی شناخته شده در نظم حقوقی است که از آن، تقسیم نظم حقوقی به نظم ملی و بین‌المللی نشأت می‌گیرد.

هرچند نظریه مونیسم حقوقی با برتری دادن به حقوق بین‌الملل، در صدد آن است که با تأکید بر وحدت ساختمان و سازمان حقوق،^۵ مناسبات حقوق داخلی و حقوق بین‌الملل را نظم و نسقی بخشد که هر دو مجموعه مذکور، مقصود و غایت مشترکی را دنبال نمایند، اما اشاره قواعد حقوق بین‌الملل به پدیده‌ها و مؤلفه‌های ملی از یک‌سو، و جهت‌گیری قواعد حقوقی ملی نسبت به برخی نهادهای حقوق بین‌المللی از سوی دیگر نوعی ارتباط عمیق (و اثرپذیری یا اثرگذاری) را در میان آن‌ها نشان می‌دهد. به گفته برخی علمای حقوق، «حقوق بین‌الملل برای وضع و اجرای مقرراتش ابتدا از فنون و روش‌های حقوق داخلی بهره گرفته است؛ در دوران

^۳ دکتر ناصر کاتوزیان، مبانی حقوق عمومی، تهران، نشر دادگستر، ۱۳۷۷، ص ۳.

^۴ دکتر محمدرضا ضیائی بیگدلی، حقوق بین‌الملل عمومی، تهران، کتابخانه گنج دانش، ۱۳۷۳، ص ۸.

^۵ نک: پرویز ذوالعین، مبانی حقوق بین‌الملل عمومی، تهران، وزارت امور خارجه، ۱۳۷۷، ص ۵۵۳.

گذشته از فنون و روش‌های حقوق خصوصی و در عصر حاضر از فنون و روش‌های حقوق عمومی. به همین سبب، بسیاری از متقدمان، روابط حقوقی میان دولت‌ها را با همان مفاهیم و تصورات موجود در حقوق داخلی ضبط کرده‌اند و دولت‌ها را در مقام اشخاص حقوق بین‌الملل، سرزمین و دریا را در حد اموال و اشیاء، و معاهدات را همچون التزامات عقدی مورد مطالعه قرار داده‌اند.^۶ در حال حاضر، این اقتباس روش‌های ایجاد قواعد حقوقی بین‌المللی از قواعد داخلی، به خوبی پیوند حقوق داخلی و خارجی در حوزه معاهده‌سازی را نشان می‌دهد.

جایگاه معاهدات در حقوق داخلی کشورها به ویژه ترتیبات ملی ناظر بر اجرای آن‌ها، از جمله نمودهای این ارتباط است که در این نوشتار به این موضوع با تأکید بر پروتکل الحاقی به نظام پادمان هسته‌ای پرداخته می‌شود. معاهده، سندی بین‌المللی و عمدتاً مکتوب^۷ است که توسط عاملان بین‌المللی (به ویژه دولت‌ها) برای حصول اهدافی مشترک یا تنظیم پاره‌ای از ابعاد روابط بین‌المللی خود منعقد می‌نمایند و بدان طریق، فرآیند بین‌المللی شدن امور^۸ را تأیید و تسریع می‌کنند. برای انعقاد معاهدات (به ویژه معاهدات چندجانبه)، عمدتاً مراحل دعوت به مذاکره، مذاکره، نگارش، امضا، تصویب، ثبت و تودیع طی می‌گردد.^۹

در میان مراحل مذکور، «مذاکره، نگارش، امضا، ثبت و تودیع» در سطح بین‌المللی و با حضور دیگر عاملان انجام می‌گیرند. تصویب،^{۱۰} مرحله‌ای اساساً ملی است که در نهادهای داخلی هر کشور به عمل می‌آید. در هر حال، با گذشت مرحله تودیع^{۱۱} (در معاهدات چندجانبه) یا تبادل اسناد^{۱۲} (در معاهدات دوجانبه)، معاهده

^۶ دکتر هدایت‌الله فلسفی، حقوق بین‌الملل معاهدات، تهران، فرهنگ نشر نو، ۱۳۷۹، ص ۲۲.

^۷ بر اساس بند ۱ ماده ۲ کنوانسیون وین ۱۹۶۹ حقوق معاهدات، معاهده سندی مکتوب است اما در عرف بین‌الملل، معاهدات شفاهی نیز وجاهت حقوقی دارند.

^۸ Internationalization

^۹ نک: دکتر هدایت‌الله فلسفی، پیشین، صص ۱۲۵-۱۴۰.

^{۱۰} Ratification

^{۱۱} Deposit

^{۱۲} Exchange of letters

در آستانه لازم‌الاجرا شدن^{۱۳} قرار می‌گیرد.

پرسشی که در این نوشتار مد نظر قرار گرفته آن است که آیا بر اساس آنچه در قانون اساسی کشورمان در خصوص نقش و جایگاه معاهدات مقرر شده، می‌توان بدون طی مراحل مذکور به ویژه تصویب مجلس شورای اسلامی، معاهده‌ای (نظیر پروتکل الحاقی ۱۹۹۷) را به صورت موقت یا دائم به اجرا در آورد یا از نظر بین‌المللی متعهد به اجرای آن شد؟ در صورتی که چنین تعهدی توسط یک مقام یا نهاد دولتی تقبل گردد، اعتبار این تعهدپذیری از منظر قانون اساسی در پرتو اصل حاکمیت قانون^{۱۴} چه خواهد بود؟^{۱۵}

بی‌شک، پاسخ به پرسش کلی مذکور، از این جهت نیز حائز اهمیت است که آژانس بین‌المللی انرژی اتمی بر اساس قطعنامه ۱۲ سپتامبر و ۲۴ نوامبر ۲۰۰۳، اجرای موقت پروتکل الحاقی به نظام پادمان هسته‌ای را از کشورمان خواستار شد و با تصمیم برخی مقامات عالی کشور، ضمن اعلام مکرر التزام ایران به پذیرش پروتکل، حتی اجرای موقت آن نیز پذیرفته شد و در ۲۷ آذر ماه ۱۳۸۲، سند پروتکل مذکور به امضای نمایندگان ایران و آژانس رسید.

به منظور پاسخگویی به پرسش مذکور، ابتدا مفهوم و جایگاه معاهدات بین‌المللی را در حقوق عمومی کشورمان بررسی خواهیم کرد و سپس با تدقیق در قانون اساسی و تفاسیر رسمی آن، مسأله اجرای موقت و اعتبار حقوقی آن را مورد تجزیه و تحلیل قرار خواهیم داد.

بند یکم: انعقاد معاهدات بین‌المللی و رویکرد حقوق عمومی ایران

در حقوق بین‌الملل عمومی، معاهدات از جنبه‌های مختلف نظیر تعداد طرفین

¹³ Entry into force (EIF)

¹⁴ Supremacy of Rule of Law

¹⁵ مقتضای اصل حاکمیت قانون آن است که کلیه نهادهای حکومتی صرفاً در حوزه‌ای که قانون به روشنی برای آن‌ها شناخته، وارد شوند و با رعایت این قوانین عمل نمایند. خروج از این حدود، با حاکمیت مردم و اصل نماینده‌سالاری ناسازگار است. نک: دکتر منوچهر طباطبائی مومنی، آزادی‌های عمومی و حقوق بشر، تهران، سمت، ۱۳۷۵، ص ۲۲۸.

معاهده، و جهات صوری و ماهوی تقسیم‌بندی می‌شوند.^{۱۶} اما آنچه از منظر حقوق عمومی ملی اهمیت دارد، جهات صوری و شکلی یعنی تشریفات انعقاد است. بر این اساس، معاهدات به دو دسته معاهدات رسمی یا به شرط تصویب، و معاهدات ساده یا اجرائی تقسیم می‌شوند. دسته نخست معاهداتی هستند که لازم‌الاجرا شدن آن‌ها منوط به گذشت مرحله تصویب در مراجع صلاحیتدار ملی است ولی معاهدات ساده یا اجرائی با امضای نمایندگان صلاحیتدار طرفین و تبادل اسناد آن، قدرت اجرائی می‌یابد.

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با توجه به سابقه معاهدات نابرابر گذشته،^{۱۷} با سخت‌گیری نسبت به فرآیند انعقاد معاهدات، هرگونه معاهده را فارغ از عنوان آن، معاهده رسمی تلقی کرده و آن را منوط به تصویب مجلس نموده است. بر طبق اصل ۷۷ قانون اساسی: «عهدنامه‌ها، مقاله‌نامه‌ها، قراردادها و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد».

اصل ۱۲۵ نیز با افزودن «پیمان‌های مربوط به اتحادیه‌های بین‌المللی» امضای آن‌ها را بعد از تصویب مجلس شورای اسلامی، بر عهده رئیس‌جمهور یا نماینده قانونی وی قرار داده است. با نگاه به نص اصول مذکور، تردیدی نیست که معاهدات ساده یا اجرائی، جایگاهی در حقوق عمومی کشورمان نخواهند داشت. اما نظر به ناسازگاری تقسیم معاهدات در اصول مذکور، با تقسیم معاهدات در حقوق بین‌الملل و اینکه معاهدات خواه ساده یا رسمی، برآیند برخی از نیازهای دولت‌ها هستند، مشکلات ناشی از طولانی بودن روند تصویب معاهدات بر اساس اصول ۷۷ و ۱۲۵ قانون اساسی و فوریت تأمین مقدمات انجام برخی وظایف دولت سبب شد که شورای نگهبان در بعضی از تفاسیر رسمی خود از اصول مذکور، نوعی معاهدات ساده یا اجرائی را استخراج و از شمول اصول فوق مستثنی نماید.

بر این اساس، تنها قراردادهایی که دولت با شرکت‌های دولتی خارجی در

^{۱۶} نک: دکتر هدایت‌الله فلسفی، پیشین، صص ۹۳-۱۱۲.

^{۱۷} دکتر سیدمحمد هاشمی، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، قم، مجتمع آموزش عالی قم، ۱۳۷۲، ص ۲۱۵.

اجرای اصول کلی مقرر در قانون عادی منعقد می‌کند، از شمول اصول ۷۷ و ۱۲۵ خارج خواهند بود. البته شورا در نظریه مورخ ۱۳۶۰/۸/۷ قرارداد‌های دولت با شرکت‌های خصوصی خارجی را نیز خارج از شمول اصول مذکور دانسته است ولی اساساً این‌گونه قراردادها را نمی‌توان معاهده به مفهوم حقوق بین‌الملل تلقی کرد، چرا که یک طرف آن را اشخاص حقوقی خصوصی تشکیل می‌دهند.

با توجه به آنچه گفته شد، نص قانون اساسی و تفاسیر رسمی شورای نگهبان از اصول مذکور مؤید آن هستند که معاهدات دولت جمهوری اسلامی ایران با سایر کشورها و سازمان‌های بین‌المللی، صرفاً در صورتی از نظر حقوق داخلی معتبر و قابل اجرا هستند که به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده باشند. البته تصویب مجلس شورای اسلامی، کافی برای اعتبار حقوقی آن‌ها نبوده و لازم است مراتب به تأیید شورای نگهبان نیز برسد.

ماده ۹ قانون مدنی معاهدات را «در حکم قانون» دانسته است. نکته قابل توجه در این خصوص آن است که فرآیند اعتبار معاهدات در حقوق کشورمان، مشابه با فرآیند مربوط به قوانین عادی است. یعنی همانند قانون، ابتکار آن به مجلس ارجاع می‌شود، پس از بررسی و تصویب مجلس، به تأیید شورای نگهبان می‌رسد، همانند قانون به وسیله رئیس‌جمهور امضا می‌شود و مراتب در روزنامه رسمی کشور منتشر می‌گردد. اما چند تفاوت میان دو فرآیند مذکور وجود دارد:

اولاً، ابتکار قانون، اصولاً منقسم به طرح و لایحه قانونی است و در این خصوص، امکان برابری میان نمایندگان مجلس و دولت وجود دارد، اما در مورد معاهدات بین‌المللی، ابتکار عمدتاً از طریق دولت در قالب لایحه قانونی تحقق می‌یابد.^{۱۸}

ثانیاً، قانون یکبار امضا می‌شود ولی معاهدات رسمی اساساً دوبار. بار اول، پس از نگارش و توسط نماینده تام‌الاختیار کشور به عمل می‌آید و از طریق آن، امکان

^{۱۸} شورای نگهبان نیز در خصوص طرح قانونی الحاق ایران به کنوانسیون منع کلیه اشکال تبعیض علیه زنان، آن را به دلیل آنکه از طریق طرح قانونی به تصویب رسیده، خلاف قانون اساسی دانسته است.

ارجاع موضوع به دولت فراهم می‌شود و بار دوم، متعاقب تصویب مجلس و تأیید شورای نگهبان برای ابلاغ و دستور اجرا و انتشار آن به عمل می‌آید. ثالثاً، امضای قوانین، اختیار غیرقابل تفویض رئیس‌جمهور است ولی امضای معاهدات، توسط رئیس‌جمهور یا نماینده قانونی وی به عمل می‌آید. رابعاً، زمان اجرای قوانین طبق ماده ۲ قانون مدنی، اصولاً ۱۵ روز پس از انتشار آن در روزنامه رسمی است ولی زمان اجرای معاهدات، مطابق با مفاد معاهده ذی‌ربط خواهد بود.

خامساً، در مورد معاهدات، علاوه بر طی مراحل ملی، مرحله تودیع یا تبادل اسناد تصویب نیز به عمل می‌آید ولی در خصوص قوانین، انتشار آن در روزنامه رسمی به فاصله اندکی پس از امضای رئیس‌جمهور صورت می‌گیرد و این مرحله خاتمه فرآیند تقنین تلقی خواهد شد.

آنچه در اصل ۷۷ قانون اساسی در خصوص اختیارات مجلس در تصویب معاهدات بین‌المللی آمده، مبتنی بر روند عادی امور است، اما در موارد غیرعادی، تصویب معاهدات خارج از مجرای مجلس نیز میسر خواهد شد. به عبارت دیگر، اختیار و صلاحیت مجلس در خصوص بررسی و تصویب معاهدات هرچند صلاحیت و اختیاری استصوابی است^{۱۹} اما انحصاری نیست. اصل ۵۹ قانون اساسی، صلاحیت تقنینی را بین مجلس و مردم تقسیم کرده و هرچند اصولاً این صلاحیت از طریق و مجرای مجلس محقق و عملی می‌گردد اما این هرگز به معنای سلب صلاحیت اصولی از مردم (به عنوان صاحبان اصلی حاکمیت) نیست. با این حال، قانون اساسی نقش مردم در اعمال صلاحیت مذکور را یک استثنا تلقی کرده و تنها در «مسائل بسیار مهم» است که اعمال قوه مقننه از طریق همه‌پرسی خواهد بود. در هر حال، در برخی موارد که از اهمیت شایانی برخوردار است نظیر معاهدات

^{۱۹} به نظر می‌رسد که تفکیک انعقاد معاهدات بین‌المللی از قانونگذاری مجلس، قابل تأمل است. هرچند در بررسی و تصویب معاهدات بین‌المللی در مجلس، آزادی عملی برای جرح و تعدیل مفاد آن به اسلوب ناظر بر قوانین عادی وجود ندارد، اما نوع برخورد با معاهدات بین‌المللی و فرآیند ناظر بر آن نیز همانند قوانین و ابتکارات تقنینی است.

صلح، اتحادیه‌های نظامی، پیوستن به برخی سازمان‌های بین‌المللی، می‌توان به جای اصل ۷۷ از اصل ۵۹ برای گذراندن مرحله تصویب معاهده استفاده نمود. «وضع قانون و ایجاد قواعد حقوقی (خواه در شکل معاهده یا غیر آن) باید مطابق با شئون و نیاز همه بخش‌های جامعه باشد».^{۲۰} بی‌شک خود مردم و نمایندگان منتخب آنان هستند که بیش از هر مرجع دیگر این شئون و نیازها را درک می‌کنند. اما فارغ از اینکه در خصوص الحاق به پروتکل تقویت پادمان هسته‌ای، می‌توان آن را مسأله‌ای عادی و مشمول اصل ۷۷ دانست یا اینکه آن را مسأله‌ای «بسیار مهم» و تابع اصل ۵۹ تلقی کرد، پرسشی که مطرح می‌شود آن است که آیا دولت یا شورای عالی امنیت ملی از حیث اختیارات قانونی خود می‌تواند اجرای معاهدات را به صورت پیش از موعد و قبل از طی مرحله تصویب آن از طریق مجلس یا همه‌پرسی انجام دهد؟ در این صورت، اقدام انجام شده در قبول اجرای موقت این پروتکل و متعاقب آن، پذیرش ورود بازرسان آژانس بین‌المللی انرژی اتمی برای انجام بازرسی‌هایی بر اساس آن پروتکل، چه وجهی از نظر قانون اساسی دارد؟

بند دوم: اجرای موقت معاهده و مرجع صلاحیتدار در حقوق ایران

معاهدات اصولاً بر اساس شرایطی که در خود آن‌ها مقرر شده است، لازم‌الاجرا خواهند شد.^{۲۱} اما نکته مهم و شایان توجه آن است که اجرای معاهده، مؤخر بر طی مراحل انعقاد است. به عبارت دیگر، اصولاً اثر معاهده نسبت به آینده است و علاوه بر آن، قبل از تکمیل مراحل انعقاد معاهده و شرایط مقرر در آن، مفاد آن‌ها حالت اجرائی پیدا نمی‌کنند. با این حال، در ماده ۲۵ کنوانسیون ۱۹۶۹ حقوق معاهدات، پس از تشریح جزئیات لازم‌الاجرا شدن معاهدات (ماده ۲۴) مقرر شده که:

^{۲۰} نک: سیدعلی اصغر کاظمی، هفت ستون سیاست، تهران، نشر فرهنگ اسلامی، ۱۳۷۹، ص ۶۲.
^{۲۱} بر خلاف این گفته که «در روابط بین‌المللی پس از تصویب مجلس، اعتبار معاهده کامل است و بی‌درنگ باید رعایت شود» (دکتر ناصر کاتوزیان، قانون مدنی در نظم حقوقی کنونی، تهران، نشر دادگستر، ۱۳۷۷، ذیل ماده ۹، ص ۳۱، شماره ۴)، صرف تصویب معاهده توسط پارلمان موجب نمی‌شود که مفاد یک معاهده از نظر بین‌المللی، لازم‌الاجرا گردد، بلکه تودیع یا تبادل اسناد تصویب نیز بدین منظور ضرورت دارد.

«هر معاهده یا بخشی از آن در صورتی قبل از لازم‌الاجرا شدن به طور موقت به اجرا در می‌آید که:

الف) معاهده خود چنین مقرر کرده باشد؛

ب) دولت‌های شرکت‌کننده در مذاکره در این باره به صورتی دیگر توافق کرده باشند».

بنابراین، در صورتی که معاهده مقرر کرده باشد یا دولت‌های مذاکره‌کننده توافق کرده باشند، معاهده را می‌توان قبل از طی مراحل پذیرش، به صورت موقت به اجرا درآورد. اما اجرای موقت و پیش از موعد معاهدات چه جایگاهی در حقوق کشورمان دارد و مرجع صالح برای تجویز آن کدام است؟

هرچند که قانون اساسی نسبت به این موضوع ساکت است اما با توجه به آنکه اصل ۷۷ قانون اساسی به صورت کلی، تصویب معاهدات را در صلاحیت مجلس دانسته اصل ۵۹ به موارد استثنائی و بسیار مهم، مردم را به تصمیم‌گیری و تقنین (از جمله تصویب یا رد معاهدات) فراخوانده است و با توجه به اینکه اصل ۱۷۶ قانون اساسی، شورای عالی امنیت ملی را مجاز به اتخاذ برخی تصمیمات در موارد تهدید داخلی و خارجی دانسته است. این سه گزینه را کنار تحلیل حوزه اختیارات قوه مجریه، بررسی خواهیم کرد.

۱. اجرای موقت معاهده و صلاحیت مجلس شورای اسلامی

با اعمال رویکرد «هدف‌سنجی و مقصودیابی» در تفسیر قانون اساسی،^{۲۲} به نظر می‌رسد که با توجه به اصول ۷۱ و ۷۷ قانون اساسی یعنی صلاحیت عمومی قانونگذاری^{۲۳} و نظارت استصوابی بر انعقاد معاهدات بین‌المللی^{۲۴} می‌توان اجرای

²² See J. Bell et al., *Principles of French Law*, Oxford, Oxford Uni. Press, 1998, pp. 161-162.

²³ صلاحیت عمومی یعنی اختیار و صلاحیت پارلمان برای وضع قانون پیرامون هر موضوعی که ضروری می‌پندارد. نک:

E. Barenndt, *An Introduction to Constitutional Law*, Oxford, Oxford Uni. Press, 1998, p. 1.

پیش از موعد را به دو صورت بررسی نمود.

الف) اجرای پیش از موعد در چارچوب اصل ۷۷ قانون اساسی

همان‌طور که ماده ۲۵ کنوانسیون وین حقوق معاهدات مقرر کرده است، در صورتی که در خود معاهده پیش‌بینی شده باشد، می‌توان آن را به صورت موقت به اجرا در آورد. اگر چنین معاهده‌ای که در آن مسأله اجرای موقت پیش‌بینی شده، به مجلس ارجاع و بر اساس اصل ۷۷ قانون اساسی به تصویب برسد، می‌توان آن را به صورت موقت اجرا نمود حتی اگر شرایط لازم‌الاجرا شدن هنوز حاصل نشده باشد. به عبارت دیگر، مجلس با اعمال اصل ۷۷ و تصویب چنین معاهده‌ای، اجرای موقت را نیز مورد پذیرش قرار داده است.

اما پرسشی که در این خصوص مطرح می‌شود این است که با فرض تصویب مجلس بر اساس اصل ۷۷، تنها امکان و قابلیت اجرای موقت آن مورد تصویب قرار گرفته است، اما چه مرجعی می‌تواند در خصوص به فعلیت درآوردن آن تصمیم‌گیری نماید؟

هر چند در این خصوص خلاء و سکوت حقوق موضوعه وجود دارد اما به نظر می‌رسد که تشخیص آن و همچنین مدت اجرای موقت و نحوه خاتمه اجرای موقت بر عهده مجلس خواهد بود ضمن آنکه مجلس می‌تواند در ماده واحده الحاقی به معاهده، این امر را مشخص کرده و یا تشخیص آن را به نهادهای دیگر تفویض و محول نماید.

ب) اجرای پیش از موعد بر مبنای اصل ۷۱ قانون اساسی

در صورتی که در معاهده مصوب مجلس، امکان اجرای موقت پیش‌بینی نشده باشد ولی به هر دلیل اجرای موقت ضرورت یابد، مجلس می‌تواند چنین موضوعی را بررسی و تصویب نماید. با تصویب این امر توسط مجلس، اعتبار و مشروعیت

حقوقی داخلی آن فراهم می‌گردد.

مبنای حقوقی این امر، صلاحیت عمومی قانونگذاری سپرده شده به مجلس در اصول ۵۸ و ۷۱ قانون اساسی است. از آنجا که مجلس در عموم مسائل می‌تواند قانونگذاری نماید، می‌تواند در مورد اینکه یک معاهده دو یا چندجانبه حتی قبل از لازم‌الاجرا شدن، به صورت داوطلبانه و اختیاری در مورد کشورمان به اجرا درآید، اتخاذ تصمیم نماید.

در این موارد، تجویز اجرای موقت همانند کلیه ابتکارات قانونی به صورت طرح یا لایحه به مجلس ارجاع و در صورت تصویب مجلس (و تأیید شورای نگهبان) اعتبار تام در حقوق داخلی خواهد یافت و در ردیف قوانین عادی قرار خواهد گرفت. بنابراین، نه تنها هیچ مانعی بر سر راه اعمال صلاحیت مجلس در حوزه تجویز اجرای موقت معاهده وجود ندارد بلکه همان‌طور که در ادامه خواهد آمد، مجلس شورای اسلامی یکی از دو محورهای قانونی مشروعیت‌بخش این امر خواهد بود.

۲. پذیرش اجرای موقت معاهده از مجرای برگزاری همه‌پرسی تقنینی

در جمهوری اسلامی ایران که جمهوریت و اسلامیت به صورت تلفیقی از دو نظریه حاکمیت تئوکراتیک و دموکراتیک پذیرفته شده است، بر مبنای تفویض اختیار اداره امور جهان به انسان‌ها به عنوان جانشینان خداوند متعال، مردم را باید صاحبان حاکمیت تلقی نمود. بر این اساس و بر پایه فطرت و ضرورت‌های زیست جمعی، انسان‌های صاحب حاکمیت، اداره امور عمومی خود را به نمایندگان برگزیده خود سپرده و امور تقنینی را اساساً به نهادی به نام مجلس محول کرده‌اند. با این حال، چون نمایندگان مذکور صرفاً وکیل بوده و از حق اصالتی برخوردار نیستند، رابطه تقنین با مردم به صورت همیشگی، قطع نشده و در برخی موارد آن‌ها امکان دارند خود به صورت مستقیم حق خداداد حاکمیت را در بخش تقنینی اعمال نمایند.

اصل ۵۹ قانون اساسی، پس از آنکه اعمال قوه مقننه را اصولاً بر عهده مجلس می‌شمارد، در موارد استثنائی به مردم حق می‌دهد با نمایاندن اراده جمعی خود، تصمیم‌گیری پیرامون برخی امور مهم را خود به عمل آورند.

بنابراین، همه‌پرسی تقنینی، در کنار و هم عرض با تقنین مجلس بوده و اختیار تصمیم‌گیری در خصوص مسائل بسیار مهم، هم از طریق مجلس قابل اعمال است و هم از طریق همه‌پرسی تقنینی. به عبارت دیگر، اولاً موارد استفاده از همه‌پرسی، نادر بوده و حالت عام ندارد. ثانیاً، تصمیم‌گیری در این موارد بسیار مهم نیز در انحصار اسلوب همه‌پرسی نیست بلکه «ممکن است اعمال قوه مقننه از راه همه‌پرسی و مراجعه مستقیم به آرای مردم صورت گیرد».

بر اساس اصل مذکور و قانون همه‌پرسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۸/۴/۴، اجرای موقت معاهده نیز همانند آنچه در خصوص مصوبات مجلس مطرح شد، قابل تصور است. در خصوص مسأله اجرای موقت پروتکل الحاقی به نظام پادمان هسته‌ای نیز در صورتی که مراتب به تصویب مجلس نرسیده باشد، از طریق همه‌پرسی می‌توان اجرای موقت را به رأی مردم سپرد و تصویب آن در همه‌پرسی، اجرای موقت را میسر خواهد ساخت. از نظر موضوعی، اهمیتی که پروتکل مذکور و اجرای آن داشته و میزان جلب توجه افکار عمومی به این مقوله، نشان می‌دهد که می‌توان آن را یکی از «مسائل بسیار مهم» مذکور در اصل ۵۹ قانون اساسی تلقی کرد. در ضمن، در صورت رد مسأله تصویب پروتکل و اجرای آن، دموکراتیک بودن آئین ملی برخورد با آن می‌تواند رویکرد آژانس در مورد کشورمان را (همانند کره شمالی) به صورت جدی تحت تأثیر قرار دهد.

۳. اجرای موقت معاهده و نقش شورای عالی امنیت ملی

شورای عالی امنیت ملی، نهادی خارج از قوای سه‌گانه است که با تجمع صاحب‌نظران امور نظامی، سیاسی و امنیتی، بالاترین سازوکار متمرکز کشور در امور دفاعی امنیتی را تجلی بخشیده است. اصل ۱۷۶ قانون اساسی با تشکیل این نهاد منحصر به فرد که فاقد سابقه در نظام حقوقی ایران است، درصدد برآمده تا در امور دفاعی و امنیتی، یک نهاد عالی وجود داشته باشد و مدیریت این امور را به انجام رساند به گونه‌ای که سایر نهادهای تخصصی دفاعی امنیتی، در چارچوب قوانین و مقررات عمومی کشور و بر حسب سیاست‌هایی که این شورا تعیین می‌کند، وظایف خود را انجام رسانند.

بر اساس اصل ۱۷۶ قانون اساسی، این شورا سه وظیفه عمده دارد:

- تعیین سیاست‌های دفاعی امنیتی کشور در چارچوب سیاست‌های کلی تعیین‌شده از سوی مقام رهبری؛
- هماهنگی امور کشور با تدابیر دفاعی امنیتی؛
- بهره‌گیری از امکانات کشور برای مقابله با تهدیدات داخلی و خارجی.

اما پرسشی که مطرح می‌شود آن است که آیا اختیارات و صلاحیت‌های این شورا، مؤید نوعی قانونگذاری است و در هر حال، رابطه این تصمیمات با اعمال صلاحیت قانونگذاری بر اساس اصل ۷۱ قانون اساسی چگونه است؟

با وجود تعبیر گوناگونی که در خصوص جایگاه شورای مذکور در میان نهادهای تصمیم‌ساز کشور وجود دارد، به نظر نمی‌رسد که این شورا از شأن قانونگذاری برخوردار باشد و یا نوعی رقیب و یا تخصیص دهنده اختیارات مجلس شورای اسلامی تلقی گردد، زیرا:

اولاً، اختیار قانونگذار در تمام امور کشور، بر اساس نص اصل ۷۱ قانون اساسی به مجلس محول شده است.

ثانیاً، حتی در اصل ۱۷۶ تشریح جزئیات و طرز عمل شوراهای مذکور به عهده قانون یعنی مصوبه مجلس گذارده شده است.

ثالثاً، در اصل ۷۱، استثنائی در خصوص شورای عالی امنیت ملی پیش‌بینی نشده و اصل ۱۷۶ نیز، هیچ‌گونه اختیار تقنینی برای شورا ایجاد نکرده است.

رابعاً، رویه شورا در خصوص مناسبات مجلس نیز مؤید تبعیت شورا از صلاحیت عمومی قانونگذاری مجلس بوده و هیچ‌گاه این شورا در صدد مستثنی کردن تصمیمات خود از اصل ۷۱ یا اطلاق وصف قانون به تصمیمات خود بر نیامده است.

در هر حال، هر چند اصل ۱۷۶ این امکان را به وجود آورده تا صرفاً در خصوص امور دفاعی و امنیتی، شورا بتواند تصمیماتی اتخاذ نماید و این تصمیمات پس از تأیید مقام رهبری، قابل اجرا باشد اما به نظر می‌رسد که باید اصل مذکور را در چارچوب اصول ۷۱ و ۷۷ قانون اساسی تعبیر و تفسیر نمود؛ بدین معنا که هرگاه

مسأله انعقاد معاهدات بین‌المللی نظامی و امنیتی مطرح شود، هر چند شورای عالی امنیت ملی دارای صبغه تخصصی‌تری نسبت به مجلس در این امور است، اما نظر شورا هر چه که باشد باید نهایتاً وفق اصل ۷۷ قانون اساسی و از مجرای مجلس، نهایی گردد. شایان ذکر است که در این موارد نیز مجلس با در نظر گرفتن نظر شورای عالی امنیت ملی و مقام رهبری (ناظر قوای سه‌گانه)، عمل خواهد کرد. بنابراین، مسکوت ماندن حق تصویب معاهدات توسط این شورا در اصل ۱۷۶ قانون اساسی را نمی‌توان بر خلاف کلیت مقرر در اصل ۷۷ قانون اساسی و به معنای تجویز و حتی احتمال تجویز یا ایجاد امکان شکل‌گیری عرفی در این خصوص تلقی کرد.^{۲۵} این نوع تفسیر، با جامعیت قانون اساسی و اصل تفسیر مفید سازگار نخواهد بود.

بنابراین، اجرای موقت و پیش از موعد معاهدات دفاعی و امنیتی، هر چند به تصویب شورای عالی امنیت ملی نیز برسد، در صورتی از نظر شرایط قانونی، کامل خواهد شد که مراتب بر اساس اصول ۷۱ و ۷۷ قانون اساسی، به تصویب مجلس نیز برسد. علاوه بر رعایت حوزه اختیارات مجلس و شأن نماینده سالاری نظام، تفسیر مذکور سبب خواهد شد که اصول کلی حقوقی نیز مراعات گردد. از جمله اصول مذکور آن است که ایجاد حق و تکلیف برای عموم، مستلزم حکم قانونگذار است. از آنجا که قانونگذار صرفاً مجلس شورای اسلامی است، اجرای موقت پروتکل ۱۹۹۷ تقویت نظام پادمان هسته‌ای نیز به لحاظ آنکه تعهداتی بر افراد و اشخاص حقوقی حقوق خصوصی نیز بار می‌کند، مستلزم تصویب مجلس خواهد بود.

شایان ذکر است که پروتکل مذکور، دولت را موظف کرده که اسامی افراد و نهادهای متخصص و مرتبط با مسائل هسته‌ای حتی دانشمندان هسته‌ای را به آژانس بین‌المللی انرژی اتمی اعلام نماید. از آنجا که هویت و مشخصات اشخاص حقیقی و حتی اشخاص حقوقی حقوق خصوصی، جزئی از حریم خصوصی آن‌ها تلقی می‌شود که بر اساس اصول مختلف قانون اساسی از جمله اصول ۲۲ و ۲۸ مورد حمایت قانون می‌باشد و موارد استثنای حرمت حریم خصوصی را قانون تعیین

^{۲۵} برای ملاحظه نظر مخالف نک: دکتر هدایت‌الله فلسفی، پیشین، ص ۱۷۵.

خواهد کرد، انجام اقدامات مذکور در صورتی از سوی دولت مجاز و قانونی خواهد بود که قانونگذار حکم به چنین اموری داده باشد. در ضمن وظیفه قوه مجریه نیز اجرای قانون است. در صورتی که مراتب فوق به صورت قانون در نیاید، اجرای آن‌ها در دستگاه اداری نیز با مانع حقوقی روبه‌رو خواهد شد.

در هر حال بر اساس آموزه‌های حقوق عمومی کشورمان به ویژه مدلول اصول قانون اساسی، تصویب اجرای موقت معاهدات بین‌المللی (صرفاً در امور دفاعی امنیتی) توسط شورای عالی امنیت ملی، در صورتی قابل اجرا است که شرایط لازم فراهم شده در اجرای اصل ۱۷۶، با اعمال اصول ۷۱ و ۷۷ قانون اساسی، تکمیل گردد.

۴. اجرای موقت معاهده و ابتکار قوه مجریه

آیا قوه مجریه (دولت) می‌تواند در خصوص اجرای موقت معاهدات بین‌المللی که هنوز به تصویب مجلس نرسیده است، اتخاذ تصمیم نماید؟

با توجه به اصول ۱۲۳ و ۱۲۵ قانون اساسی، وظیفه رئیس‌جمهور ابلاغ نتایج همه‌پرسی و مصوبات مجلس برای اجرا است. به عبارت دیگر، دستگاه اجرائی کشور (دولت) تنها موظف به اجرای نتایج همه‌پرسی و مصوبات مجلس است. از این رو، دولت در مقام انجام وظیفه هسته‌ای خود که ناشی از اصل تفکیک قوا است، به اجرای قانون اشتغال دارد و از این رو، اجرای موقت معاهداتی که بر اساس اصول ۵۹، ۷۱ و ۷۷ به صورت قانون یا نتیجه همه‌پرسی درنیامده باشند، در تفسیر مضیق مفهوم اجرای قانون نمی‌گنجد. به یقین در صورتی که اجرای موقت معاهده‌ای به تأیید مجلس نرسید باشد، دولت نه تنها وظیفه‌ای در قبال آن ندارد بلکه اساساً مکلف به عدم اجرای آن است.

نتیجه مطلب فوق این است که دولت نمی‌تواند با اعمال اصل ۱۳۸ قانون اساسی (صلاحیت وضع آئین‌نامه) تصمیم به اجرای موقت معاهده‌ای بگیرد که به تصویب مجلس یا به تأیید همه‌پرسی نرسیده است. تنها نقشی که دولت خواهد داشت این است که لایحه اجرای موقت معاهده را تدوین و تصویب نماید. در این

خصوص نیز در صورتی که هماهنگی لازم با شورای عالی امنیت ملی به عمل آید، نتیجه ابتکار دولت از قطعیت و حمایت بیشتری برخوردار خواهد شد.

نتیجه‌گیری

هدف نهایی انعقاد هر معاهده بین‌المللی اجرای آن در جهت تنسيق روابط بین‌المللی است. از این رو، مسأله «اجرا»ی این معاهدات هم التزامی بین‌المللی است و هم ترتیبی در حقوق داخلی برای بسامانی گستره و ابعاد بیرونی حاکمیت دولت‌ها. با این حال، در حقوق بین‌الملل علاوه بر اجرای عادی و کامل معاهدات، اجرای موقت آن‌ها نیز مطمح نظر قرار گرفته است. در این حالت، با اینکه مراحل تکمیل فرآیند لازم‌الاجرا شدن معاهده (بر اساس قید مصرح در آن معاهده یا در پرتو تشریفات لازم در حقوق داخلی پیرامون معاهدات رسمی)^{۲۶} هنوز طی نشده است، دولت امضاکننده معاهده می‌تواند رضایت خود، مبنی بر اجرای مفاد آن معاهده را حتی قبل از طی این تشریفات اعلام نماید. در این صورت، تمامی مفاد آن معاهده در خصوص آن دولت لازم‌الاجرا خواهد شد گویی که پذیرش نهایی و تصویب نیز به عمل آمده است.

در حقوق اساسی کشورمان، صرفاً به مسأله اجرای عادی معاهدات بین‌المللی یعنی اجرا متعاقب طی مراحل داخلی (ابتکار دولت، تصویب مجلس، تأیید شورای نگهبان، امضای رئیس‌جمهور یا نماینده قانونی آن و انتشار در روزنامه رسمی کشور به همراه تودیع اسناد تصویب نزد امین اسناد)^{۲۷} اشاره شده و از این رو، رویه شورای نگهبان و تفاسیر رسمی آن نیز صرفاً ناظر بر این نوع «اجرا» است.^{۲۸} نظر به اینکه

^{۲۶} بحث حاضر صرفاً در خصوص معاهدات رسمی یا به شرط تصویب یا تشریفات، که تصویب آن‌ها توسط مراجع صلاحیتدار داخلی دولت‌ها شرط لازم و کافی برای لازم‌الاجرا شدن آن‌ها است موضوعیت دارد.

^{۲۷} مسأله تودیع اسناد تصویب در قانون اساسی نیامده اما در رویه مجلس و آئین انعقاد معاهدات بین‌المللی پیش‌بینی شده است.

^{۲۸} شایان ذکر است که در خصوص معاهده منع جامع آزمایش‌های هسته‌ای نیز در سال ۱۹۹۶ که به

اجرای موقت پروتکل الحاقی تقویت پادمان هسته‌ای (مصوب ۱۹۹۷ شورای حکام آژانس)، نخستین موردی است که اجرای موقت و پیش از موعد معاهدات بین‌المللی را در تاریخ حقوق ایران موضوعیت بخشیده است،^{۲۹} از این جهت حکم صریح را نمی‌توان از قوانین یا رویه‌ها به دست آورد. با این حال، بر اساس اصول کلی مقرر در قانون اساسی، به نظر می‌رسد که اجرای پیش از موعد یا موقت معاهدات بین‌المللی با رعایت شرایط زیر مطابق و سازگار با حقوق کشور خواهد بود:

۱- بر اساس تأکید اصول ۷۷ و ۱۲۵ قانون اساسی بر اینکه معاهده باید به تصویب مجلس برسد، نمی‌توان معاهده‌ای را بدون نظر تصویبی مجلس به اجرا درآورد.

۲- تجویز اجرای موقت معاهدات در حوزه اختیارات صریح هیچ مرجعی غیر از مجلس شورای اسلامی یا رأی مستقیم مردم در قالب همه‌پرسی تقنینی نبوده و اصولی بودن گستره اصول ۷۷ و ۱۲۵ قانون اساسی تنها با استفاده از اصل ۵۹ این قانون، تحدیدپذیر است.

۳- اجرای پیش از موعد موضوعی در حوزه اختیارات همان مرجعی است که از صلاحیت تصویب معاهدات و تجویز اجرای عادی آن‌ها (مجلس) برخوردار است. تصمیم‌گیری مستقل نهادهای حکومتی و عالی کشور بدون رعایت اصول مذکور بدین معناست که اساساً نه تنها نیازی به تصویب مجلس بر اساس اصول پیش‌گفته نیست بلکه حتی در صورت مخالفت مجلس یا مراجع دیگر نظارتی (شورای

← امضای ایران رسید، اجرای موقت و جزئی آن معاهده از جهت تأسیس سیستم‌ها و تجهیزات بین‌المللی لرزه‌نگاری و غیره مطرح شده در این خصوص، صرفاً بر اساس تصویب شورای عالی امنیت ملی و تأیید رهبری نظام عملی شده است. با این حال، این مورد را نباید رویه‌ای برای اجرای پیش از موعد پروتکل الحاقی دانست. زیرا در خصوص معاهده پیش‌گفته، صرفاً اجرای یک ماده یعنی تأسیس ایستگاه‌ها و تجهیزات مطرح بوده در حالی که در خصوص پروتکل اخیر اجرای کامل و جامع تمامی مفاد پروتکل مطرح است. این امر در حکم بی‌اثر کردن نقش استصوابی و تأسیسی مجلس در تصویب معاهدات بین‌المللی وفق اصول ۷۷ و ۱۲۵ قانون اساسی و حتی اعمال نظارت‌های مقرر در اصول ۹۴ به بعد آن قانون است.

^{۲۹} در این خصوص، نک: نظریه مورخ ۶۲/۸/۳ شورای نگهبان که «موضوع اصول ۷۷ و ۱۲۵ قانون اساسی را واحد دانسته و تصویب مجلس شورای اسلامی را مؤخر از انعقاد قرارداد» دانسته است.

نگهبان) نیز کشور به اجرای آن پروتکل ادامه خواهد داد. بی‌شک این امر مغایر نص و روح قانون اساسی خواهد بود.

۴- علاوه بر گزینه مجلس، استفاده از همه‌پرسی موضوع اصل ۵۹ قانون اساسی نیز به لحاظ «بسیار مهم» بودن موضوع الحاق به پروتکل و اجرای موقت آن، به همراه اهمیت این موضوع در افکار عمومی و حتی روند توسعه انرژی هسته‌ای در کشور به عنوان یکی از زیرساخت‌های مهم توسعه همه‌جانبه، می‌تواند زمینه‌ساز نخستین همه‌پرسی کشور پیرامون تقنین باشد. در هر حال، همه‌پرسی تقنینی نیز مؤید آن است که اجرای موقت موضوعی در حوزه صلاحیت عمومی تقنینی (به ویژه اصل ۷۱ قانون اساسی) است و بر اساس اصول ۵۸ و ۵۹ این قانون صلاحیت قابل اعمال دارد.

۵- به لحاظ اینکه این معاهده بر حقوق فردی و آزادی‌های عمومی و به ویژه از جهت حق تحقیق و جست‌وجو و حتی حریم خصوصی افراد^{۳۰} تأثیر دارد، در صورتی می‌توان با اجرای موقت پروتکل، این حقوق را تحدید نمود که قانونگذار چنین چیزی را مقرر نموده باشد، زیرا حقوق افراد محترم است مگر در صورتی که قانون خلاف آن را تصریح نماید.

از این رو، موافقت وزیر امور خارجه یا هر مقام عالی سیاسی کشور با مفاد بیانیه چهارجانبه تهران یا اعلام تعهد ایران به اجرای موقت آن پروتکل به دبیرخانه آژانس بین‌المللی انرژی اتمی از این جهت که رأساً به اجرای موقت پروتکل الحاقی نظر داده و در این خصوص بر طبق اصول ۷۱، ۷۷ و ۱۲۵ قانون اساسی عمل نشده است، ناسازگاری آن به ویژه با اصول ۷۱، ۷۷، ۹۴ و ۱۲۵ قانون اساسی مسلم است. علی‌ای حال، بر اساس ماده ۹ قانون مدنی، تنها معاهداتی را می‌توان منبع حقوق داخلی تلقی کرد و معتبر شمرد که با قانون اساسی مطابقت داشته باشند و «وفق قانون اساسی منعقد شده باشند». این یکی از آثار اصل قانونی بودن است که خروج

^{۳۰} مثلاً بر اساس این پروتکل دولت مکلف است اسامی صاحب‌نظران و دانشمندان و حتی سازمان‌های درگیر با فعالیت‌های هسته‌ای را اعلام کند اعم از اینکه این سازمان‌ها و نهادها دولتی باشند یا مجامع دانشگاهی یا اشخاص حقوقی خصوصاً.

نهادهای مجری اقتدار عمومی از محدوده قوانین را مانع می‌شود. این اصل به عنوان یکی از مفاهیم ریشه‌ای حقوق عمومی^{۳۱} و به منزله یک اصل کلی حقوقی، اصلی هدایت‌کننده و حاکم بر اعمال حاکمیت است که عدول از آن، مشروعیت حقوقی عمل انجام شده را سلب می‌نماید. مفهوم دولت قانونمند، مبین وجود یک قدرت محدود است، قدرتی که تابع مقررات و قواعد حقوقی است و از آن عدول نمی‌کند.^{۳۲}

با توجه به آنچه گفته شد، اجرای موقت معاهدات بین‌المللی که نهادی پذیرفته شده در حقوق بین‌الملل است، در حقوق داخلی کشورمان از جمله قانون اساسی به صراحت پیش‌بینی نشده است و حتی سابقه‌ای از اعمال آن در کشور نیز وجود ندارد. شاید نخستین موردی که یافتن جایگاه چنین موضوعی در حقوق کشور را موجب شده اجرای موقت پروتکل ۱۹۹۷ تقویت نظام پادمان هسته‌ای است که بر اساس قطعنامه ۱۲ سپتامبر ۲۰۰۳ آژانس بین‌المللی انرژی اتمی، از کشور خواسته شده است.

با دقت در اصول مختلف قانون اساسی، به نظر می‌رسد که اجرای موقت و پیش از موعد معاهدات بین‌المللی در کلیت آن‌ها، در صورتی با قانون اساسی سازگار خواهد بود که مراتب به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد، یا از طریق همه‌پرسی تقنینی، رأی موافق مردم بر چنین امری دلالت نماید. از این رو، آنچه در بیانیه چهارجانبه ایران، آلمان، فرانسه و انگلستان در ۸۲/۷/۲۸ تحت عنوان «اجرای موقت» پروتکل الحاقی مطرح شده، در صورتی واجد اعتبار در حقوق داخلی است که مراتب وفق اصول ۵۹، ۷۱ و ۷۷ قانون اساسی به تأیید مردم یا مجلس برسد. بی‌شک، نه وزارت امور خارجه و نه شورای عالی امنیت ملی نمی‌توانند بدون طی مراحل مذکور در اصول فوق، خود رأساً اجرای موقت پروتکل الحاقی را تصویب و مقرر نمایند. در صورتی که برای رهایی از بحران اخیر به ویژه با توجه به قطعنامه

^{۳۱} آندره دومیشل و پی‌یر لالومی‌یر، حقوق عمومی، ترجمه دکتر ابوالفضل قاضی شریعت پناهی، تهران، نشر دادگستر، ۱۳۷۶، صص ۳۳-۳۴.

^{۳۲} نک: ژاک شوالیه، دولت قانونمند، ترجمه حمیدرضا ملک‌محمدی، تهران، دادگستر، ۱۳۷۸، ص ۶۴.

آژانس اجرای موقت پروتکل لازم می‌بود، دولت می‌توانست لایحه اجرای موقت را پس از هماهنگی با شورای عالی امنیت ملی، تصویب و به مجلس ارجاع دهد. از آنجا که تصویب پروتکل، در حوزه اختیارات مجلس است، تجویز اجرای موقت آن نیز بر عهده و در حوزه صلاحیت قانونی مجلس خواهد بود و نه تصمیم وزارت امور خارجه. بدین ترتیب، به نظر می‌رسد، در قبول اجرای موقت پروتکل مذکور، نظم حقوقی مبتنی بر قانون اساسی به درستی مراعات نشده است. با این حال، نظارت‌های پیش‌بینی‌شده در سیستم حقوقی کشور برای تضمین دستورگرایی و برتری قانون اساسی،^{۳۳} اساساً در پرتو اصل ۹۴ قانون اساسی تعبیه شده و نظارت قضائی مقرر در اصول ۱۷۱ و ۱۷۳ قانون اساسی، مکمل آن بوده اما تاکنون، اعمال این نظارت بر تصمیم اداری اتخاذ شده در خصوص اجرای موقت پروتکل که مغایر با اصول ۷۱ و ۷۷ قانون اساسی است، مطرح نشده ولی شایسته پی‌گیری می‌باشد.

اجرای موقت معاهده در صورتی معنا دارد که به وسیله نهادی که صلاحیت قانونی الزامی کردن اجرای دائمی آن را دارد، پذیرفته شده باشد. دولت یا هر نهاد دیگر نظیر شورای عالی امنیت ملی به رغم اشتغالات مهمی که دارند، نمی‌توانند اجرای دائمی معاهدات را جلوه قانون ببخشند و به طریق اولی، نمی‌توانند در خصوص اجرای موقت نیز تصمیمی الزام‌آور اتخاذ نمایند. محاکم نیز در اجرای ملی آن معاهده، تنها در صورت تصمیم نهاد قانون‌ساز (مجلس و مردم) قابلیت اقدام خواهند یافت.^{۳۴}

در ضمن، ممکن است با توجه به سابقه اجرای پیش از تصویب معاهده ۱۹۹۶ معاهده منع جامع آزمایش‌های هسته‌ای (CTBT)^{۳۵} چنین تصور شود که مراتب به صورت رویه (practice) درآمده است. حال آنکه اجرای معاهده منع جامع آزمایش‌های هسته‌ای در سال‌های ۱۳۷۸ به بعد در کشورمان که ظاهراً با تأیید مقام

^{۳۳} نک: دکتر ابوالفضل قاضی شریعت پناهی، گفتارهایی در حقوق عمومی، تهران، نشر دادگستر، ۱۳۷۵، صص ۱۲۷-۱۲۳.

^{۳۴} نک: دکتر ناصر کاتوزیان، مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران، تهران، برنا، ۱۳۷۵، ص ۱۳۱.

^{۳۵} Comprehensive Test Ban Treaty

رهبری و تصمیم شورای عالی امنیت ملی بوده، صرفاً اجرای جزئی یعنی استقرار تأسیسات ویژه لرزه‌نگاری و... در چند نقطه کشور بوده است و نه اجرای کامل تمامی مفاد آن معاهده. ضمن آنکه متعاقب تصمیم مقامات عالی کشور در سال گذشته، این اجرای جزئی نیز به حالت تعلیق درآمد و فعالیت تأسیسات مذکور، متوقف شد. در هر حال، همان‌طور که در خصوص تصویب کنوانسیون سلاح‌های شیمیایی در سال ۱۳۷۷، مراتب پس از تصویب شورای عالی امنیت ملی (شرط لازم)، به تصویب مجلس رسید، (شرط کامل)، در مورد تصویب و اجرای موقت پروتکل اخیر نیز که واجد جنبه دفاعی امنیتی است، باید نهایتاً نظر تصویبی و تأییدی مجلس نیز اخذ گردد. در غیر این صورت، اقدام انجام شده در قبول اجرای موقت پروتکل که بدون در نظر گرفتن مدلول اصول ۷۱ و ۷۷ قانون اساسی می‌باشد، به معنای عدول از نظم حقوقی خواهد بود.

JOURNAL OF

LEGAL RESEARCH

VOL. II, NO. 2

2003-2

Articles

- Saddam's Trial and the Question of Jurisdiction in National and International Law
- Judgment of the International Court of Justice in the Oil Platforms Case: Judicial Diplomacy in International Justice
- Construction of the Wall in Palestinian Occupied Territories: the Question of its Legitimacy in the Shadow of Human Rights and Humanitarian Law
- Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA) and Standards of Foreign Investment
- How to Apply the Principle of Non-Refoulement in front of War Refugees?
- Legal Nature of Bank Guarantee in the Iranian Law

Special Issue : International Law and the Establishment of Nuclear Security

- Nuclear Security and Non-Proliferation in International Customary Law
- Nuclear Weapons as a Point of Coincidence of *Jus ad bellum* and *Jus in bello*
- The Place of Provisional Application of the Additional Protocol to NPT in the Iranian Public Law
- The Protection of Nuclear Installations in Armed Conflicts

Critique and Presentation

- Decision of the General Board of the Supreme Court about Hearing of Insolvency Claim Before Imprisonment in Context of Iran's International Obligations



S. D. I. L.

The S.D. Institute of Law

Research & Study