

تأثیر موافقت نامه های اداری بر تعهدات بین المللی دولتها

مهدی حدادی^۱

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۱/۰۹/۰۱ - تاریخ تصویب: ۱۳۹۱/۱۱/۰۲)

چکیده

امروزه دیگر این رؤسای کشورها نیستند که در فرایند معاهده سازی شرکت دارند. در کنار معاهدات رسمی و تشریفاتی، توافقه‌های بین المللی زیادی در سطوح پایین دولت منعقد می شوند و مقامات اداری و اجرایی شخصاً آنها را امضا می کنند. از نظر حقوق بین الملل، موافقت نامه های اداری، معاهده بوده و از جهت ایجاد حق یا تکلیف برای دولت هیچ گونه تفاوتی با معاهدات رسمی ندارند. بر این توافقه‌ها مقررات بین المللی به ویژه حقوق معاهدات اعمال می گردد. البته دیدگاه نظامهای حقوقی ملی نسبت به صلاحیت مؤسسات و وزارت خانه های دولتی شان برای انعقاد این نوع توافق نامه ها ممکن است مغایر با دیدگاه حقوق بین الملل باشد.

واژگان کلیدی: معاهده، توافق بین المللی، موافقت نامه اداری، حقوق معاهدات، نظام های حقوقی ملی.

مقدمه

گسترش روابط بین المللی پیرامون موضوعات اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، فنی و... که سابقاً مسائل صرفاً داخلی تلقی می شدند و نیاز جامعه بین المللی به قاعده سازی سریع و مؤثر در این حوزه ها، از یک طرف باعث رشد قابل توجه معاهدات شده است و از طرف دیگر افزایش تعداد ارگان های دارای اختیار معاهده سازی را به دنبال داشته است.

می دانیم که عرف نه تنها از اقدامات نهادهای متولی روابط خارجی دولتها بلکه از اقدامات اکثر ارگان های مختلف دولت ناشی می شود. به همین نحو انعقاد توافقات بین المللی هم کارکردی مشترک از سوی مجموعه ای از ارگانهای داخلی است. توافقات بین المللی دیگر حوزه عمل انحصاری دیپلمات ها، رئیس کشور همراه با توصیه یا رضایت پارلمان نیست.

از آنجا که معاهده سازی عموماً به عنوان بخشی از سیاست خارجی تلقی می شود، اختیارات مربوط به آن در وهله اول به رئیس کشور، حکومت، یا وزیر امور خارجه اعطا می شود. اما بسته به موضوع موافقت نامه بین المللی مورد نظر، سایر بخشها یا نهادهای حکومتی نیز ممکن است در این فرایند مداخله داشته باشند. معمولاً در اکثر کشورها تمام بخشهای حکومتی متأثر از توافق نامه بین المللی، از انعقاد مطلع شده و یا مورد مشورت قرار می گیرند. گاهی فراتر از این مرحله برخی از وزرا یا رؤسای مؤسسات دولتی چنانچه موضوع در حوزه صلاحیتی وزارت خانه یا مؤسسه قرار داشته باشد حق دارند در جهت انعقاد موافقت نامه های اداری یا بین وزارتی با همتایان خارجی خود اقدام نمایند.

بدین ترتیب امروزه به موازات معاهدات رسمی یا تشریفاتی مجموعه ای از توافقات غیر رسمی وجود دارند که توسط مقامات و مسئولان سازمانها و نهادهای دولتی منعقد می شوند که در آثار علمی پیرامون حقوق معاهدات از آن ها به اسامی مختلف صبحت می شود: موافقت نامه های اداری، موافقت نامه های بین وزارتی، موافقت نامه های در سطوح پایین دولت و موافقت نامه های دولتی، از آن جمله اند. به نظر می رسد موافقت

نامه های اداری یا بین وزارتی نامهای رایج تری هستند. هرچند در حقوق معاهدات ترمینولوژی اهمیت چندانی ندارد.

اگرچه در نظام حقوق بین الملل بر خلاف قوانین اساسی پاره ای از کشورها ترمینولوژی و نیز شکل یا فرایندی برای معاهده سازی مطرح نیست، با این وجود پیرامون توافقیهای صورت گرفته در سطوح پایین دولتها یعنی توافقیهای بین وزارت خانه ها، مؤسسات و نهادهای دولتی سئوالها و ابهاماتی مطرح است.

سئوال اول به ماهیت این نوع توافقیها مربوط می شود. آیا این نوع از توافق نامه ها معاهده محسوب می شوند؟

سئوال دوم، این که آیا توافقیهای اداری یا بین وزارتی برای دولتها تعهد بین المللی ایجاد می کند یا صرفاً وزارت خانه و سازمان مربوطه را متعهد می سازد؟ در این مقاله تلاش خواهیم نمود به این پرسشها پاسخ دهیم.

۱- خصوصیات موافقت نامه های اداری

حقوق بین الملل همانند مسأله ترمینولوژی هیچ گونه شکل یا فرایندی برای معاهده سازی مقرر نمی دارد، هر چند دولتها ممکن است در این زمینه مقرراتی را تدوین کرده باشند. از این رو وحدت شکلی در این مورد میان دولتها وجود ندارد (Verma, 2004, p. 259). یک معاهده می تواند به شکل موافقت نامه میان رؤسای کشورها باشد. این سنتی ترین شکل است و برای معاهدات مهم استفاده می شود، مانند معاهده میان ایالات متحده و اتحاد جماهیر شوروی سابق در مورد سیستمهای موشکی ضد بالستیک ۱۹۷۱ معروف به سالت یک.

شکل دیگر معاهده توافقیهای بین حکومتی (Governmental Agreements) است. این شکل در حال حاضر رایج ترین شکل معاهده سازی است. این معاهدات عموماً توسط

وزرای امور خارجه یا توسط اشخاص دارای موقعیت دیپلماتیک دارای اختیارنامه امضا می‌شوند. اختیارنامه توسط وزیر امور خارجه صادر می‌شود.

یک معاهده ممکن است در شکل توافق نامه میان وزرا یا رؤسای سازمانها و مؤسسات دولتی کشورهای ذی ربط باشد. این نوع توافقات به موافقت نامه‌های اداری یا بین‌وزارتی معروف هستند. در فرانسه این موافقت نامه‌ها با عنوان ترتیبات اداری (Arrangements Administratifs) معروف هستند. در رویه دولت آلمان آنها با عنوان موافقت نامه‌های غیر رسمی (Nich Solenne) که به موضوعات فنی واقع در حوزه وزارت خانه مربوطه می‌پردازد، شناخته شده‌اند (Mervyn, 1946, p.54).

امروزه در اکثر سیستمهای حکومتی تأسیساتی که دارای شخصیت حقوقی مجزا از سازمانهای حکومت مرکزی می‌باشند، برای اداره وظایف عمومی ایجاد شده‌اند. این سازمانها به عنوان ابزارهای مؤثر برای حکومت مرکزی به منظور انجام وظایف اجرایی و عمومی تخصصی که نیازمند استقلال و دور بودن از مسائل سیاسی است ایجاد شده‌اند. البته در این خصوص الگوی همسانی وجود ندارد (رستمی و حسینی پور، ۱۳۸۸، ص ۱۹۳).

با توجه به این تقسیم وظایف در نظامهای حکومتی، موافقت نامه‌های اداری یا بین‌وزارتی را می‌توان در دو دسته تقسیم بندی نمود: دسته اول توافقهایی هستند که وزرا البته منهای نخست وزیر و وزیر امور خارجه برای چرخش امور وزارت خانه‌ها و نیز به منظور توسعه همکاریهای لازم در بعضی از زمینه‌های مورد نیاز وزارت خانه خود منعقد می‌نمایند. دسته دوم توافقهایی هستند که مؤسسات و سازمانهای عمومی که دارای شخصیت حقوقی مستقل از دولت هستند منعقد می‌نمایند.

موافقت نامه‌های اداری یا بین‌وزارتی از جمله موافقت نامه‌های حقوقی ساده یا اجرایی محسوب می‌شوند. البته موافقت نامه‌های حقوقی ساده یا اجرایی دارای مفهومی گسترده‌تر هستند و حتی موافقت نامه‌های بین‌کشوری و بین‌حکومتی (دولتی) را هم شامل می‌شود. به طور کلی می‌توان چنین بیان داشت که معاهدات یا موافقت نامه‌های

حقوقی ساده با معیار فقدان یکی یا بیش از یکی از خصوصیات معاهدات رسمی شناخته می شوند. بنابراین با توجه به نظام حقوقی کشورها، موافقت نامه های حقوقی ساده ممکن است به عنوان موافقت نامه ای تعریف شود که ۱- نیاز به تصویب ندارد ۲- بوسیله ارگانی منعقد شود که در قانون اساسی داخلی به طور صریح به آن اختیار معاهده سازی داده نشده است (وزیر به جای رئیس کشور، کنگره به جای مجلس سنا) ۳- بوسیله ارگانی منعقد شود که به آن اختیار معاهده سازی داده شده است اما به شیوه ای اقدام می نماید که در قانون اساسی به طور صریح مقرر نشده است (قوه مجریه به جای قوه مجریه و قوه مقننه) ۴- به یک شیوه ساده ای که در قانون اساسی مشخص شده است منعقد گردد (معمولاً قوه مجریه به تنهایی و بدون تأیید قوه مقننه) (حدادی، ۱۳۸۱، ص ۱۲۰).

امکان و اجازه موافقت نامه اداری یا بین وزارتی ممکن است در معاهده ای داده شده باشد که به طور رسمی و تشریفاتی منعقد شده است. اصطلاحاً به این موافقت نامه های اداری، موافقت نامه های جزئی اطلاق می شود. در ماده یک آیین نامه چگونگی تنظیم و انعقاد توافقات بین المللی مصوب ۱۳۷۱ هیأت وزیران در تعریف توافق جزئی آمده است: توافق حقوقی است که اجازه انعقاد آن در یک توافق حقوقی تشریفاتی به دستگاه دولتی داده شده است. این نوع توافقات که به طور مستقیم با معاهده اولیه پیوند می خورد ممکن است توأم با معاهده اولیه یا جداگانه مورد مذاکره قرار گیرد. هدف از این توافق عموماً تکمیل معاهده اولیه و اصلی است و ممکن است جزئیات تعهدات پذیرفته شده طرف ها در معاهده اصلی را مشخص سازد. برای مثال در بسیاری از معاهدات پیش بینی می شود که برنامه های اجرایی ناظر به جزئیات مندرج در معاهده توسط مراجع ذی صلاح دو کشور طرح ریزی و به اجرا گذارده خواهد شد یا اصلاحاتی در آن صورت می گیرد. بر اساس ماده ۵ موافقت نامه دولت جمهوری اسلامی ایران با دولت ترکمنستان در خصوص ارتباط بین المللی راه آهن ۱۳۷۵/۱۱/۲۵: «طرفین توافق نمودند که بر اساس موافقت نامه های فیما بین، نهادهای ذی صلاح (اداره راه آهن ترکمنستان و راه آهن ایران) هر طرف در

قلمرو طرف مقابل، نمایندگان، شعبات و بنگاههای خود را جهت تنظیم امور مسافری و حمل و نقل بار تأسیس نمایند».

در بسیاری از موارد وزرا و مسئولین نهادهای دولتی بدون وجود هرگونه معاهده اولیه و اصلی میان دو دولت به طور مستقل با همتایان خارجی خود وارد مذاکره شده و توافقهایی را منعقد می نمایند. این اختیار ناشی از مقررات سازمانی است که چنین اجازه ای را به وی تفویض می کند یا ناشی از اصل صلاحیت و اختیارات سازمان است.

موافقت نامه های اداری یا بین وزارتی ممکن است متضمن یک یا چند ماده و مشتمل بر یک یا چند سند باشند. اگرچه در حقوق بین الملل عنوان توافق نامه های بین المللی اهمیت ندارد، لیکن این موافقت نامه ها تحت عناوینی چون بیانیه، مبادله نامه، مبادله یادداشت، پروتکل، پروتکل امضا، تفاهم نامه، اصلاحیه، اعلامیه، صورت مجلس و... قرار می گیرند. بر خلاف معاهدات رسمی این موافقت نامه ها بلا فاصله پس از امضا در یک زمان مبادله می شوند. پس از تبادل اسناد نیز بلا فاصله به اجرا گذاشته می شوند. در واقع موافقت نامه های اداری یا بین وزارتی با امضا وزرا یا مقامات عالی دستگاههای دولتی قابلیت اجرایی پیدا می کنند (فلسفی، ۱۳۷۹، ص ۱۰۸).

معمولاً چنانچه طرف های موافقت نامه قصد داشته باشند موافقت نامه حقوقی منعقد سازند و نه یک موافقت نامه نزاکتی، وزیر امور خارجه در جریان انعقاد موافقت نامه قرار می گیرد (Klabbers, 1998, p.264). موافقت نامه های نزاکتی الزام حقوقی برای دولت و سازمان مربوطه در پی ندارد.

از آنجا که این موافقت نامه ها در سطح داخلی منتشر نمی شوند (در ایران در روزنامه رسمی) لذا دسترسی به مفاد آنها با دشواری همراه است. همچنین معمولاً این موافقت نامه ها براساس ماده ۱۰۲ منشور ملل متحد ثبت دبیرخانه سازمان ملل هم نمی شوند (Verma, opcit, p.259).

۲- ماهیت موافقت نامه های اداری

بیتنر در سال ۱۹۲۴ می نویسد فقط رئیس کشور بر اساس حقوق بین الملل صلاحیت انعقاد موافقت نامه های حقوقی الزام آور را دارد، اگرچه همیشه این امکان وجود داشته است که سایر اشخاص به عنوان نماینده از جانب رئیس کشور اقدام نمایند. از نظر وی بدون چنین نمایندگی هیچ معاهده ای نمی تواند منعقد شود و چون وزارت خانه ها و مؤسسات دولتی صلاحیت انعقاد موافقت نامه ها را ندارند، موافقت نامه های آنها به معاهده منجر نخواهد شد. با وجود این وی اظهار می دارد که رویه کشورها نشان می دهد که موافقت نامه های اداری بدون نمایندگی مرتب منعقد شده اند (Bittner, 1924, p.34).

دیدگاه بیتنر به طور اجتناب ناپذیر به این نتیجه منجر می شود که توافقه های صورت گرفته میان وزارت خانه ها یا مؤسسات دولتی به طور فردی ایجاد می شود، یعنی دولتهای مربوط شان ملزم نمی گردند. وی در میان هم نسل های خود به طور صریح در این زمینه صحبت کرده است. سایرین به طور ماهرانه تلاش کرده اند از نتیجه گیری در مورد آثار حقوقی موافقت نامه های اداری اجتناب نموده و با دلائلی خود را قانع سازند که این موافقت نامه ها معاهده نمی باشند (Klabbers, op.cit, p.98).

به نظر می رسد اولین گام در بررسی موافقت نامه های اداری شناخت ماهیت این نوع از توافقه ها است. آیا این توافقه ها معاهده یا توافق بین المللی محسوب می شوند؟ آیا این توافقه ها تعهدات بین المللی برای دولتهای متبوع این مؤسسات و نهادها به دنبال دارند؟ در این قسمت ابتدا به بررسی تعریف معاهده پرداخته سپس با توجه به تقسیم بندی های داخلی پیرامون دستگاه های دولتی به ماهیت توافقه های بین المللی آنها می پردازیم.

۱-۲- تعریف معاهده

نقطه شروع برای هرگونه تحقیق پیرامون ماهیت موافقت نامه های اداری تعریف معاهده در ماده ۲ بند ۱ (a) کنوانسیون حقوق معاهدات است. ماده ۲ عنوانش کاربرد

اصطلاحات است و بند ۱ با این عبارت آغاز می شود: برای مقصود کنوانسیون حاضر، که اشاره به این مطلب دارد که تعاریف اصطلاحات که در ادامه می آید به یک وجود مستقل منتهی نمی شود. با وجود این به نظر می رسد که حداقل تعریف معاهده وجودی مستقل از خود کنوانسیون پیدا کرده است. قاضی اودا در نظر مخالف خود در قضیه «قطر علیه بحرین ۱۹۹۴» بیان می دارد که تعریف کنوانسیون وین در مورد معاهده تا حد زیادی موقعیت عرفی پیدا کرده است (ICJ Report, 1994, p.138). همین بیان را در قضیه مذکور در نظر اکثریت می توان مشاهده کرد (Ibid, pp.120-121). طرز تلقی مشابهی از سوی داور منفرد دپوئی در قضیه تکراکو علیه جمهوری عربی لیبی مشاهده می شود.

تعریف برای تشخیص این که چه چیزی معاهده است سرخ هابی ارائه می دهد، اما تمام سرخ ها مفید نیستند. بی فایده گی سایر موارد از ماده ۳ کنوانسیون مشخص می شود. از نظر ماده ۲ بند ۱(a): «معاهده عبارت است از توافق بین المللی که میان دولتها به صورت کتبی منعقد شده و مشمول حقوق بین الملل باشد، اعم از این که در یک سند واحد یا دو یا چند سند مرتبط به هم آمده باشد و قطع نظر از عنوان خاص آن».

تعریف بیان می دارد که معاهده یک توافق بین المللی است، لیکن ماده ۳ تأکید می کند که مفهوم توافق بین المللی گسترده تر است. لذا تمام معاهدات توافق بین المللی هستند، اما تمام توافقه‌های بین المللی معاهده نیستند (Villiger, 2009, p.77). البته تصویر کلی از عناصر ماده ۳ به ویژه ارتباط دادن دولتها با سایر تابعان حقوق بین الملل نشان می دهد که آن دسته از تابعان حقوق بین الملل که اهلیت توافق سازی داشته باشند، می توانند توافق بین المللی منعقد سازند. به عبارت دیگر تابعان حقوق بین الملل عموماً موجودیت هایی هستند که قادر به داشتن حقوق یا تکالیف بین المللی هستند. اما این مفهوم گسترده از شخصیت بین المللی ضرورتاً اهلیت انعقاد توافق بین المللی از سوی این موجودیت ها برای مثال افراد را شامل نمی شود (Dorr&Schmalenbach, 2012, p.52). لذا توافقه‌های میان

اشخاص خصوصی حقیقی یا حقوقی یا توافق این اشخاص با دولتها نه تنها معاهده محسوب نمی شوند، بلکه در شمول توافق بین المللی نیز قرار نمی گیرند.

از تفاسیر کمیسیون حقوق بین الملل روشن می شود که در عبارت «مشمول حقوق بین الملل باشد»، قصد ایجاد تعهدات بر اساس حقوق بین الملل مندرج است. لذا توافقهایی که به منظور ایجاد روابط حقوقی الزام آور میان طرفها تنظیم نمی شوند، بلکه هدف از توافق ایجاد تعهدات سیاسی یا شخصی است، از شمول تعریف معاهده خارج هستند. همچنین آن دسته از توافقهایی صورت گرفته میان دولتها که حقوق داخلی بر آن حاکم باشد نیز معاهده محسوب نمی شوند (YILC, 1966, P. 189). البته باید به این نکته توجه داشت که اگرچه معاهده لزوماً باید تحت حاکمیت حقوق بین الملل باشد، اما ضرورت ندارد که منحصرأ تابع این حقوق باشد. ماهیت معاهده، ماهیت بین رشته ای است به این معنی که در آن واحد هم در قلمرو نظم حقوق بین الملل و هم در جولانگاه نظم حقوق داخلی قرار دارد. به ویژه در انعقاد معاهده مداخله حقوق داخلی کاملاً مشهود است (کک دین، ۱۳۸۲، ج ۱ / ۱۸۱).

شرط کتبی بودن توافقهایی بین المللی در تعریف نیز ناشی از ملاحظات کاربردی است. هرچند با توجه به ماده ۳ کنوانسیون این محدودیت در تعریف هیچ گونه اثری بر ارزش حقوقی موافقت نامه های شفاهی ندارد.

نوعاً معاهده یک سند واحد است، اما در رویه دولتها مشاهده می شود که توافقهایی بین المللی اغلب به طور غیر رسمی و از طریق تبادل دو یا چند سند منعقد می شوند. عبارت تعریف ماده ۲ مبنی بر این که در یک یا دو یا چند سند مرتبط به هم آمده باشد، همه این اشکال را در چارچوب مفهوم معاهده قرار می دهد. کمیسیون حقوق بین الملل در تفسیر خود بیان می دارد: «معاهده اصطلاح عامی است که تمام اشکال توافقهایی بین المللی که به صورت کتبی میان دولتها منعقد می شود را پوشش می دهد. اگرچه واژه معاهده در یک معنا فقط به سند رسمی واحد اطلاق می شود، توافقهایی بین المللی وجود دارند مانند مبادله نامه، یادداشت تفاهم که نمی توان آنها را اسناد رسمی نامید، اما بدون تردید موافقت

نامه‌های بین‌المللی هستند که تابع حقوق معاهدات قرار می‌گیرند. یک کنوانسیون عام در مورد حقوق معاهدات باید تمام چنین توافقهایی را پوشش دهد، این که واژه معاهده برای توصیف آنها به کار رود یا موافقت نامه بین‌المللی یک مسأله ترمینولوژی است تا موضوع ماهوی» (YILC, 1966, P.188).

۲-۲- موافقت نامه‌های میان وزارت خانه‌ها (بین‌وزارتی)

در تعیین ماهیت حقوقی موافقت نامه‌های بین‌وزارتی باید تعریف معاهده و تفسیر آن و نیز خصوصیات این توافقات را مورد توجه قرار داد. این نوع از موافقت نامه‌ها توسط وزرا به غیر از وزیر امور خارجه امضا می‌شوند. همان گونه که در قسمت قبل روشن شد عنوان و شکل سند خاص تأثیری تعیین کننده بر ماهیت توافقهایی صورت گرفته ندارد. نظر به تقاضای و نیاز جامعه بین‌المللی به قاعده سازی سریع و مؤثر، معاهده یک مفهوم قابل انعطافی است که انواع اشکال ابراز رضایت دولتها به قواعد کنوانسیونی را در خود جای داده است. به عبارت دیگر کنوانسیون ۱۹۶۹ حقوق معاهدات با تعریف معاهده به عنوان یک توافق بین‌المللی میان دولتها... خواه در یک سند یا در دو یا چند سند مرتبط و تحت هر عنوان خاص یک تعریف گسترده از معاهده را تأیید کرده است (Danilenko, 1993, P.54). کنوانسیون همچنین آزادی کاملی برای کشورها برای ایجاد ابزارهای خاص بیان رضایت به التزام به معاهده مقرر می‌دارد (ماده ۱۱).

دیوان بین‌المللی دادگستری نیز در قضیه «فلات قاره دریای اژه میان ترکیه و یونان» بیان می‌دارد: «در مورد مسأله شکل دیوان نیاز می‌داند فقط اظهار دارد که هیچ قاعده حقوق بین‌الملل وجود ندارد که مانع از این شود که بیانیه مشترک، موافقت نامه بین‌المللی را تشکیل دهد که اختلافی را به داوری یا رسیدگی قضایی ارجاع دهد» (ICJ Report, 1978, p.39).

از طرف دیگر حقوق بین‌الملل تعیین مقامات صلاحیت دار جهت مذاکره و انعقاد معاهدات را بر عهده حقوق داخلی کشورها گذاشته است. منطق نیز ایجاب می‌کند که

صلاحیت انعقاد معاهدات همواره متعلق به قوه مجریه باشد. بنابراین همان گونه که اشاره شد صلاحیت انجام مذاکرات و انعقاد معاهدات بر اساس نظامهای حقوق داخلی ممکن است متعلق به رئیس کشور، دولت، یا وزرا و مقامات عالی سازمانهای دولتی باشد.

از نظر ما موافقت نامه های اداری دسته اول به عنوان توافقهایی حقوقی ساده در چارچوب مفهوم معاهده قرار می گیرند. ممکن است گفته شود که در تعریف معاهده از توافق دولتها سخن به میان آمده است. پاسخ این است که اولاً، کنوانسیون ۱۹۶۹ تعریفی از دولت ارائه نداده است و همان گونه که اشاره شد از جهت شکل و نحوه ابراز رضایت و صلاحیت نمایندگان دولت برای انجام اعمال حقوقی از طرف دولت بسیار باز عمل می کند (مواد ۷ و ۸). ثانیاً، وزارت خانه ها بخشی از پیکره دولت را تشکیل می دهند و در خارج از چارچوب دولت و در سطح بین المللی فاقد شخصیت حقوقی بین المللی هستند. به عبارت دیگر اگر وزارت خانه ها جدای از دولت بخواهند طرف معاهدات یا توافقهایی بین المللی واقع شوند باید تابع حقوق بین الملل باشند و قادر باشند به طور مستقل حقوق و تعهدات حقوقی بین المللی را عهده دار گردند. یا در کنار نظامهای حقوقی حقوق داخلی و حقوق بین الملل، نظام حقوقی جدیدی به نام حقوق بین الملل مؤسسات داشته باشیم که هر دو فرضیه قابل رد هستند (Klabbers, op.cit, p.101).

در جهت تأیید مطلب فوق می توان از قواعد مسئولیت بین المللی دولت به ویژه طرح مسئولیت بین المللی دولت ۲۰۰۱ کمیسیون حقوق بین الملل و مقررات کنوانسیون مصونیت قضایی دولت ۲۰۰۴ بهره برد.

چنانچه معتقد باشیم موافقت نامه های اداری منعقد توسط وزارت خانه ها معاهده یا توافق بین المللی نیستند و یا صرفاً وزارت خانه را ملزم می سازند و نه دولت را، عدم اجرا و نقض آن موافقت نامه ها نمی تواند مسئولیت دولت را در پی داشته باشد. کمیسیون حقوق بین الملل هنگام ارائه مجموعه نخست پیش نویس مواد مسئولیت دولت به مجمع عمومی تأکید داشت که پیش نویس به مسئولیت دولتها محدود شده است، بدون لطمه به مسئولیت سایر

تابعان حقوق بین الملل (YILC, 1973, p. 169). با وجود این نسبتاً بعید است که کمیسیون مد نظرش امکان مسئولیت وزارت خانه ها به طور فردی بوده است. از نظر کمیسیون دولت صرفاً یک موجودیت مطلق و انتزاعی است که قادر به اقدام فیزیکی نیست (Ibid, p. 181). کمیسیون در تأیید نظر خود به نظر مشورتی دیوان دائمی دادگستری بین المللی در قضیه مهاجران آلمانی اشاره می کند که در آن نظر دیوان معتقد است که دولتها فقط از طریق و بوسیله مأموران و نمایندگان شان می توانند اقدام کنند (PCIJ Report, 1922-24, Ser. A/B, No 6, 22).

حالا پرسشی که مطرح می شود آن است که کدام عمل کدام مأموران و نمایندگان می تواند قابل استناد به یک دولت باشد. تا آنجا که به مسئولیت دولت مربوط می شود عموماً پذیرفته شده است که عمل ارگان دولت صرف نظر از موقعیت سلسله مراتب شان عمل دولت تلقی می شود، مشروط به اینکه رکن در اهلیت اش به عنوان رکن دولت اقدام کرده باشد (ماده ۵ تا ۱۰ طرح مسئولیت دولت). از سوی دیگر بر اساس قواعد مربوط به مسئولیت دولت، دولت فقط برای اعمال متخلفانه بین المللی مسئول خواهد بود، یعنی رفتاری که قابل انتساب به دولت بوده و نقض یک تعهد بین المللی دولت را موجب شود (ماده ۳).

از این رو نقض یک موافقت نامه اداری فقط در صورتی مسئولیت دولت را در پی دارد که موافقت نامه یک تعهد بین المللی از طرف دولت ایجاد کند. اگر موافقت نامه اداری صرفاً به یک تعهد بین المللی از سوی وزارت خانه منجر شود، هیچ مسئولیتی متوجه دولت نخواهد بود. در حالی که ملاحظه شد در نظام حقوق بین الملل وزارت خانه ها فاقد شخصیت حقوقی بین المللی بوده و قادر نیستند فارغ از چارچوب دولت و به طور مستقل حقوق و تعهدات بین المللی را عهده دار شوند (Fitzmaurice & Elias, 2005, p. 34).

رویه دولتها و نظر علمای حقوق بین الملل این نظریه را تأیید می کنند. مک نایر بر این عقیده بود که موافقت نامه ها اداری دولتها را ملزم می کند: «آنچه مهم است آن است که این رویه نباید اجازه دهد این واقعیت نادیده انگاشته شود که طرف های متعاقد واقعی دولتها هستند و ضرورت دارد بر این نکته اصرار ورزیده شود. زیرا هر نظری که معتقد باشد

موافقت نامه صورت گرفته میان وزارت خانه های کشورها فقط این وزارت خانه ها را ملزم می سازد ممکن است به خصوصیت الزام آور چنین موافقت نامه هایی لطمه وارد سازد، زیرا حکومت های بعدی را تشویق می کند که چنین موافقت نامه هایی را تکذیب نمایند» (McNair, 1961, p.20).

همچنین از مقررات مصونیت دولت، به ویژه کنوانسیون ملل متحد راجع به مصونیت قضایی دولتها و اموال آنها ۲۰۰۴، نیز می توان در جهت این نظر که اعمال ارکان دولت به عنوان عمل دولت محسوب می شوند و لذا موافقت نامه های اداری منعقد از سوی سازمانها و وزارت خانه ها معاهده محسوب می شود و به حساب دولت گذاشته می شود، کمک گرفت. در ماده ۲ کنوانسیون مذکور در تعریف دولت، اولین مصداق دولت را دولت و ارکان حکومت بر می شمارد. دولت از طریق حکومت خود در روابط بین المللی اقدام می کند. بنابراین اقامه دعوی علیه یک حکومت قابل تفکیک از اقامه دعوی علیه دولت نیست. حکومت نیز خود از ارکان ها وزارت خانه ها یا اداراتی تشکیل می شود که از جانب او اقدام می کنند. این اجزا چون فاقد شخصیت حقوقی بین المللی به عنوان یک مقام حاکم هستند، به نمایندگی دولت یا حکومت مرکزی دولت که اجزای جدا ناپذیر آن را تشکیل می دهند عمل می کنند (انصاری معین، ۱۳۸۹، ص ۲۰).

در نتیجه اگر موافقت نامه های اداری حقوق و تعهدات حقوقی ایجاد نمایند آنها حقوق و تعهدات دولت محسوب خواهد شد، هیچ امکان دیگری وجود ندارد. وزارت خانه ها نمی توانند به تنهایی تابع حقوق بین الملل محسوب شوند و نظم حقوقی بین المللی متعلق به خود نیز ندارند (Klabber, op.cit, p. 103). بنابراین موافقت نامه های اداری منعقد از سوی وزارت خانه ها و سازمانهای دولتی با همتایان خارجی شان معاهده و از جمله توافقات حقوقی ساده بوده و به حساب دولت گذارده می شود.

سوالی که مطرح می شود این است که این وزارت خانه ها صلاحیت انعقاد این موافقت نامه ها را از چه طریقی کسب می کنند؟

قبلاً اشاره نمودیم که حقوق بین الملل مسأله صلاحیت انعقاد معاهده از سوی دولت‌ها و ارگانها و نمایندگان شان را به حقوق داخلی واگذار کرده است. لذا وزارت خانه‌ها در چارچوب مقررات ملی از جمله قانون اساسی یا مقررات سازمانی خود ممکن است از حق انعقاد موافقت نامه‌های بین المللی در خصوص موضوعات واقع در صلاحیت شان برخوردار باشند. حتی برخی بر این عقیده هستند که ارتباط موضوع قرارداد با خدمات دولتی راهگشای مشکل صلاحیت انعقاد است (میرعباسی، ۱۳۷۷، ص ۳۹). از سوی دیگر برخی از موافقت نامه‌های اداری یا بین وزارتی، موافقت نامه جزئی بوده و مجوز انعقاد آنها در معاهده اولیه و اصلی رسمی به دستگاه‌های دولتی داده شده است. در هر حال باید توجه داشت عدم رعایت قواعد و مقررات داخلی برای انعقاد توافقه‌های بین المللی در صورتی که یک تجاوز آشکار و صریح نباشد تاثیری بر اعتبار بین المللی توافق و معاهده نداشته و دولت را ملزم خواهد کرد (ماده ۴۶ کنواسیون حقوق معاهدات).

۳-۲- موافقت نامه‌های اداری میان مؤسسات عمومی دارای شخصیت حقوقی مستقل از دولت

گفته شد که دولت به عنوان یکی از تابعان حقوق بین الملل همیشه طرف توافقه‌ها و قراردادهای بین المللی قرار ندارد. اغلب اتفاق می افتد که سازمانهای وابسته به دولت طرف قرارداد و توافق قرار می گیرند. این سازمانها از نظر حقوقی برخی فاقد شخصیت حقوقی بوده و در بطن دولت قرار دارند مانند وزارت خانه‌ها که در قسمت قبل به آن اشاره نمودیم برخی نیز دارای شخصیت حقوقی مستقل بوده و در کنار دولت قرار دارند (خزاعی، ۱۳۸۴، ص ۷۶).

به عبارت دیگر در کنار اشخاص حقوقی حقوق عمومی ملی (دولت- شوراها) اشخاصی وجود دارند که دارای شخصیت حقوقی بوده و به موجب قانون عهده دار یک یا چند امر عمومی هستند. در ایران این گونه مؤسسات تحت عناوینی مانند مؤسسه، سازمان، بنیاد، مرکز، صندوق یا شرکت فعالیت می کنند (امامی و استوارسنگری، ۱۳۸۶، ص ۱۲۷).

امتیاز مؤسسات عمومی که در واقع دلیل ایجاد این اشخاص نیز می باشد، عبارت است از مدیریت مستقل تر و ملایم تر، زیرا این مؤسسات توسط متخصصین اداره می شوند و مقامات اداری ملی نسبت به آنها نظارت محدود و معدودی دارند (رضایی زاده، ۱۳۸۵، ص ۱۸۹). مؤسسات عمومی در ابتدا نوعی از مدیریت بعضی از خدمات دولتی بود، سپس با مداخله روز افزون دولت این روش در حوزه های صنعتی و بازرگانی نیز مورد استفاده قرار گرفته است. مؤسسات عمومی توسط قانون ایجاد می شوند و قانون گذار صلاحیت های وی را مشخص می سازد (هاشمی، ۱۳۷۵، ص ۸۵).

از ویژگی های مؤسسات عمومی می توان از شخصیت حقوقی مستقل و تخصص نام برد. شناسایی شخصیت حقوقی باعث می شود که به مؤسسات عمومی استقلال اداری اعطا گردد که لزوماً باعث استقلال مالی آنها خواهد شد. اصل تخصص نیز ویژگی خاص مؤسسات عمومی است (رضایی زاده، پیشین، صص ۱۹۲-۱۹۱).

اقسام مؤسسات عمومی از نظر قانون محاسبات عمومی ایران ۱۳۶۶ عبارتند از: مؤسسات دولتی (ماده ۳) شرکت های دولتی (ماده ۴) و مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی (ماده ۵). این تحدید شکل حقوقی متأثر از همان طبقه بندی بودجه ای بر مبنای نوع وظایف دستگاهها (حاکمیتی یا تصدی) می باشد. اما بررسیها نشان گر این واقعیت است که انتخاب شکل و ساختار حقوقی و اداری دستگاههای دولتی لزوماً و در همه موارد ناشی از طبقه بندی بودجه ای مزبور و بر اساس تقسیم وظایف دولت به حاکمیت و تصدی نبوده است. برخی از سازمانهای مستقل دولتی که به صورت شرکت دولتی اداره می شوند به امور تجاری اشتغال نداشته و تشکیل آنها در قالب شرکت دولتی از اقتضائات تخصصی و فنی ماموریتهای محوله یا اهداف خاص سیاسی و اجتماعی مربوط به تأسیس آنها بوده است. به عنوان نمونه، چند مؤسسه دولتی مستقل که در قالب شرکت دولتی و برای انجام امور غیر تجاری تأسیس شده و اداره می شوند عبارتند از: بانک مرکزی، راه آهن، سازمان آب و برق منطقه ای، مؤسسه کار و امور اجتماعی، سازمان خبرگذاری جمهوری اسلامی

(تورانی زاده، ۱۳۸۴، صص ۷۰-۶۹). لذا پیدایش سازمانهای مستقل دولتی اعم از مؤسسات دولتی موضوع ماده ۳ قانون محاسبات عمومی سال ۱۳۶۶ و برخی از شرکتهای دولتی که برای مقاصد غیر تجاری تشکیل شده اند ناشی از اقتضائات مدیریتی و گسترش نوعی عدم تمرکز اداری بوده است.

پس از اشاره مختصر به وضعیت مؤسسات عمومی مستقل از دولت این سؤال مطرح می شود که توافقه‌های خارجی این مؤسسات از چه ماهیتی بر خوردار است؟

پاسخ به این سؤال نیز مستلزم توجه به خصوصیات مطرح شده فوق و نیز تعریف معاهده و تفسیر آن است. از میان مؤسسات عمومی مذکور مؤسسات دولتی و شرکتهای دولتی که برای انجام امور غیر تجاری تأسیس شده اند، بخشی از پیکره حکومت را تشکیل می دهند، هرچند به دلائلی که ذکر شد در راستای سیاست عدم تمرکز اداری در نظام سیاسی داخلی از استقلال و شخصیت حقوقی مستقل از دولت بر خوردار شده اند. با وجود این، باید به نکته توجه داشت که اولاً، این مؤسسات بر اساس قانون ایجاد می شوند. ثانیاً، قانونگذار یعنی حکومت صلاحیت ها و اختیارات آنها را مشخص می کند. این مؤسسات و شرکت ها بر اساس قانون و نظر حکومت انجام خدمات عمومی و یا حاکمیتی را عهده دار هستند.

ثالثاً، ادارات و مقامات وابسته به سازمان مرکزی اداره کشور بر نهادهای سازمانهایی که در قالب نظام عدم تمرکز ایجاد شده اند حق نظارت دارند. نظارت سازمانها و مقامات مرکزی بر نهادهای غیر متمرکز در حقوق اداری در قالب قیمومت اداری مطرح است. این نوع نظارت هم ناظر بر اعمال و تصمیمات نهادهای غیر متمرکز و هم ناظر بر خود نهادهای غیر متمرکز است. به عبارت دیگر سازمان مرکزی حق ابطال تصمیمات و یا انحلال نهاد و حتی حق سلب عضویت اعضا نهادها را خواهد داشت (امامی و استوارسنگری، پیشین، ص ۱۴۱).

از دید حقوق بین الملل نیز تقسیم بندی های داخلی و نوع حکومت و تشکیلات آن تأثیری بر انتساب اعمال به دولت ندارد. بر اساس قواعد مسئولیت بین المللی دولت هم

اعمال آن دسته از اشخاص حقوق عمومی که دارای شخصیت حقوقی مستقل از دولت هستند، اما به موجب قوانین و مقررات داخلی کشورها حق دارند برخی اقتدارهای حکومتی را اعمال کنند قابل انتساب به دولت خواهد بود. به ویژه این که در بحث انعقاد معاهده و توافقات بین المللی، حقوق بین الملل مساله نهادها و افراد صالح برای بیان رضایت دولت به التزام به معاهدات و توافقات بین المللی را به حقوق داخلی واگذار کرده است. همان گونه که در تعریف معاهده اشاره شد، این مسأله که در تعریف معاهده از دولت صحبت به میان آمده است الزاماً به این معنا نیست که حتماً توافق در سطح سران صورت گیرد یا سازمانها و مؤسسات دولتی به طور صریح اعلام دارند که از جانب دولت و به نمایندگی اقدام می کنند.

بنابراین توافقات مؤسسات عمومی دولتی و شرکت های دولتی که برای امور غیر تجاری تأسیس شده اند، معاهده از نوع ساده محسوب می شوند و قابلیت انتساب به دولت هستند. مجوز صلاحیت این نهادها هم می تواند ناشی از معاهده اولیه و اصلی بوده یا ناشی از مقررات ملی به ویژه مقررات سازمانی آنها باشد. البته باید توجه داشت که سایر شرایط مندرج تعریف معاهده هم باید در خصوص این توافقات لحاظ شود، مثلاً چنانچه شرکت دولتی مانند راه آهن درصدد انجام معامله ای برای خرید تجهیزات باشد و بر قرارداد، قانون داخلی کشور خاصی حاکم شده باشد، این توافق یک قرارداد بین المللی است و معاهده و حتی توافق بین المللی محسوب نمی شود. همچنین شرکت های دولتی که دارای شخصیت حقوقی مستقل از دولت بوده و به امور تصدی گری و تجاری اشتغال دارند، توافقات آنها با شرکت های دولتی کشورهای دیگر و یا با کشورهای دیگر معاهده و یا توافق بین المللی نبوده بلکه یک قرار داد بین المللی تلقی می شوند و از شمول حقوق بین الملل خارج هستند (کارو، بی تا، ص ۱۴۶).

۳- قوانین و رویه کشورها در خصوص موافقت نامه های اداری

در سطح داخلی کشورها با این سؤال مواجه می شوند که چه کسی نمایندگی کشور

را در مذاکره و انعقاد معاهدات عهده دار است. اگرچه حقوق بین الملل در این حوزه کمتر دخالت می کند اما در ماده ۷، کنوانسیون حقوق معاهدات ۱۹۶۹ رؤسای کشور، رؤسای دولت (حکومت) و وزیر امور خارجه را به منظور انجام تمام اقدامات مربوط به انعقاد معاهده نماینده کشور محسوب می دارد.

این قاعده مندرج در ماده ۷ با رویه و قوانین داخلی کشورها در خصوص نحوه توزیع قدرت معاهده سازی در سطح ملی همخوانی ندارد. به نظر می رسد کنوانسیون حقوق معاهدات قصد دارد از منظر حقوق بین الملل به این مقامات اقتدار ملزم ساختن کشور را اعطا نماید، صرف نظر از این که آیا حقوق ملی کشور به آنها این اختیار را داده است یا نه. این افراد از دیرباز در رویه بین المللی نمایندگانی تلقی شده اند که قادرند کشورشان را متعهد سازند. لذا اگر وزیر امور خارجه معاهده ای را بدون اجازه مقررات داخلی منعقد سازد، کشورش به آسانی قادر نخواهد بود به چنین قصوری به عنوان تخلف آشکار از آیین داخلی اش به منظور بی اعتبار ساختن معاهده بر اساس ماده ۴۶ کنوانسیون حقوق معاهدات استناد کند (Hollis; Blakeslee; Ederington (eds), 2005, p. 19).

عموماً کشورها اختیار مذاکره و انعقاد معاهدات را به قوه مجریه واگذار می نمایند. این راه حل عقلایی است، زیرا تنها قوه مجریه است که همه وسایل فنی لازم را برای اجرای این وظیفه در اختیار دارد (کک دین، پیشین، ص ۱۹۶). اگرچه ممکن است کشورها در خصوص اقتدار قوه مجریه برای نمایندگی کشور در زمینه انعقاد معاهدات اشتراک نظر داشته باشند، اما میان قوانین و رویه کشورها در زمینه نحوه هماهنگ ساختن اعمال و اجرای آن اقتدار در میان ارگانها و مؤسسات دولتی مختلف شباهت کمی وجود دارد. در پاره ای از کشورها قدرت معاهده سازی کاملاً متمرکز است. برای مثال قانون اساسی کلمبیا فقط به رئیس جمهور یا شخصی که به وی اختیار نامه داده است، اجازه تصویب معاهده را می دهد. سایر مأموران از جمله وزیر امور خارجه فاقد چنین اقتداری هستند (Ibid, p. 21). بر عکس در برخی کشورها به رئیس کشور اختیار امضا و تصویب معاهدات داده نشده است. هلند،

ژاپن، سوئیس از این جمله اند (Ibid, p.23).

از سوی دیگر کشورهایی به نحو گسترده قدرت معاهده سازی را در میان مؤسسات و وزارت خانه های دولتی با سطوح مختلفی از نظارت وزیر امور خارجه توزیع کرده اند. در واقع این کشورها بر مبنای سطحی که در آن معاهدات منعقد شده اند آنها را تقسیم بندی می کنند. برای مثال اتریش، چین، آلمان، هند و روسیه هریک سه دسته متمایز از معاهدات را شناسایی می کنند: معاهدات منعقد شده به نام کشور، معاهدات منعقد شده توسط دولت (حکومت)، و معاهدات منعقد شده توسط وزارت یا مؤسسه دولتی (Hollis, 2012, p.22). صرف نظر از سطحی که در آن توافق منعقد شده است، رویه این کشورها تمام این توافقات را از جهت معیار تعریف معاهده در کنوانسیون حقوق معاهدات ۱۹۶۹، توافق کشور تلقی می کنند. کشورهای متعدد دیگری نیز به مؤسسات دولتی اجازه می دهند توافقات بین المللی منعقد نمایند و آنها را به عنوان معاهده شناسایی می کنند. سوئیس موافقت نامه های مؤسسه با مؤسسه را به عنوان توافق بین المللی تلقی می کند. انگلستان نیز می پذیرد که توافقات مؤسسه با مؤسسه می توانند توافق بین المللی تلقی شوند. در ایالات متحده نیز همین دیدگاه مطرح است (Hollis; Blakeslee; Ederington (eds), op. cit, p.17). در فرانسه نیز به موجب بخشنامه ۳۰ مه ۱۹۹۷ نخست وزیر فرانسه درباره تدوین و انعقاد توافقات بین المللی، در کنار توافقات بین المللی منعقد به نام رئیس دولت یا حکومت رویه بین المللی انعقاد ترتیبات اداری توسط وزرا با همتایان خارجی شان را می پذیرد (کک دین، پیشین، ص ۱۹۶). البته کشورهایی هستند که به مؤسسات دولتی شان اجازه انعقاد معاهدات را نمی دهند. برای مثال در مصر تمام معاهدات باید به تصویب رئیس جمهور برسد. آفریقای جنوبی عموماً به مؤسسات دولتی اجازه انعقاد معاهده را نمی دهد. برخی از کشورها فقط اجازه انعقاد معاهده را به منظور اجرای معاهده موجود می دهند یا اینکه مؤسسه باید به طور صریح از طریق قانون اجازه انعقاد را داشته باشد. در ژاپن به غیر از وزیر امور خارجه سایر وزرا اجازه انعقاد توافقات بین المللی از طرف دولت ژاپن را ندارند، مگر در موارد خاص که توافقات در

چارچوب صلاحیت مؤسسه قرار داشته باشد و از سوی معاهدات موجود یا قوانین داخلی مجوز انعقاد داده شده باشد (Hollis; Blakeslee; Ederington(eds), op.cit, p.18).

برخی از کشورها نیز در حالی که توافقی بین المللی در سطح مؤسسات دولتی را می‌پذیرند، معتقدند این توافقها بر اساس حقوق بین الملل، معاهده ای الزام آور برای کشور محسوب نمی‌شوند. رویه فرانسه، ترتیبات اداری یعنی توافقی مؤسسات دولتی برای اجرای معاهدات موجود یا مربوط به موضوعات واقع در محدوده صلاحیت مؤسسه را می‌پذیرد، اما معتقد است این توافقها فقط مؤسسه را ملزم می‌سازد و نه خود دولت فرانسه را. لذا این اسناد را بر اساس ماده ۱۰۲ منشور سازمان ملل در دبیرخانه سازمان ملل متحد به ثبت نمی‌رساند. مکزیك نیز در سال ۱۹۹۱ قانون معاهده را وضع نمود و در آن به مؤسسات دولتی در تمام سطوح (فدرال، دولتی و شهری) اجازه انعقاد توافقی مشمول حقوق بین الملل را اعطا نمود. اما از نظر این قانون آنها فقط این مؤسسات را ملزم می‌سازند و نه مکزیك را (Ibid). البته همان گونه که در قسمت قبل اشاره شد صرف نظر از سطحی که در آن توافق صورت گرفته است، حقوق بین الملل عموماً دولت را به عنوان طرف مسئول تلقی می‌کند. از نظر حقوق بین الملل چنین تلاش هایی برای محدود سازی مسئولیت دولت فاقد اعتبار است (Hollis, op.cit, p.22).

در ابتدای بحث این قسمت اشاره شد که کشورها قدرت معاهده سازی را در میان مؤسسات و وزارت خانه های دولتی با سطوح مختلفی از نظارت از سوی وزیر امور خارجه توزیع کرده اند. در اکثر کشورها وزیر امور خارجه نقش مهمی در اجرای قدرت معاهده سازی قوه مجریه عهده دار است. ممکن است وزیر امور خارجه عملاً اختیار معاهده سازی از جانب قوه مجریه را به کار گیرد. در مورد ژاپن ملاحظه شد که قانون این کشور اجرای قدرت معاهده سازی کابینه را به وزیر امور خارجه می‌دهد. سایر مؤسسات دولتی عموماً اقتدار مستقلی برای مذاکره یا انعقاد توافقها را ندارند.

در برخی کشورها وزیر امور خارجه به سایر مؤسسات و یا وزارت خانه ها اجازه

می دهد عملاً در فرایند مذاکره و امضای معاهدات مداخله نمایند. برای مثال در ایالات متحده مطابق بخش نامه ۱۷۵ (C-175) در راستای مقررات ایالات متحده، مؤسسات دولتی را از امضا و یا انعقاد توافقه‌های بین المللی منع می کند، مگر این که آنها در ابتدا با وزیر امور خارجه مشورت نمایند. انگلستان نیز رویه مشابهی دارد. در انگلستان وزارت خانه ها و مؤسسات دولتی در رابطه با موضوعات حوزه کاری شان قادر به مذاکره و انعقاد توافق بین المللی هستند، مشروط به این که دفتر امور خارجه و کامن ولث هیچ ایراد سیاست خارجی بر آن نداشته باشد. در هلند نیز مؤسسات دولتی از صلاحدید گسترده ای برای آغاز مذاکرات درباره معاهدات برخوردارند، مشروط به این که وزیر امور خارجه را مطلع کرده باشند. هر چند انعقاد یک معاهده واقعی منوط به تصمیم شورای وزیران است.

در موارد دیگر وزیر امور خارجه ممکن است نقش نظارتی ایفا کند. برای مثال در اتریش، چین، آلمان، هند و روسیه وزیر امور خارجه بر مذاکره و انعقاد اکثر معاهدات نظارت می کند (Hollis; Blakeslee; Ederington (eds), op.cit, p.21).

در نظام حقوقی ایران با توجه به اصول ۷۷ و ۱۲۵ قانون اساسی، ماده ۹ قانون مدنی و آیین نامه چگونگی تنظیم و انعقاد توافقه‌های بین المللی مصوب ۱۳۷۱ هیأت وزیران، توافقه‌های بین المللی در سطوح پایین دولت یعنی توافق مؤسسات و وزارت خانه های دولتی با همتایانشان در خارج توافق حقوقی ساده محسوب می شوند که بدون تصویب مجلس شورای اسلامی و امضای رئیس جمهور تنها با امضای وزیر یا بالاترین مقام دستگاه دولتی منعقد شده و ایجاد تعهد می نمایند.

البته پیرامون صلاحیت دستگاه های دولتی برای انعقاد موافقت نامه های اداری (توافقه‌های حقوقی ساده) ابهاماتی به چشم می خورد.^۱ صرف نظر از آیین نامه مذکور که صلاحیت انعقاد این نوع توافقه‌ها را برای دستگاه های دولتی می پذیرد، با توجه به اصول ۷۷

۱- برای آگاهی بیشتر پیرامون دیدگاه های مختلف در این زمینه مراجعه شود به مقاله نویسنده تحت عنوان: جایگاه موافقت نامه های حقوقی ساده در حقوق ایران، مجله مجتمع آموزش عالی قم، شماره ۱۴، پاییز ۱۳۸۱.

و ۱۲۵ قانون اساسی، مذاکرات خبرگان قانون اساسی، تفاسیر شورای نگهبان و عملکرد مجلس شورای اسلامی، هر گونه توافق بین المللی که منجر به ایجاد تعهد حقوقی برای دولت شود نمی تواند توسط دولت یا دستگاه های دولتی بدون رعایت تشریفات اصول مذکور به صورت ساده منعقد شود، ولو این که به نظر برخی نویسندگان رعایت تشریفات اصول ۷۷ و ۱۲۵ باعث افزایش کار مجلس و ایجاد مشکلاتی برای دولت گردد. چاره کار تفسیر و عملکرد مغایر قانون اساسی نیست.

البته در آیین نامه مذکور از مواردی که به طور حصری به عنوان توافقات حقوقی ساده بر شمرده شده است، تنها توافقات جزئی که در رابطه با معاهده اصلی منعقد می شوند و تعهد جدیدی فراتر از قرارداد اصلی ایجاد نمی کنند، می توانند به صورت ساده منعقد شوند. سایر موارد همچون انعقاد بر اساس اجازه مقدم، تنظیم برنامه همکاری، تبادل یادداشت و نامه و معاملات، مغایر اصول ۷۷ و ۱۲۵ قانون اساسی می باشند (حدادی، ۱۳۸۱، ص ۱۳۰). در اصلاحیه سال ۱۳۸۳ آیین نامه مذکور آمده است کلیه دستگاههای اجرایی مشمول این آیین نامه موظفند قبل از تنظیم توافقات حقوقی ساده و نزاکتی نیز بر اساس ماده ۳ قانون وظایف وزارت امور خارجه مراتب را با آن وزارت هماهنگ نمایند. لذا در ایران بر اساس آیین نامه مذکور بر انعقاد موافقت نامه های اداری دستگاه های دولتی، وزارت امور خارجه نظارت خواهد نمود.

نتیجه گیری

در نتیجه رشد قابل توجه روابط معاهده ای و تمایل به تنظیم روابط مختلف اقتصادی و اجتماعی که روزگاری مسائل صرفاً داخلی تلقی می شدند، تعداد ارگانهای دارای اختیار معاهده سازی افزایش یافته است. به عبارت دیگر اشخاص حقوق عمومی به غیر از کشورها نیز می توانند در محدوده صلاحیت شان اقدام به انعقاد توافقات بین المللی نمایند.

نهادهایی همچون وزارت خانه ها، مؤسسات دولتی، دانشگاه ها، شهرداری ها و... دارای چنین اختیاری هستند.

در نوشته ها و آثار حقوقی خارج از کشور از این توافقها با نام توافقه های اداری یا بین وزارتی یاد می شود. البته همان گونه که اشاره شد موافقت نامه های اداری از جمله توافقه های حقوقی ساده محسوب می شوند، لیکن گستره توافقه های حقوقی ساده فراتر بوده حتی توافقه های بین حکومتی یا برخی توافقه های میان سران که بدون دخالت پارلمان منعقد می شوند را شامل می شود.

سؤال اصلی ما در این مقاله این بود که آیا این توافقها فقط وزارت خانه ها و مؤسسات دولتی مربوطه را ملزم می سازند یا برای کشور نیز الزامات بین المللی در پی دارند؟ و آیا اصولاً این نوع توافقها را می توان معاهده تلقی کرد؟

موضوع نه تنها به حقوق معاهدات بلکه به مسئولیت بین المللی دولت هم مربوط می شود. اگرچه هدف ما در این مقاله تمرکز بر بعد حقوق معاهدات مسأله بوده است. لیکن تلاش کرده ایم از قواعد مسئولیت بین المللی دولت در جهت اثبات فرضیه خود استفاده کنیم.

از دیدگاه حقوق بین الملل و به ویژه حقوق معاهدات پاسخ این است که وزارت خانه ها و مؤسسات دولتی حتی مؤسسات دولتی مستقل بخشی از پیکره دولت را تشکیل می دهند و تقسیم بندی های داخلی تاثیری بر این مسأله ندارد. از طرف دیگر این مؤسسات و وزارت خانه ها در سطح بین المللی و خارج از چارچوب دولت فاقد شخصیت حقوقی بین المللی مستقل هستند و قادر نیستند به نام خود اقدام به انعقاد توافقه های بین المللی نمایند. به موجب قواعد مسئولیت بین المللی دولت نیز اعمال ارکان دولت در هر سطحی به دولت قابل انتساب است. بنابراین تعهدات حقوقی بین المللی ایجاد شده بوسیله موافقت نامه های اداری کل دولت را ملزم می سازد و نه فقط مؤسسه یا وزارت خانه مربوطه را.

از سوی دیگر نگاهی به تفاسیر صورت گرفته پیرامون تعریف معاهده از جمله تفسیر کمیسیون حقوق بین الملل نشان می دهد که منظور از معاهده فقط توافقیهای بین المللی صورت گرفته در سطح رؤسای کشور و به نام کشور نیست، بلکه معاهدات بر اساس شیوه انعقاد در سطوح مختلف قابل تقسیم بندی هستند. برخی معاهدات در سطح سران کشور و به نام کشور تنظیم می شوند، برخی در سطح دولتها (حکومتها)، و برخی نیز در سطوح پایین دولت توسط وزارت خانه ها و مؤسسات دولتی.

ملاحظه شد که دیدگاه نظام های حقوقی ملی در مورد مسأله صلاحیت دستگاه های دولتی شان برای انعقاد موافقت نامه های اداری یکسان نیست. پاره ای از کشورها مثل ژاپن به جز وزیر امور خارجه به سایر وزرا اجازه انعقاد توافقیهای بین المللی را نمی دهند، لیکن غالب کشورها ممکن است در چارچوب قوانین سازمان مربوطه یا در چارچوب معاهدات رسمی این صلاحیت را به دستگاه های دولتی بدهند.

در نظام حقوقی ایران نیز تنها آیین نامه تنظیم و انعقاد توافقیهای بین المللی ۱۳۷۱ هیأت وزیران به دستگاه های دولتی صلاحیت انعقاد برخی توافقیهای حقوقی ساده را می دهد. به نظر ما بررسی اصول ۷۷ و ۱۲۵ قانون اساسی و تفاسیر شورای نگهبان از این دو اصل و نیز عملکرد مجلس نشان می دهد که از میان توافقیهای حقوقی ساده مطرح در آیین نامه مذکور فقط موافقت نامه های اداری از نوع جزئی می توانند از سوی دستگاههای دولتی منعقد شوند.

در هر حال با توجه داشت که چنانچه چنین توافقیهای بین المللی از سوی دستگاههای دولتی منعقد شود، استناد به مقررات داخلی جهت بی اعتبار ساختن از طریق اعلام فقدان صلاحیت دستگاه مربوطه چندان ساده نبوده و حتی در مواردی با توجه به شرایط بیان شده از سوی ماده ۴۶ کنوانسیون حقوق معاهدات ۱۹۶۹ غیر ممکن خواهد بود. بر این اساس است که در قوانین اکثر کشورها وزارت خانه ها و مؤسسات دولتی باید قبل از انعقاد این نوع از توافقیها با همتایان خارجی شان با وزارت امور خارجه هماهنگی نمایند. این موضوع در اصلاحیه آیین نامه مذکور سال ۱۳۸۳ آمده است.

فهرست منابع

الف- فارسی

- ۱- آیین نامه چگونگی تنظیم و انعقاد توافقه‌های بین المللی، موضوع تصویب نامه شماره ۱۲۶۱۳/ت/۹۱ هـ مورخ ۱۳۷۱/۳/۹ و اصلاحیه سال ۱۳۸۳.
- ۲- امامی، محمد؛ استوار سنگری، کورش، (۱۳۸۶)، **حقوق اداری**، جلد اول، تهران، نشر میزان.
- ۳- امیر محمدی، محمدرضا، (۱۳۸۷)، **اثر تجاوز مدیران دولتی از حدود اختیارات خود در انعقاد قراردادها**، فصلنامه حقوق، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دوره ۳۸، شماره ۴، صص ۳۵-۲۵.
- ۴- انصاری معین، پرویز، (۱۳۸۹)، **مصونیت های قضایی دولت و اموال آنها**، نشر میزان.
- ۵- توازنی زاده، عباس، (۱۳۸۴)، **تأملی بر تأثیر نظریه اعمال حاکمیت و اعمال تصدی بر رژیم حقوقی حاکم بر سازمانهای دولتی و برنامه های اصلاح ساختار نظام اداری ایران**، مجلس و پژوهش، شماره ۵۱، سال ۱۳، صص ۱۰۰-۵۷.
- ۶- حدادی، مهدی، (۱۳۹۰)، **تحول در اجرای مسئولیت بین المللی دولت**، تهران، نشر دادگستر.
- ۷- حدادی، مهدی، (۱۳۸۱)، **جایگاه موافقت نامه های حقوقی ساده در حقوق ایران**، مجله مجتمع آموزش عالی قم، شماره ۱۴، صص ۱۴۹-۱۱۳.
- ۸- خزاعی، حسین، (۱۳۸۴)، **ساختار حقوقی و تعهدات ناشی از قرارداد دولت**، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، شماره ۷۰، صص ۱۱۷-۷۵.
- ۹- رستمی، ولی - حسینی پور، سید مجتبی، (۱۳۸۸)، **نظارت مالی بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی**، فصلنامه حقوق، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دوره ۳۹، شماره ۴، صص ۲۱۱-۱۹۱.
- ۱۰- رضایی زاده، محمد جواد، (۱۳۸۹)، **حقوق اداری (۱)**، تهران، نشر میزان.
- ۱۱- ضیائی بیگدلی، محمدرضا، **حقوق معاهدات بین المللی**، تهران، انتشارات گنج دانش، ۱۳۸۵.

- ۱۲- طباطبائی مؤتمنی، منوچهر، **حقوق اداری**، تهران، انتشارات سمت، ۱۳۹۰.
- ۱۳- عنایت، سید حسین، (۱۳۷۰)، **تنظیم معاهدات بین المللی در حقوق کنونی ایران**، تهران، دفتر خدمات حقوقی بین المللی ج.ا. ایران.
- ۱۴- فلسفی، هدایت الله، (۱۳۷۹)، **حقوق بین الملل معاهدات**، تهران، فرهنگ نشر نو.
- ۱۵- کک دین، نگوین و پاتریک دینه و آلن پله، (۱۳۸۲)، **حقوق بین الملل عمومی**، جلد اول، ترجمه حسن حبیبی، انتشارات اطلاعات.
- ۱۶- کارو، دومینک، (بی تا)، **حقوق بین الملل در عمل**، ترجمه و تحقیق مصطفی تقی زاده، تهران، نشر قومس.
- ۱۷- لاجوردی، سید عرفان، (۱۳۸۴)، **مقایسه اصول حاکم بر معاهدات و قراردادهای بین المللی**، پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق بین الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران.
- ۱۸- مستقیمی، بهرام و مسعود طارم سری، (۱۳۷۷)، **مسئولیت بین المللی دولت**، تهران، انتشارات دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.
- ۱۹- میر عباسی، سید باقر، (۱۳۷۷)، **مسأله قراردادهای بین المللی موضوع اصل ۷۷ و ۱۳۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران**، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، شماره ۴۲، صص ۲۵-۵۲.
- ۲۰- هاشمی، سید محمد، (۱۳۷۵)، **حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران**، جلد دوم، قم، مجتمع آموزش عالی قم.

ب- انگلیسی

• کتب و مقالات

- 1- Conforti, Benedetto, (1993), **International Law and the Role of Domestic Legal Systems**, Netherlands, Kluwer Academic Publishers.

- 2- Corten, Olivier & Klein, Pierre (eds), (2011), **The Vienna Conventions on the Law of Treaties, A Commentary**, Vol I, U.S,Oxford University Press.
- 3- Council of Europe, (2001), **Treaty Making-Expression of Consent by States to be Bound by a Treaty**, Netherlands, Kluwer Law International.
- 4- Crandall, Samuel B, (2005), **Treaties, Their Making and Enforcement**, Clark, New Jersey, The Law book Exchange, LTD.
- 5- Danilenko, G M, (1993), **Law-Making in the International Community**, the Netherlands, Kluwer Academic Publishers.
- 6- Degan, V.D, (1997), **Sources of International Law**, Netherlands, Kluwer Law International.
- 7- Dörr, Oliver & Schmalenbach, Kirsten (Eds), (2012), **Vienna Convention on the Law of Treaties: A Commentary**, London/ New York, Springer.
- 8- Fawcett, J, (1953), **the Legal Character of International Agreements**, BYIL, Vol 30, 401- 453.
- 9- Fitzmaurice, M & Elias, O, (2005), **Contemporary Issues in the Law of Treaties**, Netherlands, Eleven International Publishing.
- 10- Garcia, Michael John, (2010), **International Law and Agreements: Their Effect upon U.S Law**, Congressional Research Service. <http://www.fas.org/sgp/crs/misc/RL32528.pdf>.
- 11- Hollis, D B; Blakeslee, MR; Ederington, L B (eds), (2005), **A Comparative Approach to Treaty Law and Practice**, Martinus Nijhoff, Leiden.
- 12- Hollis, Duncan B(Ed), (2012), **the Oxford Guide to Treaties**, Oxford University Press.
- 13-Klabbers, Jan, (1998), **the Concept of Treaty in International Law**, Netherlands, Kluwer Law.
- 14- Kojima, Chie& Vereshchetin, Vladlen S, **Implementation Agreements**, Max Planck Encyclopedia of Public International Law, www.mpepil.com.
- 15- McNair, Lord, (1961), **Law of Treaties**, Oxford, Clavendon press.

- 16- Mervyn, Jones J, (1946), **Full Powers and Ratification: A Study in the Development of Treaty-Making Procedure**, Cambridge, and Cambridge University Press.
- 17-Verma, S K, (2004), **an Introduction to Public International Law**, PHI Learning Pvt. Ltd.
- 18- Villiger, Mark Eugen, (2009), **Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties**, Netherlands, Koninklijke Brill NV.
- 19-Weil, Prosper, (1983), **Towards Relative Normativity in International Law**, AJIL, Vol 77, No.3.
- 20-Widdows, Kelvin, (1979), **what is an Agreement in International Law**, BYIL, Vol. 50(1), pp 117-149.

• آرا و اسناد

- 1- Advisory Opinion on Certain Questions Relating to Settlers of German Origin in the Territory Ceded by Germany to Poland, PCIJ Rep, 1922-24, Ser.A/B, No 6.
- 2- Aegean Sea Continental Shelf Case (Greece v. Turkey), ICJ Report, 1978.
- 3-Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain (Qatar v. Bahrain), ICJ Report, 1994.
- 4- YILC, 1966, Vol II.
- 5- YILC, 1973, Vol II.
- 6-Texaco Overseas Petroleum Company (TOPCO) and California Asiatic Oil Company v. Libya, 53 ILR.

ج- آلمانی

- 1- Bittner, Ludwing, (1924), **Die Lehre Von Den Volkerrechtlichen Vertragsurkunden**, Berlin.