




The University of Tehran Press

Challenges in Designating National Authorities for Treaties by the Islamic Consultative Assembly

Abdolmajid Soudmandi¹  | Mahmoud Abbasi² 

1. Corresponding Author; Assistant Prof., Faculty of Law and Social Sciences, Payame Noor University, Tehran, Iran. Email: Soudmandi@pnu.ac.ir
2. Associate Prof., Faculty of Law, Medical Ethics and Law Research Center, Shahid Beheshti University of Medical Sciences, Tehran, Iran. Email: dr.abbasi@sbmu.ac.ir

Article Info	Abstract
<p>Article Type: Research Article</p> <hr/> <p>Pages: 2347-2370</p> <hr/> <p>Received: 2023/09/25</p> <p>Received in Revised form: 2024/04/28</p> <p>Accepted: 2024/09/15</p> <p>Published online: 2025/12/22</p> <hr/> <p>Keywords: <i>supreme national security council, judiciary, national authority, armed forces, overlapping duties of domestic bodies, ministry of justice, ministry of defense.</i></p>	<p>In designating Iran's national authorities for international treaties, the Islamic Consultative Assembly (Parliament) may face not only limitations arising from compliance with the Constitution and Sharia but also practical challenges. This study, using a descriptive-analytical approach, examined examples of challenges in the Parliament's designation of national authorities and identified the main sources of such challenges as follows: First, the overlap of treaty-related responsibilities of the national authority with duties assigned to two or more domestic bodies. This becomes particularly challenging when the bodies involved in the treaty belong to different branches of government or are independent entities outside the formal branches. Second, the designation of a national authority for a treaty protocol when the national authority for the main treaty has already been determined by the government. If the national authorities for the treaty and its protocol are designated by two different bodies (e.g., the government and the Parliament), necessary coordination between them may not be ensured. Third, the restriction on benefiting from the advantages of joining an international treaty, since the Parliament's designation of the national authority prevents the government from changing that authority. Modifying it through the Parliament is usually a lengthy process and may not succeed for non-legal reasons, such as political disputes.</p>
How To Cite	Soudmandi, Abdolmajid; Abbasi, Mahmoud (2026). Challenges in Designating National Authorities for Treaties by the Islamic Consultative Assembly. <i>Public Law Studies Quarterly</i> , 55 (4), 2347-2370. DOI: https://doi.com/10.22059/jplsqt.2024.365848.3399
DOI	10.22059/jplsqt.2024.365848.3399
Publisher	The University of Tehran Press. 



انتشارات دانشگاه تهران

فصلنامه مطالعات حقوق عمومی

شاپا الکترونیکی: ۸۱۳۹-۲۴۲۳

دوره: ۵۵، شماره: ۴

زمستان ۱۴۰۴

Homepage: <http://jpls.ut.ac.ir>

چالش‌های تعیین مراجع ملی معاهدات توسط مجلس شورای اسلامی

عبدالمجید سودمندی^۱ | محمود عباسی^۲

۱. نویسنده مسئول؛ استادیار، دانشکده حقوق و علوم اجتماعی، دانشگاه پیام نور، تهران، ایران. رایانامه: Soudmandi@pnu.ac.ir
۲. دانشیار، مرکز تحقیقات اخلاق و حقوق پزشکی، دانشگاه علوم پزشکی شهید بهشتی، تهران، ایران. رایانامه: dr.abbasi@sbm.ac.ir

اطلاعات مقاله	چکیده
<p>نوع مقاله: پژوهشی</p> <p>صفحات: ۲۳۴۷-۲۳۷۰</p> <p>تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۷/۰۳</p> <p>تاریخ بازنگری: ۱۴۰۳/۰۲/۰۹</p> <p>تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۶/۲۵</p> <p>تاریخ انتشار برخط: ۱۴۰۴/۱۰/۰۱</p> <p>کلیدواژه‌ها: شورای عالی امنیت ملی، قوه قضاییه، مرجع ملی، نیروهای مسلح، همپوشانی وظایف دستگاه‌های داخلی، وزارت دادگستری، وزارت دفاع.</p>	<p>مجلس شورای اسلامی برای تعیین مراجع ملی ایران در معاهدات بین‌المللی، غیر از محدودیت‌های مبتنی بر رعایت قانون اساسی و موازین شرعی، ممکن است با چالش‌های عملی نیز مواجه شود. در این پژوهش، با بررسی توصیفی-تحلیلی نمونه‌هایی از چالش‌های ایجادشده در تعیین مراجع ملی توسط مجلس، مشخص شد مهم‌ترین زمینه‌های ایجاد این چالش‌ها عبارت‌اند از: اول، شمول وظایف معاهداتی مرجع ملی در وظایف مندرج در قوانین داخلی برای دو یا چند دستگاه داخلی؛ این موضوع به‌ویژه در مواردی چالش‌برانگیز است که دستگاه‌های مرتبط با معاهده، وابسته به قوای مختلف و یا نهادهای مختلف خارج از قوا باشند؛ دوم، تعیین مرجع ملی برای پروتکل معاهده‌ای که مرجع ملی آن معاهده را دولت پیشتر تعیین کرده است؛ اگر مراجع ملی معاهده و پروتکل آن توسط دو نهاد تعیین شوند (برای مثال، دولت و مجلس) ممکن است هماهنگی لازم میان این دو مرجع تأمین نشود؛ سوم، ایجاد محدودیت در بهره‌مندی از مزایای پیوستن به معاهده بین‌المللی، زیرا تعیین مرجع ملی معاهده توسط مجلس مانع تغییر آن مرجع توسط دولت است و تغییر آن توسط مجلس نیز به‌طور معمول فرایندی طولانی دارد و حتی ممکن است به دلایل غیرحقوقی همچون اختلاف‌های سیاسی به نتیجه نرسد.</p>
استناد	سودمندی، عبدالمجید؛ عباسی، محمود (۱۴۰۴). چالش‌های تعیین مراجع ملی معاهدات توسط مجلس شورای اسلامی. <i>مطالعات حقوق عمومی</i> ، ۵۵ (۴)، ۲۳۴۷-۲۳۷۰. DOI: https://doi.com/10.22059/jpls.2024.365848.3399
DOI	10.22059/jpls.2024.365848.3399
ناشر	مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران.



۱. مقدمه

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 و در همین زمینه «اجرای معاهدات به کلیه ارکان یا مقامات سیاسی، اداری، اجرایی، قانونگذاری و قضایی و امثال آنها در محدوده صلاحیت نسبی‌شان منتقل شده و تخصیص یافته است» (ضیائی بیگدلی، ۱۳۹۵: ۱۲۱). اما در دهه‌های اخیر، بعضی از 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 به‌طور معمول از آنها با عنوان «مرجع ملی»^۱ یاد می‌کنند. برای مثال ماده ۹ کنوانسیون تجارت بین‌المللی گونه‌های حیوانات و گیاهان وحشی در معرض نابودی،^۲ کشورها را ملزم به ایجاد یک یا چند مرجع ملی اداری و یک یا چند مرجع ملی علمی کرده است (United Nations, 1983: 251). به‌عنوان مثالی دیگر، طبق قوانین اتحادیه اروپا، ایجاد مقام‌های نظارتی ملی^۳ توسط کشورهای عضو، اجباری است (De Somer, 2017: 1). البته بسیاری از معاهدات در زمان‌های گذشته و حتی در زمان معاصر به لزوم تعیین مرجع ملی تصریح نکرده‌اند، درحالی‌که به‌طور ضمنی مستلزم تعیین مرجع ملی هستند. برای مثال، می‌توان از کنوانسیون بین‌المللی مبارزه با تبعیض در امر تعلیمات^۴ نام برد که به لزوم تعیین مرجع ملی تصریح نکرده است، اما ماده ۷ این معاهده از کشورها خواسته است گزارش‌های ادواری خود را درباره اجرای معاهده به کنفرانس عمومی یونسکو ارائه دهند (United Nations, 1963: 102)، از این‌رو کشورهای متعاقد باید مرجعی را جهت ارائه این گزارش‌ها تعیین کنند که می‌توان آن را مرجع ملی نامید. همچنین مشارکت هر یک از کشورها در نهادهای بین‌المللی منوط به معرفی نماینده یا نمایندگانی از دستگاه‌های داخلی جهت حضور در ارکان آن نهادهاست که می‌توان این دستگاه‌ها را نیز مرجع ملی نامید، هرچند اساسنامه نهادهای بین‌المللی نیز اصولاً به لزوم تعیین مرجع ملی توسط کشورهای عضو تصریح نمی‌کنند.

اما نخستین پرسشی که درباره تعیین مراجع ملی مطرح می‌شود، این است که کدام نهادهای حکومتی صلاحیت دارند مراجع ملی را تعیین کنند و این صلاحیت مشمول چه محدودیت‌های قانونی و چالش‌های عملی است؟ در این خصوص باید گفت که معاهدات بین‌المللی درباره نهاد صلاحیتدار برای تعیین مرجع ملی سکوت کرده‌اند، زیرا نمودار سازمانی کشورها، مختلف است و اختیارات نهادهای مختلف حکومتی نیز متفاوت است و از این‌رو، نمی‌توان دستگاهی یکسان را به‌عنوان نهاد صلاحیتدار برای تعیین مرجع ملی در

1. National authority

2. Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora

3. National regulatory authorities

4. Convention against Discrimination in Education

کشورهای مختلف در نظر گرفت. چنانکه برای مثال، درباره مرجع ملی کشورها برای نظارت بر مقررات وضع شده توسط سازمان بین‌المللی انرژی اتمی برای انتقال ایمن مواد رادیواکتیو^۱ گفته شده است: «ایجاد مرجع صلاحیتدار ملی، یک موضوع مربوط به کشور مربوطه است و به چارچوب نظارتی و نهادی و همچنین ابعاد برنامه انتقال مواد رادیواکتیو آن کشور بستگی دارد» (Blackman, 1997: 181).

در نظام حقوقی ایران، تاکنون فقط قوای مقننه و مجریه در تعیین مراجع ملی نقش داشته‌اند و هدف از پژوهش حاضر، بررسی چالش‌های عملی مجلس شورای اسلامی در تعیین مراجع ملی است. در این خصوص، باید گفت که مجلس شورای اسلامی، بر اساس اصل ۷۱ قانون اساسی، صلاحیت عام قانونگذاری دارد و از این رو، اختیار تعیین مراجع ملی ایران را در معاهدات و نهادهای بین‌المللی دارد. با وجود این، قانونگذاری مجلس ایران همانند مجالس تمام کشورهای دیگر نمی‌تواند بدون محدودیت باشد، زیرا «منظور از تشکیل قوه مقننه و فلسفه انتخابات به دنبال قرن‌ها حکومت مطلقه و استبداد، این نبوده که مجلس جای سلاطین مطلق‌العنان را بگیرد و اقتدارات غیرمحدودی را اعمال نماید» (حسینی، ۱۳۹۲: ۱۶۹). بر این اساس، طبق اصول ۷۱ و ۷۲ قانون اساسی، صلاحیت مجلس منوط به رعایت قانون اساسی و موازین شرعی شده است و از این رو، مجلس برای تعیین مراجع ملی با محدودیت‌های قانونی مواجه است. اما فارغ از محدودیت‌های قانونگذاری مجلس که می‌تواند مجلس را در تعیین مراجع ملی نیز با محدودیت مواجه کنند، ممکن است مجلس در عمل نیز با چالش‌هایی در این زمینه روبه‌رو شود. در این نوشتار به منظور پاسخگویی به این پرسش که مجلس در تعیین مراجع ملی با چه چالش‌های عملی روبه‌روست، ضمن توضیح مختصر درباره انواع قوانین حاوی نام مراجع ملی، به بررسی توصیفی-تحلیلی مواردی می‌پردازیم که تعیین مرجع ملی توسط مجلس عملاً ایجاد چالش کرده‌اند. بررسی مزبور حاکی از این است که مهم‌ترین زمینه‌های ایجاد چالش در تعیین مراجع ملی توسط مجلس عبارت‌اند از: ۱. تعیین مرجع ملی از میان دستگاه‌های دارای همپوشانی وظایف، ۲. تعیین مرجع ملی با وظایف مرتبط با چند دستگاه، ۳. تعیین مرجع ملی برای پروتکل معاهده‌ای که مرجع ملی آن را دولت پیشتر تعیین کرده است، ۴. ایجاد محدودیت در بهره‌مندی از مزایای پیوستن به معاهده بین‌المللی.

۲. انواع قوانین تعیین‌کننده مراجع ملی

مجلس شورای اسلامی 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، به‌طور صریح

یا ضمنی مشخص‌کننده مراجع ملی ایران بوده‌اند؛ نگارندگان با بررسی ده‌ها قانون تصویب‌کننده معاهده یا پذیرش عضویت در نهاد بین‌المللی، فقط ۱۲ قانون را حاوی نام مرجع ملی یافتند؛ برای مثال، تبصره ۱ ذیل ماده‌واحد قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون بین‌المللی کنترل و مدیریت آب توازن و رسوبات کشتی‌ها^۱ مصوب ۱۳۸۹ بیان می‌کند: «وزارت راه و ترابری (سازمان بنادر و دریانوردی) مسئول اجرای کنوانسیون می‌باشد و تغییر آن بر عهده دولت است».^۲

۲. قانون مربوط به اجرای معاهده. منظور قانونی است که اجرای بعضی تعهدات معاهداتی، مستلزم وضع آن است. 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 مرجع ملی کنوانسیون چارچوب سازمان بهداشت جهانی در مورد کنترل دخانیات^۳ ایجاد کرد؛

۳. قانون ایمنی زیستی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۸ که مرجع ملی پروتکل کارتاها دربارۀ ایمنی زیستی نسبت به کنوانسیون تنوع زیستی^۴ را تعیین کرد؛

۴. قانون تعیین حق عضویت ایران در نهادهای بین‌المللی. بر اساس تبصره ۱۴ قانون متمم بودجه سال ۱۳۶۱ که بیان کرد «عضویت دولت ایران در سازمان‌ها و مجامع بین‌المللی و همچنین کمک به آنها بنا به پیشنهاد دولت و تصویب مجلس شورای اسلامی مجاز می‌باشد»، قوانین متعدد به تصویب

1. International Convention for the Control and Management of Ships' Ballast Water and Sediments.
۲. همچنین ر.ک: ۱. قانون اجازه عضویت مرکز مبارزه با بیماری‌های ریوی در اتحادیه بین‌المللی مبارزه با سل مصوب ۱۳۶۱، ۲. قانون اجازه عضویت سازمان مبارزه با سرطان در فدراسیون آسیایی سازمان‌های مبارزه با سرطان مصوب ۱۳۶۱، ۳. قانون راجع به ادامه عضویت ایران در سازمان ایپیکا و کنگره جهانی نفت و اوپک مصوب ۱۳۶۲، ۴. قانون عضویت سازمان مبارزه با جذام در بخش مبارزه با جذام سازمان بهداشت جهانی مصوب ۱۳۶۲، ۵. قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون گمرکی مربوط به حمل‌ونقل بین‌المللی کالا تحت کارنه‌های تیر مصوب ۱۳۶۳، ۶. قانون اجازه عضویت بیمه مرکزی ایران در اتحادیه نظارت‌کننده بر شرکت‌های بیمه در کشورهای در حال توسعه مصوب ۱۳۶۵، ۷. قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون منع گسترش، تولید، انباشت و به‌کارگیری سلاح‌های شیمیایی و انهدام آنها مصوب ۱۳۷۶، ۸. قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به معاهده بین‌المللی ذخایر ژنتیکی گیاهی برای غذا و کشاورزی مصوب ۱۳۸۴، ۹. قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون چارچوب سازمان بهداشت جهانی در مورد کنترل دخانیات مصوب ۱۳۸۴، ۱۰. قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به مقررات استفاده از واگن‌ها و کانتینرها مصوب ۱۳۸۷، ۱۱. قانون تصویب کنوانسیون حقوق افراد دارای معلولیت مصوب ۱۳۸۷. شایان ذکر است بعضی از این قوانین به‌صراحت از اصطلاح مرجع ملی استفاده کرده‌اند، اما بعضی دیگر از این اصطلاح استفاده نکرده‌اند.

3. WHO Framework Convention on Tobacco Control

4. Cartagena Protocol on Biosafety to the Convention on Biological Diversity

مجلس رسیده‌اند که ضمن تعیین حق عضویت ایران در نهادهای بین‌المللی، از مراجع ملی ایران در آنها نیز نام برده‌اند؛ برای مثال قانون عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در سازمان‌ها و مجامع بین‌المللی مصوب ۱۳۶۵ تعیین‌کننده حق عضویت ایران در ۱۴۴ نهاد بین‌المللی و مراجع ملی ایران در آنهاست؛ ۵. سایر قوانین. در بعضی موارد نادر، قانونی که موضوع اصلی آن ارتباطی به مراجع ملی ندارد، به‌طور فرعی، تعیین‌کننده مرجع ملی ایران در یک معاهده است. برای مثال قانون مدیریت پسماندها مصوب ۱۳۸۳ از مرجع ملی کنوانسیون بازل درباره کنترل انتقالات برون‌مرزی مواد زائد زیان‌بخش و دفع آنها^۱ نام می‌برد.

اکنون که با انواع قوانین حاوی نام مراجع ملی آشنا شدیم، به بررسی چالش‌های مجلس در تعیین مراجع ملی می‌پردازیم که بیشتر به انواع آنها اشاره شد.

۳. تعیین مرجع ملی از میان دستگاه‌های دارای همپوشانی وظایف

امکان بروز تداخل وظایف میان دستگاه‌های مختلف، واقعیتی انکارناپذیر است و بر همین اساس، قانونگذاران اساسی و عادی در ایران تلاش کرده‌اند از ایجاد اختلاف میان دستگاه‌هایی که وظایفشان همپوشانی دارند، پیشگیری کنند. برای مثال اصل ۱۳۴ قانون اساسی در این زمینه مقرر می‌کند: «در موارد اختلاف نظر و یا تداخل در وظایف قانونی دستگاه‌های دولتی در صورتی که نیاز به تفسیر یا تغییر قانون نداشته باشد، تصمیم هیأت وزیران که به پیشنهاد رئیس‌جمهور اتخاذ می‌شود، لازم‌الاجراست». ماده ۲۸ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب (در امور مدنی) مصوب ۱۳۷۹ نیز مقرر می‌کند: «هر گاه بین دادگاه‌های عمومی، نظامی و انقلاب در مورد صلاحیت، اختلاف محقق شود همچنین در مواردی که دادگاه‌ها اعم از عمومی، نظامی و انقلاب به صلاحیت مراجع غیرقضایی از خود نفی صلاحیت کنند و یا خود را صالح بدانند، پرونده برای حل اختلاف به دیوان عالی کشور ارسال خواهد شد. رأی دیوان عالی کشور در خصوص تشخیص صلاحیت، لازم‌الاتباع می‌باشد».

اگرچه قوانین مذکور در رفع اختلاف صلاحیتی میان دستگاه‌های حکومتی مؤثرند، اما اولاً این موارد مربوط به اختلاف میان دستگاه‌های وابسته به یک قوه هستند و ثانیاً چون در زمان تصمیم‌گیری مجلس برای تعیین مرجع ملی، نهادهای مذکور نقشی ندارند، ممکن است مجلس در برگزیدن مرجع ملی از میان دستگاه‌هایی که همپوشانی وظایف دارند، دچار چالش شود. البته این چالش بیشتر در مواردی بروز پیدا می‌کند که همپوشانی وظایف میان دستگاه‌های وابسته به قوای مختلف یا یک قوه و یک نهاد خارج از قوا باشد. برای مثال همان‌طور که بعضی حقوقدانان بیان کرده‌اند وزارت امور اقتصادی و دارایی، سازمان

1. Basel Convention on the Control of Trans boundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal

مدیریت و برنامه‌ریزی، دیوان محاسبات، سازمان حسابرسی، سازمان بازرسی کل کشور، کمیسیون اصل ۹۰ مجلس شورای اسلامی و وزارت اطلاعات، در مبارزه با فساد مالی نقش‌آفرین هستند (باقری کمارعلیا، ۱۳۹۴: ۶۹-۷۱) و از این‌رو، برگزیدن مرجع ملی برای کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد^۱ که موضوع محوری آن، پیشگیری و برخورد با فساد مالی است، می‌تواند چالش‌برانگیز باشد، همان‌طور که عملاً این اختلاف به‌صورت جدی به‌وجود آمد.^۲

در اینجا شایان ذکر است که چالش فوق منحصراً به نظام حقوقی ایران نیست. برای مثال بند ۶ ماده ۸ پروتکل مبارزه با قاچاق مهاجران از راه زمین، هوا و دریا، مکمل کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با جرایم سازمان‌یافته فراملی،^۳ وظیفه صدور مجوز اقدام علیه کشتی مظنون به قاچاق مهاجران را بر عهده مراجع ملی کشورها قرار داده است؛ در خصوص امکان بروز چالش درباره تعیین این مرجع ملی، گفته شده است: «پاراگراف ۶ ماده ۸ پروتکل الحاقی دوم پالمو از دولت‌ها می‌خواهد مرجعی را به‌عنوان مرجع ملی مشخص کنند. لازم است روشن شود کسب اجازه برای ورود به عرشه از چه مرجع و سازمانی صورت می‌گیرد؛ سازمان کشتیرانی، سازمان امنیت و یا مراجعی دیگر؟» (موسوی و مسلمی بیدهندی، ۱۳۹۲: ۱۹۶). در توضیح این مثال، باید گفت که ماده ۸ پروتکل مزبور، اقدام‌هایی متنوع در زمینه قاچاق مهاجران از طریق دریا مقرر کرده است؛ برای مثال بند ۲ این ماده بیان می‌کند: «یک کشور متعهد که دلایل منطقی برای سوءظن به کشتی‌ای دارد که... پرچم کشور متعهد دیگر را برافراشته یا علائم ثبتی آن کشور متعهد را نشان داده و مشغول قاچاق مهاجران از راه دریا است، می‌تواند این موضوع را به کشور پرچم اطلاع دهد و تأیید ثبت آن را درخواست کند و در صورت تأیید، مجوز کشور پرچم را برای انجام اقدامات مناسب درباره آن کشتی درخواست کند. کشور پرچم می‌تواند به کشور درخواست‌کننده مجوز دهد، از جمله برای: الف) سوار شدن به کشتی؛ ب) جست‌وجوی کشتی؛ و ج) اگر شواهدی پیدا شد که کشتی مشغول قاچاق مهاجران از راه دریاست، اتخاذ اقدامات مناسب درباره آن کشتی و افراد و محموله داخل کشتی، آن‌گونه که توسط کشور پرچم اجازه داده شده است» (United Nations, 2007: 510).

در هر صورت، مهم‌ترین موارد همپوشانی وظایف در نظام حقوقی ایران که در تعیین مراجع ملی نمود پیدا کرده‌اند، عبارت‌اند از: ۱. همپوشانی وظایف بعضی وزارتخانه‌ها و شورای عالی امنیت ملی، ۲. همپوشانی وظایف وزارت دادگستری و قوه قضاییه، ۳. همپوشانی وظایف وزارت دفاع و نیروهای مسلح.

1. United Nations Convention against Corruption

۲. ر.ک: بند ۳-۲.

3. Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime

۱.۳. همپوشانی وظایف بعضی وزارتخانه‌ها و شورای عالی امنیت ملی

اصل ۱۷۶ قانون اساسی که بنیانگذار شورای عالی امنیت ملی است از یک طرف، و قوانین حاکم بر بعضی وزارتخانه‌ها به‌ویژه وزارت اطلاعات، وزارت امور خارجه و وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح از طرف دیگر، حاکی از همپوشانی وظایف آنهاست. برای مثال درحالی که طبق اصل ۱۷۶ قانون اساسی، هماهنگ کردن فعالیت‌های اطلاعاتی و مقابله با تهدیدهای داخلی و خارجی از وظایف شورای عالی امنیت ملی است، اما طبق ماده ۱ قانون تأسیس وزارت اطلاعات جمهوری اسلامی مصوب ۱۳۶۲ وظیفه کسب و پرورش اطلاعات امنیتی و اطلاعات خارجی و مقابله با توطئه‌های دشمنان داخلی و خارجی بر عهده وزارت اطلاعات است.

از جمله مواردی که همپوشانی مذکور در نظرهای شورای نگهبان نمود پیدا کرد، ماده ۱۲۷ مصوبه ۱۳۸۳/۰۲/۱۳ مجلس درباره «لایحه برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران» بود که بیان می‌کرد: «به منظور ایجاد هماهنگی و تبادل اطلاعات بین دستگاه‌های ذی‌ربط: الف- وزارت اطلاعات موظف است در سال ۱۳۸۴ برنامه جامع تبادل اطلاعات و همکاری امنیتی با سرویس‌های امنیتی سایر کشورها را در چارچوب منافع ملی و اصول سیاست‌های خارجی کشور تدوین و پس از تأیید رئیس‌جمهوری اجرا نماید». شورای نگهبان در نظر شماره ۸۳/۳۰/۷۴۶۶ مورخ ۱۳۸۳/۰۳/۰۳ در خصوص مصوبه مذکور بیان کرد: «بند «الف» ماده ۱۲۷ از وظایف شورای عالی امنیت ملی است، از این جهت مغایر اصل ۱۷۶ قانون اساسی شناخته شد». این نظر در حالی ارائه شد که بند «و» ماده ۱۰ قانون تأسیس وزارت اطلاعات جمهوری اسلامی مصوب ۱۳۶۲، یکی از وظایف وزارت اطلاعات را این‌گونه بیان کرد: «همکاری و تبادل اطلاعات و تجارب اطلاعاتی با کشورهایی که حائز صلاحیت لازم باشند».

در هر صورت، اگر مجلس شورای اسلامی با توجه به وظایف پیش‌بینی شده برای مرجع ملی، تصمیم بگیرد یک نهاد اطلاعاتی و امنیتی یا یک نهاد مؤثر در روابط بین‌المللی و یا یک نهاد نظامی را به‌عنوان مرجع ملی تعیین کند، انتخاب میان شورای عالی امنیت ملی از یک طرف، و وزارت اطلاعات، وزارت امور خارجه یا وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح از طرف دیگر، می‌تواند چالش‌برانگیز باشد. تاکنون حداقل در یک مورد چنین چالشی به‌وجود آمده است؛ قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون منع گسترش، تولید، انباشت و به‌کارگیری سلاح‌های شیمیایی و انهدام آنها^۱ مصوب ۱۳۷۶، وزارت امور خارجه را به‌عنوان مرجع ملی ایران در معاهده فوق معرفی کرد و نقشی مبهم برای شورای

1. Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapons and on their Destruction

عالی امنیت ملی در این زمینه قائل شد؛ تبصره ذیل ماده واحد این قانون بیان کرد: «وزارت امور خارجه موظف است در تمامی مذاکرات و در چارچوب سازمان کنوانسیون، اجرای بدون تبعیض و کامل کنوانسیون را به‌ویژه در زمینه بازرسی و انتقال فناوری و مواد شیمیایی برای مصارف صلح‌آمیز پیگیری نماید. در صورت عدم تحقق شرایط فوق، به پیشنهاد هیأت وزیران و تصویب شورای عالی امنیت ملی، مراحل خروج از کنوانسیون به‌موقع اجرا گذاشته شود». با وجود این، طبق نظر شماره ۱۲۴۸۷ مورخ ۱۳۹۱/۰۴/۰۶ مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی درباره لایحه ناظر بر اجرای معاهده منع گسترش، تولید و انباشت و به‌کارگیری سلاح‌های شیمیایی و انهدام آن‌ها مصوب ۱۳۸۴/۰۴/۱۵ هیأت وزیران، مرجع ملی ایران در این معاهده از همان سال ۱۳۷۶ زیر نظر شورای عالی امنیت ملی تشکیل شد و دارای سه رکن شورای عالی، کمیسیون تخصصی و دبیرخانه بود که دبیرخانه به‌عنوان ستاد اجرایی مرجع ملی در وزارت خارجه مستقر شد.

۲.۳. همپوشانی وظایف وزارت دادگستری و قوه قضاییه

در حال حاضر، نظام قضایی ایران به این دلیل که بخشی از آن در چارچوب قوه قضاییه به‌عنوان یک قوه مستقل از قوای مجریه و مقننه (بر اساس اصل ۵۷ قانون اساسی) و بخشی دیگر از آن در چارچوب وزارت دادگستری به‌عنوان بخشی از قوه مجریه شکل گرفته است، نظامی بدیع است و از این‌رو، طبق گفته بعضی از حقوقدانان، مسائل و ابهام‌هایی که در این نظام حقوقی مطرح می‌شود، قابل ردیابی در سایر کشورها نیست (تنگستانی، ۱۳۹۸: ۵۴). البته قانون اساسی در تلاشی نسبتاً موفق، وظایف وزارت دادگستری را از قوه قضاییه تفکیک کرده است و اصل ۱۶۰ در این خصوص مقرر می‌کند: «وزیر دادگستری مسئولیت کلیه مسائل مربوط به روابط قوه قضاییه با قوه مجریه و قوه مقننه را بر عهده دارد و از میان کسانی که رئیس قوه قضاییه به رئیس‌جمهور پیشنهاد می‌کند، انتخاب می‌گردد. رئیس قوه قضاییه می‌تواند اختیارات تام مالی و اداری و نیز اختیارات استخدامی غیرقضات را به وزیر دادگستری تفویض کند. در این صورت وزیر دادگستری دارای همان اختیارات و وظایفی خواهد بود که در قوانین برای وزرا به‌عنوان عالی‌ترین مقام اجرایی پیش‌بینی می‌شود». با وجود این، مرز وظایف قوه قضاییه و وزارت دادگستری حتی در زمینه امور اداری و مالی می‌تواند محل اختلاف باشد؛ چنانکه گفته شده است: «حدود اختیارات رئیس قوه قضاییه در ایجاد تشکیلات در دادگستری... تا حدود مناسبی مشخص است؛ ولی لوازم اداری و مالی مقتضی برای اعمال اختیارات یادشده در نظام حقوقی فعلی به‌خصوص در روابط قوا برای آن پیش‌بینی نشده است» (تنگستانی، ۱۳۹۸: ۵۴).

علاوه بر ضوابطی که برای تفکیک وظایف قوه قضاییه و وزارت دادگستری تدوین شده، قانونگذار

تلاش کرده است میان این دو نهاد، تعامل ایجاد کند؛ چنانکه آیین‌نامه اجرایی بسیاری از قوانین مربوط به قوه قضاییه، توسط وزیر دادگستری تهیه و به تصویب رئیس قوه قضاییه می‌رسد و از این رو، بدون هماهنگی این دو نهاد، اجرای مناسب بسیاری از قوانین قضایی محقق نخواهد شد. برای مثال می‌توان به این موارد اشاره کرد: ۱. آیین‌نامه اجرایی قانون وظایف و اختیارات رئیس قوه قضاییه مصوب ۱۳۷۸ (ماده ۵)، ۲. آیین‌نامه اجرایی قانون شوراها حل اختلاف مصوب ۱۳۸۷ (ماده ۵۰)، ۳. آیین‌نامه مجازات تکمیلی برای ماده ۲۳ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲.

با وجود این، درباره اختیارات وزارت دادگستری و امکان انتقال مدیریت بعضی از نهادهای زیرمجموعه قوه قضاییه به وزارت دادگستری همواره میان حقوقدانان و نهادهای حکومتی اختلاف نظر وجود داشته است؛ چنانکه در مقدمه توجیهی «طرح نحوه اجرای قسمتی از اصل یکصدوشصتم (۱۶۰) قانون اساسی» بیان شد: «با این که اصل ۱۶۰ قانون اساسی زمینه‌ساز تعامل مثبت قوه قضاییه با قوای دیگر است... اختلاف‌نظراتی در مورد حدود اختیارات وزیر دادگستری در بین حقوقدانان و مسئولان کشور مطرح بوده است... در سال‌های اخیر به‌ویژه از اوایل مجلس هشتم طرح نحوه اجرای اصل ۱۶۰ قانون اساسی در مجلس شورای اسلامی مطرح گردید که با رأی قاطع نمایندگان، فوریت آن طرح به تصویب رسید. لیکن به دلیل اختلاف نظر در خصوص مفاد آن طرح، به‌ویژه اختلاف حقوقی در مورد امکان انتقال برخی از سازمان‌های وابسته به قوه قضاییه به قوه مجریه و نیز اختلاف در مورد سؤال نمایندگان از وزیر دادگستری و پاسخگویی ایشان به نیابت از قوه قضاییه به نمایندگان مجلس، طرح مذکور در کمیسیون قضایی به نتیجه‌ای نرسید. در مجلس نهم با پیگیری مجدد، همین طرح با تغییراتی در محتوا، با قید دو فوریت در دستور کار صحن علنی مجلس شورای اسلامی قرار گرفت لیکن با درخواست ریاست محترم قوه قضاییه و ایرادات قانون اساسی ایشان، آن طرح نیز موقوف به برگزاری جلسات حقوقی با ایشان گردید. طرحی که اکنون در اختیار دارید پس از طی مراحل قبلی و برطرف کردن ایرادات قانون اساسی... آماده شده است» (اداره کل قوانین مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۳، شماره چاپ ۱۲۶۲: ۲-۳).

از جمله مواردی که می‌تواند موجب تعارض میان قوه قضاییه و وزارت دادگستری شود، تغییر تشکیلات دادگستری است، زیرا اگر رئیس قوه قضاییه بخواهد با استناد به اختیار مندرج در بند ۱ اصل ۱۵۸ قانون اساسی، تشکیلات قضایی را در دادگستری ایجاد کند، همچون افزایش تعداد شعبه‌های دادگاه در حوزه‌های قضایی، تبعاً باید کارکنان اداری کافی نیز در اختیار دادگاه‌ها قرار گیرند (تنگستانی، ۱۳۹۸: ۶۹)، در حالی که اصولاً اختیارات اداری، مالی و استخدامی غیرقضات توسط رؤسای قوه قضاییه به وزرای دادگستری واگذار شده است.

اختلاف نظر درباره صلاحیت‌های قوه قضاییه و وزارت دادگستری می‌تواند درباره صلاحیت‌های وزارت دادگستری و دستگاه‌های زیرمجموعه قوه قضاییه همچون سازمان ثبت اسناد و املاک یا سازمان

بازرسی کل کشور نیز مطرح شود و در هر صورت، اگر مجلس شورای اسلامی با توجه به وظایف پیش‌بینی شده برای مرجع ملی، تصمیم بگیرد یک نهاد قضایی را به‌عنوان مرجع ملی تعیین کند، انتخاب میان قوه قضاییه و دستگاه‌های زیرمجموعه آن از یک طرف، و وزارت دادگستری از طرف دیگر، می‌تواند چالش برانگیز باشد. در عمل، حداقل در دو مورد زیر چالش مذکور به‌وجود آمده است:

۱. اختلاف نظر درباره مرجع ملی ایران در سازمان جهانی مالکیت معنوی. ایران به موجب 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 (اتحادیه بین‌المللی حمایت مالکیت صنعتی) شد و پیش از انقلاب ۱۳۵۷ طبق مصوبات کمیسیون بودجه مجلس شورای ملی درباره تعیین حق عضویت ایران در نهادهای بین‌المللی همچون مصوبه مورخ ۱۳۴۷/۰۹/۰۶، ثبت اسناد و املاک به‌عنوان مرجع ملی در نهاد مزبور تعیین شد (روزنامه رسمی، شماره ۶۹۵۲، ۱۳۴۷: ۲). پس از انقلاب ۱۳۵۷ نیز ابتدا به موجب تصویب‌نامه‌های تعیین حق عضویت ایران در نهادهای بین‌المللی همچون تصویب‌نامه شماره ۶۴۵۲۸ مورخ ۱۳۶۳/۰۸/۲۶ و سپس طبق قانون عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در سازمان‌ها و مجامع بین‌المللی مصوب ۱۳۶۵ همچنان سازمان ثبت اسناد و املاک به‌عنوان مرجع ملی ایران در اتحادیه مذکور معرفی می‌شد. اما با توجه به اینکه تبصره ۵ قانون الحاق دو تبصره به قانون عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در سازمان‌ها و مجامع بین‌المللی مصوب ۱۳۷۰ امکان تغییر مراجع ملی مذکور در قانون ۱۳۶۵ را به دولت واگذار کرد، دولت طی تصویب‌نامه شماره ۷۰۷۴/ت/۲۸۵۳۲ مورخ ۱۳۸۲/۰۲/۱۶، مرجع ملی ایران را در سازمان جهانی مالکیت معنوی که طبق ماده ۴ کنوانسیون مؤسس این سازمان^۱ جایگزین اتحادیه پاریس شده بود (United Nations, 1977: 11)، تغییر داد و وزارت دادگستری را به‌عنوان مرجع ملی ایران تعیین کرد. در ادامه، دولت طی تصویب‌نامه شماره ۲۲۲۴۸/ن/۳۵۹۰۴۷ مورخ ۱۳۸۶/۰۲/۱۷، تصویب‌نامه فوق را اصلاح و شورای سیاست‌گذاری ملی و هماهنگی دستگاه‌های اجرایی در زمینه مالکیت معنوی را «با مسئولیت وزیر دادگستری و عضویت رئیس سازمان ثبت اسناد و املاک کشور و معاونین وزرای علوم، تحقیقات و فناوری، فرهنگ و ارشاد اسلامی، ارتباطات و فناوری اطلاعات، امور خارجه، جهاد کشاورزی، بازرگانی و صنایع و معادن، نمایندگان سازمان صداوسیما جمهوری اسلامی ایران و سازمان میراث فرهنگی و گردشگری» ایجاد کرد. اما نماینده سازمان ثبت اسناد و املاک از تصویب‌نامه‌های فوق‌الذکر در دیوان عدالت اداری شکایت کرد. اگرچه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۱۳۷۱-۱۳۷۲ مورخ ۱۳۸۶/۱۱/۲۱ شکایت مذکور را رد کرد، اما قانون ثبت اختراعات، طرح‌های صنعتی و علائم تجاری

1. Convention establishing the World Intellectual Property Organization

مصوب ۱۳۸۶/۰۸/۰۷ کمیسیون قضایی و حقوقی مجلس شورای اسلامی که مبتنی بر طرح نمایندگان مجلس بود، دوباره سازمان ثبت اسناد و املاک را به‌عنوان مرجع ملی ایران در سازمان جهانی مالکیت معنوی تعیین کرد.

جالب توجه اینکه اختلاف نظر مذکور فقط میان مجلس، دولت و قوه قضاییه (سازمان ثبت اسناد و املاک) باقی نماند، بلکه شورای عالی انقلاب فرهنگی نیز در این اختلاف ورود پیدا کرد. بند ۱ سیاست‌های اجرایی اقدامات ملی مربوط به مالکیت صنعتی از نقشه جامع علمی کشور مصوب ۱۳۹۲/۰۵/۰۱ شورای عالی انقلاب فرهنگی، تأکید کرد مرجع ملی ایران در خصوص مالکیت صنعتی در قوه مجریه پیش‌بینی شود.

۲. اختلاف نظر درباره مرجع ملی ایران در کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد. ایران به موجب قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد مصوب ۱۳۸۵ به کنوانسیون مزبور پیوست و تصویب‌نامه شماره ۴۴۱۳۶/۲۵۸۸۴۰ مورخ ۱۳۸۸/۱۲/۲۴ هیأت وزیران، وزارت دادگستری را به‌عنوان مرجع ملی کنوانسیون فوق تعیین کرد. سپس آیین‌نامه مرجع ملی و نهاد هماهنگی کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد مصوب ۱۳۹۲/۱۲/۲۱ هیأت وزیران، شورای مرجع ملی معاهده فوق را متشکل از «۱. رئیس مرجع ملی (رئیس شورا) [وزیر دادگستری]، ۲. دبیر مرجع ملی (دبیر شورا)، ۳. معاون حقوقی قوه قضاییه، ۴. معاون اجتماعی و پیشگیری از وقوع جرم قوه قضاییه، ۵. رئیس کل دادگستری استان تهران، ۶. رئیس سازمان حسابرسی یا یکی از معاونان وی، ۷. رئیس دیوان محاسبات کشور یا یکی از معاونان وی، ۸. رئیس سازمان بازرسی کل کشور یا یکی از معاونان وی، ۹. نمایندگان مطلع و تام‌الاختیار: الف) وزارت اطلاعات، ب) وزارت امور خارجه، پ) وزارت امور اقتصادی و دارایی، ت) وزارت کشور، ث) شورای عالی امنیت ملی، ج) دادستانی کل کشور، چ) بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، ح- قوه قضاییه در حوزه مبارزه با مفاسد اقتصادی، خ) سازمان صداوسیما جمهوری اسلامی ایران، د) نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران، ذ) معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور، ر) معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور» ایجاد کرد. اما قابل انکار نیست که تعیین مرجع ملی برای معاهده فوق با چالش همپوشانی وظایف چند دستگاه از قوای مختلف روبه‌رو بود، زیرا طبق مفاد معاهده و همان‌طور که حقوقدانان اشاره کرده‌اند، کشورها موظف به اتخاذ «راهبردهای قانونگذاری، قضایی و اجرایی» در اجرای این معاهده هستند (باقری کمارعلیا، ۱۳۹۴: ۹۰). شاهد مدعا اینکه طبق قوانین و مقررات ایران، دستگاه‌های مختلف، وظایفی را درباره تعهدات قسمت‌های مختلف معاهده مزبور بر عهده دارند؛ چنانکه برای مثال، دیوان محاسبات و معاون برنامه‌ریزی رئیس‌جمهور به‌ترتیب در اجرای مواد ۹ و ۱۰ معاهده نقش‌آفرین هستند (قاسمی، ۱۳۹۵: ۱۵۵، ۱۶۰-۱۶۱).

اما چالش اصلی در تعیین مرجع ملی برای معاهده مذکور ناشی از همپوشانی وظایف وزارت دادگستری و قوه قضاییه به‌ویژه سازمان بازرسی است که عملاً نیز به طرح شکایت سازمان بازرسی در دیوان عدالت اداری برای ابطال تصویب‌نامه‌های مذکور منجر شد. البته هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۴۰۱ مورخ ۱۳۹۴/۰۴/۰۸، شکایت فوق را رد کرد.

۳.۳. همپوشانی وظایف وزارت دفاع و نیروهای مسلح

در قانون اساسی ۱۳۵۸ در دو اصل ۱۱۰ و ۱۵۰ به نیروهای مسلح اشاره شده بود. در ضمن، به‌رغم اینکه طبق اصل ۱۳۳، تعداد وزیران و حدود اختیارات هر یک از آنان را باید قانون تعیین کند و از این‌رو، اصولاً در قانون اساسی از وزارتخانه‌ها نام برده نشده بود، اما اصل ۱۱۰ قانون اساسی از وزارت دفاع نام برده بود و وزیر دفاع را به‌عنوان یکی از اعضای شورای عالی دفاع ملی معرفی کرده بود. پس از اصلاح قانون اساسی در سال ۱۳۶۸، غیر از اصول ۱۱۰ و ۱۵۰، اصل ۱۷۶ نیز به نیروهای مسلح اشاره کرده است. در ضمن، با تأسیس شورای عالی امنیت ملی و حذف شورای عالی دفاع ملی در اصلاحیه مزبور، دیگر در هیچ‌یک از اصول قانون اساسی از وزارت دفاع نام برده نشده است (جالب توجه اینکه اصل ۱۷۶ نیز از وزیر دفاع به‌عنوان یکی از اعضای شورای عالی امنیت ملی نام برده است). البته قانونگذار به فاصله کوتاهی پس از اصلاح قانون اساسی در سال ۱۳۶۸، وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح را ایجاد کرد که در خصوص آن گفته شده است: «قبل از پیروزی انقلاب اسلامی، وزارتخانه‌ای به نام وزارت جنگ وجود داشت که پس از پیروزی انقلاب تبدیل به «وزارت دفاع» شد و وظیفه پشتیبانی از ارتش جمهوری اسلامی ایران را به‌عهده گرفت. پس از تشکیل سپاه پاسداران و به‌ویژه در زمان جنگ به‌علت گسترش این نهاد انقلابی و برای پشتیبانی از آن، وزارتخانه دیگری به نام «وزارت سپاه پاسداران» تشکیل شد. پس از پایان جنگ تحمیلی و به‌علت ضرورت تمرکز پشتیبانی تسلیحاتی، تدارکاتی و خدماتی نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران، قانون انحلال وزارتین دفاع و سپاه پاسداران و تشکیل وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح در تاریخ ۱۳۶۸/۰۵/۳۱ ه.ش. به تصویب نهایی مجلس و به تأیید شورای نگهبان رسید» (نظریور، ۱۳۸۶: ۱۴۹).

اما در خصوص منشأ اختلاف احتمالی میان وزارت دفاع و نیروهای مسلح باید گفت طبق اصل ۱۱۰ قانون اساسی، تمام نیروهای مسلح اعم از ارتش جمهوری اسلامی ایران، سپاه پاسداران انقلاب اسلامی و نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران تحت فرمان مقام رهبری هستند، اما طبق مصوبات مجلس همچون قانون مذکور، وزارت دفاع جزء قوه مجریه است؛ چنان‌که گفته شده است: «ساختار کلان نیروهای مسلح به‌ترتیب سلسله‌مراتب به این صورت است که رهبری به‌عنوان فرمانده کل نیروهای

مسلح در رأس قرار دارند. پس از ایشان، ستاد کل نیروهای مسلح قرار گرفته است. پس از ستاد کل نیروهای مسلح نیز ارتش، سپاه و فرماندهی انتظامی قرار گرفته‌اند. وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح نیز هرچند در قوانین مختلف جزئی از نیروهای مسلح ذکر شده است، سازوکاری متفاوت از سایر نیروها دارد؛ وزارت دفاع از نظر سلسله‌مراتب زیرمجموعه ستاد کل نیروهای مسلح محسوب نمی‌شود و به‌عنوان بخشی از دولت ذکر شده است، اما تابع قوانین نیروهای مسلح و تدابیر فرماندهی کل فعالیت می‌کند» (منصوریان و خسروی، ۱۴۰۲: ۱۶۵-۱۶۶).

از این رو اگرچه قانون‌گذار تلاش کرده است وظایف این نهادها را به‌گونه‌ای تعریف کند که از تداخل آنها جلوگیری شود، اما ارتباط تنگاتنگ میان بعضی از وظایف نیروهای مسلح و وزارت دفاع، مانع تفکیک کامل آنها شده است؛ برای مثال طبق ماده ۴ قانون تشکیل وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۸ بسیاری از وظایف وزارت دفاع باید با هماهنگی ستاد کل نیروهای مسلح یا مطابق تدابیر فرماندهی کلی قوا انجام شود؛ اجرای بعضی از این وظایف نیز با همکاری نیروهای مسلح و یا مستلزم تصویب هیأت وزیران است. بعضی از این وظایف عبارت‌اند از: ۱. بررسی، تنظیم و تحصیل بودجه و اعتبارات نیروهای نظامی و وزارت و سازمان‌های وابسته به آنها با هماهنگی ستاد کل و نظارت بر انجام هزینه‌ها و بررسی و تأیید بیلان حساب بودجه آنها؛ ۲. ساخت و تولید اقلام مورد نیاز نیروهای مسلح و انجام تحقیقات صنعتی لازم و افزایش امکانات تکنولوژی صنایع مربوطه برابر تدابیر و خط‌مشی فرماندهی کل؛ ۳. نوسازی، بازسازی و تعمیرات اساسی وسایل و تجهیزات خارج از مقدرات نیروهای مسلح برابر دستورالعمل ابلاغی ستاد کل؛ ۴. پشتیبانی فنی، آموزشی و تعمیراتی خدمات کامپیوتری نیروهای مسلح؛ نحوه و چگونگی پشتیبانی، برابر دستورالعملی است که توسط وزارت تهیه و به تصویب فرماندهی کل می‌رسد؛ ۵. هدایت و هماهنگ نمودن امور تحقیقات صنعتی نیروهای مسلح و سازمان‌های وابسته به وزارت برابر مصوبات و خط‌مشی فرماندهی کل و بهره‌گیری از امکانات مراکز پژوهشی و تحقیقاتی و صنعتی کشور. مراکز مذکور مکلف‌اند همکاری‌های لازم را در زمینه بهره‌گیری صنعت نظامی از امکانات آنها به‌عمل آورند. موارد و چگونگی آن برحسب آیین‌نامه‌ای خواهد بود که توسط وزارت تهیه و به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید؛ ۶. آموزش و آماده‌سازی پرسنل کادر ثابت وزارت و سازمان وابسته در رشته‌های رزمی جهت پذیرش مسئولیت‌های محوله در جنگ با همکاری نیروهای مسلح.

در هر صورت، هماهنگی‌ها یا همکاری‌های الزامی مذکور میان وزارت دفاع و نیروهای مسلح می‌تواند در قانونگذاری ایجاد اشکال کند؛ چنانکه برای مثال، در زمان بررسی و تصویب «طرح تقویت و توسعه نظام استاندارد» این‌گونه شد. تبصره ۱ ماده ۷ مصوبه ۱۳۹۵/۰۹/۲۱ مجلس درباره طرح فوق که «تعیین، تدوین، نشر و مسئولیت اجرا و نظارت بر استانداردهای نظامی» را بر عهده وزارت دفاع گذاشته

بود، این گونه در نظر شماره ۹۵/۱۰۰/۳۹۶۶ مورخ ۹۵/۱۰/۱۸ شورای نگهبان مورد ایراد قرار گرفت: «اتفاق واگذاری امور نظامی به وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، مغایر اصل ۱۱۰ قانون اساسی شناخته شد». این در حالی است که قوانین مربوط به ارتش، سپاه و نیروی انتظامی، به وظیفه تحقیق و پژوهش که باید مبتنی بر استانداردهای مشخص باشد، تصریح نکرده‌اند، اما همان‌طور که مشاهده شد ماده ۴ قانون تشکیل وزارت دفاع مصوب ۱۳۶۸ به وظیفه وزارت دفاع در این خصوص تصریح کرده است؛ ماده ۷ قانون مزبور نیز مقرر کرد: «در اجرای بندهای «ب، ه، و، ز» ماده ۴ این قانون، وزارت اقدام به تشکیل مؤسسه‌ای به نام مؤسسه آموزشی و تحقیقاتی دفاعی می‌نماید».

در هر صورت، اگر مجلس شورای اسلامی با توجه به وظایف پیش‌بینی شده برای مرجع ملی، تصمیم بگیرد یک نهاد نظامی را به‌عنوان مرجع ملی معرفی کند، انتخاب میان نیروهای مسلح (ارتش، سپاه، نیروی انتظامی و یا ستاد کل) از یک طرف، و وزارت دفاع از طرف دیگر، می‌تواند چالش‌برانگیز باشد. در عمل، حداقل در یک مورد، واگذاری تعیین مرجع ملی به دولت در ارتباط با نیروهای مسلح، با چالش فوق مواجه شد؛ لایحه عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در کارگروه بین‌المللی پزشکی نظامی مصوب ۱۳۹۱/۰۸/۰۷ هیأت وزیران بیان کرد: «به دولت اجازه داده می‌شود در کارگروه بین‌المللی پزشکی نظامی به شرح اساسنامه پیوست عضویت یابد و نسبت به پرداخت حق عضویت مربوط اقدام نماید. تعیین و تغییر دستگاه اجرایی طرف عضویت بر عهده دولت است». طبق مذاکرات جلسه ۲۱۳ دوره نهم مجلس شورای اسلامی مورخ ۱۳۹۳/۰۳/۰۵، کمیسیون بهداشت و درمان مجلس به‌عنوان کمیسیون اصلی بررسی‌کننده لایحه فوق، اختیار مطلق دولت برای تعیین مرجع ملی ایران در کارگروه فوق را نپذیرفت و متن ماده‌واحد را به این صورت اصلاح و تقدیم مجلس کرد: «به دولت اجازه داده می‌شود با هماهنگی ستاد کل نیروهای مسلح در کارگروه بین‌المللی پزشکی نظامی به شرح اساسنامه پیوست عضویت یابد و نسبت به پرداخت حق عضویت مربوط اقدام کند. تعیین و تغییر دستگاه اجرایی طرف عضویت با هماهنگی ستاد کل نیروهای مسلح بر عهده دولت است» (روزنامه رسمی، شماره ۲۰۰۴۸، ۱۳۹۳: ۷).

همان‌طور که ملاحظه می‌شود طبق اصلاحیه مذکور، تعیین و تغییر مرجع ملی ایران در کارگروه بین‌المللی پزشکی نظامی توسط دولت، مشروط به هماهنگی با ستاد کل نیروهای مسلح شد. شایان ذکر است به‌رغم اصلاحیه مذکور، همچنان بعضی از نمایندگان مجلس، آن را مغایر اصل ۱۱۰ قانون اساسی و اختیارات رهبری می‌دانستند؛ چنانکه یکی از نمایندگان در جلسه فوق بیان کرد: «این موافقت‌نامه چون بحثش نیروهای مسلح است طبق اصل ۱۱۰ قانون اساسی از وظایف و اختیارات رهبری است... لذا برای این موافقت‌نامه قبل از تصویب در مجلس باید موافقت رهبری عزیز اخذ بشود» (روزنامه رسمی، شماره ۲۰۰۴۸، ۱۳۹۳: ۸). رئیس مجلس نیز با پذیرش نظر این نماینده و با بیان اینکه «دولت می‌گویند که نظر مقام معظم رهبری اخذ شده» (روزنامه رسمی، شماره ۲۰۰۴۸، ۱۳۹۳: ۸)، اجازه رأی‌گیری را درباره این

لایحه داد. در نهایت ماده‌واحد قانون عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در کارگروه بین‌المللی پزشکی نظامی مصوب ۱۳۹۳، عیناً به‌صورت پیشنهاد کمیسیون بهداشت و درمان به تصویب رسید.

۴. تعیین مرجع ملی با وظایف مرتبط با چند دستگاه

در بعضی موارد، وظایف پیش‌بینی‌شده در معاهده برای مرجع ملی، شامل بخش‌هایی از وظایف دو یا چند دستگاه داخلی است. در چنین مواردی تعیین مرجع ملی با چالش مواجه می‌شود به‌ویژه اگر دستگاه‌های داخلی مزبور، وابسته به قوای مختلف و یا نهادهای مختلف خارج از قوا باشند. در خصوص تفاوت این چالش با چالش مذکور در بند قبل باید گفت که چالش برگزیدن مرجع ملی از میان دستگاه‌های دارای همپوشانی وظایف در جایی مطرح می‌شود که اگرچه وظایف اصلی مرجع ملی، در یک حوزه قرار می‌گیرد، اما در نظام حقوقی ایران دو یا چند دستگاه با آن وظایف ارتباط دارند؛ اما چالش مورد بحث در این بند در مواردی است که وظایف اصلی مرجع ملی از اساس، در دو یا چند حوزه مجزا قرار می‌گیرد و هر یک از حوزه‌های مزبور با یک دستگاه داخلی ارتباط دارد. نمونه بارز چالش اخیر را می‌توان در تعیین مرجع ملی ایران در سازمان جهانی مالکیت معنوی مشاهده کرد که شامل دو موضوع محوری است، یکی «مالکیت صنعتی» و دیگری «مالکیت ادبی و هنری» که در نظام حقوقی ایران دو متولی مجزا دارند. در این خصوص گفته شده است: «حقوق مالکیت فکری را غالباً در دو گروه بزرگ حقوق مالکیت ادبی و هنری و حقوق مالکیت صنعتی تقسیم‌بندی می‌کنند. سازمان جهانی مالکیت فکری (وایپو) که به‌عنوان یکی از نهادهای وابسته به سازمان ملل متحد فعالیت می‌کند، همین تقسیم‌بندی را در برنامه‌های خود ملاک عمل قرار داده است» (حیدریان دولت‌آبادی و مظاهری کوهانستانی، ۱۳۹۹: ۲۱۵). بند ۸ ماده ۲ کنوانسیون تأسیس سازمان جهانی مالکیت معنوی مؤید موضوع مذکور است و بیان می‌کند: «مالکیت معنوی شامل حقوق مرتبط با موارد زیر خواهد بود: آثار ادبی، هنری و علمی؛ نمایش‌های هنرمندان بازیگر، صدای ضبط‌شده، برنامه‌های رادیویی؛ اختراعات در کلیه زمینه‌های فعالیت انسان؛ کشفیات علمی؛ طراحی‌های صنعتی؛ علائم تجاری، علائم خدماتی، نام‌های تجاری و عناوین؛ حمایت در برابر رقابت نامطلوب؛ و سایر حقوقی که ناشی از فعالیت معنوی در قلمرو صنعتی، علمی، ادبی و هنری می‌باشد». این در حالی است که حوزه کاری هیچ‌یک از دستگاه‌های داخلی ایران، جامع هر دو موضوع فوق (مالکیت صنعتی و مالکیت ادبی و هنری) نیست. چنانکه امور مربوط به مالکیت صنعتی از ابتدا تاکنون در ثبت اسناد و املاک انجام شده است؛ در این خصوص، ماده ۲۶ قانون ثبت علائم و اختراعات مصوب ۱۳۱۰ بیان کرد: «هر قسم اکتشاف یا اختراع جدید در شعب مختلفه صنعتی یا فلاحتی به کاشف یا مخترع آن، حق انحصاری می‌دهد که بر طبق شرایط و در مدت مقرر در این قانون از اکتشاف یا اختراع خود استفاده نماید مشروط بر اینکه اکتشاف یا اختراع مزبور مطابق مقررات این قانون در

اداره ثبت اسناد تهران به ثبت رسیده باشد». هم‌اکنون نیز ماده ۵۲ قانون ثبت اختراعات، طرح‌های صنعتی و علائم تجاری مصوب ۱۳۸۶ بیان می‌کند: «ثبت کلیه موضوعات مالکیت صنعتی، اعم از اختراع، علامت، علامت جمعی، طرح صنعتی نیز توسط اداره مالکیت صنعتی سازمان ثبت اسناد و املاک کشور انجام می‌شود.» اما امور مربوط به مالکیت ادبی و هنری ابتدا در وزارت فرهنگ و هنر انجام می‌شد؛ در این خصوص، قانون حمایت حقوق مؤلفان و مصنفان و هنرمندان مصوب ۱۳۴۸ ضمن بیان انواع آثار ادبی و هنری مشمول این قانون در ماده ۲، در ماده ۲۱ بیان کرد: «پدیدآورندگان می‌توانند اثر و نام و عنوان و نشانه ویژه اثر خود را در مراکزی که وزارت فرهنگ و هنر با تعیین نوع آثار، آگهی می‌نماید به ثبت برسانند.» پس از انقلاب، طبق لایحه قانونی ادغام وزارت علوم و آموزش عالی و وزارت فرهنگ و هنر و تشکیل وزارت فرهنگ و آموزش عالی مصوب ۱۳۵۷ شورای انقلاب، امور مربوط به مالکیت ادبی و هنری به وزارت جدید واگذار شد و سپس به موجب ماده ۹۹ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۹ نام وزارت فرهنگ و آموزش عالی به وزارت علوم، تحقیقات و فناوری تغییر پیدا کرد و از آن زمان تاکنون این وزارتخانه مسئول امور مربوط به مالکیت ادبی و هنری است.

معضل مذکور این‌گونه مورد توجه بعضی از حقوقدانان قرار گرفته است: «به موجب ماده ۵۲ قانون ثبت اختراعات، طرح‌های صنعتی و علائم تجاری مصوب سال ۱۳۸۶، تصدی امور مربوط به مالکیت صنعتی و همچنین نمایندگی ایران در واپو و اتحادیه‌های ذی‌ربط به سازمان ثبت اسناد و املاک کشور سپرده شده است... [درحالی‌که] این سازمان به‌عنوان نماینده ایران در واپو در خصوص حقوق مالکیت ادبی و هنری ارتباط ذاتی و موضوعی ندارد» (حیدریان دولت‌آبادی و مظاهری کوهانستانی، ۱۳۹۹: ۲۲۵).

۵. تعیین مرجع ملی برای پروتکل معاهده‌ای که مرجع ملی آن را دولت پیشتر تعیین کرده است

در بعضی موارد یک معاهده و پروتکلی که بعداً به آن ملحق می‌شود مستلزم تعیین مرجع ملی هستند؛ در چنین مواردی اگر مرجع ملی در معاهده و پروتکل آن معاهده، توسط نهادهای حکومتی مختلف تعیین شوند (برای مثال تعیین مرجع ملی معاهده توسط دولت و تعیین مرجع ملی پروتکل توسط مجلس)، ممکن است دو دستگاه مختلف به‌عنوان مراجع ملی معاهده و پروتکل آن تعیین شوند و این موضوع در بعضی موارد قابل قبول نیست. در ضمن، حتی اگر انتخاب دو دستگاه مختلف به‌عنوان مراجع ملی معاهده و پروتکل آن مجاز باشد، انتخاب آنها توسط نهادهای حکومتی مختلف (از جمله مجلس و دولت) ممکن است همراه با تعیین شرح وظایف ناهماهنگ میان آن دو مرجع باشد. نمونه بارز این چالش را می‌توان حداقل در یک مورد مشاهده کرد؛ ایران به‌موجب قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به

کنوانسیون تنوع زیستی^۱ مصوب ۱۳۷۵ به این کنوانسیون پیوست و با توجه به اینکه قانون مزبور، مرجع ملی ایران را در کنوانسیون مذکور مشخص نکرده بود، دولت به موجب تصویب‌نامه‌های تعیین حق عضویت ایران در نهادهای بین‌المللی همچون تصویب‌نامه شماره ۱۴۷۴۵/ت/۲۰۵۱۴هـ مورخ ۱۳۷۸/۰۳/۲۶، سازمان حفاظت محیط زیست را به‌عنوان مرجع ملی کنوانسیون فوق تعیین کرد. اما پس از اینکه ایران پروتکل کنوانسیون فوق با عنوان پروتکل کارتاها دربارۀ ایمنی زیستی نسبت به کنوانسیون تنوع زیستی را در ۱۳۸۲ تصویب کرد، مجلس شورای اسلامی، در مادۀ ۱۱ قانون ایمنی زیستی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۸ مرجع ملی پروتکل فوق را وزارت جهاد کشاورزی تعیین کرد. با توجه به ارتباط وسیع کنوانسیون و پروتکل فوق، تعیین مراجع ملی دوگانۀ فوق قابل قبول نبود و این تعارض در نهایت به موجب تصویب‌نامه شماره ۱۰۸۶۵۸/ت/۵۵۰۳۶هـ مورخ ۱۳۹۷/۰۸/۲۰ هیأت وزیران به این صورت برطرف شد: «وزارت جهاد کشاورزی به‌عنوان مرجع ملی کنوانسیون تنوع زیستی و کلیۀ پروتکل‌های مرتبط تعیین می‌شود».

شایان ذکر است برای جلوگیری از ایراد مذکور، پروتکل بعضی معاهدات تصریح می‌کنند که مرجع ملی پروتکل، همان مرجع ملی معاهده است. برای مثال بند ۲۲ مادۀ ۲ پروتکل کنترل انتقال برون‌مرزی و دفع مواد زائد خطرناک و دیگر ضایعات در دریا^۲ که به کنوانسیون منطقه‌ای کویت برای همکاری دربارۀ حمایت از محیط زیست دریایی در برابر آلودگی^۳ ملحق شد، بیان کرد: «مرجع صالح» عبارت است از مرجع ملی که در مادۀ ۱ کنوانسیون تعریف شده است یا مرجع یا مراجعی که در دولت کشور متعاقد از سوی مرجع ملی، منصوب شده... است».

در پایان این بند، شایان ذکر است توضیحات مذکور به این معنا نیست که مرجع ملی یک معاهده و پروتکل‌های آن و یا مرجع ملی در نهادهای بین‌المللی مرتبط با هم، لزوماً باید یک دستگاه باشد. برای مثال طبق قانون عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در سازمان‌ها و مجامع بین‌المللی مصوب ۱۳۶۵، وزارت فرهنگ و آموزش عالی، مرجع ملی ایران در یونسکو و دو نهاد وابسته به آن یعنی مؤسسه بین‌المللی روش‌های سوادآموزی بزرگسالان^۴ و مؤسسۀ بین‌المللی بایگانی‌ها^۵ بود، درحالی‌که مرجع ملی ایران در مؤسسۀ بین‌المللی تئاتر^۶ که وابسته به یونسکو است، وزارت ارشاد اسلامی بود.

1. Convention on Biological Diversity
2. Protocol on the Control of Marine Trans boundary Movements and Disposal of Hazardous Wastes and Other Wastes
3. Kuwait Regional Convention for Co-operation on the Protection of the Marine Environment from Pollution
4. International Institute for Adult Literacy Methods
5. International Institute of Intellectual Cooperation
6. International Theatre Institute

۶. ایجاد محدودیت در بهره‌مندی از مزایای پیوستن به معاهده بین‌المللی

در نظام حقوقی ایران تاکنون بعضی از مراجع ملی توسط مجلس و بعضی از مراجع ملی دیگر توسط دولت تعیین شده‌اند. اما واقعیت این است که تعیین مرجع ملی یک معاهده توسط مجلس ممکن است یک پیامد منفی داشته باشد و آن کاهش بهره‌مندی از مزایای عضویت در آن معاهده است، زیرا تعیین یک یا چند دستگاه داخلی به عنوان مرجع ملی یک معاهده، مانع ارتباط سایر دستگاه‌های داخلی با آن معاهده می‌شود؛ این در حالی است که ممکن است پس از مدتی، مشخص شود ارتباط دستگاه‌های دیگر با آن معاهده لازم است. در چنین مواردی، اگر مرجع ملی توسط مجلس تعیین شده باشد، تغییر آن یا افزودن دستگاه‌های دیگر به عنوان مرجع ملی، مستلزم مصوبه مجلس است که به‌طور معمول فرایندی طولانی دارد و حتی ممکن است به دلایل غیرحقوقی همچون اختلاف‌های سیاسی به نتیجه نرسد و در نتیجه بهره‌مندی کامل از آن معاهده محقق نشود. توجه مجلس به چالش مذکور را می‌توان در زمان بررسی و تصویب لایحه عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در سازمان بهره‌وری آسیایی^۱ مصوب هیأت وزیران مشاهده کرد؛ این لایحه با نام بردن از مرجع ملی، بیان کرد: «به موجب این قانون، عضویت وزارت صنایع سنگین در سازمان بهره‌وری آسیایی تأیید و به وزارت مزبور اجازه داده می‌شود نسبت به پرداخت حق عضویت سالانه و نیز حق عضویت‌های معوقه اقدام نماید». در زمان بررسی این لایحه در جلسه ۵۷ دوره سوم مجلس مورخ ۱۳۶۷/۰۹/۰۶، یکی از نمایندگان بیان کرد: «با توجه به... کارهایی که این سازمان می‌کند، کارهای بسیار گسترده است. وزارتخانه‌های مختلفی از ما می‌توانند با این سازمان ارتباط داشته باشند و از امکاناتش استفاده کنند. اگر ما فقط بگوییم «عضویت وزارت صنایع سنگین»، این محدود می‌کند به یک وزارتخانه و از یک قسمت از اطلاعات این سازمان استفاده می‌کنیم... وقتی «دولت» گفته بشود، همه وزارتخانه‌های ما که آن سازمان در ارتباط با وظایفشان امکاناتی دارد، می‌توانند از این امکانات استفاده کنند. من خواهش می‌کنم... «دولت» باشد. بعد اگر می‌خواهد وزارت صنایع سنگین، وزارت راه، وزارت آموزش و پرورش... هر که می‌خواهد عمل کند، آن دیگر دست دولت است» (روزنامه رسمی، شماره ۱۲۷۶۷، ۱۳۶۷: ۲۷). در نهایت، قانون عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در سازمان بهره‌وری آسیایی مصوب ۱۳۶۷، بر اساس پیشنهاد نماینده فوق به این صورت به تصویب رسید: «به موجب این قانون، عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در سازمان بهره‌وری آسیایی تأیید و به دولت اجازه داده می‌شود که نسبت به پرداخت حق عضویت سالانه و نیز حق عضویت‌های معوقه اقدام نماید».

اما موضوع مذکور بعضاً مورد توجه قرار نگرفته و حداقل در یک مورد موجب بروز چالش شده است

که در ادامه به آن اشاره می‌کنیم؛ همان‌طور که پیشتر ملاحظه شد قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون منع گسترش، تولید، انباشت و به‌کارگیری سلاح‌های شیمیایی و انهدام آنها مصوب ۱۳۷۶، وزارت امور خارجه را به‌عنوان مرجع ملی ایران در کنوانسیون مذکور معرفی کرد و نقشی مبهم برای شورای عالی امنیت ملی نیز قائل شد؛ اما عملاً مرجع ملی این معاهده زیر نظر شورای عالی امنیت ملی تشکیل شد.^۱ در هر صورت، با توجه به تعیین مرجع ملی در قانون مذکور، زمانی که دولت تصمیم گرفت مرجع ملی فوق را اصلاح کند، چاره‌ای غیر از ارائه لایحه به مجلس نداشت. از این‌رو، در لایحه ناظر بر اجرای معاهده منع گسترش، تولید و انباشت و به‌کارگیری سلاح‌های شیمیایی و انهدام آنها مصوب ۱۳۸۴/۰۴/۱۵ هیأت وزیران که حاوی ۳۳ ماده بود و با هدف اجرای بهتر معاهده مزبور تقدیم مجلس شد، اصلاح مرجع ملی نیز پیشنهاد شد؛ ماده ۳ لایحه در این خصوص مقرر کرد: «به موجب این قانون، «شورای عالی مرجع ملی» با ترکیب و ارکان ذیل، بالاترین مرجع سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری لازم و تصدی و تنظیم امور مربوط به اجرا و پیگیری در مورد حقوق و تکالیف جمهوری اسلامی ایران در قبال معاهده است. الف) شورای یادشده متشکل از وزیر امور خارجه، دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، اطلاعات، جهاد کشاورزی، صنایع و معادن، نفت، دبیر شورای عالی امنیت ملی، رئیس ستاد کل نیروهای مسلح، رئیس گمرک ایران و نماینده رئیس قوه قضاییه می‌باشد و ریاست آن بر عهده دبیر شورای عالی امنیت ملی است». اما این لایحه در مجلس شورای اسلامی به تصویب نرسید و دولت طی نامه شماره ۹۷۱۷۱ مورخ ۱۳۹۲/۰۴/۲۹ لایحه را مسترد کرد.

۷. نتیجه

مجلس شورای اسلامی صلاحیت عام قانونگذاری دارد و از این‌رو، اختیار تعیین مراجع ملی ایران را دارد. با وجود این، طبق اصول ۷۱ و ۷۲ قانون اساسی، این صلاحیت باید در چارچوب حاکمیت قانون اساسی و موازین شرعی اجرا شود. اما فارغ از محدودیت‌های قانونگذاری مجلس که می‌تواند مجلس را در تعیین مراجع ملی نیز با محدودیت مواجه کند، ممکن است مجلس در عمل نیز با چالش‌هایی در این زمینه روبه‌رو شود. در این نوشتار، ضمن تحلیل مواردی که تعیین مرجع ملی توسط مجلس عملاً ایجاد چالش کرده‌اند، مشخص شد مهم‌ترین چالش‌های عملی تعیین مرجع ملی توسط مجلس عبارت‌اند از: ۱. تعیین مرجع ملی از میان دستگاه‌های دارای همپوشانی وظایف، ۲. تعیین مرجع ملی با وظایف مرتبط با چند دستگاه، ۳. تعیین مرجع ملی برای پروتکل معاهده‌ای که مرجع ملی آن را دولت پیش‌تر تعیین کرده است، ۴. ایجاد محدودیت در بهره‌مندی از مزایای پیوستن به معاهده بین‌المللی.

در خصوص چالش تعیین مرجع ملی از میان دستگاه‌های دارای همپوشانی وظایف باید گفت در مواردی که وظایف معاهداتی مرجع ملی با وجه مشترک وظایف دو یا چند دستگاه داخلی در چارچوب قوانین و مقررات داخلی مطابقت دارد، مجلس شورای اسلامی در تعیین مرجع ملی با چالش مواجه خواهد شد. در ایران، به‌رغم تلاش قانونگذار اساسی و عادی برای پیشگیری از تداخل وظایف میان دستگاه‌های مختلف، این تداخل همچنان در بعضی موارد وجود دارد که مهم‌ترین موارد آن عبارت‌اند از: ۱. همپوشانی وظایف بعضی وزارتخانه‌ها به‌ویژه وزارت اطلاعات، وزارت امور خارجه و وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح با وظایف شورای عالی امنیت ملی، ۲. همپوشانی وظایف وزارت دادگستری و قوه قضاییه، ۳. همپوشانی وظایف وزارت دفاع و نیروهای مسلح. تاکنون هریک از سه وضعیت مذکور، در عمل به بروز چالش در تعیین مراجع ملی منجر شده‌اند که نمونه‌ای از آنها را می‌توان به ترتیب درباره تعیین مرجع ملی ایران در کنوانسیون منع گسترش، تولید، انباشت و به‌کارگیری سلاح‌های شیمیایی و انهدام آنها، کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد و کارگروه بین‌المللی پزشکی نظامی مشاهده کرد. به‌نظر می‌رسد راهکار نخست برای جلوگیری از ایجاد چالش فوق این است که قانونگذار تلاش کند وظایف دستگاه‌های مختلف را به‌گونه‌ای تدوین کند که تا حد امکان میان آنها همپوشانی وجود نداشته باشد. راهکار دیگر برای جلوگیری از چالش فوق، ایجاد مراجع ملی شورایی است به‌گونه‌ای که تمام دستگاه‌های مرتبط با وظایف معاهداتی مرجع ملی، عضو آن شورا باشند؛ البته این راهکار در صورتی می‌تواند چالش فوق را به‌طور مناسب برطرف کند که معیارهای زیر در آن رعایت شود: ۱. مجلس شورای اسلامی وظایف هریک از ارکان شورا را تعیین کند یا تعیین وظایف آنها را به خود شورا واگذار کند و نه به ریاست شورا، ۲. وظایف واگذار شده به هر عضو شورا متناسب با وظایف سازمانی آن دستگاه در نظام داخلی باشد، ۳. وظایف به‌گونه‌ای تقسیم شود که حضور هیچ‌یک از دستگاه‌های عضو شورا، جنبه صوری پیدا کند، ۴. تقسیم وظایف میان ریاست شورا و خود شورا متعادل باشد.

در خصوص چالش تعیین مرجع ملی با وظایف مرتبط با چند دستگاه باید گفت که در بعضی موارد، وظایف اصلی مرجع ملی اساساً در دو یا چند حوزه مجزا قرار می‌گیرد و هر یک از حوزه‌های مزبور با یک دستگاه داخلی ارتباط دارد. بدیهی است در چنین مواردی، تعیین مرجع ملی از میان دستگاه‌هایی که حوزه کاری هر کدام از آنها فقط بخشی از وظایف مرجع ملی را پوشش می‌دهد، ایجاد چالش می‌کند. نمونه‌ای از این چالش را می‌توان در تعیین مرجع ملی ایران در سازمان جهانی مالکیت معنوی مشاهده کرد که شامل دو موضوع محوری مالکیت صنعتی و مالکیت ادبی و هنری است که در نظام حقوقی ایران دو متولی مجزا دارند. به‌نظر می‌رسد راهکار جلوگیری از ایجاد چالش مذکور، ایجاد مراجع ملی شورایی با همان شرایطی است که در فوق به آن اشاره شد.

شایان ذکر است که در نظام حقوقی ایران، مجلس در موارد نادر و دولت در موارد متعدد اقدام به

تشکیل شورای مرجع ملی کرده‌اند؛ اما در بعضی موارد تشکیل این مراجع ملی شورایی موجب برطرف شدن دو چالش فوق نشده است، زیرا معیارهای مذکور در آنها رعایت نشده است. برای مثال «آیین‌نامه مرجع ملی و نهاد هماهنگی کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد» که شورای مرجع ملی این کنوانسیون را با ریاست وزیر دادگستری و حضور چند نفر از نمایندگان قوه قضاییه از جمله سازمان بازرسی کل کشور ایجاد کرد، نتوانست مانع شکایت سازمان بازرسی در دیوان عدالت اداری برای ابطال مصوبه فوق شود، زیرا طبق مواد ۳، ۵، ۷، ۸ و ۹ آیین‌نامه مزبور، نقش شورای فوق در مورد وظایف پیش‌بینی شده در آیین‌نامه، ناچیز است و تمام وظایف اصلی بر عهده وزیر دادگستری و بعضاً بر عهده دبیر شورا که از معاونان وزیر دادگستری است، می‌باشد.

در خصوص چالش تعیین مرجع ملی برای یک معاهده و پروتکل آن باید گفت که در بعضی موارد، ارتباط تنگاتنگ میان یک معاهده و پروتکل آن، مستلزم آن است که یک دستگاه به‌عنوان مرجع ملی هر دو تعیین شود. در چنین مواردی اگر مرجع ملی معاهده و مرجع ملی پروتکل، توسط نهادهای حکومتی مختلف تعیین شوند (برای مثال تعیین مرجع ملی معاهده توسط دولت و تعیین مرجع ملی پروتکل توسط مجلس)، ممکن است دو دستگاه مختلف به‌عنوان مراجع ملی معاهده و پروتکل آن تعیین شوند. نمونه‌ای از این چالش را می‌توان در تعیین سازمان حفاظت محیط زیست به‌عنوان مرجع ملی کنوانسیون تنوع زیستی توسط دولت و تعیین وزارت جهاد کشاورزی به‌عنوان مرجع ملی پروتکل کنوانسیون مزبور (پروتکل کارتاگنا) توسط مجلس مشاهده کرد. برای رفع این معضل، هیأت وزیران بعداً وزارت جهاد کشاورزی را به‌عنوان مرجع ملی کنوانسیون تنوع زیستی و تمامی پروتکل‌های آن تعیین کرد. راهکار جلوگیری از چالش مذکور این است که مجلس شورای اسلامی در زمان تصویب یک معاهده و پروتکل‌هایی که بعداً به آن ملحق می‌شوند، در تمام موارد یا رأساً اقدام به تعیین مرجع ملی کند یا تعیین مرجع ملی را به دولت واگذار کند.

با توجه به اینکه در زمان شروع الزام‌آوری معاهده، هنوز حوزه کاری آن به‌طور دقیق مشخص نیست، ممکن است دستگاه یا دستگاه‌هایی که در آن زمان به‌عنوان مرجع ملی معرفی می‌شوند، از جامعیت کافی برخوردار نباشند و بعداً لازم شود دستگاه یا دستگاه‌هایی دیگر به‌عنوان مرجع ملی تعیین شوند. در چنین مواردی اگر مرجع ملی توسط مجلس تعیین شده باشد، فرایند طولانی اصلاح مصوبه مجلس می‌تواند موجب تأخیر در اصلاح مرجع ملی شود و حتی ممکن است به‌دلایل غیرحقوقی همچون اختلاف‌های سیاسی، این اصلاح محقق نشود. چنانکه برای مثال، لایحه ناظر بر اجرای معاهده منع گسترش، تولید و انباشت و به‌کارگیری سلاح‌های شیمیایی و انهدام آنها مصوب ۱۳۸۴ که یکی از اهداف آن، اصلاح مرجع ملی تعیین شده توسط مجلس برای کنوانسیون مذکور بود، به تصویب مجلس نرسید. این مثال، نمونه‌ای از چالش ایجاد محدودیت در بهره‌مندی از مزایای پیوستن به معاهده به‌دلیل تعیین مرجع ملی توسط

مجلس است. راهکار جلوگیری از چالش مذکور این است که مجلس، در تمام موارد، تعیین مرجع ملی را به نهاد حکومتی مرتبط با وظایف مرجع ملی (در بیشتر موارد دولت) واگذار کند. در این صورت، نهاد مزبور می‌تواند در هر زمان لازم باشد اقدام به تغییر مرجع ملی کند. راهکار دیگر این است که در صورت تعیین مرجع ملی توسط مجلس، اختیار تغییر آن به نهاد حکومتی مرتبط با وظایف مرجع ملی واگذار شود. در اینجا شایان ذکر است که این راهکار عملاً محقق شده است، زیرا مجلس در بیشتر مواردی که مرجع ملی را تعیین کرده است اختیار تغییر آن را به دولت داده است؛ برای مثال تبصره ۵ قانون الحاق دو تبصره به قانون عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در سازمان‌ها و مجامع بین‌المللی مصوب ۱۳۷۰، به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم، اختیار تغییر مراجع ملی ایران در ۲۴۸ نهاد بین‌المللی مندرج در قوانین مربوط به حق عضویت ایران در نهادهای بین‌المللی را به دولت داده است.

منابع

۱. فارسی

الف) کتاب‌ها

۱. ضیائی بیگدلی، محمدرضا (۱۳۹۵). *حقوق معاهدات بین‌المللی*. چ ششم، تهران: گنج دانش.

ب) مقالات

۲. باقری کمارعلیا، محمد (۱۳۹۴). مطالعه تطبیقی سیاست جنایی تقنینی ایران با کنوانسیون مریدا در مبارزه با فساد مالی و تحولات آن. *مجله پژوهش‌های حقوقی*، (۲۷)، ۶۳-۹۲.
۳. تنگستانی، محمدقاسم (۱۳۹۸). حدود و لوازم اختیارات رئیس قوه قضاییه در «ایجاد تشکیلات لازم در دادگستری» در نظام حقوقی ایران. *فصلنامه حقوق اداری*، (۱۹)، ۵۳-۷۸.
۴. حسینی، سیدابراهیم (۱۳۹۲). محدودیت‌های مجلس شورای اسلامی در قانونگذاری (موضوع اصل ۷۱ قانون اساسی). *حکومت اسلامی*، (۴) ۱۷، ۱۶۳-۱۹۴.
۵. حیدریان دولت‌آبادی، محمدجواد؛ مظاهری کوهانستانی، رسول (۱۳۹۹). تشکیل مرجع ملی حمایت از حقوق مالکیت فکری در راستای اقتصاد مقاومتی. *فصلنامه علمی اقتصاد اسلامی*، (۷۷)، ۲۱۱-۲۳۷.
۶. قاسمی، غلامعلی (۱۳۹۵). تدابیر بازدارنده علیه مفساد اقتصادی در پرتو کنوانسیون مبارزه با فساد و مقررات ایران. *حقوق تطبیقی*، (۱۰۶)، ۱۴۷-۱۷۰.
۷. منصوریان، مصطفی؛ خسروی، حمزه (۱۴۰۲). نسبت‌سنجی «صلاحیت عام قانونگذاری مجلس» و «فرماندهی کل نیروهای مسلح» در رویه شورای نگهبان. *فصلنامه دانش حقوق عمومی*، (۳۹)، ۱۶۳-۱۸۴.
۸. موسوی، سیدفضل‌الله؛ مسلمی بیدهندی، فرشته (۱۳۹۲). مهاجرت غیرقانونی از طریق دریا در پرتو حقوق بین‌الملل. *فصلنامه حقوق*، (۴) ۴۳، ۱۸۵-۲۰۰.
۹. نظریور، مهدی (۱۳۸۶). جایگاه نیروهای مسلح در نظام جمهوری اسلامی. *فصلنامه حصون*، (۱۱)، ۱۳۶-۱۶۲.

۲. انگلیسی

A) Books

1. United Nations (1963). *Treaties and International Agreements registered or filed and recorded with the Secretariat of the United Nations*. Vol. 429. New York: United Nations Publications.
2. United Nations (1977). *Treaties and International Agreements registered or filed and recorded with the Secretariat of the United Nations*. Vol. 828. New York: United Nations Publications.
3. United Nations (1983). *Treaties and International Agreements registered or filed and recorded with the Secretariat of the United Nations*. Vol. 993. New York: United Nations Publications.
4. United Nations (2007). *Treaties and International Agreements registered or filed and recorded with the Secretariat of the United Nations*. Vol. 2241. New York: United Nations Publications.

B) Articles

5. Blackman, D. J. (1997). The National and International Roles of the Competent Authority. *International Journal of Radioactive Materials Transport*, 8(3-4), 181-184.
6. De Somer, S. (2017). The Powers of National Regulatory Authorities as Agents of EU Law. Viewed on 24th May 2023, https://library.unej.ac.id/repository/ERA_Forum0A.pdf.