

## مطالعه تطبیقی نقش و جایگاه برجام در نظام حقوقی ایران و آمریکا

دکتر نادر مردانی<sup>۱</sup> / احسان حسنزاده<sup>۲</sup>

---

۱. دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه شیراز drnadmardani@gmail.com  
۲. کارشناس ارشد رشته حقوق بین‌الملل دانشگاه شیراز ehz\_71@yahoo.com  
تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۱/۱۰ تاریخ تصویب: ۱۳۹۶/۲/۱۰

## چکیده

دولت جمهوری اسلامی ایران در مورد فعالیت‌های هسته‌ای خود با چالش‌های فراوانی با برخی از قدرت‌های بزرگ جهان، آژانس بین‌المللی انرژی اتمی و شورای امنیت سازمان ملل متحد روبرو بوده است. این امر موجب شد تا طی سالیان متمادی ایران به نوعی در مقابل آژانس، اتحادیه اروپا و کشورهای عضو آن، ایالات متحده آمریکا و مخصوصاً سازمان ملل متحد قرار گیرد و شورای امنیت سازمان ملل هفت قطعنامه علیه برنامه هسته‌ای ایران صادر کرد و تحریم‌های گسترده و همه‌جانبه‌ای علیه ایران برقرار گردید. جمهوری اسلامی ایران و کشورهای ۵+۱ پس از چند سال مذاکره جهت حل و فصل موضوعات مربوط به مسئله هسته‌ای ایران و رفع تحریم‌های ظالمانه علیه کشورمان در تیر ماه ۱۳۹۴ به متن جمع‌بندی برنامه جامع اقدام مشترک دست یافتند و پس از آن در فاصله کوتاهی بنا بر توافق صورت گرفته میان طرف‌های مذاکره‌کننده، قطعنامه ۲۲۳۱ شورای امنیت سازمان ملل متحد در این خصوص تصویب گردید. در این راستا تحلیل و بررسی متن نهایی برجام در ابعاد گوناگون اقتصادی، سیاسی، امنیتی و بین‌المللی، از اهمیت و ضرورت اساسی برخوردار است. در این مقاله به بررسی جایگاه برجام در نظام‌های حقوقی ایران و آمریکا می‌پردازیم تا نشان دهیم این سند بین‌المللی در این دو کشور از چه جایگاهی برخوردار است.

### ▪ واژگان کلیدی:

برجام، مذاکرات هسته‌ای، حقوق معاهدات، کنگره آمریکا، مجلس شورای اسلامی

## مقدمه

در طول هشت دهه‌ای که از اختراع سلاح هسته‌ای می‌گذرد برخی دولت‌ها در پی کسب این سلاح برآمدند و در عین حال در جهت تکامل و هرچه قدرتمندتر و موثرتر نمودن این سلاح نیز گام برداشته‌اند. به موازات این اقدامات، کوشش‌هایی نیز در جهت محدودیت و ممنوعیت این سلاح به عمل آمد و برخی دولت‌ها سعی کردند تا از طریق انعقاد معاهدات و یا ایجاد عرفی در این زمینه، مانع از کاربرد مجدد این سلاح شوند.

مؤلفه‌های قدرت ملی یک کشور مرکب از چهار قدرت علمی و فرهنگی، اقتصادی، سیاسی و نظامی است اما بدون شک این چهار قدرت با هم ارتباط تنگاتنگ داشته و هر یک بر دیگری تأثیر (مستقیم یا غیرمستقیم) خواهد داشت. علوم و تکنولوژی هسته‌ای از جمله مواردی است که در حال حاضر به صورت یک عامل مهم و تعیین کننده در هر یک از چهار مورد مذکور نقش ایفا می‌نماید. علی‌رغم پیشرفت همه جانبه علوم و فنون هسته‌ای، هنوز این تکنولوژی در اذهان عمومی ناشناخته مانده است. وقتی صحبت از انرژی اتمی به میان می‌آید، اغلب مردم ابر قارچ مانند حاصل از آزمایشات اتمی و یا راکتورهای اتمی برای تولید برق را در ذهن خود مجسم می‌کنند و کمتر کسی را می‌توان یافت که بداند چگونه جنبه‌های دیگری از علوم هسته‌ای در طول نیم قرن گذشته زندگی او را دچار تحول نموده است. اما حقیقت در این است که در طول این مدت در نتیجه تلاش پیگیر پژوهشگران و مهندسين هسته‌ای، این تکنولوژی نقش مهمی را در ارتقاء سطح زندگی مردم، رشد صنعت و کشاورزی و ارائه خدمات پزشکی ایفاء نموده است.

جمهوری اسلامی ایران با توجه به نیاز روز افزون به انرژی برای جمعیت رو به رشد و جوانانش، مانند هر کشور دیگر عضو معاهده منع گسترش تسلیحات اتمی (ان پی تی)، بر اساس ماده ۴ معاهده در خصوص حق غیر قابل انکار کشورهای عضو برای استفاده صلح‌آمیز از انرژی هسته‌ای، از سال‌های قبل اقدام به برنامه‌ریزی و فعالیت در زمینه بهره‌برداری صلح‌آمیز از انرژی هسته‌ای نموده است. در این راستا، جمهوری اسلامی ایران همواره بر

تعهدات خود طبق معاهده منع اشاعه و در چارچوب اساسنامه آژانس پایبند بوده و هیچ گاه فعالیت ممنوع شده‌ای انجام نداده است و لذا نباید به هیچ وجه حقوق غیرقابل انکار آن طبق معاهده منع اشاعه مورد خدشه قرار گیرد.

از هنگامی که مسئله تلاش‌های هسته‌ای ایران در صدر توجه قرار گرفت، ایالات متحده تلاش کرده است تا نوعی اجماع جهانی علیه ایران ایجاد و این کشور را در انزوای شدید و زیر فشارهای سیاسی - روانی پیچیده و پر دامنه قرار دهد و متعاقباً از طریق دیگر از جمله اعمال برخی تحریم‌های اقتصادی و با نگاهی بدبینانه استفاده از قوه قهریه نظامی، اهداف خود در قبال ایران را تأمین نماید. ایالات متحده در دوره پس از فروپاشی شوروی در جهت اشاعه هژمونی خود حرکت نموده و عملاً پس از ۱۱ سپتامبر کاملاً در جهت تکمیل چتر هژمونی خود حتی از اقدامات نظامی و خشن خودداری ننموده و به شدت در جهت مقابله با کانون‌های متخاصم با خود به هر طریق چه مسالمت‌آمیز و تسلیم سازشکارانه (مانند لیبی) و چه غیر مسالمت‌آمیز و استفاده از قوه قهریه برای تسلیم آنها (مانند عراق) برآمده است. پرونده هسته‌ای ایران، تعارض کشورمان با ایالات متحده آمریکا را به مرحله حساسی کشاند و از این راه آمریکا نهایت تلاش خود را برای متوقف نمودن و یا حداقل تحت کنترل در آوردن سطح فعالیت‌های هسته‌ای کشورمان تا حدی که به نظر خود برای منافعش تهدید کننده نباشد، مصروف داشته است.

دور جدید مذاکرات با کشورهای ۵+۱ عملاً بطور رسمی از مهر ۱۳۹۲ در سطح وزیران امور خارجه در نیویورک آغاز گردید و منجر به حصول تفاهم برنامه اقدام مشترک یا تفاهم ژنو در آذرماه گردید. با اجرایی شدن تفاهم ژنو در دی ماه همان سال، مذاکرات برنامه جامع اقدام مشترک بلافاصله شروع شد و در تیر ۱۳۹۴ در وین به نتیجه نهایی رسید. بدیهی است که این مذاکرات، به دلایل مختلف، مذاکراتی پیچیده بود و به همین علت کشورهای شرکت کننده، زمان و انرژی زیادی را صرف پیشبرد این مذاکرات نمودند.

## بیان ضرورت

بحث در مورد ابعاد حقوقی برجام به دلیل جدید بودن و تازگی موضوع، تا کنون بطور مستقیم، جز در تحلیل‌ها و تفسیرهای مقامات و کارشناسان حقوقی طرفین، مورد بررسی

قرار نگرفته است. لذا خلأ موجود درباره ماهیت حقوقی برجام در بُعد بین‌المللی و بخصوص بُعد داخلی کاملاً مشهود است، در این مقاله تلاش می‌گردد تا خلأ موجود تا حد امکان بر طرف شود و دیدی عمیق نسبت به ماهیت حقوقی برجام به وجود آید.

### پرسش اصلی

سؤال اصلی این است که آیا برجام، یک معاهده بین‌المللی و در نتیجه تابع حقوق معاهدات بین‌المللی است؟

در خصوص ماهیت برجام، از آنجایی که این سند، شرایطی که یک معاهده بین‌المللی باید از آن برخوردار باشد را دارا نمی‌باشد، نمی‌توان آن را تابع حقوق معاهدات بین‌المللی دانست.

### روش تحقیق

این تحقیق به شیوه تحلیلی- توصیفی با استفاده از منابع کتابخانه‌ای، اینترنت و اخبار منتشر شده انجام می‌گیرد.

### مباحث تفصیلی

#### ۱- اسناد بین‌المللی در حقوق ایران

اصل ۷۷ قانون اساسی مقرر می‌دارد: «عهدنامه‌ها، مقاوله نامه‌ها، قراردادهای و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد.» همین عناوین مورد حکم اصل ۱۲۵ نیز قرار گرفته و به تصریح شورای نگهبان، هم موضوع اصل ۷۷ است.<sup>۱</sup> به این ترتیب باید مفاهیم اسناد بین‌المللی را که مورد حکم اصل مذکور است، تحلیل و بررسی کنیم تا مشخص شود که آیا از این موارد، سندی قابلیت صدق بر برنامه جامع اقدام مشترک را دارد. ۱- عهدنامه: در کتاب‌های حقوق بین‌الملل به شکل‌های گوناگونی تعریف شده است. عده‌ای معاهده بین‌المللی را بیانگر هماهنگی اراده دو یا چند کشور در تعیین ضابطه‌ای

<sup>۱</sup>- تفسیر شماره ۹۷۸۱ مورخ ۱۳۶۲/۸/۳: «موضوع اصول ۷۷ و ۱۲۵ قانون اساسی واحد است و تصویب مجلس شورای اسلامی که به قرارداد رسمیت می‌دهد، موخر از انعقاد قرارداد انجام می‌شود.»

می‌دانند که بتواند مشکلی را در چارچوب روابط بین‌الملل حل کند. (کلییار، ۱۳۶۸، ص ۲۴۶). همچنین پروفیسور شارل روسو در تعریف عهدنامه بیان می‌کند: «در حقوق بین‌الملل، هر نوع توافق بین تابعان حقوق بین‌الملل عمومی را باید عهدنامه نامید.» (Rousseau, 1944, p.143). به دلیل پرهیز از تفصیل و دستیابی به تعریف مورد نظر، به بند 1 ماده ۲ کنوانسیون ۱۹۶۹ وین اشاره می‌کنیم که در مورد ماهیت و معنای عهدنامه اشعار می‌دارد: «به توافقی گفته می‌شود که به صورت کتبی بین دولت‌ها منعقد شده و مشمول حقوق بین‌المللی باشد صرف نظر از عنوان خاص آن...» (ترجمه عهدنامه ۱۹۶۹ وین، ۱۳۶۶، ص ۲۲۶). هرچند در تعریف عهدنامه آمده است که این نوع سند می‌تواند عناوین مختلفی داشته باشد، با این حال، این نتیجه به دست می‌آید که واژه عهدنامه باید برای اسنادی به کار رود که بین‌الدولی، کتبی و مشمول حقوق بین‌الملل باشد. در تبیین ویژگی‌هایی که برای معاهده ذکر شده است، می‌توان به داشتن نتایج حقوقی برای اطراف آن معاهده اشاره کرد که این تعهدات دارای قدرت الزام آورند. (Das, 1995, p.146). از این رو از جمله مهمترین آثار مترتب بر عهدنامه بودن یک سند، این است که هر گونه تخلف و نقض مفاد آن سند، از جانب هر یک از دول متعاهد، موجب مسئولیت بین‌المللی آنها در قبال یکدیگر است و دیگر اینکه هیچ یک از دولتها نمی‌توانند به بهانه اینکه بعضی یا تمام تعهدات او در سند، خلاف موازین و اصول حقوقی داخلی اوست، از اجرای چنین تعهدی سر باز زنند، مگر اینکه متضمن نقض آشکار قواعد اساسی و مهم حقوق داخلی آن کشور باشد (محبی، ۱۳۷۸، ص ۲۹).

۲- مقاله نامه: معمولاً برای بیان اراده مشترک کشورها در قبول قواعد حقوق بین‌الملل عام به کار می‌رود و تقریباً برای کلیه توافقات بین‌المللی که در چارچوب سازمان ملل متحد صورت گرفته است از این اصطلاح استفاده می‌شود. (ضیایی بیگدلی، ۱۳۸۶، ص ۱۵). همچنین برخی دیگر مقاله نامه را به پیش نویس گفتگوهای اطلاق کرده‌اند که به طور معمول در مراحل مقدماتی ایجاد رابطه یا تحکیم روابط سیاسی، اقتصادی، نظامی و ... تنظیم شوند و به امضا برسند. (یزدی، ۱۳۷۵، ص ۴۵۸). برای دستیابی به معنای مورد نظر مقررین اساسی و رفع تعارض ظاهری تعاریف بیان شده، باید به مشروح مذاکرات مجلس رجوع کرد. در پایان طرح اصل ۶۵ (پیش نویس) آنچه موقت پذیرفته شده عبارت است از: «قراردادهایی که

به صورت بین‌المللی (نه میان دو دولت) منعقد می‌شود و دیگران بتدریج به آن می‌پیوندند.<sup>۱</sup> به عبارت دیگر، مقاله نامه منشأ بین‌الدولی ندارد و در قبول قواعد حقوق بین‌الملل عام منعقد می‌شود، مانند مقاله نامه‌های سازمان بین‌المللی کار. به این ترتیب، برنامه جامع اقدام مشترک نمی‌تواند مقاله نامه باشد، چرا که مفاد آن نه قواعد حقوق بین‌الملل عام، بلکه قراردادی دو جانبه (ایران و ۵+۱) است.

۳- قراردادهای بین‌المللی: توافقی است که میان اشخاص خصوصی بین‌المللی یا میان کشورها از یک طرف با شرکت‌های خصوصی خارجی در طرف دیگر منعقد می‌شود. هرچند واژه قرارداد با پسوند بین‌المللی بعضاً مفهوم بسیار گسترده‌تری دارد و حتی سایر توافقات بین‌المللی را شامل می‌شود. (ضیایی بیگدلی، ۱۳۸۶، ص ۱۷). با دقت در جلسه طرح و تدوین این اصل در صورت مشروح مذاکرات، به نظر می‌رسد مراد مقنن اساسی از قرارداد بین‌المللی، همان مفهوم عام و بین‌الدولی است و قراردادهای خاص را که حداقل یکی از اطراف آن غیر دولتی است، در بر نمی‌گیرد.<sup>۲</sup> بر همین اساس، نظر تفسیری شماره ۳۹۰۳ مورخ ۱۳۶۰/۸/۷ شورای نگهبان اشعار می‌دارد: «قراردادهایی که یک طرف آن وزارتخانه یا مؤسسه یا شرکت دولتی و طرف دیگر قرارداد شرکت خصوصی خارجی هست، قرارداد بین‌المللی محسوب نمی‌شود و مشمول اصل ۷۷ قانون اساسی قرار نمی‌گیرد. به این ترتیب، اگر مفهوم خاص قرارداد بین‌المللی را مدنظر قرار دهیم، چون طرفین قرارداد دولت‌ها بوده‌اند، احتمال عدم صدق عنوان قرارداد بین‌المللی بر سند برنامه جامع اقدام مشترک، حتمی است. اما در مفهوم عام قرارداد بین‌المللی، برنامه جامع اقدام مشترک توافقی بین‌المللی بین ایران و کشورهای ۵+۱ محسوب می‌شود.

۴- موافقت‌نامه: به معنای خاص سندی است دو جانبه یا چندجانبه بین اشخاص تابع حقوق بین‌الملل (کشورها یا سازمان‌های دولتی) که حاوی مقررات درجه دوم است که این

<sup>۱</sup>- البته در تعریف مقاله نامه و اینکه آیا مترادف با عهدنامه است، میان تدوین‌کنندگان اختلاف نظر وجود داشته است، اما مطلبی که در نهایت توسط نایب رئیس بدان اشاره می‌شود تعریف مذکور است. برای مطالعه بیشتر، ن.ک: صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، ص ۸۶۴ و ۸۶۵.

<sup>۲</sup>- «نایب رئیس: قرارداد یک اصطلاح عام است که شامل بقیه اسناد نیز می‌شود» صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، ص ۸۶۳.

مقررات می‌تواند شامل امور فنی، اداری سازمان‌های دولتی، علمی، اقتصادی یا حاوی مقررات مربوط به نحوه اجرای توافق‌های موجود یا ایجاد نظامی موقت باشد. (موسی‌زاده، ۱۳۸۸، ص ۴۳). همچنین برای این اصطلاح می‌توان معنای عامی را در نظر گرفت و به توافق‌هایی که به منظور اقدامات مشخص به عمل می‌آید اطلاق کرد. (یزدی، ۱۳۷۵، ص ۴۵۸). از این رو بدین معنا باید برنامه جامع اقدام مشترک را به دلیل توافقاتی که میان ایران و ۱+۵ در فرآیند گذار تا حصول به چارچوب مشترک نهایی صورت گرفته است، موافقت‌نامه نامید، چرا که تعهداتی را طرفین در مدت مذاکرات منتج به نتیجه نهایی پذیرفته‌اند و در عمل نیز به آن عمل کرده‌اند. در مجموع، با توجه به مفاد «برنامه جامع اقدام مشترک» که واجد خصیصه‌های «بین‌المللی بودن (بین تابعان حقوق بین‌الملل)، حاوی مقررات و ساز و کار طرفینی بودن و ناظر به یک مسئله بین‌المللی بودن» است، می‌توان هر سه عنوان عهدنامه، قراردادها و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی را با برداشت موسع بر آن بار کرد؛ البته به طور دقیق با توجه به تعریف موافقت‌نامه که ناظر بر رژیم‌های حقوقی موقت بین‌المللی است، باید این برنامه را موافقت‌نامه دانست. در مقابل، چون این توافق‌نامه ناظر بر «قبول قواعد حقوق بین‌الملل عام» نیست، عنوان مقاله نامه بر این سند صدق نمی‌کند.

### جایگاه معاهده و قطعنامه در نظام حقوقی ایران

در راستای بررسی و مطالعه برجام، باید ابتدا به بررسی آیین تصویب معاهدات در نظام حقوقی ایران پرداخت و پس از آن متن توافقنامه برجام را با توجه به حدود صلاحیت‌های نهادهای صالح تحلیل نمود.

دو اصل از اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به موضوع موافقت‌نامه‌های بین‌المللی و نهاد صالح به منظور تصویب آن پرداخته و سیر تصویب معاهدات دولت ایران با سایر دولت‌ها را بیان می‌دارد. بر اساس اصول ۷۷ و ۱۲۵ قانون اساسی<sup>۱</sup> جمهوری اسلامی ایران

<sup>۱</sup>- اصل ۷۷ قانون اساسی مقرر می‌دارد: عهدنامه‌ها، مقاله‌نامه‌ها، قراردادها و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد.

اصل ۱۲۵ قانون اساسی مقرر می‌دارد: امضای عهدنامه‌ها، مقاله‌نامه‌ها، موافقت‌نامه‌ها و قراردادهای دولت ایران با سایر دولت‌ها و همچنین امضای پیمان‌های مربوط به اتحادیه‌های بین‌المللی پس از تصویب مجلس شورای اسلامی با رئیس‌جمهور یا نماینده قانونی او است.

هر پیمان و موافقت‌نامه بین‌المللی باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد و در صورت تصویب به وسیله رئیس‌جمهور یا نماینده قانونی او امضا گردد. بر مبنای دو اصل مذکور و مجموعه نظرات شورای نگهبان در مقام تفسیر اصول ۷۷ و ۱۲۵ قانون اساسی، شمول حکم این دو اصل، تنها شامل معاهداتی می‌گردد که دارای دو وصف "بین‌المللی بودن و ایجاد تعهد برای دولت ایران" باشد و سایر موافقت‌نامه‌های دولت ایران که فاقد هر یک از این دو قید باشد، نیازمند تصویب مجلس شورای اسلامی نیست و با امضای مقام دارای صلاحیت انعقاد، لازم الاجرا می‌گردد. (پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۲، ص ۳ و ۴). در ادامه به بررسی مفهوم وصف‌های مذکور خواهیم پرداخت: (فتاحی زفرقندی، ۱۳۹۴، ص ۱۵)

### الف) وجود وصف بین‌المللی

بر اساس این وصف، توافق دولت جمهوری اسلامی ایران باید با یکی از تابعان حقوق بین‌الملل باشد. به بیان دقیق‌تر تنها هنگامی حکم اصول مذکور شامل یک معاهده می‌گردد که طرف دیگر یک کشور و یا سازمان و نهاد بین‌المللی باشد.<sup>۱</sup> بر همین مبنا شورای نگهبان قراردادهایی که یک طرف آن وزارتخانه یا مؤسسه یا شرکت دولتی ایرانی و طرف دیگر آن شرکت خصوصی خارجی باشد را قرارداد بین‌المللی به حساب نمی‌آورد<sup>۲</sup> و همچنین معاملات میان دولت ایران و شرکت‌های خارجی را که دارای شخصیت حقوقی مستقل می‌باشند، از شمول حکم این دو اصل و نظارت مجلس شورای اسلامی خارج نموده است.<sup>۳</sup>

<sup>۱</sup>- لازم به ذکر است که از حیث تحقق وصف بین‌المللی بودن و ماهیت توافق در حقوق داخلی تفاوتی میان معاهدات دوجانبه و چندجانبه وجود ندارد و از همین رو به تفاوت‌های میان معاهدات دوجانبه و چندجانبه توجهی نشده است.

<sup>۲</sup>- نظر تفسیری شماره ۳۹۰۳ مورخ ۱۳۶۰/۰۸/۰۷ شورای نگهبان: «قراردادهایی که یک طرف آن وزارتخانه یا مؤسسه یا شرکت دولتی و طرف دیگر قرارداد شرکت خصوصی خارجی می‌باشد قرارداد بین‌المللی محسوب نمی‌شود و مشمول اصل ۷۷ قانون اساسی نمی‌باشد.»

<sup>۳</sup>- نظریه تفسیری شماره ۲۰۰۹ مورخ ۱۳۶۳/۰۸/۱۶: «اصل ۷۷ قانون اساسی با توجه به اصل ۱۲۵ از قراردادهایی که برای انجام معامله بین وزارتخانه‌ها و سایر سازمان‌های دولتی ایران و شرکت‌های خارجی دولتی که دارای شخصیت حقوقی باشند منعقد می‌گردد منصرف است و موارد خاص این گونه قراردادها در صورتی که ضوابط کلی آن به موجب قانون عادی تعیین شده باشد نیاز به تصویب مجلس شورای اسلامی ندارد. ولی قانون عادی می‌تواند انعقاد بخشی از این قراردادها را نیز به طور موردی موکول به تصویب مجلس شورای اسلامی بنماید.»

**ب) ایجاد تعهد**

وصف دیگری که مطابق با قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و نظرات تفسیری شورای نگهبان برای انعقاد یک موافقت‌نامه بین‌المللی تحت نظارت مجلس شورای اسلامی ضروری است، ایجاد تعهد برای دولت ایران است. بر این اساس مطابق نظرات تفسیری شورای نگهبان حتی یادداشت تفاهم<sup>۱</sup>، تغییر یا اصلاح تعهد<sup>۲</sup> و قراردادهای جزئی نیز در صورتی که خارج از محدوده قرارداد کلی باشد<sup>۳</sup> و موجب تعهدی برای دولت ایران گردد نیازمند تصویب مجلس شورای اسلامی است. در مقابل، ارسال نامه درخواست کار از آنجا که متضمن قرارداد یا تعهدی نیست نیازمند تصویب مجلس شورای اسلامی نیز نمی‌باشد<sup>۴</sup>.

در نتیجه، تصویب هر موافقت‌نامه بین‌المللی که میان دولت ایران و سایر تابعان حقوق بین‌الملل منعقد گردد و موجب تعهد برای نظام جمهوری اسلامی ایران شود در صلاحیت مجلس شورای اسلامی قرار دارد و در صورتی که توافق بین‌المللی فاقد یکی از شرایط بیان شده باشد، مقام دارای صلاحیت از قوه مجریه حق انعقاد قرارداد را دارد. بر این مبنا در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، صرف نظر از اینکه نظام حقوق بین‌الملل یک متن مشترک را چه نوع توافق‌نامه‌ای قلمداد می‌کند (اعم از حقوقی یا نژاکتی و اخلاقی)، در صورتی که این متن هرگونه تعهدی را برای کشور به همراه داشته و میان تابعان حقوق بین‌الملل نیز منعقد شده باشد، نیازمند تصویب مجلس شورای اسلامی است.<sup>۵</sup> به بیان دقیق‌تر در تفکیک

<sup>۱</sup> - نظریه تفسیری شماره ۹۹۹۳ مورخ ۱۳۶۲/۰۹/۰۸ شورای نگهبان:

الف) در هر مورد عمل دولت یا هر مقام مسئولی به استناد تصویب مجلس شورای اسلامی انجام می‌شود، فقط در محدوده مصوبه قانونیت دارد و خارج از آن محدوده جزئاً و کلاً به تصویب مجلس شورای اسلامی نیاز دارد.

ب) یادداشت تفاهم چنانچه ایجاد تعهد نماید مثل قرارداد است و بایستی ضوابط مذکور در قانون اساسی نسبت به آن رعایت شود.

ج) قراردادهای جزئی در رابطه با اصل قراردادهای موضوع اصل ۷۷ قانون اساسی در صورتی که خارج از محدوده قرارداد اصل باشد باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد

<sup>۲</sup> - نظریه شماره ۷۲۴۹ مورخ ۱۳۷۳/۰۹/۲۳ شورای نگهبان در خصوص لایحه موافقت‌نامه فرهنگی بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت مالزی مصوب ۱۳۷۳/۰۹/۱۵ مجلس شورای اسلامی: «ماده ۵ که اجازه تغییر یا اصلاح تعهد را به دولت حتی بدون تصویب مجلس شورای اسلامی می‌دهد خلاف اصل ۷۷ قانون اساسی شناخته شد.»

<sup>۳</sup> - نظر تفسیری شماره ۹۹۹۳ مورخ ۱۳۶۹/۰۹/۰۸

<sup>۴</sup> - نظر تفسیری شماره ۹۰۳۹ مورخ ۱۳۶۹/۰۴/۰۹

<sup>۵</sup> - لازم به ذکر است در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، هر چند در اصول ۷۷ و ۱۲۵ قانون اساسی ذکری از همه عناوین و اقسام معاهدات بین‌المللی نشده است، اما هر گونه تعهد بین‌المللی تحت هر عنوانی نیازمند تصویب مجلس شورای اسلامی است و اصطلاحات مذکور در اصول از باب، تمثیل می‌باشد.

توافق‌نامه‌های ساده و اجرایی از توافق‌نامه‌های تشریفاتی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، مطابق نظرات تفسیری شورای نگهبان آن دسته از معاهدات بین‌المللی (اعم از حقوقی یا نزاکتی) که در بردارنده دو وصف "بین‌المللی بودن و تعهد آور بودن" باشد در زمره معاهدات تشریفاتی به شمار می‌آید و نیازمند تصویب مجلس شورای اسلامی است و در غیر این صورت معاهده ساده و اجرایی بوده و با امضاء مقامات صالح قدرت اجرایی می‌یابد. (هاشمی، ۱۳۸۴، ص ۱۸۰ و مهرپور، ۱۳۹۳، ص ۱۹۷). همچنین، ماده ۱ آیین‌نامه چگونگی تنظیم و انعقاد توافق‌های بین‌المللی مصوب ۷۱/۲/۱۳ هیات وزیران، توافق‌های حقوقی را به دو دسته تشریفاتی و ساده تقسیم می‌نماید و عنوان می‌دارد که کلیه توافق‌های حقوقی جنبه تشریفاتی داشته و تابع تصویب مجلس شورای اسلامی است به جز در موارد مصرح ذیل:

- توافق نزاکتی: توافقی است ناشی از روابط بین‌المللی که به موجب آن، دستگاه دولتی تصمیم خود را به تعقیب سیاست‌های معینی اعلام می‌نماید، بدون اینکه اثر حقوقی لازم الاجرائی بر آن مترتب باشد.

- تفاهم‌نامه: توافقی است که زمینه همکاری دولت جمهوری اسلامی ایران یا یکی از دستگاه‌های دولتی با طرف‌های خارجی را مشخص می‌نماید، بدون آنکه تعهد حقوقی جهت انجام آن برای دستگاه دولتی ایجاد نماید.

- توافق حقوقی ساده: که شامل قرارداد جزئی، برنامه همکاری، اجازه مقدم و معاملات است.<sup>۱</sup>

در نظام حقوق داخلی جمهوری اسلامی ایران، قواعد حقوق بین‌الملل بر قواعد حقوق داخلی برتری ندارد و در حکم قانون عادی محسوب می‌شود.<sup>۲</sup> بر این اساس، از آنجا که مطابق با فرض پذیرفته شده در خصوص ماهیت برجام، برنامه اقدام مشترک موافقت‌نامه بین‌المللی می‌باشد باید به دنبال پاسخگویی به این سؤال بود که آیا تصویب برجام در صلاحیت مجلس شورای اسلامی قرار دارد یا خیر؟ به عبارت دقیق‌تر مطابق مطالب پیش گفته بر اساس نظام

<sup>۱</sup>- آیین‌نامه چگونگی تنظیم و انعقاد توافق‌های بین‌المللی مصوب ۱۳۷۱/۲/۱۳ هیات وزیران.

<sup>۲</sup>- ماده ۹ قانون مدنی مقرر می‌دارد: مقررات عهدی که بر طبق قانون اساسی بین دولت ایران و سایر دول منعقد شده باشد در حکم قانون است.

حقوقی ایران، آن دسته از موافقت‌های بین‌المللی در صلاحیت مجلس قرار دارد که اولاً دارای وصف بین‌المللی باشد و ثانیاً موجب تعهدی برای دولت ایران گردد؛ در نتیجه باید در بررسی متن برجام به دنبال آن بود که آیا برنامه جامع اقدام مشترک دارای وصف بین‌المللی می‌باشد و موجب تعهد دولت ایران می‌گردد یا خیر؟ در صورتی که پاسخ به این سؤال مثبت باشد، بررسی و تصویب برجام در صلاحیت مجلس شورای اسلامی قرار دارد و در غیر این صورت، مجلس بر مبنای قانون اساسی صلاحیت رسیدگی به برجام را نخواهد داشت.

نگاهی گذرا به متن نهایی برجام نشان می‌دهد که متن نهایی توافق ایران و کشورهای ۱+۵ دارای هر دو وصف "بین‌المللی بودن و داشتن تعهد برای دولت ایران" است. در تبیین وصف بین‌المللی بودن باید بیان نمود که اولاً متن نهایی برنامه جامع اقدام مشترک در موارد متعددی به وجود طرف‌های متعهد (گروه ۱+۵ که شامل ایالات متحده آمریکا، چین، فدراسیون روسیه، آلمان، فرانسه، انگلیس و نماینده عالی اتحادیه اروپا در امور خارجی و سیاست امنیتی) اشاره می‌نماید. برای نمونه بند (الف) از مقدمه و مفاد عمومی توافق تصریح می‌نماید: «جمهوری اسلامی ایران و گروه ۱+۵ (چین، فرانسه، آلمان، فدراسیون روسیه، انگلیس و ایالات متحده، و نماینده عالی اتحادیه اروپا در امور خارجی و سیاست امنیتی)، در مورد این برنامه جامع اقدام مشترک (برجام) تصمیم‌گیری نمودند...». علاوه بر این در بند (ک) برجام با اشاره به طرف‌های مذاکره و وجود تعهدات فی‌مابین طرفین مقرر می‌دارد: «کلیه مفاد و اقدامات مندرج در این برجام صرفاً برای اجرای آن بین گروه ۱+۵ و ایران می‌باشد و نمی‌بایست به منزله ایجاد سابقه برای هیچ دولت دیگری، یا برای اصول بنیادین حقوق بین‌الملل و حقوق و تعهدات وفق معاهده عدم اشاعه سلاح‌های هسته‌ای و سایر اسناد مربوطه، و همچنین اصول و رویه‌های شناخته شده بین‌المللی تلقی گردد». بر این اساس، متن برنامه جامع اقدام مشترک دارای وصف بین‌المللی می‌باشد، چرا که طرف مقابل دولت ایران، ۶ دولت دیگر قرار دارند و همین موضوع محقق‌کننده وصف مورد نظر است.

ثانیاً متن برجام که مورد توافق طرفین مذاکره کننده قرار گرفته، موجب تعهدات فراوان دولت جمهوری اسلامی ایران در امور هسته‌ای و مسائل مرتبط با آن گردیده است. بند (الف) در خصوص وجود تکالیف متناظر برای طرفین توافق مقرر می‌دارد: «...این برجام بازتاب یک فرآیند گام به گام بوده و مشتمل بر تکالیف متناظر به نحو مندرج در این سند و

پیوست‌های آن می‌باشد که قرار است توسط شورای امنیت مورد تایید قرار گیرد.<sup>۱</sup> علاوه بر آن بند (ح) در خصوص وجود تعهداتی برای طرفین توافق مقرر می‌دارد: «گروه ۵+۱ و ایران متعهد می‌شوند که این برجام را با حسن نیت و در فضایی سازنده، بر مبنای احترام متقابل اجرا نمایند، و از هرگونه اقدام مغایر با نص، روح و هدف این برجام که سبب تخریب اجرای موفق آن شود، خودداری نمایند.»<sup>۲</sup> برجام در جای دیگری مقرر می‌دارد: «گروه ۵+۱ و ایران متعهد می‌شوند که این برجام را با حسن نیت و در فضایی سازنده، بر مبنای احترام متقابل اجرا نمایند، و از هرگونه اقدام مغایر با نص، روح و هدف این برجام که اجرای موفقیت‌آمیز آن را مختل سازد، خودداری کنند. مقامات ارشد دولتی در گروه ۵+۱ و ایران تمام تلاش خود را برای حمایت از اجرای موفقیت‌آمیز این برجام، از جمله در بیانات عمومی خود، به کار خواهند بست.»<sup>۳</sup> مضاف بر این بر مبنای متن برجام و پیوست‌های آن به ویژه پیوست شماره یک<sup>۴</sup> در خصوص موضوع هسته‌ای، جمهوری اسلامی ایران تعهدات فراوانی را پذیرفته است. (فتاحی زفرقندی، ۱۳۹۴، ص ۱۹).

علاوه بر این، موید دیگری بر لزوم بررسی متن برجام در مجلس شورای اسلامی استناد به ماده ۷ آیین نامه چگونگی تنظیم و انعقاد توافقات بین‌المللی مصوب ۱۳۷۱/۲/۱۳ هیأت وزیران در خصوص تفکیک معاهدات تشریفاتی از ساده و اجرایی و حیطة صلاحیت مجلس در بررسی موافقت‌نامه‌های بین‌المللی می‌باشد که بیان می‌دارد: «موضوعات زیر باید به تناسب، تحت یکی از عناوین عهدنامه، مقاله نامه، موافقت نامه، قرارداد یا پیمان و در چارچوب توافقات حقوقی تشریفاتی (یعنی مواردی که مطابق مواد ۱ و ۱۱ همین آیین نامه نیازمند تصویب مجلس شورای اسلامی دانسته شده است) تنظیم و تصویب شود:

<sup>۱</sup> - قسمت (الف) مقدمه و مفاد عمومی برجام

<sup>۲</sup> - قسمت (ح) مقدمه و مفاد عمومی برجام

<sup>۳</sup> - بند ۲۸ برجام

<sup>۴</sup> - لازم به ذکر است که برجام علاوه بر متن اصلی دارای پنج پیوست بوده که هر یک از پیوست‌ها به موضوع خاصی تعلق گرفته است. پیوست اول با عنوان «اقدامات مرتبط با هسته‌ای» تعهدات هسته‌ای جمهوری اسلامی ایران را بیان نموده است.

الف) تعیین خطوط مرزی، روش‌های حل اختلافات مرزی، صلح و مناقشات با دولت‌ها.

....

ه) در مورد مسایل تعهدآور سیاسی، نظامی یا دفاعی دو یا چند جانبه منطقه‌ای یا

جهانی»<sup>۱</sup>

بر این اساس، مصوبه هیات وزیران نیز موید آن است که هرگونه موضوع تعهدآور، حتی تعهد سیاسی و همچنین هرگونه صلح و توافق با دولت‌ها در مسائل اختلافی، نیازمند تصویب مجلس شورای اسلامی است و همان گونه که بیان گردید، تعهدات فراوانی در حوزه‌های گوناگون در متن برجام برای جمهوری اسلامی ایران در نظر گرفته شده است. شایان ذکر است هر چند که توافقات‌های بین‌المللی مبتنی بر اراده طرف‌های مذاکره‌کننده به نگارش در می‌آید و معمولاً ضمانت اجراهای تعیین شده در نظام حقوق بین‌الملل همانند ضمانت اجراهای حقوق داخلی سازمان یافته و به کمال رسیده نیست؛ (ضیایی بیگدلی، ۱۳۸۶، ص ۲۰) متن برجام، شورای امنیت سازمان ملل متحد را به عنوان نهادی بین‌المللی با قدرت و قابلیت‌های بکارگیری ضمانت اجرای قهری علیه دولت‌ها، (ضیایی بیگدلی، ۱۳۸۶، ص ۲۲) به منظور تایید و تضمین تعهدات طرفین توافق در نظر گرفته است که این خود اماره‌ای بر وجود تعهدات و تعیین نهاد ناظر بر روند اجرای آنها می‌باشد.

مطابق استدلال‌های فوق می‌توان بیان نمود که متن نهایی توافق میان ایران و ۵+۱ موافقت نامه‌ای است که مبتنی بر اصول ۷۷ و ۱۲۵ قانون اساسی، به طی تشریفات مقرر در آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی نیاز دارد<sup>۲</sup> و از آنجا که دارای وصف بین‌المللی بوده و متضمن تعهد برای دولت ایران می‌باشد، در روند رسیدگی داخلی، بر اساس قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و نظرات تفسیری شورای نگهبان، صلاحیت تصویب آن انحصاراً در اختیار مجلس شورای اسلامی قرار دارد. (فتاحی زفرقندی، ۱۳۹۴، ص ۲۰).

<sup>۱</sup>- آیین نامه چگونگی تنظیم و انعقاد توافقات‌های بین‌المللی مصوب ۱۳۷۱/۲/۱۳ هیأت وزیران

<sup>۲</sup>- کدخدایی، عباسعلی، راه سوم برای بررسی حقوقی برجام، قابل دسترسی در پایگاه اطلاع رسانی خبرگزاری فارس به آدرس: [www.farsnews.com/13940519001386](http://www.farsnews.com/13940519001386)

بنابراین، به موجب اصل ۷۱ قانون اساسی: «مجلس شورای اسلامی در عموم مسایل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند.» این اصل در هر نظام دموکراتیک مبتنی بر این آموزه است که مجلس، در رأس امور است. با وجود این، رأسیت مجلس، منوط به حدود مقررات قانون اساسی و نظام حقوقی است. آموزه مزبور مبنای اصلی بحث حقوقی درباره این پرسش است که آیا تصویب «برجام» از سوی مجلس، ضروری است یا خیر؟<sup>۱</sup>

اگر این پرسش تا پیش از تصویب قانون الزام دولت به حفظ حقوق و دستاوردهای هسته‌ای (مصوب ۹۴/۴/۲) مطرح می‌شد، چالش کمتری پیش روی حقوقدانان بود. مجلس شورای اسلامی تصمیم گرفت درباره تصویب برجام قانونی خاص وضع کند. اگرچه وضع قانون درباره نتیجه مذاکرات، طبق اصل ۷۱ از اختیارات مجلس است اما باید به دو نکته اشاره کرد. نخست آنکه برکنار بودن مجلس از مذاکرات، یک روند طبیعی است زیرا اداره روابط خارجی از صلاحیت‌های قوه مجریه است و مداخله مجلس در این امر، مصداق دخالت در قوای دیگر است و هرگز رسم بر این نبوده که قوه مقننه یک کشور در جریان مذاکرات سیاسی یا قراردادی مشارکت داشته باشد. درباره معاهدات بین‌المللی نیز قوه مقننه اغلب با فرمول «همه یا هیچ» به معاهده می‌نگرد، مگر آن که از نظر حقوق بین‌الملل امکان اعمال حق شرط (رزرو) نسبت به برخی مقررات معاهده وجود داشته باشد. گاهی درباره برجام این بحث مطرح می‌شود که مجلس، حتی قادر به تعدیل متن نیز هست؛ چنانکه در گزارش نهایی کمیسیون ویژه برجام آمده است: «کمیسیون در مجموع به این جمع‌بندی رسیده که نظر دولت محترم درباره غیر قابل اصلاح و تفسیر بودن متن برجام و ضرورت پذیرش یا رد آن در قالب فرمول همه یا هیچ، برای مجلس لازم‌الاتباع نیست و روش‌هایی برای مشروط‌سازی و ارائه تفسیر مختار از آن وجود دارد.»<sup>۲</sup> در حالی که طبق توافق ژنو و بر اساس دیدگاه طرفین، برجام یک «بسته به هم پیوسته»<sup>۳</sup> است و به علت متقابل بودن تعهدات مندرج در آن، هیچ یک از طرفین نمی‌تواند به

<sup>۱</sup> - مصاحبه امیر مقامی، عضو هیأت علمی دانشگاه شهید اشرفی اصفهانی با دیپلماسی ایرانی، منتشر شده در تاریخ ۲ شهریور ۹۴. قابل مشاهده در پایگاه اینترنتی به نشانی: [www.irdiplomacy.ir/fa/page/1950952](http://www.irdiplomacy.ir/fa/page/1950952)

<sup>۲</sup> - بند ۲ قسمت (ب) متن نهایی گزارش کمیسیون ویژه برجام مجلس شورای اسلامی که در تاریخ ۱۳۹۴/۷/۱۲ در صحن علنی مجلس قرائت شد. قابل مشاهده در پایگاه خبری به نشانی:

[www.alef.ir/vdcaouua49noe1.k5k4.html?299328](http://www.alef.ir/vdcaouua49noe1.k5k4.html?299328)

<sup>۳</sup> - Package Deal

استناد مقررات داخلی، بخشی از آن را به نفع خود تعدیل کند یا از دامنه تعهدات خود بکاهد. این نگرش در توافق ژنو صراحتاً با این عبارت مورد اشاره قرار گرفت که «هیچ چیز مورد توافق نیست، مگر آن که همه چیز مورد توافق قرار گرفته باشد.» لذا به فرض مداخله مجلس، این نهاد نمی تواند تغییری در متن آن ایجاد کند و تنها ممکن است نسبت به رد یا تأیید آن اقدام کند. در خصوص نحوه مداخله مجلس نیز تبصره یک قانون الزام دولت به حفظ دستاوردهای هسته‌ای، به بدترین نحو ممکن انشا شده است. به موجب این تبصره «بر اساس اصول ۷۷ و ۱۲۵ قانون اساسی نتیجه مذاکرات باید به مجلس شورای اسلامی ارائه شود.» اساساً استناد به اصول ۷۷ و ۱۲۵ در اینجا فاقد وجهت بوده و مجلس صرفاً می تواند اقدام خود را به اصل ۷۱ قانون اساسی مستند سازد. در واقع، انشای کنونی نمی تواند جایگاه برجام را در نظام حقوقی ایران مشخص سازد. شاید مناسب تر آن بود که مجلس، درباره منع دولت نسبت به اجرای توافق هسته‌ای، اظهار نظر می کرد و نه درباره تجویز آن. پرسش دیگری که از این انشا بر می آید آن است که آیا دولت، ملزم به ارائه لایحه بوده است؟ در متن قانون، اشاره‌ای به لایحه نشده است و صرفاً از «ارائه نتیجه مذاکرات» سخن به میان آمده است. در اغلب قوانین هنگامی که تکلیف به ارائه لایحه از سوی دولت، مورد نظر مجلس است، تعابیر واضحی به کار گرفته می شود و چنین تعبیر مجملی به نظر نویسندگان بی سابقه است. در واقع، استنکاف دولت از ارائه لایحه به مجلس ناشی از اشتباه مجلس در نگارش تبصره فوق است! هر چند هنوز راه برای تفسیر این تبصره از سوی مجلس در چارچوب اصل ۷۳ قانون اساسی وجود دارد و در صورتی که این تفسیر رسمی به عمل نیاید و تکلیف ارائه لایحه را از دولت ساقط کند، دولت می تواند مدعی شود نتیجه مذاکرات را در قالب گزارش وزیر امور خارجه به مجلس «ارائه» داده است و تکلیف دیگری ندارد؛ زیرا هیچ «معاهده» ای نیز به وجود نیامده که دولت طبق اصول ۷۷ و ۱۲۵ ملزم به ارائه لایحه برای تصویب آن باشد.

اگر ماهیت تعهدات برجام را فارغ از قطعنامه شورای امنیت، سیاسی تلقی کنیم، تصویب آن از سوی مجلس، الزام قانونی داخلی به رعایت آن ایجاد می کند و در نتیجه به یک تکلیف حقوقی داخلی برای دولت تبدیل خواهد شد. البته این بدان معنا نیست که دولت نمی تواند در صورت نقض برجام از سوی طرف مقابل، نسبت به پایان بخشیدن به انجام تعهدات خود اقدام

کند، زیرا هم برجام و هم بند ۱۳ قطعنامه ۲۲۳۱ به ایران اجازه می‌دهد در صورت نقض طرف مقابل، اجرای تعهدات خود را متوقف سازد. به عبارت دیگر، اگر برجام به قانون داخلی تبدیل شود، فقط در صورت بازگشت تحریم‌هاست که دولت می‌تواند اجرای برجام را متوقف سازد و با توجه به پیش‌بینی ناپذیری آینده، چنین محدودیتی مفید نیست.<sup>۱</sup>

از آنجا که قطعنامه ۲۲۳۱ شورای امنیت برای دولت جمهوری اسلامی ایران الزامات حقوقی در نظر گرفته ضروری است که جایگاه قطعنامه‌های شورای امنیت سازمان ملل متحد در نظام حقوق داخلی جمهوری اسلامی ایران مورد بررسی و ارزیابی قرار گیرد.

بر اساس ماده ۲۵ منشور ملل متحد، اعضای ملل متحد توافق می‌نمایند که تصمیمات شورای امنیت را بر طبق این منشور قبول و اجرا نمایند؛ و از آنجا که ایران به موجب ماده واحده «قانون تصویب منشور ملل متحد که در سانفرانسیسکو به امضاء رسیده است»<sup>۲</sup> در تاریخ ۲۴ اکتبر ۱۹۴۵ به عنوان یکی از کشورهای عضو سازمان ملل متحد درآمده، ملزم به پذیرش قطعنامه‌های شورای امنیت سازمان ملل متحد می‌باشد. به عبارت دقیق تر، نظام حقوقی ایران با تصویب قانون تصویب منشور ملل متحد توسط مجلس ملزم به اجرای تعهدات مذکور در منشور می‌باشد و یکی از الزامات ناشی از منشور ملل متحد که در ماده ۲۵ آن مورد اشاره قرار گرفته است، التزام به پذیرش مفاد قطعنامه‌های شورای امنیت می‌باشد. از همین رو، می‌توان گفت که دولت جمهوری اسلامی ایران ملزم به پذیرش قطعنامه‌های شورای امنیت بوده و قطعنامه‌های مذکور را می‌بایست در حکم قانون عادی تلقی نمود؛ چرا که چنین الزاماتی ریشه در منشور ملل متحد دارد و منشور ملل متحد بوسیله قانون عادی تصویب گردیده است و در نتیجه الزام قطعنامه ناشی از تصویب منشور ملل متحد به وسیله قوه مقننه بوده و در حکم قانون عادی تلقی می‌گردد. اما از آنجا که مجلس شورای اسلامی بر اساس اصل ۷۱ قانون اساسی حق وضع قانون در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی را دارد، و امکان اصلاح

<sup>۱</sup> - مصاحبه امیر مقامی، پیشین.

<sup>۲</sup> - مجلس شورای ملی منشور ملل متحد را که در تاریخ پنجم تیر ماه ۱۳۲۴ مطابق ۲۶ ژوئن ۱۹۴۵ در شهر سانفرانسیسکو به امضاء رسیده است تصویب می‌نماید. این قانون که مشتمل بر یک ماده و متن منشور پیوست آن می‌باشد در جلسه ۱۳/۶/۱۳۲۴ به تصویب مجلس شورای ملی رسیده است.

و تغییر در هر قانونی از وی سلب نشده، از منظر حقوقی می‌تواند مقرراتی مغایر با موافقت‌نامه‌های بین‌المللی و تصمیمات نهادهای بین‌المللی که جمهوری اسلامی ایران به عضویت آنان درآمده است (همانند قطعنامه‌های شورای امنیت سازمان ملل متحد که مطابق با منشور ملل متحد وضع شده است) تصویب نماید. اگر چه ممکن است از حیث بین‌المللی وضع قانون خلاف قطعنامه تبعاتی به همراه داشته باشد. در نتیجه قطعنامه شماره ۲۲۳۱ که به تایید و تضمین برنامه جامع اقدام مشترک پرداخته در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران در حکم قانون عادی محسوب می‌گردد. (فتاحی زفرقندی، ۱۳۹۴، صص ۴۷ و ۴۸).

## ۲- اسناد بین‌المللی در نظام حقوقی آمریکا

در ایالات متحده آمریکا، طبق قسمت دوم از اصل دوم قانون اساسی فدرال مورخ ۱۷ سپتامبر ۱۷۸۷، رئیس‌جمهور با مشورت و موافقت مجلس سنا و به شرط موافقت دو سوم سناتورهای حاضر در مجلس، دارای اختیار انعقاد معاهدات می‌باشد.<sup>۱</sup> بر این اساس، معاهدات را از نقطه نظر تصویب، به دو دسته تقسیم نموده‌اند: معاهدات رسمی و موافقت‌نامه‌های اجرایی. (ضیایی بیگدلی، ۱۳۸۶، ص ۵۳).

**الف) معاهدات رسمی:** در تصویب این نوع معاهدات، دخالت رئیس‌جمهور و مجلس سنا توأملاً لازم است. در مورد معاهدات رسمی، برای درک فلسفه وجودی قسمت دوم از ماده ۲ قانون اساسی ایالات متحده، باید به تاریخ فدرالیسم این کشور مراجعه کرد، زیرا در آن هنگام که ایالات آمریکا برای برپا داشتن کشوری فدرال مصمم شدند و اجازه دادند که دولت فدرال نماینده آنها در عقد معاهدات بین‌المللی باشد، نظارت بر تصویب معاهدات را نیز در نظر گرفتند و قاعده‌ای را بنیان گذاشتند که به موجب آن، مجلس سنا در مقام نماینده ایالات حق مداخله در انعقاد و تصویب معاهدات را به دست آورد؛ چرا که فقط در سنا، همه ایالات در رای دادن با یکدیگر برابر و مساوی هستند. این قاعده اگرچه از لحاظ فدرالیسم آمریکایی مطلوب به نظر می‌رسد، ولی از نظر بین‌المللی در سرنوشت پیمان‌های آمریکایی تأثیری منفی به جا گذاشته

<sup>۱</sup>- He shall have power, by and with advice and consent of the Senate to make treaties, provided two-thirds of the senators present concur.

است. (فلسفی، ۱۳۷۹، ص ۲۲۱).

بدین ترتیب، در حقوق آمریکا تصویب معاهدات بر عهده رئیس قوه مجریه است، ولی الزاماً باید موافقت سنا را نیز کسب نماید. از طرف دیگر، مداخله سنا در لازم الاجرا شدن معاهدات تنها منحصر به اظهار نظر و تأیید و تصویب آنها نیست، بلکه حتی در مرحله تنظیم معاهده و بطور کلی نیروی معاهده‌سازی<sup>۱</sup> باید آن را هم‌تراز رئیس جمهور تلقی کرد. به عبارت دیگر، هر دو با مشارکت یکدیگر اراده حکومت را در انعقاد و تصویب معاهدات بیان می‌نمایند. در واقع، ماده ۲ (بند ۲) فوق از قانون اساسی آمریکا مربوط به سیستم حکومت فدرالی و دخالت‌های ایالت‌های مختلف آن در تصمیم‌گیری‌های سنا و ریاست جمهوری است؛ اما در شرایط فعلی به دست آوردن اکثریت دو سوم آراء برای تصویب یک معاهده بین‌المللی بسیار دشوار است، بویژه هرگاه رئیس جمهور متعلق به حزبی باشد که واجد اکثریت در سنا نیست. در گذشته در پاره‌ای موارد یک معاهده بین‌المللی مهم مانند معاهده ورسای که پس از جنگ جهانی اول متضمن اساسنامه جامعه ملل بود با مخالفت سنا مواجه گردید و در نتیجه به تصویب آمریکا نرسید. زیرا هیچکس باور نمی‌داشت که میثاق یعنی سندی که رئیس جمهور وقت آمریکا ویلسن در تهیه‌اش مرارت بسیار کشیده بود، در آمریکا چنان سرنوشت غم‌انگیزی پیدا کند. به همین سبب، برای جلوگیری از تعارض میان سنا و قوه مجریه، بسیاری از دولتمردان آمریکایی همواره کوشیده‌اند مجلس نمایندگان را نیز در امور مربوط به سیاست خارجی شرکت دهند. در دهه ۶۰ میلادی، انعکاس جنگ ویتنام بر حیات سیاسی آمریکا موجب شد که در مورد ضرورت دخالت کنگره در اداره سیاست خارجی دریچه‌های جدیدی گشوده شود و بار دیگر به سنا و همچنین مجلس نمایندگان فرصتی داد تا درباره نظارت کنگره بر اقدامات قوه مجریه مسائلی جدید مطرح سازند و تهدید کنند که در صورت بی‌اعتنایی قوه مجریه به این مسائل از تصویب یا اعطای بودجه لازم به دولت خودداری خواهند کرد. در نتیجه، بسیاری از نمایندگان این حق را بدست آوردند که در تبادل نظرها و مذاکرات مربوط به انعقاد معاهدات بین‌المللی شرکت جویند. با این حال، نظری که بر اساس آن انعقاد معاهدات باید منوط به اجازه قبلی کنگره و تصویب قانون باشد (چیزی که جداً حق رئیس جمهور را در

<sup>۱</sup>- Treaty Making Power

مذاکره برای انعقاد پیمان‌های بین‌المللی از میان می‌برد) رد شد.

موضوع اکثریت دو سوم، مشکلات عدیده‌ای را پیش آورده است (بطور مثال خودداری سنا از تصویب میثاق جامعه ملل)، زیرا در آمریکا در موارد بسیاری تصویب معاهده توسط سنا همراه شرطی که در اعلامیه تفسیری ذکر گردیده انجام شده است. (عنایت، ۱۳۷۰، ص ۱۳۱). قوه مجریه در آمریکا به خود حق می‌دهد حتی در معاهدات دو جانبه نیز تصویب خود را مشروط اعلام کند.<sup>۱</sup> اما مجلس نمایندگان، فقط در مورد تصویب معاهداتی که جنبه مالی دارد، دارای صلاحیت است. (کلییار، ۱۳۶۸، ص ۴۵۹).

در حقوق اساسی آمریکا معاهدات بین‌المللی هم مرتبه قوانین فدرال بوده و به عبارت دیگر، این معاهدات می‌تواند از طریق تصویب قوانین بعدی، نسخ و نقض گردد و اختیار این امر نیز با کنگره آمریکاست. البته در این صورت، حکومت ایالات متحده آمریکا در قبال چنین عملی مسئولیت بین‌المللی خواهد داشت.

ب) موافقت‌نامه‌های اجرایی: دولت ایالات متحده، به منظور احتراز از مشکلات ناشی از کسب دو سوم آرای سنا و با استعانت از تفسیر موسع قانون اساسی فدرال، رویه‌ای را معمول داشت که بنابر آن، رئیس‌جمهور می‌تواند رأساً معاهداتی را به تصویب برساند. به این نوع معاهدات، موافقت‌نامه‌های اجرایی می‌گویند. این نوع موافقت‌نامه‌ها از همان اعتبار حقوقی معاهدات رسمی برخوردارند و این امری است که دیوان عالی فدرال ایالات متحده نیز آن را صحه گذارده است. (Garcia, 2015, p.4) انعقاد موافقت‌نامه‌های اجرایی در واقع بازتاب قوه مجریه در قبال محدودیت‌ها و مقررات سخت قانون اساسی بوده است. بسیاری از صاحب نظران، موافقت‌نامه‌های اجرایی را همان موافقت‌نامه‌های ساده دانسته‌اند. با آنکه این دو اصطلاح از لحاظ واژه شناسی متضمن مفاهیم مختلفی هستند، وجه اشتراکی دارند که در

<sup>۱</sup> - نگاه کنید به Restatement of the Foreign Relation Law مجموعه قوانین مربوط به روابط خارجی ایالات متحده، بند ۳۰۵ که به سنا حق می‌دهد که یک عهدنامه را بطور مشروط تصویب نماید. از مؤلفان آمریکایی L. Henkin در کتاب امور خارجی و قانون اساسی، چاپ ۱۹۷۲، ص ۱۳۳ به بعد می‌نویسد که برای سنا همه این حق را پذیرفته‌اند که به هنگام تصویب یک معاهده، شروط و قیودی را بر قوه مجریه تحمیل نماید. در جلد ۱۴ دایجست حقوق بین‌الملل، چاپ ۱۹۷۰ مقاله M. Whiteman در ص ۱۳۸ این مطلب تایید شده است. در مقاله‌ای که آقای Connally در مجله حقوق و سیاست بین‌المللی دانشگاه نیویورک سال ۱۹۷۸ (دوره ۱۱، ص ۳۲۳ به بعد) تحت عنوان قدرت مشروط کردن و اصلاح معاهدات نوشته است، سابقه این رویه در آمریکا را از سال ۱۷۹۴ نقل می‌کند.

به اجراء درآمدن بیدرنگ آنها خلاصه می‌شود. (Quoc Dinh, 1980, p.149)

پایه و اساس پیدایش چنین موافقت‌نامه‌هایی در نظام حقوقی آمریکا، استناد به اصل دوم قانون اساسی فدرال است (قسمت‌های ۱ و ۲) که مقرر می‌دارد: رئیس‌جمهور فرمانده کل نیروهای مسلح است و سفیران و وزیران را به حضور می‌پذیرد و در اجرای قوانین، نظارتی دقیق می‌نماید.<sup>۱</sup> این قاعده را چنین تفسیر می‌نمایند که چون رئیس‌جمهور فرمانده کل قوا است، بنابراین اختیار انعقاد موافقت‌نامه‌های نظامی را دارد. در این باره، حتی تا بدانجا پیش رفته‌اند که معاهدات مربوط به امنیت آمریکا را نیز در زمره موافقت‌نامه‌های نظامی قلمداد کرده‌اند، مثل موافقت‌نامه یالتا مورخ ۱۱ فوریه ۱۹۴۵.<sup>۲</sup>

همچنین، از آنجا که رئیس‌جمهور اختیار دارد که نمایندگان کشورهای خارجی را به حضور بپذیرد، پس اختیار انعقاد موافقت‌نامه‌های مربوط به شناسایی کشورها را نیز دارد، مثل شناسایی شوروی در ۱۷ نوامبر ۱۹۳۳. به علاوه چون طبق قانون اساسی فدرال، نظارت بر حسن اجرای قوانین نیز با رئیس‌جمهور است، لذا وی حق انعقاد موافقت‌نامه‌های بین‌المللی را دارد که موضوعاً در چارچوب قوانین مصوب کنگره می‌باشد. (Quoc Dinh, 1980, p.148).

البته در این مورد خاص، عمل رئیس‌جمهور آزادمنشانه تر از اقدامات دیگر وی در زمینه‌های مشابه بوده است؛ زیرا در این مقوله، رئیس‌جمهور همیشه با نظارت مجلس نمایندگان که در تصویب قانون مورد نظر مشارکت داشته است، اعمال صلاحیت کرده است. این موافقت‌نامه‌ها را (Congressional executive agreements) نامیده‌اند، یعنی موافقت‌نامه‌های اجرایی که به تصویب کنگره رسیده است.<sup>۳</sup> بر همین اساس، رئیس‌جمهور می‌تواند در صورت لزوم با

<sup>۱</sup>- President to be commander in chief (sec. 2)... he shall receive Ambassadors and other public ministers, he shall take care that the laws be faithfully executed (sec. 3).

<sup>۲</sup>- درباره انعقاد موافقت‌نامه‌های یالتا که دولت ایالات متحده (قوه مجریه) آنها را با استناد به نظامی بودنشان بصورت ساده و بدون مداخله سنا به تصویب رسانید، سر و صدای زیادی به پا شد، زیرا این موافقت‌نامه‌ها حاوی مقرراتی غیرنظامی بود که تصویب آنها قاعدتاً در صلاحیت قوه مجریه قرار نمی‌گرفت و طبعاً می‌بایست به تصویب سنا می‌رسید. رک. Pan, S. AJII, 1952, pp. 40-59.

<sup>۳</sup>- موافقت‌نامه‌های پستی از ۱۷۹۲ به بعد؛ موافقت‌نامه‌های گمرکی از ۱۹۳۴ به بعد؛ موافقت‌نامه‌های اعطای وام از ۱۹۴۱ تا ۱۹۴۵؛ موافقت‌نامه‌های کمک‌های نظامی برای دفاع مشترک از ۱۹۴۹ به بعد؛ موافقت‌نامه‌های استفاده صلح‌آمیز از انرژی اتمی از ۱۹۵۴ به بعد.

دولت‌های دیگر معاهداتی منعقد نمایند که با تعهدات پیشین ایالات متحده ملازمت دارند. از جمله تصویب موافقت‌نامه‌های مربوط به حل و فصل اختلافات مالی اتباع آمریکایی با کشورهای خارجی که در چارچوب قانون ۱۴ دسامبر ۱۹۷۶ می‌باشد و به موجب آن، رئیس‌جمهور می‌تواند در مسایل اقتصادی که از نظر بین‌المللی برای آمریکا جنبه حیاتی دارد، هرگونه اقدام لازم را سریعاً معمول دارد (مثلاً انعقاد بیانیه الجزایر مورخ ۱۹ فوریه ۱۹۸۱ که به صورت موافقت‌نامه اجرایی تنها به تصویب رئیس‌جمهور آمریکا رسید و دیوان عالی فدرال آن را قانونی دانست) (Bastid, 1985, p.49).

در سال‌های اخیر، اقدامات وسیعی جهت کاهش اختیارات رئیس‌جمهور در انعقاد معاهدات بین‌المللی صورت گرفته است. سناتور جان بریکر<sup>۱</sup> از ایالت اوهایو، کراراً در سال‌های ۱۹۵۱ تا ۱۹۵۷ اصلاحیه‌ای پیشنهاد کرد که در آن به مشارکت‌کننده برای تصویب تمام معاهدات، حتی معاهداتی که با سازمان‌های بین‌المللی منعقد کرده اند، اشاره شده بود. به موجب این اصلاحیه، معاهدات و موافقت‌نامه‌های اجرایی همه باید از تصویب‌کننده می‌گذشت. خصوصیت دیگر این اصلاحیه آن بود که اداره سیاست خارجی آمریکا را به شیوه دموکراسی‌های پیشرفته در اختیار دو مجلس می‌گذاشت. این پیشنهاد در ۲۶ فوریه ۱۹۵۴، تنها با اختلاف یک رای مخالف پذیرفته نشد.

به رغم این شکست، اعضای‌کننده تمهید دیگری به کار بستند و این بار از فن و روش تصویب ضمنی که در نظام‌های دیگر خصوصاً نظام انگلستان وجود دارد مدد جستند و طرح‌های مختلفی در این قلمرو عرضه نمودند. طرح‌های سناتور بینتسن<sup>۲</sup> و گلین<sup>۳</sup> در فوریه و مارس ۱۹۵۷ و مورگان زابلوکی<sup>۴</sup> در ۱۹۷۶ از همه طرح‌ها مشهورترند. وجه مشترک این دو طرح آن بود که اجرای موثر موافقت‌نامه اجرایی را موقوف به سپری شدن ۶۰ روز از تاریخ تسلیم آن به سنا یا‌کننده می‌کرد. در نتیجه اگر ظرف این مدت سنا یا‌کننده

<sup>۱</sup>- John Briker (from ohio)

<sup>۲</sup>- L. M. Beentsen

<sup>۳</sup>- J. Gleen

<sup>۴</sup>- Morgan zabluki

مخالفتی ابراز نمی‌داشت، موافقت‌نامه مجاز قلمداد می‌شد. این طرح‌ها موجب گردید تحوولی دیگر در این زمینه پیدا شود و آن تصویب قانون معروف به «Case Act» در ۲۲ اوت ۱۹۷۲ است که در ۱۹۷۸ مورد تجدید نظر واقع شد. (International Legal Materials, 1972, p.1117). به موجب این قانون، رئیس جمهور ملزم است حداکثر ۶۰ روز پس از به اجرا در آمدن موافقت‌نامه، متن آن را برای اطلاع به کنگره ارسال دارد.<sup>۱</sup> فایده این کار، نظارت سیاسی است که کنگره بعداً بر موافقت‌نامه اجرایی اعمال می‌نماید. از سوی دیگر، مصوبه شماره ۵۳۶ مجلس سنا مورخ ۱۹۷۸ نیز بطور غیرمستقیم از اختیارات قوه مجریه در زمینه انعقاد موافقت‌نامه‌های اجرایی تا حدودی کاسته است. (International Legal Materials, 1979, p.82-84). به موجب این مصوبه، کمیته روابط خارجی سنا می‌تواند حین مذاکرات، عقیده خود را در مورد اینکه پیمان مورد نظر باید به صورت معاهده یا موافقت‌نامه اجرایی درآید به دولت اعلام کند (فلسفی، ۱۳۷۹، ص ۱۰۹).

هر چند موافقت‌نامه‌های اجرایی به صراحت در قانون اساسی مورد اشاره قرار نگرفته اما آراء دیوان عالی فدرال و نیز رویه تاریخی اعتبار این اسناد به عنوان موافقت‌نامه‌های بین‌المللی را تائید کرده‌اند. در یک نگاه آماری، ایالات متحده تاکنون بیش از هجده هزار موافقت‌نامه اجرایی و تنها حدود هزار و صد معاهده بین‌المللی منعقد نموده است.

موافقت‌نامه‌های اجرایی بر سه نوع هستند: (Garcia, 2015, p.5)

- ۱- موافقت‌نامه‌های تقنینی - اجرایی<sup>۲</sup> که (کنگره مشتمل بر مجلس نمایندگان و مجلس سنا) مبادرت به صدور جواز پیشینی و یا تائید پسینی نسبت به انعقاد و یا تائید موافقت‌نامه منعقد شده، می‌نماید و مصوبه مزبور نیازمند رای اکثریت ساده می‌باشد.
- ۲- موافقت‌نامه‌هایی که در راستا و بر اساس یک معاهده موجود<sup>۳</sup> منعقد می‌شوند و اعتبار می‌یابند.

<sup>۱</sup>- در عمل، وزارت خارجه ضمیمه نامه‌ای به هر موافقت‌نامه ملحق می‌نماید و در آن به جزئیات امور مربوط به انعقاد موافقت‌نامه، هدف و آثار آن اشاره می‌کند. رک. Bastid, S. op. cit, p. 48

<sup>۲</sup>- Congressional-executive agreement

<sup>۳</sup>- Agreement pursuant to a treaty

۳- موافقت نامه اجرایی صرف<sup>۱</sup> که بر اساس اختیارات مصرح رئیس جمهور در قانون اساسی منعقد می‌گردد و اعتبار آن نیازمند تأیید کنگره نمی‌باشد.

با توجه به آنکه در موافقت‌نامه‌های تقنینی- اجرایی، فرآیند تصویب در هر دو مجلس نمایندگان و سنا (یعنی کنگره) طی می‌شود، لذا در قالب تصویب یک قانون خاص در کنگره معتبر و لازم‌الاجرا خواهند شد.<sup>۲</sup>

اجرائی شدن این موافقت‌نامه‌ها در سه حالت مختلف متصور است:

در حالت اول، کنگره اجرائی شدن موافقت نامه را منوط به تصویب قانون جداگانه‌ای می‌سازد که در واقع زمینه قانونی قرار گرفتن مفاد موافقت نامه در زمره هنجارهای حقوق داخلی را فراهم می‌کند.

در حالت دوم، اجرائی شدن منوط به تصویب یک قطعنامه مشترک کنگره (که البته هر کدام از دو قطعنامه کارکرد و آثار خاصی دارند) در محدوده زمانی مشخص پس از ارائه توافق نامه به کنگره می‌شود.

در حالت سوم، با ناتوانی کنگره در تصویب یک قطعنامه مشترک در مخالفت، موافقت نامه تأیید می‌شود. در خصوص مطابقت چنین موافقت‌نامه‌هایی با مفاد قانون اساسی و اختیارات اعطائی به قوای مقننه و مجریه، رویکرد رویه قضائی، تأیید آنها مبتنی بر تفسیر اصول مربوط به اختیارات این دو قوه و نیز رویه عملی قوای حکومت می‌باشد.

ج) موافقت‌نامه‌های بدون الزام حقوقی: این موافقت‌نامه‌ها از منظر نظام حقوقی ایالات متحده فاقد ویژگی قصد طرفین آن برای ایجاد یک رابطه تعهدآور حقوقی بر اساس قواعد حقوق بین‌الملل هستند. اغلب این اسناد تنها بیان‌کننده اراده موجود برای انجام یک عمل و یا یک تعهد صرفاً شخصی، سیاسی و یا اخلاقی هستند. حتی در حالی که این موافقت‌نامه‌ها فاقد ویژگی الزام‌آور بودن هستند، طرفین ممکن است از یکدیگر انتظار پایبندی به توافق و عمل بر طبق مفاد آن را داشته باشند. (Garcia, 2015, p.10)

وزارت امور خارجه ایالات متحده تفاوت میان یک موافقت‌نامه الزام‌آور و غیرالزام‌آور را

<sup>۱</sup>- Sole executive agreement

<sup>۲</sup>- موافقت‌نامه‌های تقنینی-اجرایی، با رأی نصف بعلاوه یک در مجلس نمایندگان و با ۶۰ رأی در سنا به تصویب می‌رسد.

بدین ترتیب بر می‌شمارد: یک تعهد یا قول به انجام یک فعل که الزام آور تلقی می‌شود در درون خود مشتمل بر تعهد هر طرف به عمل طبق آن و نیز حق هر طرف برای اجرا شدن طبق قواعد حقوق بین‌الملل است. در مقابل یک تعهد سیاسی تحت قواعد حقوق بین‌الملل قرار نداشته و مقرراتی ناظر به انطباق اعمال با تعهدات، تغییر و اصلاح و یا کناره‌گیری از آن، وجود ندارد. تا زمانی که یک طرف این موافقت‌نامه غیرالزام آور از آن کناره‌گیری نکرده است، در واقع قول داده تا این تعهد سیاسی را محترم بشمارد و از سوی دیگر، طرف مقابل نیز می‌تواند به هر دلیلی نگران اجرای تعهدات از جانب طرف دیگر باشد. در صورتی که یکی از طرفین تعهد سیاسی، از عمل به تعهدات خود سرباز زنند، با پاسخ سیاسی مناسب از جانب دیگری روبرو خواهد شد (Treaties and Other International agreements, 2001, p. 23).

یکی از انواع موافقت‌نامه‌های نزاکتی در نظام حقوقی ایالات متحده، بیانیه مشترک است که از منظر حقوقی توافقی غیرالزام آور محسوب می‌گردد مگر در صورتی که از مولفه‌های لازم برای الزام آور بودن برخوردار باشد؛ یعنی قصد طرفین معطوف به الزام آور دانستن آن باشد و این امر فارغ از عنوانی است که به بیانیه سیاسی داده می‌شود و لذا قصد طرفین و محتوا در تشخیص الزام آور بودن مؤثر هستند.

دلایل مختلفی برای استفاده از این ابزار ذکر شده از جمله آنکه اگر چه طرفین قصد عمل به تعهدات خود را دارند، اما نمی‌خواهند فرآیند تصویب پیش‌بینی شده در قانون اساسی را طی کنند.

یکی از توافقات غیرالزام آور مهم، بیانیه مشترک آمریکا و شوروی سابق در اعلام قصدشان برای عمل نکردن بر خلاف مندرجات موافقت‌نامه موقت کاهش تسلیحات استراتژیک که در سال ۱۹۷۷ منقضی شده بود، می‌باشد. در این ارتباط وزارت امور خارجه و مشاور کمیته روابط خارجی سنا، اعلام نمودند این بیانیه مشترک موجد یک توافق‌نامه بین‌المللی الزام آور نبوده است. مشاور اظهار داشته که طرفین قصدی برای ایجاد یک معاهده نداشته‌اند و در واقع طرفینی وجود ندارد (Treaties and Other International agreements, 2001, p. 5).

هرچند با عنایت به آنچه در خصوص انعقاد موافقت‌نامه‌های بین‌المللی در نظام حقوقی ایالات متحده مطرح شد، برجام می‌توانست در قالب‌های متعددی از یک موافقت‌نامه اجرایی

ساده تا یک معاهده بین‌المللی و یک موافقت‌نامه تقنینی - اجرایی ایجاد گردد، اما کنگره آمریکا با ورود به موضوع توافق‌نامه هسته‌ای عملاً دست قوه مجریه را در این زمینه بسته و با تصویب یک قانون، قالب موافقت‌نامه تقنینی - اجرایی را برای این موافقت‌نامه انتخاب نمود تا از این طریق نقش نظارتی قوی‌تری نسبت به توافق داشته باشد و شاید از این منظر شرایط اجرای توافق را در این نظام حقوقی در سخت‌ترین حالت ممکن قراردادند.

در این خصوص، لازم به توضیح است کنگره ایالات متحده آمریکا در راستای نظارت بر متن توافق‌نامه‌های برجام (قانون نظارت کنگره بر توافق‌نامه‌های هسته‌ای با ایران)<sup>۱</sup> را به تصویب رساند. این قانون، که به عنوان (قانون بازبینی توافق‌نامه‌های هسته‌ای ایران مصوب سال ۲۰۱۵ میلادی) نیز شناخته می‌شود؛ در واقع، الحاق بخشی بر قانون انرژی اتمی آمریکا مصوب ۱۹۵۴ است که با اضافه کردن بخش ۱۳۵ به قانون مزبور آن را اصلاح می‌کند. بخش ۱۳۵ در خصوص موضوع توافق ایران و ایالات متحده آمریکا پیرامون موضوع هسته‌ای به مباحثی مانند تعاریف مرتبط با توافق، قالب توافق هسته‌ای و موضوعات ماهوی آن می‌پردازد. طرح قانون بازنگری توافق‌نامه‌های ایران در سال ۲۰۱۵، توانایی مجلس سنا را در بلوکه کردن برجام از بین برده است زیرا بر اساس این قانون، توافق‌نامه اجرایی قابلیت اجرا دارد مگر هم مجلس نمایندگان و هم مجلس سنا قطعنامه‌هایی را در مخالفت با این توافق تصویب کنند و اکثریت دوسوم را برای عبور از وتوی قطعی رئیس‌جمهور ترتیب بدهند.

قانون نظارت کنگره بر توافق‌نامه‌های هسته‌ای با ایران در بردارنده موضوعات مهمی از جمله الزام به ارسال توافق‌نامه‌های هسته‌ای با ایران به کنگره و بررسی راستی‌آزمایی در رابطه با چنین توافق‌نامه‌هایی، نظارت کنگره بر پایبندی ایران با توافق‌نامه از جمله در پاسخ به این موضوعات که هر گونه اقدام یا کوتاهی در اقدام توسط ایران که توافق‌نامه را نقض کرده یا مغایر مفاد توافق‌نامه است؛ هر گونه تأخیر بیش از یک هفته از سوی ایران در فراهم آوردن دسترسی بازرسان به امکانات، افراد و اسناد در ایران؛ همان گونه که در توافق‌نامه پیش‌بینی شده است، هر حرکتی از سوی ایران که در راستای حل و فصل دغدغه‌های سازمان بین‌المللی انرژی اتمی در رابطه با ابعاد محتمل نظامی برنامه هسته‌ای ایران صورت گرفته است، هر گونه نیل به

<sup>۱</sup>- Iran Nuclear Agreement Review Act of 2015 (INARA)

موادی که موجب نقض توافق از سوی ایران می‌شود و یا می‌تواند به طور قابل توجهی توانایی ایران در دستیابی به سلاح هسته‌ای را توسعه دهد، هر گونه تحقیق و توسعه سانتریفیوژ که مطابق با توافق نامه نباشد و یا در صورتی که گسترش یابد، ممکن است حداکثر زمان دستیابی به یک سلاح هسته‌ای توسط ایران را به طور اساسی کاهش دهد، ارائه ارزیابی در خصوص اینکه آیا نهادهای مالی ایران به پولشویی یا فعالیت‌های مالی تروریستی مبادرت دارند یا ندارند، پیشرفت‌های ایران در برنامه موشکی بالستیک از جمله پیشرفت‌های مربوط به برنامه‌های موشکی بالستیک دوربرد و بین قاره ای، ارائه ارزیابی در خصوص آنکه آیا ایران به طور مستقیم به حمایت، تأمین مالی، برنامه‌ریزی یا اعمال فعالیت تروریستی علیه ایالات متحده یا یکی از متحدان آمریکا در هر جای جهان پرداخته است یا خیر؟ و اینکه ایران مرتکب نقض اساسی توافق نامه نشده و اگر چنین نقضی صورت پذیرفته است، آیا به اصلاح آن پرداخته؛ اشاره نموده است. این قانون خود دلیلی بر بررسی ماهوی متن برجام در نظام حقوق داخلی ایالات متحده آمریکا تلقی می‌گردد.<sup>۱</sup>

### روند تنظیم موافقت‌نامه‌ها در نظام حقوقی آمریکا

روند تصویب معاهدات در آمریکا به شرح زیر است:

- مجوز مذاکره توسط وزیر خارجه صادر می‌گردد.
- مذاکرات آغاز می‌شود.
- توافق انجام می‌شود.
- معاهده توسط رئیس‌جمهوری به سنا تسلیم می‌شود.

بررسی معاهده در کمیسیون روابط خارجی سنا جهت تصویب یا رد آن انجام می‌شود.

(کمیسیون اختیار رد توافق را رأساً دارد).

ارجاع به صحن سنا و در صورت لزوم امکان اعلام و اعمال شرط بر معاهده وجود دارد.

تصویب با رأی دوسوم اعضای سنا صورت می‌گیرد.

<sup>۱</sup> - برای مشاهده متن کامل این قانون، ر. ک به آدرس:

نهایتاً، رئیس‌جمهوری امضا می‌کند. ( Treaties and Other International Agreements, 2001, p. 6).

پس از انعقاد توافق جامع هسته‌ای میان ایران و گروه ۱+۵، به منظور به اجرا گذاشتن توافق در نظام داخلی آمریکا، رئیس‌جمهور این کشور می‌توانست یکی از این سه گزینه حقوقی را برگزیند:

۱- رئیس‌جمهور می‌توانست - با استناد به اختیار خود در قانون اساسی - استدلال کند که این توافق نامه از نوع موافقت نامه اجرایی صرف<sup>۱</sup> است و در تقسیم بندی‌های حقوقی توافقات بین‌المللی در قوانین آمریکا، از آن دسته توافقات محسوب خواهد شد که موضوع آن صرفاً در حیطه اختیارات رئیس‌جمهور قرار دارد؛ از این رو، او می‌تواند استدلال کند که کنگره در تایید و تصویب آن هیچ نقشی نخواهد داشت.

۲- رئیس‌جمهور می‌توانست استدلال کند که توافق جامع، یک معاهده بین‌المللی است؛ از این رو، مطابق قانون اساسی ایالات متحده، متن آن باید به تصویب دو سوم اعضای مجلس سنا برسد تا قابل اجرا شود. البته در اینجا واژه معاهده یا Treaty را باید مطابق تعریف آن در قوانین داخلی آمریکا فهمید.

۳- رئیس‌جمهور آمریکا می‌توانست توافق جامع هسته‌ای را به عنوان یک موافقت‌نامه تقنینی-اجرایی<sup>۲</sup> معرفی کند. این دسته توافقات بین‌المللی توافقاتی هستند که موضوع آن‌ها در حیطه اختیارات کنگره و قوه مجریه قرار دارد و به همین دلیل رئیس‌جمهور باید یا پیشاپیش برای مذاکره و انعقاد آن‌ها از کنگره اجازه گرفته باشد یا اینکه پس از انعقاد توافق آن را نزد کنگره برده تا مجلسین (مجلس سنا و مجلس نمایندگان) آن را با رأی اکثریت به تصویب برسانند.

از سه حالت ممکن، استدلال به نفع حالت اول (موافقت نامه اجرایی صرف)<sup>۳</sup> از نظر

<sup>۱</sup>- Sole Executive Agreement

<sup>۲</sup>- Congressional Executive Agreement

<sup>۳</sup>- Sole Executive Agreement

حقوقی برای رئیس جمهور کار مشکلی خواهد بود. چرا که هر چند قانون اساسی آمریکا به رئیس جمهور به عنوان فرمانده کل قوای مسلح و حافظ امنیت ملی، اختیارات گسترده‌ای در حوزه سیاست خارجی می‌دهد، اما موضوع توافق و همچنین اهمیت پرونده به گونه‌ای است که رئیس جمهور نمی‌تواند آن را صرفاً در حیطه اختیارات خود تعریف کرده و کنگره را به این بهانه در حاشیه نگاه دارد. فراموش نکنیم که موضوع تحریم‌ها به صورت مستقیم به بحث تجارت بین‌المللی مرتبط است و طبق قانون اساسی آمریکا نیز تنظیم روابط تجاری ایالات متحده بر عهده کنگره است. علاوه بر این، لغو کامل تحریم‌های آمریکا در آینده نیازمند مداخله مستقیم کنگره خواهد بود. از این جهت نیز برای رئیس جمهور - هم از نظر حقوقی و هم از نظر سیاسی - بسیار دشوار خواهد بود که توافق جامع را به عنوان یک موافقت نامه اجرایی صرف، به نظام داخلی آمریکا غالب کند.

حالت دوم، یعنی اطلاق واژه معاهده به توافق جامع و واگذاری آن به رای مجلس سنا، به هیچ عنوان به نفع رئیس جمهور نیست. کارنامه مجلس سنا و رویکرد زیاده خواهانه و غیر واقع بینانه این نهاد نسبت به برنامه هسته‌ای ایران - چه در زمان تصدی دموکرات‌ها و چه امروز که جمهوری خواهان اکثریت آن را به عهده گرفته‌اند - مویذ این حقیقت است که کسب دو سوم آرای<sup>۱</sup> سناتورها در تایید توافق جامع حتی برای خوش بین‌ترین تحلیل‌گران هم قابل تصور نیست. در ضمن، زمان دار بودن توافق (یعنی ماهیت موقت آن) و همچنین برخی دیگر از خصوصیات حقوقی آن به نحوی است که کمتر کسی در ایالات متحده از رئیس جمهور انتظار خواهد داشت که آن را به عنوان یک معاهده در معرض رای سنا قرار دهد.

اما حالت سوم، یعنی معرفی توافق جامع به عنوان یک موافقت نامه تقنینی - اجرایی<sup>۲</sup>، با توجه به غیر عملی بودن گزینه‌های اول و دوم و همچنین با توجه به موضوع توافق جامع و سازوکار تصمیم‌گیری در حوزه سیاست خارجی در ایالات متحده، مشاوران حقوقی کاخ سفید توافق جامع را تحت این عنوان به افکار عمومی و نظام سیاسی - حقوقی این کشور معرفی خواهند کرد، اما نکته مهم اینجاست که این امر الزاماً به این معنی نیست که توافق

<sup>۱</sup>- Super majority

<sup>۲</sup>- Congressional Executive Agreement

را برای کسب رای در اختیار مجلسین کنگره قرار خواهند داد. به واقع، همان طور که ذکر شد، این دسته توافقات بین‌المللی دوگونه هستند:

توافقاتی که ابتدا توسط قوه مجریه مذاکره و منعقد شده و سپس برای رأی به مجلسین ارسال می‌شوند.<sup>۱</sup>

توافقاتی که پیشاپیش طی یک قانون، کنگره مجوز انعقاد آن را صادر کرده است و در نتیجه اجرایی شدن آن دیگر نیاز به رأی‌گیری در مجلسین ندارد.<sup>۲</sup>

به واقع، در حالت اول کنگره باید قانونی را به تصویب برساند که طی آن اعلام کند که متن توافق جامع را به رسمیت می‌شناسد و در حالت دوم، از آنجا که تایید قبلی کنگره مفروض است، دیگر نیازی به رأی‌گیری نخواهد بود و اگر کنگره بخواهد به دلایل سیاسی مانع توافق جامع شود، مجبور خواهد شد به ابتکار خود قانون جدیدی علیه توافق وضع کند که البته آن قانون می‌توانست مورد وتوی رییس جمهور قرار گیرد. در نتیجه، در حالت دوم، که مطلوب‌ترین حالت است، برای جلوگیری از توافق جامع کنگره مجبور خواهد شد با اکثریت دو سوم مجلسین، قانونی علیه توافق به تصویب برساند تا از ضرب وتوی رییس جمهور خارج شود. در نتیجه، کاخ سفید و مشاوران حقوقی رییس جمهور تلاش خواهند کرد با تفسیر مفاد قوانین پیشین (که عمدتاً قوانین تحریمی هستند) ثابت کنند که کنگره از پیش اختیار انعقاد توافق هسته‌ای را به رییس جمهور محول کرده است و به تبع دیگر نیازی به رأی‌گیری در مجلسین نخواهد بود. حال اینکه در طرف مقابل، مخالفان توافق هسته‌ای تلاش خواهند کرد با ارایه تفسیری متفاوت نشان دهند که کنگره پیشاپیش مجوزی برای انعقاد قرارداد صادر نکرده است و رییس جمهور موظف است متن توافق را برای رأی‌گیری در اختیار این قوه قرار دهد.

اما اگر از منظر تئوریک به موضوع نگاه کنیم، چند شاخص حقوقی نیز وجود دارد که عمده آنها در سندی تحت عنوان «Circular 175 Procedure» در سال ۱۹۵۵ توسط وزارت امور خارجه ایالات متحده منتشر شده<sup>۳</sup> که به نحوی، راهنمای تعیین نوع توافقات بین‌المللی

<sup>۱</sup>- Ex post Agreement

<sup>۲</sup>- Ex ante Agreement

<sup>۳</sup>- See State Dept., Office of the Legal Adviser, Circular 175 Procedure, at:

<http://www.state.gov/s/l/treaty/c175/> ("The Circular 175 procedure does not apply to documents

در نظام حقوق داخلی آمریکا محسوب می‌شود. مطابق این سند، یکی از مهم‌ترین شاخص‌ها برای تعیین نوع توافق بین‌المللی، تأثیر و ریسکی است که توافق متوجه منافع کلی ایالات متحده خواهد کرد. شاخص دیگر مربوط به مدت زمان پایداری توافق است (اینکه توافق دائمی است یا موقت؟). شاخص بعدی به حوزه اختیارات قوای مختلف بر می‌گردد و اینکه موضوع توافق بیشتر مربوط به اختیارات کدام قوه است (قوه مجریه، مقننه، یا هر دو). شاخص دیگر، مربوط به این است که آیا توافق موردنظر، عملکرد و قوانین ایالت‌های محلی آمریکا را هم در بر می‌گیرد یا اینکه فقط محدود به حوزه عمل دولت فدرال خواهد بود. شاخص دیگر به این سؤال بر می‌گردد که آیا توافق بدون مداخله سایر قوا قابل اجراست یا اینکه نیازمند مصوبات آینده آنها نیز هست. شاخص دیگر به میزان «فرمالیته» دلخواه مرتبط می‌شود. در هر صورت، از بررسی مجموع این شاخص‌ها، دولت قاعداً تعیین خواهد کرد که توافق بین‌المللی را در کدام دسته توافقات (معاهده، توافق‌نامه‌های اجرایی، یا تعهدات سیاسی) قرار دهد. (Garcia, 2015, p.9) اما همان طور که ذکر شد، میزان موفقیت دولت در این موضوع بیش از هر چیز بسته به فضای سیاسی و توازن قوا دارد تا ملاحظات و فرمول‌های حقوقی.

لکن رسانه‌های آمریکایی عنوان کردند وزارت امور خارجه آمریکا در نامه‌ای که یک نماینده به نام مایک پامپیو آن را منتشر کرده است،<sup>۱</sup> تأکید کرده که برجام برای آمریکا صرفاً یک تعهد سیاسی است و تحت هیچ قانون الزام‌آور بین‌المللی قرار ندارد. نامه مذکور در پاسخ به این پرسش مایک پامپیو نوشته شده بود که پرسیده بود چرا متن برجام که به کنگره منتقل شده بود فاقد امضا بود. این نماینده در ۱۸ سپتامبر ۲۰۱۵ در نامه‌ای به وزارت امور خارجه آمریکا با مخاطب قرار دادن شخص جان کری مراتب تعجب عمیق خود را از این حقیقت عنوان کرده بود که چرا هیچ کدام از طرفین مذاکرات (نه ایران و نه ۱+۵) برجام را امضا نکرده‌اند؟ وی در بخشی از آن نامه می‌نویسد: «من توافق‌نامه‌های بسیاری را مطالعه و مشاهده کرده‌ام و اولین بار است که می‌بینم یک توافق بدون امضای طرفین

that are not binding under international law. Thus, statements of intent or documents of a political nature not intended to be legally binding are not covered by the Circular 175 procedure.”).

<sup>۱</sup> برای مشاهده متن نامه سناتور مایک پامپیو ر.ک به آدرس:

<http://pompeo.house.gov/news/documentsingle.aspx?DocumentID=398567>

صورت پذیرفته است. این مسئله از بار حقوقی متن توافق کم کرده و راه را برای دور زدن آن هموار می‌کند.»

وزارت امور خارجه آمریکا در ۱۹ نوامبر در پاسخ به نامه پامپیو مطالبی را عنوان می‌کند که: «با تشکر از نامه ۱۸ سپتامبر شما در رابطه با توافق هسته‌ای با ایران. این توافق یک پیمان یا معاهده اجرایی و حتی یک سند امضا شده نیست. بلکه صرفاً منعکس کننده تعهدات سیاسی فی مابین ایران و ۱+۵ است. همانطور که خودتان می‌دانید ایالات متحده ید طولایی در مذاکراتی دارد که مسائل حساس مربوط به تعهدات سیاسی را مورد توجه قرار می‌دهد! موفقیت در برجام به این بستگی ندارد که آیا با امضای طرفین الزام آور شده است یا خیر، بلکه به تمهیدات گسترده تاییدکننده‌ای مربوط است که به ایران هشدار می‌دهد ایالات متحده توانایی این را دارد هر زمان که بخواهد تحریم‌های اقتصادی علیه ایران را دوباره برقرار نموده و حتی افزایش دهد.» در ادامه نامه نکته دیگری نیز آمده است: «همه چیز در برجام و حتی در ضمیمه‌ها و ملحقات آن، تعهداتی است که ایران متقبل شده و اگر می‌خواهد در آرامش باقی بماند باید آنها را اجرایی کند»<sup>۱</sup>.

این بند از نامه در حالی از سوی وزارت امور خارجه آمریکا بیان شده است که در متن برجام به تعهدات ۱+۵ در رابطه با رفع و یا تعلیق و کاهش تحریم‌ها اشاره شده اما امریکایی‌ها ترجیح داده اند صرفاً تفسیر خود را از برجام پذیرفته و به آن عمل کنند. این مسئله همان نگرانی رهبر معظم انقلاب را در ذهن تداعی می‌کند که به موجب آن دولت را موظف نمودند پیش از اجرای تعهدات ایران، از رئیس جمهور ایالات متحده و مسئول سیاست خارجی اتحادیه اروپا تعهد کتبی مبنی بر پایبندی به برجام - فارغ از تفسیرهای شخصی - اخذ شود. همانطور که به وضوح در نامه وزارت امور خارجه آمریکا می‌بینیم، نگاه کاخ سفید به برجام به چشم تعهدی است که ایران برای آرامش خویش ارائه کرده است.

بر این اساس، می‌توان گفت از نگاه آمریکا، این کشور موافقت‌نامه ایران و ۱+۵ را نوعی موافقت‌نامه نزاکتی قلمداد می‌کند که هدف از توافق آن، اتخاذ یا تعقیب خط مشی

<sup>۱</sup> - برای مشاهده جوابیه وزارت خارجه آمریکا به نامه سناتور مایک پامپیو ر.ک به آدرس:

<http://www.nationalreview.com/article/427619/state-department-iran-deal-not-legally-binding-signed>

سیاسی مشخصی در صحنه تعاملات بین‌المللی می‌باشد. ماهیت این موافقت‌نامه سیاسی بوده و نه حقوقی و در راستای وظایف و اختیاراتی است که قانون اساسی به رئیس‌جمهور اعطا نموده است. با توجه به مقررات و اصول کلی حقوق بین‌الملل که هر توافق حقوقی را نمی‌توان یک معاهده بین‌المللی قلمداد نمود، موافقت‌نامه ایران و ۵+۱ یک موافقت‌نامه سیاسی بوده که خارج از شمول مقررات حقوق بین‌الملل می‌باشد. اصولاً معاهده‌ای را نمی‌توان یافت که برای طرفین ایجاد حق نکند و تعهدی به همراه نداشته باشد، بلکه از حیث وجود تعهدی حقوقی است که قابلیت تسری به موافقت‌نامه‌های نزاکتی را دارد. در نتیجه با هدف اعتماد سازی طرفین و ایجاد حسن نیت، مورد احترام بوده و مورد اجرا قرار می‌گیرند و همانگونه که پروفیسور جوینر اظهار داشت: به نظر می‌رسد متن برجام و قطعنامه ۲۲۳۱ برای نشان دادن یک موفقیت بزرگ دیپلماسی بین‌المللی، و همچنین به عنوان یک دستاورد قابل توجه در حقوق بین‌الملل جهت تسهیل اجرای توافق دیپلماتیک است.<sup>۱</sup>

### نتیجه‌گیری

توافق ایران با ۵+۱ یک توافق فنی - حقوقی صرف نبود، بلکه در ذات خود برنامه‌ای برای آینده همه طرف‌ها بود. به این معنا که نتایج چنین اتفاقاتی را نمی‌توان طی یک دوره کوتاه مدت یا از پیش تعیین شده، تشخیص داد بلکه باید منتظر ماند و دید تا چه اندازه وارد چارچوب‌های محلی و منطقه‌ای و بین‌المللی می‌شود. برای همین نمی‌توان الآن پاسخی روشن به میزان موفقیت توافق هسته‌ای ایران با ۵+۱ داد، تنها نشانه‌های اقتصادی و سیاست‌های منطقه‌ای می‌توانند کمک کنند که میزان موفقیت آن را در وضعیت فعلی درک کنیم. این تفاهم دارای ماهیت بسیار پیچیده‌ای است و اهمیت آن با هیچ سند مذاکره‌ای معمولی قابل مقایسه نیست. در واقع این تفاهم یک تفاهم صرف سیاسی در خصوص موضوعی عمومی از جنس روابط سیاسی و دیپلماتیک بین دو یا چند کشور نیست. ابعاد فنی موضوع هسته‌ای و

<sup>۱</sup>- Daniel H. Joyner, Security Council Resolution 2231 and the Joint Comprehensive Plan of Action on Iran's Nuclear Program, European Journal of International Law, 2015. (For more informations see: [www.ejiltalk.org/security-council-resolution-2231-and-the-joint-comprehensive-plan-of-action-on-irans-nuclear-program](http://www.ejiltalk.org/security-council-resolution-2231-and-the-joint-comprehensive-plan-of-action-on-irans-nuclear-program)).

پیش زمینه‌های شکل‌گیری این پرونده، چنان ابعاد پیچیده فنی و حقوقی به این موضوع داده است که حصول تفاهم را فقط تصمیم سیاسی طرف‌های مذاکره تعیین نمی‌کند بلکه تمامی مباحث فنی و حقوقی مرتبط به موضوعات نیاز به بررسی دقیق برای یافتن راه حل‌های لازم را داشته و دارند. بدون یافتن این راه حل‌های دقیق فنی امکان حل و فصل موضوع وجود نداشت. لذا در رویه داخلی آمریکا به لحاظ تلقی نمودن این تفاهم تحت عنوان Non Binding، الزام حقوقی نسبت به اجرای برجام وجود ندارد و عدم اجرای آن منجر به ایجاد مسئولیت بین‌المللی حقوقی برای دولت آمریکا نخواهد شد. همانگونه که هیچ اجبار روشنی را تحت حاکمیت حقوق بین‌الملل بر طرف ایرانی اعمال نمی‌کند. هر چند این امر بدین معنی نیست که طرفین می‌توانند مفاد برجام را نقض کنند، زیرا متونی که به لحاظ حقوقی غیر الزام‌آور هستند ضمانت اجراهای سیاسی و اخلاقی که گاهی قوی‌تر از ضمانت اجراهای حقوقی هستند، دارند. بنابراین از منظر حقوق داخلی آمریکا، برجام یک معاهده یا توافق قابل تصویب نیست. در رویه داخلی جمهوری اسلامی ایران، این رویکرد به شکل دیگری است و تا حدودی پیچیده‌تر از روند داخلی آمریکاست. از آنجا که آمریکا سابقه مطلوبی در جلب اعتماد ملت و دولتمردان ایرانی ندارد و تاکنون این چنین تعاملی با ایران نداشته است، برخی از نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی بر لزوم بررسی برجام در مجلس تأکید داشته و این امر را یک ضرورت مهم در رابطه با حفظ منافع ملی می‌دانستند. در صورتی که معاونت حقوقی رئیس‌جمهور گفته بود این متن یک معاهده نمی‌باشد و از این منظر نیازمند تصویب مجلس طی روند قانونی طبق قانون اساسی نیست. به عبارت دیگر اگر طرف ایرانی برجام را مطابق اصول ۷۷ و ۱۲۵ قانون اساسی در مجلس به تصویب می‌رساند، تعهدات حقوقی را برای ایران بوجود می‌آورد در حالی که طرف‌های آمریکایی چنان تعهدات حقوقی را نپذیرفته بودند. هرچند قبل از تأیید و امضای برجام در وین، مجلس شورای اسلامی با تصویب قانونی که به تأیید شورای نگهبان نیز رسیده بود، خود را از پرداختن به برجام مبری نمود و آن را به شورای عالی امنیت ملی واگذار کرد، ولی بنا به فرمایش رهبر معظم انقلاب و آن هم براساس بی‌اعتمادی دیرینه نسبت به آمریکا، کار تصویب این توافق در شورای عالی امنیت ملی و به موازات آن در مجلس محترم نیز انجام شد.

آنچه مسلم است برجام در مسیر اجرا با موفقیت‌ها و چالش‌هایی مواجه بوده است. با رفع تحریم‌های مرتبط با فعالیت هسته‌ای، که بخش عمده تحریم‌ها علیه جمهوری اسلامی ایران را تشکیل می‌داد، گشایش‌های قابل توجهی در حوزه‌های مختلف اقتصادی صورت گرفته است. چالش عمده در این خصوص زمانبر بودن بازگشت به شرایط پیش از تحریم است. البته با توجه به زمینه سازی‌های آمریکا و غرب برای اعمال تحریم‌ها از سال‌های میانی دهه ۸۰ و مدت‌ها قبل از شروع مرحله آخر تحریم‌ها در سال ۹۰، نیز شرایط روابط اقتصادی خارجی کشور نامناسب بوده و روابط اقتصادی و به ویژه بانکی ایران با غرب بسیار محدود بوده است. لذا بازگشت به شرایط نسبتاً عادی اقتصادی و بانکی نه تنها وابسته به رفع مقررات تحریمی است که تا حد قابل توجهی حاصل شده است، بلکه نیازمند رفع شرایط روانی تحمیلی بر مؤسسات بانکی و پولی است که حتی قبل از وضع مقررات تحریمی حاکم بوده و مانع روابط اقتصادی بوده است. همچنین مشکلات و چالش‌هایی بر سر راه بهره‌گیری بهینه کشور از رفع این تحریم‌ها وجود دارد که عمدتاً ناشی از محدودیت‌ها و موانع غیربرجامی است ولی تاثیرات اجتناب ناپذیر خود را بر انتفاع کشور از شرایط پسابرجام می‌گذارند.

با گذشت یکسال و نیم از اجرایی شدن برجام، امروز با قاطعیت می‌توان گفت که تلاش‌های شبانه روزی دانشمندان هسته‌ای کشور، و بیش از ده سال مقاومت مردم ایران، برای تحقق شعار «انرژی هسته‌ای حق مسلم ماست» به ثمر نشسته و این شعار بزرگ که برای آن مقاومت و ایثار زیادی صورت گرفته و خون شهدای گرانقدر هسته‌ای به پای آن رفته است، اکنون «محقق» شده است. «برنامه هسته‌ای صلح آمیز جمهوری اسلامی ایران» با تمامی ابعاد مهم و حساس آن شامل چرخه سوخت، غنی سازی اورانیوم، تولید آب سنگین، راکتور آب سنگین، تحقیق و توسعه سانتریفیوژهای پیشرفته و ... نه تنها بدون حتی یک روز توقف ادامه دارد، بلکه توسط همه کشورهای بزرگ و قدرتمند دنیا، و کل جامعه بین‌المللی، و شورای امنیت سازمان ملل متحد، «مورد شناسایی و احترام قرار گرفته است». علاوه بر این با آغاز همکاری‌های بین‌المللی، افق‌های نوینی در صنعت هسته‌ای جمهوری اسلامی ایران پدیدار گردیده و ابعاد جدیدی در برنامه هسته‌ای کشورمان ایجاد

گردیده و در حال گسترش می‌باشد.

در طول این مدت از زمان نهایی شدن مذاکرات در تیر ۱۳۹۴ تاکنون، فضای سیاسی بین‌المللی در رابطه با کشورمان به شدت مثبت شده و تغییر کاملاً محسوس و معناداری پیدا کرده است. تصویر جمهوری اسلامی ایران در صحنه بین‌المللی اکنون به تصویر یک بازیگر خردمند و منطقی، در عین حال قدرتمند و تأثیرگذار و البته پایمند به اصول و مبانی اعتقادی خود تبدیل شده است. از تبعات این تغییر فضا، سفرهای متعدد هیئت‌های عالی رتبه سیاسی، اقتصادی، شرکت‌ها و اشخاص به جمهوری اسلامی ایران بوده است که به نوبه خود به تغییر هرچه مثبت‌تر فضا کمک کرده است. فضای بین‌المللی جدید فرصت‌های قابل توجهی را در برابر کشورمان قرار داده است که می‌توان به تنوع در انتخاب منابع و شرکای تجاری، برقراری رقابت که منجر به کاهش قیمت‌ها و هزینه‌ها می‌گردد، دسترسی به فن‌آوری‌های نوین و افزایش دانش حرفه‌ای از طریق دست‌یافتن به پیشنهادها و گزینه‌های متنوع، حذف دلال‌ها و واسطه‌ها به جهت امکان برقراری رابطه مستقیم با منابع تولید کالا و خدمات، تحقق استقلال در تصمیم‌گیری و انتخاب بهینه و ... اشاره نمود.

## منابع و مأخذ

۱. پژوهشکده شورای نگهبان (۱۳۹۲)، ماهیت حقوقی برنامه اقدام مشترک ژنو، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان
۲. ضیایی بیگدلی، محمدرضا (۱۳۸۶)، حقوق معاهدات بین‌المللی، چاپ سوم، تهران: گنج دانش
۳. عنایت، سید حسین (۱۳۷۰)، تنظیم معاهدات بین‌المللی در حقوق کنونی ایران، دفتر خدمات حقوقی بین‌المللی
۴. فلسفی، هدایت‌الله (۱۳۷۹)، حقوق بین‌الملل معاهدات، چاپ اول، تهران: فرهنگ نشر نو
۵. فتاحی زفرقندی، علی (۱۳۹۴)، بررسی ابعاد حقوقی برجام در نظام جمهوری اسلامی ایران، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان
۶. کلودآلبر کلییار (۱۳۶۸)، نهادهای روابط بین‌الملل، ترجمه هدایت‌الله فلسفی، تهران: نشر نو
۷. محبی، محسن (۱۳۷۸)، بیانیه الجزایر و دیوان داوری دعاوی ایران - ایالات متحده، چاپ اول، تهران: نشر خط سوم
۸. موسی زاده، رضا (۱۳۸۸)، حقوق معاهدات بین‌المللی، چاپ اول، تهران: دادگستر
۹. مهرپور، حسین (۱۳۹۳)، مختصر حقوق اساسی، چاپ پنجم، تهران: نشر دادگستر
۱۰. هاشمی، سید محمد (۱۳۸۴)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، تهران: میزان
۱۱. یزدی، محمد (۱۳۷۵)، قانون اساسی برای همه، چاپ اول، تهران: امیرکبیر

## قوانین و اسناد حقوقی

۱۲. متن برجام به همراه قطعنامه ۲۲۳۱ شورای امنیت سازمان ملل متحد
۱۳. ترجمه عهدنامه ۱۹۶۹ وین در خصوص حقوق معاهدات، مجله دفتر خدمات حقوقی جمهوری اسلامی ایران، شماره ۸، سال ۱۳۶۶
۱۴. قانون الزام دولت به حفظ دستاوردها و حقوق هسته‌ای ملت ایران مصوب ۱۳۹۴/۴/۳
۱۵. آیین‌نامه چگونگی تنظیم و انعقاد توافق‌های بین‌المللی مصوب ۱۳۷۱/۲/۱۳ هیأت وزیران
۱۶. متن گزارش نهایی کمیسیون ویژه برجام مجلس شورای اسلامی مورخ ۱۳۹۴/۷/۱۲

2. Das, Hari Hara, (1995). **Principles of International Law and Organization**, Vicas publishing house PVT LTD.
3. International Legal Materials, (1979). **American Society of International Law**, Vol. 11, 1972 & Vol. 18.
4. Michael John Garcia, (2015). **International Law and Agreements: Their Effect upon U.S. Law**, Congressional Research Service, US CRS Report.
5. Quoc Dinh, Nguyen, (1980). **International Public law**, 2e Ed, L.G.D.J, Paris.
6. Rousseau, Charles, (1944). **Principles Generaux de Droit International Public**, tome 1, Paris.
7. Treaties and Other International agreements: The Role of Senate, (2001). **Congressional Research Service**, U.S. Government Printing Office.