

برجام به مثابه توافق بین‌المللی: کاوشی در ماهیت و ضمانت اجرا

فریبرز ارغوانی بیرسلامی*
مظفر حسنونند**

چکیده

هدف اصلی این مقاله این است که با واکاوی دو دیدگاه مسلط سیاسی یا حقوقی درباره ماهیت برجام و ترکیب آن با عوامل تأثیرگذار در سطح منطقه‌ای و بین‌المللی، دلایل چالش‌برانگیز بودن این توافق را بررسی کند. دو خوانش متباین در مورد ماهیت و تضمین‌های توافق هسته‌ای وجود دارد: دیدگاه نخست بر این نظر است که تضمین‌های برجام باید براساس منابع حقوق بین‌الملل، تعهدآور باشد و به این ترتیب، طرفین توافق، رفتارهای

* (نویسنده مسئول) عضو هیئت علمی دانشگاه شیراز (farghavani@shirazu.ac.ir)
** دانشجوی دکترای علوم سیاسی دانشگاه شیراز (hasan.mo@gmail.com)

تاریخ تصویب: ۱۳۹۶/۶/۱۵

تاریخ دریافت: ۱۳۹۵/۱۲/۲۰

پژوهشنامه علوم سیاسی، سال دوازدهم، شماره چهارم، پاییز ۱۳۹۶، صص ۳۸-۷

یکدیگر را در فضای پسابرجامی در ذیل یک معاهده حقوقی دنبال کنند. دیدگاه دوم با اتخاذ نگرشی متفاوت و با توجه به متن توافق هسته‌ای و قطعنامه ۲۲۳۱ بر این نظرند که توافق هسته‌ای و تضمین‌های آن در ذیل توافق‌های سیاسی قرار دارد و این خود از نکته‌های مثبت توافق به‌شمار می‌آید. این مقاله با اتکا به روش توصیفی-تبیینی و با هدف واکاوی این تفسیرها و اعتقاد به این نکته که چالش‌های پیش روی اجرای برجام، ناشی از عدم اتقان حول ماهیت این توافق است، در پی پاسخ‌گویی به این پرسش است که توافق هسته‌ای (برجام) به‌لحاظ ماهوی دارای زمینه و فضایی سیاسی است یا حقوقی و تضمین‌های ناشی از آن در ذیل کدام‌یک قرار دارد؟ از این رو، با اتخاذ رویکردی سه‌سطحی و با روشی توصیفی-تبیینی و مفروض گرفتن تفاوت معرفتی بین دو حوزه مطالعات حقوقی و سیاسی، در قالب فرضیه معتقد است که توافق هسته‌ای یا برجام دارای ماهیتی سیاسی است، نه حقوقی.

واژگان کلیدی: برجام، حقوق بین‌الملل، ایران، سیاست خارجی، قانون اساسی

مقدمه

در تاریخ ۱۴ ژوئیه ۲۰۱۵، ایران و شش قدرت جهانی، روند مذاکرات در مورد برنامه هسته‌ای ایران را که از سال ۲۰۰۶ آغاز شده بود، در قالب «برنامه جامع اقدام مشترک»^۱، نهایی کردند. به‌طور کلی در مورد برجام دو دیدگاه متباین وجود دارد؛ طرفداران دیدگاه نخست بر این نظرند که برجام، و در طول آن، تضمین‌های مطرح‌شده، در مدار حقوق و معاهدات بین‌المللی نمی‌گنجد و برجام، موضوعی سیاسی است، و در گذر زمان و با تلطیف فضای امنیتی موضوع هسته‌ای نزد واحدهای منطقه‌ای و جهانی، تضمین‌ها بعد ملموس‌تری نیز پیدا خواهند کرد. از نظر این گروه، اینکه توافق هسته‌ای جنبه سیاسی دارد، از امتیازها و دستاوردهای قابل‌ستایش مذاکرات قلمداد می‌شود که نتایج آن بیش از نتایج یک توافق حقوقی، منافع ایران را محقق خواهد کرد، زیرا در توافق حقوقی، امکان شکنندگی و تساهل و مصلحت‌سیاسی نادیده انگاشته شده و این امر ناشی از ماهیت و فلسفه وجودی موضوع است. در واقع، در نیمه پنهان این نگرش، بر تعاملات سازنده و توسعه روابط ایران در منطقه تأکید شده است و این اعتقاد وجود دارد که هم‌زمان با اجرای برجام، باید با انجام تعهدات دوجانبه، زمینه‌های تعارض‌زای ناشی از نگاه منفی به برنامه هسته‌ای ایران کنار گذاشته شود و موضوع، جنبه زمانی و تکاملی دارد. از دیدگاه آن‌ها، این احتمال که دولت‌های بعدی در واشنگتن در برابر برجام و تضمین‌های آن، روند تخاصم‌محوری در پیش گیرند، بسیار ساده‌انگارانه است و بیشتر جنبه رسانه‌ای دارد، زیرا واشنگتن با نقض برجام، متحمل هزینه بسیاری می‌شود و منافع بلندمدت آن، به‌ویژه در منطقه خاورمیانه، با چالش روبه‌رو خواهد شد و از بعد دیگر،

افکار عمومی جهانی را در مقابل خویش قرار می‌دهد. در مورد رفع تحریم‌های هسته‌ای نیز بر این نظرند که تحریم‌های هسته‌ای برداشته شده و آنچه منتقدان مطرح می‌کنند، به تحریم‌های مربوط به تروریسم و حقوق بشر مربوط می‌شود که در طول تعاملات سازنده ناشی از فضای پسابرجامی برطرف خواهد شد (مقامی، ۱۳۹۴؛ منصور، ۱۳۹۵؛ صالحی، ۱۳۹۴)^(۱).

گروه دوم، بر این نظرند که ابعاد متعدد برجام، متناقض بوده و منافع ایران را نشانده گرفته است. آن‌ها معتقدند، براساس قانون اساسی، برجام باید در حیطة تصویب و دخالت مجلس باشد و تضمین‌های برجام باید مکتوب بوده و جنبه حقوقی داشته باشد. درحقیقت، آن‌ها تضمین‌های بین‌المللی که جنبه قانونی و حقوقی داشته باشند را سازنده‌تر از تضمین‌های سیاسی می‌دانند و باقی ماندن تحریم‌ها و عدم حضور واقعی غرب در بازار سرمایه‌گذاری ایران و تقابل با برنامه موشکی را در این راستا تحلیل می‌کنند. آن‌ها در مورد تعاملات ایران در خاورمیانه معتقدند، مسئله هسته‌ای، جدا از هر تعاملی با واشنگتن است و به‌عبارت دیگر، برجام تناسبی با تعاملات آینده تهران نخواهد داشت و همین که ایران بسیاری از تأسیسات و مراکز هسته‌ای و مواد غنی‌شده خود را تغییر کاربری داده یا تحت نظارت قرار داده است، برای اثبات حقانیت تهران کافیست؛ درحالی‌که همچنان تعارضات خاورمیانه‌ای ایران با غرب پابرجاست (کدخدایی، ۱۳۹۴؛ نقوی حسینی، ۱۳۹۴)^(۲).

۱. ادبیات پژوهش

برخی نویسندگان مانند گری سامور^۱ (۲۰۱۵)، دیوید آلبرایت^۲ (۲۰۱۵) و استیون بلاکمنز و انوشیروان احتشامی^۳ و دیگران (۲۰۱۶) به بررسی موضوعاتی نظیر تحلیل چگونگی و نحوه توافق هسته‌ای و روابط ایران و اتحادیه اروپا پس از توافق پرداخته‌اند.

در میان ادبیات تولیدشده در زبان فارسی نیز موضوع برجام از جنبه‌های

1. Gary Samore

2. David Albright

3. Steven Blockmans & Anoushiravan Ehteshami (eds)

مختلف بررسی شده است. نوازنی و همکاران (۱۳۹۴) با تمرکز بر سیاست خارجی ایران، پیامدهای منطقه‌ای برجام بر این حوزه را واکاوی کرده‌اند و خلیلی (۱۳۹۵) با رویکردی استراتژیک، پیامدهای منطقه‌ای و بین‌المللی برجام را بررسی کرده است. در حوزه‌های موضوعی، شاپوری (۱۳۹۵) با نگاهی متن‌محور به بررسی مزایای سیاسی برجام پرداخته، صادقی (۱۳۹۵) برجام را از منظر پیامدهایش بر سرمایه اجتماعی کنکاش کرده و کمالی اردکانی (۱۳۹۵) آثار این توافقنامه را بر حوزه تجارت خارجی و اقتصاد ایران مورد توجه قرار داده است.

در حوزه حقوق بین‌الملل، رضایی (۱۳۹۵) صرفاً به بررسی مزایای حقوقی برجام برای ایران پرداخته و مردانی و حسن‌زاده (۱۳۹۶) نیز به بازنمایی جایگاه این سند در نظام حقوقی ایران و امریکا توجه کرده و آن‌ها را از منظری تطبیقی بررسی کرده‌اند. به‌همین ترتیب، دلخوش (۱۳۹۶) نیز با دیدی هنجاری به نقد رفتارهای امریکا در دوران پسابرجام توجه کرده و بر این نظر است که اقدامات ترامپ و کنگره امریکا، تضعیف‌کننده روح برجام بوده است.

بررسی این آثار نشان می‌دهد که اگرچه این سند یا توافق مهم بین‌المللی در مرکز توجه پژوهشی بوده است، اما یا پیامدهای آن مورد توجه قرار گرفته یا اینکه بر جنبه‌های غیرچالش‌برانگیز تمرکز شده است. نوآوری این مقاله در این نکته است که با فراتر رفتن از این نوع رویکردها در سطحی زیربنایی، تمام این آثار و پیامدها را به ماهیت توافق و تضمین‌های آن مرتبط می‌داند و این حوزه را با تمرکز بر حوزه‌های حقوقی (سطح داخلی) و سیاسی (منطقه‌ای و بین‌المللی) بررسی می‌کند؛ از این رو، هدف اصلی این پژوهش آن است که با واکاوی دو دیدگاه مسلط سیاسی یا حقوقی درباره ماهیت برجام و ترکیب آن با عوامل تأثیرگذار در سطح منطقه‌ای و بین‌المللی، زمینه‌های چالش‌برانگیز این توافق را نشان دهد.

در این مقاله سعی بر آن است که با فرا رفتن از سیر تاریخی، این مسئله تحلیل شود که چالش‌های پیش روی اجرای برجام، ناشی از عدم اتقان حول ماهیت این توافق است. به بیان دیگر، این مقاله با طرح این پرسش اصلی که «توافق هسته‌ای (برجام) به‌لحاظ ماهوی دارای زمینه و فضایی سیاسی است یا حقوقی و تضمین‌های ناشی از آن در ذیل کدام‌یک قرار دارند؟» با اتخاذ رویکردی سه‌سطحی

و با روشی توصیفی-تبیینی و مفروض گرفتن تفاوت معرفتی بین دو حوزه مطالعات حقوقی و سیاسی، در قالب فرضیه معتقد است که «توافق هسته‌ای یا برجام، دارای ماهیتی سیاسی است نه حقوقی». در همین راستا این مقاله، ابتدا به انواع توافقنامه‌های موجود از منظر حقوق بین‌الملل و ضمانت اجرا پرداخته و در بخش اصلی، جدال‌های موجود حول ماهیت و ضمانت اجرای توافق هسته‌ای با غرب را از منظر سه سطح تحلیل ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی، بررسی می‌کند.

۲. توافقنامه‌های بین‌المللی؛ نگاهی از منظر حقوق بین‌الملل

از منظر حقوق بین‌الملل، توافق‌های بین‌المللی را می‌توان به دو دسته توافق‌های حقوقی و غیرحقوقی تقسیم کرد. توافق حقوقی، معاهده، یا عهدنامه یک توافقنامه بین‌المللی است که میان کشورها یا سازمان‌های بین‌المللی منعقد شده و مشمول حقوق بین‌الملل است (هرمیداس باوند، بی‌تا: ۴؛ فلسفی، ۱۳۷۹: ۹۶-۹۰؛ ضیائی بیگدلی، ۱۳۸۳: ۱۴-۹؛ دایرةالمعارف حقوق بین‌الملل عمومی، ۱۳۹۴: ۲۰-۱۲)؛ بنابراین، معاهده، هرگونه توافق منعقدشده کتبی میان اشخاص یا تابعان حقوق بین‌الملل است، به شرطی که طبق مقررات حقوق بین‌الملل تنظیم شود و این مقررات بر آن توافق حاکم باشند و در نتیجه آثار حقوقی مشخصی داشته باشند.

دسته دوم، توافق‌های غیرحقوقی هستند. موافقت‌نامه‌های نزاکتی یا اخلاقی را معاهدات سیاسی نیز می‌نامند که معمولاً توسط قوه مجریه منعقد می‌شوند و بیشتر به دلیل موانعی که قوه مجریه از حیث قانون اساسی یا مشکلات سیاسی داخلی دارد یا با در نظر گرفتن اوضاع و احوال بین‌المللی، به ویژه در رابطه با کشور طرف توافق، تمایلی به ایجاد تعهد حقوقی بین‌المللی برای خود ندارد، مبادرت به امضای چنین موافقت‌نامه‌هایی می‌کند (ضیائی بیگدلی، ۱۳۸۳: ۱۳).

ویژگی این گونه پیمان‌ها، اعلام قواعد یا بیان تعهدات متقابل دولت‌هایی است که در انعقاد این پیمان‌ها مشارکت داشته‌اند. نمونه این معاهدات، امضای منشور آتلانتیک^(۳) در تاریخ ۱۴ اوت ۱۹۴۱، موافقت‌نامه ۴ مه ۱۹۹۴ میان اسرائیل و سازمان آزادیبخش فلسطین (پیمان غزه-اریحا) و سند هلسینکی است که در ۱۹۷۵ امضا شد. اگر دولتی با زیر پا گذاشتن این اصل، نقض عهد کند، باید در انتظار

واکنش سیاسی و نه حقوقی باشد (عمل متقابل یا مقابله به مثل) (فلسفی، ۱۳۷۹: ۱۰۱-۹۹؛ ضیائی بیگدلی، ۱۳۸۳: ۱۴).

با وجود این، باید در نظر داشت که حقوق بین الملل به دلیل ماهیت افقی و غیرسلسله مراتبی اشخاص آن (برخلاف حقوق داخلی که ماهیت سلسله مراتبی دارد)، فاقد ضمانت‌های اجرایی است.

جدول شماره (۱). ضمانت اجرا در حقوق بین الملل

مقابله به مثل	- نخستین و مهم‌ترین ضمانت اجرا اصل تقابل (Reciprocity) یا مقابله به مثل (tit for tat) که در حقوق بین الملل و سیاست بین الملل به خودیاری (self - help) نیز تعبیر می‌شود. - در کنار قاعده مقابله به مثل، نکته مهم، رعایت کردن اصل تناسب است.
نهادهای قهریه و قضایی بین المللی	- دومین ضمانت اجرای حقوق بین الملل، نهادهای بین المللی مانند شورای امنیت، دیوان دادگستری بین المللی، دیوان کیفری بین المللی و غیره است. - عمل شورای امنیت در صورت تشخیص وقوع تهدید علیه صلح و عمل تجاوزکارانه به شرطی است که با منافع کشورهای دارنده حق وتو تعارض نداشته باشد. - دیوان دادگستری بین المللی در صورت رضایت دولت‌ها وارد عمل می‌شود. - سایر محاکم کیفری بین المللی در صورت وقوع جرایم علیه بشریت و جنایات جنگی وارد عمل می‌شوند.
افکار عمومی	- سومین ضمانت اجرا که همه دولت‌ها را وادار می‌کند که خود را تابع حقوق بین الملل جلوه دهند
ملزومات همزیستی بین المللی	- با توجه به وابستگی فزاینده و متقابل بین المللی و ضرورت همزیستی بین المللی مسالمت‌آمیز بین دولت‌ها و اساساً سنگینی فواید همکاری بر هزینه‌های آن، دولت‌ها ترجیح می‌دهند که تا حد امکان حقوق بین الملل را رعایت کنند. - دولت‌ها مایل نیستند با نقض حقوق بین الملل، رویه‌ای ایجاد کنند که در آینده علیه آن‌ها به کار رود.

منبع: امیدی، ۱۳۹۴: ۲۶-۲۵

نکته قابل ذکر در مورد ضمانت اجرای توافقی‌های بین المللی این است که اگرچه موارد یادشده در ذیل تضمین‌های حقوقی قرار می‌گیرند، اما از آنجاکه حقوق و هنجارهای بین المللی در بستر محیط آنارشیک بین المللی بروز می‌یابند، باید توجه داشت که الزامات این محیط، خود را بر توافقی‌ها و هنجارها تحمیل می‌کنند؛ از این رو می‌توان گفت، برخی تضمین‌ها از جمله مقابله به مثل و نقش افکار عمومی، اساساً ماهیتی سیاسی دارند و نمی‌توان آن‌ها را در قالب قواعد و تعهدات موضوعه مورد بررسی قرار داد.

۳. ماهیت حقوقی یا سیاسی برجام: بررسی اقتضائات سطوح تحلیل

شناخت دقیق ابعاد ماهوی توافق هسته‌ای ایران و کشورهای طرف مذاکره، در گرو بررسی سطوح تحلیل و درنهایت، داشتن نگاهی ترکیبی به آن‌هاست؛ از این رو، پس از ارائه سه سطح تحلیل و تفکیک استدلال‌های حقوقی و سیاسی، مسئله ضمانت

اجرا و ماهیت توافق در قالب آن بررسی می‌شود تا صدق و کذب ادعای فرضی این مقاله درباره ماهیت سیاسی آن روشن شود.

۱-۳. برجام، توافقی حقوقی یا سیاسی؛ بررسی سطح داخلی

سطوح داخلی در روند سیاست‌گذاری، نشانگر ساختارها و نهادهایی هستند که براساس سازوکارهای هر کشوری بر روند سیاست‌گذاری تأثیر می‌گذارند و براساس سطح تحلیل داخلی عبارتند از: فرد، نقش، حکومت، و اجتماع. بر این مبنای ساختارهای داخلی ایران عبارتند از: رهبری، نقش‌های اجرایی، ساختار نظام سیاسی و نوع حکومت، و نقش اجتماع و جامعه مدنی.

اگر اصل ۷۷ را در نظر بگیریم، خواهیم گفت که قانون‌گذار اساسی با تکرار عنوان‌های مختلف معاهده، خواسته است این معنا را القا کند که هر معاهده، اعم از دو یا چندجانبه، و مهم یا غیرمهم باید به تصویب مجلس برسد، اما با توجه به روح کلی و مفاد قانون اساسی (اشاره‌های صریح قانون‌گذار به موارد منع انعقاد بعضی معاهدات و تصویب پاره‌ای از پیمان‌ها) در تفسیر دیگری از این اصل می‌توان گفت که قانون‌گذار فقط خواسته است معاهدات مهم به تصویب مجلس برسند، زیرا مجلس با انبوهی از معاهدات روبه‌رو است که تأکید بر لزوم تصویب همه آن‌ها توسط مجلس، دولت را در اداره کشور فلج می‌کند (فلسفی، ۱۳۷۹: ۱۷۰). از طرفی اصول ۷۷ و ۱۲۵ قانون اساسی، کاملاً گویای این نکته هستند که تمام معاهدات بین‌المللی باید تنها از طریق مجلس تصویب شوند؛ بنابراین، تصویب معاهدات [برای رفع انحصار مجلس در این زمینه] از طریق همه‌پرسی (اصل ۵۹ قانون اساسی) یا شورای عالی امنیت ملی (اصل ۱۷۶ قانون اساسی) و یا ارکان عالی دیگر مملکتی، به هیچ‌روی قانونی به نظر نمی‌رسد و تاکنون نیز سابقه عملی‌ای به‌دست نیامده است (ضیائی بیگدلی، ۱۳۸۳: ۶۴-۶۳).

براساس متن برجام (بند ۹ پیوست شماره ۵) جمهوری اسلامی ایران، موظف است از روز اجرای توافق با تصویب مجلس شورای اسلامی، پروتکل الحاقی که براساس قانون فوق جزء موضوعات مورد تعلیق بوده است را اجرایی کند.

به‌طورکلی دو دیدگاه در مورد ابعاد حقوقی یا سیاسی و معاهده پنداشتن برجام

یا عدم آن وجود دارد.

دلایل معتقدان به حقوقی و تعهد آور بودن ماهیت برجام عبارتند از اینکه نخست، براساس اصول ۷۷ و ۱۲۵، معاهده در معنای عام به هر چیزی اطلاق می‌شود که دولتی را در قبال دیگر تابعان حقوق بین‌الملل یا سازمان‌های بین‌المللی دیگر متعهد به انجام فعل یا ترک فعلی کند و براین اساس، برجام به‌عنوان سندی تعهدآور میان دولت ایران و دولت‌های دیگر تصویب می‌شود و علاوه بر این، مادهٔ دو کنوانسیون ۱۹۶۹ وین در زمینه حقوق معاهدات نیز در مورد تعریف یک توافق بین‌المللی بیان می‌کند که معاهده عبارت است از یک توافق بین‌المللی که بین کشورها به‌صورت کتبی منعقد شده و مشمول حقوق بین‌الملل باشد، صرف‌نظر از عنوان خاص آن و اعم از اینکه در سند واحد یا در دو یا چند سند مرتبط به هم منعکس شده باشد و نیز طبق ماده ۲ کنوانسیون ۱۹۶۹، عنوان، تعیین‌کننده نیست، بلکه ملاک، رعایت شرایط معاهده است؛ بنابراین، برجام، معاهده‌ای حقوقی است.

دوم، اگر قصد و نیت طرفین، این بوده است که برجام، معاهده یا به‌طور کلی توافق حقوقی نباشد، پس توافق حقوقی نیست، اما رجوع به قصد و نیت در هنگام بروز اختلاف و تفسیر معاهدات، یعنی روش ذهنی تفسیر یا مکتب اصالت قصد، مطرح می‌شود که کنوانسیون وین به‌صراحت به آن اشاره نکرده و تنها به بیان این نکته بسنده کرده است که در کاربرد معنای خاص هر اصطلاح، قصد طرفین تعیین‌کننده است، آن هم به‌عنوان وسیله مکمل تفسیر، ولی اگر متن صراحت داشته باشد، رجوع به قصد و نیت، فاقد وجاهت است. علاوه بر این، در حقوق معاهدات، آنچه تعیین‌کننده است، رضایت است نه صرفاً قصد و نیت.

متن برجام مبتنی بر یک سلسله حقوق طرفین است و چون متن در این مورد صراحت دارد، رجوع به قصد و نیت معنایی ندارد. همچنین، در مورد اینکه امضا، لزوماً به سندی ماهیت حقوقی نمی‌دهد، باید گفت که امضا یکی از اشکال اعلام رضایت دولت‌ها به پایبندی به معاهدات است که در ماده ۱۱ کنوانسیون وین، گونه‌های دیگر تصویب، تصدیق، مبادلهٔ اسناد تصویب و درنهایت، پذیرش است که در پیوست شماره ۵ برنامه اجرایی آمده است.

سوم اینکه، برجام در درون خود، تعهدات بسیار مهمی دارد. براساس رویه حقوق بین‌الملل، از جمله رویه دیوان بین‌المللی دادگستری در مورد «بیانیه مشترک

ترکیه و یونان» (با وجود عنوان آن که از موارد تعهدات غیرحقوقی به‌شمار می‌آید) دیوان، طرفین را ملزم به رعایت تعهدات دانسته است و سابقه تاریخی در حقوق معاهدات از جمله بیانیه‌های الجزایر بیانگر این است که هرچند معاهده به امضای دولت‌های ایران و امریکا نرسید، اما در معاهده بودن آن، تردیدی نیست.

چهارم اینکه، براساس اصل اصالت محتوا در معاهدات، «محتوا و معیار»، مهم است نه عنوان متن. آنچه در تعیین حقوقی یا اخلاقی بودن یک توافقنامه اهمیت دارد، ایجاد آثار و الزامات حقوقی بین‌المللی میان تابعان حقوق بین‌الملل است و عنوان، تفاوتی در ماهیت این موافقت‌نامه‌ها ایجاد نخواهد کرد. در متن توافقنامه از الفاظی استفاده شده است که تعهدآور هستند؛ از جمله اینکه در متن برجام، سی‌وسه مرتبه از واژه «تعهدات» استفاده شده است؛ برای نمونه، در یکی از بندهای سند برجام آمده است: «گروه ۱+۵ و ایران متعهد می‌شوند که این برجام را با حسن نیت و در فضایی سازنده، بر مبنای احترام متقابل اجرا کنند».

مورد پنجم، مربوط به ترتیبات حل و فصل اختلافات است. روش برجام با روش‌های سیاسی و حقوقی معمول حل اختلاف، متفاوت است؛ بنابراین، یک معاهده است. پیش‌بینی سازوکار حل و فصل اختلاف در برجام، خود حاکی از معاهده بودن آن است. هرچند بسیاری از معاهدات، فاقد سازوکار حل اختلافات هستند و بیان اینکه سازوکار متفاوت است، بستگی به توافق طرف‌ها دارد.

درنهایت، اینکه نقض برجام، مسئولیت بین‌المللی ایجاد می‌کند، زیرا نظام ضمانت اجرا، یعنی اقدام به مقابله به‌مثل، در برجام برگشت‌پذیر است. در واقع، در برجام یک سیستم خودبسنده وجود دارد و به‌نوعی ماده ۶۰ کنوانسیون وین بر آن حاکم است که مبتنی بر اعلام اختتام یا تعلیق، در مقابل نقض اساسی یک معاهده است.

معتقدان به غیرحقوقی بودن ماهیت برجام نیز دلایل متعددی برای سیاسی خواندن آن دارند و بر این نظرند که نخست، براساس اصول ۷۷ و ۱۲۵، معاهده در معنای عام به هر چیزی اطلاق می‌شود که دولتی را در برابر دیگر تابعان حقوق بین‌الملل یا سازمان‌های بین‌المللی دیگر متعهد به انجام فعل یا ترک فعلی کند؛ درحالی‌که در توافق، معنای دیگری مورد نظر است و علاوه بر این، هر معاهده‌ای، جنبه‌ای سیاسی دارد، زیرا دولت‌ها زمانی به عقد معاهده تن درمی‌دهند که آن

معاهده بتواند خواسته‌های سیاسی آن‌ها را برآورده کند؛ در این مفهوم، تمام معاهدات بین‌المللی، سیاسی هستند.

دوم اینکه، ملاک تشخیص سند بین‌المللی، ارادهٔ تبیین‌کنندهٔ سند است. مذاکره‌کنندگان از ابتدا هیچ تردیدی نداشته‌اند که این سند، سندی سیاسی و واجد تعهدات داوطلبانه است و هیچ‌کس چیزی را برای خودش الزام‌آور نمی‌کند. نقض یک معاهده، همیشه پیامدهای حقوقی دارد، یعنی کشور نقض‌کننده، مسئولیت حقوقی دارد و کشورهای طرف معاهده می‌توانند تقاضای جبران خسارت کرده و در صورت لزوم، موضوع را در یک مرجع حقوقی بین‌المللی مطرح کنند. در مورد برجام - که اساس آن عملکرد داوطلبانهٔ کشورهای مربوط است - نقض توافق، هیچ‌گونه مسئولیتی ایجاد نمی‌کند و تنها منجر به توقف اجرای داوطلبانه از سوی دیگران می‌شود.

بنابراین، برجام شامل اقدام‌های داوطلبانه‌ای است که دو طرف، تصمیم گرفته‌اند خود را مکلف به انجام آن کنند. «اقدامات داوطلبانه» به این معنا است که کشورها این اقدام‌ها را به‌عنوان تکالیف و تعهدهای بین‌المللی یا تکلیف حقوق داخلی خود در نظر نمی‌گیرند. برجام، به‌وجودآورندهٔ تکالیف حقوقی‌ای نیست که بر دولت‌ها بار شده باشد، بلکه دربردارندهٔ تصمیم‌هایی است که دولت‌ها خود، داوطلبانه آن‌ها را به‌عهده گرفته‌اند، هرچند این داوطلبانه بودن اقدامات به این معنا نیست که آن‌ها تعهدآور نیستند. بی‌شک این توافق، زمانی پایدار است که طرفین به تعهدهای خود عمل می‌کنند. تعهدات موجود در برجام، داوطلبانه است و در آن دلالت مستقیمی بر تعهد و تفکیک تعهد سیاسی از تعهد حقوقی وجود ندارد.

بیان اینکه چه میزان سانتریفیوژ به فعالیت خود ادامه دهد یا اینکه تأسیسات هسته‌ای دارای چه کارویژه‌ای باشند، از جمله قول‌وقرارهای سیاسی میان طرفین است که البته به این معنا نیست که فرارفتن یا کنار گذاشتن هر یک از خط‌مشی‌های عملی، پیامدهایی نداشته باشد؛ اما در هیچ محضر قضایی‌ای نمی‌توانیم تضمینی در مورد عدم افزایش سانتریفیوژ یا تغییر نکردن ماهیت تأسیسات هسته‌ای را از سوی طرف مقابل دریافت کنیم.

سوم اینکه، پروتکل الحاقی و تعهداتی که در برجام درباره تصویب پروتکل

گنجانده شده است، به تعهد و پایان دادن به حریم‌های ملی امریکا اشاره دارد. هر دو طرف به دلیل محدودیت‌ها و اختیارات و براساس حقوق اساسی، تنها در چارچوب اختیارات اجرایی خود، یعنی با ارائه لوایحی به قوه مقننه سعی در سبک‌کردن^(۴) دارند و دولت ایران سعی دارد فرایند تصویب پروتکل الحاقی^۱ را در چارچوب‌های تفکیک‌شده میان اختیارات قوه مجریه و مجلس، طی کند. اگرچه تصویب آن به اراده قانون‌گذار و گذار شده است، اما آیا الزامی فراتر از چارچوب‌هایی که باید وجود داشته باشد، ایجاد شده است.

چهارم، برجام، یک معاهده بین‌المللی و چندجانبه نیست. در هیچ بخشی از این سند نوشته نشده است که این سند، یک معاهده است. معاهده، شرایط ویژه‌ای دارد و حقوق معاهدات وین، شرایط آن را کاملاً تعریف کرده است. یک معاهده بین‌المللی باید از ویژگی‌هایی برخوردار باشد که در سطح بین‌المللی تعریف شده است. زمانی که از معاهده چندجانبه صحبت می‌شود، باید سایر اعضا نیز این سند را به‌عنوان یک معاهده بپذیرند، درحالی‌که هیچ‌یک از اعضای ۱+۵ که طرف ایران هستند، این سند را به‌عنوان معاهده چندجانبه نپذیرفته‌اند. برجام تعهدی ایجاد نمی‌کند و شاید مهم‌ترین تعهدی که مورد توجه بوده است اجرای موقت پروتکل الحاقی و تصویب آن است.

پنجم، هرچند برجام، ماده‌ای در مورد پایان خودش ندارد، ولی در عمل، پس از سپری شدن ۱۰ سال، مهم‌ترین تعهدات طرفین، پایان می‌یابد؛ بنابراین، با کمی مسامحه، می‌توان برجام را سندی ۱۰ساله دانست؛ با این توضیح که تعهدات مختصری برای ایران به‌ویژه در حوزه نظارت در طول ۱۰ تا ۲۵ سال باقی می‌ماند. البته، به تعبیر وزیر انرژی امریکا، برجام سندی است که در آن غروبی^۲ پیش‌بینی نشده است، یعنی هیچ ماده‌ای در مورد پایان آن وجود ندارد.

ششم، از نام توافق (برنامه اقدام)، نیت مذاکره‌کنندگان، نحوه نگارش توافق و قطعنامه شورای امنیت و بسیاری جزئیات دیگر، از جمله اینکه از به‌کار بردن لغت "obligation" که بار حقوقی دقیقی دارد، پرهیز شده است و به‌جای آن واژه

1. Additional Protocol

2. Sunset

"commitment" را که «تعهد» به معنای سیاسی است به کار برده‌اند.

هفتم، قصد و نیت طرف‌های سند برجام است (عنوان توافقنامه نشان‌دهنده معاهده نبودن برجام و تطبیق آن با متن موافقتنامه است). در نهایت، تفسیر برجام اصلی با طرف‌ها است و تاکنون هیچ‌یک از طرف‌ها، به این مسئله که سندی الزام‌آور با مسئولیت‌های حقوقی است، اشاره‌ای نکرده‌اند. علاوه بر این، سندی که کمتر در ایران به آن توجه شده است، بیانیه سیاسی جمهوری اسلامی ایران بود که حین قطعنامه ۲۲۳۱ به عنوان سند شورای امنیت به ثبت رسید. در بیانیه سیاسی ایران آمده است که سند برجام، بخشی از بسته سیاسی قول‌وقرارهایی است که در یک فرایند سیاسی پذیرفته شده است. در بند پنجم بیانیه سیاسی ایران آمده است که جمهوری اسلامی ایران تأکید می‌کند که تعهدات، داوطلبانه بوده و اجرای آن‌ها منوط به حسن نیت طرف مقابل و پایبندی به برجام است؛ ایران تعهدی را به لحاظ حقوقی نپذیرفته است.

هشتم، در مقدمه شماره ۱۱ برنامه جامع اقدام مشترک آمده است که تمام مفاد و اقدامات گنجانده شده در این سند، تنها برای اجرای آن بین گروه ۱+۵ و ایران است و نباید به منزله ایجاد پیشینه برای هیچ دولت دیگری، یا برای اصول بنیادین حقوق بین‌الملل و حقوق و تعهدات بر مبنای معاهده عدم اشاعه سلاح‌های هسته‌ای و سایر اسناد مربوطه، و همچنین، اصول و رویه‌های شناخته شده بین‌المللی تلقی شود.

دیدگاه‌ها و استدلال‌های معتقدان به حقوقی یا سیاسی بودن برجام، با توجه به جایگاه مجلس و نقش شورای نگهبان، نیز از منظرهای فراوانی قابل‌ارزیابی است. معتقدان به حقوقی بودن برجام، در مورد جایگاه شورای نگهبان و صلاحیت مجلس شورای اسلامی، بر این نظرند که نخست، بر اساس نظرات تفسیری شورای نگهبان، از جمله تفسیر هفتم اصل ۱۲۵، شورای نگهبان ملاک ضرورت تصویب معاهدات در مجلس را تعهدآور بودن اسناد اعلام کرده است. رویه شورای نگهبان مبنی بر عدم مخالفت با طرح‌های مجلس در موارد یادشده و در موارد مشابه است که برخی از این موارد عبارتند از: ماده ۷ آیین‌نامه چگونگی تنظیم و انعقاد توافق‌های بین‌المللی مصوب ۱۳۷۱/۲/۱۳ هیئت وزیران، قانون صیانت از دستاوردهای صلح‌آمیز هسته‌ای جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۹)، اجرای پروتکل الزام دولت، تعلیق اقدامات داوطلبانه در صورت ارجاع و یا گزارش پرونده هسته‌ای

به شورای امنیت (۱۳۸۴)، قانون الزام دولت به تجدیدنظر در همکاری با آژانس بین‌المللی انرژی اتمی (۱۳۸۵).

بنابراین، بررسی رویهٔ پیشنهادی مجلس شورای اسلامی در تصویب معاهدات بین‌المللی نشان می‌دهد که این نهاد در راستای انجام امور مشمول صلاحیت خود، از منظر حقوقی، حق ورود به جزئیات معاهدات را دارد و همچنین، می‌تواند در صورت ایراد گرفتن به برخی از مفاد توافق، آن را به دولت ارجاع دهد تا در مورد آن وارد مذاکره دوباره با طرف مقابل شود. بدیهی است که بهره‌گیری از این صلاحیت، نیازمند توجه به سایر ابعاد غیرحقوقی و همچنین، بین‌المللی موضوع خواهد بود.

دوم، مواد ۱۷۳ و ۱۷۷ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی به لزوم و نحوهٔ تصویب معاهدات توسط مجلس و همچنین، لزوم ارائه آن‌ها از طریق لایحه توسط دولت به مجلس اشاره کرده است. علاوه بر این، براساس اصل ۱۲۵ قانون اساسی، امضای رئیس‌جمهور پس از تصویب مجلس شورای اسلامی سبب پیش از آن- موجب رسمیت یافتن معاهده می‌شود. به عبارت دقیق‌تر، پس از آنکه مجلس شورای اسلامی، معاهده را تصویب، و شورای نگهبان آن را تأیید کرد، امضای رئیس‌جمهور موضوعیت می‌یابد و بر مبنای اصل عدم امضای پیشینی برجام توسط رئیس‌جمهور یا نمایندهٔ قانونی وی نمی‌توان صلاحیت مجلس شورای اسلامی را در مقام اجرای اصول ۹۹ و ۱۲۵ انکار کرد. علاوه بر این، براساس معیارهای شکلی و ماهوی، به دلیل بین‌المللی بودن و ایجاد برخی تعهدات، مشمول اصل ۷۷ قانون اساسی و تصویب مجلس است.

سوم اینکه، تصویب نشدن متن نهایی توافق در مجلس شورای اسلامی، مانع اجرای مفاد آن توسط دولت می‌شود و در صورت عدم تصویب برجام و اجرای آن توسط دولت، اقدام خلاف قانون اساسی رخ داده و قوهٔ مجریه دارای مسئولیت سیاسی است. سکوت مجلس در مقابل توافقی که وزارت امور خارجه انجام داده و آن را به مجلس ارائه کرده است - حتی اگر آن را معاهده ندانیم- توهین به مجلس است و از سوی دیگر، تفکیک بین قوهٔ مجریه و مقننه در سطح بین‌المللی فاقد وجهت حقوقی است. یکی از راه‌های پیش روی مجلس در روند بررسی برجام، تصویب ماده واحدهٔ برجام است که متن توافق نیز به پیوست آن قرار دارد و با صدور بیانیهٔ تفسیری در قالب مفاد ماده واحده توسط مجلس، برداشتهای طرف ایرانی از متن توافق نهایی بیان می‌شود و مجلس با این متن به دولت

اجازه فعالیت در موضوعات مرتبط با توافق را می‌دهد. براین اساس، مجلس شورای اسلامی پس از تصویب ماده واحده تأیید برجام، برداشتها و تفسیرهای خود از متن را در قالب بیانیه تفسیری بر معاهده بیان می‌کند و دولت نیز ملزم می‌شود که در اجرای برنامه جامع اقدام مشترک، بر مبنای تفسیرها و برداشتهای مجلس شورای اسلامی عمل کند؛ بنابراین، انتخاب عنوان «برنامه جامع اقدام مشترک»، دلیلی بر عدم تصویب متن نهایی برجام در مجلس شورای اسلامی نخواهد بود، زیرا براساس آموزه‌های حقوق بین‌الملل و نیز نظرات تفسیری شورای نگهبان، آنچه در تعیین نوع و ماهیت معاهده مؤثر است، محتوای آن است، نه عنوان انتخابی.

چهارم اینکه، برجام یک معاهده دوجانبه است. طبق آیین عام مشترک در تمام معاهدات عام از دوجانبه یا چندجانبه اسناد تصویب باید مبادله شوند. افزایش تعداد معاهدات چندجانبه موجب شده است که عمل مبادله در معاهدات چندجانبه تبدیل به تودیع اسناد نزد امین شود و کماکان معاهدات دوجانبه تابع مبادله اسناد تصویب است. حال حتی اگر برجام را معاهده چندجانبه نیز بدانیم، طبق ماده ۷۶ کنوانسیون وین، کشورهای شرکت‌کننده در مذاکرات می‌توانند در خود معاهده یا به صورت دیگری، امین معاهده را انتخاب کنند؛ بنابراین، تعیین امین، جزء عناصر تشکیل‌دهنده معاهده نیست، یعنی با مبادله نیز می‌توان کار تودیع را انجام داد. دوجانبه یا چندجانبه بودن یک معاهده تأثیری بر ماهیت و آثار حقوقی آن ندارد. همچنین، از آنجاکه صلاحیت نمایندگان مجلس شورای اسلامی در ارائه طرح قانونی، شامل همه موضوعات مندرج در حیطه صلاحیت مجلس شورای اسلامی می‌شود، مجلس می‌تواند در صورت عدم تقدیم لایحه برجام، متن توافق را در قالب طرح، بررسی و تصویب کند.

پنجم اینکه ملزم شدن دولت جمهوری اسلامی ایران به پذیرش قطعنامه‌های شورای امنیت سازمان ملل، منوط به تصویب منشور ملل متحد در قالب قانون توسط قوه مقننه است، زیرا یکی از تعهدات مطرح شده در منشور ملل متحد، لزوم پایبندی دولت‌های عضو به قطعنامه‌های شورای امنیت سازمان ملل است و با تصویب منشور توسط مجلس، قطعنامه نیز در حکم قانون عادی تلقی می‌شود. با توجه به حساسیت موضوع برجام، مجلس شورای اسلامی می‌تواند ضمن تصویب متن آن در این مورد در کنار ماده واحده، اقدام به صدور بیانیه تفسیری کرده و برداشتها و مطالبات خویش از

قوه مجریه را در بیانیه تفسیری بیان کند. این موضوع، ریشه در رویه عملی مجلس و شورای نگهبان در روند بررسی معاهدات بین‌المللی دارد.

معتقدان به عدم صلاحیت مجلس بر این نظرند که نخست، رئیس قوه مجریه مسئول اجرای قانون اساسی (اصل ۱۱۳ قانون اساسی) و قوانین عادی (اصل ۱۲۲ قانون اساسی) و نگهبان استقلال سیاسی و... (اصل ۱۲۱ قانون اساسی) است؛ بنابراین، وی در سیاست‌های خارجی می‌تواند با دولت‌های دیگر به انعقاد معاهده بپردازد (اصول ۸۵ و ۵۹ قانون اساسی)، (البته با توجه به اصل ۸۵ قانون اساسی در مورد عدم مغایرت با قانون اساسی). همچنین، می‌توان تصویب معاهدات بسیار مهم را از مسیر همه‌پرسی دنبال کرد (دقیقاً همان مسیری که دولت روحانی نتوانست طی کند).

دوم اینکه، برجام، برنامه جامع اقدام مشترک است نه معاهده‌ای تشریفاتی، زیرا در غیر این صورت از عنوان‌های معاهده، موافقت‌نامه، منشور، میثاق، پیمان، اساسنامه، و... استفاده می‌شد. اگر مجلس وارد موضوع نشود و سکوت کند، برای ایران، قابلیت اجرایی پیدا می‌کند و این به مصلحت و نفع نظام است، زیرا اگر بعدها با مشکلی روبه‌رو شویم، مجلس بر آن صحنه نگذاشته است و درواقع، از نظر طرف مقابل، تعهد یا تعهداتی که ایران پذیرفته است، تعهدات قوه مجریه است، نه مجموعه دولت ایران. در صورت تصویب برجام در مجلس، برای خود مجموعه‌ای از حقوق و تکالیف داخلی تعریف می‌کنیم، درحالی‌که طرف مقابل از تکلیف خواندن این سند برای خود، سر باز زده است و این به معنای بار حقوقی اضافی برای ایران در آینده خواهد بود؛ اقدامی که می‌تواند در درازمدت و بازه زمانی ۱۰ساله برجام، مسئولیت‌ها و تکالیف حقوقی الزام‌آوری برای کشور ما ایجاد کند؛ بنابراین، دولت معتقد بود که براساس توافق هسته‌ای، برجام یک «بسته به‌هم‌پیوسته» است و با نگاهی به آن می‌توان دریافت که با وجود داوطلبانه بودن تعهدات، مجلس اصلاً نباید به موضوع وارد می‌شد.

مسئله سوم، مربوط به رعایت اصل توازن در سند برجام است. آنچه در این سند به آن توجه شده و تیم مذاکراتی ایران بر آن تأکید ویژه‌ای داشته است، اصل توازن

است. در واقع، طرف‌های مقابل، تعهدات را به‌لحاظ دامنه، کیفیت، یا ماهیت، به‌گونه‌ای می‌پذیرند که طرف ایرانی نیز به‌شکل مشابهی آن‌ها را پذیرفته باشد. شاید مطلوبیت حقوقی ایجاب می‌کرد که سند برجام یک معاهده باشد، زیرا بخش اعظم تعهدات طرف‌های مقابل باید در نظام حقوق داخلی اجرایی شود و این کیفیت می‌توانست آزادی عمل بسیار زیادی برای طرف ایرانی و فراهم شدن زمینه ایجاد مبانی قانونی در راستای اجرای تعهدات فراهم کند، اما این اتفاق روی نداد، زیرا در فضای عدم پذیرش چنین ماهیتی در نظام حقوقی سایر کشورها، با ورود قوای قانون‌گذار، توازن از بین می‌رود تا در آینده، انعطاف عمل ایران از نظر آزادی عمل، برابر طرف مقابل باشد.^(۵)

برای تحلیل بهتر موضوع باید نظریه‌های مطرح‌شده در مورد عدم تصویب برجام در پارلمان‌های سایر کشورهای مورد توافق را از منظر هر دو طیف (معتقدان حقوقی و سیاسی) در جدول‌های شماره (۲) و (۳) به‌طور خلاصه مطرح کرد.

جدول شماره (۲). استدلال‌های معتقدان به حقوقی بودن برجام در برابر روال سایر پارلمان‌های طرف توافق

<p>- اگر چه داوطلبانه بودن، نشانه «معاهده» نبودن است، اما در واقع، گویای اختیاری بودن است که در معاهدات، امری بدیهی است. همچنین، داوطلبانه بودن برای فارغ ماندن از آثار حقوق بین‌الملل است که بر معاهدات بار می‌شود. در هر دو معنا، داوطلبانه بودن، نافی حق مجلس برای رسیدگی و تصویب برجام نیست.</p>
<p>- کنوانسیون حقوق معاهدات، قانون داخلی، و به‌ویژه قانون اساسی هر کشوری شیوه‌های اعلام رضایت و پایبندی به معاهده را مشخص می‌کند، نه اینکه برجام تعیین کند که توافق در پارلمان‌ها تصویب شود یا خیر.</p>
<p>- موضوع ورود مجلس به معاهدات یک مسئله داخلی است که قانون اساسی هر کشوری در این مورد، تکلیف را مشخص می‌کند، ثانیاً اینکه از بین ۵ کشور، سه کشور آن عضو اتحادیه اروپا هستند و نماینده اتحادیه گرداننده اصلی تهیه و تنظیم برجام بوده و محور اصلی برجام، لغو تحریم‌های ایران است که به‌تصویب شورای وزیران امور خارجه اتحادیه اروپا رسیده است و حتی قطعنامه شورای امنیت نیز مورد توجه شورای یادشده است، دیگر دست‌کم برای این سه کشور، دلیلی برای تصویب مجلس قانون‌گذاری داخلی وجود ندارد. ثالثاً، روسیه و چین طبق قانون اساسی خود، تصویب این‌گونه معاهدات را به‌عهده رئیس‌جمهور گذاشته‌اند و نه پارلمان.</p>
<p>- عدم تصویب در مجالس کشورهای دیگر به این دلیل است که نظام حقوق داخلی سایر کشورها متعهد به انجام کاری در مقابل برجام نشده است و به همین سبب ضرورتی برای تصویب مفاد آن در مجالس آن‌ها وجود ندارد. در نظام جمهوری اسلامی، معاهدات امنیتی و نظامی و معاهدات مربوط به صلح، تشریفاتی و رسمی، و نیازمند تصویب مجلس هستند، درحالی‌که در برخی نظام‌های حقوقی کشورهای دیگر چنین نیست.</p>
<p>- با اینکه متن برنامه جامع اقدام مشترک، نشان‌دهنده حقوق و تعهدات طرفین به توافق آن‌پی‌تی و پادمان اژانس است و مرحله نهایی را ترسیم کرده است، ولی به‌درستی معلوم نیست که معنای قصد طرفین به‌ویژه با توجه به تفسیرهای متفاوت ایران و آمریکا از ماده ۴ آن‌پی‌تی- در تنظیم متن و درک مشترک از این حقوق و تعهدات چیست، زیرا آمریکا نگران به‌رسمیت شناخته شدن چنین حقی برای سایر کشورها است که دربردارنده دو نکته است: نخست اینکه قوانین بین‌المللی چنین اجازه‌ای را منع نمی‌کند و دوم، مسئله منع غنی‌سازی برای اهداف صلح‌آمیز، تحت نظارت اژانس است.</p>
<p>- از آنجاکه تشریفاتی یا اجرایی بودن معاهدات، براساس ضوابط حقوق داخلی هر یک از کشورهای طرف توافق تعیین می‌شود، براساس شاخص‌های موجود در قانون اساسی و نظرات تفسیری شورای نگهبان، برجام هر دو قید لازم برای تصویب در مجلس شورای اسلامی را دارد و عدم تصویب متن توافق در سایر کشورهای ۵+۱، دلیلی بر عدم صلاحیت مجلس شورای اسلامی نیست. علاوه بر این، دیگر کشورهای طرف توافق (غیر از ایالات متحده آمریکا) دارای تعهدات مشخصی غیر از تصویب قطعنامه شورای</p>

امنیت و تصویب مصوبه اتحادیه اروپا در زمینه لغو تحریم‌ها نیستند تا براساس قواعد حقوق داخلی خود، ملزم به تصویب برجام باشند.

- با توجه به تعریف «معاهده» در کنوانسیون وین، برجام، یک «معاهده بین‌المللی» است، چه ایران و چه امریکا اعلام کنند که برجام معاهده نیست، به معاهده بودن برجام خدشه‌ای وارد نمی‌کند. پس اظهارات و بیانات طرفین، به‌ویژه یک طرف، چون با نص در تعارض است، فاقد وجاهت قانونی است، چه امریکا آن را معاهده بداند یا نداند.

جدول شماره (۳). استدلال‌های معتقدان به سیاسی برجام در مورد روال سایر پارلمان‌های طرف توافق

<p>- کسی حق جرح و تعدیل برجام را ندارد. بند «ح» مقدمه شماره ۸ بیان می‌کند که گروه ۵+۱ و ایران، متعهد می‌شوند که این برنامه را با حسن نیت و در فضایی سازنده، بر مبنای احترام متقابل اجرا کنند، و از هرگونه اقدام مغایر با نص، روح و هدف آن که مانع اجرای موفق آن شود، خودداری کنند. گروه ۵+۱ و ایران از تحمیل الزامات مقرراتی و آئین‌نامه‌ای تبعیض‌آمیز، به جایگزینی تحریم‌ها و اقدامات محدودیت‌سازی که تحت پوشش این برنامه قرار می‌گیرند، خودداری خواهند کرد.</p> <p>- اگر مجلس به برجام به‌عنوان یک معاهده نگاه نکند، می‌تواند نقش قوی‌تری ایفا کند، چون زمانی که معاهده تبدیل به سند شود و به تصویب مجلس برسد، قانون می‌شود و خودمان را به دست خودمان ملزم کرده‌ایم و اگر ما تشخیص دهیم طرف مقابل پایبندی ندارد، به اقدامات خود ادامه خواهیم داد (روزنامه شهرآرا، ۱۶/۰۶/۱۳۹۴).</p>
<p>- به دلیل متقابل بودن تعهدات گنجانده شده در برجام، هیچ‌یک از طرفین نمی‌توانند براساس قانون اساسی خود یا هرگونه قانون داخلی دیگری در آن جرح و تعدیلی به نفع هر کسی ایجاد کنند، چه رسد به کاستن از دامنه تعهدات؛ بنابراین، دولت از دادن لایحه به مجلس سرباز زد و با بیان اینکه، مجلس نباید لایحه را مطرح می‌کرد، بر این نظر است که برجام، براساس حسن نیت سامان یافته است نه براساس قوانین داخلی دولت‌ها.</p>
<p>- توافقی هسته‌ای در نظام داخلی طرف‌های توافق به شکل‌های مختلفی منعقد شده است. توافق، ناشی از تلاش‌های مقامات اجرایی طرف‌ها بوده و هر دو در پی آن بوده‌اند که قوه مقننه آن را همانند معاهدات تفسیر کند، چه رسد به عدم تصویب.</p>
<p>- حتی در امریکا نیز تاکنون دولت به هیچ‌روی نپذیرفته است که این سند یک سند حقوقی است و عنوان سند حقوقی یا معاهده چندجانبه را به آن نداده است. امریکا معتقد است که این سند، دارای یک ماهیت سیاسی است. رویه دولت در بیانیه الجزایر، نمونه این روند است.</p>
<p>- اگر با الزام آور کردن برجام، ماهیت آن را تغییر می‌دادیم، یعنی کشورهای دیگر نیز آن را در مجالس خود تصویب می‌کردند و به صورت سندی حقوقی درمی‌آوردند، بحث متفاوت بود، ولی با تصویب کردن ما، سند برای دیگران همچنان سیاسی خواهد بود نه حقوقی.</p>

منابع: (Resolution 2231 (2015)، «The Joint Comprehensive Plan of Action»)، (Jenkins & Richard, 2014: 11).
 متن کامل گزارش کمیسیون ویژه بررسی برجام در مجلس، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، روزنامه شهرآرا (۱۶/۰۶/۱۳۹۴).
 گزارش کامل نشست تخصصی «ابعاد حقوقی برجام هسته‌ای»، ساداتی میدانی، سید حسین (۱۵/۰۶/۱۳۹۴)، فتاحی زفرقندی، علی (۱۳۹۴)، غمامی، سید محمدمهدی؛ نصرالهی نصرآباد، علیرضا (۱۳۹۳).

۲-۳. محیط منطقه‌ای

براساس نظریه «پیوند» روزنا، محیط دربردارنده دو سطح محیط منطقه‌ای و مجاور است و محیط منطقه‌ای یکی از مهم‌ترین سطوح در سطح تحلیل به‌شمار می‌آید. در مورد توافقی هسته‌ای، این سطح بسیار اهمیت داشته و تحلیل رفتارهای کنشگران آن گریزناپذیر است. از آنجاکه نگارندگان بر این نظرند که توافق هسته‌ای، توافقی سیاسی بوده و تضمین‌های آن براساس ارتباط متقابل با محیط منطقه‌ای و بین‌المللی شکل می‌گیرد، باید سطح تحلیل منطقه‌ای ارزیابی شود. ارتباط سازنده با کنشگران منطقه‌ای در

خاورمیانه و به حداقل رساندن تعارضات و تنش‌زدایی و یافتن راه‌های مسالمت‌آمیز برای حل بحران‌های منطقه‌ای در این منطقه در این راستا قابل‌ارزیابی است. به دلایل متعددی مانند ترس از توان و قدرت منطقه‌ای ایران پس از توافق و لغو تحریم‌ها، هنوز برخی کنشگران منطقه‌ای مانند عربستان سعودی و رژیم صهیونیستی رویه تعامل محور ایران در منطقه را با نگرشی منفی پاسخ داده و «ایران‌هراسی و تهدیدپنداری ایران» را در رسانه‌های رسمی و غیررسمی‌شان تشدید کرده‌اند؛ بنابراین، الگوهای رفتاری کنشگران منطقه‌ای در مورد موضوع هسته‌ای، باید تحلیل و واکاوی شوند.

نگاه عربستان سعودی به توافق، نه تنها در جهت پنداشت‌هایش در مورد تهدیدهای بیرونی و هژمون شدن ایران در منطقه و تضعیف قدرت سعودی‌ها، بلکه برآمده از رقابت دیرینه این دو قدرت منطقه‌ای است. این امر باعث تزلزل در اعتماد این کشور به واشنگتن شده و با توجه به کنار رفتن اسد و رعایت نشدن خطوط قرمز ریاض در سوریه و افزایش نقش تهران در منطقه، بی‌اعتمادی به امریکا بیشتر نیز شده است (Einhorn & Nephew, 2016: vii). با نگاهی گسترده‌تر درمی‌یابیم که نخبگان اخیر و تندروری سعودی با اتخاذ سیاستی دوپهلوی، هم‌زمان با همراهی متقابل با سیاست‌های امریکا، توافق هسته‌ای را به دستاویزی برای سیاست‌های یکجانبه و افراطی خویش تبدیل کرده‌اند. به عبارت دیگر، عربستان در حال مقابله با تهدیدهای پیرامونی خود است و بر همین اساس، اصرار امریکا به آن‌ها مبنی بر حفظ آرامش [به‌ویژه در مورد توافق هسته‌ای] هیچ تأثیری بر سیاست‌های این کشور ندارد، جز اینکه بر عصبانیت سعودی‌ها بیفزاید، زیرا امریکا با ندیدن مسائلی که عربستان را تهدید می‌کند و توصیه به عدم مقابله با تهدیدها، درواقع، بر زخم آن‌ها نمک می‌پاشد (Pollack, 2016).

ترکیه و امارات متحده عربی نیز براساس یک منطق اقتصادی، از توافق هسته‌ای حمایت کرده‌اند. حمایت امارات از توافق، ناشی از روابط تجاری بلندمدتی است که با قطع آن‌ها در طول دوران تحریم، خسارت بسیاری متحمل شده بود. ترک‌ها نیز براساس سخنان مقامات این کشور بر این نظرند که توافق «خبر خوبی برای اقتصاد ترکیه خواهد بود»، زیرا برداشته شدن تحریم‌ها، تأثیرات مثبتی بر اقتصاد ترکیه خواهد گذاشت (Einhorn & Nephew, 2016: 20)، اما کشورهای حوزه خلیج فارس، با وجود حمایت عمومی از برنامه جامع اقدام مشترک، بیان کرده‌اند که دولت‌های

آن‌ها نگران هستند که با برداشته شدن تحریم‌ها، ایران، نفوذ منطقه‌ای خود را گسترش دهد. برخی از رهبران این کشورها با انتقاد علنی از سکوت امریکا، نگرانی خود را از توافق هسته‌ای و خروج همه نیروهای نظامی امریکا از عراق در سال ۲۰۱۱، عدم اعزام نیروی زمینی به عراق و سوریه برای نبرد با دولت اسلامی [داعش]، و تلاش ایران برای توانمندسازی شیعیان منطقه در راستای جنگ فرقه‌ای در مقابل اهل تسنن ابراز داشته‌اند و در همین راستا کشورهای یادشده در طول ملاقات‌های متعدد در سال ۲۰۱۵، خواستار حمایت بیشتر امریکا از خودشان و مقابله با رفتار ایران در منطقه، به‌ویژه دخالت ایران در امور داخلی این کشورها شده‌اند (Katzman & Kerr, May 31, 2016: 23).

نخبگان رژیم صهیونیستی در این زمینه بر این نظرند که کنگره باید فوراً تمام کمک‌های ضروری خود برای اسرائیل [در فضای پس‌اتحریم] را در راستای دفاع در برابر حمله حماس، حزب الله، و ایران به کار گیرد. اوپاما ممکن است تأمل کند و دوپهلوی حرف بزند، اما کنگره باید از تمام قوای خود برای کمک بهره گیرد. این‌ها انتخاب‌های تلخ و ناخوشایند ما هستند (بولتون، ۱۳۹۴: ۸). بر همین اساس، صهیونیست‌ها همچنان مدعی هستند که به‌رغم توافق هسته‌ای-احتمال بروز تهدیدهای ایران با رها شدن از تحریم‌های بین‌المللی و کسب منافع بسیار آن و دستیابی به سلاح‌های هسته‌ای وجود دارد. بنیامین نتانیاهو در سخنرانی در جلسه مشترک در تاریخ ۳ مارس ۲۰۱۵ اذعان داشت که بارها در مورد خطرات این معامله و کاهش تحریم‌های بین‌المللی هشدار داده است و برنامه جامع اقدام مشترک، یک اشتباه تاریخی بوده که باعث انزوای اسرائیل خواهد شد (Katzman & Kerr, May 31, 2016: 23).

۳-۳. سطح بین‌المللی

۳-۳-۱. سطح سازمانی

سطح سازمانی در سطح بین‌المللی، بیانگر نقش شورای امنیت و سازمان‌های بین‌المللی مانند آژانس بین‌المللی انرژی اتمی در حمایت یا مقابله با کنشگران در سطح نظام بین‌الملل است.

در بند «۹» برنامه جامع اقدام مشترک آمده است: کمیسیون مشترکی متشکل از

گروه ۵+۱ و ایران و نماینده اتحادیه اروپا به منظور نظارت بر اجرای این برنامه تشکیل خواهد شد و وظایف پیش‌بینی شده در برجام را انجام خواهد داد (Joint Comprehensive Plan of Action, 2015).

کمیسیون مشترک به موضوعات ناشی از اجرای برجام رسیدگی کرده و مطابق با مفاد آن عمل خواهد کرد. همان‌گونه که اوپاما و رهبران ۵+۱ تأکید کرده‌اند، هدف از برنامه جامع اقدام مشترک، اطمینان از عدم دستیابی ایران به فناوری ساخت سلاح‌های هسته‌ای است. ون‌دی شرممن، وزیر امور خارجه آمریکا نیز در اکتبر ۲۰۱۳ بیان کرد که با توجه به حجم بالای اورانیوم غنی شده در ایران، این کشور تا یک سال آینده می‌تواند به امکانات لازم برای ساخت سلاح‌های هسته‌ای دست یابد (Katzman & Kerr, May 31, 2016: 1-2).

یکی از مهم‌ترین چالش‌های پیش روی حفظ همکاری و تداوم برنامه جامع اقدام مشترک، رویکرد مخالفان در تهران و واشنگتن است. این چالش‌ها بیشتر ناشی از اختلافات قوای مجریه با قوه‌های مقننه و نیروهای نظامی است. در تهران این اختلافات مربوط به روند برداشته شدن تحریم‌ها و چگونگی ادغام ایران در اقتصاد جهانی - که می‌تواند به نفوذ غرب منجر شود- است (Einhorn & Nephew, 2016: 14). در بیانیه وزارت امور خارجه پس از صدور قطعنامه در مورد نقش کمیسیون مشترک آمده است: «نقش اصلی این کمیسیون عبارت است از رسیدگی به شکایت‌های ایران و دستیابی به اطمینان از اینکه آثار لغو تحریم‌های تصریح شده در برجام به طور کامل محقق شوند؛ در صورتی که آثار لغو تحریم‌های شورای امنیت، یا تحریم‌ها یا اقدامات محدودیت‌زای مرتبط با برنامه هسته‌ای اتحادیه اروپایی و ایالات متحده از طریق تداوم اعمال یا تحمیل تحریم‌های جدید با ماهیت و گستره همسان یا مشابه تحریم‌هایی که پیش از روز اجرا برقرار بودند، مخدوش شود، جمهوری اسلامی ایران اختیار خواهد داشت تعهدات خود وفق برجام را مورد تجدیدنظر قرار دهد؛ فارغ از اینکه چنین تحریم‌های جدیدی بنا به دلایل مرتبط هسته‌ای یا دیگر دلایل وضع شوند، مگر اینکه مسائل، طی یک دوره زمانی کوتاه و معقول اصلاح شوند. هدف، تضمین پایبندی است نه فراهم کردن بهانه‌ای برای برگشت‌پذیری خودسرانه یا ابزاری برای فشار یا اعمال نفوذ. ایران متعهد است

تعهدات داوطلبانه خود را به‌طور کامل و با حسن نیت اجرا کند. به‌منظور دستیابی به اطمینان از پایبندی مستمر همه اعضای برجام، جمهوری اسلامی ایران تأکید می‌کند که در صورتی که سازوکار یادشده علیه ایران یا اشخاص ایرانی اعمال شوند و تحریم‌ها، به‌ویژه تدابیر شورای امنیت، اعاده شوند، جمهوری اسلامی ایران این کار را به‌منزله مبنایی برای توقف اجرای تعهدات خود وفق برجام و تجدیدنظر در همکاری‌اش با آژانس بین‌المللی انرژی اتمی تلقی خواهد کرد و علاوه بر این، مفاد قطعنامه ۲۲۳۱ در تأیید برجام، به‌مثابه مفاد برجام نبوده و به‌هیچ‌روی نمی‌تواند اجرای برجام را تحت تأثیر قرار دهد (روزنامه ابتکار، ۳۰/۰۷/۱۳۹۴).

۲-۳-۳. همبستگی متقابل و بین‌المللی: تضمین‌های سیاسی

افزایش بیش‌ازحد تعداد پیمان‌های سیاسی در روابط میان دولت‌ها باعث شده است که تفکیک میان معاهدات سیاسی و حقوقی به‌طور جدی مورد توجه قرار گیرد. متأسفانه تا به حال معیار دقیق و مشخصی برای تفکیک این دو نوع معاهده از یکدیگر ارائه نشده و کنوانسیون ۱۹۶۹ نیز در این باره سکوت اختیار کرده است. به همین سبب برای تفکیک معاهدات سیاسی از معاهدات حقوقی، هر بار که متن مورد موافقت دولت‌ها فاقد جنبه‌های صوری معاهده بین‌المللی بوده است، نیت طرف‌های معاهده در انتخاب طبیعت سند مورد نظر، اهمیت بسیاری یافته است (فلسفی، ۱۳۷۹: ۱۰۱). برخی از محذورات ملاحظات برگرفته از توافق چه در بحث بازرسی‌ها و چه برخی محدودیت‌های موقتی است و در یک سازوکار زمانی کوتاه‌مدت پایان می‌پذیرد. آریل لویته^۱، عضو اندیشکده کارنگی، بیان کرده است که در مسیرهای احتمالی پیش روی برجام، خطرات احتمالی‌ای وجود دارد. این موارد شامل، مذاکره دوباره و پاره کردن توافق می‌شود که یک «مارپیچ مرگ»^۲ است و یک طرف را تحریک می‌کند که از توافق خارج شود. یکی از احتمالات «بمب زمان»^۳ است که در آن ایران تا زمان منقضی شدن توافق به تعهداتش پایبند خواهد بود و

1. Ariel Levite
2. Death Spiral
3. Time Bomb

پس از بازه هشت ساله که محدودیت‌ها به مرور از بین می‌روند، بتواند فعالیت‌های هسته‌ای خود را افزایش دهد و «زمان، بی‌وقفه در حال گذر است، یک سال گذشت و هفت سال دیگر نیز می‌گذرد» (Klapper, Jul. 13: 2016, AP).

ضمانت‌های اجرایی حقوق بین‌الملل، دارای ضعف‌های ماهوی، به‌ویژه در ابعاد تقنینی، تفسیری، و اجرایی هستند و در واقع، هیچ منبع حقوق بین‌المللی‌ای ضمانت اجرا ندارد، و حتی در صورت داشتن ضمانت اجرا، اولاً ایران فاقد قدرتی است که بتواند در شرایط پرچالش خاورمیانه، علیه قدرت‌های جهانی به مقابله به‌مثل بپردازد؛ ثانیاً، نهادهای قهریه در امتداد خواسته‌های کشورهای قدرتمند و به‌ویژه دارای حقوق و تو هستند که شواهدی مانند تحریم‌های سریالی علیه ایران، بدون داشتن هیچ‌گونه مدرکی دال بر غیرصلح‌آمیز بودن برنامه هسته‌ای کشورمان و صدور قطعنامه علیه ایران، آن را تأیید می‌کند و ثالثاً، در جهان امروز افکار عمومی را رسانه‌های غرب شکل می‌دهند نه کشورهای که حقشان پایمال شده است و در نهایت، اینکه ضمانت اجرایی مانند ملزومات همزیستی بین‌المللی، در محیط خاورمیانه با چالش روبه‌رو است، زیرا با توجه به سیل بحران‌هایی مانند حوادث رخ داده یا در حال وقوع در عراق، سوریه، یمن، افغانستان، و... چگونه می‌توان انتظار همکاری در مسائل امنیتی داشت. با نگاهی به اولویت‌بندی مسائل نظامی توسط کشورهای خاورمیانه، به‌ویژه کشورهای حاشیه خلیج فارس، به‌سادگی می‌توان پی برد که دال مرکزی برای آن‌ها، امنیت است نه اقتصاد و همکاری.

بنابراین، آینده توافق هسته‌ای را باید با نوعی تساهل و ایجاد فضای مثبت و سازنده شکل داد. مهم‌ترین قسمت برجام که می‌تواند در صورت لزوم - باعث فرار واشنگتن از اجرای توافق شود، موضوع بازرسی‌ها است که در ادامه با روند کمیسیون مشترک نیز شکل اجماعی می‌یابد و بهترین راه برخورد با آن، برخورد متناسب با موضوع است نه اینکه با نام حفظ امنیت، منافع ملی خویش را فدا کرده و ناقض برجام به‌شمار آییم.

طرفداران سیاسی بودن برجام، بر این نظرند که دولت‌های بعدی نمی‌توانند با برجام، به‌صورت ایدئولوژیک رفتار کنند، زیرا با توجه به اهمیت موضوع در سطح جهانی، نقض آن توسط هر کشوری بسیار دشوار خواهد بود. این موضوع از دو بعد

برای ایران و امریکا قابل‌ارزیابی است و نقض آن از سوی ایران از یک‌سو باعث به‌هم‌خوردن صلح بین‌المللی و شکل‌گیری اجماع امنیتی در سطح منطقه‌ای و جهانی خواهد شد، و از سوی دیگر، روند همگرایی اروپا و امریکا را در تقابل با ایران بیشتر خواهد کرد. نقض آن برای امریکا نیز اهمیت فراوانی دارد، زیرا با توجه به اهمیت صلح بین‌المللی برای این کشور، گمان نمی‌رود که خواهان این باشد که به‌عنوان کشوری که روند صلح بین‌المللی را در جهانی که خود رهبری آن را به‌دوش می‌کشد، معرفی شود و با توجه به اهمیت موضوع هسته‌ای برای اروپا، نقض آن توسط امریکا، باعث گسست در نگاه به موضوع ایران خواهد شد.

از سوی دیگر، یگانه راه برای پایداری برجام، جز مورد بالا، چه می‌تواند باشد؟ چگونه می‌توان امریکا را براساس یک معاهده بین‌المللی وادار به پذیرش برنامه هسته‌ای کرد؟ رفتار امریکا، به‌ویژه در نیمه دوم قرن بیستم نشان می‌دهد که حقوق بین‌الملل، در طول منافع ملی امریکا قرار دارد و اصل واقع‌گرایی بر الگوی رفتاری امریکا حاکم است، نه آرمان‌گرایی. اگر ما معتقدیم که تضمین برجام، در خطر بدعهدی تاریخی امریکا است، آیا یک تعهد حقوقی، خوش‌عهدی را رقم خواهد زد؟ آیا تخاصم امریکا با ایران در طول چهار دهه گذشته مبتنی بر رویه‌های حقوقی بوده است یا سیاسی؟ در واقع، از آنجاکه ماهیت رفتارهای سیاسی امریکا با ایران، در سطوح مختلف، سیاسی بوده است، توافق هسته‌ای که ماهیتی منطقه‌ای و جهانی خواهد داشت نیز باید دارای پاسخ‌های سیاسی باشد^(۶). نمونه مشابه این موضوع را می‌توان در ملی‌شدن صنعت نفت مشاهده کرد. از جنبه‌ای دیگر، طرفداران سیاسی خواندن برجام بر دو موضوع تأکید دارند؛ نخست ماهیت تحریم‌ها و دوم، هدف اولیه و بنیادین توافق هسته‌ای. این گروه در بعد نخست بر این نظرند که ماهیت بسیاری از تحریم‌ها، سیاسی بوده و بنابراین، تنها سازوکاری سیاسی باید آن را بردارد و در بعد دوم، معتقدند که اهداف برجام برای ایران، اساساً در این راستا بوده است که فضای امنیتی ناشی از تلاش برای دستیابی به سلاح‌های هسته‌ای را از سر ایران بردارد^(۷) و تحریم‌های ظالمانه برچیده شوند و در طول این دو، روابط ایران با جامعه جهانی، روند مطلوب‌تری بیابد و برای غرب نیز هدف بنیادین، جلوگیری از دستیابی ایران به قدرت ساخت سلاح‌های هسته‌ای بوده است.

حال پرسش این است که این موضوعات به روش حقوقی و معاهدات و... قابل حل است یا به شیوه سیاسی؛ بنابراین، بر این نظرند که برداشتن تحریم‌ها، تلطیف فضای امنیتی بر سر ایران، جلوگیری از شکل‌گیری اجماع علیه تهران و صلح‌آمیز بودن و مشروعیت مسئله هسته‌ای، تنها به شیوه‌های سیاسی قابل حل است نه حقوقی. گسترش مذاکرات بین‌المللی نشان می‌دهد که نهادهای دولتی چگونه و تا چه حد خود را با جهانی هماهنگ کرده‌اند که زنده و پویاست؛ از این رو، اگر دولت‌ها واقعاً در پی نابودی فقر، جنگ، و زور باشند، باید اراده‌های ملی خود را در مورد تمام مسائل، اعم از بزرگ و کوچک، موافق کنند. به قول کلاوزویتس: «هنگامی که سلاح‌ها برابرند [اگر موازنه‌ای سیاسی میان قدرت‌های بزرگ شکل بگیرد]، آنچه اهمیت دارد، فرماندهی فضای سیاسی و دیپلماتیک، شیوه آینده‌نگری و دیپلماتیک است (فلسفی، ۱۳۷۹: ۱۳۱-۱۳۰).

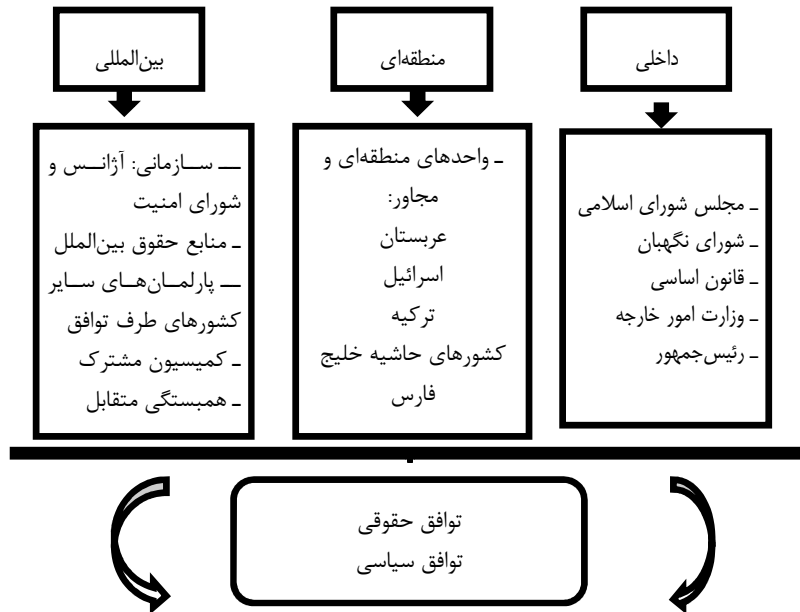
برجام، دستاوردهای مختلفی داشته است، اما بزرگ‌ترین دستاورد آن، تبدیل فضای اجبار و تهدید در رسیدگی به پرونده هسته‌ای، به فضای همکاری و رضایت است. برجام منجر به شکل‌گیری همکاری‌های بین‌المللی در مورد برنامه هسته‌ای ایران شده است و کشورهای دیگر باید خدماتی را در راستای آن انجام دهند که عبارتند از: پروژه رآکتور اراک، پژوهش در تأسیسات فردو، پروژه‌های دیگر رآکتور هسته‌ای، پزشکی هسته‌ای، ایمنی هسته‌ای، و عرضه سوخت هسته‌ای. همچنین، باید در زمینه رفع نیاز ایران به تولید سوخت هسته‌ای نیز همکاری کنند. (Katzman & Kerr, May 31, 2016: 14). براین اساس، تضمین‌های برجام در پس مدیریت سازنده سیاست خارجی ایران نهفته است و به گونه‌ای با تعامل هم‌پوشانی داشته و نیازمند توجه به موارد مهمی مانند دوری از انفعال و حاشیه‌نشینی، ظرفیت اصلاح‌پذیری در دیپلماسی، ائتلاف‌سازی، رسیدن به یک نقطه اشتراک حداقلی با ایالات متحده، ارائه تصویری از نتیجه «باخت-باخت» در نتیجه هرگونه تحریم، ارائه تضمین‌های عینی متقابل به منظور افزایش شفاف‌سازی، آرام‌سازی یا تظاهر به آرام‌سازی فضای خاورمیانه و «تنش‌زدایی»، بهره‌گیری از ساختار رسانه‌ای چندبعدی در دیپلماسی، و تلاش برای غیرامنیتی کردن منافع ایران است (حسنوند، ۱۳۹۲: ۵۸).

نتیجه‌گیری

از زمان دستیابی به توافق نهایی در مورد موضوع هسته‌ای میان ایران و کشورهای طرف مذاکره، مباحث و چالش‌های فراوانی در مورد ماهیت و ضمانت اجرای این توافق شکل گرفت. اهمیت این مسئله به این سبب بود که پیامد پذیرش ماهیتی خاص برای برجام می‌توانست در تداوم توافق و بازتاب‌های آن بر حوزه‌های موضوعی تأثیرگذار باشد. در مورد توافق هسته‌ای، دو دیدگاه متباین حقوقی و سیاسی شکل گرفته است که هر یک از آن‌ها دلایل فراوانی برای حقوقی یا سیاسی بودن آن به‌ویژه در زمینه صلاحیت قوای مقننه و مجریه و شورای امنیت بیان کرده‌اند. این پژوهش با طرح این پرسش که توافق هسته‌ای (برجام) و تضمین‌های ناشی از آن، دارای ماهیتی سیاسی است یا حقوقی، با اتکا به سه زاویه تحلیل داخلی، منطقه‌ای، و بین‌المللی و تشریح منابع حقوق بین‌الملل و بیان عدم ضمانت آن، بر این نظر تأکید کرد که توافق هسته‌ای و تضمین‌های آن، سیاسی است. در واقع، توافق هسته‌ای ایران، سیاق تاریخی در حقوق بین‌الملل ندارد.

با نگاهی به نتایج برجام می‌توان ابعاد سیاسی آن را واکاوی کرد. ایران در برجام چندین محدودیت را برای اثبات صلح‌آمیز بودن انرژی هسته‌ای خود پذیرفت که عبارتند از: محدودیت‌های غنی‌سازی، کاهش تعداد سانتریفیوژها، پذیرش نظارت‌های زمان‌دار، و در مقابل، خواهان رسمیت‌بخشی و مشروعیت یافتن برنامه هسته‌ای، برداشتن فضای امنیتی، ورود به صحنه بین‌المللی و رفع تحریم‌ها^(۸) شد. بی‌تردید، دستاوردهای توافق هسته‌ای، هرچند در قالب معاهده‌ای نوشته شده است، اما برآورده شدن آن‌ها منوط به اراده‌های سیاسی است نه حقوقی. در واقع، یافتن روندهای مشترک و تلاش برای حضور ایران در مناسبات صلح‌آمیز منطقه‌ای و جهانی در دالان سیاست قرار دارد نه منابع حقوق بین‌الملل. برجام، حاصل ایجاد درک مشترک از منافع جهانی در دنیای به‌هم‌پیوسته است و از این رو، معاهده، موافقت‌نامه، یا تابع فرد نیست، به این معنا که هر فردی در ایران و آمریکا رئیس‌جمهور شود، باید با توافق پایبند باشد. برجام به معنای تغییر انگاره‌ها در جهان چندوجهی و سبب‌ساز رشد اقتصادی، ایجاد درک درست از ایران، و تقویت صلح در سطح جهان است.

شکل شماره (۱). چارچوب پژوهش



محورهای مورد تأکید در این مقاله برای نشان دادن ماهیت سیاسی برجام که در قالب شکل بالا ترسیم شده است، نشان داد که توافق هسته‌ای ایران در هر سه سطح، حاکی از سیاسی بودن این سند است یا دست کم می‌توان گفت، بعد حقوقی تحت‌الشعاع رویکرد سیاسی قرار گرفته است. در سطح داخلی، تأکید بر خدشه‌ناپذیری توافق، عدم ارتباط با قوانین داخلی و ابتنا بر راستی‌آزمایی، در سطح منطقه‌ای، واکنش واحدهای منطقه‌ای و نگرانی‌های آن‌ها از پیامدهای این توافق، و در سطح بین‌المللی، کاستی‌های مربوط به ضمانت اجراها در عرصه سازمانی، از جمله محورهای تأییدکننده فرضیه این مقاله هستند. باین‌حال، باید توجه داشت که اگرچه این توافق، نمونه بی‌نظیری در تاریخ دیپلماسی در راستای حل یک چالش عمده به‌شمار می‌آید، تداوم آن مانند ماهیتش، سیاسی بوده و به‌شدت تابع کیفیت روابط سیاسی کشورها است؛ موضوعی که در گذر زمان با دشواری‌های جدی روبه‌رو خواهد بود.*

یادداشت‌ها

۱. سعید محمودی، استاد دانشگاه استکهلم، دکتر محسن شفیعی، دکتر عبدالله رمضان‌پور، سید عباس عراقچی، محمدجواد ظریف، و الهام امین‌زاده (معاون سابق حقوقی رئیس‌جمهور) از معتقدان به سیاسی بودن برجام هستند.
۲. از جمله دیگر معتقدان به حقوقی بودن برجام می‌توان به محمدرضا ضیائی بیگدلی، فیروز اصلانی، و محمدعلی اسفغانی (سخنگوی کمیسیون حقوقی و قضایی مجلس) اشاره کرد.
۳. امضاشده توسط چرچیل و روزولت در مورد اصول مشترک سیاست ملی دو کشور انگلستان و ایالات متحده امریکا.
۴. Seek اصطلاحی است که در برجام به کار رفته است و به این معنا است که تعهدی به نتیجه وجود ندارد.
۵. (Jenkins & Richard, 2014: 11): (متن کامل گزارش کمیسیون ویژه بررسی برجام در مجلس؛ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران؛ روزنامه شهرآرا (۱۶/۰۶/۱۳۹۴)، گزارش کامل نشست تخصصی «ابعاد حقوقی برجام هسته‌ای»، ساداتی میدانی، سید حسین (۱۵/۰۶/۱۳۹۴)، فتاحی زفرقندی، علی (۱۳۹۴)، غمامی، سید محمدمهدی؛ نصرالهی نصرآباد، علیرضا (۱۳۹۳).
- اغلب مستندات فوق با استناد و الهام از تلفیقی از منابع یادشده بوده است و به دلیل درهم‌تنیدگی مطالب، آن‌ها را یکجا ذکر کرده‌ایم و برای آشنایی بیشتر می‌توانید به آن‌ها رجوع کنید.
۶. یکی از مهم‌ترین استنادها در مورد ماهیت سیاسی اغلب موضوعات سیاسیت خارجی، موضوع نحوه ملی شدن صنعت نفت است، از این منظر که در کنار تلاش برای احقاق حقوق، تعاملات را حتی در فضای موازنه منفی نیز ملحوظ داشته است.
۷. یکی از مهم‌ترین بحث‌های مربوط به توافق هسته‌ای برای غرب، این موضوع است که ایران در مسیر دستیابی به سلاح‌های هسته‌ای قرار نگیرد. کودردزمن در این باره معتقد است که قضاوت در مورد موفقیت یا عدم موفقیت توافقی نهایی با ایران منوط به کنترل تسلیحات و برنامه موشکی ایران خواهد بود (Cordesman, 2015: 16). در همین راستا، برنامه جامع اقدام مشترک در جهت راستی‌آزمایی در غنی‌سازی ایران، اذعان می‌دارد که ایران در قالب پیمان منع گسترش سلاح‌های هسته‌ای (NPT) حق استفاده صلح‌آمیز از انرژی هسته‌ای را

به‌عنوان بخشی از راه‌حل جامع دارد، اما باید بخشی از غنی‌سازی خود را متوقف کند (Katzman & Kerr, May 31, 2016: 7). براین اساس، سازوکار توافق در جهتی است که ایران در تعامل با جامعه بین‌الملل قرار گیرد و در این بستر می‌توان بسیاری از اتهام‌های برساخته‌شده در مورد برنامه صلح‌آمیز هسته‌ای را برطرف کرد. لازم به ذکر است که در برجام به برنامه موشکی ایران اشاره‌ای نشده است و در واقع، طرح نشدن آن، به‌معنای مشروع دانستن این حق برای ایران است. از سوی دیگر، اشاره به برخی موضوع‌ها در مورد برنامه موشکی در قطعنامه ۲۲۳۱، ماهیتی جداگانه از برجام دارد و الزام‌آور نیست و نقض آن هیچ مسئولیتی ایجاد نخواهد کرد.

۸. لازم به تأکید است که تحریم‌های به‌جامانده، در مدار برنامه هسته‌ای نبوده و در دو بعد تروریسم و حقوق بشر مطرح هستند و هرچند به برنامه هسته‌ای مربوط نمی‌شوند، دولت یازدهم در طول توسعه روند سیاسی، برای حل آن‌ها نیز تلاش می‌کند.

منابع

- امیدی، علی (۱۳۹۴)، *حقوق بین‌الملل از نظریه تا عمل*، تهران: میزان.
- بولتون، جان (شهریور ۱۳۹۴)، *رویارویی با واقعیت در مورد ایران*، موسسه امریکن اینترپرایز، ترجمه پیمان مولاویردی، تهران: اندیشکده راهبردی تبیین.
- حسونند، مظفر (۱۳۹۲)، «مدیریت بحران هسته‌ای ایران؛ راهکارها»، *نخستین همایش نظریه‌های روابط بین‌الملل و سیاست خارجی کشورهای خاورمیانه*، تهران: دانشگاه علامه طباطبایی.
- خلیلی، رضا (۱۳۹۵)، «پیامدهای منطقه‌ای و بین‌المللی برجام: رویکردی استراتژیک»، *مجله مطالعات راهبردی*، سال ۱۹، شماره ۲، تابستان.
- دایره‌المعارف حقوق بین‌الملل عمومی* (سازمان‌های بین‌المللی)، جلد اول (۱۳۹۴)، گروه آموزش حقوق بین‌الملل، تهران: دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.
- دفتر مطالعات گفتمان انقلاب اسلامی (۱۳۹۲)، *نقد و بررسی متن توافقنامه ژنو: حقیقت توافق ژنو از رُویا تا واقعیت*، تهران: دفتر مطالعات گفتمان انقلاب اسلامی.
- دلخوش، علیرضا (۱۳۹۶)، «برجام و پس‌برجام از دیدگاه حقوق بین‌الملل»، *مجله سیاست خارجی*، سال ۳۱، شماره ۱، بهار، صص ۷۳-۵۱.
- رضایی، صالح (۱۳۹۵)، «تأملی بر دستاوردهای حقوقی برجام»، *مطالعات راهبردی*، سال ۱۹، شماره ۲، تابستان.
- روزنامه ابتکار، ۳۰/۰۷/۱۳۹۴، «بیانیه وزارت خارجه ایران پس از تصویب قطعنامه ۲۲۳۱ شورای امنیت»، شماره ۳۱۹۶.
- روزنامه شهرآرا، ۱۶/۰۶/۱۳۹۴، «تصویب برجام فقط با تصویب مجلس»، شماره ۱۷۸۹.
- ساداتی میدانی، سید حسین (۱۳۹۴/۰۶/۱۵)، «برجام؛ سندی داوطلبانه و غیرالزام‌آور»، *دیپلماسی ایرانی*، در:
- <http://www.irdiplomacy.ir/fa/page/1951553>
- شاپوری، مهدی (۱۳۹۵)، «توافق هسته‌ای: برآوردی متن‌محور»، *مجله مطالعات راهبردی*، سال ۱۹، شماره ۲، تابستان، صص ۳۰-۷.
- صادقی جقه، سعید (۱۳۹۵)، «سرمایه اجتماعی ایرانیان در آئینه مذاکرات هسته‌ای و برجام»، *مجله مطالعات راهبردی*، سال ۱۹، شماره ۲، تابستان.
- صالحی، علی‌اکبر (۱۳۹۴)، «گفتگو با هفته‌نامه مثلث»، (تاریخ مشاهده ۱۳۹۶/۵/۲۰) در:
- <http://www.mosalas.ir/fa/tiny/news-9723>
- ضیائی بیگدلی، محمدرضا (۱۳۷۸)، «پیوندهای بنیادین عرف و معاهده در حقوق

بین‌المللی»، پژوهش حقوق و سیاست، شماره ۱، صص ۲۲-۹.
_____ (۱۳۸۲)، «چالش‌های حقوقی میان ایران و آژانس بین‌المللی انرژی
اتمی (دیروز، امروز، فردا)»، پژوهش حقوق و سیاست، شماره ۹، صص ۲۸-۵.
_____ (۱۳۹۲/۱۱/۱۶)، تحلیل توافقنامه ژنوا منظر حقوق معاهدات
بین‌المللی، تهران: مؤسسه حقوق بین‌الملل پارس.

_____ (۱۳۸۳)، حقوق معاهدات بین‌المللی، تهران: گنج دانش.
غمامی، سید محمدمهدی؛ نصرالهی نصرآباد، علیرضا (۱۳۹۳)، «تحلیل حقوقی ماهیت و
اعتبار برنامه اقدام مشترک با تأکید بر اصل حاکمیت قانون اساسی»، فصلنامه دانش حقوق
عمومی، سال سوم، شماره ۸، صص ۱۱۳-۸۹.

فتاحی زفرقندی، علی (۱۳۹۴)، بررسی ابعاد حقوقی برجام در نظام جمهوری اسلامی
ایران، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.

فلسفی، هدایت‌الله (۱۳۷۹)، حقوق معاهدات بین‌المللی، تهران: فرهنگ نشر نو.

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (بی‌تا)، بی‌جا.

کدخدایی، عباسعلی (۱۳۹۴)، «برجام ایجاد تعهد می‌کند» (تاریخ مشاهده ۹۶/۵/۲۰) در:

<http://www.irdiplomacy.ir/fa/page/1951535>

کمالی اردکانی، مسعود (۱۳۹۵)، «تأثیرات برجام بر تجارت خارجی جمهوری اسلامی
ایران»، مجله مطالعات راهبردی، سال ۱۹، شماره ۲، تابستان.

گزارش کامل نشست تخصصی «ابعاد حقوقی برجام هسته‌ای»، گردآوری خدایار سعید
وزیری، بازیابی در:

http://www.iauns.org/internal_news/detailpage/Fa/5-1-1-1-153

متن کامل گزارش کمیسیون ویژه بررسی برجام در مجلس.

مردانی، نادر؛ حسن‌زاده، احسان (۱۳۹۶)، «مطالعه تطبیقی نقش و جایگاه برجام در نظام
حقوقی ایران و امریکا»، مجله سیاست خارجی، سال ۳۱، شماره ۱، صص ۱۱۲-۷۵.

مقامی، امیر (۱۳۹۴)، «آیا تصویب برجام در مجلس ضروری است»، (تاریخ مشاهده
۹۶/۵/۲۰) در:

<http://www.irdiplomacy.ir/fa/page/1950952>

منصوری، سید روح‌الله (۱۳۹۵)، «چرا ترامپ نمی‌تواند برجام را پاره کند»، روزنامه شرق،
۱۸ آذر، (تاریخ مشاهده ۹۶/۵/۲۰) در:

<http://sharghdaily.ir/News/109457>

موسی‌زاده، رضا (۱۳۷۶)، کلیات حقوق بین‌الملل (جلد ۱)، تهران: وزارت امور خارجه.

نقوی حسینی، سید حسین (۱۳۹۴)، «برجام نیازمند تصویب در مجلس است» (تاریخ
مشاهده ۹۶/۵/۲۰) در:

<http://www.icana.ir/Fa/News/282020/>

نوازی، بهرام و همکاران (۱۳۸۴)، «ارزیابی محافل غربی از پیامدهای خاورمیانه‌ای برجام بر
سیاست خارجی ایران»، مجله سیاست خارجی، سال ۲۹، شماره ۴، زمستان، صص ۲۶-۷.

هرمیداس باوند، داوود (بی‌تا)، حقوق معاهدات، به‌کوشش محمد مرشدزاده، تهران:

Albright, David (March 24, 2015), *Adequate Verification Under a Comprehensive Iran Nuclear Deal*, The House Subcommittee on the Middle East and North Africa, Committee on Foreign Affairs.

Allen, Michael & Thompson, Brian (2011), *Cases and Materials on Constitutional and Administrative Law*, London: Oxford University Press.

<https://www.amazon.co.uk/Cases-Materials-Constitutional-Administrative-Law/dp/0199579040>.

Blockmans , Steven & Ehteshami, Anoushiravan , (eds) (May 2016), *EU-Iran Relations after the Nuclear Deal*, CEPS.

Cordesman H. Anthony (March 30, 2015), *Judging a P5+1 Nuclear Agreement with Iran: The Key Criteria*, Center for Strategic International Studies, CSIS.

Cordesman, H. Anthony (July 22, 2015), *The Iran Nuclear Agreement and Iranian Missile Developments*, Center for Strategic International Studies, csis.

Einhorn, Robert & Nephew, Richard (May 2016), *The Iran Nuclear Deal: Prelude to Proliferation in the Middle East?*, Foreign Policy at Brookings.

Jenkins, Peter & Dalton, Richard (September 2014), *Iran's Nuclear Future*, Chatham House, the Royal Institute of International Affairs.

Joyner H, Daniel (November 2013), "Iran's Nuclear Program and International Law, Penn State", *Journal of Law & International Affairs*.

Katzman, Kenneth & Kerr, K. Paul (May 31, 2016), "Iran Nuclear Agreement", *Congressional Research Service*. CRS.

Kerr K. Paul (September 26, 2016), "Iran's Nuclear Program: Tehran's Compliance with International Obligations", *Congressional Research Service*, CRS.

Klapper , Bradley (Jul. 13, 2016), "A Year Later, Iran Nuclear Deal is Holding but Fragile", *WASHINGTON*, available at: <http://bigstory.ap.org/article/f0b8663354114adb8d26c21f54df5e1e/year-later-iran-nuclear-deal-fragile-holding>

Pollack, Kenneth (8 January, 2016), "Fear and Loathing in Saudi Arabia", *Brookings*, available at: <http://www.brookings.edu/blogs/markaz/posts/2016/01.08-fear-and-loathing-saudi-arabia>.

Resolution 2231 (2015), *Security Council*, S/RES/2231.

Samore, Gary (August 2015), *The Iran Nuclear Deal A Definitive Guide*, Belfer Center for Science and International Affairs.

The Joint Comprehensive Plan of Action.