

## قانون اقدام متناسب و متقابل دولت جمهوری اسلامی ایران در اجرای برجام مصوب ۱۳۹۴/۷/۲۱

### درباره‌ی قانون

«طرح اقدام متناسب و متقابل دولت جمهوری اسلامی ایران در اجرای برجام» توسط تعدادی از نمایندگان مجلس شورای اسلامی با قید دو فوریت به مجلس تقدیم شد. در مقدمه‌ی توجیهی این طرح بیان شده است: به منظور صیانت از دستاوردها و حقوق ملت ایران در زمینه دانش هسته‌ای و رعایت حدود شرعی و قانونی که رهبر معظم انقلاب اسلامی در مورد مذاکره با کشورهای موسوم به ۵+۱ و اجرای آن مقرر فرمودند و همچنین به جهت انسداد هرگونه راه نفوذ و اقدام یک‌جانبه طرف‌های مقابل، این طرح با قید دو فوریت برای طی تشریفات قانونی تقدیم می‌شود.

دو فوریت بررسی این طرح در جلسه‌ی علنی مورخ ۱۳۹۴/۷/۱۲ مجلس، به رأی نمایندگان گذاشته شد که مورد پذیرش قرار نگرفت و بررسی آن، صرفاً به صورت یک‌فوریتی به تصویب نمایندگان رسید. این طرح به کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی به عنوان کمیسیون اصلی ارسال شد که این کمیسیون، با برگزاری جلسه در تاریخ ۱۳۹۴/۷/۱۳، مفاد این طرح را با اصلاحاتی به تصویب رساند و گزارش آن را به مجلس ارائه کرد. این طرح در تاریخ ۱۳۹۴/۷/۲۱ در صحن علنی مجلس مطرح شد و با اصلاحاتی به تصویب نمایندگان مجلس رسید و برای طی روند قانونی مذکور در اصل (۹۴) قانون اساسی، به موجب نامه‌ی شماره ۶۱۴/۵۲۰۶۲ مورخ ۱۳۹۴/۷/۲۱ به شورای نگهبان ارسال شد. شورای نگهبان با تشکیل جلسه در تاریخ ۱۳۹۴/۷/۲۲، پس از بحث و بررسی راجع به مفاد این مصوبه، آن را مغایر با موازین شرع و قانون اساسی تشخیص نداد و نظر خود در این خصوص را طی نامه‌ی شماره ۹۴/۱۰۲/۴۱۷۲ مورخ ۱۳۹۴/۷/۲۲ به مجلس شورای اسلامی اعلام کرد.

\*\*\*\*\*

تاریخ مصوبه مجلس شورای اسلامی: ۱۳۹۴/۷/۲۱

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۹۴/۷/۲۲

ماده واحده- دولت در چهارچوب مصوبات شورای عالی امنیت ملی در صورتی می‌تواند به شکل داوطلبانه برنامه جامع اقدام مشترک (برجام) را اجراء کند که احکام و تکالیف زیر را در فرایند اجراء رعایت نماید:

۱- بر اساس فتوای رهبر معظم انقلاب اسلامی هیچ دولتی در ایران حق تولید و به‌کارگیری سلاح هسته‌ای را ندارد و دولت موظف است سیاست خلع سلاح هسته‌ای جهانی را به طور فعال دنبال کند و در کلیه تلاش‌های بین‌المللی، حقوقی و دیپلماتیک برای نجات بشریت از خطر سلاح‌های هسته‌ای و اشاعه آنها، از جمله از طریق ایجاد مناطق عاری از سلاح‌های کشتار جمعی به ویژه در ایجاد ائتلاف منطقه‌ای خاورمیانه عاری از سلاح هسته‌ای به خصوص در زمینه خلع سلاح هسته‌ای رژیم صهیونیستی فعالانه مشارکت نماید.

۲- پایه برنامه جامع اقدام مشترک بر همکاری و احترام متقابل قرار دارد و هرگونه اقدام مبتنی بر فشار و تهدید به هر بهانه‌ای به خاطر اجرای برجام و یا غیر آن با تشخیص شورای عالی امنیت ملی موجب تجدید نظر در این همکاری می‌شود و لازم است در آن صورت مطابق مصوبات این شورا اقدامات متقابل در نظر گرفته شود.

۳- دولت موظف است هرگونه عدم پایبندی طرف مقابل در زمینه لغو مؤثر تحریم‌ها یا بازگرداندن تحریم‌های لغوشده و یا وضع تحریم تحت هر عنوان دیگر را به دقت رصد کند و اقدامات متقابل در جهت احقاق حقوق ملت ایران انجام دهد و همکاری داوطلبانه را متوقف نماید و توسعه سریع برنامه هسته‌ای صلح‌آمیز جمهوری اسلامی ایران را سامان دهد، به طوری که ظرف مدت دو سال ظرفیت غنی‌سازی کشور به یکصد و نود هزار سو افزایش یابد. شورای عالی امنیت ملی مرجع رسیدگی به این موضوع می‌باشد. دولت باید ظرف مدت چهار ماه برنامه خود را برای این منظور جهت تصویب به شورای عالی امنیت ملی ارائه نماید.

۴- دولت موظف است برنامه هسته‌ای جمهوری اسلامی ایران را با چشم‌انداز تجاری-صنعتی، از جمله در حوزه غنی‌سازی و تحقیق و توسعه منطبق با طرح درازمدت سازمان انرژی اتمی کشور دنبال کند. سازمان انرژی اتمی کشور باید طرح درازمدت پانزده‌ساله کشور در حوزه غنی‌سازی و تحقیق و توسعه را حداکثر ظرف مدت دو ماه پس از ابلاغ این قانون به تصویب شورای عالی امنیت ملی برساند و به آژانس بین‌المللی انرژی اتمی ارائه کند، به نحوی که پاسخگوی نیاز کشور برای سوخت راکتورهای قدرت و تحقیقاتی باشد.

۵- بازطراحی راکتور آب سنگین اراک و همچنین در صورت ضرورت تبادل ذخایر غنی‌شده، منوط به انعقاد قراردادهای قطعی و مطمئن جایگزین و حصول اطمینان نسبت به اجرای آنها باشد.

۶- نظارت‌های آژانس بین‌المللی انرژی اتمی در چهارچوب مقررات بین‌المللی و با

رعایت مصالح امنیت ملی کشور که شورای عالی امنیت ملی مشخص می‌کند، انجام پذیرد و دولت باید مراقبت کند که در مسیر اجرای برجام و پس از آن، حفاظت کامل از اسرار و اطلاعات طبقه‌بندی شده به‌ویژه در حوزه نظامی و امنیتی صورت گیرد. میزان همکاری با آژانس منوط به اقدامات احتیاطی لازم برای تضمین این امر، توسط آژانس است. همچنین هیچ‌گونه دسترسی نظارتی آژانس به مراکز نظامی و اشخاص حقیقی به بهانه برجام مجاز نمی‌باشد مگر آنکه موارد به صورت جداگانه و با جزئیات به تصویب شورای عالی امنیت ملی برسد.

۷- دولت و قوای مسلح کشور موظفند به منظور حراست از امنیت و منافع ملی کشور و حمایت از متحدان در مقابله با تروریسم، تدابیر لازم را نسبت به تقویت توانمندی‌های دفاعی جمهوری اسلامی ایران در همه زمینه‌های آفندی و پدافندی از جمله هوایی، دریایی، زمینی، موشکی و ایجاد پدافند در مقابل حملات هسته‌ای و ساخت پیش‌راند‌ها، باتری‌های هسته‌ای، تصویربرداری نوترونی و پزشکی هسته‌ای با قوت و جدیت برنامه‌ریزی و اقدام کنند.

۸- دولت و سایر دستگاه‌های حاکمیتی و عمومی موظفند در چهارچوب مصوبات شورای عالی امنیت ملی تدابیر لازم را در نظر بگیرند تا در اثر اجرایی شدن برجام به هیچ وجه اجازه فرصت‌طلبی و سوء استفاده در داخل کشور به آمریکا یا دیگر دولت‌های خارجی داده نشود و فرصتی برای نفوذ یا سوء استفاده سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و امنیتی در اختیار استکبار جهانی قرار نگیرد.

۹- دولت موظف است منابع مالی آزادشده را در چهارچوب قوانین و در جهت تحقق اقتصاد مقاومتی و رونق تولید، سرمایه‌گذاری‌های ضروری و با اولویت نیازهای بخش خصوصی و تقویت صندوق توسعه ملی، صرف کند.

تبصره ۱- وزیر امور خارجه موظف است روند اجرای توافقنامه را هر سه ماه یک بار به کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی مجلس شورای اسلامی گزارش دهد. کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی موظف است هر شش ماه یک بار گزارش اجرای برجام را به صحن علنی مجلس شورای اسلامی ارائه کند.

تبصره ۲- با اجرای این قانون، «قانون الزام دولت به تعلیق اقدامات داوطلبانه در صورت ارجاع و یا گزارش روند هسته‌ای به شورای امنیت» مصوب ۱۳۸۴/۹/۱، «قانون الزام دولت به تجدیدنظر در همکاری با آژانس بین‌المللی انرژی اتمی» مصوب ۱۳۸۵/۱۰/۶، «قانون صیانت از دستاوردهای صلح‌آمیز هسته‌ای جمهوری اسلامی ایران» مصوب ۱۳۸۹/۴/۲۹ و «قانون الزام دولت به حفظ دستاوردها و حقوق هسته‌ای ملت ایران» مصوب ۱۳۹۴/۴/۲ لغو می‌شود.

## دیدگاه ابهام و مغایرت

الف) در این ماده مشخص نیست اعطای اختیار اجرای داوطلبانه‌ی برنامه‌ی جامع اقدام مشترک (برجام) به دولت به چه معناست؛ آیا این امر به معنای تصویب و تأیید برجام توسط مجلس است یا اینکه مجلس برجام را تصویب نکرده است و صرفاً اجازه‌ی اجرای آن را به دولت داده است. چنانچه منظور از آن حالت اول باشد بدین معنا که مجلس برجام را تأیید و تصویب کرده است، طبق اصل (۷۷) قانون اساسی لازم است اصل توافقنامه توسط دولت به مجلس تقدیم شود و مجلس آن را بررسی و تصویب کند؛ چه آنکه طبق اصل (۷۷) قراردادها و موافقتنامه‌های بین‌المللی باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد. مستفاد از مفاد تبصره (۱) این مصوبه که در آن به «اجرای توافقنامه» تصریح شده است، به نظر می‌رسد که مجلس این مصوبه را در قالب «توافقنامه» قلمداد کرده است. همچنین با توجه به الزامات و ضمانت‌اجراهایی که در آن وجود دارد، به نظر می‌رسد که ماهیت آن، «موافقتنامه» است. بر این اساس، لازم است مطابق با اصل (۷۷) قانون اساسی، مفاد این موافقتنامه به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد. در این صورت، شورای نگهبان نیز باید در بررسی این مصوبه، اصل موافقتنامه‌ای که به تصویب مجلس رسیده است را نیز از حیث تطابق مفاد آن با موازین شرع و قانون اساسی مورد بررسی قرار دهد؛ همچنان که شورا در برخی از نظرات خود پیرامون مصوبات مربوط به عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در مجامع بین‌المللی با توجه به اینکه اصل کنوانسیون‌های موجد این مجامع به تصویب مجلس نرسیده بود، اظهار نظر در خصوص آنها را غیر ممکن و منوط به ارسال اساسنامه‌ی کنوانسیون به شورا کرده بود.<sup>۱</sup> اما چنانچه منظور از آن، حالت دوم باشد بدین معنا که مجلس برجام را تصویب نکرده است و صرفاً اجازه‌ی اجرای آن را به دولت داده است، در این صورت، با توجه به فقدان متن مصوب به عنوان یک سند رسمی در این خصوص، مشخص نیست که مجلس پیرامون چه امری قانون‌گذاری کرده است. در این خصوص گفتنی است که در این ماده واحده تصریح نشده است که شورای عالی امنیت ملی باید متن برجام را تصویب کند، بلکه صرفاً بیان

۱. به عنوان مثال می‌توان به لایحه‌ی عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در گروه هشت کشور در حال توسعه (گروه دی-۸) اشاره کرد که شورای نگهبان طی نظر شماره ۸۷/۳۰/۲۹۰۷۴ مورخ ۱۳۸۷/۸/۱۹ در خصوص آن، چنین اظهار نظر کرد: «نظر به اینکه تصویب عضویت، مستلزم تصویب و پذیرش کنوانسیون موجد این گروه (اساسنامه) می‌باشد و از آنجا که متن مزبور، ضمیمه ماده واحده به این شورا ارسال نگردیده است، مضافاً به اینکه مشخص نمی‌باشد که متن مورد اشاره به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است یا خیر، بنابراین اظهار نظر در خصوص مورد ممکن نبوده، پس از دریافت کنوانسیون موجد (اساسنامه) مصوب، اظهار نظر خواهد شد.» برای آگاهی کامل از محتوا و سیر مراحل این مصوبه، بنگرید به پرونده‌ی این مصوبه در سامانه‌ی جامع نظرات شورای نگهبان، قابل دسترسی در نشانی زیر: [yon.ir/zbgvv](http://yon.ir/zbgvv)

داشته است که در چهارچوب مصوبات این شورا دولت می‌تواند آن را اجرا کند و لذا نمی‌تواند قائل به این امر بود که این موضوع به تصویب شورای عالی امنیت ملی رسیده است. همچنین اگرچه این موضوع در دستور کار شورای عالی امنیت ملی قرار داشته و تصمیماتی نیز در خصوص آن اتخاذ شده است ولی این تصمیمات به امضای مقام معظم رهبری نرسیده است و لذا لازم‌الاجراء نیست؛ این در حالی است که ممکن است این مصوبه‌ی مجلس بدین معنا قلمداد شود که مجلس خود، برجام را تصویب کرده است و عملاً موجبی قانونی برای اجرای تعهدات آن فراهم ساخته است. با این توضیح لازم است ابتدا ابهام‌های مذکور برطرف شود تا بتوان در خصوص این مصوبه اظهار نظر کرد.

ب) در برخی بندهای این ماده واحده برای شورای عالی امنیت ملی تکالیفی مقرر شده است. به عنوان مثال در بند (۳) آن پیرامون عدم پایبندی طرف مقابل در زمینه‌ی لغو مؤثر تحریم‌ها یا بازگرداندن تحریم‌های لغوشده، دولت موظف به توقف همکاری داوطلبانه شده است و مرجع رسیدگی به این موضوع نیز شورای عالی امنیت ملی قرار داده شده است. این در حالی است که صلاحیت‌ها و وظایف شورای عالی امنیت ملی در اصل (۱۷۶) قانون اساسی احصا شده است و مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند علاوه بر صلاحیت‌های مقرر در این اصل، برای این شورا وظیفه‌ای تصویب کند. بر این اساس، مواردی از این ماده واحده که برای شورای عالی امنیت ملی تکالیفی ایجاد کرده است مغایر با اصل (۱۷۶) قانون اساسی است. شایان ذکر است با عنایت به اینکه برنامه‌ی جامع اقدام مشترک (برجام)، توافقنامه‌ای اجرایی است که دولت بدون نیاز به تصویب مجلس امکان اجرای آن را دارد، بحث بررسی لغو تحریم‌ها یا بازگردان تحریم‌ها نیز در صلاحیت خود قوه‌ی مجریه است و البته قوه‌ی مجریه در قبال این مسئولیت باید پاسخگو نیز باشد و نیازی به بررسی آن توسط شورای عالی امنیت ملی نیست.

ج) چنانچه شورای عالی امنیت ملی پیرامون تصویب برنامه‌ی جامع اقدام مشترک (برجام) ذی‌صلاح تشخیص داده شود، قانون‌گذار نمی‌تواند قیودی بر این برنامه قرار دهد. به بیان دیگر، ذی‌صلاح بودن شورای عالی امنیت ملی در این خصوص به معنای عدم صلاحیت مجلس شورای اسلامی در ورود به این موضوع است و لذا این مصوبه که خود به اجرای برجام در چهارچوب مصوبات شورای عالی امنیت ملی تصریح کرده است از این حیث که صلاحیت این شورا در این خصوص را مقید به برخی شروط کرده است، مغایر با اصل (۱۷۶) قانون اساسی پیرامون صلاحیت‌های شورای عالی امنیت ملی است.

### دیدگاه عدم ابهام و مغایرت

الف) همچنان که در ابتدای این ماده واحده تصریح شده است دولت در چهارچوب مصوبات

شورای عالی امنیت ملی می‌تواند به شکل داوطلبانه برنامه‌ی جامع اقدام مشترک (برجام) را اجرا کند و این مصوبه‌ی مجلس صرفاً احکام و ضوابطی را برای اجرای آن مقرر کرده است. بر این اساس، مرجع تصویب اصل این برنامه (برجام)، شورای عالی امنیت ملی است؛ لذا این مصوبه باید به تأیید مقام معظم رهبری نیز برسد. بنابراین، تصویب این برنامه یا طبق اصل (۱۷۶) قانون اساسی بر عهده‌ی شورای عالی امنیت ملی قرار داده شده است یا اینکه با توجه به تأیید آن توسط مقام معظم رهبری در محدوده‌ی اختیارات ولی فقیه مذکور در اصل (۵۷) قانون اساسی قرار می‌گیرد و لذا نمی‌توان این مصوبه را واجد ابهام یا مغایر با قانون اساسی دانست. همچنین حتی اگر تاکنون نیز شورای عالی امنیت ملی مصوبه‌ی تأییدشده‌ای در این خصوص نداشته باشد، ایرادی بر این مصوبه‌ی مجلس وارد نیست؛ زیرا در این ماده واحده به عبارت «مصوبات شورای عالی امنیت ملی» تصریح شده است و لذا تا زمانی که شورای عالی امنیت ملی این برنامه (برجام) را تصویب نکرده و به تأیید مقام معظم رهبری نرساند، دولت اجازه‌ی اجرای داوطلبانه‌ی این برنامه را نخواهد داشت. به بیان دیگر، مقررات این ماده واحده در فرض وجود مصوبه‌ی شورای عالی امنیت ملی در این خصوص است، نه اینکه خود به معنای تصویب این برنامه (برجام) باشد.

ب) برنامه‌ی جامع اقدام مشترک (برجام) در واقع ترتیبات اجرایی با ماهیتی سیاسی است که دولت ایران با توجه به تهدیدات موجود و بر اساس ناچاری آن را با برخی دولت‌های خارجی توافق کرده است، نه اینکه قرارداد و موافقتنامه‌ای بین‌المللی باشد که طبق اصل (۷۷) قانون اساسی نیازمند تصویب مجلس شورای اسلامی باشد. تصریح صدر این ماده واحده به عبارت «می‌تواند به شکل داوطلبانه» حاکی از آن است که دولت در خصوص اجرای برجام الزامی ندارد و مختار است به طور داوطلبانه این توافق را انجام دهد. لذا این امر حاکی از آن است که این برنامه، یک معاهده و موافقتنامه‌ی الزام‌آور نیست، بلکه صرفاً اقدامات اجرایی و توافقاتی برای انجام برخی امور است. همچنین قراردادها و موافقتنامه‌ها باید ناشی از رضایت طرفین آن باشد، در حالی که برجام در واقع امری تحمیلی بر دولت جمهوری اسلامی ایران است که دولت برای فرار از این شرایط مخاطره‌آمیز و ناعادلانه ناگزیر به پذیرش و اجرای آن شده است. لذا این برنامه اساساً یک معاهده و موافقتنامه‌ی بین‌المللی نیست تا نیازمند تصویب مجلس شورای اسلامی باشد، بلکه یک ترتیب اجرایی است که مجلس برای تضمین اجرای صحیح آن توسط دولت، ضوابطی را برای آن تعیین کرده است. بنابراین، با توجه به مشخص بودن ماهیت این مصوبه ضمن اینکه نمی‌توان آن را واجد ابهام دانست، بدلیل آنکه این مصوبه ماهیتاً یک قرارداد و موافقتنامه‌ای بین‌المللی نیست، موضوعاً از دامنه‌ی اصل (۷۷) قانون اساسی خارج است و مغایرتی با این اصل ندارد.

ج) با توجه به تحمیلی بودن برنامه‌ی جامع اقدام مشترک (برجام) بر دولت جمهوری اسلامی

ایران، مجموعه‌ی حکومت، خواهان تصویب قانونی و پذیرش حقوقی و رسمی این برنامه نیست و لذا رسماً به تصویب این برنامه اقدام نکرده است. در این راستا این مصوبه نیز به معنای تأیید و تصویب این برنامه نیست و صرفاً برای تضمین صحت اقدامات متقابل در اجرای این برنامه، قیودی را مقرر کرده است تا دولت در چهارچوب این قیود، اقدام به اجرای داوطلبانه‌ی این برنامه کند. همان‌طور که در این ماده واحده تصریح شده است دولت در این خصوص ملزم به اجرا نیست، بلکه مخیر به اجرای داوطلبانه این برنامه است. بر این اساس، مجموعه‌ی حکومت این برنامه را در قالب یک موافقتنامه‌ی بین‌المللی به رسمیت نشناخته است و لذا نیازی به تصویب آن در قالب مصوبه‌ی مجلس نیست. بنابراین نمی‌توان این مصوبه را مغایر با اصل (۷۷) قانون اساسی دانست که به لزوم تصویب قراردادها و موافقتنامه‌های بین‌المللی توسط مجلس شورای اسلامی تصریح می‌کند.

د) این ماده واحده برای شورای عالی امنیت ملی، تکالیف و شروطی ایجاد نمی‌کند تا بتوان آن را مغایر با صلاحیت‌های این شورا مقرر در اصل (۱۷۶) قانون اساسی دانست؛ زیرا در صدر این ماده واحده به عبارت «در چهارچوب مصوبات شورا» تصریح شده است که حاکی از آن است که شورای عالی امنیت ملی در خصوص شرایط مذکور در این مصوبه ملزم به کاری نیست، بلکه دولت موظف است که در چهارچوب مصوبات این شورا، اقدامات مذکور در این ماده واحده را انجام دهد. بر این اساس نمی‌توان این مصوبه را از حیث الزام شورای عالی امنیت ملی به انجام برخی تکالیف، مغایر با صلاحیت‌های این شورا در اصل (۱۷۶) قانون اساسی دانست.

### نظر نهایی شورای نگهبان

مصوبه مجلس در خصوص طرح اقدام متناسب و متقابل دولت جمهوری اسلامی ایران در اجرای برجام، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.