



پژوهشکده شورای نگهبان

اظهار نظر مجمع مشورتی حقوقی

در خصوص:

طرح اقدام متناسب و متقابل دولت جمهوری اسلامی ایران
در اجرای برجام

کد گزارش: ۹۴۰۷۰۳۳

تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۷/۲۱

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

موضوع: اظهار نظر مجمع مشورتی حقوقی در خصوص

طرح اقدام متناسب و متقابل دولت جمهوری اسلامی ایران
در اجرای برجام

تهیه کننده: پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۴۰۷۰۳۳

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۴/۰۷/۲۱

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

طرح اقدام متناسب و متقابل دولت جمهوری اسلامی ایران در اجرای برجام

مقدمه

«طرح اقدام متناسب و متقابل دولت جمهوری اسلامی ایران در اجرای برجام» در تاریخ ۱۳۹۴/۷/۱۲ اعلام وصول و با تصویب یک فوریت آن به کمیسیون تخصصی مربوطه ارجاع و در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۴/۷/۲۱ مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید. گزارش ذیل به بررسی طرح مزبور پرداخته است.

تبیین و بررسی

الف) کلیات

به موجب ماده واحده طرح فوق‌الذکر «دولت در چارچوب مصوبات شورای عالی امنیت ملی در صورتی می‌تواند به شکل داوطلبانه برنامه جامع اقدام مشترک (برجام) را اجراء کند که احکام و تکالیف مقرر در این مصوبه را در فرآیند اجراء رعایت نماید...» در این خصوص چند مسئله کلی قابل توجه می‌باشد:

۱) مطابق ماده واحده مزبور به دولت اجازه داده شده با رعایت شروطی برنامه جامع اقدام مشترک (برجام) را اجراء نماید. مسأله اساسی که نسبت به این موضوع وجود دارد ناظر به ماهیت برنامه مزبور می‌باشد. به عبارتی باتوجه به اینکه اصل برنامه مزبور در هیچ قالبی توسط مجلس و هیچ مرجع دیگری به تصویب نرسیده و به شورای نگهبان نیز تقدیم نگردیده است، مشخص نیست اجازه مجلس به دولت برای اجرای این برنامه تحت چه قالبی قابل رسیدگی

است. آیا این اجازه به منزله تصویب و تأیید برجام است؟ آیا در این خصوص دولت ملزم به تقدیم چنین برنامه‌ای به صورت لایحه موافقتنامه به مجلس در راستای اصول ۷۷ و ۱۲۵ قانون اساسی نبوده است؟ و اساساً متن رسمی برجام که از نظر مراجع رسمی کشور تأیید شده است کدام است؟

توضیح آنکه بر مبنای دو اصل مذکور و مجموعه نظرات شورای نگهبان در مقام تفسیر این اصول، اینگونه مستفاد می‌گردد که شمول حکم این دو اصل، شامل معاهداتی می‌گردد که دارای دو وصف «بین‌المللی بودن» و «ایجاد تعهد برای دولت ایران» باشد و در صورتی که معاهده‌ای فاقد هر یک از این دو قید باشد، نیازمند تصویب مجلس شورای اسلامی نیست و با امضای مقام دارای صلاحیت انعقاد، لازم‌الاجرا می‌گردد.

باتوجه به متن نهایی برجام به نظر می‌رسد متن نهایی توافق ایران و کشورهای ۵+۱ دارای هر دو وصف «بین‌المللی بودن» و «داشتن تعهد برای دولت ایران» است.

در تبصره «۱» ماده واحده همین مصوبه^۱ نیز به «اجرای توافقنامه» اشاره شده است که مجموع این موارد می‌تواند مؤید ماهیت موافقتنامه‌ای برجام بوده و لذا به نظر می‌رسد مصوبه حاضر بدون تصویب اصل برجام از سوی مجلس از لحاظ اصول ۷۷ و ۱۲۵ قانون اساسی و نظرات تفسیری شورای نگهبان محل تأمل و ابهام است.

لازم به توجه است که سابقاً شورای محترم نگهبان در خصوص لوایح

۱. تبصره ۱- وزیر امور خارجه موظف است **روند اجرای توافقنامه** را هر سه ماه یکبار به کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی مجلس شورای اسلامی گزارش دهد. ...

عضویت دولت جمهوری اسلامی در برخی مجامع بین‌المللی باتوجه به اینکه اصل کنوانسیون‌های موجد این مجامع به تصویب مجلس نرسیده بود این‌گونه اظهارنظر نمود که: «نظر به اینکه تصویب عضویت ایران در این مجامع بین‌المللی مستلزم تصویب و پذیرش کنوانسیون موجد آن مجامع 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 اظهارنظر در خصوص مورد ممکن نبوده پس از دریافت کنوانسیون موجد (اساسنامه) مصوب اظهارنظر خواهد شد».

۱۲ نکته کلی دیگری که درباره این مصوبه وجود دارد قید مربوط به تجویز اجرای برنامه جامع اقدام مشترک در چارچوب مصوبات شورای عالی امنیت ملی است. با این توضیح که مشخص نیست منظور از قید مذکور، آن دسته از مصوباتی است که تاکنون درباره موضوع مذاکرات هسته‌ای و برجام به تصویب رسیده و همچنین مصوباتی که به تصویب خواهد رسید و یا اینکه منظور از آن، مصوبه خاصی است که اجازه اجرای برجام را به دولت داده و چارچوب آن را مشخص می‌کند. در صورت اخیر باتوجه به اینکه مصوبه‌ای که به تأیید مقام معظم رهبری رسیده باشد تاکنون از سوی شورای عالی امنیت ملی صادر نشده، مصوبه مجلس از این جهت واجد ابهام است.

۱۳ در موارد متعددی در این مصوبه تکالیفی برای شورای عالی امنیت ملی جهت تصویب و رسیدگی به برخی امور تعیین شده است. سؤال کلی که در اینجا قابل طرح می‌باشد آن است که آیا مجلس می‌تواند در قانون عادی چنین وظایفی برای شورای عالی امنیت ملی تعیین نماید یا خیر؟ با این توضیح که

ممکن است این موارد چندان ارتباطی با وظایف مقرر در اصل ۱۷۶ قانون اساسی نداشته باشد و علی‌الاصول تشخیص مواردی که در صلاحیت این شورا خواهد بود در صلاحیت خود این شورا می‌باشد.

۴) موضوع مهم دیگری که در خصوص این مصوبه قابل طرح است اینکه مقام معظم رهبری تاکنون چه قبل از حصول توافق طرفین در رابطه با برجام و چه پس از آن خطوط کلی و لازم‌الرعايه‌ای را در مورد این موضوع مقرر فرموده‌اند و مجموعه دست‌اندرکاران امر را در کلیه مراحل مذاکره و توافق به تبعیت از این خطوط واداشته‌اند. لذا باتوجه به تأکید ایشان بر رعایت این موارد و همچنین مطابق اصل ۵۷ قانون اساسی که اعمال قوای سه‌گانه را زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت قرار داده است، اجرا و اعمال این خطوط برای کلیه قوا اعم از قوه مجریه در مقام مذاکره و تهیه موافقتنامه و قوه مقننه در تصویب و اجازه اعمال آن ضروری می‌باشد. این موضوع را می‌توان در نظرات پیشین شورای نگهبان نیز مشاهده نمود.^۱ اما مسئله‌ای که در این رابطه قابل توجه می‌باشد آن‌که

۱. نظریه شماره ۱۹۴۳/۳۰/۸۱ مورخ ۱۳۸۱/۹/۵ شورای نگهبان در خصوص لایحه اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری مصوب روز یکشنبه مورخ ۱۳۸۱/۸/۱۲ مجلس شورای اسلامی:

الف) نظر به اینکه مقام معظم رهبری مدظله‌العالی درخصوص این لایحه مقرر فرمودند که:

۱- وظایف شورای عالی انقلاب فرهنگی به مرکز یا شورای مشابه واگذار نشود.

۲- مبنای اسلامی دانشگاه و انقلابی بودن آن در لایحه مورد توجه قرار گیرد.

۳- نهاد نمایندگی جایگاه خود را احراز کند.

چون در این لایحه موارد مورد نظر معظم‌له به نحو مشخص منظور نشده است لذا این مصوبه به طور کلی از این جهات خلاف موازین شرع و مغایر اصل ۵۷ قانون اساسی شناخته شد.

نظریه شماره ۲۲۸۵/۳۰/۸۱ مورخ ۱۳۸۱/۱۰/۲۹ شورای نگهبان در خصوص طرح یک فوریتی اصلاح ماده (۶) قانون مطبوعات مصوب روز چهارشنبه مورخ

←

ظاهراً برخی از این خطوط کلی و یا مقید ساختن آن‌ها در این مصوبه رعایت نشده است.

به عنوان مثال از جمله این خطوط را می‌توان فرمایشاتی دانست که معظم‌له بعد از توافق صورت گرفته در خصوص برجام در دیدار با اعضای مجلس خبرگان رهبری داشتند و بر لزوم لغو تحریم‌ها تصریح و با اشاره به سخنان مقامات آمریکایی مبنی بر تعلیق تحریم‌ها، تأکید کردند: «... از ابتدا مسئله‌ی ما این نبوده است، ما تأکید داشتیم که تحریم‌ها باید برداشته بشود و توقف تحریم نداریم، تعلیق نداریم. اگر آنها تعلیق می‌کنند خوب پس ما هم تعلیق می‌کنیم اگر اینجور است ما اقدام اساسی روی زمین چرا انجام بدهیم...»

اما با نگاهی به مصوبه حاضر مشخص می‌گردد که چنین موضوع مهمی به نحو صحیحی مورد توجه قرار نگرفته است. در بند «۳» ماده واحده مصوبه کمیسیون مذکور مقرر شده: «دولت موظف است هرگونه عدم پایبندی طرف مقابل در زمینه لغو مؤثر تحریم‌ها یا بازگرداندن تحریم‌های لغو شده 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 کند و توسعه سریع برنامه هسته‌ای صلح آمیز جمهوری اسلامی ایران را سامان دهد

→

۱۳۸۱/۱۰/۱۱ مجلس شورای اسلامی:

با توجه به مرقومه مقام معظم رهبری «مدظله‌العالی» به عنوان ریاست محترم مجلس شورای اسلامی در خصوص قانون مطبوعات مبنی بر اینکه تغییر آن به امثال آنچه در کمیسیون مجلس پیش‌بینی شده مشروع و به مصلحت نظام و کشور نیست که در جلسه علنی مجلس شورای اسلامی روز یکشنبه مورخ ۱۳۷۹/۵/۱۶ مطرح گردید، طرح مذکور خلاف موازین شرع و معایر اصل ۵۷ قانون اساسی شناخته شد.

...».

بدون تردید آنچه در بند مزبور ذکر شده نمی‌تواند به معنای لغو در برابر لغو، تعلیق در برابر تعلیق باشد. چراکه این موضوع می‌بایست در همان ابتدای اجرا مورد تصمیم‌گیری قرار بگیرد و در مواردی که تحریم‌ها تعلیق گردیده‌اند، اقدامات ما نیز در حد تعلیق باشد. درحالی‌که در بند مزبور صرفاً دولت موظف شده در صورتی که طرف مقابل در زمینه لغو مؤثر پایبند نبود همکاری داوطلبانه را متوقف کند و این در صورتی است که توقف همکاری داوطلبانه در بسیاری از اقدامات انجام‌شده فاقد اثر عملی است و لذا از این حیث مصوبه کمیسیون مغایر فرامین مقام معظم رهبری به نظر می‌رسد و علی‌الاصول مغایر اصل ۵۷ قانون اساسی خواهد بود.

از جمله خطوط کلی دیگری که پیرامون موضوع برجام از سوی مقام معظم رهبری ترسیم شده است، مواردی است که ایشان در دیدار با مسئولان نظام در تاریخ ۱۳۹۴/۴/۲ مطرح فرمودند. از جمله مخالفت با بازرسی از مراکز نظامی، پرس و جو از شخصیت‌های ایران و اما در مصوبه حاضر مشاهده می‌شود که نه تنها برخی از این خطوط مورد لحاظ واقع نشده بلکه در مواردی به گونه‌ای از آن‌ها عدول و یا مقید شده است. به عنوان نمونه در بند «۶» این مصوبه به صورت مشروط (با تصویب شورای عالی امنیت ملی) اجازه بازرسی به مراکز نظامی و اشخاص حقیقی داده شده است، در حالی‌که چنین امری به صورت مطلق در فرمایشات مقام معظم رهبری منع گردیده است.

همچنین بنابر نظر معظم‌له نظارت آژانس باید در حد متعارف باشد. لذا به نظر می‌رسد در بند «۶» ماده واحده، مقررات بین‌المللی و نظارت آژانس باید به قید

متعارف مقید گردد.

در هر صورت عدم توجه به برخی خطوط قرمزی که مدنظر رهبری بوده و مقید ساختن برخی از آنها در این مصوبه مغایر فرامین رهبری بوده و مغایر اصل ۵۷ قانون اساسی است.

(ب) جزئیات

بند «۳» - مغایرت با اصل ۱۷۶

مطابق ذیل این بند دولت موظف شده برنامه ظرفیت غنی‌سازی خود را جهت تصویب به شورای عالی امنیت ملی بدهد. نکته قابل ملاحظه‌ای که در خصوص این حکم وجود دارد، همان‌گونه که در بخش قبلی بیان شد این است که وظایف شورای عالی امنیت ملی در اصل ۱۷۶ قانون اساسی مشخص شده است و تشخیص آن علی‌الاصول برعهده خود این شورا می‌باشد و لذا اینکه مواردی از سوی مجلس به این شورا محول گردد که ممکن است ارتباطی با وظایف مقرر در اصل مزبور نداشته باشد و به نظر این شورا در صلاحیت وی نباشد، مغایر این اصل از قانون اساسی به نظر می‌رسد.

بند «۴» - مغایرت با اصل ۱۷۶ و ابهام

در بند «۴» دولت موظف شده برنامه هسته‌ای جمهوری اسلامی ایران را پس از تصویب شورای عالی امنیت ملی به آژانس بین‌المللی انرژی اتمی ارائه کند. در این خصوص نیز اشکال مذکور در بند فوق وجود دارد و باتوجه به اینکه ممکن است تصویب چنین برنامه‌ای از نظر شورای عالی امنیت ملی در صلاحیت این شورا نباشد مغایر اصل ۱۷۶ قانون اساسی است. مسئله دیگری که در خصوص این بند وجود دارد این است که مشخص

نیست چرا دولت موظف به ارائه برنامه خود به آژانس بین‌المللی انرژی اتمی شده است. در صورتی که مطابق قوانین بین‌المللی پذیرفته شده و یا قوانین داخلی چنین وظیفه‌ای برای آژانس و یا دولت جمهوری اسلامی ایران وجود دارد براساس آن عمل خواهد شد و نیازی به تصریح در اینجا ندارد. در غیر این صورت تکلیف دولت به این موضوع محل ایراد به نظر می‌رسد.

بند «۶» - مغایرت با اصول ۷۷ و ۱۲۵

اطلاق «مقررات بین‌المللی» در صدر این بند به دلیل اینکه برخی از این مقررات شامل قطعنامه و مواردی نیز می‌شود که در راستای اصول ۷۷ و ۱۲۵ قانون اساسی به تصویب مجلس شورای اسلامی نرسیده است، مغایر این اصول از قانون اساسی است. علاوه بر اینکه عنوان مقررات بین‌المللی شامل قطعنامه اخیر در مورد برجام نیز می‌شود و دولت اعلام نموده برخی از بخش‌های آن را قبول ندارد.

تبصره «۱» - ابهام

در این تبصره به روند «اجرای توافقنامه» اشاره شده است. با توجه به اینکه هیچ توافقنامه‌ای در این رابطه به تصویب مجلس نرسیده است، معلوم نیست منظور از توافقنامه مزبور چه توافقنامه‌ای می‌باشد.

تبصره «۲» - نکته

در این تبصره برخی قوانین سابق که به نوعی تکالیفی را برای دولت جهت نحوه تعامل با آژانس و انجام فعالیت‌های هسته‌ای مشخص نموده نسخه گردیده است. نسخ این موارد به نوعی نشانگر این خواهد بود که موضوع اجرای برجام در موارد متعددی با احکام این قوانین در مغایرت بوده و اجرای آن مستلزم نسخ

این قوانین می‌باشد. قوانین مورد نسخ به شرح ذیل می‌باشد:

قانون الزام دولت به تعلیق اقدامات داوطلبانه در صورت ارجاع و یا

گزارش پرونده هسته‌ای به شورای امنیت - مصوب ۱۳۸۴/۰۹/۰۱

ماده واحده- دولت موظف است در صورت هرگونه ارجاع یا گزارش در مورد پرونده هسته‌ای ایران به شورای امنیت کلیه همکاری‌های داوطلبانه خود را با آژانس بین‌المللی انرژی اتمی به تعلیق درآورد.

قانون الزام دولت به تجدیدنظر در همکاری با آژانس بین‌المللی انرژی

اتمی - مصوب ۱۳۸۵/۱۰/۰۶

ماده واحده- دولت موظف است باتوجه به قطعنامه شورای امنیت سازمان ملل متحد مورخ دوم دیماه سال ۱۳۸۵ به برنامه هسته‌ای صلح‌آمیز کشور سرعت بخشیده و در همکاری‌های خود با آژانس بین‌المللی انرژی اتمی براساس منافع ملت ایران تجدیدنظر نماید.

قانون صیانت از دستاوردهای صلح‌آمیز هسته‌ای جمهوری اسلامی ایران

- مصوب ۱۳۸۹/۰۴/۲۹

ماده ۱- دولت موظف است در مقابله با اقدامات زیاده‌طلبانه و زورمندانه برخی کشورهای سلطه‌گر با سرمایه‌گذاری در عرصه‌های مختلف فناوری هسته‌ای صلح‌آمیز از جمله چرخه سوخت هسته‌ای، کشور را به خوداتکایی در این زمینه برساند.

ماده ۲- دولت موظف است انجام تعهدات و تکالیف پادمانی معاهده منع گسترش سلاح‌های هسته‌ای را متناسب با تأمین حقوق پادمانی معاهده منع گسترش سلاح‌های هسته‌ای انجام دهد.

ماده ۳- سازمان انرژی اتمی موظف است جهت تأمین نیازهای سوخت راکتورهای تحقیقاتی، آموزشی کشور برای مصارف پزشکی، صنعتی و کشاورزی، تولید و تأمین سوخت با غنای بیست درصد (۲۰٪) را تمهید نماید.

ماده ۴- دولت مکلف است صرفاً در چهارچوب «توافقنامه پادمان» معاهده منع گسترش سلاح‌های هسته‌ای با آژانس بین‌المللی انرژی اتمی همکاری نماید. اجابت درخواست‌های فراتر از «توافقنامه پادمان» توسط دولت ممنوع است.

ماده ۵- دولت موظف است نسبت به کشورهایی که بازرسی هواپیماها و کشتی‌های ایرانی یا محموله‌های باری کشور مبادرت می‌ورزند و یا از تحویل سوخت به هواپیماهای ایرانی خودداری می‌کنند مقابله به مثل نماید.

قانون الزام دولت به حفظ دستاوردها و حقوق هسته‌ای ملت ایران -

مصوب ۱۳۹۴/۰۴/۰۲

ماده واحده- در راستای صیانت از منافع ملی و رعایت مقررات پادمان معاهده منع گسترش سلاح‌های هسته‌ای، هرگونه نتایج مذاکرات هسته‌ای با کشورهای (۵+۱) در صورتی معتبر است که الزامات زیر به صورت شفاف رعایت شود:

- ۱- لغو تحریم‌ها باید به طور یکجا و کامل در متن توافقنامه درج شده و در روز آغاز اجرای تعهدات جمهوری اسلامی ایران انجام شود.
- ۲- آژانس بین‌المللی انرژی اتمی در چهارچوب توافقنامه پادمان، مجاز به انجام نظارت‌های متعارف از سایت‌های هسته‌ای است و دسترسی به اماکن نظامی، امنیتی و حساس غیرهسته‌ای، اسناد و دانشمندان ممنوع است و باید مصوبات شورای عالی امنیت ملی رعایت شود.

۳- هیچ محدودیتی برای کسب دانش و فناوری صلح‌آمیز هسته‌ای و تحقیق و توسعه، پذیرفته نیست و باید مصوبات شورای عالی امنیت ملی رعایت شود. تبصره ۱- براساس اصول هفتاد و هفتم (۷۷) و یکصد و بیست و پنجم (۱۲۵) قانون اساسی، نتیجه مذاکرات باید به مجلس شورای اسلامی ارائه شود. تبصره ۲- وزیر امور خارجه موظف است روند اجرای توافقنامه را هر شش ماه یکبار به مجلس شورای اسلامی گزارش دهد. کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی مجلس هر شش ماه یکبار گزارش روند حسن اجرای توافقنامه را به نمایندگان مجلس شورای اسلامی ارائه می‌کند.

امام خمینی (ره):

و از شورایی محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و چه در نسل مابقی آینده، که با کمال دقت و قدرت و ظایف اسلامی و ملی خود رایانها و تحت تأثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه جلوگیری نمایند.

(سخن امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزهشکده شورای نگهبان

تهران، خیابان شهید سپهبد قزنی، کوچه خسرو، پلاک ۱۲

صندوق پستی: ۱۴۶۳-۱۳۱۴۵ تلفکس: ۸۸۳۳۵۰۴۵

info@shora-rc.ir

www.shora-rc.ir