
گزارش سیاست واکاوی ماهیت حقوقی تفاهم ایران و ایالات متحده

تهیه شده در اندیشکده حکمرانی و سیاست‌گذاری دانشگاه اصفهان
تیر ۱۴۰۵

مدیر نشست: حمید نساج گروه اجرایی: مریم ازهای؛ فاطمه باقری؛ محمدحسین حیدری؛ نوید شهنام؛ عرفان شوردزی؛ متین کرد سیچانی؛ عطیه کریمی؛ علیرضا وثیقی پور. تاریخ تنظیم سند: ۱۴۰۵/۴/۷	 اندریشکده حکمرانی دانشگاه اصفهان	دبیر علمی: محمد منصوری بروجنی مدعوین: قدرت‌الله نوروزی؛ بشیر اسماعیلی؛ مهدی نصر سایر اظهارنظرکنندگان: محمدامین نکویی؛ محمدحسین حیدری؛ کامیار رجحان شماره سند: ۴۰۵.۴.۲
---	---	--

گزارش سیاسی واکاوی ماهیت حقوقی تفاهم ایران و ایالات متحده

طرح بحث

در آستانه هر فصل تازه از گفت‌وگوهای ایران و آمریکا، نخستین پرسش تعیین‌کننده ماهیت حقوقی سندی است که دو طرف روی میز می‌گذارند. آنچه امروز با عنوان «یادداشت تفاهم» یا سندی برآمده از یک چشم‌انداز شصت‌روزه مطرح می‌شود، پیش از آنکه یک بسته سیاسی باشد، یک مسئله حقوقی بنیادین است: این سند دقیقاً چیست و چه جایگاهی در نظم حقوقی آمریکا، ایران و نظام بین‌المللی پیدا می‌کند؟

مسئله نخست این است که این یادداشت و اسناد پیرو آن اگر معاهده انگاشته شود، اصل هفتادوهفتم قانون اساسی تکلیف تصویب مجلس را روشن می‌کند؛ اما اگر صرفاً یک تفاهم سیاسی غیرالزام‌آور باشد، مرز اختیارات دولت و مجلس کجاست؟

پرسش دوم اما از تجربه ما با آمریکا برمی‌خیزد. برجام نشان داد که الزام‌آوری شورای امنیت تا چه اندازه شکننده است و عهدنامه مودت نیز ثابت کرد که در مواجهه یک سیستم مونیستی استثناکرا با یک سیستم شبه‌دوآلیستی، معاهده‌انگاری می‌تواند بیش از آنکه سپر حمایتی برای ایران باشد، به بار حقوقی یک‌طرفه و اهرم مانور طرف مقابل تبدیل شود. حال باید پرسید: آیا اساساً چیزی می‌تواند ایالات متحده را از نظر حقوقی ملزم کند؟ آیا ما در برجام در شیوه استفاده از سازکار شورای امنیت اشتباه کردیم، یا تکیه بر الزام‌آوری نهادی در مقابل کشوری متکی به قوه قهریه راه به جایی نمی‌برد؟

در نهایت، پرسش سوم از همین بن‌بست احتمالی سر برمی‌آورد: اگر نتوان آمریکا را با سازکارهای کلاسیک حقوقی ملزم کرد، مزیت رفتن به سمت یک تفاهم از منظر حقوقی چیست؟ اگر بناست در هر تفاهمی به خوداجرایی (self-enforcement) متکی باشیم، شاید بهتر باشد به جای دادن تعهدات روشن حقوقی، مسیر را از طریق صلح مسلح، حفظ آتش بس و اقدامات گام‌به‌گام مشخص پیش ببریم؛ تنگه در ازای رفع محاصره، رقیق‌سازی اورانیوم در ازای واردات اورانیوم، تأمین نیاز از آمریکا در ازای آزادسازی دلارهای بلوکه‌شده و نهایتاً آزادی ایران در تجارت با دلار در ازای عدم فروش نفت به یوآن. آیا در چنین مدلی، «عدم تعهد حقوقی» در تفاهم یک ضعف است یا یک انتخاب راهبردی؟ این سه پرسش، خطوط اصلی این نشست را ترسیم می‌کنند:

۱. ماهیت حقوقی یادداشت تفاهم و لزوم یا عدم لزوم تصویب مجلس چیست؟
۲. با درس‌آموزی از برجام، توافق الجزایر و عهدنامه مودت، چه سازکاری می‌تواند آمریکا را به اجرای تعهداتش پایبند کند؟
۳. اگر الزام‌آوری حقوقی ممکن نباشد، آیا الگوی تفاهم غیرمتعهدانه و گام‌به‌گام بر رویکرد معاهده‌محور اولویت دارد؟

واقعیت‌های موجود

۱. یادداشت تفاهم کنونی ایران و ایالات متحده که در چارچوب چشم‌انداز شصت‌روزه تنظیم شده است، از منظر حقوقی در هاله‌ای از ابهام قرار دارد. این سند که به عنوان «یادداشت تفاهم» یا تفاهم سیاسی معرفی شده، در بند ۱۴ خود به صراحت ارجاع موضوع به شورای امنیت سازمان ملل برای تبدیل به قطعنامه الزام‌آور در آینده را پیش‌بینی کرده است. با این حال، هیچ چارچوب سیاسی یا حقوقی مشخص و پایدار پس از امضای این توافق شکل نگرفته و وقایع بعدی نشان می‌دهد که معادلات قدرت تغییر بنیادین نکرده‌اند.

۲. بر اساس اصول هفتادوهفتم، نودوچهارم و یکصدویست‌وپنجم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، عهدنامه‌ها، مقاوله‌نامه‌ها، قراردادها و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد و همچنین نیازمند تأیید شورای نگهبان می‌باشد. ماده ۹ قانون مدنی نیز مقرر می‌دارد که مقررات عهودی که بر طبق قانون اساسی بین دولت ایران و سایر دول منعقد شده باشد، در حکم قانون است و قضات دادگاه‌ها می‌توانند به این معاهدات به عنوان قوانین استناد کنند.

۳. در حقوق آمریکا نیز بر اساس ماده دوم قانون اساسی این کشور، یک معاهده زمانی در حکم قانون و تعهد رسمی دولت آمریکا محسوب می‌شود که به تصویب دو سوم سنای این کشور برسد. با این حال، دولت آمریکا این امکان را دارد که از طریق فرمان اجرایی اقداماتی انجام دهد و خود را متعهد نشان دهد، بدون آنکه این تعهد الزام‌آور برای کل ساختار حقوقی ایالات متحده باشد.

۴. به نظر برخی صاحبان نظر وفق کنوانسیون وین درباره حقوق معاهدات (VCLT)، عنوان معاهده ملاک نیست بلکه ملاک، جنس تعهدات ماهوی در سند است و الزام‌آور بودن یا نبودن تعهدات، اهمیت دارد. در این سند، برخی عبارات مانند «shall»، «commitment» و «undertake» مؤید الزام‌آور بودن بعضی از مفاد تعهدات است.

۵. بر اساس اظهارات برخی از صاحبان نظر، در تفاهم‌نامه الزام‌آوری حقوقی برای طرفین وجود ندارد، بدین معنا که مسیر تصویب را مطابق قانون اساسی طی نکرده است و تفاهم‌نامه‌های اجرایی و فنی در ایران نیاز به تصویب مجلس شورای اسلامی ندارد و با امضای رئیس‌جمهور اجرایی می‌شود. شورای عالی امنیت ملی نیز می‌تواند تفاهم‌نامه‌هایی را تصویب کرده و به تأیید رهبری برساند که آن نیز معاهده محسوب نمی‌شود. این گروه از صاحبان نظر یادآور می‌شوند که «قصد مشترک تعاهد» برای ایجاد یک معاهده کلیدی است و این چیزی است که در یادداشت تفاهم دیده نمی‌شود.

۶. در مقابل، شورای نگهبان در یک نظر تفسیری صراحتاً بیان کرده است که اگر «یادداشت تفاهم» منجر به ایجاد تعهد شود، حکم قرارداد را دارد و بایستی ضوابط مندرج در قانون اساسی (به ویژه اصل هفتادوهفتم) نسبت به آن رعایت گردد.

۷. عملیات نظامی و دیپلماتیک منجر به بازگشت به شرایط قبل از ۲۳ خرداد ۱۴۰۴ شده است و محورهای اصلی توافق شامل توقف گسترده تبادل آتش، رفع محاصره و آزادسازی تنگه هرمز می‌باشد.

۸. مجلس فعلی با رویکرد واقع‌گرایانه و همسو با گفتمان انقلابی تشکیل شده است. این رویکرد برای دوران جنگ مناسب اما برای مذاکره نامناسب است زیرا بر توازن قوا و قدرت نظامی تأکید دارد نه همکاری بین‌المللی. با توجه به فضای شکل‌گیری مجلس که در یک انتخابات توأم با قهر طبقه متوسط بوده است شکل‌گیری یک جریان غالب دارای بدبینی ذاتی نسبت به حقوق بین‌الملل و سازمان‌های بین‌المللی طبیعی است.

۹. به نظر می‌رسد که برجام از نظر حقوقی قراردادی بدون نقص بود، اما این کیفیت حقوقی تضمین‌کننده پایبندی آمریکا نبود. اگر حقوق بین‌الملل یا قراردادهای حقوقی برای ملزم کردن قدرت‌ها کارایی واقعی داشتند، ایالات متحده هیچ‌گاه از برجام یا معاهده پاریس خارج نمی‌شد. واقعیت‌هایی نظیر عدم محاکمه نتانیاهاو در دیوان کیفری بین‌المللی نشان می‌دهد که عرصه بین‌المللی جنگ و فشار امنیتی ابزارهای اصلی قدرتند، نه حقوق بین‌الملل. توقف کنونی جنگ نیز بیش از آن که حاصل یک توافق دیپلماتیک یا تغییر ماهیت دشمن باشد، ناشی از رسیدن به

نقطه موقت تعادل است.

۱۰. به نظر می‌رسد در دورانی به سر می‌بریم که گویا عصر کلاسیک معاهده‌نویسی در حقوق بین‌الملل گذشته است و کشورها اسناد مشارکت راهبردی می‌نویسند که متن آن محرمانه است و اشتیاق ما برای معاهده بودن با رویه و اراده دولت‌ها انطباق ندارد.

۱۱. به نظر می‌رسد موساد موفق شده بود رؤیایی را به ترامپ بفروشد که بر اساس آن جمهوری اسلامی ایران با یک ضربه کوچک فرومی‌پاشد. تغییراتی که در بالاترین سطوح موساد انجام شده، حاکی از شکست این تصور در جبهه غربی است.

نقاط قوت وضع موجود

۱. حاکمیت توانایی استفاده از انعطاف‌پذیری در تفسیر قوانین و خلأهای حقوقی برای عبور از موانع داخلی را دارد. الگوی آمریکایی پس از جنگ ویتنام نشان می‌دهد که مقامات اجرایی می‌توانند با اعلام پایان حالت بحران، موانع قانونی را دور بزنند.

۲. تمرکز بر منافع امنیتی فوری مانند باز شدن تنگه هرمز و توقف آتش، یک برد تاکتیکی برای تثبیت وضعیت موجود ایجاد کرده است. این تفاهم‌نامه غیرمتعهدانه در عمل می‌تواند برای ایران ثبات ایجاد کند؛ مثلاً با جذب سرمایه‌گذاری آمریکایی، بازدارندگی نظامی ایجاد کند.

۳. در تفاهم‌نامه اخیر، حتی اگر در ایران با تصویب مجلس به معاهده تبدیل شود، برای ایران تعهد ایجاد می‌کند نه آمریکا، زیرا در آمریکا برای آنکه الزام‌آور باشد نیازمند تصویب دو سوم کنگره یا حمایت حداکثری در دو حزب می‌باشد. از سوی دیگر در نظام حقوقی ایالات متحده خروج از عهدنامه‌ها با یک فرمان رئیس‌جمهوری صورت می‌گیرد. بنابراین این تفاهم‌نامه غیرمتعهدانه کار را برای طرف ایرانی راحت‌تر می‌کند چون گام به گام و تعهد در برابر تعهد اجرا خواهد شد.

۴. وجود تئوری بازی‌ها به عنوان ابزار تحلیلی نشان می‌دهد حتی اگر احتمال خیانت بالا باشد، می‌توان با طراحی مکانیزم‌های درست از بدترین پیامدها جلوگیری کرد. تجربه تاریخی قوام‌السلطنه نشان می‌دهد دیپلمات‌های کارکشته می‌توانند بدون اعتماد به طرف مقابل و با شناخت نیت‌های واقعی، دستاوردهای ملی کسب کنند.

۵. شناخت دقیق دو جریان لیبرال و واقع‌گرا به تصمیم‌گیران اجازه می‌دهد استراتژی خود را بر اساس نیازهای روز تنظیم کنند. اصل مصلحت و حفظ توازن قوا در طول مذاکره، نقطه قوتی است که اجازه می‌دهد ایران بدون تضعیف موقعیت بازدارندگی خود وارد فاز دیپلماتیک شود.

نقاط ضعف وضع موجود

۱. متن این یادداشت تفاهم از منظر حقوقی دارای ابهامات و نقاط ضعف متعددی است. به عنوان مثال در ماده ۳ وجود کلمه «Commitment to achieve» نوعی تعهد به نتیجه الزام‌آور و تفسیرپذیر است، وضعیتی که در ماده ۵ نیز وجود دارد. عبارت «Naval blockade» در ماده ۴ نیازمند تعریف دقیق است و معنای برداشته شدن آن مشخص نیست. همچنین، در بخش دیگر این سند بیان شده است که ایالات متحده باید نیروهای نظامی خود را از منطقه مجاور ایران دور کند که این مهم بسیار تفسیرپذیر است.

۲. در این سند ما متعهد به عدم حرکت به سمت ادوات هسته‌ای شده‌ایم. عبارت nuclear weapons اعم از nuclear bomb است و می‌تواند به هرگونه ادوات هسته‌ای تفسیر شود. برای مثال، انگلستان ورود ماشین‌آلات دو منظوره را به عراق مشمول ادوات هسته‌ای دانسته است. همچنین ماده ۸ راجع به بحث رقیق‌سازی اورانیوم در داخل ایران، از نقطه نظر امنیتی غلط ارزیابی شده است.

۳. ماده ۶ درخصوص سرمایه‌گذاری ادعایی اساساً بحث فاینانس نیست بلکه متن موجد امکان برداشت پول است که همان هم از جانب آمریکا با اخلاص‌هایی تاکنون مواجه بوده است. تجربه تاریخی نشان می‌دهد که در دوره آقای هاشمی رفسنجانی، ایالات متحده با تصویب قانون داماتو، عملاً سرمایه‌گذاری شرکت‌های آمریکایی در صنایع نفتی ایران را ممنوع کرد، حتی در شرایطی که ایران برای نشان دادن حسن نیت خود اقداماتی انجام داده بود.

۴. ماده ۷ درخصوص تحریم‌های شورای امنیت، با توجه به موضع حقوقی ایران تحصیل حاصل است. چرا که بر اساس موضع عدم مشروعیت بازگشت تحریم‌ها از طریق مکانیسم ماشه، تکرار آن در سند مذکور لازم نبوده است.

۵. سند مذکور مشمول تعهداتی به ضرر یا نفع ثالث شده است که بنا بر اصول کلی حقوقی نیازمند قبول ثالث است. همچنین، دولت آمریکا تعهد به برداشتن تحریم‌ها داده است اما قانون اساسی آمریکا این قدرت را در اختیار کنگره ایالات متحده قرار داده است.

۶. موانع متعددی بر سر راه سرمایه‌گذاری وجود دارد از جمله قوانینی مانند داماتو، آيسا و کاتسا، مجموعه‌ای از فرمان‌های اجرایی ایالات متحده، و همچنین تحریم‌های شورای امنیت و تحریم‌های اروپایی. افزون بر این، شرکت‌ها و سرمایه‌گذاران بین‌المللی تعهدات حقوق بشری نیز دارند که به دلیل تحریم‌های مرتبط با حقوق بشر در برخی نهادهای بین‌المللی مطرح شده است.

۷. در حین مذاکرات، اهرم‌های فشار بزرگ ایران به تدریج توسط طرف مقابل خنثی یا حذف می‌شوند. این موارد شامل: انتقال پایگاه‌های منطقه‌ای آمریکا به زیرزمین (کاهش توان ضربه‌پذیری)، تلاش برای خلع سلاح حشدالشعبی در عراق، و کاهش نفوذ حزب‌الله در لبنان از طریق توافق‌های جدید است. همچنین راه‌های جایگزینی برای تنگه هرمز (مانند آبراه عمان یا خطوط لوله امارات) در حال شکل‌گیری هستند که در بلندمدت انحصار فشار اقتصادی ایران را از بین می‌برند.

۸. تفسیر سخت‌گیرانه از رویه‌های اساسی و قوانین داخلی می‌تواند مانع اجرای اصل مصلحت در سیاست خارجی شود. از سوی دیگر، اشتباه استراتژیک ایران در برجام عدم توجه به فقدان ضمانت اجرایی حقوقی بود؛ ایران تعهدات خود را کامل اجرا کرد اما طرف مقابل تنها بخش بسیار کوچکی از تعهداتش را انجام داد. نمونه بارز این ضعف در پرونده تبادل زندانیان در دوران بایدن مشاهده شد؛ پس از آزادی زندانیان طبق توافق با قطر، پول‌های بلوکه‌شده آزاد نشد. ۹. بدبینی فرهنگی و مذهبی به مذاکره باعث آسیب‌پذیری در دیپلماسی می‌شود. تحمل سختی‌ها و محاصره لزوماً به آزادی یا نتیجه مطلوب منجر نمی‌شود، در عین حال اتکا به حقوق بین‌الملل در سطح جهانی خطاست، زیرا سیستمی وجود ندارد که متجاوز را مجازات کند.

۱۰. به عقیده برخی صاحبان نظر در ایران روس‌هراسی و چین‌هراسی وجود دارد که مانع حرکت به سمت شرق جهانی است. این در حالی است که رادیکالیسم در آمریکا تقویت شده است و ایالات متحده به نظر داخلی نیز آماده نیست که در ایران سرمایه‌گذاری کنند.

۱۱. این توقع که حتی یک معاهده با حمایت دوحزبی بتواند ایالات متحده را ملزم کند، با توجه به عهدنامه مودت ۱۳۳۴ چندان واقع‌بینانه نیست. آمریکا به رغم این معاهده ایران را تحریم کرد و در نهایت نیز هنگام اقدام حقوقی ایران بر مبنای آن، ایالات متحده از آن خارج شد. خروج ایالات متحده از برجام نیز نشان می‌دهد قطعنامه شورای امنیت ملل متحد هم نمی‌تواند این کشور را مجبور به اجرای تعهدات خود کند.

۱۲. خطر اصلی، پذیرش سناریوی «ضربه ناگهانی» است که می‌تواند ساختار کشور را نابود کند. فرض اینکه دیپلماسی همیشه جواب می‌دهد غلط است و اگر شکست بخورد، بازگشت به جنگ هزینه‌های جبران‌ناپذیری دارد.

تجویزهای راهبردی

۱. توازن قوا عامل ایجاد صلح و جلوگیری از جنگ تمام‌عیار است؛ زمانی که دو طرف احساس کنند هزینه جنگ بیشتر از

فایده آن است، به سمت مذاکره می‌روند. حفظ این توازن، مهم‌ترین اصل در استراتژی دفاعی ایران است. استفاده از ابزارهای غیرهسته‌ای (غیر از بمب اتم) برای ایجاد بازدارندگی، گزینه‌ای عملی‌تر و کم‌ریسک‌تر از ساخت بمب اتم است.

۲. تجربه تاریخی نشان می‌دهد که تسلیم شدن کامل و عضویت در اردوگاه غرب (مانند مدل عراق پس از ۲۰۰۳) منجر به از دست دادن هویت ملی، استقلال سیاسی و بهره‌برداری دیگران از منابع ملی (فروش نفت به قیمت ارزان به آمریکا) می‌شود. بنابراین، حفظ هویت مستقل و موازنه قوا، نقطه قوت بقای ملی ایران است.

۳. نیروهای مسلح محدودیت‌های واقعی میدان نبرد و دولت محدودیت‌های اقتصادی را بهتر از هر نظریه‌پرداز دیگری می‌دانند. توقف جنگ فعلی نشان‌دهنده بلوغ تصمیم‌گیری بر اساس واقعیت‌های میدانی و اقتصادی است، نه تئوری‌پردازی‌های انتزاعی. گاهی بخشش موقت و حفظ توازن قوا، راهی برای بقا و آماده‌سازی برای نوبت بعدی است.

۴. اگر تصمیم به توقف جنگ گرفته شده، باید بر اساس دانش نیروهای مسلح و دولت و مطالعه واقعیت‌های میدانی عمل کرد، نه شعارهای غیرواقع‌بینانه.

۵. استفاده از اختیارات اجرایی و اصل مصلحت برای مدیریت خروج از بن‌بست قانونی داخلی و عبور از گلوگاه‌های سخت‌گیرانه ضروری است. مشابه تجربه آمریکا، باید مکانیزمی ایجاد شود که اجازه دهد موانع قانونی قدیمی دور زده شوند.

۶. ایفای تعهدات باید به صورت کاملاً گام‌به‌گام و متقابل تنظیم شوند؛ هیچ تعهدی نباید قبل از دریافت معادل دقیق و فوری آن اجرا شود. صداقت کلامی فاقد ارزش است و تنها اقدامات عملی و قابل کنترل ملاک است.

۷. بدون اعتماد کورکورانه به طرف مقابل باید از چرخه بی‌پایان بدبینی به مذاکره پرهیز کرد. ضمانت اجرا باید صرفاً مبتنی بر توانایی‌های نظامی و توازن قوا باشد، نه دادگاه‌ها یا قطعنامه‌های شورای امنیت. در طراحی هر توافق، سناریوی فریب یا عدم پایبندی طرف مقابل به عنوان فرض صفر در نظر گرفته شود و استراتژی طوری چیده شود که هزینه خیانت سنگین‌تر از سود آن باشد. دیپلمات‌ها باید با درک عمیق از بی‌اعتمادی ذاتی حاکم بر نظام بین‌الملل وارد فرآیند مذاکره شوند و در پی ایجاد موازنه‌ای موقت و واقع‌بینانه میان منافع طرفین باشند. در چنین چارچوبی، حفظ و تقویت توان بازدارندگی نظامی، پیش‌شرطی اساسی برای هرگونه موفقیت بر سر میز مذاکره محسوب می‌شود.

۸. حرکت به سمت توافق‌های کوچک و قابل حصول به جای انتظار برای یک پیمان جامع، جهت ایجاد اعتماد نسبی و زمینه‌سازی برای مراحل بعدی در شورای امنیت ضروری است. گذار از واقع‌گرایی دفاعی صرف به واقع‌گرایی سازنده که در آن قدرت نظامی تضمین‌کننده موفقیت مذاکره باشد، نه فقط ابزار بازدارندگی از الزامات این راهبرد است.

۹. دیپلماسی عمومی هدفمند برای اقناع طبقه متوسط و تبیین این نکته که این توافق، حاصل مدیریت هوشمندانه موازنه قدرت است و نه نشانه‌ای از ضعف، ضرورتی انکارناپذیر به شمار می‌رود.

۱۰. در فرآیند مذاکره نباید نقاط قوت استراتژیک (پایگاه‌ها، نیروهای نیابتی، انحصار تنگه هرمز) به عنوان امتیاز داده شوند، زیرا این‌ها ستون‌های بازدارندگی هستند. به طور هم‌زمان باید استراتژی جایگزین در صورت شکست دیپلماسی، به طوری که آمادگی برای مقابله با سناریوی «ضربه ناگهانی» حفظ شود.

۱۱. تفاهم‌نامه غیرمتعهدانه باید برای ایران ثبات ایجاد کند؛ مثلاً با جذب سرمایه‌گذاری آمریکایی ولو در نقاط جنوبی خلیج فارس بازدارندگی نظامی ایجاد کنیم به نحوی که اگر آمریکا تصمیم به حمله بگیرد، فشار داخلی بر مقامات سیاسی آمریکا افزایش یابد.