

برجام به مثابه یک توافق غیرمعاهداتی: تحلیل آثار حقوقی خروج از برجام و چالش‌های ضمانت اجرای آن در حقوق بین‌الملل

تورج جمشیدی*

ابراهیم شعاریان**

نوع مقاله: علمی- پژوهشی

چکیده

برنامه جامع اقدام مشترک (برجام) به‌عنوان یکی از مهم‌ترین توافقات بین‌المللی معاصر، واجد ویژگی‌های حقوقی خاص و در عین حال مبهمی است که ماهیت آن را از قالب سنتی معاهدات بین‌المللی متمایز می‌سازد. فقدان امضا، ابهام در قصد متعاهدین، غیرمعمول بودن ساختار توافق، نبود نهاد ناظر مستقل و همچنین ابهام در فرآیند الحاق و تصویب داخلی، موجب شده است که برجام بیش از آنکه یک معاهده کلاسیک تلقی شود، در زمره توافقات غیرمعاهداتی قرار گیرد. این ویژگی‌ها، به‌طور مستقیم بر آثار حقوقی خروج از برجام و نحوه اعمال ضمانت اجرا تأثیر گذاشته‌اند. مقاله حاضر با رویکردی تحلیلی-توصیفی، ابتدا به بررسی ماهیت حقوقی برجام و ابهامات موجود در این زمینه می‌پردازد و سپس آثار حقوقی خروج از آن را هم از منظر متن خود برجام و هم براساس الزامات حقوق بین‌الملل عمومی، به‌ویژه کنوانسیون وین حقوق معاهدات و جایگاه برجام در چارچوب قطعنامه ۲۲۳۱ شورای امنیت، تحلیل می‌کند. در ادامه، نقش سازوکارهای حل و فصل اختلافات و ضمانت اجرا، از جمله نقش سازمان ملل متحد، دیوان بین‌المللی دادگستری، کمیسیون حقوق بین‌الملل و کمیسیون ویژه برجام مورد بررسی قرار می‌گیرد. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که ضعف‌های ساختاری و ماهوی برجام، امکان اعمال ضمانت اجرای مؤثر در برابر خروج یک‌جانبه را محدود ساخته، هرچند حقوق بین‌الملل همچنان ابزارهایی برای مسئولیت‌پذیری دولت‌ها فراهم می‌آورد.

واژگان کلیدی

برجام، ماهیت حقوقی، خروج از توافق، ضمانت اجرا، حل و فصل اختلافات، حقوق بین‌الملل.

* دانش آموخته دکتری تخصصی حقوق خصوصی، واحد تبریز، دانشگاه آزاد اسلامی، تبریز، ایران.

jamshidi.tooraj@yahoo.com

** استاد تمام گروه حقوق خصوصی، دانشگاه تبریز، تبریز، ایران (نویسنده مسئول).

eshoarian@yahoo.com

مقدمه

برجام به عنوان محصول مذاکرات پیچیده دیپلماتیک میان جمهوری اسلامی ایران و گروه ۵+۱، نقطه عطفی در مناسبات حقوقی و سیاسی بین‌المللی محسوب می‌شود. با این حال، از همان ابتدای شکل‌گیری، ماهیت حقوقی این توافق با ابهامات جدی همراه بوده است. برخلاف معاهدات کلاسیک بین‌المللی، برجام فاقد امضاست، به صورت رسمی در قالب معاهده منعقد نشده و از سازوکارهای مرسوم الحاق و تصویب داخلی در همه دولت‌های طرف تبعیت نکرده است. این ویژگی‌ها موجب شده است که در خصوص قصد واقعی متعاهدین، میزان الزام‌آور بودن تعهدات و امکان خروج یک‌جانبه از توافق، اختلاف نظرهای جدی در میان حقوقدانان شکل گیرد.

خروج ایالات متحده از برجام در سال ۲۰۱۸، این ابهامات نظری را به چالشی عملی در عرصه حقوق بین‌الملل بدل ساخت. پرسش اصلی آن است که خروج از برجام، با توجه به ماهیت خاص آن، چه آثار حقوقی به دنبال دارد و آیا می‌توان برای چنین اقدامی ضمانت اجرای مؤثر حقوقی متصور شد یا خیر. در این راستا، بررسی صرف متن برجام کافی نیست، بلکه باید الزامات عام حقوق بین‌الملل، از جمله قواعد کنوانسیون وین حقوق معاهدات و جایگاه قطعنامه ۲۲۳۱ شورای امنیت نیز مورد توجه قرار گیرد.

از سوی دیگر، مسئله ضمانت اجرا و حل و فصل اختلافات، جایگاه ویژه‌ای در ارزیابی کارآمدی برجام دارد. نبود ضمانت اجرای صریح و سازوکار اجرایی قوی در متن توافق، نقش نهادهای بین‌المللی همچون سازمان ملل متحد، دیوان بین‌المللی دادگستری و کمیسیون حقوق بین‌الملل را در پر کردن این خلأ برجسته می‌سازد. این مقاله در پی آن است که با تحلیل جامع این ابعاد، تصویری روشن از ماهیت حقوقی برجام و پیامدهای حقوقی خروج از آن در نظام حقوق بین‌الملل ارائه دهد.

۱. ابهامات حقوقی و ماهیت غیرمعاهداتی برجام

برجام حاصل دو سال مذاکره بود که بعد از حصول توافقی که کشورهای مذاکره‌کننده آن را از رسانه‌های مختلف به عنوان دستاورد بزرگ اعلام کردند توسط شورای امنیت سازمان ملل به صورت قطعنامه نهایی مورد تصویب قرار گرفت. در تعهد‌آور و الزام‌آور بودن قطعنامه نهایی این توافق که از طرف شورای امنیت سازمان ملل صادر شده شکی نیست، لیکن ماهیت برجام با توجه به اینکه مورد امضا قرار نگرفته و از نظر عنوان نیز در حقوق معاهدات بین‌المللی شناخته شده نیست و از طرفی اصولاً دولت‌ها تمایل ندارند به صورت صریح در موافقتنامه‌ها قید کنند که توافق به عمل

آمده برای آن‌ها لازم‌الاجرا و حقوقی یا غیرالزام‌آور است. به هر حال با توجه به اینکه برجام از جهات مختلف ماهیتی کاملاً مبهم دارد، در این قسمت به بررسی دیدگاه مخالفان معاهده بودن برجام با توجه به مقررات حقوق معاهدات در عرصه بین‌الملل از جمله مقررات کنوانسیون وین خواهیم پرداخت.

۱-۱. قصد متعهدین

براساس بند الف ماده ۲ کنوانسیون حقوق معاهدات مصوب ۱۹۶۹ «معاهده» عبارت است از یک توافق بین‌المللی که بین کشورها به صورت کتبی منعقد شده و مشمول حقوق بین‌الملل باشد، صرف نظر از عنوان خاص آن و اعم از اینکه در سندی واحد یا در دو یا چند سند مرتبط به هم منعقد شده باشد. بنابراین معاهده اولاً باید به صورت کتبی باشد؛ ثانیاً طرفین آن باید دولت‌ها باشند؛ ثالثاً تحت شمول یا حاکمیت حقوق بین‌الملل منعقد شده باشد. مذاکرات مقدماتی و طولانی مدت برجام و التهاب دورات مذاکره بر هیچ کس پوشیده نیست. در ایران کمتر کسی پیدا می‌شود که از لحظه رسیدن به توافق هسته‌ای ابراز بی‌اطلاعی کند. بنابراین در توافق بودن برجام تردیدی نیست. زیرا علاوه بر اینکه این سند حاصل مذاکرات طولانی مدت است، دولت‌ها و نماینده اتحادیه اروپا ضمن آن متعهد به انجام یک سری تعهدات شده‌اند و امتیازاتی را برای طرف مقابل در نظر گرفته‌اند و نهایتاً به صورت یک سند کتبی و به عنوان توافق بین‌المللی به تمام جهان اعلام و مخابره شده است.

لیکن پرسش اصلی موضوع این بند اینکه آیا طرفین قصد داشته‌اند در حقوق بین‌الملل برای خودشان تعهدی ایجاد نمایند یا اینکه این توافق صرفاً جنبه سیاسی و به نوعی تبلیغاتی دارد؟ در پاسخ برخی معتقدند کشورهای مذاکره کننده برای سند برجام با توجه به یک سری قرائن و شواهد به هیچ وجه قصد ایجاد تعهد حقوقی نداشته‌اند؛ از جمله اینکه در متن توافق هیچ اشاره‌ای به ماده ۱۱ کنوانسیون وین نشده است. براساس این ماده: «رضایت یک کشور به التزام در قبال یک معاهده، از طریق امضا، مبادله اسناد تشکیل دهنده یک معاهده، تنفیذ، پذیرش، تصویب، الحاق، یا به هر وسیله دیگری که مورد توافق قرار گرفته باشد، اعلام می‌شود»^۱.

برجام به امضای هیچ یک از کشورهای طرف توافق و حتی نماینده اتحادیه اروپا نرسیده و در متن برجام نیز الزامی برای تصویب آن توسط مجالس قانون‌گذاری پیش‌بینی نگردیده است.

۱. برای اطلاعات بیش‌تر در زمینه عهدنامه ۱۹۶۹ وین، ر.ک: راعی، مسعود؛ حسینی آزاد، سیدعلی (۱۳۹۴). متروک ماندن معاهدات بین‌المللی و رای عهدنامه ۱۹۶۹ وین. *مجله حقوقی بین‌المللی*، شماره ۵۲، صص ۲۰۵-۲۲۶.

به‌علاوه با توجه به مفاد برجام، تعهدات به‌صورت کلی در راستای اعتمادسازی، شفاف‌سازی و علنی بودن برنامه هسته‌ای است تا اینکه متکی بر عبارات و اصطلاحات حقوقی موجد حق و تکلیف برای طرفین باشد. همچنین صحبت‌ها و اطلاع‌رسانی سخنگویان و نمایندگان کشورها خبر از وجود یک برنامه جامع برای عادی‌سازی برنامه هسته‌ای و ایجاد روابط سیاسی، دیپلماتیک و تجاری بین ایران و سایر کشورها می‌دهد، منتها با این شرط که گام به گام برنامه جامع توسط ایران اجرا شود (قنبری جهرمی، ۱۳۹۴: ۵۳).

در راستای این نظر برخی در ایران اعتقاد داشتند اصلاً نیازی به ورود مجلس شورای اسلامی برای تصویب برجام نیست زیرا برجام بعد از ۹۰ روز از تاریخ اعلام توافق به‌صورت خودکار اجرا می‌شود. استدلال این گروه به‌نوعی بی‌جهت نبود؛ این عده می‌گفتند اگر برجام توسط مجلس تصویب شود به‌عنوان یک قانون هم از جنبه داخلی و هم از نظر بین‌المللی برای دولت الزام‌آور است. در پاسخ گفته شده برجام ۹۰ روز بعد از توافق به‌صورت خودکار قابلیت اجرا نداشت بلکه براساس توافق، روز اجرا زمانی است که ایران مقدمات اجرا از جمله همکاری لازم را جهت راستی‌آزمایی با آژانس بین‌المللی انرژی اتمی انجام دهند. از جمله مقدماتی که ایران برای اجرای برجام می‌بایست انجام دهد، این بود که ظرف مدت ۹۰ روز نسبت به تصویب برجام اقدام کند. براساس ماده ۳ قانون الزام دولت به حفظ دستاوردها و حقوق هسته‌ای، 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 این ماده مقرر داشته: «براساس اصول هفتاد و هفتم (۷۷) و یکصد و بیست و پنجم (۱۲۵) قانون اساسی، نتیجه مذاکرات باید به مجلس شورای اسلامی ارائه شود...» همچنین اینکه سکوت مجلس در برابر اقدام وزارت خارجه آن هم در مورد پرونده سنگین هسته‌ای که بالغ بر یک قرن نسبت به آن در جامعه بین‌الملل مناقشه وجود دارد، به منزله وهن مجلس است حتی اگر آن را معاهده قلمداد نکنیم. مضافاً اینکه مصوبات وزارت امور خارجه در عرصه بین‌المللی بدون ورود قوه مقننه فاقد جاهت قانونی است (گزارش نشست تخصصی ابعاد حقوقی برجام، ۱۳۹۴).

گذشته از این موضوع، استدلال این گروه آن است که قصد طرفین اصلی توافق برجام از جمله ایران و آمریکا ایجاد تعهد حقوقی نبوده است. در اجرای هر تعهدی نیز برابر بند ۴ ماده ۳۱ کنوانسیون وین^۱ باید آنچه مقصود و مورد توافق متعاملین بوده اجرا گردد. بنابراین قصد کشورها

۱. «در صورتی که ثابت شود قصد طرف‌های معاهده معنای خاصی از یک اصطلاح بوده است، همان معنی به اصطلاح مزبور داده خواهد شد.»

در ایجاد برجام توافقنامه نزاکتی و سیاسی بوده که ادامه حیات و پابندی طرفین به آن بستگی به رفتار و ارتباط آتی آن‌ها دارد (klabbers, 1998: 16).

بنابراین برجام معاهده حقوقی و اجرایی محسوب نمی‌شود؛ بلکه توافق سیاسی است که دولت‌ها در اجرای آن صرفاً الزام سیاسی دارند و عدم انجام این تعهد فاقد ضمانت اجرای حقوقی است و تنها کشورها می‌توانند با اقدام متقابل نسبت به اجرای تعهدات سیاسی خویش سر باز زنند و به وضعیت سابق برگردند. دیوان بین‌المللی دادگستری نیز بر اهمیت قصد طرف‌ها در تعیین ماهیت سند بین‌المللی و استقلال قصد از شکل و عنوان سند تأکید می‌کند. در این خصوص دیوان می‌گوید: «همان‌طور که در حقوق بین‌الملل مرسوم است، در مواردی که تأکید اصلی روی قصد طرف‌ها است حقوق بین‌الملل شکل خاصی را مقرر نمی‌دارد. طرفین آزادند شکلی که اراده آن‌ها را بیان می‌دارد انتخاب کنند» (ملاکریمی و جلالی، ۱۳۹۶: ۵۶-۵۵).

با توجه به خروج برخی طرف‌ها از برجام (اعم از خروج رسمی ایالات متحده آمریکا و کاهش تدریجی تعهدات از سوی ایران)، هرچه بیشتر روشن می‌شود که این توافق ماهیتی سیاسی و وابسته به اراده طرفین داشته است. از هم‌گسیختگی اجرای برجام نشان داد که استمرار آن نه بر پایه ضمانت‌اجراهای حقوقی، بلکه براساس شرایط و محاسبات سیاسی دولت‌ها شکل می‌گیرد. بنابراین، مسیر کنونی روابط و تعاملات میان طرف‌ها نیز در چارچوب همین واقعیت و بر مبنای اراده سیاسی آن‌ها تعیین می‌شود.

۱-۲. فاقد امضا بودن برجام

مخالفان معاهده بودن برجام استدلال می‌کنند که این سند به دلیل فاقد امضا بودن نمی‌تواند توافقی حقوقی و الزام‌آور تلقی شود؛ زیرا بدون امضای رسمی کشورها صرفاً یک تفاهم‌نامه سیاسی است که پابندی به آن تا زمانی معنا دارد که طرف‌ها از نظر سیاسی به یکدیگر اعتبار بدهند و منافع متقابل آن‌ها تأمین شود. در برابر این دیدگاه گفته می‌شود امضا شرط لازم برای ایجاد تعهد حقوقی نیست و اراده دولت‌ها می‌تواند از طرق مختلف ابراز شود؛ همان‌گونه که قراردادهای شفاهی نیز در حقوق با امکان اثبات معتبر شناخته می‌شوند. بر همین مبنای اصل وجود توافق در برجام محل تردید نیست. با این حال، کمیسیون ویژه بررسی برجام در مجلس ماهیت آن را یک توافق سیاسی دانسته و تأکید کرده است که دولت باید از زیرساخت‌های هسته‌ای صیانت کند تا در صورت نقض عهد طرف مقابل بتواند تصمیمات لازم را براساس منافع ملی اتخاذ کند (ملاکریمی و جلالی، ۱۳۹۶: ۵۶).

گروه دیگر معتقدند سند برجام دارای ماهیت منعطف و از نوع حقوق نرم است که در حقوق بین‌الملل مورد شناخت و تعریف قرار نگرفته است. منظور حقوقی است که شکل و قالب الزام‌آور دارد اما از نظر محتوا و اجرا ضمانت اجرایی ندارد. «در حقیقت این یک رویکرد روابط بین‌الملل و نه حقوق بین‌الملل به مسائل بین‌المللی است. به عبارت ساده‌تر می‌توان گفت این سند، پدیده نسبتاً جدیدی است؛ به‌جای معاهدات کلاسیک که طرفین تعهدات محکم و قطعی می‌دانستند و امکان داشت در عمل با مشکل روبرو شوند و به‌صورت حقوق نرم تعهد می‌پذیرفتند.» (ملا کرمی و جلالی، ۱۳۹۶، ۵۶).

به هر حال از طرفی نمی‌توان امضا نشدن برجام توسط کشورها را به منزله عدم توافق دانست، از سوی دیگر هر سند امضا شده در سطح بین‌الملل را نمی‌توان معاهده حقوقی و الزام‌آور دانست. برجام گرچه مورد امضای کشورها قرار نگرفته اما با توجه به اینکه نمایندگان کشورها بعد از اتمام مذاکرات به صراحت صحبت از توافق کردند و در محافل مختلف این توافقنامه نقل مجالس سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری کشورها قرار گرفت، لذا در ایجاد توافق و حصول قرارداد آن شک و تردیدی نیست. مضافاً اینکه به‌موجب بند ۱ ماده ۲۴ منشور ملل متحد «به‌منظور تامین اقدام سریع و موثر از طرف ملل متحد اعضای آن مسئولیت اولیه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را به شورای امنیت واگذار می‌نمایند و موافقت می‌کنند که شورای امنیت در اجرای وظایفی که به‌موجب این مسئولیت بر عهده دارد از طرف آن‌ها اقدام نماید».

همچنین براساس بند ۱ ماده ۱۱ این سند بین‌المللی «مجمع عمومی می‌تواند اصول کلی همکاری برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی من جمله اصول خام بر خلع سلاح و تنظیم تسلیحات را مورد رسیدگی قرار دهد و ممکن است در مورد اصول مذکور به اعضا، یا به شورای امنیت یا به هر دو توصیه‌هایی بنماید.» لهنذا با توجه به اینکه براساس سند برجام و پیرو آن کشورها ملزم به تصویب قطعنامه مبنی بر خروج ایران از فصل هفت منشور انرژی شده‌اند (ساعد، ۱۳۸۳: ۵۹) و قطعنامه ۲۲۳۱ نیز در این راستا مورد تصویب قرار گرفته، نمی‌توان اعتبار معاهده بودن سند برجام را به‌دلیل نداشتن امضا نادیده گرفت.

در مقام جمع‌بندی می‌توان گفت مسئله امضا نشدن برجام اگرچه یکی از مهم‌ترین محورهای تردید در معاهده‌بودن آن است، اما به‌تنهایی قادر نیست ماهیت حقوقی این سند را تعیین کند. در حقوق بین‌الملل، شکل و تشریفات صوری از جمله امضا تنها یکی از ابزارهای ابراز اراده دولت‌ها است و نمی‌تواند جایگزین بررسی محتوایی قصد طرفین، سازوکارهای توافق و پیامدهای عملی آن شود. برجام در عمل در بستری شکل گرفت که دولت‌ها اراده خود را از طرفی غیر از امضای

رسمی اعلام کردند و این امر موجب شد منشأ تعهدات آن عمدتاً سیاسی و مبتنی بر همراهی ارادی دولت‌ها باشد. بنابراین، ابهام موجود در ماهیت برجام بیش از آنکه ناشی از فقدان امضا باشد، از ساختار انعطاف‌پذیر و مختلط آن برمی‌خیزد؛ ساختاری که آن را در مرز میان ترتیبات سیاسی و سازوکارهای شبه‌حقوقی قرار داده و تفسیر واحدی از الزامی یا غیرالزام‌آور بودن آن را دشوار کرده است.

۱-۳. غیر معمول بودن توافق برجام

برخی سازوکارهای متفاوت در برجام را دلیل عمده معاهده نبودن آن می‌دانند. این گروه بر این باورند برجام در فصول مختلف با معاهدات بین‌المللی رویه متفاوتی پیش‌بینی کرده است. از جمله اینکه در بند ۳۶ آن در زمینه حل اختلافات احتمالی رویه‌ای غیرمعمول پیش‌بینی شده است (ملاکریمی و جلالی، ۱۳۹۶: ۵۸). به این صورت که کشور شاکی می‌تواند موضوع را به کمیسیون مشترک ارجاع نماید که در صورت حل نشدن، مراتب به وزاری خارجه کشورها احاله می‌شود. چنانچه وزاری امور خارجه نیز نتواند به اختلاف فیصله بدهند، موضوع در هیأت مشورتی با یک عضو بی‌طرف بررسی می‌شود و نهایتاً در صورت عدم اقناع شاکی مراتب به شورای امنیت سازمان ملل ارجاع می‌گردد و اگر شورای امنیت هم نتواند اختلاف را از بین ببرد، عضو شاکی می‌تواند با اقدام متقابل از ایفای تعهدات خویش به‌صورت کلی یا جزئی خودداری کند. در واقع پیش‌بینی کمیسیون‌های مشترک و مشورتی و سلسله‌مراتبی بودن حل اختلاف و مهمتر از همه حل دوستانه و غیرالزام‌آور اختلافات ناشی از برجام، آن را از بقیه معاهدات بین‌المللی متفاوت کرده است. براساس ماده ۳۶ این توافق تشکیل کمیسیون مشترک یا مشورتی یا تشکیل جلسه وزرای امور خارجه یا ارجاع امر به شورای امنیت صرفاً به‌منظور حل اختلاف از طریق رایزنی و دیپلماسی است و جنبه الزام‌آوری ندارد؛ حتی در نهایت با ارجاع حل اختلاف به هیأت مشورتی تصریح شده است: «موضوع از سوی هیأت مشورتی که متشکل از سه عضو خواهد بود، بررسی می‌شود. هیأت مشورتی باید نظر غیرالزام‌آور را ظرف ۱۵ روز ارائه نماید. چنانچه موضوع فیصله نیابد و شاکی بر این نظر باشد که موضوع مصداق عدم پابندی اساسی است می‌تواند بر این مبنا اجرای تعهدات خود را به‌صورت کلی یا جزئی متوقف سازد یا مراتب را به شورای امنیت سازمان ملل اطلاع دهد.» این در حالی است که در معاهدات بین‌المللی قاعدتاً حل اختلافات احتمالی به داوری ارجاع می‌شود یا مراتب با ارجاع موضوع به دیوان دادگستری بین‌المللی معین می‌گردید.

در متن برجام استفاده از عبارات و اصطلاحات حقوقی متفاوت نیز بیان‌کننده معاهده نبودن آن

است. استفاده مکرر از عبارت ویل^۱ به جای شل^۲ بیانگر معاهده تشریفاتی و سیاسی است، نه معاهده حقوقی و الزام آور. حتی در مواردی که از عبارت ویل استفاده نشده به جای آن از عبارتهای آگری^۳ ایمپلمنت^۴ و آندرتکن^۵ استفاده شده که دلالت بر الزام آور بودن آن نمی کند. بنابراین برجام به خودی خود ویژگیها و مختصات معاهده بین المللی را ندارد. البته گرچه گفته می شود توافق نادری است اما نمونه های این نوع توافقات سابقاً در جامعه بین المللی اتفاق افتاده است که تحت عنوان جنتلمن آگریمنت^۶ شناخته می شود. برای نمونه پیمان هلسینکی که در سال ۱۹۷۵ به منظور خاتمه جنگ سرد بین بلوک شرق و غرب منعقد شد، مصداق بارز توافقنامه سیاسی و تشریفاتی بود که بعد از دو سال منجر به شناسایی مرزهای کشورهای کمونیستی که مورد درخواست شوری سابق بود، گردید و مناقشات ۲۵ ساله بعد از جنگ جهانی دوم در این رابطه را خاتمه بخشید (قنبری جهرمی، ۱۳۹۴: ۵۴).

ممکن است گفته شود عبارات نمی تواند بیانگر قصد واقعی طرفین باشد، لیکن در پاسخ باید گفت زمانی که در خصوص موضوع حساس و مهمی مانند پرونده هسته ای ایران که بالغ بر یک قرن مورد مناقشه بین المللی بوده و شش قطعنامه فصل هفتم شورای امنیت را گذرانده و دو سال مذاکرات مقدماتی آن به طول انجامیده، نمی توان مدعی شد از عبارات و اصطلاحات مسامحه آمیز در توافق استفاده می شود؛ بلکه برعکس «وقتی که چنین شرایط سختی در مذاکرات حساس بین المللی پیش می آید، خلاقیت در عبارت پردازی حرف اول را می زند. وقتی در محتوا کار با سختی روبرو است، یافتن کلمات و عبارات مناسبی که نظر طرف های مذاکره را تأمین کند نقش مهمی در بازکردن راه تفاهم ایفا می کند. به همین دلیل درک مفاهیم پیچیده پشت این متن ها برای افراد خارج از مذاکره به توضیحات فنی، سیاسی و حقوقی نیاز دارد» (بعیدی نژاد، ۱۳۹۴: ۶).

در مجموع می توان گفت که غیر معمول بودن سازوکارهای اجرایی و حل و فصل اختلافات در برجام نقش مهمی در شکل گیری ابهام نسبت به ماهیت حقوقی آن داشته است. طراحی فرایندهای چندمرحله ای، اتکای گسترده به گفت و گوهای سیاسی و پیش بینی سازوکارهای مشورتی فاقد ضمانت اجرای قضایی باعث شد برجام در عمل از الگوی رایج معاهدات بین المللی فاصله بگیرد. افزون بر این، به کارگیری واژگان و ساختارهای زبانی غیر الزام آور، بر غلبه وجه سیاسی و

1. Will.
2. shall.
3. Agree.
4. Impelement.
5. Undertaken.
6. Gentelman Agreement.

دیپلماتیک این سند نسبت به ماهیت حقوقی آن تأکید می‌کند. در نتیجه، ویژگی‌های شکلی و محتوایی برجام نشان می‌دهد که این توافق در قالبی متفاوت از معاهدات کلاسیک شکل گرفته و همین ماهیت متفاوت، زمینه برداشت‌های متعارض در خصوص تعهدآور بودن آن را فراهم کرده است.

۴-۱. فقدان نهاد نگهدار و ناظر بر توافق

براساس ماده ۷۶ معاهده وین «۱- تعیین امین برای معاهده ممکن است توسط کشورهای مذاکره کننده در خود معاهده یا به نحو دیگری صورت گیرد. امین می‌تواند یک یا چند کشور، یا سازمان بین‌المللی، یا بالاترین مقام اداری آن سازمان باشد. ۲- وظایف امین معاهده خصوصیت بین‌المللی دارد و امین موظف است در اجرای وظایف خود جانب بی‌طرفی را رعایت کند. به‌ویژه این واقعیت که معاهده در بین بعضی از طرف‌ها لازم‌الاجرا نشده یا اختلافی بین یک کشور با امین در خصوص اعمال وظایف او حاصل شده است، نباید در تعهد امین اثر بگذارد.»

با توجه به مقررات و رویه بین‌المللی در معاهدات علی‌الخصوص معاهدات حقوقی و لازم‌الاجرا دولت‌های ثالث به‌عنوان امین معین می‌شوند تا وظایف مشخص شده برای آن را انجام دهند؛ وظایفی از قبیل نگاهداری متن اصلی معاهده و اسناد مربوط به اختیارات نامه‌ای که به آن تحویل داده می‌شود؛ تهیه نسخه‌های مصدق از متن اصلی و تهیه متون دیگری از معاهده به زبان‌های اضافی دیگر مورد لزوم معاهده و انعکاس آن‌ها به طرف‌های معاهده و به کشورهایی که حق دارند به معاهده ملحق شوند؛ دریافت کلیه امضاها، وصول و نگاهداری تمامی اسناد، اخطارها و مکاتبات مربوط به معاهده؛ بررسی صحت امضا یا صحت هر گونه سند، اخطار یا مکاتبه مربوط به معاهده و در صورت لزوم، جلب توجه کشور مورد نظر به موضوع؛ مطلع ساختن کشورهایی که حق الحاق به معاهده را دارند از اقدامات، اخطارها و مکاتبات مربوط به معاهده؛ مطلع ساختن کشورهایی که حق الحاق به معاهده را دارند از اینکه امضاها یا اسناد تنفیذ، قبولی، تأیید یا الحاق به تعدادی که برای لازم‌الاجرا شدن معاهده مورد احتیاج است، واصل یا تحویل داده شده است؛ ثبت معاهده در دبیرخانه سازمان ملل متحد؛ انجام وظایفی که در دیگر مقررات عهدنامه حاضر معین گردیده است.

با این اوصاف مخالفان معاهده بودن برجام بر این باورند که به علت مشخص نکردن امین برای آن، این سند معاهده محسوب نمی‌شود. این در حالی است که اولاً طبق ماده ۷۶ فوق‌الذکر

تعیین امین برای معاهدات الزامی نیست بلکه طرفین به صورت داوطلبانه می‌توانند برای تضمین اجرای بهتر قرارداد شخص یا اشخاص ثالثی را به‌عنوان امین اجرای معاهده تعیین کنند. ثانیاً در عرف بین‌الملل تعیین امین برای معاهدات چندجانبه است، نه معاهدات دو جانبه. برجام نیز با توجه به اینکه کشورهای ۵+۱ و نماینده اتحادیه اروپا همگی به‌عنوان یک شخصیت واحد و متعهد در برابر ایران هستند لذا معاهده‌ای دو جانبه است. فرضاً که برجام را چندجانبه قلمداد نماییم، تعیین امین برای آن ضرورت ندارد و عدم تعیین امین نمی‌تواند باعث تغییر ماهیت معاهده شود؛ همان‌گونه که دو یا چندجانبه بودن معاهده نیز نمی‌تواند منجر به تغییر ماهیت آن شود (ملاکریمی و جلالی، ۱۳۹۶: ۵۹).

عدم پیش‌بینی یک مرجع بی‌طرف برای نگهداری اسناد و نظارت بر اجرای تعهدات، یکی از عوامل مهمی است که بر پیچیدگی و ابهام ماهیت حقوقی برجام افزوده است. فقدان چنین نهادی سبب شد سازوکارهای اجرایی و اطلاع‌رسانی توافق به‌صورت پراکنده و میان طرف‌های مذاکره تقسیم شود و نقش هماهنگ‌کننده واحدی شکل نگیرد. این خلأ ساختاری برجام را از الگوی رایج معاهدات رسمی که معمولاً از حمایت نهادی مشخص و تثبیت‌شده برخوردارند دور کرده است. بنابراین، نبود مقام امین نه تنها نقطه تمایز برجام با معاهدات کلاسیک به‌شمار می‌آید، بلکه یکی از عوامل تقویت‌کننده برداشت سیاسی و غیرتشریفاتی بودن این سند در ادبیات حقوق بین‌الملل محسوب می‌شود.

۵-۱. ابهام در فرایند الحاق و تصویب داخلی برجام

این توافق فارغ از فاقد امضا و مصوبه بودن، بین کشورهای دخیل در روند مذاکرات فاقد روند مشخصی برای تصویب آن در حقوق داخلی کشورها است. بنابراین اساساً معاهده محسوب نمی‌شود. در واقع این نظریه بیان می‌کند برجام گرچه حاصل دو سال مذاکره است لیکن صرفاً یک جمع‌بندی برای اتفاق نظری است که بیش از هر چیز دیدگاه‌ها و نظرات کشورهای ۵+۱ و ایران را به هم نزدیک کرده است، بدون اینکه الزامی برای رعایت مفاد آن ایجاد نماید. به عبارت دیگر می‌توان گفت برجام تنها یک نقشه راهی است که طرفین نسبت به آن تفاهم دارند لیکن نه اقدام به امضای آن کرده‌اند و نه روند تصویب آن در حقوق داخلی کشورها را به‌منظور التزام به مفاد آن پیش‌بینی کرده‌اند (ملاکریمی و جلالی، ۱۳۹۶: ۵۹). بنابراین برجام همان‌گونه که نمایندگان کشورهای مذاکره‌کننده نامگذاری کرده‌اند، صرفاً برنامه‌ای برای اقدامات مشترک و دوطرفه است. در واقع اگر برجام عنوانی غیر از این داشت، قطعاً کشورها بعد از این همه مذاکرات طولانی مدت (که گفته می‌شد ساعت‌ها در خصوص انتخاب یک واژه بحث و

جدل وجود داشت) عناوین دیگری از قبیل معاهده، موافقتنامه، منشور، میثاق، پیمان و... برای آن انتخاب می‌کردند.

این عده می‌گویند چون در سند برجام روند تصویب پیش‌بینی نشده، لذا اگر مجلس به آن ورود کند در واقع از نظر مقررات داخلی و بین‌المللی کشور را متعهد به انجام تعهدات برجام کرده‌ایم لذا با توجه به سکوت برجام و اینکه از ناحیه طرف مقابل الزامی برای تصویب این سند در مجلس وجود ندارد، بهتر است مجلس به این امر ورود نکند؛ چراکه ممکن است در آینده طرف مقابل نقض عهد نماید و ایران نیز بخواهد متقابلاً از ایفای تعهدات خود دست بکشد. در این صورت می‌توان مدعی شد که برجام تنها از طرف دولت مورد پذیرش قرار گرفته است در حالی که طبق قانون اساسی این معاهده باید به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسید (ارغوانی پیرسلامی و حسونند، ۱۳۹۶: ۲۲). کما اینکه در وضعیت فعلی ایالت متحده از برجام خارج شده ولی ایران همچنان متعهد به مفاد آن است.

گروه دیگر برجام را معاهده قلمداد می‌کنند اما نیازی به تصویب آن توسط مجلس نمی‌بینند. این گروه معتقدند رئیس قوه مجریه برابر اصل ۱۱۳ قانون اساسی مسئول اجرای قانون است. بنابراین اختیار دارد در حوزه سیاست خارجی بنا بر تشخیص خود نسبت به انعقاد قرارداد با سایر کشورها اقدام نماید و در مواردی که لازم می‌داند این قراردادها را برای تصویب به مجلس ارائه نماید یا حتی در موارد بسیار مهم از طریق همه‌پرسی اقدام کند. از دیگر استدلال‌ها این است که «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 روبرو شویم مجلس بر آن صحنه نگذاشته است و در واقع 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. در حالی که طرف مقابل از تکلیف خواندن این سند برای خود سرباز زده است و این به معنی بار حقوقی اضافی برای ایران در آینده خواهد بود؛ اقدامی که می‌تواند در درازمدت و بازه زمانی ۱۰ ساله برجام، مسئولیت‌ها و تکالیف حقوقی الزام‌آوری برای کشور ما ایجاد کند.» (ارغوانی پیرسلامی و حسونند، ۱۳۹۶: ۲۲).

برخی حقوقدانان نیز در این راستا می‌گویند چون کشورهای انگلیس، آلمان، فرانسه، روسیه و چین برجام را به مجالس قانون‌گذاری خود برای تصویب ارائه نداده‌اند، بنابراین نمی‌توان برجام را معاهده دانست؛ چراکه معاهدات در حقوق داخلی این کشورها نیاز به تصویب دارد. در حقیقت در ایالات متحده بررسی برجام توسط کنگره صرفاً از جهت امکان رفع تحریم‌ها بوده است. در

اتحادیه اروپا نیز رویه تصمیم‌گیری در خصوص معاهدات بین‌المللی به این صورت است که شورای وزیران اتحادیه اروپا نسبت به آن اتخاذ تصمیم می‌کند که در این خصوص هیچ مصوبه و حتی جلسه‌ای از طرف این شورا برگزار نشده است. کشورهای روسیه و چین هم در سند برجام هیچ تعهدی ندارند تا نیاز به تصویب این برنامه جامع در مراجع قانون‌گذاری خود داشته باشند (بعیدی‌نژاد، ۱۳۹۴: ۸).

در پاسخ به این ایراد گفته شده سه کشور اروپایی عضو اتحادیه اروپا هستند که نماینده آن‌ها به‌عنوان یکی از اعضای اصلی تهیه و تدارک‌دهنده سند برجام بوده و در مراحل تصویب آن دخالت مستقیم داشته است. مضافاً اینکه موضوع اصلی برجام و تعهد اصلی آن از جانب کشورهای مقابل ایران، رفع تحریم‌ها است که به تصویب شورای وزیران خارجه اتحادیه اروپا رسیده است. حتی در یک درجه بالاتر شورای امنیت سازمان ملل آن را مورد تایید قرار داده است (بعیدی‌نژاد، ۱۳۹۴: ۸). در خصوص کشورهای چین و روسیه نیز قانون اختیار تصویب چنین معاهداتی را به رئیس‌جمهور داده است لذا نیازی به تصویب برجام در پارلمان این کشورها نیست.^۱

به هر حال از جمله ایراداتی که مخالفان معاهده بودن برجام مطرح می‌کنند، این است که نحوه و امکان تصویب سند برجام توسط مراجع قانون‌گذاری داخلی کشورها مشخص نشده؛ به همین علت این گروه باور دارند فارغ از اینکه در سطح بین‌الملل تصویب و امضا برجام قابل‌خداشه است، در حقوق داخلی کشورها نیز روند تصویب و لازم‌الاجرا شدنش غیرمشخص است. به همین علت نمی‌توان قواعد و احکام معاهده را بر آن جاری ساخت. اما به هر حال برجام سند خاصی است که با توجه به نحوه پوشش رسانه‌ای آن و نحوه رسیدن به توافق و اعلام آن از طرف نمایندگان کشورهای ۱+۵ و نماینده اتحادیه اروپا پرواضح است ماهیتی غیر از توافقتنامه و معاهده بین‌المللی ندارد لذا خروج بدون مقدمه از چنین توافقتنامه‌ای مخصوصاً زمانی که آن‌ها در خصوص آن صراحتاً سازوکار مشخصی تعریف کرده‌اند خلاف اصول حقوق بین‌الملل و مفاد توافقتنامه است. در واقع زمانی که نسبت به خروج اعضا شرایط و مقدماتی پیش‌بینی شده باید ابتدا این شرایط فراهم شود سپس امکان خروج فراهم باشد لذا غیر از این به‌صورت ضمنی خروج یک‌باره و بدون مقدمه غیرممکن است.

۱. اصل ۸۶ قانون فدراسیون روسیه اشعار می‌دارد: «رئیس‌جمهور فدراسیون روسیه باید: ... مذاکرات و امضای معاهدات و توافقتنامه‌های فدراسیون روسیه را انجام دهد.» از طرف دیگر، در اصل ۸۱ قانون اساسی جمهوری خلق چین این‌گونه مقرر شده است: «رئیس‌جمهور جمهوری خلق چین از جانب جمهوری خلق چین معاهدات و توافقتنامه‌های مهم که با کشورهای دیگر منعقد شده را تأیید می‌کند.»

ابهام در سازوکار تصویب داخلی برجام یکی از مهم‌ترین عواملی است که تفسیر ماهیت حقوقی آن را با دشواری روبه‌رو می‌سازد. فقدان یک روند یکپارچه و شفاف برای تأیید این سند در نظام‌های حقوقی کشورهای طرف مذاکره موجب شد برجام نه در قالب یک معاهده رسمی، بلکه در هیأت توافقی انعطاف‌پذیر و مبتنی بر اراده سیاسی دولت‌ها اجرا شود. همین عدم تعریف دقیق جایگاه برجام در حقوق داخلی طرف‌ها، زمینه برداشت‌های متفاوت درباره میزان تعهدآوری آن را فراهم کرد و به پیچیدگی ساختار هنجاری این توافق افزود. در نتیجه، برجام در سطح اجرای داخلی از چارچوب الزام‌آور معاهدات کلاسیک فاصله گرفت و بیش از پیش در جایگاه یک تفاهم سیاسی با ماهیتی خاص و غیرسنتی قرار گرفت؛ تفاهمی که تکیه اصلی آن بر همراهی ارادی و نه تکلیف حقوقی طرف‌ها است.

۲. آثار حقوقی خروج از برجام طبق متن برجام

به علت عدم تدارک ضمانت اجرای خروج از برجام در متن آن، تفاسیر مختلفی در این رابطه ارائه شده است.

۲-۱. فقدان ضمانت اجرا و اختیاری بودن خروج از برجام

یکی از ایرادات اساسی که برخی منتقدان داخلی به متن برجام وارد می‌کنند، فاقد ضمانت اجرا بودن آن است و برجام را «چارچوبی سیاسی با تعهدات قابل بازگشت» و فاقد عناصر لازم برای تشکیل یک معاهده الزام‌آور می‌دانند (Müllerson, 2016). طبق این تفسیر هر یک از طرفین توافقنامه می‌توانند براساس منافع ملی خود نسبت به اجرای تمام یا بخشی از برجام اقدام نمایند یا اساساً کلیت آن را زیر سوال ببرند و از آن خارج شوند. اقدامی که ایالات متحده در ۸ می ۲۰۱۸ دو سال بعد از برجام انجام داد را می‌توان با این نظر توجیه کرد. در حقیقت قبل از اینکه طبق سازوکار حل اختلاف، عدم پایبندی ایران به مفاد برجام اثبات شود یا مهلت اجرای برجام به پایان برسد، آمریکا از برجام خارج شد. بنابراین خروج از برجام، برخلاف معاهدات سنتی که معمولاً تابع «تشریفات خروج» هستند، در متن توافق به صراحت تسهیل شده و به تشخیص یک‌جانبه اعضا واگذار شده است. این موضوع کاملاً در چارچوب تحلیل‌های مربوط به اسناد «حقوق نرم» قابل فهم است؛ اسنادی که ضمانت اجرای حقوقی سخت ندارند ولی انتظار سیاسی از طرف‌ها برای پایبندی را ایجاد می‌کنند (Klabbers, 1998).

ایراد اساسی وارد بر این دیدگاه، این است که نمی‌توان از نظر اصول و قواعد حقوقی آن را مورد پذیرش قرار داد. در واقع زمانی که قدرتمندترین کشورهای جهان در خصوص یک موضوع مهم

بین‌المللی سال‌ها مناقشه می‌نمایند و در نهایت با گفت‌وگوهای طولانی مدت اشخاص برجسته حقوقی با ادبیات و سازوکار حقوقی به یک توافقنامه بین‌المللی با امضای نمایندگان قانونی کشورها و شورای امنیت می‌رسند و حتی به مرحله اجرا نیز ورود می‌کنند و کلیه تحریم‌های بین‌المللی و یک‌جانبه آمریکا و کلیه قطعنامه‌های شورای امنیت لغو می‌شود و پرونده هسته‌ای ایران از فصل هفت مشور سازمان ملل خارج و عادی می‌شود؛ نمی‌توان این سند را فاقد آثار حقوقی دانست.

در نهایت، جمع‌بندی تحلیل نشان می‌دهد که هرچند برجام از حیث ساختار متن و سازوکارهای حل و فصل اختلاف، ظاهراً به گونه‌ای تدوین شده که امکان توقف تعهدات و خروج یک‌جانبه را برای طرف‌ها فراهم می‌کند، اما نمی‌توان از این امر نتیجه گرفت که توافق فاقد آثار حقوقی یا الزام‌آوری ماهوی است. تجربه عملی اجرای برجام نشان داد که این سند، صرفاً یک چارچوب سیاسی انعطاف‌پذیر نیست، بلکه نهادی حقوقی با پیامدهای عینی در سطح بین‌المللی است؛ نهادی که به‌موجب آن تحریم‌ها تعلیق شد، قطعنامه‌های شورای امنیت ملغی گردید و وضعیت حقوقی ایران در نظام عدم اشاعه تغییر یافت. از این رو، حتی اگر متن توافق برای خروج تشریفات سخت‌گیرانه‌ای پیش‌بینی نکرده باشد، نفس شکل‌گیری، تصویب و اجرای آن در قالب یک سازوکار چندجانبه تحت نظارت شورای امنیت، ماهیتی را ایجاد کرده است که براساس آن، رفتار هر یک از طرف‌ها - از جمله خروج یک‌جانبه - دارای پیامدهای حقوقی، سیاسی و اعتباری غیرقابل انکار خواهد بود. به بیان دیگر، برجام نمونه‌ای از اسنادی است که در مرز میان «حقوق سخت» و «حقوق نرم» قرار می‌گیرند، اما آثار خارجی و تعهدآور آن، با وجود ضعف ضمانت اجرا، قابل انکار نیست.

۲-۲. خروج طبق سازوکار حل اختلاف^۱

تنها ضمانت اجرایی که می‌توان از سند برجام استخراج کرد، بند ۳۶ آن است. (Annex I: paras. (74-78). طبق این بند چنانچه هر یک از هفت دولت طرف قرارداد از اجرای برخی تعهدات خود صرف نظر نماید، در این صورت طرف مقابل می‌تواند تخلف یا عدم انجام تعهد طرف دیگر را به کمیسیون مشترک ارجاع دهد. در این وضعیت کمیسیون مشترک در پایان مهلت مقرر به طرفین نظر مشورتی می‌دهد. در صورتی که نظریه مشورتی کارساز نباشد شاکی می‌تواند موضوع را به وزرای خارجه عضو منعکس کند. چنانچه وزرای خارجه نیز نتوانند نسبت به حل اختلاف اقدام نمایند، طرف شاکی می‌تواند موضوع را برای بررسی به هیأت مشورتی سه نفره مرکب از

1. Snap back.

نمایندگان دو طرف و طرف مستقل سوم ارجاع نماید. نهایتاً اگر شاکی همچنان پایبند به شکایت خود باشد اگر موضوع مورد شکایت را مصداق «عدم پایبندی اساسی» بداند، مختار است این قضیه را مبنای توقف کلی یا جزئی تعهداتش قلمداد نماید و مراتب را به شورای امنیت سازمان ملل اطلاع دهد (JCPOA, Annex Iv: para. 36).

با توجه به عبارت فوق، دو برداشت و تفسیر از رویکرد سازوکار حل اختلاف قابل استنباط است. آنچه که نخست متبادر به ذهن است، این که طرفین ملزم به توافق برجام هستند و در صورت اختلاف ابتدا سازوکار حل و فصل اختلاف به شرح فوق پیش‌بینی شده است. نهایتاً چنانچه شاکی به تصمیم هیأت مشورتی تمکین ننماید و به زعم خود تشخیص دهد که تخلف طرف مقابل مصداق عدم پایبندی^۱ به مفاد برجام است، متقابلاً می‌تواند نسبت به عدم اجرای بخشی یا تمام تعهدات خود عمل نماید. بنابراین خروج از برجام ممکن نیست.

تعبیر دوم ناشی از آثار توقف شاکی در انجام بخش یا تمامی از تعهدات است. با این توضیح که هرگاه یکی از طرفین به صورت اساسی برجام را نقض می‌کند، طرف مقابل نیز می‌تواند به تعهدات خود عمل ننماید؛ گویی که از برجام خارج شده است.

۲-۳. خروج پس از پایان برجام

هر گونه قرارداد، توافقنامه و معاهده در بازه زمانی مشخصی کاربرد دارد و پس از سپری شدن مهلت اجرای آن به نوعی برای تاریخ بعد از انقضای اعتبار و بلااثر می‌شود. توافقنامه برجام نیز در ۱۴ ژوئیه ۲۰۱۵ مورد توافق ایران و کشورهای ۵+۱ قرار گرفت و مهلت اعتبار هر یک از تعهدات آن مشخص و کشورهای امضاکننده، متعهد به انجام تعهدات آن شده‌اند (پرین و دوگل، ۱۳۹۷). مبرهن است پس از انقضای مدت توافق خودبخود کشورها از آن خارج می‌شوند. لهدا زمانی که قرارداد دارای مهلت اجرایی مشخصی است و هر یک از طرفین توافق طی این مدت ملزم به انجام برخی از تعهدات هستند، بنابر قاعده التزام هیچ یک از کشورها در خلال مدت اجرا نمی‌توانند از آن خارج شوند.

۱. با توجه به این قید نظر می‌رسد شاکی در صورتی می‌تواند متقابلاً نسبت به عدم انجام بخش یا تمامی از تعهدات خود امتناع نماید که شورای امنیت سازمان ملل به‌عنوان یک نهاد نظارتی معیار «عدم پایبندی اساسی» را تأیید نماید؛ چه اینکه در غیر این صورت هر یک از دولت‌ها می‌توانند به تشخیص خود به این معیار متوسل شوند و از انجام تعهدات خود خودداری نمایند (Charter of the United Nations: art. 27 (3)).

۳. آثار حقوقی خروج از برجام طبق الزامات حقوقی بین الملل

الزامات حقوقی بین الملل به منظور اجرای تعهدات ناشی از توافقات بین المللی از سه طریق الزامات حقوقی ناشی از کنوانسیون حقوق معاهدات، مقررات منشور سازمان ملل و مراجع قضایی بین المللی مورد بررسی قرار می گیرد.

۳-۱. کنوانسیون وین

بند «الف» ماده ۲ کنوانسیون حقوق معاهدات مصوب ۱۹۶۹ (وین) در تعریف معاهده بیان می دارد: «هر گونه توافق نامه کتبی میان اشخاص و تابعان حقوق بین الملل به شرطی که طبق مقررات حقوق بین الملل تنظیم شده، این مقررات بر آن حاکم باشد و منجر به ایجاد آثار حقوقی خاصی شود را معاهده بین المللی می نامند.» (کمالان، ۱۴۰۲: ۲۰۷-۲۰۶). طبق این تعریف برجام معاهده بین المللی خاص، رسمی، چندجانبه و معاهده از نوع قرارداد خاص است که کلیه مراحل انعقاد و اجرائی شدن یک معاهده بین المللی را دارا بوده و توسط حقوق بین الملل به رسمیت شناخته شده است (ضیائی بیگدلی، ۱۳۸۷: ۱۰۴)؛ کشورهای امضاکننده آن، سازمان ملل متحد و اتحادیه اروپا براساس مقررات حقوق بین الملل ملزم به اجرای آن هستند و بنابر دلایل و مستندات ذیل الذکر خروج از آن غیرمشروع است.

ایران به عنوان یکی از طرفین این معاهده ملزم به رعایت: ۱- محدودیت های پیش بینی شده در امر غنی سازی و تحقیق و توسعه و نگهداری آن، تولید و نگهداری آب سنگین، بازفراوری، ۲- نظارت، شفافیت و اقدامات اعتمادساز شده است.^۱

در کنوانسیون وین، تمهیدات دیگری برای خروج طرفین از معاهده پیش بینی شده که لازم است خروج از برجام در چارچوب این تمهیدات تحلیل شود. طبق ماده ۶۰ این کنوانسیون در صورتی که یکی از طرفین معاهده دوجانبه نسبت به نقض اساسی تعهدات خود اقدام نماید، طرف دیگر مجاز است نسبت به نقض یا تعلیق تمام یا بخشی از تعهداتش اقدام نماید. در معاهدات چندجانبه نیز چنانچه یکی از اعضا معاهده را به صورت اساسی نقض کند، هر یک از کشورهای دیگر می توانند این نقض را مبنایی برای فسخ قرارداد بین خود و کشور نقض کننده یا تمامی کشورهای عضو قرار دهند. در ماده ۵۶ نیز آمده است معاهده ای که در آن نسبت به خروج یا فسخ توافقنامه، اشاره نشده، نمی توان از آن خارج شد مگر آن که اثبات شود که طرف های معاهده امکان خروج یا رد از آن را پذیرفته اند. یا این که بتوان از ماهیت معاهده، امکان خروج یا رد آن توسط اعضا را استنباط کرد.

۱. مواد ۱ الی ۱۷ متن اصلی برجام.

۳-۲. برجام به مثابه تصمیم شورای امنیت

شورای امنیت سازمان ملل نیز براساس ماده ۱۸ به بعد برجام موظف به لغو کلیه قطعنامه‌های تحریمی و هسته‌ای ایران شده است. اتحادیه اروپا و کشورهای ۵+۱ نیز ملزم شده‌اند نسبت به لغو یا تعلیق تحریم‌ها اقدامات مؤثری انجام دهند تا جایی که برابر ماده ۲۰ و ۲۳ اتحادیه اروپا و ایالات متحده موظف هستند هشت سال بعد از روز توافق یا زمانی که آژانس بین‌المللی انرژی اتمی صلح‌آمیز بودن برنامه هسته‌ای ایران را تأیید نماید (هر کدام که زودتر اتفاق بیافتد) نسبت به لغو دائمی کلیه مقررات تحریمی عمل نمایند.

به علاوه برابر ماده ۳۲ برجام و تشریح آن در پیوست ۳ کشورهای امضاکننده موظف شده‌اند به منظور تحقیق و توسعه صنعت و فناوری هسته‌ای و زیرشاخه‌های صلح‌آمیز آن همکاری لازم به عمل آورند.

تبیین این تعهدات در سند برجام برای هر یک از طرفین توافق و تشریح سازوکار انجام آن در پیوست‌های آن به روشنی بیانگر این مطلب است که کشورهای صاحب حق و تکلیف نمی‌توانند به صورت اختیاری خود را از آن خارج نمایند زیرا تعهد لازم‌الاجرا ماهیت آن را نشان می‌دهد و فرقی ندارد که بستر آن عرف، معاهده یا قاعده بین‌المللی باشد (احمدی‌نژاد، ۱۳۹۱: ۹۶۷). بنابراین با دقت در مراتب فوق هر یک از کشورهای امضاکننده برجام در صورت تحقق هر یک از عوامل مندرج در مواد مذکور می‌توانند با رعایت ترتیب بند ۳۶ برجام از آن خارج یا اجرای تعهدات خود را معلق نمایند لیکن با توجه به اهمیت موضوع برجام و ارتباط آن با صلح و امنیت بین‌المللی و خلع سلاح هسته‌ای، استفاده از موارد موضوع ماده ۵۶ مارالذکر کاملاً منتفی و جای هیچ‌گونه تفسیری باقی نمی‌گذارد.

از جمله فصول مهم حقوق معاهدات نحوه اختتام، فسخ و خروج از آن است. خروج از معاهده به شیوه‌های مختلف از جمله انقضای مدت، سالبه به انتفاع موضوع شدن، خیار فسخ یا فاسخ مندرج در معاهده، فورس ماژور، حصول قاعده آمره جدید و معارض با مفاد معاهده طبیعی و مطابق موازین و اصول حقوقی است که در حقوق معاهدات نیز طی مواد ۵۴، ۵۵، ۶۰، ۶۱ و ۶۵ مورد تصریح قرار گرفته است.

از دیگر مستندات عدم امکان خروج از برجام مصوبه شورای امنیت سازمان ملل است که مربوط به ذیل فصل هفتم منشور آن سازمان بوده و در الزام آور بودن آن تردیدی نیست (Renanta, 1987: 129-144). بنابراین با توجه به این که برجام به موجب قطعنامه ۲۲۳۱ مورد تأیید شورای امنیت سازمان ملل قرار گرفته و به موجب آن ایران به صورت کلی از ذیل فصل هفتم منشور سازمان ملل خارج گردیده، بدون شک تحت شمول ماده ۲۵ و داخل در

حقوق بین‌الملل و نتیجتاً برای همه کشورها الزام‌آور است (somini Sengupta, 2015). حتی براساس مواد ۳۴ و ۳۵ منشور چه شورای امنیت و چه سایر دولت‌ها می‌توانند در فیصله موضوعی که تهدیدکننده صلح و امنیت بین‌المللی است و نوعی اصطکاک بین‌المللی ایجاد می‌کند، وارد عمل شوند.

بنابراین براساس ماده ۲۵ منشور ملل متحد، دولت‌های عضو متعهدند تصمیمات شورای امنیت را بپذیرند و اجرا کنند. بسیاری از حقوق‌دانان بین‌المللی معتقدند که اگرچه برجام به خودی خود معاهده بین‌المللی کلاسیک نیست، اما قطعنامه ۲۲۳۱ یک تصمیم الزام‌آور شورای امنیت محسوب می‌شود و آثار حقوقی مستقل از متن برجام ایجاد می‌کند (Fassbender, 2012; Aust, 2013). بنابراین، برجام از طریق قطعنامه ۲۲۳۱ وارد نظام حقوقی سازمان ملل شده و بخشی از حقوق نهادینه‌شده شورای امنیت محسوب می‌شود؛ لذا خروج یک‌جانبه از آن، قطعنامه را بی‌اثر نمی‌کند و می‌تواند منجر به مسئولیت بین‌المللی، نقض حسن نیت و تضعیف نظم حقوقی شورای امنیت شود.

۴. ضمانت اجرا و حل و فصل اختلافات

با توجه به اینکه برجام به‌عنوان معاهده بین‌المللی محسوب می‌شود، ضمانت اجرای آن در حقوق بین‌الملل باید مورد بررسی قرار گیرد و همچنین به روش‌های حل و فصل اختلافات ناشی از اجرای سند برجام نیز خواهیم پرداخت.

۴-۱. نقش سازمان ملل متحد

در هر نظام حقوقی یکی از بدیهی و ابتدایی‌ترین اصول حاکم ملازم بودن حقوق و تعهدات قانونی و قراردادی است. التزام به ایفای تعهد و اصل امکان مطالبه حقوق در نظامات حقوقی همواره دارای منشأ قانونی یا قراردادی است. در نظام حقوق بین‌الملل به‌سبب فقدان نظام حقوقی متمرکز و نبود دولت جهانی منشأ الزامات حقوقی به‌روشنی تبیین نگردیده است. از این رو با توجه به این‌که نهاد رأس‌الاموری وجود ندارد، الزام مافوقی برای اجرای قواعد و مقررات حقوق بین‌الملل آن‌گونه که در حقوق داخلی کشورها مشاهده می‌شود، وجود ندارد (باقرپور اردکانی، ۱۳۸۴: ۱۴۷).

دیوان دادگستری بین‌المللی به همین سبب الزامات بین‌المللی را در صورتی شرط می‌داند که دولت الزام شونده از ابتدا با اختیار رضایت خود را نسبت به الزام حقوقی بین‌الملل اعلام کرده باشد. این مرجع در تاریخ ۷ سپتامبر ۱۹۲۷ در پرونده معروف به لوتوس این‌گونه بیان داشته: «قواعد و نظامات حقوقی حاکم بر روابط بین کشورها ناشی از اراده آزاد آن‌ها است و

در معاهدات یا رسومی که به طور همگانی مورد پذیرش آن‌ها قرار گرفته ظاهر می‌شود.» (کلیار، ۱۳۶۸: ۴۹۸).

با توجه به توسعه سلاح‌های کشتار جمعی و ورود کشورها به تولید جنگ‌افزارهای خلاف حقوق بشر و نقش امنیت جهانی اکنون رویه نظام حقوق بین‌الملل در امور امنیتی و نظامی تغییر پیدا کرده است. به موجب ماده ۲۵ منشور سازمان ملل کلیه کشورها ملزم به تبعیت از مصوبات شورای امنیت هستند. در خصوص پرونده هسته‌ای ایران نیز به موجب قطعنامه‌های متعدد شورای امنیت و تحریم‌هایی که در نتیجه مصوبات این شورا و اتحادیه اروپا وضع شده بود، کلیه کشورهای عضو سازمان از آن‌ها تبعیت می‌نمودند.

با تصویب برجام قطعنامه ۲۲۳۱ شورای امنیت، کلیه قطعنامه‌های قبلی را کأن لم یکن کرد و کلیه تحریم‌های شورای امنیت را لغو نمود و به دولت‌ها اجازه داد تا با ایران در کلیه زمینه‌ها مرادده تجاری و اقتصادی داشته باشند. به همین دلیل بعد از تصویب برجام بسیاری از کشورها با ایران وارد مذاکرات گسترده تجاری و اقتصادی شدند و در زمینه‌های مختلف قراردادهای متنوعی امضا شد که شرح آن در قسمت‌هایی از این فصل آمده است.

براساس ماده ۳۷ متن برجام، در صورتی که موضوع از طریق کمیسیون مشترک قابل حل نباشد و نهایتاً موضوع به شورای امنیت سازمان ملل ارجاع شود «متعاقب دریافت ابلاغ طرف شاکی، به‌نحو مشروح ...، به همراه توضیحی از تلاش‌های توأم با حسن نیت آن طرف برای طی فرایند حل و فصل اختلاف پیش‌بینی شده در برجام، شورای امنیت سازمان ملل متحد می‌بایست منطبق با رویه‌های خود در خصوص قطعنامه‌ای برای تداوم لغو تحریم‌ها رأی‌گیری نماید. چنانچه قطعنامه فوق‌الذکر ظرف ۳۰ روز از تاریخ ابلاغ به تصویب نرسد، مفاد قطعنامه‌های سابق شورای امنیت سازمان ملل متحد مجدداً اعمال خواهند شد، مگر اینکه شورای امنیت سازمان ملل متحد به‌نحو دیگری تصمیم‌گیری نماید. در چنین صورتی، این مفاد در خصوص قراردادهایی که بین هر طرف و ایران یا افراد و نهادهای ایرانی قبل از تاریخ اعمال آن‌ها امضا شده باشد، دارای اثر عطف بما سبق نیست مشروط به این که فعالیت‌های صورت‌گرفته وفق اجرای این قراردادها منطبق با این برجام و قطعنامه‌های قبلی و فعلی شورای امنیت باشد. شورای امنیت سازمان ملل متحد، با ابراز نیت خود برای تصمیم‌گیری مبتنی بر ممانعت از اجرای دوباره و خودکار تدابیر در صورتی که ظرف این مدت موضوعی که موجب ابلاغ فوق شده است حل و فصل شده باشد، دیدگاه‌های طرف‌های اختلاف و هرگونه نظریه صادره توسط هیات مشورتی را ملحوظ خواهد داشت. ایران بیان داشته است که چنانچه تحریم‌ها جزئی یا کلی مجدداً اعمال شوند، ایران این امر را به‌منزله زمینه‌ای برای توقف کلی

یا جزئی تعهدات خود وفق این برجام قلمداد خواهد نمود.»

۴-۲. نقش دیوان دادگستری بین‌المللی

مراجعه به دیوان لاهه از دیگر الزامات حقوقی در سطح بین‌الملل است. صلاحیت ورود مستقیم دیوان به اختلافات ناشی از معاهده برجام با توجه به این که کشورهای طرف معاهده و دارای اختلاف، باید صلاحیت دیوان را به‌طور ضمنی یا صریح پذیرفته باشند یا بپذیرند، حتی بعد از پذیرش صلاحیت نیز کشورها می‌توانند اختلافات معینی را از صلاحیت دیوان مستثنی کنند یا اینکه صلاحیت دیوان را برای زمان مشخصی محدود نمایند (میرعباسی، ۱۳۶۳: ۱۹۱). در همین چارچوب، صلاحیت ترافیعی دیوان نسبت به نقض قطعنامه ۲۲۳۱ شورای امنیت در قبال اکثر دولت‌های امضاکننده برجام منتفی است؛ چراکه بسیاری از این دولت‌ها صلاحیت اجباری دیوان را نپذیرفته‌اند. در میان کشورهای اروپایی، صرفاً آلمان و انگلستان پذیرش صلاحیت اجباری دیوان را اعلام کرده‌اند و این امر امکان طرح مستقیم دعوا علیه سایر دولت‌های عضو برجام را با محدودیت جدی مواجه می‌سازد.

لیکن دیوان مستند به عهدنامه مودت اقتصادی و حقوقی مصوب ۱۳۳۴ ه.ش (۱۹۵۵ م) در ایران و آمریکا، خود را صالح به رسیدگی می‌داند و پیرو دادخواست ایران در خصوص اقدام خودسرانه آمریکا در خروج از برجام طی دستور موقت صادره به اتفاق آرا مقرر داشته؛ ایالات متحده موظف است موانع صادرات اقلام دارو و تجهیزات پزشکی، اقلام غذایی و کشاورزی، قطعات و تجهیزات هواپیما و خدمات تأمین و نگهداری لازم برای ایمنی هواپیمایی به جمهوری اسلامی را رفع نماید و مجوزهای لازم برای پرداخت‌ها و معاملات مربوط به آن‌ها را انجام دهد. بنابراین حسب دستور موقت صادره از دیوان و خروج آمریکا از برجام نقص عهد نامه مودت است و به‌موجب حکم صادره، آمریکا موظف است از هر اقدامی که به اختلافات جاری دامن بزند خودداری نماید.

گفتنی است جمهوری اسلامی ایران پس از خروج آمریکا از برجام در هشتم می ۲۰۱۸ و قبل از مراجعه به دیوان و طرح شکایت، دو یادداشت اعتراضی دیپلماتیک را از طریق سفارت سوئیس در تهران (حافظ منافع آمریکا) به ایالات متحده آمریکا ارسال کرد، ولی هیچ پاسخی از سوی این دولت دریافت نکرد. بنابراین پیش‌شرط نخست (موضوع ماده ۳۶ برجام) مبنی بر تلاش برای حل و فصل اختلاف از طریق دیپلماسی طی شده و صلاحیت دیوان برای رسیدگی به دعوا محرز شد.

به هر حال اقدام یک‌جانبه و بدون رعایت پیش‌شرط‌های ماده ۳۶ برجام از طرف دولت

آمریکا و خروج از برجام، نقض عهد و خلاف مقررات بین‌المللی است و ایالات متحده در برابر این حجم از نقض عهدها قطعاً محکوم است و تردیدی در اعتبار و لازم‌اجرا بودن آرای دیوان نیست. لیکن واقعیت امر این است که دیوان لاهه هیچ سازوکار اجرایی مطمئن و تضمین‌شده‌ای در اختیار ندارد و چنانچه دولت محکوم داوطلبانه نسبت به اجرای رأی اقدام نکند، تنها شورای امنیت می‌تواند علیه دولت خاطی دست به تدابیر تحریمی و تنبیهی بزند که در این وضعیت نیز دولت ایالت متحده دارای حق و تو است (S/RES/2231 (2015), 20 July 2015: part.12). به هر حال واقعیت این است که ایالات متحده همواره نقض عهد می‌کند، پایبند به تعهدات خویش نیست و همواره هزینه سیاسی و اعتباری زیادی در سطح بین‌المللی به دلیل عدم اجرای محکومیت‌های خود پرداخته است. ضمن آن که سایر دولت‌ها نیز معمولاً در روابط بین‌المللی خود به‌ویژه در رابطه با کشورهای طرف دعوا به تصمیمات اتخاذ شده از سوی دیوان توجه می‌نمایند.

در مجموع، دیوان بین‌المللی دادگستری را می‌توان یکی از مهم‌ترین ابزارهای حقوقی برای حل و فصل اختلافات و اعمال فشار حقوقی بر دولت ناقض تعهدات بین‌المللی در پی خروج آمریکا از برجام دانست. هرچند محدودیت‌های ساختاری در اجرای آرای دیوان وجود دارد، اما نقش آن در تثبیت مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها، ایجاد اجماع حقوقی جهانی و افزایش هزینه‌های سیاسی نقض عهد، نقشی انکارناپذیر در نظام حقوق بین‌الملل معاصر دارد.

۴-۳. نقش کمیسیون حقوق بین‌الملل

کمیسیون حقوق بین‌الملل، رکن فرعی مجمع عمومی سازمان ملل محسوب می‌شود که براساس ماده ۲۲ منشور ملل متحد توسط این مجمع تأسیس شده و برابر ماده ۱۳ منشور، وظیفه تدوین و توسعه حقوق و منابع حقوق بین‌الملل را در اختیار دارد. طبق اساسنامه، این کمیسیون دارای استقلال کامل است و سوابق آن بیانگر این است که در حوزه‌های گوناگون حقوق بین‌الملل از قبیل حقوق بین‌الملل دریاها، حقوق معاهدات بین‌المللی، حقوق دیپلماتیک و کنسولی و... دولت‌ها را موظف به رعایت مسئولیت بین‌المللی خویش دانسته است (مسعودی، ۱۳۹۴: ۱۲).

این کمیسیون قواعد و مقررات حقوق بین‌الملل را تدوین و به‌نوعی به رسمیت می‌شناسد و به دولت‌ها تأکید دارد که قبول معاهدات و توافقات بین‌المللی همراه با ضمانت اجرا و مسئولیت است. در موضوع مورد بحث، نقش کمیسیون از این جهت قابل توجه است که می‌تواند به استناد قواعد و مقررات مسلم بین‌الملل به کشورهای طرف معاهده، قبول کند به

تعهدات ناشی از پذیرش اختیاری توافق پایبند باشند؛ در غیر این صورت ملزم به جبران خسارات ناشی از عدم تعهد هستند.

کمیسیون حقوق بین‌الملل، هرچند فاقد نقش مستقیم اجرایی یا قضایی است، اما به‌عنوان یکی از مهم‌ترین ضمانت‌های ساختاری اجرای حقوق بین‌الملل عمل می‌کند. تدوین قواعد شفاف و پذیرفته‌شده در خصوص تعهدات و مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها، موجب افزایش قابلیت پیش‌بینی حقوقی، تقویت پاسخگویی دولت‌ها و تسهیل حل‌وفصل اختلافات بین‌المللی می‌شود. بدین ترتیب، نقش کمیسیون را می‌توان زیربنایی و مکمل نقش مراجع قضایی بین‌المللی در تضمین احترام به حقوق بین‌الملل دانست.

۴-۴. کمیسیون ویژه برجام

براساس ماده ۳۶ سند برجام به‌منظور حل اختلافات احتمالی روش حل اختلاف پیش‌بینی شده است. براساس این بند: «چنانچه ایران معتقد باشد که هر یک یا کلیه گروه ۱+۵ تعهدات خود را رعایت ننموده‌اند، ایران می‌تواند موضوع را به‌منظور حل و فصل به کمیسیون مشترک ارجاع نماید؛ به همین ترتیب، چنانچه هر یک از اعضای گروه ۱+۵ معتقد باشد که ایران تعهدات خود را رعایت نکرده، آن عضو می‌تواند اقدام مشابه به‌عمل آورد. کمیسیون مشترک ۱۵ روز زمان خواهد داشت تا موضوع را فیصله دهد، مگر اینکه این زمان با اجماع تمدید شود. متعاقب بررسی کمیسیون مشترک، چنانچه هر عضو معتقد باشد که موضوع پایبندی فیصله نیافته است، می‌تواند موضوع را به وزیران امور خارجه ارجاع دهد. وزیران ۱۵ روز خواهند داشت تا موضوع را فیصله دهند، مگر اینکه این زمان با اجماع تمدید شود. پس از بررسی کمیسیون مشترک - همزمان با (یا به جای) بررسی در سطح وزیران - خواه عضو شاکی یا عضوی که اجرای تکالیفش موضوع بوده است می‌تواند درخواست نماید که موضوع توسط یک هیأت مشورتی که متشکل از سه عضو خواهد بود (یکی از سوی هر یک از طرف‌های درگیر در اختلاف و طرف سوم مستقل) بررسی شود. هیأت مشورتی می‌بایست نظریه غیر الزام‌آوری را در خصوص موضوع پایبندی ظرف ۱۵ روز ارائه نماید. چنانچه، متعاقب این فرایند ۳۰ روزه موضوع فیصله نیابد، کمیسیون مشترک در کمتر از ۵ روز نظریه هیأت مشورتی را با هدف فیصله موضوع بررسی خواهد کرد. چنانچه موضوع کماکان به‌نحو مورد رضایت طرف شاکی فیصله نیافته باشد و چنانچه طرف شاکی معتقد باشد که موضوع، مصداق «عدم پایبندی اساسی» می‌باشد، آن‌گاه آن طرف می‌تواند موضوع فیصله نیافته را به‌عنوان مبنای توقف کلی یا جزئی اجرای تعهداتش وفق برجام قلمداد کرده یا به شورای امنیت سازمان ملل متحد ابلاغ نماید که معتقد است موضوع مصداق «عدم پایبندی اساسی» به‌شمار

می آید.

با توجه به تشریح مذکور در ماده ۳۶ و ۳۷ برجام به نظر می رسد طرفین توافق تنها راه حل اختلاف موضوع را از طریق همین کمیسیون مشترک و نهایتاً ارجاع موضوع به شورای امنیت دانسته اند و خارج از این رویه توافقی نداشته و به صورت ضمنی توافق کرده اند سایر شیوه های حل اختلاف بین المللی (مانند مداخله دیوان دادگستری بین المللی) در این خصوص کاربرد ندارد.

نتیجه گیری

بررسی ماهیت حقوقی برجام نشان می دهد که این توافق به دلیل ویژگی هایی نظیر فقدان امضا، ابهام در قصد متعاهدین، ساختار غیرمعمول، نبود نهاد ناظر مستقل و عدم شفافیت در فرآیند تصویب داخلی، از قالب معاهدات کلاسیک بین المللی فاصله گرفته و در زمره توافقات غیرمعاهداتی قرار می گیرد. این ماهیت خاص، تأثیر مستقیمی بر آثار حقوقی خروج از برجام داشته و موجب شده است خروج از توافق، در متن برجام به عنوان اقدامی تا حد زیادی اختیاری و فاقد ضمانت اجرای صریح تلقی شود.

با این حال، تحلیل خروج از برجام صرفاً در چارچوب متن توافق، تصویر کاملی از واقعیت حقوقی ارائه نمی دهد. برجام، به واسطه تأیید و الحاق در قطعنامه ۲۲۳۱ شورای امنیت، وارد نظم حقوقی سازمان ملل شده و از این حیث، خروج یک جانبه از آن می تواند با الزامات حقوق بین الملل عمومی، به ویژه اصل وفای به عهد و قواعد مسئولیت بین المللی دولت ها، تعارض پیدا کند. افزون بر این، قواعد کنوانسیون وین حقوق معاهدات، هرچند به طور مستقیم بر توافقات غیرمعاهداتی حاکم نیستند، اما بسیاری از اصول آن به عنوان حقوق عرفی بین الملل قابل اعمال اند.

در نهایت، هرچند برجام از حیث ضمانت اجرا با ضعف های ساختاری جدی مواجه است، اما نقش نهادهای بین المللی در حل و فصل اختلافات را نمی توان نادیده گرفت. سازمان ملل متحد، دیوان بین المللی دادگستری و کمیسیون حقوق بین الملل، هر یک به نحوی می توانند در تثبیت مسئولیت بین المللی دولت ناقض تعهدات و افزایش هزینه های حقوقی و اعتباری خروج یک جانبه مؤثر باشند. از این منظر، برجام نمونه ای گویا از چالش های حقوق بین الملل معاصر در مواجهه با توافقات غیرمعاهداتی و مسئله ضمانت اجرای تعهدات بین المللی است.

پیشنهادها

- ۱- الزام به انعقاد توافقات مهم در قالب معاهده رسمی: تجربه برجام نشان می‌دهد که توافقات غیرمعاهداتی، به دلیل فقدان شفافیت در قصد متعاهدین و ضعف ضمانت اجرا، آسیب‌پذیر هستند. بنابراین، مهم‌ترین پیشنهاد آن است که توافقات راهبردی آتی در قالب معاهدات رسمی، همراه با امضا و تشریفات حقوقی کامل منعقد شوند.
- ۲- پیش‌بینی ضمانت اجرای صریح و مؤثر در متن توافق: نبود ضمانت اجرای روشن در برجام، امکان خروج یک‌جانبه و کم‌هزینه را فراهم کرده است. درج سازوکارهای الزام‌آور نظیر تعلیق خودکار تعهدات، جبران خسارت و اقدامات متقابل مشروع، از مهم‌ترین الزامات حقوقی توافقات آینده است.
- ۳- پذیرش صریح و غیرقابل تفسیر صلاحیت مرجع حل و فصل اختلافات: یکی از ضعف‌های اساسی برجام، فقدان ارجاع الزام‌آور به مرجع قضایی یا داوری مشخص است. توافقات آتی باید شامل پذیرش صریح صلاحیت دیوان بین‌المللی دادگستری یا یک نهاد داوری مستقل باشند تا اختلافات به صورت حقوقی و مؤثر حل و فصل شوند.
- ۴- تقویت نهادی و اختیارات نهاد ناظر یا کمیسیون مشترک: کمیسیون ویژه برجام فاقد اختیارات اجرایی لازم بود. ایجاد نهاد ناظر مستقل با صلاحیت‌های مشخص در زمینه نظارت، تفسیر و گزارش‌دهی رسمی، از مهم‌ترین پیش‌شرط‌های تضمین اجرای تعهدات است.
- ۵- تصریح جایگاه حقوقی توافق در ارتباط با شورای امنیت: ابهام در نسبت برجام با قطعنامه ۲۲۳۱ شورای امنیت، زمینه‌ساز تفسیرهای متعارض شده است. ضروری است در توافقات مشابه، اثر حقوقی خروج از توافق نسبت به تصمیمات شورای امنیت به طور صریح تعیین شود.
- ۶- الزام به طی فرآیند تصویب داخلی برای افزایش الزام‌آوری: تصویب توافقات مهم در نهادهای قانون‌گذاری داخلی، مانع خروج‌های شتاب‌زده ناشی از تغییر دولت‌ها می‌شود و وزن تعهدات بین‌المللی را در حقوق داخلی افزایش می‌دهد.

کتابنامه

- احمدی‌نژاد، مریم (۱۳۹۱). تعهدات در قبال جامعه بین‌المللی و جایگاه آن در حقوق مسئولیت بین‌المللی دولت. *فصلنامه سیاست خارجی*، ۲۶ (۴).
- ارغوانی پیرسلامی، فریبرز؛ حسونند، مظفر (۱۳۹۶). برجام به مثابه توافق بین‌المللی: کاوشی در

- ماهیت و ضمانت اجرا. پژوهشنامه علوم سیاسی، ۱۲ (۴).
- باقرپوراردکانی، عباس (۱۳۸۴). درآمدی معرفت‌شناختی بر حقوق بین‌الملل. سالنامه ایرانی حقوق بین‌الملل و تطبیقی، ۱.
- بعیدی‌نژاد، حمید (۱۳۹۴). گام به گام با برجام از آغاز تا فرجام. ایران، تهران: نشر مخاطب.
- ساعده، نادر (۱۳۸۳). فرایند خلع سلاح و کنترل تسلیحات در حقوق بین‌الملل منظور: از نظر تا عمل. فصلنامه سیاست (مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی)، ۳۴ (۶۵).
- پربن، دومینیک؛ دوگل، لویی (۱۳۹۷). خروج ایالات متحده از توافقنامه وین پیرامون برنامه هسته ای ایران: یک وضعیت حقوقی متناقض. نسخه فارسی ترجمه شده توسط حقوقدانان انجمن کمیسیون مسائل ایران، تحلیل‌های حقوقی.
- راعی، مسعود؛ حسینی آزاد، سیدعلی (۱۳۹۴). متروک ماندن معاهدات بین‌المللی و رای عهدنامه ۱۹۶۹ وین. مجله حقوقی بین‌المللی، ۵۲.
- ضیائی بیگدلی، محمدرضا (۱۳۸۷). آراء و نظرات مشورتی دیوان بین‌المللی دادگستری. ایران، تهران: انتشارات دانشگاه علامه طباطبائی.
- قنبری جهرمی، محمدجعفر (۱۳۹۴). گفتگو پیرامون ابعاد حقوقی برجام، هفته‌نامه صدا.
- کلییار، کلود آلبر (۱۳۶۸). نهادهای روابط بین‌الملل. ترجمه و تحقیق از هدایت‌الله فلسفی، ایران، تهران: نشر نو.
- کمالان، مهدی (۱۴۰۲). منشور سازمان ملل متحد. ایران، تهران: انتشارات کمالان.
- گزارش نشست تخصصی «ابعاد حقوقی برجام» (۱۳۹۴). تهیه و تنظیم خدایار سعید وزیری، انجمن ایرانی مطالعات سازمان ملل متحد.
- مسعودی، نوید (۱۳۹۴). نقش کمیسیون حقوق بین‌الملل در تدوین و توسعه حقوق بین‌الملل. پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه شیراز (پردیس بین‌الملل).
- ملاکریمی، امید؛ جلالی، محمود (۱۳۹۶). ماهیت برجام از منظر حقوق بین‌الملل. فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، ۴۷ (۱).
- میرعباسی، سیدباقر (۱۳۶۳). بررسی اجمالی سازمان و صلاحیت دیوان بین‌المللی دادگستری لاهه. مجله حقوقی بین‌المللی، ۱ (۱).
- Aust, A. (2013). *Modern treaty law and practice* (3rd ed.). Cambridge University Press.
- Fassbender, B. (2012). *The United Nations Charter as the constitution of the international community*. Martinus Nijhoff.
- Klabbers, Jan (1998). *The Concept of Treaty in International Law*.

Netherland, Kluwer Law International.

Müllerson, R. (2016). Security Concerns and the JCPOA: Political Commitments and Legal Ambiguities. *Journal of International Affairs*, 69 (4).

Renanta, Sonnenfeld (1987). *Resolutions of the United Nations Security Council*. Dordrecht/Boston/London: Martinus Nihoff Publisher.

Somini Sengupta, U.N. (2015). Moves to Lift Sanctions on Iran After Nuclear Deal. *New York Times* (July 20).