

تحلیل حقوقی «قطعنامه ۲۲۳۱ شورای امنیت» و بررسی رابطه

آن با «برجام»

امید ملاکریمی^۱، محمود جلالی^{۲*}، لیلا رئیسی^۳

چکیده

ارتباط میان برنامه جامع اقدام مشترک و قطعنامه الزام آور ۲۲۳۱ شورای امنیت نشان می‌دهد که برجام موافقت‌نامه نزاکتی بین‌المللی است. اگر برجام موافقت‌نامه نزاکتی بین‌المللی دانسته شود برای پاسخ به این پرسش که ارتباط این سند ۱۶۷ صفحه‌ای با قطعنامه ۲۲۳۱ شورای امنیت سازمان ملل متحد چیست؟ تحلیل این قطعنامه را می‌طلبید. لحن قطعنامه یادشده نه تنها تهدیدآمیز نیست، بلکه نشانگر رابطه‌ای مطلوب فی‌مابین طرفین است. در این قطعنامه، بر خلاف دیگر قطعنامه‌های فصل هفتم در ابتدای متن قطعنامه اشاره به فصل هفت دیده نمی‌شود. رویه غالب شورای امنیت این‌گونه است که وقتی در نظر دارد ذیل فصل هفتم منشور ملل متحد قطعنامه‌ای صادر کند در همان مقدمه سند اعلام می‌کند که تمامی این قطعنامه در چارچوب فصل هفتم منشور ملل متحد صادر شده است. به تازگی چندین آزمایش موشکی از سوی ایران شکل گرفته که دیدگاه‌های متفاوتی را درخصوص نحوه تفسیر پیوست دوم قطعنامه به وجود آورده یا به عبارت بهتر، رابطه بین قطعنامه با برجام را برجسته کرده است. در این نوشتار درخصوص رابطه بین قطعنامه ۲۲۳۱ شورای امنیت و برجام مذاقه شده است و تأکید می‌شود با اینکه برجام به طور کامل ضمیمه قطعنامه شده است و به نظر می‌رسد تأیید قطعنامه، تأیید برجام است، اما برجام و قطعنامه دو سند مجزا هستند و تأیید برجام الزاماً به معنای تأیید قطعنامه نیست. برجام و قطعنامه شورای امنیت دارای ماهیت مجزا و در عین حال مرتبط و تأثیرگذار در یکدیگرند. درنهایت اینکه به تجویز ماده ۱۰۳ منشور ملل متحد در صورت وجود تعارض تعهدات بین موافقت‌نامه‌های بین‌المللی و تعهدات ناشی از منشور از جمله تعهدات ناشی از قطعنامه‌های شورای امنیت، تعهدات دسته دوم برتری دارند.

کلیدواژگان

برجام، تحریم تسلیحاتی، قطعنامه ۲۲۳۱ شورای امنیت، موافقت‌نامه سیاسی یا نزاکتی.

۱. دانش‌آموخته دکتری حقوق بین‌الملل، دانشگاه آزاد، واحد اصفهان. Email: mollakarimi.omid@gmail.com

۲. دانشیار گروه حقوق دانشگاه اصفهان، اصفهان، ایران (نویسنده مسئول). Email: m.jalali@ase.ui.ac.ir

۳. دانشیار دانشکده علوم انسانی و حقوق دانشگاه آزاد واحد اصفهان. Email: Raisi.leila@gmail.com

تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۰۲/۲۵، تاریخ پذیرش: ۱۳۹۶/۰۷/۱۰

مقدمه

مذاکرات هسته ای ایران و گروه ۵+۱ که در نهایت پس از ۲۲ ماه مذاکرات فشرده در ۲۳ تیرماه ۹۴ در وین با نگارش متن برنامه جامع اقدام مشترک^۱ خاتمه یافت و پس از آن به صدور قطعنامه ۲۲۳۱ شورای امنیت منجر شد، باید در همه ابعاد بررسی و واکاوی شود. برجام حاصل بیش از دو سال مذاکرات فشرده است که نتیجه آن، از سوی شورای امنیت ملل متحد و جامعه جهانی حمایت شد و به صورت بخشی از قطعنامه ۲۲۳۱ شورای امنیت درآمد. برجام متعلق به یک یا دو کشور نیست، برجام سند شورای امنیت و متعلق به کل جامعه بین‌المللی است.^۲ تجربه چند ماه اخیر نشان داده است که تصور حل مسئله هسته‌ای ایران در کوتاه‌مدت دشوار به نظر می‌رسد. سید حسین موسویان سفیر سابق ایران در آلمان و سخنگوی سابق تیم مذاکرات هسته‌ای بر این نظر است که: «مسئله هسته‌ای بخشی از مسائل کلان موجود میان ایران و غرب است و بدون بهبود روابط ایران و غرب و حرکت آن‌ها به سمت روابط استراتژیک، امکان حل و فصل بحران هسته‌ای در درازمدت وجود نخواهد داشت» (موسویان، ۱۳۹۴: ۶۸۰).

طبق مفاد برجام، این توافق از طریق اقدامات جامعی که شفافیت و راستی‌آزمایی را فراهم می‌کند نگرانی‌های گروه ۵+۱ را مدنظر قرار می‌دهد. همچنین، برجام به لغو جامع همه تحریم‌های شورای امنیت سازمان ملل متحد و تحریم‌های چندجانبه و ملی مرتبط با برنامه هسته‌ای ایران منجر و شامل اقداماتی برای دسترسی به تجارت، فناوری، تأمین مالی و انرژی می‌شود (صبوری، ۱۳۹۵: ۸). در برجام دو طرف مذاکره به‌صراحت پابندی خود را از یک زاویه سیاسی اعلام کرده‌اند که با حسن‌نیت، اقدامات پذیرفته‌شده را اجرایی خواهند کرد. طرف مقابل ایران از فضای آرمان‌گرایی سال‌های گذشته درباره حقوق هسته‌ای فاصله گرفته است و از سوی دیگر، مقامات کشورمان صرف‌نظر از قانونی و اجباری بودن قطعنامه‌های شورای امنیت به تعامل با کشورهای ۵+۱ پرداختند و همان‌طور که رئیس‌جمهور کشورمان در هفتادمین نشست مجمع عمومی سازمان ملل متحد (۱۳۹۵/۷/۱) اشاره کردند: «در همه‌جا، کشورمان از ظرفیت حقوق بین‌الملل استفاده نمود».^۳ آنچه در ادامه می‌آید، تأکید بر عناصر حقوقی برجام و قطعنامه ۲۲۳۱ شورای امنیت است. البته گذشته از این دو سند باید به اسناد دیگری همچون بیانیه جمهوری اسلامی ایران در روز تصویب قطعنامه ۲۲۳۱ توجه کرد که دارای مؤلفه‌های حقوقی بسیار زیادی است. در بخشی از این بیانیه اشاره می‌شود که: «هیچ چیزی در برجام

1. Joint Comprehensive Plan of Action.

۲. بخشی از سخنرانی حجت‌الاسلام والمسلمین دکتر حسن روحانی روز چهارشنبه (۲۹ شهریور ۱۳۹۶) در جمع سران کشورهای شرکت‌کننده در مجمع عمومی سازمان ملل متحد در نیویورک؛ قابل دسترسی در پایگاه

اطلاع‌رسانی ریاست جمهوری ۱۳۹۶/۷/۱ به نشانی: <http://president.ir/fa>

۳. قابل دسترسی در پایگاه اطلاع‌رسانی ریاست جمهوری ۱۳۹۵/۸/۱۰ به نشانی: <http://president.ir/fa>

نباید به نحوی تعبیر و تفسیر شود که به طور مستقیم یا غیر مستقیم به معنای پذیرش یا مماشات جمهوری اسلامی ایران نسبت به مشروعیت، اعتبار یا قابل اجرا بودن تحریم‌ها و اقدامات محدودیت‌ساز تصویب شده توسط شورای امنیت، اتحادیه اروپا یا دولت‌های عضو اتحادیه اروپا، ایالات متحده یا هر کشور دیگری علیه ایران باشد؛ همچنین نباید به معنای چشم پوشی یا محدودیت در اعمال هرگونه حقی که جمهوری اسلامی ایران وفق قوانین ملی، اسناد بین‌المللی یا اصول حقوقی مربوطه دارد، تعبیر و تفسیر شود»^۱.

متن برجام و قطعنامه ۲۲۳۱ شورای امنیت از حیث تفسیرپذیر بودن واژگان و ادبیات حقوقی و سیاسی به‌کاررفته در این متون و ضمیمه آن، تأکید بر الزام آور بودن تعهدات متن برجام و قطعنامه، پیچیده بودن هر دو متن، فرایند اجرای تعهدات طرفین، سازوکار حل و فصل اختلافات، تأیید موافقت‌نامه نزاکتی بین‌المللی در قطعنامه شورای امنیت و ضمیمه شدن آن موافقت‌نامه به قطعنامه، لغو قطعنامه سابق شورای امنیت (۱۷۳۷، ۱۷۴۷، ۱۸۰۳، ۱۸۳۵، ۱۸۸۷ و ۱۹۲۹)، تأکید این نکته در برجام که مقررات برجام در زمره عوامل موجد سابقه عرفی محسوب نشده است و نمی‌تواند در شکل‌گیری اصول بنیادین حقوق بین‌الملل نقش ایفا کند و جهات دیگر با اسناد پیش از خود متفاوت است. از طرف دیگر، صدور یک قطعنامه از سوی شورای امنیت براساس ماده ۲۵ منشور^۲، نه فصل ششم و هفتم، استناد به ماده ۴۱ منشور^۳ مندرج در فصل هفتم در ۱۰ بند از ۳۰ بند یک قطعنامه، سازوکار و شرایط خاص برگشت‌پذیری قطعنامه‌های پیشین شورای امنیت تحت شرایط خاص، در نوع خود بی‌سابقه است.

اکنون که پرونده P.M.D^۴، سفید بسته و اولین گزارش دبیرکل سازمان ملل راجع به اجرای قطعنامه ۲۲۳۱ شورای امنیت صادر و قرائت شده است^۵ و فرضیه این تحقیق بر این مبنا استوار

۱. بیانیه ایران پس از تصویب قطعنامه ۲۲۳۱ شورای امنیت سازمان ملل متحد در تأیید برجام؛ قابل دسترسی در

پایگاه اطلاع‌رسانی وزارت خارجه در ۱۳۹۴/۴/۲۹ به نشانی: <http://mfa.gov.ir>.

۲. ماده ۲۵ منشور ملل متحد: «اعضای ملل متحد موافقت می‌نمایند که تصمیمات شورای امنیت را بر طبق این منشور قبول و اجرا نمایند».

۳. ماده ۴۱ منشور ملل متحد: «شورای امنیت می‌تواند تصمیم بگیرد که برای اجرای تصمیمات خویش لازم است به چه اقداماتی که متضمن استعمال نیروهای مسلح نباشد، دست بزند؛ همچنان که می‌تواند از اعضای ملل متحد بخواهد که به این قبیل اقدامات مبادرت ورزند. این اقدامات ممکن است شامل متوقف ساختن تمام یا قسمتی از روابط اقتصادی و ارتباطات راه آهن، دریایی، هوایی، پستی، تلگرافی، رادیویی و سایر وسایل ارتباط و قطع روابط سیاسی باشد».

4. Possible Military Dimensions.

۵. در این گزارش آمده است: از ۱۶ ژانویه ۲۰۱۶، هیچ گزارش رسمی یا غیررسمی از تهیه، خرید، فروش یا صادرات اقلام ممنوعه هسته‌ای به ایران به دست نرسیده است. همچنین از آن تاریخ، هیچ گزارشی مبنی بر تهیه، خرید، فروش یا صادرات اقلام مرتبط با موشک‌های بالستیک به ایران که مغایر با قطعنامه ۲۲۳۱

است که برجام موافقت‌نامه‌ای سیاسی و نزاکتی است،^۱ ضمن بررسی سوابق تاریخی مشابه بدو به تحلیل حقوقی قطعنامه ذکر شده خواهیم پرداخت، سپس نسبت حقوقی برجام و قطعنامه ۲۲۳۱ شورای امنیت بررسی خواهد شد.

تحلیل قطعنامه ۲۲۳۱ شورای امنیت

مفاد برجام در بخش حقوقی آن در پاره‌ای از موارد با اجمال و بعضاً ابهاماتی روبه‌روست که این مسئله در مرحله اجرایی برجام موانع عملی ایجاد خواهد کرد. از جمله این موارد می‌توان به بخش‌هایی از بند ۳۷ برجام اشاره کرد که اشعار می‌دارد: در صورت شکست سازوکار حل و فصل اختلاف میان اعضا مطابق برجام و بازگشت مفاد قطعنامه‌های سابق شورای امنیت، این مفاد در خصوص قراردادهایی که میان ایران یا اشخاص ایرانی با طرف دیگر پیش از تاریخ اعمال آن‌ها امضا شده باشد دارای اثر عطف به ماسبق نیست. اجرای این بند به سازوکارهای دقیقی از جمله در خصوص تعلیق یا اختتام قراردادهای قانون حاکم، فورس ماژور، محکمه صالح، پیش‌بینی نحوه

شورای امنیت باشد به دبیرخانه واصل نشده است. با این حال در مارس ۲۰۱۶ ایران آزمایش‌های موشکی انجام داده است که جزئیات آن به نقل از رسانه‌های ایران و گزارش‌های کشورهای فرانسه، آلمان، انگلستان و آمریکا به اطلاع دبیرکل رسیده است. در ادامه این گزارش آمده است: «اگرچه بررسی مشروعیت این اقدام در اختیار شورای امنیت است، اما دبیرکل تأکید دارد که همه باید از فضای مثبت به‌وجودآمده پس از برجام استفاده نموده و این موقعیت را در راستای روح سازنده برجام حفظ کنند. در همین جهت وی از ایران خواست تا از انجام این قبیل اعمال خودداری کند، چراکه قابلیت ایجاد تنش در منطقه را دارا می‌باشد».

۱. آقای دن جوینر، کتاب مرجع تفسیر معاهده منع تکثیر تسلیحات هسته‌ای را در این زمینه منتشر و استاد دانشکده حقوق دانشگاه آلاباما در سال ۲۰۱۶ کتاب خویش را با عنوان *برنامه هسته‌ای ایران و حقوق بین‌الملل* رونمایی کرده است که از سوی انتشارات آکسفورد چاپ شده است. وی در صفحه ۲۲۸ این کتاب علاوه بر تأکید بر الزام‌آور نبودن برجام، مرقوم می‌دارد: «برجام یک معاهده نیست، یعنی یک توافق الزام‌آور حقوقی نیست. در این باره، متن موافقت‌نامه بسیار صریح و شفاف است. وقتی در صفحه ۶، به دنبال مقدمه و مفاد عمومی این‌گونه اشعار می‌دارد: ایران و گروه ۵+۱ اقدامات داوطلبانه زیر را در چارچوب زمانی که جزئیات آن در این برجام و پیوست‌های آن تشریح گردیده است، اتخاذ خواهند نمود؛ این عبارت قصد صریح طرفین را مبنی بر اینکه این توافق‌نامه از نظر حقوقی الزام‌آور نیست نشان می‌دهد. دلیل دیگری که این نتیجه را تقویت می‌کند این است که نمایندگان طرفین، موافقت‌نامه را امضا ننموده‌اند و صرفاً به‌وسیله نمایندگان ایران و اتحادیه اروپایی اعلام گردید؛ از سوی دیگر، در خود برجام نیز به این موضوع که برجام بایستی توسط مقامات صلاحیت‌دار به تصویب برسد و به موقع اجرا گذارده شود، اشاره نشده است.» دلیل اینکه چرا طرف‌های توافق، برای برجام «قالبی غیرالزام‌آور از نظر حقوقی» را انتخاب کرده‌اند روشن است. موضوعاتی که برجام بدان پرداخته است حساسیت بسیار بالایی دارد، به همین دلیل، اشتیاقی قابل پیش‌بینی مخصوصاً از ناحیه ایران و آمریکا وجود داشته است که از مراجع قانون‌گذاری برای حمایت از این توافق آن هم به‌منزله «معاهده حقوقی» اجتناب کنند (Joyner, 2016: 229).

جبران خسارت و غیره نیازمند است. نکته حائز اهمیت این است که شورای امنیت در قطعنامه ۲۲۳۱ متذکر می‌شود که بازگشت‌پذیری تحریم‌ها در صورت اجرا نکردن برجام، خدش‌های به قراردادهای تجاری و به طریق اولی قراردادهای نفتی منعقد شده بین ایران و اشخاص حقوقی و حقیقی وارد نمی‌کند. در این خصوص، قراردادهایی مشمول این مصونیت خواهند شد که منطبق با برجام و قطعنامه‌های قبلی و فعلی شورای امنیت باشند (صبوری، ۱۳۹۵: ۱۱۹). همچنین، بند ۲۹ برجام به تعهد اتحادیه اروپا، دولت‌های عضو و ایالات متحده به خودداری از اتخاذ هرگونه سیاست، با هدف تأثیرگذاری منفی و مستقیم در عادی‌سازی روابط اقتصادی با ایران «منطبق با قوانین خود» اشاره می‌کند.^۱ تجربه ناموفق ایران در مرحله اجرایی بیانیه الجزایر در خصوص ارجاع به قوانین داخلی امریکا حاکی از آن است که استناد به این بند در زمان بروز اختلاف به نفع ایران نخواهد بود. افزون بر آن، بند ۲۶ برجام^۲ در خصوص فرایند لغو تحریم‌ها و خودداری از تحمیل مجدد تحریم‌هایی که اجرای آن‌ها را مطابق با برجام لغو کرده است فاقد سازوکار اجرایی مناسب درباره تحریم‌های اتحادیه اروپا علیه آن دسته از اشخاص ایرانی است که نام آن‌ها در پیوست دوم برجام قرار دارد، به‌ویژه در مواردی که حکم ابطال مقررات تحریمی مزبور علیه این اشخاص از سوی دیوان دادگستری اروپایی صادر شود (صبوری، ۱۳۹۵: ۳۶).

۱. ملاحظات پیرامون تصمیم شورای امنیت

مذاکره‌کنندگان ارشد کشورمان، بر این باورند که برجام مستقل از قطعنامه ۲۲۳۱ شورای

۱. این بند اشعار می‌دارد: «اتحادیه اروپایی و دولت‌های عضو و همچنین ایالات متحده، منطبق با قوانین خود، از هرگونه سیاست با هدف خاص تأثیرگذاری خصمانه و مستقیم بر عادی‌سازی تجارت و روابط اقتصادی با ایران، در تعارض با تعهداتشان مبنی بر عدم اخلاص در اجرای موفقیت‌آمیز این برجام خودداری خواهند کرد».

۲. این بند، مقرر می‌دارد: «اتحادیه اروپایی از بازگرداندن یا تحمیل مجدد تحریم‌هایی که اجرای آن‌ها را وفق این برجام لغو کرده است، خودداری می‌نماید، فارغ از فرایند حل‌وفصل اختلافات پیش‌بینی‌شده در این برجام، هیچ‌گونه تحریم جدید هسته‌ای شورای امنیت و هیچ‌گونه تحریم جدید اتحادیه اروپایی وجود نخواهد داشت. ایالات متحده، با حسن‌نیت، نهایت تلاش خود را برای دوام این برجام و پیشگیری از ایجاد تداخل در تحقق متمتع شدن ایران از لغو تحریم‌های مشخص شده در پیوست دو به عمل خواهد آورد. دولت ایالات متحده، در چارچوب اختیارات قانونی رئیس‌جمهور و کنگره، از بازگرداندن یا تحمیل مجدد تحریم‌های مشخص شده در پیوست ۲ که اعمال آن‌ها را وفق این برجام متوقف کرده است، خودداری می‌نماید. فارغ از فرایند حل‌وفصل اختلافات پیش‌بینی‌شده در این برجام، دولت ایالات متحده، در چارچوب اختیارات قانونی رئیس‌جمهور و کنگره، از اعمال تحریم‌های جدید مرتبط با هسته‌ای خودداری خواهد کرد. ایران اعلام کرده است که تحمیل چنین تحریم‌های جدید مرتبط با هسته‌ای را به‌منزله مبنایی برای توقف کلی یا جزئی اجرای تعهدات خود وفق این برجام، تلقی خواهد نمود».

امنیت سازمان ملل متحد است. چنانکه بعیدی نژاد عضو ارشد تیم مذاکره‌کننده ایران بر این نظر است که: «از نظر ماهیت سند، برجام ماهیت مستقلی از قطعنامه شورای امنیت دارد. یعنی ایران و ۵+۱ با توجه به این، توافق کرده‌اند که برجام ماهیت سیاسی جداگانه‌ای از قطعنامه داشته باشد. با توجه به آنکه در دوازده سال گذشته، شورای امنیت مسئله ایران را مورد بررسی قرار داده، طبیعی است که آن شورا باید تکلیف خود را نسبت به برجام مشخص کند و نمی‌تواند نسبت به چنین تفاهمی ساکت باشد. از طرف دیگر، انتظار طبیعی ایران بوده که براساس تفاهم‌هایی که به دست آمده، تمام تحریم‌های شورای امنیت لغو شود. بر این اساس، ضرورت داشت شورای امنیت با صدور قطعنامه‌ای برجام را تأیید کند. این نیاز وجود داشت که شورای امنیت در پاسخ به اقدامات دوازده سال گذشته خود که موضوع هسته‌ای ایران را مورد بررسی قرار داده است حالا که کشورهای ۵+۱ به‌عنوان اعضای طرف مذاکره با ایران، این توافق را با ایران به دست آورده‌اند در قالب قطعنامه‌ای به این تلاش‌ها رسمیت داده شود. این همان قطعنامه ۲۲۳۱ است که تصویب شده و هر دو کار را انجام داده است. این نکته که نقض قطعنامه، نقض برجام نیست به همین دلیل است که این دو، دو سند متفاوت از نظر ماهیت حقوقی هستند» (بعیدی نژاد، ۱۳۹۴: ۲۷۲). در عین حال وی می‌افزاید: «این دو سند با هم در ارتباط هستند، چراکه قطعنامه شورای امنیت، برجام را تأیید کرده و به رسمیت شناخته و تحریم‌های شورای امنیت را لغو کرده است. فرض کنیم که ایران قطعنامه شورای امنیت را نقض کند؛ از آنجا که این قطعنامه یک ماهیت مجزای حقوقی دارد، نقض قطعنامه به معنای مستقیم نقض توافق نیست. اصول نقض توافق مشخص است و تعهداتی که ایران و ۵+۱ هر کدام در این توافق داده‌اند، کاملاً در خود متن تفاهم مشخص است. اگر یکی از اعضا در واقع اصول اصلی توافق را نقض کند به معنای نقض توافق است که عکس‌العمل شورای امنیت را نیز می‌تواند به دنبال داشته باشد، اما نقض قطعنامه به طور خودکار نقض توافق نیست. در قطعنامه هیچ‌گونه اقدام تنبیهی یا مجازات‌های تنبیهی در برابر نقض قطعنامه پیش‌بینی نشده است» (بعیدی نژاد، ۱۳۹۴: ۲۷۳).

بنابراین همان‌گونه که در مقدمه مقاله خاطرنشان شد، استقلال این دو سند از منظر حقوق بین‌الملل تأیید شده و اساس اختلاف جمهوری اسلامی ایران با ایالات متحده بر همین مبناست. برای تبیین این موضوع اظهارات رکس تیلرسون، وزیر امور خارجه آمریکا، جالب توجه است. وی بعد از نشست کمیسیون مشترک برجام در ۲۹ شهریور ۱۳۹۶ در مصاحبه‌ای اظهار داشت: «هرچند از منظر فنی، ایران به توافق پایبند بوده، اما انتظارات از توافق را برآورد نکرده است ... از منظر فنی آرژانس بین‌المللی انرژی اتمی همچنان تأیید کرده است که ایران به توافق پایبند بوده است. در این نشست هم کسی این موضوع را رد نکرد». وی ایران را در این زمینه مقصر خواند و بار دیگر ادعاهای واشنگتن در خصوص فعالیت‌های منطقه‌ای و موشکی ایران را

تکرار کرده است و آن‌ها را با قطعنامه ۲۲۳۱ شورای امنیت ناهمخوان خواند.^۱ چنانچه مشخص است تیلرسون به پایبندی ایران به «برجام» تأکید کرده است، اما اقدامات ایران را در تضاد با «قطعنامه ۲۲۳۱» می‌داند.

۱.۱. پیشینه تاریخی: تضمین توافق در یک قطعنامه

شورای امنیت پس از اشغال کویت از سوی عراق اقداماتی اتخاذ کرد که در نوع خود بی سابقه است. در میان قطعنامه‌های صادره از سوی شورا، قطعنامه ۶۸۷^۲ در ۳ آوریل ۱۹۹۱ از اهمیت بسزایی برخوردار است. شورا طی قطعنامه خود در زمینه وضعیت مرزی بین عراق و کویت از دولت‌های عراق و کویت تقاضا کرد که غیرقابل نقض بودن مرز بین‌المللی و تقسیم جزایر مندرج در «صورت جلسه توافقات بین دولت کویت و جمهوری عراق در خصوص اعاده روابط دوستانه، شناسایی و مسائل مربوطه» که از سوی آن‌ها به منظور اعمال حاکمیت در ۴ اکتبر ۱۹۶۳ در بغداد امضا شده و به موجب ماده ۱۰۲ منشور نزد سازمان ملل متحد به ثبت رسیده است را بپذیرند. شورا همچنین تصمیم گرفت که غیرقابل نقض بودن مرز بین‌المللی را تضمین و کلیه اقدامات ضروری بدین منظور را به موجب منشور ملل متحد اتخاذ کند (سادات‌میدانی، ۱۳۸۵: ۱۷). در واقع قطعنامه ذکر شده، مفاد توافق به موجب قطعنامه شورای امنیت سازمان ملل متحد تضمین شد. بعد از آن تاریخ، شورای امنیت در پرونده هسته‌ای ایران رویه‌ای را اتخاذ کرد که می‌توان در آینده، مفاد یک توافق نامه نزاکتی و سیاسی را ذیل قطعنامه شورای امنیت آورد و از آن حمایت کرد، به گونه‌ای که می‌توان گفت چنین تصمیمی با این صراحت، برای اولین بار در شورای امنیت اتخاذ می‌شد.

۱.۲. جایگاه قطعنامه‌های شورای امنیت در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران

بر مبنای ماده ۲۵ منشور ملل متحد، اعضای ملل متحد توافق می‌کنند که تصمیمات شورای امنیت را طبق این منشور قبول و اجرا کنند و از آنجا که ایران به موجب ماده واحده «قانون تصویب منشور ملل متحد که در سانفرانسیسکو به امضا رسیده است»^۳ می‌بایست الزامات

۱. برگرفته از خبری با عنوان «تیلرسون: برجام انتظارات را برآورده نکرده است/ نشست کمیسیون مشترک مفید بود/ گفت‌وگویم با ظریف عصبی و تند نبود»، منتشر شده در وبسایت خبرگزاری فارس، قابل دسترس در وب‌گاه: <http://www.Farsnews.com> در ۱۳۹۶/۶/۳۰.

2. SC Res. 687 (1991), 3 April 1991.

۳. مجلس شورای ملی، منشور ملل متحد را که در پنجم تیرماه ۱۳۲۴ مطابق ۲۶ ژوئن ۱۹۴۵ در سانفرانسیسکو به امضا رسیده است تصویب می‌کند. این قانون که مشتمل بر یک ماده و متن منشور پیوست آن است در جلسه سیزدهم شهریور ۱۳۲۴ به تصویب مجلس شورای ملی رسیده است. رجوع کنید به: سامانه قوانین و

مندرج در آن را که همانا تعهد به پذیرش مفاد قطعنامه‌های شورای امنیت است لازم‌الاتباع بداند، می‌توان گفت که دولت جمهوری اسلامی ایران به پذیرش قطعنامه‌های شورای امنیت ملزم است و قطعنامه‌های مذکور را می‌بایست در حکم قانون عادی تلقی کند، زیرا چنین الزاماتی ریشه در منشور ملل متحد دارد (فتاحی زفرقندی، ۱۳۹۴: ۴۸). در نتیجه، الزام «قطعنامه» ناشی از تصویب منشور ملل متحد به وسیله قوه مقننه بوده است و در حکم قانون عادی تلقی می‌شود. از طرف دیگر، در خصوص برجام چنین الزامی وجود ندارد، زیرا برجام، نه مرحله تصویب در مجلس شورای اسلامی را گذرانده است و نه اساساً موضوع هسته‌ای ایران در دایره مسئولیت‌های مجلس قرار دارد (دلخوش، ۱۳۹۶: ۶۰).

۳.۱. مبنای صدور قطعنامه‌های شورای امنیت در موضوع هسته‌ای ایران

باید به این سؤال پاسخ داد که آیا قطعنامه‌های صادره علیه ایران مشروع و قانونی است و براساس اساس نامه آژانس و موافقت‌نامه پادمان که در نهایت به صدور قطعنامه ۲۲۳۱ و لغو تحریم‌ها به موجب قطعنامه‌های قبلی منجر شده است، توجیه حقوقی دارد؟ با تفسیر موسع از صلح می‌توان این موضوع را از منظر حقوقی توجیه کرد. اکنون که مشروعیت تصمیم اثبات شد ماهیت و اعتبار این قطعنامه را بررسی خواهیم کرد.

۲. ماهیت و اعتبار قطعنامه ۲۲۳۱ شورای امنیت

شورای امنیت سازمان ملل متحد در سلسله قطعنامه‌های تحریمی خود درباره برنامه هسته‌ای ایران در سال ۲۰۱۰ چنین تصمیم گرفت که ایران را از انجام هرگونه فعالیت مرتبط با موشک‌های بالستیک که قادر به حمل سلاح هسته‌ای هستند، منع کند. با انعقاد برجام در سال ۲۰۱۵ و قطعنامه متعاقب آن به شماره ۲۲۳۱، شورای امنیت تغییراتی را در این مورد به خصوص انجام داد، بدین گونه که بیان الزام آور قطعنامه ۱۹۲۹ به لحنی غیرالزام آور تبدیل شد و حذف و اضافاتی در مقررۀ مربوطه صورت گرفت. از جمله اینکه، عبارت «توسل به هر ابزاری برای ممانعت از انتقال فناوری یا کمک فنی» در خصوص این موشک‌ها حذف شد؛ عبارتی که به تعبیر برخی صاحب‌نظران مجوز توسل به زور علیه چنین انتقالی را فراهم می‌کرد. از طرفی دیگر، حتی جایگاه این مقررۀ نیز دچار تحول و از چارچوب متن اصلی قطعنامه ۱۹۲۹ به پیوست دوم قطعنامه ۲۲۳۱ منتقل شد. در دوران پسابرجام ایران چند آزمایش موشکی انجام داد که دیدگاه‌های متفاوتی در خصوص نحوه تفسیر بند سوم از پیوست دوم را به وجود آورد.

برخی کشورهای طرف برجام این آزمایش‌ها را نقض قطعنامه تلقی می‌کردند و در مقابل، برخی دیگر، ایران را متعهد و ملزم به اجرای این مقرر قلمداد نمی‌کردند (صبوری، ۱۳۹۵: ۱۴۰). با این مقدمه برآنیم که تأکید شود قطعنامه ۲۲۳۱ قطعنامه منحصربه‌فرد و ویژه‌ای است و نقش واسط بین ایران و ۵+۱ را دارد و علاوه بر تأکید بر برجام، تعهدات ماهیتی جدیدی را نیز برای جمهوری اسلامی ایران ایجاد می‌کند که ذیلاً به آن‌ها اشاره خواهیم کرد.

۲.۱. بررسی وضعیت قطعنامه ۲۲۳۱ شورای امنیت از منظر منشور ملل متحد

سندی همچون قطعنامه ۲۲۳۱ شورای امنیت را می‌توان جزو اسناد کم‌سابقه و حتی بی‌سابقه بین‌المللی دانست، زیرا با آنکه قطعنامه‌های سابق شورای امنیت، ذیل فصل هفت صادر شده است، این قطعنامه که رافع آثار قطعنامه‌های قبلی است ذیل هیچ‌یک از فصول ششم و هفتم از منشور ملل متحد تصویب نشده^۱ و فقط در آن به ماده ۲۵ منشور اشاره شده است. این ماده به قدرت اجرایی و لازم‌الاجرا بودن تصمیمات شورای امنیت اشاره می‌کند. در واقع به موجب این ماده از منشور ملل متحد، دولت‌های عضو متعهد شده‌اند که تصمیمات شورای امنیت را بپذیرند و اجرا کنند. به نظر می‌رسد که استناد نکردن به فصل هفتم منشور به‌منظور پاسخ به خواسته‌های دولت ایران بوده است، از طرف دیگر، اشاره به ماده ۲۵ منشور دلالت بر آن دارد که این قطعنامه لازم‌الاتباع است. بنابراین یکی از مهم‌ترین تفاوت‌های این قطعنامه با قطعنامه‌های پیشین شورای امنیت اشاره نکردن صریح به فصل هفتم است. در اینجا لازم به تأکید است که اگر قطعنامه‌ای ذیل فصل هفت نگارش نشود به این معنا نیست که الزام‌آور نیست، زیرا کلیه تصمیمات شورای امنیت که ذیل ماده ۲۵ به تصویب می‌رسند نیز الزام‌آورند. البته می‌توان بحث را این‌گونه جمع‌بندی کرد که وفق بند ۲۴ پیوست ۵ برجام، قطعنامه ۲۲۳۱ شورای امنیت، جمهوری اسلامی ایران را پس از سپری شدن ۱۰ سال از دستور کار شورای امنیت خارج می‌کند و شورای امنیت دیگر به موضوع هسته‌ای ایران نخواهد پرداخت. بایستی اشاره کرد که عده‌ای بر این باورند که قطعنامه‌های قبلی شورای امنیت سازمان ملل علیه کشورمان، از جمله قطعنامه ۱۹۲۹ ذیل ماده ۴۱ فصل هفتم بوده است. در قطعنامه ۲۲۳۱ از ۳۰ بند آن، ۱۰ بند ذیل ماده ۴۱ از فصل هفتم است. لذا تفاوتی بین قطعنامه ۲۲۳۱ و ۱۹۲۹ نیست (نصری، ۱۳۹۴: ۲۸۰). قطعنامه ۲۲۳۱ شورای امنیت دارای مفادی است که ذیل فصل هفتم، یعنی همان ۱۰ بند، معنا می‌یابد و سایر بندها دارای چنین الزامی نیستند مگر بندهایی

۱. اینکه در قطعنامه شورای امنیت عبارت «فصل هفتم» قید شود یا نشود، مؤثر نخواهد بود. در واقع، بخش عملیاتی ماده ۲۵، فصل هفتم منشور است. نتیجه اینکه، قطعنامه مورخ ۱۵ ژوئیه ۲۰۱۵، مسلماً طبق فصل هفتم منشور ملل متحد به تصویب رسید که توصیه‌ای نبوده و کاملاً الزام‌آور است (ریخته‌گر، ۱۳۹۴: ۱۱).

که به صراحت به ماده ۴۱ منشور اشاره کرده‌اند و در این نوع کاربرد، شورای امنیت تعمدی داشته است که قابل توجه بوده و دارای آثار حقوقی خاص خود در زمان تفسیر و اجراست. اینجا لازم است به عبارتی که هم در برجام و هم در بند ۲۷ قطعنامه ذکر شده است، اشاره شود: «ترتیبات برجام و قطعنامه، هیچ سابقه یا رویه‌ای در اصول حقوق بین‌الملل، رویه‌های رایج بین‌المللی یا در مورد سایر کشورها در حوزه عدم اشاعه ایجاد نمی‌کند». در تفسیر این بند شبیه ایجاد می‌شود که آیا امتیازات ویژه‌ای به ایران داده شده است که مایل نیستند برای مثال به کشورهای دیگری تسری یابد یا اینکه نگران آن هستند که دولت‌های دیگر در برخی از حقوق به خصوص در حوزه عدم اشاعه تحت شمول مقررات سخت‌گیرانه مانند آنچه در خصوص ایران آمده است قرار گیرند. به هر حال از هر دو منظر می‌توان به قضیه نگاه کرد. واقعیت آن است که در هیچ سندی، سراغ نداریم که به صراحت به حق غنی‌سازی به منزله یکی از حقوق اولیه (و نه اصل حق فعالیت مسالمت‌آمیز)، اشاره شده باشد، در حالی که در برجام کسی نمی‌تواند انکار کند که حداقل به طور ضمنی، حق بر غنی‌سازی برای دولت ایران به رسمیت شناخته شده است.^۱ شاید یکی از دلایل نگرانی برای این است که دولت‌های دیگر در حال توسعه یا دولت‌های منطقه یا حتی در خارج از آن به دنبال مطالبه چنین حقی باشند. لذا اشاره می‌شود که این قطعنامه یا برجام احتمالاً هیچ رویه‌ای را درباره اصول یا رویه‌های بین‌المللی ایجاد نمی‌کند. بر همین اساس، سایر کشورها از برخورداری از رویه حقوقی مربوط به ایران در زمینه حقوق هسته‌ای منع شده‌اند و این نمایانگر آن است که ایستادگی مردم یک کشور، چگونه می‌تواند دیگران را به تمکین در برابر خواسته‌های آن ملت مجبور کند.

۲.۲. آثار نقض قطعنامه ۲۲۳۱ شورای امنیت

تأکید شد که وقتی قطعنامه‌ای ذیل ماده ۲۵ به تصویب می‌رسد لازم‌الاجراست.^۲ در این راستا نکته مهم، واکنش به نقض قطعنامه است که ارزش این بحث را مشخص می‌کند. برای

۱. براساس بند ۵۶ پیوست اول توافق برجام (با عنوان: اقدامات مرتبط با هسته‌ای)، تا ۱۵ سال بعد از توافق، ایران موافقت کرده است که اورانیوم را بیش از ۳/۶۷ درصد غنی‌سازی نکند. مفهوم مخالف این بند، به طور ضمنی به حق غنی‌سازی اورانیوم از سوی ایران اشاره دارد.

۲. براساس ظاهر ماده ۲۵ منشور ملل متحد، همه تصمیمات شورای امنیت الزام‌آورند. رجوع به نظر مشورتی نامیبیا نیز این مطلب را ثابت می‌کند. به عبارت بهتر، چه شورا به ماده ۲۵ اشاره صریح کند یا نکند اثری در الزام‌آور بودن قطعنامه وجود ندارد، زیرا دولت‌ها متعهد به پذیرش قطعنامه‌های شورا هستند، اما اینکه خود شورا نیز قصدی الزام‌آور برای اجرای مفاد تک تک بندهای اجرایی قطعنامه‌اش دارد یا خیر به بیان شورا و توجه به سابقه قطعنامه‌های قبلی شورا در همان موضوع بستگی دارد، زیرا دیوان در نظریه مشورتی نامیبیا، تفسیر هر قطعنامه را مستقل از قطعنامه دیگر می‌داند.

روشن شدن موضوع به صیغه تاریخی مشابه این موضوع اشاره خواهد شد. سابقه‌ای که در این خصوص می‌توان به آن اشاره کرد قطعنامه‌ای است که بعد از فجایع کوزوو ذیل فصل هفت نگارش و متعاقباً تأیید شد. نکته درخور توجه در این قطعنامه آنجاست که وقتی قطعنامه توسط به زور در کوزوو به رأی گذاشته شد با تهدید وتوی روسیه مواجه شد. بعد از این وتو، دولت‌های غربی به ویژه اعضای ناتو با این استدلال که قطعنامه سابق ذیل فصل هفت صادر شده و شورا وضعیت کوزوو را تهدیدی علیه صلح و امنیت بین‌المللی در نظر گرفته است، اقدام به حمله به کوزوو کردند. شاید نگرانی هیئت ایرانی و تلاش آن‌ها برای خروج از فصل هفتم همین بوده است که اگر روزی به هر دلیلی ایران متهم به نقض قطعنامه ۲۲۳۱ شد، مستمسکی برای رفتاری مشابه کوزوو در خصوص ایران به دست نیاید. درنهایت نتیجه این شد که قطعنامه ۲۲۳۱ قطعنامه‌ای لازم‌الاجراست، اما نقض آن با واکنشی مثل نقض قطعنامه‌های ذیل فصل هفت مواجه نخواهد شد.

بررسی نسبت قطعنامه ۲۲۳۱ شورای امنیت سازمان ملل متحد و برجام

ماهیت قطعنامه ۲۲۳۱ با همه قطعنامه‌های مشابه شورای امنیت تفاوت دارد، زیرا این قطعنامه فنی در محیطی غیرمتشنج به تصویب رسید، به علاوه اینکه مخالف چندانی نیز نداشت. قطعنامه ۲۲۳۱ قطعنامه‌ای طویل با ۱۰۴ صفحه است که در ضمیمه اول خود مسائل مربوط به بیابانه و در ضمیمه دوم مسائل مربوط به محدودیت غنی‌سازی و برنامه موشک‌های بالستیک ایران را بررسی کرده است. بنابراین در این قطعنامه به این مسئله اشاره شده است که سخت‌ترین سازوکار نظارتی بر فعالیت‌های هسته‌ای ایران و اطمینان یافتن از ماهیت صلح‌آمیز برنامه هسته‌ای این کشور طبق برجام انجام خواهد شد. قطعنامه ۲۲۳۱ شورای امنیت سازمان ملل درحقیقت پاسدار اجرای برجام محسوب می‌شود.

«قطعنامه ۲۲۳۱ در تاریخ ۲۰ جولای ۲۰۱۵ صادر شد و هدف آن تأیید مفاد برجام، خاتمه‌دادن به قطعنامه‌های تحریمی پیشین و ایجاد برخی محدودیت‌های خاص از جمله محدودیت‌های نظامی است. طبق بخش نخست بند هفتم قطعنامه، تمام قطعنامه‌های مرتبط پیشین با تأیید آژانس درخصوص صلح‌آمیزبودن برنامه هسته‌ای ایران (در روز اجرای توافق) لغو خواهند شد.^۱ بدین ترتیب، تحریم‌های تسلیحاتی نیز لغو می‌شوند، مگر اینکه طبق سازوکار بندهای یازدهم و دوازدهم تحریم‌های پیشین دوباره تحمیل شوند. براساس بخش دوم بند هفتم، یک‌سری محدودیت‌ها طی مواعد زمانی خاص تا روز اختتام کامل تحریم‌ها توسط

۱. در ۱۶ ژانویه ۲۰۱۶ آژانس گزارش مزبور مبنی بر تأیید اقدامات انجام‌شده از سوی ایران را به شورای امنیت ارائه کرد و این روز به‌منزله روز اجرای برجام قلمداد شد.

شورای امنیت و حذف پرونده هسته‌ای ایران از دستور کار شورا که مدت آن ۱۰ سال یا به تأیید آژانس کمتر از ده سال هم خواهد بود (بند هشتم قطعنامه)، در پیوست دوم تحت عنوان «بیانیه» پیش‌بینی شده است» (عابدینی، ۱۳۹۵: ۱۱۶).

۱. نقاط تلاقی قطعنامه ۲۲۳۱ و برجام

قبل از ورود به این بحث بایستی کوشش شود تا به این پرسش پاسخی داده شود: آیا قطعنامه، برجام را عیناً تکرار می‌کند؟ واقعیت این است که قطعنامه را باید با ضمایم در نظر گرفت. همان‌گونه که اشاره شد ضمیمه نخست قطعنامه، متن برجام است. اما ضمیمه B یا دوم، بیانیه دولت‌های ۵+۱ و اتحادیه اروپایی است. در قسمت نخست تقریباً قطعنامه با برجام تلاقی می‌یابد، اما در ضمیمه B شاهد مطالبی از جمله یک سلسله تعهدات و تجویزهایی هستیم که فراتر از برجام است و آن، اشاره به تحریم تسلیحاتی ایران، یعنی فعالیت‌های موشکی ایران است که به هیچ وجه در برجام بحث و بررسی نشده است. بنابراین، اگر قطعنامه به همراه برجام وارد فاز عملیاتی شود قطعنامه مطالبی فراتر از برجام دارد و به حیات مستقل خود از برجام ادامه خواهد داد.

۱.۱. گستره تعهدات

توافقات بین‌المللی جهانی اخیر گواه بر این واقعیت است که مذاکره‌کنندگان دیگر درصدد دستیابی به سندی انعطاف‌ناپذیر و معاهده‌گونه نیستند، زیرا انعقاد یک معاهده به منزله سندی سخت که تدوین آن مستلزم کسب رضایت تعداد زیادی از دولت‌هاست، امری بس دشوار است و نیازمند تشریفات صوری پیچیده است که زمان زیادی تا انعقاد نهایی و لازم‌الاجرا شدن می‌طلبد. لذا تمایل دولت‌ها در سال‌های اخیر بر این بوده است که توافقات خود را در قالبی سیال‌تر و منعطف‌تر منعقد کنند. مذاکرات دولت‌های ۵+۱ با جمهوری اسلامی ایران که به سندی موسوم به برجام منجر شد از همان ابتدا این سؤال مناقشه‌برانگیز را مطرح کرد که آیا سند مورد مذاکره معاهده حقوقی است یا توافق سیاسی؟ لذا دیدگاه‌های مختلفی در این خصوص مطرح شد که از رویکرد جدیدی در انعقاد توافقات بین‌المللی حکایت می‌کند و با مقاومت رویکرد سنتی مواجه می‌شود (موسی‌زاده، ۱۳۹۵: ۱۹۰).

همان‌گونه که در صدر مقاله اشاره کردیم برجام توافقی سیاسی با آثار و ابعاد سیاسی و حقوقی سنگین است که اجرای آن ارتباط مستقیم به حسن نیت طرفین دارد. در واقع تنها اصل حقوقی موجود در برجام که در صورت نقض برجام قابلیت استناد دارد اصل حسن نیت است. با بررسی سند برجام ملاحظه می‌شود که از واژه الزام و تعهد (Obligation) که اثر و بار حقوقی

دقیقی دارد به تعداد محدود استفاده شده است، زیرا قصد و نیت طرفین بر ایجاد تعهد حقوقی نبوده است و از واژه التزام (Commitment) که اثر و بار سیاسی دارد به کرات استفاده شده است. تدابیر و اقدامات داوطلبانه موجود در سند برجام نیز در زمره تعهدات الزام‌آورند که نقض آن‌ها، آثار سیاسی سنگین به‌ویژه برای ایران در پی خواهد داشت (اکبری، ۱۳۹۵: ۳۱). البته این نکته نیز شایان یادآوری است که واژه تعهد (Obligation) صرفاً در اشاره به تعهدات ایران ناشی از معاهده منع گسترش یا پادمان وی با آژانس بوده است.

۱.۲. آزمایش‌های موشکی

قدرت موشکی، بخشی از توان دفاعی ایران و هدف آن بازدارندگی از تجاوز به خاک ایران است. در خاورمیانه، توازن سلاح‌ها وجود ندارد. با توافق هسته‌ای زمینه برای رفع محدودیت علیه توان موشکی ایران فراهم شد. قطعنامه ۲۲۳۱ شورای امنیت در واقع محدودیت‌های قطعنامه ۱۹۲۹ علیه توسعه موشکی ایران را برطرف کرد، زیرا صرفاً از ایران «دعوت کرد» که از آزمایش موشکی با قابلیت حمل سلاح هسته‌ای، اجتناب کند. در زبان انگلیسی برای کلمه «Call upon» دو مترادف ذکر شده است یکی به معنای «دستور و الزام» و دیگری «درخواست». ^۱ به نظر می‌رسد بیشتر، معنای اول، مدنظر تدوین‌کنندگان متن قطعنامه ۲۲۳۱ بوده است، زیرا نماینده روسیه در سازمان ملل متحد بر این باور است که مراد قطعنامه ۲۲۳۱ معنای دوم است ^۲ و ایران الزام حقوقی به تبعیت از آن ندارد. بدون تردید آزمایش موشکی ایران جزئی از حق حاکمیت ملی ایران است. میخائیل اولینوف، رئیس دپارتمان عدم اشاعه سلاح‌های هسته‌ای روسیه، تصریح کرده است: «موشک‌های آزمایش‌شده ایران، قابلیت حمل سلاح هسته‌ای ندارند، هیچ‌کس تاکنون دلیلی برای رد این واقعیت ارائه نکرده و معلوم نیست مبنای ادعای نقض قطعنامه ۲۲۳۱ چیست». ^۳ درنهایت اینکه دبیرکل سازمان ملل در قالب گزارش اجرای قطعنامه ۲۲۳۱ گفته است: «آزمایش موشکی با روح سازنده برجام سازگاری ندارد، لذا حتی سازمان ملل هم نتوانسته مدعی نقض برجام شود». ^۴

۱. به نقل از «مترجم آنلاین آکسفورد» برگرفته از وبسایت Oxford Advanced American Dictionary به نشانی: http://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/american_english/call-on-upon.

۲. برگرفته از نوشتاری تحت عنوان «آزمایش موشکی ایران؛ منطق حقوقی و مصلحت سیاسی»، نوشته علی امیدی، مدرس حقوق بین‌الملل در دانشگاه اصفهان، منتشرشده در وبسایت «دیپلماسی ایرانی»، قابل دسترس در وب‌گاه: <http://irdiplomacy.ir> در ۱۳۹۵/۱/۱۲.

۳. برگرفته از خبری تحت عنوان «آزمایش موشکی ایران ناقض قطعنامه شورای امنیت نیست»، به نقل از رئیس بخش منع گسترش و کنترل سلاح‌های وزارت امور خارجه روسیه در وبسایت «خبرگزاری کار ایران»، قابل دسترس در نشانی: <http://www.ilna.ir> در ۱۳۹۵/۱۲/۲۲.

۴. جفری فلتمن (Jeffrey Feltman) معاون سیاسی دبیرکل سازمان ملل متحد در اظهاراتی درباره دومین گزارش

جایگزینی عبارت محوری «از ایران خواسته می‌شود»^۱ در این قسمت قطعنامه اهمیت فراوانی دارد، استفاده از چنین عبارت غیرالزام‌آوری در قطعنامه ۲۲۳۱ که بیشتر جنبه تشویق و فراخوان دارد تا اینکه حقوقی باشد بدین معناست که، در ۱۶ ژانویه ۲۰۱۶، ایران دیگر مشمول هیچ‌گونه ممنوعیت حقوقی در خصوص فعالیت موشکی بالستیک از سوی شورای امنیت نیست.

۱.۳. رفتار دولت ایالات متحده در مواجهه با برجام، قطعنامه و برنامه موشکی

اگر رئیس‌جمهور فعلی امریکا، ترامپ، تصمیم بگیرد که به صورت یک‌طرفه تحریم‌هایی را که رئیس‌جمهور سابق نادیده گرفته بود مجدداً اعمال کند از نظر حقوق بین‌الملل با مشکل مواجه خواهد شد. به زعم جیمی چالک محقق حقوق بین‌الملل: «برجام، یک تعهد حقوقی غیرالزام‌آور است»؛ این در حالی است که برخی بر این باورند که قطعنامه ۲۲۳۱ شورای امنیت، برجام را برای دولت فعلی، الزام‌آور می‌کند. جان بلینگر^۲ یادآور می‌شود که لحن فراخوان^۳ در پاراگراف اجرایی دوم قطعنامه، اثر الزام‌آوری «تصمیم»^۴ شورای امنیت را ندارد و در صورتی که ایالات متحده تحریم‌های داخلی خود را دوباره اعمال کند این اقدام از نظر حقوقی ناصحیح است.^۵ اینکه ترامپ می‌تواند به صورت یک‌جانبه از تعهدات خود ذیل برجام و موافقت‌نامه پاریس سر باز زند آن است که، او با این موافقت‌نامه‌ها را به تأیید کنگره یا مجلس سنا نرساند. همچنین، حقوق‌دانان دولت او با حتی فراتر از این حد رفته‌اند و بیان می‌دارند که موافقت‌نامه هسته‌ای ایران سند سیاسی غیرالزام‌آور است. این امتیاز مهم برای پرهیز از ارائه موافقت‌نامه‌ها به کنگره برای گرفتن تأییدشان بود. در این زمان است که مهارت و کارآمدی تیم استراتژیک او با آشکار می‌شود. رئیس‌جمهور آینده به طور یک‌جانبه می‌تواند هر دو توافق را بدون تصویب کنگره و

سازمان ملل درباره پایبندی ایران به مفاد قطعنامه تأییدکننده برجام (۲۲۳۱)، اعلام کرد که هیچ گزارشی مبنی بر اینکه ایران مفاد هسته‌ای یا موشکی قطعنامه شورای امنیت را نقض کرده باشد وجود نداشته است. در این گزارش همچنین ابراز نگرانی شده است که ایران با تأمین تسلیحات برای حزب‌الله لبنان، احتمالاً قطعنامه شورای امنیت را نقض کرده است. شایان یادآوری است، براساس قطعنامه ۲۲۳۱ شورای امنیت، دبیرکل سازمان ملل باید هر شش ماه یک‌بار درباره نقض تحریم‌های جاری این سازمان از سوی ایران گزارش دهد.

1. Call upon.

۲. جان بلینگر، حقوق‌دان و مشاور حقوقی وزارت خارجه ایالت متحده آمریکا در دوران ریاست جمهوری جورج بوش بوده است.

3. Calls upon language.

4. Decision.

۵. برگرفته از نوشتاری تحت عنوان «آیا رئیس‌جمهور ترامپ می‌تواند برجام را از کار بیاندازد؟ این موضوع پیچیده است»، نوشته جیمی چالک منتشرشده در وبسایت «Lawfare»، قابل دسترس در وب‌گاه: <http://www.Lawfareblog.com> در ۱۳۹۵/۱۰/۲۲.

حتی بدون تحمیل نقض این توافق از طرف امریکا با توجه به آنکه از نظر حقوقی فاقد قدرت الزام‌آورند نقض کند.^۱ در نتیجه هیچ مانع حقوقی در برابر ترامپ وجود ندارد تا توافق‌نامه‌های ذکر شده را به صورت یک‌جانبه نقض کند. نتیجه این اوضاع و احوال آن است که نادیده‌انگاشتن حقوق و قانون، هزینه‌هایی را در پی دارد که رؤسای جمهور گذشته و آینده باید آن را مدنظر قرار دهند.^۲

برداشتن ممنوعیت حقوقی شورای امنیت بر فعالیت موشکی بالستیک از سوی ایران و گره‌گشایی و گشایش از موضوع هسته‌ای می‌تواند به‌منزله پیروزی قابل ملاحظه‌ای برای ایران در پروسه برنامه اقدام جامع مشترک نگریسته شود. در کل، موضوع موشک بالستیک و نظارت شورای امنیت در قطعنامه‌های چندجانبه قبلی که براساس آن‌ها، ایران برنامه غنی‌سازی اورانیوم را به تعلیق افکند، می‌تواند نمادی از عقب‌نشینی شورای امنیت از مواضع قبلی‌اش در خصوص ایران باشد (Joyner, 2016: 240-242).

در پایان این قسمت اشاره می‌شود هر یک از مقامات و پایگاه‌های خبری و تحلیلی غربی، همچنین مقامات ایرانی تفسیر خاص خود را از بند سوم پیوست «ب» قطعنامه شورای امنیت داشته‌اند که به نمونه‌هایی از آن اشاره می‌شود:

ظریف در صحن علنی مجلس شورای اسلامی: «بند‌های تند و الزام‌آور قطعنامه ۱۹۲۹ مبنی بر ممنوعیت فعالیت موشکی کشورمان همراه با وظیفه کشورها برای ممانعت از آن و سازوکار عریض و طویل راستی‌آزمایی و پیگیری مندرج در ۱۹۲۹ به یک درخواست غیرالزام‌آور برای خودداری از فعالیت در حوزه موشک‌های بالستیک که برای توانمندی حمل سلاح‌های هسته‌ای طراحی شده‌اند که با توجه به اینکه جمهوری اسلامی ایران هیچ‌گاه به دنبال آن نبوده و نخواهد بود، در برنامه موشکی ما تأثیری نخواهد داشت». عباس عراقچی معاون وزیر امور خارجه کشورمان نیز عنوان کرد: «موشک‌های جمهوری اسلامی ایران هیچ‌کدام برای حمل کلاهک هسته‌ای طراحی نشده‌اند، بنابراین، به طور کامل خارج از صلاحیت قطعنامه جدید شورای امنیت هستند و از این جهت جای هیچ نگرانی نیست. قطعنامه به موشک‌هایی اشاره

۱. برگرفته از نوشتاری تحت عنوان:

How President Obama Gave President-elect Trump the Power to Undo the Iran Deal and Paris Agreement by Julian Ku.

نوشته جولین کوو منتشر شده در وبسایت «Opiniojuris» و ترجمه شده از سوی پایگاه «Internationallaw.ir». قابل دسترس در وب‌گاه: <http://opiniojuris.org> در ۱۳۹۵/۸/۲۹.

۲. برگرفته از نوشتاری تحت عنوان:

President-elect Trump has the clear constitutional authority to withdraw from the Iran Nuclear Deal and the Paris Climate Change Agreement without seeking the approval of Congress by Julian Ku.

نوشته جولین کوو منتشر شده در وبسایت «Opiniojuris» و ترجمه شده از سوی پایگاه «Internationallaw.ir». قابل دسترس در وب‌گاه: <http://opiniojuris.org> در ۱۳۹۵/۸/۲۸.

می‌کند که به طور خاص برای حمل کلاهک‌های هسته‌ای طراحی شده‌اند و موشک‌های ما بدین‌منظور طراحی نشده‌اند».

معاون وزیر امور خارجه ایران ادامه داد: «متن قطعنامه قبلی (۱۹۲۹) که چند سال پیش صادر شد، فرق می‌کرد؛ در آنجا به موشک‌هایی که قابلیت حمل سلاح دارند، اشاره شده بود؛ که می‌توان گفت این عبارت شامل هر دو گروه از موشک‌ها می‌شد، اما قطعنامه جدید صراحت دارد و به‌صراحت می‌گوید موشک‌هایی که برای حمل سلاح هسته‌ای طراحی شده‌اند و این روشن است موشک‌های ما بدین‌منظور طراحی نشده‌اند. تمام سیستم موشکی و تمامی موشک‌های ما خارج از صلاحیت قطعنامه جدید شورای امنیت هستند و به‌هیچ‌وجه جای نگرانی نیست».

در این باره جان کری وزیر خارجه ایالات متحده عنوان کرد: «دقیقاً همان ادبیاتی که در تحریم (کنونی) آمده در توافق هم درمورد اقدامات آمده است. این بند ذیل ماده ۲۵ منشور سازمان ملل است و دقیقاً همان چیزی است که در متن کنونی هم هست. علاوه بر این، با وجود آنکه ایران مایل نبود، ما پافشاری کردیم و ایران از هرگونه به اشتراک‌گذاری فناوری موشکی، خرید فناوری موشکی، تبادل فناوری موشکی و کار بر روی موشک‌ها منع شده است. آن‌ها ذیل بند ۴۱ که تحت فصل ۷ منشور و الزام‌آور است نمی‌توانند این کار را انجام دهند و همان ادبیات را هم دارد»^۱.

بدین ترتیب، در قطعنامه ۲۲۳۱ اشاره‌ای به صنایع متعارف نظامی ایران و موشک‌های بالستیک این کشور نشده است. همان‌طور که اشاره شد، این قطعنامه در پیوست دوم صرفاً از ایران «درخواست» کرده که هیچ فعالیتی درخصوص موشک‌های بالستیک که «برای برخورداری از قابلیت حمل سلاح‌های هسته‌ای طراحی می‌شوند» صورت ندهد. سؤالی که مطرح می‌شود این است که در صورتی که ایران درخواست را اجرا نکند، آیا توافق جامع را نقض کرده است؟ در این قسمت از مقاله درصدد این خواهیم بود که به این سؤال پاسخ دهیم که آیا آزمایش‌های موشکی ایران، قطعنامه ۲۲۳۱ شورای امنیت را آن‌گونه که چهار کشور اروپایی در ۳۰ مارس ۲۰۱۶ در قالب نامه‌ای به رئیس دوره‌ای شورای امنیت گزارش کردند، نقض کرده است؟

پاسخی که به این پرسش می‌توان داد این است که موضوع درخواست شورا از ایران درخصوص موشک‌های بالستیک در سند توافق جامع و در قطعنامه ۲۲۳۱ ذیل ماده ۴۱ گنجانده نشده و صرفاً در بخش پیوست قطعنامه آمده و به لحاظ فنی، درخواستی غیرالزام‌آور است. بنابراین، اجرانکردن آن از سوی ایران نقض توافق جامع نیست و به دلیل اینکه جزو

۱. برگرفته از نوشتاری تحت عنوان «برداشت متفاوت تهران و واشنگتن از بند جنجالی قطعنامه»، منتشرشده در وبسایت «خبرگزاری فارس»، قابل دسترس در وب‌گاه: <http://www.Farsnews.com> در ۱۲/۲۲/۱۳۹۵.

تعهدات ایجادشده برای ایران از سوی شورای امنیت نیز نیست، اجرانکردن آن نقض فاحش قطعنامه محسوب نمی‌شود. همان‌گونه که اشاره شد در اعلامیه گروه ۵+۱ و اتحادیه اروپا بر برنامه موشکی ایران محدودیت‌هایی اعمال شده است. از این رو، به دنبال صدور قطعنامه، جمهوری اسلامی ایران نیز بیانیه‌ای صادر کرد که در آن دیدگاه‌های خود را درخصوص اجرای برجام و قطعنامه ۲۲۳۱ و موضوعات خارج از توافق که در اعلامیه گروه ۵+۱ و اتحادیه اروپا به آن‌ها اشاره شده است و رفتار متقابل ایران چنانچه طرفین خارج از توافق عمل کنند بیان کرد (سعادت و حکمت‌آرا، ۱۳۹۵: ۱۲۱). دیپلمات‌های ایرانی مستمراً [در خلال مذاکرات] تأکید داشتند که تحریم‌ها و محدودیت‌های تسلیحاتی شورای امنیت روی برنامه موشکی ایران توجیه‌ناپذیر است و زمانی که مذاکرات برای رسیدن به برنامه جامع آغاز شد مصرانه بر این موضع که برنامه موشکی کشورشان در دستور مذاکرات هسته‌ای جایی ندارد تأکید کردند (Joyner, 2016: 241).

۲. ارتباط حقوقی بین قطعنامه ۲۲۳۱ شورای امنیت و برجام

به‌ناچار برای حصول تحلیل جامعی از موضوع تحقیق، باید ارتباط بین برنامه جامع اقدام مشترک و قطعنامه ۲۲۳۱ شورای امنیت سازمان ملل متحد بررسی شود. لازم است تبیین شود از نگاه حقوق بین‌الملل، برجام و قطعنامه شورای امنیت چه اصالت و رابطه‌ای دارند. در مقام تحلیل و بررسی این ارتباط می‌توان به نکاتی اشاره کرد که در ذیل می‌آید:

۲.۱. قطعنامه مؤید برجام

براساس بند چهاردهم از مقدمه و مفاد برجام، ۵+۱ پیش‌نویس قطعنامه تأییدکننده برجام را برای تصویب به شورای امنیت ارائه خواهد داد که ضمن تأیید برجام و لغو تمامی مفاد قطعنامه‌های قبلی شورای امنیت، برخی محدودیت‌های خاص برای ایران را مقرر خواهد کرد (نصری، ۱۳۹۴: ۲۸۰). درواقع قطعنامه ۲۲۳۱ شورای امنیت سندی است که برجام را تأیید و علاوه بر این قطعنامه، برجام را به‌منزله ضمیمه خود تلقی می‌کند. این سند پذیرفته‌شده بین‌المللی شاید طولانی‌ترین قطعنامه‌ای باشد که به جهت تعداد لغات از سوی شورای امنیت به تصویب رسیده است.

۲.۲. قطعنامه به‌مثابه سازوکار تضمین اجرای برجام و مکانیسم حل و فصل اختلافات

در چارچوب موضوع حل و فصل اختلافات، وفق ماده ۳۶ برجام چنانچه هر یک از طرفین معاهده اعتقاد به اجرانکردن تعهدات از سوی طرف مقابل داشته باشد می‌تواند موضوع را برای رسیدگی

در درجه اول به «کمیسیون مشترک برجام» (که در آن هریک از دول طرف موافقت‌نامه و اتحادیه اروپایی دارای یک حق رأی هستند) ارجاع دهد. متعاقب آن، چنانچه هر عضو بر این باور باشد که موضوع پایبندی به تعهدات کماکان فیصله نیافته است می‌تواند موضوع را به «شورای وزیران امور خارجه» ارجاع دهد. همچنین، هریک از شاکی یا دولتی که موضوع اجرانکردن تعهدات در خصوص او مطرح است می‌تواند موضوع را به جای ارجاع به شورای وزیران به «هیئت مشورتی» ارجاع دهد. علاوه بر آن، رسیدگی موازی شورای وزیران و هیئت مشورتی نیز امکان‌پذیر است، با این تفاوت که نظریه هیئت مشورتی بر خلاف نظریه شورای وزیران غیرالزام‌آور است. آخرین نهاد تصمیم‌گیر در این باره نیز شورای امنیت خواهد بود. چنانکه ملاحظه می‌شود برجام به جای بهره‌گیری از روش‌های مرسوم حل و فصل حقوقی اختلافات بین‌المللی (شامل آیین‌های داوری و دادگستری بین‌المللی)، مکانیسمی پیچیده را مدنظر قرار داده است که بیش از آنکه حقوقی باشد سیاسی است، زیرا غالب نهادهای مطرح شده در این سازوکار نهادهای سیاسی‌اند و در نظام رأی‌گیری نیز حتی اگر چین و روسیه نیز به مدد ایران آیند، همچنان وزنه به سمت طرف غربی (با اکثریت ۵ عضو) سنگین خواهد بود و این امر قطعاً مسیری سخت را در اجرای این سند رقم خواهد زد. این در حالی است که بهره‌مندی طرف مقابل (به جز آلمان) از حق وتو و در اختیار داشتن اکثریت آرا و توان به جریان انداختن سازوکار در نظر گرفته شده در ماده ۳۷ و اعمال مجدد تحریم‌ها می‌تواند مانعی جدی بر سر راه اجرای اصولی برجام به شمار رود. با این حال به نظر می‌رسد تمرکز بر مواردی همچون صبغه حقوقی دادن به فضای حاکم بر کمیسیون برجام و شورای وزیران، تلاش در جهت ورود حقوق دانان بین‌المللی به ترکیب هیئت مشورتی و استفاده از ظرفیت نهادهای بین‌المللی و منطقه‌ای از قبیل مجمع عمومی سازمان ملل متحد، دیوان بین‌المللی دادگستری (در چارچوب صدور نظریه مشورتی)، جنبش عدم تعهد و سازمان همکاری اسلامی می‌تواند در این زمینه بسیار راهگشا باشد (صبوری و قنبری‌نژاد اصفهانی، ۱۳۹۵: ۱۶۸).

در این موضوع نیز شاهد بدعتی در حقوق بین‌الملل هستیم. برای اولین بار در رویه شورای امنیت سازوکار پیچیده چندلایه دیده می‌شود که البته شورای امنیت آخرین لایه این سازوکار است. این سازوکار، قدرت محور است، زیرا به شورای امنیت و بازگشت‌پذیری قطعنامه‌های سابق شورا منتهی می‌شود، اما با لایه‌های حقوقی به نوعی محدود شده است. یعنی تلاش شده است قدرت با سازوکارهای حقوقی قبل از آن محدود شود، به طوری که اگر دولتی ادعا داشته باشد که دولت ایران بخش مهمی از تعهدات خود را در برجام نقض کرده است، می‌تواند به این سازوکار متوسل شود. به این صورت که ابتدا می‌تواند موضوع را به کمیسیون ارجاع دهد، اگر در کمیسیون تعیین تکلیف نشود یعنی به نتیجه نرسد، موضوع در سطح وزارتت و هم‌زمان در یک هیئت مشورتی سه نفره مطرح خواهد شد. دولت ایران در کمیسیون، هیئت مشورتی و هم

به گونه‌ای در شورای امنیت اجازه مشارکت دارد. با نگاهی به موارد مشابه مانند عراق که به منزله دولت خاطی تحت تحریم قرار گرفته بود، این موضوع کشف می‌شود که هیچ‌گاه به دولت تحت تحریم اجازه مشارکت در پرونده مطروحه داده نشده است، در حالی که در قطعنامه پیش‌رو و همین‌طور در مواد ۳۶ و ۳۷ برجام در مرحله اول به دولت ایران این حق داده شده است که در کمیسیون، در سطح وزارتی و هیئت مشورتی حضور داشته باشد. اصولاً ما در نظام حقوق بین‌الملل سازوکار حل و فصل اجباری اختلافات نداریم، در حقوق بین‌الملل بسیاری از تعهدات در گذشته با Self-Help (خودیاری یا خودحمایتی) و اکنون با Counter Measure (اقدام متقابل) تضمین می‌شود. نظام موجود می‌توانست براساس همین نظام اقدام متقابل بنا شود، یعنی یکی از دولت‌های طرف ایران، می‌تواند به مجرد ادعای اینکه ایران برجام را نقض کرده است، برجام را نادیده بگیرد و به اعمال دوباره تحریم‌ها اقدام کند، شاهد این هستیم که چون در این فرایند دولت خود قاضی است، این دولت طرف است که احراز می‌کند دولت ایران تخلف کرده است و خودش هم دست به تدابیر متقابل می‌زند که قواعد آن در چارچوب حقوق مسئولیت بین‌المللی دولت‌هاست. در این سازوکار تلاش شده است که فرایند حل و فصل، قاعده‌مند باشد و جلوی خودسری دولت‌ها حتی‌المقدور گرفته شود. بدون سازوکار پیش‌بینی شده در برجام، یک دولت می‌توانست به سادگی با ادعای نقض فاحش یا نقض مهمی از سوی ایران با توسل به اقدام متقابل، به از سرگیری اعمال تحریم‌ها اقدام کند، حال آنکه با سازوکار طراحی شده فعلی به نوعی کوشش شده است که جلوی اعمال یک‌جانبه خودسرانه گرفته شود؛ حتی اگر این سیستم قدرت‌محور، ناعادلانه به نظر برسد. دیپلمات‌ها می‌دانند که به راحتی از این سازوکارها نمی‌شود عبور کرد. دولتی که حسن‌نیت نداشته باشد و بی‌جهت بخواهد بر ایران اعمال فشار کند باید بتواند به وسیله مذاکرات مستمر دولت‌های دیگر را در کمیسیون، هیئت مشورتی و نشست وزرا قانع کند. با این تفسیر، سازوکار مندرج در برجام و قطعنامه در کنار یکدیگر تشکیل رژیم خودبسنده (Self-Contained) را می‌دهد.

به نکته دیگری نیز می‌توان اشاره کرد که موضوع بازگشت‌پذیری قطعنامه‌ها را تا حدودی خنثی می‌کند. وفق بند ۱۴ قطعنامه ۲۲۳۱ شورای امنیت (مصوب ۲۰۱۵) که واقع‌گرایانه نگارش شده است، پیش‌بینی شده است که چنانچه احتمالاً پس از اجرای برجام دولت ایران یک سلسله قراردادهایی با دولت‌ها، افراد و شرکت‌های خارجی منعقد کند و متعاقباً مکانیسم برگشت‌پذیری اجرا شود به اعتبار توافقات سابق لطمه‌ای وارد نشود. در واقع پیش‌بینی شده است که به مجردی که برجام اجرایی شود و احتمالاً مکانیسم بازگشت‌پذیری و به تبع آن اعمال مجدد تحریم‌ها اتفاق افتاد، به قراردادهایی که در این دوره منعقد شده است خدشه‌ای وارد نشود. به عبارت دیگر، به اصل عطف به ماسبق نشدن اعمال تحریم‌های سابق به قراردادهای موجود اشاره می‌کند.

در همین خصوص، طول عمر نظام حل و فصل اختلافات برجام نیز مناقشه برانگیز است. از یک طرف قطعنامه اعلام می‌کند که پس از ۱۰ سال به شرط اینکه در این ۱۰ سال از سازوکار بازگشت‌پذیری استفاده نشود، کلیه تحریم‌ها و قطعنامه‌های تحریمی و خود قطعنامه ۲۲۳۱ خاتمه می‌یابد و وضعیت ایران از شورای امنیت خارج خواهد شد، اما از طرف دیگر به موجب مواد ۳۶ و ۳۷ برجام، نظام حل و فصل اختلافات به ۲۵ سال تسری یافته است. در بند ۸ قطعنامه مرقوم شده است که با سپری شدن ۱۰ سال از زمان تصویب برجام، مقررات قطعنامه ۲۲۳۱ خاتمه می‌یابد و هیچ کدام از مقررات قطعنامه‌های مندرج در بند ۷ قطعنامه‌های تحریمی خاتمه یافته، اعمال نخواهد شد. بنابراین، می‌توان بر این نظر بود که فرض تدوین‌کنندگان این بند از قطعنامه و همین‌طور بندهای ۳۶ و ۳۷ برجام آن بوده است که لایه سوم مکانیسم حل اختلاف را به ۱۰ سال محدود کنند، زیرا کاملاً غیرمنطقی خواهد بود که از سویی اعلام شود که ایران ۱۰ سال پس از ایفای تعهدات مقرر به موجب برجام از شورای امنیت خارج خواهد شد، اما از سوی دیگر، همچنان مکانیسم حل اختلاف برجام شامل امکان بازگشت‌پذیری قطعنامه‌های تحریمی شورای امنیت را به بعد از ۱۰ سال تسری دهیم، زیرا ترجمه بند ۲۶ پیوست ۵ برجام چنین اشعار می‌دارد: «خاتمه‌هایی که در این پیوست شماره پنج تشریح شده است، فارغ از سایر تعهدات برجام است که ورای چنین تاریخ‌های خاتمه‌ای ادامه خواهند یافت».

۳.۲. تمایز مفاد قطعنامه از مفاد برجام

قطعنامه و برجام دو سند علی‌حده و ماهیتاً متفاوت‌اند و الزام‌آور بودن برجام صرفاً ناشی از قطعنامه شورای امنیت سازمان ملل متحد نیست. مؤید این مطلب نیز بند ۱۸ متن برنامه جامع اقدام مشترک است که به صراحت در پانوش متن برجام تأکید شده است که: «مفاد این قطعنامه [قطعنامه ۲۲۳۱ شورای امنیت] به‌منزله مفاد این برجام نیست».^۱ برجام به‌منزله یکی از پیوست‌های قطعنامه شورای امنیت دانسته و در متن برجام به لزوم تصویب قطعنامه اشاره شده است، اما الزامات ذکر شده در قطعنامه صرفاً تعهدات توافق شده در برجام نیست و موضوعات دیگری را نیز شامل می‌شود (فتاحی زفرقندی، ۱۳۹۴: ۱۲). درواقع، نقض قطعنامه به‌منزله نقض برجام نیست، اما نقض برجام محتمل است به معنای نقض قطعنامه باشد، زیرا در حالت کلی هدف اصلی قطعنامه علاوه بر رفع تحریم‌ها، تضمین حسن اجرای برجام است. «کمیسیون ویژه بررسی برجام، نتایج و پیامدهای آن» نیز این موضوع را بدین شرح تأیید می‌کند: اگرچه برجام به‌عنوان بخشی از قطعنامه آورده شده است، در ذیل بخش تحریم‌ها در

1. The provisions of this Resolution do not constitute provisions of this JCPOA.

برجام ذکر شده است که «مفاد قطعنامه به‌منزله این برجام نیست» و لذا مقصود از صدور قطعنامه، لغو قطعنامه‌های قبلی بوده و برای جلوگیری از تکرار، برجام را ضمیمه کرده و با عبارت صریحی که در ذیل تحریم‌ها در برجام آمده است حیثیت حقوقی برجام را از قطعنامه جدا کرده است، لذا استدلال تیم مذاکره‌کننده دربارهٔ ابهامات موجود پیرامون نسبت برجام و قطعنامه ۲۲۳۱ و تأثیر نقض مجزای هریک در دیگری، مبنی بر اینکه لغو برجام به‌منزله ضمیمه الف قطعنامه ۲۲۳۱، معادل نقض قطعنامه است، اما نقض قطعنامه و مشخصاً ضمیمه B آن نقض برجام نخواهد بود. فارغ از تبعات منفی نقض قطعنامه، برای کمیسیون مورد قبول و مسموع بود و دولت محترم باید در مناسبات اجرایی برجام به این نکته توجه داشته باشد (ایزدی و شریفی، ۱۳۹۵: ۲۶۴). نکتهٔ مهم این است که در مرحلهٔ حقوقی و اجرایی توافق نهایی، ملاک متن برجام است نه قطعنامه ۲۲۳۱ شورای امنیت سازمان ملل متحد. به عبارت بهتر، آنچه توافق نهایی را بر هم می‌زند، تخطی یا عدول طرف مقابل (دولت‌های ۵+۱) از متن برجام است نه قطعنامه ۲۲۳۱.

۲.۴. قطعنامه به‌مثابهٔ سازوکار اجرایی برجام

نکتهٔ درخور توجه این است که دولت‌های ۵+۱ به ارائهٔ پیش‌نویس قطعنامه و تصویب آن در شورای امنیت به‌منزلهٔ یکی از شرط‌های روز نهایی شدن برجام و درنهایت نیل به تصویب برجام متعهد شده‌اند.^۱ این موضوع بحث‌هایی را به وجود آورده است: سازمان ملل متحد یک سازمان دارای شخصیت حقوقی عینی بین‌المللی است؛ چگونه تعدادی از دولت‌ها به صرف اینکه بخشی از آن‌ها عضو دائم شورای امنیت هستند تعهداتی را از بیرون به یک سازمان بین‌المللی دارای شخصیت تحمیل می‌کنند یا تعهداتی را به‌منظور ایفای وظایف یکی از ارکان بر عهده می‌گیرند. سابقه و پیشینه‌ای در این زمینه وجود ندارد. درواقع این دولت‌ها قبول کرده‌اند که در شورای امنیت قطعنامه‌ای را به تصویب بگذارند. فرضاً اگر چنین قطعنامه‌ای رأی نیاورد، چه آنکه مادهٔ ۲۷ منشور، رأی ۹ عضو شورای امنیت شامل ۵ عضو دائم را برای تصویب قطعنامه‌ها لازم می‌داند، طبیعی است که این سناریو به لحاظ حقوقی قابل تصور بود که چنین قطعنامه‌ای از طرف ۵+۱ در شورا، پیش‌نویس و مطرح و با عدم اقبال اعضای غیردائم روبه‌رو شود. درواقع دولت‌های ۵+۱ از طریق ارائهٔ پیش‌نویس و تصویب این قطعنامه تعهد خود را به

۱. دولت‌های ۵+۱ از طریق ارائه و تصویب قطعنامه تعهد خود را به خاتمه‌بخشیدن به قطعنامه‌های تحریمی سابق عملیاتی کردند، لذا از این منظر، قطعنامه، سازوکاری برای اجرای تعهدات مندرج در برجام که بر دوش دولت‌های ۵+۱ گذاشته شده است، محسوب می‌شود. درواقع در ذیل بند (a) بند ۷، خاتمهٔ قطعنامه‌های سابق اعلام و در بند ۸ به خاتمهٔ مقررات و مواد قطعنامه ۲۲۳۱ اشاره شده است و به شرطی که در این دوره ۱۰ ساله تحریم‌ها بازنگردد، وضعیت ایران و پروندهٔ آن از دستورکار شورای امنیت برای همیشه خارج خواهد شد.

موجب بند هفت آن به خاتمه‌بخشیدن به قطعنامه‌های تحریمی سابق عملیاتی کردند، لذا از این منظر قطعنامه ۲۲۳۱ شورای امنیت سازوکاری برای اجرای تعهدات مندرج در برجام بوده است که بر دوش دولت‌های ۱+۵، گذارده شده است. نکته دیگری که باید به آن توجه شود خروج پرونده ایران از دستورکار شورای امنیت است. بند ۸ قطعنامه ۲۲۳۱ این موضوع را تبیین کرده است. به عبارت دیگر، مقصود این بند خاتمه‌بخشیدن به قطعنامه‌های تحریمی قبلی است. تکنیک جالبی که برای نگارش این امر پیش‌بینی شده است درخور توجه است: در حالی که ذیل بند (الف) بند ۷، خاتمه قطعنامه‌های سابق اعلام شده در بند ۸ به خاتمه مقررات و مواد قطعنامه ۲۲۳۱ اشاره شده است. برای این منظور مدت زمانی ۱۰ ساله پس از روز تصویب برجام یا روز صدور قطعنامه ملاک قرار گرفته است. در این روز به شرطی که در این دوره ۱۰ ساله تحریم‌ها بازنگردد، وضعیت ایران و پرونده آن از دستورکار شورای امنیت برای همیشه خارج خواهد شد.

نکته دیگری که قابل اشاره است نظارت شورا بر برخی از فعالیت‌هایی است که در متن برجام پیش‌بینی شده است. در پاراگراف‌های بالا تلاش شد که تأکید شود این قطعنامه چگونه تعهدات طرف‌ها در برجام را عملیاتی می‌کند؛ یکی از این کارکردها نظارت است. بند ۱۶ قطعنامه وظیفه بررسی توصیه‌های کمیسیون مشترک (مندرج در برجام) را درخصوص طرح‌های دولت‌ها برای مشارکت در برنامه هسته‌ای ایران از جمله راکتور اراک یا برنامه‌های تحقیق و توسعه و برنامه‌هایی که به موجب برجام اجازه داده شده است بر عهده شورای امنیت قرار می‌دهد.

یکی از موارد ورود قطعنامه به ماهیت حقوقی برجام، اعطای اعتبار حقوقی به تصمیمات کمیسیون است. در مواردی که کشورها موظفانند طبق برجام برای مبادلات و مراودات مربوط به فناوری هسته‌ای با ایران از کمیسیون مشترک مجوز اخذ کنند، قطعنامه شورای امنیت توصیه‌های این کمیسیون را ذیل ماده ۴۱ منشور لازم‌الاجرا تلقی کرده است. همچنین، علاوه بر اخذ مجوز از کمیسیون، کشورها می‌بایست این نوع از تبادلات را نیز به اطلاع شورای امنیت برسانند (نصری، ۱۳۹۴: ۲۸۳).

در پایان باید بر این نکته کلیدی تأکید کرد که پرونده هسته‌ای یکی از نمونه‌های بارز تعارض تعهدات بین‌المللی ناشی از منابع مختلف حقوق بین‌الملل است که طرف‌های درگیر، هر کدام بر حقوق و تکالیف ناشی از یک منبع استناد می‌کنند. این در حالی است که ایران به استناد معاهده منع اشاعه، غنی‌سازی، دستیابی و استفاده از انرژی هسته‌ای را از حقوق ذاتی خود می‌داند. البته براساس رویه بین‌المللی در حال شکل‌گیری، با توجه به تجویز ماده ۱۰۳ منشور ملل متحد در صورت وجود تعارض تعهدات بین موافقت‌نامه‌های بین‌المللی و تعهدات ناشی از منشور از جمله تعهدات ناشی از قطعنامه‌های شورای امنیت، تعهدات دسته دوم برتری

دارند (سادات میدانی، ۱۳۹۵: ۲۵۱) و نتیجه این بحث آن است که در صورت تعارض موافقت‌نامه برجام با قطعنامه ۲۲۳۱ شورای امنیت، این قطعنامه دارای اولویت است.

نتیجه‌گیری

با نگاهی به مقدمات قطعنامه ۲۲۳۱ درمی‌یابیم که بحث‌های اقتصادی، حفاظت اطلاعات، همکاری، روابط جدید و مسائلی از این قبیل، بسیار مهم است. همان میراثی که بازگشت‌پذیری آن‌ها بسیار دشوار است. ظرف و مظلوفی که با آن مواجهیم، فضایی است که در حال حاضر جامعه بین‌الملل در خصوص برنامه هسته‌ای دارد و این تغییر فضا دستاورد بسیار بزرگی است که در قطعنامه ۲۲۳۱ آورده شده است. در قطعنامه ۲۲۳۱ شورای امنیت، ۱۰ مرتبه به ماده ۴۱ منشور ملل متحد اشاره شده است که صرفاً یک مرتبه، مخاطب آن جمهوری اسلامی ایران و ۹ مرتبه دیگر مخاطب شورای امنیت سازمان ملل متحد است. از این منظر ماده ۴۱ منشور دچار تحول مفهومی شده است. با نگاهی به رویه موجود، این ماده هیچ‌گاه برای شورای امنیت تعهد ایجاد نمی‌کرد. در واقع شورای امنیت هیچ‌گاه آینده خود را از نظر قانونی محدود نمی‌کرد. ترسیم ارتباط حقوقی متن برجام و قطعنامه ۲۲۳۱ شورای امنیت با توجه به اشتراکات و افتراق‌های حقوقی، موارد دارای قابلیت تفسیر در اجرا، موارد توصیه‌ای و اجبار با دشواری نسبی مواجه است. شورای امنیت با تصویب قطعنامه ۲۲۳۱ اشعار می‌دارد: برنامه جامع اقدام مشترک بخشی از قطعنامه شورای امنیت است، پس بخشی از اعتبار خود را از قطعنامه شورای امنیت می‌گیرد، لذا عده‌ای بر این باورند که لازم نیست آن را معاهده تلقی کنیم، زیرا ماده ۲۵ منشور ملل متحد اشعار داشته است که قطعنامه شورای امنیت برای همه کشورهای الزام‌آور است. در این نوشتار این‌گونه مفروض پنداشته شده است که قطعنامه ۲۲۳۱ شورای امنیت و برجام با یکدیگر به لحاظ حقوقی وابستگی دارند و تأثیر و تأثر این دو سند انکارناپذیر است. درنهایت اینکه در خصوص ارتباط بین قطعنامه ۲۲۳۱ شورای امنیت سازمان ملل متحد و برجام نیز بایستی اشعار داشت: برجام و قطعنامه ۲۲۳۱ شورای امنیت به واسطه ارتباطی که بین آن‌ها در نظر گرفته شده است در یکدیگر تأثیرگذار خواهند بود، اما هریک استقلال وجودی و ماهیتی متفاوت دارند. در واقع، نقض قطعنامه موصوف به مثابه نقض برنامه جامع اقدام مشترک نیست، اما نقض مندرجات برجام ممکن است نقض قطعنامه باشد، زیرا برجام مبنا و اساس صدور قطعنامه است.

منابع

الف) فارسی

- کتاب‌ها

۱. افراز کنجین، مهدی و زمانیان دهکردی، محمدجواد (۱۳۹۴). *هلی بَرِن از پشت میز (اهداف راهبردی ایالات متحده از پیگیری مذاکرات دوجانبه با ایران در موضوع هسته‌ای)*، چاپ اول، قم: نشر مجد اسلام (مؤسسه شهید کاظمی).
۲. ایزدی، حسین و شریفی، منصور (۱۳۹۵). *سراب برجام: جامع‌ترین اثر در نقد و بررسی برجام و پیامدهای آن از منظر نخبگان کشور*، چاپ اول، قم: نشر شهید کاظمی.
۳. بعیدی‌نژاد، حمید (۱۳۹۴). *گام به گام با برجام از آغاز تا فرجام*، چاپ اول، تهران: نشر مخاطب.
۴. پژوهشکده حقوقی شهر دانش (۱۳۹۵). *برنامه جامع اقدام مشترک (برجام) و قطعنامه ۲۲۳۱ شورای امنیت*، تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش.
۵. پژوهشکده مطالعات راهبردی مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری (۱۳۹۵). *برجام؛ سیاست‌ها و دستاوردها و الزامات*، چاپ اول، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.
۶. خلف‌رضایی، حسین (۱۳۹۴). *موافقت‌نامه‌های بین‌المللی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران با بررسی تحلیلی نظرات شورای نگهبان*، چاپ اول، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.
۷. خلیلی‌نژاد، روح‌الله (۱۳۹۴). *تحلیل و بررسی حقوقی برنامه هسته‌ای ایران با گروه ۵+۱*، چاپ اول، تهران: مجمع علمی و فرهنگی مجد.
۸. دپلانو، روسانا (۱۳۹۵). *شورای امنیت و بهره‌برداری استراتژیک از حقوق بین‌الملل*، ترجمه پوریا عسکری، چاپ اول، تهران: انتشارات خرسندی.
۹. دریایی، محمدحسن (۱۳۹۲). *مذاکرات هسته‌ای ۵+۱ توافق ژنو*، تهران: انتشارات اطلاعات.
۱۰. روحانی، حسن (۱۳۹۲). *امنیت ملی و دیپلماسی هسته‌ای*، چاپ هفتم، تهران: مرکز تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام.
۱۱. ریخته‌گر، ریحانه (۱۳۹۴). *گزارش راهبردی: پیوست B در قطعنامه ۲۲۳۱ شورای امنیت سازمان ملل متحد*، چاپ اول، تهران: مرکز مطالعات راهبردی تربیت اسلامی.
۱۲. زیما، برونو و همکاران (۱۳۹۴). *شرح منشور سازمان ملل متحد*، ترجمه هیبت‌الله نژندی‌منش و دیگران، چاپ اول، تهران: انتشارات خرسندی.
۱۳. صبوری، ضیاء‌الدین و همکاران (۱۳۹۵). *چکیده مقالات کنفرانس ملی اقتصاد مقاومتی و برجام*، چاپ اول، تهران: انجمن ایرانی روابط بین‌الملل.
۱۴. غضنفری، کامران (۱۳۹۴). *پرونده هسته‌ای و ابعاد پیدا و پنهان آن*، چاپ اول، تهران:

- مؤسسه فرهنگی و انتشاراتی مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
۱۵. فتاحی زفرقندی، علی (۱۳۹۴). بررسی ابعاد حقوقی برجام در نظام جمهوری اسلامی ایران، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.
۱۶. ماروسی، علی و باست، ماریسا (۱۳۹۵). تحریم‌های اقتصادی بر مبنای حقوق بین‌الملل؛ یک جنبه‌گرایی، چندجنبه‌گرایی، مشروعیت و پیامدها، ترجمه سیدمصطفی کازرونی و محمد قربان‌زاده، تهران، انتشارات خرسندی.
۱۷. موسوی بجنوردی، کاظم (۱۳۹۵). ایران پس از برجام (برنامه جامع اقدام مشترک)، تهران: نگاه معاصر.
۱۸. موسویان، سیدحسین (۱۳۹۴). روایت بحران هسته‌ای ایران؛ ناگفته‌های یک دیپلمات، تهران: انتشارات تیسرا.
۱۹. موسی‌زاده، رضا و کوهی، ابراهیم (۱۳۸۹). حقوق سازمان‌های بین‌المللی: حقوق شورای امنیت، تهران: نشر میزان.
۲۰. نصری، محسن (۱۳۹۴). شکوه ملی در فناوری هسته‌ای، چاپ سوم، اصفهان: حدیث راه عشق.

- کتاب‌ها

۲۱. ابوالحسن شیرازی، حبیب‌الله (۱۳۹۴). «کالبدشناسی مذاکره هسته‌ای ایران و امریکا تا حصول برجام و تصویب قطعنامه ۲۲۳۱»، فصل‌نامه مطالعات روابط بین‌الملل، سال هشتم، شماره ۳۰، ۹-۵۶.
۲۲. حدادی، مهدی (۱۳۹۲). «موافقت‌نامه‌های نزاکتی از منظر حقوق بین‌الملل»، مجله حقوقی بین‌المللی، سال سی‌ام، شماره ۴۸، ۱۲۹-۱۵۰.
۲۳. دلخوش، علیرضا (۱۳۹۶). «برجام و پسابرجام از دیدگاه حقوق بین‌الملل»، فصل‌نامه سیاست خارجی، سال سی و یکم، شماره یک، ۵۱-۷۳.
۲۴. رضایی پیش‌رباط، صالح (۱۳۹۵). «تأملی بر دستاوردهای حقوقی برجام»، فصل‌نامه مطالعات راهبردی، سال نوزدهم، شماره ۲، ۸۳-۱۰۶.
۲۵. سادات‌میدانی، سیدحسین (۱۳۹۵). «اختلافات آژانس بین‌المللی انرژی اتمی با ایران در پرونده هسته‌ای از دیدگاه حقوق بین‌الملل»، مجله حقوقی بین‌المللی، سال سی و سوم، شماره ۵۴، ۲۱۹-۲۵۶.
۲۶. شاپوری، مهدی (۱۳۹۵). «توافق هسته‌ای؛ برآوردی متن‌محور»، فصل‌نامه مطالعات راهبردی، سال نوزدهم، شماره ۲، ۷-۳۰.
۲۷. عابدینی، عبدالله (۱۳۹۵). «مقایسه تحریم تسلیحاتی علیه ایران در قطعنامه ۲۲۳۱ و

قطعه‌نامه‌های پیش از آن»، فصل‌نامه مطالعات راهبردی، سال نوزدهم، شماره دوم، ۱۰۷-۱۲۸.

ب) انگلیسی

- Books

28. Albright, A. Stricker, A. & Kelleher-Vergantini, S. (2015). *Analysis of the IAEA's Report on the Possible Military Dimensions of Iran's Nuclear Program ISIS Report*.
29. Bjorge, Eirik (2014). *the Evolutionary Interpretation of Treaties*, Oxford, England, Oxford University Press.
30. Brownlie, Ian, (1998). *The rule of law in international affairs: international law at fiftieth anniversary of the United Nations*, Leiden, Boston, Martinus Nijhoff Publishers and The Hague Academy of International Law.
31. Haidar, Jamal Ibrahim (2016). *Sanctions and Exports Deflection: Evidence from Iran*, Munich, Economic Policy.
32. Joyner, Daniel H. (2016). *Iran's Nuclear Program and International Law*, Oxford, England, Oxford University Press, 1st Edition.
33. *Millennium Declaration* (2000). United Nations, A/Res/55/2.
34. Nuclear Tests Cases (Australia v. France New Zealand v. France), ICJ Reports, 1974, 267-268.
35. Resolution 1696 (2006). Adopted by the Security Council at its 5500th meeting, on 31 July 2006.
36. Resolution 1737 (2006). Adopted by the Security Council at its 5612th meeting, on 23.
37. Resolution 1747 (2007). Adopted by the Security Council at its 5647th meeting on 24 March 2007.
38. Resolution 1929 (2010). Adopted by the Security Council at its 6335th meeting, on 9 June 2010.
39. Resolution 2231 (2015). Adopted by the Security Council at its 7488th meeting, on 20 July 2015.
40. Resolution 687 (1991). Adopted by the Security Council at its 2981th meeting, on 3 April 1991.
41. Statement by the President of the Security Council, (2006). on: *Strengthening international law: rule of law and maintenance of international peace and security*, S/PRST/2006/28.

- Articles

42. Boyle A. E. (1979). "Some Reflections on the Relationship of Treaties and Soft Law", ICLQ, vol. 48, No. 4, 901-913.
43. Chalk, Jimmy. "Can President-Elect Trump Dismantle the JCPOA? It's Complicated", Available from: <https://lawfareblog.com/can-president-elect-trump-dismantle-jcpoa> [Accessed 17 November 2016].
44. Conference On "International Rule Of Law And The Mandate Of The United Nations", (Moscow, 2 Nov. 2000). Represented In "Entering The 21st Century: Toward The Rule Of Law In International Relation".

45. Fiedler K. (1981). "Gentlemen's Agreement", *Encyclopedia of Public International Law*, vol. 7, 106.
46. Hollis, Duncan & Newcomer, Joshua (2009). "Political Commitments and the Constitution", *Virginia Journal of International Law*, Vol. 49, No. 3, 508-581.
47. Joyner, Daniel H. (2016). "The Joint Comprehensive Plan of Action Regarding Iran's Nuclear Program", Available from: <http://opiniojuris.org/2015/07/15/guest-post-the-joint-comprehensive-plan-of-action-regarding-irans-nuclear-program/> [Accessed 16 October 2016].
48. Klabbers, Jan (1998). "The Concept of Treaty in International Law", *Kluwer Law International*, Vol. 91, No. 4, 748-750.
49. Koskenniemi, Martti (2008). "The Function of Law in The International Community: 75 Years After", *British Year Book of International Law*, 353-366.
50. Ku, Julian. "President-elect Trump has the clear constitutional authority to withdraw from the Iran Nuclear Deal and the Paris Climate Change Agreement without seeking the approval of Congress", Available from: opiniojuris.org/.../why-president-obama-gave-president-elect-trump [Accessed 13 September 2016].
51. Mardani, Nader, Hooshmand, Mohammad Mehdi (2016) "JCPOA; A Dialectical Paradigm of Treaty and Other International Instruments", *Journal of Politics and Law*, Vol. 9, No. 3.
52. Murphy, John F. (2007). "Is U.S. Adherence to the Rule of Law in International Affairs Feasible?", *International Humanitarian Law Series*, Vol. 15, 197-227.
53. Schachter O. (1981). "The Twilight Existence of Nonbinding International Agreements", vol. 7, 106.
54. Waldock, Humphrey, (1964). "Third Report on the law of Treaties", *YILC*, vol. 2.
55. Weil, Prosper (1983). "Toward Relative Normativity in International Law", *EJIL*, vol. 77, No. 3. 413-433.
56. Weybrecht, Matthew (2015). "State Department Affirms That Iran Deal Is Only a Political Commitment", Available from: <https://www.lawfareblog.com/state-department-affirms-iran-deal-only-political-commitment> [Accessed 14 October 2016].
57. Widdows K. (1979). "What Is an Agreement in International Law?", *The British Yearbook of International Law*, vol. 50 (1), 144-149.