

آنچه در این ستون می‌خوانید، دیدگاه‌های رسانه‌های خارجی است که صرفاً جهت اطلاع‌رسانی منتشر می‌شود و این دیدگاه‌ها موضع روزنامه «هم‌میهن» نیست.

THE SPECTATOR

آیا ترامپ واقعاً می‌خواهد به ایران حمله کند؟

تصویری ماهواره‌ای نشان می‌داد که ۶ بمب‌افکن پنهان کار آمریکایی در یک پایگاه هوایی در جزیره دیه‌گو گارسیا مستقر شده‌اند. این هواپیماها به دلیل شکل ویژه بال‌های‌شان به سادگی قابل تشخیص هستند. دونالد ترامپ تهدید کرده‌بود که اگر ایران برنامه هسته‌ای‌اش را محدود نکند، جوری این کشور را بمباران می‌کند که به خواب هم ندیده‌اند. ترامپ یک ناو هواپیمابر دیگر هم به خاورمیانه فرستاده‌است و قرار است تعداد بیشتری سامانه ضد موشک در اسرائیل مستقر کند. این روش «دیپلماسی قهری» ترامپ است. ایرانی‌ها تاکید دارند که برنامه هسته‌ای‌شان غیرنظامی است و قصدی برای ساخت سلاح هسته‌ای ندارند. سیدعباس عراقچی، وزیر امور خارجه ایران گفته‌است که نمی‌خواهد مذاکرات را تا ابد ادامه بدهد، اما این به نفع ایران است که آمریکایی‌ها در فرآیند مذاکرات گرفتار نشوند. مذاکرات توافق هسته‌ای با دولت باراک اوباما دو سال طول کشید. خبرگزاری‌ها نوشته‌اند که دونالد ترامپ در نامه‌اش به رهبر ایران ضرب‌الاجلی دوماهه تعیین کرده‌است. اما آیا ترامپ واقعاً می‌خواهد ایران را بمباران کند؟ بلین هولت، ژنرال بازنشسته نیروی هوایی آمریکا به نیوزمکس می‌گوید: «معنای اعزام بمب‌افکن‌ها به دیه‌گو گارسیا این است که آمریکا چنگ و دندان نشان دهد. هر یک از این بمب‌افکن‌ها توانایی حمل ۲۰ تن بمب دارند و سامانه‌های دفاع هوایی ایران کار زیادی در مقابل آنها نمی‌توانند انجام دهند. اما هم‌زمان بمباران ایران از آسمان، جلوی ساخت بمب هسته‌ای را نمی‌گیرد.» به نظر می‌رسد که بمب‌افکن‌ها فعلاً فقط اهرم مذاکراتی هستند. ترامپ از ابتدای ورودش به بازار خرید و فروش املاک، همواره از اهرم فشار مذاکراتی برای معامله استفاده می‌کرد. او به همین ترتیب عمارت مارالاکو را خریداری کرد. وقتی فروشنده حاضر به پذیرش پیشنهاد او نشد، او هم به ساحل مقابل عمارت اشاره کرد و گفت در این زمین شروع به ساخت و ساز خواهد کرد و با از بین بردن چشم‌انداز عمارت به دریا، باعث از بین رفتن ارزش آن خواهد شد. او به زندگی نامنویسش توضیح می‌دهد: «این موضوع دیوانه‌شان کرد، نمی‌توانستند خانه را به هیچ‌کس دیگر بفروشند، چون من مالک زمین‌های ساحلی بودم، به این ترتیب قیمت کم و کمتر شد.» البته یک جنگ منطقه‌ای که خاورمیانه را به آتش بکشد، تا حدودی با خرید ملک در سواحل فلوریدا متفاوت است.

ترامپ به‌رغم همه تهدیدهای تند و تیزش، یک جنگ‌طلب نیست. او در دور نخست ریاست جمهوری‌اش بارها در مقابل جنگ‌طلبان تندرو، مانند جان بولتون، برای جنگ با ایران مقاومت کرد. امروز افراد محتاط‌تری هم در اطراف ترامپ قرار گرفته‌اند. برای مثال جی‌دی وونس، معتقد است که جنگ با ایران منافع آمریکا را تأمین نمی‌کند. به نظر می‌رسد که دونالد ترامپ در راستای عمل کردن به نظریه حکمرانی «مرد دیوانه» همینطور که پیش می‌رود، تصمیم‌های خلق الساعه می‌گیرد. زمانی که ترامپ مذاکرت قریب‌القووق با ایران را اعلام کرد، بنیامین نتانیاهو بی‌خبر در کنار او در دفتر ریاست‌جمهوری آمریکا نشسته‌بود. او که قبلاً گفته‌بود اسرائیل رهبری اقدام نظامی علیه ایران را بر عهده خواهد داشت، همان‌جا گفت: «هیچ‌کس ما را رهبری نمی‌کند. ما کاری می‌کنیم که خودمان می‌خواهیم.» سوال اینجاست که اگر واقعاً هیچ راهبردی وجود نداشته‌باشد، چه خواهد شد؟ آیا واقعاً ترامپ و مشاورانش می‌دانند که چه می‌کنند؟ بازی رفتن تا مرز اجرای تهدید به عنوان اهرم فشار، حتی توسط حرفه‌ای‌ترین سیاستمداران هم در مقابل ایران بسیار پرخطر است. مسئله این است که ما اینجا با دار و دسته‌ای طرف هستیم که یک خبرنگار را به گروه چت‌شان که در آن برنامه‌های مجرمانه جنگی را به اشتراک می‌گذاشتند، اضافه کردند.

دیپلماسی

DIPLOMACY



نگاه

حقوقدان



ضمانت کنگره

واکاوی حقوقی امکان‌ها و چالش‌های تصویب توافق بالقوه هسته‌ای میان ایران و آمریکا در کنگره آمریکا



احمد ترابی

حقوقدان بین‌الملل

یکی از مشکلات و چالش‌های اصلی در توافق بالقوه هسته‌ای جمهوری اسلامی ایران و آمریکا(در صورت رسیدن به توافق)موضوع نقش کنگره آمریکا(مجلس سناومجلس نمایندگان)در تصویب‌یارد آن است. این موضوع حتی در سال‌های گذشته‌بارهاباعث تنش‌های سیاسی در هیئت حاکمه داخلی آمریکا نیز شده‌است. توافق پیشین هسته‌ای ایران موسوم به برجام بین ایران و ۶ قدرت جهانی که آمریکا هم در میان آنها بود سال ۲۰۱۵ منعقد شد. به دلیل چالش‌هایی که برای تصویب برجام در کنگره آمریکا وجود داشت این توافق در قالب یک توافق‌نامه اجرایی (Executive agreement) و نه معاهده رسمی (Official Treaty) در نظر گرفته‌شد و بنابراین دولت اوباما برجام را بدون تأیید مجلس نمایندگان و سنای آمریکا امضاء و اجرا کرد. در آن دوران حتی در مجلس سنا دموکرات‌ها با انجام تکنیک حقوقی فیلیباستر (Filibuster) از رای‌گیری برای این توافق‌نامه در کنگره و رای منفی جمهوری خواهان جلوگیری کردند. البته این اقدام باعث مخالفت گستره جمهوری خواهان در کنگره شد. جمهوری خواهان معتقد بودند که چنین توافقی مهمی باید برای تصویب به مجلس نمایندگان و مجلس سنا ارائه می‌شد. اما برای رد توافق، لازم بود هر دو مجلس با اکثریت به مخالفت رای دهند و رئیس جمهور هم نتواند این رای را ووت کند. در مورد برجام، کنگره نتوانست رای لازم را برای رد توافق کسب کند، بنابراین توافق اجرایی با عدم رای منفی کنگره به قوت خود باقی ماند.

اکنون اگر آمریکا بخواهد دوباره به برجام بازگردد یا توافق جدیدی با ایران امضا کند (که اکنون دولت به دنبال توافق جدید است) باز هم ممکن است دولت ترامپ آن را به‌صورت توافق‌نامه اجرایی (Executive agreement) دنبال کند که نیاز به تصویب در کنگره ندارد اما کنگره می‌تواند با تصویب قوانین یا استفاده از INARA (قانون بازبینی توافقی هسته‌ای ایران مصوب ماه مه ۲۰۱۵) دوباره در این روند دخالت کند، رای منفی به آن بدهد، از اجرای آن جلوگیری کند و به این ترتیب لغو تحریم‌ها، حتی در صورت انعقاد توافق میان تهران و واشنگتن، امکان‌پذیر نشود.

در این مقاله ابعاد و چالش‌ها و احتمال‌های مختلف تصویب توافق هسته‌ای بالقوه در نظام و ساختار حاکمیتی آمریکا تشریح می‌شود.

الف- انواع توافق‌نامه‌ها از نظر تصویب در مجالس آمریکا

به‌طور کلی در نظام حقوقی آمریکا دو دسته اصلی توافق‌نامه وجود دارند که شامل معاهدات رسمی و توافق‌نامه‌های اجرایی است و توافق‌نامه‌های اجرایی هم به‌دو دسته ساده و توافق‌نامه‌های اجرایی با تصویب کنگره تقسیم می‌شوند.

۱- معاهده (Official Treaty)

معاهده تنها شکل توافق بین‌المللی است که صراحتاً در ماده دوم قانون اساسی آمریکا به آن اشاره شده و پس از تصویب در مجلس سنا معاهده به‌صورت قانون برتر فدرال تلقی می‌شود. از نظر ماهیتی معاهده در حقوق آمریکا در موضوعات «بنیادین و دائمی و برای مسائل مهم مثل امنیت، صلح، جنگ، ائتلاف‌های نظامی، یا مرزها» به کار گرفته می‌شود و معمولاً نشان‌دهنده تعهد رسمی و بلندمدت بین دو یا چند دولت است. بنابراین فقط برخی توافقی‌ها به صورت معاهده به مجلس ارائه می‌شوند. چنین توافقی‌نامه‌هایی

اهمیت زیادی دارند و نیازمند تعهد پایدار هستند و به همین دلیل به مشروعیت حقوقی قوی و تأیید عمومی نیاز دارند. اجرای چنین معاهده‌هایی حتی ممکن است نیاز به تغییر قوانین داخلی آمریکا داشته باشد و در عین حال دولت هم می‌خواهد مانع از لغو آسان آن در آینده بشود. در مورد نحوه تصویب معاهده طبق بخش دوم از ماده دوم قانون اساسی آمریکا، رئیس جمهور می‌تواند با مشورت و رضایت مجلس سنا، معاهداتی را امضا کند؛ به‌شرطی که دو سوم سناتورهای حاضر رای موافق دهند. فرایند حقوقی تصویب این معاهده‌ها شامل سه ویژگی زیر است:

- مجلس نمایندگان آمریکا هیچ نقشی رسمی در تصویب معاهدات ندارد
- مجلس سنای آمریکا تنها مرجعی است که برای تصویب معاهده رسمی باید رأی بدهد
- حد نصاب تصویب عبارت است از دو سوم سناتورهای حاضر در یک جلسه (نه دو سوم از کل اعضای سنا) است. بنابر این اگر مثلاً ۹۰ نفر سناتور حاضر باشند باید حداقل ۶۰ نفر آن‌ها رای موافق بدهند تا معاهده تصویب بشود.

مثال‌های معاهداتی که به تصویب مجلس سنا رسیده‌اند مانند پیمان منع گسترش تسلیحات هسته‌ای NPT سال ۱۹۶۹، معاهده کانال پاناما Panama Canal Treaty سال ۱۹۷۸ که بر اساس آن کانال پاناما تا سال ۱۹۹۹ به پاناما واگذار شد، و پیمان ناتو که توسط مجلس سنا در سال ۱۹۴۹ به تصویب رسید.

معاهداتی هم بوده‌اند که مجلس سنا آن را رد کرده است؛ از جمله پیمان ورسای و عضویت در جامعه ملل که توسط رئیس‌جمهور ویلسون در سال ۱۹۱۹ به مجلس سنا پیشنهاد شد اما سنا آن را رد کرد.

۲- توافق‌نامه‌های اجرایی (Executive Agreement)

توافق‌نامه‌های اجرایی فقط با امضای رئیس جمهوری رسمیت پیدا می‌کنند و معمولاً در موضوع‌های فنی، دیپلماتیک یا امنیتی به کار می‌روند. اینگونه توافق‌نامه‌ها نیازی به تصویب در کنگره ندارند. مبنای قانونی اختیار رئیس‌جمهور آمریکایرای امضای توافق‌نامه‌های اجرایی بر خلاف معاهدات رسمی که در قانون اساسی به صراحت ذکر شده‌اند، به‌طور مستقیم در قانون اساسی نیامده است، اما بر مبنای تفسیر متعددی که از ماده دوم قانون اساسی به عمل آمده و همچنین بر مبنای آراء قضایی متعددی که از سوی دیوان عالی آمریکا صادر شده است، قدرت ریاست‌جمهوری در صدور توافق‌نامه‌های اجرایی مورد تأیید دیوان عالی قرار گرفته است. دو نمونه مهم این آراء عبارتند از:

- United States v. Belmont (۱۹۳۷): در این پرونده دیوان عالی حکم داد که رئیس‌جمهور می‌تواند توافق‌نامه‌هایی با دیگر کشورها را حتی بدون تصویب مجلس سنا امضا کند که الزام‌آور باشند.
- United States v. Pink (۱۹۴۲): در این پرونده دیوان عالی قدرت رئیس‌جمهور در اجرای توافقات اجرایی را به‌ویژه در حوزه سیاست خارجی تأیید کرده است.

توافق‌نامه‌های اجرایی خودشان یا صرف و ساده (Sole Executive Agreement) هستند و یا به اصطلاح کنگره‌ای (Congressional-Executive Agreement) هستند. دسته اول فقط با امضای رئیس‌جمهوری قابل اجرا است و نیازی به تأیید هیچ‌کدام از مجالس سنا و یا نمایندگان ندارد و دسته دوم نیاز به رای اکثریت ساده در هر دو مجلس دارد. بنابر این توافق‌نامه‌های کنگره‌ای دارای مشروعیت بالاتر و ثبات بیشتر هستند.

به این ترتیب معاهده در نظام حقوقی آمریکا فقط توسط مجلس سنا تصویب می‌شود در حالی که توافق‌نامه کنگره‌ای باید در هر دو مجلس سنا و نمایندگان تصویب بشود. همچنین حد نصاب

رای‌گیری برای تصویب یک معاهده دو سوم حاضرین مجلس سنا در روز رای‌گیری است در حالی که توافق‌نامه کنگره‌ای فقط با اکثریت ساده (نصف به اضافه یک حاضران) در هر دو مجلس قابل تصویب است. بر خلاف معاهدات که در نظام حقوقی آمریکا به سختی قابل لغو هستند، توافق‌نامه مصوب کنگره می‌تواند با قانون بعدی لغو بشود. مثال‌های مهم توافقی‌های مصوب کنگره توافق‌نامه‌های تجاری مثل NAFTA و USMCA با کانادا و مکزیک هستند. نفتا NAFTA در سال ۱۹۹۲ منعقد شد و در سال ۲۰۲۰ توافق‌نامه تجاری USMCA جایگزین آن شد.

ب- قالب حقوقی توافق هسته‌ای ایران و آمریکا

اگر مقرر می‌شد که توافق‌نامه برجام (برنامه جامع اقدام مشترک ۲۰۱۵) در دوره باراک اوباما، رئیس‌جمهور پیشین آمریکا، به تصویب کنگره آمریکا برسد، از نظر حقوقی و ساختاری باید مانند سایر توافق‌نامه‌های دیگر بین‌المللی در قالب توافق‌نامه اجرایی کنگره‌ای (Congressional Executive Agreement) به تصویب دو مجلس نمایندگان و سنا می‌رسید و امکان تصویب آن قطعاً به صورت معاهده (Treaty) وجود نداشت؛ زیرا اولاً تصویب در سنا با دو سوم رأی عملاً ناممکن بود، ثانیاً مخالفان سیاسی (جمهوری خواهان) اکثریت سنا را در اختیار داشتند و ثالثاً برجام در نظام حقوقی آمریکا فاقد مؤلفه‌های کلاسیک «معاهده دائم و الزام‌آور بلندمدت» مانند پیمان ناتو بود و محتوای آن مربوط به سیاست اجرایی و تحریم‌ها بود؛ بنابراین دولت اوباما آن را به‌عنوان توافق اجرایی تلقی کرد. البته برجام در دوران اوباما گرفتار یک قانون مهم موسوم به اینارا (قانون بازبینی توافق هسته‌ای ایران) مصوب ۲۰۱۵ بود که قانون نظارتی (Supervisional) است. بر اساس این قانون دولت موظف است هر گونه توافق با جمهوری اسلامی را برای بررسی و نه برای تصویب به مجلس ارائه کند. کنگره در این قانون فقط اختیار مخالفت دارد و نه تأیید. دولت اوباما هم به همین نحو عمل کرد و توافق‌نامه را برای بررسی به کنگره ارائه کرد. جمهوری خواهان در هر دو مجلس تلاش کردند قطعنامه‌ای برای رد برجام ارائه دهند. در مجلس نمایندگان، اکثریت جمهوری‌خواه بودند، رای‌گیری نمایین صورت گرفت که ۲۶۹ نماینده به رد توافق رای دادند، ۱۶۲ نماینده با رد توافق مخالفت کردند و یک نماینده هم رای نداد. اما این رای‌گیری نمادین رد برجام از نظر حقوقی الزام‌آور نشد، چون در سنا رأی نیاورد. در مجلس سنا باز هم اکثریت با جمهوری خواهان بود ولی دموکرات‌ها از تکنیک حقوقی فیلیباستر استفاده کردند و در واقع با ۴۲ رای موافق فیلیباستر مانع‌ای رای‌گیری شدند. تکنیک فیلیباستر یک ابزار و تکنیک پارلمانی در مجلس سنای آمریکا است که به اعضا اجازه می‌دهد با طولانی کردن بحث و جلوگیری از رأی‌گیری، تصویب یک طرح یا لایحه را به تعویق بیندازند یا اساساً مسدود کنند حتی اگر اکثریت سنا از آن طرح حمایت کنند. در واقع در سنای آمریکا برای شروع رأی‌گیری نهایی در باره هر لایحه، باید ابتدا بحث پیرامون آن رسماً پایان یابد که به این فرآیند Cloture (کفایت مذاکرات) گفته می‌شود. برای تصویب Cloture، حداقل ۶۰ سناتور از ۱۰۰ سناتور باید موافق باشند. بنابراین، حتی اگر یک لایحه ۱۵۰ رأی موافق داشته باشد، ولی ۶۰ رأی برای پایان بحث مربوط به آن و شروع رای‌گیری نداشته‌باشد، عملاً در سنا متوقف می‌شود. بنابراین نکته قابل توجه این است که در آن زمان بر خلاف برخی اظهارنظر‌ها توافق هسته‌ای به مجلسین آمریکا ارائه شد. دموکرات‌ها در آن زمان تلاش حقوقی خودشان را علی‌رغم نداشتن اکثریت در کنگره برای تصویب برجام به کار گرفتند و به‌هر صورت مانع از رای مخالف کنگره شدند؛ اما در عین حال موفق به اخذ رای موافق کنگره هم نشدند. همین موضوع هم باعث شد که بعداً ترامپ نتواند از برجام خارج بشود.

بنابراین در دوره حاضر اگر توافق جدیدی هم بین جمهوری اسلامی و دولت ایالات متحده صورت بگیرد باز هم قالب حقوقی آن به‌عنوان معاهده در نظام حقوقی آمریکا نخواهد بود زیرا توافق حاضر شرایط ماهیتی یک معاهده را ندارد و در حالت طبیعی و استانداردهای نظام حقوقی آمریکا فقط می‌تواند به‌عنوان توافق‌نامه بین‌المللی در نظر گرفته شود که اگر قرار باشد یک مرحله حقوقی قوی‌تر و دارای ضمانت اجرایی برای آن در نظر گرفته شود، می‌تواند به عنوان توافق‌نامه اجرایی کنگره‌ای Congressional Executive Agreement برای تصویب به مجلس نمایندگان و سنا تقدیم بشود.

پ- فرضیات مختلف تصویب یا عدم تصویب توافق‌نامه جدید در نظام حقوقی آمریکا

اکنون با فرض اینکه توافقی بین دولت جمهوری اسلامی و ایالات متحده آمریکا به امضا برسد، آیا می‌توانیم انتظار داشته باشیم که چنین توافقی در کنگره آمریکا (یعنی مجالس نمایندگان و سنا) به تصویب برسد. در این خصوص نکاتی قابل توجه هستند:

- وجود قوانین تحریمی مغایر توافق‌نامه در صورت ارائه توافق‌نامه بین جمهوری اسلامی و آمریکا به مجلس‌های نمایندگان و سنای آمریکا قوانین تحریمی وجود دارند که مغایر تصویب توافق‌نامه جدید به حساب می‌آیند و می‌توانند مانع تصویب توافق‌نامه در مجلسین بشود. این قوانین الزام‌وند و رئیس‌جمهور با دولت نمی‌تواند بدون موافقت صریح کنگره آن‌ها را لغو کند یا نادیده بگیرد. مهمترین این قوانین به شرح زیر هستند:
- قانون ایسا (Iran Sanctions Act) مصوب ۱۹۹۶: این قانون با هدف ممنوعیت سرمایه‌گذاری شرکت‌های خارجی در انرژی ایران تصویب شده‌است. تعلیق اجرای قانون توسط رئیس‌جمهور به صورت موقت امکان‌پذیر است ولی لغو رسمی آن فقط با تصویب کنگره امکان‌پذیر است.
- قانون سیسادا (قانون تحریم‌های جامع ایران Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act) مصوب ۲۰۱۰: این قانون تحریم‌های گسترده‌ای علیه