

تفکیک قوا و سیاست گذاری خارجی

ابراهیم ایوبی
وکیل دادگستری

بعد از تصویب طرح «الزام دولت به تعلیق همکاری با سازمان (آژانس) انرژی هسته‌ای (اتمی)» در ۴ تیرماه امسال در مجلس شورای اسلامی، در یادداشتی با نام «ابعاد تعلیق همکاری ایران با آژانس» به پیامدهای مشروط کردن همکاری دولت ایران با آژانس بین‌المللی انرژی اتمی و دخالت قوه مقننه در جزئیات سیاست گذاری خارجی که در حوزه عمل دولت قرار دارد اشاره و نسبت به امکان فعال شدن مکانیسم ماشه و بازگشت تحریم‌های بین‌المللی هشدار داده شده بود. روز پنجشنبه سه کشور بریتانیا، فرانسه و آلمان با ارسال نامه‌ای به شورای امنیت سازمان ملل متحد، فعال‌سازی مکانیسم ماشه را آغاز کردند. بلافاصله حسنعلی حاجی‌دلیگانی، نماینده مجلس شورای اسلامی خبر از ارائه طرحی فوری برای خروج کامل ایران از آژانس بین‌المللی انرژی اتمی داد که قرار است در جلسه علنی بعدی مجلس در دستور کار قرار گیرد. این اقدام می‌تواند تبعات نگران‌کننده‌تری برای سیاست خارجی داشته‌باشد.

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران اصل تفکیک قوا را میان سه قوه مقننه، مجریه و قضائیه پذیرفته است. اصل ۷۱ قانون اساسی بیان می‌دارد: «مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند.» برای تفسیر این اصل و آگاهی از حدود و ثغور دیدگاه قانون‌گذار، به صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی مراجعه و مشاهده گردید این اصل مهم بدون هیچ گفت‌وگویی میان موافقین و مخالفین و پس از دستور کار قرار گرفتن به تصویب می‌رسد! با این حال در انتهای اصل قید «در حدود مقرر در قانون اساسی» تا حدودی راهگشاست. اصولاً سیاست‌گذاری خارجی در چهار چوب اختیارات قوه مجریه است و در قانون اساسی پس از فصل نهم که به «قوه مجریه» اختصاص دارد، فصل دهم با عنوان «سیاست خارجی» قرار گرفته که این ترتیب معنادار، حوزه عمل هر قوه را مشخص می‌نماید.

مجلس شورای اسلامی در ۲۰ فروردین‌ماه ۱۳۶۴ با تصویب «قانون وظایف وزارت امور خارجه» وظایف دستگاه دیپلماسی را در ۱۷ بند در ماده دوم فهرست کرده است که مهمترین آن عبارتند از:

بازگشت به خان نخست

درباره برجام، مکانیسم ماشه و چشم‌انداز آینده ایران



آرش ملکی

پژوهشگر حقوق بین‌الملل

در حالی که مردم در دیگر نقاط جهان با اخبار نامزدی فوق‌ستاره موسیقی پاپ، و تاریخ عرضه گوشی آیفون سری ۱۷ سرگرم هستند، ایرانیان در یکی از حساس‌ترین دوره‌های تاریخ معاصر عقب‌گرد اختلاف هسته‌ای با غرب و موج سنگین تحریم‌های چندجانبه را به انتظار نشسته‌اند. مکانیسم ماشه کلیدواژه فراگیر این روزها است، و افواه به عنوان قرینه‌ای از دشواری معیشت خود از نحسی آن سخن می‌گویند. پیرامون این مفهوم، نکته‌ای مغفول مانده که عموماً عامل سوءتفاهم است و اسباب دور جدیدی از حملات بی‌رحمانه به روحانی و ظریف، نکته این است که در متون برجام و قطعنامه ۲۲۳۱، کلمات «مکانیسم ماشه»، «Snapback» و امثال اینها وجود ندارند. آنچه اکنون شاهد اجرای آن هستیم، مقررات پیش‌بینی شده در بندهای ۳۶ و ۳۷ برجام (موسوم به مکانیسم حل اختلاف) است. بر اساس موازین مندرج در این بندها، اگر ایران از اجرای تعهدات برجامی خودداری، یا هر اختلافی درباره مفاد این سند میان اعضا پدید آید، در مرحله نخست طرف شاکی موضوع را به کمیسیون برجام (مشکل از دیپلماتیک ارشد) ارجاع می‌دهد. چنانچه این کمیسیون در یک بازه ۱۵ روزه قادر به حل مسئله نبود، موضوع نزد وزرای خارجه دولت‌های عضو مطرح می‌شود. در گام بعدی، یک هیئت مشورتی ۱۵ روزه زمان دارد به موضوع رسیدگی، و یک راه‌حل توصیه‌ای در این رابطه ارائه نماید. این راه‌حل ظرف پنج روز در جمع وزرای امور خارجه بررسی خواهد شد. اگر اختلاف همچنان حل نشده باقی ماند، موضوع به شورای امنیت سازمان ملل متحد ارجاع، و این نهاد ظرف ۳۰ روز در باره تداوم عدم اجرای شش قطعنامه تحریمی (شامل قطعنامه‌های ۱۶۹۶، ۱۷۳۷، ۱۷۴۷، ۱۸۰۳، ۱۸۲۵، ۱۹۲۹) تصمیم خواهد گرفت. اگر این شورا ایران را مستحق بازگشت تحریم‌های مرتبط با برنامه هسته‌ای شناخت، در این حالت «اسنپ‌بک» روی داده، و (به تعبیری) ستون فقرات برجام شکسته شده است. پیرامون محتوای برجام، قطعنامه ۲۲۳۱ و بیانیه‌های دیپلماتیک مربوطه تحلیل‌های حقوقی و سیاسی بی‌شماری ارئه شده، و پرداختن به آنها جز تکرار مکررات نیست. لیکن آنچه در فضای کنونی اهمیت دارد عل پدید آمدن وضع موجود، و چشم‌انداز آینده است.

انتقادبرجام در یک نگاه کلی، تصمیم عقلانی ایران در مواجهه با چالش هسته‌ای با غرب بود. از ابتدای تاریخ تاکنون هیچ اختلاف بین‌المللی جز

«بررسی، برقراری، تنظیم، حفظ و توسعه روابط سیاسی جمهوری اسلامی ایران با سایر دولت‌ها و سازمان‌های سیاسی بین‌المللی و نظارت و اشراف بر سایر روابط خارجی»، «ایجاد و اداره نمایندگی سیاسی و کنسولی در کشورهای خارجی و سازمان‌های سیاسی بین‌المللی»، «توجه و مراقبت دائم و اقدامات به‌موقع نسبت به وقایع بین‌المللی»، «فراهم نمودن زمینه‌های مناسب برای انجام وظایف نمایندگی دولت‌های خارجی و سازمان‌های بین‌المللی»، «فراهم آوردن موجبات و زمینه‌های شرکت و عضویت دستگاه‌های دولتی در مجامع، سازمان‌ها و کنفرانس‌های بین‌المللی» و... همه این موارد نشان می‌دهد سیاست‌گذاری خارجی و نیز عضویت، تعلیق و خروج از سازمان‌های بین‌المللی امری اجرایی بوده و به درستی در اختیار وظایت امور خارجه قرار گرفته است.

با این حال تنها در زمینه پرونده هسته‌ای طی بیست‌سال گذشته مجلس شورای اسلامی این قوانین را گذرانده است: «قانون الزام دولت به تعلیق اقدامات داوطلبانه در صورت ارجاع یا گزارش روند به شورای امنیت» (۱ آذر ۱۳۸۴)، «قانون الزام دولت به تجدیدنظر به همکاری با آژانس بین‌المللی انرژی اتمی» (۶ دی ۱۳۸۵)، «قانون صیانت از دستاوردهای صلح‌آمیز هسته‌ای جمهوری اسلامی ایران» (۲۹ تیر ۱۳۸۹)، «قانون الزام دولت به حفظ دستاوردها و حقوق هسته‌ای ملت ایران» (۲۱ تیر ۱۳۹۴)، «قانون اقدام متناسب و متقابل دولت جمهوری اسلامی ایران در اجرای برجام» (۱۲ مهر ۱۳۹۴) و «قانون اقدام راهبردی برای لغو تحریم‌ها و صیانت از منافع ملت ایران» (۱۲ آذر ۱۳۹۹) و «الزام دولت به تعلیق همکاری با سازمان (آژانس) انرژی هسته‌ای (اتمی)» (۴ تیر ۱۴۰۴).

دخالت قوه مقننه در امور اجرایی و رویکرد در پیش گرفته شده، علاوه بر مغایرت با قانون اساسی و قانون وظایف وزارت امور خارجه؛ با اسناد بالادستی نیز انطباق ندارد. در بندهای مختلفی از «سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری» (۶ مهر ۱۳۹۸) بر مواردی چون «تعیین وظایف دولت و مجلس در مورد وظایف و اختیارات وزرا»، «قابل اجرا بودن قانون» و «رعایت صلاحیت ذاتی قوای سه‌گانه» تأکید شده است. همچنین مواد مختلف فصل سیاست خارجی «قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران» (۱ خرداد ۱۴۰۳) بر کنشگری فعال در حوزه دیپلماسی و ارتقای جایگاه کشور در سطوح منطقه‌ای و بین‌المللی اشاره دارد. طرح شائبه‌ده نمایندگان، نمتنها خلاف اصل تفکیک قوا و اسناد بالادستی بوده، بلکه دست دولت را نیز در عرصه مذاکرات بین‌المللی خواهد بست.

تیتریک

HEADLINE ONE

۲

گزارش
یک

عکس: president.ir

در گفت‌وگوی تلویزیونی با سه فعال سیاسی - رسانه‌ای

پزشکیان: بخش عمده مشکلات ناشی از تحریم است

تناقض است. وقتی که اصلاً اصل بر جام‌ر نمی‌پذیرفتند، حالا چگونه درباره اش نقد می‌کنند؟ واقعیت این است که در قالب برجام، حق غنی‌سازی ایران به رسمیت شناخته شد و امتیازاتی برای کشور در نظر گرفته شد که در غیاب آن، ممکن است دیگر پذیرفته‌نشود.»

▼ چه کسی گفته تحریم‌ها مهم نیست؟

او درباره کوچک‌نمایی موضوع اسنپ‌بک و تحریم‌های بین‌المللی گفت: «آن تئوری‌هایی که می‌گویند تحریم‌ها هیچ اهمیتی ندارند، با واقعیت‌ها سازگار نیستند. مشکلاتی که امروز با آن مواجه هستیم، بخش عمده‌اش زائیده تحریم‌هاست. هیچ‌کس نگفته تحریم‌ها بی‌تأثیرند. مقام معظم رهبری نیز همواره تأکید دارند که این تحریم‌ها ظالمانه‌اند. برخی افراد که ادعای درک از واقعیت دارند، خودشان اعتراف می‌کنند که تحریم‌ها می‌توانند از خود جنگ هم کنند؛ تر باشند. چون وقتی تحریم‌ها اعمال می‌شود، دارو نمی‌رسد، مواد حیاتی نمی‌رسد و کسانی که در شرایط بحرانی قرار دارند، زندگی‌شان بیشتر به خطر می‌افتد. بنابراین نمی‌شود ساده از کنار تحریم‌ها گذشت یا آن‌ها را کم‌اهمیت جلوه داد.»

▼ علت کند پیش رفتن رفع فیلترینگ

رئیس جمهور در پاسخ به سوالی راجع به رفع فیلترینگ و عملکرد خود طی یک سال گذشته گفت: «موضوع فیلترشکن و فضای مجازی را کاملاً قبول دارم؛ چالشی جدی هم هست. اما آنچه ما دنبال می‌کنیم، این نیست که با دعوا و تقابل حل‌ش کنیم. تلاش‌مان این است که افاق کنیم، که نشان بدهیم این روند فعلی غلط است. این که کاربران با وی‌پی‌ان به اینترنت دسترسی پیدا می‌کنند، واقعاً بدتر از فیلترینگ است که اعمال شده. تصور اینکه با فیلتر کردن مسئله‌ای حل شده، تصور نادرستی است. این نکته را هم در جلسات به دوستانی که در حوزه سیاست‌گذاری و تصمیم‌سازی فعالیت دارند، منتقل کرده‌ام. واقعاً هم در این زمینه چالش داریم. اما نگاه ما این نیست که با دستور یا تقابل پیش برویم.» رئیس‌جمهور در واکنش به اظهارات یکی از حاضران مبنی بر اعمال نظر مقام رهبری در این موضوع، با تأکید بر اینکه ایشان دخالتی در این حوزه نکردند، ادامه داد: «رهبری مرکزی را تشکیل داده‌اند که مسئولیت تصمیم‌گیری درباره سیاست‌های مرتبط با این حوزه را بر عهده دارد. در همان مرکز، پس از بررسی‌های کارشناسی، زمان‌بندی مشخصی برای اجرای برخی اقدامات تعیین شد؛ از جمله باز شدن برخی پلتفرم‌ها، حتی پیش از وقوع جنگ اخیر، بر اساس همان زمان‌بندی، قرار بود پلتفرم‌های بازگشایی شوند. نمایندگان آن پلتفرم‌ها نیز به ایران آمده بودند و قرار بود در کشور دفتر تأسیس کنند، اما درگیری‌های اخیر این روند را به تأخیر انداخت. اکنون نیز تلاش‌ها بر آن است که همان برنامه مصوب اجرا شود و پلتفرم‌ها طبق زمان‌بندی باز شوند.»

▼ پوشک بدون مردم، قدرتی ندارد

پزشکیان درباره مسائل درهم‌تنیده سیاست خارجی، تنش با کشور‌های دیگر و صحبت‌هایی که راجع به تغییر راهبردی در این حوزه می‌شود، گفت: «بسیاری از حرف‌هایی که امروز مطرح می‌شود، ریشه در تبعیض دارد؛ بخشی از آن ناشی از بی‌عدالتی است، بخشی از آن به‌دلیل نادیده گرفتن انسان‌هاست، نادیده گرفتن قومیت‌ها، جنسیت‌ها و تمایت‌خواهی‌هایی است که گاه در درون خود ما شکل گرفته است. وقتی فردی ایرانی رویه‌روی من ایستاده، اما من او را شهروند درجه‌چندم حساب می‌کنم، طبیعی است که او نیز مرا نپذیرد. بنابراین، همان‌طور که در تعابیر دینی آمده، اصل، اصلاح روابط درونی است؛ ما باید مشکل خودمان را حل کنیم، پیش از آنکه بخواهیم به دیگران بپردازیم.» پزشکیان ادامه داد: «در چنین فضایی، بدیهی است که طرف مقابل از این شرایط بهره‌برداری می‌کند تا تمام مشکلات را به گردن ما بیاورد. به‌نظر من، مسئله فقط تحلیل نیست؛ گره‌های بسته‌شده در درون انسان‌ها، وقتی راهی برای بیان نین یابند، خود را در قالب خشم، ناراضی‌ت یا اتهام‌به‌جهت‌گیری‌های کلان کشور بروز می‌دهند. من خودم اعتقادم بر این است که حرفی را که از اسلام و دین زده‌ایم، باید در جامعه پیاده کنیم. راستی، عدالت، صداقت، انسانیت و انصاف، اگر در جامعه جاری شود، حتی اگر پوشک نداشته باشیم، با اف‌

گروه خبر: رئیس‌جمهور عصر روز پنجشنبه، گفت‌وگویی آزاد و متفاوت با سه فعال سیاسی و رسانه‌ای از سلاطین مختلف داشت. این گفت‌وگوی طولانی میان مسعود پزشکیان و **سیدمحمدعلی ابطیعی، فعال سیاسی اصلاح‌طلب، علیرضا معزی، روزنامه‌نگار میانه‌رو و عبدالله گنجی، فعال رسانه‌ای اصولگرا** برگزار و شامگاه جمعه از تلویزیون پخش شد. مسائل حوزه سیاست داخلی، خارجی و اقتصاد در این گفت‌وگو مورد توجه قرار گرفت.

▼ امید دشمن به اعتراضات خیابانی کنار حمله نظامی

پزشکیان درباره تحلیل دشمن برای آغاز جنگ ۱۲ روزه گفت: «با تحلیل‌هایی که انجام داده بودند و برنامه‌هایی که داشتند، حتی با تکیه بر هوش مصنوعی، این‌گونه برداشت کرده بودند که ایران در ضعیف‌ترین حالت ممکن قرار دارد. به‌نظر من و بر اساس تحلیلی که در ذهن داشتیم، آن‌ها چنین می‌پنداشتند که وقتی حمله کنند، روز دوم و سوم مردم به خیابان‌ها می‌ریزند و سپس نظام، انقلاب و کشور ساقط می‌شود.» رئیس‌جمهور ادامه داد: «تصور آن‌ها این بود که به هر حال مردم در کشور ناراضی‌اند. در ابتدا آمدند و مرزهای ما را هدف قرار دادند. در مرزها خبری نبود جز پاسگاه‌هایی که برای کنترل ورود مزدوران ایجاد شده بود. آن‌ها تلاش کردند از بخش‌های مختلف وارد شوند. سپس مراکز نیروی انتظامی ما را زدند، با این تحلیل که مردم به خیابان خواهند ریخت و کسی جلودارشان نخواهد بود. از نگاه آن‌ها، مسئله قطعاً تمام می‌شد و کار به پایان می‌رسید. این روند چیز تازه‌ای نیست.»

▼ در سیستم اداری مشکلات فراوانی داریم

او درباره مشکلات اجرای برنامه‌ها در کشور گفت: «ما در ساختار توسعه، معمولاً سه شاخص اصلی داریم: فرد، سازمان و جامعه. به‌قول برخی، ظرفیت‌های فردی، سازمانی و اجتماعی را باید در کنار هم دید. از نظر فردی، اگر تک‌تک آدم‌ها را بررسی کنیم، متخصصین خوبی داریم، اما از نظر سازمانی، وضعیت ما واقعاً خوب نیست. از همان ابتدای انقلاب برای انتخاب‌پست‌ها، دنبال بهترین افراد نرفتیم، بلکه بیشتر دنبال گزینه‌های حزبی و جناحی گشتیم. بعد هم وقتی مشکلی پیش آمده، گفتیم مشکل از این فرد است، او را برداریم، اما مشکل با تعویض افراد حل نمی‌شود. ما افرادی داریم که سال‌هاست در این حوزه‌ها کار کرده‌اند و هنوز هم مسئله باقی مانده است. چرا؟ چون به جای حل مشکل، آدم‌ها را عوض کرده‌ایم. در حالی که مسئله، خود آدم‌ها نیستند. باید مسئله را حل کنیم.»

▼ شکاف خطرناک‌تر از اسنپ‌بک

رئیس‌جمهور تأکید کرد: «وحدت جامعه داخلی با محوریت رهبری امکان‌پذیر است. اگر قرار باشد این محور کنار گذاشته شود، انسجامی شکل نخواهد گرفت و هر کسی ساز خود را خواهد زد. این ستون اصلی خیمه نظام می‌تواند افراد را گرد یک محور جمع کند و به انسجام برساند. البته وحدت و انسجام ملی در شرایطی معنا پیدا می‌کند که شکاف‌های موجود برطرف شود. با وجود اینکه مردم به صحنه آمده‌اند، اما هنوز فاصله زیادی با نقطه مطلوب داریم. به‌نظر می‌رسد نشانه‌هایی از بی‌عدالتی و تبعیض همچنان وجود دارد؛ از جمله تبعیض نژادی، قومی، جنسیتی، قبیله‌ای یا حزبی. حتی گاهی از برخی تربیون‌ها مانند صداوسیما، مجلس، صداهاپی شنیده می‌شود که به‌جای ترمیم، به شکاف‌ها دامن می‌زنند. این شکاف‌ها، به‌ویژه اگر تعمیق یابد، می‌تواند بسیار خطرناک‌تر از مکانیزم‌هایی نظیر اسنپ‌بک باشد.» پزشکیان ادامه داد: «اما این جای پرسش دارد که برخی کشورهای اروپایی که خودشان ناقض بسیاری از قوانین بین‌المللی هستند، امروز ما را متهم می‌کنند که چارچوبی را رعایت نکرده‌ایم؟ چگونه می‌توان از چنین کشورهایی این‌گونه ادعاها را پذیرفت؟ این یک سوی ماجراست. اما دغدغه اصلی من، حتی پیش از بحث اسنپ‌بک که طبعاً نمی‌خواهیم فعال شود، آن چیزی است که در داخل کشور در حال رخ دادن است. نگرانی اصلی من درباره نغمه‌ها و صداهایی است که بلند می‌شود و می‌خواهد همین وحدت و انسجام نوپایی را که تازه در حال شکل‌گیری است، تضعیف کند.» رئیس‌جمهور تأکید کرد: «در خصوص موضوع اسنپ‌بک هم که این روزها برخی می‌گویند نباید اجازه داد فعال شود، همان کسانی که روزی به‌کلی با برجام مخالف بودند، حالا می‌گویند دیدید اسنپ‌بک فعال شد؟ این