

## سلسله نشست‌های

# قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

دستاوردها، ظرفیت‌ها و چشم‌اندازها

عنوان پژوهش

اصول حاکم بر سیاست خارجی در قانون اساسی  
جمهوری اسلامی ایران

شماره مسلسل: ۱۳۹۹۰۰۰۱۸

تاریخ: ۱۳۹۹/۱۲/۲۴



## فهرست مطالب

موضوع نشست	۳
مقدمه	۴
تبیین اصول و قواعد حاکم بر سیاست خارجی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران	۵
۱- الزامات سیاست خارجی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران	۵
۱-۱- محورهای مبنایی سیاست خارجی در قانون اساسی	۵
۱-۲- دفاع فعال عنصر اساسی در سیاست خارجی	۶
۱-۳- لزوم کنش فعال در فرآیندهای ناظر سیاست خارجی	۶
۱-۴- لزوم حراست و پاسداری از اهداف ملی در سیاست خارجی	۶
۱-۵- مناسبات دیپلماتیک یا مناسبات خارجی	۸
۱-۶- خطوط قرمز در عرصه سیاست خارجی	۸
۲- سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران از منظر امام خمینی (ره)	۹
۲-۱- تبیین مبانی سیاست خارجی در دیدگاه امام	۱۰
۲-۲- سیاست و اکنش فعال در سیاست خارجی از منظر امام خمینی (ره)	۱۱
۲-۳- سیاست کنش فعال در سیاست خارجی از منظر امام خمینی (ره)	۱۲
۳- مبانی سیاست خارجی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران	۱۳
۳-۱- اصل حق محوری در سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران	۱۳
۳-۲- اصل لزوم رعایت استقلال در سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران	۱۴
۳-۳- لزوم توجه به نگاه انسان‌مدارانه در سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران	۱۴
۳-۴- لزوم پرداخت بهای برای تحقق اصول حاکم بر سیاست خارجی	۱۵
۳-۵- لزوم تفکیک میان سیاست خارجی و دیپلماسی	۱۵
۳-۶- لزوم رعایت منافع ملی در سیاست خارجی	۱۷
آسیب‌شناسی تحلیلی فرآیند تصویب معاهدات در نظام جمهوری اسلامی ایران	۱۹
۱- تبیین تضاد میان پذیرش ضوابط زیست جمعی بین‌المللی و حفظ اصول حاکم بر سیاست خارجی	۱۹
۲- فرآیند تصویب معاهدات بین‌المللی از منظر قانون اساسی	۲۲
۲-۱- تفکیک میان معاهدات رسمی و اجرایی در نظام حقوقی ایران	۲۳
۲-۲- راهکار ورود مجلس شورای اسلامی به معاهدات	۲۴
۲-۳- لزوم امضا معاهدات به وسیله رییس جمهور	۲۵

- ۳- جایگاه معاهدات بین المللی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران.....۲۶
- ۴- تحلیل خلاءهای موجود در تصویب معاهدات در نظام حقوقی ایران.....۲۷
- ۵- راهکارهای برونرفت از ابهامات جایگاه معاهدات بین المللی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران.....۳۱
- ۱-۵- لزوم نقش آفرینی فعال وزارت خارجه در طراحی پیش‌نویس معاهدات.....۳۱
- ۲-۵- لزوم تفکیک میان ضوابط و الزامات داخلی و ضوابط و الزامات بین‌المللی (پذیرش نظام دوگانگی).....۳۱
- ۳-۵- لزوم طراحی قانون اجرایی معاهده پیش از تصویب معاهده.....۳۲

## موضوع نشست

اصول حاکم بر سیاست خارجی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران<sup>۱</sup>

مدعوین

دکتر علی باقری

دکتر توکل حبیب‌زاده

مکان نشست: دانشگاه امام صادق (ع)

زمان نشست: ۱۳۹۸/۸/۱۳

۱. اصول مرتبط و متناظر با موضوع سیاست خارجی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران:

۱- بند ۱۶ اصل ۳: «دولت جمهوری اسلامی ایران موظف است برای نیل به اهداف مذکور در اصل دوم، سیاست خارجی کشور را بر اساس معیارهای اسلام، تعهد برادرانه نسبت به همه مسلمانان و حمایت بی‌دریغ از مستضعفان جهان تنظیم نماید.»

۲- اصل ۱۲۵: «امضای عهدنامه‌ها، مقاوله‌نامه‌ها، موافقتنامه‌ها و قراردادهای دولت ایران با سایر دولت‌ها و همچنین امضای پیمان‌های مربوط به اتحادیه‌های بین‌المللی پس از تصویب مجلس شورای اسلامی با رئیس‌جمهور یا نماینده قانونی او است.»

۳- اصل ۱۵۲: «سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران بر اساس نفی هرگونه سلطه‌جویی و سلطه‌پذیری، حفظ استقلال همه‌جانبه و تمامیت ارضی کشور، دفاع از حقوق همه مسلمانان و عدم تعهد در برابر قدرت‌های سلطه‌گر و روابط صلح‌آمیز متقابل با دول غیرمحراب استوار است.»

۴- اصل ۱۵۳: «هرگونه قرارداد که موجب سلطه بیگانه بر منابع طبیعی و اقتصادی، فرهنگ، ارتش و دیگر شئون کشور گردد ممنوع است.»

۵- اصل ۱۵۴: «جمهوری اسلامی ایران سعادت انسان در کل جامعه بشری را آرمان خود می‌داند و استقلال و آزادی و حکومت حق و عدل را حق همه مردم جهان می‌شناسد. بنابراین در عین خودداری کامل از هرگونه دخالت در امور داخلی ملت‌های دیگر، از مبارزه حق‌طلبانه مستضعفین در برابر مستکبرین در هر نقطه از جهان حمایت می‌کند.»

۶- اصل ۱۵۵: «دولت جمهوری اسلامی ایران می‌تواند به کسانی که پناهندگی سیاسی بخواهند پناه دهد مگر این که بر طبق قوانین ایران خائن و تبهکار شناخته شوند.»

## مقدمه

از آنجا که موضوع سیاست خارجی و اصول حاکم بر رفتار و روابط بین‌المللی حکومت جمهوری اسلامی ایران از دید قانون‌گذار اساسی بسیار حائز اهمیت بوده است؛ ضوابط، قواعد و اصول حاکم بر سیاست خارجی در مقدمه و برخی از اصول کلی قانون اساسی مورد توجه قرار گرفته و قانون‌گذار اساسی فصل مجزایی را به تبیین این موضوع اختصاص داده است. بنابراین شناسایی ظرفیت‌ها و تبیین مبانی و اصول حاکم بر سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران در قانون اساسی امری ضروری است. از همین رو و با توجه به اهمیت موضوع سیاست خارجی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، نشست علمی، تحت عنوان «اصول حاکم بر سیاست خارجی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران» با حضور جناب آقای دکتر علی باقری و آقای دکتر توکل حبیب‌زاده در دانشگاه امام صادق (ع) برگزار شد. از جمله مباحث مطرح شده در این نشست می‌توان به مبانی و الزامات سیاست خارجی در قانون اساسی، سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران از منظر امام خمینی (ره) و آسیب‌شناسی تحلیلی فرآیند تصویب معاهدات در نظام جمهوری اسلامی ایران.

## تبیین اصول و قواعد حاکم بر سیاست خارجی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

(دکتر علی باقری)<sup>۱</sup>

### ۱- الزامات سیاست خارجی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

نکته اول، مروری بر وروده‌های قانون اساسی مربوط به موضوعات سیاست خارجی است. من در منابعی که در دسترس داشتم، یک فحسی کردم و مطلب خاصی پیدا نکردم. این نشان می‌دهد که در این زمینه حداقل کم کار شده است. چند کاری که دیده‌ایم خیلی سطحی بود. هم آدم‌های حقوقی و هم آدم‌هایی که در دانشکده‌های علوم سیاسی فعالیت دارند و صاحب مقاله و کتاب هستند، در این زمینه کارهایی انجام داده‌اند که عمیق نیست.

من ابتدا چند سرفصل را اشاره می‌کنم تا ذهنیت برای دوستان روشن شود. بنده قائل هستم که این سرفصل‌ها قابل اصلاح و تکمیل است و اگر روی این کار شود، برای فهم مبانی و ابعاد سیاست خارجی در قانون اساسی خیلی کمک‌کننده است. من با استفاده از محورهایی که در موضوع سیاست خارجی در قانون اساسی آمده، شش سرفصل را آماده کرده‌ام. من در مجموع ۳۲ مؤلفه را که شاید بعضی‌هایش همپوشانی داشته باشد، احصاء کرده‌ام. این مؤلفه‌ها مستخرج از مقدمه و اصول قانون اساسی و سرفصل‌های تخصصی‌اش از فصل دهم قانون اساسی، یعنی سیاست خارجی است.

### ۱-۱- محورهای مبانی سیاست خارجی در قانون اساسی

در ابتدا یک مرور سریع در ارتباط با مبانی سیاست خارجی در قانون اساسی انجام می‌دهم. در اینجا پنج محوری را که در قانون اساسی بوده، آورده‌ام. اولین محور آن‌که اساس سیاست خارجی که در قانون اساسی آمده برگرفته از معیارهای اسلام است. دوم، آرمان جمهوری اسلامی در عرصه خارجی است که سعادت انسان در کل جامعه بشری است. سوم، باور جمهوری اسلامی ایران در عرصه سیاست خارجی عبارت است از آنکه استقلال و آزادی و حکومت حق و عدل را حق همه مردم جهان می‌شناسد. چهارم، هدف از ایجاد سازکار دفاعی کشور، مبارزه در راه گسترش حاکمیت قانون خدا در جهان است. پنجم، پاسداری از انقلاب اسلامی منوط به ایجاد سازکار تأمین امنیت کشور است است.

۱. معاون سابق دبیر شورای عالی امنیت ملی.

## ۲-۱- دفاع فعال عنصر اساسی در سیاست خارجی

در این مورد حدود هفت محور در قانون اساسی وجود دارد. اول، نفی هر گونه ستم‌کشی است. این‌ها عبارات مصرّح در قانون اساسی است ولی در اصول مختلف آمده است. دوم نفی هر گونه سلطه‌پذیری، سوم طرد کامل استعمار، چهارم عدم تعهد در برابر قدرت‌های سلطه‌گر، پنجم جلوگیری از نفوذ اجانب، ششم منع سلطه بیگانه بر منابع طبیعی و اقتصادی، فرهنگ و ارتش و دیگر شئون کشور و هفتم جلوگیری از سلطه اقتصادی بیگانه بر کشور است. من اسم این سرفصل‌ها را واکنش فعال گذاشته‌ام. منظور از فعال را عرض می‌کنم. شاید در ذهن دوستان بیاید که منظور از واکنش فعال در نفی سلطه‌پذیری یا نفی ستم‌کشی چیست؟ این یک واکنشی است که ما نشان می‌دهیم. مثلاً یک کسی می‌خواهد سلطه‌گری کند ما سلطه‌پذیری را نفی می‌کنیم. من در بخش دوم توضیح مختصری می‌دهم.

## ۳-۱- لزوم کنش فعال در فرآیندهای ناظر سیاست خارجی

در ارتباط با این سرفصل، هشت محور در قانون اساسی ذکر شده است. اول تعهد برادرانه نسبت به همه مسلمانان، دوم دفاع از حقوق همه مسلمانان، سوم ائتلاف و اتحاد ملل اسلامی، چهارم وحدت سیاسی، اقتصادی و فرهنگی جهان اسلام، پنجم هموارسازی راه تشکیل امت واحد جهانی با گسترش روابط بین‌الملل با دیگر جنبش‌های اسلامی و مردمی، ششم حمایت بی‌دریغ از مستضعفان جهان، هفتم قوام یافتن استمرار مبارزه در نجات ملل محروم و تحت ستم در تمامی جهان و هشتم حمایت از مبارزه حق‌طلبانه مستضعفین در برابر مستکبرین در هر نقطه از جهان است.

## ۴-۱- لزوم حراست و پاسداری از اهداف ملی در سیاست خارجی

ذیل این سرفصل، حداقل سه زیرفصل می‌شود تعریف کرد. اول استقلال، دوم تمامیت ارضی و سوم منابع ملی است. در مورد استقلال، سه محور در قانون اساسی آمده است. اول حفظ استقلال همه جانبه کشور، دوم حراست از استقلال سیاسی، اقتصادی و فرهنگی کشور و سوم پایبندی به استقلال و اعتلای کشور. این دو مورد اخیر یکی برای

قسم‌نامه رئیس‌جمهور<sup>۱</sup> و یکی برای قسم‌نامه نمایندگان مجلس است.<sup>۲</sup> در قسم‌نامه رئیس‌جمهور، حراست از استقلال سیاسی و اقتصادی و فرهنگی کشور آمده است. در قسم‌نامه نمایندگان مجلس، پایبندی به استقلال و اعتلای کشور ذکر شده است. البته این‌ها جنبه داخلی هم می‌تواند داشته باشد ولی چون بحث ما سیاست خارجی است، من این استفاده را کردم. زیرفصل دوم، تمامیت ارضی است که در سه جای قانون اساسی با سه عبارت بیان شده است. حفظ تمامیت ارضی کشور،<sup>۳</sup> پاسداری از تمامیت ارضی

۱. اصل ۱۲۱ قانون اساسی: «رئیس‌جمهور در مجلس شورای اسلامی در جلسه‌ای که با حضور رئیس‌قوه قضائیه و اعضای شورای نگهبان تشکیل می‌شود به ترتیب زیر سوگند یاد می‌کند و سوگندنامه را امضاء می‌نماید: «بسم الله الرحمن الرحيم. من به عنوان رئیس‌جمهور در پیشگاه قرآن کریم و در برابر ملت ایران به خداوند قادر متعال سوگند یاد می‌کنم که پاسدار مذهب رسمی و نظام جمهوری اسلامی و قانون اساسی کشور باشم و همه استعداد و صلاحیت خویش را در راه ایفای مسئولیت‌هایی که بر عهده گرفته‌ام به کار گیرم و خود را وقف خدمت به مردم و اعتلای کشور، ترویج دین و اخلاق، پشتیبانی از حق و گسترش عدالت سازم و از هرگونه خودکامگی بپرهیزم و از آزادی و حرمت اشخاص و حقوقی که قانون اساسی برای ملت شناخته است حمایت کنم. در حراست از مرزها و استقلال سیاسی و اقتصادی و فرهنگی کشور از هیچ اقدامی دریغ نورزم و با استعانت از خداوند و پیروی از پیامبر اسلام و ائمه اطهار علیهم‌السلام قدرتی را که ملت به عنوان امانتی مقدس به من سپرده است همچون امینی پارسا و فداکار نگاهدار باشم و آن را به منتخب ملت پس از خود بسپارم.»

۲. اصل ۶۷ قانون اساسی: «نمایندگان باید در نخستین جلسه مجلس به ترتیب زیر سوگند یاد کنند و متن قسم‌نامه را امضاء نمایند:

بسم الله الرحمن الرحيم

«من در برابر قرآن مجید، به خدای قادر متعال سوگند یاد می‌کنم و با تکیه بر شرف انسانی خویش تعهد می‌نمایم که پاسدار حریم اسلام و نگاهبان دستاوردهای انقلاب اسلامی ملت ایران و مبانی جمهوری اسلامی باشم، ودیعه‌ای را که ملت به ما سپرده به عنوان امینی عادل پاسداری کنم و در انجام وظایف و کالت، امانت و تقوا را رعایت نمایم و همواره به استقلال و اعتلای کشور و حفظ حقوق ملت و خدمت به مردم پایبند باشم، از قانون اساسی دفاع کنم و در گفته‌ها و نوشته‌ها و اظهارنظرها، استقلال کشور و آزادی مردم و تأمین مصالح آنها را مدنظر داشته باشم.»

نمایندگان اقلیت‌های دینی این سوگند را با ذکر کتاب آسمانی خود یاد خواهند کرد. سوگند را به‌جای آورند.»

۳. اصل ۱۵۲ قانون اساسی: «سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران بر اساس نفی هرگونه سلطه‌جویی و سلطه‌پذیری، حفظ استقلال همه‌جانبه و تمامیت ارضی کشور، دفاع از حقوق همه مسلمانان و عدم تعهد در برابر قدرت‌های سلطه‌گر و روابط صلح‌آمیز متقابل با دول غیرمحراب استوار است.»



کشور و حراست از مرزها.<sup>۱</sup> این حراست از مرزها در قسم‌نامه رئیس‌جمهور هم آمده است. سومین زیرفصل، منافع ملی است که تحت عنوان تأمین منافع ملی آمده است.<sup>۲</sup>

### ۵-۱- مناسبات دیپلماتیک یا مناسبات خارجی

یک محور در اصل ۱۵۲ قانون اساسی ذکر شده و آن هم روابط صلح‌آمیز متقابل با دول غیرمحراب است.

### ۶-۱- خطوط قرمز در عرصه سیاست خارجی

آخرین سرفصل مربوط به بحث خط قرمزها در عرصه سیاست خارجی است که در چهار محور در قانون اساسی تصریح شده است. اول، نفی ستم‌گری، دوم نفی سلطه‌گری،

۱. اصل ۱۴۳ قانون اساسی: «ارتش جمهوری اسلامی ایران پاسداری از استقلال و تمامیت ارضی و نظام جمهوری اسلامی کشور را بر عهده دارد.»

۲. اصل ۱۷۶ قانون اساسی: «به منظور تأمین منافع ملی و پاسداری از انقلاب اسلامی و تمامیت ارضی و حاکمیت ملی، «شورای عالی امنیت ملی» به ریاست رئیس‌جمهور، با وظایف زیر تشکیل می‌گردد:

۱- تعیین سیاست‌های دفاعی-امنیتی کشور در محدوده سیاست‌های کلی تعیین‌شده از طرف مقام رهبری  
۲- هماهنگ نمودن فعالیت‌های سیاسی، اطلاعاتی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی در ارتباط با تدابیر کلی دفاعی-امنیتی

۳- بهره‌گیری از امکانات مادی و معنوی کشور برای مقابله با تهدیدهای داخلی و خارجی.

اعضای شورا عبارتند از:

- رؤسای قوای سه‌گانه

- رئیس ستاد فرماندهی کل نیروهای مسلح

- مسئول امور برنامه و بودجه

- دو نماینده به انتخاب مقام رهبری

- وزیر امور خارجه، کشور، اطلاعات

- حسب مورد وزیر مربوط و عالی‌ترین مقام ارتش و سپاه

شورای عالی امنیت ملی به تناسب وظایف خود شوراهای فرعی از قبیل شورای دفاع و شورای امنیت کشور تشکیل می‌دهد. ریاست هر یک از شوراهای فرعی با رئیس‌جمهور یا یکی از اعضای شورای عالی است که از طرف رئیس‌جمهور تعیین می‌شود.

حدود اختیارات و وظایف شوراهای فرعی را قانون معین می‌کند و تشکیلات آنها به تصویب شورای عالی می‌رسد.

مصوبات شورای عالی امنیت ملی پس از تأیید مقام رهبری قابل اجرا است.»

سوم نفی هر گونه سلطه‌جویی<sup>۱</sup> و چهارم خودداری کامل از هر گونه دخالت در امور داخلی ملت‌های دیگر.

در واقع در این شش سرفصلی که بیان شد، می‌توان ۳۲ مؤلفه‌ای که در قانون اساسی به نوع مستقیم یا غیرمستقیم با بحث سیاست خارجی ارتباط دارد را گنجانند. به نظر این سرفصل‌ها و این تقسیم‌بندی‌ها قابل بحث است و برای فهم مبانی سیاست خارجی و ابعاد گسترده‌ی آن در قانون اساسی می‌تواند کمک‌کننده باشد. چند کاری که من دیدم صرفاً اکتفا کرده بودند به همان فصل سیاست خارجی در قانون اساسی. فصل دهم قانون اساسی که در ارتباط با سیاست خارجی است، تنها ۴ اصل دارد. در بندهای ۱۱ و ۱۶ اصل ۳ قانون اساسی هم محورهای مربوط به سیاست خارجی ذکر شده است.<sup>۲</sup> این بحث اول من بحث شکلی بود که خود این بحث شکلی می‌تواند به محتوای بحثی که می‌خواهیم پیگیری کنیم، جهت بدهد.

## ۲- سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران از منظر امام خمینی (ره)

من در این فرصت کمی که داشتم یک تأملی کردم و به یک مجموعه‌ای از مباحث رسیدم. بحث من در ارتباط با قانون اساسی، بلاتشبیه مثل قرآن است. بدون نگاه به روایت معصومین (ع) قرآن بی‌معنا است. این اعتقاد ما است و واقعیت هم همین است. قانون اساسی بدون توجه به روایت امام که صاحب انقلاب و بنیان‌گذار آن بوده و رهبری که بالاخره سی سال بعد از رحلت حضرت امام، فرمایشات، رهنمودها، نگاه‌ها و دیدگاه‌های ایشان را دنبال کرده‌اند، از معنا تهی می‌شود. به نظر من اگر ما امام و رهبری را از محورهای قانون اساسی جدا کنیم، روح مفاد قانون اساسی را از آن گرفته‌ایم. به نظر من اگر نقش‌آفرینی امام و آقا نبود، قطعاً این هویتی را که الان قانون اساسی پیدا کرده، نداشت. به نظر من در خیلی از عرصه‌ها، نقش‌آفرینی‌ها، رهنمودها، دستورها و اقدامات سلبی و ایجابی، دو امام انقلاب، شالوده و ماهیت درونی قانون اساسی را تبیین و روشن کرده است. حتی اگر ما اعتقاد به ولی امر هم نداشته باشیم، بالاخره این دو

۱. اصل ۲ قانون اساسی: «جمهوری اسلامی، نظامی است بر پایه ایمان به: ۱-... (ج) نفی هرگونه ستمگری و ستم‌کشی و سلطه‌گری و سلطه‌پذیری...»

۲. بندهای ۱۱ و ۱۶ اصل ۳ قانون اساسی: «۱۱- تقویت کامل بنیه دفاع ملی از طریق آموزش نظامی عمومی برای حفظ استقلال و تمامیت ارضی و نظام اسلامی کشور. ۱۶- تنظیم سیاست خارجی کشور بر اساس معیارهای اسلام، تعهد برادرانه نسبت به همه مسلمانان و حمایت بی‌دریغ از مستضعفان جهان.»

بزرگوار، از نظر قانون اساسی در عالی‌ترین جایگاه در کشور نشستند. تصمیمات این‌ها در عرصه‌های مختلف، تبیین‌کننده حقایقی است که در واژه‌های قانون اساسی نهفته است. این بحث، به نظرم اعم از تفسیر قانون اساسی است که وظیفه شورای نگهبان است. این در واقع به آن واژه‌ها جهت و روح می‌دهد و می‌تواند تبیین‌کننده‌ی ابعاد و گستره‌ی این واژه‌ها باشد. استناد من مربوط به فرمایشات مکتوب حضرت امام است ولی فرمایشات شفاهی ایشان که در صحیفه آمده هم قابل استناد است. مکتوب را از این جهت می‌گویم؛ چون حضرت امام با تأمل خودشان نوشتند. یعنی یک جایی، یک کسی نمی‌تواند بگوید اینجا فرمایش حضرت امام ناشی از یک اتفاق آن روز یا آن زمان است. بنده برخی از بحث‌هایی که حضرت امام در یک سال پایانی عمر مبارک‌شان بیان داشتند را خدمتتان عرض می‌کنم. یک پیام ایشان در مورد حج سال ۶۶ است که به حج خونین منجر شد و پیام ایشان در پذیرش قطعنامه ۵۹۸ در ۱۳۶۷/۴/۲۹ که به پیام قطعنامه معروف است. منشور روحانیت در ۱۳۶۷/۱۲/۳، پیام به مهاجرین جنگ تحمیلی در ۱۳۶۸/۱/۲ و برخی از پیام‌های حضرت امام به مناسبت سالگردهای پیروزی انقلاب اسلامی.

## ۱-۲- تبیین مبانی سیاست خارجی در دیدگاه امام

مثلاً همان‌طور که عرض کردم، مبانی سیاست خارجی پنج محور در قانون اساسی دارد، فرمایشات حضرت امام به این واژه‌ها روح می‌دهد. حضرت امام در ۱۳۶۵/۱۱/۱۶ در پیامی که به مناسبت سالگرد پیروزی انقلاب می‌دهند، می‌فرمایند: «باید تمامی قدرت‌ها و ابرقدرت‌ها بدانند که ما تا آخرین نفر و تا آخرین منزل و تا آخرین قطره خون برای اعتلای کلمه الله ایستاده‌ایم.» به نظرم این نگاه حضرت امام (ره)، بند ۱۶ اصل ۳ قانون اساسی که بیان می‌کند: «تنظیم سیاست خارجی کشور بر اساس معیارهای اسلام، تعهد برادرانه نسبت به همه مسلمان و حمایت بی‌دریغ از مستضعفان جهان» را برای ما تبیین و روشن می‌کند.

در پیامی که حضرت امام به مهاجرین جنگ تحمیلی در تاریخ ۱۳۶۸/۱/۲ می‌دهند می‌فرمایند: «دفاع از اسلام و حزب‌الله اصل خدشه‌ناپذیر سیاست جمهوری اسلامی است.» در پیام منشور روحانیت امام می‌فرمایند: «ما باید بدون توجه به غرب حيله‌گر و شرق متجاوز و فارغ از دیپلماسی حاکم بر جهان در صدد تحقق فقه عملی اسلام بر آییم» یا باز در همین منشور روحانیت، در بخشی که مربوط به مبانی سیاست خارجی

است، می‌فرمایند: «ترس من این است که تحلیل‌گران امروز ده سال دیگر بر کرسی قضاوت بنشینند و بگویند که باید دید فتوای اسلامی و حکم اعدام سلمان رشدی مطابق اصول و قوانین دیپلماسی بوده است یا خیر و نتیجه‌گیری کنند چون بیان حکم خدا آثار و تبعاتی داشته باشد و بازار مشترک و کشورهای غربی علیه ما موضع گرفته‌اند، پس باید خامی نکنیم و از کنار اهانت‌کنندگان به مقام مقدس پیامبر اسلام و مکتب بگذریم.»

## ۲-۲- سیاست واکنش فعال در سیاست خارجی از منظر امام خمینی (ره)

سرفصل دومی که بیان کردم، واکنش فعال است. در آنجا بحث نفی هر گونه سلطه‌پذیری و ستم‌کشی و جلوگیری از نفوذ اجانب مطرح شد. من چند سرفصل که مربوط به حضرت امام است در این مورد می‌خوانم. ایشان می‌فرمایند: «ما با تمام وجود از گسترش باج‌خواهی و مصونیت کارگزاران آمریکایی حتی اگر با مبارزه قهرآمیز هم شده باشد جلوگیری می‌کنیم. ان شاء الله ما نخواهیم گذاشت از کعبه و حج، این منبر بزرگی که بر بلندای بام انسانیت باید صدای مظلومان را به همه عالم منعکس سازد و آوای توحید را طنین اندازد، صدای سازش با آمریکا و شوروی و کفر و شرک نواخته شود. و از خدا می‌خواهیم که این قدرت را به ما ارزانی دارد که نه تنها از کعبه مسلمین، که از کلیساهای جهان نیز ناقوس مرگ آمریکا و شوروی را به صدا درآوریم.»<sup>۱</sup> با این فرمایش امام، آن شبهه‌ای که نفی هر گونه ستم‌کشی یا سلطه‌پذیری صرفاً یک واکنش منفعلانه است، نفی می‌شود؛ امام میدان‌داری می‌کند. ایشان در جای دیگری می‌فرمایند: «من بار دیگر از مسئولان بالای نظام جمهوری اسلامی می‌خواهم که از هیچ کس و از هیچ چیز جز خدای بزرگ نترسند و کمرها را ببندند و دست از مبارزه و جهاد علیه فساد و فحشای سرمایه‌داری غرب و پوچی و تجاوز کمونیسم نکشند که ما هنوز در قدم‌های اول مبارزه‌ی جهانی علیه غرب و شرق هستیم.»<sup>۲</sup> همچنین ایشان بیان می‌کنند که: «صریحاً اعلام می‌کنم: تا من هستم نخواهم گذاشت حکومت به دست لیبرالها بیفتد، تا من هستم نخواهم گذاشت منافقین اسلام این مردم بی‌پناه را از بین ببرند، تا من هستم از اصول نه شرقی و نه غربی عدول نخواهم کرد، تا من هستم دست‌آبادی آمریکا و شوروی را در

۱. صحیفه امام خمینی (ره)، جلد ۲۱، ص ۸۲.

۲. همان، ص ۳۲۷.

تمام زمینه‌ها کوتاه می‌کنم.»<sup>۱</sup> این‌ها صرفاً یک نفی سلطه‌پذیری منفعلانه نیست. ایشان در پیام قطعنامه می‌فرمایند: «کسی تصور نکند که ما راه سازش با جهان‌خواران را نمی‌دانیم ولی هیئات که خادمان اسلام به ملت خود خیانت کنند.»<sup>۲</sup> در جای دیگری نیز ایشان بیان می‌کنند: «ما این واقعیت و حقیقت را در سیاست خارجی و بین‌الملل اسلامی مان بارها اعلام نموده‌ایم که درصدد گسترش نفوذ اسلام در جهان و کم کردن سلطه جهان‌خواران بوده و هستیم. حال اگر نوکران آمریکا نام این سیاست را توسعه طلبی و تفکر تشکیل امپراتوری بزرگ می‌گذارند، از آن باکی نداریم و استقبال می‌کنیم. ما درصدد خشکانیدن ریشه‌های فاسد صهیونیسم، سرمایه داری و کمونیزم در جهان هستیم.»<sup>۳</sup>

### ۳-۲- سیاست کنش فعال در سیاست خارجی از منظر امام خمینی (ره)

یا در مورد کنش فعال که تعهد برادرانه نسبت به همه مسلمانان و دفاع از حقوق همه مسلمانان، ائتلاف و اتحاد همه ملل اسلامی و حمایت بی‌دریغ از مستضعفان جهان و چند محور دیگر است، حضرت امام می‌فرمایند: «من به صراحت اعلام می‌کنم که جمهوری اسلامی ایران با تمام وجود برای احیای هویت اسلامی مسلمانان در سراسر جهان سرمایه‌گذاری می‌کند و دلیلی هم ندارد که مسلمانان جهان را به پیروی از اصول تصاحب قدرت در جهان دعوت نکند و جلوی جاه‌طلبی و فزون‌طلبی صاحبان قدرت و پول و فریب را نگیرد.» ببینید این بیانات برای زمانی است که ما قطعنامه و آتش‌بس را پذیرفته‌ایم. ایشان در همین پیام، بیان می‌کنند: «ما در صدد خشکانیدن ریشه‌های فاسد صهیونیسم و سرمایه‌داری در جهان هستیم. ما تصمیم گرفته‌ایم به لطف و عنایت خداوند بزرگ نظام‌هایی که بر این سه پایه استوار گردیده‌اند ناپود کنیم و نظام اسلام رسول الله (ص) را در جهان استکبار ترویج نماییم و دیر یا زود ملت‌های در بند شاهد آن خواهند بود.» یعنی در این کلام امام خمینی (ره) مشخص است، متنی که در اصل ۱۵۲ قانون اساسی است، صرفاً بحث دلسوزی برای مسلمان‌ها یا برای مستضعفین نیست؛ یک کار جدی و نقش‌آفرینی فعال و مبتکرانه است. ما باید در ارتباط با مردم جهان و رسیدگی

۱. همان، ص ۲۸۶.

۲. همان، ص ۹۸.

۳. همان، جلد ۲۱، ص ۸۱.

به مشکلات و مسائل مسلمانان و حمایت از مبارزان و گرسنگان و محرومان با تمام وجود تلاش نمائیم و این را از اصول سیاست خارجی خود بدانیم. به نظرم یک بحث جدی که می‌تواند درباره‌ی سیاست خارجی مطرح شود آن است که فرمایشات، رهنمودها و دستورات و سیره امامین انقلاب در مورد اضلاع سیاست خارجی جمهوری اسلامی در قانون اساسی تبیین و روشن شود. به نظر من این موضوع مهم است و در این مورد باید کار جدی انجام گیرد.

### ۳- مبانی سیاست خارجی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

با توجه به مجموع بحث‌هایی که عرض کردم، بحث آخرم در قالب چند نکته مربوط به یافته‌های خودم در مورد مبانی سیاست خارجی در قانون اساسی است.

#### ۳-۱- اصل حق محوری در سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران

نکته اول، حق‌مداری در سیاست خارجی است. یکی از معیارها و ویژگی‌های سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران در طول این چهل سال، «حق محوری» بوده است. تفاوتی که ما با کشورهای غربی داریم این است که آنها در مناسبات سیاست و روابط بین‌الملل، حقوق‌شان برگرفته از سیاست‌شان است ولی ما سیاست‌مان برگرفته از حقوق‌مان است. این تفاوت ماهوی است. مثلاً ما چرا از مردم فلسطین دفاع می‌کنیم؟ چرا از مردم یمن دفاع می‌کنیم؟ چرا از مردم سوریه و عراق دفاع می‌کنیم؟ حتی در خیلی از دفاع‌هایی که ما می‌کنیم، برای ما هزینه دارد. ما بهاء پرداخت کرده‌ایم. خیلی‌ها این انتقاد را می‌کنند که چرا کمک می‌کنید. این به خاطر این است که ما قائل هستیم که رژیم صهیونیستی اشغالگر است. عربستان متجاوز است. آمریکا به عراق یا سوریه تجاوز کرده است. در قبال این دو طرف مظلوم و ظالم، ما طرف مظلوم هستیم. پس سیاست خارجی‌مان هم بر این اساس شکل می‌گیرد. نقش‌آفرینی ما در مقابله با آن ظالمین، در مناسبات دو جانبه، چندجانبه، منطقه‌ای و مناسبات بین‌المللی، براساس حمایت از این مظلومین است. ما رسماً هم اعلام کرده‌ایم که ما با رژیم صهیونیستی مقابله می‌کنیم. جلوی اشغالگری‌اش می‌ایستیم. جلوی تجاوزگری‌اش می‌ایستیم و از مردم مظلوم فلسطین هم حمایت می‌کنیم. در مقابل، آمریکا یا برخی از کشورهای اروپایی، از اسرائیل و عربستان که اشغالگر است، حمایت می‌کنند و به آنها سلاح می‌دهند و حمایت سیاسی، رسانه‌ای و اقتصادی می‌کنند. چرا؟ آنها می‌گویند سیاست و منافع ما ایجاب می‌کند که

در سرزمین‌های اشغالی مثل فلسطین، از متجاوزین حمایت کنیم. کشورهای غربی هم از متجاوزین سعودی به طور پنهانی حمایت می‌کردند، وقتی حمایتشان از یمن خیلی علنی شد، گفتند چون سلاح فروختن سود دارد، ما تنها به سعودی‌ها سلاح می‌فروشیم. نمی‌توانستند بگویند که این سلاح‌ها را سعودی در قبال دفاع از خودش دارد به کار می‌برد. مردم مظلوم را در خیابان، بازار، مدرسه و عروسی می‌کشند. پس یک نکته مهم در بحث مبانی سیاست خارجی در قانون اساسی، این است که این سیاست از حقوق برآمده و این موضوع برای ما معیار و محور است.

### ۲-۳- اصل لزوم رعایت استقلال در سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران

دوم بحث استقلال است. استقلال یکی از مبانی حاکم در قانون اساسی است که هیچ چیزی بر آن نمی‌تواند حکومت کند. هر چیزی در مقابلش باید سر تسلیم فرود بیاورد. در جای جای قانون اساسی هم تصریحاً و هم غیرتصریحی، بحث استقلال آمده است. حتی در مورد کارشناسان خارجی در اصل ۸۲ قانون اساسی بیان شده است: «استخدام کارشناسان خارجی از طرف دولت ممنوع است، مگر در موارد ضرورت با تصویب مجلس شورای اسلامی». قانون اساسی ما تا این حد تعمد دارد که از استقلال کشور صیانت شود و کوچکترین شائبه‌ای و خدشه‌ای به مبانی و مرزهای استقلال کشور وارد نشود.

### ۳-۳- لزوم توجه به نگاه انسان‌مدارانه در سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران

نکته بعدی بحث، نگاه انسان‌مدار قانون اساسی به پدیده‌های موجود در جهان است. این بحثی که در سرفصل اول، من عرض کردم، بعید می‌دانم در قانون اساسی هیچ کشوری در دنیا باشد. در صدر اصل ۱۵۴ قانون اساسی بیان شده است که جمهوری اسلامی ایران سعادت انسان در کل جامعه بشری را آرمان خود می‌داند. کدام کشور در دنیا، با کدام طیف فکری یک چنین چیزی را در قانون اساسی خودش می‌آورد؟ یا فرض کنید بحثی که در سرفصل سوم مطرح شد، حمایت بی‌دریغ از مستضعفان جهان، حمایت از مبارزه حق‌طلبانه مستضعفان در برابر مستکبرین در هر نقطه از جهان. این بحث، مختص ایران نیست؛ بحث مسلمان نیست؛ بحث شیعه نیست. یعنی این نگاه انسان‌مدارانه که یک نگاه وحدت‌بخش و وحدت‌آفرین است، ظرفیت بسیار بسیار بزرگی است که قانون اساسی در اختیار سیاست خارجی کشور قرار داده و ما می‌توانیم با همین ابزار هم با

دولت‌ها و هم با ملت‌ها تعامل داشته باشیم. شما روحیه تقابلی‌اش را صرفاً نبینید که می‌خواهیم از مستضعفین در برابر مستکبرین حمایت کنیم. به نظرم این ظرفیت، ظرفیت بسیار مهمی است که با آن روحیه تعاملی می‌توانیم یک بخش وسیع‌تری از ملت‌ها و دولت‌ها را با خودمان همراه کنیم.

### ۴-۳- لزوم پرداخت بهای برای تحقق اصول حاکم بر سیاست خارجی

نکته بعدی، بحث پرداختن بهای حق‌مداری، استقلال و عزت کشور است. یکی از مبانی قانون اساسی این است. من اسمش را هزینه نمی‌گذارم، چون هزینه یک چیزی است که در ذهن آدم یک حالت خسرانی ایجاد کند. بها، یعنی قیمت یک چیزی را می‌دهی. فرض کنید بهای استقلال ما خون جوان‌های کشور بوده که در هشت سال جنگ تحمیلی داده شده است. ما هزینه نداده‌ایم، خون‌بها داده‌ایم. یعنی این قدر ارزشمند است. به نظر من، بدین جهت این نکته بسیار مهمی است.

### ۵-۳- لزوم تفکیک میان سیاست خارجی و دیپلماسی

نکته‌ی مهم دیگر بحث تفکیک سیاست خارجی از دیپلماسی است. در چند سال اخیر، خیلی با هم آمیخته شد؛ یعنی سیاست خارجی کشور را بر اساس توان موجود دیپلماسی کشور شکل و سامان می‌دادند. اگر دیپلماسی کشور به هر دلیلی مثلاً ساختار و سازگار یا به دلیل توان افرادی که در سیاست خارجی فعال بودند، بیش از یک حدی نمی‌توانست جلو برود، می‌گفتند بیش از این نمی‌شود. مثلاً در مورد برجام شما زیاد شنیدید؛ آقای ولایتی در تلویزیون صحبت کرد. گفتند بهترین کسانی که در کشور، می‌توانند بروند و مذاکره کنند، کسانی هستند که الان هستند. بعد از چند وقت هم اشکال گرفتند. گفتند بله، این اشکالات وارد است ولی بیش از این نمی‌شود. ما بهتر از این‌ها را نداشتیم؟ یعنی در واقع سطح اهداف و آرمان‌ها و مبانی سیاست خارجی را در حد توان موجود وزارت خارجه‌مان، دولت‌مان و آقای الف یا ب در عرصه سیاست خارجی پایین می‌آوریم. این نکته فارغ از اینکه در قانون اساسی است، این دو را باید از هم تفکیک کنیم. وظیفه دیپلماسی تحقق اهداف سیاست خارجی بر اساس مبانی سیاست خارجی است. اصلاً وظیفه‌اش این است. اگر نتوانند انجام دهند، اهداف را نباید پایین بیاورند. یک جا حضرت امام در فرمایشات‌شان می‌گویند اگر ما یک جا به هر دلیلی در سیاست خارجی به اهداف‌مان نرسیدیم، این دلیل بر این نمی‌شود که ما از آن هدف بگذریم.



حالا یک جایی هم مصلحت نبوده، توان ما نبوده، اشتباه کردیم، دشمن نیرنگ کرده، همه این‌ها با هم بوده، درست است ولی آسیبی که الان برخی می‌خواهند بزنند، زمزمه تغییر مباحث سیاست خارجی در قانون اساسی است. می‌گویند در قانون اساسی آمده است که ما می‌خواهیم از مستضعفان جهان دفاع کنیم اما با این آدم‌ها، وزارت خارجه و دولتی که می‌بینیم، نمی‌شود؛ در نتیجه باید برویم آن را تغییر دهیم. آن وقت در هر زمان ممکن است شما هر هدفی بگذارید و ما تغییرش می‌دهیم. می‌گویند نه این که نمی‌شود. در این صورت ما سیاست خارجی نداریم. چون سیاست خارجی یعنی اصول و مبانی. امریکا اصول و مبانی سیاست خارجه خودش را دارد. حالا اینکه غلط است و ما قبول نداریم، یک بحث دیگری است. همه کشورها دارند؛ هیچ کشوری نمی‌شود اصول سیاست خارجی نداشته باشد. به نظرم این نکته‌ی مهمی است. ما باید سیاست خارجی را از دیپلماسی تفکیک کنیم. باید وظیفه‌ی دیپلماسی را که دستیابی به اهداف سیاست خارجی براساس مبانی است، روشن کنیم. حالا اگر کسی نتوانست بر اساس مبانی پیش برود، لازم نیست او را بگیرند و اعدام کنند ولی حداقل بگویند نتوانسته است. ولی خیلی باید جسارت به خرج داد که چون نتوانسته اهداف سیاست خارجه‌ی جمهوری اسلامی را تأمین کند، بگوید هدف سیاست خارجه را باید تغییر بدهیم. در برجام، دقیقاً این چنین شد. آقا فرمودند از حقوق هسته‌ای که جزء حقوق مسلم ملت است، نباید حتی یک قدم هم عقب‌نشینی شود. بعد در برجام صد حق را واگذار می‌کنند. نزدیک بیست حق را الی‌الابد، بدون سقف زمانی، واگذار می‌کنند. یعنی ما کل ملت را الی‌الابد از یک سری حقوق محروم می‌کنیم. در قانون اساسی اهداف سیاست خارجی بیان شده است. اینها می‌گویند این اهداف محقق نشد. اول فروردین ۹۵ خود رهبری فرمودند: «وزیر خارجه‌ی محترم ما در مواردی به بنده گفت که ما [مثلاً] اینجا را یا این خط قرمز را دیگر نتوانستیم حفظ کنیم. معنای این همین است؛ یعنی وقتی طرف مقابل یک دولتی مثل آمریکا است که وسایل تبلیغ دارد، امکانات دارد، پول دارد، دیپلماسی فعال دارد، عوامل گوناگونی در اطراف دنیا دارد، دولت‌هایی که به آنها فشار می‌آورد در اختیارش هستند، کنار آمدن با او به معنای صرف‌نظر کردن از برخی از چیزهایی است که انسان بر آنها پای می‌فشرد.»<sup>۱</sup> همچنین رهبری صحبت‌هایی قریب به این مضمون فرموده‌اند که با

۱. بیانات مقام معظم رهبری در اجتماع زائران و مجاوران حرم مطهر رضوی، مورخ ۱۳۹۵/۱/۱.

پذیرش سازگار نظارت و بازرسی آژانس در چارچوب توافق هسته‌ای، نباید ایران به یک کشور اختصاصی و استثنایی تبدیل شود.<sup>۱</sup> شما می‌روید برجام را بررسی می‌کنید، می‌بینید پنجاه و شش دریچه برای ورود بیگانه به عرصه‌های حیاتی و حساس کشور ایجاد شده است. در برجام علاوه بر اساسنامه آژانس و پروتکل‌های الحاقی، راه‌های نفوذ بیگانگان به عرصه‌های نظامی فراهم شده است. بعد که آقا تذکر دادند، گفتند بیشتر از این نمی‌توانیم. نمی‌شود، یعنی شما نتوانستید. یعنی چه نمی‌شود؟ ما نشد نداریم. در سیاست خارجه ما این کار را کردیم و این یکی از تهدیدهای جدی مترتب بر قانون اساسی است.

### ۶-۳- لزوم رعایت منافع ملی در سیاست خارجی

نکته آخر بحث منافع ملی است. منافع ملی یک عبارت کلی، مشکک و اختلافی است. خیلی‌ها براساس نگاه‌های خودشان منافع ملی را تعریف می‌کنند. به نظر من با همه‌ی این تعریف‌ها، برای اینکه به یک وحدت نگاه در مورد منافع ملی برسیم باید به فرمایشات رهبری توجه کنیم. رهبری در سال ۹۶ در دیداری که با کارگزاران داشتند یک تعریف جامعی از منافع ملی ارائه فرمودند.<sup>۲</sup> در آنجا فرمودند بعضی‌ها می‌گویند

<https://b2n.ir/574523>

۱. مقام معظم رهبری در تاریخ ۱۳۹۴/۴/۲ در دیدار با مسئولان نظام، مهمترین خطوط قرمز مذاکرات هسته‌ای را ترسیم نمودند: «...ما با موکول کردن اجرای تعهدات طرف مقابل به گزارش آژانس مخالفتیم. چون آژانس بارها و بارها ثابت کرده مستقل و عادل نیست، بنابراین ما به آن بدبین هستیم...»

<https://b2n.ir/087349>.

۲. بیانات مقام معظم رهبری در دیدار با مسئولان نظام، مورخ ۱۳۹۶/۳/۲۲: «یعنی ملاک تصمیم‌گیری برای دولتها، تأمین منافع ملی است؛ حالا چه منافع کوتاه‌مدت، چه منافع بلندمدت. مسئله اینجا است که منافع ملی را چه‌جوری تعریف کنیم، چه‌جوری شناسایی کنیم؛ چه چیزی را واقعاً منافع ملی بدانیم و چه چیزی را نه. آن نکته‌ی اساسی که مورد نظر بنده است و میخواهم عرض بکنم، این است که منافع ملی آن وقتی منافع ملی هستند که با هویت ملی ملت ایران، با هویت انقلابی ملت ایران در تعارض نباشند. آن وقتی منافع واقعاً منافع ملی هستند که با هویت ملت در تعارض نباشند، و آلاً آنجایی که ما چیزی را به‌عنوان منافع ملی در نظر می‌گیریم لکن هویت ملی را پایمال می‌کنیم، قطعاً اشتباه کرده‌ایم، این منافع ملی نیست؛ این چیزی است که از دوران مشروطه تا قبل از انقلاب، متأسفانه سرنوشت همیشگی کشور ما بوده؛ هویت ملی را زیر پا لگدمال کردند. البته از قبل از دوران پهلوی، از اواخر دوران قاجار، این حالت پیش آمده. هویت ملی همیشه پامال چیزهایی شده است که به‌عنوان منافع ملت ایران به نظر مدیران و تصمیم‌گیران و تصمیم‌سازان می‌رسیده و اجرا می‌کردند؛ این یعنی معکوس کردن نسبت. منافع ملی بایستی

هدف سیاست خارجی باید منافع ملی باشد. رهبری هم قبول کردند، ولی نکته‌ای که رهبری فرمودند این بود که هر آن چیزی که با هویت ما در تعارض باشد منافع ملی نیست. بعد فرمودند هر چه با هویت اسلامی، هویت انقلابی و هویت تاریخی و هویت ملی ما در تعارض باشد، جزء منافع ملی نیست؛ یعنی منافع ملی می‌شود صیانت از هویت اسلامی، هویت انقلابی و هویت ملی. به نظر من این تعریفی که ایشان ارائه کردند، یک تعریف منطقی و قابل وفاق است. کسی نیاید براساس نظریه‌ی خودش، در جایی که قابل بحث است، بگوید دنبال منافع ملی هستیم. در این موارد هم حضرت امام و رهبری بحث‌های جدی دارند.

من عرضم را در سه جمله جمع‌بندی کنم. بحث اول من این بود که ما باید در مورد مفاد سیاست خارجی در قانون اساسی یک تبیینی بکنیم و من پیشنهادی را برای بحث ارائه کردم. دوم، بحث من این بود که بدون توجه به فرمایشات، رهنمودها و سیره عملی حضرت امام و رهبری ما به تعریف درست و حقیقی از سیاست خارجی در قانون اساسی نخواهیم رسید. در این جهت باید تلاش کنیم هم سیره عملی و هم مواضع اعلامی این دو بزرگوار را به دقت در طول چهل سال گذشته مورد مذاکره قرار دهیم تا بتوانیم به این واژه‌هایی که در قانون اساسی است، روح بدمیم. نکته آخر، برخی از مفادی که من احساس می‌کردم، مبانی سیاست خارجی در قانون اساسی از آنها برآمده است را با استفاده از بحث قبلی تبیین کردم.

با هویت ملی تطبیق داده بشود، نه اینکه هویت ملی تابع منافع ملی قرار بگیرد، که قهراً منافع تخیلی است. اینکه یک نفری بیاید بگوید که «ما از فرق سر تا ناخن پا باید فرنگی بشویم تا اینکه بتوانیم پیشرفت کنیم، ترقی کنیم»، این همان پامال کردن هویت ملی است. یعنی به یک ملتی با سابقه‌ی تاریخی، با فرهنگ غنی و قوی، با این همه اعتقادات، با این همه سرمایه‌های گوناگون معنوی می‌گویند «شما بیایید همه چیزتان را رها کنید، بریزید دور، از فرق سر تا ناخن پا بشوید غربی، تا آن وقت بتوانید پیشرفت کنید». یعنی یک منفعی را تصویر می‌کنند و ترسیم می‌کنند برای ملت که لازمه‌اش جدا شدن از هویت ملی است؛ این همان بی‌هویت کردن ملت و بی‌موجودیت کردن ملت است؛ که در دوران پهلوی، به حد اعلی رسید؛ البته عرض کردم، از اواخر دوران قاجار شروع شده بود. انقلاب آمد، این نگاه را عوض کرد، تغییر داد.»

## آسیب‌شناسی تحلیلی فرآیند تصویب معاهدات در نظام جمهوری اسلامی ایران (دکتر توکل حبیب‌زاده)<sup>۱</sup>

بنده یک موضوع مشخصی انتخاب کرده‌ام که کلان نیست و دغدغه شخصی خودم است. موضوع به فرآیند تهیه، امضاء و تصویب معاهدات بین‌المللی از منظر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران برمی‌گردد.

### ۱- تبیین تضاد میان پذیرش ضوابط زیست جمعی بین‌المللی و حفظ اصول حاکم بر سیاست خارجی

من ببحث این است که ما در حوزه‌ی عضویت در معاهدات بین‌المللی و نیز عضویت در برخی از سازمان‌های بین‌المللی وارد یک فضای بین‌المللی می‌شویم. فضای زیست جمعی بین‌المللی، ما را وادار به قبول یک‌سری اقتضائات و الزاماتی می‌کند که ممکن است آنها برخی از اصول، اهداف و آرمان‌های مقدس جمهوری اسلامی ایران را تحت‌الشعاع قرار دهد. برخی از این خدشه‌هایی که احساس می‌کنیم بر اصول بنیادین سیاست خارجی مان وارد می‌شود، اتفاقاً با دست خودمان انجام می‌شود. یعنی ما در قالب معاهدات بین‌المللی و حتی اسناد غیرمعاهده‌ای، وارد یک همکاری‌های بین‌المللی می‌شویم و تعهداتی را می‌پذیریم که الزامات ناشی از آنها، گاهی اوقات با آن اصول، مبانی و اهداف سیاست خارجی چندان سازگار نیست. این چالش، مدیریت و تدبیری عالی را می‌طلبد که دو اقتضای زیست جمعی بین‌المللی و مبانی و اصول سیاست خارجی در قانون اساسی را با یکدیگر جمع کند.

در دنیای کنونی، مفری از زندگی جمعی بین‌المللی نیست و تأکید بر این نوع زندگی، نباید مبانی و اصول سیاست خارجی ما را تحت‌الشعاع جدی قرار دهد. یعنی سؤال این است که ما چگونه با جامعه بین‌المللی تعامل داشته باشیم، بدون آنکه از خط قرمزهایی که ترسیم شده عبور کنیم؟ این بخشی از هنر دیپلماسی خارجی کشور است. الان در حال حاضر روی میز چند گزینه داریم. برجام را که فرمودند و داریم می‌بینیم سرنوشتش چگونه است. یکی دیگر از موضوعات، پذیرش الزامات FATF است. چند سال پیش بحث پذیرش الزامات سند ۲۰۳۰ بود. همه‌ی این موضوعات، مباحث روز و داغ حال حاضر جمهوری اسلامی ایران است. آیا قانون اساسی ما در این مورد نقشه راهی دارد؟

۱. عضو هیئت علمی دانشگاه امام صادق (ع).

بنده می‌خواهم یک مختصری در این رابطه توضیح بدهم و در این مسیری که عرض می‌کنم، پیشنهاداتی عرض کنم. همچنان که آقای دکتر اشاره کردند، بخشی از اصول قانون اساسی ما مربوط به سیاست‌های کلان و بنیادین سیاست خارجی است. در اصل ۱۵۲ بیان شده است: «سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران بر اساس نفی هرگونه سلطه‌جویی و سلطه‌پذیری، حفظ استقلال همه‌جانبه و تمامیت ارضی کشور، دفاع از حقوق همه مسلمانان و عدم تعهد در برابر قدرت‌های سلطه‌گر و روابط صلح‌آمیز متقابل با دول غیرمحراب استوار است.» اصل ۱۵۳ تصریح کرده است: «هرگونه قرارداد که موجب سلطه بیگانه بر منابع طبیعی و اقتصادی، فرهنگ، ارتش و دیگر شئون کشور گردد ممنوع است.» در اصل ۱۵۴ آمده است: «جمهوری اسلامی ایران سعادت انسان در کل جامعه بشری را آرمان خود می‌داند و استقلال و آزادی و حکومت حق و عدل را حق همه مردم جهان می‌شناسد. بنابراین در عین خودداری کامل از هرگونه دخالت در امور داخلی ملت‌های دیگر، از مبارزه حق‌طلبانه مستضعفین در برابر مستکبرین در هر نقطه از جهان حمایت می‌کند.» این اصول در قانون اساسی تبیین شده است. اصل دیگری هم برگرفته از آموزه‌های دین مبین اسلام داریم که اصل وفای به عهد است. وقتی ما به دلایل متعددی در برخی از اسناد بین‌المللی عضو می‌شویم، باید به الزامات ناشی از آن تن دهیم؛ چه این اسناد جنبه موافقتنامه و عهدنامه داشته باشند و چه نداشته باشند. منظورم از اسناد غیرعهدنامه‌ای، مثل عهدنامه‌های سازمان‌های بین‌المللی است. وقتی ما این‌ها را بر مبنای اصل وفای به عهد بپذیریم، می‌بایستی به الزامات ناشی از آن‌ها تن بدهیم.

اصولاً به نظر می‌رسد امروزه حاکمیت ملی قدری رنگ عوض کرده است. در گذشته حاکمیت ملی کشورها حاکمیت سنتی و تا حدودی مطلق بود؛ به این معنا که کشورها در قلمرو سرزمینی خودشان بدون توجه به جوامع دیگر تا جایی که قدرت نظامی و اقتصادی‌شان ایجاب می‌کرد، سعی می‌کردند این حاکمیت حفظ بشود. اگرچه در گذشته هم قدرت‌های متوسط و یا ضعیف‌تر تحت استعمار و استثمار بودند؛ یعنی اینگونه نبود که کشورهای ضعیف یا متوسط بتوانند حاکمیت ملی خودشان را کاملاً حفظ و حراست کنند. خود ما اگرچه هیچ وقت تحت استعمار رسمی قدرت دیگر نبودیم و یکی از افتخارات ایران این است که هیچ وقت مستعمره دولت بزرگ نبوده است اما در عین حال، شما در تاریخ ایران ببینید چه مقدار دولت‌های استعمارگر منافع ما را تحت‌الشعاع

قرار می‌دادند و حداقل بر ما سلطه‌ی اقتصادی داشتند. از قرارداد داری<sup>۱</sup> گرفته و الی آخر. ولی در عین حال از لحاظ حقوقی گفته می‌شد که حاکمیت ملی کشورها، تقریباً حاکمیت مطلق است. در حال حاضر به دلیل تحولاتی که در عرصه‌ی بین‌المللی ایجاد شده، به ویژه در روابط اقتصادی، اقتصاد ملی کشورها با اقتصاد جهانی عجین شده است. در عرصه‌های مختلف دیگر هم این ارتباطات وثیق شده است. ما گاهی بین الزامات داخلی و بین‌المللی می‌مانیم و تعامل بین آن‌ها واقعاً تدبیر جدی می‌طلبد. ما از حاکمیت ملی خودمان در قالب حق تعیین سرنوشت، حفظ و حراست می‌کنیم. حق تعیین سرنوشت در همه‌ی عرصه‌های سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی وجود دارد. دولت‌ها حق دارند در این حوزه‌های سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی سرنوشت خودشان را به دست بگیرند. این حق تعیین سرنوشت فقط از آن مردم نیست. گاهی در بعضی از اسناد بین‌المللی، به حق تعیین سرنوشت مردم تعبیر شده است. حالا از آنجا که دولت‌ها نمایندگی مردم را به عهده دارند، این حق تعیین سرنوشت برای حکومت‌ها هم وجود دارد. حکومت‌ها به نمایندگی از ملت‌ها حق تعیین سرنوشت دارند و می‌توانند این حق را اعمال و از آن حراست کنند. اما در کنار این، این ضرورت زیست جمعی، اقتضائاتی را به دنبال می‌آورد؛ از جمله اینکه کشورها وارد اتحادیه‌های اقتصادی، سازمان ملل و سازمان‌های بین‌المللی دیگر می‌شوند. ورود به همین اتحادیه‌ها یک سری تعهدات بین‌المللی برای کشورها ایجاد می‌کند.

۱. در سال ۱۹۰۱ میلادی و در دوره مظفرالدین شاه قاجار قرارداد بهره برداری از میدان نفتی ایران در تمام کشور به جز پنج استان شمالی به یکی از اتباع بریتانیای کبیر به نام ویلیام ناکس داری اعطا شد. این امتیاز بعدها به دلیل کشف نفت در ایران و همچنین پدید آمدن صنعت خودروسازی در جهان که باعث به وجود آمدن بازار بزرگی برای این محصول فسیلی و تجدیدناپذیر گردید، دارای اهمیت سیاسی و اقتصادی بسیار زیادی گردید. در قرارداد اعطای امتیاز یافتن و بهره برداری از میدان احتمالی که با داری بسته شد، مشکلات زیادی وجود داشته است. مثلاً مدت قرارداد بسیار زیاد بود. در مورد واگذاری امتیاز به شخص سوم توسط داری تدبیری اندیشه نشده بود. ضمانت‌های لازم، برای اجرای تعهدات شرکت نسبت به ایران لحاظ نشد. در نهایت سود بسیار بالایی نصیب شرکت انگلیسی شد و دولت ایران سهم بسیار کمتری را از این قرارداد برد. «یاراحمدی، مهدی، بررسی ویژگی‌های اقتصادی و سیاسی قرارداد داری برای دولت قاجار»، فصلنامه تاریخ‌پژوهی، شماره ۶۵، زمستان ۱۳۹۴، ص ۲۴۷.

## ۲- فرآیند تصویب معاهدات بین‌المللی از منظر قانون اساسی

من سعی می‌کنم روی معاهدات متمرکز شوم. دو اصل ۱۲۵ و ۷۷<sup>۲</sup> قانون اساسی، در خصوص عضویت در معاهدات و الزاماتی که برای کشور به دنبال می‌آورد، مقررات مجملی دارند. اصل ۷۷ خیلی خلاصه اشاره کرده که هر گونه قرارداد و موافقتنامه‌ی بین‌المللی باید به تصویب مجلس برسد. البته اصل ۱۲۵ اشاره می‌کند که وقتی مجلس تصویب کرد، رئیس‌جمهور باید حتماً مصوبه مربوطه مجلس را امضا بکند. به عبارت دیگر، اصولاً فرآیند و تصویب معاهدات به گونه‌ای است که عمدتاً در حیطه و قلمرو قوه مجریه می‌چرخد. قوه مجریه است که در کنفرانس‌های بین‌المللی یا در سازمان‌های بین‌المللی مربوطه شرکت می‌کند. اتفاقاً حساس‌ترین مرحله تهیه معاهدات هم، همین مرحله تهیه پیش‌نویس است. چون زمانی که پیش‌نویس تهیه شد، نود درصد کار تمام شده است. یک مرحله‌ی مذاکره می‌ماند که باز، قوه مجریه مذاکره می‌کند. وقتی مذاکرات انجام شد و در یک کنفرانس بین‌المللی یک سند متولد شد، این سند محصول اراده جمعی است. صد کشور در یک جا جمع می‌شوند و برای یک موضوعی، موافقتنامه‌ای را با هم منعقد می‌کنند. این مورد مذاکره که کشورها هم موضع‌شان را گفته‌اند، سند شده است. این حساس‌ترین مرحله‌ای است که ما معمولاً در کشور به آن توجه نمی‌کنیم. در نظام حقوقی مان هیچ اشاره‌ای به این نشده که این مذاکره باید صورت بگیرد. چه کسانی واقعاً متولی این کار هستند؟ در حالی که حساس‌ترین و مهمترین مرحله‌ای که مربوط به معاهدات است، مربوط به پیش‌نویس و مذاکره‌ی آنها است. در حالی که ما با اسنادی مواجه می‌شویم که هیچ دخالت و نقشی، حتی غیرفعال هم در تهیه سند نداشته‌ایم. در برخی موضوعات مذاکره شده و سندی تهیه شده، حالا موقع مذاکره نهایی ممکن است به ذهن مان رسیده باشد که یک جمله‌اش را اصلاح کنند که ممکن است مورد توجه آن جمع قرار بگیرد و مختصر اصلاحاتی در متن به عمل بیاید. بحث مذاکره‌ی بین‌المللی توسط قوه مجریه قابل توجه است. وقتی نگاه می‌کنیم، می‌بینیم در موضوعات تخصصی

۱. اصل ۱۲۵ قانون اساسی: «امضای عهدنامه‌ها، مقاله‌نامه‌ها، موافقتنامه‌ها و قراردادهای دولت ایران با سایر دولت‌ها و همچنین امضای پیمان‌های مربوط به اتحادیه‌های بین‌المللی پس از تصویب مجلس شورای اسلامی با رئیس‌جمهور یا نماینده قانونی او است.»

۲. اصل ۷۷ قانون اساسی: «عهدنامه‌ها، مقاله‌نامه‌ها، قراردادها و موافقتنامه‌های بین‌المللی باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد.»

که نهادهای تخصصی متولی آنها هستند، در سایه وزارت خارجه در آن کنفرانس بین‌المللی شرکت می‌کنند. مثل سازمان محیط زیست که یک نهاد تخصصی و ذیل قوه‌ی مجریه است و فرض می‌شود که اصول دیپلماسی را مانند وزارت خارجه بلد نیست. اصل بر این است که وقتی مذاکره‌ای صورت می‌گیرد، وزارت خارجه متولی آن باشد. در مذاکرات بین‌المللی، نماینده قوه مجریه یا وزارتخانه مربوطه یا وزارت امور خارجه، امضا کننده‌ی اسناد هستند و بعد از آن، سند امضا شده به داخل کشور می‌آید. حقوق بین‌الملل در مورد فرآیند تصویب معاهدات بین‌المللی، در حقوق داخلی کشورها هیچ حرفی برای گفتن ندارد. یعنی خودش موضوع را به حقوق اساسی و حقوق داخلی کشورها واگذار کرده است. یعنی در حقوق بین‌الملل، پس از مرحله‌ی تهیه پیش‌نویس و مذاکرات اولیه که به امضای آن منجر می‌شود و این امضا به رسمیت شناخته می‌شود، بعد از این دیگر موضوع به نظام حقوقی داخلی کشورها محول می‌شود. چون به قدری روش کشورها در پذیرش این اسناد بین‌المللی متعدد و متنوع است و قوانین اساسی کشورها راهکارهای بسیار متفاوتی را تدارک دیده‌اند، که اصلاً حقوق بین‌الملل نمی‌توانست و نمی‌تواند نسخه‌ای را تجویز کند.

### ۱-۲- تنکیک میان معاهدات رسمی و اجرایی در نظام حقوقی ایران

به عنوان مثال طبق اصل ۷۷ قانون اساسی، عهدنامه‌ها، مقاوله‌نامه‌ها، قراردادها و موافقتنامه‌های بین‌المللی باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد. هر چند در قانون اساسی گفته شده همه موافقتنامه‌ها، قراردادها و اساسنامه سازمان‌ها باید به تصویب مجلس برسد و اوایل انقلاب تصور بر این بود که حتی یادداشت تفاهم‌ها نیز باید به تصویب مجلس برسد. چون اصل ۷۷ قانون اساسی گفته همه قراردادها و موافقتنامه‌ها. بعدها دیدند این کار مقدور نیست. گاهی قوه مجریه یک‌سری اسنادی را با کشورهای دیگر امضا می‌کند، هیچ تعهد خاصی برای دولت به همراه ندارد. مثلاً خرید و فروش کالا، صادرات و واردات اقلام. نمی‌شود این نوع اسناد جهت تصویب به مجلس عرضه شود. چندین دفعه از شورای نگهبان نظر تفسیری خواسته شد. نهایتاً این شده که الان عرض می‌کنم. شورای نگهبان هم تقریباً مثل نهاد دادرسی اساسی در کشورهای دیگر، اسناد بین‌المللی را به دو دسته تقسیم کرده است. معاهدات رسمی و تشریفاتی که نیازمند تصویب مجلس هستند و معاهدات ساده و اجرایی. معاهدات ساده و اجرایی نیازمند



تصویب مجلس نیستند. من وارد جزئیاتش نمی‌شوم. خود این معاهدات سه دسته هستند. اول، معاهداتی که قبلاً اجازه مقدم برای آنها صادر شده است. دوم، معاهداتی که قبلاً معاهدات اصلی آنها به تصویب مجلس رسیده است. به عنوان مثال، معاهده‌ی اصلی به تصویب مجلس رسیده ولی برای اجرای آن، یک موافقتنامه اجرایی بسته شده است. سوم، موافقتنامه‌های مربوط به برنامه همکاری. در واقع پیام این استثنائاتی که شورای نگهبان احصاء کرده، این است که هر نوع سند بین‌المللی که تعهد خاصی برای دولت به دنبال نداشته باشد، می‌توانیم بگوییم ذیل موافقتنامه‌های ساده و اجرایی قرار می‌گیرد و نیازمند تصویب مجلس نیست. این تفسیر شورای نگهبان از دل اصل ۱۲۵ بیرون آمده است و الاً اصل ۷۷ قانون اساسی به صورت کلی گفته است که همه موافقتنامه‌ها باید به تصویب مجلس برسند. این مطلب را به یاد داشته باشید، بعداً در خصوص برجام و اسناد دیگر با آن کار خواهیم داشت.

## ۲-۲- راهکار ورود مجلس شورای اسلامی به معاهدات

معاهدات رسمی و تشریفاتی که تعهداتی را برای دولت به دنبال دارد حتماً باید با نظر و صلاحدید مجلس صورت بگیرد. اینجا تنها جایی است که قوه‌ی مقننه وارد میدان می‌شود و میدان‌داری می‌کند. جالب است که در مورد نقش مجلس هم در این خصوص می‌توانیم بحث کنیم. آیا نقش مجلس در بررسی و صدور اجازه تصویب به دولت چیست؟ نقش مجلس در این حوزه، قانون‌گذاری یا نظارتی است؟ چون مجلس شورای اسلامی دو نقش بیشتر ندارد. نقش تقنینی و نظارتی دارد. هم قانون‌گذار است و هم بر اجرای قوانین از سوی دولت، اعمال نظارت می‌کند؛ بر عملکرد دولت اعمال نظارت می‌کند. به نظر می‌رسد به دلایلی، نقش مجلس در تصویب معاهدات، نقش نظارتی است و نقش قانون‌گذاری نیست؛ برای اینکه قانون‌گذاری اصول و روش خاص خودش را دارد. وقتی یک طرحی از طرف نماینده‌ها یا لایحه‌ای از طرف دولت در مجلس اعلام وصول می‌شود، اگر مجلس ضرورت ببیند، در آن طرح یا لایحه‌ی تقدیمی، دخل و تصرف می‌کند و جمله‌اش را عوض، حذف و تکمیل می‌کند؛ اما وقتی یک معاهده‌ی بین‌المللی برای تصویب به مجلس عرضه می‌شود، مجلس حق ندارد داخل آن دست ببرد. برای اینکه در مورد آن موضوع بین‌المللی مذاکره شده و در سازمان‌های مربوطه، سند آن هم امضا شده است. یک کلمه‌اش را نمی‌شود عوض کرد. پس چه کار می‌شود

کرد؟ در حقوق بین‌الملل حق شرط بر معاهدات را پذیرفته‌اند. بر اساس این قاعده، اگر دولتی یک یا دو ماده از یک معاهده را نتواند بپذیرد به جای اینکه کلاً از عضویت در معاهده منصرف بشود می‌تواند آن مواد را قبول نکند؛ یعنی با این شرط به آن معاهده بپیوندد. به عنوان مثال دولت در یک معاهده مواد ۲ و ۵ را نمی‌پذیرد. یعنی داخل کنوانسیون شرط نمی‌گذارند ولی چند تا از مواد را نمی‌پذیرند. این را شرط بر معاهدات می‌گویند. پس مجلس فقط می‌تواند بگوید که ما نمی‌توانیم اجازه تصویب این دو ماده را بدهیم. با استثناء کردن آن یکی دو ماده، اجازه تصویب بقیه مواد را می‌دهد. شورای نگهبان هم کارکردش این است که موضوع را با قانون اساسی تطبیق می‌دهد.

### ۳-۲- لزوم امضا معاهدات به وسیله رئیس جمهور

اگر این سند توسط شورای نگهبان تایید شود، رئیس جمهور حتماً باید این مصوبه را امضا بکند. یکی از مصوباتی که رئیس جمهور باید امضا کند این مصوبه است. طبق اصل ۱۲۳ قانون اساسی، رئیس جمهور موظف است مصوبات مجلس یا نتیجه همه‌پرسی را پس از طی مراحل قانونی و ابلاغ به وی امضاء کند و برای اجرا در اختیار مسئولان بگذارد ولی اگر سند به امضاء رئیس جمهور نرسید، رئیس مجلس به جای رئیس جمهور امضا می‌کند و برای انتشار در روزنامه رسمی ارسال می‌کند.<sup>۱</sup> طبق اصل ۱۲۵ قانون اساسی، امضای عهدنامه‌ها، مقاله‌نامه‌ها، موافقتنامه‌ها و قراردادهای دولت ایران با سایر دولت‌ها و همچنین امضای پیمان‌های مربوط به اتحادیه‌های بین‌المللی پس از تصویب مجلس شورای اسلامی با رئیس جمهور یا نماینده قانونی او است. در نتیجه معاهدات بین‌المللی را رئیس مجلس نمی‌تواند امضا کند و حتماً باید رئیس جمهور امضا کند. این حرف یعنی چه؟ یعنی باز در این موضوع، قوه مجریه تعیین‌کننده است. به این خاطر عرض می‌کنیم که مجلس در این امر نقش نظارتی خودش را اعمال می‌کند تا نقش تقنینی. حقوق بین‌الملل از زمانی که معاهده امضا شد و به داخل کشور می‌آید، کار

۱. ماده (۱) قانون مدنی مصوب ۱۳۷۰/۸/۱۴ مجلس شورای اسلامی: «مصوبات مجلس شورای اسلامی و نتیجه همه‌پرسی پس از طی مراحل قانونی به رئیس جمهور ابلاغ می‌شود. رئیس جمهور باید ظرف مدت پنج روز آن را امضا و به مجریان ابلاغ نماید و دستور انتشار آن را صادر کند و روزنامه رسمی موظف است ظرف مدت ۷۲ ساعت پس از ابلاغ منتشر نماید. تبصره - در صورت استنکاف رئیس جمهور از امضا یا ابلاغ در مدت مذکور در این ماده به دستور رئیس مجلس شورای اسلامی روزنامه رسمی موظف است ظرف مدت ۷۲ ساعت مصوبه را چاپ و منتشر نماید.»

ندارد. هر کشوری روش کار خودش را دارد. وقتی رئیس جمهور این موافقت‌نامه بین‌المللی را امضا کرد، طبیعتاً برای روزنامه رسمی ارسال می‌کند تا منتشر شود. بعد از آن که در روزنامه رسمی منتشر شد، رئیس جمهور و وزارت خارجه باید آن را تودیع کنند. اسناد بین‌المللی برای لازم‌الاجرا شدن باید در نزد مقامی که اصطلاحاً به آن امین می‌گویند، تودیع شوند. تا زمانی که اسناد بین‌المللی نزد مقام امین که مقام نگهدارنده سند است، تودیع و اطلاع‌رسانی نشود که جمهوری اسلامی ایران این سند را در این تاریخ پذیرفته، ما هنوز از نظر بین‌المللی به این سند ملتزم نیستیم. به عنوان مثال، معمولاً دبیرخانه سازمان ملل به عنوان مقام امین این کارها را انجام می‌دهد. از زمانی که سند معاهده تودیع شد یک ماه می‌گذرد، دبیرخانه هم به کشور اعلام می‌کند که از آن زمان به بعد کشور در قبال آن متعهد است. این فرآیند تصویب داخلی است.

### ۳- جایگاه معاهدات بین‌المللی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران

بحث بعدی این است؛ همان‌طور که عرض کردم بعضی از کشورها که الگوهای مختلفی برای این کار دارند؛ بعضی از کشورها معتقدند که حقوق بین‌الملل با حقوق داخلی دو نظام مختلف هستند و ارتباطی با هم ندارند. یک نظام حقوقی اقتضائات خودش را دارد، صاحبانش دولت‌ها هستند و اراده‌ای که اعلام می‌شود، اعلام دولت‌ها است. موضوعاتش متفاوت است. نحوه تدوین معاهداتش کاملاً متفاوت از فرآیند تدوین قوانین است. حقوق داخلی هم که نظام خاص خودش را دارد. انگلستان یک چنین نگاهی دارد و نسبت به مناسبات حقوق بین‌الملل با حقوق داخلی، به‌ویژه در بحث معاهدات، چنین رویکردی دارد. در این‌گونه نظام‌ها تا زمانی که معاهدات بین‌المللی به لحاظ ماهوی به قانون داخلی تبدیل نشده است، محاکم داخلی و مراجع دیگر نمی‌توانند به معاهده استناد کنند. چون این معاهده هنوز در نظام حقوقی انگلستان وارد و شناسایی نشده، یک امر بیگانه‌ای است. به این رویکرد، نظام دوگانگی حقوقی می‌گویند. در کشورهای دیگر مثل فرانسه این الگو متفاوت است. این کشورها معتقدند نظام حقوق بین‌الملل با نظام حقوق داخلی، یک نظام حقوقی است. سطح داخلی و سطح بین‌المللی آن یکسان است. در واقع از نظر ماهیت و جنس یک نظام حقوقی بیشتر نیستند. طبیعتاً اگر این‌گونه باشد یک قاعده بین‌المللی و یک قاعده داخلی داریم؛ ممکن است با هم تعارض داشته باشند. تازه

بحث آغاز می‌شود که اگر اینگونه است، کدام بر دیگری اولویت دارد. چون در قسمت قبلی هیچ اولویتی مطرح نبود. چون دو نظام فارغ از هم هستند. وقتی نظام حقوقی خودمان را در این خصوص بررسی می‌کنیم با ابهامات جدی مواجه است. قانون اساسی هیچ حکمی در این خصوص ندارد. قانون اساسی فقط حکمش همین است که باید معاهدات به تصویب برسد و رئیس جمهور باید این را امضا کند و به روزنامه رسمی به جهت انتشار ارسال کند.<sup>۱</sup> ماده ۹ قانون مدنی هم داریم؛<sup>۲</sup> این ماده قبل از قانون اساسی ما نوشته شده است. به لحاظ قدمت زمانی، ماده ۹ قانون مدنی زودتر تصویب شده است. قانون عادی نمی‌تواند در مورد نحوه پذیرش تعهدات بین‌المللی دولت حکمی صادر کند. اصلاً ماده ۹ قانون مدنی در چنین مقامی نبوده که حکمی داشته باشد. یک جمله‌ای آمده است که معاهداتی که طبق قانون در کشور به تصویب می‌رسند در حکم قانون هستند. حالا بحث است که در حکم قانون یعنی چه؟ من واردش نمی‌شوم. حداقل می‌گویند آثار قانون بر آن مترتب است. یعنی می‌خواهم بگویم ماده ۹ قانون مدنی نمی‌تواند بگوید جایگاه معاهدات در کشور چیست. حالا ما چه کار کنیم؟ من عرضم را می‌خواهم جمع کنم.

#### ۴- تحلیل خلاءهای موجود در تصویب معاهدات در نظام حقوقی ایران

به نظرم به خاطر همین خلاءهایی که در حوزه حقوق اساسی کشور داریم و نظام حقوقی ما در این زمینه واقعاً با خلاء جدی مواجه است، در یک‌سری بزنگاه‌های بسیار مهم و حساس، ترتیبات قانون اساسی را نقض کرده‌ایم. در خصوص بیانیه‌های الجزایر در سال ۱۹۸۰ میلادی، به خاطر آن قضایایی که با آمریکایی‌ها داشتیم و بیانیه الجزایر را نوشتیم، قانون اساسی را مو به مو رعایت نکردیم؛ نمی‌خواهم بگویم نقض کردیم؛ ترتیباتش را رعایت نکردیم. یکی هم برجام است که این ترتیبات قانون اساسی مراعات نشد. حساس‌ترین موضوعات این‌ها بودند. پس به نظرم حقوق اساسی ما در مسائل بسیار مهم با یک خلاءهایی مواجه است و برای ما نمی‌تواند راهگشا باشد. ترتیبات قانون اساسی رعایت نشده است. چون ترتیبات تصمیم مجلس است؛ مجلس این را تصویب

۱. اصل ۱۲۵ قانون اساسی.

۲. ماده ۹ قانون مدنی مصوب ۱۳۱۴/۱/۲۰ مجلس شورای اسلامی: «مقررات عهدی که بر طبق قانون اساسی بین دولت ایران و سایر دول منعقد شده باشد در حکم قانون است»

نکرد. الان صحبت این است که برجام چه نوع سندی است؟ آیا برجام معاهده بود یا نبود؟ اگر ما برجام را معاهده بدانیم، یعنی معاهده‌ای که نیازمند تصویب مجلس بوده است که فرآیند تصویب آن کاملاً روشن است و در قانون اساسی تعریف شده است. اگر برجام را همچون وزارت خارجه که مدعی بود، معاهده ندانیم، می‌گویند یک سند ساده و اجرایی است. طبق تعریفی که شورای نگهبان از سند ساده و اجرایی داشته است، سندی است که تعهدی برای حاکمیت به دنبال نداشته باشد؛ در حالی که برجام تعهدات سنگینی برای ما به دنبال داشت. اصولاً عنوان یک سند به هیچ وجه در ماهیت آن تاثیری ندارد. کنوانسیون وین در مورد حقوق معاهدات گفته است که صرف نظر از عنوان یک معاهده، محتوای آن مهم است. باید بررسی کرد که آیا اثر حقوقی دارد یا ندارد؟ و تعهدات ناشی از معاهدات مهم است. بنابراین بیانیه الجزایر، اسمش بیانیه است ولی معاهده بود. برجام هم برنامه عمل است اما بنده معتقدم معاهده بوده است؛ برای اینکه تعهدات سنگینی برای کشور به دنبال داشت. من لازم نیست به استدلال‌های وزارت خارجه ورود کنم؛ آنها هم به خاطر این دلایل مدعی بودند که برجام معاهده نیست. یک حرف جدی که آقایان در جلسه‌ای که من بودم مطرح می‌کردند این بود که آمریکایی‌ها برجام را معاهده نمی‌دانند، پس ما چرا معاهده بدانیم؟ وقتی آن‌ها نمی‌خواهند تعهدات ناشی از آن را از جنس عهدنامه و حقوقی بدانند، چرا ما دست و پای خودمان را با پذیرش تعهدات حقوقی ببندیم؟ من در جلسه‌ای که در معاونت حقوقی رئیس جمهور تشکیل شده بود، گفتم ببینید در نظام حقوق اساسی آمریکا این راهکار دارد. آنجا هم معاهدات، به رسمی و تشریفاتی و معاهدات ساده و اجرایی تقسیم شده است. پس این تقسیمات به گونه‌ای از آنها مقتبس شده است، ولی فرق آن‌ها با ما این است که معاهدات رسمی و تشریفاتی را باید حتماً مجلس سنا تصویب کند؛ مثل اینکه مجلس ما باید معاهدات را تصویب کند ولی معاهدات ساده و اجرایی را رئیس جمهور آمریکا می‌تواند به تنهایی ابلاغ و اجرا کند و نیازمند شخص دیگر هم نیست؛ حتی اگر در آن تعهداتی باشد. در حقوق اساسی آمریکا اگر عهدنامه‌ای، سند نباشد نیاز به تصویب مجلس سنا نیست. به عنوان مثال، چرا به برجام «برنامه عمل» می‌گفتند؟ برای اینکه اوپاما می‌خواست بگوید این برنامه است و اصلاً سند نیست که مجلس سنا بگوید این سند اجرایی است. اوپاما می‌خواست از آن طریق بگوید برجام در حیطه اختیارات من است و اصلاً به سنا ربطی ندارد. این کار هم کردند و در آن فاز جلو رفتند. وزارت خارجه گفت: دیگران

وقتی این را معاهده نمی‌دانند، ما چرا تصویبش نکنیم؟ من عرضم این بود که برجام در نظام حقوقی ما معاهده است. بالا و پایین برویم، باز هم می‌گویم برجام معاهده است. از نظر محتوا معاهده است. تازه اتفاقاً اگر ما این را برخلاف تصویری که آقایان آن زمان داشتند، معاهده تلقی می‌کردیم، به امریکایی‌ها می‌گفتیم با شما داریم معاهده منعقد می‌کنیم. اگر این معاهده را امریکایی‌ها نمی‌خواستند به سنا ببرند به خودشان مربوط بود، ما باید آن را معاهده تلقی می‌کردیم. از روسیه و فرانسه و دیگران هم می‌خواستیم اگر قرار است با ما معاهده امضا کنند، آن را تصویب کنند. اگر تصویب می‌شد این محکم می‌شد. برجام اگر با همان تعهداتی که داشت تصویب شده بود، محکم‌تر بود. چون ما قرار بود اجرایش کنیم. وقتی یک تعهدی از همان ابتدا محکم باشد، شاید اجرا کنند! وقتی یک معاهده را از اول ضعیف منعقد کنیم و تعهداتش را فقط سیاسی لحاظ کنیم معلوم است که به مشکلاتی برمی‌خورد. این در حالی بود که قرار بود ما اول تعهداتمان را اجرا بکنیم تا نوبت آن‌ها برسد. در هر حال من در مورد برجام به این خاطر عرض می‌کنم که ترتیبات قانون اساسی در آن مراعات نشد که فرآیند عادی قانون اساسی در مورد تصویب معاهدات مراعات نشد؛ نه مجلس اجازه تصویب برجام را داشت و نه رئیس‌جمهور می‌توانست آن را امضا کند. وقتی مصوبه نباشد، رئیس‌جمهور چه چیزی را می‌خواهد امضا کند؟ چون عنوان مصوبات مجلس، ماده واحده است. ماده واحده تصویب می‌شود و اسم قانون را می‌آورند؛ مثلاً در ماده واحده یک جمله می‌آورند و می‌گویند: مجلس اجازه تصویب سند X را در این تاریخ به دولت داد؛ یک چنین جمله‌ای می‌آید. اگر شرطی لازم باشد، تبصره می‌زنند. چنین قانونی در مجلس تصویب نشد. فقط در همان جلسه کذایی بیست دقیقه‌ای، مجلس مطلع شد. به نظر من مجلس فقط مطلع شد و طبیعتاً مخالفتی هم نداشت. به نظر بنده نمی‌توانیم بگوییم مجلس با این قضیه مخالفت کرد ولی فرآیند تصویب، به آن شکلی که در قانون اساسی پیش‌بینی شده است طی نشد و لذا امضای رئیس‌جمهور هم معتبر نیست. در نتیجه در روزنامه رسمی هم منتشر نشده است؛ چون قوه مجریه معتقد بود این معاهده نیست. حالا از اینکه آیا اگر برجام معاهده تلقی نمی‌شد، ما می‌توانستیم استفاده‌ای ببریم، یک بحث دیگری است. بعضی از آقایان می‌گفتند برجام، معاهده نیست و به این شکل کار را پیش بردند و نهایتاً شورای عالی امنیت ملی به این قضیه ورود کرد. بنده به لحاظ حقوقی اعتقاد را در مورد برجام عرض کردم. اما ممکن است یک مصلحت سیاسی بزرگتری

باشد و موضوع به شورای عالی امنیت ملی مرتبط باشد و شورا از آن جایگاه عالی خودش ورود کند و در راستای مصلحت و منافع ملی تصمیمی بگیرد. در قانون اساسی، برای شورای عالی امنیت ملی در بحث تصویب معاهدات هیچ جایگاهی تعریف نشده است و شورای عالی امنیت ملی از منظر دیگری به این قضیه ورود می‌کند. شورای عالی امنیت ملی در مورد بیانیه‌ی الجزایر ورود نکرد ولی تقریباً شبیه برجام اتفاق افتاد؛ قوه مجریه با اطلاع مجلس قضیه را تمام کرد.

در قسمت آخر می‌خواهم نتیجه‌گیری کنم. ما در کشور وقتی که معاهدات را تصویب می‌کنیم؛ یعنی به عضویت معاهدات در می‌آییم تازه نوبت به اجرای آن‌ها می‌رسد. اجرای معاهدات یعنی اجرای تعهدات بین‌المللی. برخی از این تعهدات ممکن است به نظام حقوقی ما مربوط نباشد؛ تعهداتی باشد بین دولت با دولت و نهایتاً بحث جدی است. بعضی از اصول و مبانی سیاست خارجه که در قانون اساسی اشاره شده، ممکن است تحت الشعاع قرار گیرد ولی من بحثم یک مقدار نازل‌تر است. اجرای معاهدات بین‌المللی و تعهدات مربوط به آن، نظام حقوقی کشور را تحت الشعاع قرار می‌دهد. اصلاً به لحاظ ادبیات حقوقی، نظام ما را تحت الشعاع قرار می‌دهد. وقتی قرار باشد یک سند را به همان شکل که تصویب شده، بیاورید و به استناد ماده ۹ قانون مدنی اعلام کنید که در حکم قانون است، یعنی چه؟ یعنی الان محاکم داخلی کشورمان باید به این سند استناد کنند. جالب است که الان یک سردرگمی عجیبی در بین قضات کشور و محاکم در مورد قابلیت استناد یا عدم قابلیت استناد این اسناد وجود دارد. بعضی از قضات برای این اسناد بین‌المللی ارزشی قائل نیستند. بعضی از قضات برعکس؛ بی‌محابا بدون حساب و کتاب و منطق به این معاهدات استناد می‌کنند. اصولاً در رسیدگی قضایی می‌گویند استناد به یک سند باید موجه باشد؛ یعنی مشخص باشد که به چه دلیلی یک رأی قضایی به این سند استناد شده است. به عنوان نمونه، یک قاضی در کشور به قاضی حقوق بشری تبدیل شده است. تازه جالب است در پرونده‌های مربوط به حقوق خانواده، در رابطه بین زن و مرد، بحث حضانت کودک و در مباحث مشابه، به اسناد بین‌المللی استناد می‌دهد. گاهی برای مؤید و تقویت استدلال‌هایی که از قوانین داخلی کرده است، گاهی هم مستقلاً به آن‌ها استناد می‌کند. نمی‌خواهم بگویم این روش کلاً غلط است. آن قاضی به استناد ماده ۹ قانون مدنی این کار را انجام می‌دهد ولی این ماده چنین ظرفیتی ندارد که این فضا را ایجاد بکند. پس باید چه بکنیم؟

## ۵- راهکارهای برون‌رفت از ابهامات جایگاه معاهدات بین‌المللی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران

ما در مطالعات انقلاب اسلامی، در مورد همین قصه یک طرحی پیشنهاد کردیم. به نظر من در این خصوص دو یا سه راه بیشتر نداریم.

### ۱-۵- لزوم نقش آفرینی فعال وزارت خارجه در طراحی پیش‌نویس معاهدات

یکی در مرحله تهیه‌ی پیش‌نویس معاهدات بین‌المللی است که باید یک نقشه‌ی جامعی داشته باشیم. دلیل این امر آن است که زمانی که متن کنوانسیون یا هر سند دیگری، حتی غیر عهدنامه تهیه می‌شود، وزارت امور خارجه یا دیگر سازمان‌های مربوطه یک نقش فعالی آنجا داشته باشند و بدانند که چه اتفاقی دارد می‌افتد. البته معنایش این نیست که ما فردا برویم همه‌ی مفاد کنوانسیون را تغییر دهیم. ما باید به هر حال تلاش‌مان را انجام دهیم و به هر میزانی می‌توانیم یارگیری کنیم. چون خیلی از کشورها این اقدامات را انجام می‌دهند. باید حرف ما را بشنوند تا قبول کنند. وقتی مذاکره کردیم ولی متن را نمی‌توانیم بپذیریم، خب بپذیریم و امضایش نکنیم. حالا از این مرحله بگذریم. پیشنهاد من برای مرحله‌ی بعدی است.

### ۲-۵- لزوم تفکیک میان ضوابط و الزامات داخلی و ضوابط و الزامات بین‌المللی (پذیرش نظام دوگانگی)

پیشنهاد من این است: با توجه به اقتضائات نظام حقوقی کشور که اصل ۱۴ قانون اساسی بر آن حاکم است، می‌بایست موازین اسلامی و موازین حقوق داخلی‌مان در پذیرش این معاهدات مورد توجه جدی قرار بگیرد. البته شورای نگهبان در بررسی آن معاهداتی که به تصویب مجلس می‌رسد، ورود می‌کند و بررسی می‌کند که مغایر موازین اسلامی نباشد. ان‌شاءالله عرض من را به این معنا تلقی نکنید که بعضی از مصوبات خلاف اصل چهار است. نه، می‌خواهم پیشنهاد دهم که ما باید با توجه به اقتضائات ناشی از اصل چهار قانون اساسی، نظام دوگانه حقوقی را در پیش بگیریم؛ مثل نظام حقوقی انگلستان. نظام حقوقی انگلستان با فرانسه در این زمینه کاملاً متفاوت است. در نظام حقوقی

۱. اصل ۴ قانون اساسی: «کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر اینها باید بر اساس موازین اسلامی باشد. این اصل بر اطلاق یا عموم همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است و تشخیص این امر بر عهده فقهای شورای نگهبان است.»



انگلستان، اسناد بین‌المللی کاملاً هویت خاص خودش را دارد و برای اینکه معاهدات به نظام حقوقی این کشور وارد شود باید به حقوق داخلی تبدیل شوند. قسمت ماهوی معاهدات بسیار مهم است. اگر ما این کار را انجام دهیم که البته سخت است، کار مهمی انجام داده‌ایم. در مرحله تبدیل محتوای معاهدات به قانون داخلی، کار کارشناسی جدی می‌طلبد که ما نمی‌توانیم آن تعهدات را نادیده بگیریم. ما باید در مرحله تصویب تعهدات بین‌المللی در مجلس شورای اسلامی، ادبیات خودمان را وارد بکنیم. چه اتفاقی می‌افتد؟ دو فایده برای ما خواهد داشت؛ یکی این است که نظام حقوقی ما متأثر از ادبیات اسناد بین‌المللی نخواهد شد و دوم، زمینه برای اجرای این تعهدات در حقوق داخلی تسهیل می‌شود. یک جا من این را گفتم، این گونه تلقی کرده‌اند که بنده در مقام نفی تعهدات بین‌المللی کشور هستم و این که ما نمی‌خواهیم این تعهدات را اجرا کنیم. اتفاقاً برعکس، اگر ما بتوانیم محتوا را به درستی وارد حقوق داخلی بکنیم، زمینه اجرایش فراهم می‌شود و دیگر بهانه‌ای نخواهیم داشت. قضات الان معاهدات را نمی‌شناسند. فردا قانون داخلی را نمی‌توانند شناسند و اجرا نکنند. البته سختی خودش را دارد. سختی‌اش این است که آن تبدیل درست انجام شود. این یک راهکار است و اقتضائات خاص خودش را دارد.

### ۳-۵- لزوم طراحی قانون اجرایی معاهده پیش از تصویب معاهده

پیشنهاد بعدی اینکه اگر واقعاً مقدور نیست که نظام حقوقی دوگانه را در زمینه‌ی تعهدات بین‌المللی داشته باشیم، در قالب همین نظام حقوق اساسی و نظام حقوق داخلی خودمان، که به هر حال نظر قالب حقوقدانان این است که ما فعلاً رویکردمان رویکرد یگانه حقوقی است، آن را درست اجرا کنیم؛ یعنی حقوق بین‌الملل را با حقوق داخلی یکی می‌بینیم. به موجب ماده ۹ قانون مدنی، بلافاصله پس از تصویب معاهدات یا اسناد از سوی مجلس، این اسناد در حکم قانون داخلی است. پس چون در مجلس تصویب شده است، می‌توانیم به آن اسناد کنیم. اگر این گونه باشد و این نظر درست باشد که ما رویکردمان یگانه حقوقی باشد و لزومی هم نیست که از این رویکرد دست برداریم لازم‌اش چیز دیگری است. به نظر بنده برای تصویب معاهدات بین‌المللی آشفستگی وجود دارد. بعضی‌ها اساساً این موضوع را قبول ندارند و متوجه نیستند چگونه است؛ همین طوری مشغول تصویب کردن هستند. یعنی متأسفانه تصویب معاهدات، تحت تاثیر همین جناح‌بندی‌های سیاسی قرار می‌گیرد و با رویکرد حاکم بر آن زمان تصویب یا رد می‌شود؛ بدون اینکه بدانند چه چیزی را رد و چه

چیزی را تصویب می‌کنند. راهکارش به نظر من این است که لایحه‌ی پیشنهاد تصویب معاهدات به مجلس باید با پیوست قانون اجرایی همراه باشد. یک زمانی مرسوم شده بود می‌گفتند پیوست فرهنگی لایحه که‌جاست؟ به نظر در مورد کلیه‌ی اسناد بین‌المللی، حتی غیر معاهده‌ای، حتی اسنادی مثل سند ۲۰۳۰ و حتی الزامات FATF، وقتی قوه مجریه می‌خواهد آن را به مجلس پیشنهاد بدهد، باید با قانون اجرایی آن همراه کند. اسناد بین‌المللی باید قانون اجرایی داشته باشد. قانون اجرایی مانند آئین‌نامه اجرایی قانون داخلی است. همچنان که اجرای قانون داخلی، نیاز به آئین‌نامه اجرایی دارد، اسناد بین‌المللی هم نیاز به آئین‌نامه اجرایی دارند. البته همه قوانین این‌گونه نیست ولی شاید بیشتر قوانین بدون آئین‌نامه اجرایی قابل اجرا نیست. برای اینکه قانون مصوب مجلس شورای اسلامی بدون آئین‌نامه یا بخشنامه اجرایی قابل اجرا نیست. می‌گویند آئین‌نامه‌اش هنوز نوشته نشده! آئین‌نامه برای چه نوشته می‌شود؟ برای اینکه قانون را اجرایی بکند. ما در مورد معاهدات بین‌المللی چه می‌کنیم؟ هیچ؛ نه آئین‌نامه اجرایی دارند، نه بخشنامه اجرایی دارند. حالا چون آن معاهده است، طبیعتاً سند اجرایی‌اش باید قانون اجرایی باشد. کشورهای دیگر هم همین اصطلاح را به کار می‌برند؛ می‌گویند قانون اجرایی. برخلاف آئین‌نامه اجرایی، قانون اجرایی معاهدات نباید بعد از تصویب آن نوشته شود. چون قانون داخلی را ما می‌دانیم چه قانونی می‌نویسیم و بعداً برای اجرایش آئین‌نامه می‌نویسیم. اما قانون اجرایی معاهده باید قبل از تصویب به مجلس عرضه شود. یعنی مجلس بفهمد قوه مجریه پیشنهاد تصویب چه چیزی را می‌دهد. باید قانون اجرایی‌اش نوشته شود. اگر قانون اجرایی نوشته شود آثار ناشی از این معاهدات کاملاً مشخص می‌شود. ارتباط بحث من با عنوان این نشست همین جمله است. اگر قانون اجرایی معاهدات نوشته شود آثار ناشی از اجرای این معاهدات بر نظام حقوقی کشور، بر سیاست، اقتصاد، فرهنگ و امور اجتماعی کشور مشخص می‌شود. مشخص می‌شود چه کسی باید اجرا کند؟ چگونه باید اجرا کند؟ حتی بعضی از کشورها مثل فرانسه، وقتی می‌خواهد یک معاهده‌ای را به مجلسش پیشنهاد بدهد، بودجه‌اش را هم در قانون اجرایی آن پیش‌بینی می‌کند. خب نمی‌شود همین طوری ما عضویت در یک معاهده بین‌المللی را بپذیریم، بدون اینکه بدانیم این فردا چگونه می‌خواهد اجرایی شود. نمی‌شود خودمان را به یک‌سری تعهداتی که زمینه اجرایش اصلاً در کشور فراهم نیست متعهد کنیم. به عنوان مثال همین قضیه برجام؛ به نظرم برجام یک سند بسیار مهمی بود. باید قانون اجرایی‌اش را می‌نوشتند. فردا این برجام چه اتفاقاتی را می‌خواهد در کشور رقم بزند؟ برجام با آئین‌نامه

اجرائی باید جزییاتش مشخص بشود. کارشناسان بحث FATF هنوز با همدیگر اختلاف نظر دارند. کارشناسان سردرگم هستند که اجرای الزامات FATF چه آثاری برای نظام پولی، بانکی و مالی ما خواهد داشت. خب این نیازمند یک قانون اجرایی است. نیازمند ترتیبات اجرایی است. ممکن است همیشه قانون نباشد و ترتیبات اجرایی نیاز داشته باشد. بنابراین در وضعیت کنونی اگر در عرصه بین‌المللی این اتفاق بیفتد می‌توانیم با جامعه بین‌المللی در تعامل باشیم. هر گونه تعامل و همکاری الزامات خودش را دارد. دیگر نمی‌شود هم وارد تعامل شد و هم بر آن حاکمیت ملی به‌طور کامل اصرار ورزید. اصلاً این رویکرد با همکاری بین‌المللی نمی‌خواند. هر گونه همکاری بین‌المللی، یک جای حاکمیت را خدشه می‌زند. یک تیغی می‌زند و می‌برد. تعامل کشورها با همدیگر در قالب همین معاهدات بین‌المللی صورت می‌گیرد. البته این قضیه در مورد قواعد غیرنوشته هم وجود دارد. مثلاً قواعد عرفی بین‌المللی؛ این عرف‌ها برای کشورها الزام‌آور است. واقعاً هنوز در نظام حقوقی کشورمان جایگاه قواعد عرفی بین‌المللی مشخص نیست! یک جمله هم در این زمینه نمی‌توانیم پیدا کنیم. بنابراین با این وضعیت به نظر می‌آید که باید با چشم باز به سوی اسناد و معاهدات بین‌المللی برویم؛ لازمی این امر داشتن ترتیبات اجرایی، قبل از عضویت در این معاهدات و سازمان‌های بین‌المللی است. اگر توانستیم این مهم را انجام دهیم، نگرانی‌ها را از اینکه این عضویت‌ها برای اصول و مبانی ما ممکن است آثار مخرب یا منفی داشته باشد از بین می‌برد و روشن می‌نماید به هر حال می‌خواهیم عضویت این سازمان‌ها یا معاهدات را بپذیریم یا نه. تدوین قوانین اجرایی مشخص می‌کند که پیوستن به معاهدات بین‌المللی چه آثاری برای سیاست خارجی و اصول قانون اساسی ما به دنبال خواهد داشت.

به نظرم باید زمینه برای قوه مجریه فراهم شود که خودش متوجه گردد آثار معاهده چیست تا دیگران را قانع کند که این معاهده بین‌المللی به مصلحت است یا نیست. من معتقدم در شورای نگهبان این موافقت‌نامه‌ها و یا قراردادهای بین‌المللی صرفاً با همین اصول کلی قانون اساسی تطبیق داده می‌شود و اثر اجرایی آنها در امورات کشور مشخص نمی‌شود. بررسی این‌گونه مصوبات در شورای نگهبان با رویه‌ی فعلی، ابعاد منفی این اسناد در نظام حقوقی و یا نظام اقتصادی سیاسی کشور را مشخص نمی‌کند و صرفاً در مقام اجرا مشخص می‌شود که عهدنامه‌ها، مقاوله‌نامه‌ها، قراردادها و موافقتنامه‌های بین‌المللی چه آثاری را به دنبال دارد.

امام خمینی (ره):

و از شورای محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و چه در نسل های آینده که با کمال دقت و قدرت و ظایف اسلامی و ملی خود را ايفا و تحت تاثیر بیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و قانون اساسی بدون بیچ ملاحظه ای جلوگیری نمایند.

(صحیفه امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزهشکده شورای نگهبان

آدرس: تهران، خیابان شهید سپهبد قمری،  
کوچه شهید دهقانی نیا (خسرو سابق)، پلاک ۱۲  
صندوق پستی: ۱۴۶۳ - ۱۳۱۴۵  
تلفکس: ۰۲۱ - ۸۸۳۲۵۰۴۵  
info@shora-rc.ir  
www.shora-rc.ir

مقایسه تعداد منابع

