

جایگاه معاهدات بین‌المللی در حقوق اساسی ایالات متحده آمریکا (بررسی موردی برجام)

رضا سلیمانی^{۱*}
ساناز بهادری همراز^۲

چکیده

هدف مقاله با لحاظ خروج یکجانبه دونالد ترامپ از برجام به‌عنوان یک توافق بین‌المللی، در کنار خروج از توافقنامه منع موشک‌های هسته‌ای میان‌برد، توافقنامه پاریس، سازمان بهداشت جهانی، کمیسیون حقوق بشر سازمان ملل، بررسی نسبت میان حقوق داخلی آمریکا و حقوق معاهدات بین‌الملل و در نتیجه بررسی مبنای حقوقی خروج آن از برخی توافقات از جمله برجام است.

روش‌شناسی پژوهش: با استفاده از روش تحلیل محتوای حقوق اساسی ایالات متحده آمریکا و در چهارچوب دونظریه حقوقی «مونیسیم» و «دوالیسیم»، در صدد است نسبت واقعی حقوق داخلی آمریکا با قواعد حقوق بین‌الملل را بررسی نماید.

یافته‌ها: یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که نظام حقوقی ایالات متحده هیچ رویه یا عرف قابل پیش‌بینی در مواجهه با قواعد حقوق بین‌الملل نداشته و هر بار با توجه به شرایط داخلی و در چهارچوب منافع ملی ایالات متحده، به یکی از دو نظریه مونیسیم و دوالیسیم روی آورده است.

نتیجه‌گیری: همسویی نظام حقوقی ایالات متحده با نظام حقوقی بین‌المللی و جهانی تا جایی تداوم دارد که موجب تحقق منافع آن کشور شود، یا حداقل در تعارض با منافع آن کشور نباشد. از این رو مسأله‌ی عضویت واشنگتن در معاهدات بین‌المللی پیچیده است و نمی‌توان آن را پیش‌بینی نمود. نتیجه آن که حتی پس از تصویب معاهده و صدور اعلامیه‌ی رییس‌جمهور نیز، نمی‌توان از اجرای قواعد معاهده در نظام حقوق داخلی این کشور اطمینان حاصل نمود.

کلیدواژه‌ها: حقوق اساسی آمریکا، تعهدات بین‌المللی، توافقات اجرایی، خروج، برجام.

Email: rsoleimani@basu.ac.ir

۱- دانشیار روابط بین‌الملل، گروه علوم سیاسی، دانشگاه

بوعلی سینا، همدان، ایران (نویسنده مسئول)

Email: sa.bahadori70@gmail.com

۲- کارشناس ارشد روابط بین‌الملل، دانشگاه علامه طباطبایی،

تهران، ایران

مقدمه

با وجود گذشت حدود شش سال از خروج یک‌جانبه دولت دونالد ترامپ، رییس‌جمهور وقت ایالات متحده، از قرارداد برجام همچنان ابهام‌ها و پرسش‌های جدی حقوقی در خصوص مبنای حقوقی چنین خروجی در محافل حقوقی-سیاسی و دیپلماتیک کشورهای ذی‌نفع خصوصاً در میان جامعه دانشگاهی و دیپلمات‌های جمهوری اسلامی ایران وجود دارد. هر چند ایالات متحده نیز بر مبنای قانون اساسی و نیز رویه دیوان عالی در اجرای قوانین بین‌المللی و قانون روابط خارجی، حقوق بین‌الملل را قواعد برتر کشور می‌داند و این قواعد را در جایگاهی برتر از قوانین داخلی جای می‌دهد اما اقدام ترامپ، در خروج از برخی توافقات و تعهدات بین‌المللی از قبیل برجام، توافقنامه منع موشک‌های هسته‌ای میان‌برد مصوب در ۱۹۸۷، معاهده اقلیمی پاریس و سازمان بهداشت جهانی، این پرسش اساسی را مطرح ساخت که اساساً نسبت حقوق اساسی داخلی ایالات متحده با حقوق معاهدات بین‌المللی چگونه تعریف می‌شود؟ آیا خروج دولت وی از معاهدات مزبور از جمله برجام در چارچوب قانون اساسی ایالات متحده آمریکا قابل دفاع است؟ اگر پاسخ مثبت است، چه نسبتی میان حقوق اساسی آمریکا و حقوق بین‌الملل و مشخصاً حقوق معاهدات بین‌المللی قابل تصور است؟ قانون اساسی آمریکا توضیح می‌دهد که ایالات متحده چگونه می‌تواند معاهدات منعقد کند اما توضیح نمی‌دهد که چگونه می‌تواند آن‌ها را فسخ کند یا از آن‌ها خارج شود. نکته مهم آن است که رویه قانونی خروج، اغلب به نوع توافق مورد بحث بستگی دارد. این روند ممکن است زمانی پیچیده‌تر شود که کنگره قوانینی را تصویب کند تا به توافق بین‌المللی اثر حقوقی داخلی بدهد (مولیگان^۱، ۲۰۱۷: ۲-۱۹). به دیگر سخن، ممکن است تصور شود که همه توافقات بین‌المللی که ایالات متحده طی قرن‌ها منعقد کرده یا منعقد می‌کند، «معاهده»^۲ هستند اما بر اساس برداشت اجمالی از قانون اساسی آمریکا تنها توافقاتی که بر اساس روند توصیف‌شده در قانون اساسی یعنی معاهدات ماده دوم منعقدشده‌اند. «معاهده» قلمداد می‌شوند. با این توضیح به‌عنوان نمونه، صرفاً توافق‌نامه منع موشک‌های هسته‌ای میان‌برد و توافقی که ناتو را ایجاد کرد، معاهده‌های ماده دوم هستند و توافق هسته‌ای با ایران یک «تعهد سیاسی غیرالزام‌آور» به شمار می‌رود. در واقع، همه توافقات بین ایالات متحده و کشورهای خارجی به شکل معاهدات تصویب‌شده توسط سنا نیست.

علاوه بر این، رئیس‌جمهور همچنین توافق‌نامه‌های اجرایی را منعقد می‌کند که توصیه و موافقت سنا را دریافت نمی‌کنند و تعهدات سیاسی را که تحت قوانین داخلی یا بین‌المللی الزام‌آور نیستند، امضا می‌کند. مایکل جی گلنن در مقاله خود با عنوان «چرا قوانین بین‌المللی می‌میرند؟» با توجه به واقعیت آشفته روابط بین‌الملل، این‌گونه نتیجه می‌گیرد که ما هرگز نمی‌توانیم واقعاً بفهمیم که چرا کشورها از قوانین بین‌المللی پیروی می‌کنند و کرپس معتقد است که این نتیجه‌گیری به اندازه کافی درست است. ما نمی‌توانیم وارد ذهن

1. INF
2. Mulligan
3. Treaty

سیاست‌گذاران شویم. ما هرگز نمی‌توانیم با اطمینان مطلق بدانیم که چرا تصمیم‌گیرندگان، مفاد رژیم‌های حقوقی بین‌المللی را امضاء، تصویب و پیروی می‌کنند؛ اما اگر قرار است تئوری روابط بین‌الملل به هر هدف مفیدی عمل کند، باید به دنبال نوعی ارزیابی باشد (حتی اگر یک ارزیابی احتمالی و ناقص باشد). بدون این ارزیابی، هیچ چارچوبی برای درک رفتار بازیگران بین‌المللی و هیچ راهنمایی برای سیاست‌گذاران وجود نخواهد داشت (سارا^۱، آرنده^۲ و کلارک^۳، ۲۰۰۶: ۳۳۴).

هدف اصلی این مقاله تحلیل نظام حقوقی معاهدات در ایالات متحده است. از این‌رو در بخش اول، بررسی مفصلی از معاهدات و توافقات بین‌المللی و انواع آن در نظام حقوقی آمریکا ارائه می‌دهد. در بخش دوم، فرایند فسخ یا خروج ایالات متحده از توافقات بین‌المللی را بررسی می‌کند و به کنکاش در مباحث مربوط به خروج یکجانبه از توافقات و فرایند آن در ایالات متحده می‌پردازد. در بخش سوم، تبیین برجام از حیث ماهیت سند و خروج یک‌جانبه رئیس‌جمهور در نظام حقوقی آمریکا مورد توجه قرار می‌گیرد.

پیشینه پژوهش

وجود خلاء پژوهشی در خصوص نسبت‌سنجی حقیقی میان نظام حقوق داخلی ایالات متحده آمریکا با نظام حقوقی بین‌المللی کاملاً مشهود است. لذا نوآوری مقاله پیش‌رو تأکید بر چنین نسبتی است. مع الوصف، برخی مقالات بررسی شده به زبان انگلیسی و فارسی با درون‌مایه فهم ارتباط میان این دو سامان حقوقی داخلی و بین‌المللی-جهانی چاپ شده‌اند که به‌طور غیرمستقیم و مختصر به موضوع مزبور پرداخته‌اند:

از میان مقالات انگلیسی بررسی شده، می‌توان به مقاله بردلی^۴ (۲۰۱۸) «خروج از توافقات اجرایی کنگره» اشاره داشت که با تأکید بر ماده دو قانون اساسی ایالات متحده، اختیارات رئیس‌جمهور برای فسخ معاهدات ماده دو و توافقات اجرایی را بررسی می‌کند. او به‌طور خلاصه نشان داده است که ماده دو، خروج رئیس‌جمهور از هیچ توافق بین‌المللی اصلی را تأیید نمی‌کند. وی معتقد است که اگر خروج ریاست جمهوری در معرض محدودیت‌های بیشتری قرار گیرد برای روابط خارجی ایالات متحده مناسب‌تر است (بردلی، ۲۰۱۸: ۱۶۱۵-۱۶۴۵). کوه^۵ (۲۰۱۸) در مقاله «اختیار رئیس‌جمهور برای فسخ قراردادهای بین‌المللی» در تحلیل اختیار خروج یکجانبه رییس‌جمهور در آمریکا از معاهدات، استدلال می‌کند که این موضوع باید توسط اصل آینه‌ای کنترل شود. اصلی که در قانون اساسی اولیه ایالات متحده به منظور برابری اختیارات برای ورود و خروج منعکس شده است (کوه، ۲۰۱۸: ۴۳۲۰۴۸۱). مولیگان (۲۰۱۷) در گزارش تحلیلی کنگره با عنوان «خروج از توافقات بین‌المللی؛ چارچوب حقوقی توافق پاریس و توافق هسته‌ای ایران» به بررسی چارچوب‌های حقوقی

1. Sarah
2. Arend
3. Clark
4. Bradley
5. Koh

دو توافق ذکر شده می‌پردازد و هر یک از توافقات یاد شده را از حیث نوع و فرایند خروج مورد کنکاش قرار می‌دهد (مولیگان، ۲۰۱۷: ۲-۱۹).

مولن^۱ (۲۰۱۹) در مقاله «عقب راندن: ایفای مجدد نقش کنگره در خروج از توافقات بین‌المللی» در وهله اول به ارزیابی مجدد توانایی قوه مجریه برای خروج یک‌جانبه از توافقات از منظر تاریخی و معاصر می‌پردازد. سپس راه‌های احتمالی که کنگره می‌تواند نقش خود را در اجرا و ساختار قراردادهای بین‌المللی تقویت کند، را بررسی می‌کند (مولن، ۲۰۱۹: ۴۹۳-۵۳۹).

سیا^۲ (۲۰۲۰) در مقاله «انصراف از توافق‌نامه‌های اجرایی با مشورت و موافقت کنگره» به مسئله ضرورت تأیید یا عدم تأیید کنگره برای خروج از توافقات بین‌المللی می‌پردازد. او با بررسی انواع توافق‌نامه‌های اجرایی کنگره و مقایسه آن‌ها با معاهدات ماده دوم و موضوع پایان یک‌جانبه توسط رئیس‌جمهور به دنبال یافتن راهی میانی و رو به جلو در تعدیل اختیارات رئیس‌جمهور و کنگره است. در نتیجه‌گیری نیز توافق‌نامه‌های اجرایی را در کانون توجه معاهدات قرار می‌دهد و اختیارات یک‌جانبه رئیس‌جمهور را بدون نظر کنگره، غیرمستولانه توصیف می‌کند (سیا، ۲۰۲۰: ۷۹۶-۸۳۶).

بحث در مورد ابعاد حقوقی معاهدات در نظام حقوقی آمریکا در مقالات فارسی، تاکنون به‌طور مستقیم و به تفصیل مورد بررسی قرار نگرفته است. لذا خلأ موجود در مورد ماهیت معاهدات در نظام حقوقی آمریکا در ادبیات پژوهشی فارسی کاملاً مشهود است. مع الوصف، در میان آثار داخلی می‌توان به مقالات ذیل اشاره کرد که در این مقاله نیز مورد استفاده قرار گرفته‌اند: مردانی و حسن‌زاده (۲۰۱۷) در مقاله «مطالعه تطبیقی نقش و جایگاه برجام در نظام حقوقی ایران و آمریکا» به دنبال تبیین ماهیت و جایگاه حقوقی برجام در نظام حقوقی ایران و آمریکا هستند. پرسش پژوهش خود را حول محور ماهیت برجام در این موضوع مطرح می‌کنند که آیا برجام یک معاهده بین‌المللی و در نتیجه تابع حقوق معاهدات بین‌المللی است؟ در نهایت با اشاره به ماهیت پیچیده برجام آن را از نظر قانون داخلی آمریکا یک تفاهم می‌داند که الزام حقوقی نسبت به اجرای برجام وجود ندارد و عدم اجرای آن منجر به مسئولیت بین‌المللی برای دولت آمریکا نخواهد شد (مردانی و حسن‌زاده، ۲۰۱۷: ۷۵-۱۱۲). نظیف و طاهری (۲۰۱۷) در مقاله «نسل جدید توافق‌نامه‌های بین‌المللی؛ برجام» به بررسی جایگاه بین‌المللی برجام در قالب شکلی و نیز جایگاه آن در حقوق بین‌الملل می‌پردازند و از منظر دو دیدگاه کارکردگرا و توصیف‌گرا جوانب مختلف ماهیت برجام را مورد توجه قرار می‌دهند. نویسندگان برآنند که برجام مصداقی از توافق‌نامه‌های نسل جدید بین‌المللی است که ضمن استفاده از عناصر تقویت‌شده حقوقی در محتوای خود، از ظاهری شاید غیرحقوقی بهره می‌برد (نظیف و طاهری، ۲۰۱۷: ۶۵-۱۹۳). از میان سایر مقالاتی که به بحث برجام و ماهیت حقوقی سیاسی آن پرداخته است می‌توان به مقاله ملاکریمی و کریمی (۲۰۱۷) با عنوان «ماهیت برجام از منظر حقوق بین‌الملل» (ملاکریمی و کریمی، ۲۰۱۷: ۵۱-۷۳) و مقاله صالحی و همکاران (۲۰۱۹) با عنوان «ماهیت حقوقی سیاسی خروج

1. Mullen

2. Sia

امریکا از برجام» (صالحی و همکاران، ۲۰۱۹: ۱۳۳-۱۵۴) اشاره داشت که با طرح مباحثی پیرامون برجام حجم وسیعی از ادبیات پژوهشی داخلی در خصوص معاهدات را بسط داده‌اند.

چهارچوب نظری

چارچوب نظری این مقاله بر اساس بررسی نظری رابطه حقوق داخلی و حقوق بین‌الملل در نظام‌های حقوق اساسی و مشخصاً نظام حقوق اساسی ایالات متحده آمریکا سامان گرفته است. بر این اساس بررسی روابط میان نظم حقوقی بین‌المللی و نظم حقوقی داخلی شامل؛ دوآلیسم یا مونیسم در دستور کار بخش نظری خواهد بود. در این راستا و در تبیین مناسبات بین حقوق داخلی و حقوق بین‌الملل دو دیدگاه نظری قابل تفکیک است:

نظریه دوگانگی حقوقی (دوآلیسم)^۱

این دیدگاه قائل به تمایز بین حقوق بین‌الملل و حقوق داخلی است. هر یک را نظام‌های حقوقی برابر، مستقل و مجزا از یکدیگر می‌داند که در جایگاه خود دارای اعتبار و خصوصیات الزام‌آور جداگانه‌ای هستند. برای تبیین چنین تمایزی بر تفاوت در منابع، تابعان، ساختار حقوقی و قواعد پذیرش، به‌عنوان ارزش‌های خاص هر نظام حقوقی تأکید می‌شود (بیگدلی، ۲۰۱۵: ۷۵). در حقیقت قاعده خارجی باید از طریق عمل حقوقی خاص، تبدیل به قاعده حقوقی داخلی شود تا قابل اجرا گردد (سورل، ۱۹۹۹: ۲۱۷-۲۳۷). بنابراین در این نظریه، به رسمیت‌شناخته شدن قواعد حقوق بین‌الملل توسط نظام حقوقی داخلی پیش‌شرطی اساسی به منظور نافذ بودن قواعد مزبور قلمداد می‌شود.

نظریه یگانگی حقوقی (مونیسم)^۲

در نقطه مقابل دیدگاه فوق، نظریه مونیسم منعکس‌کننده یک نظم حقوقی واحد است که در آن قواعد حقوق بین‌الملل و حقوق داخلی به یکدیگر متصل شده و با یکدیگر مخلوط می‌شوند (سورل، ۱۹۹۹: ۲۱۷-۲۳۷). نظریه یگانگی، هر دو نظام حقوقی را مجموعه هنجارهای حقوقی معرفی می‌کند که بر اصل تبعیت بنا شده‌اند؛ یعنی مجموعه هنجارهایی که بر اساس سلسله‌مراتب از یکدیگر تبعیت می‌کنند (بیگدلی، ۲۰۱۵: ۷۵). در نتیجه هر دو را به‌عنوان جزئی از یک نظام حقوقی واحد به‌شمار می‌آورد. اصل تبعیت خود زمینه شکل‌گیری دو موج فکری را در میان قائلان به مونیسم فراهم کرده است: (۱) نظریه یگانگی با برتری حقوق داخلی که در صورت بروز تعارض، اولویت را عمدتاً به لزوم تبعیت از حقوق داخلی می‌دهد؛ (۲) نظریه یگانگی با برتری حقوق بین‌الملل که در صورت بروز تعارض، بیشتر پیروان این رویکرد قائل به اولویت حقوق بین‌الملل می‌باشند (ریکا، ۲۰۰۸: ۵۲). با این وجود و در عمل، این مرزها هرگز به این وضوح ترسیم

1. Dualism

2. Monism

نمی‌شوند. هیچ نظم حقوقی از دقت و تمایزی که دوگانه‌گرایی ایجاد می‌کند برخوردار نیست. همچنین هیچ نظمی از قدرت جذب کاملی که یگانه‌گرایی ایجاد می‌کند برخوردار نیست. از این‌رو نظم حقوقی در واقعیت ایجاد می‌کند که موضعی میانه انتخاب شود (سورل، ۱۹۹۹: ۲۱۹). در این راستا عملاً دو شکل «ادغام» و «تبدیل» در خصوص نوع جذب نظام‌های حقوقی داخلی در نظام حقوق بین‌المللی قابل بیان هستند: شیوه ادغام در نظام‌های حقوقی متمایل به نظریه یگانگی موضوعیت می‌یابد. جایی که هر دو نظام حقوقی داخلی و بین‌المللی یکی انگاشته می‌شوند و قواعد بین‌المللی، بخشی از حقوق داخلی‌اند. پس برای ورود به نظام حقوقی داخلی نیازی به تصویب مجلس ندارند (سهرابلو و همکاران، ۲۰۱۹: ۴۵۲). در دکتترین تلفیق (نظام حقوقی انگلستان)، حقوق بین‌الملل به‌خودی‌خود و بدون نیاز به تصویب و تأیید قانونی، بخشی از حقوق داخلی و جز لاینفک آن به‌شمار می‌آید (موسی‌زاده، ۲۰۱۶: ۲۶). با این حال، فرایند ادغام به‌صورت مطلق، ورود آنی و بدون محدودیت قواعد ناشی از حقوق بین‌الملل معاهده‌ای نمی‌باشد. اعتبار بین‌المللی معاهدات، خودبه‌خود موجب نمی‌گردد که معاهده‌ای در عرصه داخلی قابل استناد شود. شرط قابلیت استناد معاهدات در نظام حقوقی داخلی حتی در کشورهای پیرو نظریه یگانگی انتشار آن است و دولت‌های که یگانه‌گرا نیستند، لازم‌الاجرا شدن معاهدات را منوط به تبدیل معاهدات (تصویب) می‌دانند (سورل، ۱۹۹۹: ۲۲۴-۲۲۵). در مقابل طبق دکتترین تبدیل، نظام حقوقی داخلی و حقوق بین‌الملل را دو نظام کاملاً متفاوت می‌داند. در این دیدگاه قوانین بین‌المللی زمانی در صحنه داخلی اعتبار می‌یابند که در اثر استفاده از دستگاه قانونی مناسب، مانند تصویب مجلس، صریحاً و مشخصاً به یک قانون داخلی تبدیل شده باشند (موسی‌زاده، ۲۰۱۶: ۲۶). این شیوه در نظام‌های حقوقی متمایل به نظریه دوگانگی موضوعیت پیدا می‌کند. به‌طور خلاصه هر دو نظام حقوقی جداگانه و منفک از یکدیگر قائل به طی فرایندی برای جذب قواعد حقوق بین‌الملل در حقوق داخلی برای لازم‌الاجرا شدن آن‌ها هستند. این فرایند شامل دو مرحله است: مرحله تصویب و مرحله انتشار. در نظام‌های حقوقی پیرو یگانگی صرفاً مرحله انتشار وجود دارد ولی در کشورهای پیرو نظریه دوگانگی علاوه بر انتشار، جذب قواعد حقوق بین‌الملل به‌ویژه حقوق بین‌الملل معاهده‌ای، نیازمند تصویب قواعد در مراجع ذی‌صلاح در قانون اساسی است (سهرابلو و همکاران، ۲۰۱۹: ۴۵۳).

رویکرد نظام حقوقی ایالات متحده به حقوق بین‌الملل عام (عرفی)

در نظام حقوقی ایالات متحده، هیچ یک از قوانین صراحتاً حقوق بین‌الملل را ادغام نکرده‌اند. با این حال از همان ابتدا با پیروی از سنت انگلیسی، قوانین بین‌المللی در آراء و نظرات دادگاه‌ها گنجانده شده و به‌عنوان قانون داخلی تلقی شده است (هنکین^۱، ۱۹۸۴: ۱۵۸۴). موضع ایالات متحده در مورد جایگاه حقوق بین‌الملل در نظام حقوقی خود، متأثر از بند دو اصل ششم قانون اساسی می‌باشد که به «اصل برتری»^۲ مشهور است. این موضوع سبب شده تا عده‌ای بر این باور باشند که رویکرد ایالات متحده نسبت به حقوق بین‌الملل کاملاً

1. Henkin

2. Supremacy Clause

بر پایه پذیرش قواعد حقوق بین‌الملل و اجرای آن بدون هیچ مانعی شکل گرفته است اما با بررسی دقیق‌تر در رویه قضایی و تصمیمات عرصه سیاست خارجی می‌توان دریافت که این موضوع با پیچیدگی‌هایی در نظام حقوقی آمریکا همراه است. علی‌رغم صراحت قانون اساسی در بسیاری از موارد، دادگاه‌های آمریکا هرگاه قواعد حقوق بین‌الملل عرفی را با قوانین داخلی مغایر دانسته‌اند، قواعد حقوق داخلی را ارجح قرار داده‌اند. با این که در قانون اساسی ایالات متحده تفسیر قانون اساسی پیش‌بینی نشده است، دیوان عالی ایالات متحده با استناد به برتری قانون اساسی بر قوانین دیگر، قوه قضاییه را مسئول تفسیر قانون اساسی اعلام می‌کند. در پی این امر با تصمیم «جان مارشال» در قضیه مدیسون و تأکید وی بر این مسئله که قانون اساسی عالی‌ترین قانون کشور است، دو قوه مجریه و مقننه و نیز افکار عمومی را قانع می‌کند که دادگاه‌ها دارای چنین حقی هستند. با قائل شدن به این برتری برای دیوان عالی و دادگاه‌های ایالات متحده، این مرجع نه تنها عالی‌ترین مرجع قضایی، بلکه گاهی اوقات عالی‌ترین مرجع سیاسی کشور شناخته می‌شود و با غیرقانونی اعلام کردن لوایح تصویب شده کنگره یا حتی فرمان‌های رؤسای جمهور ایالات متحده، برتری خود را بر دو قوه دیگر ثابت می‌کند (امجد، ۲۰۱۱: ۲۳۴). بنابراین، نظر دیوان عالی نقش قابل توجهی در تفسیر جایگاه حقوق بین‌الملل در نظام حقوقی آمریکا خواهد داشت. از این رو برای حل تعارض میان حقوق بین‌الملل و حقوق داخلی، دیوان عالی بارها این موضع را اتخاذ کرده است که یک مصوبه کنگره، ارزش و اعتباری برابر با یک معاهده بین‌المللی دارد و هنگامی که یک قانون مؤخر با معاهده مقدم در تعارض باشد، قانون مؤخر، معاهده مقدم را بنا بر مورد و در حد تعارض نسخ می‌کند (رای مورخ ۱۹۵۷ به نقل از بیگدلی، ۲۰۱۵: ۸۲).

جمله معروف دیوان عالی ایالات متحده در قضیه *پاکت هابانا* اظهار شد که: «حقوق بین‌الملل بخشی از قوانین ما است و هرگاه موضوعات مربوط به حقوق مبتنی بر آن برای صدور رأی صریحاً مطرح شود باید توسط دادگاه‌های دادگستری دارای صلاحیت قضایی مورد تأکید و اجرا قرار گیرد» (مؤسسه اطلاعات حقوقی، ۱۹۰۰)، بیان‌گر دیدگاه نظام حقوقی آمریکا نسبت به قواعد حقوق بین‌الملل است. منظور دیوان عالی در این قضیه آن بود که در دنیایی که تمامی جوامع و دولت‌ها به یکدیگر وابسته هستند، دادگاه‌های ایالات متحده نباید بدون احترام شایسته به عقاید بشر، در مورد پرونده‌ها تصمیم‌گیری کنند. تدوین‌کنندگان و قضات اولیه دریافتند که مشروعیت جهانی یک ملت نوپا به‌طور اساسی به سازگاری قوانین داخلی آن با قواعد نظام بین‌المللی که در آن به دنبال پذیرش است، بستگی دارد (کوه، ۲۰۱۷: ۴۳). معالوف و علی‌رغم جملات صریح فوق که مؤید دکتین تلفیق می‌باشد، دادگاه‌های ایالات متحده در دعاوی بسیاری، هرگاه قواعد حقوق بین‌الملل عرفی با قوانین داخلی مطابقت نداشته‌اند، قواعد اخیر را برگزیده و به اجرا گذاشته‌اند.

این امر توسط دیوان عالی در قضیه «ادی علیه رابرتسون»^۱ به وضوح بیان شده است. در این پرونده این گونه ادعا شده بود که قانون مصوب کنگره به لحاظ مغایرت با معاهده سابق ایالات متحده باید باطل اعلام شود. به همین دلیل دیوان عالی ضمن رد این دیدگاه، اعلام می‌دارد: معاهده همانند مصوبه کنگره، قانون حاکم بر سرزمین آمریکا است و دلیلی وجود ندارد که معاهده‌ای غیرقابل نسخ یا غیرقابل تغییر قلمداد شود و قانون اساسی در این رابطه منزلتی برتر برای معاهده نسبت به قانون مصوب کنگره قائل نشده است. لذا این امکان وجود دارد که معاهده‌ای به واسطه قانون بعدی نسخ یا اصلاح شود. البته کنگره صلاحیت ندارد که به تنهایی در مورد یک معاهده اقدام کند، پس نمی‌تواند آن را فسخ نماید. با این حال آنچه می‌تواند انجام دهد وضع قانونی است که بعداً تعارض آن با معاهده قبلی احراز شود (ربکا، ۲۰۰۸: ۵۲).

ملکم شاو، در تحلیل نهایی، رویه ایالات متحده در مورد رابطه حقوق بین‌الملل با حقوق داخلی را مورد انتقاد قرار داده و اظهار می‌دارد: قوه قانون‌گذاری آمریکا، همانند نظام انگلیس، می‌تواند در اقدامات خود نه تنها توجهی به قواعد حقوق بین‌الملل ننماید بلکه به گونه‌ای عمل کند که عملاً با آن منافات داشته باشد. در چنین مواردی آن قانون در داخل حوزه قضایی آمریکا، برتر است. برای اثبات این نظر خود شاو مثال دعوی دیگری در برابر شولتز را می‌آورد؛ دادگاه چنین نتیجه‌گیری می‌کند که طبق طرح قانونی ما کنگره می‌تواند در موارد مقتضی، معاهدات را مردود بداند و دیگر بخش‌های دولت نمی‌توانند در این مورد اقدامی کنند (موسی‌زاده، ۲۰۱۶: ۳۹). به‌طور خلاصه، ایالات متحده هیچ‌گونه رویه یا عرف قابل پیش‌بینی یا یکنواختی در مواجهه‌ی میان قواعد حقوق بین‌الملل و حقوق داخلی خود نداشته و هر بار با توجه به شرایط و موقعیت، روشی را انتخاب می‌کند. به عبارت دیگر ایالات متحده، به‌طور صرف نه یگانگی حقوقی را می‌پذیرد و نه دوگانگی حقوقی را و همین موضوع پیش‌بینی‌پذیری رفتار حقوقی - سیاسی ایالات متحده به تعهدات بین‌المللی آن را با دشواری مواجه می‌سازد.

جایگاه انواع قراردادها/توافقنامه‌های بین‌المللی در نظام حقوقی ایالات متحده

اصطلاحات مربوط به انواع مختلف قراردادهای بین‌المللی گاهی باعث سردرگمی می‌شود. دانشمندان روابط بین‌الملل به ندرت بین انواع مختلف قراردادهای اجرایی تمایز قائل می‌شوند. علی‌رغم این که کنوانسیون وین عناوین توافق را مؤثر در مقام آن نمی‌داند، می‌توان معاهدات را از حیث تشریفات انعقاد به دو دسته معاهده رسمی (معاهده‌ای که طی تشریفات قانونی پیچیده و طولانی منعقد می‌شود) و توافق‌نامه ساده یا اجرایی (معاهده‌ای که به‌طور ساده و سریع منعقد می‌شود)، تقسیم کرد (بیگدلی، ۲۰۱۵: ۹۲). تنها با این خصیصه شکلی است که توافق‌نامه‌های ساده یا اجرایی از معاهده رسمی متمایز می‌شود زیرا میان آن دو

۱. قضیه «ادی علیه رابرتسون» (Edye v. Robertson) بر اساس قانون مهاجرت در سال ۱۸۸۲، افسران گمرک در بندر نیویورک شروع به جمع‌آوری مالیات پنجاه سنت از کشتی‌ها برای هر مهاجر در کشتی کردند. چندین مالک کشتی به دلیل این که مهاجران هلندی را جابجا می‌کردند شکایت کردند و هلند با ایالات متحده معاهده‌ای داشت که به نظر می‌رسید مالیات را ممنوع کند.

هیچ تفاوتی از حیث محتوا وجود ندارد. در حقوق اساسی ایالات متحده، توافقات بین دولت و کشورهای خارجی به شکل معاهدات، توافق‌نامه‌های اجرایی یا توافق‌نامه‌های غیرقانونی^۱ (توافقاتی خارج از چارچوب قانون اساسی) منعقد می‌شوند که شامل توافقاتی با عنوان «تعهدات سیاسی»^۲ نیز می‌شوند.

معاهده

در قواعد حقوقی ایالات متحده، معاهده عبارت است از توافقی بین ایالات متحده و سایر دولت‌ها است اما تا زمانی که نظر و موافقت دوسوم سنا را دریافت نکند و متعاقباً توسط رئیس‌جمهور تصویب نشود، لازم‌الاجرا نمی‌گردد. بنابراین اصطلاح «معاهده»^۳ در حقوق بین‌الملل معنای گسترده‌تری نسبت به قوانین داخلی آمریکا دارد. این بدان معناست در حالی که در حقوق بین‌الملل (کنوانسیون وین) معاهده به هر توافق بین‌المللی الزام‌آوری اطلاق می‌شود، در حقوق آمریکا، معاهده تنها به آن دسته از توافق‌نامه‌های الزام‌آور بین‌المللی دلالت می‌کند که مشاوره و موافقت سنا را دریافت کرده‌اند. با این حال اکثر توافق‌نامه‌های بین‌المللی که ایالات متحده منعقد می‌کند، در گروه مجزا و بسیار بزرگ‌تر توافق‌نامه‌های اجرایی قرار می‌گیرد. این توافقات توسط رئیس‌جمهور بر اساس منبعی غیر از بند معاهده در ماده ۲ بخش ۲ قانون اساسی منعقد می‌شوند (مولیگان، ۲۰۱۷: ۳). از این‌رو تفاوت بسیار قابل توجهی بین استفاده از اصطلاح معاهده در کنوانسیون وین و استفاده عموماً پذیرفته شده آن در قوانین داخلی ایالات متحده وجود دارد. اصطلاح معاهده در حقوق اساسی ایالات متحده محدود به اصطلاحی است که در ماده ۲ بخش ۲ قانون اساسی استفاده می‌شود. این اصطلاح برخلاف حقوق بین‌الملل شامل توافق‌نامه‌های بین‌المللی منعقد شده بر اساس یک معاهده، توافق‌نامه‌های بین‌المللی مجاز توسط کنگره، یا توافق‌نامه‌های بین‌المللی منعقد شده بر اساس اختیارات قانون اساسی رئیس‌جمهور نمی‌شود (خدمات پژوهشی کنگره (کتابخانه کنگره)، ۲۰۲۱).

به‌طور خلاصه، در ایالات متحده کلمه معاهده برای توافقی محفوظ است که «توسط سنا و با مشورت و موافقت با آن» (ماده ۲، بخش ۲، بند ۲ قانون اساسی) منعقد می‌شود. قراردادهای بین‌المللی که به سنا ارائه نمی‌شوند، در ایالات متحده به‌عنوان «توافق‌نامه‌های اجرایی»^۴ شناخته می‌شوند اما طبق قوانین بین‌الملل، معاهدات تلقی می‌شوند و لازم‌الاجرا هستند (خدمات پژوهشی کنگره (کتابخانه کنگره)، ۲۰۲۱).

توافق‌نامه‌های رسمی (معاهدات ماده ۲)

ایالات متحده دو مکانیسم متفاوت برای انعقاد توافق‌نامه‌های الزام‌آور بین‌المللی دارد. مکانیسم اول عبارت است از معاهدات سنتی که از رویه رضایت مندرج در ماده دوم قانون اساسی پیروی می‌کنند. این معاهده مستلزم آن است که، در حالی که یک معاهده توسط قوه مجریه مذاکره می‌شود، باید با اکثریت دوسوم سنا

1. Nonlegal Agreements
2. Political Commitments
3. Treaty
4. Executive Agreements

تصویب شود تا به معاهده‌ای الزام‌آور تبدیل گردد (نیارکوا، ۲۰۱۹: ۱۰). مکانیسم دوم عبارت است از توافق‌نامه‌های رسمی (معاهدات ماده دو) که نمونه‌ای از الگوی سنتی قراردادهای بین‌المللی هستند. رئیس‌جمهور در مورد موضوع توافق، با هم‌تایان بین‌المللی خود مذاکره می‌کند و متن نهایی توافق را به سنا ارائه می‌دهد که منوط به تصویب دوسوم سناتورهای حاضر است. تنها یک توافق بین‌المللی که روند مقرر در قانون اساسی را طی کند، معاهده محسوب می‌شود (مولن^۱، ۲۰۱۹: ۵۰۱). در صورت تصویب صحیح، معاهدات به قانون عالی سرزمین تبدیل می‌شوند (حلبی^۲، ۲۰۲۱: ۸). در واقع معاهدات ماده دو، توافقی است که توسط قوه مجریه منعقد می‌شود که نه به قدرت مستقل ریاست جمهوری مربوط می‌شود و نه به‌طور خاص توسط کنگره مجاز است. در عوض، توجیه قانونی آن این است که مکمل یا سازگار با قوانین فدرال موجود است. کوه اظهار داشت که قوه مجریه می‌تواند توافق‌نامه‌های بین‌المللی الزام‌آور را در موردی منعقد کند که در آن، تعیین کند توافق مورد مذاکره کاملاً با ساختار قوانین موجود مطابقت دارد و برای اجرا نیازی به قانون بیشتری ندارد (هاتاوی^۳ و همکاران، ۲۰۲۰: ۶۴۳). در واقع معاهدات نوع دوم به تاریخ فدرالیسم اشاره می‌کند. زمانی که بنیان‌گذاران ایالات متحده برای به پا داشتن کشوری فدرال مصمم شدند و اجازه دادند که دولت فدرال، نماینده آن‌ها در عقد معاهدات بین‌المللی باشد، روند نظارت بر تصویب معاهدات را نیز در نظر گرفتند و قاعده‌ای را تعیین کردند که به موجب آن مجلس سنا در مقام نماینده ایالات حق مداخله در انعقاد و تصویب معاهدات را به دست آورد. چرا که فقط در سنا همه ایالات در رأی دادن با یکدیگر برابر و مساوی هستند که قاعده‌ای مطلوب از لحاظ فدرالیسم آمریکایی محسوب می‌شود (سیا، ۲۰۲۰: ۸۱۱). ارزش یک معاهده ماده دوم، به‌ویژه در سال ۲۰۰۲ پس از پایان مذاکرات جورج دبلیو بوش درباره محدودیت‌های تسلیحات هسته‌ای جدید با رئیس‌جمهور روسیه ولادیمیر پوتین آشکار شد. بوش و مقامات پنتاگون می‌خواستند از یک توافق «الزام‌آور قانونی» به‌منظور حفظ انعطاف‌پذیری لازم برای تنظیم تسلیحات هسته‌ای ایالات متحده در پاسخ به تحولات امنیتی بین‌المللی اجتناب کنند. با این حال پوتین خواهان یک معاهده کامل ماده دوم بود. کمیته روابط خارجی سنا نیز یک معاهده رسمی ماده دو را ترجیح می‌داد زیرا این توافق به احتمال زیاد شامل تعهدات قابل توجهی از سوی ایالات متحده بود. بوش در نهایت موافقت کرد و توافق‌نامه را برای تصویب به‌عنوان یک معاهده ماده دوم به سنا ارائه شد (سیا، ۲۰۲۰: ۸۱۲).

توافق‌نامه‌های اجرایی

به دلیل وجود آیین دشوار در تحصیل رأی اکثریت کنگره از یک‌سو و رهایی از چنین قیودی از سوی دیگر، دولت آمریکا شیوه تصویب معاهدات به شکل توافق‌نامه‌های قوه مجریه را به نحوی گسترده در پیش گرفت. این رویه برای رئیس‌جمهور این امکان را فراهم آورده که معاهداتی را رأساً (بدون جلب نظر کنگره) یا پس

1. Nyarko
2. Mullen
3. Halabi
4. Hathaway

از تصویب اکثریت مطلق کنگره به تصویب رساند (کلیان^۱، ۱۹۸۹: ۴۵۹). از اواخر دهه ۱۹۳۰ بیش از ۹۰ درصد از توافقات بین‌المللی منعقد شده توسط ایالات متحده به جای معاهدات ماده دو، توافقنامه‌های اجرایی بوده است.

منظور از توافقنامه‌های اجرایی یک قرارداد بین‌المللی الزام‌آور است که بدون دریافت مشاوره و موافقت سنا توسط رئیس‌جمهور و با هدف پرهیز از مجادلات حقوقی - سیاسی طاقت‌فرسا میان کاخ سفید و کنگره و در چارچوب ریاستی بودن نظام حقوق اساسی ایالات متحده آمریکا منعقد می‌شود. به همین دلیل رؤسای جمهور اغلب زمانی که می‌خواهند از الزامات بررسی سنا اجتناب کنند، از توافقنامه‌های اجرایی استفاده می‌کنند. بدین سان، اصطلاح توافقنامه اجرایی مخلوق قوانین داخلی ایالات متحده است، نه قوانین بین‌المللی. توافقنامه‌های اجرایی که قراردادهای بین‌المللی الزام‌آور هستند، در اصطلاح حقوق بین‌الملل «معاهدات» محسوب می‌شوند (خدمات پژوهشی کنگره (کتابخانه کنگره)، ۲۰۲۱).

دیدگاه غالب این است که توافقنامه‌های اجرایی کنگره می‌تواند به‌عنوان جایگزینی برای روش تصویب معاهدات ماده دو مورد استفاده قرار گیرد. با توجه به انعطاف‌پذیری در انتخاب نوع توافقات بین‌المللی، این محاسبات سیاسی و تفاهم بین کنگره و قوه مجریه است که اغلب تصمیمات نهایی را هدایت می‌کند. این مکانیسم انتخاب شده پیامدهای مهمی برای امکان فسخ قرارداد در آینده دارد. بدون نظارت کافی از سوی کنگره، این نگرانی وجود دارد که قوه مجریه بتواند اختیارات گسترده‌ای را جمع‌آوری کند و به‌تنهایی سرنوشت بسیاری از توافقات اساسی را که زیربنای نظم پس از جنگ جهانی دوم مبتنی بر تجارت آزاد و توافقنامه‌های چندملیتی باثبات است، تعیین کند (مولن، ۲۰۱۹: ۵۱۰).

رویکرد حقوق اساسی ایالات متحده به خروج از توافقنامه‌های بین‌المللی

اگرچه قانون اساسی رویه مشخصی را تعیین می‌کند که به‌موجب آن قوه مجریه قدرت انعقاد معاهدات با مشورت و موافقت سنا را دارد اما در مورد نحوه فسخ معاهدات سکوت کرده است (مولیگان، ۲۰۱۷: ۳). با این حال، آنچه در بحث معاهده ماده دوم به چشم می‌خورد، اقدام یا عدم اقدام کنگره و دادگاه‌های فدرال است. از طرفی، طبق حقوق اساسی آمریکا، عموماً در بین محققان پذیرفته شده که قوه مجریه به‌عنوان نهاد دارای اختیار انحصاری برقراری ارتباط رسمی با کشورهای خارجی و همین‌طور مسئول خروج از چارچوب توافقنامه‌های بین‌المللی و تعهدات سیاسی است (مولیگان، ۲۰۱۷: ۵-۶). بنابراین خروج یک‌جانبه از توافقات بین‌المللی بیانگر آن است که تنظیم‌کنندگان قانون اساسی سطحی از استقلال برای قوه مجریه در خروج از توافقنامه‌های بین‌المللی در نظر داشته‌اند اما نکته غامض آن است که چارچوب این استقلال و همکاری قوه مقننه و مجریه نامشخص است (مولن، ۲۰۱۹: ۵۱۴). لورنس تریب در قضیه *گلدواتر* این‌گونه بیان می‌کند: «این واقعیت که قانون اساسی روشی برای فسخ معاهده را تجویز نمی‌کند نشان می‌دهد که تنظیم‌کنندگان

هیچ یک از روش‌ها را در همه موارد مناسب نمی‌دانستند؛ بنابراین موضوع را رها کردند تا بر مبنای شرایط خاص هر موقعیت حل شود» (کوه، ۲۰۱۸: ۴۶۱).

بر این اساس، لزوماً توافقات بین ایالات متحده و کشورهای خارجی به شکل معاهدات تصویب شده توسط سنا نیست و به همین دلیل رئیس‌جمهور برخی توافق‌نامه‌های اجرایی را منعقد می‌کند که توصیه و موافقت سنا را دریافت نمی‌کنند. همچنین وی برخی تعهدات سیاسی را امضا می‌کند که تحت قوانین داخلی یا بین‌المللی الزام‌آور نیستند (مولیگان، ۲۰۱۷: ۱) با توجه به طیف توافق‌نامه‌های ثبت شده در ایالات متحده، رویه‌های داخلی مربوط به فسخ و کناره‌گیری از معاهدات در طول قرن نوزدهم از طریق یکی از چهار روش ذیل بوده که همگی شامل اقدام مشترک قوای مقننه و مجریه است:

- انصراف یا خاتمه اجرایی بر اساس مجوز یا دستور قبلی سنا

- انصراف یا خاتمه اجرایی بدون مجوز قبلی، اما با تصویب بعدی توسط سنا

- خروج یا خاتمه اجرایی بر اساس مجوز یا دستور قبلی از کنگره

- خروج یا خاتمه اجرایی بدون مجوز قبلی، اما با تأیید بعدی توسط کنگره (مولیگان، ۲۰۱۷: ۱۰-۱۱).

با این حال، در آغاز قرن بیستم، رویه‌های تاریخی شروع به تغییر کردند و شاهد شکل پنجم فسخ معاهده یعنی فسخ یک‌جانبه توسط رئیس‌جمهور بدون تأیید قوه مقننه هستیم. به این ترتیب، اگرچه ماده دوم بیان می‌دارد که برای انعقاد معاهده، رئیس‌جمهور باید نظر و رضایت دوسوم سنا را جلب کند اما مشخص نمی‌کند که چگونه این معاهدات ماده دوم باید لغو شوند. از آنجایی که رئیس‌جمهور رئیس دولت برای ایالات متحده است، اعلامیه یک‌جانبه ریاست جمهوری در مورد فسخ یا کناره‌گیری بر اساس قوانین بین‌المللی و به‌ویژه با توجه به فقدان هرگونه ممنوعیت آشکار قانون اساسی ایالات متحده برای چنین اقدام رییس‌جمهور، مؤثر خواهد بود. به این ترتیب، در مجموع پذیرفته شده است که رئیس‌جمهور دارای اختیارات یک‌جانبه به منظور اقدام برای ایالات متحده در خروج این کشور از یک معاهده است. این اختیار تا حدی از قدرت رئیس‌جمهور بر دیپلماسی و نقش رئیس دولت و همچنین از رویه تاریخی دیرینه ناشی می‌شود (بردلی، ۲۰۱۸: ۱۶۲۵).

خروج دولت ترامپ از برنامه جامع اقدام مشترک (برجام)

از سال ۲۰۱۷ به بعد دولت ترامپ خروج خود از مجموعه‌ای از ترتیبات دوجانبه و چندجانبه را اعلام کرد. از جمله: توافقنامه آب‌وهوایی پاریس؛ برنامه جامع اقدام مشترک (برجام)؛ سازمان آموزشی، علمی و فرهنگی ملل متحد (یونسکو)؛ پیمان جهانی مهاجرت؛ شورای حقوق بشر سازمان ملل متحد؛ مشارکت ترانس پاسیفیک^۱؛ معاهده رفاقت، روابط اقتصادی و روابط کنسولی ۱۹۵۵ با ایران؛ پروتکل اختیاری ۱۹۶۱ کنوانسیون وین برای روابط دیپلماتیک در مورد حل‌وفصل اختلافات و معاهده اتحادیه جهانی پست. ترامپ همچنین تمایل خود برای خروج از توافقنامه تجارت آزاد آمریکای شمالی (نفتا)، توافقنامه تجارت آزاد کره

و ایالات متحده^۱، سازمان تجارت جهانی^۲ اعلام کرده بود. اگرچه ایالات متحده در طول تاریخ سیاسی و روابط خارجی خود تاکنون توافقات بین‌المللی زیادی فسخ کرده است اما این روند در دوران ریاست جمهوری ترامپ ترتیبات جدیدی را تجربه کرد. از این رو نظریه‌پردازان حقوق بین‌الملل و سیاستمداران را با این پرسش مواجه کرد که آیا رئیس‌جمهور به‌تنهایی دارای یک قدرت کلی و یکجانبه برای فسخ همه معاهده‌های در حال اجرا ایالات متحده است یا خیر، ممکن است یک فرد عادی پاسخ دهد «نه» اما بر مبنای حقوق اساسی آمریکا به نظر پاسخ «بله» یا حداقل «شاید» است (کوه، ۲۰۱۸: ۴۳۳).

جایگاه توافق هسته‌ای ایران (برجام) در نظام حقوقی آمریکا

با توجه به شاخص‌های حقوقی که عمده آن در سندی تحت عنوان «بخشنامه ۱۷۵ رویه»^۳ در سال ۱۹۵۵ توسط وزارت امور خارجه ایالات متحده منتشر شده که به‌نحوی راهنمای تعیین نوع توافقات بین‌المللی در نظام حقوقی داخلی آمریکا محسوب می‌شود (مردانی و حسن‌زاده، ۲۰۱۷: ۱۰۴)، برجام می‌توانست در قالب‌های متعددی از یک توافق نامه اجرایی ساده تا یک معاهده بین‌المللی یا یک توافق نامه اجرایی کنگره ایجاد گردد. اما تعیین نوع توافق در ایالات متحده بیش از هر چیز بسته به فضای سیاسی و توازن قوا دارد. با وجود این که دولت اوباما برجام را به‌عنوان یک تعهد سیاسی غیرالزام‌آور تلقی کرد که رضایت کنگره یا سناتورها را لازم ندارد، کنگره ایالات متحده آمریکا در راستای نظارت بر متن توافق نهایی برجام (قانون نظارت کنگره بر توافق هسته‌ای ایران) را به تصویب رساند. کنگره با تصویب این قانون قالب توافق نامه اجرایی کنگره را برای این توافق نامه انتخاب نمود تا از این طریق نظارتی قوی‌تر نسبت به توافق داشته باشد (مردانی و حسن‌زاده، ۲۰۱۷: ۱۰۴).

دولت اوباما سند توافق نهایی هسته‌ای ایران را به‌عنوان یک تعهد سیاسی تلقی کرد. مطابق با قوانین داخلی ایالات متحده رئیس‌جمهور این اختیار را داشته است که تحریم‌های ایران را لغو کند و دیگر نیاز نبوده از کنگره مجوز دریافت کند. علاوه بر تعیین ماهیت سند از سوی دولت، نامه‌ای که از سوی مایک پمپئو منتشر شد حاکی از آن است که وزارت امور خارجه ایالات متحده برجام را مطابق حقوق بین‌الملل الزام‌آور تلقی نمی‌کند و نمی‌کند^۴. اما بحث‌هایی در مورد طبقه‌بندی طرح اقدام وجود دارد و وضعیت حقوقی آن ممکن است، تحت تأثیر قطعنامه بعدی شورای امنیت سازمان ملل متحد قرار گرفته باشد. تا جایی که

1. KORUS

2. WTO

3. Circular 175 Procedure

۴. نامه مذکور در پاسخ پرسش سپتامبر ۲۰۱۵ مایک پمپئو نوشته شده بود که: «چرا متن برجام که به کنگره منتقل شده بود فاقد امضا بود؟». در پاسخ وزارت خارجه به این پرسش آمده بود: «این توافق یک پیمان یا معاهده اجرایی یا حتی سند امضا شده نیست. بلکه صرفاً منعکس‌کننده تعهدات سیاسی فی‌مابین ایران و ۵+۱ است. موفقیت در برجام به این بستگی ندارد که آیا با امضای طرفین الزام‌آور شده یا خیر، بلکه به تمهیدات گسترده تأیید‌کننده‌ای مربوط است که به ایران هشدار می‌دهد ایالات متحده توانایی این را دارد هر زمان بخواهد تحریم‌های اقتصادی علیه ایران را دوباره برقرار نموده و حتی افزایش دهد» (به نقل از مردانی و حسن‌زاده، ۲۰۱۷: ۱۰۶).

برجام به‌عنوان یک تعهد سیاسی غیرالزام‌آور به‌درستی درک شود، قوانین بین‌المللی رئیس‌جمهور ترامپ را از خروج از برنامه اقدام و بازگرداندن برخی تحریم‌ها که قبلاً بر اساس قوانین ایالات متحده اعمال شده بود، منع نمی‌کنند (مولیگان، ۲۰۱۷: ۲۱).

خروج از توافق هسته‌ای ایران

بر اساس نظام حقوقی ایالات متحده آمریکا رئیس‌جمهور ممکن است دارای اختیار خاتمه دادن به مشارکت ایالات متحده در برجام و اعمال مجدد تحریم‌های ایالات متحده علیه ایران، چه از طریق فرمان اجرایی یا با امتناع از تمدید معافیت‌های قانونی باشد. در مقابل به‌عنوان یک موضوع حقوق بین‌الملل خاتمه برجام یا اعمال مجدد تحریم‌ها (چه توسط کنگره یا رئیس‌جمهور به‌تنهایی) می‌تواند این سؤال را مطرح کند که آیا قطعنامه ۲۲۳۱ تعهدات سیاسی غیرالزام‌آور برجام را به تعهداتی تبدیل می‌کند که براساس آن الزام‌آور هستند یا خیر؟

قطعنامه ۲۲۳۱ شورای امنیت، برای پایبندی به برجام و حذف تحریم‌های سازمان ملل علیه ایران، یک مکانیزم نظارت و زمان‌بندی دقیق را تعیین کرد. قطعنامه ۲۲۳۱ شورای امنیت نشان داد که پایان بخشیدن به برجام یک تغییر بنیادین در بررسی مسئله هسته‌ای ایران توسط شورای امنیت است و خواستار برقراری روابط جدید با ایران براساس پایبندی به برجام و پایان دادن به بررسی این مسئله شد. قطعنامه ۲۲۳۱ شورای امنیت همچنین تأکید کرد که پایبندی کامل به برجام موجب افزایش اعتماد به ماهیت صلح‌جویانه برنامه هسته‌ای ایران می‌شود و بیان کرد که برجام منجر به ترویج و تسهیل توسعه روابط و همکاری‌های عادی اقتصادی و تجارت با ایران می‌شود (قطعنامه ۲۲۳۱ سازمان ملل درباره موضوع هسته‌ای ایران، ۲۰۱۵). بر این اساس، بسیاری از نظریه‌پردازان حقوق بین‌الملل نقض این سند بین‌المللی را (چه آن را معاهده بدانیم یا نه) نقض قطعنامه ۲۲۳۱ شورای امنیت سازمان ملل متحد نیز می‌دانند. به‌عبارت دیگر نقض مفاد برجام به‌خودی‌خود نقض قطعنامه شورای امنیت است. با نقض برجام و اعمال تحریم‌های جدید، آمریکا نه تنها نقض آشکار تعهدات خود در برجام، بلکه قطعنامه شورای امنیت که برجام بر اساس آن است و مبنای صدور آن است را نیز نقض کرده است. از نظر حقوق اساسی آمریکا قطعنامه‌های شورای امنیت سازمان ملل غالباً غیرقابل اجرا هستند و بنابراین تأثیر حقوقی آن‌ها به رابطه آن‌ها با قوانین مجاز یا اجراکننده موجود بستگی دارد. در موارد خاص، مصوبات قانونی موجود ممکن است به قوه مجریه اجازه دهد تا مفاد قطعنامه را از طریق تحریم‌های اقتصادی و ارتباطی اجرا کند؛ اما تا آنجا که قطعنامه ۲۲۳۱ خوداجرا نیست، قوانین داخلی به‌خودی‌خود، رئیس‌جمهور را موظف به رعایت مفاد قطعنامه نمی‌کند.

با تمامی این اوصاف برجام یک توافق‌نامه سیاسی یا نزاکتی است. از این‌رو نقض تعهدات مندرج در توافق نزاکتی به مسئولیت بین‌المللی دولت ناقض منجر نمی‌شود. البته نقض چنین توافقاتی در اوضاع و احوال خاص ممکن است با قواعد عام تعاملات سیاسی و دیپلماتیک مغایر تلقی شود و عکس‌العمل متقابل طرف دیگر، همچون توسل به اقدام تلافی‌جویانه غیردوستانه را در پی داشته باشد (قطعنامه ۲۲۳۱ سازمان

ملل درباره موضوع هسته‌ای ایران، ۲۰۱۵). با این حال ایران به‌جای خروج از توافق از دولت ترامپ در «دیوان بین‌المللی دادگستری»^۱ شکایت کرد. موضوع شکایت نقض معاهده دوستی و تجارت و حقوقی کنسولی (موسوم به عهدنامه مودت و روابط اقتصادی و حقوق کنسولی بین ایران و آمریکا ۱۹۵۵) بود. دیوان به طرفین دستور داد که متعهد به عدم تشدید اختلاف خود شوند و به ایالات متحده دستور داد تا هرگونه مانعی را که ناشی از تحریم‌های مجدد که قبلاً در چارچوب برجام لغو شده‌اند، برای صادرات آزاد کالاهای بشردوستانه به ایران برطرف کند (صالحی و همکاران، ۲۰۱۹: ۱۴۷). اندکی پس از صدور حکم دیوان، ایالات متحده اعلام کرد که معاهده مودت ۱۹۵۵ با ایران را در مدت یک سال، طبق مفاد بند ۳ ماده ۲۳ این معاهده، فسخ خواهد کرد و بلافاصله پس از آن، پروتکل اختیاری در مورد اختلاف را فسخ کرد (کوه، ۲۰۱۸: ۴۷۶).

نتیجه‌گیری

علی‌رغم اشاره قانون اساسی ایالات متحده آمریکا به برتری قوانین بین‌المللی و معاهدات بر قانون سرزمین، این استدلال در بسیاری از موارد در رویه قضایی مورد تأیید قرار نگرفته است. رفتار این کشور در برخورد با قوانین بین‌المللی و اجرای آن‌ها در داخل خاک ایالات متحده، حاکی از آن است که این کشور سیاستی غیرقابل پیش‌بینی در قبال قواعد حقوق بین‌الملل در پیش‌گرفته است. از این‌رو استفاده از توافق‌نامه‌های اجرایی خارج از چارچوب معاهدات ماده دو و تعهدات سیاسی راهی است تا ایالات متحده بتواند به خواست خود معاهدات را در پیچ‌وخم قواعد حقوق داخلی، بی‌استفاده بگذارد. اعلامیه‌های رییس‌جمهور و همچنین یادداشت‌های وزارت امور خارجه‌ی این کشور مبنی بر تعیین قالب توافقات بین‌المللی، ابزاری در دست قوه‌ی مجریه برای فسخ یا خروج اجرای معاهدات هستند. علاوه بر این، قوه‌ی قضاییه با تفسیر دادگاه‌های خود از اصل برتری آرای متفاوتی را راجع به اجرای معاهدات بین‌المللی مختلف صادر می‌نماید. این‌ها همه نشان‌دهنده‌ی عدم وجود یک‌رویه‌ی مشخص و یکپارچه در مورد رویکرد ایالات متحده نسبت به معاهدات بین‌المللی است. بنابراین، نمی‌توان گفت ایالات متحده از کدام نظریه‌ی مبنای پیروی می‌کند.

خط‌مشی سیاست خارجی ایالات متحده، متضمن تعقیب منافع ملی این کشور در جامعه بین‌المللی است. همسویی این کشور با جامعه‌ی جهانی تا جایی تداوم دارد که موجب تحقق منافع آن کشور شود، یا حداقل در تعارض با منافع آن کشور نباشد. در نتیجه، مسأله‌ی عضویت ایالات متحده در معاهدات بین‌المللی پیچیده است و نمی‌توان آن را پیش‌بینی نمود. نتیجه آن‌که حتی پس از تصویب معاهده و صدور اعلامیه‌ی رییس‌جمهور نیز، نمی‌توان از اجرای قواعد معاهده در نظام حقوق داخلی این کشور اطمینان حاصل نمود. آن‌چه واضح است، این است که اعمال حقوقی ایالات متحده، با منافع ملی و سیاست خارجی این کشور گره‌خورده است.

بدین‌سان با بررسی جایگاه معاهدات بین‌المللی در نظام حقوقی ایالات متحده، اولین موضوعی که مدنظر قرار می‌گیرد اصل برتری است. این قاعده از قانون اساسی، به‌خودی‌خود، نشان از یک طرح مونیستی برای نظام حقوقی حاکم بر معاهدات دارد. با این حال رویه حقوقی در نظام حقوقی آمریکا نسبت به معاهدات شامل: «معاهده‌ی خوداجرا» و «معاهد غیر خوداجرا» می‌شود. معاهده خوداجرا معاهده‌ای است که به محض امضاء و بدون نیاز به تصویب و قانون‌گذاری خاص، وارد نظام حقوق داخلی کشور می‌شود. بنابراین در معاهداتی که ایالات متحده آن‌ها را بنابر صلاحدید خود، خوداجرا تلقی می‌کند، نظریه‌ی یگانگی حقوقی حاکم است که در این مورد هم بنا به اصل برتری، به احتمال زیاد برتری حقوق داخلی حاکم خواهد بود. معاهده‌ی غیر خوداجرا، معاهده‌ای است که امضای آن توسط دولت عضو، برای اجرای آن در حقوق داخلی آن کشور کفایت نمی‌کند و باید مورد قانون‌گذاری خاص قرار (تصویب) بگیرد. در معاهداتی که بنا به صلاحدید خود آن‌ها را غیر خوداجرا تلقی می‌کند، نظریه‌ی دوگانگی حقوقی حاکم است (صندل پور، ۲۰۱۸: ۴۴).

در نهایت با جمع‌بندی این مطالب می‌توان گفت که ایالات متحده هیچ‌گونه رویه یا عرف قابل پیش‌بینی یا یکنواختی در مواجهه‌ی میان قواعد حقوق بین‌الملل و حقوق داخلی خود نداشته و هر بار با توجه به شرایط و موقعیت، روشی را انتخاب می‌کند. به عبارت دیگر ایالات متحده، به‌طور صرف نه یگانگی حقوقی را می‌پذیرد و نه دوگانگی حقوقی را؛ بلکه در هر مورد متناسب با منافع ملی خود و شرایط روز، یکی از آن‌ها را مورد پذیرش و استفاده قرار می‌دهد. این رویه را در سند برجام نیز می‌توان مشاهده کرد. در حالی که کنگره مجوز لغو تحریم‌های تجاری را به دولت ایالات متحده واگذار کرد و با تصویب قانون نظارت بر برنامه هسته‌ای ایران ابزارهای نظارتی برای کنگره را پیش‌بینی کرد اما در نهایت این سند توافق‌نامه اجرایی کنگره تلقی نشد تا با در نظر گرفتن برجام به‌عنوان تعهد سیاسی نزاکتی امکان بیشتری برای تحقق منافع ایالات متحده فراهم گردد. به‌طور خلاصه، رفتار سیاست خارجی و تصمیمات رؤسای جمهور ایالات متحده در برخورد با قواعد بین‌المللی معاهده‌ای همه نشان‌دهنده‌ی اهمیتی است که ایالات متحده برای منافع خود بیش از هر چیز دیگری قائل بوده و با توجه به این عامل مهم، رفتارهای بین‌المللی خود را سامان می‌بخشد.

References

- Amjad, Mohammad (2011). *Politics and government in the United States*. Tehran: Samt.
- Bradley, Cruits (2018). “Exiting Congressional executive agreements.” *Duke Law Journal*, Vol. 67. No.8: 1615-1645.
- Congressional Research Service (Library of Congress). “Treaties and other international agreements: the role of United States”, (JANUARY, 2001). 1- 448. Available

- at: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CPRT-106SPRT66922/pdf/CPRT-106SPRT66922.Pdf>. Accessed on: May 21, 2024.
- Constitution of the United States, 1787. Available at: <https://www.senate.gov/about/origins-foundations/senate-and-constitution/constitution.htm>.
 - Cook Dean, Nguyen; Deanieh, Patrick and Allen Pele (2004). *General International law*, translated by Hassan Habibi. Volume I, Tehran: Ettelaat Publications. (In Persian)
 - Halabi, Sam F (2021). "Executive authority under the u.s. constitution to enter a pandemic treaty or other international agreement". *Harvard international law journal online*. Vol.62: 1-12.
 - Hathaway, Oona A. Bradley, Curtis A, Goldsmith, Jack L (2020). "The failed transparency regime for executive agreements: an empirical and normative analysis". *The Harvard law review association*. Vol.134, No.2: 632-644.
 - Henkin, Louis (1984). "International law as law in the united states". *Michigan law review*. Vol.82, No.5: 1555-1565.
 - Klian, Claude Alber (1989). *Institutions of International relations*. Translated by Hedayat Allah Falsafi. Tehran: Now Publication. (In Persian)
 - Koh, Harold Hongu (2017). "International law as part of our law". *American Journal of International Law*. Vol. 98: 43-55.
 - Koh, Harold Hongu (2018). "Presidential power to terminate international agreements". *The Yale law journal forum*, No.128: 432-481.
 - Kreps, Sarah; Elizabeth Arend; Anthony Clark (2006). "Why states follow the rules: toward a positional theory of adherence to international legal regimes". *Duke journal of comparative & international law*, No.16: 331-414.
 - Legal Information Institute. The Paquete Habana. The Lola, 175 U.S. 677 (1900). Available at: <https://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/175/677>. Accessed on: May 9, 2024.
 - Mardani, Nader and Ehsan Hassanzadeh (2017), "Comparative study of the role and place of the JCPOA in the legal system of Iran and America". *Foreign Policy Quarterly*, Vol. 31. No. 1: 75-112. (In Persian)
 - Mollakarimi, Omid and Mahmoud Karimi (2017), "The nature of JCPOA from the perspective of international law". *Quarterly Journal of Public Law Studies*. Vol.47, No. 1: 51-73. (In Persian)
 - Mullen, Chris (2019). "Pushing back: reasserting a role for congress in the withdrawal from international agreements". *International law and politics*, Vol.51, No.2: 493-539.
 - Mulligan, Stephen p (2017). "Withdrawal from international agreements: legal framework and the Paris agreement". *Renewable Resources Journal* 31, No.1: 2-19.
 - Musizadeh, Reza (2016). *Obligations of public international law*. Tehran: Mizan. (In Persian)
 - Nazif, Mojtaba and Alireza Taheri (2017). "The New Generation of International Agreements: JCPOA". *Public law research*. 19th year, No. 58: 165-193. (In Persian)
 - Nyarko, Julian (2019). "Giving the treaty a purpose: comparing the durability of treaties and executive agreements". *The American journal of international law*. Vol.113, No.1: 178-183.

- Salehi, Akram; Mohammad Reza Dehsheiri and Rahmat Hajimineh (2019). "The Legal and Political Nature of America's Withdrawal from the JCPOA". *Political Strategy Quarterly*. Third year, No.9: 133-154. (In Persian)
- Sandalpour, Arash (2018). *The approach of the United States of America towards human rights treaties*. Master's Thesis, University of Tehran: Faculty of International Relations, Ministry of Foreign Affairs. (In Persian)
- Sia, Abigail L (2020). "Withdrawing from congressional-executive agreements with the advice and consent of congress". *Fordham Law Review*, Vol. 89, No. 2: 796-836.
- Sohrablo, Ali; Tajarlo, Reza and Saedi, Bahman (2019). "Effectiveness of domestic laws from international law rules and norms". *Public Law Studies Quarterly*. Vol. 49 No. 2: 449-470. (In Persian)
- Sorel, Jean-Marc (1999). "The conclusion of international rules in domestic law in the framework of Europe". Translated by Ardeshir Amirarjamand. *Legal Research Quarterly*, No. 23-24: 217-237. (In Persian)
- Stone, Ferdinand (2008). *Fundamental Law Institutions of the United States of America*. Translated by Seyyed Hossein Safai. Tehran: Jangal. (In Persian)
- UN, "Resolution 2231 on Iran Nuclear Issue" (2015). Available at: <https://www.un.org/securitycouncil/content/2231/background>. Accessed on: September 28, 2023.
- Vienna Convention on Sthe Law of Treaties (1969). Available at: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_1_1969.pdf.
- Wallace, Rebecca (2008). *International law*. Translated by Seyyed Ghasem Zamani and Mahnaz Behramlou. Tehran: Shahr Danesh. (In Persian)
- Ziyai Bigdali, Mohammad Reza (2015). *Public international law*, 50th edition. Tehran: Ganj Danesh. (In Persian)