

تاریخ‌نگاری فرایند تصویب

«قانون اقدام راهبردی برای لغو تحریم‌ها و صیانت از حقوق ملت ایران»

معاونت پژوهش‌های سیاسی – حقوقی
دفتر مطالعات سیاسی

کد موضوعی: ۲۶۰
شماره مسلسل: ۱۷۳۶۰
دی‌ماه ۱۳۹۹

به نام خدا

فهرست مطالب

| | |
|---------|---|
| ۱..... | چکیده..... |
| ۲..... | مقدمه..... |
| ۲..... | ۱. از ایده تا طرح..... |
| ۵..... | ۲. تجميع طرح‌ها و هماهنگی با دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی..... |
| ۷..... | ۳. تصویب یک فوریت طرح اقدام راهبردی..... |
| ۸..... | ۴. تصویب دو فوریت طرح اقدام راهبردی و تغییر عنوان..... |
| ۸..... | ۵. تصویب قانون در صحن و تأیید شورای نگهبان و ابلاغ به رئیس‌جمهور..... |
| ۱۰..... | ۶. ابلاغ قانون توسط رئیس مجلس و لازم‌الاجرا شدن آن..... |
| ۱۱..... | جمع‌بندی..... |



تاریخ‌نگاری فرایند تصویب «قانون اقدام راهبردی برای لغو تحریم‌ها و صیانت از حقوق ملت ایران»

چکیده

- برخلاف برخی ادعاها در افکار عمومی، طرح اقدام راهبردی واکنشی شتابزده به ترور شهید فخری‌زاده نبود. بررسی ریشه‌های ایده واکنش به اقدامات خصمانه آمریکا و بدعهدی اروپایی‌ها در مجلس یازدهم نشان می‌دهد این قانون حاصل یک فرایند تقریباً ۶ ماهه در مجلس شورای اسلامی است.
- ارزیابی دقیق حاکی از آنست که فرایند تصویب قانون اقدام راهبردی برای لغو تحریم‌ها و صیانت از حقوق ملت ایران از «ایده تا ابلاغ» ۶ مرحله زیر را طی کرده است:
 ۱. ارائه طرح‌هایی در واکنش به اقدامات خصمانه آمریکا و بدعهدی اروپایی‌ها در مجلس شورای اسلامی از ابتدای تابستان ۱۳۹۹.
 ۲. تجمیع طرح‌ها و هماهنگی با دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی و دریافت ملاحظات دستگاه‌های اجرایی طبق بند «۷» مصوبه ۷۴۹ شورای عالی امنیت ملی.
 ۳. تصویب یک فوریت قانون اقدام راهبردی برای لغو تحریم‌ها پیش از برگزاری انتخابات آمریکا و مشخص شدن پیروزی بایدن.

۴. رأی‌گیری کلیات و بخش عمده مواد قانون اقدام راهبردی پیش از ترور شهید فخری‌زاده و تبدیل یک فوریت تصویب قانون به دو فوریت پس از وقوع ترور.
۵. تصویب قاطع قانون در صحن علنی مجلس و ابلاغ به رئیس‌جمهور پس از رفع ابهام شورای نگهبان درباره نسبت قانون با مصوبه شورای عالی امنیت ملی.
۶. استنکاف رئیس‌جمهور از امضا و ابلاغ قانون به مجریان و ابلاغ قانون توسط رئیس مجلس به روزنامه رسمی طبق زمانبندی ماده ی(۱) قانون مدنی.

مقدمه

پس از تصویب قانون اقدام راهبردی برای لغو تحریم‌ها و صیانت از حقوق ملت ایران، انتقاداتی از سوی دولت و رسانه‌های نزدیک به آن مطرح شد. بخشی از این انتقادات معطوف به «زمانبندی تصویب این قانون» بود به گونه‌ای که چنین عنوان شد که قانون فوق در بازه زمانی کوتاه به تصویب رسیده و واکنشی فوری و شتابزده به ترور شهید فخری‌زاده بوده است. در حالی که بررسی دقیق روند تصویب قانون، نافی چنین ادعایی است.

۱. از ایده تا طرح

نخستین بار ایده واکنش قاطع مجلس جدید در قبال فشارهای خارجی، در ابتدای تیرماه ۱۳۹۹ مطرح شد. ۲۴۰ نفر از نمایندگان مجلس در واکنش به قطعنامه GOV/۲۰۲۰/۳۴ شورای حکام آژانس بین‌المللی انرژی اتمی علیه ایران در روز ۳۰ خردادماه (۱۹ ژوئن ۲۰۲۰) در قالب بیانیه‌ای اعلام کردند که «مجلس شورای اسلامی از دولت محترم می‌خواهد که



اجرای داوطلبانه پروتکل الحاقی را متوقف و نظارت‌ها را آفلاین کند»^۱. کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی مجلس نیز پیرو این بیانیه و با این استدلال که «کشور ما در سال‌های اخیر مقصد بیشترین و شفاف‌ترین بازرسی‌های آژانس بوده و در بین کشورهای دنیا بیشترین همکاری را با این نهاد بین‌المللی داشته است. اما در مقابل، آژانس تحت فشارهای سیاسی و غیرکارشناسی آمریکا و متحدانش، مبادرت به صدور قطعنامه علیه جمهوری اسلامی ایران کرده است» طرح «الزام دولت جمهوری اسلامی ایران به توقف اجرای داوطلبانه پروتکل الحاقی» را در دستور کار قرار داد، ولی این طرح به دلایل برخی ملاحظات فرصت ارائه به صحن و رأی‌گیری نیافت.^۲

با آغاز تلاش آمریکا برای فعال‌سازی مکانیسم ماشه و بازگشت قطعنامه‌های شورای امنیت سازمان ملل علیه ایران، طرح‌های مختلفی از سوی نمایندگان مجلس مطرح شد. آمریکا مدعی بود که با اطلاعیه‌ای که این کشور در روز ۳۰ مرداد ۱۳۹۹ به رئیس دوره‌ای شورای امنیت سازمان ملل داده است فرایند ۳۰ روزه بازگشت قطعنامه‌ها آغاز شده و در روز ۳۰ شهریور (۲۰ سپتامبر) تمام مفاد قطعنامه‌های ۱۶۹۶، ۱۷۳۷، ۱۷۴۷، ۱۸۰۳، ۱۸۳۵ و ۱۹۲۹ که ذیل قطعنامه ۲۲۳۱ ملغی شده بودند، دوباره فعال خواهند شد. سخنگوی کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی در روز ۳۰ شهریور ماه ۱۳۹۹ اعلام کرده بود که «ما قطعاً متناسب با اقدامات آمریکایی‌ها و هر کشوری که بخواهد با آنان همراهی کند، اقدام متناسبی را طراحی خواهیم کرد و به‌عنوان طرح کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی به صحن علنی مجلس ارائه می‌دهیم. در بین نمایندگان مجلس

1. tabnak.ir/0048RC

2. <https://tn.ai/2292305>

ایده‌های مختلفی وجود دارد که البته فعلاً در حد ایده است و روز گذشته هم جلسه‌ای غیرعلنی برگزار کردیم و ۶-۷ ایده برای اقدام مقابله‌جویانه مطرح شده و افراد صاحب‌نظری دعوت شده‌اند و با نهادهای مختلف در ارتباط هستیم. ما اقدام بازدارنده را طراحی خواهیم کرد و این اقدام نسبت به حرکاتی خواهد بود که آمریکایی‌ها انجام می‌دهند و آنان حتماً باید بدانند که ما در مقابل اقدامات آنان، برنامه‌هایی برای اقدامات بازدارنده داریم.^۱

ایده‌های مطرح شده از سوی نمایندگان مجلس شورای اسلامی ذیل یکی از چهار گزینه «خروج از ان پی تی، خروج از برجام، توقف اجرای پروتکل الحاقی و توقف اجرای تعهدات هسته‌ای» قرار داشت که از این میان سه طرح به صورت مدون در رسانه‌ها منتشر شد؛ طرح دو فوریتی «خروج خودکار از برجام در صورت فعال شدن مکانیسم ماشه»،^۲ طرح سه فوریتی «توقف کامل اجرای تعهدات هسته‌ای در قبال بازگشت قطعنامه‌های تحریمی سازمان ملل^۳ و طرح مرکز پژوهش‌های مجلس با عنوان «پیش‌نویس طرح تکالیف دولت در پاسخ به تلاش غیرقانونی برای اعاده مفاد قطعنامه‌های سابق شورای امنیت».^۴

1. mehrnews.com/xSLbk

2. <https://tn.ai/2332730>

3. <https://tn.ai/2349480>

4. <https://rc.majlis.ir/fa/report/show/1609734>



۲. تجميع طرح‌ها و هماهنگی با دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی

به موازات ارائه طرح از سوی نمایندگان، شورای عالی امنیت ملی نیز در مصوبه ۷۴۹ این اختیار را به مجلس شورای اسلامی داد تا در جهت حفظ منافع کشور در عرصه بین‌المللی و در تعامل با دبیرخانه شورای امنیت و وزارت خارجه طرح خود را در زمان مناسب به تصویب برساند.^۱ رئیس مجلس پس از این مصوبه در جلسه علنی روز ۳۰ شهریورماه ۱۳۹۹ به کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی مأموریت داد تا حرکت‌های یک‌جانبه آمریکا را رصد و برای صیانت از منافع مردم با جدیت اقدامات متقابل لازم را پیگیری و به صحن ارائه دهد.^۲ پس از مطالبه رئیس مجلس، کمیسیون از نمایندگان دارای طرح و نیز کارشناسان گوناگون دعوت نمود تا ایده‌ها را تجميع کرده و به طرح واحد برساند.

با تجميع طرح‌ها، مجلس وارد تعامل جدی با دبیرخانه شورا شد. رئیس کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی می‌گوید «تعامل کامل و سازنده‌ای بین مجلس و دبیرخانه رخ داد و هرکدام در چارچوب وظایف و اختیارات خود اقدام کردند؛ در بند «۷» مصوبات یکی از جلسات ازسوی شورای عالی امنیت ملی، این اختیار به دبیرخانه داده شد که در تعامل با مجلس در موضوع مذکور حرکت کند، لذا اینکه گفتند در اختیارات دبیرخانه نیست که به مسئله ورود کند، کذب است، زیرا این اختیارات از ناحیه شورای عالی امنیت ملی داده شد بود. بر این اساس باید اذعان کرد در رفت و برگشت‌ها، رایزنی‌ها و تعاملاتی

1. <https://b2n.ir/386843>

2. khabaronline.ir/news/1434378

که بین مجلس و دبیرخانه رخ داد، نظر طرفین در آنچه که به صلاح و تأمین‌کننده منافع ملی بود، گنجانده شد.^۱

دبیرخانه شورای امنیت ملی نیز در بیانیه‌ای اعلام کرد «حدود دو ماه قبل، ریاست محترم مجلس شورای اسلامی کلیات طرحی را که جمعی از نمایندگان محترم مجلس ارائه و مراحلی از آن نیز طی شده و طراحان نیز بر فوریت تصویب آن اصرار داشتند را در یکی از نشست‌های شورای عالی امنیت ملی برای آگاهی اعضا ارائه کردند. شورا نیز ضمن استقبال از اصل موضوع و احترام به حق نمایندگان محترم مجلس در ارائه و تصویب طرح‌های مورد نظر، ملاحظاتی را نسبت به جوانبی از موضوع جمع‌بندی و مورد تصویب قرار داد که پس از طی مراحل نهایی به‌عنوان مصوبه شورا ابلاغ شد. در این مصوبه از مجلس شورای اسلامی خواسته شده بود در بررسی و تدوین نهایی طرح با دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی و وزارت امور خارجه نیز تعامل و همفکری شود. در چارچوب اجرای مصوبه شورای عالی، نمایندگان ریاست محترم مجلس و کمیسیون امنیت ملی مجلس در چند مرحله رایزنی‌ها و ارجاعاتی به دبیرخانه داشتند که ملاحظات دبیرخانه دریافت و در اغلب موارد، مورد توجه قرار دادند. در مراحلی نیز برخی نگرانی‌های طبیعی و متعارف برای دبیرخانه مطرح بود که با پیگیری از مراجع ذی‌ربط مرتفع شد. نظر کارشناسی دبیرخانه درخصوص مراحل شکل‌گیری، تکمیل و تصویب قانون «اقدام راهبردی برای رفع تحریم‌ها و صیانت از حقوق مردم» این است که قانون فوق مسئله خاصی به زبان مصالح ملی ایجاد نمی‌کند».^۲

1. <https://b2n.ir/511198>

2. <http://fna.ir/f1a8vp>



۳. تصویب یک فوریت طرح اقدام راهبردی

با اتمام فرایند تعامل میان مجلس و دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی، طرح کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی با عنوان «قانون اقدام راهبردی برای لغو تحریم‌ها» در تاریخ ۱۲ آبان‌ماه اعلام وصول و یک فوریت آن پیش از برگزاری انتخابات آمریکا و فارغ از تعیین پیروزی بایدن یا ترامپ با ۱۹۶ رأی موافق از مجموع ۲۱۷ نماینده حاضر در جلسه علنی به تصویب رسید.^۱ پس از تصویب یک فوریت طرح، کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی به‌عنوان کمیسیون تخصصی مشغول ارزیابی کلیات و مواد طرح شد. در این جلسات که از تاریخ ۲۵ آبان‌ماه ۱۳۹۹ آغاز شد، بجز مرکز پژوهش‌های مجلس، نمایندگان از سازمان انرژی اتمی و ستاد اجرای برجام نیز حضور داشتند و دیدگاه‌های خود را پیرامون کلیات و جزئیات طرح اعلام کردند. رئیس کمیته هسته‌ای مجلس شورای اسلامی در این ارتباط می‌گوید «مجلس کار کاملاً کارشناسی را با هماهنگی کامل دولت انجام داد، این طرح در چندین جلسه بررسی شد و ما مبتنی بر توانایی دستگاه‌های اجرایی تکالیفی را مشخص کردیم. به‌نظر می‌رسد یا دولت از دستگاه‌های ذی‌ربط خود بی‌اطلاع است یا با هدف خاصی اقدام به چنین مخالف‌هایی می‌کند».^۲

1. mehrnews.com/xT3mF

2. https://b2n.ir/032170

۴. تصویب دو فوریت طرح اقدام راهبردی و تغییر عنوان

پس از ترور شهید فخری‌زاده با درخواست نمایندگان مجلس و با رأی ۲۳۲ نماینده یک فوریت طرح اقدام راهبردی تبدیل به دو فوریت شد. پیش از ترور شهید فخری‌زاده کلیات طرح اقدام راهبردی در کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی به تصویب رسیده و ۵ ماده از ۸ ماده آن مورد بررسی و اصلاح قرار گرفته بود. به عبارت دیگر، حتی در صورت عدم شهادت شهید فخری‌زاده ۳ ماده باقی‌مانده از طرح نیز طی مدت کوتاهی در کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی تصویب کلیات و تک‌تک مواد قانون به سرانجام می‌رسید و طرح در مرحله ارجاع به صحن قرار می‌گرفت. با این حال، ترور شهید فخری‌زاده روند پیگیری و تصویب طرح را تسریع کرد و موجب شد در جلسه فشرده ۵ ساعته روز ۹ آذرماه در کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی ضمن تصویب مواد باقی‌مانده از طرح، عنوان آن نیز از اقدام راهبردی برای لغو تحریم‌ها به «اقدام راهبردی برای لغو تحریم‌ها و صیانت از منافع ملت ایران» تغییر یافت.

۵. تصویب قانون در صحن و تأیید شورای نگهبان و ابلاغ به رئیس‌جمهور

کلیات قانون اقدام راهبردی برای لغو تحریم‌ها و صیانت از منافع ملت ایران در روز سه‌شنبه ۱۱ آذرماه ۱۳۹۹ با ۲۴۹ رأی به صورت قاطع در مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید. بررسی پیشنهاد‌های اصلاحی نمایندگان درباره هر یک از مواد طرح در نوبت صبح و عصر به اتمام رسید و مصوبه مجلس برای تأیید نهایی به شورای نگهبان ارجاع شد. طبق ماده (۱۷)



آیین‌نامه داخلی شورای نگهبان، این شورا باید ظرف ۲۴ ساعت در خصوص طرح دو فوریتی اعلام نظر کند. از این رو، این شورا ظرف مدت یک روز کاری بررسی طرح اقدام راهبردی را به اتمام رساند.

سخنگوی شورای نگهبان می‌گوید «طرح اقدام راهبردی برای لغو تحریم‌ها روز چهارشنبه ۱۲ آذرماه در این شورا مورد بررسی قرار گرفت و نسبت به ماده (۶) آن ایرادهایی گرفته شد که دارای ابهام بود و به مجلس بازگردانده شد. پس از اینکه امروز نمایندگان این طرح را اصلاح کردند، در بررسی مجدد توسط شورای نگهبان این مصوبه مغایر با شرع و قانون اساسی شناخته نشد و به مجلس اعلام شد»^۱. دکتر طحان نظیف، عضو حقوق‌دان شورای نگهبان نیز در گزارش ۵۸ از سلسله گزارش‌های خود به مردم از جلسات شورای نگهبان در ارتباط با جزئیات بررسی قانون اقدام راهبردی برای لغو تحریم‌ها می‌گوید: «طبق اصل نودوهفتم قانون اساسی، اعضای شورای نگهبان به منظور تسریع در کار می‌توانند هنگام مذاکره درباره لایحه یا طرح قانونی در مجلس حاضر شوند و مذاکرات را استماع کنند، اما وقتی طرح یا لایحه‌ای فوری در دستور کار مجلس قرار گیرد، اعضای شورای نگهبان باید در مجلس حاضر شوند و نظر خود را اظهار نمایند؛ بر همین اساس روز قبل یعنی سه‌شنبه ۱۱ آذرماه ۱۳۹۹، بنده و یکی دیگر از اعضای حقوق‌دان به نمایندگی از شورای نگهبان در هنگام بررسی این مصوبه، از ابتدا تا انتهای تصویب آن در صحن علنی مجلس حضور داشتیم. در صحن گاهی مسائلی از سوی نمایندگان محترم طرح و مورد سؤال قرار می‌گرفت و ما نیز نظر کارشناسی و مشورتی خود در آن خصوص مطرح می‌کردیم. به خاطر همین حضور در جریان جزئیات مربوط به مصوبه قرار داشتیم و

1. <https://b2n.ir/288952>

هنگام بررسی مصوبه نیز موارد لازم در جلسه شورای نگهبان تبیین می‌شد. همچنین در این میان از هماهنگی‌های صورت گرفته با نهادهای مختلف در این خصوص اطلاع پیدا کردیم که در شورا نیز در حدی که نیازمند بررسی موضوع مصوبه بود، برخی از این موارد را پیگیری کردیم. هنگام بررسی این مصوبه مغایرت آن با اصولی نظیر هفتادوپنجم، یکصدوهفتادوششم و سی‌وششم قانون اساسی مورد بحث فراوانی قرار گرفت که هیچ‌یک از این موارد، رأی کافی برای مغایرت نیاورد و با عنایت به مصوبه شورای عالی امنیت ملی که در جلسه به آن توجه شد، صرفاً یک ابهام در این خصوص مطرح و این ابهام نیز از سوی مجلس رفع شد.^۱

۶. ابلاغ قانون توسط رئیس مجلس و لازم‌الاجرا شدن آن

طبق ماده (۱) قانون مدنی «مصوبات مجلس شورای اسلامی و نتیجه همه‌پرسی پس از طی مراحل قانونی به رئیس‌جمهور ابلاغ می‌شود. رئیس‌جمهور 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». قانون اقدام راهبردی در تاریخ ۱۲ آذر ۱۳۹۹ از سوی رئیس مجلس به رئیس‌جمهور ابلاغ شده بود، ولی با توجه به استنکاف رئیس‌جمهور از ابلاغ قانون به مجریان و انقضای مهلت مقرر در ماده (۱) قانون مدنی، رئیس مجلس شورای اسلامی براساس تبصره ذیل همین ماده از قانون مدنی در روز ۱۸ آذرماه در مکاتبه‌ای با مدیرعامل روزنامه رسمی کشور، قانون اقدام راهبردی برای لغو تحریم‌ها و صیانت از منافع ملت ایران را ابلاغ کرد.

1. <https://b2n.ir/688506>



با عنایت به انتشار این قانون در روز ۲۰ آذر ۱۳۹۹ در روزنامه رسمی و نیز طبق ماده (۲) قانون مدنی که لازم‌الاجرا شدن قانون را ۱۵ روز پس از انتشار در روزنامه رسمی تعیین می‌کند، قانون مذکور در تاریخ ۵ دی ماه لازم‌الاجرا شده و مهلت قانونی توقف اجرای پروتکل الحاقی در صورت عدم اجرای تعهدات از سوی طرف‌های مقابل روز ۵ اسفندماه خواهد بود.^۱

جمع‌بندی

بررسی فرایند تصویب قانون اقدام راهبردی برای لغو تحریم‌ها و صیانت از منافع ملت ایران نشان می‌دهد از مرحله «ایده تا ابلاغ» نزدیک به ۶ ماه طی شده است. از این رو، این قانون را نمی‌توان واکنشی سیاسی و شتابزده به انتخابات آمریکا یا ترور شهید فخری‌زاده دانست. ملاحظات و واقعیات مورد اشاره در این گزارش تأیید می‌کند که این طرح براساس مطالعات و پیگیری‌های مستمر در یک بازه زمانی مکفی و منطقی به تصویب رسیده است.

1. <http://www.rkk.ir/Laws/PrintLaw.aspx?Code=22600>



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۷۳۶۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: تاریخ‌نگاری فرایند تصویب «قانون اقدام راهبردی برای لغو تحریم‌ها و صیانت از حقوق ملت ایران»

نام دفتر: مطالعات سیاسی (گروه سیاست خارجی)

تهیه و تدوین: مصطفی محمدی رضانی

ناظران علمی: حجت‌الاسلام جلیل محبی، مهدی امیری

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. قانون

۲. اقدام راهبردی

۳. تحریم

۴. مجلس شورای اسلامی



تاریخ انتشار: ۱۳۹۹/۱۰/۲۲