

ارزیابی اجرای قانون اقدام راهبردی و پیشنهادهایی برای تقویت آن



مقدمه

«قانون اقدام راهبردی برای لغو تحریم‌ها و صیانت از منافع ملت ایران» مهم‌ترین مصوبه سیاست خارجی مجلس یازدهم بوده است. این قانون چنانچه درست اجرا شود در عمل می‌تواند تحول مهمی در برنامه هسته‌ای ایران ایجاد کرده و نقش مؤثری در روند مذاکره برای رفع تحریم‌ها داشته باشد. با این حال، تحقق این ظرفیت در این قانون با سه چالش عمده مواجه بوده است؛ اول، دولت این قانون را به‌عنوان مانعی در مذاکرات هسته‌ای تلقی می‌کند و از اجرای دقیق مفاد آن خودداری می‌کند. دوم، خرابکاری رژیم صهیونیستی در نطنز بنابر برخی تحلیل‌ها می‌تواند دستیابی به بخشی از اهداف این قانون به‌ویژه در ارتقای ظرفیت تولید و انباشت مواد غنی شده را برای مدت کوتاهی به تأخیر اندازد. سوم، برخی از مواد قانون از جمله ماده (۷) و به‌رغم صراحت آن دولت درخصوص نحوه اجرای آن رویکرد خاصی دارد. رفع این چالش‌ها و دستیابی به هدف اصلی قانون نیازمند اهتمام کافی در فرایند نظارت بر اجرای قانون و بهره‌مندی از صلاحیت‌های تقنینی و تأکیدات جزئی بر برخی مفاد آن با توسل به الحاق برخی مفاد این قانون می‌باشد.

معاونت مطالعات
سیاسی

کیفیت اجرای قانون اقدام راهبردی توسط دولت

تأثیرگذاری عملی قانون و تحقق اهداف آن یعنی افزایش قدرت چانه‌زنی کشور در مذاکرات و ایجاد اهرم فشاری برای لغو تحریم‌ها به کیفیت اجرای قانون بستگی دارد. دولت به‌رغم ابراز مخالفت با تصویب «قانون اقدام راهبردی برای لغو تحریم‌ها و صیانت از منافع ملت ایران» درنهایت این قانون را اجرا کرد. مطابق ماده (۹) همین قانون عدم اجرای قانون منجر به مجازات برای مستنکفین خواهد شد که این بند در راستای تضمین اجرای قانون می‌باشد. با این حال، در مرحله اجرا، دولت هیچ‌یک از اقدامات فنی را طبق جدول زمانبندی قانون - که به پیوست این گزارش آمده است - انجام نداد و در بخش مربوط به اقدامات نظارتی مندرج در ماده (۶) (به‌خصوص در توقف اجرای نظارت‌های داوطلبانه) بدون هماهنگی با مجلس شورای اسلامی به تفاهم مشترکی با آژانس بین‌المللی انرژی اتمی دست یافت که نقض متن و روح قانون بود.

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۶۰۱۷۵۰۵

تاریخ انتشار:

۱۴۰۰/۲/۱۳



کیفیت اجرای مفاد فنی قانون اقدام راهبردی برای لغو تحریمها		
ماده	تکلیف دولت	نحوه اجرای مواد
۱	آغاز غنی‌سازی ۲۰ درصد	طبق گزارش آژانس بین‌المللی انرژی اتمی، غنی‌سازی ۲۰ درصد در ۱۵ دی‌ماه ۱۳۹۹ آغاز شد. ^۱ درحالی‌که، طبق قانون این اقدام باید در ۱۲ آذر ۱۳۹۹ یعنی «بلافاصله پس از تصویب» شروع می‌شد. بنابراین، دولت در اجرای ماده (۱)، ۳۳ روز تأخیر داشته است.
۲	افزایش ظرفیت غنی‌سازی و تولید اورانیم غنی شده به میزان ماهیانه ۵۰۰ کیلوگرم	دولت در آیین‌نامه اجرایی قانون اقدام راهبردی (مصوب ۳۰ آذر ۱۳۹۹) وظیفه خود را «تحقق ایجاد ظرفیت تولید ماهیانه ۵۰۰ کیلوگرم اورانیم غنی شده» می‌داند. ^۲ درحالی‌که، طبق قانون دولت مکلف است «تولید اورانیم غنی شده» را به ماهیانه ۵۰۰ کیلوگرم افزایش دهد و این تکلیف منوط به نصب سانتریفیوژهای پیشرفته نیست و دولت می‌بایست با نصب بیشتر ماشین‌های نسل اول در نظن این هدف را طبق زمانبندی قانون (بلافاصله پس از تصویب) محقق می‌کرد. از این‌رو، دولت در اجرای کامل این ماده مرتکب تخلف شده است. گزارش‌های آژانس نیز نشان می‌دهد که میانگین تولید اورانیم غنی شده در ایران در بازه زمانی سه ماه تقریباً ۵۰۰ کیلوگرم بوده است ^۳ که این میزان طبق قانون باید یک‌ونیم تن می‌شد. طبق برخی از تحلیل‌ها خرابکاری رژیم صهیونیستی در ۲۳ فروردین‌ماه ۱۴۰۰ در تأسیسات نظن نیز تحقق این هدف را با اندکی تأخیر روبه‌رو کرده است.
۳	نصب و غنی‌سازی ۱۰۰۰ ماشین نسل ۲ و حداقل یک آبخار از ماشین‌های نسل ۶	براساس زمانبندی قانون، سه ماه پس از تصویب آن، دولت مکلف است نسبت به عملیات نصب و غنی‌سازی هزار دستگاه ماشین نسل ۲ و یک آبخار نسل ۶ اقدام کند. درحالی‌که طبق آخرین گزارش آژانس، در ۱۲ اسفندماه (موعد مقرر در قانون) ۳۴۸ سانتریفیوژ نسل ۲ در فردو نصب و در حال غنی‌سازی بوده است. ^۴ تزریق گاز به سانتریفیوژهای نسل ۶ نیز با دستور رئیس‌جمهور در روز ملی فناوری هسته‌ای (۲۰ فروردین ۱۴۰۰) یعنی ۳۸ روز پس از موعد قانونی انجام شد. از این‌رو، دولت در اجرای این ماده از قانون علاوه بر تأخیر، قصور در اجرای تکلیف در موعد مقرر داشته است.
۴	بهره‌برداری از کارخانه تولید اورانیم فلزی در اصفهان	دولت مکلف است طبق موعد مقرر در قانون یعنی ۱۲ اردیبهشت‌ماه (پنج ماه پس از تصویب قانون) کارخانه تولید اورانیم فلزی را بهره‌برداری کند. آژانس در گزارش ۱۰ فوریه (۲۲ بهمن‌ماه ۱۳۹۹) اعلام کرد که ایران «فعالیت تحقیق و توسعه درباره تولید و استفاده از اورانیم فلزی را در کارخانه تولید صفحه سوخت در تأسیسات هسته‌ای اصفهان آغاز کرده است». آژانس تأیید کرد که ایران در ۸ فوریه ۲/۶ گرم اورانیم فلزی تولید کرده است. ^۵ باین‌حال، به گزارش رسانه‌ها تولید اورانیم فلزی در اسفندماه و پیش از برگزاری نشست شورای حکام با دستور رئیس‌جمهور به‌صورت موقت متوقف شد. ^۶ این احتمال وجود دارد که در صورت عدم نظارت جدی از سوی مجلس، دولت به‌دلیل همزمانی با نشست‌های وین از بهره‌برداری کارخانه اورانیم فلزی خودداری کرده یا افتتاح این کارخانه را همانند اقدامات قبلی با تأخیر انجام بدهد.
۵	بهینه‌سازی و راه‌اندازی رآکتور آب سنگین اراک و طراحی یک رآکتور آب سنگین جدید	طبق ماده (۵)، سازمان انرژی اتمی باید یک ماه پس از تصویب این قانون، جدول زمانبندی طراحی یک رآکتور آب سنگین جدید را به مجلس ارائه دهد. باین‌حال، سازمان انرژی اتمی جدول زمانبندی را در موعد قانونی (۱۲ دی‌ماه) به مجلس تحویل نداده است. درخصوص فرایند بهینه‌سازی و راه‌اندازی آب سنگین اراک گزارش قابل استنادی وجود ندارد. از این‌رو، قضاوت دقیق درباره بخش نخست ماده (۵) نیازمند گزارش مستند سازمان انرژی اتمی است.
۶	توقف نظارت‌های فراتر از پادمان از جمله اجرای داوطلبانه سند (پروتکل الحاقی	طبق گزارش ۱۶ فوریه (۲۸ بهمن) آژانس بین‌المللی انرژی اتمی، ایران در نامه‌ای به دبیرکل آژانس اعلام کرده بود که در راستای اجرای ماده (۶) قانون، به‌صورت مشخص هشت اقدام شفاف‌ساز از جمله پروتکل الحاقی و نظارت‌های داوطلبانه فراپروتکلی را متوقف خواهد ساخت. ^۷ اگرچه در ۵ اسفندماه اجرای پروتکل الحاقی متوقف شد ولی در تفاهم فنی دوجانبه میان سازمان انرژی اتمی و آژانس توافق شد که افزون بر اجرای کامل موافقتنامه جامع پادمان توسط ایران، «آژانس» به «فعالیت‌های ضروری راستی‌آزمایی و نظارت» خود به مدت سه ماه ادامه دهد. ^۸ با آنکه در بیانیه سازمان انرژی اتمی اعلام شد که در طول این سه ماه «هیچ دسترسی فراپادمانی به آژانس اعطا نخواهد شد» ولی به این موضوع تصریح شده است که «سازمان انرژی اتمی به مدت سه ماه اقدام به ضبط و نگهداری اطلاعات برخی فعالیت‌ها و تجهیزات نظارتی خواهد کرد و چنانچه ظرف سه ماه تحریم‌ها به‌طور کامل لغو شد، ایران این اطلاعات را در اختیار آژانس می‌گذارد». ^۹ این بیانیه بدین معنا بود که سازمان انرژی اتمی به‌جای دستور قانون مبنی بر «توقف نظارت‌های فراتر از پادمان» اقدام به «توقف موقت دسترسی آژانس» به اطلاعات مربوط به فعالیت‌های نظارتی داوطلبانه کرده است. درواقع در این چارچوب به‌صورت موقت بخشی از نظارت‌های فراپادمانی آژانس استمرار می‌یابد و در پایان مهلت سه‌ماهه و با قرارگیری اطلاعات نظارتی در اختیار آژانس (طبق تفاهم انجام شده) در عمل فعالیت‌های فراپادمانی به‌صورت کامل «متوقف» نشده بلکه ادامه یافته است و این موضوع نقض صریح متن قانون در آن زمان خواهد بود. علاوه بر این انجام چنین تفاهمی حداقل در ظاهر مغایر تکلیف مقرر در ماده (۶) قانون است.

۱. <https://www.iaea.org/sites/default/files/21/03/govinf2021-2.pdf>

۲. <https://www.rrk.ir/Laws/ShowLaw.aspx?Code=22670>

۳. <https://www.iaea.org/sites/default/files/21/03/gov2021-10.pdf>

۴. <https://www.iaea.org/sites/default/files/21/03/gov2021-10.pdf>

۵. <https://www.iaea.org/sites/default/files/21/03/govinf2021-11.pdf>

۶. <https://www.pishkhan.com/Archive/1399/12/13991213/VatanEmruz869711097116495051202606.pdf>

۷. <https://www.iaea.org/sites/default/files/21/03/govinf2021-13.pdf>

۸. <https://www.iaea.org/newscenter/pressreleases/joint-statement-by-the-vice-president-of-the-islamic-republic-of-iran-and-head-of-the-aeoi-and-the-director-general-of-the-iaea>

۹. <https://aeoi.org/portal/home/?news/48466/285243/314584/%D8%AA%D9%88%D8%B6%DB%8C%D8%AD%D8%A7%D8%AA%DB%8C-%D8%AF%D8%B1-%D8%AE%D8%B5%D9%88%D8%B5-%D8%A8%DB%8C%D8%A7%D9%86%DB%8C%D9%87-%D9%85%D8%B4%D8%AA%D8%B1%DA%A9-%D8%A7%DB%8C%D8%B1%D8%A7%D9%86-%D9%88-%D8%A2%DA%98%D8%A7%D9%86%D8%B3-%D8%A8%DB%8C%D9%86%E2%80%8C%D8%A7%D9%84%D9%85%D9%84%D9%84%DB%8C-%D8%A7%D9%86%D8%B1%DA%98%DB%8C-%D8%A7%D8%AA%D9%85%DB%8C>

پیشنهادهایی در راستای اجرای قانون اقدام راهبردی

به‌رغم چالش‌هایی که در اجرای «قانون اقدام راهبردی برای لغو تحریم‌ها و صیانت از منافع ملت ایران» وجود داشته است، این قانون در بعد فنی به‌تدریج می‌تواند بخش‌هایی از برنامه هسته‌ای ایران را به دوره قبل از برجام بازگرداند و ظرفیت‌های جدید برای فعالیت‌های صلح‌آمیز هسته‌ای ایجاد کند و در بعد سیاسی، با ایجاد اهرم فشار و تقویت قدرت چانه‌زنی دولت در مذاکرات هسته‌ای نقش مهمی در تغییر درک راهبردی آمریکا و اروپا از ایران ایفا کند. با این حال، دستیابی به هدف نهایی این قانون، نیازمند انجام نظارت جدی جهت استحکام بیشتر آن است. بر این اساس، انجام چند اقدام نظارتی، تقنینی و اجرایی برای تقویت قانون اقدام راهبردی برای لغو تحریم‌ها پیشنهاد می‌شود:

۱. نظارت دقیق بر بهره‌برداری به‌هنگام کارخانه تولید اورانیوم فلزی

سه کشور اروپایی عضو برجام پس از ابلاغ «قانون اقدام راهبردی برای لغو تحریم‌ها و صیانت از منافع ملت ایران» با صدور بیانیه و مداخله در امور داخلی ایران اعلام کردند که «اگر ایران برای حفظ فضای دیپلماسی جدی است نباید اقدامات مندرج در قانون را اجرا کند».^۱ با این حال، با اجرای این قانون و آغاز غنی‌سازی ۲۰ درصد، توقف پروتکل الحاقی و نصب سانتریفیوژهای جدید نه تنها فضای دیپلماسی از بین نرفت بلکه کشورهای اروپایی احساس نیاز بیشتری برای تشکیل نشست‌های کمیسیون مشترک برجام و یافتن راه‌حلی برای بازگشت آمریکا به برجام و رفع تحریم‌ها کردند. پس از نشست مجازی کمیسیون مشترک برجام در ۱۲ فروردین ماه نیز وزیر خارجه فرانسه در تماس تلفنی با وزیر خارجه ایران اعلام کرد که «برای جلوگیری از تحت‌الشعاع قرار گرفتن پویایی مذاکرات وین ایران نباید اقدامات بیشتری در زمینه فعالیت‌های هسته‌ای انجام دهد».^۲ با این حال، با توجه به آنکه آمریکا تاکنون برای اعتمادسازی و نمایش حسن‌نیت حتی حاضر به آزادسازی بخشی از پول‌های بلوکه شده ایران برای تأمین مالی خرید واکسن کرونا نشده است و با پایان دور سوم نشست‌های وین نیز همچنان اراده جدی برای لغو همه تحریم‌ها را ندارد، هیچ توجیهی برای عدم بهره‌برداری از کارخانه اورانیوم فلزی وجود ندارد. افزون بر این، تأخیر در اجرای ماده (۴) قانون اقدام راهبردی در شرایط کنونی به معنای عقب‌نشینی ایران در برابر فشار کشورهای اروپایی و آمریکا خواهد بود. بنابراین، پیشنهاد می‌شود دولت با نظارت مجلس شورای اسلامی در موعد مقرر کارخانه اورانیوم فلزی را افتتاح کند. علاوه بر این، در صورتی که تاکنون سازمان انرژی اتمی از ارائه جدول زمانبندی طراحی رآکتور آب سنگین اراک خودداری کرده است باید پیگیری‌های لازم را کمیسیون امنیت ملی، سیاست خارجی و کمیسیون انرژی برای تدوین این جدول زمانبندی در اسرع وقت انجام دهد.

۲. رفع ابهام درباره نقش مجلس در نظارت بر رفع تحریم‌ها و پایبندی ایران به برجام

دولت در آیین‌نامه اجرایی قانون اقدام راهبردی نقشی برای مجلس شورای اسلامی در بازگشت آمریکا به برجام و پایبندی متقابل ایران در نظر نگرفته است و در عمل نیز نظارت مجلس بر این فرایند را پسینی می‌داند.^۳ در حالی که طبق ماده (۷) «دولت موظف است گزارش دقیق اقدامات انجام شده {رفع تحریم‌ها} را به مجلس ارائه کند و متعاقباً مجلس درباره این گزارش تعیین تکلیف کند». به عبارت دیگر، طبق این ماده، پایبندی ایران به برجام و توقف اجرای مفاد (۱) تا (۶) قانون اقدام راهبردی منوط به مجوز مجلس شورای اسلامی است. برای مواجهه با این رویکرد دولت از ماده (۷) قانون که خلاف منطوق این ماده است و مشروح مذاکرات قانون‌گویی این واقعیت است، مجلس شورای اسلامی می‌تواند طرح استفساریه درباره این ماده را به رأی بگذارد و منظور خود را از عبارت «تعیین تکلیف» و نحوه انجام آن را مورد تأکید مجدد قرار دهد. افزون بر این، مجلس شورای اسلامی می‌تواند در راستای تشریح فرایند تکلیف مقرر در ماده (۷) قانون اقدام راهبردی برای

۱. <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/e3-jcpoa/2424078>

۲. www.irna.ir/news/84282661/

۳. <https://www.rrk.ir/Laws/ShowLaw.aspx?Code=22670>

لغو تحریم‌ها، نیت قانونگذارانه خود را درباره سه محور اصلی «تقدم رفع همه تحریم‌ها و راستی‌آزمایی آن بر پایبندی ایران به برجام، نقش مجلس به‌عنوان نهاد ناظر بر موضوع راستی‌آزمایی رفع تحریم‌ها و معیارهای کمی و سنجه‌پذیر راستی‌آزمایی» ابراز کند.^۱

جمع‌بندی

قانون اقدام راهبردی برای لغو تحریم‌ها برای آنکه تبدیل به تجربه موفق در نقش‌آفرینی مؤثر مجلس شورای اسلامی در سیاست خارجی شود، نیازمند جدیت در نظارت بر اجرای کامل قانون و تقویت آن متناسب با تحولات بیرونی است. در حال حاضر، **نظارت فوری مجلس بر اجرای ماده (۴) قانون درباره بهره‌برداری از کارخانه اورانیم فلزی دارای تقدم زمانی است.** به لحاظ رتبی نیز موضوع تأکید مجدد در خصوص ماده (۷) قانون در اولویت‌های مصوب قرار دارد که این اقدامات باید در اسرع وقت اتخاذ شود والا یا بی‌تأثیر بوده یا تأثیر قابل توجهی نخواهد داشت. هدف از تمرکز بر اجرای صحیح هریک از این اولویت‌ها آن است که دست مذاکره‌کننده ایرانی پُرتر و اجرای قانون با حاشیه کمتری انجام شود.

پیوست: جدول زمانبندی اجرای قانون (زمان تصویب قانون ۱۳۹۹/۹/۱۲ است)

بلافاصله پس از تصویب قانون	یک ماه پس از تصویب قانون	دو ماه پس از لازم‌الاجرا شدن	سه ماه پس از تصویب قانون	پنج ماه پس از تصویب قانون	یک سال پس از تصویب قانون
۱۳۹۹/۰۹/۱۲	۱۳۹۹/۱۰/۱۲	۱۳۹۹/۱۲/۰۵	۱۳۹۹/۱۲/۱۲	۱۴۰۰/۰۲/۱۲	۱۴۰۰/۰۹/۱۲
۱	آغاز غنی‌سازی ۲۰ درصد				
۲	تأمین نیاز کشور به اورانیم با غنای بالای ۲۰ درصد				
۳	افزایش ظرفیت غنی‌سازی و تولید اورانیم غنی شده به میزان ماهیانه ۵۰۰ کیلوگرم				
۴	ارائه جدول زمانبندی طراحی یک رآکتور آب سنگین جدید				
۵	توقف نظارت‌های فراتر از پادمان از جمله اجرای پروتکل الحاقی				
۶	نصب و غنی‌سازی با یک هزار ماشین نسل دوم و یک زنجیره ماشین نسل ششم				
۷	بهره‌برداری از کارخانه تولید اورانیم فلزی				
۸	ذخیره‌سازی اورانیم با غنی‌سازی ۲۰ درصد به میزان ۱۲۰ کیلوگرم				
۹	توسعه ماشین‌های نسل ۶ به هزار دستگاه				

۱. شایان ذکر است شاخصه‌هایی برای راستی‌آزمایی رفع تحریم‌ها نیاز است که در گزارش‌های مرکز پژوهش‌ها با عنوان «شاخص‌های راستی‌آزمایی رفع تحریم‌ها در حوزه انرژی، صنعت و فناوری هوایی» و «الزامات و شاخص‌های راستی‌آزمایی واقعی رفع تحریم‌ها در دستیابی به منافع اقتصادی جمهوری اسلامی ایران» به آنها اشاره شده است.