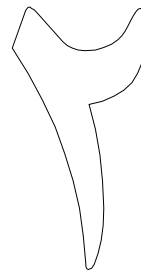


مسئولیت بین‌المللی سازمان منع سلاح‌های شیمیایی درباره همکاری‌های صلح‌آمیز



شاهرخ شاکریان*

چکیده

هدف اصلی این مقاله، اثبات تعهد سازمان منع سلاح‌های شیمیایی در قبال همکاری‌های صلح‌آمیز شیمیایی مندرج در مواد ۸ و ۱۱ «کنوانسیون منع توسعه، تولید، انباشت و کاربرد سلاح‌های شیمیایی و نابودی آنها» (مصوب ۳۰ نوامبر ۱۹۹۲ مجمع عمومی ملل متحد) و احراز مسئولیت بین‌المللی این سازمان در فرضی است که چنین تعهدی را نقض کرده باشد. بر این اساس پرسش اصلی مقاله حاضر این است که در چه شرایطی و برپایه چه فروضی می‌توان این سازمان را در قبال تعهداتش به ارتقای همکاری‌های صلح‌آمیز بین‌المللی در زمینه فعالیت‌های شیمیایی مسئول دانست؟ نتایج این تحقیق نشان می‌دهد که سازمان منع سلاح‌های شیمیایی در قبال همکاری‌های بین‌المللی مندرج در ماده ۱۱ کنوانسیون تعهداتی منجز و قطعی دارد. همچنین بنابر تفسیر ارائه‌شده در این مقاله، گروه استرالیا که اعضای آن همگی عضو سازمان منع سلاح‌های شیمیایی هستند، از این جهت که بر ممنوعیت‌ها و محدودیت‌های کنوانسیون افزوده، با کنوانسیون ناسازگار است و در نتیجه اعضای آن در وضعیت نقض کنوانسیون به‌سر می‌برند.

واژه‌های کلیدی: همکاری‌های صلح‌آمیز، مهار صادرات، سازمان منع سلاح‌های

شیمیایی، مسئولیت بین‌المللی

* دکترای حقوق بین‌الملل و استاد مدعو دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی sshahrokh@hotmail.com
تاریخ دریافت: ۹۱/۱۱/۱
فصلنامه سازمان‌های بین‌المللی، سال اول، شماره دوم، تابستان ۱۳۹۲، صص ۲۵-۵۰
تاریخ پذیرش: ۹۲/۲/۱

مقدمه

ماده ۳ طرح مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی گویای آن است که عمل خطای یک سازمان بین‌المللی موجب مسئولیت آن سازمان است (A/66/10). از نظر منخبیر کمیسیون حقوق بین‌الملل، عمل خطا، فعل یا ترک فعلی است که بر اساس حقوق بین‌الملل به سازمانی بین‌المللی قابل استناد باشد یا آنکه از نقض یک تعهد بین‌المللی آن سازمان ناشی شده باشد (A/66/10, Commentary on Article 3).

موضوع اصلی این مقاله، اثبات تعهد سازمان منع سلاح‌های شیمیایی درباره همکاری‌های صلح‌آمیز شیمیایی مندرج در مواد ۸ و ۱۱ «کنوانسیون منع توسعه، تولید، انباشت و کاربرد سلاح‌های شیمیایی و نابودی آنها» و احراز مسئولیت بین‌المللی آن سازمان در فرضی است که چنین تعهدی را نقض کرده باشد. پرسش اصلی آن است که «این سازمان را در چه شرایطی و بر پایه چه فروضی می‌توان در قبال تعهداتش به ارتقای همکاری‌های صلح‌آمیز بین‌المللی در زمینه فعالیت‌های شیمیایی مسئول دانست؟».

برای رسیدن به پاسخی درخور، موضوعات زیر را بررسی و مدلل کرده‌ایم:
- تعهدات هر سه رکن سازمان یعنی کنفرانس دولت‌های عضو و شورای اجرایی و دبیرخانه فنی درباره همکاری‌های صلح‌آمیز بین‌المللی، جز در یک مورد، تعهداتی منجز و قطعی است. کنفرانس دولت‌های عضو و شورای اجرایی این سازمان، متعهد به نظارت بر حسن اجرای کنوانسیون از جمله ماده ۱۱ درباره همکاری‌های صلح‌آمیز بین‌المللی و نیز برخورد با نقض چنین تعهدی هستند. دبیرخانه فنی این سازمان نیز متعهد است که به دولت‌های عضو برای استیفای حقوقشان برای انجام تحقیق، توسعه و دیگر کاربری‌های صلح‌آمیز شیمیایی کمک کند.

- تحریم‌های اعمال‌شده توسط گروه استرالیا(۱) با مقررات کنوانسیون ناسازگار است. با توجه به آنکه تاکنون سازمان در این باره اقدامی نکرده است، موجبات مسئولیت سازمان منع سلاح‌های شیمیایی در این باره فراهم است، اما میان فراهم بودن موجبات مسئولیت با احراز آن تفاوت وجود دارد. احراز مسئولیت متأخر بر اقامه دعوی علیه سازمان و رخداد اختلاف میان سازمان و دولت مدعی زیان است. اگر چه برخی دولت‌ها در بیانیه‌های سیاسی خود، این مسئله را طرح کرده‌اند، اما با ملاحظه منافع و مصالح سیاسی خود تاکنون دست به اقدامی حقوقی علیه سازمان یا اعضای گروه استرالیا نکرده‌اند.

۱. تعهد سازمان منع سلاح‌های شیمیایی درباره همکاری‌های صلح‌آمیز شیمیایی

«کنوانسیون منع توسعه، تولید، انباشت و کاربرد سلاح‌های شیمیایی و نابودی آنها» در سوم سپتامبر ۱۹۹۲، بعد از حدود دو دهه مذاکرات دوجانبه میان آمریکا و شوروی و نیز مذاکرات انجام‌شده در کنفرانس خلع سلاح، نهایی و به مجمع عمومی ملل متحد فرستاده شد. مجمع عمومی نیز در ۳۰ نوامبر همان سال با قطعنامه ۴۷/۳۹ آن را «بدون رأی‌گیری»^۱ تصویب کرد. این کنوانسیون در ۱۳ ژانویه ۱۹۹۳ در پاریس برای امضای دولت‌ها باز شد و در ۲۹ آوریل ۱۹۹۷؛ یعنی ۱۸۰ روز پس از تسلیم شصت و پنجمین سند تصویب، لازم‌الاجرا شد (A/47/39). این کنوانسیون ماهیتی هنجارساز یا تنظیمی دارد؛^(۲) چرا که در این کنوانسیون، قواعدی درباره منع سلاح‌های شیمیایی و نابودی سلاح‌های موجود و نیز حدود کاربری صلح‌آمیز فعالیت‌های شیمیایی وضع شده است. این مقررات بدون توجه به وضعیت خاص دولت‌ها و برای رسیدن به اهداف برتری است که بنیان‌گذاران کنوانسیون خواستار تحقق آن بوده‌اند. مهم‌ترین ماده این کنوانسیون، ماده یکم آن است که تعهدات عمومی دولت‌ها را برشمرده است. مهم‌ترین این تعهدات دست‌نیازیدن به تولید، توسعه اکتساب، انتقال، کاربرد سلاح‌های شیمیایی و کمک به دیگر دولت‌ها برای انجام چنین کارهای ممنوعی است. دولت‌های عضو، در صورت داشتن سلاح شیمیایی و یا تأسیسات تولید آن، متعهدند آنها را نابود کنند.

۱-۱. تعهد سازمان به همکاری‌های بین‌المللی

ماده ۱۱، تنها ماده مستقل درباره همکاری‌های صلح‌آمیز در این کنوانسیون است. اما در این ماده سخنی از تعهد سازمان به همکاری‌های صلح‌آمیز گفته نشده و تنها حقوق و تکالیف دولت‌های عضو در این باره بر شمرده است. با تحلیل دقیق این ماده و نیز ماده ۸ کنوانسیون خواهیم دید که برخلاف چنین سکوتی، تعهد سازمان به همکاری‌های صلح‌آمیز بین‌المللی ثابت است.

بند یک این ماده تصریح دارد که اجرای مقررات این کنوانسیون، نباید توسعه فنی و اقتصادی دولت‌های عضو و همکاری‌های صلح‌آمیز بین‌المللی در این زمینه را به تعویق اندازد. عمومیت این بند سازمان را نیز متعهد می‌کند؛ بدین معنا که سازمان در انجام وظایفش نباید به گونه‌ای عمل کند که به توسعه فنی و اقتصادی دولت‌های عضو زیان رساند. اما این بند تنها دلالت بر نهمی دارد و بر وجوب همکاری‌های بین‌المللی حکم نمی‌کند. در نتیجه از بند یک ماده ۱۱، تعهد سازمان برای این که در فرایند همکاری‌های بین‌المللی شرکت کند و یا کمک فنی به دولت‌ها ارائه کند، استنباط نمی‌شود.

بند دوم این ماده، به صراحت حق دولت‌ها را برای تحقیق، توسعه، تولید، اکتساب، انتقال و به‌کارگیری عوامل شیمیایی به رسمیت می‌شناسد و از آنها می‌خواهد که مبادلات صلح‌آمیز شیمیایی را تسهیل کنند، از اعمال هر گونه محدودیتی میان خود که مغایر تعهدات این کنوانسیون باشد و بازرگانی و توسعه دانش فنی و علمی را در زمینه فعالیت‌های صلح‌آمیز شیمیایی محدود کند، پرهیزند و مقرراتشان را برای سازگار کردن آنها با موضوع و هدف کنوانسیون بازنگری کنند. این ماده تصریح دارد که دولت‌های طرف آن نباید آن را موجبی برای به‌کار بستن اقدام‌هایی فراتر از آنچه که در کنوانسیون مقرر شده است، قرار دهند یا موافقتنامه‌های بین‌المللی دیگری را برخلاف اهداف این کنوانسیون به‌کار گیرند.

البته تعهدات دولت‌ها در این ماده، مشروط به آن است که در تناقض با دیگر مقررات کنوانسیون و اصول قابل اجرای حقوق بین‌الملل نباشند. کنوانسیون درباره این که دیگر مقررات کنوانسیون کدام هستند، ساکت است. اما روشن است که این تعهدات نباید برخلاف ماده یک که بیانگر تعهدات بنیادین اعضا است، باشد. اصول

قابل اجرای حقوق بین‌الملل نیز، هر اصلی است که در موضوع قابل اعمال باشد؛ مانند برتری تعهدات ناشی از منشور به موجب ماده ۱۰۳ آن بر تعهدات ناشی از این کنوانسیون.

۱-۲. تعهدات ارکان سازمان درباره همکاری‌های صلح‌آمیز بین‌المللی

اگر چه ماده ۱۱ به‌ظاهر هیچ تعهدی را برای سازمان در زمینه تبادلات صلح‌آمیز مقرر نکرده است، اما پیوستگی ماده ۸ درباره تشکیل سازمان منع سلاح‌های شیمیایی با همه مواد کنوانسیون از جمله ماده ۱۱ ایجاب می‌کند که این دو ماده را در یک نگاه جامع تحلیل کرد. دولت‌های طرف این کنوانسیون به موجب ماده ۸ «سازمان منع سلاح‌های شیمیایی» را برای رسیدن به اهداف کنوانسیون تشکیل دادند. شقوق ۱ تا ۸ بند الف درباره مقررات عمومی سازمان، هیچ اشاره‌ای به موضوع همکاری‌های صلح‌آمیز ندارد. اما از بندهای دیگر این ماده و پیوستگی آن با ماده ۱۱، تعهدات ارکان سازمان درباره همکاری‌های بین‌المللی اثبات می‌شود.

یکم. تعهدات کنفرانس دولت‌های عضو و شورای اجرایی

اصولاً اجرای توافقات بین‌المللی برعهده طرف‌های آن است. اما آن دسته از معاهدات بین‌المللی که سازمان‌هایی را برای رسیدن به اهداف بنیادین خود تأسیس کرده‌اند، تعهداتی را برعهده ارکان این سازمان‌ها قرار داده‌اند. کنوانسیون منع سلاح‌های شیمیایی نیز چنین است. بندهای ۲۰، ۱۹ و ۳۱ ماده ۸ کنوانسیون، وظیفه کنفرانس دولت‌های عضو و شورای اجرایی این سازمان را نظارت بر اجرای کنوانسیون و پایبندی به آن می‌داند. بنابراین، به‌طور عمومی، این دو رکن سازمان موظف به پیگیری اجرای همه تعهدات دولت‌های عضو از جمله همکاری‌های بین‌المللی مذکور در ماده ۱۱ کنوانسیون هستند. این نخستین تعهدی است که در ارتباط با اجرای ماده ۱۱، برعهده سازمان است. شق چ (g) از بند ۲۱ این ماده نیز به‌صراحت یکی از وظایف کنفرانس دولت‌های عضو را تقویت و پیشبرد همکاری‌های صلح‌آمیز شیمیایی تعیین کرده است.

دوم. تعهد دبیرخانه فنی

ماده ۸ در ذیل وظایف و اختیارات دبیرخانه فنی، ارائه کمک‌های فنی به دولت‌ها را برای اجرای مقررات کنوانسیون، از وظایف دبیرخانه دانسته است (شق ث (e) از بند ۳۸ ماده ۸). در نتیجه اگر کشوری در استیفای حقش برابر ماده ۱۱، برای انجام تحقیقات، توسعه، تولید، و کاربرد صلح‌آمیز شیمیایی نیاز به کمک داشته باشد، دبیرخانه مکلف به ارائه چنین کمکی به دولت درخواست کننده است.

بر پایه بند ۳۷ ماده ۸ کنوانسیون، دبیرخانه همچنین موظف است هر وظیفه‌ای را که کنفرانس یا شورای اجرایی برعهده آن می‌گذارد، به انجام رساند. کنفرانس دولت‌های عضو در دهمین نشست سالانه خود توانست، به‌عنوان گامی در راه اجرای کامل ماده ۱۱، مصوبه‌ای صادر کند (C-10/14DEC, 2005). هر آنچه در این مصوبه به‌عنوان وظایف دبیرخانه آمده است، از نظر حقوقی تعهدی تازه را بر تعهدات دبیرخانه که از مواد ۸ و ۱۱ مستفاد شده است، می‌افزاید. بر پایه این مصوبه، دبیرخانه باید اقدام‌های زیر را برای اجرای ماده ۱۱ انجام دهد:

- فهرستی از کمک‌های داوطلبانه همکاری کشورها و نیز درخواست‌های چنین همکاری‌هایی را برای آگاهی دولت‌ها نگه دارد.

- همکاری میان سازمان و صنایع شیمیایی را از طریق دولت‌های مربوطه تقویت کند.

- برنامه‌های بورسیه خود را تقویت کند و توسعه دهد.

- ارائه کمک به توانمندسازی ملی در زمینه فعالیت‌های شیمیایی صلح‌آمیز را تسهیل کند.

- به طراحی، توسعه، افزایش و اجرای برنامه‌های همکاری‌های بین‌المللی سازمان ادامه دهد.

- به شرکت کارشناسان و آموزش‌یابندگان از دولت‌های عضو در سمینارها و دوره‌های مربوط به کنوانسیون کمک کند.

بنابراین تعهدات بالا را باید به تعهدات دبیرخانه که از کنوانسیون استنباط می‌شود، بیفزاییم. این مصوبه همچنین از دبیرخانه می‌خواهد که دولت‌های عضو را به انجام مجموعه‌ای از فعالیت‌ها، برای افزایش همکاری‌های بین‌المللی ترغیب کند.

این فعالیت‌ها عبارت هستند از:

- توسعه طرح‌های همکاری در زمینه‌های مربوط به ماده ۱۱ با کمک دبیرخانه.
- تبادل اطلاعات علمی و فنی، عوامل شیمیایی و تجهیزات برای توسعه، فراوری و کاربرد عوامل شیمیایی برای اهداف صلح‌آمیز با کمک دبیرخانه.
- ادامه کمک‌های خود به برنامه‌های دبیرخانه برای اجرای ماده ۱۱.

این بخش از مصوبه تضمین به فعل ثالث نیست، بلکه تنها تعهدی برای دبیرخانه است که دولت‌ها را به انجام این اعمال ترغیب و تشویق کند. مصوبه همچنین از دبیرخانه می‌خواهد که در طراحی و اجرای برنامه‌های مربوط به اجرای ماده ۱۱ به شاخص‌هایی که در این مصوبه تعیین شده است، توجه کند. برنامه‌های همکاری‌های بین‌المللی که توسط دبیرخانه فنی اجرا می‌شود، شامل یک دوره آموزشی علمی، برگزاری سمینارها و کنفرانس‌هایی مربوط به ابعاد مختلف کنوانسیون، دوره بهبود توانایی‌های آنالیزی، یک دوره انترنی در خود سازمان و حمایت از پروژه‌های تحقیقاتی دولت‌ها است (C-13/4, 2008).

۱-۳. ویژگی تعهدات ارکان سازمان

کنوانسیون سلاح‌های شیمیایی درباره همکاری‌های بین‌المللی، چهار دسته تعهد برای سازمان ایجاد کرده است؛ نخست تعهد عدمی مقرر در بند ۱ ماده ۱۱ مبنی بر این که کنوانسیون نباید به‌گونه‌ای اجرا شود که به توسعه فنی دولت‌ها آسیب برساند. این تعهدی عام است که هر سه رکن سازمان باید به آن پایبند باشند. دوم، تعهد ایجابی دبیرخانه برای کمک به دولت‌های عضو به منظور تحقیقات، توسعه، تولید، و کاربرد صلح‌آمیز شیمیایی و هرگونه کمک فنی برای اجرای کنوانسیون به استناد شق الف بند ۲ ماده ۱۱، بند ۳۸ ماده ۸ و نیز مصوبه ۱۴ کنفرانس یازدهم. سوم، تعهد کنفرانس دولت‌های عضو و شورای اجرایی به نظارت بر حسن اجرای تعهدات دولت‌های عضو از جمله درباره همکاری‌های بین‌المللی مقرر در ماده ۱۱ و چهارم، تعهد کنفرانس دولت‌های عضو برای تقویت و پیشبرد همکاری‌های بین‌المللی.

اکنون این پرسش را باید پاسخ داد که آیا تعهدات ارکان این سازمان، قطعی

و منجز است یا معلق به توافق میان اعضای آن سازمان است؛ (۳) چرا که متعهد له در تعهدات قطعی، به صرف عدم تحقق تعهد، حق اقامه دعوی را علیه متعهد دارد. اما متعهد له در تعهدات معلق باید وقوع معلق علیه را اثبات کند و سپس اقامه دعوی کند (کاتوزیان، ۱۳۸۵: ۲۳ - ۲۸). در قطعی بودن تعهدات دبیرخانه در راستای اجرای ماده ۱۱ تردیدی نیست و صراحت مواد مربوطه در کنوانسیون مؤید آن است. اما چون تعهدات کنفرانس و شورای اجرایی منوط به توافق اعضا است، تبیین قطعی یا تعلیقی بودن تعهدات این دو رکن سازمان از حیث تعیین مسئولیت سازمان مهم است. در نتیجه باید تحلیل کرد که آیا تعهدات کنفرانس و شورای اجرایی، به دلیل وجود الزام به تصمیم‌گیری جمعی در سازمان، تعهداتی معلق هستند یا خیر؛ چرا که اگر این تعهدات معلق باشند، تا هنگامی که دولت‌های عضو بر سر آن به توافق نرسند، نمی‌توان از مسئولیت سازمان سخن گفت. در اینجا باید میان دو تعهد تفاوت گذارد؛ یکی تعهد به نظارت بر اجرای کنوانسیون و دیگری تعهد مستقل کنفرانس به پیشبرد همکاری‌های بین‌المللی مذکور در بند ۲۱ ماده ۸ که در ادامه با تفصیل بیشتری به آن پرداخته می‌شود.

یکم. تعهد به نظارت بر اجرای کنوانسیون

تعهد به نظارت بر اجرای کنوانسیون، تعهدی قطعی است که مشروط و معلق به چیزی نیست. در حقیقت کنفرانس و یا شورای اجرایی در مقام انشای حق نیستند تا بتوانند به عدم تفاهم میان واضعان حق استناد کنند و تحقق حق و یا آثار آن را معلق به امری بیرونی کنند. حق، پیش از آن محقق شده است و تنها نظارت بر حسن اجرای آن را از آنها خواسته‌اند. این مشابه وظیفه‌ای است که به‌عنوان مثال شورای امنیت در اجرای صلح و امنیت بین‌المللی دارد. در آن جا نیز تصمیمات این شورا منوط به توافق اعضا است. بنابراین ترک فعل شورای امنیت در اقدام برای حفظ صلح در یک مورد خاص، رافع مسئولیت آن نیست، بلکه موجب اثبات مسئولیت آن است. به همین قیاس، اگر دولتی از حقوق خود برای دسترسی و انجام فعالیت‌های صلح‌آمیز شیمیایی محروم شود، کنفرانس دولت‌های عضو و نیز شورای اجرایی، متعهد به رسیدگی به این وضعیت هستند. هرگونه کوتاهی در این امر،

موجبات مسئولیت سازمان را فراهم می‌آورد. استناد به آیین تصمیم‌گیری جمعی در کنفرانس، رافع تکلیف سازمان نیست.

دوم. تعهد کنفرانس به پیشبرد همکاری‌های بین‌المللی مذکور در بند ۲۱ ماده ۸
بند ۲۱ ماده ۸، پیشبرد همکاری‌های بین‌المللی را از جمله وظایف کنفرانس دولت‌های عضو سازمان می‌داند. حق دولت‌ها برای همکاری بین‌المللی، به‌طور کلی در ماده ۱۱ کنوانسیون روشن شده است. تعیین مصادیق و ترسیم حدود چنین حقی، برحسب تحولات و ضروریات زمان و مکان در صلاحیت کنفرانس است. کنفرانس در هنگام اجرای بند مذکور در مقام انشای حق است. همه دولت‌های عضو کنفرانس می‌توانند بر اساس آیین رأی‌گیری در این مباحث شرکت کنند و بر تصمیم‌های آن تأثیر بگذارند. در نتیجه تا هنگامی که همه اعضای کنفرانس بر سر انشای چنین حق و تعهدی توافق نکنند، برای اعضا و خود سازمان تعهدی ایجاد نمی‌شود. در نتیجه، چنین تعهدی معلق به توافق اعضای سازمان است. در مورد اخیر، مادام که دولت‌ها به اجماع نرسند و تعهد و حدود آن را روشن نکنند، نمی‌توان از تعهد، و در صورت نقض، از مسئولیت بین‌المللی سازمان منع سلاح‌های شیمیایی سخن گفت.

تاکنون تنها کنفرانس دهم توانسته است در راستای اجرای بند ۲۱ ماده ۸، بخشی از تعهدات سازمان و حقوق اعضا را در این‌باره روشن کند. این همان تعهداتی بود که در بحث تعهدات دبیرخانه درباره اجرای ماده ۱۱ بیان کردیم. مؤید ادعای ما در این مقاله، عبارت مصوبه کنفرانس یازدهم است که تصریح دارد به‌عنوان گامی در راه اجرای کامل ماده ۱۱، این مصوبه را تصویب کرده است.

۴-۱. تعیین تعهدات سازمان درباره ماده ۱۱ از جهت تعهد به فعل یا به نتیجه بودن
تمیز تعهد به نتیجه از تعهد به فعل، تأثیر مستقیمی در احراز مسئولیت دارد. اثبات نقض تعهد و احراز مسئولیت در تعهد به نتیجه، آسان‌تر است. در تعهد به نتیجه، متعهد له برای اثبات مسئولیت متعهد کافی است تنها مدلل کند که نتیجه مطلوب در ظرف زمان یا مکان مقرر تحقق نیافته است. اثبات حصول نتیجه نیز با متعهد است، اما اثبات مسئولیت در تعهد به فعل نیاز به بررسی و تلاش بیشتری دارد. در تعهد به

فعل، موضوع انجام کار و یا مجموعه کارهایی است که به‌طور مستقیم به یک نتیجه خاص نمی‌انجامد. در چنین تعهدی اثبات نقض تعهد برعهده متعهد له است. وی باید وجود تقصیر متعهد را در ایفای تعهدش اثبات کند (کاتوزیان، ۱۳۸۵: ۲۲۰).

تعهدات سازمان درباره همکاری بین‌المللی، برحسب این که تعهد کدامیک از ارکان آن باشد، از جهت نتیجه و فعل بودن تفاوت می‌کنند. تعهدات دبیرخانه تعهد به فعل هستند. شق ث از بند ۳۸، ارائه کمک‌های فنی به دولت‌ها را برای اجرای مقررات کنوانسیون از وظایف دبیرخانه می‌داند. دبیرخانه موظف به دادن کمک‌های فنی به دولت‌ها در اجرای کنوانسیون از جمله ماده ۱۱ است. در این بند، رسیدن به نتیجه عینی و مشخصی مدنظر نیست. این تعهد مقید به‌زمان نیز نیست، مادامی که کنوانسیون به حیات خود ادامه می‌دهد، دبیرخانه نیز متعهد به ادامه کمک به دولت‌ها است. هر آنچه که به تحقیق، توسعه و کاربری صلح‌آمیز شیمیایی کمک کند، می‌تواند مشمول این تعهد باشد، اما حصول نتیجه مطلوب، یعنی توسعه‌یافتگی در زمینه فعالیت‌های شیمیایی، بسته به خود دولت‌های عضو است.

مشکل دیگر برای اثبات نقض تعهد سازمان و احراز مسئولیت آن، نبود معیار و شاخص عینی برای کمیت یا کیفیت چنین تعهدی در کنوانسیون است. شاید تنها بتوان دو معیار عینی برای اجرای چنین تعهد به فعلی را از روح حاکم بر مواد ۸ و ۱۱ استنباط کرد. نخستین معیار، صرف دریافت کمک فنی از دبیرخانه است. این کمک می‌تواند به اشکال مختلف مانند دریافت مشورت‌های فنی، اعزام کارشناسان داخلی به دوره‌ها و کارگاه‌های برگزار شده توسط سازمان و یا تأمین مالی پروژه‌ها و سمینارهای داخلی توسط سازمان باشد. دوم آنکه چون تعهد سازمان جاری در زمان یا به‌عبارتی مستمر است، رابطه همکاری سازمان و یک دولت نیز باید به‌گونه‌ای متعارف در ظرف زمان ادامه یابد. البته با توجه به محدودیت‌های بودجه سازمان، یک دولت نمی‌تواند انتظار داشته باشد که به‌طور مستمر از کمک‌های سازمان بهره‌مند شود. اما به‌عنوان یک شاخص عینی می‌توان گفت که این کمک نباید به‌گونه‌ای نامتعارف قطع و یا محدود شود و یا این که درخواست کمک‌های فنی آن دولت از سازمان بی‌پاسخ بماند. البته در اعمال چنین معیاری باید شاخص‌هایی مانند ظرفیت نیروی انسانی، منابع مالی سازمان و نیز تعداد اعضای سازمان که نیاز به

دریافت چنین کمک‌هایی دارند، در نظر گرفته شود.

در فرضی که دولتی مدعی باشد از کمک‌های سازمان به‌طور کامل محروم مانده است، بار ثبات نقض تعهد و اسناد مسؤلیت به دبیرخانه فنی سازمان، برعهده آن دولت است. سازمان نیز می‌تواند با توجه به امکانات و منابع مالی و انسانی خود مدلل کند که کمک فنی به آن دولت، به شکل معقولی ارائه شده است و بدین ترتیب خود را از بار مسؤلیت برهاند. باید پذیرفت که با توجه به اینکه کنوانسیون، تنها یک تعهد به فعل را برای دبیرخانه مقرر کرده است و معیارهای عینی روشنی نیز برای ارزیابی آن به‌دست نداده است، امکان اثبات نقض تعهد سازمان در این باره بسیار سخت است.

کنفرانس و شورای اجرایی، هر یک با تفاوت‌هایی، مکلف به پیگیری اجرای همه مواد کنوانسیون از جمله ماده ۱۱، هستند. این تعهد هم متضمن فعل و هم نتیجه است. این تعهد به فعل است از آن جهت که باید اقدام‌های مستمری برای اطمینان از اجرای کنوانسیون توسط دولت‌های عضو انجام شود. در این راستا، کنفرانس و شورای اجرایی در گزارش‌های دوره‌ای که از دبیرخانه و یا دولت‌های عضو دریافت می‌کنند، پایبندی به کنوانسیون را بازنگری و بر حسن اجرای آن نظارت می‌کنند.

اما در هنگام رخداد نقض، تعهد این دو رکن، تعهدی به نتیجه است. نتیجه مورد نظر آن است که در هنگام نقض کنوانسیون، کنفرانس و شورای اجرایی باید برابر مقررات کنوانسیون با خاطی برخورد کنند. در اینجا سازمان، خود متعهد به انجام کاری نیست، آنها متعهد به تضمین اجرای کنوانسیون از طریق برخورد با خاطی هستند. کوتاهی در رسیدگی به چنین وضعیتی، موجبات مسؤلیت سازمان را فراهم می‌کند.

اکنون تلاش می‌کنیم که نتایج به‌دست آمده از این بحث را بر وضعیت گروه استرالیا اعمال کنیم. گروه استرالیا و مقررات آن، از این جهت در متن این تحقیق قرار می‌گیرد که اگر ثابت شود که این گروه و مقررات آن با کنوانسیون ناسازگار است، تعهد سازمان در رسیدگی به آن مطرح می‌شود. اگر سازمان در این باره کوتاهی کرده باشد، آن را می‌توان به‌عنوان نقض تعهد سازمان تلقی کرد و موجبی برای مسؤلیت آن دانست.



۲. سازگاری سامانه مهار صادرات گروه استرالیا با کنوانسیون

مهار صادرات عموماً اقدام‌هایی یک‌جانبه است که یک دولت به‌کار می‌برد تا اطمینان یابد که کالاها یا خدمات پیشرفته‌اش برای مقاصد برخلاف منافع و امنیت ملیش به کار نمی‌رود (۴) (www.nap.edu/catalog/11301). مهار صادرات برای آنکه به‌ثمر نشیند و نتیجه مطلوب از آن به‌دست آید، باید ضرورتاً به‌صورت چندجانبه هماهنگ شود؛ چرا که در غیر این صورت، اقدام‌های یک دولت بی‌فایده خواهد بود. زیرا آنچه که او نسبت به صادرات آن حساس است، ممکن است توسط دولت‌های دیگر به بازارهای بین‌المللی عرضه شود. سامانه‌های بین‌المللی مهار صادرات از دل این نیاز زاییده می‌شوند. به‌عنوان مثال در دوران جنگ سرد، اعضای پیمان آتلانتیک شمالی (ناتو)، کمیته هماهنگی گروه مشورتی درباره مهار صادرات را تشکیل دادند. هدف این کمیته مهار صادرات به دولت‌های عضو پیمان ورشو بود. این کمیته در سال ۱۹۹۴ پس از فروپاشی شوروی منحل شد و به‌جای آن «ترتیبات واسنار»^۱ با هدف پیشگیری از گسترش سلاح‌های کشتار جمعی تأسیس شد (Corr, 2002-2003: 442-530).

در زمینه فعالیت‌های صلح‌آمیز شیمیایی، تنها یک سامانه مهار صادرات فعال است و آن هم، گروه استرالیا است. گروه استرالیا ترتیباتی غیر رسمی است که توسط گروهی از دولت‌ها برای هماهنگ‌سازی مهار صادرات در زمینه کاربری‌های شیمیایی و میکروبی تشکیل شده است. هدف این گروه، کاستن از خطر گسترش سلاح‌های شیمیایی و میکروبی است. دولت استرالیا پس از افشای برنامه‌های گسترده شیمیایی و میکروبی عراق در سال ۱۹۸۴ توسط بازرسان آنسکام، پیشنهاد داد که دولت‌هایی که دارای مقررات داخلی برای مهار صادرات هستند، در نشست مشترک برای هماهنگ‌سازی مقررات‌شان شرکت کنند. نخستین نشست این گروه در سال ۱۹۸۵ در شهر بروکسل برگزار شد. در نشست‌های سالانه این گروه که در پاریس برگزار می‌شود، راه‌های تقویت مقررات صادرات ملی برای جلوگیری از گسترش سلاح‌های شیمیایی و میکروبی بررسی می‌شود. این گروه ترتیباتی سیاسی است که شرکت‌کنندگان در آن تعهدی حقوقی برعهده نمی‌گیرند (<http://www.anstraliagroup.net>).

1. Wassenaar Arrangement

این گروه موادی را تحت مهار صادرات دارد که بیش از موادی است که در جدول‌های سه‌گانه کنوانسیون منع سلاح‌های شیمیایی است (Mathews, 1993). همچنین تجهیزات دوگانه که کنوانسیون درباره آن ساکت است، در فهرست مهار صادرات این گروه قرار دارد. عملکرد این گروه نشان داده است که این گروه دارای فهرست دیگری نیز هست و آن فهرست دولتهایی از جمله ایران است که فرستادن عوامل، تجهیزات و فناوری شیمیایی به آنها ممنوع یا بسیار محدود است. این فهرست در پایگاه اینترنتی این گروه نیست و به طور رسمی هم اعلام نمی‌شود، اما در عمل اعضای گروه به آن پایبند هستند.

از زمان مذاکرات شیمیایی در کنفرانس خلع سلاح در ژنو، سازگاری این گروه با مقررات کنوانسیون و قانونی بودن آن، محل اختلاف بوده است. اما اعضای این گروه همچنان بر این باور هستند که وجود آنها نه تنها مایه تضعیف کنوانسیون نیست، بلکه بودن آن به تقویت کنوانسیون می‌انجامد. گروه استرالیا خود را ذیل تعهد مقرر در ماده ۱ تعریف و توجیه می‌کند؛ زیرا دولت‌های طرف این کنوانسیون متعهد هستند که هیچ‌کس را برای انجام هرگونه فعالیتی مغایر کنوانسیون کمک، ترغیب و یا تشویق نکنند. (۵)

با توجه به این که کنوانسیون منع سلاح‌های شیمیایی، اصل همکاری‌های بین‌المللی در عرصه شیمیایی را تبیین کرده است، پس باید قانونی بودن این سامانه‌ها را برابر با مقررات کنوانسیون بررسی کرد. اگر ناسازگاری این گروه با کنوانسیون مدلل شود، سازمان با توجه به تعهدش در نظارت بر اجرای ماده ۱۱، لازم است اقداماتی در این باره انجام دهد. حال اگر سازمان در این باره کوتاهی کند، در آن هنگام مسئولیت سازمان مطرح می‌شود. برای رسیدن به چنین نتیجه‌ای باید تحقیق شود که آیا گروه استرالیا در نبود مقررات صریحی در کنوانسیون درباره مهار صادرات شکل گرفته است یا خیر؟ در این راستا ابتدا باید محدودیت‌ها و اقدام‌های مقرر در کنوانسیون درباره مهار صادرات عوامل، تجهیزات و فناوری‌های شیمیایی را بررسی کرد و بر اساس آن به موضوع سازگاری گروه استرالیا با مقررات کنوانسیون پرداخت.

۱-۲. مقررات مهار صادرات در کنوانسیون

این کنوانسیون عناصر اساسی یک سامانه بین‌المللی مهار صادرات را در خود دارد. عناصر لازم در هر سامانه مهار صادرات عبارت از وجود و اعمال قوانین و مقرراتی بر صادرات کالا و خدمات با کاربری دوگانه به‌منظور اطمینان از کاربری قانونی آنها و مجازات ناقضین چنین مقرراتی است (Cipolat, 1999-2000: 429).

از نظر این کنوانسیون، همه عوامل شیمیایی سلاح هستند، مگر آنکه به‌موجب شرایطی از شمول آن خارج شوند (Krutzch and Trapp, 1994: 25). این عوامل در جدول‌های سه‌گانه‌ای قرار گرفته‌اند که با توجه به معیارهایی از جمله پیشینه کاربرد آنها به‌عنوان سلاح و نیز خطری که برای موضوع و هدف کنوانسیون دارند، به‌ترتیب جدول یک تا سه را شکل داده‌اند. ماده ۶ مهم‌ترین ماده در کنوانسیون است که فعالیت‌های غیرممنوع را در زمینه فعالیت‌های شیمیایی برمی‌شمرد. گفتنی است که آخرین بند این ماده با نخستین بند ماده ۱۱، عیناً یکی است. به باور برخی از صاحب‌نظران «قرار گرفتن این بند در ماده ۶، تأکیدی است بر این که دبیرخانه فنی باید فعالیت‌های راستی‌آزمایی^۱ خود را به‌صورتی مسئولانه انجام دهد. این بند همچنین اصولی را برای کار کنفرانس، به‌ویژه درباره بازنگری‌های آینده درباره راستی‌آزمایی از فعالیت‌های ممنوع نشده وضع می‌کند» (Krutzch and Trapp, 1994: 106). اما به‌نظر می‌رسد که اهمیت تکرار این بند به‌عنوان آخرین بند ماده ۶ و نخستین بند ماده ۱۱، بیش از آن چیزی است که کروج و تراپ می‌گویند. این تکرار مؤید آن است که اصل بر همکاری‌های بین‌المللی است. مقررات کنوانسیون درباره فعالیت‌های ممنوع و یا غیرممنوع، فرعی بر این اصل است. به‌همین دلیل است که این بند تأکید دارد که مقررات ماده ۶ باید به‌گونه‌ای انجام شود که توسعه اقتصادی یا فنی دولت‌های عضو و یا همکاری‌های بین‌المللی را در زمینه فعالیت‌های صلح‌آمیز شیمیایی مانع نشود.

بندهای ۳ تا ۵ ماده ۶ شرایط کاربرد صلح‌آمیز این عوامل شیمیایی و از جمله مقررات تفصیلی درباره انتقال آنها را در پیوست‌های مربوطه بیان کرده است. (۶) بر این اساس دولت‌ها از انتقال مواد این جدول به غیراعضا، منع شده‌اند. این مواد به دولت سوم، بازانتقال داده نمی‌شود. اصل بر منتقل نکردن این مواد به دولت دیگر است،

1. verification

مگر آنکه انتقال آن تنها برای تحقیقات پزشکی، دارویی یا کاربردهای حفاظتی باشد. همچنین انتقال این مواد، مستلزم رعایت مقررات کنوانسیون شامل دادن اطلاعیه به سازمان و نیز اعلام آنها در اعلامیه‌های سالانه‌ای است که دولت‌ها درباره فعالیت‌های سال گذشته و فعالیت‌های پیش‌بینی شده‌شان برای سال آینده به دبیرخانه می‌دهند. کنوانسیون انتقال مواد جدول دوم را به غیراعضا منع کرده است. برابر مقررات کنوانسیون، این ممنوعیت سه‌سال پس از اجرایی شدن کنوانسیون اعمال می‌شود. از سال ۲۰۰۰ این ممنوعیت عملی شده است. طی این دوره سه‌ساله، اعضا موظف به گرفتن گواهی مصرف‌کننده نهایی و رعایت شرایط مذکور در کنوانسیون بودند.

انتقال مواد جدول سوم به دولت‌های طرف کنوانسیون و نیز دیگر دولت‌هایی که طرف کنوانسیون نیستند، مجاز است. اما در صورتی که این مواد به دولت‌های غیرعضو صادر شود، دولت صادرکننده باید اقداماتی انجام دهد که این مواد برای اهداف غیرصلح‌آمیز به کار نرود، از جمله آنکه از دولت دریافت‌کننده گواهی دریافت کند که در آن، دولت اخیر تعهد بدهد که این مواد را به دولت سومی بازانتقال ندهد و آن را صرفاً برای کاربردهای مجاز در کنوانسیون به کار برد. دولت دریافت‌کننده باید اطلاعاتی درباره مصرف‌کننده نهایی و نوع مصرف این مواد ارائه بدهد. برابر مقررات این کنوانسیون قرار بوده است که کنفرانس دولت‌های عضو، پنج سال پس از اجرایی شدن آن، اقدام‌های دیگری درباره انتقال این مواد تدوین کنند. تاکنون چنین توافقی میان اعضا به دست نیامده است.

اما چگونه این اقدامات یک سامانه مهار صادرات را می‌سازد؟ ماده ۷ این کنوانسیون، پاسخ این پرسش را به دست می‌دهد (Cipolat, 1999-2000: 426-430). بر پایه این ماده، دولت‌ها موظف هستند که، برابر مقررات قانون اساسی خود، اقدام‌های ضروری را برای اجرای تعهداتشان انجام دهند. این ماده، تنها وضعیتی را در برمی‌گیرد که اجرای مقررات کنوانسیون، به وضع قوانین و یا آیین‌نامه‌های اجرایی داخلی نیاز داشته باشد. نمونه آشکار آن، وضع مجازات برای اشخاص حقیقی و حقوقی داخلی است که تعهدات بنیادین این کنوانسیون را نقض می‌کنند.

مقررات مربوط به صادرات مواد جدول‌های سه‌گانه، از آن دست مقرراتی است که برای اجرای آنها، دولت‌ها باید برابر فرایندهای داخلی خود قوانین و یا مقرراتی

را وضع کنند. دولت‌ها باید به هر روشی که موافق قوانین اساسی آنها باشد، این تعهد را به انجام رسانند. وضع چنین مقرراتی بر صادرات عوامل شیمیایی، به‌منظور پیشگیری از کاربرد آنها برای اهداف مغایر با آن، نمونه آشکار یک سامانه مهار صادرات بین‌المللی چندجانبه است که توسط کنوانسیون مقرر شده است. پری رابینسون بر این باور است که اگر دولت‌های عضو توافق کنند، می‌توانند به استناد مقررات کنوانسیون سامانه‌ای چندجانبه برای مهار صادراتی که از نظر قدرت و کارایی همچون گروه استرالیا باشد، درست کنند (Robin, 1996: 80).

۲-۲. سامانه مهار صادرات کنوانسیون؛ حداقلی یا حداکثری؟

همان‌گونه که بررسی شد، سامانه مهار صادرات این کنوانسیون، تنها عوامل شیمیایی را دربرمی‌گیرد و فناوری و تجهیزات دوگانه شیمیایی را شامل نمی‌شود. پرسش مهمی که در اینجا مطرح می‌شود آن است که آیا دولت‌های عضو می‌توانند خود در این باره اقدام به وضع و اعمال مقررات مهار صادرات کنند؟ پاسخ به این بستگی دارد که مقررات کنوانسیون در این باب را حداکثری (تحصیری) بدانیم یا حداقلی (تمثیلی). کلید حل مسئله سازگاری گروه استرالیا با کنوانسیون در پاسخ به این پرسش نهفته است.

بنابر نظر نگارنده، محدودیت‌های مقرر در این کنوانسیون، حداکثری و شیوه‌ها و روش‌های اجرایی رسیدن به آن حداقلی است. برای رسیدن به این نتیجه، ما به بند ۱ ماده ۷ و سه شق پایانی بند ۲ ماده ۱۱ استناد کرده‌ایم. بند ۱ ماده ۷ از دولت‌ها می‌خواهد که مطابق با مقررات داخلی خود، اقدام‌های لازم را برای اجرای تعهداتشان انجام دهند. اصل بر این است که دولت‌ها در چگونگی اجرا آزاد هستند، مگر آنجا که کنوانسیون، خود کمیت و کیفیت اقدام لازم را تصریح کرده باشد؛ مانند ممنوعیت انتقال عوامل شیمیایی به دولت‌های ثالث. درج قید «به‌ویژه» در بند ۱ ماده ۷ نشان می‌دهد که اقدام‌های مصرح در این ماده، حداقل انتظارات کنوانسیون است. سکوت کنوانسیون، دلیلی بر دادن آزادی عمل به دولت‌های عضو است تا در راستای اجرای تعهداتشان مقررات صادراتی لازم را وضع کنند.

دولت‌های عضو، در راستای اجرای تعهد بنیادین خود که در ماده ۱ مقرر شده است و برای حصول اطمینان بیشتر از اجرای دقیق آن، می‌توانند بر صادرات عوامل،

فناوری و تجهیزات شیمیایی بیش از آنچه کنوانسیون مقرر داشته است، مقررات و قوانین مهار صادرات وضع کنند و از دولت واردکننده، حتی اگر عضو سازمان نیز باشد، بخواهند که این مقررات را رعایت کند. البته این آزادی عمل محدود است. سقف این اقدامات را باید در سه شق آخر بند ۲ ماده ۱۱ یافت. مضمون بنیادین این شقوق آن است که این اقدامات نباید مانع بزرگانی و توسعه دانش علمی و فنی دولت‌ها در زمینه فعالیت‌های صلح‌آمیز شیمیایی شود.

مهم‌ترین کارکرد این سه شق آن است که سامانه‌های مهار صادرات را تعدیل کنند تا آنقدر توسعه نیابند که اصل همکاری‌های بین‌المللی را مخدوش کنند. بر این اساس، می‌توان گفت که ممنوعیت‌ها و محدودیت‌های وضع شده در کنوانسیون تحصیری و حداکثری است؛ چرا که اگر چنین نبود نیازی به تصریح سه شق پایانی ماده ۱۱ نبود. از سوی دیگر اگر ممنوعیت‌های کنوانسیون را حداکثری ندانیم، سامان حقوقی کنوانسیون درهم می‌ریزد؛ چرا که هر دولت می‌تواند به تشخیص خود، ممنوعیت‌ها و محدودیت‌های کنوانسیون را تغییر دهد.

بر این مبنا، یک دولت صادرکننده می‌تواند به‌عنوان مثال برای صادرات مواد جدول دوم از دیگر دولت عضو کنوانسیون، درخواست گواهی مصرف‌کننده نهایی و یا اطلاعات بیشتری کند، در حالی که چنین مقرره‌ای در کنوانسیون نیست. اما اگر دولت واردکننده چنین اطلاعاتی را ارائه کرد، دولت صادرکننده نمی‌تواند به صرف نگرانی‌های ثابت‌نشده از ارسال مواد درخواستی خودداری و یا اقدام به اعمال محدودیت‌های خارج از کنوانسیون کند؛ زیرا این اقدام برخلاف شقوق پایانی ماده ۱۱ و نیز سازوکارهای رفع نگرانی‌های مربوط به پایبندی میان دولت‌های عضو است که در مواد مختلف کنوانسیون قید شده است.

چنین تفسیری به قید مذکور در شق پ (c) از بند ۲ ماده ۱۱ معنا می‌دهد. بر اساس این شق، دولت‌ها متعهدند تا هیچ‌گونه محدودیتی را که مغایر تعهدات این معاهده باشد و بزرگانی و توسعه دانش فنی و علمی را در زمینه فعالیت‌های صلح‌آمیز شیمیایی محدود کند، میان خود وضع نکنند و در صورت وجود، آن را ادامه ندهند. این قید را به دو گونه می‌توان تفسیر کرد؛ یکی آن‌گونه که ما تفسیر کردیم. چنین تفسیری هم به تقویت مبانی ماده ۱ درباره خلع سلاح و منع گسترش

سلاح‌های شیمیایی کمک می‌کند و هم مانعی بر سر راه بازرگانی و همکاری بین‌المللی میان دولت‌های عضو نخواهد بود. (۷)

اما تفسیر دوم، که مطابق عملکرد گروه استرالیا است، بر اطمینان از اجرای تعهدات ماده ۱ تأکید می‌کند و معتقد است که محدودیت‌ها و ممنوعیت‌ها، اگر در راستای اطمینان از اجرای این ماده باشد، قانونی است؛ حتی اگر فراتر از موارد مصرح در کنوانسیون باشد. بنابراین نیازی به لغو آنها نیست. مشکل این تفسیر آن است که دولت‌ها را هم داور پایبندی دیگر دولت‌ها و هم قاضی رفتار خود می‌داند. این تفسیر مغایر سامان‌مندی کنوانسیون است؛ زیرا برابر ماده ۸ دولت‌های عضو، سازمان منع سلاح‌های شیمیایی را از جمله برای این ایجاد کردند تا مجمعی برای مشورت، همکاری و رفع اختلاف میان آنها باشد.

اکنون به‌نظر می‌رسد که از نگاه این مقاله، پاسخ به این پرسش که آیا گروه استرالیا با کنوانسیون سازگار است، روشن شده است. از آنچه که با توجه به روح و مفاد کنوانسیون درباره تمثیلی بودن اقدامات مندرج در کنوانسیون گفتیم و از تفسیری که درباره قید «ناسازگار با تعهدات به‌عده‌گرفته بر اساس این کنوانسیون»، مذکور در شق پ (c) بند ۲ ماده ۱۱ ارائه کردیم، می‌توان به این نتیجه رسید که وجود این گروه تا آنجا که به وضع و اعمال مقررات تکمیلی درباره عوامل، تجهیزات و فناوری شیمیایی مربوط می‌شود با کنوانسیون ناسازگار نیست. اما این گروه از آن‌جهت با کنوانسیون ناسازگار است که اعضای آن محدودیت‌های مذکور در کنوانسیون را افزایش داده و دسترسی برخی از دولت‌های عضو سازمان را به عوامل و فناوری‌های شیمیایی محدود و ممنوع کرده‌اند. گروه استرالیا از این منظر، در نقض سه شق پایانی بند ۲ ماده ۱۱ است. محدودیت‌ها و ممنوعیت‌های این گروه، دست‌کم درباره برخی از دولت‌های عضو، از حیثه مهار صادرات خارج شده و ماهیت تحریمی و تنبیهی به‌خود گرفته است. این موضوعی است که ناسازگاری این گروه با کنوانسیون را، از زاویه‌ای دیگری نیز مطرح می‌کند که در مبحث زیر به آن می‌پردازیم.

۳. ناسازگاری گروه استرالیا با مقررات مربوط به پایبندی به کنوانسیون

اعضای این گروه، وجود خود را با توجه به ماده ۱ کنوانسیون توجیه می‌کنند؛ زیرا آنها بر این باورند که برابر این ماده، نباید دولتی را در فعالیت‌های خلاف کنوانسیون



یاری کنند. بنابراین نگرانی‌هایی که آنها از فعالیت‌های شیمیایی پاره‌ای از دولت‌ها و یا نیات آنها دارند، موجب می‌شود تا برابر تعهداتشان در کنوانسیون، مقرراتی درباره صادرات برخی عوامل، تجهیزات و فناوری شیمیایی وضع و اعمال کنند. در نتیجه تعدادی از دولت‌ها بیش از آنچه که کنوانسیون ممنوع و محدود کرده است، مشمول مقررات مهار صادرات این گروه قرار می‌گیرند.

چنین اقداماتی پیوند سامان‌مند این کنوانسیون را به‌عنوان یک سامان حقوقی، درهم می‌ریزد. این کنوانسیون تنها به هنجارسازی بسنده نکرده، بلکه سازمانی را برای حسن اجرای آن نیز تشکیل داده است. بند ۱ ماده ۸ اعلام می‌کند که دولت‌های عضو، سازمان منع سلاح‌های شیمیایی را برای رسیدن به موضوع و هدف کنوانسیون و برای تضمین اجرای مقررات آن، از جمله راستی‌آزمایی در پایبندی (۸) به آن و نیز ایجاد مجمعی برای مشورت و همکاری میان دولت‌ها تشکیل می‌دهند.

کنوانسیون، سازوکار لازم را برای هر سه رکن سازمان فراهم آورده است تا هم به دولت‌های عضو برلی پایبندی به کنوانسیون کمک کنند و هم بر فعالیت‌های شیمیایی آنها نظارت و آن را راستی‌آزمایی کنند. جدای از این، کنوانسیون دو سازوکار دیگر را نیز مقرر کرده است تا دولت‌ها بتوانند نگرانی‌های خود را رأساً طرح و پیگیری کنند. یکی مشورت و تماس میان دولت‌هایی است که از فعالیت‌های شیمیایی یکدیگر نگرانی‌هایی دارند و سازوکار دیگر، بازرسی چالشی^۱ است که یک دولت می‌تواند از سازمان بخواهد در خاک دولت عضو دیگر انجام دهد. آیین‌های مشروحتی در کنوانسیون برای این دو سازوکار، به‌ویژه بازرسی چالشی مقرر شده است.

کنوانسیون، در صورت اثبات ناپایبندی یکی از اعضا به آن، اقدام‌های تنبیهی را نیز مقرر کرده است. برابر بند ۲ ماده ۱۲ کنفرانس می‌تواند حقوق و امتیازهای یک دولت خاطی را تا زمانی که تعهداتش را انجام نداده است، محدود و یا تعلیق کند. اگر از ناپایبندی یک دولت خاطی، به‌ویژه به ماده ۱، موضوع و هدف کنوانسیون به‌طور جدی آسیب دیده باشد، کنفرانس می‌تواند اقدام‌های جمعی را علیه آن دولت وضع کند و حتی موضوع را به شورای امنیت ارجاع دهد.

سازمان دارای سازوکار مناسب برای رسیدگی به موارد نگرانی دولت‌ها درباره رفتار و نیت یکدیگر در زمینه فعالیت‌های شیمیایی و اتخاذ و اعمال اقدام‌های تنبیهی در موارد نقض کنوانسیون است. هدف بنیانگذاران این کنوانسیون از آغاز آن بود که یک سامان حقوقی چندجانبه خودبسنده را پی‌ریزی کنند. دو سازوکار «مشورت و همکاری» و نیز «بازرسی چالشی» عناصری هستند که با هدف خودبستگی کنوانسیون تعریف و تدوین شده‌اند.

اما اعضای گروه استرالیا با وضع و اعمال چنین محدودیت‌ها و ممنوعیت‌هایی، خود را هم داور پایبندی دیگر دولت‌ها و هم قاضی رفتار خود می‌دانند. این امر مغایر سامان‌مندی کنوانسیون است. استناد گروه استرالیا به ماده ۱، هنگامی درست است که ماده ۸ مبنی بر تشکیل سازمانی برای رسیدگی به پایبندی دولت‌های عضو به کنوانسیون و تضمین آن در کنوانسیون وجود نمی‌داشت. نگرانی درباره پایبندی برخی از دولت‌ها به تعهداتشان، ابتدا باید از طریق سازوکارهای مقرر در کنوانسیون مطرح و رسیدگی شود؛ چرا که سازمان اساساً برای رسیدگی به چنین نگرانی‌هایی تشکیل شده است و سازوکار لازم را نیز در اختیار دارد.

در نتیجه می‌توان گفت که گروه استرالیا به‌علت محدود و ممنوع کردن دسترسی برخی از دولت‌های عضو به عوامل، تجهیزات و فناوری شیمیایی کنوانسیون را از دو جهت نقض کرده است؛ یکی مغایرت با ماده ۱۱ درباره همکاری‌های بین‌المللی و دیگری تعارض با ماده ۸ درباره نقش نظارتی کنفرانس و شورای اجرایی در تضمین پایبندی به کنوانسیون.

۴. تعهد سازمان درباره نقض کنوانسیون توسط گروه استرالیا

اکنون که ثابت شد محدودیت‌ها و ممنوعیت‌های این گروه مغایر کنوانسیون است، باید ببینیم وظیفه سازمان درباره این نقض چیست. کنفرانس دولت‌های عضو و شورای اجرایی هر یک با تفاوت‌هایی، مسؤل نظارت بر حسن اجرای کنوانسیون و اتخاذ اقدام‌هایی برای برخورد با موارد تخلف از آن هستند. تعهد این دو رکن، منوط به درخواست دولت‌های عضو نیست. این عبارت بند ۲۰ ماده ۸ که مقرر می‌دارد «کنفرانس باید پایبندی به این کنوانسیون را بازنگری کند»، نه‌تنها گویای تعهد قطعی کنفرانس

درباره نظارت بر اجرای کنوانسیون است، بلکه بیانگر مستمر بودن آن است.

تاکنون در گزارش‌های دوره‌ای دبیرخانه درباره اجرای ماده ۱۱ و به‌طور کلی درباره اجرای کنوانسیون، هیچ اشاره‌ای به ناسازگاری گروه استرالیا با مقررات کنوانسیون نشده است. در واقع دبیرخانه این مسئله را به سکوت برگزار کرده است. اگرچه این مشکل، بارها توسط برخی دولت‌ها و در بیانیه‌های سیاسی‌شان مطرح شده است، اما کنفرانس و شورای اجرایی سازمان نیز هیچ‌گاه در ایفای نقش نظارتی خود به این مسئله نپرداخته و آن را به سکوت برگزار کرده‌اند. علت آن است که دولت‌های عضو در این باره اختلافی آشفتنی ناپذیر دارند. اما تعهد سازمان به نظارت بر اجرای کنوانسیون تعهدی قطعی است که مشروط و معلق به چیزی نیست، بنابراین عدم حصول اجماع بر سر این موضوع، رافع تکلیف سازمان در این باره نیست. در حقیقت کنفرانس در مقام انشای حق نیست تا بتواند به عدم تفاهم میان واضعان حق استناد کند و تحقق حق و یا حصول آثار آن را معلق به امری بیرونی کند. حق، پیش از آن محقق شده است و تنها نظارت بر حسن اجرای آن را از او خواسته‌اند.

از نظر ما، سازمان به‌واسطه ترک فعل نظارت بر نقض مستمر کنوانسیون توسط گروه استرالیا، تعهد خود را نقض کرده است. اما اثبات، اسناد و احراز مسئولیت مؤخر بر اقامه دعوی است. برای این که بتوان از مسئولیت سازمان سخن گفت، باید اختلافی میان اعضا و سازمان پدید آید و بدان سبب یک یا چند دولت ذینفع علیه سازمان اقامه دعوی کنند. ماده ۱۴ کنوانسیون در آیین حل اختلاف، امکان وقوع اختلاف میان دولت‌های عضو و سازمان را شناسایی کرده است. این اختلاف می‌تواند ناشی از تفسیر و یا اجرای کنوانسیون باشد. برپایه این ماده، دوطرف باید برای حل سریع اختلاف با یکدیگر مشورت کنند و اختلاف را از راه مذاکره یا دیگر راه‌های دوستانه مانند توسل به ارکان سازمان و یا رجوع به دیوان بین‌المللی دادگستری حل و فصل کنند.

همان‌گونه که گفتیم تعدادی از دولت‌های در حال توسعه در بیانیه‌های خود، ناسازگاری این گروه را با کنوانسیون مطرح کرده‌اند، اما باید گفت آنها این مسئله را به‌عنوان موضعی سیاسی ابراز داشته‌اند. تاکنون هیچ‌یک از آنها در پی اقامه دعوی حقوقی علیه سازمان یا اعضای گروه استرالیا برنیامده‌اند. این امر گویای آن است که

اقامه حق در عمل، سخت‌تر از بررسی آن در فروض حقوقی است. دولت‌ها عموماً ترجیح می‌دهند که حقوق خود را از راه‌های سیاسی دنبال کنند. اما بنبر فروضی که در این نوشتار بررسی شد، موجبات مسئولیت سازمان به استناد ترک فعل در رسیدگی به نقض مفاد کنوانسیون توسط گروه استرالیا فراهم است. عدم حصول اجماع بر سر رخداد اصل وقوع فعل خلاف، مانع آن نیست تا بتوان سازمان را متهم به ترک فعل کرد. اما مسئول دانستن سازمان، متأخر بر اقامه دعوی توسط یک یا چند دولت عضو علیه سازمان و موفق بیرون آمدن از این دعوی است.

نتیجه‌گیری

سازمان منع سلاح‌های شیمیایی در قبال همکاری‌های بین‌المللی مندرج در ماده ۱۱ کنوانسیون تعهداتی منجز و قطعی دارد. تنها در یک مورد کنفرانس دولت‌های عضو، تعهدی معلق در این باره دارد و آن هم تعهد مذکور در شق چ (g) از بند ۲۱ ماده ۸ است؛ زیرا کنفرانس تنها در این مورد در مقام انشای حق است. بنابراین تا هنگامی که دولت‌های عضو با تصویب مصوبه‌هایی از طریق شورای اجرایی و یا کنفرانس اعضا درباره حقوق و تعهدات تازه در زمینه همکاری‌های بین‌المللی به توافق نرسند، تعهدات سازمان در این باره همان است که در کنوانسیون ذکر شده است. تعهدات دبیرخانه فنی درباره همکاری‌های بین‌المللی مذکور در مواد ۸ و ۱۱ تعهداتی به فعل است. این فعل عبارت از کمک به دولت‌های عضو برای استیفای حقوقشان برای انجام تحقیق، توسعه و دیگر کاربری‌های صلح‌آمیز شیمیایی است. تعهدات شورای اجرایی و کنفرانس اعضا، نظارت بر حسن اجرای کنوانسیون توسط دولت‌های عضو است. این تعهد، هم متضمن فعل و هم نتیجه است. این تعهد به فعل است از آن جهت که باید اقدام‌های مستمری برای اطمینان از اجرای کنوانسیون توسط دولت‌های عضو انجام شود. اما در هنگام رخداد نقض، تعهد این دو رکن، تعهدی به نتیجه است؛ زیرا در آن وضعیت، کنفرانس و شورای اجرایی باید برابر مقررات کنوانسیون با خاطی برخورد کنند به گونه‌ای که از تکرار نشدن عمل خطا اطمینان حاصل کنند.

کنوانسیون خود دارای سامانه مهار صادرات است. این سامانه شامل دو رکن

است، یکی اقدام‌های اجرایی برای مهار صادرات و دیگری ممنوعیت‌ها و محدودیت‌های مقرر شده در کنوانسیون. اقدام‌های اجرایی برای مهار صادراتی حداقلی و تمثیلی هستند. بدین معنا که دولت‌ها می‌توانند فراتر از آن نیز اقدام به وضع قوانین و مقررات برای مهار صادرات کنند. اما محدودیت‌ها و ممنوعیت‌های آن، حداکثری و تحصیری هستند. سقف اقدام‌های دولت‌های عضو برای وضع و اعمال مقررات صادراتی آن است که به ممنوعیت‌ها و محدودیت‌های کنوانسیون نیفزایند. در غیر این صورت، مقررات ماده ۱۱ کنوانسیون نقض خواهد شد.

بنابر تفسیر ارائه شده در این تحقیق، گروه استرالیا که اعضای آن همگی عضو سازمان منع سلاح‌های شیمیایی هستند، از این جهت با کنوانسیون ناسازگار است که بر ممنوعیت‌ها و محدودیت‌های کنوانسیون افزوده است. در نتیجه اعضای آن در وضعیت نقض کنوانسیون به سر می‌برند.

با توجه به آنکه دو رکن سازمان؛ یعنی شورای اجرایی و کنفرانس اعضا مسئول و متعهد به نظارت بر حسن اجرای تعهدات مذکور در کنوانسیون و رسیدگی به وضعیت‌های نقض آن هستند، پیگیری نکردن و عدم توجه به وضعیت مقررات گروه استرالیا که فراتر از محدودیت‌ها و ممنوعیت‌های مقرر در کنوانسیون است، موجبات مسئولیت سازمان را در این باره فراهم کرده است. میان فراهم بودن موجبات مسئولیت، با احراز آن تفاوت وجود دارد. احراز مسئولیت متأخر بر اقامه دعوی علیه سازمان و رخداد اختلاف میان سازمان و دولت مدعی زیان است. تاکنون هیچ‌یک از دولت‌های مخالف گروه استرالیا دست به چنین اقدامی حقوقی علیه سازمان یا اعضای گروه استرالیا نزده است.

دبیرخانه فنی را تنها هنگامی می‌توان در قبال ماده ۱۱ کنوانسیون مسئول دانست که دولتی اثبات کند که او به‌شکلی غیرمتعارف از کمک‌های فنی سازمان در حوزه همکاری‌های صلح‌آمیز شیمیایی محروم شده است. تعهد سازمان در این مورد تعهدی به فعل است که اثبات نقض آن با دولت مدعی است. با وجود اعتراض‌هایی که همواره رهبران دولت‌های در حال توسعه درباره نیاز به افزایش کمک‌های فنی در سخنرانی‌های خود مطرح می‌کنند، تاکنون هیچ‌یک از دولت‌های طرف این کنوانسیون ادعای نقض تعهدات مذکور در ماده ۱۱ را علیه دبیرخانه مطرح نکرده است.

یادداشت‌ها

۱. گروه استرالیا ترتیبیاتی غیررسمی است که توسط گروهی از دولت‌ها، برای هماهنگ‌سازی مهار صادرات در زمینه کاربری‌های شیمیایی و میکروبی تشکیل شده است. هدف این گروه کاستن از خطر گسترش سلاح‌های شیمیایی و میکروبی است. این گروه یک ترتیبات سیاسی است که شرکت‌کنندگان در آن تعهدی حقوقی برعهده نمی‌گیرند.
۲. برای آگاهی از تقسیم‌بندی‌های ماهوی و معاهدات، نک: (فلسفی، ۱۳۸۳: ۹۷ - ۹۵)
۳. برابر ماده ۱۸۹ قانون مدنی «عقد منجز آن است که تأثیر آن برحسب انشاء، موقوف به امر دیگری نباشد و گرنه معلق خواهد بود».
۴. تحریم‌های اقتصادی و نظامی بین‌المللی و با تعهد دولت‌های سوم برای نفرستادن سلاح به طرف‌های نبرد را نیز می‌توان از جهت سازوکار، نوعی مهار صادرات دانست، اما در معنای ویژه آنها، مهار صادرات نیستند و باید آنها را در ذیل تحریم و یا حقوق جنگ بررسی کرد.
۵. برای بررسی بیشتر در این‌باره، نک:
"Fighting Spread of Chemical and Biological Weapons, Strengthening Global Security", available at: [www. Australia groupnet](http://www.Australia groupnet); "Chemical and Biotech Industry Export Control", available at: <http://www.defence.gov.au/strategy/DECO/publications/biotechpdf>; "Inventory of International Nonproliferation Organizations and Regimes", James Martin Center for Nonproliferation Studies, available at: <http://cnsmiiedu/inventory/pdfs/agpdf>
۶. برای آشنایی با دیدگاه‌های برخی نویسندگان غربی درباره کاستی‌های نظام پایبندی کنوانسیون، نک: (tucker, 2007)
۷. برای آگاهی از نظر برخی از نویسندگان غربی که معتقدند باوجود کنوانسیون منع سلاح‌های شیمیایی ادامه کار گروه استرالیا برخلاف کنوانسیون است، نک: (Cipolat, 199-2000: 444)
۸. پایبندی عبارت است از سازگاری رفتار یک دولت با یک قاعده رفتاری که مبتنی بر اصل آزادی اراده و انتخاب باشد در عالم حقوق می‌توان این رابطه را علی خواند؛ بدین معنا که یک دولت به علت پذیرش یک قاعده رفتاری است که مطابق آن عمل می‌کند. البته کاربرد کلمه علیت در اینجا، تنها در نظام حقوقی معنا دارد و در عالم واقع نمی‌توان چنین رابطه علیتی را احراز کرد؛ زیرا ممکن است آن دولت به دلایل دیگری که بر ناظران پوشیده است، برابر آن قاعده عمل کند. بنابراین در عالم واقع پایبندی کشف یک رابطه تناظری میان رفتار یک دولت با قاعده‌ای است که خود را به آن ملتزم کرده است. برای بررسی بیشتر درباره مفهوم پایبندی به تعهدات حقوقی بین‌المللی، نک: (Raustiala and shaughter, 2002).

منابع

الف - فارسی

فلسفی، هدایت‌الله (۱۳۸۳)، حقوق بین‌الملل معاهدات، تهران: فرهنگ نشر نو.
کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۵)، دوره مقدماتی حقوق مدنی، اعمال حقوقی، قرارداد-ایقاع، تهران: شرکت سهامی انتشار.

ب - انگلیسی

- "Chemical and Biotech Industry Export Control", available at:
<http://www.defence.gov.au/strategy/DECO/publications/biotech.pdf>.
- Cipolat, Urs A (1999-2000), "The New Chemical Weapons Convention and Export Controls: Towards Greater Multilateralism?", *Michigan Journal of international law*, Vol. 21.
- Conference of the States Parties, Tenth Session (2005), C-10/DEC.14, 11 November 2005, available at: www.opcw.org.
- Conference of the States Parties, Thirteen Session, (2008), C-13/4, 3 December 2008, available at: www.opcw.org.
- Corr, Christopher F (2002-2003), "The Wall Still Stands! Complying with Export Control on Technology Transfer in the Post -Colds War, Post-9/11 Era", *Huston Journal of International law*, Vol. 25, No. 3.
- "Draft Articles on the Responsibility of International Organizations", Adopted by the International Law Commission at its Sixty-third Session, (2011), Yearbook of the International Law Commission, 2011, Vol. II, Part Two, (A/66/10).
- "Fighting Spread of Chemical and Biological Weapons, Strengthening Global Security", available at: www.Australia.group.net;
- General Assembly Resolution**, A/47/39 (30 November 1992).
- Institute of Medicine and National Research Council of the National Academics (2005), "An International Perspective on Advancing Technologies and

Strategies for Managing Dual-Use Risks”, Report of Committee on Advances in Technology and the Prevention of their Application to Next Generation Bioterrorism and Biological Warfare Threats, Washington D.C: National Academic Press, available at: <http://www.nap.edu/catalog/11301.html>.

“Inventory of International Nonproliferation Organizations and Regimes”, James Martin Center for Nonproliferation Studies, available at: <http://cns.miis.edu/inventory/pdfs/ag.pdf>.

Krutzsch, Walter and Ralf Trapp (1994) ***"A Commentary on the Chemical Weapons Convention, Netherlands: Kluwer Academic Publishers***

Mathews Robert J, (September 1993), “A Comparison of the Australia Group List of Chemical Weapons Precursors and the CWC Schedules of Chemical”, Quarterly Journal of the Harvard Sussex Program on CBW Armament and Arms Limitation, Issue No. 21.

Raustiala, Kal and Anne-Marie Slaughter, (2002), ***International Law, International Relations and Compliance***, Handbook of International Relations, Edited by Carlsnaes & Others, 2002.

Robinson, Julian Perry, (1996), “Implementing the Chemical Weapons Convention”, International Affairs, Vol. 72, No. 1

Tucker, Jonathan B, (1/2/2007) “Verifying the Chemical Weapons Ban: Missing Elements”, available at: <http://www.armscontrol.org/act>

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

