

اختلافات آژانس بین‌المللی انرژی اتمی با ایران در پرونده هسته‌ای از دیدگاه حقوق بین‌الملل

سیدحسین سادات‌میدانی*

تاریخ دریافت: ۱۳۹۳/۹/۲۵

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۳/۱۱/۸

چکیده

تفسیر و قضاوت راجع به دو مقوله «نگرانی‌های بین‌المللی» و «تعهدات بین‌المللی» مرتبط با برنامه هسته‌ای ایران، از جمله امور اختلافی بوده که طرف‌های درگیر و ذی‌نفع، مواضع و دیدگاه‌های متعارض خاص خود را دارند. درحالی‌که مسئله اول، ماهیتاً امری ذهنی است و احراز یا انکار آن، تابعی از متغیرهای غیرملموس عمدتاً سیاسی - امنیتی است، مسئله دوم اساساً مقوله‌ای عینی است که می‌توان با درنظرداشتن حقوق بین‌الملل قابل اعمال و حقایق اثبات‌شده، درمورد آن قضاوت کرد. همواره طرف‌های مقابل ایران با اشاره به «نگرانی‌های مشروع جامعه بین‌المللی»، پایبندی ایران به «تعهدات بین‌المللی» اش را خواستار شده‌اند. در مواضع ابراز‌شده، طرف‌های مقابل ایران بدون شکافتن مبانی استدلالی، به‌طور کلی ضمن تأکید بر مسئولیت‌های خود در تضمین اجرای تعهدات بین‌المللی ایران، بر ضرورت پایبندی به الزامات بین‌المللی اشاره می‌کنند. درمقابل، ایران ضمن اعلام آمادگی به‌منظور تعامل در جهت رفع نگرانی‌ها و اتخاذ داوطلبانه اقدامات اعتمادساز، همواره بر این عقیده بوده است که در عین التزام به «تکالیف بین‌المللی»، بر استیفای کامل «حقوق بین‌المللی خود، وفق معاهده عدم اشاعه هسته‌ای» مصر است. در میان مجموعه‌ای از ادعاهای حقوقی، این نوشتار تلاش دارد که تنها برخی اختلافات حقوقی عمده میان ایران و آژانس بین‌المللی انرژی اتمی به‌عنوان سازمان بین‌المللی تخصصی را از منظر حقوق بین‌الملل معاهدات بررسی کند. در مقاله، اختلافات حقوقی میان ایران و آژانس در زمینه مسئله احراز عدم پایبندی، گزارش‌دهی پرونده ایران به شورای امنیت، تعلیق اجرای ترتیبات فرعی و نهایتاً، صلاحیت آژانس در رسیدگی به فعالیت‌های هسته‌ای غیراعلامی مورد قضاوت حقوقی بین‌المللی قرار خواهد گرفت.

واژگان کلیدی

برنامه هسته‌ای ایران، آژانس بین‌المللی انرژی اتمی، حقوق معاهدات، تعهدات پادمانی، تعلیق معاهدات، دیوان داوری، شورای امنیت

مقدمه

از ژوئن ۲۰۰۳ رسیدگی به برنامه هسته‌ای ایران در آژانس بین‌المللی انرژی اتمی، خارج از فرایند عادی نظارت پادمانی آغاز شد. به دنبال انتشار گزارش ماه‌های ژوئن^۱ و اوت^۲ ۲۰۰۳ مدیرکل آژانس، شورای حکام، طی اولین قطعنامه خود^۳ به تردیدهایی در مورد ماهیت صرفاً صلح‌آمیز برنامه هسته‌ای ایران دامن زد که از آن روز به بعد، «نگرانی جامعه بین‌المللی» قلمداد شده است. همچنین با طرح وجود برخی قصور و نقض‌های ادعایی نسبت به تعهدات پادمانی، مسئله «مسئولیت بین‌المللی ایران به دلیل نقض تعهدات بین‌المللی» نیز همواره مورد استناد قرار گرفته است. نگرانی‌های امنیتی به همراه نقض‌های ادعایی موجب شد که شورای حکام آژانس در سال ۲۰۰۶ تصمیم بگیرد که وضعیت برنامه هسته‌ای ایران را به شورای امنیت گزارش دهد^۴ و متعاقب آن، بیانیه^۵ و قطعنامه‌ای^۶ از سوی این شورا به منظور الزام‌آور ساختن برخی درخواست‌های شورای حکام آژانس که ماهیت اعتمادساز داوطلبانه داشت به تصویب رسید. با توجه به عدم پایبندی ایران نسبت به تجویزات شورای امنیت، مجموعه‌ای از قطعنامه‌های حاوی تفسیر الزامات پادمانی ایران و همچنین وضع برخی تحریم‌ها (قطعنامه‌های ۱۷۳۷، ۱۷۴۷، ۱۸۰۳ و ۱۹۲۹) صادر شد.

در این دوره، ایران در چارچوب‌های بین‌المللی^۷ به منظور روشن شدن ماهیت صرفاً صلح‌آمیز برنامه هسته‌ای و متقاعد ساختن آژانس بین‌المللی انرژی اتمی و برخی دولت‌هایی که ادعا داشتند که به نمایندگی از جامعه بین‌المللی اقدام می‌کنند، اقدامات مختلفی انجام داد. لکن این اقدامات تا به امروز، نتیجه‌بخش نبوده و نه تنها بسیاری از اختلافات اولیه فیصله نیافته است، بلکه با وجود قطعنامه‌های شورای امنیت ملل متحد و شورای حکام آژانس بین‌المللی انرژی اتمی از یک طرف و همچنین تحریم‌های یک‌جانبه از طرف دیگر، حتی بر اختلافات نیز افزوده شده است. واقعیت این است که تفسیر و قضاوت راجع به دو مقوله «نگرانی‌های بین‌المللی» و «تعهدات بین‌المللی» مرتبط با برنامه هسته‌ای ایران، اموری اختلافی بوده و طرف‌های درگیر و ذی‌نفع، مواضع و

1. GOV/2003/40, 6 June 2003.

2. GOV/2003/63, 26 August 2003.

3. GOV/2003/69, 12 September 2003.

4. GOV/2006/14, 4 February 2006.

5. S/PRST/2006/15, 29 March 2006.

6. S/RES/1696, 31 July 2006.

۷. با عنایت به اینکه در این مدت به دلیل تصمیمات ایران و سایر طرف‌های درگیر، دامنه حقوق پادمانی، قبض و بسط یافته است، همواره اختلافی در خصوص مفهوم تکالیف بین‌المللی قابل اعمال در مورد رفتار هسته‌ای ایران وجود داشته است. به این دلیل به نوعی، «حقوق بین‌زمانی» در پرونده هسته‌ای ایران مهم است، بدین مفهوم که هر فعل یا ترک فعل ایران در حوزه برنامه هسته‌ای باید تابع تعهدات قابل اعمال در زمان آن فعل یا ترک فعل تفسیر، و مورد قضاوت قرار گیرد.

دیدگاه‌های متعارض خاص خود را دارند. مسئله اول، ماهیتاً امری ذهنی است و احراز یا انکار آن، تابعی از متغیرهای غیرملموس عمدتاً سیاسی - امنیتی است، حال آنکه مسئله دوم، اساساً مقوله‌ای عینی است که می‌توان با در نظر داشتن حقوق بین‌الملل قابل اعمال و حقایق اثبات شده در مورد آن قضاوت کرد. با این حال، در نبود تمایل و اراده طرف‌های درگیر در بهره‌گیری از شیوه‌های حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات فراتر از مذاکره از یک طرف (مثلاً ارجاع اختلاف به دادگاه داوری وفق موافقت‌نامه پادمان سال ۱۹۷۴ منعقد شده میان ایران و آژانس بین‌المللی انرژی اتمی) و همچنین اصرار طرفین بر حقانیت مواضع حقوقی کلان خود و انکار صحت مواضع طرف مقابل، در مذاکرات بین‌المللی، تا کنون برون‌رفت خاصی در این زمینه حاصل نشده است.

طرف‌های مقابل ایران (عمدتاً دولت‌های غربی) با اشاره به «نگرانی‌های مشروع جامعه بین‌المللی»، پایبندی ایران را به «تعهدات بین‌المللی» در چارچوب نظام خواسته‌اند. طرف‌های مقابل ایران در مواضع خود، بدون شکافتن مبانی استدلالی خود، به‌طور کلی ضمن تأکید بر مسئولیت‌هایشان در جهت تضمین اجرای تعهدات بین‌المللی ایران، بر ضرورت پایبندی به الزامات بین‌المللی اشاره دارند. در مقابل، ایران ضمن اعلام آمادگی به منظور تعامل در جهت رفع نگرانی‌ها و اتخاذ اقدامات اعتمادساز، همواره بر این عقیده بوده است که در عین التزام به «تکالیف بین‌المللی»، بر استیفای کامل «حقوق خود وفق معاهده عدم اشاعه هسته‌ای» مصر است.^۸

با عنایت به اینکه «مبانی استدلالی» متعددی از سوی ایران و آژانس بین‌المللی و همچنین بعضاً طرف‌های ثالث (خواه دولت‌ها یا سازمان‌های منطقه‌ای و بین‌المللی) ارائه شده است، سؤال اینجاست که به فرض قبول^۹ ارجاع اختلافات و تعارض دیدگاه‌های طرفین به یک مرجع قضایی

۸. برای اطلاع از تفصیل ابعاد حقوقی پرونده هسته‌ای ایران به زبان فارسی از همین نویسنده، ن.ک: سیدحسین سادات‌میدانی؛ «شورای امنیت و پرونده هسته‌ای ایران: تقابل حاکمیت حقوق بین‌الملل و صلح بین‌المللی»، فصلنامه سیاست خارجی، سال بیستم، شماره ۱، بهار ۱۳۸۵، سیدقاسم زمانی و سیدحسین سادات‌میدانی؛ «عملکرد شورای امنیت در پرونده هسته‌ای ایران: از ارجاع تا تحریم»، مجله پژوهش‌های حقوقی، شماره ۱۰، ۱۳۸۵، سیدحسین سادات‌میدانی و محسن نذیری؛ «تعلیق حقوق هسته‌ای ایران توسط شورای امنیت در بونه نقد حقوق بین‌الملل»، در: جامعه بین‌المللی و حقوق بین‌الملل در قرن ۲۱، مجموعه مقالات هدایی به استاد دکتر محمدرضا ضیایی‌بیگدلی، به اهتمام سیدقاسم زمانی، شهر دانش، ۱۳۹۲. در ادبیات بین‌المللی، کمتر تألیفی وجود دارد که با جزئیات به مباحث حقوقی پرونده هسته‌ای ایران پرداخته باشد. در این خصوص به‌طور مثال می‌توان به مقاله زیر اشاره کرد:

Dupont, Pierre-Emmanuel, "Compliance with Treaties in the Context of Nuclear Non-proliferation: Assessing Claims in the Case of Iran", *Journal of Conflict and Security Law*, vol. 18, 2013, can be accessed here: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2283172.

۹. ارجاع اختلافات بین‌المللی به مرجع بین‌المللی در حقوق بین‌الملل، تابع رضایت طرف‌های درگیر است و بدون احراز رضایت قبلی یا بعدی ایشان، خواه صریح و خواه ضمنی، مراجع بین‌المللی عمومی یا خاص، ذی‌صلاح به رسیدگی نخواهند بود. در موضوع نوشتار حاضر، این رضایت در مورد بسیاری از اختلافات موجود به چشم نمی‌خورد.

بین‌المللی، بخت پذیرش دیدگاه و استدلال‌ات کدام‌یک از طرفین از منظر حقوق بین‌الملل و به‌ویژه حقوق معاهدات بیشتر است؟ به‌طور مثال، یکی از مواضع مکرر ایران طی این سال‌ها این بوده است که در رسیدگی و اقدام در واکنش به پرونده هسته‌ای، خواه در درون آژانس و خواه خارج از آن (شورای امنیت یا تصمیمات ملی- منطقه‌ای) همواره متغیرهای سیاسی مدنظر بوده و الزامات فنی و حقوقی رعایت نشده است. به‌عنوان بارزترین مثال در این زمینه، معمولاً به ارجاع غیرقانونی پرونده هسته‌ای به شورای امنیت استناد می‌شود. لکن سؤال اینجاست که این‌چنین ادعا یا ادعاهای مشابه تا چه میزانی از استحکام حقوقی برخوردار است. مطمئناً، فرایند ارزیابی و قضاوت در مورد ابهامات و اختلافات، تابع قواعد و ضوابط حقوقی است که در روابط بین‌المللی ساری و جاری است (حقوق موجود). البته بعضاً این قواعد و ضوابط با حقوق مطلوب مبتنی بر عدالت و آرمان‌گرایی فاصله داشته یا اینکه کماکان پاسخ دقیقی به برخی سؤالات وجود ندارد.

روابط ایران و آژانس بین‌المللی انرژی اتمی تابع اسناد بین‌المللی ذی‌ربط، یعنی اساسنامه آژانس، معاهده عدم اشاعه هسته‌ای ۱۹۶۸ و همچنین موافقت‌نامه پادمان ۱۹۷۴ و سایر تعهدات پادمانی، همانند ترتیبات فرعی است. از آغاز رسیدگی خارج از فرایند عادی راستی‌آزمایی عدم انحراف فعالیت‌های هسته‌ای ایران، بعضاً تفاسیر و برداشت‌های مختلفی از سوی طرفین از این اسناد ارائه شده است به‌نحوی که می‌توان بیان داشت اختلافات حقوقی در مفهوم خاص^{۱۰} میان ایران و این سازمان بین‌المللی و همچنین سایر طرف‌های درگیر وجود داشته است.

در این مقاله، عمده اختلافات حقوقی میان ایران و آژانس، ترسیم و مورد قضاوت حقوقی بین‌المللی قرار خواهد گرفت. نوشتار تلاش خواهد شد که با شکافتن استدلال‌ات و احتجاجات حقوقی مطروحه، قابلیت پذیرش یا رد یک ادعا یا عملکرد از منظر حقوقی بین‌المللی ارزیابی و تحلیل شود. البته با توجه به اینکه کلیه داده‌های لازم به‌طور کامل در اختیار نیست، در این نوشتار، عملکرد پادمانی ایران، قبل از سال ۲۰۰۳ و یافته‌های آژانس بین‌المللی انرژی اتمی تحلیل نخواهد شد و فرض بر درستی یافته‌های آژانس خواهد بود. با این حال، به ارزیابی مواضع و ادعاهای طرف‌های درگیر در رسیدگی‌ها و واکنش‌های بین‌المللی از منظر حقوق بین‌الملل پرداخته خواهد شد. در این نوشتار، عمده‌ترین اختلافات معاهداتی بین دولت ایران و آژانس بین‌المللی انرژی اتمی (احراز عدم پایبندی، گزارش‌دهی پرونده هسته‌ای به شورای امنیت و اختلافات در مورد دامنه تعهدات ایران، وفق موافقت‌نامه پادمان) از منظر حقوق بین‌الملل، تجزیه و تحلیل خواهد شد.

۱. مسئله رعایت ضوابط حاکم بر احراز عدم پایبندی در مورد برنامه هسته‌ای

۱۰. در ادبیات حقوقی بین‌المللی، اختلاف یا مناقشه بین‌المللی عبارت است از «همسوی بودن دیدگاه یا منافع دو تابع بین‌المللی در خصوص یک امر حکمی یا موضوعی». ن.ک: باقر میرعباسی و سیدحسین سادات‌میدانی؛ *دادرسی‌های بین‌المللی*، جلد اول، چاپ دوم، جنگل، ۱۳۸۷، ص ۲۹.

ایران

۱-۱. تبیین چارچوب کلان ادعاها و استدلالات حقوقی

از زمان درز برخی اخبار رسانه‌ای در اوت ۲۰۰۲ و اعلام رسمی در سپتامبر همان سال مبنی بر وجود برنامه‌ای برای بومی‌سازی چرخه سوخت هسته‌ای در برخی تأسیسات هسته‌ای ایران، آژانس، رسیدگی خارج از فرایند عادی پادمانی^{۱۱} را درمورد برنامه هسته‌ای ایران آغاز کرد. ایران مدعی بود اولاً، علت اساسی عدم شفافیت برنامه هسته‌ای و اطلاع‌رسانی (یا به تعبیر غربی‌ها پنهان‌کاری) نقض تعهدات دول هسته‌ای و آژانس در تأمین نیازمندی‌ها و پاسخ‌گویی به درخواست‌های ایران بوده است. ثانیاً، درهرحال، تعهدی به اطلاع‌رسانی فعالیت‌های هسته‌ای مقدماتی (قبل از تزریق گاز به سانتریفیوژها) نداشته است. درمقابل، آژانس پس از انجام برخی بازرسی‌ها و نمونه‌برداری‌ها، ادعاهایی را درمورد عدم پایبندی ایران نسبت به تعهدات پادمانی‌اش مطرح کرد. در این راستا، طی گزارش ماه ژوئن ۲۰۰۳، مدیرکل آژانس، «یافته‌ها و ارزیابی‌های مقدماتی» را درمورد عملکرد پادمانی ایران اعلام داشت.^{۱۲} در این گزارش به تعبیر مدیرکل آژانس، «قصور و نقض‌های»^{۱۳} ایران در رعایت تکالیف ناشی از موافقت‌نامه پادمان احصا شد و موارد دیگر آن، طی گزارش ماه نوامبر ۲۰۰۳ و سایر گزارش‌های بعدی مدیرکل آژانس تکمیل شد.^{۱۴}

پس از بن‌بست توافقات سیاسی میان ایران و طرف‌های اروپایی موسوم به E3/EU و رفع تعلیق غنی‌سازی توسط ایران و انجام غنی‌سازی در تأسیسات اصفهان، شورای حکام آژانس بین‌المللی انرژی اتمی طی قطعنامه‌ای نتیجه‌گیری کرد که اولاً، قصور و نقض‌های مترتب بر موافقت‌نامه پادمان «در مفهوم ماده ۱۲ بند (ج) اساسنامه آژانس، عدم پایبندی قلمداد می‌شود» و ثانیاً، مسائل مطروحه در خصوص برنامه هسته‌ای ایران از سپتامبر ۲۰۰۲ به بعد موجب شده است که نتوان نسبت به ماهیت انحصاراً صلح‌آمیز برنامه هسته‌ای ایران، اطمینان حاصل کرد و به این دلیل، برنامه هسته‌ای، «سؤال‌اتی را مطرح ساخته است که در صلاحیت شورای امنیت به‌عنوان عهده‌دار مسئولیت حفظ صلح و امنیت بین‌المللی است».^{۱۵} البته شورای حکام، تصمیم‌گیری درمورد زمان و محتوای گزارش‌دهی وفق ماده ۱۲ بند (ج) اساسنامه و همچنین اطلاع‌رسانی

۱۱. راستی‌آزمایی خارج از فرایند عادی به مفهوم رسیدگی ویژه نیست، بلکه به این مفهوم است که به دلیل وجود برخی قصور، شرایط اتخاذ اقدامات اصلاحی باید مورد توجه قرار گیرد.

12. GOV/2003/40, 6 June 2003, p. 7.

13. Failures and Breaches

14. GOV/2003/75, 10 November 2003, pp. 8-9 and GOV/2005/67, 2 September 2005, p. 2-3.

15. GOV/2005/77, 24 September 2005, paras. 1-2.

وفق ماده ۳ بند (ب) (۴) اساسنامه آژانس را به آینده واگذار کرد.^{۱۶} از آن زمان به بعد، ایران نسبت به یافته‌های شورای حکام در سال ۲۰۰۵ مبنی بر اعلام وضعیت عدم پایبندی معترض بوده است.^{۱۷} درمقابل، آژانس با اشاره به این نکته که در احراز عدم پایبندی از نوعی حق صلاحیدیدی برخوردار است، از عملکرد خویش دفاع کرده است.^{۱۸} سؤال اینجاست که مفهوم «عدم پایبندی» مندرج در بند (ج) از ماده ۱۲ اساسنامه آژانس چیست؟

۱-۲. تعریف عام و خاص از عدم پایبندی

به‌طور کلی باید توجه داشت که در حقوق بین‌الملل، تعریف مشخصی از واژه «عدم پایبندی»^{۱۹} ارائه نشده است. لکن به‌طور عام می‌توان بیان داشت که این واژه با مقوله عدم رعایت تعهدات بین‌المللی، بدون مشخص کردن کیفیت و نقض^{۲۰} و نوع تعهدات بین‌المللی نقض شده^{۲۱} مرتبط است. بعضاً نیز از این واژه برای وضعیت‌هایی استفاده می‌شود که فعل یا ترک فعل دولت به اصطلاح مسئول به آستانه «نقض» نرسیده و صرفاً با هدف تضمین اجرای تعهدات مطرح می‌شود. به عبارتی، دولتی ممکن است نسبت به تعهدات معاهداتی خود در وضعیت عدم پایبندی قلمداد شود، بدون اینکه ناقض تعهداتش باشد، بلکه تنها از او اتخاذ برخی اقدامات تمهیدی خواسته می‌شود. با این حال، این واژه در چارچوب برخی از شاخه‌های حقوق بین‌الملل، به‌ویژه حقوق محیط‌زیست و حقوق کنترل تسلیحات، متضمن برخی تبعات قانونی ویژه از جمله الزامات شکلی یا سازمانی است.

در چارچوب حقوق کنترل تسلیحات، برداشت مشخص‌تری از مفهوم عدم پایبندی در مقایسه با حقوق بین‌الملل عام وجود دارد. در این عرصه، مسئله پایبندی به تعهدات کنترل تسلیحات،

16. GOV/2005/77, 24 September 2005, para. 3.

17. INFCIRC/661, 17 November 2005 and INFCIRC/837, 30 March 2012.

18. See: Statement by the Legal Advisor, Meeting of the Board of Governors, March 2009.

19. Non-Compliance

۲۰. در حقوق بین‌الملل، درجه‌بندی نقض تعهدات بین‌المللی از جمله الزامات ناشی از معاهدات، پذیرفته شده است. نقض‌ها طبق شکل نقض و ماهیت قاعده نقض شده طبقه‌بندی می‌شوند. به‌طور مثال در ماده ۶۰ کنوانسیون حقوق معاهدات وین ۱۹۶۹ سخن از نقض اساسی (material breach) به میان آمده است که می‌تواند تبعات متفاوتی از نقض عادی معاهده داشته باشد، از جمله اینکه موجبات تعلیق روابط قراردادی در روابط اطراف معاهده را موجب شود. یا اینکه نقض تعهدات بین‌المللی ناشی از قواعد امره یا با ماهیت عام‌الشمول (erga omnes) می‌تواند تبعات متفاوتی در مقایسه با نقض تعهدات با ماهیت عادی یا تقابلی (si omnes) داشته باشد (مواد ۵۳ و ۶۴ کنوانسیون ۱۹۶۹).

۲۱. تعهدات بین‌المللی عمدتاً ناشی از معاهدات و عرف‌های بین‌المللی است. با این حال، ممکن است تکالیف بین‌المللی ناشی از اصول کلی حقوقی، اعمال یک‌جانبه و همچنین سایر منابع حقوق بین‌الملل باشد. ن.ک: ماده ۳۸ اساسنامه دیوان بین‌المللی دادگستری.

بیشتر با موضوع «نظارت بین‌المللی» مرتبط بوده و عمدتاً شامل مراقبت و راستی‌آزمایی است. در صورت احراز هرگونه نقض یا قصور، معمولاً موضوع سازوکارهای حل‌وفصل مسالمت‌آمیز اختلافات و اقدامات اصلاحی/ اجرایی متعاقباً مطرح می‌شود.^{۲۲} با این حال، در اسناد مربوط به حقوق عدم اشاعه هسته‌ای، هیچ تعریفی از مفهوم «عدم پایبندی» نیامده است.

به موجب بند (ج) ماده ۱۲ اساسنامه، وظیفه احراز اولیه بر عهده بازرسان آژانس قرار دارد. «بازرسان باید هرگونه عدم پایبندی را به مدیرکل گزارش کنند و وی باید گزارش را به شورای حکام منتقل کند». همان گونه که از متن این ماده روشن می‌شود، عناصر عدم پایبندی مشخص نیست و توجه اساسنامه، بیشتر ناظر بر آیین احراز عدم پایبندی است تا شرایط خود عدم پایبندی. همچنین در ماده ۱۹ موافقت‌نامه پادمان، اگرچه به مفهوم عدم پایبندی اشاره نشده است، با استناد به ماده ۱۲ اساسنامه آژانس، نوعی ارتباط مفهومی بین این دو برقرار شده که شاید توجه به آن بتواند در ارائه تعریف عدم پایبندی هسته‌ای کمک‌کننده باشد. وفق این ماده: «چنانچه شورای حکام پس از بررسی اطلاعات مربوطه گزارش شده به شورا توسط مدیرکل به این یافته نائل شود که آژانس در وضعیتی قرار دارد که نتواند راستی‌آزمایی کند که انحرافی از مواد هسته‌ای تحت پادمان، وفق موافقت‌نامه حاضر به سمت تسلیحات هسته‌ای یا سایر ادوات انفجاری هسته‌ای وجود ندارد، ممکن است گزارش‌های پیش‌بینی شده وفق بند (ج) ماده ۱۲ اساسنامه آژانس را ارسال دارد و ممکن است همچنین در موارد قابل اعمال، سایر اقدامات پیش‌بینی شده در آن بند را اتخاذ کند. در اتخاذ چنین اقدامی شورا باید درجه اطمینان تجویز شده از طریق اقدامات پادمانی را که اعمال شده است ملحوظ دارد و باید برای دولت ایران، فرصت معقولی جهت ارائه بازتضمینات ضروری به شورا فراهم سازد».

۱-۳. ارزیابی ادعاها و استدلالات

معمولاً دولت‌ها و صاحب‌نظران غربی با نوعی رویکرد ذهنی، تحقق عدم پایبندی را با دامنه قابل‌انعطافی از قصور به همراه نوعی از قدرت صلاح‌دیدی برای شورای حکام ارزیابی کرده‌اند. ضمن تأکید بر ضرورت تفکیک میان قصور عادی و نقض‌های جدی، از دیدگاه ایشان، «عدم پایبندی، مشتمل بر آن نقض‌های پادمانی می‌شود که اهمیت بالفعل یا بالقوه برای عدم اشاعه دارند».^{۲۳} بر اساس این دیدگاه، تصمیم‌گیری در این خصوص، تابع هر مورد خاص بوده که با در نظر گرفتن شرایط خاص آن تصمیم‌گیری خواهد شد. به عبارتی نمی‌توان تجویز واحدی ارائه

22. See: G. Den Dekker, *The Law of Arms Control*, 2001, pp. 101-102.

23. See: John Carlson, "NPT Safeguards Agreements— Defining Non-Compliance", Available here: http://www.dfat.gov.au/asno/publications/npt_safeguards.html.

کرد و این دیدگاه برای شورای حکام آژانس، نوعی حاشیه صلاحیدی قائل است.^{۲۴} در مقابل، دولت‌ها و صاحب‌نظران کشورهای در حال توسعه معتقد به نوعی رویکرد عینی بوده و معتقدند که در چارچوب حقوق اشاعه هسته‌ای، مقوله عدم پایبندی اساساً با موضوع «انحراف» به سمت مقاصد نظامی» گره خورده است و تنها زمانی که این حالت محقق شده باشد می‌توان سخن از عدم پایبندی در مفهوم ماده ۱۲ اساسنامه به میان آورد و صرف احراز قصور و نقض‌های پادمانی کفایت نمی‌کند. به‌طور مثال، محمد شاکر، صاحب‌نظر مسائل عدم اشاعه هسته‌ای، در درس آکادمی حقوق بین‌الملل خود در تفسیر بند (ج) ماده ۱۲ بیان کرده که زمانی می‌توان از سازوکارهای این مقرره استفاده کرد که تلاش برای پیشگیری از انحراف، ناکام مانده باشد و ادله قطعی، حاکی از حدوث انحراف وجود داشته باشد.^{۲۵}

ابهام اینجاست که با در نظر گرفتن این چارچوب و رویکردها، عملکرد سال ۲۰۰۵ شورای حکام در احراز وضعیت عدم پایبندی ایران، چگونه قابل ارزیابی است؟ بدون شک با اعمال رویکرد عینی تفسیر بند (ج) ماده ۱۲ نمی‌توان سخن از احراز انحراف یا شواهد قطعی دال بر انحراف به میان آورد. این موضوع کاملاً از مفاد گزارش‌های مدیرکل، پیش و پس از تصویب قطعنامه شورای حکام روشن است.

اما آیا با در نظر گرفتن رویکرد ذهنی می‌توان قصور ایران^{۲۶} را به مفهوم عدم پایبندی در مفهوم ماده ۱۲ اساسنامه آژانس و ماده ۱۹ موافقت‌نامه پادمان منعقد میان ایران و آژانس به شمار آورد؟ در این خصوص باید در نظر داشت که این تفسیر صرفاً در صورت وجود رویه یکسان می‌تواند به‌عنوان ابزار فرعی تفسیر در مفهوم ماده ۳۱ کنوانسیون حقوق معاهدات ۱۹۶۹ وین (رویه بعدی دول عضو یا توافق بعدی) قابل پذیرش باشد؛ حال آنکه عملکرد شورای حکام در موارد مشابه نشان می‌دهد که قصوری در سطح موارد ادعایی در زمینه برنامه هسته‌ای ایران توسط شورای حکام به‌عنوان مصداق عدم پایبندی احراز نشده است.^{۲۷} جدای از این رویکردهای نسبتاً «غایت‌گرایانه و کارکردی تفسیری»، رویکرد «متن‌گرایانه»

24. Paul K. Kerr, "Iran's Nuclear Programme: Tehran's Compliance with International Obligations", *Congressional Research Service*, June 24, 2013.

25. See: M. Shaker, "The Evolving International Regime of Non-Proliferation", *Recueil des Cours*, 2006, p. 60.

۲۶. البته فرض بر صحت یافته‌های آژانس است. بر اساس یک قاعده نانوشته در حقوق، چنانچه اعمال و تصمیمات سازمان‌های بین‌المللی به‌طور کلی در چارچوب اصول و اهداف یک سازمان اتخاذ شده باشد، فرض بر این است که آن تصمیم علی‌الظاهر در حیطه صلاحیت آن سازمان قرار داشته و دول مخاطب، ملزم به رعایت هستند. این نوشتار اساساً به موضوع درستی یا نادرستی یافته‌های آژانس در قصور و نقض‌های موافقت‌نامه پادمان به دلیل نداشتن دسترسی کامل به کلیه داده‌های مربوطه نخواهد پرداخت.

27. See: Pierre Goldschmidt, "Exposing Nuclear Non-compliance", *Survival*, vol. 51, no. 1, 2009, pp. 143-164.

از ماده ۱۲ اساسنامه و ماده ۱۹ موافقت‌نامه پادمان نشان می‌دهد که عبارت‌پردازی‌های دو سند ذی‌ربط نشان‌دهنده آن است که اساساً هنگامی بحث عدم پایبندی مطرح می‌شود که مسئله انحراف یا عدم امکان راستی‌آزمایی عدم انحراف مطرح باشد. این درحالی است که درمورد برنامه هسته‌ای ایران در سال ۲۰۰۵ مدیرکل نه بیان کرد که در برنامه هسته‌ای ایران انحرافی وجود دارد و نه اینکه در آن مقطع زمانی اظهار داشت که قادر به عدم راستی‌آزمایی است، بلکه اولاً، بالعکس تأکید بر آن داشت که قادر به اعلام عدم انحراف درمورد برنامه‌های اعلامی است و ثانیاً، برای راستی‌آزمایی عدم انحراف و اطمینان از ماهیت انحصاراً صلح‌آمیز از جمله فقدان برنامه غیراعلامی، نیاز به گذشت زمان است.

۲. مسئله رعایت آیین گزارش‌دهی برنامه هسته‌ای ایران به شورای امنیت

۱-۲. تبیین چارچوب کلان ادعاها و استدلالات حقوقی

همان گونه که اشاره شد، شورای حکام در قطعنامه ماه سپتامبر ۲۰۰۵ ضمن احراز عدم پایبندی، بر ضرورت انجام گزارش‌دهی و اطلاع‌رسانی برنامه هسته‌ای به شورای امنیت، وفق مواد ۳(ب)(۴) و ۱۲(ج) اساسنامه آژانس تأکید کرد. با این حال، تصمیم‌گیری در خصوص زمان و محتوای گزارش‌دهی به آینده واگذار شد. در تاریخ ۳ ژانویه ۲۰۰۶ ایران طی نامه‌ای به آژانس اعلام کرد که تعلیق داوطلبانه و از منظر حقوقی، غیرالزام‌آور را به حالت تعلیق درخواهد آورد. این موضوع باعث شد که طرف‌های اروپایی، فرایند تصمیم‌گیری در خصوص زمان و محتوای گزارش‌دهی را پیگیری کنند.

درمقابل، طرف‌های اروپایی با تأکید بر اینکه بسیار قبل‌تر از این‌ها می‌بایست موضوع به شورای امنیت گزارش می‌شد، اشاره داشتند که «به عقیده ما زمان آن فرارسیده است که شورای امنیت به منظور تضمین اقتدار قطعنامه‌های شورای حکام، وارد عمل شود».^{۲۸} بر این اساس، کشورهای اروپایی، نشست فوق‌العاده شورای حکام را تقاضا کردند. این کشورها بر این نکته تأکید داشتند که اختلاف موجود، صرفاً بین ایران و کشورهای اروپایی نیست، بلکه میان ایران و جامعه بین‌المللی است. مضافاً موضوع اختلاف، به حقوق ایران، وفق معاهده عدم اشاعه مربوط نمی‌شود، بلکه موضوعش قصور ایران در اعتمادسازی ضروری جهت احراز ماهیت صرفاً صلح‌آمیز برنامه هسته‌ای‌اش است.^{۲۹}

در پاسخ به این موضوع، ایران به تشریح جریان رسیدگی بین‌المللی به برنامه هسته‌ای در چارچوب آژانس و همکاری‌های ایران طی سه سال قبل پرداخت.^{۳۰} ایران بدون شکافتن مبانی

28. INFCIR/662, 18 January 2006.

29. INFCIR/662, 18 January 2006.

30. INFCIR/665, 27 January 2006.

استدلالی خود اعلام کرد «تصمیم شورا در گزارش‌دهی موضوع به شورای امنیت، نمی‌تواند هیچ مبنای قانونی و فنی داشته باشد» و در صورت تحقق چنین فرضی، «ایران، منطقی و قانوناً وفق مصوبه مجلس، هیچ راهی نخواهد داشت الا اینکه کلیه اقدامات داوطلبانه و همکاری‌های اضافی با آژانس را به حالت تعلیق درآورد».^{۳۱}

نهایتاً شورای حکام در جلسه جنجالی، قطعنامه‌ای را با اکثریت آرا (۲۷ موافق، ۳ مخالف و ۵ ممتنع) تصویب کرد. در این قطعنامه با مشخص کردن درخواست‌های آژانس، از مدیرکل خواسته شد که به شورای امنیت گزارش کند که این درخواست‌ها برای ایران الزامی است و درخواست شد که گزارش اجرای این قطعنامه و قطعنامه‌های قبلی را به نشست عادی بعدی برای بررسی ارائه کند و «پس از آن سریعاً به همراه هرگونه قطعنامه‌ای از سوی شورای حکام، آن گزارش را به شورای امنیت ابلاغ کند».^{۳۲} بر این اساس و با توجه به نشست ماه مارس ۲۰۰۶ شورای حکام، مدیرکل آژانس، پرونده هسته‌ای ایران را به شورای امنیت گزارش کرد. البته در نشست ماه مارس، یکی از ابهامات این بود که آیا قطعنامه ماه فوریه کفایت می‌کند یا اینکه نیاز به قطعنامه جدید بوده است. نهایتاً شورا این دیدگاه را پذیرفت که قطعنامه ماه فوریه آژانس، برای ارجاع پرونده کافی بوده است چرا که قطعنامه مذکور، عبارت «هرگونه قطعنامه» را به کار گرفته و مفهومی این است که دیگر به قطعنامه جدیدی نیاز نیست. در این راستا موضوع گزارش‌دهی، از طریق بیانیه جمع‌بندی رئیس شورای حکام به‌عنوان نوعی تصمیم‌گیری سازمانی متضمن اعضای شورا دنبال شد.^{۳۳}

در ارتباط با گزارش‌دهی پرونده فعالیت‌های هسته‌ای به شورای امنیت، این سؤال مطرح است که آیا اساساً گزارش به شورای امنیت توسط آژانس، وفق اساسنامه این سازمان تخصصی بین‌المللی به‌درستی صورت پذیرفته است؟ درباره این سؤال باید توجه داشت که طرف‌های مقابل، این موضوع را تابع تصمیم‌گیری سیاسی می‌دانند تا اقدام حقوقی. به‌طور مثال، در پاسخ به سؤال خبرنگاری در خصوص ابهامات قانونی راجع به واردکردن شورای امنیت در پرونده هسته‌ای ایران، البرادعی مدیرکل وقت، صراحتاً اشاره داشت که برای واردکردن شورای امنیت، «نیازی نیست که به مبنای قانونی موضوع توجه شود. فکر می‌کنم که مهم آن است که اراده‌ای در جامعه بین‌المللی برای استفاده از شورای امنیت جهت پشتیبانی از آژانس وجود دارد».^{۳۴} باین‌حال، ایران،

31. INFCIR/666, 3 February 2006.

البته بعدها ایران استدلالات حقوقی مفصل‌تری در خصوص قانونی‌نودن ارجاع پرونده هسته‌ای به شورای امنیت مطرح کرد.

ن.ک: A/62/767 – S/2008/203, 26 March 2008 and INFCIRC/853, 23 July 2013

32. GOV/2006/14, 4 February 2006, paras. 2 and 8.

33. IAEA Board of Governors Chairman's Conclusion on Sub-item 5(b), 8 March 2006.

34. "Let's not get much involved into the legalities. I think what is important here, there is a wish of the international community to get the Security Council to put its weight behind the Agency and that's where

ایران، همواره تأکید داشته است که گزارش‌دهی به‌طور غیرقانونی انجام شده است و به این دلیل، قانونی بودن تصمیمات بعدی شورای امنیت را به چالش می‌کشاند. از جمله ایرادات ایران در این زمینه این بوده است که آیین پیش‌بینی‌شده در ماده ۱۲ (ج) اساسنامه آژانس طی نشده است. لذا جدای از بحث ضوابط ماهوی احراز عدم پایبندی (بحث انحراف یا عدم امکان اطمینان از عدم انحراف که در قسمت قبل بدان پرداخته شد)، سؤال دیگر این است که آیا آیین گزارش‌دهی به شورای امنیت، دقیقاً از سوی آژانس طی شده است؟ به‌منظور پاسخ‌گویی به این سؤال، ضروری می‌نماید که از یک طرف مبانی گزارش‌دهی (یا در ادبیات سیاسی همان ارجاع)^{۳۵} پرونده هسته‌ای یک کشور توسط آژانس بین‌المللی انرژی اتمی به شورای امنیت بر اساس مقررات بین‌المللی ذی‌ربط، تجزیه و تحلیل شود.

۲-۲. آیین حاکم بر گزارش‌دهی به شورای امنیت

شورای امنیت سازمان ملل متحد و آژانس بین‌المللی انرژی اتمی به دلیل برخی اشتراکات در ایفای وظایف سازمانی در ارتباط با جلوگیری از اشاعه هسته‌ای و تلاش هر دو نهاد برای منع تکثیر تسلیحات کشتارجمعی، همواره رابطه تنگاتنگی با یکدیگر داشته‌اند. درحالی‌که از یک طرف، در مواردی شورای امنیت به‌عنوان تضمین‌کننده تصمیمات آژانس وارد عرصه شده است، از طرف دیگر در مواردی دیگر، آژانس درحقیقت به‌عنوان رکن فرعی شورای امنیت در تضمین صلح و امنیت بین‌المللی فعالیت کرده است. این رابطه نزدیک و تنگاتنگ میان دو نهاد در اسناد بین‌المللی مرتبط با مسائل عدم اشاعه هسته‌ای به‌ویژه معاهده منع گسترش سلاح‌های هسته‌ای سال ۱۹۶۸ و اساسنامه سازمان بین‌المللی انرژی اتمی سال ۱۹۵۶ متبلور است.

معاهده منع گسترش، آژانس را نهاد ناظر بر عدم انحراف فعالیت‌های هسته‌ای دولت‌ها به سمت مصارف نظامی معرفی کرده است. شورای امنیت نیز باید به‌عنوان نهاد تضمین‌کننده امنیت کشورهای غیرهسته‌ای عمل کند.^{۳۶} تعامل این دو نهاد مهم بین‌المللی با پایان جنگ سرد و گسترش مفهوم تهدید علیه صلح و امنیت بین‌المللی و تسری آن به مقولاتی همانند سلاح‌های کشتارجمعی از جمله خلع سلاح هسته‌ای پررنگ‌تر نیز شده است. جهان مشخصاً شاهد آن بود که

we are.” See: Transcripts of Director General’s Remarks at Conclusion of IAEA Board Meeting, Delivered: 8 March 2006. Available here: <http://www.iaea.org/newscenter/transcripts/2006/transcr08032006.html>

۳۵. تفاوت حقوقی چندانی میان واژه ارجاع و گزارش‌دهی وجود ندارد و تنها اساسنامه آژانس میان دو وضعیت گزارش‌دهی و اطلاع‌رسانی قائل به تفکیک شده است. در این نوشتار، مقصود از ارجاع، مفهوم سیاسی آن، یعنی احاله کامل به نهاد صلاحیت‌دار دیگر نیست، بلکه منظور، گزارش‌دهی با امکان اقدام هم‌زمان توسط نهاد ارجاع‌کننده و نهاد ارجاع‌شونده است.

36. Security Council Resolution 255, 19 June 1968.

شورا در سال ۱۹۹۱ وضعیت سلاح‌های کشتار جمعی عراق را تهدیدی علیه صلح و امنیت تلقی کرد و بر آن اساس، مجوزهایی را صادر کرد که آژانس در تأیید اجرای آن‌ها فعالانه مشارکت داشت. همچنین ضرورت وجود ارتباط سازمانی از ابتدای تأسیس آژانس نیز مطرح‌نظر مؤسسان این نهاد بین‌المللی بوده است و مشخصاً در اساسنامه آژانس درج شده است. اساسنامه دو مینا را جهت ارتباط آژانس با شورای امنیت معرفی می‌کند.

اولاً به‌موجب ماده ۳ (ب) (۴) اساسنامه، «آژانس باید چنانچه در ارتباط با فعالیت‌هایش مسائلی مطرح شود که در صلاحیت شورای امنیت قرار دارد، شورای امنیت را به‌عنوان رکن مسئول حفظ صلح و امنیت بین‌المللی از آن مطلع^{۳۷} سازد». مطمئناً این مقرر به‌تنهایی الزامی برای در دستور کار قرار گرفتن یک موضوع در شورای امنیت نخواهد بود، چرا که چه بسا مسئله‌ای از دیدگاه آژانس به صلح و امنیت بین‌المللی مرتبط بوده، حال آنکه شورای امنیت به‌عنوان مسئول اولیه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی (موضوع ماده ۲۴ منشور) با آژانس در آن خصوص هم‌عقیده نباشد. باین‌حال، شورا همواره به نظرات کارگزاری‌های تخصصی ملل متحد توجه می‌کند.

باید به‌خاطر داشت که ماده ۳۹ منشور، اختیارات انحصاری را برای شورا جهت احراز وضعیت‌های تهدیدکننده و ناقض صلح و امنیت بین‌المللی و تجاوز پیش‌بینی کرده است. به‌علاوه نه‌تنها آژانس، بلکه مجمع عمومی (ماده ۱۱)، خود شورای امنیت (ماده ۳۴ منشور)، دولت‌های عضو (ماده ۳۵) و دبیرکل (ماده ۹۹) سازمان ملل متحد نیز می‌توانند توجه^{۳۸} شورای امنیت را نسبت به اختلافات یا وضعیت‌هایی که ممکن است صلح و امنیت بین‌المللی را به مخاطره افکنند جلب کنند.

ثانیاً به‌موجب ماده ۱۲ (ج) اساسنامه آژانس، چنانچه در جریان بازرسی‌ها، بازرسان آژانس دریافتند که فعالیت‌های هسته‌ای یک دولت عضو، یا به‌منظور اهداف نظامی انجام پذیرفته است یا اینکه منطبق با شرایط و مفاد پادمان منعقد با دولت مذکور نیست، باید هرگونه عدم پایبندی را به مدیرکل گزارش کنند و وی موارد گزارش‌شده را به شورای حکام ارسال خواهد داشت. شورای حکام از دولت یا دولت‌های مورد بازرسی درخواست خواهد کرد که موارد عدم پایبندی را اصلاح^{۳۹} کنند. شورای حکام باید^{۴۰} این عدم پایبندی را به دولت‌های عضو، شورای امنیت و مجمع عمومی ملل متحد گزارش^{۴۱} کند. در صورت کوتاهی دولت یا دولت‌های مورد بازرسی در

37. Notify

38. Attention

39. Remedy

40. Shall

41. Report

انجام اقدامات اصلاحی کامل، ظرف مدت معقول،^{۴۲} شورای حکام، یک یا هر دو اقدام ذیل را به عمل خواهد آورد: اول توقف یا تعلیق مستقیم کمک‌های آژانس یا هریک از دولت‌های عضو و دوم تقاضای بازگشت مواد و تجهیزات ارائه شده به دولت مورد بازرسی یا تعدادی از دولت‌های عضو. آژانس همچنین می‌تواند بر اساس ماده ۱۹، برخورداری از امتیازات و حقوق عضویت دولتی را که در وضعیت عدم پایبندی قرار داشته، معلق کند.

بر این اساس، آیین رسیدگی به وضعیت یک کشور که در حالت عدم پایبندی قرار داشته است در اساسنامه مشخص است. مراحل مذکور عبارت‌اند از احراز عدم پایبندی بازرسان، گزارش به دبیرکل آژانس، انعکاس موضوع به شورای حکام و درخواست انجام اقدامات اصلاحی در مدت معقول. در صورت عدم تمکین دولت موضوع تصمیم آژانس، ممکن است اتخاذ اقدامات تنبیهی همانند موارد مذکور در ماده ۱۲(ج) در دستور کار قرار گیرد. گزارش به دولت‌های عضو اساسنامه و شورای امنیت نیز به‌عنوان یک پروسه شکلی - و نه با هدف ایجاد آثار و تبعات حقوقی برای دولت ناپایبند - مطرح است. بدیهی است حد اعلای سازوکارهای موجود در اساسنامه آژانس جهت واکنش همان مواردی است که در ماده ۱۲(ج) ذکر شده است. همچنین در ماده ۳ موافقت‌نامه همکاری ملل متحد و آژانس بین‌المللی انرژی اتمی نیز آمده است که آژانس باید هرگونه مورد ناپایبندی را در مفهوم ماده ۱۲(ج) اساسنامه‌اش به شورای امنیت و مجمع عمومی گزارش کند.^{۴۳} بالاین‌حال، درعمل به دلیل مبهم‌بودن مفهوم «ناپایبندی»، استفاده از ابزار گزارش‌دهی مندرج در این ماده مورد اختلاف بوده است؛ بخصوص زمانی که دولت مسئول، سریعاً اقدامات اصلاحی را اتخاذ می‌کند و در این زمینه همکاری لازم را دارد.

با عنایت به اینکه موضوع ارجاع قصور ایران از موافقت‌نامه پادمان معاهده عدم اشاعه، متفاوت از نقض موافقت‌نامه‌های پادمان منعقد در چارچوب اساسنامه آژانس مطرح است،^{۴۴} تفسیر ماده ۱۲(ج) از جمله می‌بایست در چارچوب معاهده عدم اشاعه هسته‌ای و موافقت‌نامه پادمان مربوطه^{۴۵} تفسیر شود. ماده ۱۹ موافقت‌نامه پادمان (که عیناً در موافقت‌نامه پادمان منعقد میان ایران و آژانس^{۴۶} آمده است) به شورای حکام آژانس بین‌المللی انرژی اتمی اجازه داده است چنانچه پس از

42. Fully Corrective Action within a Reasonable Time

43. Agreement Governing the Relationship between the United Nations and the International Atomic Energy Agency, GA Res. 1145(XII) of 14 November 1957, INFCIRC/11, 30 October 1959.

44. لازم به ذکر است که تا قبل از انعقاد معاهده عدم اشاعه هسته‌ای، موافقت‌نامه‌های پادمان با آژانس، موردی بود که ناظر بر ارائه سوخت هسته‌ای از یک کشور به کشور دیگر بود. چارچوب موافقت‌نامه‌های پادمان قدیمی در اسناد INFCIRC/26 (1961) و INFCIRC/66.Rev.2 (1965) در دسترس است.

45. INFCIRC/153 (1972).

46. Agreement between Iran and the Agency for the Application of Safeguards in Connection with the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, INFCIRC/214, 13 December 1974.

بررسی اطلاعات ذی‌ربط که مدیرکل آن را گزارش کرده است، دریابد که آژانس در وضعیتی قرار ندارد که تأیید کند هیچ‌گونه انحرافی از مواد هسته‌ای که باید طبق این موافقت‌نامه مورد راستی‌آزمایی قرار گیرد به سمت تسلیحات هسته‌ای یا سایر ادوات منفجره هسته‌ای وجود نداشته است، می‌تواند^{۴۷} گزارش‌هایی را وفق بند (ج) از ماده ۱۲ اساسنامه آژانس ارسال کند و همچنین در صورت امکان اعمال، سایر اقدامات مذکور در آن بند را اتخاذ کند. به هنگام اقدام در این خصوص، شورای حکام باید درجه اطمینان حاصل از اقدامات پادمانی اعمال شده را لحاظ داشته و به دولت ایران، هرگونه فرصت معقول^{۴۸} جهت ارائه اطمینان مجدد^{۴۹} را اعطا کند.

به نظر می‌رسد که حداقل، احراز دو پیش‌شرط آیینی، لازمه گزارش‌دهی وفق ماده ۱۲ (ج) در پرتو ماده ۱۹ موافقت‌نامه پادمان است: شرط اول، شکلی است و آن طی سلسله‌مراتب اداری احراز عدم پایبندی منتج به گزارش‌دهی است. ماده ۱۲ پنج گام برای گزارش‌دهی را پیش‌بینی کرده است:

گام اول: گزارش عدم پایبندی توسط بازرسان به مدیرکل

گام دوم: انتقال گزارش فوق توسط مدیرکل به شورا

گام سوم: احراز عدم پایبندی توسط شورا

گام چهارم: تعیین اقدامات اصلاحی توسط شورا

گام پنجم: گزارش‌دهی عدم پایبندی به شورای امنیت و مجمع عمومی^{۵۰}

۲-۳. ارزیابی گزارش‌دهی برنامه هسته‌ای ایران

اولین ابهام، مسئله عدم گزارش عدم پایبندی از سوی بازرسان به مدیرکل است. ایران مدعی است، از آنجایی که بازرسان، گزارشی را در مورد عدم پایبندی در اختیار مدیرکل قرار نداده‌اند، امکان اعلام موارد عدم پایبندی رأساً توسط خود مدیرکل نیز وجود نداشته است. به نظر می‌رسد که این موضوع، بیشتر مسئله داخلی و شکلی است و ارزش حقوقی زیادی ندارد. در حقوق بین‌الملل به ایرادات شکلی که به راحتی قابل رفع باشد، چندان توجهی نمی‌شود. مطمئناً گزارش مدیرکل بر گزارش‌های بازرسان مبتنی بوده که در قالب معاونت پادمانی آژانس تنظیم شده است. جدای از این موضوع، همان گونه که اشاره شد، مسئله عدم پایبندی ماده ۱۲ (ج) در مورد ایران باید در پرتو ماده ۱۹ موافقت‌نامه پادمان، تفسیر و دنبال شود. در ماده اخیر، نقش اصلی در اختیار مدیرکل آژانس است.

47. May

48. Reasonable Opportunity

49. Any Necessary Reassurance

50. See: Pierre Goldschmidt, *op. cit.*, pp. 144-145.

شرط دوم، مسئله ماهوی است و آن اینکه باید یا انحراف ثابت شده باشد یا اینکه امکان راستی‌آزمایی عدم انحراف توسط آژانس وجود داشته باشد. ابهام موضوع دوم آن است که آیا در پرونده ایران، عدم امکان راستی‌آزمایی عدم انحراف در مفهوم ماده ۱۹ موافقت‌نامه پادمان، هیچ‌گاه از سوی بازرسان یا مدیرکل، قبل از تصویب قطعنامه شورای حکام و حتی پس از آن اعلام شده است؟ این موضوع، از بحث تعیین قصور و نقض‌ها به‌نحوی که در قسمت قبل به آن پرداخته شد، متفاوت است. بدین منظور، ضروری است که به نتیجه‌گیری‌های گزارش ماه فوریه ۲۰۰۶ مدیرکل توجه شود. در این گزارش، مدیرکل نتیجه‌گیری کرده بود:

«کلیه مواد هسته‌ای اعلامی حسابرسی شده است. اگرچه آژانس تا کنون هیچ انحرافی در مواد هسته‌ای به سمت تسلیحات نظامی یا سایر دولت انفجاری هسته ندیده است، در مقطع زمانی حاضر، نمی‌تواند در خصوص مواد هسته‌ای اعلامی یا فعالیت‌های ایران نتیجه‌گیری کند. فرایند نتیجه‌گیری در این خصوص در شرایط عادی، مسئله‌ای زمان‌بر است حتی با اجرایی‌بودن پروتکل الحاقی».^{۵۱}

جالب اینجاست که عدم اظهارنظر قطعی راجع به امکان راستی‌آزمایی عدم انحراف هسته‌ای فعالیت‌های ایران با عبارت‌پردازی مشابهی، مورد تأکید شورای حکام بود.^{۵۲} البته لازم به ذکر است که شورای امنیت، این یافته‌های ارکان اصلی آژانس را تحریف کرد. در بیانیه ریاست ماه مارس ۲۰۰۶ شورای امنیت با حذف عبارت‌های «در مقطع زمانی حاضر» یا «هنوز»، به‌طور قطعی اعلام شده که آژانس بین‌المللی انرژی اتمی اعلام داشته نمی‌تواند نتیجه‌گیری کند که هیچ مواد یا فعالیت‌های هسته‌ای اعلام‌نشده‌ای در ایران وجود ندارد.^{۵۳}

مسئله بعدی، اقدامات اصلاحی ایران در گام چهارم فوق است. آنچه روشن است ایران در زمان تصویب گزارش دهی، اقدامات اصلاحی (ثبت اظهاریه‌ها) را انجام داده بود و تنها مسئولیت درستی این اظهاریه‌ها در دست بررسی و رسیدگی آژانس قرار داشت. در آن زمان مدیرکل آژانس اعلام کرده بود که «از اکتبر ۲۰۰۳، ایران اقدامات اصلاحی مرتبط با نقض‌ها را اتخاذ کرده است و آژانس می‌تواند برخی اظهاریه‌های موجود ایران ... را تأیید کند».^{۵۴} البته همان گونه که اشاره شد، مدیرکل تأکید داشت که نتیجه‌گیری نهایی در خصوص ماهیت انحصاراً صلح‌آمیز برنامه هسته‌ای از جمله فقدان برنامه غیراعلامی، موضوع زمان‌بری است.

با وجود این، سؤال اینجاست که چنانچه فرایند اصلاحی در جریان باشد و اقدامات اصلاحی نیز از سوی دولت مسئول انجام شده باشد، آیا فرایند گزارش‌دهی باید کماکان دنبال شود یا

51. GOV/2006/15, 27 February 2006, para. 53.

52. GOV/2006/14, 4 February 2006, p. (F).

53. Statement by the President of the Security Council, S/PRST/2006/15, 29 March 2006, para. 3.

54. GOV/2006/15, 27 February 2006, para. 47.

استفاده از این گزینه صرفاً محدود به آن دسته از موارد عدم پابندی است که اقدامات اصلاحی توسط دولت به اصطلاح خاطی صورت نپذیرفته باشد. به عبارت دیگر، آیا شورای حکام در این خصوص دارای الزام است یا از نوعی اختیار صلاح‌دیدگی برخوردار است؟ در پاسخ به این سؤال، برخی از نویسندگان، اعتقاد به الزامی بودن این موضوع دارند و معتقدند هر مورد عدم پابندی (در صورت احراز) باید به شورای امنیت گزارش شود و تنها شورای حکام در مورد تعیین زمان گزارش‌دهی مختار است.^{۵۵} در مقابل، نظریه دیگر این است که شورای حکام در ارزیابی و تصمیم‌گیری در اتخاذ ابزارهای مندرج در ماده ۱۲ از نوعی صلاح‌دید برخوردار است و شورا باید با در نظر گرفتن اوضاع و احوال هر مورد تصمیم‌گیری کند. به طور مثال، در پاسخ به ابهامات مربوط به تبعات حقوقی عدم ارائه اطلاعات مرتبط با طراحی تأسیسات هسته‌ای جدید ایران با توجه به توقف اجرای کد ۳،۱ اصلاحی، مشاور حقوقی آژانس اظهار داشت:

«این شورا است که باید بررسی یا تصمیم‌گیری کند که آیا اقدام یک دولت که مغایر با موافقت‌نامه پادمان است به سطحی می‌رسد که آژانس نتواند عدم انحراف را راستی‌آزمایی کند و در این حالت از این اختیار برخوردار است که اقدامات مندرج در ماده ۱۲ (ج) اساسنامه یعنی گزارش‌دهی موضوع به شورای امنیت و مجمع عمومی را اتخاذ کند. عبارت عدم پابندی به گونه‌ای که در اساسنامه به کار رفته است، در ارتباط با موافقت‌نامه‌های پادمان دارای معنای مشخصی به جز معنی عام نیست و به عنوان محملی برای اقدام اجباری از سوی شورا به شمار نمی‌آید. ممکن است پاسخ شورا به تناسب اوضاع و احوال، متفاوت باشد. در گذشته، شورا بر این پایه عمل کرده است. در تصمیم‌گیری در مورد اینکه این پاسخ چه می‌تواند باشد، ماده ۱۹ موافقت‌نامه پادمان ایران مقرر می‌دارد که شورا باید درجه اطمینان ناشی از اقدامات پادمانی اجرا شده را ملحوظ دارد و به ایران فرصت معقول برای ارائه هر گونه بازتضمینات ضروری به شورا اعطا کند».^{۵۶}

اظهارات فوق‌الذکر، دقیقاً مؤید همان تحلیلی است که اولاً، وضعیت عدم پابندی از موافقت‌نامه پادمان، صرفاً با مقوله «عدم امکان راستی‌آزمایی عدم انحراف» مرتبط است و نه هرگونه قصور و نقضی؛ حال آنکه در مورد ایران، شورای حکام، هیچ عنصری قبل از تصمیم‌گیری در این خصوص در اختیار نداشت، بلکه بالعکس در گزارش‌های مدیرکل آژانس، پذیرفته شده بود که این امر اساساً نیازمند گذشت زمان است. ثانیاً، هیچ اجباری در گزارش‌دهی برای شورا وجود نداشته است، بلکه شورا می‌بایست به همکاری‌های ایران توجه می‌کرد. صلاح‌دیدگی بودن گزارش‌دهی وفق موافقت‌نامه پادمان از ماده ۲۲ موافقت‌نامه پادمان ایران و آژانس نیز قابل

55. See: Pierre Goldschmidt, *op. cit.*, p. 149.

56. Statement by the Legal Advisor, Meeting of the Board of Governors March 2009, para. 10.

برداشت است زیرا طبق این ماده، تنها موردی که قابل ارجاع به سازوکار حل و فصل اختلاف ناشی از موافقت‌نامه نیست، همین مورد گزارش‌دهی به شورای امنیت است. به عبارتی این موضوع، خارج از روابط قراردادی محض تحلیل شده است.

البته باید اشاره داشت که صلاحیدیدی بودن اختیارات مربوطه شورای حکام به مفهوم امکان عملکرد خودسرانه و تبعیض‌آمیز نیست. بلکه شورای حکام باید در اعمال قدرت صلاحیدیدی خود با در نظر گرفتن رویه خود به صورت یکسان عمل کند. در حقوق بین‌الملل، ارکان دیگری نیز هستند که در اتخاذ برخی تصمیمات در صلاحیت ایشان دارای قدرت صلاحیدیدی هستند ولی این قدرت خود را به صورت معقول و نسبتاً یکسان اعمال می‌کنند. مثلاً دیوان بین‌المللی دادگستری وفق ماده ۶۵ (۱) اساسنامه‌اش و همچنین ماده ۹۶ منشور در صدور رأی مشورتی دارای قدرت صلاحیدیدی است، ولی این به آن مفهوم نیست که دیوان به دلخواه نسبت به موضوع صدور یا عدم صدور نظریه مشورتی تصمیم‌گیری می‌کند. در این خصوص، مرجع بین‌المللی مذکور، در رویه قضایی خود، این‌گونه اعلام داشته است که اصل بر صدور نظریه مشورتی است، مادام اینکه دلایل متقاعدکننده‌ای برای ممانعت وجود داشته باشد.^{۵۷}

متأسفانه این عدم رفتار یکسان آژانس در مورد احراز عدم پایبندی و گزارش‌دهی به شورای امنیت مشاهده نمی‌شود. مثلاً تقریباً هم‌زمان با طرح قصور پادمانی ایران، قصور پادمانی برخی کشورهای دیگر مانند مصر^{۵۸} و کره جنوبی^{۵۹} نیز به شورای حکام گزارش شده بود. حال اینکه در آن موارد، شورا از اقدام خودداری ورزید. برخی از نویسندگان از این عملکرد تبعیض‌آمیز تحت عنوان «رویه‌های ناخوشایند» یاد کرده و خواستار پیشگیری از موارد مشابه در آینده شده‌اند، اگرچه حتی همین نویسندگان نیز به نحوی تلاش کرده‌اند که عملکرد تبعیض‌آمیز بین موارد ایران و دو مورد اخیر را با احتجاجاتی همانند عدم همکاری کامل ایران یا ارتباط برنامه هسته‌ای ایران با بخش نظامی و غیره، تلویحاً توجیه کنند.^{۶۰}

از آنجایی که ایران به استثنای تعلیق غنی‌سازی قبل از گزارش‌دهی به شورای امنیت به مابقی اقدامات اعتمادساز داوطلبانه ادامه می‌داد، این ابهام می‌ماند که آیا توقف اجرای اقدامات اعتمادساز، فراتر از تعهدات پادمانی می‌تواند به عنوان عدم همکاری پادمانی دولت مسئول در فرایند اقدامات اصلاحی، مورد استناد شورای حکام قرار گیرد؟ روشن است که در قضیه ایران، عامل اصلی منتج به گزارش‌دهی، مسئله توقف تعلیق غنی‌سازی بود. ایران با داوطلبانه و غیرالزام‌آور قلمداد کردن این موضوع معتقد بود که توقف تعلیق، حقی برای آژانس در واکنش

۵۷. میرعباسی و سادات‌میدانی؛ همان، صص ۴۳۱-۴۲۹.

58. GOV/2005/9, 14 February 2005, para. 22.

59. GOV/2004/84, 11 November 2004, para. 38.

60. See: Pierre Goldschmidt, *op. cit.*, p. 152.

ایجاد نمی‌کند؛ بخصوص اینکه شورای حکام و طرف‌های اروپایی نیز ماهیت غیرالزام‌آور تعلیق غنی‌سازی را به رسمیت شناخته شده بودند. با این حال، شورای حکام با این توجیه که برنامه هسته‌ای ایران، مسائلی را مطرح ساخته که از حیث عدم اشاعه هسته‌ای حائز اهمیت است، تصمیم به گزارش‌دهی گرفت.

آخرین ایرادی که ممکن است به عملکرد آژانس وارد باشد، حذف نقش مجمع عمومی در فرایند اطلاع از موارد عدم پایبندی وفق اساسنامه است. کلیه موازین مرتبط در کنار شورای امنیت، گزارش‌دهی وفق ماده ۱۲ (ج) به مجمع عمومی را نیز تجویز می‌کند. این اسناد، اختیاری برای انتخاب از میان این دو رکن برای شورای حکام قائل نبوده و در صورت احراز عدم پایبندی و تصمیم به بهره‌گیری از ابزار ماده ۱۲، موضوع تصمیم باید به مجمع عمومی نیز گزارش شود. اگرچه از متن منشور ملل متحد این‌گونه برمی‌آید که مجمع عمومی نمی‌تواند هم‌زمان در خصوص موضوعی اقدام کند که شورای امنیت به آن رسیدگی می‌کند، این برداشت در رویه ملل متحد، کنار گذاشته شده است.^{۶۱} با عنایت به امکان بهره‌گیری ایران از مجمع عمومی در موضوع هسته‌ای، به نظر می‌رسد که طراحان قطعنامه شورای حکام با هدف تضمین رسیدگی انحصاری شورای امنیت و پیشگیری از هرگونه اقدام موازی مجمع عمومی، ترجیح دادند که صرفاً شورا را در پرونده هسته‌ای ایران درگیر کنند.

با توجه به مطالب فوق‌الذکر، به نظر می‌رسد خدشه‌های اساسی نسبت به عملکرد شورای حکام در موضوع گزارش‌دهی برنامه هسته‌ای ایران به شورای امنیت وجود دارد. با این حال، به دلیل ابهامات مقررات مربوطه و همچنین فقدان رویه قبلی روشن، امکان به‌چالش کشاندن قطعی و مستند عملکرد آژانس، مشکل است.

۳. قابلیت تعلیق اجرای کد ۳,۱ اصلاحی توسط ایران

یکی دیگر از اختلافات حقوقی میان ایران و آژانس بین‌المللی انرژی اتمی، اجرای کد ۳,۱ اصلاحی است.^{۶۲} اجرای این کد از این بابت مهم است که بر دامنه زمانی اطلاع‌رسانی

۶۱. دیوان بین‌المللی دادگستری در نظریه مشورتی ۹ ژوئیه ۲۰۰۴ خود در قضیه «آثار حقوقی ساخت دیوار حائل در سرزمین‌های اشغالی فلسطین»، ضمن اشاره به مسئولیت‌های شورای امنیت در منشور ملل متحد، عملکرد مجمع و شورا را در رسیدگی به مسائل بین‌المللی بررسی کرد. در آن نظریه دیوان معتقد بود که رویه سال‌های اولیه ملل متحد این بوده است که این دو رکن بر این باور بوده‌اند که اگر موضوعی مرتبط با صلح و امنیت بین‌المللی در دستور کار شورا قرار گیرد، مجمع نباید درباره آن موضوع، توصیه‌ای بکند. با وجود این، به عقیده دیوان، پس از تصویب منشور، به تدریج تفسیر خاصی از ماده ۱۲ منشور رواج یافته است که اجازه اقدام هم‌زمان تحت شرایطی را فراهم می‌آورد.

See: Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, I.C.J. Reports 2004, para. 27, p. 17, at 149.

۶۲. این موضوع از معدود مواردی است که آژانس در مورد آن موضع‌گیری حقوقی مشخص و مستدلی ارائه کرده است. ن.ک:

فعالیت‌های هسته‌ای تأثیرگذار است. درحالی‌که ماده ۴۲ موافقت‌نامه پادمان و نسخه قدیمی کد مذکور، صرفاً ایران را ملزم به گزارش اطلاعات مربوط به تأسیسات هسته‌ای قبل از تزریق گاز به سانتریفیوژها می‌کند، کد اصلاحی، ایران را متعهد می‌کند که «به هنگام تصمیم ساخت یا اجازه ساخت تأسیسات، هر کدام که زودتر باشد»، اطلاعات طراحی را ارائه دهد.

ایران در فوریه ۲۰۰۳ با اجرای کد اصلاحی موافقت کرد ولی در مارس ۲۰۰۷ در واکنش به تصویب قطعنامه ۱۷۴۷ شورای امنیت، با توجه به مصوبه هیئت وزیران، اجرای آن را به حالت تعلیق درآورد. در واکنش آژانس و شورای امنیت نسبت به این عمل، ایران معترض بوده و آن را فاقد آثار حقوقی می‌داند. ازجمله این موضوع در تعاملات ایران در رابطه با دسترسی‌های آژانس، بخصوص درمورد تأسیسات اراک و گزارش‌دهی ساخت فردوی قم و همچنین ارائه اطلاعات طراحی تأسیسات دارخوین، مورد جدال حقوقی طرفین بوده است. در این قسمت با تأکید بر مورد فردوی قم، با توجه به اهمیت آن، به تجزیه و تحلیل مواضع و استدلال‌ات طرفین پرداخته می‌شود. شورای حکام آژانس بین‌المللی انرژی اتمی در سال ۲۰۰۹ قطعنامه‌ای^{۶۳} را به تصویب رساند که در بند مقدماتی هفتم این قطعنامه، اعلام کرد که ایران با تأخیر در اعلام فعالیت‌های هسته‌ای در فردوی قم، «مغایر با تعهداتش طبق موافقت‌نامه‌های فرعی موافقت‌نامه پادمان»^{۶۴} عمل کرده است. درمقابل، ایران با استناد به تعلیق اعمال «کد ۳،۱ اصلاحی»^{۶۵} اظهار داشت که اساساً تعهدی به گزارش‌دهی در این مورد نداشته است. درنتیجه، هیچ‌گونه تعهد پادمانی را نقض نکرده است.

مدیرکل آژانس در گزارش نوامبر ۲۰۰۹^{۶۶} خود به شورای حکام، به موضوع تأسیسات هسته‌ای فردوی قم پرداخت. وی در این گزارش اظهار داشت که ایران در تاریخ ۲۱ سپتامبر ۲۰۰۹، تصمیم ساخت یک سایت غنی‌سازی جدید (با قابلیت غنی‌سازی تا ۵ درصد) را به آژانس اعلام کرد. در این گزارش آمده است که ایران طی نامه‌ای در تاریخ ۲۸ اکتبر ۲۰۰۹ به آژانس اعلام داشته است که زمان شروع عملیات ساخت این سایت هسته‌ای نیمه دوم ۲۰۰۷ است.

با این حال، گزارش اعلام می‌داشت که نمایندگان آژانس در جریان ملاقات‌های خود با نمایندگان ایران بیان کرده‌اند که آژانس به تعدادی تصاویر ماهواره‌ای از این سایت دسترسی پیدا کرده است که نشانگر آن است که بین سال‌های ۲۰۰۲ تا ۲۰۰۴ عملیات ساخت در این سایت

Director General's Letter to Iran, 30 March 2007, GOV/INF/2007/8 and Statement by the Legal Advisor, Meeting of the Board of Governors March, 2009.

63. GOV/2009/82, 27 November 2009.

64. Subsidiary Arrangements to Its Safeguards Agreement

65. Modified Code 3.1.

66. GOV/2009/74, 16 November 2009.

انجام می‌شد و این علمیات از سال ۲۰۰۶ مجدداً آغاز شده و تا به امروز نیز ادامه دارد. علاوه بر این، آژانس در جلسات به اطلاعات گسترده دریافتی از تعدادی از دولت‌های عضو اشاره کرده است که با جزئیات به این پیشینه طراحی و ساخت این تأسیسات پرداخته‌اند. آژانس بیان کرده است که این دسته از دولت‌ها ادعا می‌کنند عملیات طراحی این تأسیسات از سال ۲۰۰۶ آغاز شده است.

صرف‌نظر از مباحث مختلفی همانند موضوع آثار ساخت تأسیسات هسته‌ای فردوی قم بر اعتماد جامعه بین‌المللی نسبت به ماهیت انحصاری صلح‌آمیز برنامه هسته‌ای ایران و نبود هرگونه برنامه و فعالیت هسته‌ای اعلام‌نشده دیگر که در گزارش مدیرکل اشاره شده است (بند ۱۴ گزارش) و توسط شورای حکام آژانس در قطعنامه مصوب بعدی شورا (بندهای ۸ و ۹ مقدماتی) تأیید شده است، سؤال اساسی این است که آیا ایران با اتخاذ تصمیمات و اقداماتی در جهت طراحی و ساخت تأسیسات هسته‌ای در فردوی قم، الزامات حقوقی بین‌المللی خود را در قبال آژانس بین‌المللی انرژی اتمی از جمله در ارتباط با گزارش‌دهی و راستی‌آزمایی نقض کرده است یا خیر؟

پاسخ به این ابهام، منوط به روشن‌شدن یک امر موضوعی و یک امر حکمی است. از یک طرف، این مسئله موضوعی مطرح است که تاریخ تصمیم به طراحی و ساخت تأسیسات هسته‌ای قم با در نظر گرفتن اسناد و مدارک، چه زمانی است؟ و از طرف دیگر، این مسئله حکمی باید مشخص شود که در تاریخ اتخاذ چنین تصمیمی آیا الزامات حقوقی مبنی بر گزارش‌دهی به آژانس بین‌المللی انرژی اتمی وجود داشته است یا خیر؟ با عنایت به اینکه پاسخ‌گویی به مسئله نخست، نیازمند انجام نوعی حقیقت‌یابی با در نظر گرفتن اسناد و اطلاعات موجود است، در این نوشتار از پرداختن به آن خودداری می‌شود و با فرض صحت اظهارات ایران، مبنی بر ساخت تأسیسات هسته‌ای قم در نیمه دوم سال ۲۰۰۷ میلادی، به بررسی ادعاهای مرتبط با مسئله دوم پرداخته می‌شود. ذکر این نکته کلی در ارتباط با مسئله اول ضروری است که در حقوق بین‌الملل، احراز نقض یا پایبندی نسبت به تعهدات بین‌المللی تابع آن دسته از تعهدات بین‌المللی است که در زمان فعل یا ترک فعل مورد اختلاف وجود داشته است.^{۶۷} لذا زوال تعهد بین‌المللی، فی‌نفسه به مفهوم زوال مسئولیت‌های بین‌المللی ناشی از اعمال ارتكابی در دوره حیات آن تعهد بین‌المللی نخواهد بود.^{۶۸}

۶۷. ماده ۱۳ طرح مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها در این خصوص اعلام می‌دارد که «عمل دولت، نقض تعهد بین‌المللی به‌شمار نخواهد آمد مگر اینکه در زمان ارتكاب آن عمل، دولت ملزم به اجرای تعهد مورد بحث باشد». ن.ک:

Text of the Draft Articles on Responsibility of States for International Wrongful Acts, Report of the International Law Commission, A/56/10, 2001, pp. 133-14.

۶۸. در این خصوص، شورای امنیت در قطعنامه ۱۸۸۷ خود صراحتاً اعلام داشته است که دولت‌ها مسئول اعمال خود نسبت به نقض‌های معاهده منع اشاعه هسته‌ای پیش از تاریخ اعلام خروج خود هستند.

UN Doc. SC Res. 1887 (2009), 24 September 2009, p. 17.

۳-۱. تبیین چارچوب کلان ادعاها و استدلالات حقوقی

استدلال کلی ایران این بوده که با عنایت به متوقف شدن اجرای کد ۳،۱ اصلاحی در سال ۲۰۰۷، اساساً تا ۱۸۰ روز پیش از تزریق مواد هسته‌ای در تأسیسات برای اولین بار، ایران تعهدی به اعلام فعالیت‌های هسته‌ای خود در قم نداشت. این الزام گزارش‌دهی منطبق با تعهد کشور، وفق کد ۳،۱ نسخه ۱۹۷۶ است که ایران آن را پذیرفته بود. در این خصوص شایان ذکر است که ایران در تاریخ ۲۹ مارس ۲۰۰۷ طی نامه‌ای در واکنش به تحریم‌های شورای امنیت با استناد به عدم تصویب کد ۳،۱ اصلاحی توسط مجلس شورای اسلامی، اجرای این کد را که ایران در سال ۲۰۰۳، داوطلبانه با آن موافقت کرده بود، به حالت «تعلیق»^{۶۹} درآورد. نامه مذکور در حقیقت در راستای مصوبه شماره ۸۴۱/ت/۳۷۰۴۲ هیئت وزیران مورخ ۱۳۸۶/۱/۸ به آژانس ارسال شد. مصوبه مذکور با اشاره به قطعنامه غیرقانونی ۱۷۴۷ تصریح می‌کرد که «تا زمان اجرای کامل معاهده منع گسترش سلاح‌های هسته‌ای و به‌ویژه اعمال حقوق غیرقانونی لاینفک کشور، مندرج در ماده (۴) معاهده مزبور و همچنین توقف پیگیری موضوع هسته‌ای جمهوری اسلامی ایران در شورای امنیت، سازمان ملل متحد و بازگشت کامل موضوع به آژانس بین‌المللی انرژی اتمی و عادی شدن آن، اصلاحیه کد ۳/۱ از ترتیبات فرعی از موافقت‌نامه پادمان جمهوری اسلامی ایران با آژانس که در تاریخ هفتم اسفند ۱۳۸۱ به شماره ۳۰/۹۵۲۶۵ و در جهت افزایش همکاری‌های خود با آژانس بین‌المللی انرژی اتمی پذیرفته شده است به حالت تعلیق درآید». ایران مدعی است با توجه به اینکه اجرای کد اصلاحی، داوطلبانه بوده، با تعلیق اجرا، هیچ‌گونه تعهدی به گزارش‌دهی قبل از آستانه زمانی پیش‌بینی شده در موافقت‌نامه پادمان و کد ۳،۱ قدیمی ندارد.^{۷۰} درمقابل، آژانس بین‌المللی انرژی اتمی معتقد بود که ایران، حق تعلیق یک‌جانبه کد ۳،۱ اصلاحی را نداشته و بنابراین کماکان طبق الزامات گزارش‌دهی و بازرسی می‌بایست طبق کد ۳،۱ اصلاحی در سریع‌ترین زمان ممکن، تصمیم به ساخت تأسیسات هسته‌ای را گزارش می‌کرد. آژانس در تأیید ادعای خود، به ماده ۳۹ موافقت‌نامه پادمان ۱۵ مه ۱۹۷۴ استناد کرد. طبق این ماده از موافقت‌نامه، «دولت ایران و آژانس می‌بایست تا بدانجایی که برای اجازه به آژانس جهت ایفای مسئولیت‌هایش طبق این موافقت‌نامه به‌صورت مؤثر و کارآمد ضرورت داشته باشد، ترتیبات فرعی را منعقد کنند که در آن، جزئیات اعمال آیین‌های پیش‌بینی شده در این موافقت‌نامه مشخص خواهد شد. ممکن است ترتیبات فرعی با توافق دولت ایران و آژانس، بدون اصلاح این موافقت‌نامه تمدید شود یا تغییر یابد».^{۷۱}

69. Suspension

70. برای اطلاع از مواضع حقوقی ایران، ن.ک: INFCIRC/817 and INFCIRC/853.

71. INFCIRC/214, 13 December 1974, p. 10.

مدیرکل آژانس در گزارش مورخ ۲۳ مه ۲۰۰۷ خود به شورای حکام، ضمن اشاره به ماده مذکور، استدلال کرد که «طبق ماده ۳۹ از موافقت‌نامه پادمان ایران، ترتیبات فرعی به صورت یک‌جانبه قابل اصلاح نیست. همچنین در موافقت‌نامه پادمان، سازوکاری برای تعلیق مقررات مورد توافق در موافقت‌نامه‌های فرعی وجود ندارد. مضافاً، کد ۳,۱ به موضوع ارائه اطلاعات طراحی مرتبط بوده و به مسئله دوره زمانی یا مهلت زمانی راستی‌آزمایی اطلاعات مربوطه توسط آژانس ارتباطی پیدا نمی‌کند. حق آژانس نسبت به راستی‌آزمایی اطلاعات طراحی ارائه‌شده، حق مداومی به‌شمار می‌آید که به مرحله ساخت یا وجود مواد هسته‌ای در تأسیسات بستگی ندارد».^{۷۲}

این تفسیر آژانس از موافقت‌نامه پادمان، مورد تأیید شورای امنیت در قطعنامه ۱۸۰۳ نیز قرار گرفت. شورای امنیت در این قطعنامه تأکید کرد که «طبق ماده ۳۹ موافقت‌نامه پادمان کد ۳,۱ را نمی‌توان به صورت یک‌جانبه اصلاح یا تعلیق کرد و حق آژانس نسبت به راستی‌آزمایی اطلاعات طراحی ارائه‌شده به او، حق مداوم به‌شمار می‌آید».^{۷۳} شورا در این قطعنامه از ایران خواست که اعمال کد ۳,۱ اصلاحی توسط آژانس را تأیید کند.^{۷۴}

۲-۳. چارچوب تعلیق اجرای معاهدات در حقوق بین‌الملل

به نظر می‌رسد که تأیید یا رد هریک از ادعاها و استدلال‌ات مطروحه، مبتنی بر دو مسئله است: اول اینکه کد ۳,۱ چگونه قابل توصیف حقوقی است و دوم آنکه پذیرش اجرای کد ۳,۱ اصلاحی در سال ۲۰۰۳ و همچنین نحوه توقف اجرای آن توسط ایران به چه نحوی بوده است. در موضوع دوم، آیین توقف اجرای معاهدات بین‌المللی چیست؟

درمورد موضوع اول، برخی نویسندگان استدلال کرده‌اند که اصولاً ترتیبات فرعی، ماهیتی غیرالزام‌آور دارند بخصوص هنگامی که آیین لازم‌الاجرائی و اختتام آن مشخص نباشد. درمورد موضوع مشخص ایران، ایشان استدلال کرده‌اند که «با عنایت به روشن‌بودن با جزئیات فرایند لازم‌الاجرائی موافقت‌نامه پادمان و اصلاحات آن، فقدان تعیین آیین لازم‌الاجرائی ترتیبات فرعی ازجمله الزامات قانون اساسی نیازمند موافقت نهادهای قانونگذاری داخلی ایران، حاکی از این دلیل متنی است که ایران قصد نداشته است ترتیبات فرعی، فی‌نفسه از نظر قانونی الزام‌آور باشد، بلکه به نظر می‌رسد که این ترتیبات به‌عنوان اصول راهنما یا برداشت‌هایی برای اجرای موافقت‌نامه پادمان از سوی طرفین با خصیصه غیرالزام‌آور قانونی مورد توافق قرار گرفته است».^{۷۵}

72. GOV/2007/22, 23 May 2007, para. 14.

73. UN Doc. SC Res. 1803 (2008), 3 March 2008, p. 6.

74. UN Doc. SC Res. 1803 (2008), 3 March 2008, p. 1.

75. Daniel Joyner, "The Qom Enrichment Facility: Was Iran Legally Bound to Disclose?", *Jurist Forum*, 5 March 2010, Available here:

<http://jurist.law.pitt.edu/forumy/2010/03/qom-enrichment-facility-was-iran.php>

با این حال، این تحلیل حتی از مواضع ایران نیز فاصله دارد زیرا ایران هیچ‌گاه استدلال نکرده است که ترتیبات فرعی به‌طور کلی و کد ۳,۱ خواه قدیمی و خواه اصلاحی ۱۹۹۲ فی‌نفسه تعهدات و تکالیفی را به دنبال نمی‌آورد، بلکه با استناد به عدم تصویب آن در مجلس و در واکنش به رفتارهای به‌اصطلاح غیرقانونی، تصمیم به «تعلیق» کد اصلاحی گرفته است. و اما مهم‌ترین مسئله بحث، امکان تعلیق یا خاتمه اجرای معاهده‌ای است که پیش از این به‌طور ناقص (عدم تصویب نزد نهادهای قانونگذاری ذی‌صلاح) یا در قالب اجرای موقت برای طرفین لازم‌الاجرا شده است. در این خصوص به‌طور کلی شایان ذکر است که موافقت‌نامه‌های بین‌المللی از جمله موافقت‌نامه‌ها میان سازمان‌های بین‌المللی و دولت‌ها می‌تواند به دو صورت آثار حقوقی را در روابط اطراف آن به دنبال داشته باشد: اول اعلام رضایت مشروط جهت اجرای موقت معاهده^{۷۶} و دوم اعلام رضایت قطعی جهت اجرای دائمی معاهده.^{۷۷}

۳-۳. ارزیابی مسئله تعلیق کد ۳,۱ اصلاحی

با توجه به اسناد و اطلاعات در اختیار، ارزیابی حقوقی حاکی از آن است که به نظر می‌رسد دفاعیات و استدالات آژانس بین‌المللی انرژی اتمی به لحاظ حقوقی قابل توجه است، اگرچه ممکن است استدالات و ادله معارض نتیجه‌گیری نویسنده حاضر نیز وجود داشته باشد. اولاً، ظاهراً موضع‌گیری‌ها و مکاتبات ایران بیانگر این مطلب است که ایران در سال ۲۰۰۳ به‌صورت قطعی با اجرایی‌شدن کد ۳,۱ اصلاحی موافقت کرده است. البته وفق حقوق معاهدات، عدم رعایت حقوق اساسی کشورها می‌تواند از مبانی بطلان اعلام التزام به معاهدات با شرایطی به شمار آید. ثانیاً، اعلام رضایت قطعی نسبت به اجرای کد ۳,۱ اصلاحی از واژه‌پردازی مورد استفاده در مکاتبات نیز قابل استنباط است. در مجموعه اسناد و مکاتبات، ظاهراً از واژه «تعلیق»^{۷۸} و نه «اختتام»^{۷۹} اجرای کد مذکور، سخن به میان آمده است. درحقیقت، چنانچه بنا بر اعتقاد بر اجرای مشروط و موقت اصلاحات این کد می‌بود، می‌بایست به متوقف‌ساختن اجرای موقت اصلاحات اشاره می‌داشت و صراحتاً مراتب عدم تمایل به عضویت قطعی در این معاهده «تا زمان تصویب آن از سوی مجلس شورای اسلامی» را اعلام می‌کرد. تعلیق معاهدات بین‌المللی زمانی امکان‌پذیر است که یا معاهده خود آن را پیش‌بینی کرده باشد یا اینکه کلیه

76. Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations, 1986, Article 25.

77. *Ibid.*

78. Suspension

79. Termination

طرف‌های معاهده (درمورد حاضر، ایران و آژانس بین‌المللی انرژی اتمی) با آن توافق کنند.^{۸۰} ثالثاً، در نامه وزیر امور خارجه ایران خطاب به دبیرکل سازمان ملل متحد که پس از تصویب قطعنامه ۱۸۰۳ به ثبت رسید، علت اصلی تعلیق اجرای کد ۳،۱ اصلاحی، صدور قطعنامه ۱۷۴۷ یاد شده و بیان شده است که «تعلیق اجرای این کد تا زمان اجرای کامل معاهده منع اشاعه، به‌ویژه مقررات مرتبط با حقوق ذاتی دولت‌های عضو در جهت استفاده‌های صلح‌جویانه از فناوری هسته‌ای مقرر در ماده ۴ آن معاهده و پایان رسیدگی به موضوع در شورای امنیت و بازگشت آن به آژانس انرژی اتمی ادامه خواهد یافت».^{۸۱} روشن نیست که نقض حقوق یک طرف معاهده از سوی طرف ثالث (شورای امنیت) به چه نحوی می‌تواند مبنایی برای یکی از طرف‌های معاهده جهت تعلیق آن در قبال طرف دیگر معاهده (آژانس بین‌المللی انرژی اتمی) فراهم کند، مگر اینکه بتوان ثابت کرد که آژانس، تعهدات بین‌المللی خود را به‌صورت اساسی در قبال ایران نقض کرده است (ماده ۶۰ کنوانسیون ۱۹۸۶ حقوق معاهدات وین).^{۸۲}

رابعاً، طرح استدلالی همانند عدم تصویب کد ۳،۱ اصلاحی از سوی مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند مانع از شکل‌گیری روابط حقوقی بین‌المللی بین ایران و سایر تابعان حقوق بین‌الملل از جمله سازمان‌های بین‌المللی شود. به‌طور کلی باید بیان داشت که دولت‌ها در پذیرش تعهدات بین‌المللی از طریق معاهدات، مختار هستند، ولی پس از پذیرش، ملزم به رعایت تعهدات خود بوده و نقض آن‌ها توسط ارکان و نهادهای وابسته، خواه قانونگذاری، اجرایی و قضایی، موجب مسئولیت بین‌المللی ایشان خواهد شد. یکی از قواعد بین‌المللی عرفی این است که هیچ دولتی نمی‌تواند جهت شانه‌خالی کردن از ایفای تعهدات بین‌المللی به قوانین ملی خود استناد ورزد. این قاعده عرفی از سوی کمیسیون حقوق بین‌الملل در ماده ۳۲ طرح مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها به دلیل اعمال نادرست بین‌المللی تدوین شده است.^{۸۳} در رابطه با تعهدات بین‌المللی ناشی از معاهدات نیز کنوانسیون‌های ۱۹۶۹ و ۱۹۸۶ حقوق معاهدات وین در مواد ۲۷ خود تصریح دارند که «هیچ‌یک از طرف‌های معاهده نمی‌تواند برای توجیه عدم اجرای معاهده، به مقررات حقوق داخلی خود استناد کند». لذا عدم اجرای تعهد بین‌المللی از سوی یک دولت با استناد به عدم تصویب آن نزد نهادهای ذی‌صلاح، موجه نبوده و نمی‌تواند در حقوق بین‌الملل، رافع مسئولیت آن دولت باشد.

80. Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations, 1986, Article 57.

81. UN Doc. A/62/767-S/2008/203, 26 March 2008, pp. 10-11.

82. Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations, 1986, Article 60.

83. Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, 2001, *Yearbook of the International Law Commission*, 2001, vol. II, Part Two, p. 94.

در پایان، ذکر دو نکته حقوقی در خصوص تبعات توقف اجرای کد ۳،۱ اصلاحی، جدای از مسئله قانونی بودن یا غیرقانونی بودن، شایان توجه است. نکته اول اینکه بازگشت به نسخه قدیمی این کد، فی‌نفسه نمی‌تواند به مفهوم عدم پایبندی به موافقت‌نامه پادمان فرض شود. در این خصوص اظهارات مشاور حقوقی آژانس، شایان توجه است:

«اگرچه اعمال ایران با تعهدات ناشی از ترتیبات فرعی موافقت‌نامه پادمان، منعقد با ایران مغایر است، این مسئله باید در چارچوب درستی دیده شود. با توجه به اینکه ماده ۴۲ به‌طور موسع عبارت‌پردازی شده و نسخه قدیمی کد ۳،۱ در قالب رعایت الزامات این ماده در حدود ۲۲ سال قبل از تصمیم سال ۱۹۹۲ شورا برای اصلاح آن به نحو تشریح‌شده، پذیرفته شده است، دشوار است که نتیجه‌گیری کرد ارائه اطلاعات وفق نسخه قبلی، فی‌نفسه به مفهوم عدم پایبندی یا نقض موافقت‌نامه پادمان از این طریق است.»

نکته دوم، مربوط به نظارت پادمانی آژانس بر تأسیساتی است که وفق کد اصلاحی قبلاً اطلاع‌رسانی شده است. در این خصوص، ایران پس از تعلیق اجرای کد اصلاحی، ظاهراً از همکاری با آژانس در راستی‌آزمایی اطلاعات مربوطه خودداری می‌کند. درمقابل، آژانس معتقد است که حق کد ۳،۱ به موضوع زمان ارائه اطلاعات طراحی مربوط است و نه زمان راستی‌آزمایی اطلاعات توسط آژانس. به تعبیر آژانس، این حق مداوم است. این احتجاج آژانس نیز به‌نوعی مسموع به نظر می‌رسد.

۴. صلاحیت آژانس بین‌المللی انرژی اتمی در رسیدگی به فقدان برنامه هسته‌ای

غیراعلامی و موضوع ابعاد نظامی احتمالی

یکی دیگر از موضوعات اختلافی میان ایران و آژانس بین‌المللی انرژی اتمی، دامنه صلاحیت و اقتدار آژانس در راستی‌آزمایی برنامه هسته‌ای است. ابهام این است که آیا آژانس، صلاحیت دارد که فقدان فعالیت‌های غیراعلامی و همچنین اعلام عدم انحراف در فعالیت‌ها و تأسیساتی که به‌طور مستقیم با مواد قابل شکافت هسته‌ای مرتبط نبوده، تضمین کند؟ با توجه به حل برخی از موضوعات معلق و ضرورت عادی‌سازی روند رسیدگی به پرونده هسته‌ای ایران، روشن شدن ابعاد این ابهام حائز اهمیت است زیرا درحقیقت با انعقاد برنامه کاری بین ایران و آژانس بین‌المللی انرژی اتمی در سال ۲۰۰۷^{۸۴} جهت حل‌وفصل موضوعات باقی‌مانده از گذشته و حل‌وفصل نهایی آن‌ها در سال ۲۰۰۸^{۸۵}، از آن پس این ابهام مطرح بوده است که آیا آژانس کماکان می‌تواند نسبت به برنامه هسته‌ای ایران اعمال صلاحیت اختصاصی کرده و از عادی‌سازی رسیدگی به این

84. INFCIRC/711, 27 August 2007.

85. GOV/2008/4, 22 February 2008.

برنامه خودداری کند؟

۴-۱. تبیین چارچوب کلان ادعاها و استدلالات حقوقی

مدیرکل آژانس در گزارش‌های خود اعلام کرده است که اگرچه «می‌توان راستی‌آزمایی کرد که مواد هسته‌ای اعلامی در تأسیسات هسته‌ای و همچنین اماکن مرتبط اعلام‌شده از سوی ایران وفق موافقت‌نامه پادمان انحراف نداشته است، اما از آنجایی که ایران از جمله از طریق اجرای پروتکل الحاقی، همکاری لازم را انجام نمی‌دهد، آژانس نمی‌تواند در خصوص فقدان مواد و فعالیت‌های هسته‌ای غیراعلامی در ایران، تضمین معتبری بدهد و بنابراین، نتیجه‌گیری کند که کلیه مواد هسته‌ای در ایران در فعالیت‌های صلح‌آمیز قرار دارد».^{۸۶} در این راستا مدیرکل آژانس مدعی است که بر اساس تفسیر و رویه بعدی موجود در این سازمان، آژانس در چارچوب موافقت‌نامه پادمان، نه تنها صالح به رسیدگی به مسئله «درستی» اظهارات در رابطه با برنامه هسته‌ای اعلامی ایران است، بلکه «کامل بودن»، یعنی اینکه احراز فقدان برنامه غیراعلامی آن‌ها نیز باید بر آژانس ثابت شود.^{۸۷} همچنین آژانس، خود را صالح به رسیدگی به موضوع به اصطلاح «ابعاد نظامی احتمالی» برنامه هسته‌ای می‌داند و مدعی است که ایران باید جهت روشن شدن ابهامات مربوطه به‌طور ماهوی پاسخ‌گو باشد. با توجه به فاصله ذاتی موضوعات مرتبط با موضوع «ابعاد نظامی احتمالی» و پادمان هسته‌ای، آژانس تلاش داشته است که مبانی اقتدار خود را در این خصوص با استناد به قطعنامه ۱۹۲۹ شورای امنیت توجیه کند.^{۸۸} البته در این مورد، آژانس تلویحاً ضرورت وجود رضایت ایران را مطرح می‌کند و در این راستا توافقاتی همواره بین آژانس و ایران در دست مذاکره بوده است. به این دلیل در گزارش‌های آژانس، بیشتر سخن از «اساسی بودن و ضرورت» همکاری ایران در این زمینه تا «الزام» در میان بوده است.^{۸۹}

درمقابل، ایران، اولاً، معتقد است که اقتدار پادمانی صرفاً باید منطبق با مبانی مندرج در موافقت‌نامه پادمان اعمال شده و سایرین (به‌ویژه شورای امنیت) نمی‌توانند هیچ‌گونه تعهد پادمانی اضافی را تحمیل کنند و آژانس نیز نمی‌تواند به این‌گونه تعهدات، استناد و توجه کند.^{۹۰} ثانیاً، به عقیده ایران، اقتدار آژانس نسبت به «کامل بودن» اظهارات، صرفاً زمانی امکان‌پذیر است

86. GOV/2013/27, 22 May 2013, para. 67.

87. The Board has confirmed on numerous occasions, since as early as 1992, that paragraph 2 of INFCIRC/153 (Corr.), which corresponds to Article 2 of Iran's Safeguards Agreement, *authorizes and requires the Agency to seek to verify both the non-diversion of nuclear material from declared activities (i.e. correctness) and the absence of undeclared nuclear activities in the State (i.e. completeness)* (see, for example, GOV/OR.864, para. 49 and GOV/OR.865, paras. 53–54). GOV/2013/27, 22 May 2013, footnote 67.

88. GOV/2013/27, 22 May 2013, para. 52.

89. GOV/2013/27, 22 May 2013, para. 69.

90. INFCIRC/853, 23 July 2013.

که پروتکل الحاقی، اجرایی شده باشد، حال اینکه ایران عضو این پروتکل نیست. به نظر می‌رسد که جهت ارزیابی درستی یا نادرستی ادعاها و مواضع موجود طرفین باید به دو دسته مبانی حقوقی توجه کرد. اول اینکه از یک طرف مشخص شود آیا وفق موافقت‌نامه پادمان بین ایران و آژانس، وظیفه راستی‌آزمایی فقدان برنامه غیراعلامی وجود دارد و از طرف دیگر آیا اثبات ماهیت انحصاراً صلح‌آمیز برنامه هسته‌ای ایران، با توجه به ادعاهای موجود مرتبط با ابعاد نظامی احتمالی ضروری است؟ علاوه بر این با توجه به درگیر بودن شورای امنیت، آیا تلاشی از سوی این رکن حافظ صلح و امنیت بین‌المللی برای تغییر دامنه تکالیف و صلاحیت‌های پادمانی صورت پذیرفته است یا خیر؟

۲-۴. ارزیابی دامنه صلاحیت و اقتدار پادمانی

چارچوب ذاتی اقتدار آژانس در ماده ۲ موافقت‌نامه پادمان آمده است. وفق این ماده، «آژانس حق و تکلیف دارد که تضمین کند پادمان‌ها به موجب شرایط این موافقت‌نامه نسبت به کلیه منابع و مواد شکاف‌پذیر خاص در فعالیت‌های هسته‌ای صلح‌آمیز واقع در داخل سرزمین ایران، تحت صلاحیت‌اش یا انجام‌شده تحت کنترلش در هر جای دیگر اعمال شود، (البته) انحصاراً با هدف راستی‌آزمایی اینکه این مواد به سمت تسلیحات هسته‌ای یا سایر ادوات انفجاری هسته‌ای دیگر انحراف نداشته است».

آژانس با استناد به صورت‌جلسه دو نشست سال ۱۹۹۵ شورای حکام^{۹۱} مدعی است که اقتدار مندرج در این ماده نه تنها شامل راستی‌آزمایی درستی اظهارات^{۹۲} مرتبط با برنامه‌های اعلامی است، بلکه باید فقدان برنامه‌های غیراعلامی و کامل بودن اظهاریه‌ها^{۹۳} نیز اثبات شود. به عبارتی آژانس به دنبال راستی‌آزمایی در مورد «کلیه منابع و مواد شکاف‌پذیر» است. درحقیقت از نگاه حقوقی، آژانس استدلال می‌کند که تصمیمات شورای حکام به عنوان «رویه و توافق بعدی» باید در تفسیر موافقت‌نامه پادمان مورد توجه قرار گیرد. درمقابل، ایران معتقد است که شورای حکام، هیچ‌گاه به آژانس مجوز نداده است که هم عدم انحراف در فعالیت‌های اعلامی (یا همان درستی اظهاریه‌ها) و هم فقدان فعالیت‌های هسته‌ای غیراعلامی را راستی‌آزمایی کند.^{۹۴} سؤال اینجاست که آیا دو سند مورد استناد آژانس، اساساً دربرگیرنده مطلبی هست که حاکی از نوعی «توافق بعدی» باشد؟

در ابتدا ذکر این نکته شایان توجه است که به نظر می‌رسد این نوع تفسیر از اقتدار آژانس در

91. GOV/OR.864, para. 49 and GOV/OR.865, paras. 53-54.

92. Correctness

93. Completeness

94. INFCIRC/853, 23 July 2013.

رسیدگی به برنامه هسته‌ای ایران با روی کارآمدن مدیرکل جدید آژانس بین‌المللی از ماه مه ۲۰۱۰ در گزارش‌های آژانس راه پیدا کرد؛ حال آنکه تا قبل از آن، آژانس معتقد بود که به‌منظور امکان اعمال اقتدار درمورد فقدان برنامه غیراعلامی، نیاز به اجرای پروتکل الحاقی است و بیشتر به‌نوعی بر این نکته تأکید داشت که ایران از الزامات شورای حکام و شورای امنیت نسبت به تصویب و اجرای پروتکل الحاقی خودداری می‌ورزد.^{۹۵} به نظر می‌رسد که مدیریت جدید آژانس به دلیل ضعف حقوقی استدلال اخیر، به‌منظور توسعه دامنه صلاحیت‌ها و ابزارهای پادمانی خود، تصمیم به تغییر رویکرد حقوقی گرفته و این بار تلاش داشته که دامنه موافقت‌نامه پادمان را با ارائه تفسیر موسع با استناد به رویه بعدی شورای حکام دنبال کند.

البته باید اشاره کرد که تا قبل از توقف اجرای موقت پروتکل الحاقی آژانس در فوریه ۲۰۰۶، آژانس هر دو اقتدار خود یعنی احراز درستی و کامل بودن اظهاریه‌ها را دنبال می‌کرد،^{۹۶} ولی پس از آن تاریخ، این صلاحیت آژانس زائل شد. عملکرد قبلی آژانس دقیقاً نشان می‌دهد که آژانس، خود نیز معتقد بوده است که اعمال اقتدار درمورد فقدان برنامه غیراعلامی، صرفاً زمانی امکان‌پذیر است که پروتکل الحاقی اجرایی شده باشد.^{۹۷}

محدود بودن اقتدار آژانس به ارزیابی درستی اظهارات دولت‌ها صرفاً به برنامه‌ها و مواد اعلامی بر اساس موافقت‌نامه پادمان ۱۵۳ از سوی برخی حقوق‌دانان بین‌المللی نیز تأیید شده است.^{۹۸} مثلاً هانس بلیکس^{۹۹} اذعان دارد که بازرسی‌های آژانس در چارچوب موافقت‌نامه پادمان ۱۵۳ «علی‌الاصول محدود به مواد هسته‌ای اظهارشده در تأسیسات اعلامی است. آژانس می‌تواند و باید درستی و همخوانی اظهاریه‌ها را راستی‌آزمایی کند، اما نه کامل بودن آن‌ها را».^{۱۰۰} البته برخی نیز این تفسیر را رد می‌کنند.^{۱۰۱} با این حال، یک نقطه مشترک میان هر دو دسته از حقوق دانان وجود دارد و آن اینکه تا قبل از سال ۱۹۹۵ و به‌اصطلاح این توافق بعدی درمورد موافقت‌نامه پادمان، آژانس از صلاحیت رسیدگی به «کامل بودن» اظهاریه‌های هسته‌ای برخوردار

95. *Ibid.*, para. 47.

96. GOV/2004/60, 1 September 2004, para. 57.

97. The Agency is, however, not yet in a position to conclude that there are no undeclared nuclear materials or activities in Iran. The process of drawing such a conclusion, *after an Additional Protocol is in force*, is normally a time consuming process. GOV/2004/83, 15 November 2004, para. 112.

98. D. Joyner, "The IAEA Applies Incorrect Standards, Exceeding Its Legal Mandate and Acting Ultra Vires Regarding Iran", available here: <http://armscontrolaw.com/2012/09/13/the-iaea-applies-incorrect-standards-exceeding-its-legal-mandate-and-acting-ultra-vires-regarding-iran/>.

99. Hans Blix

100. "Introduction: The Present Nuclear Order, How It Came about, Why It May Not Last", in: *Nuclear Proliferation and International Order: Challenges to the Non-proliferation Treaty*, edited by Olav Njølstad, 2011, p. 5.

101. David Albright, Olli Heinonen and Orde Kittrie, "Understanding the IAEA's Mandate in Iran: Avoiding Misinterpretations", ISIS, 27 November 2012. Available here: http://www.isis-online.org/uploads/isis-reports/documents/Misinterpreting_the_IAEA_27Nov2012.pdf

نبود. لذا مناسب است محتوای اسناد مورد اشاره آژانس بررسی شود تا مشخص شود که آیا اعضای شورای حکام، «توافق بعدی» را در مورد تفسیر موافقت‌نامه پادمان پذیرفته‌اند یا خیر؟ صورت‌جلسات مذکور، مربوط به فرایند موسوم به «برنامه ۹۳+۲» است. این فرایند پس از تجربیات راستی‌آزمایی آژانس در کره شمالی، عراق و آفریقای جنوبی کلید خورد. هدف اعلامی این فرایند این بود که راه‌های ارتقا و به‌روزرسانی نظام پادمان هسته‌ای با هدف امکان‌کشف فعالیت‌های هسته‌ای غیراعلامی مشخص شود. درحقیقت این نظام جدید، نوعی «رویگرد تفتیشی» را دنبال می‌کرد، حال اینکه رویگرد نظام پادمانی مندرج در سند ۱۵۳ صرفاً «رویگرد حسابرسی» داشت. در این خصوص، مدیرکل وقت آژانس (هانس بلیکس) در سال ۱۹۹۵ اعلام کرد که «حوادث اخیر نشان داد که نیاز است نظام پادمانی آژانس بین‌المللی انرژی اتمی نه‌تنها نسبت به فعالیت‌های هسته‌ای اعلامی ایجاد شود، بلکه همچنین در خصوص فقدان فعالیت‌های هسته‌ای غیراعلامی، تضمینات معتبری فراهم آید».^{۱۰۲} درعین‌حال، وی معتقد بود که در هر حالت نمی‌توان تضمینات قطعی حاکی از عدم انحراف ارائه کرد.

مدیرکل مدعی بود که «سند شماره ۱۵۳ محدود به مواد هسته‌ای نیست که فی‌الواقع توسط دولت‌ها اظهار شده است، بلکه همچنین شامل موادی می‌شود که باید اظهار شود. با این حال، چنین نظامی که تا قبل از قضیه عراق شکل گرفته بود، امکانات محدودی در پرداختن به مسئله کامل‌بودن داشت. این امر به ملاحظات عملی مربوط بود تا حقوقی».^{۱۰۳} درعین‌حال، وی تأکید داشت که پاسخ به این سؤال که «آیا موافقت‌نامه‌های پادمان جامع، منعقد و وفق چارچوب سند شماره ۱۵۳ دربرگیرنده اقتدار آژانس برای اجرایی‌ساختن اقدامات پادمانی پیشنهادی است (یا خیر) موضوعی است که صرفاً با تفسیر مفاد چنین موافقت‌نامه‌هایی قابل تعیین است».^{۱۰۴} در چارچوب تحلیل و اقدامات پادمانی پیشنهادی، مدیرکل وقت، درخواست داشت که شورای حکام، دو موضوع را تأیید کند:

«۱. هدف از موافقت‌نامه‌های پادمان جامع، راستی‌آزمایی درستی و کامل‌بودن اظهاریه‌های دولت‌ها از مواد هسته‌ای است تا اینکه تضمینات حداکثری از عدم انحراف مواد هسته‌ای در فعالیت‌های اعلامی و فقدان فعالیت‌های هسته‌ای غیراعلامی فراهم آید.

۲. نظام پادمانی آژانس بین‌المللی انرژی اتمی باید به‌نوعی طراحی شود که به این هدف اثربخشی دهد. آژانس باید بتواند وظایف خود را وفق چنین موافقت‌نامه‌هایی، خواه بر مبنای اقتدار موجود در چنین موافقت‌نامه‌هایی یا بر مبنای اقتدار تکمیلی که تفویض خواهد شد، انجام

102. "Strengthening the Effectiveness and Improving the Efficiency of the Safeguards System", Report by the Director General to the Board of Governors (GOV/2784), 21 February 1995, para. 1.

103. *op. cit.*, para. 5.

104. *op. cit.*, para. 22.

دهد».^{۱۰۵}

این درخواست مدیرکل آژانس در جلسات مختلف شورای حکام (جلسات ۸۶۰ تا ۸۶۵) بحث و بررسی شد. نمایندگان دولت‌های مختلف نسبت به درخواست مدیرکل تحفظ داشتند. سودان به نمایندگی از گروه ۷۷ ضمن حمایت از تقویت نظام پادمان هسته‌ای بر این نکته تأکید داشت که بسیاری از اقدامات توصیه‌شده در سند ۲۷۸۴ فراتر از ترتیبات موجود و نیازمند اقتدار تکمیلی است. نماینده برزیل اظهار کرد «اینکه از شورا خواسته شده است که بند ۱۱۰(الف) را تأیید کند، تفسیر تأییدی از سند ۱۵۳ نیست، بلکه مفهوم جدیدی از هدف موافقت‌نامه‌های پادمان است؛ موضوعی که نیازمند اصلاح موافقت‌نامه‌های موجود یا تکمیل آن‌ها با اسناد حقوقی اضافی است». نماینده کوبا نیز با تصویب این توصیه مخالفت و پیشنهاد کرد که پروتکل الحاقی منعقد شود. نماینده چین معتقد بود که «معاهدات بین‌المللی باید دربرگیرنده مقرراتی با معانی ثابت باشد به‌نحوی که نباید هدف توسعه عامدانه یا تفاسیر موسع به‌منظور تأمین نیازهای خاص قرار گیرد». نماینده روسیه نیز اظهار داشت که «هرگونه اقدامات تقویت‌بخش فراتر از دامنه موافقت‌نامه‌های پادمان موجود، تنها بر مبنای تعهدات اضافی توسط دولت‌های درگیر قابل اجراست».

با وجود این فضای اختلافی، رئیس جلسه جمع‌بندی ارائه کرد. بر اساس متن رئیس، شورا تأیید کرد که «نظام پادمانی برای اجرای موافقت‌نامه‌های پادمان جامع باید به‌نحوی طراحی شود که اجازه راستی‌آزمایی درستی و کامل‌بودن اظهاریه‌های دولت‌ها را به آژانس بدهد به‌نحوی که تضمین معتبری درمورد عدم انحراف مواد هسته‌ای از فعالیت‌های اعلامی و فقدان فعالیت‌های هسته‌ای غیراعلامی وجود داشته باشد». البته پیش‌نویس اولیه رئیس، با اعتراض برخی از هیئت‌ها مواجه شد، ولی هیچ‌یک از هیئت‌ها به این هدف‌گذاری برای موافقت‌نامه‌های پادمان اعتراضی نکردند و تنها درمورد مبنای قانونی اقدامات پادمانی پیشنهادی جدید، تحفظاتی داشتند. البته جمع‌بندی رئیس تصریح داشت که «علی‌رغم اینکه برخی از اعضای شورای حکام در این مرحله تحفظاتی درمورد ضرورت دسترسی بیشتر به سایت‌ها دارند و در عین اینکه در این مرحله هیچ تصمیمی درمورد هیچ‌یک از اقدامات ویژه پیشنهادی در سند شماره ۲۷۸۴ یا درمورد مبنای حقوقی آن‌ها اتخاذ نکرده است، ... شورا رویکرد کلان برنامه ۳+۹۲ را تأیید می‌کند».

لازم به ذکر است که در ژوئن ۱۹۹۵ مدیرکل، گزارش دیگری منتشر کرد و با تفکیک میان اقدامات پادمانی پیشنهادی، بعضاً آن‌ها را با مبنای قانونی موافقت‌نامه‌های موجود توجیه کرد و مابقی را مستلزم انعقاد سند تکمیلی دانست؛ سندی که نهایتاً از سال ۱۹۹۷ با عنوان پروتکل الحاقی تنظیم شد.

بررسی دقیق محتوای صورت‌جلسه شورای حکام نشان می‌دهد مباحث، بیش از اینکه حول

موضوع صلاحیت کلی آژانس (تعیین اهداف پادمانی) باشد، بر موضوع اقتدار اختصاصی درمورد هریک از اقدامات پادمانی جدید متمرکز بوده است. کشورهای مخالف نیز بدون زیرسؤال بردن ضرورت اطمینان نسبت به فقدان برنامه غیراعلامی (کامل بودن اظهارات) تنها تلاش داشتند که با اعمال اقدامات جدید بدون رضایت دولت ذی‌ربط، مخالفت ورزند و از توجیه اعمال اقتدار آژانس در چارچوب موافقت‌نامه‌های قبلی ممانعت به عمل آورند.

باین‌حال باید اشاره کرد که تفکیک بین «هدف پادمانی» و «امکانات پادمانی» به‌نحو مورد استناد آژانس^{۱۰۶} از منظر عملی و نظری چندان مفهوم نیست. آژانس به‌عنوان سازمان بین‌المللی با در نظر گرفتن دو اصل «تخصصی بودن وظایف» و اصل «تفویض»، تنها زمانی می‌تواند هدفی برای خود قائل باشد که ابزار رسیدن به آن نیز در اختیارش باشد. روشن است که احراز فقدان برنامه غیراعلامی بدون اجرایی شدن پروتکل الحاقی امکان‌پذیر نیست. صورت‌جلسه مبهم نشست‌های مورد استناد به همراه رویه خود آژانس نشان می‌دهد که پذیرش صلاحیت کلی درمورد کامل بودن اظهاریه‌های هسته‌ای بدون اجرایی شدن پروتکل الحاقی امری نامفهوم است. آژانس هیچ‌گاه کشورهای را که به عضویت در پروتکل الحاقی درنیامده‌اند ملزم به این کار نکرده است. مضافاً درمورد کشورهای که سابقه‌ای از عدم پایبندی مشابه آنچه درباره ایران مورد ادعاست، وجود داشته است نیز نشان می‌دهد که برای عادی کردن جریان پرونده این کشورها هیچ‌گاه اجرایی شدن پروتکل الحاقی خواسته نشده است. به‌طور مثال می‌توان به مورد مصر اشاره کرد. در آن مورد، آژانس پس از راستی‌آزمایی اظهارات اصلاحی مصر به این نتیجه رسید که «کلیه مواد هسته‌ای اعلامی در فعالیت‌های صلح‌آمیز مانده است».^{۱۰۷} در این موارد، نه تنها شورای حکام، پرونده مصر را به شورای امنیت ارجاع نداد، بلکه متعاقباً به‌سادگی با ملحوظ‌داشتن اقدامات اصلاحی این کشور، نسبت به ماهیت صلح‌آمیز برنامه‌اش نظر داد. درمورد کره جنوبی نیز دقیقاً آژانس میان دوره پیش و پس از الحاق این کشور به پروتکل الحاقی، قائل به تفکیک شد و تنها درمورد دوره پس از اجرایی شدن پروتکل برای خود رسالت احراز «کامل بودن» را قائل شد.^{۱۰۸}

درمورد اصل قابلیت استناد به صورت‌جلسات شورای حکام نسبت به روابط قراردادی آژانس با ایران از منظر حقوق معاهدات نیز ابهام حقوقی وجود دارد. آیا عملکرد شورای حکام می‌تواند بر

106. Although the Agency has the authority under a comprehensive safeguards agreement to verify the peaceful use of all nuclear material in a State (i.e. the correctness and completeness of the State's declarations), the tools available to the Agency under such an agreement are limited.

IAEA Safeguards Statement for 2011. Available at: http://www.iaea.org/safeguards/statements-repository/Section_AB_SIR_2012.pdf

107. Safeguards Statement for 2008, para. 48.

108. Safeguards Statement for 2007, para. 33.

تفسیر موافقت‌نامه دوجانبه ۱۹۷۴ ایران و آژانس تأثیرگذار باشد؟ ایران در این خصوص استدلال کرده است که «هرگونه تفسیر یک‌جانبه از موافقت‌نامه‌های دوجانبه از جمله موافقت‌نامه‌های پادمان که ممکن است بر اعمال آن‌ها تأثیرگذارد، تا قبل از اینکه از سوی طرفین به تصویب برسد، لازم‌الاتباع نیست».^{۱۰۹} اگرچه در حقوق بین‌الملل، پاسخ روشنی به این ابهام وجود ندارد، به نظر می‌رسد که رویه‌ها و توافقات شکل‌گرفته در چارچوب سازمان‌های بین‌المللی ذی‌ربط یک معاهده، ارزش حقوقی دارد. البته دولت‌ها می‌توانند نسبت به تفاسیر اعتراض کنند.

یکی دیگر از مبانی مورد استناد آژانس این است که به این دلیل نمی‌تواند ماهیت انحصاری برنامه هسته‌ای ایران را تأیید کند که ایران برخلاف قطعنامه‌های شورای امنیت و شورای حکام، پروتکل الحاقی را تصویب و اجرا نکرده است. آژانس در مورد برنامه هسته‌ای ایران اعلام داشته «اگرچه تأیید می‌کند که برنامه‌های اعلامی صلح‌آمیز است، نمی‌تواند تأیید کند که کلیه برنامه‌های هسته‌ای ایران صلح‌آمیز است».^{۱۱۰} علت اتخاذ رویکرد متفاوت از سوی آژانس در قضیه ایران، عدم اجرای پروتکل الحاقی که از سوی شورای حکام و شورای امنیت برای ایران الزامی شده، بیان شده است. در اینکه شورای حکام نمی‌تواند سندی را که ماهیت داوطلبانه دارد الزام‌آور کند، هیچ تردیدی نیست. سؤال اینجاست که آیا واقعا آن‌گونه که مدیرکل آژانس معتقد است، شورای امنیت، ایران را ملزم به تصویب و اجرای پروتکل الحاقی کرده است یا خیر؟ ارزیابی عبارت‌پردازی قطعنامه‌های شورای امنیت نشان می‌دهد که شورا با به‌کارگیری الفاظ نرم، صرفاً ایران را «دعوت» به اجرای مقررات و همچنین تصویب سریع پروتکل الحاقی کرده است.^{۱۱۱}

جالب اینجاست که برخلاف ادعای مدیرکل آژانس، مبنی بر اینکه با استناد به قطعنامه‌های شورای امنیت، صلاحیت رسیدگی به موضوع ابعاد احتمالی نظامی را نیز دارد، قطعنامه‌های شورای امنیت در اعطای صلاحیت و اقتدار فراپادمانی به آژانس بسیار محتاط بوده است. مثلاً همان بندی که مورد استناد مدیرکل آژانس است در ادامه تأکید دارد که اقتدار و ابزار در اختیار آژانس قرار ندارد و تضمین وجود این اقتدار را از ایران خواسته است.^{۱۱۲}

109. INFCIRC/853, 23 July 2013.

110. IAEA Safeguards Statement for 2011. Available at: <http://www.iaea.org/OurWork/SV/Safeguards/documents/es2011.pdf>

111. Calls upon Iran to act strictly in accordance with the provisions of the Additional Protocol to its IAEA Safeguards Agreement that it signed on 18 December 2003, calls upon Iran to ratify promptly the Additional Protocol. (UN Doc SC Res. 1929, para. 5)

112. Reaffirms that Iran shall cooperate fully with the IAEA on all outstanding issues, particularly those which give rise to concerns about the possible military dimensions of the Iranian nuclear programme, including by providing access without delay to all sites, equipments, persons and documents requested by the IAEA, and stresses the importance of ensuring that the IAEA have all necessary resources and authority for the fulfillment of its work in Iran; (SC Res 1929, para. 3)

نتیجه

حقوق بین‌الملل، فی‌نفسه در تأمین اهداف سیاست خارجی کشورها اصالت ندارد، بلکه ابزاری برای رسیدن به منافع ملی است. ارزیابی جریان‌شناسی حقوقی رسیدگی به برنامه هسته‌ای ایران، خواه در درون آژانس بین‌المللی انرژی اتمی و خواه خارج از آن، نشانگر آن است که طرف‌های مقابل در رسیدگی و واکنش، موضوع را به نقاط خاکستری حقوق بین‌الملل (نقاطی که تا کنون رویه منسجم و متحدالشکلی شکل نگرفته است) سوق داده‌اند. به این دلیل، اثبات یا رد ادعای حقوقی در این زمینه دشوار است. در واقع مورد ایران، خود رویه‌ای است که تولیدکننده حقوق مطلوب موردنظر طرف‌های مقابل است. به این دلیل، یکی از راهبردهای کشور در تعیین سیاست‌ها و راهبرد کشور در این موضوع باید بر این امر متمرکز باشد که از استدلال‌ات حقوقی ضعیف، فاصله گرفته و تأکید بیشتر بر استدلال‌ات قوی و محکمه‌پسند گذاشته شود.

مجموع تحولات پرونده هسته‌ای ایران، حاکی از آن است که طرف‌های مقابل به طرق مختلف (مذاکرات، در قالب آژانس بین‌المللی انرژی اتمی و در قالب شورای امنیت) در صد افزایش دامنه تعهدات بین‌المللی ایران بوده‌اند. علاوه بر این، الزام‌آور کردن درخواست‌های شورای حکام، یکی از سیاست‌هایی بوده است که طرف‌های غربی همواره به دنبال آن بوده‌اند تا از این راه در تعارض حقوق، به برتری قطعنامه‌های شورای امنیت استناد شود.

پرونده هسته‌ای یکی از نمونه‌های بارز تعارض تعهدات بین‌المللی ناشی از منابع مختلف حقوق بین‌الملل است که طرف‌های درگیر، هرکدام بر حقوق و تکالیف ناشی از یک منبع استناد می‌کنند. درحالی‌که ایران با استناد به معاهده منع اشاعه، غنی‌سازی و دستیابی و استفاده از انرژی هسته‌ای را از حقوق ذاتی خود می‌داند، کشورهای غربی با استناد به تعهدات ناشی از قطعنامه‌های شورای امنیت در صدد ممانعت از استیفای این حقوق هستند. البته بر اساس رویه بین‌المللی در حال شکل‌گیری، با عنایت به تجویز ماده ۱۰۳ منشور ملل متحد در صورت وجود تعارض تعهدات بین موافقت‌نامه‌های بین‌المللی و تعهدات ناشی از منشور از جمله تعهدات ناشی از قطعنامه‌های شورای امنیت، تعهدات دسته دوم برتری دارند.

علی‌رغم اینکه ایران همواره موضوع را واجد جنبه‌های فنی و حقوقی می‌دانسته است، کمتر شده است که برای حل موضوع به شیوه‌هایی از این قبیل متوسل شود. از جمله می‌توان به توسل به مراجع داوری و قضایی ذی‌صلاح اشاره داشت. البته شایان ذکر است که با ورود شورای امنیت به این پرونده، مسائل و شیوه‌های حقوقی تا حدود زیادی تحت‌الشعاع قرار گرفته است. با این حال به نظر می‌رسد که اگرچه نتوان به لحاظ حقوقی مشروعیت صدور قطعنامه‌های شورای امنیت یا

تصمیمات آژانس بین‌المللی انرژی اتمی را زیر سؤال برد، شاید بتوان شرایط اجرایی کردن اقدامات ناشی از این تصمیمات، از جمله اجرای محدودیت‌ها و ممنوعیت‌ها علیه اشخاص حقیقی و حقوقی وابسته به ایران در برخی از مناطق جغرافیایی به‌ویژه در قالب جامعه اروپایی را به چالش کشاند. خوشبختانه برخی از شکایات اتباع و موجودیت‌های ایرانی در محضر دادرسی‌های قضایی اروپایی طی سال‌های اخیر موفقیت‌آمیز بوده است. علاوه بر این، موضوع توجه به دادرسی‌های قضایی جهت به‌چالش‌کشاندن عملکرد پادمانی آژانس بین‌المللی انرژی اتمی شایسته توجه است. شایان ذکر است که وفق موافقت‌نامه پادمان ۱۹۷۴ امکان تأسیس دیوان داورى خاص برای رسیدگی به اختلافات وجود دارد. واقعیت این است که اگرچه رفتن به دادگاه داورى ممکن است ریسک‌هایی داشته باشد، درهرحال، موضوعات بر مبنای قواعد قابل اعمال، به‌صورت نسبتاً مستقل، مورد بررسی و قضاوت قرار می‌گیرد. شاید درحقیقت به این دلیل بوده است که علی‌رغم وجود چنین حقی برای آژانس، مثلاً ارجاع اختلاف مربوط به تعلیق اجرای کد ۳،۱ اصلاحی، این نهاد از آن استفاده نکرده است زیرا در مقایسه با فضای مذاکرات، از آزادی عمل کمتری برخوردار است.

به‌موجب ماده ۲۲ موافقت‌نامه سال ۱۹۷۴ بین ایران و آژانس، هرگونه اختلاف ناشی از تفسیر یا اجرای این موافقت‌نامه به‌استثنای اختلافات مرتبط با یافته شورای حکام طبق ماده ۱۹ (این موضوع که آژانس در موقعیتی قرار نداشته است که بتواند بیان دارد انحراف مواد هسته‌ای تحت نظارت پادمان‌های این موافقت‌نامه به تسلیحات هسته‌ای یا سایر مواد اتمی منجر به صورت نپذیرفته است) یا هر اقدامی که شورا به‌موجب این یافته اتخاذ کرده است (گزارش‌دهی طبق پاراگراف C ماده XII اساسنامه آژانس به شورای امنیت یا اتخاذ سایر اقدامات مذکور در این ماده) که از طریق مذاکره با سایر آیین‌های مورد توافق بین دولت ایران و آژانس فیصله نیابد، باید بنا به تقاضای هریک به دادگاه داورى ارجاع شود که بدین شکل تأسیس خواهد شد: هریک از دولت ایران یا آژانس، فردی را به‌عنوان داور انتصاب کرده و دو داور منتصب، فرد سومى را انتخاب خواهند کرد که ریاست دادگاه را بر عهده خواهد داشت. چنانچه ظرف سی روز از درخواست نصب داور، هیچ‌یک از دولت ایران یا آژانس، نصب داور نکنند، دولت ایران یا آژانس می‌تواند از رئیس دیوان بین‌المللی دادگستری درخواست نصب داور مذکور را بنماید. چنانچه ظرف سی روز از تاریخ نصب یا تعیین داور دوم، داور سوم انتخاب نشده باشد، آیین مشابهی نیز اعمال خواهد شد. اکثریت اعضای دادگاه داورى، حد نصاب دادگاه به شمار آمده و کلیه تصمیمات باید حداقل، مورد موافقت دو داور قرار گیرد. آیین رسیدگی داورى توسط دادگاه تنظیم خواهد شد. تصمیمات دادگاه برای دولت ایران و آژانس، الزام‌آور خواهد بود. در این خصوص شایان ذکر است اولاً، دامنه صلاحیت ذاتی دادگاه داورى مذکور، همان گونه که آمده است مستثنا از اختلافات

مرتبط با یافته‌های ماده ۱۹ موافقت‌نامه پادمان ۱۹۷۴ است. لذا گزارش‌دهی پرونده هسته‌ای به شورای امنیت نمی‌تواند موضوع دادخواست ایران باشد. با این حال به نظر می‌رسد که موارد بسیاری از مفاد این موافقت‌نامه، قابل درج در دادخواست ایران باشد. ثانیاً، در صورت طرح دعوا در این دادگاه داوری، حقوق حاکم بر دعوا، حقوق بین‌الملل خواهد بود. ماده ۱۷ موافقت‌نامه پادمان صراحتاً تأکید دارد که هرگونه ادعای دولت ایران علیه آژانس یا آژانس علیه دولت ایران در ارتباط با خسارات ناشی از اجرای پادمان، طبق این موافقت‌نامه به‌استثنای خسارات ناشی از حادثه اتمی (هسته‌ای) باید بر اساس حقوق بین‌الملل حل‌وفصل شود. در این خصوص، حقوق بین‌الملل، مشتمل بر کلیه تعهدات بین‌المللی قراردادی و عرفی ایران و آژانس خواهد بود.



منابع:

الف) فارسی

- کتاب

- میرعباسی، سیدباقر و سیدحسین سادات‌میدانی؛ *دادرسی‌های بین‌المللی*، جلد اول، چاپ دوم، جنگل، ۱۳۸۷.

- مقاله

- زمانی، سیدقاسم و سادات‌میدانی، سیدحسین؛ «عملکرد شورای امنیت در پرونده هسته‌ای ایران: از ارجاع تا تحریم»، *مجله پژوهش‌های حقوقی*، شماره ۱۰، ۱۳۸۵.
- سادات‌میدانی، سیدحسین؛ «شورای امنیت و پرونده هسته‌ای ایران: تقابل حاکمیت حقوق بین‌الملل و صلح بین‌المللی»، *فصلنامه سیاست خارجی*، سال بیستم، شماره ۱، بهار ۱۳۸۵.
 - سادات‌میدانی، سیدحسین و محسن نذیری؛ «تعلیق حقوق هسته‌ای ایران توسط شورای امنیت در بوته نقد حقوق بین‌الملل»، در *جامعه بین‌المللی و حقوق بین‌الملل در قرن ۲۱*، مجموعه مقالات اهدایی به استاد دکتر محمدرضا ضیایی‌بیگدلی، به اهتمام سیدقاسم زمانی، شهر دانش، ۱۳۹۲.

ب) انگلیسی

Books and Articles

- Albright, David, Olli Heinonen and Orde Kittrie, "Understanding the IAEA's Mandate in Iran: Avoiding Misinterpretations", *ISIS*, 27 November 2012. Available here: http://www.isis-online.org/uploads/isis-reports/documents/Misinterpreting_the_IAEA_27Nov2012.pdf
- Blix, Hans, "Introduction: The Present Nuclear Order, How It Came about, Why It May Not Last", in *Nuclear Proliferation and International Order: Challenges to the Non-proliferation Treaty*, edited by Olav Njølstad, 2011.
- Carlson, John, "NPT Safeguards Agreements – Defining Non-Compliance", Available here: http://www.dfat.gov.au/asno/publications/npt_safeguards.html
- Dekker, G. Den, *The Law of Arms Control*, 2001.
- Dupont, Pierre-Emmanuel, "Compliance with Treaties in the Context of Nuclear Non-proliferation: Assessing Claims in the Case of Iran", *Journal of Conflict and Security Law*, vol. 18, 2013, can be accessed here: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2283172
- Goldschmidt, Pierre, "Exposing Nuclear Non-compliance", *Survival*, vol. 51, No. 1, 2009.
- Kerr, Paul K., "Iran's Nuclear Programme: Tehran's Compliance with

- International Obligations”, *Congressional Research Service*, June 24, 2013.
- Joyner, Daniel, “The Qom Enrichment Facility: Was Iran Legally Bound to Disclose?”, *Jurist Forum*, 5 March 2010, available here: <http://jurist.law.pitt.edu/forumy/2010/03/qom-enrichment-facility-was-iran.php>.
 - Joyner, Daniel, “The IAEA Applies Incorrect Standards, Exceeding Its Legal Mandate and Acting *Ultra Vires* Regarding Iran”, available here: <http://armscontrollaw.com/2012/09/13/the-iaea-applies-incorrect-standards-exceeding-its-legal-mandate-and-acting-ultra-vires-regarding-iran/>.
 - Shaker, M., “The Evolving International Regime of Non-Proliferation”, *Recueil des Cours*, 2006.

International Documents

- Agreement Governing the Relationship between the United Nations and the International Atomic Energy Agency, GA Res. 1145(XII) of 14 November 1957, INFCR/11, 30 October 1959.
- Agreement between Iran and the Agency for the Application of Safeguards in Connection with the Treaty on the Non-proliferation of Nuclear Weapons, INFCIRC/214, 13 December 1974.
- Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations, 1986.
- Strengthening the Effectiveness and Improving the Efficiency of the Safeguards System’, Report by the Director General to the Board of Governors (GOV/2784), 21 February 1995.
- Text of the Draft Articles on Responsibility of States for International Wrongful Acts, Report of the International Law Commission, A/56/10, 2001, or Yearbook of the International Law Commission, 2001, vol. II, Part Two.
- GOV/2003/40, 6 June 2003.
- GOV/2003/63, 26 August 2003.
- GOV/2003/69, 12 September 2003.
- GOV/2003/75, 10 November 2003.
- GOV/2004/60, 1 September 2004.
- GOV/2004/84, 11 November 2004.
- GOV/2004/83, 15 November 2004.
- Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, I.C.J. Reports 2004.
- GOV/2005/9, 14 February 2005.
- GOV/2005/67, 2 September 2005.
- GOV/2005/77, 24 September 2005.
- INFCIRC/661, 17 November 2005.
- INFCIR/662, 18 January 2006.
- INFCIR/665, 27 January 2006.

- INFCIR/666, 3 February 2006.
- GOV/2006/14, 4 February 2006, IAEA Board of Governors.
- Chairman's Conclusion on Sub-item 5(b), 8 March 2006.
- Transcripts of Director General's Remarks at Conclusion of IAEA Board Meeting, Delivered 8 March 2006, available here: <http://www.iaea.org/newscenter/transcripts/2006/transcr08032006.html>.
- Statement by the President of the Security Council, S/PRST/2006/15, 29 March 2006.
- S/RES/1696, 31 July 2006.
- Director General's Letter to Iran, 30 March 2007, GOV/INF/2007/8.
- GOV/2007/22, 23 May 2007.
- INFCIRC/711, 27 August 2007.
- IAEA Safeguards Statement for 2007.
- GOV/2008/4, 22 February 2008.
- SC/RES/1803, 3 March 2008.
- IAEA Safeguards Statement for 2008.
- Letter dated 24 March 2008 from the Permanent Representative of the Islamic Republic of Iran to the United Nations addressed to the Secretary-General, UN Doc. A/62/767-S/2008/203, 26 March 2008.
- S/RES/1887, 24 September 2009.
- GOV/2009/82, 27 November 2009.
- GOV/2009/74, 16 November 2009.
- Statement by the Legal Advisor, Meeting of the Board of Governors March 2009.
- GOV/2010/10, 18 February 2010.
- INFCIRC/817, 24 May 2011.
- IAEA Safeguards Statement for 2011.
- INFCIRC/837, 30 March 2012.
- INFCIRC/853, 23 July 2013.
- GOV/2013/27, 22 May 2013.