

پرونده هسته ای دولت جمهوری اسلامی ایران بر روی میز شورای امنیت

(بابک وثوقی^۱)

چکیده:

با حلول خرداد ۱۳۸۶ چهارمین سال رسیدگی به پرونده هسته‌ای کشورمان در دو مرجع مهم بین‌المللی (شورای امنیت سازمان ملل و آژانس بین‌المللی هسته‌ای) پشت سر گذاشته شد. از مجموع چهار سال گذشته قریب به سه سال پرونده منحصرأزاد آژانس طی یک رویکرد حقوقی - فنی اما در لفافه‌ای سیاسی مفتوح به رسیدگی بود و در یک سال اخیر با ارجاع پرونده از سوی مدیر کل آژانس به شورای امنیت هر دو مرجع توانان به رسیدگی پرونده هسته‌ای ایران دست یازیدند. با قرار گرفتن پرونده بر روی میز شورای امنیت بعد سیاسی پرونده از محاق یاد شده خارج و از دو بعد دیگر (حقوق - فنی) پیشی گرفت. مذاقه در عکس‌العمل‌های شورای امنیت که با اصرار در قطعنامه‌های سه گانه (۱۶۹۶-۱۷۳۷-۱۷۴۷) تبلور یافته موضوع این مقاله را تشکیل می‌دهد.

کلید واژه ها: شورای امنیت- شورای حکام - قطعنامه های ۱۶۹۶-۱۷۳۷-۱۷۴۷ شورای امنیت - دولت جمهوری اسلامی ایران- معاهده N-P-T - موافقت نامه حفاظتی

^۱ - دانشجوی دوره دکتری حقوق بین الملل و عضو هیات علمی دانشگاه آزاد کرمانشاه

مقدمه :

سر انجام پس از صدور قننامه ۲۰۰۶/۱۴ مورخ ۴ فوریه ۲۰۰۶ شورای حکام و گزارش آن توسط مدیر کل آژانس به شورای امنیت در ۲۷ فوریه ۲۰۰۶ (برابر با ۸ اسفند ۱۳۸۴) و با گذشت نزدیکی ۳۳ ماه (از خرداد ماه سال ۱۳۸۲ تا ۸ اسفند ۱۳۸۴) از طرح پرونده هسته‌ای ایران در آژانس بین‌المللی انرژی هسته‌ای، تهدیدی که از شروع رسیدگی آژانس همچون شمشیر داماکلوس بر سر ایران سایه افکنده بود فرود می‌آید و با قرار گرفتن پرونده بر روی میز شورای امنیت آن را وارد فاز جدیدی می‌نماید. ظرف کمتر از یک ماه از ارجاع پرونده، شورای امنیت اولین واکنش خود را با صدور یک بیانیه ریاستی در مورخ ۲۹ مارس (۹ فروردین ۱۳۸۵) نشان می‌دهد. رییس آرژانتینی شورای امنیت طی این بیانیه موضوع شورای امنیت را در ارتباط با پرونده هسته‌ای جمهوری اسلامی ایران اعلام می‌نماید.^۱ در این بیانیه علیرغم اینکه بر حق دولت‌های عضو معاهده منع گسترش مبنی بر استفاده از انرژی هسته‌ای در جهت مصارف صلح جویانه بدون تبعیض تاکید گردید، شورای امنیت با اظهار نگرانی جدی در خصوص گزارشها و قطعنامه‌های آژانس بین‌المللی انرژی اتمی در ارتباط با برنامه هسته‌ای ایران، از کشورمان تقاضا نمود که اقدامات درخواستی شورای حکام آژانس به ویژه تعلیق کامل و پایدار کلیه فعالیت‌های غنی سازی و باز فرآوری را انجام دهد و از مدیر کل آژانس درخواست کرد که ظرف ۳۰ روز گزارش خود را در ارتباط با اقدامات انجام شده توسط ایران ارسال دارد.

«معمولاً تصمیمات شورا در سه قالب "بیانیه مطبوعاتی رییس"،^۲ "بیانیه ریاست"^۳ و "قطعنامه"^۴ تجلی می‌یابند. در حالی که بیانیه مطبوعاتی بیشتر تجلی دیدگاه اعضای شورا

^۱. un Doc. Statement by the president of the security, S/PRST/۲۰۰۶/۱۵، ۲۹، March ۲۰۰۶

See: <http://daccessdds.un.org/doc/undoc/gen/۲۹۰/۸۸/pdf/no۲۹۹۹۰۸۸.pdf>

^۲. presidential press statement

^۳. presidential statement

^۴. Resolution

می‌باشند. بیانیه ریاست و قطعنامه به عنوان اقدام شورای امنیت به شمار می‌آیند. بیانیه‌های ریاست شورای امنیت در زمره تصمیم‌گیری‌های میانه شورا به شمار می‌آیند. این دسته از اسناد شورا ابزار مهمی در دیپلماسی شورای امنیت قلمداد می‌شوند و تنها قالبی هستند که شورا می‌تواند تصمیمی در مرحله پایین‌تر از قطعنامه اتخاذ کند.^۱

صرف‌نظر از بحث‌هایی که مولفین پیرامون آثار بیانیه‌های ریاستی معطوف داشته و یا اینکه آیا اسناد مذکور از منظر حقوقی در قالب تصمیمات الزام آور در مفهوم ماده ۲۵ منشور به شمار می‌آیند یا خیر؟ و فارغ از سنجش ارزش سیاسی بیانیه صادره در پرونده هسته‌ای کشورمان با توجه به اجماع حاصله^۲، بدظن نگارنده ورود جدی شورای امنیت به پرونده هسته‌ای ایران در راستای وظیفه مقامی خود^۳ با صدور اولین قطعنامه یعنی قطعنامه ۱۶۹۶ (۳۱ ژوئیه ۲۰۰۶) به منصفه ظهور می‌رسد، لذا در نگارش این مقاله با چشم پوشی از بیانیه ریاستی، دامنه این تحقیق به مطالعه سه قطعنامه صادره شورا به ترتیب تاریخ صدور در سه فصل مجزا محدود شده است. در فصل نخست به قطعنامه ۱۶۹۶ از زاویه مبانی و میزان التزام نگریسته شده است. فصل دوم که از منظر صاحب این قلم جدی‌ترین مواجهه‌ی شورای امنیت در برخورد قاطع با پرونده هسته‌ای ایران به حساب می‌آید بیشترین حجم مقاله را به خود اختصاص داده و مفاد قطعنامه ۱۷۳۷ و ملاحظات در خور توجه و ایرادات حقوقی وارد بر آن مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته است. در فصل پایانی به مطالعه آخرین قطعنامه شورای امنیت (۱۷۴۷) و ابداعات آن در قیاس با قطعنامه ماقبل خود اتمام شده است.

۱. سید قاسم زمانی - سید حسین سادات میدانی - عملکرد شورای امنیت «پرونده هسته‌ای ایران از ارجاع تا تحریم» مجله پژوهش‌های حقوقی شماره ۱۰ - سال ۱۳۸۵ ص ۲۸.

۲. Stefan Talmon, "The statement by the president of the security council". Chinese Journal of international law, no, ۲, p ۴۵۸.

۳. مطابق ماده ۲۴ منشور ملل متحد.

با بررسی اجمالی این سه قطعنامه، نویسنده مقاله حاضر تلاش بر آن دارد که از یک جنبه، مروری بر رویکرد شورای امنیت به پرونده هسته‌ای ایران طی سه قطعنامه صادره (۱۶۹۶-۱۷۳۷-۱۷۴۷) داشته باشد و از سوی دیگر در یک نگاه انتقادی با شاقول مقررات و موازین بین‌المللی در مقام ارزیابی تصمیمات شورای امنیت برآید.

فصل یکم: قطعنامه ۱۶۹۶ - ۳۱ ژوئیه ۲۰۰۶

«قطعنامه ۱۶۹۶ شورای امنیت یادآور نامه جان ساوز می‌باشد که اعلام کرده بود که ایرانی‌ها باید منتظر اقدامات جدی‌تر و فراتر از بیانیه رییس شورای امنیت سازمان ملل متحد باشند»^۱.

صدور قطعنامه را باید هم‌اورد جدی شورای امنیت با دولت ایران در عرصه پرونده هسته‌ای دانست چرا که همان‌طور که در مقدمه ذکر گردید، بیانیه ۲۹ مارس ۲۰۰۶ ریاست شورای امنیت از هر دو حیث شکلی و ماهوی در قالب تصمیمات الزام آور در مفهوم ماده ۲۵ منشور ملل متحد نمی‌گنجد. در این بخش بدون ورود در محتوای قطعنامه و چند و چون تکالیف پیش‌بینی شده صرفاً به تجزیه و تحلیل مبنای قطعنامه و درجه التزام آن اهتمام شده است پر واضح است که مبنای قطعنامه ۱۶۹۶ بر پایه ماده ۴۰ منشور استوار گردیده است.^۲ از دیدگاه بعضی از مولفین صرف استناد شورا به ماده ۴۰ و تهدید ایران به اعمال مواد ۴۱ و ۴۲ منشور در صورت عدم اجابت، پرونده هسته‌ای ایران را در چهارچوب فصل هفتم منشور قرار می‌دهد.^۳ اما از نگاهی دیگر «اگر چه شورای امنیت در قطعنامه مربوط به پرونده هسته‌ای کشورمان به ماده‌ای اشاره داشته که در فصل هفتم قرار دارد، با این حال نمی‌توان برای کلیه درخواست‌های مذکور در این تصمیم

۱. ناصر ثقفی عامری، «خروج از حصار» همشهری دیپلماتیک فروردین ۱۳۸۵ - ص ۴۵.

۲. بند ۱۰ مقدماتی قطعنامه.

۳. محمد حسین سیفی، «رویکرد غیرقانونی» همشهری دیپلماتیک - مهر ۱۳۸۵ - ص ۶۰.

شورا در مفهوم خاص ارزشی معادل آن دسته از تصمیمات مبتنی بر فصل هفتم قائل گردید چرا که به هنگام تصمیم‌گیری طبق فصل هفتم ضروری است که شورا پیش از تصمیم‌گیری در خصوص اقدامات ضروری تحقق‌ی یکی از شرایط مذکور در ماده ۳۹ منشور یعنی تهدید علیه صلح، نقض صلح و یا عمل تجاوز را مورد تأیید قرار دهد.^۱

در بند ۹ مقدماتی قطعنامه ۱۶۹۶ گرچه شورا به مسئولیت اولیه خود طبق منشور (ماده ۲۴ منشور) در ارتباط با حفظ صلح و امنیت بین‌المللی اشاره نمود و نسبت به خطرات گسترش برنامه‌های هسته‌ای ایران ابراز نگرانی کرد با وجود این شورا در این قطعنامه مشخصاً هیچ یک از وضعیت‌های ماده ۳۹ منشور را شناسایی و احراز نمود به عبارتی می‌توان بیان داشت که شورا در آن مرحله زمانی کماکان وضعیت پرونده هسته‌ای کشورمان را تهدیدی علیه صلح و امنیت بین‌المللی تشخیص نداد. این تفسیر با در نظر گرفتن بند ۱۸-اجرائی قطعنامه مذکور مورد تأیید قرار می‌گیرد.^۲

فصل دوم: قطعنامه ۱۷۳۷

۲۷ دسامبر ۲۰۰۶ را باید نقطه عطفی در روند رسیدگی سه ساله پرونده هسته‌ای ایران بدانیم. هر چند ۲۹ مارس ۲۰۰۶ با صدور قطعنامه ۱۶۹۶ آغاز تقابل شورای امنیت با پرونده هسته‌ای ایران محسوب می‌شود. اما در واقع مواجهه جدی شورای امنیت با پرونده در پی صدور قطعنامه ۱۷۳۷ تجلی عینی می‌یابد.

به تعبیر بعضی از حقوقدانان^۳ شاید بتوان قطعنامه ۱۷۳۷ را یکی از پیچیده‌ترین قطعنامه‌های شورای امنیت تلقی کرد اما پیچیدگی قطعنامه مانع از بارز بودن ایرادات و

۱. سید قاسم زمانی، سید حسین سادات میدانی - عملکرد شورای امنیت در پرونده هسته‌ای ایران از ارجاع تا تحریم»

مجله پژوهش‌های حقوقی - شماره ۱۰ سال ۱۳۸۵ ص ۳۰.

۲. سید قاسم زمانی - سید حسین سادات میدانی - همان منبع پیشین ص ۳۱.

۳. یوسف مولایی - سایت بازتاب www.baztab.com

اشکالات حقوقی وارد بر آن نخواهد بود. قبل از بیان ایرادات مذکور لازم است نگاهی اجمالی به ساختار قطعنامه تحت عنوان «ملاحظات» داشته باشیم.

الف) ملاحظات:

۱- به طور کلی از ۲۵ بند قطعنامه شورای امنیت، در ۲۲ بند تعهداتی را متوجه ۴ چهار طرف از مخاطبین خود (شامل ۱- دولت ایران ۲- سایر دُول عضو سازمان ملل متحد ۳- آژانس بین‌المللی انرژی هسته‌ای و دبیر کل آژانس ۴- خود شورای امنیت) ساخته است در این مقام نگارنده بدون اینکه قصد تفصیل داشته باشد به اختصار به ذکر تعهدات و تکالیف چهارگانه فوق می‌پردازد.

۱-۱ تعهداتی که متوجه دولت ایران گردیده است:

۱-۱-۱ گام نهادن در راستای مقتضیات قطعنامه ۲۰۰۶/۱۴ شورای حکام آژانس بین‌المللی انرژی هسته‌ای (بند ۱ قطعنامه).

۲-۱-۱ تعلیق فعالیت‌های هسته‌ای حساس شامل ۱. کلیه فعالیت‌های فرآوری و غنی سازی شامل تحقیقات و توسعه که توسط آژانس اعلام شده ۲. کار بر روی طرح‌های مربوط به آب سنگین شامل تاسیس راکتورهای تحقیقاتی آب سنگین که توسط آژانس اعلام شده (بند ۲ قطعنامه)

«در واقع این بند محتوایی دوگانه دارد از یک سو در مورد تعلیق کلیه فعالیت‌های حساس هسته‌ای است و از سوی دیگر، به نظارت و راستی آزمایی آژانس بین‌المللی انرژی اتمی مربوط می‌شود، بر این اساس، کلیه فعالیت‌های حساس تعریف شده در آن بندها باید توسط آژانس مورد راستی آزمایی قرار گیرد. یعنی نظارت بر این فعالیت‌ها و تایید تحقق چنین تعلیقی بر عهده آژانس است. شایان ذکر است که رویکرد شورا در این خصوص، اعمال مقررات پروتکل الحاقی است، به عبارت دیگر در خصوص تاسیسات قابل بازرسی و

نظارت آژانس محدودیتی از حیث پادمان وجود ندارد و هرگونه تاسیساتی را که دارای فعالیت‌های مذکور باشند، در برمی‌گیرد.^۱

۳-۱-۱ عدم صدور موادی که در اسناد ۲۰۰۶/۸۱۴ و ۲۰۰۶/۸۱۵ آمده است (بند ۷ قطعنامه)

۴-۱-۱ همکاری با آژانس در زمینه راستی آزمایی تعلیق‌های مندرج در بند ۲ قطعنامه و تصویب فوری پروتکل الحاقی (بند ۸ قطعنامه)

۵-۱-۱ ارائه گزارش پیشرفت کار در خصوص بندهای ۷-۸ قطعنامه به کمیته (بند ۹ قطعنامه)

۲-۱ تعهداتی که متوجه سایر دول عضو UN شده است.

۱-۲-۱ خودداری از تهیه، فروش، انتقال مواد تجهیزات، کالا و فن‌آوری موادی که در قسمت اول سند ۲۰۰۶/۸۱۴ بیان شده و می‌تواند بر غنی‌سازی و فرآوری فعالیت‌های مربوط به آب سنگین ایران به توسعه سیستم‌های مستقیم سلاح هسته‌ای کمک نماید. (بند ۳ قطعنامه)

«نتیجه طبیعی این تعهد و تکلیف بین‌المللی دولت‌ها بر اساس منشور ملل متحد، ممنوع معامله کردن شرکت‌ها و افراد ایران و یا خارجی است که ممکن است برای فعالیت‌های حساس هسته‌ای به شرح بند ۱ قطعنامه کار کنند در واقع ممنوع معامله بودن نه تنها شامل اتباع و شرکت‌های ایرانی و یا استفاده از کشتیها و هواپیماهای دارای پرچم ایران است بلکه هرگونه معامله‌ای که به قصد انتفاع ایران از آن ارقام صورت گیرد مشمول ممنوعیت‌های مذکور است. در ضمن، برای استقرار تعهد مذکور بر عهده یک دولت لازم نیست که این ارقام از قلمرو آنها تامین شده باشند بلکه حتی در صورت نقل و انتقال اموال و ارقام مذکور از کشورهای دیگر نیز می‌توانند محموله‌ها را در قلمرو

۱. سید قاسم زمانی- سید حسین سادات میدانی- عملکرد شورای امنیت در پرونده هسته‌ای ایران از ارجاع تا تحریم»
مجله پژوهش‌های حقوقی - شماره ۱۰ سال ۱۳۸۵ ص ۳۲.

خود توقیف و مصادره نمایند. در خصوص اقلام مشمول تحریم، این امکان برای شورا و کمیته ویژه شناخته شده که سطح آنها را گسترش داده و به اقلام دیگری نیز تسری دهد.^۱

۲-۲-۱ خودداری از تهیه، فروش، انتقال مواد، تجهیزات کالا و فن آوری مواردی که در قسمت دوم سند ۸۱۴ بیان شده چنانچه دولت تشخیص دهد که آنها در فعالیت غنی سازی و فرآوری مرتبط با آب سنگین کمک می‌دهد. (بند ۴ قطعنامه)

۳-۲-۱ تضمین نمایند که الزامات مقرر در اسناد ۸۱۴ و ۹۸۵ را تامین نمایند و به نحو موثر راستی آزمایی استفاده نهایی و مکان استفاده از اقلام عرضه شده اعمال نمایند و ظرف مدت ۱۰ روز عرضه، فروش یا انتقال را به کمیته اطلاع دهند. (بند ۵ قطعنامه)

۴-۲-۱ جلوگیری از فراهم آمدن هرگونه مشارکت فنی، آموزشی، مالی، سرمایه گذاری و واسطه‌گری یا سایر خدمات و انتقال منابع یا خدمات مرتبط با عرضه، فروش، انتقال، تولید یا استفاده از اقلام در بند ۳ و ۴ قطعنامه (بند ۶ قطعنامه)

۵-۲-۱ خودداری از تهیه اقلام مصرحه در سند ۸۱۴ و ۸۱۵ از ایران به وسیله اتباعشان. (بند ۷ قطعنامه)

۶-۲-۱ مراقبت از ورود یا عبور خاک خود توسط افرادی که در فعالیت‌های هسته‌ای حساس به اشاعه یا توسعه سیستم‌های پرتاب موشک‌های دوربرد سلاح هسته‌ای ایران دخیل هستند داشته باشند. اطلاع رسانی به کمیته در خصوص ورود افراد (پیوست قطعنامه) و یا سایر اشخاص که به تشخیص شورای امنیت یا کمیته در فعالیت‌های هسته‌ای حساس به اشاعه یا توسعه سیستم‌های پرتاب سلاح هسته‌ای دخیل هستند. (بند ۱۰ قطعنامه)

۷-۲-۱- انسداد اعتبارات، دارایی‌های مالی و سایر منابع اقتصادی که در قلمروشان قرار دارد و متعلق به ی‌ا در کنترل اشخاص یا نهادهایی هستند که در ضمیمه قطعنامه مشخص شده‌اند. یا دیگر اشخاص و نهادهایی که شورای امنیت یا کمیته تشخیص دهد که در فعالیت‌های حساس ایران در زمینه اشاعه هسته‌ای یا گسترش سیستم‌های انتقال سلاح هسته‌ای ایران مشارکت دارد. همچنین ممانعت از اینکه اعتبارات یا منابع اقتصادی توسط اتباعشان یا اشخاص در قلمروشان در اختیار اشخاص یا نهادهای فوق‌الذکر قرار گیرد. (بند ۱۲ قطعنامه)

۸-۲-۱- خودداری و جلوگیری از آموزش تخصصی اتباع ایرانی در قلمروشان یا توسط اتباعشان در مورد رشته‌هایی که به فعالیت‌های هسته‌ای حساس به اشاعه ایران و توسعه سیستم‌های پرتاب سلاح هسته‌ای ایران کمک می‌کند. (بند ۱۷ قطعنامه)

«توجه این محدودیت و ممنوعیت از ادامه تحصیل در برخی رشته‌ها، احتمال به کارگیری افراد دانش‌آموخته رشته‌های مذکور در توسعه برنامه هسته‌ای و موشکی کشور بیان شده است. این بند بسیار ابتکاری و نوعی بدعت در تحریم‌های شورای امنیت است که تا کنون شورای امنیت به لحاظ تحریم دولت‌ها، اتباع آنها را اینچنین مورد تحریم قرار نداده است. زیرا آموزش حق اساسی بشر است؛ دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی نمی‌توانند این حق را به دلائل سیاسی و احتمال استفاده‌های آتی از این دانش در مسیری خاص محدود سازند.»^۱

۹-۲-۱- ارائه گزارش پیشرفت در خصوص بندهای ۶-۳-۴-۵-۱۰-۱۲-۱۷ به کمیته (بند ۱۹ قطعنامه)

۳-۱- تعهداتی که متوجه آژانس بین‌المللی انرژی هسته‌ای و مدیر کل آن گردیده است.

۱. سید قاسم زمانی- سید حسین سادات میدانی- همان ص ۳۹.

۱-۳-۱ همکاری‌های فنی آژانس با ایران صرفاً برای امور غذایی، کشاورزی، پزشکی، ایمنی یا دیگر اهداف بشر دوستانه باشد در صورتی که برای پروژهای مرتبط با اقلام مورد اشاره در بندهای فرعی ۳ (ب) (۱) و (۲) لازم باشد نباید به فعالیتهای هسته ای حساس از نظر اشاعه که در بند ۲ تشریح شد مرتبط باشد (بند ۱۶ قطعنامه)

۱-۳-۲- گزارش مدیر کل آژانس ظرف ۶۰ روز در خصوص عملکرد ایران راجع به تعلیق کامل و پایدار تمامی فعالیت‌های مندرج در این قطعنامه و همچنین پایبندی ایران نسبت به کلیه اقدامات مقرر شده توسط شورای حکام و دیگر مفاد این قطعنامه به شورای حکام و به موازات آن شورای امنیت (بند ۲۳ قطعنامه)

۱-۴- تعهداتی که متوجه خود شورای امنیت است.

۱-۴-۱- تشکیل یک کمیته (کار گروه) متشکل از ۱۵ عضو که البته خود این کمیته نیز وظایف و تعهدات متنوعی را در هشت بند متحمل گردیده است. (بند ۱۸ قطعنامه)

۱-۴-۱-۱ بازنگری در اقدامات ایران پس از گزارش مدیر کل آژانس (ظرف ۶۰ روز از صدور قطعنامه) و بنا به رویکرد ایران عکس‌العمل‌های متناسب نشان دهد: در صورت تعلیق غنی سازی پس از از راستی آزمایشی آژانس، شورای امنیت نیز اقداماتی که شرح آن در بند ۲۴ (ب) آمده به حالت تعلیق در می‌آورد و اجازه مذاکرات را می‌دهد (بند ۲۴ الف) قطعنامه) در صورت تبعیت کامل ایران از تعهدات خود ناشی از قطعنامه‌های شورای امنیت و الزامات شورای حکام، تدابیر بندهای ۳-۴-۵-۶-۷-۱۰-۱۲ خاتمه می‌یابد (بند ۲۴ ب) قطعنامه) در صورت عدم پایبندی ایران، تدبیر مقتضی بیشتری علیه ایران اتخاذ خواهد شد. (البته تدابیر مذکور منوط به تصمیم بعدی خواهد بود (بند ۲۴ ج) قطعنامه).

۲- لحن شورا در سه بند باقی مانده تغییر می‌یابد و جنبه‌ی توصیه‌ای پیدا می‌کند که مخاطبین آن دولت ایران و آژانس می‌باشند.

۲-۱ تشویق ایران و توصیه به تعامل بیشتر با جامعه بین‌المللی و آژانس برای تضمین یافتن یک راه حل دیپلماتیک (بند ۲۰ قطعنامه)

۲-۲ تشویق ایران به تعامل با گروه (۱+۵) حول پیشنهادهای ژوئن ۲۰۰۶/۲۶ که در قطعنامه ۱۶۹۶ شورا نیز تایید گردیده (بند ۲۱ قطعنامه)

۳-۲ تاکید بر ادامه کار آژانس برای شفاف ساختن مسائل باقی‌مانده برنامه هسته‌ای ایران (بند ۲۲ قطعنامه)

۳- شورای امنیت به شکلی ماهرانه و ظریف تنها در یک موضع (پاراگراف هشتم مقدمه) برنامه‌های موشکی ایران (missile programs) را در ردیف برنامه هسته‌ای ایران قرار داده است و هر چند در بیست و پنج بند دیگر قطعنامه از تکرار آن پرهیز می‌کند اما آنچه مسلم است این موضوع به هیچ وجه جنبه سهوی نداشته و احتمالاً قید مذکور سنگ بنای برخوردهای احتمالی شورا با برنامه‌های موشکی ایران در تصمیمات بعدی باشد.^۱

۴- شورای امنیت صراحتاً در قسمت پایانی مقدمه قطعنامه اشاره به فصل هفتم منشور به عنوان مبنای تصمیم‌گیری استناد می‌کند یعنی امری که به ندرت شورا بدان تصریح دارد.^۲ مبنای یاد شده دولت ایران را مطابق ماده ۲۵ منشور موظف به پذیرش و التزام به تکالیف مقرر در قطعنامه می‌سازد و می‌طلبد که دولت ایران در اعلام مواضع حقوقی به نحوی اقدام نماید که رد صریح از آن مستفاد نشود. در جریان صدور

۱ - کماینکه در قطعنامه ۱۷۴۷ این امر ملاحظه می‌شود.

۲. به نقل از دکتر جمشید ممتاز در تالیف «ایران و حقوق بین‌المللی» در تاریخ فعالیت شورای امنیت تا قبل از صدور قطعنامه ۵۹۸ تنها دوبار به مواد ۳۹ و ۴۰ (فصل هفتم) منشور استناد شده است. جمشید ممتاز - ایران و حقوق بین‌الملل ص ۶۸.

قطعنامه ۵۹۸ (در جنگ ایران و عراق) نیز ویژگی الزام آور قطعنامه مانع از آن شد تا ایران آن را همانند قطعنامه‌های قبلی شورا رد کند.^۱

«گرچه شورای امنیت در قطعنامه ۱۷۳۷ صراحتاً مبادرت به احراز وضعیت پرونده هسته‌ای ایران به عنوان تهدید علیه صلح و امنیت بین‌المللی در مفهوم ماده ۳۹ منشور نکرده است لکن استاد شورا به ماده ۴۱ از فصل هفتم فی نفسه به این مفهوم می‌تواند باشد که شورا وضعیت پرونده هسته‌ای را تلویحاً در قالب ماده ۳۹ (تهدید علیه صلح و امنیت بین‌المللی) قلمداد کرده است. به ویژه آنکه ماده ۳۹ تصریح دارد که شورای امنیت اقدامات مقتضی جهت حفظ یا اعاده صلح و امنیت بین‌المللی را طبق ماده ۴۱ و ۴۲ اتخاذ خواهد کرد به علاوه در مقدمه قطعنامه صادره شورای امنیت، مسئولیت اولیه خویش طبق منشور جهت حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را خاطر نشان ساخته است. بر این اساس می‌توان بیان داشت که قطعنامه ۱۷۳۷ اولین سند بین‌المللی است که پرونده هسته‌ای کشورمان را با صلح و امنیت بین‌المللی ارتباط داده و از این حیث به موضوع پرداخته است. بررسی و تصمیم‌گیری راجع به پرونده هسته‌ای کشورمان از زاویه فصل هفتم منشور در حقیقت به مفهوم انتقال پرونده از عرصه «حقوقی محض» به عرصه «حقوقی سیاسی» است. تا پیش از قطعنامه ۱۷۳۷ مشروعیت فعالیت‌های هسته‌ای کشورمان صرفاً از زاویه تعهدات بین‌المللی کشور طبق معاهده منع گسترش و موافقت نامه پارلمان مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌گرفت حال اینکه پس از صدور این قطعنامه ، علاوه بر این موارد ، تعهدات ناشی از منشور ملل متحد و تصمیمات شورای امنیت را نیز باید لحاظ داشت.^۲

البته اهتمام به عدم موضع‌گیری منفی صریح نسبت به قطعنامه نه به معنای سلب حق ایران در بررسی اعتبار تصمیمات شورای امنیت باشد. در دکترین حقوقی ، دو

۱. جمشید ممتاز- همان ص ۶۹

۲. سید قاسم زمانی- سید حسین سادات میدانی- همان منبع پیشین صفحه ۴۳

استنباط مختلف که ناشی از قرائت‌های متفاوت از ماده ۲۵ منشور ملل متحد است به منصفه ظهور رسیده است. ماده ۲۵ منشور چنین مقرر می‌دارد: «اعضا ملل متحد موافقت می‌نمایند که تصمیمات شورای امنیت را بر طبق این منشور قبول و اجرا نمایند.»

طبق استنباط اول مرتبط ساختن عبارت «طبق این منشور» با اتخاذ تصمیمات توسط شورای امنیت، احتمالاً می‌تواند منجر به تضعیف تعهد کلی اعضا به موجب ماده ۵ (۵) و تکرار شده در ماده ۲۵، یعنی اجرای تصمیمات شورای امنیت گردد. زیرا اگر رابطه میان عبارت «طبق این منشور» و اتخاذ تصمیمات توسط شورای امنیت پذیرفته شود این امر می‌تواند به معنای اعطای حقی به اعضای سازمان ملل برای بررسی تصمیمات مزبور و اعطای اختیارات دلخواه به آنها برای سنجش انطباق تصمیماتی که قرار است اجرا شود با منشور باشد. طبق این تفسیر ماده ۲۵ منشور باید چنین خوانده شود: اعضای ملل متحد بر طبق این منشور موافقت می‌نمایند که تصمیمات شورای امنیت را قبول و اجرا نمایند.»^۱

در استنباط دوم، متخصصین حقوق بین‌الملل با اینگونه تفسیر ماده ۲۵ مخالفند. چنانچه کورت هرنلد معتقد است اولین و مهمترین محدودیت شورای امنیت در ماده ۲۵ بیان گردیده است. به عقیده او تصمیمات شورای امنیت فقط در صورتی که طبق منشور اتخاذ شود (به عبارت دیگر در صورتی که مبتنی بر صلاحیتی مقرر در منشور بوده و با هیچ یک از دیگر اصول اساسی منشور در تعارض نباشد) می‌تواند الزام آور باشد. مطمئناً شورای امنیت مجاز نیست بر اساس هوی و هوس اقدام نماید. این نتیجه منطقی این موضوع است که در هر نظام حقوقی فعالیت‌های یک رکن نهادین به موجب قانون تنظیم می‌شود. قاضی فیتز موریس طی نظر مخالف خود در قضیه نامیبیا

۱. فریده شایگان، شورای امنیت سازمان ملل متحد و مفهوم صلح و امنیت بین‌المللی. صفحه ۲۳.

اظهار داشت: اگر یک تصمیم طبق فصل یا ماده مربوطه در منشور الزام آور نباشد ماده ۲۵ نمی‌تواند آن را الزام آور گرداند هر گاه اثر آن ماده الزام آور نمودن خودکار کلیه تصمیمات شورای امنیت باشد، در آن صورت کلمات «طبق این منشور» کاملاً زائد خواهد بود سپس می‌افزاید هدف عبارت فوق به وضوح مشروط نمودن اعضای ملل متحد با قبول و اجرای تصمیمات شورای امنیت بوده است بنابراین وفق استنباط دوم ماده ۲۵ منشور به شرح زیر خوانده می‌شود:

«اعضای ملل متحد موافقت می‌نمایند که تصمیمات شورای امنیت را در صورت انطباق با منشور قبول و اجرا نمایند.»^۱

۵- تعهداتی که سایر دول عضو ملل متحد به عهده گرفته‌اند بعضاً (بند ۱۲ و ۱۷ قطعنامه) هم جنبه سلبی دارد و هم جنبه ایجابی بدان معنی که نه تنها خود باید پایبند باشند بلکه می‌بایست از دیگران خصوصاً اتباع خود و اشخاصی که در قلمروشان یافت می‌شوند بخواهند که الزامات قطعنامه را پاس بدارند.

۶- شورا از دول عضو ملل متحد می‌خواهد (بندهای ۱۲ و ۱۷) در راستای عمل به تکالیف مقرر در قطعنامه از تمام ظرفیت خود مبتنی بر صلاحیت سرزمینی و شخصی بر کلیه افرادی که در قلمرو آنها یافت می‌شوند و یا اتباعی که در خارج از کشور بسر می‌برند استفاده کنند.

۷- هر چند در پاراگراف دوم مقدمه قطعنامه بر تعهد اعضای شورای امنیت نسبت به معاهده عمومی اشاعه تسلیحات هسته‌ای N-P-T تاکید می‌شود و حق کشورهای عضو را طبق مواد ۱ و ۲ به رسمیت می‌شناسد اما واقعیت آن است که این نوع به رسمیت شناختن بحثی صرفاً کلامی و بر روی کاغذ است و هیچگونه ضمانت اجرایی ندارد. مهمترین دلیل این مدعا آن است که در مفاد طولانی آن، هر مطلب

قابل تصویری که می‌تواند مانع پیشرفت فناوری صلح‌آمیز هسته‌ای شود آورده شده اما در این متن طولانی هیچ خبری که « به مردم ایران اطمینان بدهد که شورای امنیت تمایل دارد گامی در جهت احقاق حق ملی مردم ایران بردارد وجود ندارد.^۱

« اینکه شورا خود را به معاهده عدم گسترش ملتزم می‌داند»، معنای روشنی ندارد عملکرد شورا در رابطه با این معاهده چندان غنی نیست به جز قطعنامه‌های صادره در خصوص تضمین‌های امنیتی هسته‌ای که مصادف با انعقاد این معاهده و تحدید دائمی آن بوده و قطعنامه مربوط به کره و عراق، شورا در خصوص تضمین تحقق اهداف این معاهده، خواه عدم گسترش و یا خلع سلاح هسته‌ای، اقدام قابل توجهی انجام نداده است احتمالاً منظور آن، اهتمام شورا به پیگیری مسائل مرتبط با معاهده در چهارچوب مسئولیت حفظ صلح و امنیت بین‌المللی است. در این راستا بیانیه سال ۱۹۹۲ روسای شورای امنیت مبنی بر اینکه گسترش سلاح‌های کشتار جمعی را تهدیدی علیه صلح و امنیت بین‌المللی می‌شمارند، گزینه‌ای از عزم شورا برای توجه دقیق به این‌گونه مسائل در ایفای مسئولیت‌های خود در منشور می‌باشد.^۲

۸- تحریم‌های در نظر گرفته شده را شاید بتوان متغییری از تحریم‌های اقتصادی دانست خصوصاً از باب تاثیر مستقیمی که بر معاملات اقتصادی ایران می‌گذارد. شورای امنیت در ۴۵ سال نخست فعالیت خود تنها در مورد رودزیا (۱۹۶۶) و آفریقای جنوبی ۱۹۷۷ قطعنامه‌های تحریم اقتصادی را به تصویب رسانده است.^۳ بر خلاف این پیشینه، شورا در دوره بعد از جنگ سرد به نحو قابل ملاحظه‌ای به استفاده از تحریم‌های اقتصادی دسته جمعی توسل جسته و اعمال تحریم‌های اقتصادی نسبت به

۱. سید رسول موسوی- مجله همشهری دیپلماتیک - شماره هشتم - ۱۳۸۵ ص ۶
 ۲. نادر ساعد- «فراز و فرود حقوق هسته‌ای جمهوری اسلامی ایران از شورای حکام تا شورای امنیت» مجله پژوهش‌های حقوقی - شهر دانش، شماره ۹، ۱۳۸۵ - ص ۳۴.

۳. Anna segall, Economic: legal and policy constraint, International Review of the red cross (pp- ۷۳۶)

۱۴ دولت را به تصویب رساند (از جمله دولت‌هایی مانند عراق - یوگسلاوی سابق - لیبی - هائیتی - روندا - سودان).^۱ اما به نظر می‌رسد بهتر است تحریم‌های مقرر در قطعنامه ۱۷۳۷ را از نوع تحریم‌های هدفمند دانست. رویه شورای امنیت در خلال دهه ۱۹۹۰ میلادی نمایانگر یک تمایل فزاینده به سمت تحریم‌های هدفمند خواه از طریق اعمال طیف محدودی از تدابیر یا کوشش برای تاثیر گذاری مستقیم بر تصمیم گیرندگان به عنوان نمونه از طریق ضبط و توقیف حساب‌های بانکی مشخص این افراد یا ممنوع ساختن صدور روا دید ورود به سایر کشورها می‌باشد.^۲ در قضایای آنگولا، هائیتی و سودان مقامات مسئول وقوع تهدید علیه صلح، هدف پاره ای از اقدامات تنبیهی از جمله اعمال محدودیت در مورد تحرک آنان در خارج از کشورشان قرار گرفتند.^۳

۹- بیشتر مفاد قطعنامه در این راستا تهیه شده که از یک سو الزامات تنبیهی خاصی را علیه ایران به مرحله اجرا گذارد و از سوی دیگر به گونه‌ای این اقدامات تعریف و تشریح می‌شود که بر منافع کشورهای طرف قرارداد با ایران تاثیر منفی نداشته باشد. در یک مورد کاملاً مشخص پیشرفت طرح‌های مربوط به نیروگاه اتمی بوشهر از شامل شدن در طرح‌های تحریم مستثناء می‌شود.^۴

۱۰- شورا به منظور تضمین حسن اجرای مفاد قطعنامه و نظارت کامل بر عملکرد مخاطبین قطعنامه در بند ۱۸، بنا به مجوز ماده ۲۸ آیین کار خود، دست به ابتکار

۱. Robin Geises, Humanitarian safeguards in Economic sanction Regimes. Harvard Human Rights Journal, Volume ۱۸, P۱.

۲. James Roul and Senwon Akhtar, sanction: An Analysis, Global Policy forum.

۳- ۲- ۳- امیر حسین حسینی- شورای امنیت و برنامه هسته‌ای ایران فصلنامه سیاست خارجی سال بیستم شماره ۲- ۳- ۱۳۸۵ ص ۶۰

۴. سید رسول موسوی - منبع پیشین ص ۸

۵. مطابق ماده ۲۸ آیین کار: شورا می‌تواند برای هر مسئله خاصی یک کمیسیون یا کمیته یا یک گزارشگر تعیین کند.

عمل زده و کمیته‌ای مرکب از هر ۱۵ عضو شورا تشکیل می‌دهد. کمیته مذکور را در واقع باید یکی از اقسام کمیته تحریم (Sanction committees) دانست که شورای امنیت بعد از پایان جنگ سرد به کرات ایجاد نموده است از جمله قطعنامه‌های ۷۵۱ (۱۹۹۲) در قضیه سومالی، ۹۱۸ (سال ۱۹۹۴) در قضیه رواندا، ۱۱۳۲ (سال ۱۹۹۷) در قضیه سری‌لانکا، ۱۲۶۷ (سال ۱۹۹۹) در قضیه القاعده و طالبان، ۱۵۲۱ (سال ۲۰۰۳) در قضیه لیبیا، ۱۵۳۳ (سال ۲۰۰۴) در قضیه کنگو، ۱۵۹۱ (سال ۲۰۰۵) در قضیه سودان، ۱۷۱۸ (سال ۲۰۰۶) در قضیه کره.

«نقش نهادینه سازمان ملل متحد در اجرا و اعمال تحریم‌های اقتصادی توسط کمیته‌های تحریم تحقق می‌یابد. این کمیته‌ها از کلیه اعضای شورا در هر زمان تشکیل می‌شوند که در این زمینه، ناپایدار بودن عضویت ۱۰ تن از اعضا شورا، مزیتی همیشگی برای پنج عضو دائم آن ایجاد می‌نماید. وظیفه اصلی کمیته‌ها گزارش به شورای امنیت درباره اصلاح کارایی تحریم‌ها، توصیه به دولت‌ها بر اساس درخواست آن‌ها در زمینه محدوده تعهدات، انجام تحقیق و گزارش نتیجه آن به شورا پیرامون موارد ادعایی نقض تحریم‌ها و تنظیم و مدیریت استثنای انسان دوستانه در ارتباط با تحریم‌ها می‌باشد. کمیته‌های تحریم، سازمانهای سیاسی - اداری هستند که اقدام و رویه آنها می‌تواند بسیار پیچیده و در معرض سیاسی شدن باشد و حتی گاهی اوقات سردرگمی ناظران را سبب گردد. تصمیمات کمیته‌ها به نحو قابل ملاحظه‌ای موجز و عموماً فاقد هر نوع توجیهی هستند.^۱

«نقش کمیته تحریم قطعنامه ۱۷۳۷ در عمل بسیار حائز اهمیت خواهد بود. چرا که همان‌گونه که بیان شد در رویه شورا در ارتباط با تحریم‌ها همواره تفاسیر مختلفی از قطعنامه صادره ارائه شده است و در این راستا نقش کمیته‌های تحریم بسیار چشمگیر

است. کمیته‌های تحریم، خود، شورای امنیت کوچکتری هستند که آسانتر تصمیم‌گیری نموده و کمتر کانون توجهات خارجی بوده‌اند. بدین دلیل باید سیاست رفتاری کشور با کمیته تحریم قطعنامه ۱۷۳۷ از هم اکنون مشخص گردد. همکاری و تعامل بعضاً با تعارضات و چالشهایی مواجه خواهد بود. چنانچه کشور به موضع‌گیری خود مبنی بر عدم مشروعیت قطعنامه صادره ادامه دهد، اصل موضوع همکاری با کمیته تحریم زیر سوال خواهد رفت.»

ایرادات و اشکالات حقوقی:

ایرادات و اشکالات حقوقی وارد بر قطعنامه چهارم فوریه ۲۰۰۶ شورای حکام آژانس بین‌المللی انرژی هسته‌ای و بیانیه ۲۶ مارس ۲۰۰۶ شورای امنیت که از نگاه نقادانه حقوقدانان دور نمانده، در قطعنامه ۱۷۳۷ نیز به چشم می‌خورد:

۱- شورای امنیت در پارگراف پنجم مقدمه قطعنامه، از اینکه طبق گزارش مدیر کل آژانس «پس از نزدیک به سه سال بررسی‌های فشرده، آژانس هنوز در موضعی نیست که پاره‌ای از مسائل مهم برنامه هسته‌ای ایران را روشن کند و... ابراز نگرانی جدی کرده است».

حال آنکه چیزی به نام عدم امکان روشن کردن پاره‌ای از فعالیت‌های هسته‌ای ایران در ماده ۱۹ موافقت‌نامه حفاظتی نیامده است. این ماده تنها انحراف مواد هسته‌ای نیازمند محافظت به سوی سلاح‌های هسته‌ای را مبنای تصمیم‌گیری شورای حکام در تنظیم گزارش مذکور در بند (ج) ماده ۱۲ اساسنامه آژانس برشمرده است. شورای حکام نمی‌تواند این مبنای قراردادی و عهدنامه‌ای را که دولت ایران در موافقت‌نامه حفاظتی پذیرفته است، گسترش داده و شامل امور دیگری چون عدم امکان روشن کردن پاره‌ای از فعالیت‌های هسته‌ای ایران بنماید. ادعای روشن نبودن پاره‌ای از موضوعات مربوط به فعالیت‌های هسته‌ای ایران، به فرض صحت، جدای از عدم

توانایی تایید انحراف مواد هسته‌ای موضوع محافظت، به سوی سلاح‌های هسته‌ای است. در حالی که شورای حکام ادعا می‌کند پاره‌ای از موضوع‌های هسته‌ای ایران روشن نیست، ایران چه اقدامی می‌تواند بکند جز اینکه تاسیسات هسته‌ای خود را در معرض بازرسی بازرسان قرار دهد؟ ولی اگر بازرسان، مدیر کل و یا شورای حکام چنین ادعایی را مطرح سازند که نمی‌توانند تایید کنند که هیچگونه انحرافی در فعالیت‌های هسته‌ای ایران وجود ندارد باید مبانی مثبت، معقول و همراه با دلایلی را برای امکان انحراف فعالیت‌های هسته‌ای ایران ارائه کنند.^۱ قاعده حقوقی «البینه علی المدعی» در اینجا کاملاً حکم فرماست.

۲- در پاراگراف چهارم مقدمه قطعنامه شورای امنیت سخن همیشگی مدیر کل آژانس از آغاز رسیدگی به پرونده هسته‌ای ایران مبنی بر اینکه «آژانس در موضعی نیست که نتیجه‌گیری کند هیچگونه مواد یا فعالیت‌های هسته‌ای اعلام نشده‌ای در ایران وجود ندارد». را از موجبات نگرانی جدی خود قلمداد نموده است و این در حالی است که دبیر کل آژانس در تهیه گزارش و تبعاً شورای حکام آژانس، مندرجات موافقت‌نامه حفاظتی را نادیده گرفته‌اند. موافقت‌نامه حفاظتی در زمینه شیوه انجام وظیفه بازرسان آژانس، دارای مقررات تفصیلی است. این مقررات به آژانس اجازه نمی‌دهند چنین برخوردهای کلی و مبهمی را با فعالیت‌های هسته‌ای ایران بنمایند. به موجب بند ۲ ماده ۸ این موافقت‌نامه: «ایران باید بر پایه مندرجات بخش ۲ این موافقت‌نامه، اطلاعات مربوط به مواد هسته‌ای را که باید درباره آنها اقدامات ایمنی سازی انجام گیرد و ویژگی‌های تاسیساتی را که مرتبط با ایمن سازی این مواد هستند در اختیار آژانس بگذارد».

۱. کاشانی، سید محمود «بررسی حقوقی قطعنامه ۴ فوریه ۲۰۰۶ شورای حکام آژانس جهانی انرژی هسته‌ای و بیانیه شورای امنیت در پرونده هسته‌ای ایران» مجله تحقیقات حقوقی - دانشگاه شهید بهشتی شماره ۴۲ - سال ۸۵ - ص ۱۱۲.

مواد دیگر موافقت‌نامه حفاظتی نیز چنین حتی را به آژانس نداده‌اند که از پیش خود، دست به تحقیق و بررسی بزند. از جمله ماده ۵۹ از ایران خواسته است گزارش‌هایی را در چهارچوب مواد ۶۰ تا ۶۹ در ارتباط با مواد هسته‌ای موضوع حفاظت به آژانس بدهد. بازرسی‌های آژانس هم بر پایه مواد ۷۱ تا ۸۲ این موافقت‌نامه باید محدود به مندرجات گزارش‌های ایران باشد. آنچه از عبارات صحیح این موافقت‌نامه برمی‌آید این است که آژانس دارای چنین ماموریتی نیست که همه مکان‌ها و تاسیسات موجود در ایران را بررسی کند تا اطمینان یابد مواد یا فعالیت‌های هسته‌ای اعلام نشده‌ای از سوی ایران وجود ندارد. با در نظر گرفتن این مواد روشن، ایران تکلیفی ندارد تا اطمینان آژانس را جلب کند که در ایران مواد یا فعالیت‌های هسته‌ای اعلام نشده دیگری غیر از آنچه در تاسیسات هسته‌ای ایران گزارش شده وجود ندارد. اگر آژانس و شورای امنیت چنین تکلیفی را متوجه ایران بدانند. این یک امر علمی است که قابل اثبات نیست. و اگر آژانس چنین تکلیفی را که در پیمان منع گسترش و موافقت‌نامه حفاظتی پیش‌بینی نشده است به عهده خود می‌داند در این صورت الزاماً باید چنین نتیجه‌گیری شود که اگر پس از نزدیک به ۳ سال بررسی‌های فشرده، آژانس نتوانسته است نتیجه‌گیری کند که مواد و فعالیت‌های هسته‌ای اعلام نشده‌ای در ایران وجود ندارد، این امر دلیلی بر ناتوانی آژانس در انجام وظایف خود می‌باشد و ناتوانی و یا کوتاهی آژانس را در هیچ صورتی نمی‌توان بر کوتاهی ایران حمل کرد و گزارش آن به شورای امنیت نیز ناموجه‌تر است.^۱

۳- تاکید قطعنامه ۱۷۳۷ بر مفاد قطعنامه ۲۰۰۶ فوریه شورای حکام و بیانیه ۱۶۹۶ شورای امنیت، در آنجا که از ایران می‌خواهند اقدامات شفاف‌کننده و یا اعتماد ساز و تعهداتی فراتر از آنچه را که در موافقت‌نامه حفاظتی و یا پروتکل الحاقی مقرر شده

است، بپذیرد و به آنها عمل کند، فاقد محمل قانونی بوده و برخلاف تعهداتی است که ایران به آنها پای‌بند است. «آنچه که مسلم است ایران پروتکل الحاقی را در مجلس تصویب نکرده است. و تعهدی به انجام مفاد آن ندارد. موافقت‌نامه حفاظتی هم، حدود تعهدات آژانس و ایران را روشن کرده است کنوانسیون وین در زمینه حقوق معاهدات (سال ۱۳۶۹) به هیچ عنوان به یک طرف یک عهدنامه اجازه نمی‌دهد انتظارات و درخواست‌هایی فراتر از آنچه صریحاً در متن عهدنامه آمده است از طرف دیگر داشته باشد»^۱.

۴- شورای امنیت در بند ۸ قطعنامه ۱۷۳۷ از ایران می‌خواهد که پروتکل الحاقی را تنفیذ (تصویب) کند. هر چند در ظاهر امر، از عبارت بندی و واژه به کار رفته در متن قطعنامه (Call)، «اجبار»، استنباط نمی‌شود، اما در باطن رویکرد شورای حکام و امنیت، هر دو به نحوی بوده است که ایران می‌بایست به عنوان یکی از شروط برون رفت از بحران هسته‌ای، تسلیم چنین خواسته‌ای شود. «حال آنکه می‌دانیم امضای پروتکل الحاقی از سوی نمایندگان دولت ایران به تنهایی الزامی برای کشور بوجود نیاورده است مگر آنکه دولت ایران با تمایل و اراده خود و بدون هرگونه اجبار و فشار (ماده ۲۴ کنوانسیون وین در زمینه حقوق عهدنامه‌ها) این پروتکل را برای تصویب بر پایه اصل ۷۷ قانون اساسی به مجلس تقدیم و نمایندگان با تشریفات قانونگذاری آن را تصویب کنند»^۲.

«به عبارت دیگر شورا بر نوعی تعهدات و الزامات شبه حقوقی تکیه نموده که چون مبتنی بر حقوق موجود نیست، غیرحقوقی عنوان شده و اما چون لازمه رفع ابهامات و ایفای مسئولیت آژانس در تضمین پایبندی است، الزامی قلمداد گردیده به گونه‌ای

۱. سید محمود کاشانی، همان قبلی ص ۱۱۵.

۲. سید محمود کاشانی - همان منبع قبلی ص ۱۱۸.

که با تن ندادن به این خواسته‌ها همانند عدم ایفای تعهدات حقوقی برخورد شده است.^۱

۵- شورای امنیت در اولین بند از قطعنامه خود با لحنی کاملاً آمرانه به ایران دستور می‌دهد که کلیه فعالیت‌های هسته‌ای حساس را به حالت تعلیق درآورد. این دستور خارج از مفاد پیمان منع گسترش و موافقت‌نامه حفاظتی می‌باشد. واژه «تعلیق» (Suspend) که به کرات در تعابیر و موضع‌گیری‌های حقوقی و سیاسی طرف‌های پرونده هسته‌ای ایران (گروه ۵+۱) به کار گرفته شده و در اکثر مواقع حتی پیش شرط گفتگو و حضور در پای میز مذاکره مطرح گردیده است، خواسته‌ای کاملاً فراقانونی و ماوراء تعهدات قراردادی دولت ایران می‌باشد.

ماده ۴ موافقت‌نامه حفاظتی که اجرای اقدامات ایمن سازی را پیش‌بینی کرده به این نکات توجه داشته و تاکید کرده است: ایمن سازی‌های پیش‌بینی شده در این موافقت‌نامه باید به گونه‌ای طراحی و اجرا شوند که (الف) (ب) از مداخله ناروا در فعالیت‌های مسالمت‌آمیز هسته‌ای ایران و به ویژه در انجام فعالیت‌ها در تاسیسات پرهیز شود. و (ج) با روش‌های مدیریتی سنجیده‌ای که لازمه کارکرد اقتصادی و سالم فعالیت‌های هسته‌ای است سازگار باشد.

بنابراین درخواست شورای امنیت مبنی بر تعلیق فعالیت‌های هسته‌ای ایران برخلاف روح اساسنامه و پیمان منع گسترش و نص روشن ماده ۴ موافقت‌نامه حفاظتی است و مداخله ناروا و ناسازگار با مدیریت سنجیده لازم برای کارکرد اقتصادی و سالم فعالیت‌های هسته‌ای ایران می‌باشد.^۲

تعلیق تحمیلی، گذشته از آثار ایجابی فوق، آثار سلبی نیز برای دولت ایران به همراه خواهد داشت. «تعلیق فعالیت‌های هسته‌ای مسالمت‌آمیز ایران با در نظر گرفتن اینکه

۱. نادر ساعد، همان منبع قبلی ص ۳۳.

۲. سید محمود کاشانی- همان منبع قبلی ص ۱۲۰.

پاره‌ای از کشورهای عضو پیمان منع گسترش انرژی هسته‌ای برای مقاصد نظامی بهره می‌گیرند و پاره‌ای دیگر از کشورهای عضو این پیمان مجاز در به کار گرفتن آن برای برنامه‌های مسالمت‌آمیز هستند به گونه آشکار به مفهوم نهادینه کردن تبعیض در مورد ایران به عنوان یک عضو پیمان منع گسترش و سپس توقف کامل و دائمی فعالیت‌های هسته‌ای مسالمت‌آمیز ایران می‌باشد.^۱

فصل سوم: قطعنامه ۱۷۴۷ مورخ ۲۴ مارس ۲۰۰۷:

یک روز پس از شدید‌ترین حملات لفظی رییس جمهور ایران به شورای امنیت و تأکید بر اینکه قطعنامه‌های این شورا «کاغذ پاره‌ای» بیشتر نیستند: گروه ۵+۱ به انتشار پیش‌نویس قطعنامه‌ای پرداخت که به گفته خبرگزاری‌های بین‌المللی پیرامون آن توافق کامل به دست آمده بود.

قطعنامه جدید با یک مقدمه و در ۱۳ بند اجرایی و دو ضمیمه، در مجموع حلقه تحریمات ایران را تنگتر ساخت. تشابه قطعنامه جدید با قطعنامه قبلی و رعایت ایجاز حکم می‌کند که نگارنده صرفاً به بیان تازه‌ها و نوآوری‌های قطعنامه اکتفا کند.

نوآوری‌های قطعنامه ۱۷۴۷:

۱. اشاره به خاورمیانه عاری از سلاح‌های کشتار جمعی:

Mideas Nuclear weapon free zone (MENWFZ)

شاید بتوان یکی از نقاط قوت قطعنامه ۱۷۴۷ را که به نفع ایران محسوب می‌شود بند ۶ مقدمه آن دانست که با استناد به قطعنامه ۲۰۰۶/۱۶ مورخ ۴ فوریه ۲۰۰۶ شورای حکام

آژانس^۱ «به مسئله خاورمیانه عاری از سلاح» پرداخته است موضوعی که در دو قطعنامه قبلی و بیانیه ریاستی شورا مغفول مانده بود.

البته مسئله «خاورمیانه عاری از سلاح‌های کشتار جمعی» موضوعی نیست که صرفاً در این مقطع زمانی مورد اهتمام سازمان ملل متحد قرار گرفته باشد. مجمع عمومی و شورای امنیت به اتفاق در قطعنامه‌های متعدد آن را در دستور کار خود قرار داده‌اند. سرآغاز توجه مجمع عمومی به این موضوع به تصویب قطعنامه (XXIX) ۳۲۶۳ مورخ ۹ دسامبر ۱۹۷۴ باز می‌گردد.^۲

شورای امنیت نیز به سهم خود به این مسئله پرداخته است. انگیزش شورای امنیت در ورود جلدی به بحث «عاری ساختن خاورمیانه از سلاح‌های کشتار جمعی» به جریان تجاوز دولت عراق به خاک کویت (جنگ خلیج دوم) باز می‌گردد. نقطه شروع این حرکت صدور قطعنامه ۶۶۱ مورخ ۶ آگوست ۱۹۹۰ بود.^۳

اما این بار زاویه دید شورای امنیت در نگاه به مسئله «خاورمیانه عاری از سلاح‌های مخرب» متفاوت به نظر می‌رسد. و چنین استنباط می‌شود که شورا در این برهه گوشه

۱. در بند ۶ مقدمه قطعنامه ۱۷۴۷ عیناً عبارات به کار رفته در بند M مقدمه قطعنامه ۲۰۰۶/۱۴ شورای حکام درج گردیده است.

۲. از سال ۱۹۷۴ به بعد مجمع عمومی هر ساله قطعنامه ای در این زمینه صادر نموده است. از جمله قطعنامه های ۳۴۷۴ مورخ ۱۱ دسامبر ۱۹۷۵ - ۳۱/۷۱ مورخ ۱۰ دسامبر ۱۹۷۶ - ۳۲/۸۲ مورخ ۱۲ دسامبر ۱۹۷۷ - ۳۳/۶۴ مورخ ۱۴ دسامبر ۱۹۷۸ - ۲۹/۵۴ مورخ ۱۲ دسامبر ۱۹۸۴ - ۴۳/۶۵ مورخ ۷ دسامبر ۱۹۸۸ - ۴۹/۷۱ مورخ ۱۵ دسامبر ۱۹۹۴ - ۵۶/۲۱ مورخ ۲۹ نوامبر ۲۰۰۱ - ۵۸/۳۴ مورخ ۱۹ دسامبر ۲۰۰۳.

۳. در پی این قطعنامه در قطعنامه‌های بعدی نیز «هدف تاسیس یک منطقه عاری از سلاح‌های مخرب در خاورمیانه» تکرار می‌شود از جمله ۶۸۷ مورخ ۳ آوریل ۱۹۹۱ - ۶۹۹ مورخ ۱۷ ژوئن ۱۹۹۱ - ۷۰۷ مورخ ۱۵ آگوست ۱۹۹۱. ۷۱۵ مورخ ۱۱ اکتبر ۱۹۹۱ - ۹۸۶ مورخ ۱۴ آوریل ۱۹۹۵ - ۱۰۵۱ مورخ ۲۷ مارس ۱۹۹۶ - ۱۱۵۳ مورخ ۲۰ فوریه ۱۹۹۸ - ۱۱۷۵ مورخ ۱۹ ژوئن ۱۹۹۸ - ۱۲۴۲ مورخ ۲۱ می ۱۹۹۹ - ۱۲۶۶ مورخ ۴ اکتبر ۱۹۹۹ - ۱۲۸۴ مورخ ۱۷ دسامبر ۱۹۹۹.

چشمی به رژیم صهیونیستی داشته است. دلالتی که این ادعا را تقویت می کند از این قرار است:

۱. همانطور که در بالا اشاره شد شورای امنیت این موضوع را صرفاً مبتنی بر قطعنامه ۲۰۰۶/۱۴ شورای حکام می کند. آنچه که مسلم است درج عبارت مذکور در قطعنامه شورای حکام، حاصل تلاش و چانه زنی کشورهای غیر متعهد (خصوصاً اندونزی و قطر) عضو آژانس بود. از نگاه کشورهای غیر متعهد، مخاطب اصلی آرمان «خاورمیانه عاری از سلاح» رژیم اشغالگر قدس می باشد. کما اینکه در متن بیانیه غیر متعهدها، در نشست فصلی شورای حکام در مورخه ۱۲ ژوئن ۲۰۰۷ که توسط نماینده کوبا (رییس دوره ایی جنبش عدم تعهد) قرائت شد و نیز بلافاصله بعد از تاکید بر هدف ایجاد منطقه خاورمیانه عاری از سلاح هسته ای، در بند دیگر از اسرائیل می خواهند تا تشکیل چنین منطقه ای، بدون تأخیر به N-PT ملحق شود و فوراً تمام تاسیسات هسته ای خود را تحت پادمان جامع آژانس بین المللی انرژی اتمی قرار دهد.
۲. مقاومت و مخالفت ایالات متحده آمریکا به عنوان هم پیمان نزدیک رژیم صهیونیستی با گنجاندن قید مذکور در قطعنامه و نهایتاً اغماض وی برای حصول اجماع کلیه اعضای شورای حکام.
۳. مواضع دولت جمهوری اسلامی ایران در مقاطع مختلف و اصرار بر تقارن شعار «خاورمیانه عاری از سلاح» با انقیاد اسرائیل به رژیم حقوقی N-P-T و نظارت بین المللی.

۲. توسعه دامنه اشخاص ایرانی مشمول تحریم :

قطعنامه ۱۷۴۷ شیه قطعنامه ماقبل خود در ضمیمه شماره ۱ لیستی طولانی و به اصطلاح (black list) از اشخاص حقیقی و حقوقی ایران را که مشمول تحریم های اجرایی

قطعنامه قرار گرفته‌اند، ارائه نموده است. نوآوری که در معیار تقسیم‌بندی اشخاص در لیست مذکور نسبت به لیست قبلی دیده می‌شود، این است که در قطعنامه ۱۷۳۷ ملاک تفکیک، تمایز برنامه‌های هسته‌ای از برنامه موشک‌های بالستیک بود اما در ضمیمه یک قطعنامه ۱۷۴۷، هر دو فعالیت هسته‌ای و موشکی در یک گروه جای داده شده است در عوض واحدها و افرادی از سپاه پاسداران انقلاب اسلامی به عنوان یکی از گروه‌های هدف مستقلاً به لیست اضافه شده است.^۱

همچنین از حیث کمی لیست مشمولین تحریم چه در خصوص نهادها و اشخاص حقوقی و چه راجع به افراد و اشخاص حقیقی در قطعنامه اخیر نسبت به قطعنامه قبلی رشد داشته است، مضافاً از حیث کیفی در لیست مذکور علاوه بر نهادها و واحدهای صنفی و نظامی مراکز مالی و تامین کننده اعتبار^۲ نیز مورد عتاب قرار گرفته‌اند.

توسعه دامنه تحریم از حیث موضوع:

اگر قطعنامه ۱۷۳۷ فقط اقلام، مواد و تجهیزاتی که به کار غنی‌سازی اورانیم می‌آیند را مورد هدف تحریم قرار داده بود، قطعنامه جدید توان نظامی ایران را به چالش کشانده است. طبق بند ۶ شورای امنیت از تمامی کشورها می‌خواهد که در تدارک، فروش یا انتقال هرگونه تانک رزمی، وسائل ترابری رزمی زرهی، سیستمهای توپخانه‌ای با کالیبر بزرگ، هواپیمای رزمی، هلی‌کوپترهای آفندی کشتی‌های جنگی، موشک‌ها یا سیستم‌های موشکی به طور مستقیم یا غیرمستقیم از سرزمینشان یا توسط اتباعشان یا با استفاده از کشتی‌ها یا هواپیمای دارای پرچمشان به ایران، اعمال مراقبت و ممنوعیت کنند. به علاوه در تدارک هرگونه کمک تکنولوژی به ایران یا آموزش، کمک مالی،

۱. قطعنامه ۱۷۳۷ در مجموع ۲۱ شخص حقیقی و حقوقی را احصاء نموده بود اما در قطعنامه ۱۷۴۷ این رقم به ۲۸ شخص (۱۵ شخصیت حقیقی و ۱۰ سازمان یا شرکت مستقل و سه شرکت وابسته به سپاه پاسداران) بالغ می‌شود.

۲. بانک سپه و بانک بین‌المللی سپه.

سرمایه گذاری دلالی یا سایر خدمات و انتقال منابع یا خدمات مالی مربوط به تدارک، فروش انتقال یا استفاده از این فقرات نیز اعمال مراقبت و ممنوعیت کنند.

توسعه تکالیف کشورها در اعمال تحریمات :

علاوه بر تکلیف بند ۳ که خود به نوعی دامنه تکالیف کشورهای عضو سازمان ملل را افزایش داده است، نکته ظریفی که در بند ۳ اجرایی قطعنامه آمده است، اضافه شدن واژه «جلوگیری»^۱ به متن در کنار واژه «مراقبت»^۲ است. به موجب این بند، کشورها علاوه بر مراقبت از ورود یا عبور افرادی که به طور مستقیم به گسترش فعالیت‌های هسته‌ای حساس ایران یا توسعه سیستمهای پرتاب سلاح هسته‌ای ایران دخیل هستند موظف به جلوگیری نیز شده‌اند بر خلاف قطعنامه ۱۷۳۷ (بند ۱۰ اجرایی) که صرفاً وظیفه مراقبت را از کشورها تقاضا کرده بود.

تکلیف جدید دیگری که این قطعنامه متوجه دولت‌ها ساخته و در قطعنامه قبلی مسکوت بود، ممنوعیت آنها از انجام تعهدات جدید هبه، کمک مالی و وام‌های امتیازی با دولت ایران است. (موضوع بند ۷ اجرایی)

نتیجه گیری :

همان ضرورتی که در اواسط قرن بیستم رییس جمهور آمریکا (آیزنهاور) را به ایراد سخنرانی نزد مجمع عمومی مبنی بر استفاده صلح‌آمیز از انرژی هسته‌ای و تاسیس آژانس بین‌المللی انرژی اتمی واداشت، در آغاز قرن بیست و یکم نیز کماکان حس می‌شود و چه بسا ضرورت یاد شده پس از کشف برنامه‌ی هسته‌ای مخفی عراق و فعالیت‌های مشکوک کره شمالی و مسابقه دولت‌های پاکستان و هند در آزمایش و پرتاب

۱. Restraint.
۲. Rigilance.

موشک‌های حامل کلاهک هسته‌ای و مهمتر از همه خطر ناشی از وجود حداقل ۲۰۰ کلاهک هسته‌ای در زرادخانه رژیم صهیونیستی دو چندان شده باشد.

هر چند در پاسخ به نگرانی‌های عمیق و انتظارات ناشی از تهدیدات فوق‌الذکر از شورای امنیت، واکنش‌های متفاوتی سرزده است که تا اندازه‌ای نشان از تأثیرپذیری شورا از منافع سیاسی بعضی اعضای دائمی خود دارد، و صرف نظر از بحث‌هایی که پیرامون مشروعیت ارجاع پرونده هسته‌ای ایران از شورای حکام به شورای امنیت مطرح گردیده، به نظر می‌رسد با مطالعه روند ۳ قطعنامه صادره و شناخت حاصل از الگوی رفتاری شورای امنیت به عنوان یک واقعیت سیاسی- حقوقی در این مقطع حساس، توجه به نکات ذیل می‌تواند سکان‌داری کشتی هسته‌ای ایران را در تلاطم طوفانهای پیش رو رهنمود باشد:

۱. تفکیک نقاط مثبت و منفی قطعنامه‌های فعلی یا آتی و پرهیز از اینکه به طور کلی چوب رد بر مفاد آنها زده شود؛ سیاستی که در برخورد با قطعنامه ۵۹۸ اتخاذ گردید.
۲. اعتماد و تکیه بیشتر بر مواضع کشورهای جنبش عدم تعهد و تعدیل نگاه خوش‌بینانه به مواضع قدرت‌های چین و روسیه.
۳. تعامل بیشتر با کمیته تحریم و خویشتن‌داری از اتخاذ موضع گیرهای تند و صریح در مناسبات فی‌مابین.
۴. تأکید بر صبغه فنی- حقوقی پرونده و فرو گذاری نکردن از هرگونه تلاشی که می‌تواند در استرداد کامل پرونده از شورای امنیت به شورای حکام آژانس موثر واقع شود.