

## حاکمیت دولت‌ها و سازوکارهای بین‌المللی بازرسی در امور خلع سلاح

دکتر نادر ساعد<sup>۱</sup>

### ۱. اشاره

بازرسی بین‌المللی از فعالیت‌های تسلیحاتی یا دامن‌نظره دولت‌های عضو معاهدات بین‌المللی خلع سلاح یا پای‌بندی به تعهدات عام ناشی از منشور ملل متحد در حوزه صلح و امنیت بین‌المللی، خواه متکی به تصریح معاهدات یا اختیارات ضمنی نهادهای اجرایی مقرر در معاهدات اساسی باشند، پارادوکسی آشکار میان سیر تحول موازین حقوقی بین‌المللی و حاکمیت ملی دولت‌های مذکور است که با تعدیل حاکمیت به نفع صلاحیت‌های بین‌المللی سازش یافته‌اند. هرچند نفس شکل‌گیری هنجارهای بین‌المللی براساس گذار از حرکت انفرادی به سمت هم‌گرایی بین‌المللی (همکاری‌ها همبستگی) و کاهش دامنه حاکمیت دولت‌ها استوار است، اما در عرصه موازین و هنجارهای خلع سلاح و کنترل تسلیحات، روند تعدیلی مذکور بسیار چشم‌گیرتر است. در این نوشتار، تعدیل

---

۱. دکترای حقوق بین‌الملل از دانشگاه تهران

تقلیلی حاکمیت دولت‌ها در پرتو سازوکارهای بین‌المللی ناظر بر بازرسی خلع سلاحی تحلیل می‌گردد.

## ۲. خلاصه کاربردی

۱-۲. هرچند امروزه نمی‌توان به حاکمیت مطلق دولت‌ها اندیشید، اما هنوز جایگاه آنها به‌عنوان سنگ بنای جامعه بین‌المللی کنونی محفوظ است و نظام بین‌المللی کنونی همچنان بر اصل حاکمیت دولت‌ها استوار است، گرچه این حاکمیت محدود است؛

۲-۲. فرایند تعدیل حقوقی حاکمیت دولت‌ها به‌رغم مفهوم «صلاحیت انحصاری داخلی»، در ماده ۱۵ میثاق و بند ۷ ماده ۲ منشور از طرق مختلفی چون شکل‌گیری قواعد ماهوی، راستی‌آزمایی و دیگر طرق اعمال آیین‌های نظارت بین‌المللی بر حسن انجام تعهدات دولت‌ها صورت می‌گیرد؛

۳-۲. در معاهدات خلع سلاح و عدم‌گسترش، در ابتدا و به‌صورت مقدم، آیین‌های نظارت ملی به‌صورت مصرح در متن آن معاهدات تصریح گردیده است و دولت‌ها موظف شده‌اند تا از طریق تدابیر ملی نظارتی، اعمال فراگیر و جامع تعهدات معاهده نسبت به اشخاص ذی‌ربط در قلمروهای مجاز صلاحیت کیفی را تضمین نمایند؛

۴-۲. با اینکه دو آیین نظارت ملی و بین‌المللی، توأمان هستند، اما نظارت بین‌المللی بر آیین‌های ملی برتری و تقدم اعتباری دارد و در واقع آیین‌های نظارت ملی نیز تحت نظارت و کنترل بین‌المللی قرار می‌گیرند؛

۵-۲. آژانس بین‌المللی انرژی اتمی، کمیسیون ویژه بازرسی خلع سلاح عراق و سازمان منع تسلیحات شیمیایی - هر یک به فراخور زمان و موضوع تحت

پوشش - از مهم‌ترین مراجع بازرسی از کشورها بوده‌اند؛

۶-۲. سازوکارهای نظارتی اعم از دائمی و موقتی - که اساساً در حوزه سلاح‌های کشتارجمعی شکل گرفته‌اند - در شرایطی که موقعیتی نظیر یک سازمان بین‌المللی می‌یابند، عامل تعدیل حاکمیت دولت‌ها در تدوین استراتژی‌های نظامی و عملکرد آنها در ارتباط با تولید و توسعه سلاح‌های کشتارجمعی است.

۶-۲-۱. راستی‌آزمایی؛ نحوه انجام وظایف بازرسان سازمان‌های بین‌المللی نظارتی به نحوی صریح و قاطع تدوین شده که امکان استناد به نتایج حقوقی حاکمیت دولت‌ها نظیر حفاظت از اطلاعات محرمانه، حقوق اساسی افراد، و حقوق مالکیت صنعتی و... نتواند فراروی انجام مأموریت‌های بازرسان باشد؛

۶-۲-۲. عدم قابلیت استناد به مقررات بین‌المللی؛ به دلیل اولویت سازمان‌های بین‌المللی خلع سلاح، سازمان‌های مذکور موقعیتی کسب کرده‌اند که تفسیر آنها از این دسته قواعد و موازین حقوقی و همچنین اوامر آنها در رابطه با پای‌بندی به خلع سلاح، بر برداشت دولت‌های عضو برتری دارد و از سوی دیگر دولت‌های عضو نمی‌توانند با استناد به موازین حقوق داخلی حتی قانون اساسی، از تأمین شفافیت و اثبات پای‌بندی آن‌گونه که سازمان‌ها و بازرسان خواستار آن هستند، خودداری کنند.

۶-۲-۷. فرایند تقویت خلع سلاح بیولوژیک به سمت وسوی نظام بازرسی و نظارت که هنوز در حال مذاکره و رایزنی دولت‌هاست، نیز در راستای تعدیل حاکمیت دولت‌ها گام برمی‌دارد.

۶-۲-۱. امریکا درصدد است از سازمان‌های بین‌المللی موجود که به دلیل

تأمین بار مالی آن یا حضور فعال اتباع خود در ارکان و سمت‌های عالی آن در رابطه‌ی خود با آن سازمان‌ها مشکلی نمی‌بیند، در زمینه نظارت و بازرسی بهره بگیرد. البته غیرقابل تسری بودن صلاحیت حقوقی آنها مشکل اساسی است؛

۲-۷-۲. استفاده از اختیارات دبیرکل سازمان ملل برای تشکیل هیئت‌های تحقیق و پی‌جویی در مورد سلاح‌های بیولوژیک، یکی دیگر از رهیافت‌های دنبال‌شده در این خصوص است. البته با توجه به مجموع اختیارات دبیرکل، تشکیل این کمیسیون‌ها تنها در شرایط خاص، به صورت موردی و با تفویض اختیار از سوی ارکان ملل متحد میسر است؛

۲-۷-۳. تدوین کردارنامه برای دانشمندان علوم زیستی که مشتمل بر یک سلسله تعهدات است، از یکسو دانشمندان را متعهد به قبول محدودیت‌هایی در حوزه کار با عوامل بیولوژیک می‌نماید و از سوی دیگر دولت‌های متبوع یا میزبان را به اعمال نظارت پیوسته بر آنان ملزم می‌سازد. فردی کردن تعهدات خلع سلاحی و اینکه افراد و نه دولت‌ها موضوع تعهدات بین‌المللی قرار گیرند، پدیده‌ای خاص و از دید امنیت ملی، محدودکننده حاکمیت ملی است.

### ۳. محتوای مقاله

حقوق بین‌الملل به‌مثابه حقوق حاکم بر روابط بین‌المللی دولت‌ها و سایر بازیگران، دیر زمانی برپایه اصل برابری حاکمیت دولت‌ها استوار بوده و در عمل نیز همواره کشورها «از حقوق بین‌الملل به‌عنوان ابزار دفاع از امنیت، حاکمیت و منافع ملی خود بهره گرفته‌اند»<sup>(۱)</sup> با پدیداری نمودهای اولیه سازمان‌بندی روابط بین‌المللی در چارچوب شکل‌هایی موسوم به سازمان‌های

بین‌المللی، این پایه حقوق بین‌الملل، وصف انحصاری خود را از دست داد و مؤلفه‌هایی دیگر بر این وادی افزوده شد. به نظر می‌رسد با توجه به تحولات منشور ملل متحد در احترام به فرد انسانی و ارتقای جایگاه وی تا حد تابع و موضوع برخی عرصه‌های حقوقی بین‌المللی (اعم از حمایت از وی در حقوق بین‌الملل بشر یا مسئولیت او در حقوق بین‌الملل کیفری)، حقوق بین‌الملل معاصر بر پایه حاکمیت محدود دولت‌ها ضمن توجه ویژه به منافع بشریت استوار است. به گونه‌ای بشریت، در بیش از پنج دهه از حیات سازمان ملل متحد به ویژه پس از دهه ۱۹۶۰ توانسته دولت‌محوری نظام بین‌المللی را به چالش کشیده و در مقابل آن، رقیبی جدید بیافریند. همین جایگاه است که تا حدودی اندیشه‌های بزرگانی چون لئون دوگی و ژرژ سل را محقق ساخته که بر آن، تنها تابع حقیقی حقوق بین‌الملل، فرد انسانی است<sup>(۳)</sup> و هدف هر مجموعه حقوقی، تأمین سعادت ابدی بشر است و نه تأمین منافع دولت‌ها و دیگر شخصیت‌های غیرحقیقی. در وضعیت کنونی که بشریت روح تازه‌ای در حقوق بین‌الملل دمیده، تحولات ساختاری و توسعه تدریجی در بخش‌هایی از این مجموعه قواعد را در پی داشته است.<sup>(۴)</sup> در حال، هر چند امروزه دیگر نمی‌توان به حاکمیت مطلق دولت‌ها اندیشید، اما هنوز جایگاه آن به عنوان سنگ‌بنای جامعه بین‌المللی کنونی، محفوظ است و بشریت نتوانسته دولت‌محوری نظم حقوقی حاکم بر جامعه بین‌المللی را به صورت اساسی دگرگون نماید. بر این اساس، نظام بین‌المللی کنونی همچنان بر اصل حاکمیت دولت‌ها استوار است اما این حاکمیت، محدود است.

فرایند تعدیل حقوقی حاکمیت دولت‌ها (بسط بین‌المللی شدن امور و گسترش موازین حقوق بین‌الملل)، تنها از طریق شکل‌گیری قواعد ماهوی (حاوی تعهدات سلبی و ایجابی) نبوده بلکه راستی‌آزمایی<sup>۱</sup> (به‌عنوان فرایند

جمع‌آوری و تحلیل اطلاعات برای فراهم ساختن امکان قضاوت درباره پای‌بندی یا عدم‌پای‌بندی به تعهدات<sup>(۴)</sup> و دیگر طرق اعمال آیین‌های نظارت بین‌المللی بر حسن انجام این تعهدات (نظیر پایش،<sup>۱</sup> بازرسی در محل<sup>۲</sup> و...)»<sup>(۵)</sup> نیز بیش از پیش دولت‌ها را در گذار از تمایلات فردی و تن‌دادن به آنچه (به ظاهر یا واقع) خواست عمومی و نتیجه عقل جمعی قلمداد می‌شود، ترغیب نموده است.<sup>(۶)</sup>

به‌رغم مفهوم «صلاحیت انحصاری داخلی» در ماده ۱۵ میثاق و بند ۷ ماده ۲ منشور، پیدایش آیین‌ها و سازوکارهای نظارت بر پای‌بندی به تعهدات بین‌المللی، سابقه‌ای طولانی دارد و در حوزه خلع‌سلاح و کنترل تسلیحات به‌نظر می‌رسد که تأسیس آژانس بین‌المللی انرژی اتمی در سال ۱۹۵۷ و مسئولیت این نهاد در تعقیب نظام عدم‌گسترش سلاح‌های هسته‌ای یا اتم برای صلح، آغاز شکل‌گیری سازوکارهای نظارتی است. از آن پس، همواره تشکیل سازمان‌های بین‌المللی نظارتی، یکی از محورهای گفت‌وگو در مذاکرات دو و چندجانبه بوده و در حوزه سایر معاهدات راجع به سلاح‌های کشتار جمعی نیز دنبال شده است. تأسیس سازمان منع‌سلاح‌های شیمیایی در سال ۱۹۹۷ و تعقیب گسترده تشکیل سازمان منع سلاح‌های بیولوژیک (که البته این تلاش‌ها عقیم ماند)، نمودار عمق ارزشمند بودن سازمان دادن به «نظارت بر پای‌بندی» برای جامعه دولت‌هاست. از طرف دیگر، سازمان ملل متحد نیز در اجرای مسئولیت حفظ صلح و امنیت بین‌المللی، با تشکیل سازمان‌های موقت راستی‌آزمایی (در قضیه عراق متمرکز بر تعهدات خلع‌سلاحی و به‌صورت عام، درخصوص تعهدات ضدتروریستی) به این سازوکارها توجه خاص داشته است. از این‌رو، سازوکارهای نظارت بر پای‌بندی به تعهدات خلع‌سلاحی، در

---

1. Monitoring

2. On-Site Inspection

دو چهره دائمی و موقت نمود یافته‌اند. از یک نظر، «سازمان‌های بین‌المللی باید در مسائلی که مربوط به زندگی ملی یک اجتماع منظم است، دخالت نکنند»<sup>(۷)</sup> اما هیچ‌گاه تولید و توسعه سلاح‌های کشتار جمعی و سلاح‌های متعارف غیرانسانی، مسئله‌ای انحصاراً ملی تلقی نشده است. ظهور سازمان‌ها و نهادهای بین‌المللی موقت و دائمی در این حوزه، مؤید این امر است.

با این حال، آیین نظارت بر حسن انجام تعهدات خلع سلاحی، صرفاً ماهیت بین‌المللی نداشته بلکه در کنار آیین‌های نظارت ملی تعبیه شده‌اند.<sup>(۸)</sup> به عبارت بهتر، هرچند نظارت بین‌المللی بر خلع سلاح و عدم گسترش به دلیل صبغه فراملی و امکان نقش‌آفرینی دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی، مورد توجه عمده دولت‌ها بوده و تحدید آزادی عمل آنها را در پی داشته است، اما در معاهدات راجع به خلع سلاح و عدم گسترش، در ابتدا و به صورت مقدم، آیین‌های نظارت ملی به صورت مصرح در متن آن معاهدات تصریح گردیده است و دولت‌ها موظف شده‌اند تا از طریق تدابیر ملی نظارتی، اعمال فراگیر و جامع تعهدات معاهده نسبت به اشخاص ذی‌ربط در قلمروهای مجاز صلاحیت کیفری را تضمین نمایند. با اینکه این دو آیین نظارت ملی و بین‌المللی، توأمان هستند، اما نظارت بین‌المللی بر آیین‌های ملی برتری و تقدم اعتباری دارد و در واقع، آیین‌های نظارت ملی نیز (به‌عنوان بخشی از اقدامات اتخاذ شده در جهت اجرای آن معاهدات)، تحت نظارت و کنترل بین‌المللی قرار می‌گیرند و اساساً شکل‌گیری آیین‌های ملی، به‌منظور تسهیل ایفای تعهدات دولت و تکوین آیین‌های بین‌المللی با هدف تضمین کفایت اقدامات اتخاذ شده و تضمین پای‌بندی به این تعهدات در کلیت آن است.

با اینکه تحلیل گسترده آیین بازرسی‌های بین‌المللی خلع سلاحی خارج از حوصله این مقاله است، با تمرکز بر این آیین، اصول ناظر بر بازرسی‌های مذکور را عمدتاً از حیث دامنه تأثیرگذاری بر تحول تعدیلی حاکمیت دولت‌ها

استنتاج و تحلیل خواهیم کرد. همان‌طور که در آینده خواهیم دید، در این راستا نه تنها تحولات درونی در آیین‌های موجود (در قالب اصلاح مقررات نظارت و پادمان یا تدوین مقررات الحاقی و تکمیلی) بلکه آیین‌های در شرف پدیداری نیز از تشدید روند تعدیل حاکمیت دولت‌ها حکایت دارند.

### ۳-۱. سیر تحول آیین‌های بازرسی خلع سلاحی و تعدیل حاکمیت

#### دولت‌ها

در عمل سازمان‌های بین‌المللی بر دو دسته‌اند: آنهایی که توسط دولت‌ها و به کمک کارشناسان‌شان اداره می‌شوند و آنهایی که توسط کارکنان‌شان ولی با پشتیبانی دولت‌ها مدیریت می‌گردند.<sup>(۹)</sup> با اینکه بازرشناسی سازمان‌های خلع سلاحی در این دسته‌بندی دشوار است اما با توجه به اینکه قدرت تصمیم‌گیری‌های اصلی و اجرایی سازمان‌های مذکور در شورای اجرایی یا شورای حکام (متشکل از نمایندگان دولت‌های عضو و نه کارشناسان بین‌المللی) نهفته است، اساساً می‌توان آنها را در دسته دوم جای داد. خصلت اساسی این دسته از سازمان‌ها، هم‌پایی تمایلات سیاسی دولت‌های عضو با خصایص سازمان به فعالیت تخصصی و کارشناسی است. اما در عمل، سازمان منع سلاح‌های شیمیایی به کمترین فضای تقابل سیاسی دولت‌های عضو اکتفا نموده و جریان نسبتاً تخصصی رسیدگی به موضوع خلع سلاح شیمیایی را پی‌گرفته و از این جهت، موفقیتی چشم‌گیر در جلب اعتماد دولت‌های در حال توسعه و افکار عمومی برجای گذاشته است.

در میان معاهدات و ترتیبات چندجانبه خلع سلاح و کنترل تسلیحات، آژانس بین‌المللی انرژی اتمی نخستین سازوکار دائمی برای نظارت بر حسن اجرای تعهدات مندرج در اساسنامه این آژانس توسط دولت‌های عضو است که با انعقاد معاهده عدم‌گسترش در سال ۱۹۶۸، دامنه مسئولیت و اختیارات آژانس در کنترل آزادی عمل هسته‌ای دولت‌ها افزایش یافت و امروزه با بسط نظام



پادمان هسته‌ای، بر صلاحیت‌های آن و در نتیجه تعدیل حاکمیت و آزادی عمل دولت‌ها افزوده می‌شود.

در دهه ۱۹۹۰ نیز تشکیل کمیسیون ویژه بازرسی خلع سلاح عراق آن هم توسط شورای امنیت، به این سازوکارها رونقی تازه بخشید. بر این اساس، خلع سلاح نه در قالب تعهدات عادی حقوق بین‌الملل عمومی بلکه به‌عنوان یک مجازات و گامی در راستای حفظ و اعاده صلح و امنیت بین‌المللی قلمداد شد. اندکی پس از آن، خلع سلاح شیمیایی به‌ویژه به دلیل عمق فجایع انسانی ناشی از کاربرد این سلاح‌ها در جنگ تحمیلی علیه رزمندگان و غیرنظامیان ایرانی و بخش‌هایی از خود مردم عراق، نه تنها به انعقاد معاهده منحصر به فرد «منع سلاح‌های شیمیایی» انجامید، بلکه توافق دولت‌ها برای تشکیل سازمان منع سلاح‌های شیمیایی را در پی داشت.

بعد از سال ۱۹۹۴ به تاسی از این سازمان، تلاش شد سازمانی جدید، تخصصی و مستقل نیز در حوزه سلاح‌های بیولوژیک تشکیل شود تا ضامن حسن اجرای مفاد پروتکل ۱۹۲۵ ژنو و کنوانسیون ۱۹۷۲ سلاح‌های بیولوژیک و توکسینی باشد. ولی این تلاش‌ها درحالی‌که به تهیه پیش‌نویس پروتکل الحاقی به کنوانسیون سلاح‌های بیولوژیک منتهی شده بود، به دلیل مخالفت شدید ایالات متحده، به شکست انجامید و تقویت سازوکارهای بین‌المللی و ملی موجود (نظیر گسترش دامنه صلاحیت سازمان بهداشت جهانی، خواروبار و کشاورزی) در دستورکار دولت‌ها قرار گرفت.

### ۳-۱-۱. نقطه شروع: آژانس بین‌المللی انرژی اتمی (۱۹۵۷)

شکل‌گیری آژانس بین‌المللی انرژی اتمی، نتیجه ابتکار عمل دولت امریکا در طرح موسوم به «اتم برای صلح» است که در سال ۱۹۵۳ از سوی آیزنهاور در نطقی در مجمع عمومی ملل متحد ارائه شد. آژانس به‌عنوان نقطه شروع نظام عدم‌گسترش سلاح‌های هسته‌ای آن هم در شرایطی که تنها دو ابرقدرت وقت

به سلاح هسته‌ای دست یافته بودند، شکل گرفت تا با ایجاد مجمعی برای همسازی تصمیمات بین‌المللی در مورد انرژی اتمی، اولاً مانع از کاربرد اتم برای ساخت سلاح گردد، ثانیاً با تنظیم مناسبات دولت‌های عضو، نظامی برای همکاری صلح‌آمیز هسته‌ای فراهم سازد تا آژانس با بهره‌گیری از توانی که در نتیجه همکاری دولت‌های عضو کسب و جمع‌آوری نموده، پروژه‌های هسته‌ای را با نظارت دقیق خود در دولت‌های در حال توسعه به انجام رساند.

تا پیش از سال ۱۹۶۸ که مصادف با انعقاد معاهده عدم گسترش سلاح‌های هسته‌ای و بسط نظام عدم گسترش از حالت پروژه‌های همکاری هسته‌ای به ممنوعیت‌های عمومی گسترش افقی تسلیحاتی است، آژانس صرفاً در موقعیت یک سازمان بین‌المللی تخصصی قرار داشت که تقابل دو ابرقدرت، مانع از گسترش کارکرد آن شده بود. اما معاهده ۱۹۶۸ با سپردن مسئولیت تضمین حسن اجرای تعهدات این معاهده، حیاتی جدید فراروی آژانس قرار داد. به موجب ماده ۳ معاهده، صراحتاً به نوعی شخصیت و مسئولیت جدید برای آژانس اشاره گردید و مقرر شد تا دولت‌های غیرهسته‌ای عضو این معاهده با انعقاد موافقت‌نامه‌های دوجانبه با آژانس، ترتیبات نظارت آژانس بر فعالیت‌های هسته‌ای صلح‌آمیز خود را پیش‌بینی نمایند. تدوین موافقت‌نامه مدل موسوم به INFCIRC/153 به‌عنوان مدل مقدماتی نظام پادمان هسته‌ای از یکسو و تقویت آن در سال ۱۹۹۵ و در نهایت انعقاد پروتکل الحاقی سال ۱۹۹۷ (سند INFCIRC/540) بسترهای حقوقی افزایش نقش آژانس در تضمین امنیت اتمی را فراهم ساخت.<sup>۱</sup> ضمن اینکه عکس‌العمل آژانس در برابر کره شمالی و عراق در اواخر دهه ۹۰ (در نتیجه سیاست قدرت‌های هسته‌ای)، به‌جایگاه و اثربخشی این سازمان در افکار عمومی نوعی اعتبار بخشید.

۱. دولت‌های هسته‌ای، به اختیار می‌توانند موافقت‌نامه پادمان را براساس مدلی مجزا موسوم به INFCIRC 66 با آژانس منعقد نمایند.

با این حال، هنوز هم بی‌اعتمادی کشورهای غیرهسته‌ای یا در حال توسعه به اثربخشی و بی‌طرفی آژانس، ادامه دارد و اخیراً برخورد آژانس با برنامه هسته‌ای کشورمان نیز بر این بی‌اعتمادی‌ها یا استفاده‌های ابزاری از آژانس افزوده است. انتقاد از عملکرد آژانس بر این ایده استوار است که آژانس با فراموش کردن مسئولیتی که در راستای «تضمین اتم برای صلح» یعنی گسترش استفاده‌های صلح‌آمیز از انرژی هسته‌ای به‌ویژه به منظور ارتقای سطح توسعه در کشورهای نیازمند (چه براساس اساسنامه آژانس و چه براساس ماده ۴ معاهده عدم گسترش) برعهده داشته، صرفاً در راستای تضمین عدم گسترش افقی فعالیت می‌کند و در نتیجه به ابزار تأمین منافع قدرت‌های هسته‌ای تبدیل شده است.

### ۳-۱-۲. کمیسیون ویژه بازرسی و خلع سلاح عراق (۱۹۹۰)

جنگ دوم، خلیج فارس یا جنگ کویت، بارزترین مصداق تجاوز یا نقض بند ۴ ماده ۲ منشور ملل متحد بود که کمترین مبنایی در رویه دولت‌ها (جز استدلال‌های دولت متجاوز عراق) برای توجیه آن وجود ندارد و توسط جامعه بین‌المللی به صورت قاطع محکوم شد (قطعنامه ۶۶۰ مورخ ۲ اوت ۱۹۹۰ شورای امنیت). سازمان ملل متحد به محکومیت اکتفا نکرد بلکه با اصرار عراق بر ادامه تجاوز، شرایط لازم را برای اخراج اجباری این کشور از کویت اشغالی با استفاده از زور فراهم نمود. بند ۲ قطعنامه مشهور ۶۷۸ مورخ ۲۹ نوامبر ۱۹۹۰، تفویض مجوز توسل به زور به کلیه دولت‌های عضو ملل متحد بود.

با این حال، اقدامات ملل متحد به اخراج عراق محدود نشد بلکه به تعقیب و پی‌گیری آثار این تجاوز در ابعاد مختلف نیز بسط یافت. ظاهراً شورای امنیت با کافی ندانستن قطعنامه ۶۷۸، آمادگی‌های رزمی دولت عراق و انگیزه‌های مجدد رهبران وقت این کشور برای از سرگیری تجاوز پس از خروج نیروهای ملل متحد از کویت را ادامه تهدیدی که در قطعنامه‌های ۶۶۰

به بعد از تجاوز عراق احراز کرده بود، دانست و درصدد برآمد تا به نوعی، به این تهدید خاتمه دهد. «شورا در این قطعنامه که حجیم‌ترین قطعنامه در تاریخ مصوبات شورا تلقی می‌شود، درصدد برآمد تا عراق را در تدابیر پس از جنگ برای ایجاد صلح و ثبات نهایی در منطقه تحت پوشش قرار دهد»<sup>(۱۰)</sup> و با اقداماتی ابتکاری، امحای توانمندی‌های این کشور در زمینه سلاح‌های کشتارجمعی را هدف قرار داد.<sup>(۱۱)</sup> به همین دلیل در قالب قطعنامه ۶۸۷ نه تنها ادامه اقدامات قهری علیه عراق (اجرای قطعنامه ۶۷۸) را به حالت تعلیق درآورد، (بند دوم مقدمه قطعنامه ۶۸۷) بلکه با تکیه بر خلع سلاح عراق، کمیسیونی از کارشناسان بین‌المللی را مسئول نظارت بر خلع سلاح و خنثی‌سازی تهدید ناشی از توان تسلیحاتی و جنگی این کشور نمود (بندهای ۷ تا ۱۴ قطعنامه). بدین ترتیب، کمیسیون ویژه ملل متحد در امر نظارت بر خلع سلاح عراق (آنسکام) تشکیل شد.

یکی از مهم‌ترین ویژگی‌های این قطع‌نامه و حوزه اختیارات آنسکام، ممنوعیت عراق از داشتن توانمندی موشکی (موشک‌های بالستیک با بُرد بیش از ۱۵۰ کیلومتر، قطعات، تأسیسات، تعمیرات و تولید این موشک‌ها)<sup>۱</sup> و صلاحیت کمیسیون به «بازرسی در محل»<sup>۲</sup> از این توانمندی و انهدام یا خنثی‌سازی آنهاست. این در حالی بود که نه تنها در زمان تصویب این قطعنامه بلکه تاکنون هیچ سند حقوقی بین‌المللی درخصوص منع داشتن موشک شکل نگرفته است اما شورای امنیت با بهره‌گیری از تفسیر موسع صلاحیت‌های صلح‌بانی خود، توان موشک بالستیک را به‌عنوان وسایل پرتاب سلاح‌های کشتارجمعی تلقی و همگام با منع این سلاح‌ها، مشمول بازرسی‌های کمیسیون قرار داد. در سال ۱۹۹۹ متعاقب کارشکنی‌های متعدد عراق برای ممانعت از

۱. بند ۸ قطعنامه ۶۸۷ شورای امنیت

فعالیت عادی آنسکام و پس از چندین گزارش رسمی رئیس کمیسیون مبنی بر عدم همکاری این کشور، شورا کمیسیون را بازسازی و به کمیسیون ویژه پایش و راستی‌آزمایی عراق (آنمویک) تبدیل نمود (قطعنامه ۱۲۸۴ مورخ ۱۷ دسامبر ۱۹۹۹)<sup>۱</sup> که تا قبل از تهاجم امریکا به این کشور در سال ۲۰۰۳، کمابیش فعالیت آن ادامه داشت<sup>(۱۲)</sup> ولی اکنون به دلیل عدم کشف هرگونه سلاح کشتار جمعی توسط دولت‌های مهاجم، احتمال انتفای موضوع قطعنامه‌های ۶۸۷ و ۱۲۸۴ وجود دارد هرچند برخی پیشنهادها در خصوص ادامه فعالیت آن در عراق یا دائمی کردن آن به‌عنوان رکن فرعی شورای امنیت نیز اخیراً مطرح شده است.

### ۳-۱-۳. سازمان منع سلاح‌های شیمیایی (۱۹۹۷)

این سازمان، نخستین سازمان بین‌المللی مبتنی بر معاهدات خلع سلاحی است که همگام با ترتیبات قراردادی خلع سلاح پدیدار شده است. کنوانسیون سلاح‌های شیمیایی در عین اینکه سند تدوین مقررات خلع سلاح شیمیایی است، سند تأسیس این سازمان نیز هست. سازمان (متشکل از سه رکن کنفرانس دولت‌های عضو، شورای اجرایی و دبیرخانه) مسئولیت کلی نظام بر حسن اجرای تعهدات دولت‌های عضو را برعهده دارد. براساس مقررات کنوانسیون، از زمان امضای سند معاهده در ۱۳ ژانویه ۱۹۹۳ تا سال ۱۹۹۷، کمیسیون مقدماتی سازمان اقدامات اولیه را برای شکل‌گیری این سازمان به عمل آورد. با لازم‌الاجرا شدن کنوانسیون در سال ۱۹۹۷، موجودیت سازمان آغاز شد.

حوزه صلاحیت‌های سازمان، اساساً در چارچوب کلی حقوق سازمان‌های بین‌المللی است. با این حال، موارد بدیعی نیز در این خصوص وجود دارد.

۱. این قطعنامه با رأی ممتنع روسیه، چین و فرانسه تصویب شد.

*الف - التزام سازمان به رعایت اصل تخصصی بودن*

حوزه اختیارات سازمان به صورت مشخص در مواد مختلف معاهده و ضمیمه دوم و سوم آن پیش‌بینی شده و تلاش برای تعامل بین صلاحیت‌های سازمان با حقوق دولت‌های عضو، به‌خوبی در این اسناد قابل مشاهده است. به‌طوری‌که به صراحت تذکر داده شده که فعالیت سازمان از محدوده تخصصی آن فراتر نرود و در جریان ایفای مسئولیت‌های سازمان نیز سعی لازم برای رعایت حقوق دولت‌های عضو به عمل آید. در کل، سازمان باید صفت تخصصی خود را رعایت کند و تنها درخصوص آنچه در قالب «اصل تخصص»<sup>۱</sup> می‌گنجد عمل نماید. براساس بند ۵ ماده ۸:

«سازمان باید فعالیت‌های بازرسی و تأیید خود را که در این کنوانسیون مقرر گردیده، با کمترین مداخله ممکن در اجرای به‌موقع و تکمیل مؤثر اهدافش اداره نماید. این سازمان باید تنها اطلاعات و سوابق ضروری برای انجام مسئولیت‌های خود طبق این کنوانسیون را [از دولت‌های عضو] درخواست نماید.»

در واقع، احتیاط‌های مبتنی بر حاکمیت محوری خلع سلاح شیمیایی، در تبیین صلاحیت سازمان مطمع‌نظر بوده است. این در حالی است که در مورد آژانس، چنین شفافیتی وجود ندارد و اساساً مقررات مربوط به آژانس، تعهدمحور است تا تعقیب رویکرد تضمین حقوق دولت‌های عضو. برای رفع همین ضعف‌ها و حمایت از حاکمیت دولت‌های درحال توسعه بوده که چنین دقتی در قالب کنوانسیون سلاح‌های شیمیایی به عمل آمد و ماه‌ها از مذاکرات بین‌المللی به تشریح این موضوعات صرف گردید.

### ب - سازمان به‌عنوان مجری بازرسی‌های اتهامی

با اینکه بازرسی‌های سرزده یا ویژه در قالب پادمان هسته‌ای نیز نوعی بازرسی اتهامی است، اما بازرسی‌های اتهامی در قالب کنوانسیون سلاح‌های شیمیایی، وضعیتی خاص و مختص به خود<sup>۱</sup> دارند. به طوری که درخواست بازرسی اتهامی، حق یکایک دولت‌های عضو است و نه خود سازمان و از طرف دیگر، نه تنها مراحل مختلف آیین اجرای این بازرسی‌ها در کنوانسیون مشخص شده بلکه تعهد به رعایت حرمت متقابل در درخواست بازرسی<sup>۲</sup> و همچنین امکان مقابله با موارد احتمال سوءاستفاده از بازرسی نیز پیش‌بینی شده است.<sup>۳</sup> برجسته‌ترین نتیجه اصول حقوقی ناظر این بازرسی‌ها از جهت تعدیل حاکمیت دولت‌ها، الزام به قبول بازرسی (آیین موسوم به چراغ قرمز)<sup>۴</sup> است. هیچ دولتی نمی‌تواند از قبول درخواست بازرسی اتهامی به هردلیل که باشد، خودداری ورزد.<sup>۵</sup>

### ج - سازماندهی کمک و حفاظت در برابر حملات شیمیایی

وضع مقررات مربوط به مشارکت دولت‌های عضو در حمایت جمعی از هرگونه احتمال به‌کارگیری سلاح‌های شیمیایی، برای نخستین بار در این معاهدات صورت گرفته است. نتایج دردناک کاربرد سلاح‌های شیمیایی توسط عراق در جنگ تحمیلی و آگاهی افکار عمومی جهان با قربانیان و مصدومین شیمیایی ایران، علت تمهید این مقررات بوده است. مشروح ارائه کمک و

1. (Sui generis)

۲. بند ۹ ماده ۹ کنوانسیون سلاح‌های شیمیایی

۳. بند ۳۶ ماده ۸ و بند ۲۳ ماده ۹ کنوانسیون سلاح‌های شیمیایی

۴. براساس آیین چراغ قرمز یا Red Light Policy، به محض درخواست بازرسی اتهامی از یک دولت عضو، بازرسی انجام خواهد شد مگر اینکه شورای اجرایی با اکثریت سه چهارم اعضا، با آن مخالفت نماید.

۵. بند ۱۰ ماده ۹ کنوانسیون سلاح‌های شیمیایی

حفاظت در برابر حملات شیمیایی در ماده ۱۰ کنوانسیون پیش‌بینی شده و ترتیباتی برای همکاری دولت‌های عضو و سازمان با دولت‌هایی که در شرایط معین در معرض خطر حمله شیمیایی قرار می‌گیرند، یا عملاً مورد چنین حملاتی واقع می‌شوند، ارائه گردیده است.

براساس این ماده هرچند مشارکت دولت‌های عضو در ارائه کمک، اختیاری است و صندوقی به نام صندوق اختیاری کمک‌های داوطلبانه نیز تأسیس شده است اما سازمان باید تلاش خود را بدین منظور به عمل آورد و از سایر سازمان‌های بین‌المللی نیز در صورت لزوم، کمک بطلبد.

#### د - برانته سازمان از مسئولیت مدنی خسارات افشای اطلاعات محرمانه

این کنوانسیون تنها سندی است که مسئولیت بین‌المللی سازمان را به صورت تلویحی مورد توجه قرار داده و در مورد آن تصمیم‌گیری کرده است. هرچند تاکنون مسئولیت سازمان بین‌المللی به صورت سندی قراردادی و جامع درنیامده و تابع اصول کلی مسئولیت مدنی است، اما وضعیت خاص این کنوانسیون از جهت اطلاعات ملی ارجاعی به دبیرخانه سازمان و صدمات ناشی از احتمال افشای این اطلاعات، سبب شد که در طول مذاکرات مباحث مختلفی پیرامون آن انجام شود و در نهایت هرچند مدیرکل اصولاً مسئول تضمین رعایت مقررات محرمانه در مجموعه دبیرخانه فنی است،<sup>۱</sup> اما به صراحت در بند ۲۲ ضمیمه دوم آن مقرر شد که سازمان درخصوص خسارات ناشی از افشای اطلاعات محرمانه دولت‌های عضو توسط کارکنان دبیرخانه فنی سازمان (که بخش بازرسی نیز در همین دبیرخانه مستقر است) هیچ‌گونه مسئولیتی ندارد.

باتوجه به بند ۷ ماده ۸ کنوانسیون، اساسی‌ترین وظیفه سازمان، انجام اقدامات راستی‌آزمایی است. بر همین اساس، نظام بودجه‌بندی سازمان نیز در

۱. بند ۲ ضمیمه سوم کنوانسیون سلاح‌های شیمیایی



کنوانسیون به صورت کلی تعریف شده و مقرر گردیده که بودجه سازمان در دو بخش تنظیم شود: هزینه‌های اداری و سایر مخارج و هزینه‌های مربوط به راستی‌آزمایی.

### ۳-۱-۴. خلع سلاح بیولوژیک به سمت وسوی بسط سازوکارهای بازرسی

تاریخ تحول درگیری‌های مسلحانه، از تنوع و توسعه جنگ‌افزارها متناسب با سطح توسعه صنعت نظامی جوامع حکایت دارد به گونه‌ای که با افزایش آگاهی از دامنه اثرگذاری بیماری‌ها، بهره‌گیری از آنها را به عنوان یکی از عناصر مهم تعیین‌کننده بُرد و باخت در این درگیری‌ها و جاهت بخشید. در هر حال، استفاده از عوامل بیولوژیک<sup>۱</sup> به عنوان وسیله‌ای جنگی<sup>۲</sup>، سابقه‌ای طولانی داشته و به‌ویژه می‌توان پیشینه آن را به یونان منتسب نمود. در این جنگ‌ها با درک آثار عوامل بیولوژیک و بیماری‌های انسانی و حیوانی، از اجساد مردگان برای انتقال و تکثیر بیماری در یک شهر و در نتیجه تصرف آن استفاده می‌کردند. با توسعه علوم و فنون، برخی کشورهای پیشرفته در علوم بیولوژیک، تکثیر و تقویت این عوامل را که موجب افزایش اثر و همچنین دوام آنها در شرایط جوی مختلف می‌شود، آغاز کردند و حتی اکنون با تمرکز بر ساختار ژنتیک انسان و حیوان به دستکاری در ژن‌های آنها پرداخته و به سمت تولید سلاح‌های ژنتیک یا نژادی<sup>۳</sup> روی آورده‌اند. در عین حال، با استفاده از علوم گیاهی، بهره‌گیری از بیماری‌های گیاهی نیز در این حوزه مطرح گردید.

در هر حال، آغاز برنامه سلاح‌های بیولوژیک امریکا در سال ۱۹۴۱ و گسترش انگیزه دستیابی به این سلاح‌ها در دیگر کشورهای پیشرفته سبب شد که مسئله سلاح‌های بیولوژیک به عنوان یکی از موضوعات اصلی امنیتی ملی و

- 
1. Biological agents
  2. Biological Warfare
  3. Ethnic Weapons

بین‌المللی از دهه‌های ۱۹۶۰ میلادی به بعد مطرح شود. در پی موفقیت برنامه‌های بیولوژیک آمریکا و اتحاد شوروی سابق در دهه مذکور، مسئله خلع سلاح هسته‌ای نیز وارد عرصه‌های سیاسی و حقوقی شد. در واقع، همانند سایر فرایندهای خلع‌سلاحی، این کشورهای پیشرفته بوده‌اند که متعاقب طی کردن مراحل توسعه فناوری تسلیحات بیولوژیک و برای محدود نگه‌داشتن این توان به خود یا جلوگیری از انتقال آن به سایر کشورها (که کلوپ انحصاری این قدرت‌ها را درهم می‌شکنند)، ایجاد سلسله اسنادی بین‌المللی برای محدود کردن فعالیت‌های بیولوژیک نظامی و حتی غیرنظامی را سبب شده‌اند. این اسناد از سال ۱۹۲۵ با انعقاد پروتکل منع استفاده از گازهای خفه‌کننده و سمی و عوامل بیولوژیک در جنگ‌ها آغاز شد و با تصویب کنوانسیون سلاح‌های بیولوژیک در سال ۱۹۷۲، جامعیت یک معاهده خلع‌سلاحی را پیدا کرد.

کنوانسیون منع تولید، توسعه و انباشت سلاح‌های بیولوژیک (باکتریولوژیک) و توکسینی و لزوم انهدام آنها (مشهور به کنوانسیون سلاح‌های بیولوژیک)<sup>۱</sup> در سال ۱۹۷۲ منعقد و در سال ۱۹۷۵ نیز لازم‌الاجرا شد. این نخستین معاهده چندجانبه خلع‌سلاحی تلقی می‌شود و بنیاد عملی شدن نظریه خلع‌سلاح جهانی نیز به این معاهده و اسناد متعاقب آن متکی است. در وضعیت کنونی بین‌المللی، نه تنها این کنوانسیون به سمت جهان‌شمولی حرکت می‌کند، بلکه به ابتکار همان قدرت‌های بزرگ تلاش می‌شود که تعهدات مندرج در آن نیز افزایش یابد و به عکس، حقوق دولت‌ها برای فعالیت‌های صلح‌آمیز اعم از دفاعی و پدافندی یا سایر کاربردهای غیرنظامی محدود گردد. طبیعی است در این میان، کشورهای بزرگ دارای ذخایر سلاح‌های بیولوژیک، از وجود چنین تدابیر و تعهدات بین‌المللی خلع‌سلاحی چندان متضرر نخواهند شد، بلکه اساساً جهت‌گیری این تلاش‌ها به سمت کشورهای در حال توسعه

1. Biological and Toxin Weapons Convention (BTWC or BWC)

است و آنها «هدف» این اقدامات محدود کننده و کنترل هستند.

در این بخش از مقاله، با تأمل در تحولات راجع به فرایند خلع سلاح بیولوژیک، محورهای استنتاج کنفرانس سال ۲۰۰۴ دولت‌های عضو کنوانسیون بیولوژیک و قطعنامه مجمع عمومی ملل متحد، در گستره کلی خلع سلاح بیولوژیک و تمایلات و فراز و فرود در نظم حقوقی بین‌الملل، مورد تحلیل و ارزیابی قرار می‌گیرد. درک آخرین وضعیت خلع سلاح بیولوژیک اعم از دستاورد فرایند مستمر مجمع عمومی ملل متحد و کنفرانس دولت‌های عضو کنوانسیون ۱۹۷۲ که در پنج ساله اخیر در ژنو تشکیل جلسه می‌دهد، به‌ویژه مسائل مطروحه در آخرین قطعنامه مجمع در سال ۲۰۰۴، مستلزم آگاهی از مقدمات یا بنیادهای پدیداری و تحول رژیم خلع سلاح بیولوژیک و تلاش غربی‌ها برای استفاده از این رژیم برای تأمین منافع نظامی و غیرنظامی خویش است. به همین دلیل، ابتدا به بنیادهای لازم برای درک این رژیم حقوقی خواهیم پرداخت.

### ۲-۳. عناصر تعدیل حاکمیت دولت‌ها در حوزه خلع سلاح و کنترل

#### تسلیمات

محدودیت حاکمیت دولت‌ها، نتیجه طبیعی و مستقیم شکل‌گیری نظم حقوقی بین‌المللی (عمدتاً آزادی) است. برای حرکت از وجود و حیات مجزا به زیست‌جمعی و سازمان‌یافته، محدودیت در آزادی رفتاری به نفع وجود و حیات جمعی اجتناب‌ناپذیر است. به همین دلیل، نفس محدودیت حاکمیت را نمی‌توان در نگرش حقوقی بین‌المللی، انکار نمود یا مورد انتقاد قرار داد. آنچه مجال تأمل و تعمق دارد، عمق و دامنه محدودیت‌ها و به عبارت بهتر شناسایی مرزهای حاکمیت در دنیای نامتحد و یا رویه جهانی‌شدن است.<sup>(۱۳)</sup> نظم حقوقی بین‌المللی با اینکه محدودیت حاکمیت دولت‌ها را در پی داشته اما چون خود، ساخته و پرداخته دولت‌های حاکم است، از جهت وجود و بقا تا حدود زیادی

به بقای حاکمیت‌ها وابسته است. از این رو، به دفاع از این حاکمیت‌های محدود شده برخاسته و اصل بنیاد حقوق بین‌الملل را بر این اصل استوار ساخته است.<sup>(۱۴)</sup> در نتیجه، با وجود اینکه حقوق بین‌الملل دارای موجودیتی مجزا و برتر از بازیگران بین‌المللی است، اما قائم به حاکمیت‌هاست و جز در مواردی که تضییق و تحدید صریح یا ضمنی آزادی عمل دولت‌ها را در قالب الزامات و موازین سلبی و ایجابی مقرر نموده، اعمال حاکمیت دولت‌ها را مشروع و قانونی می‌شمارد. به نظر می‌رسد که برداشت دیوان بین‌المللی دادگستری در رأی لوتوس که به تفسیر لوتوسی از حاکمیت دولت‌ها موسوم است، چیزی جز این نیست.

سازوکارهای نظارتی اعم از دائمی و موقتی، اساساً در حوزه سلاح‌های کشتار جمعی شکل گرفته‌اند. نفس شکل‌گیری این سازوکارها به‌ویژه در شرایطی که موقعیتی نظیر یک سازمان بین‌المللی می‌یابند، عامل تعدیل حاکمیت دولت‌ها در تدوین استراتژی‌های نظامی (حتی دکتورین‌های صرفاً دفاعی) و عملکرد آنها در ارتباط با تولید و توسعه سلاح‌های کشتار جمعی است. شکل‌گیری سازمان‌های بین‌المللی، نتیجه مستقیم گذار دولت‌ها به حرکت جمعی و انتقال برخی از صلاحیت‌های خود به صورت دائمی یا نیابتی به این نهادها است. علاوه بر این، دکتورین اشتغال‌گرایی یا صلاحیت ضمنی نهادهای بین‌المللی در انجام کلیه اقدامات لازم جهت تحقق اهداف تأسیس آنها، عملکرد سازمان‌های بین‌المللی را به صورتی نظم و نسق می‌بخشد که دولت‌ها با وجود نقشی که در ساخت و همچنین حضور در ترکیب آنها داشته‌اند، موضوع نظارت آنها قرار می‌گیرند. در نتیجه، نوع اقدامات سازمان‌های مذکور به‌ویژه در جهت نظارت بر حسن اجرای تعهدات مندرج در اسناد تأسیس آنها و تضمین پایبندی دولت‌های عضو، مهم‌ترین عامل برای تعدیل حاکمیت‌ها به نفع کارکردهای بین‌المللی این نهادهاست. در واقع، با

اینکه سازمان‌های بین‌المللی، ساخته و پرداخته دست دولت‌ها هستند، عملاً رقیب آنها در مدیریت امور جامعه بین‌المللی تلقی می‌شوند و حقوق بین‌الملل نیز تا حدود زیادی با تعدیل حاکمیت‌ها، موجبات برتری آنها را فراهم ساخته است. در واقع، سازمان‌هایی که توسط تعداد گسترده‌ای از دولت‌ها خلق شده‌اند، بر یکایک اعضا برتری داشته و نماینده خرد و اراده جمعی تلقی می‌شوند که حاکمیت هر دولت عضو نمی‌تواند این موقعیت ممتاز را تضعیف نماید و تنها اراده جمعی اعضاست که از رهگذر اختتام حیات یا تحدید شدید دامنه فعالیت این سازمان‌ها، می‌تواند حافظ حاکمیت‌ها باشد.

با توجه به این کلیات، در اینجا به عمده‌ترین محورهای تعدیل حاکمیت دولت‌ها در نتیجه سازوکارهای نظارت بر حقوق سلاح‌های کشتار جمعی اشاره می‌شود.

### ۳-۲-۱ راستی‌آزمایی به معنای قبول برتری سازمان‌های بین‌المللی

یکی از مهم‌ترین و اصلی‌ترین مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی، نظارت بر حسن اجرای تعهدات بین‌المللی دولت‌هاست. علاوه بر سازمان ملل متحد به عنوان یک سازمان عام که اغلب دولت‌ها را تحت پوشش دارد و ناظر رفتار بین‌المللی دولت‌ها و سایر اعضای جامعه بین‌المللی به منظور حصول اهداف مندرج در منشور است، سازمان‌های تخصصی نیز مسئولیت دارند پای‌بندی دولت‌های عضو به یک سلسله تعهدات از جمله مفاد اسناد تأسیس خود را تضمین نمایند. تضمین پای‌بندی، به شیوه‌های مختلفی امکان‌پذیر است. یکی از ویژگی‌های منحصر به فرد سازوکارهای نظارتی در حوزه سلاح‌های کشتار جمعی، تعبیه آیین «راستی‌آزمایی» یا بازرسی و تأیید<sup>۱</sup> است.

راستی‌آزمایی، آیین اتخاذ یک سلسله اقدامات گسترده نظارتی (اعم از

نظارت در محل و خارج از محل) به صورت نظارت اتفاقی یا دائمی است که در پی آن، بازرسانی از سازمان‌های بین‌المللی با بررسی اسناد و مدارک به دست آمده از سوی دولت ذی‌ربط یا سایر دولت‌ها، سازمان‌های بین‌المللی و حتی منابع اطلاعاتی غیردولتی، مشاهدات دیداری و عدم مغایرت عملکرد یک دولت با تعهدات مندرج در معاهدات سلاح‌های کشتار جمعی را در یک مقطع زمانی معین تأیید و اعلام می‌نمایند.

از این رو، راستی‌آزمایی مشتمل بر اقدامات و تدابیر گسترده‌ای از جمله موارد زیر است:

- ورود به برخی از اماکن، تأسیسات و مراکز صنعتی و نظامی؛
- گردش در اماکن مذکور و مشاهده موقعیت مکانی و تشخیص موقعیت جغرافیایی آنها و رؤیت قسمت‌های مختلف آنها به ویژه خطوط تولید، انبارها، آزمایشگاه‌ها، نقاط فاضلاب و جمع‌آوری پساب؛
- استماع گزارش‌ها و توضیحات نمایندگان امور اداری و اجرایی اماکن مذکور در خصوص سابقه تاریخی و نوع فعالیت اماکن مذکور؛
- بررسی اسناد بازرگانی، تولیدات، واردات و صادرات هر مکان یا سایت و جمع‌بندی ارقام و امور کمی؛
- استفاده از تجهیزات خاص نظارتی نظیر مکان‌سنج، دستگاه‌های آشکارساز مواد خطرناک، فیلم‌برداری، عکس‌برداری، حتی تخریب خطوط و اقلام ممنوعه به گونه‌ای که دیگر قابل استفاده ممنوعه نباشند.
- در کلیه مراحل مذکور، با اینکه در برخی از اسناد نظیر کنوانسیون سلاح‌های شیمیایی به تفصیل حقوق دولت‌های بازرسی شونده نیز تبیین شده است، اما نحوه انجام وظایف بازرسان سازمان‌های بین‌المللی نظارتی به نحوی صریح و قاطع تدوین شده که هرگونه امکان استناد به نتایج حقوقی حاکمیت دولت‌ها نظیر حفاظت از اطلاعات محرمانه، حقوق اساسی افراد، حقوق

مالکیت صنعتی و نظایر آن، نتواند مانعی فراروی انجام مأموریت‌های بازرسان باشد. به همین دلیل در برخی از موارد، صراحتاً «ماهیت فضولانه» یا مداخله‌گرانه اقدامات نهادهای بین‌المللی مذکور به رسمیت شناخته شده و به‌عنوان نمونه کنوانسیون سلاح‌های شیمیایی مقرر نموده که اقدامات سازمان‌های بین‌المللی «کمتر فضولانه» باشد. یعنی نفس مداخله‌گرانه بودن اقدامات نظارتی و پیامد منفی آنها از جهت اختلال در امور عادی فعالیت‌های صنعتی و نظامی دولت‌های عضو، توسط دولت‌های عضو پذیرفته شده و آنها به این وضعیت‌ها تن داده‌اند.

همان‌طور که گفته شد، شناسایی صلاحیت راستی‌آزمایی برای سازمان‌های بین‌المللی متضمن نتایجی است که فی‌نفسه، تعدیل حاکمیت دولت‌ها را در پی داشته است: صلاحیت سازمان‌های نظارتی در بازبینی عملکرد دولت‌ها، صلاحیت سازمان‌های بین‌المللی در مشاهدات، فعالیت‌های دیداری یا بازرسی در محل و تحقیق و پی‌جویی حقیقت‌یابی. در هر حال، نتیجه آشکار این سطح گسترده از اقدامات نظارتی سازمان‌های بین‌المللی خلع‌سلاحی این است که دولت‌های عضو به‌رغم اشتقاقی یا غیراصالتی بودن صلاحیت سازمان‌های بین‌المللی، به برتری نسبی نقش آن بازیگران در برابر حاکمیت دولت‌ها (در حوزه سلاح‌های کشتار جمعی) رضایت داده‌اند.

### ۲-۲-۳. عدم قابلیت استناد به مقررات ملی در برابر بازرسان بین‌المللی

یکی از مسائل مطرح شده در مباحث کلی حقوق بین‌الملل عمومی، برتری حقوق بین‌الملل بر حقوق داخلی و عدم قابلیت استناد به مقررات داخلی برای عدول از اجرای تعهدات بین‌المللی است. بحثی مشابه این نیز در حقوق سلاح‌های کشتار جمعی و در قالب عناصر نظام بازرسی بین‌المللی خلع‌سلاحی، وجود دارد. به دلیل اولویت سازمان‌های بین‌المللی خلع‌سلاحی و تعدیل شدن حاکمیت دولت‌های عضو همگام با تعهدات بین‌المللی در این حوزه،

سازمان‌های مذکور موقعیتی کسب کرده‌اند که تفاسیر آنها از این دسته قواعد و موازین حقوقی و همچنین اوامر آنها در رابطه با پای‌بندی به خلع سلاح، برداشت دولت‌های عضو برتری دارد و از سوی دیگر، دولت‌های عضو نمی‌توانند با استناد به موازین حقوق داخلی حتی قانون اساسی، از تأمین شفافیت و اثبات پای‌بندی به‌گونه‌ای که این سازمان‌ها و بازرسان بین‌المللی خواستار هستند، خودداری نمایند.

به عبارت دیگر، در سطح اولیه پای‌بندی، بازرسان صرفاً مبنای کار خود را اطلاعات دریافت شده از دولت ذی‌ربط قرار داده و با اتخاذ یک سلسله تدابیری که چندان مداخله‌گرایانه نیست (و به بازدید شباهت بیشتری دارد)، صحت اطلاعات ارائه شده را ارزیابی می‌کنند. اما در سطح دوم، بازرسان به دلیل طرح اتهاماتی از سوی دولت‌ها یا بازیگران دیگر، بدون اینکه در مقام و موقعیتی بی‌طرف قرار گیرد، عمدتاً با ارائه مدارک و اسناد به‌دست آمده (حتی اسناد جاسوسی)، بار اثبات حسن عملکرد دولت‌ها را برعهده دولت ذی‌ربط می‌گذارد. در این صورت است که عملاً اصل صحت و حسن نیت، به اصل تخلف تبدیل می‌شود. نحوه رسیدگی به پرونده هسته‌ای ایران، به‌خوبی گواهی بر این مدعاست.

در حال، آیین بازرسی به‌ویژه بازرسی‌های اتهامی شیمیایی یا بازرسی‌های ویژه هسته‌ای مؤید چند بُعد از تعدیل گستره حاکمیت دولت‌ها است. یعنی: قابل استناد نبودن مقررات حفاظت از اطلاعات محرمانه، امنیت ملی و... در صورتی که بازرسان ورود به یک مکان را درخواست کنند و ظن داشته باشند که در آنجا فعالیت ممنوع صورت می‌گیرد، هیچ دولتی نمی‌تواند به استناد مقررات داخلی، (اعم از ملی یا وزارتی یا سازمانی) ورود بازرسان به آن مکان را نپذیرد. با اینکه در برخی از موارد، دولت‌ها حق دارند با استفاده از راه‌کارهای مختلف (نظیر پوشاندن خطوط و اقلام غیرمرتبط، خاموش کردن



سیستم‌ها و نظایر آن) مانع از افشای اطلاعات راجع به اقلام غیرمرتبط شوند، اما به‌هرحال، اقعان بازرسان به هر طریق ممکن، ضروری است. در اغلب موارد مندرج در کنوانسیون سلاح‌های شیمیایی، بازرسان با اکتفا به حضور یک بازرس (و نه همه تیم بازرسی) و استفاده از دستگاه‌های آشکارساز، این اماکن را بازدید می‌کنند و در صورتی که وجود مواد شیمیایی مرتبط با کنوانسیون در آنجا تشخیص داده نشود، نگرانی راجع به آن اماکن را برطرف شده تلقی می‌کنند و در گزارش‌های بازرسان نیز مراتب ذکر می‌گردد.

از طرف دیگر، در نص معاهدات آمده که رعایت موازین داخلی تا حدی است که به انجام وظایف بین‌المللی بازرسان لطمه وارد نشود. ملاک تشخیص این مسئولیت، مقررات معاهده و مرجع آن هم خود بازرسان هستند. در واقع، تفسیر بازرسان از این معاهدات، بر تعابیر و برداشت‌های دولت عضو بازرسی‌شونده برتری دارد. البته این دولت‌ها نیز می‌توانند مراتب عمل نکردن بازرسان وفق برداشت‌شان از معاهدات را رسماً و مکتوب به ارکان صلاحیت‌دار سازمان اطلاع دهند. ولی تاکنون، همواره برتری برداشت بازرسان به‌عنوان یک اصل تلقی شده و کمترین نمونه‌ای از اعتراض به اقدامات آنها عینیت نیافته است. در هر حال، نکته مهم و واجد اثر حقوقی این است که هرگونه ممانعت و کارشکنی در مسیر انجام وظایف بازرسان (آن‌گونه که خودشان ضروری می‌دانند)، به آنها حق می‌دهد مراتب عدم رضایت خود را در قالب گزارش خویش با مدیریت کل و رکن اجرایی سازمان اطلاع دهند. در این صورت موضوع ممکن است به‌عنوان دستاویزی برای به زیر سؤال بردن عملکرد یک دولت به‌کار گرفته شود.

### ۳-۳. نقد تمایلات گسترش سازوکارهای بازرسی خلع سلاح بیولوژیک

با توجه به اینکه حقوق سلاح‌های هسته‌ای و شیمیایی، متضمن نظام بازرسی خاص و قدیمی هستند و به‌عکس، فرایند تقویت خلع سلاح بیولوژیک به

سمت و سوی نظام بازرسی و نظارت هنوز در حال مذاکره و رایزنی دولت‌ها است. در این بند، تمایلات در مورد بسط نظام بازرسی به خلع سلاح بیولوژیک از دریچه ضرورت و دامنه تعدیل حاکمیت دولت‌ها بررسی می‌گردد. آنچه در ابتدای امر به نظر می‌رسد اینکه این فرایند، تحولاتی اساسی را در بخش‌های دیگر حقوق بین‌الملل به‌ویژه حقوق سازمان‌های بین‌المللی زمینه‌ساز شده و حتی فردی شدن تعهدات بین‌المللی خلع سلاحی (گذار از دولت‌ها به افراد) نیز در دستورکار قرار گرفته است.

### ۳-۱-۳ توسل به سازمان‌های بین‌المللی موجود برای نظارت بر امور بیولوژیک

مکتب رئالیسم، مسئولیت حمایت از بهداشت جهانی را برعهده قدرت‌های بزرگ می‌داند. به عقیده آنها، هرچند حقوق بین‌الملل وجود دارد اما بدون بهره‌گیری از قدرت دولت هژمون، قادر به تأمین اهداف خود نخواهد بود.<sup>(۱۵)</sup> در این راستا، یکی از پیشنهاد‌های اصلی امریکا و انگلیس برای نشست ۲۰۰۴، تصویب استفاده از سازمان‌های بین‌المللی موجود نظیر بهداشت جهانی و فائو برای نظارت بر خلع سلاح بیولوژیک است. علت اصلی این پیشنهاد امریکا که از سال ۲۰۰۱ تاکنون آن را دنبال کرده است، تجارب ناشی از سازمان منع سلاح‌های شیمیایی و عدم بهره‌وری آن برای حصول منافع مورد انتظار امریکا است. امریکایی‌ها قبل از آن تصور می‌کردند که سازمان‌های جدید نیز در راستای منافع این کشور کار خواهند کرد اما سازمان منع سلاح‌های شیمیایی که در سال ۱۹۹۷ در لاهه تشکیل شد با درپیش گرفتن سیاست‌های مستقل از امریکا، این کشور را ناکام گذارد. به همین دلیل جدال بین آن دو به عزل مدیرکل سابق این سازمان (خوزه بوستانی از برزیل) انجامید.

این کشور به همین دلیل درصدد آن است که به‌جای ریسک ناشی از سازمان بین‌المللی جدید، از سازمان‌های موجود که امریکا به‌دلیل تأمین بار مالی آن یا حضور فعال اتباع خود در ارکان و سمت‌های عالی آن در رابطه‌ی

خود با آن سازمان‌ها مشکلی نمی‌بینند، بهره بگیرد. با این حال، یک مشکل اساسی حقوقی در این خصوص وجود دارد و آن قابل تسری نبودن صلاحیت حقوقی این سازمان‌ها به امور خلع سلاح بیولوژیک است. به عبارت دیگر، یک سازمان بهداشتی یا کشاورزی نمی‌تواند در عین حال یک سازمان خلع سلاحی نیز باشد.

بر اساس یک اصل شناخته شده حقوق بین‌الملل که در رویه قضایی بین‌المللی (آرای دیوان بین‌المللی دادگستری به ویژه دو رأی مشورتی سال ۱۹۹۶ در مورد سلاح‌های هسته‌ای) مورد تأیید قرار گرفته است، به جزء سازمان ملل متحد، هر سازمان بین‌المللی دیگر صرفاً در حوزه صلاحیت خاص و محدود خود (اگرچه بر مبنای اختیارات ضمنی و با بهره‌گیری از اقدامات اجرایی لازم برای رسیدن به اهداف مصرح در اساسنامه و بدون نیاز به تصریح در خصوص این اقدامات اجرایی) می‌تواند اقداماتی را در عرصه بین‌المللی به عمل آورد. از این رو، این اصل که تخصصی بودن یا صلاحیت تخصصی و غیرعمومی یا اختصاصی<sup>۱</sup> است مانع از آن است که از نظر حقوقی یک سازمان بتواند در حوزه‌هایی غیر از آنچه دولت‌ها رضایت خود را به صورت مصرح یا ضمنی در مورد حوزه عمل آن اعلام کرده‌اند، فعالیت نماید. نتیجه اینکه سازمان‌های مورد نظر و پیشنهادی برخی کشورها نظیر انگلیس در مورد جایگزینی به جای طرح ایجاد سازمان بین‌المللی ویژه سلاح‌های بیولوژیک، تنها در صورتی می‌توانند در این حوزه فعالیت کنند که اساسنامه آنها چنین اختیاری را داده باشد.

این در حالی است که بر اساس مبانی و مستندات زیر، تسری صلاحیت این سازمان‌ها اعم از سازمان بهداشت جهانی، سازمان غذا و کشاورزی یا هر سازمان دیگر به نظارت بر تعهدات خلع سلاح بیولوژیک نه بر اساس اهداف

مصرح در اساسنامه آنها قابل توجیه است و نه چنین اختیاری از رضایت دولت‌های مؤسس این سازمان‌ها قابل استنباط و استخراج می‌باشد. در ضمن دیوان بین‌المللی دادگستری در سال ۱۹۹۶ در رأی مشورتی خود در پاسخ به پرسش سازمان بهداشت جهانی اعلام کرد: «هرچند موضوع فعالیت سازمان بهداشت جهانی پی‌گیری مسائل بهداشت جهانی است و دولت‌های عضو باید به تعهدات خود براساس اساسنامه این سازمان عمل نمایند، اما اینکه کاربرد یک سلاح از منظر حقوق بین‌الملل مجاز باشد یا نه، اساساً در وظایف این سازمان تفاوتی ایجاد نمی‌کند و در هر حال، وظیفه سازمان یکسان است». بر این اساس، هیچ یک از سازمان‌های مذکور در خصوص اینکه تعهدات خلع سلاح بیولوژیک رعایت شده یا نه و اینکه مثلاً کاربرد عوامل بیولوژیک مشروعیت دارد یا نه، به کارکردهای آنها ارتباط مستقیم ندارد و ورود آنها به حوزه نظارت بر این کاربردها (و به طرق اولی مسئله تولید و توسعه و انباشت این عوامل) با اصل بنیادین «تخصصی بودن» صلاحیت سازمان‌های بین‌المللی مغایرت دارد.

اما مسئله اصلاح مقررات موجود برای افزایش صلاحیت آن سازمان‌ها نیز قابل تأمل است. براساس آیین اصلاح مقررات و تعهدات مقرر در اساسنامه سازمان‌های مذکور، چنین امری نیز به سادگی میسر نیست. به عنوان مثال براساس مقررات اساسنامه فائو، اصلاح به دو صورت محقق می‌شود: اصلاح تعدیلی و اصلاح در جهت ایجاد تعهدات جدید. اصلاحات با تصویب دو سوم دولت‌های عضو رأی‌دهنده و در چارچوب کنفرانس دولت‌های عضو محقق می‌شود منوط به آنکه این اکثریت بیش از نصف دولت‌های عضو سازمان باشند (بند ۱ ماده ۲۰ اساسنامه فائو). اصلاحاتی که موجود تعهدات جدید نباشد (اصلاح تعدیلی) به محض تصویب کنفرانس لازم‌الاجرا خواهد شد مگر آنکه قطعنامه‌ای در کنفرانس برخلاف آن صادر شود. اما اصلاحات ارتقایی، یعنی موجب افزایش تعهدات اعضا، متعاقب تصویب دو سوم اعضای

سازمان و قبول ملی آن (از طریق تصویب ملی) لازم‌الاجرا خواهند شد (یعنی آستانه لازم‌الاجرا شدن این است که دولت‌های پذیرنده این اصلاحات حداقل دو سوم اعضا باشند) و برای سایر دولت‌ها تنها پس از تصویب ملی این اصلاحات مؤثر خواهد بود (بند ۲ ماده ۲۰). بنابراین اولاً فرایند اصلاح اساسنامه پیچیده است به‌گونه‌ای که تاکنون چنین اصلاحاتی در این سازمان‌ها به عمل نیامده است. ثانیاً نوعی حق وتو برای هر عضو پیش‌بینی شده تا اگر با اصلاحات موافق نبود، آن را نپذیرد و اجرا نکند.

### ۳-۲. اختیارات دبیرکل ملل متحد در مورد تشکیل کمیسیون‌های حقیقت‌یاب

دومین رهیافت دنبال شده توسط برخی کشورها (امریکا و کشورهای متحد آن) از نشست سال ۲۰۰۴ به بعد در حوزه سلاح‌های بیولوژیک، استفاده از اختیارات دبیرکل ملل متحد برای تشکیل هیئت‌های تحقیق و پی‌جویی و استفاده از آنها درخصوص سلاح‌های بیولوژیک یعنی شیوع غیرعادی بیماری‌ها و عوامل جنگی بیولوژیک است تا از طریق آن دیگر نیازی به تشکیل یک سازمان بین‌المللی نباشد. طبیعی است که در این صورت، اغلب اعضای هیئت‌های مذکور از میان اتباع کشورهای پیشرفته در امور بیولوژیک به‌ویژه امریکا و متحدین این کشور خواهد بود ضمن اینکه مقررات حاکم بر این هیئت‌ها را دبیرکل شخصاً تعیین خواهد کرد. تاکنون چنین سطحی از اختیارات برای دبیرکل ملل متحد شناخته نشده بلکه در برنامه‌ریزی‌های دبیرخانه ملل متحد نیز هرگز پیش‌بینی نشده است.<sup>(۱۶)</sup>

براساس منشور ملل متحد که سند تأسیس این سازمان می‌باشد، دبیرکل مقامی اداری و اجرایی است که در کنار مسئولیت‌های خاص مقرر در منشور که وی را خطاب قرار داده است، مأمور انجام وظایفی است که توسط شورای امنیت و مجمع عمومی این سازمان بدان محول می‌شود. در مجموع اختیارات مستقل و خاص دبیرکل ملل متحد پیرو سمت و مقام رسمی خود به‌عنوان

عالی‌ترین مقام اداری سازمان و مسئول دبیرخانه، چیزی در خصوص تعیین مستقل کمیسیون‌های حقیقت‌یاب خواه برای بررسی و کشف حقایق در مورد تخلفات حقوقی بین‌المللی در معنای عام آن یا هرگونه کاربرد اتهامی سلاح‌های بیولوژیک وجود ندارد. موارد زیر عمده‌ترین اختیارات دبیرکل را تشکیل می‌دهند:

حضور مستمر در نشست‌های کلیه ارکان ملل متحد، انجام وظایف و اختیاراتی که ارکان ملل متحد بدان اعطا کرده‌اند، ارائه گزارش سالانه در مورد فعالیت سازمان، جلب توجه شورای امنیت به هر موضوعی که به نظر وی صلح و امنیت بین‌المللی را تهدید نماید و انتخاب کادر دبیرخانه.

در مورد دو قطعنامه‌ای که شورای امنیت در مورد وضعیت بین ایران و عراق (اواخر جنگ تحمیلی) و همچنین کامبوج در مورد تشکیل این کمیسیون صادر شده نیز مشخص است که از مقررات بالا خارج نیست. شورای امنیت می‌تواند چنین اختیاری را به دبیرکل اعطا نماید کما اینکه تاکنون صدها کمیسیون بر همین اساس تشکیل شده است. اما در این خصوص دو نکته را باید در نظر داشت: اولاً اختیار مستقل و ویژه‌ای برای دبیرکل جهت تعیین و تشکیل این کمیسیون‌ها وجود ندارد و تنها با تفویض اختیار از ارکان ملل متحد چنین امری میسر است، ثانیاً دو قطعنامه‌ای که در این خصوص صادر شده مانند هر قطعنامه دیگر شورای امنیت، حالت موردی دارند و با انجام وظیفه مورد نظر، اعتبار قطعنامه و مأموریت کمیسیون مذکور خاتمه می‌یابد. ضمن آنکه موردی یا موقتی بودن کمیسیون‌های حقیقت‌یاب یا تحقیق، یک اصل مسلم در حل و فصل هرگونه اختلاف بین‌المللی است.

از این رو، هرگونه برداشتی که دال بر وجود اختیار تشکیل مستقل این کمیسیون‌ها توسط دبیرکل ملل متحد باشد، وجاهت حقوقی ندارد.

در این خصوص باید فرایند بررسی و تصویب مجمع عمومی یا شورای امنیت و تفویض اختیار تشکیل کمیسیون طی گردد و دبیرکل که یک مقام اجرایی و اداری است از حق اتخاذ تصمیمات عام در مورد نحوه برخورد با تخلفات بین‌المللی، اختلافات بین‌المللی و نظایر آن برخوردار نمی‌باشد.

۳-۳. به سمت فردی کردن تعهدات خلع سلاحی: کردارنامه دانشمندان

### علوم‌زیستی

در آخرین نشست کنفرانس دولت‌های عضو کنوانسیون سلاح‌های بیولوژیک (۵ تا ۹ دسامبر ۲۰۰۵) که به منظور بررسی کردارنامه دانشمندان بیولوژیک و جهت تمهید مقدمات کنفرانس بازنگری سال ۲۰۰۶ برگزار شد، برخی از دولت‌ها نظیر انگلستان، کانادا (چندین مقاله)، آلمان، آرژانتین، استرالیا، کره جنوبی، ژاپن، چین، هند و ایران با ارائه مقاله‌های کاری، نظرات خود را در این خصوص ابراز داشتند. هرچند این کنفرانس بدون نتیجه‌ای مهم به پایان رسید اما دولت‌های مهم و صاحب صنعت بیوتکنولوژی، محورهای عمده دیدگاه خود را در مورد کردارنامه ارائه کردند.

تدوین قواعد رفتاری یا کردارنامه برای دانشمندان مرتبط با علوم‌زیستی، آخرین مرحله‌ای است که تاکنون در مذاکرات بین‌المللی در مورد کنوانسیون سلاح‌های بیولوژیک مطرح شده و در دستورکار کنفرانس دولت‌های عضو این کنوانسیون قرار دارد. هدف اساسی این کردارنامه، تمهید مقررات بین‌المللی است که اولاً تعهدات اخلاقی دانشمندان را به «تعهدات حقوقی» تبدیل می‌نماید، ثانیاً در عین اینکه موازین بین‌المللی را ساخته و پرداخته می‌کند دولت‌ها را به بازسازی حقوق داخلی به منظور پوشش دادن به این سلسله موضوعات ملزم می‌سازد. البته الزام دولت‌ها به تعریف و تبیین حقوق داخلی خود به سمت‌وسوئی که موازین بین‌المللی ضروری می‌دانند، فرایندی است که به صورت جدی و عام در سایر حوزه‌ها نیز دنبال شده و جا افتاده است. تدوین

کردارنامه ملی یا بین‌المللی دانشمندان علوم‌زیستی بر تحقیقات و توسعه صلح‌آمیز بیولوژیک، به‌مثابه مانعی فراروی توسعه در دولت‌هایی که روند روبه پیشرفت دارند، عمل می‌نماید. به همین دلیل، قدرت‌های بزرگ که خود دارای فناوری‌های پیشرفته زیستی هستند و به نقش این فناوری‌ها در توسعه در قرن بیست‌ویکم کاملاً آگاهند، بر وضع این کردارنامه‌ها که موجب کنترل شدید علوم و دانش و نهضت نرم‌افزاری می‌شود، اصرار دارند.

سندی که قصد دارند به‌عنوان کردارنامه بین‌المللی بیولوژیک تدوین نمایند، مشتمل بر یک سلسله تعهدات ترکیبی است که از یک سو دانشمندان مستقل و وابسته به نهادهای مختلف دولتی و غیردولتی به‌ویژه دانشگاهی را متعهد به قبول یک سلسله محدودیت‌هایی در کار با عوامل بیولوژیک و مطالعات نظری و عملی می‌نماید و از طرف دیگر، دولت‌های متبوع یا میزبان این دانشمندان را ملزم می‌سازد با اعمال نظارت‌های پیوسته بر آزمایشگاه‌ها و کلیه مطالعات و فعالیت‌های علمی مرتبط با علوم‌زیستی، احتمال تولید عوامل بیولوژیک برای مقاصد جنگی یا استفاده‌های خصمانه را منتفی نمایند.

اینکه مقرراتی بین‌المللی در عرصه خلع سلاح بیولوژیک تدوین شود که نه بر دولت‌ها بلکه افراد و اشخاص خصوصی را موضوع تعهدات بین‌المللی قرار دهد، پدیده‌ای منحصر به فرد و از دید امنیت ملی، یک پدیدار محدودکننده حاکمیت ملی است. از نظر حقوقی، تاکنون تنها عرصه حقوق بشر و حقوق بین‌الملل کیفری است که افراد را به‌عنوان تابعان و اشخاص بین‌المللی، به رسمیت شناخته و آنها را صاحب حق و تکلیف معرفی نموده است. به نظر می‌رسد فرایندی که از طریق کنفرانس دولت‌های عضو کنوانسیون بیولوژیک تعقیب می‌شود، اولاً سازمان‌های غیردولتی را نیز به عرصه وارد می‌نماید، ثانیاً برای افراد (دانشمندان) و جاهت یک «متعهد بین‌المللی» پدید می‌آورد. در هر حال، این وضعیت با این شدت و حدت، در حقوق بین‌الملل



منحصربه‌فرد و فاقد سابقه می‌باشد. در هر حال، تعقیب کردارنامه و قواعد رفتاری برای دانشمندان و کلیه کسانی که در مدیریت پروژه‌های مرتبط با علوم‌زیستی فعالیت دارند، از دو مجرا و در دو سطح مختلف امکان‌پذیر است: کردارنامه‌های ملی و کردارنامه بین‌المللی.

بدون شک هر دولتی صلاحیت دارد متناسب با وضعیت خاص خود و با ایجاد تعادل میان نیازهایی که در حوزه علوم‌زیستی دارد و نگرانی‌هایی که از احتمال سوءاستفاده از این فعالیت‌ها احساس می‌کند، تدابیر مناسب را در سطوح مختلف ملی و به‌صورت یک‌دست یا با در نظر گرفتن تفاوت‌هایی که در هر شاخه علوم یا نوع فعالیت‌های دانشمندان و نهادهای وابسته به آنها (به‌ویژه لابراتوارها) وجود دارد، تدوین نموده و به مرحله اجرا درآورد. این مقررات طبعاً به دلیل داشتن قدرت الزام حقوقی، پیامدها و آثار خاصی به دنبال خواهد داشت. از طرف دیگر نیز ممکن است به تعهدات اخلاقی صرف و تأکید بر جنبه‌های معنوی و اخلاقی، به التزام دانشمندان به این اخلاق حرفه‌ای اکتفا شود.

با این حال، در شرایط کنونی، سیستم‌های موجود در کشورهای مختلف، تحت پی‌جویی و بررسی نهادهای بین‌المللی قرار دارد و این نهادها با ظرفیت‌سنجی و ارزیابی سیستم‌های ملی، فضای اعمال فشار را برای الزام دولت‌ها به تقویت این سیستم‌ها و حتی تن دادن به سیستم‌های جدید و بین‌المللی (به‌خاطر مؤثر نبودن این سیستم‌های ملی) فراهم کرده‌اند. در همین رابطه دو راه‌کار وجود دارد: از یک سو باید برای نهادهای علمی در بخش دولتی و غیردولتی که تاکنون فاقد مقررات دقیق و شفاف حرفه‌ای بوده‌اند، مقررات لازم تدوین شود. از سوی دیگر، مقررات موجود که احتمالاً سابقه‌ای قبل از این تحولات دارند، متناسب با این تحولات بازنویسی شده و به نحوی تقویت گردند که نقطه اتکای مناسب برای موضع‌گیری کشور در رابطه با کافی

بودن کردارنامه‌های ملی، فراهم گردد.

البته اینکه هر کشور برای جامعه علمی خود، یک سلسله قواعد رفتاری داشته باشد، بدون شک نوع روابط کاری و علمی میان جوامع علمی کشورهای مختلف را تحت تأثیر قرار خواهد داد و در این رابطه، به احتمال بسیار زیاد، سطح همکاری دانشمندان خارجی با کشورهای در حال توسعه (و از جمله کشورمان) تقلیل خواهد یافت و ترس از تعقیب، آنها را به عدم همکاری و اخو خواهد داشت. در این رابطه، بومی کردن دانش بیولوژیک و بیوتکنولوژی به ویژه در وضعیت کنونی که هنوز بحث کردارنامه به نتیجه نرسیده است، امری ضروری و دارای اهمیت استراتژی است. شایان ذکر است که به دلیل عدم انتشار اغلب اطلاعات زیستی در نشریات و منابع اطلاعاتی علمی، رابطه جامعه علمی زیستی کشور با سایر جوامع نیز قطع خواهد شد. در حال، نوک پیکان فرایندی که در جریان است، تحقیقات و توسعه<sup>۱</sup> است. با بسته شدن روزنه‌های همکاری بین‌المللی، شرایط برای به زیر ذره بین گذاشتن فعالیت‌های برخی دولت‌ها نیز حاصل خواهد شد. در آن صورت، اتهامات وارد مرحله‌ای جدید خواهد شد.

گزینه دوم، تدوین یک کردارنامه بین‌المللی است. این گزینه برای کشورمان و سایر کشورهای در حال توسعه، خطر بیشتری در پی دارد. چرا که این کردارنامه به صورت یک معاهده بین‌المللی (اعم از سیاسی و یا حقوقی) تدوین خواهد شد و به دلیل اینکه فضای بین‌المللی مانور دادن برای تحدید، تهدید و تعقیب دانشمندان کشورهای در حال توسعه را ایجاد می‌کند، تهدیدی جدی برای حرکت و ادامه حیات جنبش نرم‌افزاری در کشور خواهد بود. از طرف دیگر، معمول این است که ما از فرصت‌های نهفته در معاهدات و ترتیبات بین‌المللی منتفع نیستیم و فرصت‌های مذکور عملاً در حد قابلیت‌های

سوخت‌شده‌ای که فعلیت ندارند، باقی می‌ماند. در این صورت، با ایجاد دیوارهای نفوذناپذیر میان جوامع علمی ایرانی و خارجی، سطح توسعه دانش و فناوری بیولوژیک در کشور به سطح موجود محدود خواهد ماند و این امر ما را از سهم نتایج بیوتکنولوژی و سایر علوم‌زیستی در آینده (اعم از ابعاد دفاع بیولوژیک و دیگر حوزه‌های صلح‌آمیز) محروم خواهد ساخت.

#### ۴. نتیجه‌گیری

حقوق با نظم همبسته است و تلقین‌کننده یک جهت‌گیری محافظه‌کارانه یعنی اولویت حفظ وضع موجود است.<sup>(۱۷)</sup> با این حال، حفظ وضع موجود بر یک ارزشیابی منفی استوار نیست بلکه حقوق بین‌الملل، حفظ وضع موجود را به‌عنوان نخستین گام در راه تعالی جامعه بین‌المللی قلمداد نموده است. تحولات آن نیز به‌خوبی نشان می‌دهد که کم‌دامنه شدن صلاحیت دولت‌ها به‌نفع صلاحیت‌های بین‌المللی، سیری از تکامل را در روابط بین‌المللی به‌دنبال داشته به‌گونه‌ای که این روابط در آغاز هزاره سوم و قرن بیست‌ویکم، جلوه‌ای کاملاً متفاوت از سده‌های پیش‌یافته است. از سوی دیگر، هرگز همبسته بودن حقوق با نظم، مفید اکتفا به وضع موجود نیست بلکه این حقوق همانند منبع خود که همانا اجتماع بین‌المللی است، مدام در حال جنب‌وجوش و تحرک در شکل و محتواست و از این‌رو، پویایی و ویژگی دینامیک آن هرگز قابل ایستادن در ظرف خاص نیست. در چنین وضعیتی از تحول و دگرگونی، پویایی و سیال بودن پدیدار حاکمیت،<sup>(۱۸)</sup> امری طبیعی خواهد بود. از طرف دیگر، قدرت خالق حقوق بین‌الملل اولیه، اراده دولت‌های حاکم بوده است و در واقع، حقوق بین‌الملل اساساً مجموعه قواعد شکل‌گرفته بر مبنای تصمیم دولت‌های دارای حاکمیت است. از این‌رو، حاکمیت نه تنها سازنده حقوق بین‌الملل، بلکه هسته و اساس آن را تشکیل می‌دهد. با این حال، در نظم حقوقی کنونی که دوران حاکمیت نسبی دولت‌ها و عدول از اطلاق و آزادی عمل کامل بازیگران

به دلیل التزام الزامی آنها به هنجارهای برگرفته از منفعت جمعی است، دامنه و گستره این اصل اساسی، به اقتضای گسترش دامنه همکاری‌ها و تعاملات دولت‌ها محدود شده است.

در نگاهی فرایندی، حاکمیت دولت‌ها، نمونه‌ای برای آزمون تقابل این ایستایی و پویایی‌های نظم حقوقی بین‌المللی بوده است.<sup>(۹)</sup> با اینکه حرکت به سمت سوی تعالی و تکامل حقوق مستلزم عدم اکتفا به وضع موجود است، اما لازمه برداشتن گام دوم، استقرار حقوق در گام نخست است و به همین دلیل، حاکمیت دولت‌ها همچنان به‌عنوان بنیاد نظم حقوقی بین‌المللی (عنصر ایستا) بوده و باقی مانده است اما متناسب با تمایلات حقوق به تحول و پویایی، از جهت دامنه مفهومی و گستره عینی و ابزارهای تأمین و تضمین و اجرا، مدام متحول شده به‌گونه‌ای که با گذار از اطلاق نظری و عملی سستی، به مسئولیت‌محوری و تعهد به تأمین منافع بشری سیر نموده و در همین راستا، آزادی عمل دولت‌های حاکم به نفع حداقل منفعت مشترک و جمعی که قدر مشترک تراضی بازیگران بین‌المللی است، محدود گردیده است.

ماهیت واقعی جامعه بین‌المللی، عبارت از پیوستگی و روابط متقابل افراد در اجتماع بین‌المللی است.<sup>(۱۰)</sup> اجماع حقوق‌دانان و دولتمردان با تکیه بر وقایع و تحولات روابط بین‌المللی، مؤید این است که روند محدودیت حاکمیت دولت‌ها به اقتضای گسترش همکاری و تعاون در عرصه بین‌المللی، روبه فزونی نهاده و به‌منظور گذار به منفعت جمعی امری اجتناب‌ناپذیر است. در واقع، محدودیت حاکمیت دولت‌ها، نتیجه طبیعی و مستقیم شکل‌گیری نظم حقوقی بین‌المللی (عمدتاً ارادی) است. برای حرکت از وجود و حیات مجزا به زیست جمعی و سازمان‌یافته، محدودیت در آزادی رفتاری به نفع وجود و حیات جمعی اجتناب‌ناپذیر است. به یک تعبیر «لیبرال، دولت‌ها و رهبران‌شان به‌خوبی درک کرده‌اند که همکاری بین‌المللی و حقوق بین‌الملل بهتر به تأمین

منافع ملی‌شان کمک می‌کند. چرا که ماهیت چالش‌های ناشی از سلاح‌های کشتارجمعی مقتضی این است که یک استراتژی برآمده از سیستم بین‌المللی به‌کار گرفته شود. تلاقی منافع ملی ناشی از تمایلات هژمونیک نیست بلکه براساس اطلاعات علمی و سیاسی استوار است که قدرت‌های بزرگ و کوچک را همانند هم می‌سازد. در واقع، هر دو، به‌صورت کمابیش یکسان و برابر این حملات احساس تهدید می‌کنند.<sup>(۲۱)</sup>

پس، اگرچه حاکمیت دولت‌ها دیگر اطلاق ندارد اما همچنان اصل بوده و محدودیت بر آن مستلزم اثبات در قالب حقوق بین‌الملل است. آنچه موجب تکوین این استثنا می‌شود، تعهدات عرفی و قراردادی و دیگر موازین و اصول کلی است که بدون شک معاهدات خلع سلاح و کنترل تسلیحات از مهم‌ترین مصادیق آن هستند. هرچند هر معاهده بین‌المللی با پیش‌بینی تعهدات و الزامات، روند محدودیت حاکمیت‌ها به نفع حاکمیت یا صلاحیت بین‌المللی را افزایش می‌دهد، اما در حوزه خلع سلاح و کنترل تسلیحات، عمق محدودیت بیشتر و محسوس‌تر است. این امر به موضوع این معاهدات یعنی تسلیحات (و کارکرد این تسلیحات چه به‌عنوان ابزارهای تضمین امنیت ملی به‌ویژه استیفای حقوق ذاتی دفاع مشروع یا ایفای تعهدات امنیت دسته‌جمعی و چه عوامل تحریک به تجاوز) بازمی‌گردد. در مقایسه با سایر حوزه‌های حقوق بین‌الملل، تحدید حاکمیت‌ها در حقوق خلع سلاح و کنترل تسلیحات هم به‌دلیل محتوای تعهدات و هم سازوکارهای نظارت بر پای‌بندی دولت‌ها به این تعهدات، پررنگ‌تر است و به‌دلیل اینکه تمایلات مبتنی‌بر اوضاع و احوال قرن بیست‌ویکم بر تقویت این حقوق جهت یافته است، این روند نیز در عین ادامه روند قدیمی تعارض منافع دولت‌ها<sup>(۲۲)</sup> تشدید خواهد شد.

## پانویس‌ها

۱. جمشید ممتاز، ایران و حقوق بین‌الملل، تهران: دادگستر، ۱۳۷۶، ص ۱۴.
۲. پرویز ذوالعین، مبانی حقوق بین‌الملل عمومی، تهران: دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی، ۱۳۷۷، ص ص ۱۵-۱۳.
۳. گفته می‌شود که «حقوق ملل» پیش از حقوق «بین‌الملل یا بین دول» وجود داشته است. سازمان ملل متحد حقوق بین‌الملل یا بین‌دول را مستقر ساخت و اکنون با ظهور بازیگران جدید یعنی سازمان‌های غیردولتی و گسترش شخصیت حقوقی فرد انسانی یا بشر، فرصت بازگشت به حقوق ملل یا حقوق بشریت فراهم شده است، حقوقی که به‌جای دولت، بشر در قلب آن قرار گیرد. ر.ک. به:
- Mortimer Sellers, "The Law of Humanity and The Law of Nations", in: Francesco Parisi (ed.), International Legal Theory, Vol. 1 (2), <www.asil.org>.
4. Patricia Lewis and Trevor Findlay, Coming to Terms With Security: A Handbook on Verification and Compliance, Geneva: UNIDIR, 2003, p. 1.
5. see Peter Hass, "Choosing to Comply: Theorizing From International Relations and Comparative Politics", in: D. Shelton (ed.), op.cit., pp. 54-56.
۶. با این حال، نظارت بر پای‌بندی به تعهدات سلبی یا منفی، عملاً بسیار دشوار و حتی ناممکن می‌نماید. ر.ک. به:
- Jullian Pery Robinson, "What Should be the Scope of the CWC? A Workshop Report", The CBW Conventions Bulletin, No. 55, March 2002), p. 2.
۷. دکتر حسن ارسنجانی، حاکمیت دولت‌ها، تهران: سازمان کتاب‌های جیبی، ۱۳۴۲، ص ۳۲۵.
8. See Daniel Feakes, "Evaluating the CWC Verification System", Disarmament Forum, No. 4, 2002, p. 12.
۹. اینیس کلاد، ارزیابی سازمان‌های بین‌المللی در قرن بیستم، ترجمه فرهنگ رجایی، تهران: دفتر نشر فرهنگ اسلامی، ۱۳۷۲، ص ۷۴.

10. *UN. The United Nations and Iraq-Kuwait Conflict 1990-1996*, United Nations Blue Book Series, Vol. IX, New York, UNDP/II, 1996, p. 29.

11. Pascal Tixiera, *The Security Council at the Dawn of the Twenty-First Century*, Geneva: UNIDIR, 2003, p. 9.

12. See Patricia Lewis, "Forum UNSCOM to UNMOVIC: The United Nations and Iraq", *Disarmament Forum*, 2001, No. 2, pp. 63-68.

۱۳. این یک واقعیت است: حقوق جهانی می‌شود، می‌یری له دلماس مارتی، «جهانی شدن حقوق: فرصت‌ها و تهدیدها»، مجله حقوقی، شماره ۲۴، ۱۳۷۸، ص ۴۰۵.

۱۴. یکی از اصول مسلم حقوق بین‌الملل که تعبیری دیگر از حاکمیت برابر دولت‌هاست، اصل تمامیت ارضی و استقلال سیاسی آنها است. ر.ک. به: نادر ساعد، «مفهوم تمامیت ارضی در نظم حقوقی بین‌المللی»، ماهنامه اطلاع‌رسانی حقوقی، شماره ۷، آذر ۸۳، ص ص ۳۷-۳۱.

15. David Fidler, *International Law and Infectious Diseases*, Oxford: Oxford Uni. Press, 1999, p. 296.

۱۶. ر.ک. به: علی میر سعید قاضی، زندگینامه دبیرکل‌های ملل متحد و فعالیت‌های سیاسی آنها، تهران: دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی، ۱۳۷۴.

۱۷. اینیس کلاد، پیشین، ص ۸۲

۱۸. علی اصغر کاظمی، نظریه همگرایی در روابط بین‌المللی، تهران: قومس، ۱۳۷۰، ص ۱۲۰.

۱۹. ر.ک. به: حسین شریفی طرازکوهی، قواعد آمره و نظم حقوقی بین‌المللی، تهران: دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی، ۱۳۷۵، ص ص ۲۳-۲۰.

۲۰. هدایت‌الله فلسفی، «حق، صلح و منزلت انسانی: تأملاتی در مفاهیم قاعده حقوقی، ارزش اخلاقی و بشریت»، مجله حقوقی، شماره‌های ۲۷-۲۶، ۸۱-۸۰، ص ۶۷.

21. D. Fidler, *opcit.*, p. 297.

22. Abraham Cheys and Dina Shelton, "Commentary", in: D. Shelton (ed.), *Commitment and Compliance*, Oxford: Oxford Uni. Press, 2000, p. 521.



شہد شگاہ علوم انسانی و مطالعات فرہنگی  
پرتال جامع علوم انسانی