

معاهده ۲۰۱۳ تجارت تسلیحات و روش‌های راستی‌آزمایی آن

رضا نجفی^۱

چکیده

معاهده ۲۰۱۳ تجارت تسلیحات، در پرتو تحول حقوق بین‌الملل به خصوص گسترش مسئولیت دولت‌ها، حقوق بشر و حقوق بشردوستانه، نتیجه تلاش‌های بین‌المللی برای قاعده‌مند کردن تجارت تسلیحات متعارف در قالب یک معاهده حقوقی الزام‌آور است که پس از شکست کنفرانس‌های دیپلماتیک ۲۰۱۲ و ۲۰۱۳ سازمان ملل متحد و نهایتاً با تصمیم مجمع عمومی تبدیل به یک معاهده شد. یکی از مهم‌ترین عناصر معاهدات تسلیحاتی روش‌های راستی‌آزمایی پایبندی دولت‌های عضو مقررات به آنهاست. هدف پژوهش حاضر این است که در عین بررسی روند تدوین معاهده تجارت تسلیحات به این سؤال پاسخ دهد که آیا روش‌های مناسبی برای راستی‌آزمایی پایبندی تعهدات دولت‌های عضو به مقررات معاهده ۲۰۱۳ تجارت تسلیحات پیش‌بینی شده است.

کلیدواژگان

تسلیحات متعارف، حقوق بشر، حقوق بشردوستانه، راستی‌آزمایی، گزارش‌دهی، معاهده تجارت تسلیحات.

Email: r.najafi@pmiran.at

۱. نماینده ایران در آژانس بین‌المللی انرژی اتمی
تاریخ دریافت: ۱۳۹۲/۰۳/۰۲، تاریخ پذیرش: ۱۳۹۴/۰۵/۰۳

مقدمه

تسلیحات کشتار جمعی آثار بسیار مخربی دارند و از جنگ جهانی دوم دنیا در سایه این تسلیحات در وحشت به سر برده است، ولی آنچه بیش از همه در جنگ‌ها و نزاع‌های بین‌المللی و منطقه‌ای سبب مرگ انسان‌ها شده تسلیحات متعارف به‌ویژه سلاح‌های کوچک و سبک بوده؛ به نحوی که دبیرکل سازمان ملل متحد این نوع تسلیحات را سلاح‌های کشتار جمعی واقعی نامیده است. اما تجارت بین‌المللی این تسلیحات که به جنگ‌ها دامن می‌زند، نزاع‌ها را طولانی می‌کند و سبب کشتار انسان‌ها به‌ویژه غیرنظامیان می‌شود، تا پیش از معاهده تجارت تسلیحات بدون هیچ قید و شرطی ادامه داشت. در پرتو تحول حقوق بین‌الملل بخصوص گسترش مسئولیت دولت‌ها، حقوق بشر و حقوق بشردوستانه، تلاش برای قاعده‌مند کردن تجارت تسلیحات در قالب یک معاهده حقوقی شدت گرفت که به کنفرانس‌های دیپلماتیک ۲۰۱۲ و ۲۰۱۳ سازمان ملل متحد منجر و نهایتاً با تصمیم مجمع عمومی تبدیل به یک معاهده شد. از آنجا که یکی از مهم‌ترین عناصر معاهدات تسلیحاتی روش‌های راستی‌آزمایی پایبندی به آنهاست، در این مقاله کوتاه قصد داریم تا ضمن بررسی تلاش‌های بین‌المللی در زمینه انعقاد معاهده تجارت تسلیحات به این سؤال اساسی پاسخ دهیم که: آیا روش‌هایی برای راستی‌آزمایی پایبندی تعهدات کشورهای عضو به مقررات این معاهده پیش‌بینی شده است؟ برای پاسخ به این سؤال ابتدا تاریخچه‌ای از تلاش‌های بین‌المللی که منجر به تدوین این معاهده شده را بررسی و سپس مفاد معاهده را با محوریت روش‌های راستی‌آزمایی مورد تجزیه و تحلیل حقوقی قرار می‌دهیم.

تاریخچه تلاش‌های بین‌المللی برای کنترل تجارت تسلیحات

معاهده تجارت تسلیحات یعنی معاهده‌ای بین‌المللی که بتواند تجارت سلاح بین کشورها را تحت مقررات خاص در بیاورد طرح جدیدی محسوب نمی‌شود. اما عملیاتی کردن این طرح آن هم در چارچوب سازمان ملل متحد در سال ۲۰۰۶ میلادی حرکتی نو و ابتکاری جدید محسوب می‌شود که آغازگر آن دولت انگلستان بوده است. «سازمان ملل متحد، معاهده تجارت تسلیحات را مهم‌ترین ابتکاری که تا به امروز به تنظیم تسلیحات متعارف مربوط می‌شود، می‌داند و اعلام کرده که یک معاهده تجارت تسلیحات قوی می‌تواند برای میلیون‌ها نفر که با ناامنی، محرومیت و ترس مواجه‌اند، دگرگونی ایجاد کند» (Cooper, 2012:2).

به لحاظ تاریخی برخی معتقدند که تلاش برای کنترل تجارت تسلیحات متعارف به گذشته‌های بسیار دور باز می‌گردد. به عنوان نمونه «در دوران امپراتوری رم باستان تولید سلاح به‌وسیله دولت کنترل می‌شد و قوانین امپراتوری رم ارسال هرگونه سلاح به بربرها را ممنوع

کرده بود» (Brehm, 2005: 12)، اما شاید بتوان گفت که اولین معاهده بین‌المللی در خصوص تجارت سلاح به اواخر قرن نوزده میلادی برمی‌گردد. عنوان این معاهده «پیمان عمومی کنفرانس ۱۸۹۰ بروکسل» بود که بین دولت‌های اروپایی، ایالات متحده، ایران، زنگبار و دولت آزاد کنگو در باره تجارت سلاح منعقد شد و بر اساس آن ارتباطی بین جنگ‌های داخلی، تجارت برده و واردات سلاح به آفریقا ایجاد شد. این معاهده که هیچ‌گونه نظام راستی‌آزمایی نداشت فقط برای زمان صلح بود و تمام تأمین‌کنندگان سلاح آن‌را تصویب نکردند» (Brehm, 2005: 13). تا پس از جنگ جهانی اول تحول خاصی در حوزه حقوق بین‌الملل تسلیحات متعارف در رابطه با تجارت سلاح رخ نداد، اما فضای بعد از جنگ جهانی اول و احساس عمومی علیه تولیدکنندگان و تاجران سلاح، به نحوی بود که حتی در میثاق جامعه ملل به نوعی این احساسات منعکس شد. در این رابطه در ماده ۸ میثاق این‌گونه آمده است: «اعضای جامعه ملل موافقت که تولید مهمات و ابزار جنگ توسط شرکت‌های خصوصی با اعتراض شدید مواجه است» (Burns, 1993: 1154). طبق بند د ماده ۲۳ میثاق نیز اعضای جامعه ملل وظیفه نظارت عمومی بر تجارت تسلیحات و مهمات با کشورهاییکه کنترل این تجارت با آنها ضروری است، به سازمان محول کردند. مهم‌ترین معاهده کنترل تسلیحاتی پس از جنگ جهانی اول، کنوانسیون سنت ژرمن ۱۹۱۹ بود که صادرات سلاح به بخش‌هایی از آسیا و آفریقا را که تحت کنترل استعماری بودند ممنوع می‌کرد. این معاهده که اجازه صادرات به دولت‌ها را می‌داد به دلیل عدم الحاق آمریکا هرگز به مرحله اجرا در نیامد. اما تلاش‌ها در خصوص کنترل تجارت تسلیحات متوقف نشد و در سال ۱۹۲۵ کنفرانس نظارت بر تجارت بین‌المللی تسلیحات، مهمات و ابزار جنگ در ژنو برگزار شد. کنفرانس دیگری نیز از سال ۱۹۳۲ تا ۱۹۳۷ میلادی برای کاهش و محدودیت تسلیحات در ژنو برگزار شد که به دلیل اختلاف اعضای شرکت کننده بی‌نتیجه خاتمه یافت.

پس از جنگ جهانی دوم نیز تلاش‌هایی برای کنترل نقل و انتقال تسلیحات متعارف صورت گرفت. البته برعکس میثاق جامعه ملل، در منشور ملل متحد صحبتی از تجارت بین‌المللی تسلیحات نیست و پس از تأسیس سازمان ملل متحد، در واقع به دلیل بمباران اتمی هیروشیما و ناکازاکی توسط آمریکا و اثرات وحشتناک سلاح‌های هسته‌ای همه توجّهات به سلاح‌های کشتار جمعی معطوف شده بود. از آن به بعد و به علت رقابت دو بلوک شرق و غرب، تلاش‌های بین‌المللی برای کنترل تجارت تسلیحات به توافقات منطقه‌ای و یا گروه‌های کنترلی غیررسمی مانند «ترتیبات ۱۹۹۶ واسنار»^۱ محدود شد. در چارچوب سازمان ملل متحد نیز تلاش‌های پراکنده‌ای در خصوص کنترل انتقال تسلیحات متعارف صورت گرفت. یکی از مباحثی که در اولین اجلاس ویژه مجمع عمومی در خصوص خلع سلاح در سال ۱۹۸۷ مطرح

1. The 1996 Wassenaar Arrangement.

شد موضوع نقل و انتقال تسلیحات بود. بند ۲۲ سند نهایی اجلاس مزبور چنین بیان می‌کند: «... بایستی مذاکرات در مورد محدودیت انتقال بین‌المللی تسلیحات متعارف براساس همان اصول و با توجه به حق غیرقابل انکار حق تعیین سرنوشت و استقلال مردم تحت استعمار و قدرت خارجی و تعهدات کشورها برای رعایت این حق بر اساس منشور ملل متحد و اعلامیه اصول حقوق بین‌الملل در مورد روابط دوستانه و همکاری بین کشورها و همچنین ضرورت حفاظت از امنیت کشورهای دریافت کننده، صورت پذیرد.»^۱ اجلاس‌های ویژه بعدی مجمع عمومی در باره خلع سلاح به نتیجه نرسیدند، اما اوایل دهه ۱۹۹۰ طرح جدیدی درباره نقل و انتقال تسلیحات مطرح شد که در واقع به جای کنترل این انتقالات، آشکارسازی در آنها را مد نظر داد. پس از پایان جنگ سرد و بلافاصله بعد از جنگ اول خلیج فارس در سال ۱۹۹۱، در چارچوب سازمان ملل متحد، نظامی شکل گرفت که سامانه ثبت تسلیحات متعارف سازمان ملل متحد نامگذاری شد. در ابتدا با هدایت جامعه اروپایی و ژاپن قطعنامه‌ای برای تأسیس نظام ثبت نقل و انتقال تسلیحات به مجمع عمومی ارائه شد. ولی از آنجا که پیش‌نویس قطعنامه بر نقل و انتقال تسلیحات متمرکز بود، برخی از کشورهای در حال توسعه اعلام کردند که این قطعنامه تبعیض آمیز و به نفع کشورهای است که در تولید تسلیحات خودکفا هستند. در نتیجه، پیش‌نویس قطعنامه به نحوی اصلاح شد که درج ذخایر ملی و تولید داخلی در نظام ثبت به عنوان یک اصل پذیرفته و عنوان این نظام نیز از ثبت نقل و انتقال تسلیحات به ثبت تسلیحات متعارف تغییر یافت. تأسیس نظام ثبت تسلیحات متعارف که بر اساس آن نقل و انتقال هفت دسته از تسلیحات بین کشورهای عضو سازمان ملل متحد تحت پوشش گزارش‌دهی «داوطلبانه» قرار گرفت، رضایت حامیان کنترل بین‌المللی تجارت تسلیحات را جلب نکرد.

اما روندی که به معاهده تجارت تسلیحات منجر شد در واقع از اواسط دهه ۱۹۹۰ به وسیله سازمان‌های غیر دولتی آغاز شد. «در سال ۱۹۹۷ گروهی از برندگان جایزه صلح نوبل به رهبری رئیس‌جمهور سابق کاستاریکا، «اسکار آریاس»، متنی با عنوان «کردارنامه نقل و انتقال بین‌المللی تسلیحات» تهیه کردند. هدف اساسی این بود که معیارهایی برای انتقال همه انواع تسلیحات بر اساس تقویت دموکراسی، حمایت از حقوق بشر و آشکارسازی در هزینه‌های تسلیحاتی ایجاد شود و همچنین انتقال تسلیحات به کشورهای حامی تروریسم یا مرتکبین تجاوزات سرزمینی ممنوع شود. کار بنیاد آریاس در دهه ۱۹۹۰ در خلق تحرک برای معاهده تجارت تسلیحات اساسی بود» (Duque, 2012: 27). در سال ۲۰۰۰ میلادی سازمان‌های

1. Resolution adopted on the Report of the Ad Hoc Committee of the Tenth Special Session, S-10/2. Final Document of the Tenth Special Session of the General Assembly, 1987, paragraph 22.

غیردولتی با کمک برخی از حقوقدانان بین‌المللی پیش‌نویسی را با عنوان «چارچوب کنوانسیون نقل و انتقال بین‌المللی تسلیحات» تهیه کردند که بعداً مبنای «اصول جهانی برای انتقال تسلیحات» قرار گرفت (2: 2009, *the Control Arms Campaign*). در سال ۲۰۰۳ جنبشی با عنوان «کمپین کنترل تسلیحات» در ۷۰ کشور برپا شد که خواستار معاهده تجارت تسلیحات شدند. البته تلاش‌های بین‌المللی دیگری همچون پروتکل سلاح‌های آتشین الحاقی به کنوانسیون پالمو یا برنامه اقدام سازمان ملل متحد در خصوص تسلیحات کوچک و سبک نیز وجود داشتند که بر قاچاق تسلیحات سبک متمرکز بوده و به قاعده‌مند کردن تجارت تسلیحات نپرداخته‌اند.

آغاز روند مذاکرات معاهده در سازمان ملل متحد

در فضای ایجاد شده تحت تاثیر کمپین بین‌المللی یاد شده، ابتدا انگلستان به همراه ۶ کشور دیگر پیش‌نویس قطعنامه‌ای را به کمیته اول مجمع عمومی سازمان ملل متحد ارائه کردند. بدین ترتیب در شصت و یکمین اجلاس سالانه مجمع عمومی قطعنامه‌ای با عنوان «به‌سوی معاهده تجارت تسلیحات: ایجاد استانداردهای مشترک برای واردات، صادرات و انتقال تسلیحات متعارف» تصویب شد که طی آن از دبیرکل خواسته شده بود تا دیدگاه‌های دولت‌های عضو در مورد قابل حصول بودن، حیطة و پیش‌نویس عناصر یک سند الزام‌آور حقوقی و جامع برای ایجاد استانداردهای مشترک جهت واردات، صادرات و انتقال تسلیحات متعارف را جویا شده و گزارشی به مجمع عمومی ارائه کند (1: 2007, Parker). این قطعنامه با حمایت تمامی کشورهای مواجه نشد. ۱۵۳ کشور به آن رأی مثبت دادند، ولی ۲۴ کشور (از جمله جمهوری اسلامی ایران) رأی ممتنع و یک کشور یعنی آمریکا به آن رأی منفی داد (61: 2012, Gillis). قطعنامه مزبور در بند دوم اجرایی، همچنین از دبیرکل درخواست کرد یک گروه از کارشناسان دولتی تشکیل دهد تا امکان عملی، حیطة و پیش‌نویس عناصر یک سند بین‌المللی الزام‌آور حقوقی را که تعیین‌کننده استانداردهای بین‌المللی برای واردات، صادرات و انتقال تسلیحات متعارف باشد بررسی و یافته‌های خود را به اجلاس شصت و سوم مجمع عمومی گزارش کنند. در سال ۲۰۰۷ کشورهای زیادی نظرها و دیدگاه‌های خود در خصوص معاهده تجارت تسلیحات را به دبیرکل ارائه کردند و وی گزارشی حاوی این دیدگاه‌ها به مجمع عمومی تسلیم کرد.^۲ تعداد کشورهایایی که دیدگاه‌های خود را برای دبیرکل ارسال کردند بیش از ۱۰۰ کشور بود. شاید برای اولین بار در تاریخ سازمان ملل متحد باشد که این تعداد از دولت‌های عضو در پاسخ به

1. A/RES/61/89 of 6 December 2006: Towards an arms trade treaty: establishing common international standards for the import, export and transfer of conventional arms.

2. A/62/278 (Part I), A/62/278 (Part II), A/62/278/Add.1-4.

یک قطعنامه مصوب مجمع عمومی اقدام به ارسال دیدگاه‌های خود به دبیرکل نمودند. البته کشورهای اروپایی در این زمینه نقش بسزایی داشتند و اتحادیه اروپایی همزمان برای افزایش حمایت از معاهده تجارت تسلیحات به برگزاری همایش‌های متعدد منطقه‌ای اقدام کرد. «این اتحادیه با همکاری مؤسسه تحقیقات خلع سلاح سازمان ملل متحد اقدام به برگزاری شش سمینار منطقه‌ای با هدف افزایش آگاهی از پیشنهاد معاهده تجارت تسلیحات بین اعضای سازمان ملل متحد، سازمان‌های منطقه‌ای، جامعه مدنی و صنایع و همچنین ارتقای بحث‌های بین‌المللی راجع به معاهده نمود.» (Bromley, 2009: 1). به هر شکل قطعنامه مصوب سال ۲۰۰۶ تکلیف روند شکل‌گیری معاهده را برای دو سال بعد مشخص کرده بود: یعنی در سال ۲۰۰۷ جمع‌آوری دیدگاه‌های دولت‌های عضو و در سال ۲۰۰۸ تشکیل گروه کارشناسان دولتی توسط دبیرکل. به همین دلیل در سال ۲۰۰۷ قطعنامه معاهده تجارت تسلیحات توسط بنیان ارائه نشد. پس از آن در سال ۲۰۰۸، گروه کارشناسان دولتی با شرکت کارشناسان ۲۸ دولت عضو به ریاست آقای موریتان از کشور آرژانتین تشکیل گردید.^۱ این گروه کارشناسی سه نشست در سال ۲۰۰۸ در نیویورک برگزار نمود و در پایان نیز گزارشی تهیه کرد که محور اساسی آن تأکید بر لزوم بررسی بیشتر موضوع بود.^۲

تشکیل گروه کاری و تبدیل آن به کمیته مقدماتی

متعاقباً در سال ۲۰۰۸، قطعنامه جدیدی توسط بنیان به کمیته اول مجمع عمومی ارائه شد. این قطعنامه^۳ که با رأی‌گیری در کمیته اول و سپس در مجمع عمومی به تصویب رسید با ایجاد یک «گروه کاری با عضویت نامحدود» از آن خواست طی شش نشست، توصیه گروه کارشناسان دولتی را بررسی کند. گروه کاری یک جلسه سازمانی و دو نشست محتوایی در سال ۲۰۰۹ در نیویورک برگزار کرد که در آن‌ها، دولت‌های عضو به قرائت بیانیه و اعلام دیدگاه‌های خود پیرامون «اهداف و مقاصد یک معاهده تجارت تسلیحات احتمالی» و «قلمرو و حیطه احتمالی یک معاهده تجارت تسلیحات بالقوه» پرداختند. در گزارش نهایی این گروه کاری نیز

۱. کشورهای عضو این گروه عبارت بودند از: الجزایر، آرژانتین، استرالیا، برزیل، چین، کلمبیا، کاستاریکا، کوبا، مصر، فنلاند، فرانسه، آلمان، هند، اندونزی، ایتالیا، ژاپن، کنیا، مکزیک، نیجریه، پاکستان، رومانی، روسیه، آفریقای جنوبی، اسپانیا، سوئیس، اوکراین، انگلیس و آمریکا.

2. Report of the Group of Governmental Experts to examine the feasibility, scope and draft parameters for a comprehensive, legally binding instrument establishing common international standards for the import, export and transfer of conventional arms, A/63/334, 26 August 2008.
3. A/RES/63/240, 24 December 2008: Towards an arms trade treaty: establishing common international standards for the import, export and transfer of conventional arms.

تنها فهرست کشورهایایی که به اعلام نظر اقدام کرده بودند درج و در خصوص مباحث محتوایی و اختلاف دیدگاه‌ها، تنها در چهار بند به مباحث کلی پرداخته شد. شاید مهم‌ترین اشارات محتوایی گزارش گروه کاری را بتوان در دو نکته دانست: اول مسئول بودن دولت‌های صادرکننده و واردکننده سلاح‌های متعارف در زمینه پیشگیری از تجارت غیرقانونی آنها و دوم ضرورت بررسی مشکلات مربوط به تجارت تسلیحات متعارف.^۱ برگزاری این دو نشست نشان داد که اگر اتفاق خاصی نیافتد تا رسیدن به معاهده تجارت تسلیحات راه درازی در پیش است. اما ظاهراً یک اتفاق خاص در راه بود و آن انتخاب باراک اوباما به ریاست جمهوری آمریکا با شعار «تغییر» و جهانی امن‌تر بود. آمریکا مخالف جدی معاهده تجارت تسلیحات که در واقع تنها رأی منفی مستمر به قطعنامه معاهده تجارت تسلیحات را داده بود، با روی کار آمدن اوباما تغییر موضع داد. پیش از انتخاب اوباما، آمریکا حتی با قوی‌تر شدن «برنامه اقدام سازمان ملل متحد» که یک سند الزام‌آور سیاسی بود نیز مخالفت کرده بود که به عنوان نمونه می‌توان به سخنان معاون وزیر خارجه این کشور در ژوئن ۲۰۰۶ اشاره کرد. وی صراحتاً اظهار داشت که «قانون اساسی آمریکا حقوق شهروندان ما برای حفظ و حمل سلاح را تضمین کرده است و این حقوق نقض نخواهد شد. آمریکا با هیچ مقرراتی که مالکیت شهروندان، استفاده یا تجارت قانونی سلاح‌های گرم مطابق قوانین را محدود کند، موافقت نخواهد کرد» (The American Journal of International Law, 2006: 957-958)، اما با روی کار آمدن اوباما، موضع آمریکا در خصوص معاهده تجارت تسلیحات دچار تغییر اساسی شد و از مخالف درجه یک به موافق و حامی و حتی «هم‌بانی»^۲ قطعنامه تبدیل شد. «دولت اوباما اولین بیانیه عمومی مهم خود درباره معاهده تجارت تسلیحات را در اکتبر ۲۰۰۹ به صورت یک بیانیه مطبوعاتی کوتاه با عنوان «حمایت آمریکا از معاهده تجارت تسلیحات» صادر کرد. هیلاری کلینتون وزیر خارجه وقت آمریکا در این بیانیه اعلام کرد که انتقال تسلیحات متعارف یک نگرانی حیاتی امنیت ملی برای ایالات متحده است و آمریکا از تلاش‌ها برای کنترل نقل و انتقال بین‌المللی تسلیحات حمایت می‌کند.» (Stohl, 2012: 31).

با تغییر موضع آمریکا، بنیان اصلی قطعنامه نیز برای تسریع روند تدوین معاهده تجارت تسلیحات، ادامه فعالیت گروه کاری را ناکافی دانسته و با حرکتی جهشی خواستار برگزاری کنفرانس دیپلماتیک سازمان ملل متحد برای انعقاد معاهده تجارت تسلیحات شدند. آنها به

1. Report of the Open-ended Working Group towards an Arms Trade Treaty: establishing common international standards for the import, export and transfer of conventional arms, A/AC.277/2009/1, 20 July 2009.

2. Co-sponsor.

شایان ذکر است که وقتی کشوری یا مجموعه‌ای از کشورها قطعنامه‌ای را ارائه می‌کنند به آنها بانی یا اسپانسر قطعنامه گفته می‌شود و کشورهایی که بعداً از این قطعنامه حمایت می‌کنند هم بانی نام می‌گیرند.

جای جلسات گروه کاری، برگزاری «کمیته مقدماتی کنفرانس» را درخواست کردند. به این ترتیب پیش‌نویس قطعنامه ارائه شده در سال ۲۰۰۹ برای معاهده تجارت تسلیحات دچار تغییرات فراوانی شد. عنوان این قطعنامه که با ۱۵۱ رأی مثبت در مقابل یک رأی منفی (زیمبابوه)^۱ و با ۲۰ رأی ممتنع در مجمع عمومی به تصویب رسید نیز تغییر کرد و «معاهده تجارت تسلیحات» نام گرفت.^۲ پس از آن چهار جلسه کمیته مقدماتی با ریاست همان رئیس آرژانتینی گروه کاری در سال‌های ۲۰۱۱ و ۲۰۱۲ در مقر سازمان ملل متحد در نیویورک برگزار شد. رئیس آرژانتینی کمیته مقدماتی، عملاً هیچ مذاکره‌ای برگزار نکرد و تنها جلساتی را به شنیدن مواضع کشورهای پیرامون بخش‌های مختلف معاهده اختصاص و دست آخر متنی را تهیه کرد و به عنوان پیش‌نویس پیشنهادی خود ارائه داد. «بحث‌ها در اجلاس دوم حول این مسائل بودند: حیطه، معیارها و عناصر، و همکاری‌های بین‌المللی و مساعدت. در خصوص معیارها و عناصر مرتبط با استانداردهای راهنمای کشورها برای تصمیماتشان در خصوص انتقال تسلیحات، دولت‌های عضو تأکید داشتند که معاهده باید معیارهای عینی و غیر تبعیض‌آمیز داشته تا بتواند به صورت آشکار و قابل پیش‌بینی اجرا شود» (The United Nations Disarmament Yearbook, 2012: 107).

دیدگاه‌های اعضا درباره راستی‌آزمایی معاهده

در خصوص روش‌های راستی‌آزمایی معاهده که بحث اصلی این مقاله است و «گزارش‌دهی ملی» یکی از اجزای اصلی آن بود، بین دولت‌های عضو اختلاف دیدگاه وجود داشت. برخی معتقد بودند که الزامات گزارش‌دهی بایستی در معاهده درج شوند. اما گروه دیگری در مورد اینکه معاهده می‌بایست اقداماتی مثل گزارش‌دهی را برای کنترل مؤثر بر انتقالات تسلیحات ترسیم کند، با دیگران هم‌نظر نبودند. بعضی نیز فقط حامی دستورالعمل‌های ساده و کلی بودند در حالی که گروهی دیگر ترجیحشان دستورالعمل‌های دقیق و جزئی بود (The United Nations Disarmament Yearbook, 2012: 107). پیش‌تر نیز دولت‌های عضو دیدگاه‌های مکتوب خود در مورد سازوکارهای اجرایی را ارسال کرده بودند. نظارت به مفهوم مانیتورینگ، شراکت اطلاعاتی و اعمال قانون، از اقدامات اجرایی بود که کشورها می‌خواستند در معاهده باشد. ۳۶ کشور پیشنهاد داده بودند تا الزام گزارش‌دهی منظم یا سالانه در معاهده درج شود؛

۱. رأی منفی زیمبابوه به دلیل شرایط سیاسی این کشور و نوعی مخالفت با انگلیس که بانی اصلی قطعنامه بود تلقی می‌شود و به نظر نمی‌رسد که این رأی منفی مبنای محتوایی داشته باشد چنانچه در رأی‌گیری قطعنامه بعدی زیمبابوه رأی خود را به مثبت! تغییر داد.

2. A/RES/64/48, 2 December 2009: The Arms Trade Treaty.

اما یک کشور اعلام کرده بود در حالی که آشکارسازی یک عنصر حیاتی است، حفاظت از امنیت ملی بایستی در معاهده گنجانده شود (Parker, 2007:12). سیزده کشور پیشنهاد تأسیس یک دبیرخانه یا نوعی ارگان دائمی برای نظارت را مطرح کرده بودند. برخی نیز ایجاد یک کمیته دائمی را پیشنهاد داده بودند تا کشورها را در تعیین ممنوعیت صادرات سلاح، به کشورهای که ممکن است از آنها برای ارتکاب نقض شدید حقوق بشر استفاده کنند، هدایت کند. سیزده کشور نیز پیشنهاد داده بودند تا یک بانک اطلاعات بین‌المللی ایجاد و تمام قراردادهای تجارت تسلیحات در آن ثبت و منتشر شوند (Parker, 2007:13).

بدین ترتیب از سال ۲۰۰۶ تا سال ۲۰۱۲ میلادی برای نیل به یک سند بین‌المللی الزام‌آور حقوقی با عنوان معاهده تجارت تسلیحات چند مرحله طی شد. اما آنچه تا پایان جلسات کمیته مقدماتی صورت گرفت چیزی جز تبادل نظر بین دولت‌های عضو در خصوص ابعاد مختلف یک معاهده نبود که البته به صورت مکتوب نیز در آمد و نام آن «سند غیر رسمی رئیس»^۱ گذاشته شد. در بند ۲۰ گزارش نهایی کمیته مقدماتی نیز این‌گونه درج شد: «رئیس یک سند غیررسمی تحت مسئولیت خودش به تاریخ ۱۴ جولای ۲۰۱۱ تولید نمود که ضمیمه این گزارش است و به عنوان یکی از اسناد، کنفرانس را مساعدت خواهد کرد. هیچ چیز در سند غیررسمی رئیس توافق نشده و تمام دیدگاه‌های مطرح‌ه هم در آن منعکس نشده است. سند غیررسمی رئیس بدون قضاوت در مورد دیدگاه‌ها و مواضع دولت‌های عضو و حق آنها برای ارائه دیدگاه‌های جدید در مورد معاهده، تهیه شده است».

کنفرانس‌های دیپلماتیک معاهده تجارت تسلیحات

اولین کنفرانس دیپلماتیک معاهده تجارت تسلیحات در جولای ۲۰۱۲ میلادی در نیویورک برگزار شد. جلسه کنفرانس با تأخیر آغاز شد و علت اصلی آن اعتراض نماینده واتیکان به ترتیبات چیده شده در کنفرانس بود.^۲ واتیکان معتقد بود که چنین ترتیباتی نقض مفاد

1. The Chair non-paper

در خصوص نام گذاری اسناد در مجامع بین‌المللی قواعد نانوشته‌ای وجود دارد. اطلاق سند (رسمی)، سند غیر رسمی، مقاله کاری، گزارش، مقاله رئیس، خلاصه رئیس، سند نهایی و امثال آن کاربردهای مختلفی دارند که بیشتر محصول شرایط آن اجلاس بین‌المللی و یا توافق سیاسی بین شرکت‌کنندگان است. در هر صورت «سند غیر رسمی رئیس» به یک معنا یعنی هیچ توافقی بین شرکت‌کنندگان اجلاس در مورد آن وجود ندارد یا توافق در حداقل ممکن است.

۲. تأخیر به‌وجود آمده به‌واسطه اختلافی بود که بر سر تفسیر آیین کار کنفرانس به وجود آمد. اعضای ناظر سازمان ملل متحد یعنی فلسطین و واتیکان معتقد بودند که آیین کار مصوب به آنها اجازه مشارکت به عنوان یک عضو کامل را می‌دهد و وضعیت ناظر آنها در سازمان ملل متحد ربطی به مشارکت آنها در این کنفرانس

قطعه‌نامه اولیه درباره مشارکت هیئت‌تش (قطعه‌نامه ۵۸/۳۱۴) و بی‌توجهی کامل به سابقه و عملکرد سازمان ملل متحد در این زمینه است (*ARMS TRADE TREATY MONITOR Vol. 5, No. 1, 2012: 3*). به هر حال با حل این مشکل، کنفرانس با سخنرانی دبیرکل سازمان ملل متحد آغاز و وی چنین اعلام کرد: «خلع سلاح و کنترل تسلیحات بر روی تمامی مسائل سازمان ملل متحد تاثیر دارد و تجارت تسلیحات که قاعده‌مندی ضعیفی دارد یک مانع بزرگ بر سر راه هر کاری است که ما می‌خواهیم انجام دهیم.» هفته اول کنفرانس دیپلماتیک عمدتاً به قرائت بیانیه عمومی گذرانده شد و دولت‌های عضو مجدداً نظرها و دیدگاه‌های کلی خود درباره معاهده و عناصر احتمالی آن را تشریح کردند. در روز دوم اجلاس، رئیس آرژانتینی سند غیررسمی مورخ ۱۴ جولای خود را با اصلاحاتی توزیع کرد. وی مدعی شد که «این سند به هیچ وجه هدف مذاکرات را مورد قضاوت از پیش قرار نمی‌دهد، بلکه قصد رئیس تریق چاشنی به مباحث اجلاس است.» (*ARMS TRADE TREATY MONITOR Vol. 5, No. 1, 2012: 4*).

البته عملکرد بعدی رئیس کنفرانس با آنچه وی به هنگام توزیع متن خود گفت همخوانی نداشت. یک هفته پس از شروع اجلاس، به پیشنهاد رئیس کنفرانس دو کمیته ایجاد شد و قرار شد تا کمیته اصلی اول به ریاست مراکش و کمیته اصلی دوم به ریاست هلند به مذاکره درباره عناصر معاهده بپردازند.^۱ کمیته‌های اصلی تا ۲۰ جولای به کار خود ادامه و متن‌های پیشنهادی رؤسای کمیته‌ها به جلسه عمومی کنفرانس ارائه شد. سپس مذاکرات یا بهتر است بگوییم مشورت‌ها در مورد متن‌های پیشنهادی به پشت درهای بسته کشیده شد.^۲ رئیس آرژانتینی کنفرانس علاوه بر این مشورت‌ها به طور خصوصی با چند هیئت کلیدی به‌ویژه آمریکا در تماس دائم بود تا دیدگاه‌های بزرگ‌ترین صادرکننده تسلیحات متعارف را در متن معاهده بگنجانند. اما ظاهراً رایزنی‌های دیگری خارج از کنفرانس نیز در جریان بود که بر کار اجلاس سایه انداخت. رئیس آرژانتینی با وجود تمام تلاش‌هایش برای راضی کردن آمریکا، حریف جریان‌های بیرون از اجلاس نشد. وی متن پیشنهادی خود را روز پنجشنبه یعنی یک روز مانده به پایان اجلاس توزیع کرد. اما بعدازظهر همان روز خبری منتشر شد مبنی بر اینکه تعدادی از نمایندگان مجلس سنای آمریکا نامه‌ای برای رئیس‌جمهور این کشور ارسال و با تصویب هرگونه معاهده

ندارد.

1. Report of the United Nations Conference on the Arms Trade Treaty, A/CONF.217/4, 1 August 2012, p. 3.

۲. یکی از موضوعاتی که شاید هیچ‌گاه در اسناد منعکس نشود وقایعی است که در پشت این درهای بسته اتفاق می‌افتد. مثلاً جالب است بدانید که جلسات مصادف با ماه رمضان شده بود و با وجود درخواست هیئت‌های مسلمان برای توقف کوتاه کار اجلاس در زمان افطار، رئیس آرژانتینی ابتدا به این درخواست‌ها توجهی نکرد تا اینکه با اعتراض شدید هیئت ایران مواجه و مجبور شد از روز دوم ماه رمضان وقت افطار جلسه را برای یک ساعت تعطیل کند (به نقل از شرکت‌کنندگان در اجلاس).

در خصوص تجارت تسلیحات مخالفت کرده‌اند و لذا در صبح روز پایانی کنفرانس ۲۰۱۲ هیئت آمریکا اعلام کرد که زمان مذاکرات باید تمدید شود (*ARMS TRADE TREATY MONITOR* Vol. 5, No.16, 2012:1). البته هیئت‌های دیگری از جمله کوبا، روسیه، ونزوئلا و کره شمالی هم که با متن پیشنهادی رئیس مشکل داشتند، موضع مشابهی را در خصوص تمدید زمان مذاکرات اعلام کردند. در گزارش کنفرانس هم فقط یک بند درج شد مبنی بر اینکه «در پانزدهمین جلسه کنفرانس در تاریخ ۲۶ جولای، رئیس با مسئولیت خودش و بدون هرگونه قضاوتی نسبت به موضع هر هیئتی، متن یک معاهده تجارت تسلیحات که در سند شماره ۲۱۷ کنفرانس درج شده را تسلیم نمود»^۱. پس از شکست کنفرانس و صدور بیانیه مشترک توسط ۹۰ کشور که شکست کنفرانس را پایان راه معاهده تجارت تسلیحات ندانستند، دبیرکل سازمان ملل متحد اظهار داشت که «من از اینکه این پایان راه معاهده تجارت تسلیحات نیست و کشورها توافق کردند که به پیگیری این هدف درخشان ادامه دهند تشویق شدم» (*ARMS TRADE TREATY MONITOR* Vol. 5, No.16, 2012: 2). بعد از کنفرانس دو دیدگاه بین دولت‌های حامی معاهده تجارت تسلیحات برای ادامه کار کنفرانس وجود داشت. طرفداران دیدگاه اول معتقد بودند که برگزاری یک کنفرانس دیگر صرفاً اتلاف زمان و منابع است و لذا باید متن پیش‌نویس معاهده تجارت تسلیحات را در مجمع عمومی به رأی گذاشته و به تصویب رساند تا بعداً جهت امضای دولت‌ها مفتوح و آنگاه برای تصویب مجالس کشورها ارسال شود. اما حامیان دیدگاه دوم معتقد بودند که موضع آمریکا در مخالفت با نهایی شدن معاهده در کنفرانس جولای ۲۰۱۲ تنها به دلیل در پیش بودن انتخابات ریاست جمهوری آمریکا است (Kirkham, 2012: 1) و پس از انتخابات ریاست جمهوری در نوامبر ۲۰۱۲ اگر باراک اوباماى دموکرات انتخاب شود، آمریکا به احتمال زیاد با تصویب معاهده تجارت تسلیحات در سازمان ملل متحد موافقت خواهد کرد. در صورت انتخاب میت رامنی، کاندیدای جمهوری خواهان و مخالفت وی با معاهده، می‌توان پیشنهاد حامیان دیدگاه اول را عمل کرد و چند ماه صبر کردن ارزش این کار را دارد. «علی‌رغم دیدگاه‌های متفاوت در مورد اینکه چگونه روند [معاهده تجارت تسلیحات] را باید پیش برد، اکثر کشورها موافق بودند که باید بر روی حرکت مذاکرات جولای سرمایه‌گذاری کرد.» (Prizeman (a), 2012: 12). حامیان دیدگاه دوم طرفداران دیدگاه اول را قانع کردند و لذا در اجلاس سالانه کمیته خلع سلاح و امنیت بین‌المللی مجمع عمومی، انگلیس به همراه بانیان دیگر قطعنامه‌ای را ارائه دادند که بر اساس آن قرار شد کنفرانس دیگری در سال ۲۰۱۳ در نیویورک برگزار و متن معاهده تجارت تسلیحات «تعیین و نهایی» شود. پیش‌نویس این قطعنامه به رأی گذاشته شد و با ۱۵۷ رای، بدون رای منفی و با ۱۸ رای

1. Report of the UN Conference on the Arms Trade Treaty, A/CONF.217/4, 1 August 2012, p. 4.

ممتنع به تصویب رسید (Prizeman (a), 2012:12). با تصویب قطعنامه، کنفرانس دیگری به مدت دو هفته در ماه مارس ۲۰۱۳ در نیویورک برگزار شد و با توجه به اینکه سند رئیس اکثر نظرها و خواسته‌های آمریکا را بر آورده نموده^۱ و اوباما نیز مجدداً انتخاب شده بود، احتمال انجام تغییرات محتوایی در متن ۲۶ جولای رئیس کنفرانس ۲۰۱۲ زیاد نبود. کنفرانس ۲۰۱۳ نیز بیشتر به کار شکلی اختصاص یافته و با وجود ارائه پیشنهادها تکمیلی از سوی کشورهای همچون ایران، رئیس استرالیایی کنفرانس به آنها توجهی نکرد. همین امر سبب شد تا روز آخر کنفرانس، ایران به همراه سوریه و کره شمالی مانع تصویب متن رئیس به عنوان معاهده تجارت تسلیحات شوند و لذا کشورهای حامی متن از جمله آمریکا بلافاصله قطعنامه‌ای را با ضمیمه کردن متن آخر برای تصویب به مجمع عمومی ارسال کردند. اما به هنگام رأی‌گیری تنها سه کشور ایران، سوریه و کره شمالی نبودند که مخالف متن معاهده بوده و به آن رأی منفی دادند (ساعدی، ۱۳۹۲) بلکه ۲۲ کشور دیگر هم با دادن رأی ممتنع نارضایتی خود را از متن معاهده پیشنهادی اعلام کردند (ARMS TRADE TREATY MONITOR, No.6.11, 2013: 1). با تصمیم مجمع عمومی معاهده تجارت تسلیحات نهایی شده و دبیرکل آن را برای امضای دولت‌ها مفتوح نمود.

بررسی مقررات معاهده تجارت تسلیحات

معاهده تجارت تسلیحات که تا تاریخ خرداد ۱۳۹۴، ۱۳۰ دولت آن را امضا و از این تعداد ۶۹ دولت آن را به تصویب مجالس خود رسانده‌اند در ۳ دی ماه ۱۳۹۳ لازم‌الاجرا شده و اولین کنفرانس اعضا نیز در شهریورماه ۱۳۹۳ در مکزیک برگزار شد.

این معاهده ۲۸ ماده و یک مقدمه دارد. یکی از بدعت‌های این معاهده اضافه کردن بخشی پس از مقدمه با عنوان «اصول» است. حق لاینفک دفاع فردی یا جمعی، عدم توسل به زور، عدم دخالت در صلاحیت داخلی هر دولتی، رعایت حقوق بشردوستانه و حقوق بشر، رعایت منافع مشروع دولت‌ها برای کسب تسلیحات متعارف جهت دفاع مشروع و ضرورت اجرای جهانشمول، عینی و غیر تبعیض‌آمیز معاهده از مواردی است که در بخش اصول گنجانده شده است. دلیل اصلی گنجاندن یک بخش با عنوان اصول، تأکیدی بود که بسیاری از کشورها بر اصول مندرج در منشور به‌ویژه حق ذاتی دفاع مشروع داشتند. البته عدم درج آن در بخش

۱. وزارت خارجه آمریکا با صدور بیانیه‌ای استدلال می‌کرد که برای رسیدن به اجماع فرصتی نداریم در حالی که متن اولیه پس از یک ماه برای تأمین خطوط قرمز آمریکا به شدت ضعیف شده بود. در واقع آمریکا اعتراض اساسی به پیش‌نویس نداشت. رک:

- , ARMS TRADE TREATY MONITOR Vol. 5, No. 16, Civil society perspectives on the Arms Trade Treaty negotiation process, , 30 July 2012, p.1.

معیارها، به نوعی تضعیف این اصول به هنگام صدور مجوز صادرات تسلیحات هم محسوب می‌گردد. ماده یک که اختصاص به اهداف و مقاصد دارد، هدف اصلی را ایجاد «بالاترین استانداردهای مشترک ممکن برای تنظیم یا بهبود مقررات تجارت بین‌المللی در تسلیحات متعارف و ممانعت از تجارت غیرقانونی تسلیحات متعارف» تعیین کرده تا به صلح، امنیت و ثبات منطقه‌ای و بین‌المللی کمک شده و مانع مساعدت تجارت غیرقانونی تسلیحات متعارف به رنج بردن بشر شود. ماده دو قلمرو و حیطة اقلام و فعالیت‌های تحت پوشش معاهده را تعیین کرده است. از جهت اقلام تحت پوشش، معاهده هشت نوع از تسلیحات متعارف یعنی سامانه‌های توپخانه با کالیبر بالا، تانک، خودرو زرهی، بالگرد جنگی، هواپیماهای جنگی، کشتی جنگی، موشک و موشک‌انداز و همچنین سلاح‌های کوچک و سبک را به عنوان اقلام تحت پوشش ذکر کرده است. به جهت فعالیت‌های تحت پوشش نیز تنها «انتقال» تحت پوشش است که البته این انتقال شامل واردات، صادرات، واسطه‌گری و ترانزیت و ترابری می‌شود. ماده دو یک استثنای عجیب هم که فقط برای تأمین نظر آمریکا طراحی شده دارد و آن هم عدم پوشش «جابه‌جایی بین‌المللی تسلیحات متعارف به وسیله یک دولت به شرط آنکه آن تسلیحات متعارف در تملک کشور عضو بماند»، است. این استثناء سبب می‌شود تا آمریکا انتقال تسلیحات به کشورهایی چون افغانستان و عراق یا حتی پایگاه‌های خود در دیگر کشورها را گزارش نکند. ماده سه درباره مهمات و ماده چهار در مورد قطعات و اجزای تسلیحات است که به علت اختلاف نظر کشورها برای پوشش یا عدم پوشش آنها، مقررات سهل‌تری را نسبت هشت دسته اقلام تسلیحاتی دارد.

ماده پنج با عنوان اجرای کلی، مقرر می‌کند که هر دولت عضو باید معاهده را به شکل یکنواخت، عینی و غیر تبعیض‌آمیز اجرا کند. در این ماده قبلاً بندی وجود داشت که یکی از مقرها و گریزگاه‌های (Loopholes) این معاهده است که طبق آن این معاهده «مبنایی برای لغو تعهدات قراردادی تحت توافقنامه‌های همکاری دفاعی» نخواهد بود. این بند در متن نهایی معاهده به ماده ۲۶ منتقل شده تا جلب توجه نکند! معنای دیگر بند دو ماده ۲۶ فعلی این است که «صادرکنندگان می‌توانند به فروش تسلیحات به دولت‌ها ادامه دهند حتی وقتی که می‌دانند این سلاح‌ها در ارتکاب نقض حقوق بشردوستانه یا حقوق بشر یا حتی نسل‌کشی یا سایر جرایم مورد استفاده قرار می‌گیرند.» (Acheson, 2012: 1). از دیدگاهی دیگر «این امکان وجود دارد که متن را طوری تفسیر کرد که توافقنامه‌های همکاری دفاعی، هدایا، بخشش‌ها و احتمالاً وام‌ها از شمول معاهده خارج شوند» (The Draft Text of the ATT and Remaining Core Issues, 2012: 1). بندهای دیگر ماده پنج به تعهد دولت عضو برای اتخاذ اقدامات قانونی و اداری و تعیین مراجع ملی صلاحیت‌دار اختصاص دارد و بند شش آن تعیین نقطه تماس ملی برای تبادل اطلاعات و اعلام آن به

دبیرخانه را مقرر کرده است.

ماده شش حاوی انتقالات ممنوعه است که کلیدی‌ترین ماده محسوب می‌شود و بند یک آن به اقدامات شورای امنیت ذیل فصل هفتم منشور یعنی تحریم‌های تسلیحاتی اختصاص دارد. بند دوم در صورتی که انتقال در تناقض با دیگر تعهدات قراردادی بین‌المللی دولت عضو باشد و بند سوم اگر به هدف استفاده در ارتکاب نسل‌کشی، جنایت علیه بشریت، نقض فاحش کنوانسیون‌های ۱۹۴۹ ژنو یا دیگر جنایات جنگی تعریف شده به وسیله معاهدات بین‌المللی برای دول عضو آنها، باشد.

ماده هفت مهم‌ترین ماده معاهده با عنوان «ارزیابی صادرات و واردات» است که در واقع معین می‌کند که یک دولت عضو چگونه و چه هنگام مجوز صدور تسلیحات متعارف را صادر می‌کند. بند یک (الف) ماده هفت که کاملاً منطبق با خواسته آمریکاست به یک دولت عضو اجازه می‌دهد تا در صورتی که تشخیص داد «هدف صادرات مساعدت یا تحت‌الشعاع قرار دادن صلح و امنیت» است مجوز بدهد [یا ندهد]. «این معیار برای دولت‌های عضو فضایی فراهم می‌کند تا با این استدلال که چنین انتقالی (بر اساس ارزیابی و شرایطی که جزئیاتش مشخص نیست) به صلح و امنیت کمک می‌کند مجوز صادر کنند، بنابراین صدور مجوز طبق معاهده قانونی است.» (Prizeman (b), 2012: 5). معنای دیگر این بند آن است که حتی اگر «خطر نقض حقوق بشردوستانه، حقوق بشر یا تروریسم بتواند بر مساعدت بالقوه به صلح و امنیت برتری داشته باشد اما یک تصمیم‌گیر می‌تواند ارزیابی کند که این خطر بر چنین مساعدت رجحان ندارد. این بند حتی تعهدات موجود دولت‌ها برای اطمینان از رعایت حقوق بین‌الملل بشردوستانه را تحت‌الشعاع قرار می‌دهد» (Acheson, 2012: 1). به عبارت ساده‌تر به هنگام ارزیابی، کشور صادرکننده طبق بند ۱ ماده هفت باید سه معیار نقض شدید حقوق بین‌الملل بشردوستانه، نقض شدید حقوق بشر و ارتکاب یا تسهیل اقدام مجرمانه طبق کنوانسیون‌های بین‌المللی ضد تروریسم را در ارزیابی‌اش در نظر بگیرد. حتی چنانچه خطر نقض سه مورد مزبور وجود داشت، اگر صادرات سلاح «مساعدت به صلح و امنیت» (آن هم نه از نوع بین‌المللی‌اش) باشد، دولت عضو می‌تواند مجوز صادرات را صادر کند و طبق معاهده کاملاً قانونی است. یک موضوع مبهم در این ماده چگونگی اعمال معیارهای حقوق بشر و حقوق بشردوستانه در صادرات سلاح است. البته برخی معتقدند که در این‌گونه موارد باید از منابع دیگر بهره جست، مانند: «اسناد ارگان‌های حقوق بشری سازمان ملل متحد، کمیته بین‌المللی صلیب سرخ و ارگان‌های بین‌المللی و منطقه‌ای دیگر، گزارش‌های سازمان‌های غیردولتی بین‌المللی حقوق بشری، منابع معتبر داخلی از جمله سازمان‌های غیردولتی محلی، گزارش‌های معتبر رسانه‌ای، نمایندگی‌های دیپلماتیک در کشور دریافت‌کننده، گزارش‌های حقوق بشری کشورها از جمله کمیسیون‌های حقوق بشر محلی، آراء و گزارش‌های دیوان بین‌المللی کیفری و دیوان‌های

دادگستری خاص، تحقیقات به وسیله مؤسسات دانشگاهی، تحقیقاتی و سیاستگذاری در مورد انتقال تسلیحات و مسائل حقوق بشری» (Amnesty International Publications, 2008: 14). بند ۱ بر ضرورت اعمال معیارها «به صورت عینی و غیر تبعیض‌آمیز» توسط کشور صادرکننده تأکید دارد اما آنها را تعریف نکرده است. بند ۲ این ماده درباره کاهش مخاطره است که آن را در بخش راستی‌آزمایی معاهده توضیح خواهیم داد. بندهای دیگر این ماده نیز مقرراتی درباره توجه به ارتکاب یا تسهیل خشونت‌های جنسی و تبادل اطلاعات دارد.

مواد ۸، ۹ و ۱۰ مقرراتی درباره واردات، ترانزیت و واسطه‌گری دارد که با توجه به قیودی چون «بسته به قوانین ملی» و «هرجا لازم باشد» اجرای آن را کاملاً در اختیار دولت عضو گذارده است. ماده ۱۱ در خصوص اقدامات دولت‌ها برای ممانعت از انحراف تسلیحات از مسیر قانونی به سمت قاچاق است و طبق آن دولت‌های عضو باید با همدیگر همکاری و در مواردی اطلاعاتشان را مبادله کنند. گزارش به سایر کشورها از طریق دبیرخانه نیز پیش‌بینی شده است، اما کشورها فقط به گزارش‌دهی تشویق شده‌اند. ماده ۱۲ نیز به حفظ سوابق بر اساس قوانین ملی اشاره دارد که در هر صورت باید حداقل برای ۱۰ سال باشد. ماده ۱۳ اختصاص به گزارش‌دهی دارد و طبق آنها دولت عضو یک گزارش اولیه شامل قوانین ملی، فهرست‌های کنترل ملی و سایر اقدامات اداری می‌دهد و پس از آن گزارش سالانه‌ای در مورد مجوزها و صادرات و واردات تسلیحات. بر اساس ماده ۱۴ با عنوان اعمال قانون، هر دولت عضو باید اقدامات مناسبی برای اعمال قوانین و مقررات ملی جهت اجرای معاهده اتخاذ کند. مقررات ماده ۱۵ در مورد همکاری‌های بین‌المللی است. ولی عبارات به کار گرفته شده مانند «آن‌چنان‌که مناسب است» یا «هر دولت عضو تشویق می‌شود» یا «می‌تواند چنانچه مناسب باشد همکاری کند» به نحوی است که گویا هیچ الزام و تعهدی برای همکاری وجود ندارد. ماده ۱۶ نیز که به مساعدت بین‌المللی اختصاص دارد مشابه ماده ۱۵ تقریباً داوطلبانه است و در بند سه این ماده به تأسیس «یک صندوق مالی داوطلبانه» نیز اشاره شده است.

ماده ۱۷ برگزاری کنفرانس اعضا و وظایف آن و همچنین امکان برگزاری «نشست فوق‌العاده» با درخواست یک عضو و حمایت دوسوم اعضا را مقرر کرده است. ماده ۱۸ به تأسیس یک دبیرخانه خاص معاهده با وظایف و اختیاراتی محدود اختصاص دارد. دریافت و توزیع گزارش‌ها، نگهداری فهرست نقاط تماس ملی، تسهیل تطبیق درخواست‌های مساعدت با کمک‌های پیشنهادی، تسهیل کار کنفرانس اعضا و دیگر وظایف طبق معاهده، وظایف محدودی است که برای دبیرخانه معاهده پیش‌بینی شده است. از نکات مهمی که در مواد ۱۹ تا ۲۸ که مفاد نهایی معاهده هستند و به آنها می‌توان اشاره کرد عبارتند از: تحفظ‌پذیر بودن معاهده (ماده ۲۵)، اجرای موقت معاهده تا زمان لازم‌الاجرا شدن برای یک دولت عضو (ماده ۲۳) و حل و فصل اختلافات (ماده ۱۹). یک نکته شایان توجه دیگر هم شرط لازم‌الاجرا شدن معاهده

است که در ماده ۲۲ درج شده و طبق آن برای لازم‌الاجرا شدن این معاهده، ۵۰ دولت باید آن را تصویب کنند.

روش‌های راستی‌آزمایی معاهده

سامانه راستی‌آزمایی معاهده تجارت تسلیحات، بر خلاف پیشنهادهای متعددی که در طول مذاکرات مطرح شدند، بسیار ساده و ضعیف به نظر می‌رسد. در واقع این سامانه دو بخش بیشتر ندارد که یک بخش در ماده هفت و بخش دیگر در مواد ۱۲ و ۱۳ ذکر شده است. بند ۲ ماده هفت امکان «اقدامات کاهش خطر (Risk Mitigation Measures) از جمله اقدامات اعتمادسازی و برنامه‌های مشترک توافق شده توسط کشور صادر کننده و کشور وارد کننده» را پیش‌بینی کرده است. اگرچه این بند کلی و بدون تشریح جزئیات است اما می‌توان آن را نوعی راستی‌آزمایی مقرر در معاهده تلقی کرد که مبنای دوجانبه دارد. بدین معنا که کشور صادرکننده و کشور وارد کننده می‌توانند روی اقداماتی نظیر امکان بازدیدهای بعد از صادرات توسط کشور صادرکننده از کشور واردکننده توافق کنند تا صادرکننده مطمئن شود که استفاده از تسلیحات صادر شده برای همان مقاصد است که کشور واردکننده اعلام کرده است. در واقع با این بند دست کشور صادرکننده باز بوده و می‌تواند صادرات سلاح را به انجام برخی اقدامات مداخله‌جویانه در قلمرو کشور واردکننده از جمله انجام بازرسی مداخله‌جویانه مشروط کند. یعنی در واقع این بند می‌تواند «نظام راستی‌آزمایی یکطرفه» ایجاد کند.

بخش دیگری از نظام راستی‌آزمایی معاهده را می‌توان در مواد ۱۲ و ۱۳ مشاهده کرد که در خصوص گزارش‌دهی و حفظ سوابق است. دولت‌های عضو موظفند که سوابق انتقالات بین‌المللی تسلیحات متعارف را حداقل برای ۱۰ سال حفظ کنند. همان‌طور که ذکر شد طبق ماده ۱۳ هر دولت عضو در مورد فعالیت‌های مربوط به اجرای معاهده باید یک «گزارش اولیه» یک سال پس از زمان لازم‌الاجرا شدن معاهده برای آن دولت به دبیرخانه ارائه کند. این گزارش توسط دبیرخانه بین دولت‌های عضو توزیع و در اختیار آنها قرار داده می‌شود. غیر از گزارش اولیه، طبق بند سه همین ماده هر دولت عضو به صورت سالانه تا پیش از ۳۱ ماه مه هر سال گزارشی در مورد مجوزهای صادر شده و انتقالات انجام شده به دبیرخانه تسلیم می‌کند. این گزارش نیز توسط دبیرخانه بین اعضا توزیع و در اختیار آنها قرار داده می‌شود. در مورد محتوای گزارش از جمله آخر بند سه این گونه مستفاد می‌شود که این گزارش در واقع مشابه همان گزارشی است که پیشتر اعضای سازمان ملل متحد در چارچوب نظام ثبت تسلیحات متعارف ارائه می‌کردند. به عبارت دیگر گزارش داوطلبانه اعضای سازمان ملل متحد به نظام ثبت تسلیحات، در صورت عضویت در این معاهده به صورت الزامی در می‌آید. یک نوع گزارش‌دهی

دیگر با عنوان «اشتراک اطلاعات» در بند ۵ ماده ۱۱ پیش‌بینی شده که گزارش انحراف تسلیحات از بازار قانونی به بازار غیرقانونی است؛ اما در متن معاهده در خصوص اشتراک اطلاعات درباره انحراف تسلیحات به بازار غیرقانونی از فعل «تشویق می‌شوند» استفاده شده که این نوع اطلاع‌دهی را غیرالزامی کرده است.

در هر صورت روش‌های راستی‌آزمایی این معاهده در مقایسه با سایر معاهدات کنترل تسلیحات متعارف بسیار ضعیف به نظر می‌رسد. هیچ نهاد دائمی نظارتی در این معاهده پیش‌بینی نشده و از وجود بازرسان و انجام بازرسی‌های بین‌المللی در این معاهده خبری نیست. معاهده پیشنهادی ارگان اجرایی نظارتی هم ندارد تا به امور جاری و روزمره معاهده بپردازد. در واقع برای متخلفان از مقررات معاهده نیز هیچ تنبیه و مجازاتی در نظر گرفته نشده است تا لزومی به مقررات سخت راستی‌آزمایی و پایبندی اعضا به معاهده باشد. درواقع با وجود گریزگاه‌ها و مقرهای گوناگونی که در متن معاهده پیش‌بینی شده شاید اصلاً نیازی به سامانه راستی‌آزمایی نباشد و آنچه در معاهده پیش‌بینی شده تنها برای راضی کردن آن دسته از دولت‌هایی است که حامی تأسیس یک نظام راستی‌آزمایی برای معاهده تجارت تسلیحات بودند.

نتیجه‌گیری

تنظیم تجارت اسلحه بین دولت‌ها طرح جدیدی محسوب نمی‌شود ولی در دو دهه اخیر تلاش‌های بین‌المللی برای تحقق بخشیدن آن شدت گرفت که عمدتاً ناشی از پایان جنگ سرد است. تلاش برای رسمیت بخشیدن به این طرح به شکل یک معاهده الزام‌آور حقوقی بین‌المللی در چارچوب سازمان ملل متحد از سال ۲۰۰۶ آغاز و خیلی سریع به کنفرانس‌های دیپلماتیک ۲۰۱۲ و ۲۰۱۳ و سپس تصمیم مجمع عمومی برای تصویب معاهده تجارت تسلیحات منجر شد. در واقع در سال ۲۰۱۲ تصویب این معاهده هم ممکن بود اما ملاحظات داخلی بزرگ‌ترین صادرکننده تسلیحات (Grimmett, 2012: 55) یعنی آمریکا مانع از تصویب آن شد. اگرچه در نظرهای اولیه دولت‌های عضو، روش‌های مختلفی برای راستی‌آزمایی این معاهده پیشنهاد شده بود، در متن نهایی، روش‌های راستی‌آزمایی بسیار ضعیفی درج شده است. این نظام راستی‌آزمایی از معاهدات دیگر تسلیحات متعارف ضعیف‌تر به نظر می‌رسد. روش‌های راستی‌آزمایی معاهده را شاید بتوان در سه بخش خلاصه کرد: اول «گزارش‌دهی»، دوم «گزارش انحرافات» و سوم «اقدامات کاهش خطر».

«گزارش‌دهی» بخشی از نظام راستی‌آزمایی معاهده در ماده ۱۳ است و طبق آن هر دولت عضو در مورد فعالیت‌های مربوط به اجرای معاهده باید یک گزارش اولیه یک سال پس از زمان لازم‌الاجرا شدن معاهده برای آن دولت، به دبیرخانه ارائه و دبیرخانه آن را بین دولت‌های عضو

توزیع می‌کند. غیر از گزارش اولیه، هر دولت عضو به صورت سالانه گزارشی در مورد مجوزهای صادر شده و انتقالات انجام شده به دبیرخانه تسلیم می‌کند. این گزارش‌ها نیز توسط دبیرخانه در اختیار اعضا قرار داده می‌شود. در مورد محتوای گزارش، از متن معاهده این‌گونه مستفاد می‌شود که این گزارش در واقع مشابه همان گزارشی است که پیشتر اعضای سازمان ملل متحد در چارچوب نظام ثبت تسلیحات ارائه می‌کردند. گزارش‌دهی سبب شفافیت عملکرد دولت‌ها در اجرای معاهده می‌شود، ولی به شرطی که گزارش‌دهی با جزئیات دقیق بوده و امکان بررسی صحت و سقم محتویات آن‌ها توسط یک نهاد مستقل بیرونی فراهم باشد. اما در خصوص معاهده تجارت تسلیحات چنین نهادی و چنین امکانی وجود ندارد. نوع دیگر گزارش‌دهی، گزارش انحراف تسلیحات به بازار غیرقانونی است که در ماده ۱۱ پیش‌بینی شده اما غیر الزامی است. در خصوص بخش دیگر نظام راستی‌آزمایی معاهده باید به بند ۲ ماده هفت اشاره کنیم که امکان اتخاذ «اقدامات کاهش خطر» از جمله اقدامات اعتماد سازی و برنامه‌های مشترک توافق شده توسط کشور صادر کننده و کشور وارد کننده را پیش‌بینی کرده است. اگرچه این بند کلی و بدون تشریح جزئیات است، می‌توان آن را نوعی راستی‌آزمایی مقرر در معاهده تلقی کرد که مبنای دوجانبه دارد. در مقایسه با سایر معاهدات مشابه، در معاهده تجارت تسلیحات دولت‌های عضو موظف به ارائه گزارش بوده و لذا «گزارش‌دهی» یکی از ابزارهای راستی‌آزمایی و پایبندی اعضا به مقررات معاهده محسوب می‌شود. در معاهدات دیگر علاوه بر گزارش‌دهی، امکان طرح نگرانی عدم پایبندی توسط هر یک از دولت‌های عضو با عناوینی چون تسهیل و توضیح پایبندی وجود دارد و حتی اعزام گروه حقیقت‌یاب در آنها پیش‌بینی شده است. اما در معاهده تجارت تسلیحات چنین امری پیش‌بینی نشده است. راستی‌آزمایی این معاهده دارای سامانه نظارتی مستمر و بازرسی‌های منظم نیست و لذا در خصوص نظارت بر عدم پایبندی، مسئولیت چنین نظارتی قاعدتاً بر عهده دول عضو به تنهایی است. نبود نهاد دائمی نظارتی در مقایسه با سایر معاهدات خلع سلاحی از نقایص معاهده تجارت تسلیحات است. این معاهده همچنین هیچ‌گونه ارگان اجرایی برای نظارت روزمره بر اجرا را پیش‌بینی نکرده است. شاید بتوان گفت که کنفرانس‌های سالانه اعضا و در شرایط خاص «نشست فوق‌العاده» آن، جایگزین ارگان اجرایی این معاهده خواهد بود. در نهایت هم باید گفت که در معاهده، اقدامات تنبیهی خاصی برای عدم پایبندی پیش‌بینی نشده است.

منابع

۱. ساعدی، ستاره، تصویب معاهده تجارت اسلحه در مجمع عمومی ملل متحد، تازه‌های ملل متحد، شماره ۱۰، فروردین ۱۳۹۲.
2. Acheson, Ray, (2012) "Demanding more from an arms trade treaty", ARMS

- TRADE TREATY MONITOR*, Vol. 5, No. 18, New York.
3. Brehm, Maya (2005), *CONVENTIONAL ARMS TRANSFERS IN THE LIGHT OF HUMANITARIAN AND HUMAN RIGHTS LAW*, Thesis in International Humanitarian Law, University Centre for International Humanitarian Law (UCIHL/ CUDIHL), Geneva.
 5. Bromley, Mark, Dr Paul Holtom, Dr Sam Perlo-Freeman, Pieter D. Wezeman, (2009) "RECENT TRENDS IN THE ARMS TRADE", *SIPRI Background Paper*, Stockholm .
 5. Burns, Richard Dean (1993), *Encyclopedia of Arms Control and Disarmament, Volume III*, Charles Scribner's Sons, New York.
 6. Cooper, Neil (2012), "The Arms Trade Treaty in the Context of Post-Cold War Conventional Arms Trade Regulation" *the Trust for Research and Education on the Arms Trade and the British Academy*, www.caat.org.uk, visited 19 December 2012.
 7. Duque, Sara (2012), *The influence of NGOs in the Arms Trade Treaty Process as a Global Governance Issue*, Master Thesis, UPPSALA UNIVERSITY, Supervisor: Charles Parker, p. 27.
 8. Gillis, Melissa (2012), *Disarmament: A Basic Guide, Third Edition*, United Nations, New York.
 9. Grimmett, R. F. and Kerr, P. K., (2012) "Conventional Arms Transfers to Developing Nations, 2004-2011" *Congressional Research Service*, August 2012. www.fas.org/, visited 19 December 2012
 10. Kirkham, Elizabeth (2012), "The 2012 Arms Trade Treaty Negotiations: Controversy, Compromise and Disappointment" *Saferworld*, London, UK. www.saferworld.org.uk/, visited 19 December 2012.
 11. Parker, Sarah (2007), *Analysis of States' Views on an Arms Treaty*, UNIDIR, Switzerland.
 12. Prizeman(a), Katherine, (2012) *ARMS TRADE TREATY FIRST COMMITTEE MONITOR*, No.2, New York.
 13. Prizeman(b), Katherine (2012), "Not losing sight of objectivity and purpose", *ARMS TRADE TREATY MONITOR*, Vol. 5, No. 17, New York.
 14. Stohl, Rachel (2012), "U.S. Policy and the Arms Trade Treaty" *CHATHAM HOUSE, Project Ploughshares*, Canada, ploughshares.ca/, visited 19 December .
 15. *ARMS TRADE TREATY: global controls for a global trade*, (2009) *the Control Arms Campaign*, Instituto Sou da Paz, Brazil.
 16. *ARMS TRADE TREATY MONITOR Vol. 5, No. 1*, (2012) Civil society perspectives on the Arms Trade Treaty negotiation process, New York.
 17. *ARMS TRADE TREATY MONITOR Vol. 5, No. 16*, (2012) Civil society perspectives on the Arms Trade Treaty negotiation process, New York.
 18. "U.S. Views on Illicit Trade in Conventional Weapons", *The American Journal of International Law*, Vol. 100, No. 4 (Oct., 2006), pp. 957-958 .
 19. *The United Nations Disarmament Yearbook, Volume 36 (Part II):2011*, (2012),

United Nations Publications, New York .

20. *HOW TO APPLY HUMAN RIGHTS STANDARDS TO ARMS TRANSFER DECISIONS*, (2008) Amnesty International Publications, United Kingdom.

21. "Towards an Arms Trade Treaty (ATT) in 2013: The Draft Text of the ATT and Remaining Core Issues", (2012), Saferworld , London , UK.

