

بررسی تطبیقی تعهدات ایران در چارچوب نظام دسترسی در پادمان، پروتکل الحاقی و برجام

عبداله عابدینی *

محمدرضا ملت **

مسعود احسن نژاد ***

تاریخ دریافت: ۹۶/۰۸/۰۲ - تاریخ تأیید: ۹۷/۰۳/۲۰

DOI: 10.22096/law.2019.70841.1140

چکیده

برنامه جامع اقدام مشترک (برجام) از منظر حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات، یک نقطه عطف محسوب می‌شود؛ اما در بُعد داخلی، مسأله دسترسی و نظارت بر فعالیت‌های هسته‌ای ایران در برجام از حساسیت بالایی برخوردار است. برجام در درون خود دو سازوکار دسترسی عادی و اتهامی تعبیه نموده است که پایش این نظارت و دسترسی، بر عهده آژانس بین‌المللی انرژی اتمی گمارده شده است. نظارت عادی در برجام تا حد بسیاری مشابه آن چیزی است که در نظام نظارتی آژانس در قالب پادمان، پروتکل الحاقی و کد اصلاحی ۳.۱ صورت می‌پذیرد و آنچه که در این حوزه به‌عنوان نوعی نوآوری تلقی می‌شود، موسوم به اقدامات شفاف‌ساز است. آنچه که در این میان بحث برانگیز و به تعبیری، تبعیض‌آمیز به نظر می‌رسد، دسترسی‌های اتهامی در برجام است که با فرایند ۲۴ روزه‌ای که در خود دارد، می‌تواند زمینه نفوذ اطلاعاتی آژانس را فراهم آورد. در نوشتار حاضر با تأکید بر برجام به مرور اسناد مرتبط در این خصوص پرداخته می‌شود تا به این پرسش پاسخ داده شود که شیوه و کیفیت دسترسی در برجام چگونه است.

واژگان کلیدی: برجام؛ آژانس بین‌المللی انرژی اتمی؛ دسترسی؛ پادمان؛ پروتکل الحاقی.

* استادیار دانشکده حقوق، دانشگاه آزاد اسلامی واحد کرج، ایران.

Email: s_abedini-a@yahoo.com

** دانشجوی دکتری حقوق بین الملل، دانشگاه قم، ایران. «نویسنده مسئول»

Email: mrmellat@yahoo.com

*** دانشجوی دکتری حقوق بین الملل، دانشگاه قم، ایران.

Email: masoud_ahsannejad@yahoo.com



مقدمه

دولت‌ها اگر چه سعی دارند تا کمترین دست‌اندازی ممکن به صلاحیت‌های حاکمیتی‌شان صورت گیرد، ولی از دیگر سو، به واسطه حقوق و تکالیفی که در عرصه بین‌المللی دارند، به این امر هم واقفاند که باید به طریقی بر رفتار دولت‌ها کنترلی صورت گیرد که موجب بی‌نظمی و هرج و مرج جامعه بین‌المللی نشود. از جمله این ابزارهای کنترلی می‌توان به «نظارت» اشاره کرد. نظارت در حقوق بین‌الملل به معنای فرآیندی است که در آن بر فعالیت‌ها و تعهدات یک تابع حقوق بین‌الملل از سوی تابع دیگر حقوق بین‌الملل، کنترل صورت می‌پذیرد. در نگاه «سرژ سوری» (Serg Sure)، نظارت بین‌المللی تضمین مستقلی برای رعایت تعهدات به حساب می‌آید؛ به نحوی که قادر است به دلیل خصلت بازدارندگی خود، حرمت حقوق را حفظ کند. در عین حال، در صورتی که طرف‌های معاهده آئین‌هایی را به منظور ارزیابی اجرای منظم قواعد آن پیش‌بینی کرده باشند، نظارت بین‌المللی تضمینی بر صادقانه بودن اجرای تعهدات محسوب می‌شود. (مورای، هریسی نژاد، ۱۳۸۸: ۱۲/۱۲۶) نظارت موجب می‌شود تا موانع عدم اجرای یک تعهد بهتر شناخته شود و یک تعهد به نحو مطلوب اجرا شود و هدف اصیل هر روش نظارتی، آگاهی گسترده، دقیق و معتبر از اجرای واقعی تعهدات کشورهاست. نظارت در عرصه حقوق بین‌الملل به سه دسته یک‌جانبه، دوجانبه و چندجانبه بین‌المللی قابل تقسیم است.

در نظارت بین‌المللی، دولت‌ها می‌توانند شخص ثالثی را برای نظارت بر اجرای تعهدات خود برگزینند که این شخص ثالث می‌تواند سازمان‌های بین‌المللی، منطقه‌ای، گروهی از دولت‌ها و یا یک دولت به تنهایی باشد. بی‌شک نظارت نهادینه شده و سازمان یافته نتایج قابل اعتمادتری در پی خواهد داشت. سازمان‌های بین‌المللی دارای شخصیت حقوقی هستند که بر اساس نیازها و ضرورت‌های خاصی پیدا شده و همراه با تحول این نیازها تحول و توسعه یافته‌اند. از جمله صلاحیت‌هایی که به تبع شخصیت حقوقی برای سازمان‌های بین‌المللی ایجاد شده است، نظارت است. نظارت سازمانی از وظایف و صلاحیت‌های سازمان‌های بین‌المللی است. نظارت در سازمان‌های بین‌المللی بر تعهدات اعضا، نخستین بار در جامعه ملل آغاز شد و در ماده ۲۲ میثاق جامعه ملل در راستای نظام قیومیت این سازمان تصویب شد. (مافی، ۱۳۸۵: ۱/۱۶۳)

آژانس بین‌المللی انرژی اتمی از سازمان‌هایی است که با صلاحیت نظارتی خویش استفاده صلح آمیز از فناوری هسته‌ای را مورد بررسی قرار می‌دهد که در خصوص موضوع هسته‌ای جمهوری

اسلامی ایران به صورت خاص و دوگانه به عنوان بازوی نظارتی پادمانی و برجای عمل می‌نماید. نظارت پادمانی آژانس طبق موافقت‌نامه جامع پادمانی و پروتکل الحاقی به این پادمان صورت می‌پذیرد. پیمان منع گسترش سلاح‌های هسته‌ای (NPT)، انعقاد موافقت‌نامه‌های پادمانی جامع با آژانس توسط کشورهای عضو را اجباری می‌داند که بر این اساس آژانس رکن نظارتی پادمان خواهد بود.

برنامه جامع اقدام مشترک (برجام)^۱ که نتیجه ۱۲ سال مذاکره از سال ۱۳۸۲ تا سال ۱۳۹۴ است، در ژوئیه ۲۰۱۵ میان ایران، اتحادیه اروپا و گروه ۵+۱ (شامل: چین، فرانسه، روسیه، پادشاهی متحد بریتانیا، ایالات متحده آمریکا و آلمان) منعقد و منضم به قطعنامه ۲۲۳۱ شورای امنیت شد. برجام از یک متن اصلی، به علاوه ۵ ضمیمه (اقدامات مرتبط با هسته‌ای، تعهدات مرتبط با تحریم‌ها، همکاری‌های صلح‌آمیز هسته‌ای، کمیسیون مشترک و برنامه اجرا) تشکیل شده است. این سند در خود دو سازوکار نظارتی عادی و اتهامی را برای رفع نگرانی‌های بین‌المللی در خصوص برنامه هسته‌ای ایران پیش‌بینی نموده است که آژانس بین‌المللی انرژی اتمی مسئول اجرای آن خواهد بود.

بخش نخست: سازوکار نظارت و دسترسی در آژانس بین‌المللی انرژی اتمی

سیستم نظارتی آژانس بین‌المللی انرژی اتمی بر اساس نظام پادمانی این سازمان انجام می‌گیرد. از زمان تأسیس آژانس در سال ۱۹۵۷، سیستم پادمان‌های آن به عنوان ابزار ضروری عدم تکثیر هسته‌ای و همکاری صلح‌آمیز هسته‌ای عمل کرده است. در سال ۱۹۶۱ اولین نمونه رسمی پادمان‌ها تحت عنوان INFCIRC/26 توسط آژانس تهیه شد که تنها نیروگاه‌های با توان کم‌تر از ۱۰۰ مگاوات را نظارت می‌نمود و تا ۱۹۶۵ این تنها مدل پادمانی آژانس بود. در سال ۱۹۶۵، INFCIRC/۶۶ به عنوان دومین مدل از پادمان‌ها به عرصه میدان نظارت گذاشت و در ۱۹۷۱ هم موافقت‌نامه‌های جامع پادمانی ایجاد و در نهایت نمونه پادمانی پروتکل الحاقی برای نظارت بیشتر توسط آژانس در ۱۹۹۷ منعقد شد. (Boureston and Ferguson, 2007:1/5) معاهده منع گسترش سلاح‌های هسته‌ای، انعقاد موافقت‌نامه‌های پادمانی جامع با آژانس توسط کشورهای غیرهسته‌ای عضو را اجباری می‌داند؛ کشورهایی که دارای سلاح هسته‌ای هستند هم می‌توانند به صورت داوطلبانه، موافقت‌نامه پادمانی با آژانس تحت عنوان موافقت‌نامه‌های پادمانی داوطلبانه^۲

1. Joint Comprehensive Plan of Action.
2. voluntary offer safeguards agreements (VOAs).

منعقد نمایند که بی‌شک متفاوت از نظام پادمانی حاکم بر کشورهای فاقد سلاح هسته‌ای خواهد بود و همه مواد و تأسیسات این کشورها را دربرنمی‌گیرد؛ ولی در قالب موافقت‌نامه‌های پادمانی جامع نگارش و منعقد می‌شود. اولین نوع از این پادمان‌ها توسط بریتانیا در ۱۹۷۸، سپس توسط ایالات متحده آمریکا در ۱۹۸۰، فرانسه در ۱۹۸۱، روسیه (اتحاد جماهیر شوروی) در ۱۹۸۵ و چین در ۱۹۸۸ منعقد شد. (Carlson, 2011: 1/2)

مبنای نظام پادمانی آژانس را در بند پنجم ماده (۱) اساسنامه آژانس می‌توان مشاهده نمود که اشعار می‌دارد:

برای اطمینان از اینکه مواد شکافت‌پذیر مخصوص و سایر مواد و خدمات و تجهیزات و تأسیسات و اطلاعاتی که به‌وسیله مؤسسه یا طبق تقاضای آن و یا تحت سرپرستی و نظارت آن تدارک دیده شده در پیشبرد اهداف نظامی مورد استفاده قرار نگیرد، باید تدابیر احتیاطی لازم اتخاذ و اجرا شود و این تدابیر احتیاطی طبق تقاضای طرفین این اساسنامه بر قراردادهای دو یا چندجانبه (پادمان) مدنظر قرار گرفته و یا بنا بر تقاضای یک دولت، هرگونه فعالیت آن دولت در زمینه انرژی اتمی را مشمول این تدابیر احتیاطی سازد.

ماده ۱۲ اساسنامه آژانس به انعقاد این موافقت‌نامه اشاره دارد. نظارت بر این پادمان‌ها بر عهده دپارتمان پادمانی آژانس بین‌المللی انرژی اتمی است که تحت‌نظر دبیر کل آژانس فعالیت می‌نماید. در خصوص کشورهای فاقد سلاح هسته‌ای سه موافقت‌نامه نظارتی وجود دارد که بازرسی‌های

۱. در خصوص پروتکل الحاقی دولت‌های دارای سلاح هسته‌ای در سال ۱۹۶۸، این نکته در اواخر دهه نود میلادی مطرح شد که این دولت‌ها به دلیل وضعیت خاصی که دارند، سند پروتکل نمونه را بر اساس دیدگاه‌های امنیتی خویش به معرض اجرا می‌گذارند. اما دولت‌های فاقد سلاح هسته‌ای باید عین متن نمونه را پذیرفته و حق شرطی بدان وارد نکنند؛ زیرا، این امر در روبه تصویب پروتکل الحاقی تاکنون مشاهده نشده و ظاهراً هم درج هرگونه حق شرط به‌خصوص در مورد ارائه دسترسی و بازرسی از هر تأسیساتی خلاف موضوع و هدف پروتکل محسوب می‌شود. در روبه کشورهایی که مورد مطالعه قرار گرفت، دولت‌های زیر پروتکل الحاقی را بدون حق شرط و عیناً مانند پروتکل الحاقی به تصویب رسانده‌اند: کره جنوبی، آفریقای جنوبی، ترکیه، عراق، ژاپن، کویت، لیبی، امارات، آفریقای مرکزی، کانادا، بحرین، آذربایجان، ارمنستان، استرالیا، دانمارک، اتریش، بلژیک، فنلاند، یونان، ایرلند، ایتالیا، لوکزامبورگ، هلند، پرتغال، اسپانیا، سوئد، رومانی، لهستان، مجارستان، قبرس، آلمان، چک، بلغارستان، اسلونی، سوئیس.

آژانس بر این اساس انجام می‌شود؛ این سه موافقت‌نامه عبارت‌اند از موافقت‌نامه پادمانی جامع INFICIRC/۱۵۳، موافقت‌نامه پادمانی ۶۶/ INFICIRC و پروتکل الحاقی ۵۴۰/ INFICIRC.

۱- موافقت‌نامه پادمانی ۶۶/ INFICIRC

در سال ۱۹۶۵، شورای حکام، نمونه پادمانی را تصویب کرد که در سال‌های ۱۹۶۶ و ۱۹۶۸ اصلاحاتی در آن ایجاد شد؛ بر این اساس چنین پادمان‌هایی مثل مورد قبل جامع نیست و ناظر به برخی موارد خاصی است که آژانس و کشور امضا کننده بر سر آن توافق می‌نمایند و این توافق در حیطه مواد هسته‌ای، مواد غیرهسته‌ای (مانند آب سنگین)، تأسیسات و تجهیزات هسته‌ای خواهد بود و هدف از این موافقت‌نامه تضمین عدم انحراف برنامه هسته‌ای به سمت مقاصد غیر صلح‌آمیز است. در حال حاضر، تنها چند کشور از جمله پاکستان، هند، اسرائیل و اعضای دائم شورای امنیت موافقت‌نامه را منعقد نموده‌اند. این موضوع، علی‌رغم آن است که این کشورها دارای سلاح هسته‌ای هستند که خود نشانگر بی‌اثر بودن و کارایی نداشتن این نوع از پادمان است و با وجود پادمان‌های جامع و پروتکل الحاقی، این نوع از پادمان جایی برای خودنمایی ندارند. شیوه نظارت در این نوع پادمان‌ها، به صورت گزارش و بازرسی است که به شیوه‌های موجود در پادمان‌های جامع صورت می‌پذیرد.^۱

۲- موافقت‌نامه پادمانی جامع

بیشترین موافقت‌نامه پادمانی از نوع جامع است. پس از آنکه معاهده ان‌پی‌تی منعقد شد، شورای حکام در سال ۱۹۷۰ کمیته پادمانی را تشکیل و این کمیته هم در سال ۱۹۷۱ مدل موافقت‌نامه پادمانی جامع را ارائه داد. طبق ماده ۳ ان‌پی‌تی، هر عضو این معاهده باید موافقت‌نامه پادمانی را طی هجده ماه پس از عضویت با آژانس منعقد نماید. اکنون تنها ۱۲ عضو ان‌پی‌تی که فاقد سلاح و تأسیسات هسته‌ای هستند، چنین پادمانی را با آژانس ندارند.^۲

دولت طرف موافقت‌نامه پادمانی جامع، نوعی نظارت را قبول می‌نماید که بر این اساس همه منابع و مواد شکافت‌پذیر^۳ در کلیه فعالیت‌های صلح‌آمیز در سرزمینش را تحت نظارت آژانس در

1. INFICIRC/66.Para 40-60 .

2. <https://www.iaea.org/publications/factsheets/npt-comprehensive-safeguards-agreements>, accessed: 28/03/2015.

۳. عناصری شکافت‌پذیر است که جرم اتمی آنها بالای ۱۵۰ باشد (پلوتونیوم ۲۳۹ و اورانیوم غنی شده یا چند ایزوتوپ ۲۳۵ و ۲۳۳).

می‌آورد و آژانس مقام راستی‌آزمایی کننده این پادمان است که عدم انحراف به سمت ساخت تسلیحات هسته‌ای را کنترل می‌نماید.

شورای حکام در نشست خود در فوریه ۱۹۹۲ اظهار داشت که حیطة عملکردی پادمان جامع، تنها مواد و تأسیسات هسته‌ای اعلام شده نیست، بلکه شامل مواد و تأسیساتی خواهد شد که باید اعلام شوند. اما این نظر مورد حمایت اکثریت کشورهای عضو قرار نگرفت و این موضوع در خصوص کشورهایی که موافقت‌نامه‌های پادمانی جامع با آژانس دارند، تنها از طریق بازرسی‌های ویژه احتمال انجام دارد و یا اینکه پروتکل الحاقی را با آژانس منعقد نمایند. (See also: DH Joyner, 2012)

بر اساس موافقت‌نامه پادمانی جامع، دولت‌ها باید یک سیستم حسابرسی و کنترل کلیه مواد هسته‌ای و تأسیساتی که این مواد در آنجا مورد بهره‌برداری قرار می‌گیرد را ایجاد و بر این اساس اطلاعاتی را تهیه نمایند و آنها را به آژانس گزارش دهند. دولت طرف پادمان باید ظرف یک ماه از زمانی که موافقت‌نامه برای آن اجرایی می‌شود، گزارش اولیه‌ای را به آژانس ارائه نماید؛ سپس باید گزارش تغییر موجودی و موازنه مواد بعد از سی روز و پس از آنکه موجودی‌ها تغییر کرد یا موازنه برقرار شد، به آژانس تحویل داده شود. اگر هم تغییرات غیرمترقبه‌ای در مواد حاصل شود، دولت عضو پادمان باید در این خصوص، گزارش ویژه‌ای به آژانس ارائه بدهد.^۱ بر این اساس آژانس بازرسی‌هایی را انجام خواهد داد.

بازرسی به‌معنای مشاهده از کیفیت اجرای تعهد در محل اجرای تعهد توسط اشخاصی است که توسط نهاد نظارت‌کننده به این منطقه فرستاده می‌شوند. این شیوه نظارت مستقیم تلقی می‌شود. این نوع از نظارت مشابه سازوکار تحقیق است؛ با این تفاوت که، بازرسی نیاز به نهادهای سازمان-یافته دائمی در سازمان‌های بین‌المللی دارد؛ درحالی‌که، گروه‌های عهده‌دار تحقیق، گروه‌های موقت‌اند. بازرسی به دو دسته بازرسی معمولی و بازرسی ویژه (اتهامی) تقسیم می‌شود. بازرسی معمولی مبتنی بر وقوع یک اتفاق نیست و هدفش صرفاً جمع‌آوری اطلاعات بوده و اعتمادساز است؛ بیشتر بازرسی‌های آژانس بین‌المللی انرژی اتمی از این نوع است. بازرسی ویژه، مبتنی بر وقوع یک اتفاق است و هدف از آن راستی‌آزمایی اتفاقاتی است که مورد مناقشه و اختلاف بوده است و ماهیت پیشگیرانه دارد که مراحل مختلف آیین اجرای این نوع بازرسی‌ها، در کنوانسیون مشخص شده است؛ همچنین تعهد به رعایت احترام متقابل در درخواست بازرسی و نیز امکان

1. Art 60 to 69 comprehensive safeguards agreements.

مقابله با موارد احتمال سوءاستفاده از بازرسی نیز پیش‌بینی شده است؛ این نوع بازرسی‌ها به صورت موردی و نه روتین انجام می‌پذیرد. برجسته‌ترین نتیجه اصول حقوقی ناظر بر این بازرسی‌ها از جهت تعدیل حاکمیت دولت‌ها، الزام به قبول بازرسی (آیین موسوم به چراغ قرمز) است. هیچ دولتی نمی‌تواند از قبول درخواست بازرسی اتهامی به هر دلیل که باشد، خودداری ورزد. (Den Dekker, 2001: 1/125) نمونه بارز این بازرسی‌ها در کنوانسیون سلاح‌های شیمیایی آمده است. اگرچه در گذشته، بازرسی‌های نامحدود انتخاب می‌شدند، ولی حال به دلیل موضوع امنیت و حاکمیت دولت‌ها، سازمان‌های بین‌المللی محدودیت‌هایی را بر این امر روا داشته‌اند. بازرسی در نهاد‌های بین‌المللی به سمت استفاده از فناوری هم رفته است؛ به عنوان مثال، نمونه بارز استفاده از تکنولوژی در نظارت را می‌توان در بازرسی‌های معاهده منع کامل آزمایش‌های هسته‌ای مشاهده نمود. این سازمان برای نظارت بر عملکرد دولت‌های عضو، دستگاه‌های بسیار قوی را در خشکی، فضا و بستر اقیانوس و دریاها نصب می‌کند و این دستگاه‌ها به طور شبانه‌روزی و از طریق ماهواره، اطلاعات لازم را به سازمان منع کامل آزمایش‌های هسته‌ای (CTBT) منعکس می‌کنند.

سه نوع بازرسی بر طبق موافقت‌نامه جامع پادمانی قابل اعمال است که عبارت‌اند از: بازرسی موقت (Ad Hoc Inspection)، معمولی (Rutine Inspection) و ویژه (Special Inspection). گاهی نیز این بازرسی‌ها بدون اعلام قبلی صورت می‌پذیرد.

بازرسی موقت در جهت بررسی و تأیید گزارش اولیه و تغییراتی که پس از گزارش اولیه رخ داده است، صورت می‌پذیرد. برای این نوع از بازرسی‌ها، حداقل یک هفته قبل باید به کشور مورد نظر اطلاع داده شود؛ همچنین این گزارش‌ها انتقال مواد به داخل یا خارج از کشور را مورد بررسی قرار خواهد داد که برای این مورد هم حداقل ۲۴ ساعت قبل از انجام بازرسی‌ها باید به دولت محل بررسی اطلاع داده شود. تا زمانی که توافقی بین دولت و آژانس برای نقاط استراتژیک هسته‌ای به وجود نیامده است، بازرسان می‌توانند به هر مکانی که بخواهند دسترسی پیدا نمایند،^۳ ولی بعد از تعیین نقاط استراتژیک، فقط از این محل‌ها می‌شود بازرسی معمولی نمود.

۱. براساس آیین چراغ قرمز یا Red Light Policy، به محض درخواست بازرسی اتهامی از یک دولت عضو، بازرسی انجام خواهد شد.

2. Art 83(a) comprehensive safeguards agreements.

3. Art 76 comprehensive safeguards agreements.

بازرسی معمولی توسط آژانس برای اهداف ذیل صورت می‌پذیرد:

الف- بررسی موقعیت، مشخصات، مقدار و ترکیبات مواد هسته‌ای تحت پادمان؛

ب- بررسی اطلاعات مربوط به مواد حساس‌رسی نشده و اختلاف صادرات و واردات و هرگونه خطا در سیاهه مواد هسته‌ای؛

ج- تطبیق گزارش‌ها و اظهارنامه‌های دولت عضو با سوابق و فعالیت‌های موجود. این بازرسی محدود به امکان و تأسیساتی است که شامل مواد هسته‌ای است و دولت عضو آنها را اظهار می‌کند.^۱

بازرسان به همه نقاط غیراستراتژیک و استراتژیک تعیین شده فقط می‌توانند دسترسی پیدا کنند. در صورتی که دولت مدنظر به این نتیجه برسد که وضعیت غیرعادی باعث محدودیت‌هایی در دسترسی آژانس می‌شود، دولت و آژانس ترتیباتی را تعیین می‌نمایند که آژانس با همین محدودیت‌ها بتواند مسئولیت خویش را در خصوص نظارت انجام دهد. دبیر کل آژانس این ترتیبات را به شورای حکام اطلاع خواهد داد. دفعات و شدت و مدت بازرسی‌ها باید طوری طراحی شود که بیشترین استفاده و بهره را داشته باشد. بازرسی در خصوص تأسیساتی که حداکثر ۵ کیلوگرم مواد تولید یا موجود دارند سالانه انجام می‌گیرد و در خصوص تأسیساتی که متجاوز از ۵ کیلوگرم مواد دارند، بازرسی‌ها بیشتر و بر اساس نفر - سال^۲ انجام می‌گیرد.^۳ بازرسان در خصوص تأسیسات دارای غنای بیش از ۵ درصد باید حداقل ۲۴ ساعت به دولت مدنظر اطلاع دهند و در سایر موارد یک هفته قبل اطلاع دهند. شدت و دفعات این نوع بازرسی بستگی به میزان و نوع مواد موجود در خاک هر دولت دارد.^۴ هر اندازه مواد هسته‌ای غنی شده و تأسیسات موجود از نظر فناوری پیشرفته‌تر باشد، شدت و دفعات بازرسی و دقت عمل بازرسان بیشتر خواهد شد.

بر اساس ماده ۸۴ موافقت‌نامه پادمانی جامع، آژانس می‌تواند به‌عنوان یک اقدام تکمیلی، بخشی از بازرسی‌های معمولی را بر طبق اصل نمونه‌برداری اتفاقی، بدون اطلاع قبلی انجام دهد و آژانس هم متعهد شده است که هر گاه عملی باشد (Whenever Practicable) و بر اساس برنامه کاری،

1. Art 72 comprehensive safeguards agreements.

۲. هر نفر-سال بازرسی عبارت از ۳۰۰ نفر - روز بازرسی و یک نفر - روز، شامل ۸ ساعت بازرسی است.

۳. ن.ک: مواد ۸۰ و ۸۱ پادمان.

4. Art 83 comprehensive safeguards agreements.

باید به‌طور دوره‌ای برنامه کلی بازرسی‌های اعلام شده و اعلام نشده خود را با ذکر کلی زمان‌های پیش‌بینی شده جهت بازرسی، به دولت مدنظر اعلام کند.

اگر اطلاعات ارائه شده به آژانس توسط دولت عضو یا اطلاعات کسب شده از بازرسی‌های معمولی برای انجام مسئولیت‌های آژانس تحت موافقت‌نامه‌های پادمانی ناکافی باشد، می‌تواند از بازرسی ویژه استفاده نماید. اگر بازرسی ویژه بر مبنای ماده ۷۷ موافقت‌نامه پادمان جامع انجام شود، کسب رضایت دولت بازرسی شونده توسط آژانس الزامی است و چنانچه توافق حاصل نشد، آژانس می‌تواند بر مبنای ماده ۱۸ موافقت‌نامه و با تصویب شورای حکام بازرسی ویژه را انجام دهد. در این صورت، انجام بازرسی منوط به رضایت دولت بازرسی شونده نیست. در هر صورت، آژانس در بازرسی ویژه به اطلاعات و مکان‌هایی فراتر از آنچه که در موافقت‌نامه پادمانی جامع مقرر شده است، دسترسی پیدا می‌کند. از این جهت این بازرسی‌ها ویژه است که فراتر از بازرسی‌های معمولی است و یا دسترسی به مکان‌هایی فراتر از آنچه که در بازرسی معمولی یا موقت وجود داشت، برای بازرسان ایجاد می‌شود. زمان اعلام ورود بازرسان به دولت محل بررسی، بلافاصله بعد از توافق دولت و آژانس بر سر بازرسی‌های ویژه، به دولت مدنظر اعلام می‌شود.^۱

آژانس بایستی گزارشی بازرسی و راستی‌آزمایی انجام شده را در اختیار دولت مورد بررسی قرار دهد. آژانس سپس به ارزیابی اطلاعات این بازرسی‌ها می‌پردازد که آیا دولت مد نظر، تخلفی را در راستای تعهد به عدم انحراف فعالیت‌های هسته‌ای به مقاصد غیر صلح‌آمیز انجام داده است یا خیر.^۲ دبیرکل آژانس اطلاعات دریافتی خود از بازرسی‌های آژانس را در اختیار شورای حکام قرار می‌دهد و شورای حکام بررسی این عدم انحراف را در آژانس بر عهده دارد. اگر شورای حکام نتواند صلح‌آمیز بودن فعالیت هسته‌ای کشوری را تأیید کند، از دولت مدنظر می‌خواهد که اقدامات لازم را در جهت اجرای موافقت‌نامه و حصول اطمینان آژانس انجام دهد.

اگر شورای حکام با این اقدامات هم نتوانست به تأیید صلح‌آمیز بودن فعالیت‌های هسته‌ای دولت مذکور برسد، بر اساس ماده ۱۹ پادمان گزارشی را طبق ماده ۱۲(ج) اساسنامه آژانس تهیه خواهد نمود. بر اساس این ماده، شورای حکام این تخلف را به کلیه اعضای شورای امنیت، مجمع عمومی سازمان ملل و آژانس گزارش خواهد داد تا تصمیمات مقتضی در آنجا گرفته شود. در صورتی که

1. Art 73 & 77 comprehensive safeguards agreements.

2. Art 90 comprehensive safeguards agreements.

از طرف دولت مدنظر در مدت معقولی اقدامات اصلاحی به عمل نیاید، شورای حکام می‌تواند یکی از تصمیمات ذیل و یا هر دو را در آن واحد اتخاذ کند:

الف- تقلیل یا تعلیق کمکی که از طرف آژانس یا یکی از اعضا فراهم شده است؛

ب- تقاضای اعاده مواد و تجهیزاتی که در اختیار یک عضو یا دسته‌ای از اعضا گذاشته شده است.

همچنین آژانس می‌تواند طبق ماده ۱۹ استفاده از امتیازات و حقوق ناشی از عضویت را درباره عضو متخلف معلق سازد.^۱ بر طبق ماده ۱۹ اساسنامه آژانس، هرگاه عضوی در نقض مقررات این اساسنامه یا هر قراردادی که طبق مقررات این اساسنامه منعقد نموده اصرار ورزد، کنفرانس عمومی می‌تواند بنا بر توصیه هیئت مدیره به اکثریت دو سوم از اعضای حاضر و رأی- دهنده امتیازات و حقوق عضویت آن عضو را معلق سازد.

ارجاع موضوع به شورای امنیت و مجمع عمومی و کل اعضای آژانس مستلزم احراز انحراف به‌سوی مقاصد غیرصلح‌آمیز است. تا به حال هفت پرونده هسته‌ای ایران، عراق، کره شمالی، کره جنوبی، سوریه، لیبی و مصر در نقض پادمان‌های هسته‌ای به شورای امنیت ارجاع شده است. (Inventory of International Nonproliferation Organizations and Regimes (Additional Protocol, 2014: 1/5). شورای امنیت بدون آنکه به تحقیق درباره موضوع ارجاعی از شورای حکام بپردازد، تنها بر اساس گزارش شورای حکام تصمیم اتخاذ خواهد کرد، که این پایانی بر سازوکار نظارت موافقت‌نامه پادمانی جامع خواهد بود.

۳- پروتکل الحاقی

به دنبال کشف فعالیت‌های هسته‌ای مخفیانه عراق که یکی از اعضای معاهده عدم اشاعه سلاح‌های هسته‌ای (NPT) محسوب می‌شد، این قضیه روشن شد که تدابیر مندرج در موافقت‌نامه‌های موجود دولت‌ها با آژانس (پادمان)، از کارایی مؤثر و لازم برخوردار نیست و باید تدابیر جدیدی اندیشیده شود تا از تکرار حوادث مشابه در آینده جلوگیری به عمل آید. (غریب آبادی، ۱۳۸۳: ۸۳/۱۹) دبیرکل آژانس در راستای تقویت سازوکار نظارتی موجود در پادمان‌های جامع طرح

1. Art 12 International Atomic Energy Agency statute.

«۹۳+۲» را تقدیم شورای حکام نمود که در این طرح هفت طرح پیشنهاد شد که تا دو سال بعد یعنی در سال ۱۹۹۵ اجرایی شود؛ به همین دلیل به طرح «۹۳+۲» شهرت یافت. بحث‌های داغی در این خصوص در آژانس برای تصویب این طرح صورت گرفت. کشورهای دارنده سلاح هسته‌ای موافق تصویب این طرح بودند، ولی کشورهای فاقد سلاح هسته‌ای از این موضوع به دلیل منافع ملی خویش نگران بودند. سرانجام بحث‌ها به طرح دو قسمتی تقسیم شد؛ برنامه نخست، اقداماتی بود که نیاز به رضایت جدید دولت عضو موافقت‌نامه پادمانی جامع نداشت و بر اساس همان رضایت در پادمان جامع، صورت می‌پذیرفت، مثل: نمونه‌برداری محیطی، نظارت از راه دور و امثال آن‌ها؛ و برنامه دوم، متضمن تدابیر و مقرراتی بود که نیاز به رضایت دولت مذکور داشت. (Rosenthal, Saum-Manning, 2010:1/ 35) بحث‌هایی در خصوص طرح دوم در شورای حکام صورت پذیرفت که نتیجه آن تصویب پروتکل الحاقی در ۱۵ می ۱۹۹۷ شد؛ این پروتکل شامل یک مقدمه، ۱۸ ماده و دو ضمیمه است. (International Atomic Energy Agency, 1998:1/26)

اهداف پروتکل الحاقی حول دو محور می‌گردد؛ محور اول، توسعه اطلاعات و آگاهی آژانس از ماهیت و موقعیت همه فعالیت‌های هسته‌ای دولت‌های فاقد سلاح هسته‌ای است؛ اگر هدف موافقت‌نامه‌های پادمانی جامع راستی‌آزمایی مواد و فعالیت‌های هسته‌ای اعلام شده است، هدف پروتکل الحاقی حصول تضمین از عدم وجود مواد و فعالیت‌های هسته‌ای اعلام نشده است؛ دوم، توسعه دسترسی فیزیکی بازرسان به تمامی محل‌های مرتبط با مواد و فعالیت‌های هسته‌ای است که این مناطق فراتر از نقاط استراتژیک تعیین شده در موافقت‌نامه پادمانی جامع است.

اعمال این پادمان در کشورهای دارای موافقت‌نامه پادمانی جامع با آژانس، منوط به رضایت این کشورهاست. پروتکل الحاقی دو شیوه را برای ابراز رضایت به اجرای پروتکل الحاقی بیان داشته است؛ یکی، اطلاع کتبی دولت مربوطه به آژانس، مبنی بر اینکه پروتکل را به موجب قواعد داخلی خود پذیرفته است؛ روش دوم، آن است که پروتکل به محض امضای نمایندگان دولت مربوطه و آژانس، قدرت الزام‌آور و اجرایی پیدا نماید که البته این روش به موافقت قبلی طرفین بستگی دارد؛ علاوه بر اجرای دائم، پروتکل الحاقی در ماده ۱۷ (ب) اجرای موقت را هم پیش‌بینی نموده است. تا پایان سال ۲۰۱۴، ۱۴۵ کشور پروتکل الحاقی را امضا نموده‌اند و از این تعداد ۱۲۴ کشور آن را تصویب نموده‌اند که کشورمان تنها آن را امضا نموده است. هند هم که از کشورهای عضوانی‌پی‌تی نیست، در جولای ۲۰۱۴ پروتکل الحاقی را تصویب نموده است.^۱

1. http://www.iaea.org/safeguards/documents/AP_status_list.pdf. (accessed: 30/03/2015).

اگر تعارضی بین مفاد و اجرای پادمان جامع و پروتکل الحاقی ایجاد شد در اینجا مقررات پروتکل الحاقی حاکم خواهد بود.^۱

شیوه نظارت در پروتکل الحاقی مبتنی بر گزارش دولت‌های عضو و بازرسی خواهد بود. دولت عضو باید گزارش‌هایی از موارد ذیل به آژانس ارائه دهد:

۱- اطلاعات در خصوص مکان فعالیت‌های تحقیق و توسعه چرخه هسته‌ای؛

۲- اطلاعات در خصوص فعالیت‌های عملی در تأسیسات و مکان‌های خارج از تأسیسات؛

۳- اطلاعات در سایت از جمله کاربری و محتویات؛

۴- اطلاعات در خصوص میزان عملیات هر محلی که درگیر فعالیت‌های هسته‌ای است، هر چند از این مواد استفاده‌ای نشود؛

۵- اطلاعات در خصوص مقادیر موجود، کاربرد و مکان‌های هسته‌ای که بر طبق پادمان جامع از بازرسی معاف است؛

۶- اطلاعات در خصوص مواد غیرهسته‌ای؛

۷- برنامه کلی ۱۰ ساله در خصوص توسعه چرخه هسته‌ای؛

۸- شرح فعالیت‌ها و هویت اشخاص و نهادهای انجام دهنده فعالیت.^۲

بر این اساس عملاً همه فعالیت‌های هسته‌ای یک دولت عضو تحت نظارت قرار می‌گیرد و این در حالی است که این اطلاعات بیشتر از نیاز آژانس برای نظارت بر فعالیت‌های هسته‌ای است. دولت باید گزارش اولیه خود را ظرف سه ماه از تاریخ اجرای پروتکل به آژانس بدهد و سپس اطلاعات بسته به هر مورد سالانه، سه ماهه و دو ماهه به روزرسانی می‌شود.^۳ اگر آژانس اطلاعات اضافی بر موارد بالا را بخواهد که در جهت رفع ابهام باشد، دولت طرف پروتکل باید آن‌ها را در اختیار آژانس قرار دهد.

آژانس بر طبق ماده ۱۵ پروتکل الحاقی متعهد به حفظ محرمانه بودن این اطلاعات خواهد بود. البته تعهد آژانس در حفظ مسائل سری و محرمانه تعهد جدیدی نیست که پروتکل آن را مقرر کرده باشد. قبل از پروتکل هم این موضوع در موافقت‌نامه‌های پادمان نیز آمده بود.

1. Art.1 AP.

2. See: Art.2 Additional Protocol.

3. Art.3 Additional Protocol.

آژانس بر اساس این اطلاعات بازرسی‌های خود را در قالب پروتکل الحاقی انجام می‌دهد و می‌تواند برای صحت اطلاعات دریافتی از دولت و بررسی مواد و تأسیسات اعلام نشده، دسترسی تکمیلی داشته باشد. بازرسی در پروتکل الحاقی حق آژانس است و نیازی به تصویب شورای حکام (برخلاف بازرسی ویژه) ندارد و دولت مربوطه باید اجازه دهد. بازرسان از حق بازرسی در هر مکانی از یک سایت و هر مکان مندرج در ماده ۲ پروتکل الحاقی برخوردارند و به‌طور کل بازرسی نه تنها شامل اماکنی است که مواد هسته‌ای و فعالیت‌های هسته‌ای وجود دارد، بلکه شامل تأسیسات متروکه و تأسیساتی نیز می‌شود که در آن مواد و فعالیت‌های هسته‌ای اعلام نشده در آن‌ها وجود دارد. در پادمان جامع، بازرسان تنها به مناطق غیراستراتژیک و استراتژیک تعیین شده می‌توانند دسترسی داشته باشند، ولی در پروتکل الحاقی فراتر از مناطق استراتژیک تعیین شده هم می‌توانند دسترسی پیدا نمایند. دولت تحت بازرسی باید امکان تسهیل صدور روادید ورود و خروج ظرف یک ماه از تاریخ دریافت یک درخواست، روادید مناسب با مجوز ورود و خروج مکرر و یا روادید عبور را در صورت لزوم، در اختیار بازرسان انتخابی و معرفی شده در درخواست، قرار دهد تا بازرسان بتوانند به‌منظور انجام وظایف خود وارد قلمرو کشور عضو شده و در آنجا بمانند. هرگونه روادید مورد درخواست باید حداقل یک سال معتبر بوده و در صورت درخواست برای مدت انتصاب بازرسان مورد نظر در کشور عضو تمدید شود.^۱

در بند سوم ماده ۵ پروتکل الحاقی چنین آمده است که:

«هر مکان تعیین شده توسط آژانس به غیر از مکان‌های اشاره شده در بندهای الف و ب این ماده برای انجام نمونه‌برداری‌های محیطی مختص آن مکان، که کشور عضو نتواند امکان دسترسی به آن‌ها را فراهم آورد، باید فوراً تلاش معقول خود را برای برآوردن خواسته‌های آژانس از مناطق مجاور یا از طریق روش‌های دیگر به کار بندد.»

وجود کلمه «هر مکان» در این بند جای را برای تفسیر باز گذاشته است و طبق اطلاق این بند می‌توان گفت که، آژانس در صورت ظن به وجود فعالیت‌های هسته‌ای در هر مکان، می‌تواند از آنجا بازرسی نماید که تأسیسات نظامی کشورها هم در زمره این مکان‌ها می‌تواند قرار می‌گیرد. اما ورود بازرسان به این مکان‌ها خود به خود نیست و بر طبق بند ۳ ماده ۴ پروتکل الحاقی باید

به دولت میزبان از قبل اطلاع داده شود و این بازرسی‌ها باید به جز در مواردی که مربوط به بازدیدهای بررسی اطلاعات طراحی یا بازرسی‌های ویژه یا معمولی از آن سایت باشد و حداکثر ۲ ساعت یا کمتر از آن و در بقیه موارد حداقل ۲۴ ساعت قبل به اطلاع کشور مورد نظر رسانیده شود. این اطلاع قبلی باید به همراه دلایل متقاعد کننده برای دسترسی به دولت میزبان ارائه شود و این دولت میزبان است که می‌تواند این دلایل را بپذیرد یا خیر.^۱ در ماده ۸ آمده است هیچ‌یک از مفاد این پروتکل نباید موجب شود که کشور عضو مکان‌هایی علاوه بر موارد اشاره شده در مواد ۵ و ۹، مورد درخواست برای انجام فعالیت‌های بازرسی در یک مکان خاص را در دسترس آژانس قرار ندهد.

در صورت اختلاف با آژانس در این خصوص، مدتی به دولت مزبور برای حل این اختلاف داده می‌شود و بازرسی‌ها به تعویق می‌افتد. نکته مهم در این مورد این است که بعد از این مدت چه می‌شود که پروتکل الحاقی در این مورد سکوت اختیار کرده است و اینکه آیا عدم موافقت دولت می‌تواند مانع از بازرسی‌ها بشود یا خیر. این سکوت پروتکل الحاقی موجب نگرانی است که می‌تواند باب تفاسیر مختلف را ایجاد نماید و اگر آژانس قصد بر تفسیر موسع داشته باشد، می‌تواند بازرسی‌ها را بدون اجازه دولت مزبور ادامه دهد و یا اینکه می‌تواند عدم همکاری را از موارد عدم اجرای پروتکل بداند. در ماده ۶ پروتکل الحاقی انواع شیوه بازرسی موجود در پروتکل را اعلام می‌دارد که شامل مشاهده عینی، جمع‌آوری نمونه‌های محیطی، استفاده از مهروموم، اندازه‌گیری مواد هسته‌ای و بررسی سوابق مربوط به مقادیر و منشأ مواد هسته‌ای است.

در صورت تخلف از تعهدات و شرایط مندرج در پروتکل الحاقی، همان ضمانت‌اجراهای مندرج در موافقت‌نامه پادمانی جامع اعمال می‌شود. (Den Dekker, 2001: 1/305)

آژانس باید گزارشی از اقدامات خود را به دولت تحت بازرسی ظرف دو ماه از انجام آن فعالیت‌ها توسط آژانس و گزارشی از نتایج ارزیابی این اقدامات را ظرف یک ماه پس از جمع‌بندی ارزیابی‌ها، به آن دولت ارائه دهد.^۲

دولت‌هایی که تا به امروز پروتکل را امضا نموده‌اند، ملاحظاتی امنیت ملی، حاکمیت ملی، حفظ اسرار و غیره را یقیناً برای کشور خود مدنظر داشته‌اند و طبیعتاً آن‌ها نیز در محاسبه سود و زیان،

1. Art.4 Additional Protocol.
2. Art.10 Additional Protocol.

پروتکل را به‌عنوان خیرالشرین پذیرفته‌اند و نه اینکه اجرای پروتکل برای آن‌ها واقعاً مطلوب و گوارا باشد. پس نباید در مورد این بازرسی‌ها این‌گونه تلقی شود که وضع کاملاً از هم گسیخته‌ای حاکم می‌شود که کلاً کشور در اختیار آژانس قرار می‌گیرد؛ در واقع، بازرسی پروتکل الحاقی هم چارچوب و ضوابط خود را دارد، ولی از سوی کشورهای عضو پروتکل الحاقی هم نباید به عواقبی که این نوع از بازرسی‌ها در پی دارد بی‌تفاوت باشند.

در کنار این نوع از پروتکل الحاقی، ما شاهد دو نمونه دیگر از پروتکل‌های الحاقی نیز هستیم که یکی از آن‌ها در خصوص کشورهایی است که یا تأسیسات و مواد هسته‌ای ندارند یا اگر دارند ناچیز است؛ و دیگری در خصوص کشورهای دارای سلاح هسته‌ای است.

در خصوص دسته اول، این کشورها می‌توانند پروتکل در مقیاس کوچک ((SQP) "Small Quantities Protocol") را با آژانس منعقد نمایند. اولین بار متن این موافقت‌نامه در سال ۱۹۷۱ تهیه شد و در سال ۲۰۰۵، شورای حکام بر وجود این نوع از پادمان‌ها تأکید نمود. بر این اساس، دولت عضو این پادمان باید گزارشی اولیه از مقادیر مواد هسته‌ای موجود خود به آژانس بدهد و در خصوص ساخت تأسیسات هسته‌ای جدید، فوراً آن را به آژانس اطلاع دهند و در صورت نیاز، با آژانس در خصوص راستی‌آزمایی همکاری نمایند.

در مورد کشورهای دارای سلاح هسته‌ای عضو ان‌بی‌تی و هند هم نوعی از پروتکل الحاقی اعمال می‌گردد. آمریکا پروتکل الحاقی را به موافقت‌نامه پادمانی داوطلبانه خویش تحت عنوان INFICIRC/288,1 منعقد نموده است که شامل معادن و تأسیسات بدون مواد هسته‌ای است و جایی که منافع امنیت ملی آمریکا مطرح شود اعمال نشده و آمریکا حق دارد که زمان و مکان دستیابی آژانس را مشخص کند. تنها فایده این پروتکل‌ها بررسی ارسال مواد هسته‌ای به کشورهای فاقد سلاح هسته‌ای است؛ همچنین، بریتانیا و فرانسه پروتکل الحاقی را منعقد نموده‌اند که برخلاف آمریکا محدودیت منافع ملی درج نشده است، ولی تنها در صورتی این پروتکل اجرا می‌شود که آن موضوع مورد بازرسی، مربوط به کشوری غیرهسته‌ای باشد. چین و روسیه هم با انعقاد این پروتکل بازرسی فیزیکی توسط آژانس را ممنوع کرده‌اند ولی اطلاعات بیشتری در خصوص ورود و خروج مواد هسته‌ای به کشورهای فاقد سلاح هسته‌ای را در اختیار آژانس می‌گذارند. کشور هند هم پروتکل الحاقی محدودی را به پادمان Inventory of International Nonproliferation (

بخش دوم: نظام نظارتی و دسترسی در برجام

در برجام دو نظام دسترسی مشخص شده است.^۱ این سند یک نظام دسترسی عادی و یک نظام دسترسی اتهامی را در خود پیش‌بینی نموده است. در هر دو نظام نظارتی موجود در برجام وظیفه نظارت بر عهده آژانس بین‌المللی انرژی اتمی خواهد بود و موظف است که گزارش‌های منظمی را به شورای حکام آژانس بین‌المللی انرژی اتمی و شورای امنیت سازمان ملل ارائه دهد. (Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA), Preamble and General Provisions)

بازرسی‌های عادی و عندالمطالبه آژانس در قالب موافقت‌نامه پادمانی، پروتکل الحاقی، کد ۳،۱ اصلاحی و اقدامات شفاف‌سازی (Transparency measures) صورت خواهد پذیرفت. دولت ایران موافقت‌نامه پادمانی جامع با آژانس را در ۱۹ ژوئن ۱۹۷۳ امضا کرد که تحت سند شماره INFICIRC/214 در دبیرخانه آژانس به ثبت رسیده است و از تاریخ ۱۵ مه ۱۹۷۴ نیز، پس از تحویل سند تصویب مجلس شورای ملی به آژانس، به اجرا درآمده است. این موافقت‌نامه پادمان به صورت نمونه است و ۹۸ ماده دارد که مفاد آن باید در همه موافقت‌نامه‌های دوجانبه بازرسی با کشورهای غیرهسته‌ای عضو رعایت شود.

در پروتکل الحاقی اطلاعات و دسترسی گسترده به همه ابعاد چرخه سوخت هسته‌ای کشورها از معادن اورانیوم گرفته تا پسماند هسته‌ای قرار دارد. ۱۸ دسامبر ۲۰۰۳ جمهوری اسلامی ایران پروتکل الحاقی به موافقت‌نامه پادمان را با هدف اعتمادسازی امضا می‌کند و تا تصویب آن در مجلس شورای اسلامی داوطلبانه آن را به اجرا می‌گذارد؛ اما با ارجاع پرونده هسته‌ای ایران به شورای امنیت، اجرای داوطلبانه پروتکل الحاقی هم به تعلیق درآمد.^۲ در برجام دولت ایران باز هم

۱. برای مشاهده متن برجام، رجوع کنید به: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش (۱۳۹۵)، *برنامه جامع اقدام مشترک (برجام) و قطعنامه ۲۲۳۱ شورای امنیت*، تهران: انتشارات شهر دانش؛ و سید میرمضانی، مصطفی (۱۳۹۵)، *از تهران تا وین: سرگذشت هسته‌ای ایران از ابتدا تا تصویب برجام*، تهران: بارمانا.

۲. به‌طور مشخص، رویه و عملکرد ایران نیز در خصوص اجرای پروتکل الحاقی در چند برهه قابل مشاهده است: نخست اینکه قوه مجریه وقت ایران در اواخر سال ۲۰۰۳ تصمیم خود را مبنی بر اجرای موقت پروتکل الحاقی اعلام کرد. طی نامه‌ای که آقای علی‌اکبر صالحی به‌عنوان نماینده دائم ایران در آژانس در راستای اجرای موقت پروتکل به مدیرکل ارائه نمود، قیودی در چارچوب درک و برداشت ایران از اجرای موقت پروتکل مدنظر قرار گرفت. عبارت مهم مرتبط در این خصوص چنین است:

"Noting Article 15 of the Additional Protocol on *"Protection Of Confidential Information"* it is the understanding of my Government that the Additional Protocol is not intended to secure for the Agency and its staff access to confidential and sensitive information and locations that are unrelated to nuclear activities. →

« بر اساس این بند، ایران اجازه دسترسی به اماکن و اطلاعات حساس و محرمانه‌ای که خود تعیین می‌کند و از نظر ایران ارتباطی به فعالیت‌های هسته‌ای ندارد، به آژانس ارائه نخواهد کرد. این موضوع می‌تواند محل اختلاف ایران و آژانس قرار گیرد ولی در هر حال، امکان حقوقی موجود برای برداشت ایران از اجرای پروتکل همچنان به قوت خود باقی است. در دو سند برجام و بیانیه وزارت امور خارجه ایران نیز نکاتی در باب نحوه اجرای موقت پروتکل دیده می‌شود. ابتدا به برجام می‌پردازیم. بند ۷۴ از پیوست نخست برجام که اهمیت بسیار فراوانی دارد، چنین اظهار می‌دارد: "Requests for access pursuant to provisions of this JCPOA will be made in good faith, with due observance of the sovereign rights of Iran, and kept to the minimum necessary to effectively implement the verification responsibilities under this JCPOA. In line with normal international safeguards practice, such requests will not be aimed at interfering with Iranian military or other national security activities, but will be exclusively for resolving concerns regarding fulfilment of the JCPOA commitments and Iran's other non-proliferation and safeguards obligations. The following procedures are for the purpose of JCPOA implementation between the E3/EU+3 and Iran and are without prejudice to the safeguards agreement and the Additional Protocol thereto. In implementing this procedure as well as other transparency measures, the IAEA will be requested to take every precaution to protect commercial, technological and industrial secrets as well as other confidential information coming to its knowledge."

بر اساس این بند، ارائه درخواست‌های دسترسی بر مبنای سه شرط مدنظر قرار می‌گیرد: نخست اینکه، باید بر اساس حُسن‌نیت ارائه شوند؛ دوم اینکه، حقوق حاکمیتی ایران مراعات شوند؛ و سوم، به حداقل‌های ضروری برای اجرای کارآمد مسئولیت‌های راستی‌آزمایی مطابق برجام اکتفا شود. چند نکته مهم در این خصوص قابل ذکر است: طبقاً ایران به‌عنوان طرف درخواست آژانس، این معیارها را احراز خواهد کرد؛ با این حال، سازوکار حل‌وفصل اختلاف در برجام می‌تواند در هنگام بروز اختلاف در برداشت‌های ایران و آژانس، وارد عمل شده و امکان درخواست از ایران برای ارائه دسترسی مورد نظر آژانس بر مبنای نصاب ۵ از ۸ وجود دارد؛ با این حال، ایران می‌تواند با ارائه تفسیر خود از سه بند مورد اشاره در بالا، دیدگاه‌های حقوقی خود را مطرح کند. حُسن‌نیت مفهومی است که در عین تسری به دو قید دیگر، خود حاوی مفهوم مستقلی است. حُسن‌نیت در برابر سوءاستفاده از حق قرار می‌گیرد و بدین ترتیب، اقداماتی که منجر به سوءاستفاده از حق توسط آژانس شود، می‌تواند به موضوع و هدف برجام و کلیت آن خدشه وارد کند. ایران می‌تواند این موضوع را مدنظر قرار دهد و در موارد عملکرد توأم با عدم حُسن‌نیت آژانس، اجازه دسترسی به اماکن نظامی را ندهد. مصادیق عدم حُسن‌نیت آژانس در درخواست‌های دسترسی می‌تواند اشکال گوناگونی داشته باشد؛ همچنین، بیانیه وزارت امور خارجه ایران پس از صدور قطعنامه ۲۲۳۱، در بند هفتم خود به موضوع دسترسی به اماکن نظامی اشاره داشته است. قسمتی از این بند اشعار می‌دارد:

«...جمهوری اسلامی ایران با آژانس بین‌المللی انرژی اتمی وفق ضوابط پروتکل الحاقی به همان‌گونه که در مورد همه امضاءکنندگان اعمال می‌شود، همکاری خواهد نمود؛ در عین حال، آژانس بین‌المللی انرژی اتمی باید اقدامات احتیاطی لازم را برای تضمین حفاظت کامل از اطلاعات طبقه‌بندی شده به‌کارگیرد. جمهوری اسلامی ایران همواره تکالیف بین‌المللی عدم اشاعه‌ای خود را با دقت تام اجرا نموده است و با نهایت دقت همه فعالیت‌های مرتبط خود را منطبق بر پروتکل الحاقی اظهار خواهد نمود. در این چارچوب و از آنجا که هرگز هیچ‌گونه فعالیت هسته‌ای در هیچ یک از تأسیسات نظامی وجود نداشته و نخواهد داشت، جمهوری اسلامی ایران اطمینان دارد چنین تأسیساتی موضوع درخواست بازرسی نخواهند بود.»

تا زمان تصویب پروتکل الحاقی در مجلس شورای اسلامی آن را طبق بند ب ماده ۱۷ پروتکل، به صورت موقت اجرا^۱ و ایران ظرف ۸ سال از روز قبول توافق برای تصویب آن در مجلس شورای اسلامی اقدام خواهد نمود.^۲ این امر در برجام نوعی تکرار تاریخ در پرونده هسته‌ای ایران است؛^۳ در حالی که، اصل رضایت کشورها به عنوان مبنای پذیرش تعهدات بین‌المللی و ضرورت تصویب هر گونه توافق بین‌المللی از سوی نهادهای قانونگذاری داخلی طبق قانون اساسی کشورها اساسی تلقی می‌شود، شورای حکام آژانس در قطعنامه‌هایی، رسماً از ایران خواسته بود فوراً پروتکل الحاقی را امضا نموده و به تصویب مجلس برساند. در بند ۶ قطعنامه شماره GOV/2003/69 رسماً و الزاماً از ایران درخواست امضا و تصویب پروتکل الحاقی شده است. (عسگری، ۱۳۸۵: ۵۵/۵۵) در برجام هر چند در مورد تصویب پروتکل الحاقی لحنی غیر اجباری به کار می‌برد، ولی نوعی الزام ضمنی در پذیرش پروتکل الحاقی آمده است که مغایر با روح اختیاری بودن تصویب و اجرای پروتکل الحاقی است. در پروتکل الحاقی حوزه وسیع‌تری از پادمان همچون معادن اورانیوم را پوشش خواهد داد. ایران همچنین ملزم است کد اصلاحی ۳.۱ را مورد پذیرش و اجرا قرار دهد؛ بدین معنا که بر اساس پادمان، هر فعالیت هسته‌ای در هر مقیاسی، ۶ ماه قبل از تزریق مواد به دستگاه‌های سانتریفیوژ، باید به اطلاع آژانس برسد؛ اما بر اساس کد اصلاحی ۳.۱ هر کشوری از زمانی که تصمیم به ساخت یک برنامه هسته‌ای می‌گیرد، موظف می‌شود که آژانس را مطلع کند؛ بدین ترتیب قدرت نظارتی آژانس افزایش پیدا کرد. دسترسی‌ها در مواد و تأسیسات هسته‌ای اگرچه که در قالب پادمان، پروتکل الحاقی و کد اصلاحی ۳.۱ موضوع جدیدی نیست، ولی سازوکار بازرسی جدیدی در قالب اقدامات شفاف‌ساز تعبیه شده است که فراتر از نظام پادمانی آژانس بین‌المللی انرژی اتمی خواهد بود.

اقدامات شفاف‌سازی که ایران برای دسترسی بیشتر آژانس با آن موافقت کرده است، شامل یک دوره ۲۵ ساله نظارتی آژانس بر کنستانت‌تره سنگ معدن اورانیوم و یک دوره ۱۵ ساله بر فعالیت‌های غنی‌سازی است.^۴ این اقدامات فراپادمانی و فراتر از پروتکل الحاقی است؛ زیرا که، این نظارت‌ها

1. JCPOA, Annex I, No 64, July 14, 2015.

2. JCPOA, Annex V, Section D, July 14, 2015.

۳. برای مطالعه بیشتر، رجوع کنید به: بعیدی‌نژاد، حمید (۱۳۹۴)، «کام به کام با برجام از آغاز تا فرجام»، نشریه مخاطب، شماره ۱، صص ۲۲-۳۴؛ و صفری، ارسطو (۱۳۹۶)، برجام در آئینه حقوق بین‌الملل با تأکید بر خاتمه تحریم‌های شورای امنیت، تهران: خرسندی.

4. JCPOA, Annex I, Sections O and R, July 14, 2015.

در قالب اقدامات شفاف‌ساز در زمان‌های مذکور مداوم و حتا روزانه خواهد بود و زمان‌های مورد نیاز برای اعلام و ورود بازرسان به ایران مورد اشاره نخواهد بود. در راستای نظارت دائم، آژانس می‌تواند از فناوری‌های پیشی همچون مَهروموم فیبر نوری و تصویربرداری ماهواره‌ای فرسرخ کمک گیرد.

ارزیابی نهایی و رفع نگرانی در خصوص ابعاد احتمالی نظامی گذشته برنامه هسته‌ای ایران توسط نقشه راهی که میان جمهوری اسلامی ایران و آژانس در ۱۴ جولای ۲۰۱۵ به امضا رسید، رفع نگرانی‌ها صورت خواهد پذیرفت که ترتیبات و دسترسی‌های ویژه‌ای برای منطقه نظامی پارچین در آن تعبیه شده است که خارج از نظام پادمانی است.^۱ مدیرکل آژانس در ۱۵ دسامبر گزارش و ارزیابی خود را از ابعاد احتمالی نظامی به شورای حکام ارائه داد.^۲

در خصوص مواد و تأسیسات هسته‌ای اعلام نشده، در برجام سازوکار جدیدی را پیش‌بینی نموده است که پیش از این در نظام نظارتی آژانس سابقه‌ای نداشته که این نوع از دسترسی و نظارت بر اساس بازرسی اتهامی مورد توجه قرار گرفته است. دسترسی‌ها از وسعت بسیاری برخوردار است و شامل نگرانی‌های آژانس در خصوص مواد و فعالیت‌های اعلام نشده مغایر با برجام در محل‌هایی که مشمول موافقت‌نامه پادمانی یا پروتکل الحاقی نیست، خواهد بود.^۳ در دسترسی مذکور فرآیند ۴ مرحله‌ای درخواست شفاف‌سازی، درخواست دسترسی، حل و فصل اختلاف و اجرای تصمیم باید طی شود. اگرچه در فرایند دسترسی‌ها در پروتکل الحاقی جدول زمانی برای دسترسی وجود ندارد، ولی در مدل برجامی فرایند دسترسی، فرایند ۲۴ روزه را طی خواهد نمود.

در ابتدا اگر آژانس نگرانی‌هایی را در خصوص مواد و فعالیت‌های هسته‌ای اعلام نگردیده فرایادمانی و فراپروتکلی داشت، از ایران درخواست شفاف‌سازی می‌نماید؛ در گام بعدی، اگر توضیحات ایران نگرانی‌های مدنظر آژانس را رفع ننمود، این آژانس بین‌المللی انرژی اتمی است که درخواست دسترسی به مناطق مدنظر را به ایران خواهد داد. ایران می‌تواند ظرف ۱۴ روز از زمان درخواست دسترسی، برای رفع نگرانی راهی جایگزین به جز دسترسی را برای رفع نگرانی

1. <https://www.iaea.org/newscenter/statements/iaea-director-generals-statement-and-road-map-for-the-clarification-of-past-present-outstanding-issues-regarding-irans-nuclear-programme>, accessed: 18/8/2016.

2. <https://www.iaea.org/newscenter/news/iaea-board-adopts-landmark-resolution-on-iran-pmd-case>, accessed: 18/8/2016.

3. JCPOA, Annex I, Section Q, July 14, 2015.

آژانس پیشنهاد دهد. در مرحله حل و فصل اختلاف، اگر پس از ۱۴ روز از زمان درخواست دسترسی توسط آژانس، توافق طرفین برای راستی‌آزمایی رضایتمندانه دوجانبه حاصل نشد، ایران با مشورت با کمیسیون مشترک نگرانی بین ایران و آژانس را حل می‌کند. اگر چنین توافقی حاصل نشد، اعضای کمیسیون مشترک (ایران، روسیه، چین، فرانسه، بریتانیا، ایالات متحده آمریکا، آلمان و اتحادیه اروپا) با اجماع یا با ۵ رأی از ۸ رأی نظر خودشان را ظرف ۷ روز در خصوص روش لازم برای حل نگرانی‌های آژانس ارائه خواهند داد. این بدان معناست که ایران، روسیه و چین بدون وجود همراهی یکی از کشورهای غربی نمی‌توانند نظر خود را پیش ببرند. مرحله چهارم و نهایی، ایران ظرف سه روز از تصمیم کمیسیون آن را اجرا خواهد کرد. با این حال، تصمیم کمیسیون در این باره الزام‌آور نیست. بیان این قسمت از بند ۷۸ برجام چنین مفهومی را القا می‌کند: «در نبود هرگونه توافق، اعضای کمیسیون مشترک از طریق کنسانسوس یا نصاب ۵ از ۸، راه‌حل‌های لازم را برای رفع نگرانی‌های آژانس توصیه خواهد نمود.»^۱ فعل "would advise" معنای غیرالزام‌آوری را بیان می‌کند. در تأیید این برداشت بند مربوطه از قسمت چهارم برجام تحت عنوان وظایف کمیسیون مشترک، ارائه توصیه در خصوص اختلافات ناشی از بند ۷۸ را مدنظر دارد.^۲

نتیجه

اراده دولت‌ها در اجرای تعهدات بین‌المللی اثرگذار است و برای اینکه این اراده در مسیر ناصحیح قرار نگیرد، باید نظارتی بر این اجرای تعهدات صورت بگیرد. هدف اصلی نظارت این است که اجرای تعهدات در چه مرحله‌ای است و برای به نتیجه رسیدن این تعهدات چه مراحل باید طی شود و در حقیقت عملکرد واقعی یک تعهد با عملکرد مطلوب آن مقایسه می‌شود. سازوکارهای نظارتی علاوه بر محدود نمودن حاکمیت دولت‌ها، ابزاری مؤثر برای کنترل تعهدات دولت‌ها به شمار می‌رود که اگر نظارت‌ها دقیق، به‌موقع و نتیجه‌مند باشد، بی‌شک بالاترین بهره‌وری را در اجرای حقوق بین‌الملل خواهد داشت و دستاورد آن نیز می‌تواند صلح و امنیت و آسایش برای جامعه بین‌المللی باشد که در این مسیر نمی‌توان کارایی و اهمیت نظارت سازمانی و بین‌المللی را نادیده انگاشت.

1. "In the absence of an agreement, the members of the Joint Commission, by consensus or by a vote of 5 or more of its 8 members, would advise on the necessary means to resolve the IAEA's concerns."

2. "Provide consultation, and advise on the necessary means in the context of access as specified in paragraph 78 of Annex I..." JCPOA, Annex IV, para. 2.1.10.

نظارت سازمانی و بین‌المللی که در آژانس بین‌المللی صورت می‌پذیرد، حال دیگر نه تنها از بُعد پادمانی بلکه از نگاه برجامی هم برای کشورمان مورد اهمیت است. در خصوص نظارت آژانس بین‌المللی از حیث پادمانی، بازرسی‌ها به نحوی در آژانس تنظیم شده است که بیشتر به صورت عادی است تا اتهامی و نظارت شدیدی را بر تعهدات اعضای این پادمان‌ها حاکم کرده است؛ به طوری که، در خصوص کشورهای فاقد سلاح هسته‌ای توانسته، عدم انحراف از مقاصد صلح‌آمیز را تا حد زیادی کنترل نماید. پادمان‌هایی که در خصوص کشورهای دارای سلاح هسته‌ای حاکم است، بیشتر جنبه نمادین دارد و شاید تنها فایده‌ای که این پادمان‌ها دارد آن است که اطلاعات واردات و صادرات مواد و تأسیسات هسته‌ای به کشورهای فاقد سلاح هسته‌ای از کشورهای دارای سلاح هسته‌ای در اختیار آژانس قرار می‌گیرد. پس در خصوص کشورهای فاقد سلاح هسته‌ای که آژانس جدیت بیشتری بر نظارت آن داشته است، ثمرات و نتایج بیشتری به دست آمده است. مسئله‌ای دیگر که در فرایند نظارت آژانس می‌توان بیان داشت، داشتن ضمانت‌اجرای مشخص و قدرتمند در فرایند نظارت سازمان است که این امر جایگاه ممتازی را برای کشورهای دارای سلاح هسته‌ای برای کنترل کشورهای فاقد تسلیحات هسته‌ای رقم زده است؛ ولی از سوی دیگر، برتری نظامی در صحنه بین‌المللی با کشورهای دارای سلاح هسته‌ای است که این امر تهدیدی جدی علیه دولت‌های فاقد سلاح هسته‌ای محسوب می‌شود.

اگرچه برجام موفقیت بزرگی برای جامعه بین‌المللی از حیث حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات محسوب می‌شود، لیکن در ابعاد دسترسی و نظارتی باید با نگاهی ژرف نگریسته شود. در خصوص سازوکار نظارتی مندرج در برجام آن بخش که بازرسی‌های عادی ذیل پادمان و پروتکل الحاقی صورت می‌پذیرد، شاهد تبعیض و تفاوت در سازوکار نظارتی آژانس نخواهیم بود، ولی آنچه که در این زمینه تبعیض‌آمیز به نظر می‌آید، وجود نوعی الزام ضمنی در تصویب و اجرای پروتکل الحاقی است که مغایر با اصل اختیاری و رضایی بودن پذیرش معاهدات بین‌المللی است که بر این اساس هر معاهده بین‌المللی حاصل تراضی دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی حول محور اهداف و منافع مشترک است و انعقاد هر معاهده‌ای بدون رعایت اراده واقعی و سالم آن سبب بی‌اعتباری آن می‌شود. در خصوص اقدامات شفاف‌ساز در مدت زمانی که این اقدامات باید انجام بگیرد بازرسی‌ها، به صورت مداوم و همیشگی و عندالمطالبه خواهد بود که این هم از نوآوری‌های نظارتی در سازوکار نظارتی آژانس است که با نظام پادمانی حاضر در آژانس متفاوت است که نشانگر سیاست یک بام و دو هوا در حوزه نظارتی آژانس در برخورد با کشورهای فاقد تسلیحات هسته‌ای است.

پاشنه آشیل سازوکار نظارتی در برجام، اعمال نظام دسترسی در قالب بازرسی‌های اتهامی خواهد بود. از آنجا که در عرصه بین‌المللی و داخلی هر کشور، احترام به حق حاکمیت دولت‌ها و عدم مداخله در امور داخلی از جایگاه رفیعی برخوردار است و به همین جهت هم در نظام‌های نظارتی بین‌المللی همواره محدودیت‌ها و حدود و مرزهایی وجود دارد، اما با نظام دسترسی حاکم در برجام می‌تواند موجب سوءاستفاده برای مداخله در امور داخلی و نقض حاکمیت کشورمان شود و اهرم فشاری بر ایران از طریق این سازوکار باشد. شروع فرایند ۲۴ روزه با یک اتهام شروع می‌شود و توقف و اتمام این فرایند حتا با موافقت ایران و هم‌پیمانانش (چین و روسیه) امکان‌پذیر نخواهد بود. این امر زمینه‌ساز حضور فرایپروتکلی، پادمانی و تبعیض‌آمیز آژانس بین‌المللی انرژی اتمی را فراهم می‌نماید و امکان به تاراج رفتن اطلاعات حساس کشور خواهد بود؛ اگرچه اقدامات احتیاطی در برجام همچون عدم درخواست دسترسی، با هدف مداخله در امنیت ملی و مناطق نظامی پیش‌بینی شده است، لیکن می‌توان با انعقاد توافق‌های حاشیه‌ای در برجام روزه‌های نفوذ را مسدود نمود.

کتاب‌نامه

الف- کتب و مقالات

الف-۱: فارسی

۱. بعیدی‌نژاد، حمید (۱۳۹۴)، «گام به گام با برجام از آغاز تا فرجام»، نشریه مخاطب، شماره ۱، صص ۲۲-۳۴.
۲. زمانی، سیدقاسم (۱۳۹۲)، *حقوق سازمان‌های بین‌المللی*، چاپ اول، تهران: شهر دانش.
۳. سیدمیرمضانی، مصطفی (۱۳۹۵)، *از تهران تا وین: سرگذشت هسته ای ایران از ابتدا تا تصویب برجام*، چاپ اول، تهران: یارمانا.
۴. صفری، ارسطو (۱۳۹۶)، *برجام در آئینه حقوق بین‌الملل با تأکید بر خاتمه تحریم‌های شورای امنیت*، چاپ اول، تهران: انتشارات خرسندی.
۵. عسگری، یداله (۱۳۸۵)، «بررسی و تحلیل حقوقی عملکرد آژانس بین‌المللی انرژی اتمی در مسئله فعالیت‌های هسته‌ای ایران»، *مجله سیاست دفاعی*، شماره ۵۵، صص ۳۵-۶۰.
۶. مافی، همایون (۱۳۸۵)، «ضمانت‌اجرا در حقوق بین‌الملل عمومی»، *مجموعه مقالات همایش جهانی شدن حقوق و چالش‌های آن*، مشهد: دانشگاه فردوسی مشهد، صص ۲۱۲-۲۳۹.
۷. موری، دانیل (۱۳۸۸)، *حقوق سازمان‌های بین‌المللی*، ترجمه: کمال‌الدین هریسی‌نژاد، چاپ دوم، تهران: انتشارات آیدین.
۸. مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش (۱۳۹۵)، *برنامه جامع اقدام مشترک (برجام) و قطعنامه ۲۲۳۱ شورای امنیت*، تهران: نشر شهر دانش.

الف-۲: انگلیسی

9. Boureston, Jack; Charles, D. Ferguson (2007), "Strengthening Nuclear Safeguards: Special Committee to the Rescue?", Published on *Arms Control Association*, Vol.1, No.1, pp. 1-17.
10. Carlson, John (2011), "Expanding safeguards in nuclear-weapon states", *Annual Meeting of the Institute of Nuclear Materials Management*, California: Palm Desert, pp. 17-21.
11. Den Dekker, Guido (2001), *The Law of Arms Control: International Supervision and Enforcement*, USA: Martinus Nijhoff Publishers.
12. *Inventory of International Nonproliferation Organizations and Regimes, Additional Protocol*, James Martin Center for Nonproliferation Studies, 2014

13. M. Blokker, Niels; Sam Muller (1994), Towards More Effective Supervision by International Organization, Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers.
14. Noortmann, Math (2005), Enforcing International Law: From Self-help to Self-contained Regimes, uk: Ashgate Publishing Company.
15. Rosenthal , Michael D.; Saum-Manning, Lisa L. (2010), "Review of the negotiation of Model Protocol Additional to the Agreement between State(s) and the International Atomic Energy Agency for the Application of Safeguards", *Brookhaven National Laboratory*, Vol.1, No.1, p.31.

ب- اسناد

16. Additional Protocol.
17. Comprehensive Safeguards Agreements.
18. International Atomic Energy Agency (1998), The Evolution of IAEA Safeguards, Austria: publication IAEA.
19. International Atomic Energy Agency statute.
20. Joint Comprehensive Plan of Action.
21. Road-map for the clarification of past and present outstanding issues regarding Iran's nuclear program.