

## **The Analysis of Conformity of Proliferation Security Initiative Rules with International Law**

**Mehdi Hatami\***

### **Abstract**

The present article, the analytical research conducted in an analytical-descriptive manner, seeks to answer the question of Conformity of The Proliferation Security Initiative (PSI) with the Treaty law and customary international law. As one of the most important restrictive arrangements for the rights of developing countries in the field of advanced technologies, critics of the PSI believe that the intention of the members of the PSI to seize ships in the high sea and territorial waters violates the principle of freedom of the high seas and the right of innocent passage in territorial waters. In addition, the practices conducted in the framework of this initiative violate the right to self-defense and Security Council resolutions such as 1718 and 1540. On the other hand, the nature and manner of joining the initial operations and statistics about the success of its operations are vague and distorted. The finding of this article is that regardless of the justifications and support formed by this initiative, such an arrangement cannot be considered in conformity with treaty law and customary international law as well as the Security Council resolutions. The Proliferation Security Initiative is an illegal arrangement worthy of persistent objection, non-recognition and tries to prevent it from becoming the customary rule of international law.

**Keywords:** Security Council, Self-defense, Proliferation Security Initiative, Convention 1982

---

\* PhD of Public International Law, Assistant Professor, University of Kurdistan, Sanandaj, Iran

Date received: 2020-07-07, Date of acceptance: 2020-12-26

Copyright © 2010, IHCS (Institute for Humanities and Cultural Studies). This is an Open Access article. This work is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 International License. To view a copy of this license, visit <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/> or send a letter to Creative Commons, PO Box 1866, Mountain View, CA 94042, USA.



پرویشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی

## بررسی انطباق قواعد حاکم بر ابتکار امنیت اشاعه با حقوق بین الملل

مهدی حاتمی\*

### چکیده

مقاله حاضر به منظور پژوهشی تحلیلی که به شیوه توصیفی - تحلیلی انجام شده در پی پاسخ به این پرسش است که ابتکار امنیت اشاعه تا چه میزان مطابق با حقوق بین الملل معاهده ای و عرفی است. به عنوان یکی از مهم ترین ترتیبات محدود کننده حقوق کشورهای در حال توسعه در عرصه های مربوط به فناوری های پیشرفته متقدین این ابتکار اعلام می دارند که قصد اعضاء ابتکار مبنی بر توقیف کشتی ها در دریای آزاد و آبهای سرزمینی ناقض اصل آزادی دریاها و حق عبور بی ضرر از آبهای سرزمینی است. افزون بر آن، فعالیتهای این ابتکار ناقض حق دفاع مشروع و قطعنامه های شورای امنیت همچون قطعنامه های ۱۷۱۸ و ۱۵۶۰ می باشند. از سوی دیگر ماهیت و چگونگی عضویت در ابتکار مزبور و آمار موجود در مورد موفقیت عملیات های آن مخدوش و مبهم است. یافته این مقاله آن است که فارغ از توجیه ها و حمایت های شکل گرفته از این ابتکار، نمی توان چنین نهادی را منطبق با حقوق بین الملل معاهده ای و عرفی و نیز قطعنامه های شورای امنیت دانست. ابتکار امنیت اشاعه به عنوان یک نهاد غیر قانونی شایان اعتراض مستمر، عدم شناسایی و تلاش برای جلوگیری از بدل شدن آن به قاعده عرفی حقوق بین الملل است.

**کلیدواژه‌ها:** "شورای امنیت"، "دفاع مشروع"، "ابتکار امنیت اشاعه"، کنوانسیون ۱۹۸۲

\* دکترای حقوق بین الملل و استادیار دانشگاه کردستان، ایران، hatamilaw@uok.ac.ir

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۰۴/۱۷، تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۱۰/۰۶

## ۱. مقدمه

هر معاهده بین‌المللی حاوی حقوق و تعهداتی برای کشورهای عضو می‌باشد و کشورها با توجه به مصالح خود نسبت به عضویت یا عدم عضویت در آن تصمیم‌گیری می‌کنند. معاهده منع گسترش سلاح‌های هسته‌ای نیز از این قاعده مستثنی نیست. در این معاهده، کشورهای فاقد سلاح‌های نامبرده در ماده ۲ متعهد شده‌اند که از قبول مستقیم یا غیر مستقیم انتقال سلاح‌ها یا سایر ادوات انفجاری هسته‌ای یا کنترل بر این سلاح‌ها یا سایر ادوات انفجاری هسته‌ای به دیگری خودداری نموده و به هیچ طریقی سلاح‌ها یا سایر ادوات انفجاری هسته‌ای را نساخته و کسب نمایند و در جستجو یا دریافت کمک برای ساخت این سلاح‌ها و یا سایر ادوات انفجاری هسته‌ای بر نیایند. پذیرش تمام تعهدات مزبور از جانب کشورهای فاقد سلاح‌های هسته‌ای صرفاً جهت بهره‌مندی آن‌ها از حق استفاده صلح‌آمیز از انرژی هسته‌ای مندرج در ماده ۴ معاهده منع گسترش است. به موجب این ماده "هیچ یک از مواد این معاهده به نحوی تفسیر نخواهد گردید که به حقوق غیر قابل انکار هر یک از اعضای آن به منظور توسعه تحقیقات، تولید و بهره‌برداری از انرژی هسته‌ای در جهت اهداف صلح‌جویانه بدون هر نوع تبعیض و بر اساس مواد ۱ و ۲ این معاهده، خللی وارد نماید". در ادامه همین ماده همه‌اعضاء معاهده متعهد شده‌اند که "تبادل هر چه وسیع‌تر تجهیزات، مواد، دانش و اطلاعات فنی را در جهت مصارف صلح‌آمیز انرژی هسته‌ای تسهیل نموده و حق شرکت در این مبادلات را دارند". متأسفانه پس از عضویت کشورهای فاقد سلاح‌های هسته‌ای در معاهده منع گسترش، کشورهای دارای سلاح‌های مزبور اقدام به ایجاد موانع و ترتیبات معاهده‌ای و غیر معاهده‌ای جدیدی جهت محدود نمودن حق استفاده صلح‌آمیز از انرژی هسته‌ای نمودند. در این نوشتار، نگارنده سعی نموده به بررسی یکی از ترتیبات غیر معاهده‌ای تحت عنوان "ابتکار امنیت اشاعه" بپردازد. این ترتیب بر اساس معاهده بین‌المللی به وجود نیامده و صرفاً مبین اراده‌ی تعدادی از کشورها در محدود نمودن حق استفاده صلح‌آمیز از انرژی هسته‌ای است. آغاز تلاش دولت ایالات متحده آمریکا برای ایجاد ابتکار مزبور را می‌توان در بازرسی ناموفق دانست که در زمان کلیتون از کشتی چینی ینهی (Yinhi) به ظن حمل گاز موستارد و گاز اعصاب سارین عمل آمد. پس از توقیف و بازرسی کشتی هیچیک از مواد ادعایی کشف نشد و دولت چین تقاضای عذرخواهی و جبران خسارت ناشی از تغییر مسیر کشتی خود را نمود (Tempest, R., 1993, p. 10). در دسامبر ۲۰۰۲ نیروهای اسپانیایی

یک کشتی تجاری بدون پرچم به نام سوسان (Sosan) که ادعا می شد در حال ترک کره شمالی به مقصد نامعلومی در خاورمیانه است به توصیه مقامات آمریکایی جهت اطمینان از عدم حمل کالاهای غیر قانونی در دریای مدیترانه متوقف نموده و بازرسی کردند. در پی تلاش اولیه کشتی سوسان جهت از بین بردن کالاهای روی عرشه، نیروهای اسپانیا به داخل کشتی وارد شدند و ۱۵ فروند موشک، ۱۵ کلاهک و سوخت اکسیدیزه کننده را کشف کردند. (Ricks T E (and) Slevin P., Washington Post, December 11, 2002). تلاش کره شمالی در تکمیل برنامه غنی سازی اورانیوم و تأمین مواد شکاف پذیر برای ساخت سلاح اتمی که خود مستلزم دریافت این اقلام از عرضه کنندگان خارجی بود نیز انگیزه آمریکا را در توقیف و بازرسی محموله های به مقصد این کشور را افزایش داد. (The Washington Quarterly, 2005 PP. 130-131). در جولای سال ۲۰۱۳ دولت پاناما اقدام به بازرسی کشتی چونگ گان (Chong Chon Gan) که پرچم کره شمالی را برافراشته بود نمود. این بازرسی با ادعای حمل محموله های غیر قانونی و مغایر با رژیم تحریم های وضع شده از جانب قطعنامه های شورای امنیت از جمله سیستم های راداری برای پرتاب موشک و برخی اقلام نظامی انجام شد.

## ۲. ساختار و اهداف ابتکار امنیت اشاعه

اهداف و ابتکار کارکرد های ابتکار امنیت اشاعه در بیانیه اصول توقیف مصوب سال ۲۰۰۳ مطرح شده است. این بیانیه به عنوان سندی غیر الزام آور و غیر معاهده ای چارچوب تشریح مساعی و رویه دولت های مایل به همکاری با ابتکار را تعبیه کرده است و به نوعی می توان آن را مبنایی بظاهر حقوقی برای ابتکار دانست. این بیانیه چهار امر ذیل را که چارچوبی بالنسبه حقوقی در پیشبرد و تحقق رسالت های ابتکار می باشد به عنوان اهداف ابتکار امنیت اشاعه در نظر گرفته است.

(۱) اتخاذ تدابیر موثر فردی یا جمعی برای جلوگیری از توسعه، دستیابی، انتقال و هر قسم از تبادل سلاحهای کشتار جمعی، سیستم پرتابی و مواد مرتبط با آنها به مبدأ یا مقصد کشورها و بازیگران غیر دولتی

(۲) اتخاذ آیین ها و تشکیلات موثر برای تبادل اطلاعاتی و عملیاتی ناظر به هر گونه عملیات تعقیب، توقیف و بازرسی

۳) تقویت سازکارها و نهادهای ملی برای نیل به اهداف ابتکار و تقویت آن مبانی با بهره‌گیری از مقررات حقوق بین‌الملل

۴) پیگیری سیاست عدم انتقال مواد ممنوعه در سطح ملی و تعقیب، توقیف و بازرسی کشتی‌ها و هواپیماهای مشکوک به انتقال این مواد

ابتکار امنیت اشاعه به جای ایجاد یک سازمان بین‌المللی، با ایجاد مجموعه‌ای کارگروه بین‌المللی رسالت خود را انجام می‌دهد. این کارگروه‌ها شامل کارگروه کارشناسان عملیاتی، کارگروه اطلاعاتی و یک کارگروه حقوقی است که گروه اخیر در مورد اقداماتی که اعضای ابتکار در خارج از مرزهای سرزمینی خود می‌توانند انجام دهند فعال است (Mcclinchey D., 2004, p. 10). ابتکار دبیرخانه ندارد و فاقد هر گونه رکن تصمیم‌گیرنده و سازوکار انتشار اطلاعات است (Belcher, Emma, 2011, p. 11). هدف بلند مدت ابتکار، ایجاد شبکه‌ای از کشورهای ذینفع جهت مبارزه با گسترش سلاح‌های کشتار جمعی است به طوری که کشورهای گسترش‌دهنده سلاح‌های مزبور در راستای اهداف خود برای گسترش سلاح‌های کشتار جمعی و تکنولوژی موشکی با مشکل روبرو شوند (Squassoni, Sharon, 2006, p. 3). ابتکار به دنبال آن است که اهداف خود را از طریق دریایی، هوایی و زمینی محقق سازد. این ابتکار نه یک سازمان بین‌المللی است و نه یک کلپ انحصاری که دسترسی به آن محدود باشد. پس، از دولت‌هایی که تمایل داشته باشند ابتکار را تایید کنند، استقبال می‌شود (شاکر، محمد ابراهیم، ۱۳۸۸، ص. ۱۰۳). نهایت آن که این ترتیب را نه به عنوان یک تاسیس معاهده‌ای می‌توان شناخت و نه نهادی رسمی. پس اطلاق عنوان ترتیبات به این فعالیت مقبول‌تر از شناخت آن به عنوان یک نهاد و یا سازمان است. از نظر مالی نیز پیش‌بینی خاصی برای تأمین مالی برنامه‌های اجرا شده در قالب ابتکار انجام نشده است و هر دولت عضو راساً مسوول تأمین مالی فعالیت‌هایی است که خود در راستای اهداف ابتکار انجام داده است. ابتکار ۲ نوع اجلاس دارد: نشست اعضای ابتکار و نشست کارشناسان عملیاتی. نشست اعضا به صورت نامنظم برگزار می‌شود ولی نشست کارشناسان هر سال چهار بار صورت می‌پذیرد.

### ۳. شناخت مبانی توجیه‌کننده ابتکار امنیت اشاعه

ذیلاً به بررسی دلایل توجیهی طرفداران ابتکار امنیت اشاعه که هم در مبانی آن ابتکار طرح گردیده و هم در تداوم حیات آن نقش خواهد داشت، می‌پردازیم.

### ۱.۳ قطعنامه ۱۵۴۰ شورای امنیت

چارچوب حقوقی قطعنامه ۱۵۴۰ شورای امنیت تلاش در جهت جلوگیری از دستیابی بازیگران غیر دولتی به سلاح های کشتار جمعی است. بر اساس این قطعنامه، کمیته ای جهت بررسی گزارش های دولت ها در مورد اجرای قطعنامه ایجاد شده است. این گزارش ها بایستی با محوریت تلاش های صورت گرفته توسط دولتها در اجرای قطعنامه از جهت تقویت قوانین داخلی جهت جرم انگاری اشاعه سلاحهای کشتار جمعی اشاره باشند (Valencia M. J., 2006). بر اساس این قطعنامه مجموعه ای از الزامات قانونی بر محور کنترل صادرات تسلیحات کشتار جمعی و اقلام مربوطه و سازکارهای انتقال بر تمامی کشورها تحمیل می شود (Fischer, Per. S, 2005, p. 49). طرفداران ابتکار امنیت اشاعه با اشاره به این قطعنامه اعلام می دارند که این قطعنامه سندی در تایید مشروعیت ابتکار است. تعدادی از قطعنامه های صادر شده پس از شکل گیری ابتکار، موید ابتکار و مبین اقبال شورای امنیت به این تاسیس و تایید ماهیت عملکرد آن است (Dunne, Aaron, 2013, p. 23). نیز در اجلاس ۲۰۰۴ ابتکار، رئیس اجلاس به مطابقت ابتکار با قطعنامه ۱۵۴۰ اشاره نمود (The First Anniversary of Proliferation Security Initiative Meeting, 2004). در اجلاس های ۲۰۱۰ و ۲۰۱۱ گروه ۸ نیز، به این قطعنامه و اجرای مفاد آن در باب ترتیبات مبارزه با اشاعه سلاح های کشتار جمعی، به عنوان یکی از چهار حوزه مشارکت این گروه اشاره شده است (Grip, Lina, 2012, p. 12).

### ۲.۳ قطعنامه ۱۷۱۸ شورای امنیت

به باور آرون، پیش از صدور قطعنامه ۱۷۱۸ شورای امنیت، مبنایی موجه در حقوق بین الملل برای پذیرش تدابیر اتخاذی در چارچوب ابتکار وجود نداشته است (Dunne, Aaron, Op. cit, p. 3). این قطعنامه که با اتفاق آرای اعضای شورا به تصویب رسیده است، انتقال سلاح های هسته ای، شیمیایی، بیولوژیک، موشک های بالستیک و مواد مرتبط با آن ها را به مقصد کره شمالی ممنوع کرده است.

### ۳.۳ پروتکل الحاقی سال ۲۰۰۵ به کنوانسیون ۱۹۸۸ سرکوب اعمال غیر قانونی علیه امنیت دریانوردی

کنوانسیون ۱۹۸۸ مجموعه‌ای از محدودیت‌های گسترده را در خصوص اعمال خشونت آمیز علیه کشتی‌ها و ایمنی دریانوردی در نظر گرفته است. با علم به تحول در نظام بین‌المللی منع اشاعه و تهدیدهای نوظهور و عدم کفایت مقررات مندرج در کنوانسیون ۱۹۸۸، در سال ۲۰۰۵ پروتکل دوم الحاقی به این کنوانسیون با عنوان پروتکل سرکوب اقدامات غیرقانونی علیه امنیت دریانوردی تصویب شده و در سال ۲۰۱۰ لازم‌الاجرا شد. یکی از ویژگی‌های بارز این پروتکل آن است که نه تنها تمام رژیم حقوقی مقابله با تروریسم را تحت تأثیر خود قرار می‌دهد، بلکه مبارزه با تروریسم را به رژیم خلع سلاح، منع گسترش و تولید سلاح‌های کشتار جمعی پیوند می‌دهد و بدین ترتیب پروتکل فوق‌الذکر بسیار فراتر از موضوع و هدف اولیه کنوانسیون ۱۹۸۸ یعنی تأمین ایمنی دریانوردی حرکت کرده است (ممتاز، ۸۶-۱۳۸۵).

در مقدمه پروتکل مزبور به قطعنامه‌های ۱۳۶۸، ۱۳۷۳ و ۱۵۴۰ شورای امنیت اشاره شده است. پروتکل ۲۰۰۵ ماده جدیدی را تحت عنوان ماده ۳ مکرر به کنوانسیون ۱۹۸۸ اضافه نموده که قلمرو شمول کنوانسیون را به مواردی فراتر از ایمنی دریانوردی مصرح در کنوانسیون ۱۹۸۸ و چارچوب وظایف و اختیارات سازمان بین‌المللی دریانوردی تسری می‌دهد. طبق مفاد این ماده "اگر فردی به صورت غیرقانونی و عامدانه یکی از اعمال فهرست شده در ماده ۳ مکرر را مرتکب شود و هدف از ارتکاب آن نیز ارباب مردم یا مجبور ساختن یک دولت یا سازمان بین‌المللی به فعل یا ترک فعلی باشد، فرد مزبور طبق مقررات این پروتکل مجرم تلقی می‌شود". ذیل ماده ۳ مکرر کنوانسیون ۱۹۸۸ حمل هرگونه سلاح بیولوژیکی، شیمیایی، یا هسته‌ای بر روی کشتی با علم به حمل اینگونه سلاح‌ها و نیز حمل هرگونه مواد اولیه، شکافت‌پذیر خاص یا تجهیزات یا موادی که به طور خاص به منظور فرآوری، استفاده یا تولید مواد شکافت‌پذیر خاص طراحی یا تدارک شده‌اند، با علم به قصد استفاده از این مواد در فعالیت‌های انفجاری هسته‌ای یا هر فعالیت هسته‌ای دیگر خارج از چارچوب پادمان‌های جامع‌الاطراف آژانس را از جمله فعالیت‌های ممنوعه‌ای می‌داند که مشمول آیین‌های بازرسی، تعقیب و توقیف قرار خواهد گرفت و می‌توان استنباط کرد که حمل کالاهای با کاربرد دوگانه نیز مشمول این عناوین مجرمانه قرار می‌گیرند. این سؤال اساسی قابل طرح است که احراز قصد استفاده در مواد مزبور از فعالیت‌های



انفجاری هسته ای و جز آن چگونه صورت پذیرد؟ آیا استفاده از یک معیار ذهنی که صلاحدید کامل کشور استفاده کننده از معیار را به دنبال خواهد داشت، صحیح است؟

در ماده ۸ مکرر به طور کلی، صلاحیتها و اختیارات دولتهایی غیر از دولت صاحب پرچم در مورد کشتی های در حال تردد در دریای آزاد مورد بررسی قرار گرفته است. بر این اساس هر گاه دولتی متوجه شود که در کشتی متبوعش، اعمال تروریستی رخ داده و یا کشتی مزبور ممکن است هدف حمله تروریستی قرار گیرد، می تواند از سایر دولتها تقاضای همکاری نماید. دولت عضو کنوانسیون می تواند از دول دیگر در رابطه با تایید تابعیت کشتیهای موضوع این ماده درخواست انجام اقدامات لازم را کند و در این صورت دولت مخاطب می تواند به دولت خواهان اجازه بازرسی و تفتیش کشتی مظنون، محموله و سرنشینان آن کشتی، تحقیق از افراد در رابطه با جرائم موضوع این کنوانسیون و در صورت یافتن ادله ای دال بر ارتکاب جرائم مذکور، انجام اقدامات لازم نسبت به کشتی و خدمه و سرنشینان آن را بدهد. در صورت عدم وصول پاسخ از سوی دولت درخواست شونده در سریعترین زمان ممکن، دولت خواهان می تواند به بازرسی و تفتیش و سایر اقدامات فوق الذکر مبادرت نماید که شامل توسل به زور نیز می شود. بر این اساس، در صورتی که دولت صاحب پرچم ظرف چهار ساعت از دریافت درخواست پاسخ ندهد، رضایت به درخواست ورود به کشتی مظنون مفروض است (لویی بی سون و دیگران، ۱۳۹۰، ص ۳۴۰). البته باید گفت تفتیش و بازرسی از کشتی فوق الذکر به استناد عدم پاسخگویی کشور صاحب پرچم در سریعترین زمان ممکن با مقررات مربوط به کنوانسیون ۱۹۸۲ حقوق دریاهای در تعارض کامل است. زیرا بر اساس ماده ۱۱۰ کنوانسیون ۱۹۸۲ حقوق دریاهای مواردی که اجازه بازدید از کشتی خارجی اعطا شده، برشمرده شده است که عبارتند از: دزدی دریایی، تجارت برده، اقدام به پخش برنامه های غیرمجاز از سوی کشتی ذیربط، فقدان تابعیت کشتی و نیز در صورتیکه کشتی ذیربط علی رغم برافراشتن پرچم کشور دیگر یا خودداری از برافراشتن پرچم، در واقع امر، دارای تابعیت کشتی جنگی - کشتی بازدید کننده- باشد. در این خصوص مورد مندرج در پروتکل ۲۰۰۵ در شمول مواد مزبور قرار ندارد.

### ۴.۳ دفاع مشروع

جان بولتون، معاون وقت وزیر امور خارجه آمریکا در امور کنترل تسلیحات و امنیت بین المللی برای توجیه تفتیش کشتی‌ها در دریای آزاد به اصول عمومی دفاع مشروع استناد نموده است. (Bolton J, 2003). فرانسه نیز در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ مواضعی شبیه موضع مزبور را اتخاذ کرده است. فرانسه با استناد به ماده ۵۱ منشور ملل متحد به تعقیب، بازرسی و توقیف کشتی‌های مظنون به حمل سلاح به الجزایر می‌پرداخت (Fidler D. P., 2003). مثال دیگر در این خصوص مربوط به تفتیش کشتی کارین آ (Karin A) در دریای سرخ توسط مقامات رژیم اسرائیل است. کشتی مزبور حامل مقدار قابل توجهی سلاح متعارف بود. این رژیم اظهار می‌داشت که محموله مزبور جهت استفاده فلسطینیان بوده است و در پاسخ به تهدیدی قریب الوقوع، اقدام به دفاع مشروع نموده پیشدستانه توقیف کشتی مزبور است (Byers M., July 2004. P. 533).

وزیر دفاع وقت آمریکا نیز اقدامات این دولت و متحدانش را در اجرای عملیات توقیف در قالب ابتکار امنیت اشاعه، علاوه بر تجویز قطعنامه‌های شورای امنیت، از جمله بر مبنای حق ذاتی دفاع مشروع توجیه می‌کند. (Panetta, 2012)

باید گفت این استدلال‌ها در مخالفت صریح با ماده ۵۱ منشور ملل متحد در مورد شرایط حاکم بر دفاع مشروع می‌باشد. بر اساس ماده ۵۱ منشور ملل متحد: "در صورتی که حمله مسلحانه علیه یکی از اعضای ملل متحد صورت پذیرد، تا زمانی که شورای امنیت اقدامات لازم جهت حفظ صلح و امنیت بین المللی انجام دهد، هیچیک از مقررات مندرج در این منشور به حق ذاتی دفاع مشروع اعم از فردی یا جمعی لطمه نخواهد زد". بر این اساس دفاع مشروع حتماً بایستی در مقابل حمله مسلحانه یک کشور در مقابل کشور دیگر باشد. باید گفت توجیه ابتکار امنیت اشاعه با توسل به مقررات دفاع مشروع مبین فقدان مبانی معاهده‌ای دیگر جهت توقیف و تفتیش کشتی‌ها در دریای آزاد می‌باشد. در غیر این صورت، حامیان ابتکار برای توجیه اقدامات خود در چارچوب این مفهوم بی‌نیاز از استناد به مفهوم معاهده‌ای دفاع مشروع می‌بودند.

### ۵.۳ شکل گیری قاعده عرفی بین المللی تاییدکننده ابتکار

برخی معتقدند که توافقات دوجانبه میان ایالات متحده آمریکا و سایر کشورها، توقیف کشتی های مظنون را به موجب حقوق بین المللی عرفی مجاز می نماید. عده ای را نیز نظر بر آن است که بر اساس حقوق بین الملل عرفی، از حقوق متخاصمان و از جمله ایالات متحده آمریکا خواهد بود که در راستای سرکوب و مبارزه با ناوگان یاری رسان به القاعده، به ترتیباتی همچون ابتکار متوسل شوند و خود این ترتیب هم متعاقب پذیرش و اقبال دولت ها به صورت عرفی فراگیر در آید (Johnson, Philip, 2010, p 25-26). باید توجه داشت که موضوع توافقات دو جانبه منطبق با اصول حاکم بر ابتکار امنیت اشاعه می باشد که بازرسی و توقیف کشتی های مظنون به حمل سلاحهای کشتار جمعی، ادوات پرتاب و مواد ذیربط را سهل تر می نماید. در این توافقات به رضایت کشور صاحب پرچم برای ورود به کشتی های آن کشور و بازرسی آنها در دریای آزاد توجه شده است (Valencia M, J.2007). بهترین پاسخی را که می توان به این استدلال داد بدین گونه می توان مطرح نمود که نظرات مخالفین و منتقدین ابتکار امنیت اشاعه نشان دهنده عدم شکل گیری عنصر معنوی عرف (باور راسخ حقوقی تابعان نسبت به مقرر عرفی) می باشد و همین امر و مجموع اعتراضها به این ترتیب غیر معاهده ای، مانع از تشکیل قاعده عرفی در تایید ابتکار است. در صورت اعتراض فراگیر یا موثر، آن باور حقوقی که ارزش قاعده سازی رویه ی محض را تایید کند به دست نخواهد آمد (شهسواری، ۱۳۹۷، ۸۹). ارجاع به رضایت کشور صاحب پرچم برای ورود به کشتی های آن کشور و بازرسی از آنها در توافق های دوجانبه بعمل آمده نیز موید بقای عنصر رضایت در حقوق بین الملل عرفی راجع به تفتیش و بازرسی از کشتی ها است و نه زوال آن.

### ۴. نقد مبانی و چارچوب های حقوقی توجیه کننده ابتکار امنیت اشاعه

آن چه در بیانیه اصول توقیف به عنوان مبانی توجیه کننده و مشروعیت بخش به ابتکار تلقی شده است به مقیاسی قابل توجه در تضاد و مغایرت با چارچوب حقوقی پیش بینی شده در کنوانسیون ۱۹۸۲ حقوق دریاها به عنوان سند اساسی نظام حقوق دریانوردی می باشد.

#### ۱.۴ نقض مقررات ناظر بر عبور بی ضرر توسط بیانیه اصول توقیف

بیانیه اصول توقیف، تعهدات خاصی را که بایستی توسط کشورهای عضو ابتکار امنیت اشاعه رعایت شوند مد نظر قرار داده است. بر اساس بندهای (ب) و (ج) از ماده ۴ بیانیه اصول توقیف، کشورهای صاحب پرچم باید صرف نظر از موقعیت و مکان استقرار کشتی‌های ذریبط در جهان، جهت ورود و تفتیش به کشتی‌هایشان، رضایت خود را به سایر کشورها، اعلام نمایند. در عین حال ماده ۹۲ کنوانسیون ۱۹۸۲ کشتی‌هایی را که در دریای آزاد، پرچم کشور خاصی را برافراشته اند، تحت صلاحیت کشور ذریبط می‌داند، اما کشور صاحب پرچم می‌تواند از صلاحیت انحصاری خود به واسطه رضایت ابراز شده اعراض نماید. بنابراین مقررات پیش گفته از بیانیه اصول توقیف تا این موضع با کنوانسیون ۱۹۸۲ منطبق است. مغایرت مد نظر بیانیه اصول توقیف به پاراگراف (د) ۴ برمیگردد. این مقرر از اعضا می‌خواهد جهت اتخاذ اقدامات مناسب برای توقیف و یا تفتیش کشتی‌هایی که مشکوک به حمل چنین محموله‌هایی به مبدأ یا مقصد دولتها و بازیگران غیر دولتی مرتبط با گسترش سلاحهای کشتار جمعی هستند و نیز در صورت کشف چنین محموله‌هایی آنها را توقیف کنند. این اقدامات در آبهای داخلی دریای سرزمینی یا منطقه مجاور، صورت خواهد پذیرفت.

این بند از بیانیه اصول توقیف، نگرانی‌هایی جدی را در ارتباط با نقض مقررات ناظر بر حق عبور بی ضرر در کنوانسیون ۱۹۸۲ به وجود می‌آورد. کنوانسیون ۱۹۸۲، عبور بی ضرر را در دریای سرزمینی و عبور ترانزیتی را در تنگه‌های مورد استفاده برای دریانوردی بین‌المللی قابل اعمال می‌داند. عبور بی ضرر در ماده ۱۹ کنوانسیون مزبور تعریف شده است. کشور ساحلی اجازه عبور از طریق دریای سرزمینی خود را خواهد داد مگر آنکه عبور مزبور به صلح، نظم عمومی یا امنیت کشور ساحلی صدمه ای وارد آورد. ماده ۱۹ در ادامه فهرستی از اموری که ممکن است مٌخل به نظم عمومی یا امنیت کشور ساحلی باشد را اعلام می‌نماید. با تدقیق در ماده ۱۹ که استثنائات عبور بی ضرر را مطرح می‌نماید، پی می‌بریم که حمل سلاحهای کشتار جمعی در فهرست مزبور وجود ندارد. تنها استثنایی که ممکن است براساس ماده ۱۹، مجوز توقیف کشتی‌ها را در دریای سرزمینی به ابتکار امنیت اشاعه بدهد، عبارتست از قید "هرگونه تهدید یا استفاده از زور علیه دولت ساحلی". ممکن است استدلال شود که عبور محموله‌های مربوط به ساخت سلاحهای کشتار جمعی از دریای سرزمینی می‌تواند به عنوان تهدید یا استفاده از زور علیه دولت ساحلی یا حتی

ناقص بند ۴ ماده ۲ منشور ملل متحد در خصوص منع توسل به زور علیه تمامیت اراضی و استقلال سیاسی تلقی شود و براین اساس عبور را از ماهیت بی ضرر و صلح آمیز خود خارج کند. (Johnson, Philip, Op. cit, p16). اثبات این امر مستلزم آن است که کشور ساحلی اثبات نماید که صرف حمل اقلام مربوط به تولید سلاحهای کشتار جمعی، مصداقی از توسل به زور یا تهدید به کاربرد آن است. امری که با توجه به کاربرد دوگانه مواد مربوط و کاربری عمدتاً غیر نظامی آن دشوار به نظر میرسد (Beck M. E, 2004). نیز کشور ساحلی باید اثبات کند که انتقال سلاحهای کشتار جمعی و یا مواد ممنوعه ذیربط باعث به خطر افتادن حاکمیت، تمامیت ارضی و استقلال سیاسی یا نقض برخی از اصول حقوق بین الملل مندرج در منشور ملل متحد شده است. اثبات این امر دشوار است و نمیتوان پذیرفت حمل چنین محموله هایی ذاتاً و ابتدأً باعث به خطر افتادن حاکمیت و تمامیت ارضی یک دولت شود. بلکه استفاده یا تهدید به استفاده از این سلاح ها است که خطر پیش گفته را به دنبال دارد.

اسباب دیگری که در توجیه ابتکار در پرتو قواعد حاکم بر عبور بی ضرر مطرح شده است در ارتباط با حق دولت ساحلی در تعلیق عبور و مرور ناوگانی است که به باور دولت مزبور، بی ضرر انگاشته نمی شود. ماده ۲۵ کنوانسیون ۱۹۸۲ اتخاذ اقدامات ضروری را در دریای سرزمینی جهت جلوگیری از عبور مضر به رسمیت شناخته است. بر این اساس کشور ساحلی در صورت ورود کشتی به آبهای داخلی یا توقف آن در تأسیسات بندری خود، حق اتخاذ تدابیر لازم جهت جلوگیری از نقض شرایط پذیرش کشتی های مزبور به آبهای داخلی یا تسری شرایطی نسبت به توقف کشتی های ذیربط را دارا است و افزون بر آن در موارد ویژه حق تعلیق موقت عبور بی ضرر از آبهای سرزمینی خود را خواهد داشت. مشروط به آنکه افزون بر اطلاع رسانی پیشین به سایر تمامی کشورها به طریق مقتضی و اتکای بر نگرانی های مشروع امنیتی، غیر تبعیض آمیز باشد و بدون اخذ سیمایی دائمی تمام کشتی ها را در بر گیرد نه برخی از آن ها را. نیز مناطق خاصی از دریای سرزمینی می تواند قلمرو اعمال این حق دولت باشد نه تمامی دریای سرزمینی. توجیه کارکردهای ابتکار در پرتو حق تعلیق عبور بی ضرر، ظاهراً در پرتو ماده ۲۵ کنوانسیون ۱۹۸۲ می تواند قابل تامل باشد. اما در عمل کیفیت اجرای ماموریت های تعقیبی و تفتیشی ابتکار به گونه ای است که این امکان را ممتنع می سازد. تعلیق باید فاقد مبنای تبعیض آمیز و گزینشی باشد. در حالیکه ماموریت های مدنظر ابتکار، صرفاً برخی کشورها (کره شمالی، لیبی) و بازیگران غیر دولتی

را در بر می‌گیرد. نیز تعلیق بایستی موقتی باشد و در ظرفی مشخص از زمان قرار گیرد و این درحالی است که اعضاء ابتکار امنیت اشاعه توقیف کشتی‌ها را بر مبنای دائمی انجام می‌دهند و پیوستگی در اعمال کارویژه ابتکار روشن است و دولت‌های اجرا کننده ماموریت‌های پیش گفته تا زمانی که نگرانی‌شان در مورد یک کشور به صورت کامل رفع نشده است، اقدام به توقیف کشتی‌های تحت صلاحیت آن کشور می‌نمایند. نیز تعلیق باید محدوده‌ای مشخص از مناطق دریای سرزمینی را دربر گیرد. اما در اجرای ماموریت‌های ابتکار، تمام مناطق دریایی قلمرو اجرای عملیات تفتیش و توقیف است. با توجه به تجزیه و تحلیل فوق می‌توان نتیجه گرفت که، حق عبور بی‌ضرر به واسطه اعمال توقیف بر اساس قواعد ابتکار نقض می‌شود و بنابراین اعمال توقیف در دریای سرزمینی بر اساس مقررات ابتکار برخلاف قواعد حاکم بر حق عبور بی‌ضرر در کنوانسیون حقوق دریاها و نیز حقوق بین‌الملل عرفی است.

#### ۲.۴ نقض مقررات ناظر بر عبور ترانزیتی توسط بیانیه اصول توقیف

به موجب ماده ۳۸ کنوانسیون حقوق دریاها، کشتی‌ها از حق عبور ترانزیتی از تنگه‌هایی مُعد برای دریانوردی بین‌المللی برخوردارند. ماده ۳۸ کنوانسیون عبور ترانزیتی را تحت عنوان اعمال آزادی دریانوردی، صرفاً با هدف عبور سریع و پیوسته از تنگه‌های متصل کننده دو دریای آزاد یا دو منطقه انحصاری اقتصادی و یا تنگه‌های واقع میان دریای آزاد و منطقه انحصاری اقتصادی تعریف نموده است. ماده ۳۹ کنوانسیون نیز تحت عنوان تعهدات کشتی‌ها و هواپیماها حین عبور ترانزیتی، کشتی‌ها را از هرگونه تهدید یا توسل به زور علیه حاکمیت، تمامیت ارضی و استقلال سیاسی کشورهای اطراف تنگه یا هر روش دیگری که نقض اصول حقوق بین‌الملل مندرج در منشور ملل متحد باشد منع می‌کند. با توجه به شباهت این مقرر از ماده ۳۹ با ماده ۱۹ کنوانسیون در رابطه با عبور بی‌ضرر، وجود تهدید باید توسط دولت‌های اطراف تنگه اثبات شود و نمی‌توان از صرف عبور کشتی‌ها و ناوگان دریایی حامل سلاح و یا مواد اولیه ساخت تسلیحات کشتار جمعی چنین تهدیدی را استنباط نمود.

### ۳.۴ بیانیه اصول توقیف در تقابل با نظام حاکم بر سایر مناطق دریایی

ذیلاً به بررسی انطباق یا عدم انطباق مقررات حاکم بر ابتکار امنیت اشاعه با مقررات کنوانسیون حقوق دریاها در مناطق مجاور، انحصاری اقتصادی و دریای آزاد خواهیم پرداخت.

#### ۱.۳.۴ منطقه مجاور (نظارت)

هرگونه توقیف کشتی های خارجی در منطقه مجاور بدون رضایت کشور صاحب پرچم، غیرقانونی است. دلیل این مسأله، اعمال آزادی دریانوردی در خصوص این منطقه دریایی است (Myron, H.& Others, 2003, P.267). تنها محدودیت آزادی دریانوردی در منطقه مجاور در ماده ۳۳ کنوانسیون ۱۹۸۲ اعلام شده است. بر این اساس ممکن است کشور ساحلی کنترل خود را بر منطقه مجاور اعلام نماید. این امر باید به مقصود جلوگیری و نیز کيفردهی نقض مقررات بهداشتی، مهاجرتی، مالی و گمرکی در سرزمین و یا دریای سرزمینی دولت ساحلی باشد. کشتی خارجی را که در منطقه مجاور کشور ساحلی در حال عبور است، نمی توان به صرف حمل سلاحهای کشتار جمعی متوقف نمود. حمل سلاحهای کشتار جمعی در شمول هیچ یک موارد مصرح در ماده ۳۳ به عنوان نقض قواعد بهداشتی، مهاجرتی، مالی و گمرکی قرار ندارد.

#### ۲.۳.۴ منطقه انحصاری اقتصادی

کشور ساحلی در منطقه انحصاری اقتصادی از حقوق حاکمه اقتصادی بر منابع زنده و غیر زنده طبیعی برخوردار است و ممکن است صلاحیت خود را در مورد جزایر مصنوعی، تأسیسات و ساختارها، تحقیقات علمی دریایی و نیز حفاظت و نگهداری از محیط زیست دریایی، اعمال نماید. حقوقی که باید با احترام به حقوق و تعهدات سایر کشورها از جمله حق آزادی دریانوردی اعمال شود. هر گونه توجیهی در خصوص حق دولت ساحلی برای توقیف کشتی های خارجی مضمون به حمل سلاح های کشتار جمعی در منطقه انحصاری اقتصادی متزلزل به نظر می رسد. کشور ساحلی ممکن است تحت عنوان حفظ محیط زیست و جلوگیری از آلودگی دریایی اقدام به اتخاذ تدابیری نماید. اما نمیتواند اقدام به توقیف کشتی های خارجی به صرف حمل سلاح های کشتار جمعی نماید. ماده ۲۱۱ کنوانسیون حقوق دریاها حق اتخاذ تدابیری همچون قانونگذاری در رابطه با آلودگی در

منطقه انحصاری اقتصادی را به کشور ساحلی اعطا نموده است و توقیف و ورود به کشتی خارجی در منطقه مزبور فقط در صورتی ممکن است که نقض قواعد مربوط به آلودگی باعث ایجاد آلودگی دریایی یا تهدید محیط زیست دریایی شود بنابراین در این منطقه نیز حق توقیف محدود به موارد خاصی است که به نظر می‌رسد مقررات ابتکار امنیت اشاعه باعث نقض نظامات حاکم بر این منطقه خواهد بود.

#### ۳.۳.۴ دریای آزاد

ارتباط منحصر به فرد میان کشور صاحب پرچم با کشتی‌های متعلق به آن کشور در دریای آزاد توسط حقوق بین‌الملل مورد شناسایی قرار گرفته است. دیوان دائمی دادگستری بین‌المللی در قضیه لوتوس مقرر داشته است که کشتی‌ها در دریای آزاد تحت صلاحیت کشور صاحب پرچم خود هستند (P.C.I.J., Ser. A, No. 9, p. 25). کنوانسیون ۱۹۸۲ نیز اصل مزبور را در ماده ۹۲ کنوانسیون به عنوان قاعده‌ای عرفی تدوین نموده است. کشور صاحب پرچم می‌تواند از صلاحیت انحصاری خود جهت تسریع در توقیف برخی کشتی‌ها توسط ابتکار امنیت اشاعه صرف نظر نماید. در صورت فقدان توافق میان ابتکار و کشور صاحب پرچم، ماده ۱۱۰ کنوانسیون اجازه توقیف و ورود به کشتی‌ها را در دریای آزاد ممنوع اعلام کرده است. البته چند استثنا در خصوص این ممنوعیت وجود دارد که عبارتند از اشتغال کشتی به دزدی دریایی، تجارت برده و پخش امواج غیر مجاز رادیویی و تلویزیونی. با توجه به این که حمل سلاح‌های کشتار جمعی در هیچ یک از موارد نامبرده نمی‌گنجد، نمی‌توان اجازه ورود و توقیف کشتی حامل سلاح‌های مزبور را به کشورهای عضو ابتکار اعطا نمود.

#### ۵. سایر انتقادات به مبنا و سازکار اجرای کارکردهای ابتکار امنیت اشاعه

##### ۱.۵ فقدان مبانی حقوقی قاطع

جان بولتون روز پیش از صدور قطعنامه ۱۵۴۰ تأکید کرد که

تصویب قطعنامه ۱۵۴۰ برای اجرای اهداف آمریکا در این حوزه کفایت نمی‌کند و به محض آن که قطعنامه مزبور تصویب شد، بایست آماده کمک به سایر کشورها جهت تصویب قوانین داخلی در راستای منع گسترش سلاح‌های هسته‌ای باشیم (Hawkins, W, 2005, p. 4).



دغدغه مقام مزبور برای یافتن مبانی حقوقی جهت مشروع جلوه دادن این ابتکار، مبین فقدان مبانی حقوقی برای این نهاد است. جالب آن که اظهارات بولتون با این امید همراه بود که پیش نویس ابتدایی قطعنامه مزبور به تصویب شورای امنیت برسد. اما با مخالفت چین با پیش نویس ارائه شده توسط آمریکا، قطعنامه ۱۵۴۰ نه حاوی نامی از ابتکار امنیت اشاعه بود و نه به بازیگران غیر دولتی توجه نمود (Valencia M. J, 45/376, 2005, p. 48).

## ۲.۵ عدم ارائه اطلاعات صحیح در مورد عملیات های ابتکار

در دسامبر ۲۰۰۳ اعلام شد که محموله ای از ساترفیوژ که به لیبی ارسال می شده است توسط ابتکار توقیف شد. در ادامه اشاره شد که این اقدام در تصمیم لیبی جهت عدم ساخت سلاح های هسته ای نقش مهمی داشته است. پس از مدتی و بعد از اظهارات جان ولف، معاون وزیر امور خارجه در امور منع گسترش سلاح های هسته ای که توقیف مزبور را جزو عملیات های ابتکار امنیت اشاعه ندانست؛ ادعای قبلی توسط مدیران ابتکار پس گرفته شد (Kumar A. V, 2008, p. 20). شاهد مثال دیگر در این زمینه به اظهارات کاندولیزا رایس مربوط می شود. وی ادعا نموده بود که در نه ماه ابتدایی سال ۲۰۰۹، شرکت کنندگان در ابتکار، ۱۱ عملیات موفق انجام داده اند. در حالی که، رابرت جوزف معاون وزیر امور خارجه، میزان عملیات های موفق ابتکار را در همان بازه زمانی، ۳۳ عملیات موفق دانست (Ibid). با توجه به اختلاف در اعداد و ارقام ابراز شده از جانب مقامات ایالات متحده آمریکا که مبین نوعی تبلیغات گسترده می باشد، مقامات این دولت در جهت جلوگیری از حساسیت افکار عمومی در قبال آمارهای فاقد صحت، اقدام به ارائه آمار کلی می نمایند. به عنوان نمونه طی پنجمین سالگرد تشکیل ابتکار، استفان هادلی اظهار داشت که توقیف های به عمل آمده توسط ابتکار، در سراسر دنیا موفقیت آمیز بوده است و بسیاری از محموله های مربوط به مواد حساس هسته ای که به سوی کره شمالی، سوریه و ایران در حال حرکت بوده اند، توقیف شده اند (Ibid).

## ۳.۵ مشخص نبودن کشورهای مظنون

در بیانیه اصول توقیف، بازیگران یا کشورهای مظنون به اعمال مد نظر ابتکار مشخص نشده اند؛ اما در گزاره ها و نوشتار های علمی تمرکز بر کشورهایی همچون ایران و کره شمالی

است. این موضوع به نوعی باعث اعطای صلاحیت گسترده و صلاح‌دیدگی موسع در تشخیص تهدیدهای ادعایی به کشورهای عضو ابتکار می‌شود که موجب بی‌ثباتی در روابط میان دولت‌ها خواهد شد.

#### ۴.۵ مغایرت موازین ابتکار با معاهده منع گسترش

با عنایت به توجه ابتکار به محموله‌های حاوی سلاح‌های کشتار جمعی و همچنین کالاهای دارای کاربرد دوگانه، این امر می‌تواند منجر به نوعی سلب حق از کشورهای مختلف جهت توسعه فناوریانه خود شود. به عنوان نمونه در ماده ۴ معاهده منع گسترش، حق استفاده صلح‌آمیز به انرژی هسته‌ای مطرح شده است که یکی از لوازم این حق، دسترسی به تجهیزات و کالاهایی است که هم می‌توانند در ساخت سلاح‌های هسته‌ای بکار روند و هم در مصارف صلح‌آمیز. حال اگر کشوری به استناد بیانیه اصول توقیف ابتکار، اقدام به توقیف کالاهای مزبور نماید، آیا می‌توان این اقدام را منطبق با موازین حقوق بین‌الملل دانست؟ همان‌گونه که در بهره‌گیری قبل اشاره کردیم، ۹۵ درصد اجزا و ترکیبات سلاح‌های کشتار جمعی دارای کاربرد دوگانه هستند و نمی‌توان به راحتی حق دسترسی به اجزای مزبور را از کشورهای عضو معاهده منع گسترش سلب نمود. نبود تعریفی مورد توافق از اهداف ادعایی در ابتکار نیز معضل پیش‌گفته را دامن می‌زند. بیانیه اصول توقیف "سلاح‌های کشتار جمعی، سیستم پرتابی و مواد مرتبط با آنها را به مبدأ یا مقصد کشورها و بازیگران غیر دولتی مرتبط با بحث گسترش سلاح‌های هسته‌ای" موضوع عملیات توقیف و بازرسی می‌داند. اما گزاره‌های ملل متحد و دیگر نهادهای بین‌المللی هیچ تعریفی از این عبارات و اهداف ادعایی ابتکار، به دست نمی‌دهد (Choong, Adrian, 2012, p.7). همین امر، مسیر را بر عملکردهای تبعیض‌آمیز و گزینشی باز می‌دارد.

#### ۵.۵ مغایرت موازین حاکم بر ابتکار با قطعنامه ۱۵۴۰ شورای امنیت

کنترل داخلی بر ساخت و تصاحب سلاح‌های کشتار جمعی و ممنوعیت انتقال سلاح‌های مذکور و تجهیزات حمل و پرتاب این گونه سلاح‌ها به تروریستها و سایر بازیگران غیر دولتی محور قطعنامه ۱۵۴۰ است (UNSC, Resolution 1540, 2004). ایالات متحده آمریکا در زمان تنظیم قطعنامه مزبور به دنبال گنجاندن این امر در قطعنامه بود که مرجعی برای

توقیف کشتی های مظنون مشخص شود این پیشنهاد از جانب چین مورد اعتراض قرار گرفت و در نهایت به منظور رسیدن به وفاق عام کنار گذاشته شد. حال این سوال قابل طرح است که آیا ابتکار مزبور مطابق قطعنامه ۱۵۴۰ می باشد؟ در پاسخ به این پرسش باید توجه داشت که در قطعنامه مزبور به تصریح اظهار شده است که همکاری کشورها برای تحقق اهداف قطعنامه بایستی مطابق با قوانین آنها و حقوق بین الملل باشد. این عبارت پردازی به خوبی نشان می دهد که قطعنامه مزبور قصد ایجاد یک مرجع یا ساختار جدید را که بر خلاف حقوق بین الملل و قواعد موجود اقدام نماید، نداشته است. علاوه بر این قطعنامه ذریبط به بازیگران غیر دولتی توجه داشته و به دنبال ایجاد تعهد برای دولت ها در چارچوبی همچون ابتکار امنیت اشاعه نبوده است.

## ۶.۵ ابهام در ماهیت عضویت در ابتکار

در پنجمین سالگرد تشکیل ابتکار، مدیران آن اعلام نمودند که تعداد مشارکت کنندگان آن از ۸۶ کشور در سال ۲۰۰۷ به ۹۱ کشور در سال ۲۰۰۹ رسیده است. اعلامیه واشنگتن در این مورد اشعار می دارد که ۹۱ کشور بیانیه اصول توقیف را مورد تأیید قرار داده اند. آمار اعلام شده تا نهم ژوئن سال ۲۰۱۵، تعداد مشارکت کنندگان در این ابتکار را تا ۱۰۵ کشور بر می شمارد (<http://www.m.state.gov/mc27732.htm>). به نظر می رسد مشارکت در ابتکار به دو طریق ممکن است: در نخستین روش، بیانیه اصول توقیف توسط یک یادداشت دیپلماتیک و اظهار حمایت آشکار از آن مورد تأکید قرار می گیرد. دومین شیوه امضای توافقنامه ورود به کشتی است. در مورد اولین شیوه، تاکنون ۲۰ کشور اصول حاکم بر ابتکار را تأیید نموده اند. اما در مورد شیوه دوم صرفاً تعداد محدودی از کشورها توافقنامه مزبور را امضا کرده اند که شامل هشت کشور مالت، لیبیا، برزیل، قبرس، کرواسی، مغولستان، جزایر مارشال و پاناما می باشند (Kumar A.V., Op. cit, p.3). بخشی عمده از ۱۰۵ کشور دیگر آن چنان که دولت آمریکا ادعا نموده است صرفاً حمایت خود را از ابتکار اعلام نموده اند و جزو دو دسته فوق نمی باشند. بنابراین اعلامیه واشنگتن در اعلام امضای ابتکار نوعی مبالغه گویی محسوب می شود (Ibid, p. 4).

## ۷.۵ بطلان استناد به قطعنامه ۱۷۱۸ در راستای مشروعیت بخشی به ابتکار

استناد به قطعنامه ۱۷۱۸ شورای امنیت یکی از نقاط اتکای حامیان ابتکار است. در نقد این استناد می‌توان این گونه اظهار داشت که این قطعنامه طبق ماده ۴۱ منشور صادر شده است. در نتیجه مجوز توسل به زور علیه کشتی‌ها را نمی‌دهد. در حالی که دول عضو ابتکار امکان توسل به زور را علیه کشتی‌هایی دارند که متوقف نمی‌شوند (Valencia M. J., 2007). وزیر دفاع وقت ایالات متحده نیز قطعنامه مزبور را مبنایی برای توجیه اقدامات ابتکار در این خصوص ندانسته است (Daniel H.J, 2004, pp.7-9).

## ۸.۵ حمایت ضعیف از ابتکار در آسیا

هر چند که تمرکز اصلی ابتکار بر آسیا است اما، تمایل کشورهای آسیایی به این ترتیبات غیرمعاهده‌ای بسیار ضعیف است. کشورهایی همچون چین، اندونزی و پاکستان خارج از چارچوب ابتکارند. وزیر امور خارجه چین در دسامبر ۲۰۰۴ اظهار داشت

چین نگرانی‌های کشورهای شرکت‌کننده در ابتکار را در خصوص سلاح‌های کشتار جمعی و سیستم پرتابی آن‌ها درک می‌کند. به هر حال نگرانی‌های زیادی در جامعه بین‌المللی در مورد مشروعیت و تاثیر گذاری توقیف‌های به عمل آمده توسط ابتکار و آثار ناشی از آن وجود دارد. چین معتقد است که مسائل مربوط به سلاح‌های هسته‌ای در چارچوب‌های حقوق بین‌الملل و از طریق سیاسی و دیپلماتیک حل و فصل شوند و بایستی هر گونه اقدام مربوط منع اشاعه سلاح‌های کشتار جمعی در راستای ارتقای ثبات، امنیت و صلح منطقه‌ای و بین‌المللی انجام شود (China, Ministry of Foreign Affairs, 2004).

در اکتبر ۲۰۰۴ سخنگوی وزارت امور خارجه چین نگرانی خود در خصوص ابتکار امنیت اشاعه را این گونه اعلام نمود که "ممکن است ابتکار اجازه توقیف کشتی‌های نظامی را به خود بدهد که این مساله به نوعی نادیده گرفتن محدودیت‌های حقوق بین‌الملل می‌باشد" (Ibid). در هفتم مه ۲۰۰۷ وزیر امور خارجه چین در سخنرانی خود این چنین اظهار نمود که

چین به طور قاطعانه مخالف گسترش سلاح‌های کشتار جمعی و ادوات پرتابی آن‌ها می‌باشد و برای تحقق منع گسترش سلاح‌های مزبور از طریق ابزارهای سیاسی و

بررسی انطباق قواعد حاکم بر ابتکار امنیت اشاعه با حقوق بین الملل (مهدی حاتمی) ۱۴۵

دیپلماتیک اقدام می نماید. به هر حال جامعه بین المللی که شامل چین نیز می شود در مورد این که فعالیت های توقیفی ابتکار باعث نقض حقوق بین الملل شوند، نگران هستند. (China, Ministry of Foreign Affairs, 2007)

## ۶. نتیجه گیری

با لازم الاجرا شدن کنوانسیون ملل متحد راجع به حقوق دریاها در سال ۱۹۹۴، تجارت اقلام غیر قانونی و مُخرب از طریق دریا، به موجب مقررات معاهده ای تا حد زیادی تحت آیین های مربوط به نظارت، تعقیب، بازرسی و توقیف قرار گرفت. بخشی عمده از الزامات معاهده ای در ما نحن فیه واجد ماهیت عرفی بوده اند و افزون بر اطراف کنوانسیون ۱۹۸۲، بر برخی دیگر از دولت ها نیز که خود را در قید الزامات معاهده ای نمی دیده اند از مجرای ماهیت عرفی قاعده، لازم الاجرا بوده است. این الزامات را می توان سازشی تعادل بخش از یکی سو میان مصالح مربوط به حاکمیت ملی از طریق نظارت بر کشتی هایی که پرچم واقعی یک کشور را برافراشته اند و مصالح مربوط به حفظ صلح و امنیت بین المللی به هنگام تردد و تجارت دریایی از سوی دیگر دانست. به گونه ای که هیچ دولتی ولو آن دسته که میلی سرکش به تخطی پیوسته از قواعد حقوق بین الملل دارند خود را فارغ و معاف از حکومت قواعد تحدید کننده عملکردشان در مناطق دریایی ندانند. تحولات نوین در عرصه علمی، اقتصادی و فناوری این امکان را فراهم آورده است که سهل تر از گذشته امکان در اختیار نهادن و در اختیار گرفتن اقلام ممنوعه مورد نیاز برای ساخت سلاح های کشتار جمعی توسط دولت ها و بازیگران غیر دولتی از جمله گروه های تروریستی فراهم آید. تقویت رژیم عدم اشاعه هسته ای و نیز نظام منع اشاعه سلاح های کشتار جمعی ایجاب می کند در چارچوب نظام تعبیه شده در کنوانسیون ۱۹۸۲ و نیز حقوق بین الملل عرفی این تهدید روزافزون مدیریت، کنترل و سرکوب شود و با کنکاش در الزامات پیش گفته، کفایت این مقررات قابل فهم است. با وجود این از سال ۲۰۰۳ میلادی دولت آمریکا در عملکردی قابل انتقاد با تفسیری بسیار موسع از قواعد حقوقی موجود که افزون بر تلاش در اصلاح رویه ای، نقض کنوانسیون ۱۹۸۲ را نیز در پی داشته است در پی تمهید امکانی برای دسترسی هر چه بیشتر به محموله های به زعم این دولت، مشکوک و یا از مبدا یا به مقصد دولت های به اصطلاح مظنون به تولید و توسعه سلاح های کشتار جمعی و یا نقض کنندگان رژیم عدم اشاعه بوده است. ابتکار امنیت اشاعه با توجه به ماهیت منحصر به فرد

خود که معادل هیچ سازمان بین‌المللی و هیچ نهاد بین‌المللی دیگری نیست، مورد انتقادات اساسی قرار گرفته است. فارغ از انگیزه‌های نهاد و صرفاً با تمرکز بر چارچوبی حقوقی، مخالفت آن با قواعد حاکم بر حقوق دریاها مبرهن است. از جمله می‌توان به مغایرت با قواعد معاهده‌ای حاکم بر عبور بی‌ضرر از دریای سرزمینی و عبور ترانزیتی از تنگه‌های بین‌المللی و نیز تعبیه استثنایی جدید در تعقیب و بازرسی کشتی‌های در منطقه نظارت و آبهای آزاد اشاره کرد. نظر به سیمای عرفی قواعد پیش‌گفته افزون بر ماهیت معاهده‌ای آن قواعد، نقض مقررات حقوق بین‌الملل عرفی حاکم بر آزادی تردد از دریای سرزمینی عبور از تنگه‌های بین‌المللی و سایر مناطق دریایی در اثر اعمال کارویژه‌های تفتیشی ابتکار امنیت اشاعه روشن است. ابتکار را به سختی می‌توان با مفاد قطعنامه‌های شورای امنیت تطبیق داد. شورای امنیت در تجویز و تایید رویه‌های دولتی با حساسیت عمل می‌کند و هر اقدام ضروری در حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را با ارجاع آن اقدام به مقررات موجود حقوق بین‌الملل تجویز می‌کند. در موضوع حاضر نمی‌توان از تعبیه و تجویز استثنایی جدید بر آزادی دریانوردی در قطعنامه‌های شورای امنیت سخت‌گفت. بلکه قطعنامه‌های مورد ادعای حامیان ابتکار با ارجاع به قواعد موجود حقوق بین‌الملل و از جمله قواعد کنوانسیون ۱۹۸۲ و معاهده منع گسترش سلاح‌های هسته‌ای و نیز حقوق بین‌الملل عرفی مسیر تفسیر خودسرانه و اصلاح رویه‌ای معاهدات و قبض و بسط الزامات معاهده‌ای موجود را مسدود کرده‌اند و قطعنامه‌های مورد اشاره صراحت و گاه ظهور در این معنا دارد که رفع هر گونه دغدغه‌های امنیتی ولو در قالب نظام عدم اشاعه صرفاً از طریق اتخاذ اقدامات مشروع و ضروری در چارچوب قواعد موجود ممکن است و نه شکستن این ساختارها. ابهام در ماهیت ابتکار و جایگاه حقوقی تدابیر اتخاذی در چارچوب آن و نیز کیفیت التزام به آن تدابیر، حمایت ضعیف و شکننده از ابتکار در سطح بین‌المللی به ویژه در میان دولت‌های در حال توسعه و نیز دولت‌های مترصد توسعه صنایع هسته‌ای از دیگر انتقادات قابل‌تأمل به ابتکار امنیت اشاعه است. ابتکار امنیت اشاعه با توجه به انتقادات مستدل نامبرده، فاقد هر گونه مبنای منطبق با حقوق بین‌الملل است و به‌عنوان محدودیتی خزنده و رو به تثبیت بر آزادی‌های مشروع دریانوردی مستلزم اعتراض‌های رسمی و دیپلماتیک است؛ اعتراضی که به صورت فردی و هم‌جمعی در قالب سازمان‌های بین‌المللی و منطقه‌ای و نیز سازکارها و ائتلاف‌ها باید ابراز شود. اثر این اعتراض به شرط پیوستگی، علنی بودن، آگاهانه بودن و قصد واضح بر انکار قاعده در حال تکوین آن است که با

بررسی انطباق قواعد حاکم بر ابتکار امنیت اشاعه با حقوق بین الملل (مهدی حاتمی) ۱۴۷

زدودن قصد راسخ حقوقی به عنوان عنصر روانی شکل گیری قاعده عرفی و تضعیف رویه موجود می تواند جلوگیری از تثبیت ابتکار امنیت اشاعه را به دنبال داشته باشد.

## کتابنامه

چرچیل، رابین و لو، آلن، (۱۳۸۷)، *حقوق بین الملل دریاها*، ترجمه بهمن آقایی، انتشارات گنج دانش، چاپ پنجم

شاکر، محمد ابراهیم، رژیم عدم گسترش هسته ای: مبادی و تحولات، ترجمه ابراهیم گل، علیرضا و حاتمی، مهدی، تهران، انتشارات خرسندی، چاپ اول، ۱۳۸۸

شهسواری، احسان، نقش رویه بعدی در تفسیر معاهدات بین المللی، رساله دکتری حقوق بین الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، ۱۳۹۷

ممتاز، جمشید، *تقریرات درس حقوق دریاها*، دوره دکتری حقوق بین الملل، دانشگاه تهران، ۸۶-۱۳۸۵

موسوی، سید فضل الله و حاتمی، مهدی، "دفاع مشروع پیش دستانه در حقوق بین الملل"؛ فصلنامه حقوق، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، شماره ۳۰۷۲

- Beck M. E, (Spring 2004), "The Promise and Limits of PSI", *The Monitor*, vol. 10, No. 16
- Belcher, Emma (2011), *The Proliferation Security Initiative: Lessons for Using Nonbinding Agreements*, Working Paper, Council on Foreign relations
- Bolton J., (2003), "Confident Proliferation Security Initiative Is Legitimate" Bureau of International Security and Nonproliferation, Proliferation Security Initiative Participants, Washington, DC, 2015
- Byers M., (July 2004), "Policing the High seas: Proliferation Security Initiative", *American Journal of International Law*, Vol. 98, No. 3
- Choong, Adrian, (2012), "The Proliferation Security Initiative: Can It Deliver?", *Journal of the Singapore armed forces*, Vol. 38 No. 1
- Daniel H. J., (2004), "The PSI and International Law: *The Monitor*, Vol. 10, No. 1
- Dunne, Aaron, (2013), "Proliferation Security Initiative: Legal Considerations and Operational Realities", *SIPRI Policy Paper*, No. 36
- Fidler D P, (2003), "Weapons of Mass Destruction and International Law", *ASIL Insights*
- Fischer, Per. S, (2005), "Security Council Resolution 1540 and Export Controls", in Dorothea Auer, Export Control and its Role in Strengthening International Security, Vienna School of International Studies
- Grip, Lina, (2012), "The Role of the European Union in Delivering Resolution 1540 Implementation Assistance", *Non- Proliferation Paper*, No. 22
- Hawkins W., (2005), "Chinese Realpolitik and the Proliferation Security Initiative", *Association for Asian Research*

- Johnson, Philip, (2010), "Expanding the Proliferation Security Initiative: A Legal and Policy Analysis", A Report Submitted to Defense Threat Reduction Agency, Report Number: ASCO 2010, 041
- Kumar A. V., (2008), "The Proliferation Security Initiative: Five Years Later Losing It's Sheen?", Institute for Defense Studies and Analyses
- Mcclinchey D., (2004), "anti-Proliferation Effort Will Receive No Separate Funding, Personnel", government Executive Magazine
- Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, Foreign Ministry Spokes-Person's Press Conference, (4 December 2004)
- Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, "Proliferation Security Initiative", (21 May 2007)
- Myron. H, and others, (2003), United Convention on the Law of the Sea 1982: A Commentary, Brill Publication
- Permanent Court of International Justice, The Case of the S.S. Lotus, (7 September 1927), Series A, No. 9
- Rickes T E., and Slevin P, (2002), "Spain and U.S Seize N. Korean Missiles; Scuds Were Board for Yemen", Washington Post, December 11
- S/2006/805, Draft Resolution, 14 October 2006
- Secretary of defense Leon E. Panetta, 2012, Submitted Statement to Foreign Relations Committee
- Squassoni, sharon, (2006), "Proliferation Security Initiative", CRS Report for Congress, Congressional Research Service
- Tempest, R., (1993), "China Demand U.S Apology; Search of Ships Fails to Find Warfare Chemicals", Chicago Sun Times, Sep. 6
- The first Anniversary of Proliferation Security Initiative Meeting, Krakow, 2004
- The Washington Quarterly, Spring 2005, Vol. 28.2
- UN Security Council Resolution 1540, Adopted at 28 April 2004
- UN Security Council Resolution 1718, Adopted at 14 October 2006
- Valencia M. J., (2005), "The Proliferation Security Initiative: Making Waves in Asia" Adelphi paper, 45/376
- Valencia M. J, (2006), "Comments on the Proliferation Security Initiative: Coming in from the Cold". Austral Policy Forum, 06-13d
- Valencia M J., (June 2007), "Proliferation Security Initiative: A Glass Half Full", Arms Control Today