

# پژوهشهای حقوقی

شماره ۹

هزار و سیصد و هشتاد و پنج - نیمسال اول

## مقالات

- فراز و فرود حقوق هسته ای جمهوری اسلامی ایران : از شورای حکام تا شورای امنیت
- تشکیل قرارداد در فضای سایبر
- قانون قابل اجرا در حمل و نقل هوایی: بررسی سوانح هوایی فوکر ۲۸ (۱۳۷۳) و سی - ۱۳۰ (۱۳۸۴)
- ممنوعیت حجاب اسلامی در اروپا از نظر موازین حقوق بشر
- جبران خسارات وارده به جمهوری اسلامی ایران به دلیل حملات غیرقانونی ایالات متحد به سکوه‌های نفتی

## موضوع ویژه : حقوق سرمایه گذاری در ایران

- بررسی قانون بازار اوراق بهادار مصوب ۱۳۸۴ و تأثیرات آن بر بازار سرمایه ایران
- موافقتنامه راجع به اقدامات سرمایه‌گذاری مرتبط با تجارت (موافقتنامه تریمز) و آثار حقوقی الحاق ایران به آن
- ابعاد حقوقی انتقال فناوری از طریق سرمایه گذاری خارجی
- سرمایه‌گذاری خارجی در چارچوب قراردادهای ساخت، بهره برداری و انتقال با نگاهی بر قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی مصوب ۱۳۸۱
- نظام حمایت از سرمایه گذاران از رهگذر طرح پرداخت غرامت به آنان در حقوق اتحادیه اروپا

## نقد و معرفی

- مصلحت اندیشی هیأت عمومی دیوانعالی کشور در واگذاری رسیدگی برخی جرائم اطفال به دادگاه کیفری استان
- چارچوب حقوقی قطعنامه ۱۶۹۶ شورای امنیت در مورد برنامه هسته‌های جمهوری اسلامی ایران
- نظارت جهانی بر اجرای حقوق بشر: از کمیسیون تا شورای حقوق بشر سازمان ملل متحد





[http://jlr.sdil.ac.ir/article\\_44388.html](http://jlr.sdil.ac.ir/article_44388.html)

## فراز و فرود حقوق هسته‌ای جمهوری اسلامی ایران: از شورای حکام تا شورای امنیت\*

دکتر نادر ساعد\*\*

**چکیده:** بررسی اجرای موافقتنامه دو جانبه پادمان بین ایران و آژانس بین‌المللی انرژی اتمی (۱۹۷۴) نهایتاً به شورای امنیت کشیده شد، این در حالی است که هنوز موضوع به صورت کامل از شورای حکام و دبیرخانه آژانس بین‌المللی انرژی اتمی خارج نشده بلکه بررسی‌های آژانس همچنان ادامه دارد. در این میان، برخی بر لزوم حل اختلاف ایران و آژانس در خصوص اجرای مقررات ذیربطه تنها به عنوان یک مسأله مهم حقوقی مؤثر بر استیفای حق توسعه صلح‌آمیز هسته‌ای بلکه به منزله اقدامی مؤثر بر روند فعلی بررسی پرونده هسته‌ای کشورمان تأکید دارند. در این نوشتار، عمده‌ترین ابعاد حقوقی تحولات بین‌المللی مربوط به اجرای نظام پادمان هسته‌ای در کشورمان بویژه وضعیت صلاحیتی شورای امنیت در برخورد با این موضوع و همچنین چارچوب حقوقی حل اختلافات مربوط به عملکرد آژانس در این رابطه و عدم مشروعیت اعتبار قطعنامه‌های شورای حکام بررسی و تحلیل می‌گردد و گزینه‌های مهم در تبیین موضع و عملکرد کشور در این رابطه از جمله هشدار خروج از ان.پی.تی. نیز ارزیابی می‌شود.<sup>۱</sup>

**کلیدواژه‌ها:** حقوق بین‌الملل، عدم گسترش، پرونده هسته‌ای ایران، شورای امنیت، حل اختلاف، آژانس بین‌المللی انرژی اتمی

\* این نوشتار به استاد فرزانه حقوق بین‌الملل، دکتر هدایت‌الله فلسفی تقدیم می‌گردد. بدیهی است که مسؤلیت محتوای نوشتار صرفاً بر عهده نویسنده خواهد بود.

\*\*دکترای حقوق بین‌الملل از دانشگاه تهران

<sup>۱</sup> شورای امنیت به رغم عدم توافق اولیه اعضای دائم در مورد محورهای اصلی قطعنامه‌ای بر اساس

## مقدمه

در جامعه بین‌المللی به مثابه «جامعه متشکل از دولت‌ها»<sup>۲</sup>، واکنش‌های هر دولت تحت تأثیر کنش‌های دولت یا دولت‌های دیگر قرار گرفته تا آنجا که از مجموع این کنش‌ها، نظم‌ی پدید آمده که در اثر تکرار و استمرار صورت قاعده به خود گرفته و یا به واسطه عوامل مکمل در قالب معاهدات بین‌المللی مشروعیت یافته است.<sup>۳</sup> بدین ترتیب، مفهوم جامعه بین‌المللی توأم با قبول غیرقابل اجتناب حیات و موجودیت مستقل اجتماعات داخلی است. دولت‌ها به عنوان تشکیل‌دهندگان اصلی این جامعه، «هریک از مقام و موقعیت اجتماعی ویژه‌ای برخوردارند تا آن حد که از ترکیب آنها، جامعه‌ای نامتجانس پدید آمده که در آن هر عضوی فقط در جهت تحقق منافع خویش فعال است»<sup>۴</sup>، از اینرو، این شکل رو به تحول و سازماندهی، دارای مقتضیات و اوصافی متفاوت از اجتماعات مذکور است و این اولویت‌های متفاوت، گاه به بروز تعارضهایی که خود موجب بی‌ثباتی در روند زیست بین‌المللی هستند، منتهی می‌گردد.

در هر حال، نهادها و تأسیسات حقوقی بین‌المللی را باید با در نظر گرفتن اوصاف ویژه این جامعه و حق اساسی هر اجتماع ملی برای حفظ موجودیت و بقای خود تعبیر و تفسیر نمود. با توجه به اینکه جامعه بین‌المللی حاصل و مخلوق اراده دولت‌ها است و برنامه‌ای برای انهدام و حذف دولت‌ها ندارد، حقوق حاکم بر این جامعه نیز در پرتو حمایت از آزادی و با تفسیری که با ساختار این جامعه همساز باشد (الزاماً تعبیری عمدتاً دولت محور متکی به اصل حاکمیت برابر دولت‌ها) قابل اجرا است. به

← فصول ششم یا هفتم منشور ملل متحد، موفق گردید در ۳۱ ژوئیه ۲۰۰۶ (۱۳۸۵/۵/۹) با ۱۴ رأی موافق در قبال یک رأی منفی (قطر) قطعنامه ۱۶۹۶ را علیه جمهوری اسلامی ایران به تصویب برساند. بر اساس این قطعنامه ایران ملزم شده است تا ۳۱ اوت ۲۰۰۶ (۹ شهریور ۱۳۸۵) تمامی فعالیتهای غنی‌سازی خود را به حال تعلیق درآورد. این قطعنامه در قسمت نقد و معرفی همین شماره مجله توسط گروه پژوهشی حقوق عمومی و بین‌الملل پژوهشکده حقوقی شهردانش مورد بررسی قرار گرفته است.

<sup>۲</sup> هدایت‌الله فلسفی، «روش‌های شناخت حقوق بین‌الملل: شناخت منطقی حقوق بین‌الملل»، *مجله تحقیقات حقوقی*، ش ۱۰، بهارستان ۱۳۷۱، ص ۱۴۹.

<sup>۳</sup> همان، ص ۱۵۰.

<sup>۴</sup> همان، ص ۱۵۳.

قول کانت، وظیفه نظام حقوقی و سیاسی، به اقتضای وجود خرد و اراده در انسان، این است که در خدمت آزادی قرار گیرد.<sup>۵</sup> اما در عمل، تنشهای ناشی از عوامل غیرحقوقی سبب شده که بعضاً در سایه طرح کلی نظریه اصالت حاکمیتها، عملاً از قواعد حقوقی به گونه‌ای استفاده شود که آزادی عمل برخی از بازیگران در تعقیب فرایند «توسعه»، بویژه در پرتو شاخصی کلی به نام «صلح و امنیت بین‌المللی» در محدودیت قرار گیرد. بدین ترتیب، صلح بر توسعه مقدم گشته است غافل از اینکه، توسعه و صلح دو روی یک سکه‌اند<sup>۶</sup> و این دو چنان لازم و ملزوم همدیگرند که نمی‌توان صلح بدون توسعه و توسعه بدون صلح را در چارچوب لوازم زیست بین‌المللی پایدار متصور شد.<sup>۸</sup> از طرف دیگر، نیازهای امنیتی اجتماعات داخلی با آنچه در قالب مفهوم صلح و امنیت بین‌المللی قرار می‌گیرد، الزاماً یکسان نبوده بلکه گاه بسیار متفاوت است. به همین دلیل، حقوق و تکالیف بین‌المللی دولتها، تحت الشعاع این وضعیتهای متفاوت قرار می‌گیرد.

بدون شک، حقوق و تکالیف هسته‌ای دولتها در قالب کمک به صلح جهانی (چه در قالب عدم تهدید مؤثر و چه برقراری موازنه در ابزارهای قدرت بویژه تعادل و توازن در سطح توسعه) بسیاری از تأسیسات حقوقی را پیچیده نموده و تعارض قواعد حقوق بین‌الملل را در نتیجه اختلاف نظر دولتها در تفسیر و اجرای این قواعد، در پی داشته است.

سوابق سه سال بررسی «نحوه اجرای موافقتنامه پادمان بین ایران و آژانس بین‌المللی انرژی اتمی» که «پرونده هسته‌ای ایران» نام گرفته است، به خوبی این

<sup>۵</sup> هلینریش اشنایدر، «برداشت ما از انسان به عنوان رهنمود نظم و زندگی مشترک اجتماع»، در: اکبر قنبری، آندریاس بشته و امیر کریمی، گفتگو، تهران، انتشارات بین‌المللی الهدی، ۱۳۸۰، ص ۶۳.

<sup>۶</sup> در بند D ماده ۳ اساسنامه آژانس آمده که در چارچوب مقررات این اساسنامه و مفاد موافقتنامه‌های منعقد بین دولت یا گروهی از دولتها با آژانس که باید با رعایت مقررات این اساسنامه باشد، اقدامات آژانس باید با توجه کافی به حقوق حاکمیتی دولتها به انجام برسد.

<sup>۷</sup> هدایت‌الله فلسفی، «نابرابری دولتها در قبول و اجرای معاهده عدم گسترش سلاحهای هسته‌ای»، *مجله حقوقی*، ش ۱۸-۱۹، ۱۳۷۳-۷۴، ص ۲۹۲.

<sup>۸</sup> البته از طرف دیگر، گفته می‌شود که «در منطق ملل متحد، ارزشهای اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی یا انسانی در کنار هم قرار نگرفته بلکه طبقه بندی شده‌اند و در نتیجه، سلسله مراتبی از ارزشهای تمدن، در نظم ارزشی این سیستم به وجود آورده‌اند». هدایت‌الله فلسفی، «ملل متحد و آرمان بشریت»، *مجله تحقیقات حقوقی*، ش ۳۵-۳۶، ۱۳۸۱، ص ۹.

تعارضها را منعکس ساخته و نمایانده است. از یکسو، ایران به عنوان دولتی که در پذیرش تعهدات بین‌المللی عدم گسترش سلاحهای هسته‌ای و اتم برای صلح پیشقدم بوده و نزدیک به چهار دهه این مقررات را پذیرا شده، انتظار دارد که از مزایای شناخته شده در پرتو عضویت در این معاهدات (اساسنامه آژانس و بویژه معاهده عدم گسترش سلاحهای هسته‌ای و پادمان آن اعم از پادمان اولیه ۱۹۷۴ و اجرای موقت پادمان جامع ۱۹۹۷) بهره‌مند گردد و از سوی دیگر، برخی دولتها و در نتیجه شورای حکام آژانس با تکیه بر الزامات مربوط به ممنوعیت هرگونه گسترش سلاح و فناوری تسلیحاتی هسته‌ای، استفاده صلح‌آمیز از این انرژی را تنها در صورتی «حق مسلم» می‌شمارند که تضمین شود منحصرأ برای چنین مقاصدی بکار گرفته شده و خواهد شد.

بدین ترتیب، حق حاکمیتی و غیرقابل سلب توسعه انرژی هسته‌ای برای کاربردهای صلح‌آمیز، به اثبات حسن نیت در برنامه‌ها و اقدامات هسته‌ای و خودداری از هرگونه تخلف از این تعهدات سلبی و ایجابی منوط شده به گونه‌ای که ابهامات و برخی موارد قصور یا تخلف در اطلاع‌رسانی اقدامات هسته‌ای گذشته، تمایل به معلق کردن حق مذکور را بیشتر نموده و در هر حال، بحرانی نه تنها سیاسی در عرصه بین‌المللی خلق کرده بلکه قالبهای موجود حقوقی را نیز به تحول واداشته تا در خصوص مسائل جدید مرتبط با حقوق بین‌الملل هسته‌ای، پاسخ قانع‌کننده دست و پا شود.

با تکیه بر پرونده هسته‌ای کشورمان، عمده‌ترین مسائل حقوقی جدید مطروحه را می‌توان چنین خلاصه نمود: اصول تبیین صلاحیت سازمان بین‌المللی بویژه سازمانهای تخصصی و محدود نظیر آژانس بین‌المللی انرژی اتمی و مشروعیت یا عدم مشروعیت حقوقی الزام دولتهای عضو به اتخاذ اقداماتی فراتر از تعهدات مسلم به عنوان لازمه تحقق اهداف سازمان مذکور، مبانی حقوقی تصمیم‌گیری دولتهای عضو آژانس برای دولتهای عضو معاهده عدم گسترش سلاحهای هسته‌ای در خالی که خود عضو آن معاهده نیستند، ترتیبات ناظر بر حل و فصل اختلاف بین دولتهای عضو معاهده عدم گسترش سلاحهای هسته‌ای در خصوص تفسیر و اجرای این معاهده و رابطه آن با اختلافات مربوط به اساسنامه آژانس و همچنین اختلافات میان دولتهای عضو و خود آژانس، رابطه شورای امنیت و شورای حکام در برخورد با

مسائل هسته‌ای و همچنین هشدار اخیر نزدیک به دو سوم نمایندگان مجلس شورای اسلامی در خصوص احتمال تصویب قانون الزام دولت به خروج از معاهده عدم گسترش سلاحهای هسته‌ای، آخرین ارزیابی دبیرخانه آژانس از همکاری‌های اخیر کشورمان پیرو بیانیه رئیس شورای امنیت و موضع جمهوری اسلامی ایران در قبال آن نیز بسیار قابل توجه است.

### **بند اول: بررسی پرونده هسته‌ای ایران در پهنه اقتدارات شورای امنیت**

برای دانش‌آموختگان حقوق تردیدی نیست که شورای امنیت سازمان ملل متحد، به مثابه رکن اجرایی این سازمان بین‌المللی عمومی، رکنی است که هرچند کارکردی با صبغه سیاسی - حقوقی دارد اما در مقام ایفای مسؤلیت حفظ صلح و امنیت بین‌المللی، از اقتدار موضوع مواد ۲۴ و ۲۵ منشور برخوردار است و به همین دلیل، نه تنها قادر است از آژانسهای تخصصی خانواده ملل متحد در این راستا بهره بگیرد بلکه سازمانهای بین‌المللی مستقل و تخصصی نظیر آژانس بین‌المللی انرژی اتمی را مخاطب الزامات حقوقی قرار دهد و حتی بی‌نیاز از این نهادها، خود رأساً در امور مذکور وارد شود و تصمیم مقتضی (با رعایت اصول حقوق بین‌الملل) صادر نماید. در هر حال، این نکته حاصل تفسیر صلاحیت شورا بر اساس منشور ملل متحد و اصول حقوق بین‌الملل عمومی است که نه تنها در خصوص تبیین رابطه آن با نظام عدم گسترش و آژانس بلکه در رابطه با سایر سازمانها و ترتیبات بین‌المللی نیز صادق است.

در این میان، صدور قطعنامه فوریه ۲۰۰۶ شورای حکام و گزارش دادن سیر بررسی‌های پرونده هسته‌ای کشور و نتایج آنها بویژه قطعنامه‌های گذشته این شورا به شورای امنیت سازمان ملل متحد، در محافل مختلف کشور حتی برخی نشستهای تخصصی، این تصور را پدید آورد که ماهیت قطعنامه مذکور، «ارجاع» پرونده ایران به شورای امنیت بوده است. این تصورات غیرحقوقی و نتایج فرایند طی شده و منتهی به قرار گرفتن موضوع فعالیت‌های هسته‌ای جمهوری اسلامی ایران (البته با عنوان «عدم گسترش») در دستور کار شورای امنیت، قابل تأمل و بررسی است. ضمن اینکه از نظر حقوقی تصور اینکه اعمال صلاحیت شورا منوط به احاله موضوع از شورای حکام به شورای امنیت بوده، پذیرفتنی نیست. در بندهای زیر به این سه

مقوله پرداخته می‌شود.

## ۱- ارزیابی آژانس از پایبندی به تعهدات هسته‌ای و جلب توجه شورای امنیت

بر اساس انتهای بند B ماده ۱۲ اساسنامه، ارزیابی منفی آژانس از عملکرد هسته‌ای دولت‌های عضو به دو صورت «قصور»<sup>۹</sup> یا «عدم پایبندی»<sup>۱۰</sup> خواهد بود. با اینحال، قبل از هرگونه واکنش آژانس به این موارد، نخست باید اقدامات لازم برای «تصحیح» این قصورها یا عدم پایبندی‌ها تعیین و فرصت لازم به دولت ذریبط داده شود.

در خصوص نحوه تمییز «قصور» از «عدم پایبندی»، ترتیب مشخصی در اساسنامه نیامده اما رویه شورای حکام نشان می‌دهد که جز در مواردی که عدم انجام تعهدات یا تخلف از آنها منجر به مسجل شدن قصد تولید سلاح هسته‌ای شده یا اقدامات تخلف‌آمیز صورت گرفته یا تکمیل مراحل چنین امری نزدیک شده باشد، آژانس با تکیه بر «قصور» ادامه فعالیت دولت عضو را متوقف می‌نماید. در صورت عمل نکردن «دولت قصور ورزیده» به قطعنامه‌های شورای حکام، مراتب تا سطح عدم پایبندی ارتقاء می‌یابد.

اما مقررات آژانس در خصوص عدم پایبندی، روشن است. با اینکه بند C ماده ۱۲ تنها محدود به پادمان مذکور در ماده ۱۱ اساسنامه است اما رویه آژانس حاکی از بسط آن به سایر پادمان‌های مقرر در ان.پی.تی. است. براین اساس، بازرسان که مسئولیت انجام و تأیید محاسباتی پروژه‌های همکاری هسته‌ای و سایر فعالیت‌های مشمول پادمان را بر عهده دارند، در صورتی که مواردی از عدم پایبندی بیابند، به مدیر کل آژانس گزارش می‌دهند و وی نیز مراتب را به شورای حکام گزارش می‌نماید.

شورا اقدامات اصلاحی و جبرانی را برای رفع آثار عدم پایبندی به اهداف آژانس، تعیین می‌نماید. در موارد قصور دولت از انجام اقدامات اصلاحی ظرف مدت زمان پیش‌بینی شده، شورای حکام می‌تواند تدابیر تنبیهی را به صورت جزئی

<sup>9</sup> failure

<sup>10</sup> non-compliance

یا کامل علیه آن دولت اعمال نماید: قطع یا تعلیق کمک هسته‌ای آژانس یا دولتهای عضو و حتی استرداد مواد و اقلام کمک تحویل شده و همچنین تعلیق اعمال حقوق و مزایای عضویت دولتی که عدم پایبندی آن تأیید شده است. شورای حکام در مورد عدم پایبندی اتخاذ تصمیم می‌نماید و در صورتی که آن را تأیید کند، از دولت مذکور می‌خواهد تا اقدامات جبرانی را در خصوص موارد عدم پایبندی به عمل آورد. شورای حکام موظف است مراتب عدم پایبندی را به دولتهای عضو، شورای امنیت و مجمع عمومی ملل متحد گزارش نماید.

## ۲- ماهیت حقوقی ارسال پرونده ایران به شورای امنیت

پس صدور قطعنامه، برخی تحلیلهای نادرست این طرز تلقی را به وجود آورد که «ارجاع» (refer) پرونده هسته‌ای ایران به شورای امنیت، امری متفاوت از «گزارش دادن» (report) یا «اطلاع دادن» (inform) است و بنابراین، آنچه در قطعنامه آمده و بر اساس آن عمل خواهد شد، «ارجاع» نیست و تحلیلهای نادرستی شبیه آن. متأسفانه این تحلیلهای نادرست سبب شد که در برخی مواضع رسمی نیز همین امر تعقیب شود و بیهوده، بخشی از توان تفکر و اندیشه حل این معما، صرف امور بی‌اساس گردد. با اطمینان باید گفت که هیچگونه تفاوتی میان این سه اصطلاح در حقوق بین‌الملل عدم گسترش و در محدوده ارتباط سازمانهای بین‌المللی با شورای امنیت وجود ندارد. این سه واژه که اساساً فارسی بوده و برای آنها معادل خارجی جستجو شده است، هیچ جایگاهی در مقررات آژانس ندارند. بر اساس بند ۳ ماده ۴ آژانس و ماده ۱۷ اساسنامه این سازمان، موارد عدم پایبندی به موافقتنامه‌های پادمان و مقررات مرتبط با امور هسته‌ای، از سوی شورای حکام به شورای امنیت «گزارش» (report) و اعلام (notify) می‌گردد.

با در نظر گرفتن سیر بررسی‌های شورای حکام در اساسنامه آژانس، تنها هنگامی از این گزارشها استفاده می‌شود که اولاً «عدم پایبندی» به مقررات حقوق بین‌الملل هسته‌ای به وسیله این شورا احراز گردد، ثانیاً عکس‌العملهای پیش‌بینی شده در اساسنامه برای برخورد با موارد نقض تعهدات، کافی نباشد و بدین وسیله به قدرت اجرایی تصمیمات شورای امنیت در منشور نیاز باشد. در این موارد، اقدام شورای حکام تنها در حد مطلع کردن شورای امنیت از برداشتهای خود در مورد



مصادیقی از تهدید صلح و امنیت بین‌المللی است. تنها در صورتی که امکان اعمال صلاحیت قانونی در مورد دولت مورد گزارش وجود نداشته باشد، علقه صلاحیتی آژانس متعاقب اعمال مواد ۳ و ۱۲ اساسنامه قطع می‌گردد و مسأله به تصمیم‌گیری سازمان ملل متحد «احاله» می‌گردد که خروج کره شمالی از ان.پی.تی. و پادمان، نمونه بارز آن است.

در هر حال، این اقدام شورای حکام، هیچگونه الزامی برای شورای امنیت ایجاد نمی‌کند بلکه شورا تنها با بررسی موضوع، آنگونه که خود احراز نماید و ضروری بداند، عمل خواهد کرد بدون اینکه الزاماً بررسی‌های شورای حکام خاتمه یافته و در واقع، شورای حکام نیز با چنین گزارشی، از خود سلب صلاحیت نماید. در بند ۳ ماده ۴ اساسنامه آژانس نیز برتری صلاحیت شورای امنیت در قبال حفظ صلح و امنیت بین‌المللی پذیرفته و تصریح شده و البته این بند، عدم پایبندی به مقررات اساسنامه را یکی از مصادیق تهدید علیه صلح تلقی نموده که بررسی کم و کیف آن در صلاحیت شورای امنیت خواهد بود.

طبیعی است برای کسانی که ادامه روند حقوقی برخوردار با این گزارش را درک کرده‌اند، معلوم است که این «گزارش» مبنای یک سلسله اقدامات شورای امنیت قلمداد گردید اما ماهیت قطعنامه فوریه شورای حکام، مطلع کردن رسمی شورای امنیت از نتایج سه سال بررسی پرونده هسته‌ای ایران است ضمن اینکه نوع عبارت‌پردازی قطعنامه و استمداد از شورای امنیت حاکی از آن است که عدم پایبندی ایران به حقوق بین‌الملل هسته‌ای بویژه قطعنامه‌های قبلی شورای حکام (منابع درونی حقوق آژانس) احراز شده و ملل متحد به عکس‌العمل مناسب فراخوانده شده است.

با اینکه هنوز بررسی شورای حکام خاتمه نیافته، اما «ارجاع یا گزارش» به معنای آن نیست که شورای حکام از رسیدگی فارغ شده و دیگر کار خود را متوقف می‌کند و آن را به شورای امنیت سپرده است بلکه بر اساس رویه مسلم هر دو شورا، شورای حکام نه تنها به عنوان مجری تصمیمات شورای امنیت پا به پای این شورا خواهد آمد بلکه هر آنچه لازمه اقدام شورای امنیت باشد را فراهم خواهد ساخت. بنابراین، ماهیت حقوقی این فرایند هرچه که باشد، نتیجه یکسان است و آن اینکه شورای امنیت با اتکا به آنچه در آژانس صورت گرفته است، تقابل با صلح و امنیت

بین‌المللی را بررسی کرده است.

### ۳- جایگاه و صلاحیت شورای امنیت در عرصه فعالیت‌های هسته‌ای

اما فارغ از این بحث نظری، آیا صلاحیت شورا در تصمیم‌گیری پیرامون مسائل هسته‌ای بویژه تلقی فعالیت‌های هسته‌ای به عنوان تهدید علیه صلح و امنیت بین‌المللی، تابع محدودیتی معین بویژه توقف یا ادامه فعالیت شورای حکام است؟ آیا می‌توانستیم با تکیه بر اینکه بررسی پرونده همچنان در قالب آژانس باقی بماند و ادامه یابد، از نظر حقوقی شورای امنیت را از رسیدگی مستقل و تصمیم مجزا منصرف نمائیم؟

شورای امنیت هم به عنوان رکن اجرایی سازمان ملل متحد و بر مبنای اختیارات مندرج در منشور، می‌تواند مستقلاً در خصوص فعالیت‌های هسته‌ای (و هر اقدام دیگر) دولتها تصمیم‌گیری نموده و با این طرز تلقی که این اقدامات «تهدیدی علیه صلح و امنیت بین‌المللی» هستند، بر مبنای فصول ششم و هفتم و حتی هشتم اقدام نماید و یا اینکه نه بطور مستقل بلکه متعاقب درخواست سایر سازمانهای بین‌المللی، چنین رسیدگی‌هایی را به عنوان مرجع نهایی و اصلی مسؤول حفظ صلح و نظم جهانی به عمل آورد. در خصوص محدوده صلاحیت شورای امنیت در حقوق مبتنی بر رویه بین‌المللی نزدیک به شش دهه گذشته، هرچند موجب ناخرسندی است اما نمی‌توان این واقعیت را اغماض نمود که هرچند «مقررات منشور صراحت دارد، تنها معیاری که شورای امنیت در انجام وظایفش به آن متکی است، اراده‌ای است که خود در محکوم کردن یا دفع عوامل ناقض صلح به صورت قاطع یا ملایم ابراز می‌دارد. بنابراین، دریافت این معانی و درک ماهیت نظام امنیت مشترک بین‌المللی تنها از طریق تحلیل محتوای چنین اراده‌ای میسر است».<sup>۱۱</sup>

آنچه در قطعنامه شورای حکام موضوعیت یافته، جنبه دوم یعنی «اقدامات خارج از آژانس در برابر تخلف از مقررات یا توسل به اقتدار اجرایی ملل متحد» است. یعنی اذعان به اینکه اولاً شورای امنیت مرجعی بالاتر از شورای حکام است و

<sup>۱۱</sup> هدایت‌الله فلسفی، «شورای امنیت و صلح جهانی»، مجله تحقیقات حقوقی، ش ۸، ۱۳۶۹، ص ۱۰۳.

تصمیم‌گیری قاطع با شورای مذکور است. ثانیاً توان و اقتدار اجرایی شورای امنیت، تعیین‌کننده و مؤثر است. ثالثاً، مورد معین، مرتبط با صلح و امنیت جهانی است و نه صرفاً مسائل هسته‌ای و تخصصی آژانس.

چنانچه یکی از دولتهای عضو غیرهسته‌ای اهداف اصلی معاهده منع گسترش سلاحهای هسته‌ای را نقض کند و تأسیسات و مواد هسته‌ای در اختیار خود را جهت تولید سلاح یا دیگر ادوات انفجاری هسته‌ای به کار گیرد یا اقداماتی را معمول دارد که بازرسان آژانس نتوانند پایبندی دولت مزبور را تأیید کنند، مراتب «عدم پایبندی» از سوی شورای حکام به شورای امنیت و مجمع عمومی سازمان ملل متحد، و دولتهای عضو اعلام می‌شود.<sup>۱۲</sup> نقش شورای امنیت در این موارد، در مقام ایفای کارکردی است که در تضمین اجرای قهری نظام عدم گسترش و خلع سلاح به موجب تفسیر مفهوم صلح و امنیت بین‌المللی در قالب منشور دارد.

ارسال این گزارش به شورای امنیت ممکن است زمینه‌ساز صدور قطعنامه براساس فصل ششم (حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات یا وضعیتهایی که محتمل است حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را به خطر اندازد) یا فصل هفتم منشور (در پرتو تهدید علیه صلح یا نقض صلح) گردد. طبیعی است که آثار این نوع اقدامات که ممکن است با «عکس‌العمل اجرایی و قهری» همراه باشند، بسیار شدید و حتی جبران‌ناپذیر است. به رغم آنکه آژانس در خصوص کره شمالی ضمن صدور قطعنامه‌ای، شورای امنیت را در جریان عدم پایبندی این کشور به تعهدات عدم گسترش قرار داد، اما شورا از توسل به فصل هفتم منشور علیه این کشور خودداری ورزید. در واقع، تا قبل از تصویب قطعنامه ۱۶۹۶ شورا از اعمال فصل هفتم منشور برای تضمین پایبندی به مقررات نظام عدم گسترش انصراف ورزیده بود. اما در مقطع کنونی به دلیل اینکه سطح حمایت از اقدام علیه ایران افزایش یافته بود، به علت عدم مخالفت روسیه و یا چین، چنین تهدیدی وجود داشت که ایران نخستین مصداق اعمال این فصل در امور هسته‌ای باشد.

در هر حال، متعاقب این قطعنامه، مدیر کل آژانس طی نامه‌ای به رئیس شورای امنیت، قطعنامه آخر و سایر قطعنامه‌ها را به شورا گزارش داد و موضوع برنامه

<sup>۱۲</sup> بند C ماده ۱۲ اساسنامه آژانس.

هسته‌ای کشورمان در دستور کار شورای امنیت قرار گرفت. با اینکه شورا ملزم به پذیرش خواسته شورای حکام نبود و می‌توانست نظری دیگر داشته باشد (نمونه کره شمالی) اما در عمل، در مورد پرونده کشورمان تنها مخالفت نسبی روسیه و چین بود که ضامن عدم حصول اتفاق نظر تا قبل از تصویب قطعنامه ۱۶۹۶ شده بود زیرا اعضای اصلی شورای حکام و دولتهای تعیین‌کننده محتوای قطعنامه‌های شورای حکام، همان اعضای دائم شورای امنیت هستند.<sup>۱۳</sup> از سوی دیگر، ارجاع پرونده از آژانس به شورای امنیت، بنا به اصرار همین دولتها برای استفاده از حقوق ممتاز ناشی از عضویت دائم در شورای امنیت صورت گرفته بود.<sup>۱۴</sup>

نکته آخر اینکه گستره وسیع صلاحیت شورا در تعقیب صلح و امنیت بین‌المللی<sup>۱۵</sup> (خواه چنین بسط صلاحیت را بتوان از نظر حقوقی حمایت نمود یا مغایر با ماده ۲۴ منشور دانست)<sup>۱۶</sup>، مانع از آن است که بتوان چارچوبی دقیق برای حیطه بندی عملکرد شورا و نوع تصمیمات آن برشمرد اما انتظار می‌رفت که این نهاد همانند کلیه بازیگران بین‌المللی، قواعد حاکم بر زیست جمعی در جامعه بین‌المللی (حداقل اصول و اهداف ملل متحد)<sup>۱۷</sup> را پذیرا شود و محترم بشمارد. بر این اساس،

<sup>۱۳</sup> علت بروز و ظهور سازمانهای بین‌المللی، این است که «خلاً ناشی از فقدان عناصر نهادین جامعه جهانی (قدرت مرکزی) پرگردد و بی‌کفایتی دولتها در رفع نیازهای جدید جامعه بین‌المللی جبران شود. با اینحال، این سازمانها باز از دولتهای مستقلی ترکیب یافته‌اند که در قلمرو امور مختلف اجتماعی، سخنگوی منافع مستقل افراد خویش هستند و به این اعتبار برای اداره روابط بین‌الملل در عرصه محدود این سازمانها، همچنان از صلاحیتهایی پس‌گسترده برخوردارند. هدایت‌الله فلسفی، «روشهای شناخت حقوق بین‌الملل: شناخت منطقی حقوق بین‌الملل»، پیشین، ص ۱۵۴.

<sup>۱۴</sup> در سازمان ملل متحد، نابرابری‌های عملی حتی به صورت نابرابری حقوقی درآمده است. هدایت‌الله فلسفی، «روشهای شناخت حقوق بین‌الملل»، مجله تحقیقات حقوقی، ش ۹، ۱۳۷۰، ص ۹۷.

<sup>۱۵</sup> نک: کمال خرازی، «تحولات مربوط به سیستم امنیت دسته جمعی پس از جنگ سرد»، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ویژه ۱۵، پائیز ۷۳ تا تابستان ۷۴، ص ۲۰۹.

<sup>۱۶</sup> متأسفانه بند ۲ ماده ۲۴ منشور ملل متحد صرفاً شورا را ملزم به رعایت «مقاصد و اصول ملل متحد» نموده بدون آنکه محدودیتهای حقوق بین‌الملل عمومی را نیز بر آن بار نماید. البته التزام شورا به رعایت حقوق بین‌الملل عمومی، نتیجه تحلیلی فلسفی است اما منشور چنین التزامی را مقرر ننموده است.

<sup>۱۷</sup> پروفیسور باوت، با تکیه بر انتهای ماده ۲۵ منشور، تنها رعایت آن دسته از تصمیمات شورای امنیت

می‌توان گفت که اقدام شورا بر اساس فصل هفتم منشور تنها در صورتی مجاز بود که تهدیدی واقعی علیه صلح و امنیت بین‌المللی محقق می‌شد. بدین معنا که «اولاً بحرانی پدید آید که برای صلح مخاطره‌آمیز است، وضعیت انفجارآمیز دارد و ثانیاً نتیجه نقض تعهدی بین‌المللی است»<sup>۱۸</sup>، با اینکه شورا مواردی از قصور و حتی تخلف ایران از پادمان را احراز نموده بود و ایران نیز برخی موارد قصور از اطلاع‌رسانی در مورد فعالیتهای هسته‌ای گذشته را پذیرفته بود، اما موارد نقض از چنان شدتی برخوردار نبودند که واکنش شورا را در قالب این فصل ضروری به شمار آید.

### بند دوم: حل و فصل اختلاف در تفسیر و اجرای حقوق بین‌الملل عدم‌گسترش

بدون تردید، روند سه ساله بررسی موافقتنامه پادمان ایران و آژانس نه تنها نکات حقوقی جدیدی را در خصوص نظام پادمان مطرح نموده بلکه به تفسیر و اجرای کلی مقررات نظام عدم‌گسترش اعم از اساسنامه و مقررات داخلی آژانس (منابع بیرونی) و قطعنامه‌های آژانس (منابع درونی) و همچنین معاهده عدم‌گسترش و موافقتنامه‌های دو جانبه پادمان و پروتکل الحاقی ۱۹۹۷ نیز ابعاد حقوقی تازه‌ای داده است. در این میان، اختلاف در تفسیر و اجرای مقررات مذکور به خوبی احساس می‌شود به گونه‌ای که مواضع متفاوت دولتهای دخیل در این پرونده و تفاسیر مندرج در قطعنامه‌های شورای حکام و همچنین مواضع دبیرخانه آژانس که امور اجرایی و اداری سازمان مذکور را بویژه با مدیریت متمرکز نظام پادمان بر عهده دارد، قابل توجه است.

در هر حال، چندی است که برای مسئولین و برخی نهادهای ذریبط در پرونده هسته‌ای کشور، بررسی وقوع اختلاف میان ایران و آژانس و شیوه حل و فصل آن و همچنین تأثیر این امر بر نتیجه روند آتی بررسی بین‌المللی این پرونده بویژه به عنوان یک راهبرد برون رفت از بحران، مطرح شده و ظاهراً جلساتی نیز در سطوح

← راکه بر اساس منشور صادر شده باشد، الزامی می‌شمارد. نک:

D. Bowet, "The Impact of Security Council Decisions on Dispute Settlement Procedures", *EJIL*, 1994, no. 5, p. 92.

<sup>۱۸</sup> هدایت‌الله فلسفی، «شورای امنیت و صلح جهانی»، پیشین، ص ۶۰.

کارشناسی با حضور حقوقدانان برجسته کشور برگزار شده ولی به جهت ابعاد پیچیده و بعضاً مبهم آن (چه از حیث تنوع قواعد و چه فقدان رویه) هنوز افق روشنی نمایان نشده است. از این جهت، بی‌مناسبت نیست که به سهم خود برخی ابعاد آن را بررسی نمائیم که شاید در روشن کردن افقهای مذکور سهمی داشته باشیم.

### ۱- محورهای کلی تأمل در حل و فصل اختلافات مربوط به پرونده هسته‌ای

جالب توجه است که معاهده ۱۹۶۸ ان.پی.تی.، یکی از معدود معاهدات چندجانبه است که در آن نه شیوه حل و فصل اختلاف پیش‌بینی شده و نه شیوه اصلاح و بازنگری معاهده. با اینحال، نظر به اینکه معاهده اولیه عدم گسترش و سند تأسیس آژانس بین‌المللی انرژی اتمی، اساسنامه ۱۹۵۷ است و تعلق مسؤلیت تضمین حسن اجرای معاهده ۱۹۶۸ به آژانس، سبب شده که این اساسنامه به عنوان «معاهده مادر» نمود یابد، احکام مندرج در ماده ۱۷ اساسنامه آژانس، به منزله شیوه حل و فصل اختلافات راجع به کلیه موضوعات در صلاحیت آژانس (خواه مستند به اساسنامه یا ان.پی.تی. و یا موافقتنامه‌های وابسته به ان.پی.تی.) موضوعیت یابد.

#### الف- تفسیر حقوقی ماده ۱۷ اساسنامه آژانس بین‌المللی انرژی اتمی

بند ۱ قسمت «ب» ماده ۳ اساسنامه آژانس مقرر می‌دارد: «آژانس در ایفای وظایف خود باید اقدامات خویش را بر اساس مقاصد و اصول سازمان ملل متحد در خصوص ارتقای صلح<sup>۱۹</sup> و همکاری بین‌المللی و مطابق با سیاستهای ملل متحد در تعقیب خلع سلاح نظارت شده در سراسر جهان و هر موافقتنامه بین‌المللی منعقده پیرو این سیاستها، انجام دهد».

در بند چهارم نیز آمده است: «آژانس باید در خصوص اقدامات خود به صورت سالانه به مجمع عمومی و شورای امنیت گزارش دهد (report) و در موارد مقتضی،

<sup>۱۹</sup> مفاد این ماده انطباق کامل با ادبیات منشور ندارد. منشور بر «حفظ صلح» تأکید نموده و نه «ارتقاء و بهبود صلح». از طرف دیگر، از تکیه بر انطباق عملکرد آژانس با سیاستهای خلع سلاحی ملل متحد چنین مستفاد می‌شود که این سازمان باید در راستای تحقق اهدافی که از جمله در ماده ۶ معاهده عدم گسترش پیش‌بینی شده حرکت نماید و نه اکتفا به حفظ محدوده باشگاه هسته‌ای.

اگر در رابطه با اقدامات آژانس مشکلات و مسائلی مطرح شود که در چارچوب صلاحیت شورای امنیت باشد، آژانس باید شورای امنیت را به عنوان رکن مسؤول اصلی حفظ صلح و امنیت بین‌المللی مطلع سازد (notify) و همچنین می‌تواند تدابیری را که در این اساسنامه پیش‌بینی شده از جمله موارد مذکور در بند (ج) ماده ۱۲، به روی شورا مفتوح نماید. نهایتاً ماده ۱۷ اساسنامه با عنوان «حل و فصل اختلافات» مقرر می‌دارد:

«۱- هر مسأله یا اختلاف راجع به تفسیر یا اجرای این اساسنامه که از طریق مذاکره حل نشود، باید بر طبق اساسنامه دیوان بین‌المللی دادگستری، به این دیوان ارجاع شود مگر اینکه طرفهای ذریبط به شکل دیگری توافق نمایند.

۲- به صورت جداگانه به کنفرانس عمومی و شورای حکام اجازه داده می‌شود تا به شرط اجازه مجمع عمومی سازمان ملل متحد، از دیوان بین‌المللی دادگستری در خصوص هر مسأله حقوقی مطروحه در قلمرو اقدامات آژانس، از آن درخواست نظر مشورتی نمایند.»

بر این اساس حل و فصل اختلاف ایران با آژانس یا دولتهای اروپایی تابع ماده ۱۷ اساسنامه آژانس است. با اینحال، نقاط ابهام در مورد نحوه اجرای این ماده به دلیل فقدان سابقه وجود دارد. در واقع هرچند ماده ۱۷ از عبارت‌پردازی‌های عرفی در سایر معاهدات بین‌المللی تبعیت کرده است اما پیوند این سند یا معاهده عدم گسترش و همچنین افزایش گستره صلاحیت آژانس از محدوده اساسنامه (سند مادر) موجب این ابهامات شده است. احراز وقوع «اختلاف» در تفسیر و اجرای حقوق عدم گسترش سلاحهای هسته‌ای، مقدمه طی سایر مراحل است. نظر به اینکه از نظر حقوقی، «اختلاف بین‌المللی مناطی عینی دارد»<sup>۲۰</sup>، به نظر می‌رسد که با توجه به روند مکاتبات و مراودات مربوط به اجرای نظام پادمان در ایران، وقوع اختلاف در اجرای موافقتنامه ۲۱۴ خواه بین ایران و آژانس و همچنین ایران و دولتهای اروپایی باید به اثبات برسد و حداقل اینکه از وجود عناصر اساسی وقوع اختلاف اطمینان حاصل شود.

<sup>۲۰</sup> هدایت‌الله فلسفی، «تحولات دادگستری بین‌المللی»، *مجله تحقیقات حقوقی*، شماره ویژه ۱۵، پاییز ۷۳ تا تابستان ۷۴، ص ۱۹.

در کل، حل اختلاف مربوط به پرونده هسته‌ای ایران دو بُعد دارد: اختلاف ایران و آژانس، و اختلاف ایران و دولتهای اروپایی. هریک از ابعاد مذکور روش و نتایج حقوقی متفاوت دارد.

اگر به بند ۱ ماده ۱۷ اساسنامه آژانس به عنوان مبنای صلاحیت ترافی دیوان بین‌المللی دادگستری نگریسته شود، به نظر بسیار دشوار می‌رسد که اشاره صریح آن به عبارت «این اساسنامه» را بتوان به «ان.پی.تی. و موافقتنامه‌های ناشی از آن» تسری داد. در نتیجه، حل اختلاف بین ایران و دولتهای اروپایی اگر مستند به اجرای موافقتنامه پادمان معاهده عدم گسترش باشد، منوط به شکل‌گیری قرار رجوع به صلاحیت دیوان بین‌المللی دادگستری است مگر اینکه رویه دولتها در خصوص بسط ماده ۱۲ اساسنامه از پادمان آژانس به پادمان معاهده عدم گسترش مبنای توسعه مفهوم اساسنامه در ماده ۱۷ قرار گیرد.

### ب مفهوم «طرفین اختلاف» در ماده ۱۷ اساسنامه آژانس

توسل به صلاحیت ترافی دیوان تنها در خصوص حل اختلاف بین دولتهای عضو اساسنامه است و در خصوص اختلاف ایران و آژانس موضوعیت ندارد. برخلاف برخی برداشتهای شگفت‌انگیز، اولاً منظور از «طرفین» در بند ۱ ماده ۱۷، طرفهای متعهد به اساسنامه است که در ماده ۲۱ این اساسنامه پیش‌بینی شده و تنها ناظر بر «دولتها» است و نه خود آژانس. ثانیاً تصور اینکه اساسنامه آژانس بتواند به دیوان صلاحیتی مازاد بر فصل چهاردهم منشور و اساسنامه دیوان داده و حل اختلاف بین دولتها با آژانس را از طریق ترافی مقدر سازد، از نظر حقوقی بی‌اساس است. کما اینکه بند ۱ ماده ۱۷ اساسنامه آژانس نیز تصریح نموده که ارجاع به صلاحیت ترافی دیوان تنها بر طبق اساسنامه دیوان بوده و بند ۱ ماده ۱۷ تنها «قید پذیرش صلاحیت دیوان» تلقی می‌گردد و نه بدعت در تعیین اشخاص صالح به درخواست اعمال صلاحیت ترافی.

با اینحال، منظور بند ۱ ماده ۱۷ از طرفین، همان طرفهای متعهد اساسنامه آژانس است که اعم از دولتهای عضو ان.پی.تی. می‌باشد. در واقع، کلیه دولتهای عضو معاهده ۱۹۶۸ ان.پی.تی.، عضو اساسنامه آژانس هم هستند و بند ۱ ماده ۳ این معاهده، انعقاد موافقتنامه دو جانبه نظارت پادمانی خاص با آژانس را به عنوان ابزار



شناسایی آژانس و مسئولیت‌های آن وفق اساسنامه به وسیله دولت‌های طرف این موافقتنامه‌ها قرار داده است. اما نظر به اینکه برخی دولت‌ها نظیر هند، پاکستان و اسرائیل عضو اساسنامه بوده اما عضویت در آن پی.تی. را نپذیرفته‌اند، در خصوص شیوه حل اختلاف مربوط به آن پی.تی. دو وضعیت مطرح می‌شود. منطبق حقوقی و اصول حاکم بر روابط قراردادی دولت‌ها ایجاب می‌کند که اختلاف در تفسیر و اجرای آن پی.تی. تنها میان دولت‌های عضو آن محقق شود و سایر اعضای اساسنامه که خود پذیرای چنین تعهداتی نشده‌اند نتوانند در این خصوص به تفسیر و تعبیر بپردازند. اما از بند ۱ ماده ۳ آن پی.تی. و همچنین ماده ۱۷ اساسنامه و رویه آژانس که مورد هیچگونه اعتراضی قرار نگرفته چنین بر می‌آید که اولاً معاهده آن پی.تی. با اعتقاد به لزوم مشارکت در تحقق پادمان هسته‌ای آژانس منعقد شده است (مقدمه آن پی.تی.). ثانیاً در بند ۱ ماده ۳ آن پی.تی.، نظارت بر حسن اجرای تعهدات دولت‌های غیرهسته‌ای به آژانس محول شده و این مسئولیت متضمن صلاحیت آژانس در تفسیر تعهدات مندرج در معاهده مذکور است. ثالثاً، در بند ۱ ماده ۳ این معاهده مقرر شده که موافقتنامه‌های پادمان باید با رعایت اساسنامه آژانس و آن هم توسط ارکان آن تدوین گردد و عملاً نیز متون الگوی این موافقتنامه‌ها توسط شورای حکام و به عنوان سند رسمی آژانس تصویب شده است. در نتیجه، فرایند مندرج در اساسنامه برای حل و فصل مسائل هسته‌ای قبل از تدوین آن پی.تی.، به همان صورت در مورد آن پی.تی. نیز تعمیم یافته و به عنوان نمونه، دو پروسه متفاوت برای اعمال بند ۱ ماده ۱۷ (یعنی اختلافات مربوط به تفسیر و اجرای اساسنامه از یکسو و آن پی.تی. از سوی دیگر) موضوعیت ندارد.

در این حالت نیز مذاکره قبلی و با حسن نیت، مرحله نخست حل اختلاف است و قبل از آن، رجوع به دیوان ممکن نخواهد بود. در حالی که تاکنون چنین مذاکراتی در این رابطه انجام نشده و به نظر می‌رسد که مذاکرات دو و چندجانبه ایران و سه دولت اروپایی و همچنین ایران و روسیه یا چین و حتی با دبیرخانه آژانس، مذاکره به مفهوم ماده ۱۷ نبوده بلکه ماهیتاً ترسیم نحوه اجرای موافقتنامه پادمان ایران و آژانس یعنی تسهیل انجام مسئولیت نظارتی آژانس بر اساس ماده ۳ آن پی.تی. و تأیید پایبندی ایران به تعهدات ذریبط بویژه تحقق بخشیدن به قطعنامه‌های شورای حکام بوده است و نه مذاکره برای حل اختلاف مربوط به تفسیر و اجرای معاهدات مورد

استناد آژانس. هرچند در این روند، ایران بارها به اختلاف برداشت حقوقی از مفاد اسناد مذکور استناد نموده و حتی جلساتی با حضور نمایندگان اداره حقوقی آژانس در ایران برگزار شده اما هیچگاه آژانس «وجود اختلافی» از نوع ماده ۱۷ اساسنامه را خواه بین خود و ایران یا بین دولتهای ذریبط احراز ننموده و مورد تأیید قرار نداده است. ضمن اینکه دولتهای طرف اختلاف می‌توانند، با توافق خود از سایر شیوه‌های حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات بین‌المللی (موارد مذکور در بند ۱ ماده ۳۳ منشور ملل متحد) بهره بگیرند.

## ۲- پیامدهای فرایند حل و فصل اختلاف بر روند بررسی پرونده هسته‌ای

در صورت وجود مبنای صلاحیت برای دیوان بر اساس بند ۱ ماده ۱۷، پیش‌بینی و تضمین نتیجه آن به نفع ایران دشوار است (زیرا ایران مواردی از قصور و تخلف را پذیرفته است ضمن اینکه تحولاتی در خصوص تغییر محتوای برخی از قواعد مرتبط با سلاحهای کشتار جمعی صورت گرفته است) و از طرف دیگر نتیجه رأی احتمالی دیوان تنها بر روابط ایران و دولتهای طرف دعوا مؤثر است و الزاماً و خودبخود (ipso facto) به آژانس به عنوان ثالث تسری نمی‌یابد (ماده ۵۹ اساسنامه دیوان).

از طرف دیگر، تشریفات اعمال بند ۲ ماده ۱۷ اساسنامه آژانس تا حد «عدم امکان» پیش رفته است. اختلاف بین ایران و آژانس در صورتی قابل ارجاع به دیوان (برای اعمال صلاحیت مشورتی) است که مراتب به تصویب شورای حکام یا کنفرانس دولتهای عضو برسد و پس از آن مجمع عمومی سازمان ملل نیز اجازه رجوع آژانس به دیوان را صادر نماید. طی این مراحل به دلیل بسیار دشوار و تا حدودی ناممکن می‌باشد.

از نظر زمانی هم صدور رأی چه ترافعی یا مشورتی ممکن است سالها به طول بینجامد. از اینرو، رجوع به دیوان (هرچند بی‌نتیجه نیست) اما الزاماً نفع استراتژیک برای ایران ندارد و باید به آن به عنوان مسأله‌ای کلی و زمان‌بر تکیه نمود.

از نظر صلاحیت، دیوان در صدور آراء مشورتی می‌تواند فراگیرتر از اساسنامه به معاهده عدم گسترش هم به عنوان صلاحیتهای مؤخر و بعدی استناد نماید. زیرا حوزه صلاحیت مشورتی بسیار فراگیرتر از صلاحیت ترافعی است. در اینصورت، محتوای الزامات ایران چه بر اساس اعمال یکجانبه (تعهد یکجانبه ایران به

همکاری) و چه موافقتنامه‌های سعدآباد، پاریس، بروکسل و غیره (در صورتی که دارای اثر حقوقی تلقی شوند که ظاهراً تأیید آنها در قطعنامه‌های شورای حکام، بر چنین تفسیری دلالت دارد)، به ضرر ایران گشوده خواهد شد.

در شرایط کنونی استفاده از راه‌حلهای غیرحقوقی مقدم بر شیوه‌های حقوقی حل اختلاف است. اولاً باید دلایل تفصیلی و حقوقی تخلفات آژانس بویژه شورای حکام از حقوق عدم گسترش، از مجاری مختلف سیاسی، دیپلماتیک، حقوقی و عمومی منتشر و در دسترس عموم قرار گیرد ولی با مقاله‌های مختلف علمی، نشریات علمی معتبر به درج آنها اقدام نمایند. ثانیاً کنفرانسهای علمی مختلف داخلی و خارجی در این خصوص برگزار و توجه افکار عمومی به این موضوع جلب شود. ثالثاً از وحدت نظر با جنبش عدم تعهد بویژه اعضای شورای حکام و همچنین دولت‌های هسته‌ای (چین و روسیه) استفاده شود. رابعاً پیش نویس قطعنامه‌ای در این خصوص در کمیته اول و ششم مجمع عمومی سازمان ملل تهیه شود و آژانس به دقت در رعایت اساسنامه و معاهده عدم گسترش به بازبینی عملکرد خود فراخوانده شود. البته عدم حمایت سایر دولت‌ها از این پیشنهادها به ضرر خود ایران خواهد بود. طرح شکایت ایران از کشورهای اروپایی در دیوان به استناد به بند ۱ ماده ۱۷ هم ممکن است با فرض عدم پذیرش از سوی دیوان اثر تبلیغاتی داشته باشد از نظر راهبردی (و نه حقوقی) به نفع ایران باشد.

در هر حال، «وظیفه دیوان اصولاً گفتن حق بر اساس موازین حقوقی موجود است»<sup>۲۱</sup>، اما تحولات سالهای اخیر در ابعاد حقوقی آن، تضمین اینکه حل و فصل اختلاف به صورت قاطع به نفع ایران باشد را مردد ساخته و در بالاترین امکان، حداقل ایران به عنوان ناقض برخی تعهدات بین‌المللی هسته‌ای تلقی خواهد شد. چنین اعلامی توسط دیوان بین‌المللی دادگستری، برای اعتبار کشور و آینده برنامه هسته‌ای بسیار ناخوشایند خواهد بود.

### بند سوم: مسأله خروج از معاهده عدم گسترش و پادمان هسته‌ای یا آژانس

خروج از معاهدات بین‌المللی، یکی از نتایج مسلم اصل ارادی بودن معاهدات است.

<sup>۲۱</sup> هدایت‌الله فلسفی، «تحولات دادگستری بین‌المللی»، پیشین، ص ۴۶.

فارغ از کلیات مندرج در ماده ۵۶ کنوانسیون وین ۱۹۶۹، بند ۱ ماده ۱۰ ان.پی.تی. لوازم ماهوی و صوری اعمال حق خروج از این معاهده را به صورت مشخص چنین پیش‌بینی نموده است:

«هر دولت عضوه تشخیص دهد حوادثی غیرعادی مرتبط با موضوع این معاهده رخ داده که منافع عالیه آن دولت را در معرض خطر قرار داده است، در اعمال حاکمیت ملی خود حق دارد از معاهده خارج شود. این دولت باید تصمیم خود را سه ماه قبل از خروج، به سایر دولتهای عضو و شورای امنیت سازمان ملل متحد اطلاع دهد. این اطلاعیه باید متضمن بیان حوادث غیرعادی باشد که آن دولت به عنوان خطری علیه منافع عالیه خود تلقی کرده است.»<sup>۲۲</sup>

اعمال این ماده، بر اساس معیار «خروج از طریق پیش آگهی» است. برای آنکه محدودیت خروج از معاهده به جد گرفته شود، معاهده منع گسترش سلاحهای هسته‌ای (۱۹۶۸) تصمیم به خروج از معاهده را مبتنی بر مبنایی عینی کرده است تا هیچیک از طرفهای معاهده نتوانند به بهانه حدوث «وقایع غیرعادی» از قلمرو قراردادی خارج شوند.<sup>۲۳</sup> طرف این اعلام، کلیه کشورهای عضو ان.پی.تی. و همچنین شورای امنیت سازمان ملل متحد است. با وجود اینکه ترتیب «پیش آگهی» در معاهده ان.پی.تی. به وضعیت معاهده ۱۹۶۳ افزوده شده است ولی ظاهر ترتیب مذکور چنین نیست که حق ارزیابی وقایع غیرعادی توسط دولت ذینفع، به ارزیابی جمعی اعضا یا مراجعی دیگر تبدیل شده باشد.<sup>۲۴</sup> به عبارت دیگر، قید «حاکمیت ملی دولتها» یا «منافع عالیه کشورها» با رسیدگی مخاطبین آگهی و اطلاع از خروج، مطابقت ندارد. بلکه به عکس، ماهیت اطلاعی این «پیش آگهی» مقتضی آن است که خود دولت ذیربط به ارزیابی «حوادث غیرعادی» و «به مخاطره افتادن منافع عالیه» خود بپردازد. اما در اینصورت، اعلام پیش آگهی چه معنایی دارد؟ به نظر می‌رسد که

<sup>۲۲</sup> نادر ساعد، حقوق بین‌الملل و نظام عدم گسترش سلاحهای هسته‌ای، تهران، مؤسسه مطالعات و پژوهشهای حقوقی شهردانش، ۱۳۸۴، ص ۱۵۷.

<sup>۲۳</sup> هدایت‌الله فلسفی، حقوق بین‌الملل معاهدات، تهران، فرهنگ نشر نو، ۱۳۷۹، ص ۵۶۶.

<sup>۲۴</sup> نادر ساعد، پیشین، ص ۱۶۷.

اثر چنین امری اطلاع سایر اعضا از انقطاع رابطه قرارداد و همچنین جلب توجه شورای امنیت به انجام مسؤلیتهای اصلی خود در قبال حفظ صلح و امنیت بین‌المللی است. ضمن آنکه عینی شدن شاخص ارزیابی تحقق قید خروج، دولت‌ها را موظف می‌سازد که در این اقدام خود براساس «حسن نیت» عمل کنند و صرفاً به مسائل ذهنی و غیرعینی برای خروج اکتفا نمایند.<sup>۲۵</sup>

آژانس بین‌المللی انرژی اتمی در واکنش به خروج کره شمالی از این معاهده در سال ۲۰۰۳، اعلام کرد: «تصمیم کره شمالی مبنی بر خروج از معاهده منع گسترش سلاحهای هسته‌ای» استمرار سیاست ترمرد و نقطه مقابل تلاشهای کنونی برای تحقق صلح و ثبات در شبه جزیره کره» است. ان.پی.تی. با ۱۸۸ دولت عضو، سنگ بنای تلاشهای بین‌المللی کنونی برای کنترل گسترش سلاحهای هسته‌ای است. ایجاد چالش در قبال آن معاهده ممکن است موجب تحقق تهدیدی علیه صلح و امنیت بین‌المللی باشد. قویاً از کره شمالی می‌خواهم تصمیم خود را مسترد نماید و به جای آن، راه حل دیپلماتیک را در پی بگیرد. این تنها راه در پیش رو برای مواجهه با امنیت کره شمالی و سایر نگرانی‌ها است. بر اساس ماده ۱۰ ان.پی.تی. تصمیم به خروج تنها پس از گذشت سه ماه، نافذ خواهد شد.<sup>۲۶</sup> یعنی پیامدهای خاصی که این خروج در شبه جزیره کره و در سطح بین‌المللی خواهد داشت، مسأله‌ای است که با مبانی حقوقی حق حاکمیتی خروج از معاهدات بین‌المللی، تفاوت دارد. از اینرو، آژانس نتوانسته ماده ۱۰ ان.پی.تی. را نادیده بگیرد و نهایتاً تنها بر شرایط صورتی اعمال این حق و زمان بندی اثرگذاری آن (که برخی حتی مجزا از اعتبار استیفای این حق می‌دانند)<sup>۲۷</sup> تأکید نموده است.

با اینکه هراس از اقدام شورای امنیت و مؤلفه‌های غیرحقوقی زیادی فراروی اعمال حق خروج قرار دارد، اما تحلیل حقوقی از این موضوع، چشم‌انداز دیگری را

<sup>۲۵</sup> همان، صص ۱۶۸-۱۸۷.

<sup>۲۶</sup> IAEA Director General calls on North Korea to reverse its decision on NPT withdrawal, IAEA Press Release, PR 2003/01, January 10.

<sup>۲۷</sup> Frederic L. Kirgis, North Korea's Withdrawal from Nuclear Non Proliferation Treaty, Asil Insights, Jan. 2003. <[www.asil.org/insights.htm](http://www.asil.org/insights.htm)>.

به تصویر می‌کشد. بجز مورد کره شمالی<sup>۲۸</sup>، تا کنون رویه‌ای منسجم برای اعتراض به اعمال حق خروج از این معاهده شکل نگرفته است. هرچند رویه بین‌المللی (رویه دولتها و سایر بازیگران) با شناسایی اعتقاد حقوقی به جواز یا ممنوعیت یک عمل رابطه عمیق دارد<sup>۲۹</sup>، اما هرگز چنان اعتقادی در صحنه بین‌المللی وجود نداشته و ندارد که بر اساس آن، خروج از این معاهده نه اعمال یک حق حاکمیتی، بلکه تخلف از یک تعهد یا عنصر عینی ظهور یک تهدید علیه صلح تلقی گردد. در واقع، دولتهایی که به دلایل خاص (و نه اعتقاد حقوقی لازم برای شکل‌گیری قاعده عرفی) به بیانیه خروج کره شمالی از ان.پی.تی. اعتراض کرده‌اند، هیچیک حق خروج خود از این معاهده و سایر معاهدات مشابه را منکر نشده و از خود سلب ننموده‌اند. در واقع، علل اعتراض به این اقدام، متفاوت بوده و قدرتهای هسته‌ای و متحدانشان با اتکا به منافع خود بویژه منفعت حقوقی - سیاسی نهفته در انحصار باشگاه هسته‌ای، بدان معترض شده‌اند بدون اینکه این اقدام موردی، اثری عام داشته و آنها را نیز دربرگیرد. شایان ذکر است که شورای امنیت نیز بدون آنکه قادر به خنثی کردن آثار حقوقی اعمال این حق در قالب ماده ۱۰ معاهده باشد، صرفاً اخطار داد که «... ممکن است خروج از معاهده را تهدیدی علیه امنیت بین‌المللی تلقی نماید»<sup>۳۰</sup> اما چنین امکانی هرگز محقق نشد.

آنچه برای کشورمان قابل توجه است اینکه پیشنهاد خروج از معاهده عدم گسترش خواه به عنوان راهکاری در برابرتن دادن به رژیم تحمیلی پروتکل الحاقی یا کاستن از فشارهای سازمانهای بین‌المللی و دولتهای اروپایی و آمریکا برای ایجاد تعهدات و الزامات فراحقوقی، در مقاطع مختلفی در سه سال گذشته از سوی نمایندگان مجلس مطرح شده و حتی یک بار به عنوان طرحی قانونی نیز تنظیم و در آخرین اقدام طی نامه‌ای هشداردهنده، منعکس گردیده است.

<sup>28</sup> North Korea Announces Withdrawal from NPT, January 10: Statement and Reaction, Disarmament Documentation, [www.acronym.org.uk/docs/index](http://www.acronym.org.uk/docs/index)

<sup>29</sup> Rein Mullerson, "The Interplay of Objective and Subjective Elements in Customary Law", in: Karl Welens (ed.), *International Law: Theory and Practice, Essays in Honour of Eric Suy*, The Hague, Martinus Nijhoff Pub., 1998, p. 165.

<sup>۳۰</sup> جمشید ممتاز، پیشین، ص ۳۷.

فارغ از اینکه ایران نیز می‌تواند همانند کره شمالی روند خروج از معاهده عدم گسترش را به سلامت طی کند یا خیر، از نظر حقوقی، خروج از ان.پی.تی. حق حاکمیتی هر کشور عضو است. در واقع، خروج حقی است که در صورت وجود شرایط حقوقی لازم، قابل استیفا است اما روند تحولات بین‌المللی به سمت محدود کردن گستره اعمال مشروع آن است ضمن آنکه همگرایی‌های سیاسی و منافع اقتصادی ناشی از همکاری‌های بین‌المللی در دنیای رو به جهانی شدن، موانع سیاسی فراوی استیفا این حق را افزایش داده است.<sup>۳۱</sup> علاوه بر این باید توجه داشت که اصولاً خروج از معاهده عطف به‌ماسبق نمی‌شود و بویژه به مسؤولیتهای ناشی از عدم اجرای معاهده از زمان عضویت لطمه وارد نمی‌کند. بنابراین خروج از معاهده لزوماً به مختومه شدن پرونده هسته‌ای ایران در شورای حکام یا شورای امنیت منتهی نخواهد شد.

#### **بند چهارم: بیانیه رئیس شورای امنیت و آخرین گزارش مدیرکل آژانس**

رئیس شورای امنیت، اجرای کلیه موارد خواسته شده در قطعنامه‌های قبلی شورای حکام بویژه بند ۱ قطعنامه فوریه را از ایران خواستار شده است. از این جهت، لازم است به صورت گذار به تعهدات ایران بر اساس این قطعنامه اشاره نمود. البته هرچند از نظر حقوق سازمانهای بین‌المللی، رعایت مفاد قطعنامه‌های موردی، اصولاً برای دولت مخاطب الزامی است هرچند در تحلیل نظری، برخی از مفاد این قطعنامه‌ها ممکن است فراتر از چارچوب حقوقی موجود تلقی گردد. از طرف دیگر، گاه شورا چنین الزامی را صرفاً سیاسی و غیرحقوقی دانسته اما عملاً وضعیت پایبندی به این الزامات نیز همانند موارد حقوقی، از سوی شورا بررسی شده و در اعلام عدم پایبندی ایران به پادمان بسیار مؤثر بوده است.

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

<sup>۳۱</sup> البته برخی با تکیه بر همین تحولات، در بقای این حق تردید نموده‌اند. نک:

Nicholas A. Sims, "Withdrawal Clauses In Disarmament Treaties: A Questionable Logic?", *Disarmament Diplomacy*, Dec. 1999, no. 42.

گونه‌ای که با تن ندادن به این خواسته‌ها، همانند عدم ایفای تعهدات حقوقی برخورد شده است. بسیاری از مفاد قطعنامه‌های مکرر آژانس، اشاره به تأمین نشدن این خواسته‌ها از سوی ایران است بدون اینکه تعهدی حقوقی نقض شده باشد. در همین محور است که عدم مشروعیت حقوقی قطعنامه‌های شورای حکام در واداشتن ایران به پذیرش اجباری پروتکل الحاقی، متوقف کردن غنی‌سازی و فعالیتهای تحقیق و توسعه‌ای و نظایر آن، به خوبی نمایان می‌شود. آژانس به عنوان سازمانی تخصصی نمی‌تواند اهداف خود را با محدود کردن حقوق حاکمیتی دولتها فراتر از آنچه در اساسنامه تدوین شده، دنبال کند.

### ۱- بیانیه رئیس شورای امنیت و تأیید کامل عملکرد شورای حکام

نکته جالب در این بیانیه، انتساب مفاد آن به شورای امنیت است. در صدر بیانیه آمده که این بیانیه از طرف شورا صادر می‌شود. با اینحال، روشن بود که در آن زمان هیچگونه اتفاق نظری که مقدمات تصمیم‌گیری شورا را در قالب قطعنامه‌ای فراهم نماید، میان اعضای شورا وجود نداشت. در میان اعضای دائم، روسیه و چین با مواضعی متفاوت مانع از توفیق سه عضو دیگر دائم شورا برای صدور قطعنامه شده‌اند. از این جهت، مفاد این بیانیه هرچند تکرار مقدمه قطعنامه فوریه شورای حکام است اما عمدتاً مبتنی بر انعکاس نظر رئیس شورا است و نه شورا در کلیت آن. در هر حال، شورا بدون آنکه هیچگونه ارزیابی مثبتی از سطح همکاری‌های گذشته ایران داشته باشد، صرفاً موارد نگرانی در عملکردها را بیان داشته و بدون قید و شرط، اجرای خواسته‌های شورای حکام را از ایران خواستار شده است. بدون شک، این بیانیه‌ها تنها حاکی از انعکاس نظر رئیس شورا البته با بهره‌گیری از فضای حاکم بر تصمیم‌گیری‌ها و رایزنی‌های اعضای آن است. اما الزاماً واجد اثر حقوقی نبوده بلکه تنها با تأیید شورا در قطعنامه‌های بعدی است که به نحوی بر آن اعتبار حقوقی بار می‌شود اما اثر سیاسی این اقدامات را نمی‌توان از نظر دور داشت. با اینحال، مدیرکل آژانس با در نظر گرفتن الزام نهفته در این بیانیه دائر بر ارائه گزارشی از سطح همکاری‌های ایران و پیشرفتهای صورت گرفته در حل این بحران است که گزارش اخیر خود را تنظیم و همزمان به شورای حکام و شورای امنیت تسلیم نموده است.



محورهای بیانیه رئیس شورای امنیت، تا حدودی دورنمای این پرونده را به زعم وی به تصویر می‌کشد. فارغ از بررسی اعتبار حقوقی صدور بیانیه‌های رئیس شورای امنیت و اینکه این بیانیه‌ها می‌تواند جایگزینی برای نقش‌آفرینی شورای امنیت در موارد بروز اشکال در تصمیم‌گیری و توافق دولتهای عضو بویژه اعضای دائم باشد یا خیر، بیانیه ۲۹ آوریل ۲۰۰۶ رئیس آرژانتینی شورا بر چند محور متمرکز شده است.

### الف - التزام شورا به معاهده عدم گسترش سلاحهای هسته‌ای

اینکه شورا خود را به معاهده عدم گسترش ملتزم می‌داند، معنای روشنی ندارد. عملکرد شورا در رابطه با این معاهده، چندان غنی نیست. بجز قطعنامه‌های صادره در خصوص تضمینهای امنیتی هسته‌ای که مصادف با انعقاد این معاهده و تمدید دائمی آن بوده و قطعنامه مربوط به کره و عراق، شورا در خصوص تضمین تحقق اهداف این معاهده خواه عدم گسترش یا خلع سلاح هسته‌ای، اقدام قابل توجهی انجام نداده است.

احتمالاً منظور آن، اهتمام شورا به پیگیری مسائل مرتبط با معاهده در چارچوب مسؤولیت حفظ صلح و امنیت بین‌المللی است. در این راستا، بیانیه سال ۱۹۹۲ رؤسای شورای امنیت مبنی بر اینکه گسترش سلاحهای کشتار جمعی را تهدیدی علیه صلح و امنیت بین‌المللی می‌شمارند، قرینه‌ای از عزم شورا برای توجه دقیق به اینگونه مسائل در ایفای مسؤولیتهای خود در منشور می‌باشد. با اینحال، این امر از محدوده تئوری و تمایل صرف فراتر نرفته است.

### ب شناسایی حق برابر دولتهای عضو با رعایت مواد ۱ و ۴ معاهده عدم گسترش

رویکرد سلبی در برابر حق توسعه صلح‌آمیز دولتها این است که این حق در صورتی وجود دارد که دولت ذریبط از آن به عنوان گریزی برای فعالیتهای نظامی استفاده ننماید. اما اینکه اصل بر حق توسعه است یا ممنوعیتهای هسته‌ای، متأسفانه رویه مبتنی بر فشار دولتهای توسعه یافته، بر تقدم ممنوعیتهای دلالت دارد. بیانیه مذکور هم با تعقیب چنین تفسیری از ماده ۴ معاهده عدم گسترش سلاحهای هسته‌ای، حق توسعه را تنها با رعایت تعهدات و ممنوعیتهای مذکور در مواد ۱ و ۲ این معاهده، به

رسمیت شناخته است.

اما ارزیابی انتقادی در این رابطه آن است که اساساً تدوین و تعیین محتوای مواد ۱ و ۲ و تعهدات متفاوت مندرج در آنها، مبتنی بر تبعیض است<sup>۳۲</sup>، چگونه می‌توان حق برابر توسعه صلح‌جویانه را با رعایت مواد تبعیض‌آمیز مذکور<sup>۳۳</sup> شناسایی کرد؟ نظر به اینکه قدرتهای هسته‌ای از توسعه و تولید مجدد این سلاحها منع نشده‌اند، فعالیتهای تحقیقات و توسعه هسته‌ای در آن کشورها در هر قالبی که باشد، موافق با ماده ۱ ان.پی.تی. تلقی می‌گردد. ضمن اینکه این دولتها با تکیه بر چنین تفسیری موسع از ماده ۲ ان.پی.تی.، هرگز ماده ۵ معاهده را «که مسؤولیت اصلی دولتهای مجهز به سلاح هسته‌ای را به نحو بارزتری بیان می‌کند»<sup>۳۴</sup> رعایت ننموده و تعهد به انتقال نتایج و فواید بالقوه استفاده صلح‌آمیز از آزمایشهای هسته‌ای به سایر دولتها به اجرا در نیآورده‌اند.

### ج سایر موارد

ابراز نگرانی جدی از گزارشهای متعدد آژانس و قطعنامه‌های متعدد آن در مورد ایران؛

ابراز نگرانی جدی از موارد حل نشده مذکور در آخرین گزارش مدیرکل آژانس در مورد برنامه هسته‌ای ایران از جمله مواردی که می‌تواند بُعد هسته‌ای نظامی داشته باشد و آژانس قادر نیست فقدان مواد هسته‌ای اظهار نشده و مخفی را تأیید نماید؛

ابراز نگرانی جدی از تصمیم ایران مبنی بر از سرگیری فعالیتهای غنی‌سازی از جمله تحقیقات و توسعه و تعلیق همکاری با آژانس بر اساس پروتکل الحاقی؛  
دعوت از ایران برای اتخاذ اقدامات درخواستی شورای حکام بویژه بند اول قطعنامه مارس ۲۰۰۶ به عنوان مهمترین اقدام در اعتمادسازی در مقاصد صرفاً

۳۲ نک: نادر ساعد، «ارزیابی تحکیم امنیت هسته‌ای و نظام عدم گسترش از دیدگاه حقوق بین‌الملل عرفی»، مجله پژوهشهای حقوقی، ش ۴، ۱۳۸۲، صص ۱۹۹-۱۹۶.

۳۳ هدایت‌الله فلسفی، «نابرابری دولتها...»، پیشین، ص ۱۶.

۳۴ جمشید ممتاز، حقوق بین‌الملل سلاحهای کشتار جمعی، ترجمه و تحقیق امیرحسین رنجبریان، تهران، دادگستر، ۱۳۷۵، ص ۳۹.

صلح‌جویانه از برنامه هسته‌ای کشور و حل و فصل مسائل باقیمانده و توجه ویژه به اهمیت اعاده تعلیق کامل و دائمی کلیه فعالیت‌های غنی‌سازی و بازفرآوری از جمله تحقیقات و توسعه با تأیید آژانس از طریق بازرسی؛

بیان اعتقاد شورا به تعلیق و پایبندی کامل و تأیید شده ایران به ترتیبات مقرر شده به وسیله شورای حکام، در راه حل دیپلماتیک و مذاکره شده‌ای که ماهیت صرفاً صلح‌آمیز برنامه هسته‌ای ایران را تضمین کند، نقشی مؤثر دارد و تمایل جامعه بین‌المللی به اقدام مثبت برای حصول چنین راه حلی که به نفع عدم گسترش در همه جا خواهد بود؛

شورای امنیت قویاً از نقش شورای حکام حمایت می‌کند و از مدیرکل و دبیرخانه برای تلاش‌های حرفه‌ای و بیطرفانه مستمر خود جهت حل مسائل باقیمانده و ایران قدردانی می‌کند و لزوم ادامه این کارها جهت روشن شدن کلیه مسائل باقیمانده در برنامه هسته‌ای ایران را ضروری می‌داند؛

شورای امنیت درخواست می‌کند که ۳۰ روز دیگر گزارشی به وسیله مدیرکل در مورد فرایند پایبندی ایران به اقدامات درخواستی آژانس، به شورای حکام و به صورت همزمان به شورای امنیت برای بررسی بیشتر، ارسال شود.

## ۲- آخرین گزارش مدیرکل آژانس در مورد اجرای پادمان در ایران

گزارش اخیر مدیرکل که خلاصه‌تر از گزارش‌های قبلی است، به خواسته رئیس شورای امنیت پاسخ داد تا در پرتو آن، وضعیت ادامه بررسی‌های شورای حکام و شورای امنیت در این خصوص روشن گردد. در این گزارش، نکات زیر در مورد پیشرفت‌های انجام شده و ارزیابی نهایی دبیرخانه از این پیشرفت‌ها مطرح شده است:

ایران در نامه ۱۷ آوریل به آژانس، سه سال همکاری کامل با بازرسان و اجرای موقت پروتکل الحاقی، تعلیق فعالیت‌های غنی‌سازی و همچنین پایبندی خود به مفاد ان.پی.تی. و پادمان را یادآوری کرده است (بند ۵ گزارش).

ایران بر خلاف گزارش ۲۷ فوریه مدیرکل، از ارائه اطلاعات بیشتر در مورد برنامه غنی‌سازی، به عنوان خارج بودن آن از شمول موافقتنامه پادمان خودداری نموده است (بند ۷).

هرچند در خصوص منشأ خارجی آلودگی‌های اورانیوم با غنای بالا که در

نمونه‌گیری‌ها به دست آمده، آژانس به یقین نزدیک شده اما هنوز در مورد آلودگی‌های اورانیوم با غنای پائین و برخی دیگر از آلودگی‌های اورانیوم با غنای بالا، نیاز به بررسی وجود دارد. تصویب پروتکل الحاقی و همکاری ایران، لازمه حل مسأله آلودگی است.

در مورد کسب سانترفیوژ پی ۱، اظهارات ایران با اطلاعات به دست آمده از اعضای شبکه خارجی مورد استناد ایران که با این کشور همکاری داشته، متناقض است. ایران قادر نیست سند یا اطلاعاتی ارائه کند که اظهاراتش را تأیید نماید. ایران از ارائه کپی سند یک صفحه‌ای در مورد برنامه سانترفیوژ پی ۱، که برای آژانس ضروری است، خودداری نموده است.

ایران به گزارش‌های آوریل ۲۰۰۶ مطبوعات و رسانه‌ها که دال بر اظهارات مقامات ایرانی پیرامون تحقیقات و توسعه و آزمایش سانترفیوژ پی ۱ می‌باشد، باید پاسخ دهد (بند ۱۴).

نظر به اینکه ایران مدعی است که در مورد فلز اورانیوم هیچ اقدامی انجام نداده است و هرچند هیچ دلیل برای استفاده از این فلز یا زمان آن به دست نیامده، وجود سندی یک صفحه‌ای در ایران پیرامون این موضوع، جای نگرانی است و آژانس کپی سندی ۱۵ صفحه‌ای در این خصوص را ضروری دانسته ولی ایران همچنان از آن جلوگیری نموده است.

در مورد فعالیتها در معادن اورانیوم، چیزی برای گزارش کردن وجود ندارد (بند ۱۹).

در مورد تست پلوتونیوم، چیزی برای گزارش کردن وجود ندارد (بند ۲۰).  
از ۵ فوریه تا کنون اجرای موقت پروتکل الحاقی متوقف شده است (بند ۲۳).  
ایران به ممانعت از مصاحبه با رؤسای مراکز فعال در برنامه هسته‌ای ادامه داده است (بند ۲۵).

نامه ژانویه ۲۰۰۶ ایران، حاکی از سرگیری تحقیق و توسعه غنی‌سازی از ۹ ژانویه به بعد می‌باشد (بند ۳۰).

فعالیت‌های غنی‌سازی ایران تحت نظارت پادمان آژانس قرار دارد (بند ۳۱).  
آژانس در برنامه هسته‌ای ایران، فعالیت‌های اعلام نشده یا انحراف به سمت امور نظامی نیافته اما در دانش آژانس خلأ و ابهاماتی وجود دارد که بدون رفع آنها

نمی‌تواند بدون اشکال بودن آنها را تأیید کند (بند ۳۳).

همکاری بیشتر فراتر از پروتکل و پادمان، برای شفاف‌سازی و حل این بحران ضروری است (بندهای ۳۴ و ۳۵).

محورهای عمده این گزارش، ارزیابی دبیرخانه از ابعاد فنی و تخصصی فعالیت‌های آژانس در ایران است. در این میان، دو نکته در گزارش از نظر حقوقی بسیار قابل توجه است. یکی اینکه مدیرکل با تکیه بر برخی گزارش‌های خبری در مطبوعات و رسانه‌ها در مورد فعالیت‌های تحقیق و توسعه و تست سانترفیوژ پی ۱ در ایران، مقرر نموده که ایران باید به این گزارشها پاسخ دهد و در واقع، صحت و سقم اطلاعات منعکس شده از طریق این منابع را به آژانس اعلام نماید. در رویه بین‌المللی، تاکنون چنین اعتباری به مطبوعات و رسانه‌ها داده نشده که بدون نیاز به اثبات حقایق، پایبندی یک دولت به تعهدات بین‌المللی در معرض تردید قرار گیرد و حتی دولت مذکور ملزم به تعیین موضع خود در قبال این گزارشها گردد. قانونمند نبودن تعریف پایبندی و نحوه احراز آن در قالب آژانس، به هر دولت فرصت داده تا آنگونه که منافع ملی‌شان اقتضا می‌کند<sup>۳۵</sup> حتی با به کارگیری روشهای جاسوسی (که به علت مداخله در امور دیگر کشورها و نقی سیاست شفافیت مورد نظر ملل متحد، خلاف اصول و اهداف آن و حقوق بین‌الملل است)، وضعیت پایبندی دولتهایی را که در موقعیت پشتیبانی گسترده بین‌المللی نیستند، در معرض تردید قرار دهند. در این صورت است که اصل حسن نیت و فرض رعایت مقررات، جای خود را به اصل متخلف بودن و لزوم اثبات براءت، خواهد داد و این موضوعی است که در پرونده هسته‌ای کشور به خوبی واضح و نمایان است.

از طرف دیگر، در بند ۳۴ گزارش مقرر شده که برای حل این بحران، ایران باید «فراتر از پادمان و حتی پروتکل الحاقی» با بازسان آژانس همکاری کند. تردیدی نیست که چنین خواسته‌ای مبنای حقوقی نداشته و بدعتی عجیب در رویه آژانس بین‌المللی انرژی اتمی است که از یکسو، یک دولت به پذیرش بی‌قید و شرط و

<sup>35</sup> Harald Muller, "Do NPT Review Conferences Really Matter?, On the Enduring Value of Multilateral Arms Control", Nonproliferation Conference 2001, (Carnegie Endowment for International Peace, Non-Proliferation Conference 2001), <[www.ciep.org](http://www.ciep.org)>.

فوری معاهده‌ای بین‌المللی (به نام پروتکل الحاقی به نظام پادمان هسته‌ای) ملزم می‌گردد و به رغم اینکه اجرای موقت این پروتکل متوقف شده، نه تنها ادامه این اجرا بلکه گذار از محدوده تعهداتی که در آن بر دولت عضو بار شده، الزامی تلقی می‌گردد.

هرچند شورای امنیت با تکیه بر اختیارات موسع خود در منشور می‌تواند چنین اقدامات فراقاردادی را از دولتها بخواهد و آن را در پرتو ضرورت حفظ صلح و امنیت بین‌المللی مطرح نماید، بدون تردید شبیه‌سازی این نقش و اقتدارات شورای امنیت به وسیله شورای حکام، خارج از محدوده و صلاحیتهای مصرح و ضمنی مندرج در اساسنامه و اصول حقوق بین‌الملل عمومی بوده و نامشروع خواهد بود.<sup>۳۶</sup>

### نتیجه‌گیری

با اینکه «تردیدی نیست که هر سازمان بین‌المللی در وهله نخست، منادی اراده مشترک دولتها است»<sup>۳۷</sup> و همه دولتهای عضو از حقوق برابر برخوردارند اما در عمل، همه نقشی را که لازم است نداشته و به صورت برابر در شکل‌گیری این چنین اراده‌ای، فعال نیستند. روند تصمیم‌گیری‌های آژانس به وضوح نشان می‌دهد که تنها معدودی از دولتها (حتی دولتهای غیرعضو ان.پی.تی.) به نام آژانس تصمیم می‌گیرند و حتی برخی دولتهای غیرعضو ان.پی.تی. که اساس این معاهده را قبول ندارند و التزام حقوقی به آن ندارند، از این رهگذر در مورد نحوه پابندی اعضای ان.پی.تی. و تفسیر تعهداتشان اظهارنظر می‌نمایند. متأسفانه مبنای حقوقی چنین مداخلاتی را بند ۱ ماده ۳ ان.پی.تی. فراهم نموده است.

در واقع، از این جهت که در زمان تدوین اساسنامه آژانس تصور نمی‌رفته که نظارت بر حسن اجرای مفاد معاهده عدم گسترش سلاحهای هسته‌ای نیز به این آژانس محول شود، مفاد آن تنها بر موافقتنامه پادمان که بین دولتهای عضو (اعم از هسته‌ای و غیرهسته‌ای) منعقد شده، تکیه نموده و به همین دلیل نه تنها وضعیت

<sup>۳۶</sup> نادر ساعد، «قطعنامه سپتامبر ۲۰۰۴ و عملکرد شورای حکام آژانس بین‌المللی انرژی اتمی در آزمون اجرای حقوق بین‌الملل»، مجله پژوهشهای حقوقی، ش ۵، ۱۳۸۳، ص ۱۰۳.

<sup>۳۷</sup> هدایت‌الله فلسفی، «اجرای مقررات حقوق بین‌الملل»، مجله تحقیقات حقوقی، ش ۱۴-۱۳، پائیز ۷۲ تا تابستان ۷۳، ص ۵۴.

ان.پی.تی. بلکه پادمان مندرج در ماده ۳ آن نیز از نظر اساسنامه نامشخص است. با اینحال، نظر به رابطه شبه الحاقی ان.پی.تی. با اساسنامه و همچنین رویه آژانس، صلاحیتهای آژانس هم در خصوص دولتهای عضو اساسنامه که عضو ان.پی.تی. نیستند و هم در خصوص دولتهای عضو ان.پی.تی. به صورت یکسان اعمال می‌گردد. بر این اساس، می‌توان گفت که اولویت اساسنامه بر موافقتنامه‌های پادمان آژانس<sup>۳۸</sup> (که محدود به پروژه‌های همکاری هسته‌ای مندرج در ماده ۱۱ اساسنامه است)<sup>۳۹</sup>، شامل اولویت اساسنامه بر ان.پی.تی. و موافقتنامه‌های ماده ۳ آن (که بسیار فراگیر بوده و تا حد پادمان جامع مندرج در سند ۵۴۰ سال ۱۹۹۷ بسط یافته) نیز می‌شود. شایان ذکر است که متن الگوی کلیه موافقتنامه‌های پادمان ان.پی.تی. نیز توسط آژانس تهیه و تصویب شده است.

در صورتی که هدف اصلی و یا اولیه حقوق بین‌الملل، تأمین و تضمین صلح و همزیستی مسالمت‌آمیز باشد، این شورای امنیت است که در قالب سازمان ملل متحد چنین رسالتی را به عنوان وظیفه و مسئولیت اصلی تعقیب می‌کند. اما ترسیم چارچوب دقیق این مسئولیت و در نتیجه اقتدارات شورا، به سادگی میسر نیست بلکه مسئولیت اصلی شورای امنیت به فهم مشترک و پذیرش عمومی در خصوص موارد تهدید و نقض صلح و ضرورت اقدام ملل متحد بستگی دارد. در وضعیتی که پرونده هسته‌ای ایران در دستورکار شورای امنیت قرار دارد، سرنوشت آن تا حد زیادی تابع اصول و موازین حاکم بر اعمال مسئولیت شورا در حفظ صلح و امنیت بین‌المللی و مواضع تعیین‌کننده اعضای دائم در احراز وضعیت موجود فعالیت‌های هسته‌ای کشور (تلقی تهدید علیه صلح بر مبنای فصل هفتم منشور یا وضعیتی مخاطره‌آمیز برای صلح که باید از طریق فصل ششم منشور حل و فصل گردد) است که در پرتو احراز مقدماتی این وضعیت، ترتیبات اجرای هر یک از آن فصول به صورتی متفاوت موضوعیت می‌یابد. البته امید است که با در نظر گرفتن محتوای گزارش اخیر مدیرکل آژانس و اینکه از آن تهدیدی جدی برای جامعه بین‌المللی که مقتضی اقدام از طریق شورای امنیت باشد، مستفاد نمی‌شود، شورا با اعمال فصل

<sup>۳۸</sup> بند D ماده ۳ اساسنامه آژانس.

<sup>۳۹</sup> انواع این پادمان، در ماده ۱۲ قسمت A اساسنامه آژانس پیش‌بینی شده است.

ششم منشور، موضوع را برای ادامه بررسی‌ها به شورای حکام بازگرداند یا رسیدگی خود را تا تصمیم قاطع این شورا معلق نماید. هرچند چنین اقدامی به خودی خود برای ایران کارساز نخواهد بود اما مواضع کشور در این فاصله بویژه اتخاذ دیپلماسی فعالی که به حل مهمترین ابعاد ابهامات ذکر شده در گزارش بینجامد، در تمهید وضعیت حقوقی برون رفت از بحران تعیین‌کننده خواهد بود. برخلاف آنچه تصور می‌رود، مشکل اساسی در برنامه هسته‌ای کشور از نظر آژانس، صرفاً از سرگیری فعالیتهای تحقیق و توسعه غنی‌سازی نیست بلکه در محورهای «آلودگی‌های هسته‌ای در نمونه‌گیری‌ها، اکتساب سانترفیوژ پی ۱، فلز اورانیوم و نحوه دسترسی به برخی اطلاعات مهم و حساس هسته‌ای (خواه اسناد مکتوب یا مصاحبه با دانشمندان یا دست‌اندرکاران فعالیتهای هسته‌ای) نیز آژانس نگرانی اساسی دارد. به همین دلیل، با حل این موارد می‌توان فعالیتهای تحقیق و توسعه غنی‌سازی و چرخه سوخت را که به قولی، خط قرمز استراتژی هسته‌ای کشور تلقی می‌گردد، حفظ نمود و تحت نظارت آژانس ادامه داد.

در مورد دامنه اعتبار قطعنامه‌های شورا نیز اگر بتوان پذیرفت که «دولتها حق دارند به تصمیمات شورا که خلاف منشور است، اعتراض نمایند»<sup>۴۰</sup>، به طریق اولی، چنین اقدامی از سوی دولتها در برابر تصمیمات شورای حکام که مخالف حقوق بین‌الملل و از جمله اساسنامه آژانس و معاهده عدم گسترش است، مسلم خواهد بود. بر این اساس، اعتراضات پیاپی ایران به قطعنامه‌ای شورای حکام حداقل در آن حد که فراتر از حقوق بین‌الملل و تعهدات ایران به پادمان، خواستار انجام اقداماتی خواه در قالب شفاف‌سازی یا همکاری فراحقوقی است، فاقد وجاهت نخواهد بود. مسأله حل و فصل اختلافات مربوط به تفسیر و اجرای ان.پی.تی. و اساسنامه آژانس یا نظام پادمان نیز مقوله دیگری است که البته هرچند فرایند خاص خود را دارد و ممکن است برد و باخت‌هایی برای ایران داشته باشد، اما چندان نتیجه بخش در وضعیت فعلی پرونده هسته‌ای نبوده و مسیری است که در صورت تعقیب، در درازمدت نتیجه خواهد داد ضمن اینکه با در نظر گرفتن اقرار ایران به برخی موارد

<sup>40</sup> Nicolas Angelet, "Protest Against Security Council Decisions", In: Karel Wellens, *op. cit.*, pp. 278-279.



قصور و حتی تخلف (خواه عنوان breach داشته باشد یا non-compliance) از مقررات پادمان، نباید انتظار داشت که رأی ترافعی و یا مشورتی احتمالی دیوان بین‌المللی دادگستری، به صورت قاطع به نفع ایران و بی‌اعتبار کردن مجموعه اقدامات آژانس یا شورای امنیت در مورد برنامه هسته‌ای کشورمان باشد. در خاتمه باید یادآور شد که در ارسال گزارش برنامه هسته‌ای کشور به شورای امنیت، شورای حکام بر اساس بند C ماده ۱۲ اساسنامه عمل ننموده و پرونده هسته‌ای را صرفاً برای شورای امنیت ارسال نموده بدون اینکه مجمع عمومی را نیز از این امر مطلع سازد. در حالی که بر اساس این بند، باید مجمع عمومی نیز از این امر مطلع می‌گردید. بدون تردید، فضای تصمیم‌گیری در مجمع عمومی بهتر و عادلانه‌تر از گستره محدود ترکیب شورای امنیت است. ضمن اینکه مجمع بر اساس قطعنامه اتحاد برای صلح نیز برای نقش‌آفرینی در قبال حفظ صلح و امنیت بین‌المللی، مسؤولیتهای مشخصی دارد که نباید آن را مورد بی‌توجهی قرار داد. خلاصه اینکه «به نظر می‌رسد که تصدیق ماهیت حقوقی وقایع عینی همیشه تابع قواعد منطقی صرف نبوده و بسا اتفاق افتاده که چنین تصدیقی تحت تأثیر ارزشهای حاکم بر جامعه بین‌المللی یا مصالح و منافع دولتهایی قرار گرفته که از به اجرا درآمدن حکم قاعده حقوقی، منتفع یا متضرر می‌شده‌اند.<sup>۴۱</sup> در پرونده هسته‌ای کشورمان نیز حاکمیت حقوق بین‌الملل چنین وضعیتی یافته است.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی

<sup>۴۱</sup> هدایت‌الله فلسفی، «روشهای شناخت حقوق بین‌الملل: شناخت منطقی حقوق بین‌الملل»، پیشین، ص ۱۹۰.

# JOURNAL OF LEGAL RESEARCH

VOL. V, NO. 1

2006-1

## Articles

- The Pros and Cons on Iran's Nuclear Rights: From IAEA Board of Governors to UN Security Council
- Formation of Contract at Cyberspace
- Applicable Law in Air Transport: Study of Fokker 28 and C-130 Crashes
- Prohibition of Islamic Headscarf in Europe from Human Rights Law Perspective
- Reparation for Damages Caused to Iran by Illegal Attacks of USA to the Iranian Oil Platforms

## Special Issue: Investment Law in Iran

- Critical Analysis of Securities and Stock Exchange Act (2005) and Its Effects on Iranian Capital Market
- Study of Trade Related Investment Measures Agreement (TRIMs) and Legal Effects of Iran Accession to It
- Legal Aspects of Transferring Technology via Foreign Investment
- Foreign Investment in Context of B.O.T. Contracts and the Iranian Foreign Investment Promotion and Protection Act
- Investment Compensation Scheme in EU Law

## Critique and Presentation

- Expediency of the General Board of the Supreme Court in Referring Juvenile Delinquency to County Criminal Courts
- Legal Context of 1696 Security Council Resolution on Iran's Nuclear Programme
- Universal Monitoring on Compliance with Human Rights: From UN Human Rights Commission to Council of Human Rights



S. D. I. L.

The S.D. Institute of Law

Research & Study