

پژوهشهای حقوقی

شماره ۱۰

هزار و سیصد و هشتاد و پنج - نیمسال دوم

مقالات

- عملکرد شورای امنیت در پرونده هسته‌ای ایران: از ارجاع تا تحریم
- جنایت ژنوسید در پرتو رویه قضائی محاکم کیفری بین‌المللی
- وقف سهام شرکتهای: امکان حقوقی و ضرورت اجتماعی
- آزادی بیان و هتک حرمت ادیان و پیامبران در اروپا از منظر حقوق بشر
- قاچاق کالا و ارز از دیدگاه حقوق کیفری ایران
- صلاحیتها و مجازاتها در دادگاه عالی کیفری عراق: از تأسیس دادگاه تا اعدام صدام

موضوع ویژه: حقوق مالیاتی در ایران و کشورهای دیگر

- مالیات بر ارزش افزوده و عدالت مالیاتی
- پیشگیری از مالیات مضاعف در حقوق مالیاتی ایران
- آئین دادرسی مالیاتی در ایران
- مقررات مالیاتی در معاهده منشور انرژی و آثار حقوقی الحاق ایران به آن
- مبارزه کیفری با تقلب مالیاتی در حقوق فرانسه

نقد و معرفی

- رأی دیوانعالی کشور در مورد درخواست طلاق زوجه به علت ازدواج مجدد شوهر
- قطعنامه ۱۷۰۱ شورای امنیت در خصوص سی و سه روز جنگ حزب‌الله و اسرائیل





http://jlr.sdil.ac.ir/article_44310.html

عملکرد شورای امنیت در پرونده هسته‌ای ایران: از ارجاع تا تحریم

دکتر سید قاسم زمانی* - سید حسین سادات میدانی**

چکیده: چالشهایی که سالها در روابط جمهوری اسلامی ایران و آژانس بین‌المللی انرژی اتمی در مورد ماهیت برنامه هسته‌ای ایران ادامه داشت و به تصویب قطعنامه ۱۶۹۶ شورای امنیت منتهی شده بود سرانجام به تحریم ایران توسط شورای امنیت در قالب قطعنامه ۱۷۳۷ (مصوب ۲۳ دسامبر ۲۰۰۶ مطابق با ۲ آذر ۱۳۸۵) منجر گردید. تحلیل عملکرد شورای امنیت در پرونده هسته‌ای ایران از منظر حقوق بین‌الملل، و ساز و کارهای حقوقی قابل استفاده در مقابل قطعنامه‌های شورا موضوع این مقاله را تشکیل می‌دهد.

کلیدواژه‌ها: شورای امنیت، پرونده هسته‌ای، تحریم، حقوق بین‌الملل، ایران، آژانس بین‌المللی انرژی اتمی.

مقدمه

هنگامیکه از خرداد ماه سال ۱۳۸۲ (ژوئن ۲۰۰۳) ماهیت برنامه هسته‌ای ایران در آژانس بین‌المللی انرژی اتمی مورد بررسی قرار گرفت و مدتی بعد شورای حکام آژانس بر اساس

* استادیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبایی - معاون پژوهشی مؤسسه مطالعات و پژوهشهای حقوقی شهردانش

** کارشناس حقوقی وزارت امور خارجه و دانشجوی دکترای حقوق بین‌الملل دانشگاه تهران. نگارنده به سهم خویش مقاله حاضر را به استاد ارجمند و گرامی جناب آقای دکتر محمدجواد ظریف تقدیم می‌نماید، فردی که با حضور پررنگ در عرصه سیاست خارجی خالصانه عمر گرانبهای خویش را وقف سربلندی و آبادانی ایران کرده است.

گزارش‌های ژوئن و سپتامبر ۲۰۰۳ دبیرکل آژانس، آقای محمد البرادعی، در اولین قطعنامه خود (مورخ ۱۲ سپتامبر ۲۰۰۳) تردیدهایی را در مورد ماهیت صرفاً صلح‌آمیز برنامه هسته‌ای ایران دامن زد تلاش‌های زیادی از جانب جمهوری اسلامی ایران برای اثبات ماهیت غیرنظامی برنامه هسته‌ای خویش و متقاعد ساختن آژانس بین‌المللی انرژی اتمی در این مورد صورت پذیرفت. اجرای داوطلبانه پروتکل الحاقی و امضاء موافقتنامه پاریس با کشورهای انگلستان، فرانسه و آلمان^۱ در زمره مهمترین آنها می‌باشد. متقابلاً آژانس نیز به تحقیقات و بازرسی‌های وسیعی در ایران دست زد تا بتواند واقعیت امر را احراز نماید.^۲

هرچند آژانس هیچگاه دلایل قاطعی بر ماهیت نظامی برنامه‌های هسته‌ای ایران کشف نمود اما با توجه به شرایط موجود ماهیت کاملاً غیرنظامی برنامه هسته‌ای ایران را نیز تأیید نمود. از دیدگاهی منطقی ایران بدرستی امری عدمی را غیرقابل اثبات می‌دانست و آژانس نیز نمی‌توانست به ضرس قاطع تأیید کند که برنامه هسته‌ای ایران کاملاً ماهیت صلح‌جویانه دارد. به هر حال از تأثیر جو سیاسی موجود بر این قضیه نمی‌توان غفلت ورزید. به نظر می‌رسد که شرایط و اوضاع و احوال سیاسی موجود در تداوم این کشمکش تأثیری بسزا داشته‌اند.

در هر حال با گزارش پرونده ایران به شورای امنیت توسط آژانس بین‌المللی انرژی اتمی، شورا با تصویب قطعنامه ۱۶۹۶ در ۹ مرداد ماه ۱۳۸۵ (۳۱ ژوئیه ۲۰۰۶) ضمن استناد به ماده ۴۰ از فصل هفتم منشور سازمان ملل متحد از جمله از ایران خواست که فعالیتهای تحقیق و توسعه هسته‌ای خود را متوقف سازد. به نظر می‌رسد که برای جلوگیری از گسترش دامنه بحرانی که دولتهای اروپایی و آمریکا علیه جمهوری اسلامی ایران ایجاد کرده بودند به لحاظ حقوقی ایران می‌بایست قطعنامه ۱۶۹۶ شورای امنیت را به اجرا

^۱ برای مطالعه بیشتر نک: سیدحسین سادات میدانی، «نگرشی حقوقی به موافقتنامه پاریس درباره برنامه هسته‌ای ایران»، *مجله پژوهش‌های حقوقی*، ۲-۱۳۸۳، ش ۶، صص ۱۰۷-۹۱.

^۲ برای مطالعه بیشتر نک: نادر ساعد، «قطعنامه سپتامبر ۲۰۰۴ و عملکرد شورای حکام آژانس بین‌المللی انرژی اتمی در آزمون اجرای حقوق بین‌الملل»، *مجله پژوهش‌های حقوقی*، ۱-۱۳۸۳، ش ۵، صص ۱۱۹-۱۰۳.

در آورد بویژه آنکه با تصویب آن قطعنامه به نظر می‌رسید که وفاقی نسبی علیه برنامه‌های هسته‌ای ایران میان اعضای شورای امنیت ایجاد شده است. بند ۸ اجرایی قطعنامه که امکان تصویب قطعنامه‌های شدیدتر را مورد تصریح قرار داده بود حکایت از چنین واقعیتی داشت.^۳

همانگونه که قابل پیش‌بینی به نظر می‌رسید ایران وقعی به قطعنامه ۱۶۹۶ شورای امنیت نهاد و در نتیجه دبیرکل آژانس بین‌المللی انرژی اتمی طی گزارشهای مورخ ۸ ژوئن و ۳۱ اوت ۲۰۰۶ به شورای امنیت اعلام داشت که ایران تعلیق کامل و پایدار کلیه فعالیتهای مرتبط با غنی‌سازی و باز فرآوری به نحو مقرر در قطعنامه ۱۶۹۶ را برقرار نساخته و همکاری‌اش با آژانس طبق پروتکل الحاقی را از سر نگرفته است. بر همین اساس بحث در مورد تصویب قطعنامه جدیدی علیه ایران در شورای امنیت آغاز شد. پس از بارها بازنگری و تجدیدنظرهای متعدد اما محدود در پیش‌نویس قطعنامه مورد نظر سه کشور اروپایی در مورد فعالیتهای هسته‌ای جمهوری اسلامی ایران، شورای امنیت در تاریخ ۲۳ دسامبر ۲۰۰۶ (۲ آذرماه ۱۳۸۵) به اتفاق آراء قطعنامه ۱۷۳۷ در ارتباط با پرونده هسته‌ای جمهوری اسلامی ایران را به تصویب رسانید.^۴ در این قطعنامه شورا با عنایت به عدم تمکین کشورمان به خواسته‌های مندرج در بیانیه ریاست شورا^۵ و قطعنامه ۱۶۹۶ محدودیتهایی را وفق ماده ۴۱ منشور ملل متحد علیه ایران مقرر نمود. در واکنش به این قطعنامه وزارت امور خارجه طی بیانیه‌ای اعلام داشت که «جمهوری اسلامی ایران تصویب قطعنامه جدید شورای امنیت درباره برنامه صلح‌آمیز هسته‌ای خود را، اقدامی فراقانونی و خارج از چارچوب وظایف شورا و برخلاف مقررات صریح منشور ملل متحد می‌داند».

از شروع فرایند طرح پرونده فعالیتهای هسته‌ای ایران در شورای امنیت تاکنون مقامات

^۳ برای مطالعه بیشتر نک: «چارچوب حقوقی قطعنامه ۱۶۹۶ شورای امنیت در مورد برنامه هسته‌ای جمهوری اسلامی ایران»، گروه پژوهشی حقوق عمومی و بین‌الملل پژوهشکده حقوقی شهردانش، *مجله پژوهشهای حقوقی*، ۱-۱۳۸۵، ش ۹، صص ۲۸۹-۲۹۵.

^۴ UN Doc Sc Res. 1737 (2006), 23 December 2006.

^۵ UN Doc S/PRST/2006/15, 29 March 2006.

^۶ See: <http://www.irna.ir/fa/news/view/line2/8510036282092116.htm>

دولتی ایران با استناد به برخی موازین بین‌المللی، بویژه حق دولتهای عضو معاهده منع گسترش سلاحهای هسته‌ای موسوم به ان.پی.تی. (۱۹۶۸) از عدم مشروعیت تصمیمات متخذه سخن گفته‌اند. در این خصوص این ابهام مطرح است که به کارگیری این استنادات و استدلالات حقوقی در مرحله رسیدگی توسط شورای امنیت به چه میزانی کارآمد و مؤثر خواهد بود؟

به هر حال موضوع هسته‌ای جمهوری اسلامی ایران نزد شورای امنیت از زاویه «صلح و امنیت بین‌المللی» در حال رسیدگی است و در حقیقت نقش عوامل قانونی در شورا کمرنگ‌تر است. دولتهای عضو سازمان ملل متحد در منشور پذیرفته‌اند که شورای امنیت مسئول اولیه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی بوده و ابزارهایی نیز در فصل ششم و هفتم منشور در اختیار این نهاد سیاسی قرار داده‌اند. از این حیث مشروعیت رفتار شورای امنیت همواره متأثر از معیارهایی و رای عوامل حقوقی خواهد بود. گرچه شورای امنیت به عنوان یکی از ارکان سازمان ملزم به رعایت منشور و حقوق بین‌الملل بوده با اینحال دولتها پذیرفته‌اند که شورا به منظور صیانت از آرمانهای والاتر (صلح و امنیت جهانی) گهگاه و موقتاً حقوق آنها را نادیده گیرد.^۷ بر این اساس به هنگام ارزیابی مشروعیت تصمیمات شورای امنیت و موضع‌گیری، تصمیم‌گیرندگان کشور در عین لحاظ داشتن متغیرهای حقوقی و حقوق قابل اعمال نسبت به فعالیتهای هسته‌ای ایران باید به کارویژه و ابزارهای در اختیار شورا نیز عنایت داشته باشند.^۸

با عنایت به تصویب قطعنامه ۱۷۳۷ طبق ماده ۴۱ منشور و اینکه شورا با استناد به این ماده عملاً فعالیتهای هسته‌ای کشورمان را با موضوع صلح و امنیت بین‌المللی پیوند داده است، نویسندگان مقاله حاضر تلاش بر آن دارند تا از یک طرف مجموعه عملکرد گذشته

^۷ برای مطالعه بیشتر نک: سیدحسین سادات میدانی، *صلاحیت قانونگذاری شورای امنیت*، تهران، دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی، چاپ اول، پائیز ۱۳۸۴.

^۸ سیدحسین سادات میدانی، «شورای امنیت و پرونده هسته‌ای ایران: تقابل حاکمیت حقوق بین‌الملل و صلح بین‌المللی»، *فصلنامه سیاست خارجی*، سال بیستم، بهار ۱۳۸۵، ش ۱، صص ۳۱-۱.

شورای امنیت در پرونده هسته‌ای جمهوری اسلامی ایران (ارجاع پرونده، صدور بیانیه رئیس شورا و تصویب قطعنامه‌های ۱۶۹۶ و ۱۷۳۷) را مورد تجزیه و تحلیل قرار داده و از طرف دیگر با بیان واقعیات حقوقی بین‌المللی موجود، زمینه اتخاذ موضع‌گیری‌های منطقی مناسب را فراهم سازند.

مبحث اول: مشروعیت ارجاع پرونده هسته‌ای به شورای امنیت

شورای حکام آژانس بین‌المللی انرژی اتمی در تاریخ ۱۷ اسفند ۱۳۸۴ بدون صدور قطعنامه‌ای در ارتباط با برنامه هسته‌ای جمهوری اسلامی ایران به فعالیت خود در نشست ماه مارس ۲۰۰۶ پایان بخشید. با اینحال مدیرکل آژانس اعلام داشت که وی گزارش ۲۷ فوریه ۲۰۰۶ خود را جهت تصمیم‌گیری به شورای امنیت ارسال خواهد داشت. در توجیه این اقدام به قطعنامه ماه فوریه ۲۰۰۶^۹ شورای حکام استناد شد.^{۱۱}

در ارتباط با ارجاع پرونده فعالیت‌های هسته‌ای به شورای امنیت این سؤال مطرح است که آیا از منظر حقوقی اساساً گزارش به شورای امنیت توسط آژانس بدرستی صورت پذیرفت؟ در پاسخ به این ابهام آقای البرادعی صراحتاً در اظهارات خویش اشاره داشت که برای درگیر نمودن شورای امنیت با پرونده هسته‌ای ایران «نیازی نیست که به مبانی قانونی موضوع توجه شود»^{۱۲} در مقابل برخی از مسئولان کشور پس از گزارش دهی پرونده ایران به شورای امنیت، مشروعیت حقوقی اقدام آژانس را به چالش کشانیدند. به عقیده ایران «عدم تصویب قطعنامه جدید به منزله آن است که شورای حکام کماکان موضوع هسته‌ای ایران را در دستور کار خود دارد و در گزارش موضوع هسته‌ای ایران به شورای امنیت

⁹ Report by the Director General, GOV/2006/15, 27 February 2006.

See: <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2006/gov2006-15.pdf>

¹⁰ IAEA Doc. Resolution of Board of Governors, GOV/2006/14, 4 February 2006.

See: <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2006/gov2006-14.pdf>

¹¹ Transcript of Director General's Remarks at Conclusion of IAEA Board Meeting, 8 March 2006.

See: <http://www.iaea.org/NewsCenter/Transcripts/2006/transcr08032006.html>

¹² Let's not get much involved into the legalities. I think what is important here, there is a wish of the international community to get the Security Council to put its weight behind the Agency and that's where we are.

هیچگونه مأموریتی برای پرداختن به موضوع هسته‌ای ایران در این شورا وجود ندارد^{۱۳}. لذا ابهام در این بود که آیا مبنای قانونی برای این گزارش وجود داشت یا خیر؟ به منظور پاسخگویی به این سؤال ضروری می‌نماید که از یک طرف مبانی گزارش‌دهی (یا ارجاع)^{۱۴} پرونده هسته‌ای یک کشور توسط آژانس بین‌المللی انرژی اتمی به شورای امنیت بر اساس مقررات بین‌المللی ذیربط مورد تجزیه و تحلیل قرار گیرد و از طرف دیگر این نکته مشخص شود که آیا از این حیث، پرونده هسته‌ای ایران بر اساس تصمیمات گذشته شورای حکام به شورای امنیت ارجاع شده است؟

شورای امنیت سازمان ملل متحد و آژانس بین‌المللی انرژی اتمی به دلیل برخی اشتراکات در ایفای وظایف سازمانی در ارتباط با جلوگیری از اشاعه هسته‌ای و تلاش هر دو نهاد برای منع تکثیر تسلیحات کشتار جمعی همواره رابطه تنگاتنگی با یکدیگر داشته‌اند. در حالیکه از یک طرف، در مواردی شورای امنیت به عنوان تضمین‌کننده تصمیمات آژانس وارد عرصه شده است، از طرف دیگر در مواردی دیگر آژانس در حقیقت به عنوان رکن فرعی شورای امنیت در تضمین صلح و امنیت بین‌المللی فعالیت نموده است. این رابطه نزدیک و تنگاتنگ میان دو نهاد در اسناد بین‌المللی مرتبط با مسائل عدم اشاعه هسته‌ای بویژه معاهده منع تکثیر سلاحهای هسته‌ای سال ۱۹۶۸ و اساسنامه سازمان بین‌المللی انرژی اتمی سال ۱۹۵۶ متبلور است.

معاهده منع گسترش، آژانس را نهاد ناظر بر عدم انحراف فعالیتهای هسته‌ای دولتها به سمت مصارف نظامی معرفی کرده است. شورای امنیت نیز باید به عنوان نهاد تضمین‌کننده

^{۱۳} نک: مصاحبه مدیرکل حقوقی بین‌المللی وزارت امور خارجه کشورمان:

<http://www.mehrnews.com/fa/NewsDetail.aspx>

^{۱۴} به نظر می‌رسد که تفاوت حقوقی چندانی میان واژه ارجاع و گزارش وجود ندارد و تنها اساسنامه آژانس میان دو وضعیت گزارش‌دهی و اطلاع‌رسانی قائل به تفکیک شده است. وضعیت سوم گزارش‌دهی نیز در موافقتنامه پادمان آمده است. از هر سه مورد می‌توان با عبارت ارجاع یاد کرد. در این نوشتار مقصود از ارجاع مفهوم سیاسی آن یعنی احاله کامل به نهاد صلاحیتدار دیگر نمی‌باشد، بلکه گزارش‌دهی با امکان اقدام در آینده توسط نهاد ارجاع‌کننده است. نک:

Steven C. Welsh, "Iran's Nuclear Program and International Legal Instruments: IAEA Statute", (<http://www.cdi.org/friendlyversion/printversion.cfm?documentID=2684>)

امنیت کشورهای غیرهسته‌ای (موضوع قطعنامه شماره ۲۵۵ مورخ ۱۹ ژوئن ۱۹۶۸) عمل کند.^{۱۵} تعامل این دو نهاد مهم بین‌المللی با پایان جنگ سرد و گسترش مفهوم تهدید علیه صلح و امنیت بین‌المللی و تسری آن به مقولاتی همانند سلاحهای کشتار جمعی از جمله خلع سلاح هسته‌ای پررنگ‌تر نیز گردیده است. جهان مشخصاً شاهد آن بود که شورا در سال ۱۹۹۱ وضعیت سلاحهای کشتار جمعی عراق را تهدیدی علیه صلح و امنیت تلقی نمود و بر آن اساس مجوزهایی را صادر کرد که آژانس در تأیید اجرای آنها فعالانه اقدام نمود. همچنین ضرورت وجود ارتباط سازمانی از ابتدای تأسیس آژانس نیز مطرح نظر مؤسسان این نهاد بین‌المللی بوده است و مشخصاً در اساسنامه آژانس درج گردیده است. اساسنامه دو مبنا را جهت ارتباط آژانس با شورای امنیت معرفی می‌نماید.

اولاً به موجب ماده ۳ (ب) (۴) اساسنامه، «آژانس باید چنانچه در ارتباط با فعالیتهایش مسائلی مطرح گردند که در صلاحیت شورای امنیت قرار دارد، شورای امنیت را به عنوان رکن مسؤل حفظ صلح و امنیت بین‌المللی از آن مطلع^{۱۶} سازد.» مطمئناً این مقرر به تنهایی مبنایی حقوقی برای در دستور کار قرار گرفتن یک موضوع در شورای امنیت نخواهد بود چرا که چه بسا مسأله‌ای از دیدگاه آژانس به صلح و امنیت بین‌المللی مرتبط بوده حال اینکه شورای امنیت به عنوان مسؤل اولیه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی (موضوع ماده ۲۴ منشور) با آژانس در آن خصوص هم عقیده نباشد. باید به خاطر داشت که ماده ۳۹ منشور اختیارات انحصاری را برای شورا جهت احراز وضعیتهای تهدیدکننده و ناقض صلح و امنیت بین‌المللی و تجاوز مقرر داشته است. به علاوه نه تنها آژانس بلکه مجمع عمومی (ماده ۱۱)، خود شورای امنیت (ماده ۳۴ منشور)، دولتهای عضو (ماده ۳۵) و دبیرکل (ماده ۹۹) سازمان ملل متحد نیز می‌توانند توجه^{۱۷} شورای امنیت را نسبت به اختلافات یا وضعیتهایی که ممکن است صلح و امنیت بین‌المللی را به مخاطره افکنند جلب نمایند. به عبارتی اطلاع آژانس به هیچ نحو به مفهوم رسیدگی قطعی موضوع در شورا

^{۱۵} UN Doc. SC Res. 255 (1968), 19 June 1968.

^{۱۶} Notify

^{۱۷} Attention

نخواهد بود (اطلاع نسبت به وجود موضوعات مرتبط با صلح و امنیت بین‌المللی).
 ثانیاً به موجب ماده ۱۲(ج) اساسنامه آژانس، چنانچه در جریان بازرسیها، بازرسان آژانس دریافتند که فعالیتهای هسته‌ای یک دولت عضو یا به منظور اهداف نظامی انجام پذیرفته‌اند و یا اینکه منطبق با شرایط و مفاد پادمان منعقد شده با دولت مذکور نمی‌باشند، باید هرگونه عدم پایبندی^{۱۸} را به مدیرکل گزارش نموده که وی موارد گزارش شده را به شورای حکام ارسال خواهد داشت. شورای حکام از دولت یا دولتهای مورد بازرسی درخواست خواهد کرد عدم پایبندیهایی که به وقوع پیوسته را اصلاح^{۱۹} کند. شورای حکام باید^{۲۰} این عدم پایبندی را به دولتهای عضو، شورای امنیت و مجمع عمومی ملل متحد گزارش^{۲۱} نماید. در صورت کوتاهی دولت یا دولتهای مورد بازرسی در اتخاذ اقدامات اصلاحی کامل ظرف مدت زمان معقول^{۲۲} شورای حکام یک یا هر دو اقدام ذیل را بعمل خواهد آورد: توقف یا تعلیق مستقیم کمکهای آژانس یا هر یک از دولتهای عضو و تقاضای بازگشت مواد و تجهیزات ارائه شده به دولت مورد بازرسی یا تعدادی از دولتهای عضو. آژانس همچنین می‌تواند بر اساس ماده ۱۹ برخورداری از امتیازات و حقوق عضویت دولتی که عدم پایبندی داشته را معلق نماید (گزارش عدم پایبندی نسبت به پادمان).

بر این اساس رسیدگی به وضعیت یک کشور که در حالت عدم پایبندی قرار داشته است مشخص می‌باشد. مراحل مذکور عبارتند از احراز عدم پایبندی توسط بازرسان، گزارش به دبیرکل آژانس، انعکاس موضوع به شورای حکام، درخواست برای اتخاذ اقدامات اصلاحی در مدت زمان معقول و در صورت عدم تمکین دولت موضوع تصمیم آژانس، اتخاذ اقدامات تنبیهی همانند موارد مذکور در ماده ۱۲(ج) می‌تواند در دستور کار قرار گیرد. گزارش به دولتهای عضو اساسنامه و شورای امنیت نیز به عنوان یک پروسه

¹⁸ Non-compliance

¹⁹ Remedy

²⁰ Shall

²¹ Report

²² Fully Corrective Action within a Reasonable Time

شکلی - و نه با هدف ایجاد آثار و تبعات حقوقی برای دولت عدم پایبند - مطرح است. بدیهی است حد اعلای سازوکارهای موجود در اساسنامه آژانس جهت واکنش همان مواردی است که در ماده ۱۲ (ج) ذکر شده‌اند. همچنین در ماده ۴ موافقتنامه همکاری ملل متحد و آژانس بین‌المللی انرژی اتمی نیز آمده است که آژانس باید هرگونه مورد عدم پایبندی را طبق ماده ۱۲ اساسنامه‌اش به شورای امنیت گزارش کند.^{۲۳}

ثالثاً در کنار مبنای اساسنامه‌ای فوق در ارجاع موضوعات توسط آژانس به شورای امنیت، ماده ۱۹ موافقتنامه پادمان میان ایران و آژانس^{۲۴} نیز به شورای حکام آژانس بین‌المللی انرژی اتمی اجازه می‌دهد که چنانچه پس از بررسی اطلاعات ذیربط که توسط مدیرکل گزارش شده‌اند، دریابد که آژانس در وضعیتی قرار ندارد که تأیید نماید هیچگونه انحرافی از مواد هسته‌ای که باید طبق این موافقتنامه مورد راستی‌آزمایی قرار گیرند به سمت تسلیحات هسته‌ای یا سایر ادوات منفجره هسته‌ای وجود نداشته است، می‌تواند^{۲۵} گزارشهایی را وفق پاراگراف ج ماده ۱۲ اساسنامه آژانس ارسال نماید و همچنین در صورت امکان اعمال، سایر اقدامات مذکور در آن پاراگراف را اتخاذ کند. به هنگام اقدام در این خصوص، شورای حکام باید درجه اطمینان حاصله از اقدامات پادمانی که اعمال شده‌اند را لحاظ داشته و به دولت ایران هرگونه فرصت معقول^{۲۶} جهت ارائه هرگونه اطمینان مجدد^{۲۷} را اعطا نماید (گزارش عدم توانایی در راستی‌آزمایی).

علی‌الاصول این نوع ارسال گزارش توسط آژانس و اقدام احتمالی توسط شورای امنیت باید با در نظر گرفتن برخی قواعد حقوقی بویژه قاعده «ارائه دلیل توسط مدعی» که در زمره اصول کلی حقوقی نیز قرار دارند، مورد تفسیر قرار گیرد. چرا که عدم توانایی در اثبات انحراف در فعالیتهای هسته‌ای، باید به مفهوم عدم انحراف فرض شده و همواره اثبات

²³ Agreement governing the Relationship between the United Nations and the International Atomic Energy Agency, GA Res. 1145(XII) of 14 November 1957.

²⁴ Agreement between Iran and the Agency for the Application of Safeguards in Connection with the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, INFCIRC/214, 13 December 1974

²⁵ May

²⁶ Reasonable Opportunity

²⁷ Any Necessary Reassurance

انحراف نیازمند دلیل است. با اینحال با توجه به اهمیت موضوع گسترش تسلیحات هسته‌ای به نظر می‌رسد که دولتها پذیرفته‌اند در شرایط استثنائی در صورت عدم توانایی ناشی از عدم کفایت سازوکارهای بازررسی، آژانس بتواند موضوع را به شورای امنیت گزارش نماید.

حال این سؤال مطرح است که موضوع پرونده هسته‌ای ایران در قالب کدام یک از شیوه‌های سه‌گانه به شورای امنیت ارجاع شد؟ آیا شورای حکام آژانس در قالب هیچ‌یک از سه شیوه گزارش‌دهی بخش پیشین (اطلاع نسبت به وجود موضوعات مرتبط با صلح و امنیت بین‌المللی، گزارش عدم پایبندی نسبت به پادمان، و گزارش عدم توانایی در راستی‌آزمایی تصمیمی اتخاذ نمود؟ این توصیف از این جهت حائز اهمیت خواهد بود که دامنه اختیارات شورای امنیت در اقدام را نشان می‌دهد. مطمئناً هرگونه گزارش‌دهی دیگر فراقانونی بوده و خارج از چارچوبهای حقوقی ذیربط می‌باشد.

مدیرکل آژانس در گزارشهای مورخ ۲۶ نوامبر ۲۰۰۳^{۲۸} و ۱۵ نوامبر ۲۰۰۴^{۲۹} موارد نقضهای تعهدات ایران طبق موافقتنامه پادمان را احصاء نمود که خلاصه آنها در گزارش ۲ سپتامبر ۲۰۰۵^{۳۰} آمده است. شورای حکام نیز در قطعنامه مورخ ۲۴ سپتامبر ۲۰۰۵ عدم پایبندی ایران وفق ماده ۱۲ اساسنامه و وجود مسائل مرتبط با حوزه کاری شورای امنیت یعنی صلح و امنیت بین‌المللی در پرونده هسته‌ای وفق ماده ۳ اساسنامه را احراز کرده است. شورای حکام در قطعنامه مذکور ضمن احراز وضعیت «عدم پایبندی ایران به موافقتنامه پادمان در مفهوم ماده ۱۲ اساسنامه» دریافت که «تاریخ پنهانکاری فعالیتهای هسته‌ای، ماهیت این فعالیتهای، مسائل به وجود آمده در جریان راستی‌آزمایی، اظهارات ایران از سپتامبر ۲۰۰۲، و نبود اطمینان نسبت به برنامه هسته‌ای برای مصارف انحصاراً صلح‌جویانه موجب طرح موضوعاتی شده است که در حوزه شورای امنیت، به عنوان رکن عهده‌دار مسؤولیت اصلی حفظ صلح و امنیت بین‌المللی قرار دارند.» در پاراگراف ۳ همان قطعنامه،

²⁸ IAEA Doc. Gov/2003/75

²⁹ IAEA Doc. Gov/2004/83

³⁰ IAEA Doc. Gov/2005/67

See: <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2005/gov2005-67.pdf>

شورای حکام تصمیم گرفت که در مورد زمان و محتوای گزارش‌دهی مورد نیاز طبق ماده ۱۲ اساسنامه و اطلاع‌رسانی مورد نیاز طبق ماده ۳ در آینده تصمیم‌گیری کند.^{۳۱}

شورای حکام در قطعنامه ۴ فوریه ۲۰۰۶ خود از دبیرکل درخواست نمود که اقدامات انجام شده توسط ایران و کلیه گزارشها و قطعنامه‌های پیشین آژانس را به شورای امنیت گزارش نماید. همچنین در بند ۸ قطعنامه از مدیرکل درخواست شده بود که پس از اجلاس مارس ۲۰۰۶ هر قطعنامه صادره به همراه گزارشی از اجرای قطعنامه‌های آژانس را به شورای امنیت ارسال دارد.^{۳۲} بر این اساس مدیرکل آژانس، همانگونه که بیان گردید، در ۸ مارس ۲۰۰۶ تصمیم گرفت که علیرغم نبود هرگونه تصمیم‌گیری صریح و تصویب قطعنامه‌ای، گزارش خود را برای اقدام به شورای امنیت ارسال دارد.

به نظر می‌رسد که طبق مبانی اساسنامه‌ای و موافقتنامه پادمان به منظور ورود شورای امنیت به پرونده، تصویب قطعنامه حاوی گزارش‌دهی مشخص ضروری می‌نموده است. البته برخی بر این باور بوده‌اند که قطعنامه فوریه آژانس خود برای ارجاع پرونده کافی بوده است چرا که قطعنامه مذکور عبارت «هرگونه قطعنامه» را به کار گرفته و این بدین مفهوم بوده که دیگر قطعنامه جدیدی نیاز نیست. برخی دیگر معتقدند که بیانیه جمع‌بندی رئیس شورای حکام در واقع نوعی تصمیم‌گیری سازمانی به شمار آمده که موافقت اعضا با ارجاع را نشان می‌دهد.^{۳۳}

آنچه از مجموع تصمیمات شورای حکام مشخص می‌شود این است که گزارش‌دهی شورای حکام در قالب هیچیک از اشکال سه‌گانه صورت نپذیرفته و اقدام شورای حکام در قطعنامه فوریه ۲۰۰۶ و گزارش‌دهی ۸ مارس ۲۰۰۶ مدیرکل به شورای امنیت شیوه سیاسی اطلاع‌رسانی به شورای امنیت بوده است که جایگاهی برای آن در اساسنامه و موافقتنامه

³¹ GOV/2005/77, Dated 24 September 2005.

See: <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2005/gov2005-77.pdf>

³² GOV/2006/14, 4 February 2006.

"Requests the Director General to report on the implementation of this and previous resolutions to the next regular session of the Board, for its consideration, and immediately thereafter to convey, together with any Resolution from the March Board, that report to the Security Council". See: <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2006/gov2006-14.pdf>

³³ IAEA Board of Governors Chairman's Conclusion on Sub-item 5(b), 8 March 2006.

پادمان نمی‌توان یافت. اتخاذ این شیوه از سوی دولتهای طرفدار مداخله شورای امنیت در پرونده با هدف کاهش حساسیتهای سیاسی موضوع ارجاع صورت پذیرفته است. بزرگترین نقطه ضعف اینچنین ارجاعی در این است که شورای امنیت بدون هرگونه محدودیت ذاتی پیشین به موضوع رسیدگی خواهد نمود. همانگونه که در مبحث پنجم این نوشتار نشان داده ایم در صورت تمایل دولت ایران به پیگیری این موضوع سازوکار حقوقی برای بررسی مشروعیت گزارش‌دهی پرونده ایران توسط شورای حکام به شورای امنیت وجود نداشته و این موضوع حتی از سازوکار حل و فصل اختلافات موافقتنامه ۱۹۷۴ پادمان میان ایران و آژانس نیز مستثنا شده است.

شایان ذکر است که البته نتیجه‌گیری فوق مانع از در دستور کار قرار گرفتن مستقیم یک موضوع در شورای امنیت به طرق دیگر نخواهد بود. چه بسا موضوعی با اشاعه هسته‌ای مرتبط بوده لکن توسط آژانس به شورا ارجاع نشود و شورای امنیت به عنوان مسؤول اولیه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی (ماده ۲۴ منشور) خود رأساً بدان پردازد. به هر حال، در ارتباط با پرونده هسته‌ای ایران، سابقه قضیه حاکی از آن است که تا پیش از اقدام آژانس خود شورای امنیت رأساً تمایلی برای بررسی مستقیم این پرونده نداشته است.

مبحث دوم: نگرشی به بیانیه ریاست شورای امنیت مورخ ۲۹ مارس ۲۰۰۶

پس از ارجاع موضوع توسط شورای حکام، در اولین گام ریاست شورای امنیت مبادرت به صدور بیانیه‌ای نمود. رئیس آرژانتینی شورای امنیت در تاریخ ۲۹ مارس ۲۰۰۶ (۹ فروردین ۱۳۸۵) طی بیانیه‌ای موضع این مرجع در ارتباط با پرونده هسته‌ای جمهوری اسلامی ایران را اعلام کرد.^{۳۴} در این بیانیه، علیرغم اینکه بر حق دولتهای عضو معاهده منع گسترش مبنی بر استفاده از انرژی هسته‌ای در جهت مصارف صلح‌جویانه بدون تبعیض تأکید گردید، شورای امنیت سازمان ملل متحد با اظهار نگرانی جدی در خصوص گزارشها و قطعنامه‌های آژانس بین‌المللی انرژی اتمی در ارتباط با برنامه هسته‌ای ایران، از کشورمان تقاضا نمود که

³⁴ UN Doc. Statement by the President of the Security Council, S/PRST/2006/ 15, 29 March 2006. See: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/ 290/88 /PDF/N0629088.pdf>

اقدامات درخواستی شورای حکام آژانس بویژه تعلیق کامل و پایدار کلیه فعالیت‌های غنی‌سازی و بازفرآوری را انجام دهد و از مدیرکل آژانس درخواست کرد که ظرف ۳۰ روز گزارشی را در ارتباط با اقدامات انجام شده توسط ایران ارسال دارد.

بیانیه رئیس شورای امنیت در قالب دستور کار عدم اشاعه^{۳۵} صادر شد. به عبارت دیگر شورای امنیت به پرونده هسته‌ای ایران نه به عنوان یک وضعیت خاص مستقل، بلکه به منزله مصداقی از موضوع عدم اشاعه توجه نمود. این مسأله موجب گردید که شورا در پرداختن به پرونده ایران بیشتر ملاحظات نظام عدم اشاعه هسته‌ای را به‌طور کلی در نظر داشته باشد. بویژه اینکه به عقیده شورای امنیت پرونده هسته‌ای ایران آزمونی است که راه حل آن می‌تواند در ارتباط با سایر وضعیت‌های عدم اشاعه هسته‌ای نیز به کار گرفته شود.^{۳۶}

شورا در بیانیه خویش یافته‌های مدیرکل آژانس را به صورت انتخابی لحاظ داشت. شورا در بند سوم بیانیه تلاش نمود تا حقایق مرتبط با پرونده هسته‌ای ایران را اعلام دارد. در این بند شورا بیان کرد که آژانس بین‌المللی انرژی اتمی اعلام داشته که قادر نیست نتیجه‌گیری کند هیچ مواد یا فعالیت‌های هسته‌ای اعلام نشده‌ای در ایران وجود ندارد.^{۳۷} این در حالی است که گزارش‌های مدیرکل و قطعنامه‌های گذشته شورای حکام در این مورد با چنین صراحت و قطعیتی سخن نگفته و طرح موضوع بدین نحو متفاوت از یافته‌های آژانس می‌باشد. قطعنامه ۴ فوریه ۲۰۰۶ شورای حکام بیان می‌دارد که این نهاد «هنوز» قادر نیست که این مسأله را اعلام دارد^{۳۸} و مدیرکل نیز در گزارش ۲۷ فوریه ۲۰۰۶ خود اظهار داشت که «در مقطع کنونی» چنین نتیجه‌گیری‌ای میسر نیست.^{۳۹} چه بسا با گذشت زمان آژانس قادر به اعلام آن باشد. به عبارت دیگر شورای امنیت در بیانیه ریاست خود حقیقتی را مطرح ساخت که نهاد تخصصی متولی پرونده یعنی آژانس بین‌المللی به‌طور قطعی به آن

³⁵ Non-Proliferation

³⁶ The Security Council ...underlines the willingness of the international community to work positively for such a solution, *which will also benefit nuclear non-proliferation elsewhere.*

³⁷ The IAEA is unable to conclude that there are no undeclared nuclear materials or activities in Iran.

³⁸ The Agency is not yet in a position to clarify some important issues relating to Iran's nuclear programme or to conclude that there are no undeclared nuclear materials or activities in Iran.

³⁹ The Agency is not at this point in time in a position to conclude that there are no undeclared nuclear materials or activities in Iran.

نرسیده است، موضوعی که بر ماهیت و شیوه برخورد با پرونده هسته‌ای در مراحل بعدی نیز اثر گذار بوده است.

بر خلاف قطعنامه‌های آژانس، بیانیه شورا هیچ اشاره‌ای به ماهیت حقوقی اقدامات اعتمادساز^{۴۰} ننمود. شورای حکام آژانس همواره به هنگام درخواست از ایران جهت انجام اقدامات اعتمادساز تصریح کرده که این اقدامات واجد وصف داوطلبانه^{۴۱} و به لحاظ حقوقی غیرالزام‌آور^{۴۲} می‌باشند. با اینحال رئیس شورای امنیت در بیانیه خویش نه تنها اشاره‌ای به این خصیصه نداشت بلکه تصریح نمود که درخواستهای آژانس الزاماتی به شمار آمده که ایران باید آنها را رعایت کند.^{۴۴} این اقدام را می‌توان به عنوان تفسیر شورا از قطعنامه‌های آژانس به شمار آورد.

معمولاً تصمیمات شورا در ۳ قالب بیانیه مطبوعاتی رئیس،^{۴۵} بیانیه ریاست^{۴۶} و قطعنامه^{۴۷} تجلی می‌یابند. در حالیکه بیانیه مطبوعاتی بیشتر تجلی دیدگاه اعضای شورا می‌باشند، بیانیه ریاست و قطعنامه به عنوان اقدام شورای امنیت به شمار می‌آیند. بیانیه‌های ریاست شورای امنیت در زمره تصمیم‌گیری‌های میانه شورا به شمار می‌آیند. این دسته از اسناد شورا ابزار مهمی در دیپلماسی شورای امنیت قلمداد می‌شوند. اگرچه در سالهای اخیر تلاش بر این بوده است که بیانیه ریاست کمتری صادر شده و بیشتر از بیانیه مطبوعاتی استفاده گردد، لکن بیانیه‌های ریاست نقش حقوقی و سیاسی شاخص و مهمی داشته و تنها قالبی هستند که شورا می‌تواند تصمیمی در مرحله پائین‌تر از قطعنامه اتخاذ کند. در ارتباط با آثار حقوقی بیانیه‌های شورای امنیت باید بیان داشت که گرچه این دسته

⁴⁰ Confidence Building Measures

⁴¹ Voluntary

⁴² Non-Legally Binding

^{۴۳} به‌طور مثال نک: پاراگراف ۵ قطعنامه فوریه ۲۰۰۶ شورای حکام.

<http://www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2006/gov2006-14.pdf>

⁴⁴ The Security Council expresses the conviction that such suspension and full, verified Iranian *compliance with the requirements* set out by the IAEA Board of Governors would contribute to a diplomatic, negotiated solution that guarantees Iran's nuclear programme is for exclusively peaceful Purposes.

⁴⁵ Presidential Press Statement

⁴⁶ Presidential Statement

⁴⁷ Resolution

از اسناد شورا از منظر حقوقی در قالب تصمیمات الزام‌آور در مفهوم ماده ۲۵ منشور ملل متحد به شمار نمی‌آیند، لکن بدون تبعات حقوقی نیز نمی‌باشند. تصویب بیانیه‌ای با اجماع همانند بیانیه صادره در پرونده هسته‌ای کشورمان نشانه‌ای از این امر بود که سند صادره از ارزش سیاسی بسیاری برخوردار است.^{۴۸} بر این اساس بیانیه ۲۹ مارس ۲۰۰۶ ریاست شورای امنیت اگرچه از منظر حقوقی محض فاقد اعتباری الزام‌آور برای دولت ایران بود، لکن تبعاتی سیاسی را شامل می‌گردید که بر واکنش‌های بعدی شورا نیز اثر گذاشت.^{۴۹}

مبحث سوم: قطعنامه ۱۶۹۶ شورای امنیت

پس از عدم اجابت کشورمان به درخواستهای شورای امنیت مندرج در بیانیه رئیس و گزارش ذیربط دبیرکل آژانس بین‌المللی انرژی اتمی،^{۵۰} شورای امنیت در تاریخ ۳۱ ژوئیه ۲۰۰۶ (۹ مرداد ۱۳۸۵) قطعنامه ۱۶۹۶ را طبق ماده ۴۰ منشور ملل متحد تصویب کرد.^{۵۱} در این قطعنامه شورا با تأکید بر قطعنامه‌های گذشته آژانس بین‌المللی انرژی اتمی و بیانیه پیشین خویش در کنار مجموعه‌ای از خواسته‌ها مشخصاً از کشورمان تقاضا کرد که کلیه فعالیتهای مرتبط با غنی‌سازی و بازفرآوری را به حالت تعلیق در آورد.

اگرچه دولتهای عضو سازمان ملل متحد طبق منشور (ماده ۲(۵) و ماده ۲۵) باید همواره با سازمان در اجرای تصمیمات ارگانهای مختلف همکاری داشته باشند، با اینحال درجه الزام دولتها در متابعت از تصمیمات هر یک از این ارگانها در نظام حقوقی سازمان ملل متحد (از جمله تصمیمات شورای امنیت) تا حدود زیادی به مبنای صدور تصمیم ذیربط بستگی دارد. بر این اساس است که به‌طور مثال قطعنامه‌های شورای امنیت طبق فصل ششم و هفتم از حیث الزام حقوقی با یکدیگر متفاوت هستند. لذا به منظور تعیین آثار حقوقی قطعنامه ۱۶۹۶ شورای امنیت باید در اولین گام به توصیف مبنای صدور این قطعنامه

⁴⁸ Stefan Talmon, "The Statements by the President of the Security Council", *Chinese Journal of International Law*, 2003, no. 2, p. 458.

⁴⁹ اشاره‌بندی از قطعنامه ۱۷۳۷ به عدم پایبندی ایران به درخواستهای بیانیه ریاست شورا مؤید بیانیه صادره است.

⁵⁰ IAEA Director General's Report, 8 June 2006 (GOV/2006/38).

⁵¹ برای مطالعه بیشتر نک: گروه پژوهشی حقوق عمومی و بین‌الملل پژوهشکده حقوقی شهر دانش، پیشین.

پرداخت.

دولتها به شورای امنیت سازمان ملل متحد به عنوان یکی از ارکان اصلی سازمان مسئولیت اولیه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را محول نموده‌اند و در این راستا شورا طبق فصلهای ششم و هفتم منشور از اختیاراتی برخوردار شده است. در عمل شورای امنیت معمولاً در قطعنامه‌های خویش از ارجاع به ماده خاصی از منشور جهت تبیین صلاحیت خویش خودداری می‌ورزد و صرفاً به طرح خواسته‌های خود بسنده می‌نماید. البته چنانچه شورا به دنبال اعمال اختیارات خویش طبق فصل هفتم (اقدامات قهری مواد ۴۱ و ۴۲ منشور) باشد، غالباً به این فصل اشاره می‌نماید. این رهیافت شورا در گذشته در مواردی موجب گردیده که میان اعضای شورا نسبت به تفسیر قطعنامه‌های صادره اختلاف نظر وجود داشته باشد. این موضوع به‌طور مثال در ارتباط با قطعنامه ۷۳۱ در خصوص حادثه لاکربی نمایان گردید.

در قطعنامه ۱۶۹۶ شورای امنیت در مورد پرونده هسته‌ای ایران شاهد آن هستیم که اعضای شورا با هدف کاستن از اختلاف در تفسیر قطعنامه رهیافت دیگری را اتخاذ کرده و شورا مشخصاً به مبنای تصمیم خویش اشاره دارد. شورای امنیت در بند ۱۰ مقدماتی قطعنامه ۱۶۹۶ صراحتاً بیان نمود که مبنای قطعنامه صادره ماده ۴۰ از فصل هفتم منشور ملل متحد می‌باشد. به موجب ماده ۴۰ منشور «شورای امنیت ممکن است به منظور جلوگیری از وخامت وضعیت قبل از ارائه توصیه‌ها یا تصمیم‌گیری نسبت به اقدامات مذکور در ماده ۳۹، از طرفهای درگیر بخواهد که اقدامات موقتی را که ضروری یا مطلوب تشخیص می‌دهد، رعایت نمایند. این اقدامات موقتی هیچ تأثیری بر حقوق، ادعاهای یا موضع‌گیری طرفهای درگیر ندارد. شورای امنیت بنابر اقتضاء قصور در رعایت این اقدامات موقتی را بررسی خواهد نمود».

در این ارتباط این سؤال مطرح است که آیا صدور قطعنامه ۱۶۹۶ طبق ماده ۴۰ دارای قدرت الزام‌آوری مشابه قطعنامه‌های صادره طبق فصل هفتم منشور ملل متحد بود؟ در پاسخ به‌طور کلی می‌توان بیان داشت که گرچه شورای امنیت در قطعنامه مربوط به پرونده هسته‌ای کشورمان به ماده‌ای اشاره داشت که در فصل هفتم قرار دارد، با اینحال نمی‌توان

برای کلیه درخواستهای مذکور در این تصمیم شورا در مفهوم خاص ارزشی معادل آن دسته از تصمیمات مبتنی بر فصل هفتم قائل گردید، چرا که به هنگام تصمیم‌گیری طبق فصل هفتم ضروری است که شورا پیش از تصمیم‌گیری در خصوص اقدامات ضروری تحقق یکی از شرایط مذکور در ماده ۳۹ منشور یعنی تهدید علیه صلح، نقض صلح و یا عمل تجاوز را مورد تأیید قرار دهد.

در بند ۹ مقدماتی قطعنامه ۱۶۹۶ گرچه شورا به مسئولیت اولیه خود طبق منشور (ماده ۲۴ منشور) در ارتباط با حفظ صلح و امنیت بین‌المللی اشاره نمود و نسبت به خطرات گسترش برنامه‌های هسته‌ای ایران ابراز نگرانی کرد، با وجود این شورا در این قطعنامه مشخصاً هیچیک از وضعیتهای ماده ۳۹ منشور را شناسایی و احراز ننمود. به عبارتی می‌توان بیان داشت که شورا در آن مرحله زمانی کماکان وضعیت پرونده هسته‌ای کشورمان را تهدیدی علیه صلح و امنیت بین‌المللی تشخیص نداد. این تفسیر با در نظر گرفتن بند ۸ اجرایی قطعنامه مذکور نیز مورد تأیید قرار می‌گیرد. چرا که شورا معتقد بود به منظور اقدام طبق ماده ۴۱ در صورت عدم تبعیت ایران از درخواست شورا، تصمیم دیگری نیاز می‌باشد. البته در عمل شورا کمتر وجود یکی از وضعیتهای ماده ۳۹ را شناسایی نموده و تنها به اشاره به فصل هفتم منشور بسنده کرده است.

بین دو حالت صدور قطعنامه طبق ماده ۴۰ از فصل هفتم منشور ملل متحد و صدور قطعنامه طبق خود فصل هفتم منشور باید قائل به تفکیک گردید. از حیث حقوقی بارزترین اثر این تفکیک به درجه تبعات قانونی تصمیم شورا باز می‌گردد. در حالیکه قطعنامه‌های صادره طبق فصل هفتم براساس مواد ۴۱ و ۴۲ برای کلیه اعضای سازمان لازم‌الاتباع بوده و دولت‌ها موظف به اجرای آنها می‌باشند، قطعنامه‌های صادره با استناد به ماده ۴۰ منشور صرفاً با هدف جلوگیری از وخامت اوضاع صادر گردیده و علی‌الاصول فاقد آثاری قانونی همانند قطعنامه‌های الزام‌آور فصل هفتم برای دولت‌های مخاطب تصمیم شورا می‌باشد. بدین دلیل است که عبارت پایانی ماده ۴۰ منشور بر این نکته تصریح دارد که اقدامات موقتی هیچ تأثیری بر حقوق، ادعاها یا موضع‌گیری طرفهای درگیر در وضعیت نخواهد داشت.

دادگاه بین‌المللی کیفری یوگسلاوی سابق (ICTY) در جریان بررسی مشروعیت

تصمیم شورای امنیت در صدور قطعنامه منتهی به تأسیس این دادگاه به تفسیر ماده ۴۰ منشور پرداخت. به عقیده این دادگاه اقدامات موقتی مذکور در ماده ۴۰ همانگونه که از عنوان آنها مشخص است، با این هدف پیش‌بینی گردیده‌اند که همانند یک عملیات متوقف سازنده^{۵۲} عمل نموده و دارای اثر توقف^{۵۳} یا آرام‌بخشی^{۵۴} باشند، بدون اینکه به حقوق، ادعاها یا موقعیت طرفهای درگیر خدش‌های وارد سازند. این اقدامات بیشتر مشابه اقدامات ضربتی پلیس هستند تا فعالیت یک رکن قضائی که به موجب قانون، حکم قضائی را صادر می‌نماید. به علاوه عبارت‌پردازی ماده ۴۰ نشان می‌دهد که این چنین اقداماتی شامل اقدامات قهری نمی‌گردند، (قبل از توصیه یا تصمیم‌گیری در خصوص اقدامات مندرج در ماده ۳۹) و این اقدامات موقتی تابع محدودیتهای ماده ۲ پاراگراف ۷ منشور بوده و مسأله الزام‌آور بودن یا توصیه‌ای بودن آنها مورد مناقشه بسیاری می‌باشد.^{۵۵}

بین حقوقدانان در ارتباط با الزام‌آور بودن تصمیمات مبتنی بر ماده ۴۰ منشور ملل متحد اختلاف نظر وجود دارد. برخی از حقوقدانان معتقدند که شورا می‌تواند اعضاء را ملزم به اجرای اقدامات موقتی بنماید.^{۵۶} در مقابل شاید بتوان گفت که اگرچه ماده ۴۰ در فصل هفتم منشور قرار گرفته است، با اینحال همانگونه که عبارت‌پردازی ماده تصریح دارد شورا نمی‌تواند به موجب این ماده حقوق و تکالیف دولت‌ها را نادیده گیرد.

با عنایت به عبارت‌پردازی ماده ۴۰ منشور می‌توان بیان داشت که معمولاً تصمیمات عادی مبتنی بر ماده ۴۰ منشور شورا الزامات قانونی در مفهوم تصمیمات فصل هفتم شورا را به دنبال نمی‌آورند مگر اینکه اینچنین قصدی صراحتاً از عبارت‌پردازی قطعنامه صادره شورا آشکار گردد. لذا این ابهام در ارتباط با تصمیمات شورای امنیت مبتنی بر ماده ۴۰

⁵² Holding Operation

⁵³ Stand Still

⁵⁴ Cooling-off

⁵⁵ Prosecutor v. Dusko Tadic, Case IT-94-1, 2 October 1995, para.33

⁵⁶ به اعتقاد این عده از حقوقدانان با توجه به اینکه شورای امنیت در استقرار نظم و صلح جهانی وظیفه‌ای کلی بر

عهده دارد می‌توان نتیجه گرفت که تصمیمات شورا در قالب ماده ۴۰ منشور نیز الزام‌آور است. نک: هدایت‌الله

فلسفی، «شورای امنیت و صلح جهانی»، *مجله تحقیقات حقوقی*، ۱۳۶۹، ش ۸، ص ۵۵.

منشور مطرح است که چنانچه شورا صراحتاً و با عبارت‌پردازی صریح، دولتی را ملزم به انجام اقدامات موقتی خاصی بنماید آیا این امر موجب الزام‌آور شدن درخواست شورا نخواهد گردید؟ در پاسخ باید بیان داشت که به نظر می‌رسد در این موارد دولتهای مخاطب تصمیم شورا باید به این دسته از خواسته‌های شورا اعتبار بیشتری نسبت به درخواستهای عادی شورا طبق ماده ۴۰ با عبارت‌پردازیهای ضعیف قائل گردند. به نظر می‌رسد با به کارگیری این معیار، درجه الزام‌آوری درخواستهای شورا در قطعنامه ۱۶۹۶ نیز قابل تعیین است.

در بند ۱۰ مقدماتی قطعنامه ۱۶۹۶ مشخصاً شورا اعلام داشت که هدف از صدور این سند «الزام‌آور نمودن تعلیق درخواستی توسط آژانس بین‌المللی انرژی اتمی است»^{۵۷} به عبارتی شورا بروشنی قصد خویش از صدور قطعنامه را اعلام کرده بود. لذا باید بین درخواستهای مختلف شورای امنیت در قطعنامه ۱۶۹۶ از ایران تفکیک قائل شد. درخواستهای مندرج در قطعنامه عبارتند از:

– تعلیق کلیه فعالیتهای مرتبط با غنی‌سازی و بازفرآوری، از جمله تحقیقات و توسعه (R&D) که باید توسط آژانس بین‌المللی انرژی اتمی راستی‌آزمایی شود (موضوع بند ۲ اجرایی قطعنامه ۱۶۹۶)؛

– اقدام ایران طبق مفاد پروتکل الحاقی و اتخاذ فوری کلیه اقدامات شفاف‌سازی که آژانس بین‌المللی انرژی اتمی ممکن است در جریان انجام تحقیقات خود درخواست نماید (موضوع بند ۶ اجرایی قطعنامه)؛

علاوه بر درخواستهایی که شورا مستقیماً از ایران تقاضا نمود، شورا به صورت ضمنی در بند ۷ اجرایی قطعنامه رعایت قطعنامه‌های شورای حکام آژانس را نیز درخواست کرد. در این خصوص به درخواست شورای حکام آژانس در ارتباط با تجدیدنظر در ساخت راکتور آب سنگین می‌توان اشاره نمود. نکته دیگر اینکه در برخی موارد درخواستهای شورای امنیت در مقایسه با درخواستهای شورای حکام آژانس محدودتر بود. به‌طور مثال

⁵⁷ To Make Mandatory the Suspension required by the IAEA.

شورای حکام به هنگام درخواست مربوط به اقدامات شفاف‌ساز به عمل فراتر از الزامات پروتکل الحاقی اشاره نموده بود، حال اینکه شورای امنیت به طرح درخواست به صورت کلی بسنده داشت.

مبحث چهارم: قطعنامه ۱۷۳۷ شورای امنیت

همانگونه که بیان گردید در ۲۳ دسامبر ۲۰۰۶ شورای امنیت قطعنامه‌ای را صادر نموده که در آن ضمن تکرار درخواستهای پیشین خود محدودیتهایی را نسبت به دولت و اتباع ایران تجویز کرده است. در مقدمه قطعنامه تصریح شده است که هدف از صدور قطعنامه «اثربخشی به تصمیمات گذشته خویش از طریق اتخاذ اقدامات مناسب در جهت ترغیب ایران به رعایت قطعنامه ۱۶۹۶ و الزامات آژانس بین‌المللی انرژی اتمی و محدودسازی توسعه فناوریهای حساس برنامه‌های هسته‌ای و موشکی» می‌باشد.

قلمرو موضوعی قطعنامه ۱۷۳۷ در مقایسه با قطعنامه پیشین شورا گسترش یافته است.^{۵۸} در این ارتباط به درخواست از ایران جهت تعلیق فعالیتهای ایران در پروژه‌های آب سنگین، تقاضا جهت تصویب فوری پروتکل الحاقی و درج موضوع سیستمهای حمل تسلیحات هسته‌ای (در مقایسه با قطعنامه‌های پیشین که مشخصاً به موشک اشاره داشت) می‌توان اشاره کرد. محدودیتهای اعمال شده در قطعنامه را می‌توان به گروههای ذیل طبقه بندی نمود:

- تحریم عرضه، فروش و انتقال مواد، تجهیزات، کالاها و فناوری مرتبط با فعالیتهای مرتبط با غنی‌سازی، بازفراوری و آب سنگین به ایران (بند ۳ قطعنامه)؛
- تحریم واردات کالاهای حساس هسته‌ای و موشکی از ایران (بند ۷ قطعنامه)؛
- محرومیت ارائه کمکهای مالی، آموزشی و فناوری مربوطه به ایران (بند ۶ قطعنامه)؛

^{۵۸} قطعنامه از نظر محتوا بسیار تفصیلی بوده و همانند قطعنامه مربوط به کره شمالی (۱۷۱۸) دارای جزئیات مفصل در مورد برنامه‌های هسته‌ای و موشکی ایران است. ضمن اینکه فهرست پیوست قطعنامه ۱۷۳۷، حتی افزون بر محتوای قطعنامه مشابه در مورد کره است.

- توقیف و مصادره اموال و داراییهای افراد و مؤسسات مذکور در ضمیمه قطعنامه (بند ۱۲ قطعنامه)؛

- مراقبت دولتهای عضو سازمان ملل در ورود یا عبور افراد دخیل در فعالیتهای هسته‌ای ایران (بند ۱۰ قطعنامه)؛

- مراقبت و محرومیت آموزشی اتباع ایرانی در رشته‌هایی که به فعالیتهای هسته‌ای حساس به لحاظ اشاعه و توسعه سیستمهای پرتاب سلاحهای هسته‌ای کمک خواهند نمود. (بند ۱۷ قطعنامه)؛

محورهای فوق به اختصار مورد بررسی قرار می‌گیرد.^{۵۹}

۱- تعلیق فعالیتهای حساس هسته‌ای ایران

بند ۲ از بخش اجرایی قطعنامه، مقرر می‌دارد «شورای امنیت در اقدام بر اساس ماده ۴۱ فصل هفتم منشور سازمان ملل، تصمیم می‌گیرد که ایران بدون تأخیر بیشتر فعالیتهای حساس هسته‌ای خود را به حال تعلیق درآورد و همه فعالیتهای مربوط به غنی‌سازی و بازآوری از جمله تحقیق و توسعه باید مورد تأیید آژانس بین‌المللی انرژی اتمی قرار بگیرد».

در قطعنامه شورا نیز همانند خواسته‌های اروپا و آمریکا، نخستین محور مورد توجه در کنترل بین‌المللی فعالیتهای هسته‌ای کشورمان، تعلیق کلیه اقدامات مرتبط با غنی‌سازی اورانیم بویژه تحقیق و توسعه است. با اینحال، در بندهای ذیل آن «فعالیتهای حساس

^{۵۹} با اینکه اغلب از احتمال تحریم هسته‌ای کشورمان بر اساس پیش‌نویس قطعنامه پیشنهادی گروه ۱+۵ به غیر از روسیه یاد می‌شود، اما این تحریمها گستره‌ای فراگیرتر دارد. همانند مورد کره شمالی، تحریم مورد نظر آمریکا و دولتهای اروپایی علیه کشورمان، تنها تحریم هسته‌ای نیست بلکه زوایای پنهان دیگری را نیز داراست. آنچه غرب درصدد است در این فرصت بر کشور تحمیل نماید، هرگونه اقدامی است که روند کنونی و رویه رشد توسعه برنامه هسته‌ای را بویژه به گونه‌ای تحت تأثیر خود قرار دهد که ادامه تحقیقات غنی‌سازی متوقف گردد و در کل، برنامه هسته‌ای از این بیشتر، توسعه نیابد. در این خصوص، نه تنها روند و پروسه توسعه هسته‌ای بلکه بسترها و افراد درگیر و سازنده در این حوزه نیز مشمول تحریم پیشنهاد شده‌اند.

هسته‌ای» حول دو محور مشخص شده است: ۱- کلیه فعالیتهای مربوط به غنی‌سازی و باز فراوری از جمله تحقیق و توسعه، ۲- فعالیت در مورد پروژه‌های مرتبط با آب سنگین از جمله ساخت راکتور تحقیقاتی آب سنگین. در واقع، این بند محتوایی دوگانه دارد: از یکسو در مورد تعلیق کلیه فعالیتهای حساس هسته‌ای است و از سوی دیگر، به نظارت و راستی‌آزمایی آژانس بین‌المللی انرژی اتمی مربوط می‌شود. بر این اساس، کلیه فعالیتهای حساس تعریف شده در آن بندها باید توسط آژانس مورد راستی‌آزمایی قرار گیرد. یعنی نظارت بر این فعالیتها و تأیید تحقق چنین تعلیقی بر عهده آژانس است. شایان ذکر است که رویکرد شورا در این خصوص، اعمال مقررات پروتکل الحاقی است. به عبارت دیگر، در خصوص تأسیسات قابل بازرسی و نظارت آژانس، محدودیتی از حیث پادمان وجود ندارد و هرگونه تأسیساتی را که دارای فعالیتهای مذکور باشند، در بر می‌گیرد.

از نظر عینی، این بند از قطعنامه واکنش صریح شورا به برنامه‌ها و اقدامات ایران در خصوص توسعه نگرش انرژی هسته‌ای در کشور و برنامه توسعه آن در آینده است. پیش از این مواضع رسمی کشور از زبان رئیس‌جمهور و وزیر امور خارجه و همچنین دبیر شورای عالی امنیت ملی در مورد غیرقابل انصراف بودن روند تحقیقات و توسعه و همچنین غنی‌سازی بومی بیان شده و حتی جشنهای بزرگ هسته‌ای کشور همزمان با دهه فجر انقلاب اسلامی نیز وعده داده شده است. در این صورت، به نظر نمی‌رسد که روند کنونی در دولت و شورای عالی امنیت ملی به گونه‌ای باشد که تصویب قطعنامه مذکور تأثیر سریعی بر این تغییرات داشته باشد. در هر حال، تاکنون همواره بر این نکته تأکید شده که خط قرمز ایران در استراتژی هسته‌ای، ادامه روند غنی‌سازی تحت نظارت دقیق بین‌المللی است و چنین موضوعی قابل مصالحه و مذاکره نمی‌باشد.

با اینحال، نتایج ادامه این روند و عدم تعدیل سیاست کشور در این خصوص، موجبات استناد حقوقی به مقررات منشور برای تصویب قطعنامه‌های بعدی توسط شورا را فراهم خواهد کرد. در واقع، محور اعمال فشار در این خصوص، الزام‌آور بودن تصمیم شورا از نظر حقوق بین‌الملل و ماده ۲۵ منشور ملل متحد و نگرانی از تصمیم‌گیری بعدی شورا بر اساس ماده ۴۱ و متعاقباً ماده ۴۲ منشور به منظور تضمین اهداف نهفته در

قطعه‌نامه‌های ۱۶۹۶ و ۱۷۳۷ (و تشدید روند مقرر در قطعه‌نامه ۱۷۳۷) است.

۲- منع انتقال مواد دومانظوره هسته‌ای و موشکی به ایران

به موجب بند ۳ قطعه‌نامه، شورا «تصمیم گرفت که همه کشورها اقدامات لازم را برای جلوگیری از تهیه، فروش و انتقال مستقیم یا غیرمستقیم همه اقلام، مواد، تجهیزات، کالاها و فناوری از قلمروشان که می‌تواند به برنامه‌های سیستم‌های پرتاب سلاح‌های هسته‌ای ایران کمک کند، به عمل آورند». این بند، حاکی از تحریم به مفهوم دقیق و سنتی آن در چارچوب فعالیت‌های هسته‌ای و موشکی (با عنوان وسایل پرتاب سلاح‌های هسته‌ای) است و شامل برنامه موشکی نمی‌شود. منع امکان ارسال هرگونه فناوری و اقلامی که موجب توسعه وضعیت برنامه هسته‌ای کشور از وضعیت فعلی شود، هدف نهایی چنین تحریمی است. مفهوم مخالف این ماده، عدم حق ایران برای دستیابی به چنین اقلامی است. با اینحال، بند ۳ به صورت ایجابی تنظیم شده به گونه‌ای که بار تکلیف در محروم کردن ایران از این حق را بر دوش دولتها می‌گذارد. یعنی این دولتها در قبال ممانعت از هسته‌ای شدن ایران باید از کلیه تلاشها و اختیارات خود بهره گیرند تا نگذارند اقلام مذکور به هیچ طریقی، به دست ایران برسد.

نتیجه طبیعی این تعهد و تکلیف بین‌المللی دولتها بر اساس منشور ملل متحد، ممنوع‌المعامله کردن شرکتها و افراد ایرانی و یا خارجی است که ممکن است برای فعالیت‌های حساس هسته‌ای به شرح بند ۱ قطعه‌نامه، کار کنند. در واقع، ممنوع‌المعامله بودن نه تنها شامل اتباع و شرکتهای ایرانی و یا استفاده از کشتیها و هواپیماهای دارای پرچم ایران است بلکه هرگونه معامله‌ای که به قصد انتفاع ایران از آن اقلام صورت گیرد، مشمول ممنوعیت‌های مذکور است. در ضمن، برای استقرار تعهد مذکور بر عهده یک دولت، لازم نیست که این اقلام از قلمرو آنها تأمین شده باشند، بلکه حتی در صورت نقل و انتقال اموال و اقلام مذکور از کشورهای دیگر نیز می‌توانند محموله‌ها را در قلمرو خود توقیف و مصادره نمایند. در خصوص اقلام مشمول تحریم، این امکان برای شورا و کمیته ویژه شناخته شده که سطح آنها را گسترش داده و به اقلام دیگری نیز تسری دهد. شایان ذکر

است که شورا در خصوص جزئیات این ارقام که در بندهای الف به بعد از پاراگراف ۳ آمده، ابتدا از جزئیات فنی موافقتنامه پادمان ایران و آژانس (سند ۲۱۴) استفاده کرده و سپس آنها را به محتوای سند ۸۱۵ شورای امنیت نیز گسترش داده است.

۳- محرومیتهای فنی و مالی ناشی از همکاری هسته‌ای و موشکی با ایران

محرومیتهای مالی ایران به دو صورت است: از یکسو، دولتها از ارائه خدمات و کمک مالی به برنامه هسته‌ای و سیستمهای پرتاب سلاحهای هسته‌ای ایران منع شده‌اند و از طرف دیگر، مکلف شده‌اند که از هرگونه کمکی در این خصوص جلوگیری نموده و حتی موارد مغایر این امر را مصادره و توقیف نمایند. بند ۶ قطعنامه به محرومیتهای مالی ایران مربوط می‌شود، به طوری که دولتها مکلف‌اند از هرگونه ارائه دانش و کمک فنی و مالی حتی به صورت سرمایه‌گذاری و وام که در خصوص تعقیب و ادامه فعالیت‌های حساس هسته‌ای و موشکی ایران کاربرد داشته باشد، پرهیز نموده و کلیه اقدامات لازم را برای تضمین این امر به عمل آورند. قصد شورا از این تحریم فنی و مالی این است که ایران نتواند برنامه خود را به پیش برده و مجبور به انصراف از توسعه بیشتر آن گردد. از طرف دیگر، در بند ۱۲ قطعنامه حق مصادره اموال و داراییهای مرتبط با توسعه برنامه هسته‌ای و موشکی نیز به دولتها داده شده است. بر اساس این بند همه کشورها باید سرمایه‌ها و دیگر داراییها و منابع اقتصادی را که در سرزمینهایشان است و تحت مالکیت افراد یا نهادهای اعلام شده در ضمیمه می‌باشد و همچنین افراد یا نهادهای دیگری که توسط شورای امنیت مشخص می‌شوند و با فعالیت‌های حساس تسلیحاتی یا تولید سیستمهای پرتاب سلاحهای هسته‌ای ایران ارتباط مستقیم و تعامل دارند یا از آن حمایت می‌کنند، مسدود کنند.

با اینحال، تحریمهای مذکور مطلق نبوده و در صورتیکه دولتها تشخیص دهند که سرمایه‌ها و داراییهای مذکور به منظور پرداخت مخارج عادی نظیر خرید مواد غذایی، اجاره، رهن و خدمات پزشکی، مالیات و حق بیمه یا خدمات عمومی بر اساس قوانین ایران ضروری هستند، و همچنین پرداختیهای ناشی از قراردادهای منعقد شده قبل از این تاریخ به شرطی که ارتباطی با برنامه هسته‌ای و موشکی نداشته باشد، مشمول تحریم نخواهند بود (بند ۱۳).

۴- محدودیت ادامه تحصیلات ایرانیان در دانشگاه‌های خارجی

علاوه بر این، حتی اتباع ایرانی نیز از این پس نخواهند توانست در دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی کشورهای خارجی در رشته‌هایی که مرتبط با امور هسته‌ای و سیستم‌های پرتاب سلاح‌های هسته‌ای هستند، تحصیل نمایند و در واقع، اتباع ایرانی از حق آموزش در این رشته‌ها محروم خواهند شد. توجه این محدودیت و ممنوعیت از ادامه تحصیل در برخی رشته‌ها، احتمال به کارگیری افراد دانش‌آموخته رشته‌های مذکور در توسعه برنامه هسته‌ای و موشکی کشور بیان شده است.^{۶۰}

بر اساس بند ۱۷ قطعنامه بدون اینکه الزامی حقوقی بر دولت‌ها بار شده باشد، با بیانی توصیه‌آمیز^{۶۱}، از همه کشورها می‌خواهد از پذیرش دانشجویان ایرانی و آموزش اتباع ایرانی در سرزمینشان یا توسط اتباعشان در حوزه‌هایی که به فعالیت‌های حساس هسته‌ای ایران و تولید سیستم‌های پرتاب تسلیحات هسته‌ای کمک می‌کند، خودداری ورزند.

این بند بسیار ابتکاری و نوعی بدعت در تحریم‌های شورای امنیت است. تاکنون شورا به ادعای تحریم دولت‌ها، اتباع آنها را اینچنین مورد تحریم قرار نداده است. با اینکه آموزش حقیقی اساسی و بشری است و دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی نمی‌توانند این حق را به دلایل سیاسی و احتمال استفاده‌های آتی از این دانش در مسیری خاص، محدود سازند. شورای امنیت از دولت‌ها درخواست کرده و توصیه نموده که مقررات آموزشی خود را سخت‌گیرانه

^{۶۰} هر چند اصولاً قطعنامه‌های شورای امنیت و از جمله قطعنامه ۱۷۳۷ عطف به سابق نمی‌شوند و طبق اصول حقوقی اثر آنها نسبت به آتی است اما از یک طرف، فوری بودن اجرای قطعنامه ۱۷۳۷، و از طرف دیگر ادامه تحصیلات در رشته‌های مرتبط با امور هسته‌ای و موشکی به عنوان امری مستمر، باعث می‌شود که فارغ از تاریخ آغاز به تحصیل دانشجویان مزبور، ادامه تحصیل آنها به لحاظ قطعنامه ۱۷۳۷ با مشکل مواجه گردد. علاوه بر این چون اغلب دانشگاه‌های دارای رشته‌های ذیربط در آمریکا یا اروپا قرار دارند به نظر می‌رسد که «در عمل رشته‌های مرتبط با امور هسته‌ای و سیستم‌های پرتاب سلاح‌های هسته‌ای» به صورتی موسع تفسیر شود.

^{۶۱} درخواستی توصیه‌آمیز در قطعنامه‌ای تابع فصل هفتم منشور ملل متحد را باید در سیاق قطعنامه و اهداف آن مورد توجه قرار داد. آنچه مسلم است اینکه صلاحدید دولت‌ها در این مورد منوط به عدم تخدیش اهداف قطعنامه است. تشکیل کمیته ویژه جهت نظارت بر اجرای این قطعنامه، توصیه‌آمیز بودن بند ۱۷ را مردد می‌نماید یا دست کم منوط به ملاحظه گزارش کشورها به کمیته و واکنش شورای امنیت می‌نماید.

نمونه و نگذارند که دانش و علوم مرتبط با فناوریهای هسته‌ای و موشکی، به دست ایرانیان برسد زیرا ممکن است این دانش روزی برای کمک به ارتقای توان هسته‌ای این کشور به کار گرفته شود.

لازم به توضیح است که گرچه با اندک تلاش برخی اعضای دائم شورای امنیت پیش‌نویسهای اولیه قطعنامه تعدیل گردید و تاحدودی موارد تحریم مشخص شده است، با اینحال همواره در عمل تحریمهای شورای امنیت در مقایسه با موارد مصرح گسترده‌تر بوده‌اند. این گسترش دامنه تحریم به شیوه‌های مختلف به‌طور مثال طی تصمیمات بعدی کمیته‌های تحریم و یا تنظیم مقررات ملی در جهت اجرای تحریمها صورت گرفته است.^{۶۲} گسترش دامنه تحریم بویژه در ارتباط با تحریمهای تسلیحاتی و منع اشاعه گسترده‌تر بیشتر مطرح است. چرا که همواره مواد و کالاهایی وجود داشته که کاربرد دوگانه داشته و ممنوعیت در ارسال و صادرات به آنها نیز تسری می‌یابد. بر این اساس موارد تحریمی در قطعنامه ۱۷۳۷ به‌گونه‌ای تفسیر خواهند شد که نه تنها شامل مواد و کالاهای تصریح شده، بلکه شامل مواد و کالاهای مرتبط نیز خواهد گردید. تحریم صرفاً بر فعالیتهای هسته‌ای ایران تأثیرگذار نخواهد بود، بلکه عرصه‌هایی از تجارت خارجی مرتبط مثل پزشکی، کشاورزی و صنعت ایران نیز با محدودیت و مشکل مواجه خواهند شد. به عبارتی گرچه قطعنامه صراحتاً تحریم اقتصادی و تجاری را در دستور کار قرار نداده لکن عملاً این نوع از تحریم نیز به‌طور تبعی به وقوع خواهد پیوست.

البته شورا تحت شرایطی استثنای را بر محدودیتهای اعمال شده پذیرفته است. به‌طور مثال بند ۹ قطعنامه تصریح می‌نماید که «هرگاه کمیته از قبل و بر مبنای مورد به مورد تشخیص دهد که عرضه، فروش، انتقال یا ارائه چنین اقلام یا کمک‌هایی بروشنی به توسعه

^{۶۲} در واکنش نسبت به ممانعت ایران از ورود ۳۸ کارشناس آژانس بین‌المللی انرژی اتمی و نیز موضعگیری مقامات رسمی ایران در قبال قطعنامه ۱۳۷۳، در ۲۲ ژانویه ۲۰۰۷ وزاری امور خارجه اتحادیه اروپا توافق کردند که تحریمهای موضوع قطعنامه ۱۳۷۳ علیه ایران را به‌طور کامل به اجرا درآورند. به نظر می‌رسد دامنه تحریمهای اتحادیه اروپا علیه ایران حتی فراتر از قلمرو مقرر در قطعنامه شورای امنیت باشد. نک:

<http://www.eubusiness.com/news-live/eu-iran.36>

فناوری‌هایی در ایران که پشتیبان فعالیت‌های هسته‌ای حساس به لحاظ اشاعه و همچنین توسعه سیستم‌های پرتاب سلاح‌های هسته‌ای می‌باشند، کمک نخواهد کرد، از جمله مواقعی که چنین اقلام یا کمک‌هایی برای مقاصد غذایی، کشاورزی، دارویی یا دیگر اهداف بشر دوستانه می‌باشند» تحریم‌های موضوع بندهای ۳، ۴ و ۶ این قطعنامه قابل اعمال نیستند. البته شورا این استثناء را مشروط بر شرایط ذیل کرده است:

«الف - قراردادهای ارسال چنین اقلام و کمک‌هایی شامل تضمین‌های مقتضی در خصوص کاربر نهایی (end-user) باشد؛ و

ب - ایران متعهد شده باشد که چنین اقلامی را در فعالیت‌های هسته‌ای حساس به لحاظ اشاعه یا برای توسعه سیستم‌های پرتاب سلاح‌های هسته‌ای به کار نبرد».

۵- تشکیل کمیته ویژه شورای امنیت

شورای امنیت برای سازماندهی روند اجرای قطعنامه ۱۷۳۷، کمیته‌ای ویژه را با حضور نمایندگان کلیه اعضای خود تشکیل داده و در خصوص نحوه اجرای قطعنامه و همچنین ادامه یا خاتمه و تعلیق آنها نیز ترتیباتی را در بندهای اجرایی آن مقرر نموده است. بر اساس بند ۱۸ قطعنامه، شورای امنیت به موجب اختیارات نهفته در ماده ۲۸ آئین‌نامه داخلی خود، برای بررسی تحریم‌های وضع شده علیه ایران و نحوه اجرای تدابیر تحدید فناوری و مراودات بین‌المللی با ایران در امور هسته‌ای و حتی موشکی و ارزیابی آنها و نهایتاً تهیه گزارش لازم و تدوین پیشنهادهای مقتضی به منظور حصول اهداف این قطعنامه، کمیته‌ای را با حضور کلیه اعضای شورا ایجاد نماید.

وظایف این کمیته عبارت است از دریافت گزارش دولتهای عضو در ارتباط با اجرای قطعنامه، دریافت گزارش از دبیرخانه آژانس بین‌المللی انرژی اتمی، بررسی و اقدام مقتضی راجع به نقض‌های احتمالی، تصمیم‌گیری راجع به استثنایات تحریم‌ها، توسیع به موارد تحریم، افزودن به افراد و مؤسسات مورد تحریم و اعلان دستورالعمل‌هایی خطاب به دولتهای عضو جهت اجرای اقدامات مذکور در قطعنامه. این کمیته موظف شده است که ظرف ۹۰ روز از تاریخ تصویب قطعنامه در ارتباط با اجرای قطعنامه به شورا گزارش نموده

و در این خصوص توصیه‌هایی را نیز ارائه کند.

نقش کمیته تحریم قطعنامه ۱۷۳۷ در عمل بسیار حائز اهمیت خواهد بود. چرا که همانگونه که بیان شد در رویه شورا در ارتباط با تحریمها همواره تفاسیر مختلفی از قطعنامه‌های صادره ارائه شده است و در این راستا نقش کمیته‌های تحریم بسیار چشمگیر است. کمیته‌های تحریم، خود، شورای امنیت کوچکتری هستند که آسانتر تصمیم‌گیری نموده و کمتر کانون توجهات خارجی بوده‌اند. بدین دلیل باید سیاست رفتاری کشور با کمیته تحریم قطعنامه ۱۷۳۷ از هم اکنون مشخص گردد. همکاری و تعامل بعضاً با تعارضات و چالشهایی مواجه خواهد بود. چنانچه کشور به موضع‌گیری خود مبنی بر عدم مشروعیت قطعنامه صادره ادامه دهد، اصل موضوع همکاری با کمیته تحریم زیر سؤال خواهد رفت. از طرف دیگر در جریان اجرای قطعنامه توسط دولت‌های عضو و کمیته تحریم به منظور دفاع از حقوق و منافع ملی موضوع اصل تعامل با این کمیته مطرح خواهد بود.

مبحث پنجم: اعتبار قطعنامه ۱۷۳۷ از منظر منشور ملل متحد

مهمترین نکته در مورد قطعنامه ۱۷۳۷ در این است که این سند طبق ماده ۴۱ از فصل هفتم منشور ملل متحد صادر شده است. این موضوع در حقیقت به مفهوم انتقال پرونده هسته‌ای کشور از عرصه «رسیدگی قانونی» (انطباق با تعهدات بین‌المللی مندرج در معاهده منع اشاعه و پادمان) به عرصه «رسیدگی سیاسی» (صلح و امنیت بین‌المللی) است. ماده ۴۱ منشور تصریح دارد که «شورای امنیت می‌تواند تصمیم بگیرد که برای اجرای تصمیمات آن شورا مبادرت به چه اقداماتی که متضمن به کارگیری نیروی مسلح نباشد لازم است و می‌تواند از اعضای ملل متحد بخواهد که به این قبیل اقدامات مبادرت ورزند. این اقدامات ممکن است شامل متوقف ساختن تمام یا بخشی از روابط اقتصادی و ارتباطات راه‌آهن، دریایی، هوایی، پستی، تلگرافی، رادیویی و سایر وسائل ارتباطی و قطع روابط سیاسی باشد.» استفاده از ماده ۴۱ دومین گام پس از اتخاذ اقدامات موقتی طبق ماده ۴۰ منشور به شمار می‌آید. اقدامات مذکور در ماده ۴۱ جنبه تمثیلی داشته و شورا قادر به اعمال محدودیتهای مشابه نیز می‌باشد. کما اینکه شورا با توسل به این ماده مبادرت به تأسیس دو

دادگاه یوگسلاوی و رواندا نمود.

گرچه شورا امنیت در قطعنامه ۱۷۳۷ صراحتاً مبادرت به احراز وضعیت پرونده هسته‌ای ایران به عنوان تهدید علیه صلح و امنیت بین‌المللی در مفهوم ماده ۳۹ منشور نکرده است، لکن استناد شورا به ماده ۴۱ از فصل هفتم فی نفسه به این مفهوم می‌تواند باشد که شورا وضعیت پرونده هسته‌ای را تلویحاً در قالب ماده ۳۹ تهدید علیه صلح و امنیت بین‌المللی قلمداد کرده است. بویژه اینکه ماده ۳۹ تصریح دارد که شورای امنیت اقدامات مقتضی جهت حفظ یا اعاده صلح و امنیت بین‌المللی را طبق ماده ۴۱ و ۴۲ اتخاذ خواهد کرد. به علاوه در مقدمه قطعنامه صادره شورا مسؤلیت اولیه خویش طبق منشور جهت حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را خاطر نشان ساخته است. بر این اساس می‌توان بیان داشت که قطعنامه ۱۷۳۷ اولین سند بین‌المللی است که پرونده هسته‌ای کشورمان را با صلح و امنیت بین‌المللی ارتباط داده و از این حیث به موضوع پرداخته است. به عبارتی از این پس موضوع مشروعیت فعالیتهای هسته‌ای کشورمان در شورا از جنبه سیاسی مورد بحث و بررسی قرار خواهد گرفت. این درحالی است همانگونه که در بالا نشان داده شد شورا در قطعنامه ۱۹۶۹ خویش به این نتیجه‌گیری نائل نشده بود.

بررسی و تصمیم‌گیری راجع به پرونده هسته‌ای کشورمان از زاویه فصل هفتم منشور در حقیقت به مفهوم انتقال پرونده از عرصه «حقوقی محض» به عرصه «حقوقی - سیاسی» است. تا پیش از قطعنامه ۱۷۳۷ مشروعیت فعالیتهای هسته‌ای کشورمان صرفاً از زاویه تعهدات بین‌المللی کشور طبق معاهده منع گسترش و موافقتنامه پادمان مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌گرفت، حال اینکه از این پس علاوه بر این موارد، تعهدات ناشی از منشور ملل متحد و تصمیمات شورای امنیت را نیز باید لحاظ داشت. در این چنین حالتی دشوار به نظر می‌رسد تا از «حق مسلم» سخن راند. ایران به موجب ماده ۲۵ منشور ملل متحد پذیرفته است که «تصمیمات شورای امنیت طبق منشور را قبول و اجرا نماید.» تنها این ابهام مطرح است که چنانچه میان تعهدات بین‌المللی کشورها طبق سایر معاهدات بین‌المللی (به‌طور مثال حقوق ایران طبق معاهده منع اشاعه هسته‌ای) و تعهدات بین‌المللی آنها براساس منشور ملل متحد (تعهدات ایران طبق قطعنامه‌های صادره شورای امنیت) تعارض وجود داشته

باشد، وضعیت چیست؟ ماده ۱۰۳ منشور پاسخ اینچنین وضعیتی را داده است. به موجب این ماده «در صورت تعارض بین تعهدات اعضای ملل متحد به موجب منشور و تعهدات آنها طبق هر موافقتنامه بین‌المللی دیگر تعهدات آنها به موجب این منشور مقدم خواهد بود».

در تاریخ روابط بین‌الملل در چندین نوبت قطعنامه‌های شورای امنیت با سایر کنوانسیونها و معاهدات بین‌المللی در تعارض بوده‌اند. شورا در قضیه عراق تصمیماتی را اتخاذ نمود که دولت عراق در حقوق بین‌الملل متعهد به آن نبود. نقطه عطف تجلی تصمیم‌گیری غیرحقوقی شورای امنیت را در رسیدگی به سانحه هوایی لاکربی می‌توان مشاهده نمود که طبق قطعنامه‌های ۷۳۱ (۲۱ ژانویه ۱۹۹۲) و ۷۴۸ (۳۱ مارس ۱۹۹۲) تعهداتی را برای لیبی مقرر نمود که از یکسو فراتر از تعهدات این دولت طبق حقوق بین‌الملل بود و از سوی دیگر باعث شد که دیوان بین‌المللی دادگستری با استناد به مواد ۲۵ و ۱۰۳ منشور ملل متحد قرار موقت مورد تقاضای لیبی علیه آمریکا و انگلیس را رد نماید.^{۶۳}

به عنوان یک نمونه اخیر دیگر می‌توان به تصمیم شورا در ارتباط با لبنان اشاره نمود. شورا طی قطعنامه خویش از دولت سوریه درخواست کرده است که در حد اعلا با لبنان روابط دیپلماتیک خود را برقرار کند.^{۶۴} این در حالی است که ماده ۲ کنوانسیون ۱۹۶۱ وین در مورد روابط دیپلماتیک صراحتاً بیان می‌دارد که «استقرار روابط دیپلماتیک بین دول و اعزام مأموریت‌های دائم با رضایت متقابل انجام می‌گیرد».

و اما در ارتباط با آینده رسیدگی به پرونده هسته‌ای ایران در شورای امنیت، سه حالت ذیل قابل پیش‌بینی است:

الف - پابندی ناقص ایران به درخواستهای شورای امنیت: شورا پذیرفته است که در صورت تعلیق فعالیتهای غنی‌سازی و بازآوری از جمله تحقیق و توسعه فعالیتهای هسته‌ای ایران «به منظور اجازه دادن به انجام مذاکرات»، اجرای تحریمهای مندرج در قطعنامه ۱۷۳۷ را به حالت تعلیق درآورد. این همان فرمولی است که از آن با عنوان «تعلیق در برابر تعلیق»

⁶³ ICJ Reports 1992, p. 16.

⁶⁴ UN SC Res. 1680, 17 May 2006.

یاد می‌شود.

ب - پایبندی کامل ایران به درخواستهای شورای امنیت: چنانچه ایران کلیه درخواستهای شورای امنیت را اجابت نماید، شورا اعلام داشته است که تحریمهای مندرج در قطعنامه ۱۷۳۷ را «پایان» خواهد بخشید. البته این حالت بدین مفهوم نیست که پرونده هسته‌ای ایران به‌طور کامل از دستور کار شورای امنیت خارج خواهد شد.

ج - عدم پایبندی به درخواستهای شورای امنیت: شورا اعلام داشته است که در صورت عدم رعایت الزامات مندرج در قطعنامه‌های شورای امنیت و آژانس بین‌المللی انرژی اتمی اقدامات مناسب بیشتری را طبق ماده ۴۱ منشور اتخاذ خواهد نمود. در این خصوص به مواردی همچون تحریم هوایی، تحریم پستی، تحریم اقتصادی، تحریم روابط نظامی و کاهش روابط دیپلماتیک می‌توان اشاره نمود.

مبحث ششم: سازوکارهای حقوقی بررسی مشروعیت تصمیمات آژانس انرژی اتمی و شورای امنیت در مورد پرونده هسته‌ای ایران

از زمان شروع پرونده هسته‌ای جمهوری اسلامی ایران و پس از تصویب قطعنامه ۱۷۳۷ موضع‌گیری مقامات و مسؤولین متولی پرونده بر این بوده است که هرگونه تصمیم مغایر و ناقض حقوق هسته‌ای جمهوری اسلامی ایران طبق معاهدات بین‌المللی غیرقانونی بوده و قابل پذیرش نمی‌باشد. در این راستا برخی مسؤولان از شکایت و طرح دعوا نزد مراجع قضائی و داوری بین‌المللی سخن رانده‌اند.^{۶۵} گرچه همواره این موضوع مطرح بوده و بیشترین تأکید طرفهای ایرانی پرونده هسته‌ای بر ملاحظات و استدلالات حقوقی بوده است، با اینحال تاکنون هیچگاه ضرورت توسل به ابزارهای حقوقی مورد اهتمام جدی قرار نگرفته است. در حقیقت بیشترین تأکید بر توسل به ابزار سیاسی حل اختلافات یعنی مذاکره بوده است.

^{۶۵} در این ارتباط بنگرید به اظهارات وزیر امور خارجه کشورمان در دیدار با رئیس دیوان بین‌المللی دادگستری در

تاریخ ۱۶ آبان ماه ۱۳۸۵: <http://www.mehrnews.com/fa/NewsDetail.aspx?NewsID=417904>

این مسأله مطرح است که تضمین حقوق ایران در پرونده هسته‌ای به چه نحوی قابل پیگیری است؟ این موضوع توسط برخی در ارتباط با تضمین حق ایران مبنی بر غنی‌سازی و استفاده از انرژی هسته‌ای و برخی دیگر در ارتباط با دریافت غرامت مربوط به تعلیق دوساله فعالیت‌های هسته‌ای کشور مطرح بوده است.

در حقوق بین‌الملل بر خلاف حقوق داخلی اصل بر عدم صلاحیت دادگاه‌های بین‌المللی است و به موجب یکی از اصول مسلم حقوق بین‌الملل هیچ دولتی بدون ابراز رضایت ملزم به احاله اختلاف خویش با دولت دیگر جهت رسیدگی در یک دادگاه بین‌المللی نمی‌باشد.^{۶۶} به عبارت دیگر این رضایت اصحاب دعواست که به دادگاه‌های بین‌المللی اعطای صلاحیت می‌نماید.^{۶۷} این موضوع نتیجه مستقیم اصل حاکمیت دولتهاست و در مورد کلیه شیوه‌های حل و فصل اختلافات (قضائی، داوری، سازش، میانجیگری و مساعی جمیله) قابل اعمال می‌باشد. اصل مذکور در ماده ۳۶ اساسنامه دیوان بین‌المللی دادگستری نیز لحاظ گردیده و به انحاء مختلف و مکرراً در آراء دیوان دائمی دادگستری بین‌المللی و دیوان کنونی مورد تأیید قرار گرفته است.^{۶۸} به‌طور مثال دیوان در قضیه شرکت نفت ایران و انگلیس بیان داشت که قواعد عام مندرج در ماده ۳۶ اساسنامه... مبتنی بر این اصل می‌باشند که صلاحیت دیوان جهت رسیدگی و تصمیم‌گیری نسبت به یک قضیه در ماهیت دعوا منوط به اراده طرفهای دعواست. تا زمانی که طرفهای دعوا طبق ماده ۳۶ به دیوان صلاحیت اعطاء نمایند، دیوان فاقد اینچنین صلاحیتی خواهد بود.^{۶۹}

این مسأله موجب گردیده است که صلاحیت دادگاه‌های بین‌المللی از حیث اصل و دامنه صلاحیت همواره محدود به رضایت دولتهای طرف اختلاف باشد. به عبارت دیگر

^{۶۶} سیدباقر میرعباسی و سیدحسین سادات میدانی، *دادرسیهای بین‌المللی: دیوان بین‌المللی دادگستری در تفسیری و*

عمل، تهران، انتشارات جنگل، چاپ اول، ۱۳۸۴، صص ۳۱۳-۳۱۲.

^{۶۷} Corfu Channel (Preliminary Objection), *ICJ Reports 1948*, 27.

^{۶۸} Cf: Chorozow Factory (Jurisdiction), A9 (1927) 32, Reparation Advisory Opinion, *ICJ Reports 1949*, at 178. Peace Treaties Advisory Opinion, *ICJ Reports 1950*, at 71, Nottebohm (Preliminary Objection), *ICJ Reports 1953*, at 122, Libya/Malta Continental Shelf (Application of Italy to Intervene), 1984, 22, para. 34, Phosphat Lands in Nauru, *ICJ Reports 1992*, para 53, East Timor, *ICJ Reports 1995*, para. 26.

^{۶۹} Anglo-Iranian Oil Co., *ICJ Reports 1952*, at 102-103.

صلاحیت‌دار کردن یک دیوان بین‌المللی منوط به این خواهد بود که دولتهای طرف اختلاف رضایت خویش را به‌طور ضمنی و یا صریح در مورد صلاحیت آن دیوان اعلام داشته باشند و نبود رضایت مانع از تداوم جریان دادرسی خواهد گردید. البته دامنه اعمال اصل مذکور همواره از سوی برخی قضات به انحاء مختلف به چالش کشیده شده است، لکن حداقل در خصوص اصل وجودی صلاحیت دادگاههای بین‌المللی کماکان مورد پذیرش است که وجود رضایت دولتها مبنای اساسی صلاحیت دادگاههای بین‌المللی را تشکیل می‌دهد. اگرچه نهادهای حقوقی بین‌المللی در عمل تلاش نموده‌اند که به هنگام اعمال صلاحیت، دامنه صلاحیتشان را به طرق مختلف گسترش دهند و این گسترش صلاحیت را به دلایل متعدد توجیه نموده‌اند.^{۷۰}

با در نظر گرفتن ملاحظه مذکور در ارتباط با دادگاههای بین‌المللی طرح ادعاهای کشورمان علیه خواننده‌های احتمالی (آژانس بین‌المللی انرژی اتمی، شورای امنیت (سازمان ملل متحد) و یا برخی از دولتها) صرفاً با وجود یک مبنای صلاحیتی پیشین امکان‌پذیر می‌باشد. بررسی اسناد و معاهدات بین‌المللی مربوطه بیانگر این مطلب است که می‌توان ادعاهای ذیل را نزد دادگاههای بین‌المللی مطرح ساخت.

۱- طرح دعوا علیه آژانس در دادگاه داوری

به موجب ماده ۲۲ موافقتنامه پادمان (۱۹۷۴) منعقد شده بین ایران و آژانس هرگونه اختلاف ناشی از تفسیر و یا اجرای این موافقتنامه به استثناء اختلافات مرتبط با یافته شورای حکام طبق ماده ۱۹ (این موضوع که آژانس در موقعیتی قرار نداشته که بتواند بیان دارد انحراف مواد هسته‌ای تحت نظارت پادمانهای این موافقتنامه به تسلیحات هسته‌ای یا سایر مواد اتمی منفجره صورت نپذیرفته است) و یا هر اقدامی که شورا به موجب این یافته اتخاذ نموده است (گزارش‌دهی طبق پاراگراف C ماده ۱۲ اساسنامه آژانس به شورای امنیت و یا اتخاذ سایر اقدامات مذکور در این ماده) که از طریق مذاکره یا سایر آئینهای مورد توافق

^{۷۰} سیدباقر میرعباسی و سیدحسین سادات میدانی، پیشین، صص ۳۱۹-۳۱۸.

بین دولت ایران و آژانس فیصله نیابد، باید بنا به تقاضای هریک، به یک دادگاه داوری^{۷۱} ارجاع گردد. دادگاه داوری مذکور بدین شکل قابل تشکیل است: دولت ایران و آژانس هر کدام فردی را به عنوان داور منصوب نموده و دو داور منتصب فرد سومی را انتخاب خواهند کرد که ریاست دادگاه را برعهده خواهد داشت. چنانچه ظرف سی روز از درخواست نصب داور، دولت ایران و یا آژانس مبادرت به نصب داور ننمایند، طرف مقابل می تواند از رئیس دیوان بین المللی دادگستری درخواست نصب داور مذکور را بنماید. آئین مشابهی نیز اعمال خواهد گردید چنانچه ظرف سی روز از تاریخ نصب یا تعیین داور دوم، داور سوم انتخاب نشده باشد. اکثریت اعضای دادگاه داوری حد نصاب دادگاه به شمار آمده و کلیه تصمیمات باید حداقل مورد موافقت دو داور قرار گیرند. آئین رسیدگی داوری توسط دادگاه تنظیم خواهد شد. تصمیمات دادگاه برای دولت ایران و آژانس الزام آور خواهد بود.

در این خصوص شایان ذکر است اولاً دامنه صلاحیت ذاتی دادگاه داوری مذکور، همانگونه که آمده است مستثنا از اختلافات مرتبط با یافته‌های ماده ۱۹ موافقتنامه پادمان ۱۹۷۴ می باشد.^{۷۲} لذا گزارش پرونده هسته‌ای به شورای امنیت نمی تواند موضوع دادخواست ایران را تشکیل دهد. با اینحال به نظر می رسد که موارد بسیاری از مفاد این موافقتنامه قابل درج در دادخواست احتمالی کشورمان باشد. ثانیاً در صورت طرح دعوا در این دادگاه داوری، حقوق حاکم بر دعوا حقوق بین الملل خواهد بود. ماده ۱۷ موافقتنامه پادمان صراحتاً تأکید دارد که هرگونه ادعایی از سوی دولت ایران علیه آژانس یا از سوی آژانس

^{۷۱} Arbitral Tribunal

^{۷۲} به موجب این ماده چنانچه پس از بررسی اطلاعات ذیربط که توسط مدیرکل گزارش شده‌اند، شورای حکام دریابد که آژانس در وضعیتی قرار نداشته که تأیید نماید هیچگونه انحرافی از مواد هسته‌ای که می بایست طبق این موافقتنامه مورد نظارت قرار گیرند به سمت تسلیحات هسته‌ای یا سایر ادوات منفجره هسته‌ای وجود نداشته است، می تواند گزارشهایی را وفق پاراگراف ج ماده ۱۲ اساسنامه آژانس ارسال نماید و همچنین در صورت امکان، سایر اقدامات مذکور در آن پاراگراف را اتخاذ کند. به هنگام اقدام در این خصوص، شورای حکام باید درجه اطمینان حاصله از اقدامات پادمانی که اعمال شده‌اند را لحاظ داشته و به دولت ایران هرگونه فرصت معقول جهت ارائه هرگونه اطمینان مجدد اعطای نماید.

علیه دولت ایران در ارتباط با خسارات ناشی از اجرای پادمان طبق این موافقتنامه به استثناء خسارات ناشی از یک حادثه اتمی (هسته‌ای) باید بر اساس حقوق بین‌الملل حل و فصل گردد. در این خصوص حقوق بین‌الملل مشتمل بر کلیه تعهدات بین‌المللی قراردادی و عرفی ایران و آژانس از جمله تعهدات ایران طبق قطعنامه‌های شورای امنیت خواهد بود. با عنایت به ارسال پرونده هسته‌ای ایران به شورای امنیت و تصمیمات متخذه، به نظر می‌رسد زمان توسل به این سازوکار حقوقی در این برهه از زمان به پایان رسیده و اقدام بر این اساس بی‌فایده باشد.

۲- طرح دعوا علیه برخی دولتهای عضو آژانس در دیوان بین‌المللی دادگستری

بند اول ماده ۱۷ اساسنامه آژانس بین‌المللی انرژی اتمی اجازه داده است که «هر مسأله یا اختلافی در ارتباط با تفسیر یا اجرای این اساسنامه که از طریق مذاکره حل و فصل نیابد باید طبق اساسنامه دیوان بین‌المللی دادگستری به این دیوان ارجاع گردد، مگر اینکه اصحاب دعوا نسبت به یک روش دیگر حل و فصل اختلافات توافق نمایند».

دیوان بین‌المللی دادگستری که معمولاً از آن با عنوان دادگاه لاهه یاد می‌شود، رکن قضائی اصلی ملل متحد می‌باشد (ماده ۹۲ منشور) که طبق اساسنامه آن صرفاً امکان طرح دعوا علیه دولتها (ماده ۳۴) در خصوص مسائل مرتبط با حقوق بین‌الملل (ماده ۳۶) وجود دارد. لذا از این مرجع نمی‌توان علیه آژانس بین‌المللی انرژی اتمی به عنوان یک سازمان بین‌المللی و یا شورای امنیت به عنوان یکی از ارکان سازمان ملل متحد بهره جست. البته فقدان مرجع صلاحیتدار به مفهوم مشروعیت کلیه اقدامات متخذه توسط سازمانهای بین‌المللی نیست. در حقوق بین‌الملل این امر پذیرفته شده است که یک سازمان بین‌المللی و دولتهای عضو بتوانند مشترکاً و یا منفرداً در قبال یک دولت دیگر از مسؤولیت بین‌المللی برخوردار باشند.

به علاوه مسؤول دانستن یک سازمان بین‌المللی به مفهوم تبرئه دولتهای عضو آن سازمان نیست. اخیراً کمیته مسؤولیت سازمانهای بین‌المللی انجمن حقوق بین‌الملل (ILA) طی گزارشی خویش در سال ۲۰۰۲ تصریح نموده است که «مسؤولیت یک سازمان

بین‌المللی مانع از وجود مسؤولیت مستقل یا مشترک یک دولت و یا یک سازمان بین‌المللی دیگر که در انجام یک عمل متخلفانه بین‌المللی مشارکت داشته‌اند، نمی‌شود.^{۷۳} شایان ذکر است که موضوع مسؤولیت سازمانهای بین‌المللی در حال حاضر در کمیسیون حقوق بین‌الملل در حال بررسی می‌باشد. از این حیث مطرح ساختن مسؤولیت مشترک آژانس، شورای امنیت و برخی از دولتهای عضو نیز امکان‌پذیر است.^{۷۴}

به منظور استفاده از این سازوکار باید به خاطر داشت که رویه قضائی دیوان بین‌المللی دادگستری همواره بر این سیاست قضائی استوار بوده که خواهان باید اثبات نماید که یک اختلاف حقوقی (متفاوت از اختلافی سیاسی) وجود دارد. لذا در گام اول ضروری است که دقیقاً دامنه و موضوع اختلاف با دولتهای عضو طرف دعوا تعیین گردد؛ در غیر این صورت موضوع غیرقابل استماع تشخیص داده خواهد شد.

اگرچه ماده فوق‌الاشعار صرفاً به اختلافات مربوط به تفسیر یا اجرای اساسنامه آژانس اشاره دارد. با اینحال در عمل دیوان بین‌المللی دادگستری با استناد به بند ۳ (ج) ماده ۳۱ کنوانسیون وین حقوق معاهدات (۱۹۶۹) تلاش نموده که هر قاعده حقوق بین‌الملل دیگر که در روابط بین طرفهای معاهده قابل اجرا می‌باشند را نیز لحاظ نماید. دیوان اخیراً در رأی سکوی‌های نفتی از این قاعده به عنوان یکی از اصول حقوق بین‌الملل عام یاد نمود.^{۷۵} دیوان با پرداختن به این قواعد مرتبط به صورت خزننده صلاحیت خویش را نیز توسعه می‌بخشد. لذا به هنگام تصمیم‌گیری در خصوص توسل به این شیوه باید در نظر گرفت که دیوان در جریان رسیدگی به تعهدات کشورهای طرف اختلاف به سایر موافقتنامه‌های بین‌المللی مجری (همانند معاهده منع گسترش تسلیحات هسته‌ای، بیانیه سعدآباد، موافقتنامه پاریس و موافقتنامه پادمان) و قطعنامه‌های شورای امنیت نیز توجه خواهد داشت.

⁷³ International Law Association, *Report of the Seventieth Conference held in New Delhi*, 2-6 April 2002 (2002), p. 797.

⁷⁴ برای مطالعه بیشتر نک: سیدقاسم زمانی، *حقوق سازمان‌های بین‌المللی، شخصیت، مسؤولیت، مصونیت*، تهران،

مؤسسه مطالعات و پژوهشهای حقوقی شهردانش، چاپ اول، ۱۳۸۴، صص ۱۸۵-۱۴۵.

⁷⁵ Case Concerning Oil Platforms (Islamic Republic of Iran v. United States of America), Judgment of 6 November 2003, para. 41.

دیوان بین‌المللی دادگستری در مقام رکن قضائی اصلی ملل متحد همواره تلاش داشته که در صدور آراء خویش انجام وظایف سایر ارکان سازمان (از جمله شورای امنیت) را نیز تسهیل نماید. لذا با عنایت به تصویب تصمیماتی توسط شورای امنیت (بیانیه رئیس، قطعنامه ۱۶۹۶ و قطعنامه ۱۷۳۷) به احتمال فراوان رأی دیوان ناقض مفاد نظرات شورا نخواهد بود. این رهیافت قضائی در جریان رسیدگی به پرونده لاکربی به وضوح مشخص گردید. همانگونه که اشاره شد دیوان در آن با استناد به ماده ۱۰۳ منشور به تعهدات ناشی از قطعنامه‌های شورای امنیت «ویژگی برتر» اعطا نمود. دیوان بین‌المللی دادگستری در پاسخ به درخواست لیبی مبنی بر اعلام مغایرت قطعنامه‌های ۷۳۱ و ۷۴۸ شورای امنیت با حقوق بین‌الملل عام بیان داشت که هرگاه یک سازمان اقدامی را اتخاذ نماید که انجام آن عمل برای تحقق یکی از اهداف مشخص سازمان مذکور مناسب می‌باشد، پیش فرض اولیه این است که اقدام متخذه خارج از وظایف سازمانی نمی‌باشد. لذا بعید به نظر می‌رسد که در زمان حاضر با توسل به این سازوکار نیز بتوان در راستای دفاع از حقوق ایران گام برداشت. علاوه بر مورد بالا، بند دوم ماده ۱۷ اساسنامه آژانس همچنین به کنفرانس عمومی و شورای حکام منفرداً اختیار داده است که در صورت اجازه مجمع عمومی ملل متحد در ارتباط با هر مسأله حقوقی مرتبط با دامنه فعالیت‌های آژانس از دیوان بین‌المللی دادگستری تقاضای صدور نظریه مشورتی بنماید. همانگونه که مشخص است، فرایند درخواست صدور نظریه مشورتی بسیار طولانی بوده و نیازمند رایزنی‌های بسیاری می‌باشد (تصویب شورای حکام یا کنفرانس عمومی و مجمع عمومی سازمان ملل متحد) لذا بعید به نظر می‌رسد که اینچنین موضوعی از دیوان درخواست شود. شایان ذکر است که کشورهای غربی در جریان تصویب قطعنامه مجمع عمومی جهت درخواست نظریه مشورتی در ارتباط با مشروعیت ساخت دیوار حائل در سرزمین اشغالی فلسطین مقاومت‌های زیادی از خود نشان دادند.^{۷۶} به علاوه باید در ذهن داشت که حتی در صورت امکان پذیر بودن درخواست

^{۷۶} نک: سیدحسین سادات میدانی، «نظریه مشورتی دیوان بین‌المللی دادگستری: محکومیت قضائی اسرائیل».

صدور نظریه مشورتی، از حیث آثار حقوقی، نظرات مشورتی دیوان فاقد نیروی الزام‌آور حقوقی می‌باشد. دیوان در نظریه مشورتی سال ۱۹۵۰ خویش صراحتاً بیان داشت که پاسخ دیوان فقط دارای ویژگی مشورتی بوده و بنابراین هیچ قدرت الزامی ندارد.^{۷۷}

در مجموع می‌توان بیان داشت با عنایت به ورود پرونده هسته‌ای کشور از «رسیدگی به مشروعیت قانونی» به «رسیدگی به مشروعیت سیاسی» بسیار دشوار خواهد بود تا با بهره‌گیری از ابزارهای حقوقی در جهت حقوق ملی گام برداشت. ابزارهای بین‌المللی مختص به زمان استفاده می‌باشند.

نتیجه

عمکرد دولتها در نظام بین‌المللی بویژه درون سازمانهای بین‌المللی و در میان آنها شورای امنیت تابع قواعد خاص و حساسی است که از مرحله‌ای به مرحله بعد دستخوش تغییر قرار می‌گیرد. بر این اساس تعیین و اعمال سیاستهای کشور در تعامل با دنیای خارج در پرونده هسته‌ای کشور مستلزم شناخت و به کارگیری قواعد قابل اعمال مختص به هر مرحله مشخص است. قواعد حاکم بر شورای حکام آژانس بین‌المللی انرژی اتمی متفاوت از قواعد حاکم بر شورای امنیت سازمان ملل متحد است. آژانس با هدف کمک و یاری دولتهای عضو در استفاده از انرژی هسته‌ای تأسیس یافته حال آنکه شورای امنیت به عنوان نهاد عالی جهانی، متولی اولیه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی می‌باشد، نهادی که دولتها در منشور برای آن اختیارات گسترده و انحصاری را قائل شده‌اند.

تصمیمات شورای امنیت جاده‌های یکطرفه‌ای هستند که پس از اتخاذ، بازگشت به نقطه پیشین آنها بسیار دشوار است. به علاوه شورای امنیت دادگاه نیست تا تابع محض حقوق و عدالت بوده و به عنوان مسؤل اولیه حفظ و اعاده صلح و امنیت بین‌المللی از اختیارات گسترده برخوردار است. بدین دلیل برخی معتقدند هرآنچه از زبان شورای امنیت گفته شود خود حقوق است. فلذا شرایط «مرحله رسیدگی قانونی» در آژانس بین‌المللی

^{۷۷} سیدباقر میرعباسی و سیدحسین سادات میدانی، پیشین، صص ۴۶۰-۴۵۷.

انرژی اتمی متفاوت از قواعد حاکم بر «مرحله رسیدگی سیاسی» در شورای امنیت است و مستلزم بازنگری در راهبرد و ابزارهای واکنشی می‌باشد. با شیوه‌ها و ابزارهای مرحله اول نمی‌توان در مرحله دوم به جنگ با طرفهای مقابل رفت.

پرونده هسته‌ای کشور فراز و نشیبهای حقوقی پر ماجرای را طی کرده و وارد مراحل خطرناک خود شده است. سیر پرونده هسته‌ای از «درخواست از کشور به تعلیق غنی‌سازی به عنوان یک اقدام داوطلبانه و غیرالزام‌آور حقوقی» در بیانیه ۲۰۰۳ سعدآباد شروع و در حال حاضر در مرحله «درخواست الزام‌آور حقوقی از کشور طبق منشور ملل متحد به تعلیق غنی‌سازی، بازآوری و کلیه فعالیتهای مرتبط از جمله تحقیق و توسعه به دلیل ارتباط این فعالیتها با مقوله صلح و امنیت بین‌المللی» قرار دارد. اوضاع و احوال حقوقی سیر پرونده هسته‌ای تاکنون به نفع کشورمان نبوده و با گذشت زمان و بتدریج نیز رو به وخامت نهاده است.

گرچه از منظر حقوقی هیچ مانعی برای دولتهای عضو سازمان ملل متحد از جمله کشورمان وجود نداشته که مشروعیت تصمیمات شورای امنیت (از جمله قطعنامه‌های ۱۶۹۶ و ۱۷۳۷) را به چالش بکشانند و عدم انطباق آنها با منشور ملل متحد و یا حقوق بین‌الملل عام را به اثبات برسانند^{۷۸}، لکن سازوکارهای بین‌المللی مشخصی در این خصوص موجود نیست. تاریخ روابط بین‌الملل خالی از رویه‌ای است که در آن عدم مشروعیت تصمیم شورای امنیت مورد تأیید قرار گرفته باشد. در اینچنین حالتی معمولاً اصل بر مشروعیت تصمیم شورا است مادام که خلاف آن نزد دادگاه بین‌المللی صالح که خلاء آن در جامعه بین‌المللی همواره احساس می‌گردد به اثبات رسد.

قطعنامه ۱۷۳۷ شورای امنیت به لحاظ اجرا بدون قید زمانی به تصویب رسیده است و بر این اساس توقف اجرای آن مستلزم تصمیم جدید شورای امنیت است نه تداوم اجرای آن. عدم تقید زمانی قطعنامه به تنظیم‌کنندگان و حامیان آن این اطمینان را می‌دهد که

^{۷۸} برای مثال محروم کردن اتباع ایرانی از حق آموزش علوم هسته‌ای و موشکی، با ماده ۴ معاهده منع گسترش در خصوص حق ذاتی و غیرقابل سلب توسعه صلح‌آمیز انرژی هسته‌ای مغایرت دارد.

هرچند ظاهراً تحریمهای مقرر در قطعنامه از شدت و گستره زیادی برخوردار نیستند ولی استمرار اجرای آن تحریمها و عدم مواجهه این امر با حق وتوی چین و روسیه، تأثیرگذاری آن را تا حد زیادی تضمین می‌کند.

با عنایت به واقعیتهای حقوقی موجود، فراهم ساختن زمینه تحقق تعلیق موقت، محدود و مشروط (حالت اول مفروض در قطعنامه شورای امنیت) به منظور ممکن ساختن انجام مذاکرات می‌تواند به عنوان یک گزینه مورد بررسی قرار گیرد. تعلیق می‌تواند با استناد به اصولی همانند اصل حسن نیت و بنا به ابتکار و درخواست یک نهاد و یا شخصیت معتبر بین‌المللی صورت پذیرد. اتخاذ این سیاست شرکای استراتژیک (روسیه و چین) در شورای امنیت را یکبار دیگر به سمت ایران متمایل ساخته و اتفاق نظر میان اعضای دائم شورای امنیت جهت تصمیم‌گیریهای علیه کشورمان در آینده را با مشکل مواجه می‌نماید. عبارت‌پردازی قطعنامه ۱۷۳۷ بنحوی است که به تعلیق دائمی اشاره نداشته و سخن از «اجازه به انجام مذاکرات» دارد. در مقابل عدم پابندی کامل به قطعنامه صادره تصمیم‌گیریهای آینده شورا را تسهیل خواهد نمود و در این صورت بسط تحریمها به سایر محورهای مقرر در ماده ۴۱ و یا حتی متعاقباً استناد به ماده ۴۲ منشور سازمان ملل متحد علیه ایران بسیار محتمل خواهد بود.

JOURNAL OF LEGAL RESEARCH

VOL. V, NO. 2

2006-2

Articles

- UN Security Council Practice in Iran's Nuclear Case
- Defining Genocide in the Light of ICTY and ICTR Decisions
- Endowment of Company's Shares
- Freedom of Expression and Violation of Respect for Religions and Prophets in the Europe from Human Rights Perspective
- Smuggling of Goods and Currency in the Iranian Penal Law
- Jurisdiction and Sentences in Iraqi High Criminal Court

Special Issue: Tax Law in Iran and Other Countries

- Value Added Tax (VAT) and Tax Fairness
- Avoidance of Double Taxation in Iranian Law
- Tax Procedure in Iran
- Tax Regulations in Energy Charter Treaty and Legal Effects of Iran's Accession
- Offences in the Matter of Taxation in French Law

Critique and Presentation

- Supreme Court Judgment on Wife Requisition for a Divorce Because of Husband Remarriage
- The UN Security Council Resolution 1701 (2006) from International Law Perspective



S. D. I. L.

The S.D. Institute of Law
Research & Study