سیاست

نقدهای بی‌پاسخ ۴

گفت‌وگو با دکتر غلامعلی سیفی . ۵

سیاست و بین‌الملل

چپ نو و عقلانیت ۶

آخرین تلاش‌ها در شورای امنیت . ۷

اروپا و آمریکا

۱۱ سپتامبر نافرجام ۸

آسیا و آفریقا

برقراری تدابیر بی‌سابقه امنیتی در هند ۹

قطعنامه ۱۶۹۶ شورای امنیت در پرتو مقررات حقوق بین‌الملل

تخلف احراز نشده ایران

سپیده کلانتریان*

پس از آنکه ایران اعلام کرد تا پایان مرداد به پیشنهادهای اروپاییان موسوم به بسته مشوق‌ها به ایران پاسخ نخواهد داد، وزیران امور خارجه پنج عضو دائمی شورای امنیت و وزیر امور خارجه آلمان در اجلاس پاریس ۲۱ تیرماه گذشته مجدداً تصمیم به برگرداندن پرونده هسته‌ای ایران به شورای امنیت گرفتند. اعضای شورای امنیت نیز- که ظاهراً بیش از یک ماه بعد از ارسال بسته مشوق‌های اروپا به ایران به هماهنگی بیشتری با هم برای اتخاذ تصمیمی واحد دست یافته‌اند- نهایتاً بعد از چند نشست بر سر پیش‌نویس قطعنامه‌ای در خصوص برنامه هسته‌ای ایران به توافق رسیدند که این پیش‌نویس در ۳۱ ژوئیه در پنج هزار و پانصدمین جلسه شورای امنیت با ۱۴ رای مثبت (از جمله آرای موافق کلیه اعضای دائم) و یک رای منفی قطر به تصویب شورای امنیت سازمان ملل متحد رسید.

به‌رغم درج اخبار و اظهارنظرهای مختلفی که در این خصوص منتشر شد فقدان تحلیل حقوقی این قطعنامه از منظر مقررات حقوق بین‌الملل آشکارا به چشم می‌خورد. در این مختصر به مهم‌ترین نکات حقوقی این قطعنامه اشاره می‌شود.

این قطعنامه در چارچوب فصل هفتم منشور سازمان ملل متحد به تصویب رسیده است. فصلی که عنوان آن «اقدام در خصوص تهدید صلح، نقض صلح و اقدام به ارتکاب تجاوز» است. (بررسی اهمیت و اعتبار فصل هفتم منشور مجالی جداگانه می‌طلبد که آن را به فرصتی دیگر وامی‌نهیم.) با مطالعه قطعنامه می‌توان به محورهای اساسی آن پی برد:

۱- درخواست تعلیق تمامی فعالیت‌های مربوط به غنی‌سازی و بازفرآوری اورانیوم از جمله تحقیق و توسعه در این خصوص به نحوی که مورد تائید آژانس بین‌المللی انرژی اتمی باشد.

۲- تاکید بر ارجحیت داشتن حل بحران براساس مذاکره و یافتن راه‌حل دیپلماتیک.

۳- دعوت مجدد از ایران جهت اعتمادسازی جهانی برای انجام فعالیت‌های هسته‌ای‌اش.

۴- الزام سایر کشورهای عضو جامعه بین‌المللی به تبعیت از درخواست‌های شورای امنیت در ممنوعیت ارسال و انتقال هرگونه اقلام، مواد، اجناس و فناوری‌ای که بتواند به فعالیت‌های ایران در زمینه‌های مربوط به غنی‌سازی و فرآوری و برنامه‌های موشکی بالستیکی کمک کند.

۵- تهدید ایران به تحریم براساس ماده ۴۱ منشور و حتی اقدامات نظامی به استناد ماده ۴۲ منشور که زیرکانه در ذیل بند هشتم قطعنامه منتشر شده است.

حال به توضیح اجمالی هر یک از این موارد می‌پردازیم: کل قطعنامه همانطور که صراحتاً نیز در آن بیان شده بر محور ماده ۴۰ منشور استوار است. لذا ابتدا به بررسی مختصر این ماده می‌پردازیم.

مهم‌ترین نکته حقوقی در خصوص قطعنامه ۱۶۹۶ استناد مستقیم به ماده ۴۰ منشور است. ماده‌ای که به نظر می‌رسد برخلاف سایر مواد مربوط به مقررات بین‌المللی سابقه تاریخی و مفهوم خود را از حقوق داخلی- خصوصاً موضوعات مربوط به حل و فصل قضایی دعاوی- گرفته و به عرصه حقوق بین‌الملل و صلح امنیت بین‌المللی وارد شده است.

ماده ۴۰ منشور اشعار می‌دارد: «به منظور جلوگیری از وخامت بحران، شورای امنیت می‌تواند قبل از آنکه بر طبق ماده ۳۹ توصیه‌هایی بنماید یا درباره اقداماتی که باید معمول شود تصمیم بگیرد از طرف‌های ذی‌نفع بخواهد «اقدامات موقتی» را که شورای امنیت ضروری یا مطلوب تشخیص می‌دهد، انجام دهند. اقدامات موقتی مذکور به حقوق یا ادعاها یا موقعیت طرف‌های ذی‌نفع لطمه‌ای وارد نخواهد کرد. شورای امنیت تخلف در اجرای اقدامات موقتی را چنان که باید و شاید در نظر خواهد گرفت.» مفهوم «اقدامات موقت» شباهت بسیاری به مفهومی دارد که در حقوق داخلی از آن به عنوان «دستور موقت» نام برده می‌شود و می‌توان گفت که در تمامی سیستم‌های حقوق دنیا جایگاه خود را دارد و اختصاص ماده یا موادی از قانون به این مفهوم معمول و مرسوم است.

به طور خلاصه و به زبان ساده می‌توان گفت دستور موقت به حکمی اطلاق می‌شود که از جانب دادگاه در خصوص پرونده مطروحه‌ای صادر می‌شود و هدف از آن ممانعت از وخامت دعوی یا بحران بین طرفین و یا حفظ موجود است و تا ختم رسیدگی دعوی و تعیین تکلیف نهایی به طرف یا طرفین دعوی دستوراتی مبنی بر ممنوعیت ارتکاب یا ترک فعل یا افعالی داده می‌شود که احتمال دارد موجب تشدید دعوی یا بحران و یا گسترش خسارات شوند. علت وجودی گنجاندن مفهوم دستور موقت در قوانین کشورها آن است که به طور معمول و در حالت عادی محاکم نمی‌توانند به هر دعوایی که در یک مرجع مطرح می‌شود در همان روز رسیدگی و حکم نهایی را صادر کنند لذا از طرفین طی حکمی که در حقوق داخلی دستور موقت خوانده می‌شود- می‌خواهند که از ارتکاب اعمالی که موجب خسارات بیشتر به موضوع دعوا و یا نابودی آن می‌شود خودداری کنند. بدیهی است که این درخواست دادگاه «حکم» محسوب می‌شود و برای طرفین لازم‌الاجرا است و به هیچ عنوان جنبه توصیه یا پیشنهاد را ندارد.

پس موضوع «دستور موقت» مسئله‌ای است که کاملاً در ارتباط با وظایف محاکم و رسیدگی قضایی است که در حقوق داخلی جایگاه خود را دارد و در حقوق بین‌الملل نیز بیشتر در خصوص حل و فصل بین‌المللی دعاوی بین‌المللی و دیوان بین‌المللی دادگستری (ماده ۴۱ اساسنامه دیوان بین‌المللی دادگستری) مورد توجه حقوقدانان بین‌المللی قرار می‌گیرد.

حال ممکن است این سئوال مطرح شود که شورای امنیت که رکنی سیاسی است و کار قضایی انجام نمی‌دهد چگونه می‌تواند درخواست اجرای «اقدامات موقت» را کند. پاسخ به این سئوال را می‌توان در مشابهت وظیفه شورای امنیت در برقراری صلح و امنیت بین‌المللی از طریق حل و فصل سیاسی بحران‌ها و اختلافات به وجود آمده در سطح جهان با وظیفه دیوان که وظیفه حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات و دعاوی بین‌المللی را از طریق رسیدگی قضایی دارد، جست‌وجو کرد مضاف بر اینکه هر دو مرجع با مسئله ضیق وقت مواجهند و امکان حل و فصل یک بحران یا اختلاف را در مدتی کوتاه و به صورت فوری ندارند! بنابراین طبیعی و منطقی می‌نماید که در خلال رسیدگی به بحران یا اختلاف موجود از طرفین درخواست کنند- و بلکه حکم کنند- که از تشدید بحران اجتناب ورزند تا مرجع صالح طی روال زمانی منطقی به بررسی و حل و فصل بحران بپردازد.

خلاصه خبر

۱- به‌رغم تصویب قطعنامه در چارچوب فصل هفتم منشور شورای امنیت توسل به راه‌های دیپلماتیک برای حل بحران را بر روی ایران نبسته است.

۲- شورای امنیت برای استناد به ماده ۴۱ یا ۴۲ علیه کشوری ابتدا باید حداقل وجود و ارتکاب یکی از تخلفات سه گانه مذکور در ماده ۳۹ را احراز کند.

۳- یعنی شورا باید ابتدا براساس ماده ۳۹ تخلف ایران را احراز (استناد به ماده ۳۹ می‌تواند به نحو صریح یا ضمنی باشد) و سپس می‌تواند برای مجازات به مواد ۴۱ یا ۴۲ استناد کند.

نکته حائز اهمیت در اینجا است که اصولاً درخواست اجرای «اقدامات موقت» از جانب شورای امنیت به وضوح حکایت از این امر دارد که پرونده ایران در شورا کماکان تحت بررسی است و شورا هنوز به هیچ نتیجه‌گیری قطعی در این خصوص دست نیافته است. (که البته استناد به ماده ۴۰ منشور و نص صریح قطعنامه در این خصوص مرهون مقاومت‌ها، تلاش‌ها و زحمات روسیه و چین در خصوص عدم ابرازنظر قطعی شورا در خصوص برنامه هسته‌ای ایران است که شدیداً مورد نظر ایالات متحده آمریکا بود که در این قطعنامه به وقوع نپیوست. در واقع اگرچه ماده ۴۰ بعد از ماده ۳۹ منشور آمده است ولی به لحاظ اهمیت و بار استناد صریح یا ضمنی به مواد منشور در هر قطعنامه شورا ماده ۳۹ از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است به نحوی که در واقع شورا بعد از استناد به ماده ۴۰ بررسی‌های خود را در خصوص بحران یا اختلاف مربوطه آغاز یا پیگیری می‌کند تا نهایتاً به این نتیجه برسد که آیا تهدید صلح یا نقض صلح و یا عمل تجاوز صورت گرفته است یا خیر. و چنانچه یکی از موارد سه‌گانه فوق احراز شود می‌تواند از تمهیدات مندرج در مواد ۴۱ و ۴۲ منشور که شامل اقدامات تنبیهی علیه دولت خاطی است، جهت بازگرداندن، برقراری، حفظ صلح و یا رفع تجاوز استفاده کند.

به‌رغم تصویب قطعنامه در چارچوب فصل هفتم منشور شورای امنیت توسل به راه‌های دیپلماتیک برای حل بحران را بر روی ایران نبسته است. هر چند که از فحوای بند سه قطعنامه اینگونه به نظر می‌رسد که شورا قصد ضمنی دارد اجرای این قطعنامه توسط ایران را- که همانا هدف و خواسته اصلی‌اش تعلیق غنی‌سازی اورانیوم و تحقیق و توسعه در این خصوص است- شرط ادامه مذاکرات و توسل به راه‌حل‌های دیپلماتیک برای حل بحران قرار دهد. با این حال در بند چهار قطعنامه به طور ضمنی به بسته مشوق‌های ارسال شده توسط اروپا به ایران اشاره می‌کند و تلاش‌های اروپا را اقدامی مثبت ارزیابی کرده و از روند چنین عملکردی حمایت و پشتیبانی می‌کند.

شورای امنیت در قطعنامه مذکور مجدداً بر حق مشروع و قانونی ایران برای دستیابی به تکنولوژی هسته‌ای با شرط استفاده صلح‌آمیز از آن تاکید می‌ورزد و تنها شرط تحقق بدون مانع آن را اقدام مناسب و قاطعانه ایران در جلب اعتماد بین‌المللی و رفع شک و شبهه‌های جاری قرار می‌دهد.

نکته مهمی که در این قطعنامه به چشم می‌خورد و صراحتاً در بند پنج قطعنامه به آن اشاره شده است این است که شورای امنیت از همه دولت‌های عضو سازمان ملل متحد می‌خواهد از انتقال هرگونه اقلام، مواد، اجناس و فناوری که بتواند به فعالیت‌های ایران در زمینه‌های مربوط به غنی‌سازی و فرآوری و برنامه‌های موشکی بالستیکی کمک کند، اجتناب و جلوگیری کند. اولین سئوالی که در این خصوص به ذهن متبادر می‌شود ماهیت این درخواست است. آیا این درخواست شورای امنیت یک دستور لازم‌الاجرا است یا صرفاً یک توصیه است ماده ۲۵ منشور ملل متحد پاسخ این سئوال را به روشنی می‌دهد:

«اعضای ملل متحد موافقت می‌کنند که تصمیمات شورای امنیت را بر طبق این منشور قبول و اجرا کنند.»

این ماده نمایانگر ماهیت الزام‌آور بودن تصمیمات شورای امنیت برای تمام کشورهای عضو سازمان ملل است و تخلف از آن- بسته به ماهیت تخلفی که صورت گرفته- می‌تواند ضمانت اجراهای متفاوتی داشته باشد.

مسئله‌ای که با توجه به بند پنج قطعنامه اخیرالتصویب شورای امنیت در این زمینه می‌تواند به طور جدی مطرح شود، وضعیت همکاری‌های گسترده روسیه با ایران در خصوص برنامه‌های هسته‌ای ایران است. بدیهی است که روسیه نیز به عنوان یکی از اعضای سازمان ملل مشمول دستور شورا بر ممنوعیت انتقال هرگونه اقلام، مواد، اجناس و فناوری که بتواند به فعالیت‌های ایران در زمینه‌های مربوط به غنی‌سازی و فرآوری اورانیوم کمک کند، قرار می‌گیرد و به لحاظ حقوقی باید از قطعنامه شورا متابعت کند. حال اینکه روسیه تا چه میزان از این دستور لازم‌الاتباع شورا متابعت می‌کند امری است که در آینده مشخص می‌شود.

مهم‌ترین موضوع مندرج در قطعنامه ۱۶۹۶ اشاره -یا بهتر بگوییم تهدید- شورای امنیت به استناد آتی خود به ماده ۴۱ منشور ملل متحد علیه ایران است که در بند هشت قطعنامه گنجانده شده است.

ماده ۴۱ منشور چنین اشعار می‌دارد:

«شورای امنیت می‌تواند تصمیم بگیرد 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 ورزد. این اقدامات ممکن است شامل متوقف ساختن تمام یا قسمتی از روابط اقتصادی، ارتباطات راه‌آهن، دریایی، هوایی، پستی، تلگرافی، رادیویی و سایر وسایل ارتباطی و قطع روابط سیاسی باشد.»

به طور کلی می‌توان گفت مواد ۴۱ و ۴۲ اجرایی‌ترین مواد کل منشور ملل متحد هستند که در واقع ضمانت اجراهای نقض صلح، تهدید علیه صلح و یا تجاوز از سوی دولت خاطی هستند که شورای امنیت می‌تواند در صورت بروز یکی از موارد فوق به آنها استناد و دولت متخلف را مجازات کند.

اما استناد به این مواد روندی دارد که باید صراحتاً یا به نحوی ضمنی رعایت شود. در واقع پیش‌شرط استناد به مواد ۴۱ و ۴۲ منشور برای مجازات یک دولت احراز عمل متخلفانه آن دولت است که در پی ارتکاب و احراز آن به شورا این اجازه و اختیار را می‌دهد که برای مجازات دولت خاطی و یا متوقف ساختن عمل متخلفانه مستمر از سوی دولت مزبور به این مواد استناد کند. در ضمن هر عمل متخلفانه‌ای نمی‌تواند مستمسک شورا برای استناد به مواد ۴۱ و ۴۲ شود. نص صریح منشور در ماده ۳۹ این اعمال را به سه عمل اصلی منحصر می‌کنند:

- تهدید برای صلح
- نقض صلح
- تجاوز

ماده ۳۹ چنین مقرر می‌کند: «شورای امنیت وجود هرگونه تهدید علیه صلح، نقض صلح یا عمل تجاوز را احراز می‌کند و توصیه‌هایی می‌کند یا تصمیم خواهد گرفت که برای حفظ یا اعاده صلح و امنیت بین‌المللی به چه اقداماتی بر طبق مواد ۴۱ و ۴۲ باید مبادرت ورزد.»

بنابراین مشاهده می‌شود که شورای امنیت برای استناد به ماده ۴۱ یا ۴۲ علیه کشوری ابتدا باید حداقل وجود و ارتکاب یکی از تخلفات سه‌گانه مذکور در ماده ۳۹ را احراز کند. البته بدیهی است که ظاهر این موارد به سه مورد محصور شده است وگرنه مصادیق آن می‌تواند بی‌شمار باشد. بنابراین امکان حصر مصادیق آن وجود ندارد. در واقع این شورای امنیت است که مرجع صالح برای تشخیص این امر است که آیا فعلی از مصادیق این تخلفات سه‌گانه مندرج در ماده ۳۹ هست یا خیر.

پرونده هسته‌ای ایران نیز از این قاعده کلی مستثنی نیست. یعنی شورا باید ابتدا براساس ماده ۳۹ تخلف ایران را احراز (استناد به ماده ۳۹ می‌تواند به نحو صریح یا ضمنی باشد) و سپس می‌تواند برای مجازات به مواد ۴۱ یا ۴۲ استناد کند.

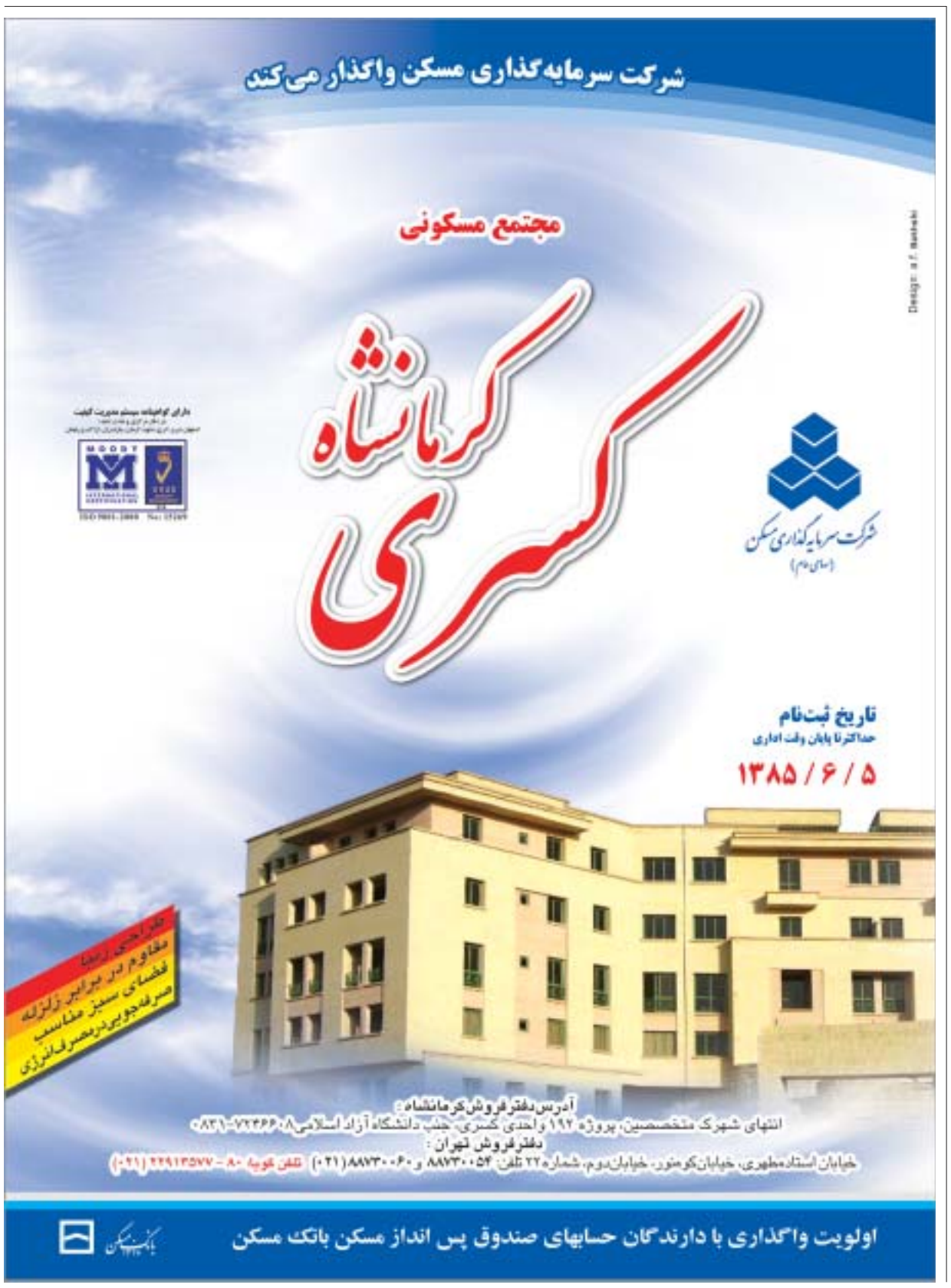
خوشبختانه در خصوص ایران به‌رغم گنجاندن بند هشت قطعنامه ۱۶۹۶ هنوز هیچ یکی از موارد سه‌گانه تخلف مندرج در ماده ۳۹ به طور حقوقی و از طریق شورای امنیت در مورد ایران احراز نشده است گو اینکه در اظهارات سیاسی دولتمردان کشورهای مختلف به کرات این اعمال به ایران منتسب شده است.

* Kalantarian.Sepideh@malix.univ-paris1.fr

خبرها

ایران آماده گفت‌وگو درباره پیشنهاد روسیه است

مهر: «سرگئی کرینکو» رئیس آژانس انرژی اتمی فدرال روسیه اعلام کرد که ایران آماده است تا جزئیات مربوط به پیشنهاد روسیه مبنی بر غنی‌سازی در خاک این کشور را مورد بحث و گفت‌وگو قرار دهد. به گزارش روزنامه کامرسانت چاپ روسیه، کرینکو درباره موضع ایران نسبت به پیشنهاد روسیه به ولادیمیر پوتین رئیس جمهوری این کشور گفت: «آنها دریافتند که پیشنهاد ما فوق‌العاده جالب است و آماده گفت‌وگو درباره جزئیات آن هستند.» وی همچنین ضمن اعلام آمادگی کشورش برای گفت‌وگو در این باره اظهار داشت: شرکای ایرانی ما یکی از همین روزها به روسیه خواهند آمد و گفت‌وگوها به طور مداوم در دست انجام است. در همین زمینه پیشتر «غلامرضا انصاری» سفیر ایران در مسکو اعلام کرد که ایران همچنان پیشنهاد روسیه را در زمینه پروژه مشترک در رابطه با غنی‌سازی مورد مطالعه و بررسی قرار می‌دهد.

ادعای معاون نخست‌وزیر اسرائیل در مورد ایران

ایسنا: معاون نخست‌وزیر رژیم صهیونیستی از جامعه بین‌المللی خواست تا از اعمال آنچه وی امپراتوری مذهبی ایران بر خاورمیانه خواند، جلوگیری کند. به گزارش خبرگزاری فرانسه، شیمون پرز معاون نخست‌وزیر رژیم صهیونیستی روز پنجشنبه در گفت‌وگو با یک شبکه تلویزیونی فرانسوی ادعا کرد: مشکل یک بار دیگر به جاه‌طلبی‌های مذهبی فارس‌ها مربوط می‌شود. وی در ادامه ادعا کرد: به همین دلیل است که عده بسیاری حتی در میان اعراب با حزب‌الله و ایرانی‌ها مخالف هستند. آنها می‌خواهند خاورمیانه را به‌عنوان مکانی عربی و نه یک امپراتوری مذهبی ایرانی حفظ کنند. پرز افزود: جهان از جمله فرانسه لازم است برای جلوگیری از این رفتار خطرناک کاری انجام دهد. خبرگزاری فرانسه در گزارش دیگری مدعی شد که منابع نظامی می‌گویند موشک‌های ضدتانک ساخت روسیه و ایران در حملات حزب‌الله علیه ارتش رژیم صهیونیستی در جنوب لبنان به کار گرفته شده است.