تحلیل حقوقی شماره ۱

در تاریخ ۷ جولای ۲۰۱۷ پیمانی با عنوان ممنوعیت سلاح‌های هسته‌ای در مجمع عمومی سازمان ملل مورد مذاکره و تصویب کشور های عضو این سازمان قرار گرفت. نظر به اهمیت تعهدات این پیمان در این نوشتار سعی شده است که ابعاد حقوقی این پیمان و به خصوص تعهدات پادمانی آن مورد بررسی و تحلیل قرار گیرد. با توجه به این که این پیمان در تاریخ ۲۰ سپتامبر۲۰۱۷ برای امضا مفتوح شده و با ارائه اسناد تصویب ۵۰ کشور به امین پیمان لازم الاجرا می گردد، اهمیت آن بیش از پیش آشکار می گردد.

مروری بر پیمان

ممنوعیت سلاح های هسته ای

Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons

دی ماه ۱۳۹۶

انجمن حقوق هسته ای ایران

Nuclear Law Association of Iran

کلیه حقوق این اثر متعلق به انجمن حقوق هسته‌ای ایران است. هرگونه اقتباس، برداشت، استفاده، تکثیر تمام یا قسمتی از آن تنها با اجازه کتبی از این انجمن مجاز است. نقل مطالب آن در مقالات علمی با ذکر منبع مجاز است.

مقدمه

در ۷ جولای سال ۲۰۱۷ یعنی حدود ۷۲ سال بعد از انفجار اولین بمب در صحرای نیومکزیکو، ۱۲۲ کشور در مقر سازمان ملل متحد در نیویورک قطعنامه‌ای را تصویب کردند که مقرر می‌دارد سلاح‌های هسته‌ای به صورت دائمی و بر اساس حقوق بین‌الملل ممنوع شود. دارندگان رسمی[۱] و غیررسمی[۲] سلاح هسته‌ای، کشورهای عضو ناتو[۳]، کشورهای فاقد سلاح که محل استقرار سلاح‌های هسته‌ای کشورهای دارنده سلاح هستند[۴] و کشورهایی که پیمان امنیتی با کشورهای دارنده سلاح دارند[۵] و برخی کشور های دیگر که در مجموع بالغ بر ۶۹ کشورند، در این مذاکرات شرکت نکردند. هلند تنها عضو ناتو بود که در این مذاکرات شرکت نمود و به قطعنامه تصویب متن پیمان رأی منفی داد. این پیمان که در تاریخ ۲۰ سپتامبر ۲۰۱۷ برای امضا مفتوح شد، پس از این که ۵۰ کشور آن را تصویب کرده و اسناد مصوب خود را به امین پیمان ارائه کنند، لازم‌الاجرا می‌گردد.

تلاش برای ایجاد پیمانی که سلاح‌های هسته‌ای را ممنوع نماید به دهه‌ها قبل باز می‌گردد؛ یکی از مواردی که طبق ماده ششم پیمان منع گسترش سلاح‌های هسته‌ای (ان پی تی)[۶] در کنفرانس خلع سلاح مطرح شده بود، تلاش‌هایی است که باید با حسن‌نیت برای خلع سلاح کشورهای دارنده سلاح هسته‌ای انجام پذیرد اما این کشورها همواره از اجرای ماده ششم پیمان منع گسترش سلاح‌های هسته‌ای طفره رفته‌اند. مقررات ماده ششم پیمان منع گسترش سلاح‌های هسته‌ای[۷] از کشورهای عضو می‌خواهد که در زمینه اقدامات مؤثر برای پایان دادن به مسابقه تسلیحاتی و نیل به خلع سلاح، به مذاکره توأم با حسن‌نیت بپردازند. اما در این ماده، محدوده‌ای زمانی برای نیل به خلع سلاح مشخص نشده و برای بررسی تعهدات کشورهای دارنده سلاح هسته‌ای نیز پیش-بینی مکانیزم راستی‌آزمایی[۸] -مانند آنچه در مورد فعالیت‌های هسته‌ای کشورهای فاقد سلاح متداول است- صورت نگرفته است. بنابراین با توجه به عدم حصول نتیجه مشخص در مورد اجرای ماده ششم پیمان منع

---

[۱]. ایالات متحده امریکا، روسیه، بریتانیا، فرانسه و چین.

[۲]. هند، پاکستان، اسرائیل و کره شمالی.

[۳]. آلبانی، استرالیا، بلغارستان، کانادا، کرواسی، جمهوری چک، دانمارک، استونی، فنلاند، یونان، مجارستان، لتونی، لیتوانی، لوکزامبورگ، مونته نگرو، نروژ، لهستان، پرتغال، رومانی، اسلواکی، اسلوونی، اسپانیا.

[۴]. بلژیک، آلمان، ایتالیا، هلند، ترکیه.

[۵]. ژاپن، کره جنوبی.

[6]. Nuclear Non–proliferation Treaty (NPT)

[7]. Each of the Parties to the Treaty undertakes to pursue negotiations in good faith on effective measures relating to cessation of the nuclear arms race at an early date and to nuclear disarmament, and on a treaty on general and complete disarmament under strict and effective international control.

[8]. Verification

گسترش سلاح‌های هسته‌ای، کشورهای فاقد سلاح مذاکره بر سر تدوین پیمانی جدید با هدف تحقق خلع سلاح هسته‌ای را آغاز کردند و نهایتا پیمان منع سلاح های هسته‌ای[9] را به تصویب رساندند. با عنایت به اهمیت موضوع، این نوشته بر آن است تا محتوای این پیمان را تحلیل حقوقی نموده و سعی گردیده به این سوال پاسخ داده شود که آیا این پیمان در تحقق اهداف خود که همان خلع سلاح هسته‌ای بوده است، موفق عمل نموده است.

پیشینیه موضوع

براساس برنامه اقدام ۱۳ مرحله‌ای مصوب در کنفرانس بازنگری پیمان در سال ۲۰۰۰[10]، کشورهای دارنده سلاح‌های هسته‌ای موظف شده بودند اقداماتی در زمینه تحقق خلع سلاح و اجرای مفاد ماده ششم پیمان انجام دهند. در کمیته مقدماتی اجلاس بازنگری پیمان منع گسترش درسال ۲۰۱۴ کشورهای دارنده سلاح هسته‌ای موظف شدند گزارشی از پیشرفت اقدامات درخواست شده ارائه کنند مع الاسف مشاهده گردید که هیچ پیشرفتی در این رابطه حاصل نشده است. پس از به نتیجه نرسیدن طرح اقدام برای خلع سلاح، کشورهای فاقد سلاح هسته‌ای باید واکنشی به این عدم متابعت از مقررات پیمان انجام می‌دادند. عدم واکنش این کشورها به عدم متابعت کشورهای دارنده سلاح هسته‌ای از ماده ۶ باعث بروز مسائل و نگرانی‌های بدون پاسخ به شرح زیر می‌گردید[11]:

الف- ارزش عملی تعهدات گذشته، حال و آینده کشورهای دارنده سلاح هسته‌ای چیست؟ آنهایی که به تعهدات خود عمل نکرده‌اند چگونه دم از عدم متابعت دیگران می‌زنند؟

ب- چرا این کشورها در برابر حفظ و تملک سلاح‌های هسته‌ای توسط کشورهای دارنده تساهل نشان داده و به تمدید نامحدود پیمان منع گسترش سلاح هسته ای رضایت داده‌اند؟

ج- با توجه به عدم پیشرفت در خلع سلاح آیا کشورهای فاقد سلاح هسته‌ای شریک جرم کشورهای دارنده سلاح هسته‌ای در شکست اجرای ماده ۶ نشده‌اند؟

د- آیا این شکست، اقتدار کشورهای فاقد سلاح هسته‌ای را در اجبار کشورهای دارنده سلاح هسته‌ای و متحدان آنها بر اجرای این ماده از بین نبرده است؟

---

[9]. Treaty on the prohibition of Nuclear Weapons
[10]. Text of the Final Document, Rev Con, NPT, 2000
[11]. Treaty Banning Nuclear Weapons, Developing a legal framework for the Prohibition and Elimination of Nuclear Weapons, Reaching Critical will, 2014

و- آیا کشورهای فاقد سلاح هسته‌ای با سکوت خود سیستم دوگانه و تبعیض آمیز بین‌المللیِ دارا و ندار هسته‌ای را که بوسیله تملک سلاح هسته‌ای تقویت می‌گردد، پشتیبانی و حفظ نکرده‌اند؟

این مسائل منجر به ایجاد زمینه‌هایی شد که کشورهای فاقد سلاح هسته‌ای عضو پیمان منع گسترش سلاح‌های هسته‌ای، اقداماتی دراین‌باره معمول دارند. اگر چه زمینه‌های درخواست امحا توسط کشورهای فاقد سلاح هسته‌ای از سالیان قبل و در زمان کنفرانس بازنگری پیمان در سال ۱۹۹۵ و تمدید نامحدود پیمان آغاز شده بود اما با گذشت زمان این درخواست‌ها به صورت جدی‌تری پی‌گیری شد. در کنفرانس بازنگری سال ۲۰۱۰ نگرانی عمیق از عواقب فاجعه‌آمیز بشری ناشی از استفاده از سلاح‌های هسته‌ای دستاویزی شد که این موضوع به عنوان محور مباحث و اقدامات پیشنهادی در خصوص سلاح‌های هسته‌ای انتخاب شود. در اجلاس مقدماتی کنفرانس بازنگری سال ۲۰۱۲ شانزده دولت بیانیه مشترکی ارائه کردند که بار دیگر عواقب فاجعه بار بشری ناشی از به کارگیری سلاح‌های هسته‌ای را مورد تأکید قرار داده بود و از کشورها خواسته بود تلاش‌های خود برای امحای این تسلیحات را تشدید کنند. متعاقب این اقدام در همان سال، ۳۵ کشور در کمیته اول مجمع عمومی سازمان ملل این درخواست را تکرار کردند.

در اجلاس مقدماتی سال ۲۰۱۳ کنفرانس بازنگری پیمان منع گسترش سلاح‌های هسته‌ای، ۸۰ کشور هراس خود را از آسیب غیرقابل جبران توسط قدرت تخریبی فوق‌العاده و غیرقابل کنترل سلاح هسته‌ای و ماهیت عدم تفاوت‌گذاری بین مردم عادی و نظامی در صورت استفاده از چنین سلاح‌هایی ابراز کردند. در همان سال، در اجلاس مجمع عمومی سازمان ملل، بیانیه‌ای در این مورد با امضای ۱۲۵ کشور صادر گردید. در سال‌های ۲۰۱۳ و ۲۰۱۴ نیز کنفرانس‌های مهم بین‌المللی در خصوص تاثیرات ضد بشری سلاح‌های هسته‌ای در نروژ، مکزیک و اتریش تشکیل شد.

متعاقب آن در سال ۲۰۱۶، گروهی از کشورهای فاقد سلاح هسته‌ای[۱۲] ایده‌ای را تحت عنوان «پیمان ممنوعیت سلاح‌های هسته‌ای» مطرح و از همه کشورهای عضو پیمان منع گسترش سلاح‌های هسته‌ای درخواست کردند که مذاکرات مربوط به خلع سلاح هسته‌ای را با حسن نیت پی‌گیری کنند.

در سال ۲۰۱۵ مجمع عمومی سازمان ملل کارگروهی را برای اتخاذ اقدامات حقوقی مؤثر و محکم به منظور نیل به جهان عاری از سلاح‌های هسته‌ای و حفظ آن تشکیل داد. این کارگروه در سال ۲۰۱۷ سند الزام‌آوری را با هدف ممنوعیت سلاح‌های هسته‌ای تنظیم نمود.

---

[12]. New Agenda Coalition (NAC)- Brazil, Egypt, Ireland, Mexico, New Zealand, Slovenia, South Africa, and Sweden.

در نهایت در جلسات ماه‌های مارس، ژوئن و جولای ۲۰۱۷ مجمع عمومی سازمان ملل متحد در نیویورک، متن پیشنهادی پیمان ممنوعیت سلاح‌های هسته‌ای مورد مذاکره و توافق قرار گرفت و با رأی ۱۲۲ کشور عضو سازمان ملل متحد این پیمان به تصویب رسید. کشورهای دارنده سلاح‌های هسته‌ای رسمی و غیررسمی (۹ کشور)، کشورهای عضو پیمان ناتو و کشورهایی که موافقتنامه استقرار سلاح هسته‌ای در خاک خود را امضا کرده‌اند و تحت چتر امنیتی قدرت‌های هسته‌ای قرار دارند، این مذاکرات را تحریم کردند. هلند تنها کشور عضو ناتو بود که در این مذاکرات شرکت کرد و به قطعنامه رأی منفی داد. سنگاپور نیز به این قطعنامه رأی ممتنع داد.

ملاحظاتی در خصوص ماده ششم پیمان عدم اشاعه سلاح‌های هسته‌ای

پیش از بیان ملاحظات حقوقی در خصوص پیمان ممنوعیت سلاح‌های هسته‌ای، لازم است ابتدا توضیحاتی درباره ماده ششم پیمان منع گسترش سلاح های هسته‌ای و عدم ایفای تعهدات کشورهای دارنده سلاح هسته‌ای داده شود. ماده ششم پیمان منع گسترش سلاح‌های هسته‌ای اشعار می‌دارد:

«هر کشور عضو پیمان متعهد می‌شود که با حسن‌نیت مذاکراتی را در مورد اقدامات مؤثر برای توقف هر چه سریعتر مسابقه تسلیحات هسته‌ای، و برای خلع سلاح هسته‌ای و انعقاد پیمان خلع سلاح عام و کامل تحت کنترل سختگیرانه و مؤثر بین‌المللی پیگیری نماید.»[۱۳]

کشورهای دارنده سلاح هسته‌ای با تفسیر این ماده، موضوع خلع سلاح هسته‌ای را محدود نموده و حداکثر آن را بر چند اقدام مقطعی تطبیق می‌دهند و آن‌ها را به‌عنوان مصداق متابعت از مفاد این ماده ذکر می‌کنند و لزومی بر خلع سلاح کامل در کوتاه مدت نمی‌بینند.[۱۴] در این راستا اقداماتی مانند کاهش در تعداد کلاهک‌های هسته‌ای، کاهش در تعداد سلاح‌های آماده برای استفاده و کاهش ضریب انهدامی این سلاح‌ها را می‌توان نام برد که کشورهای دارنده سلاح‌های هسته ای آن‌ها را در گذشته کم و بیش اجرا نموده‌اند. این استدلال که خلع سلاح روندی طولانی و زمان‌بر است و باید مرحله به مرحله به سوی آن رفت، سبب شده تا امحای سلاح‌های هسته‌ای به تأخیر افتاده و عملاً این ماده از پیمان منع گسترش سلاح‌های هسته‌ای محقق نشود.

---

[13]. Each of the Parties to the Treaty undertakes to pursue negotiations in good faith on effective measures relating to cessation of the nuclear arms race at an early date and to nuclear disarmament, and on a treaty on general and complete disarmament under strict and effective international control.

[14]. P5 Joint statement in the 2015 NPT review conferences: "*We continue to believe that an incremental, step-by-step approach is the only practical option for making progress towards nuclear disarmament, while upholding global strategic security and stability.*"

یکی از مواردی که رأی مشورتی دیوان بین‌المللی دادگستری[15] در سال ۱۹۹۶ راجع به مشروعیت تهدید یا استفاده از سلاح‌های هسته‌ای، بر آن تصریح داشت موضوع خلع سلاح هسته‌ای بود. رای دیوان در خصوص ماده ششم پیمان منع گسترش سلاحهای هسته‌ای، بر این است که این ماده کشورهای عضو را به بیش از یک اقدام ساده ملزم می‌نماید و اصطلاحاً تعهد به نتیجه است نه صرفاً تعهد به اقدام، چنان که در بند «و» ۱۰۵ رای مشورتی اشعار می دارد: «*در این ماده تعهدی وجود دارد که با حسن نیت مذاکراتی انجام شود تا منجر به خلع سلاح در تمام ابعاد و تحت کنترل سختگیرانه و مؤثر بین المللی شود.*»

عبارت «پیگیری مذاکرات و نیل به نتیجه» بیانگر این است که دیوان بین‌المللی دادگستری معتقد است که نه تنها کشورهای عضو، تعهد به انجام مذاکرات با حسن نیت جهت نیل به خلع سلاح هسته‌ای دارند بلکه کشورهای عضو وظیفه دارند که این مذاکرات را با هدف نیل به انعقاد یک پیمان خلع سلح هسته‌ای جامع و نهایی به اتمام رسانند. چنان که بند ۹۹ رای دیوان نیز به این موضوع با وضوح بیشتری اشاره می‌کند و تعهد کشورهای مشمول ماده ششم را تعهد به نتیجه می‌داند، نه تعهد به وسیله[16]؛ و یکی از راه‌های نیل به این هدف را مذاکره و انعقاد پیمانی جهان شمول در خصوص ممنوعیت سلاح‌های هسته‌ای معرفی می‌کند. به نظرمی‌رسد که تاکید بر تعهد در ماده ششم پیمان منع گسترش سلاح‌های هسته‌ای، با هدف ایجاد شفافیت صورت گرفته است و رأی مشورتی دیوان بین‌المللی دادگستری در سال ۱۹۹۶ بر لزوم خلع سلاح کامل و حصول نتیجه‌ای نهایی از طریق انعقاد پیمانی الزام‌آور برای امحای سلاح‌های هسته‌ای تأکید دارد.

از سوی دیگر پیش‌بینی نشدن نهادی ناظر بر روند خلع سلاح در پیمان عدم اشاعه سلاح‌های هسته‌ای، که تصمیمات آن الزام‌آور باشد و در صورت عدم متابعت[17] اعضای مشمول ماده ششم، مکانیزمی برای پیگیری عدم متابعت آنها در اختیار داشته باشد، از اثربخشی این ماده از پیمان کاسته است؛ در صورتی که در مورد کشورهای فاقد سلاح هسته‌ای، آژانس بین‌المللی انرژی اتمی بر اساس موافقتنامه پادمانی منعقد بین این کشورها و آژانس، در صورت عدم متابعت این کشورها از تعهدات، مسئول پیگیری عدم متابعت آنها است. این نقصان باعث شده است که علی‌رغم تأکید بیانیه‌های پایانی در کنفرانس‌های بازنگری پیمان منع گسترش سلاح‌های هسته‌ای مبنی بر خلع سلاح هسته‌ای کامل و نهایی و همچنین پیشنهاد برنامه زمان‌بندی مشخص برای آن، به علت مخالفت کشورهای دارنده سلاح هسته‌ای، نیل به این هدف با موانع جدی مواجه گردد. لذا یکی از عواملی که

---

[15]. International Court of Justice advisory opinion on the Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons

[16] The legal import of that obligation goes beyond that of a mere obligation of conduct ; the obligation involved here is an obligation to achieve a precise result - nuclear disarmament in al1 its aspects - by adopting a particular course of conduct, namely, the pursuit of negotiations on the matter in good faith.

[17] Non – compliance

کشورهای فاقد سلاح هسته‌ای را به تهیه پیش‌نویس پیمانی در باره خلع سلاح واداشت، عدم پیشرفت در موضوع خلع سلاح بود. بنابراین پیگیری تدوین پیمانی که بتواند سلاح‌های هسته‌ای را محدود نماید یکی از دغدغه‌های اکثریت کشورهای فاقد سلاح هسته‌ای بوده است.

بررسی حقوقی مفاد پیمان ممنوعیت سلاح‌های هسته‌ای

ماده ۱ ممنوعیت‌ها

«هر کشور عضو متعهد می‌شود که هرگز و تحت هیچ شرایطی موارد زیر را انجام ندهد:

الف- توسعه، آزمایش، ساخت، دستیابی از طرق دیگر، تملک، ذخیره سلاح‌های هسته‌ای یا سایر دستگاه‌های انفجاری هسته‌ای؛

ب- انتقال هر نوع سلاح هسته‌ای یا سایر دستگاه‌های انفجاری هسته‌ای به دیگران یا کنترل چنین سلاح‌هایی یا سایر دستگاه‌های انفجاری هسته‌ای به صورت مستقیم یا غیرمستقیم؛

ج- دریافت سلاح‌های هسته‌ای یا سایر دستگاه‌های انفجاری هسته‌ای انتقال یافته یا کنترل بر آنها به صورت مستقیم یا غیرمستقیم؛

د- استفاده یا تهدید به استفاده از سلاح‌های هسته‌ای یا سایر دستگاه های انفجاری هسته‌ای؛

هـ- کمک یا تشویق یا وادار کردن هر کسی به هر طریقی برای درگیر شدن در هرگونه فعالیتی که برای کشور عضو ممنوع شده است؛

و- جستجو یا دریافت هرگونه کمک به هر طریقی از هرکسی برای درگیر شدن در هرگونه فعالیتی که برای کشور عضو ممنوع شده است؛

ز- اجازه استقرار، نصب و راه‌اندازی یا توسعه هرگونه سلاح هسته‌ای یا سایر دستگاه های انفجاری هسته‌ای در قلمرو یا هرگونه مکانی تحت حاکمیت یا کنترل کشور عضو.»

ملاحظات

- در ماده ۱ این پیمان که متکفل بیان ممنوعیت‌هاست، طیف وسیعی از تعهداتی که قبلاً در پیمان منع گسترش سلاح‌های هسته‌ای ممنوع نشده بود، منع می‌گردد. تعهداتی که نمونه‌های آن را قبلاً کشورهای عضو مناطق عاری از سلاح‌های هسته‌ای اجرا کرده‌اند، به دلیل اینکه این مناطق عمومیت جهانی ندارند، پیمان ممنوعیت سلاح‌های هسته‌ای این تعهدات را به صورت عام مطرح نموده است. همچنین این پیمان

استقرار سلاح‌های هسته‌ای را نیز در کشورهای عضو این پیمان ممنوع نموده است. این تعهد باعث می‌گردد تا کشورهای عضوی که از تاریخ لازم الاجرا شدن پیمان، عضو پیمان شده‌اند اجازه استقرار سلاح‌های هسته‌ای را در قلمرو خود ندهند که این می‌تواند برای کشورهای دارنده سلاح هسته‌ای برای نصب و استقرار جدید در قلمرو دیگر کشورها محدودیت ایجاد نماید. بی‌جهت نیست که نه تنها کشورهای دارنده سلاح هسته‌ای بلکه کشورهایی نیز که در قلمرو آنها پایگاه کشورهای دارنده سلاح هسته‌ای قرار دارد مذاکرات مربوط به این پیمان را تحریم کردند و در آن شرکت نکردند؛ همچنین به قطعنامه مصوب مجمع عمومی در سال ۲۰۱۶ که مذاکرات برای انعقاد این پیمان را الزام می‌ساخت، رأی منفی دادند.

- محدودیت‌های پیمان ممنوعیت سلاح‌های هسته‌ای برای کشور عضوی که دارای سلاح هسته‌ای نباشد، بسیار فراتر از پیمان منع گسترش سلاح‌های هسته‌ای است. در حالی که در پیمان منع گسترش سلاح‌های هسته‌ای، ایجاد پایگاه و یا استقرار سلاح‌های هسته‌ای ممنوع نیست ولی تحت این پیمان جدید هر کشور عضو می‌پذیرد که تحت هیچ شرایطی به توسعه، آزمایش، تولید، ساخت، دستیابی از طرق دیگر، تملک، ذخیره سازی سلاح‌های هسته‌ای و دیگر دستگاه‌های انفجاری هسته‌ای نپردازد و علاوه بر آن اجازه ایجاد پایگاه، استقرار و توسعه هر نوع سلاح هسته‌ای یا دیگر دستگاه‌های انفجاری هسته‌ای در قلمرو خود یا هر مکان تحت صلاحیت قضایی یا کنترل خود را ندهد. همچنین چگونگی تحت نظارت قرار دادن فعالیت‌های نظامی کشورها برای جلوگیری از ورود آنها به حوزه ساخت سلاح هسته‌ای، بدون آنکه فعالیت‌های نظامی متعارف کشورها را تحت تاثیر قرار دهد و تبعات این موضوع برای امنیت ملی و حاکمیت ملی کشورها از موضوعات قابل تامل در اجرای این پیمان است.
- پیمان در خصوص مرجع ذی‌صلاح برای راستی‌آزمایی مفاد ماده ۱ خود ابهام دارد. اگرچه پیمان اشعار می‌دارد که کشورهای عضوی که سلاح‌های هسته‌ای خود را امحا کرده‌اند، باید موافقتنامه‌ای بر طبق موافقتنامه پادمان جامع با آژانس منعقد نمایند اما باید توجه داشت که تعهدات مطرح شده در ماده ۱ این پیمان بسیار گسترده است و راستی‌آزمایی تعهدات مربوط به عدم وجود سلاح‌های هسته‌ای را نیز در بر می‌گیرد. اگر فرض کشورهای عضو این باشد که آژانس بین‌المللی انرژی اتمی مرجع راستی‌آزمایی مفاد ماده ۱ است این وظایف برخلاف اساسنامه آژانس است، زیرا وظیفه آژانس راستی‌آزمایی مواد و فعالیت‌های اعلام شده و اطمینان از عدم وجود مواد و فعالیت های اعلام نشده است. در حالی که راستی آزمایی مفاد ماده ۱ مربوط به حوزه خلع سلاح و فراتر از وظایف تصریح شده آژانس در اساسنامه و موافقتنامه‌های پادمان است. اگر چه ماده ۷ اساسنامه آژانس وظیفه راستی‌آزمایی و حسابرسی مواد هسته‌ای استحصال

شده ناشی از اسقاط کردن[18] سلاح‌های هسته‌ای را بر عهده آژانس گذاشته است[19]، همان گونه که پس از فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی در برخی جمهوری‌های تازه استقلال یافته این اتفاق افتاد. اما راستی‌آزمایی موضوعات مصرح در ماده ۱ این پیمان فراتر از وظایف اساسنامه‌ای آژانس است؛ به طوری که برخی نوشته-ها به فقدان مستند حقوقی در خصوص انجام وظیفه خلع سلاح هسته‌ای در اساسنامه آژانس توجه داده-اند[20].

در صورتی که فرض شود راستی‌آزمایی این مفاد باید به کمیسیون خلع سلاح سپرده شود، مفاد پیمان هیچ اشاره‌ای به چنین مرجعی برای راستی‌آزمایی ندارد و تنها مطابق پیش‌بینی انجام شده در این پیمان راستی‌آزمایی تعهدات کشور عضو (براساس بند ۶ ماده ۴ آن) توسط مرجع ذی صلاح بین المللی[21] که در آینده در جلسه‌ای توسط کشورهای عضو تعیین خواهد شد، صورت می‌پذیرد.

- یکی از تعهدات مهم در ماده ۱، عدم تهدید به استفاده یا استفاده از سلاح‌های هسته‌ای است. این موضوع که در پروتکل‌های الحاقی به اسناد پیمان‌های مناطق عاری از سلاح‌های هسته‌ای ذکر شده و کشورهای دارنده سلاح هسته‌ای آن را به عنوان تعهد خود امضا و تأیید نموده‌اند، به عنوان تضمین امنیتی منفی[22] معروف است.

در این ماده از پیمان بر این موضوع تصریح شده است که کشورهای عضو این پیمان ملزمند از تهدید به استفاده یا استفاده از سلاح هسته‌ای بر علیه کشورهای دیگر خودداری نمایند. این بند به نظر با سایر بندهای این پیمان در تناقض است زیرا کشورهایی که عضو این پیمان می‌شوند فاقد سلاح هسته‌ای‌اند و یا اینکه اگر دارنده سلاح هسته‌ای باشند به محض پیوستن به این پیمان تحت مقررات پیمان و نظارت نهاد ذی‌صلاح بین‌المللی باید خلع سلاح هسته‌ای شوند. بنابراین از نظر منطقی توجیهی برای درج این بند وجود ندارد؛ زیرا کشورهای دارنده سلاح هسته‌ای رسمی و غیررسمی و سایر کشورهایی که به عنوان متحدان امنیتی آنها شناخته می‌شوند، مذاکرات پیمان را تحریم کرده‌اند و عملاً تعهدی به اجرای مفاد پیمان ندارند و در صورتی که عضو این پیمان شده و خلع سلاح شوند نیز دیگر فاقد سلاح هسته‌ای هستند و تهدید هسته‌ای دیگران برای آنها موضوعیتی ندارد.

---

[18] dismantle

[19] Conduct its activities in accordance with the purposes and principles of the United Nations to promote peace and international co-operation, and in conformity with policies of the United Nations furthering the **establishment of safeguarded worldwide disarmament** and in conformity with any international agreements entered into pursuant to such policies, IAEA Statute, Article 7.B.1

[20]) The Role of IAEA in Multilateral Nuclear Disarmament Verification, Hanne Kofstadmoen and Ole Reistad, Norwegian Radiation Protection Authority, IAEA-CN-184/280

[21]competent international authority

[22] Negative Security Assurance

- این موضوع از منظر دیگری نیز قابل بررسی است که همانا ایجاد قاعده عرفی در ممنوعیت استفاده یا تهدید به استفاده از سلاح‌های هسته‌ای است. به نظر می‌رسد که پیشنهاد دهندگان این بند از ماده ۱ پیمان با هدف ایجاد قاعده عرفی در بلند مدت مبادرت به پیشنهاد و درج این بند نموده‌اند. اما کشورهای غربی دارنده سلاح هسته‌ای پس از اتمام مذاکرات و رأی‌گیری در خصوص قطعنامه مربوط به این پیمان، در بیانیه‌ای اعلام کردند که این پیمان در ایجاد قاعده‌ای الزام‌آور برای نیل به تعهدات خلع سلاح هسته‌ای تحت پیمان منع گسترش سلاح هسته‌ای شکست خورده است[۲۳].
- ممنوعیت‌هایی که در تعهدات ماده ۱ این پیمان ذکر شده است شامل انتقال سلاح های هسته‌ای و عبور آنها از قلمرو کشورها نمی‌گردد. این موضوع از آن جهت اهمیت دارد که اگر چنین ممنوعیتی در این پیمان می‌بود، کشورها در صورت عضویت در این پیمان، به کشورهای دارنده سلاح هسته ای اجازه عبور هواپیماها یا کشتی‌ها و زیردریایی های حامل سلاح‌های هسته‌ای از آبها یا فضای قلمرویی خود را نمی‌دادند. به علاوه در صورت درج این عبارت در این پیمان، این ممنوعیت می‌توانست به قاعده حقوقی الزام‌آوری تبدیل شود که با تمسک به آن مفاد ماده ۱۲ در مورد جهانشمول بودن موضوع خلع سلاح هسته‌ای بهتر اجرا گردد. همچنین در آن صورت کشورها با استناد به مفاد ماده ۵ پیمان که وظیفه قانونگذاری و تدوین مقررات مربوط به پیمان را برعهده کشورها می‌گذارد، می‌توانستند این ممنوعیت را در قوانین داخلی خود بگنجانند و این الزام حقوقی را جنبه قانونی و مدون ببخشند؛ همچنان که در قانون اساسی اتریش در سال ۱۹۹۹ و اصلاحیه قانون اساسی فیلیپین در سال ۱۹۸۷ و قانون نیوزیلند در سال ۱۹۸۷ (راجع به مناطق عاری از سلاح هسته‌ای و خلع سلاح)، ترانزیت سلاح‌های هسته‌ای در قلمرو این کشورها ممنوع شده است.

ماده ۲ اظهاریه‌ها

«۱- هر یک از کشورهای عضو باید در کمتر از ۳۰ روز پس از لازم‌الاجرا شدن پیمان برای آن کشور، اظهاریه‌ای به دبیرکل سازمان ملل متحد ارائه نماید که در آن:

الف- در صورتی که سلاح‌های هسته‌ای یا سایر دستگاه‌های انفجاری هسته‌ای در تملک، تصرف یا کنترل داشته، آن را اظهار نماید و این که پیش از لازم‌الاجرا شدن این پیمان برای آن کشور

[23]. Joint Press Statement from the Permanent Representatives to the United Nations of the United States, United Kingdom, and France Following the Adoption of a Treaty Banning Nuclear Weapons, New York City, July 7, 2017

عضو، برچیدن برنامه سلاح هسته‌ای خود را که عبارت است از برچیدن یا تبدیل غیرقابل برگشت همه مؤسسات مرتبط با سلاح‌های هسته‌ای، به انجام رسانده است.

ب- فارغ از بند «الف» ماده ۱، در صورتی که هرگونه سلاح هسته‌ای یا سایر دستگاه‌های انفجاری هسته‌ای در تملک، تصرف یا کنترل دارد، آن را اظهار نماید.

پ- فارغ از بند «ز» ماده ۱، در صورتی که هرگونه سلاح هسته‌ای یا سایر دستگاه‌های انفجاری هسته‌ای در قلمرو یا هر مکان تحت صلاحیت قضایی یا کنترل خود دارد که در تملک، تصرف یا کنترل کشور دیگری قرار دارد، آن را اظهار نماید.

۲- دبیرکل سازمان ملل باید کلیه اظهاریه‌های واصل شده از این نوع را برای کشورهای عضو بفرستد.»

ملاحظات

- این ماده از پیمان، با روش‌های مرسوم راستی‌آزمایی و ارائه اظهاریه تفاوت شکلی و ماهوی دارد. در موافقت‌نامه پادمان جامع که تحت پیمان منع گسترش سلاح‌های هسته‌ای منعقد شده، اظهاریه‌های مربوط به فعالیت‌های هسته‌ای هر کشور توسط آن کشور به دبیرخانه آژانس (معاونت پادمان آژانس) ارائه می‌گردد و وظیفه راستی‌آزمایی به عهده بازرسان آژانس بین‌المللی انرژی اتمی است. اما ساز و کار ارائه اظهاریه‌ها در این ماده از پیمان با گردش کار و هنجارهای رژیم‌های منع گسترش همخوانی ندارد؛ زیرا در بند انتهایی این ماده بیان شده که دبیرکل اظهاریه کشورهای عضو را به سایر کشورها ارائه خواهد نمود که این امر می‌تواند بر اصل محرمانگی سایر پیمان‌هایی که به نحوی در ارتباط با این پیمان جدید هستند، خدشه وارد نماید.
- نکته دیگری که در رابطه با بند ۲ ماده ۲ این پیمان قابل ذکر است، تعارض این بند با اصل محرمانگی است که تحت موافقت‌نامه پادمان، آژانس ملزم به رعایت آن است. اصل حفظ محرمانگی و حفاظت از اسرار و اطلاعات کشورها در راستای اجرای فعالیت‌های پادمانی در بندهای ۵[۲۴] و ۹[۲۵] موافقت‌نامه پادمان جامع و

[24]. The Agreement should provide that the Agency shall take every precaution to protect commercial and industrial secrets and other confidential information coming to its knowledge in the implementation of the Agreement. The Agency shall not publish or communicate to any State, organization or person any information obtained by it in connection with the implementation of the Agreement, except that specific information relating to such implementation in the State may be given to the Board of Governors and to such Agency staff members as require such knowledge by reason of their official duties in connection with safeguards, but only to the extent necessary for the Agency to fulfil its responsibilities in implementing the Agreement. Summarized information on nuclear material being safeguarded by the Agency under the Agreement may be published upon decision of the Board if the States directly concerned agree. INFCIRC/153 (Corrected)/ Para 5

همچنین در بند F ماده ۷ اساسنامه آژانس[۲۶] نیز مورد تاکید قرار گرفته است. این در حالی است که در بند ۲ ماده ۲ پیمان ممنوعیت سلاح‌های هسته‌ای، از دبیرکل سازمان ملل می‌خواهد تا اطلاعات دریافتی در قالب اظهاریه‌ها را، که حدود و ثغور آن دقیقاً روشن نشده است، در اختیار سایر کشورها قرار دهد.

ماده -۳ - اجرای پادمان در کشورهای عضو پیمان

«۱- هر کشور عضو که مشمول بندهای ۱ و ۲ ماده ۴ نمی‌شود، باید حداقل تعهدات پادمان آژانس بین‌المللی انرژی اتمی در حال اجرای خود در زمان لازم‌الاجرا شدن این پیمان را حفظ نماید، بدون خدشه/لطمه بر هر نوع اسناد مرتبط الحاقی که ممکن است در آینده تصویب گردد.

۲- هرکشوری که مشمول بندهای ۱ و ۲ ماده ۴ نیست و تاکنون این کار را نکرده است باید با آژانس بین‌المللی انرژی اتمی موافقتنامه پادمان جامع۲۷ را منعقد و لازم‌الاجرا نماید. مذاکره درباره موافقتنامه طی ۱۸۰ روز پس از لازم‌الاجرا شدن این پیمان برای کشور عضو شروع می‌شود. موافقتنامه باید حداکثر ۱۸ ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این پیمان، لازم الاجرا شود. هر کشور عضو باید پس از آن چنین تعهداتی را حفظ نماید، بدون خدشه/لطمه بر هر نوع اسناد مرتبط الحاقی که ممکن است در آینده تصویب گردد.»

ملاحظات

پیش از بیان ملاحظات ضرورت دارد تا روابط کشورها نسبت به پیمان منع گسترش سلاح‌های هسته‌ای مرور گردد. کشورها نسبت به پیمان منع گسترش سلاح‌های هسته‌ای به چهار گروه تقسیم می‌شوند: کشورهای دارنده سلاح عضو پیمان، کشورهای فاقد سلاح عضو پیمان، کشورهای دارنده سلاح که عضو پیمان نیستند و کشورهای فاقد سلاح که عضو پیمان نیستند. در کنار این مطلب باید توجه داشت که تعهدات پادمانی کشورهای عضو پیمان بسته به اینکه به عنوان کشور دارنده سلاح یا کشور فاقد سلاح باشند متفاوت است.

---

[25]. ….., as well as to ensure protection of industrial secrets or any other confidential information coming to the inspectors' knowledge.; INFCIRC/153 (Corrected)/ Para 9

[26]. In the performance of their duties, the Director General and the staff shall not seek or receive instructions from any source external to the Agency. They shall refrain from any action which might reflect on their position as officials of the Agency; subject to their responsibilities to the Agency, they shall not disclose any industrial secret or other confidential information coming to their knowledge by reason of their official duties for the Agency.

[27]. INFCIRC/153 (Corrected)- The Structure and Content of Agreement Between The Agency and States Required In Connection with The Treaty on The Non-Proliferation of Nuclear Weapons, International Atomic Energy Agency

برای کشورهای گروه اول، راستی‌آزمایی تحت موافقتنامه پادمان جامع ارائه داوطلبانه[۲۸] انجام می‌پذیرد که در آن کشور دارنده سلاح بصورت داوطلبانه برخی از موسسات و فعالیت‌های خود را تحت پادمان آژانس قرار می-دهد.

تعهدات پادمانی کشورهای گروه دوم، یعنی کشورهای فاقد سلاح عضو پیمان، در اجرای تعهدات پادمانی خود به دو جنبه مختلف قابل تقسیم‌بندی است. یکی از جنبه این‌که کشور صرفاً موافقتنامه پادمان جامع[۲۹] را در حال اجرا دارد و یا اینکه علاوه بر آن پروتکل الحاقی[۳۰] را نیز اجرا می‌نماید و جنبه دیگر اینکه آیا آن کشور به عنوان یک کشور با فعالیت هسته‌ای متعارف شناخته می‌شود و موافقتنامه پادمان جامع برای آن کشور بطور کامل اجرا می‌شود یا اینکه به عنوان یک کشور با مقدار ماده هسته‌ای زیر حد مشخص شده در کل کشور و بدون ماده هسته‌ای در درون یک موسسه هسته‌ای تلقی شده و دارای پروتکل مقادیر جزئی[۳۱] با آژانس است و به عنوان یک کشور با فعالیت هسته‌ای ناچیز از اجرای قسمت‌های مهمی از موافقتنامه پادمان جامع معاف است.

کشورهای گروه سوم که دارنده سلاح هسته‌ای بوده و عضو پیمان منع گسترش سلاح‌های هسته‌ای نیستند نیز خود به دو گروه تقسیم می‌شوند، کشورهایی که موافقتنامه پادمان از نوع سند ۶۶ را در حال اجرا دارند و کشورهایی که هیچ موافقتنامه پادمانی در حال اجرا ندارند.

در خصوص کشورهای گروه چهارم یعنی کشورهای غیر دارنده سلاح که عضو پیمان منع گسترش سلاح‌های هسته‌ای نیستند نیز در حال حاضر هیچ گونه تعهد پادمانی نداشته و موافقتنامه‌ای در این خصوص ندارند.

- با توجه به موارد فوق نکته قابل تامل ماهیت تبعیض آمیز این ماده از پیمان است. مطابق این پیمان کشورهای فاقد سلاح که تا تاریخ لازم‌الاجرا شدن این پیمان، عضو پیمان منع گسترش سلاح‌های هسته‌ای نشده باشند، هنگامی که به پیمان جدید می‌پیوندند تنها موظفند که موافقتنامه پادمان جامع را بپذیرند و به آن عمل نمایند در حالی که بسیاری از کشورهایی که فاقد سلاح هسته‌ای بوده و عضو پیمان منع گسترش سلاح‌های هسته‌ای هستند هنگامی که به این پیمان می‌پیوندند چون قبل از پیوستن به پیمان هم در موافقتنامه پادمان جامع و هم پروتکل‌الحاقی عضو شده و آنها را اجرا می‌کنند پس از پیوستن به پیمان باید هم موافقتنامه پادمان جامع و هم پروتکل‌الحاقی را حفظ و اجرا نمایند. علاوه بر آن این موضوع در مورد کشورهای فاقد سلاح عضو پیمان که فقط موافقتنامه پادمان جامع را اجرا می‌کنند و پروتکل-الحاقی را در حال اجرا ندارند نیز صدق می‌کند.

---

[28] Voluntary Offer Agreement (VOA)
[29] Comprehensive Safeguards Agreement (CSA) (INFCIRC/153)
[30] Additional Protocol (AP) (INFCIRC/540)
[31] Small Quantities Protocol (SQP)

- موضوع دیگر این است که کشورهایی که پس از تاریخ ۷ جولای سال ۲۰۱۷ خود را خلع‌سلاح نموده و به این پیمان می‌پیوندند موظفند با آژانس بین‌المللی انرژی اتمی موافقتنامه‌ای منعقد کند که تضمین معتبری برای عدم انحراف مواد هسته‌ای اظهارشده از فعالیت‌های هسته‌ای صلح‌جویانه و فقدان مواد و فعالیت‌های هسته‌ای اظهار نشده در کل آن کشور باشد. حال دو حالت متصور است در حالت اول اگر قرار است این کشورها تعهدات پادمانی را صرفاً تحت موافقتنامه پادمان جامع انجام دهند در آن حالت این امکان وجود ندارد که در خصوص عدم انحراف و فقدان مواد و فعالیت‌های هسته‌ای اظهار نشده اطمینان حاصل نمود چون این سند صرفاً فعالیت‌های راستی‌آزمایی مرتبط با صحیح بودن[۳۲] اظهاریه کشورها را در بر می‌گیرد و فعالیت‌های مربوط به کامل بودن[۳۳] اظهاریه‌های کشورها را شامل نمی‌شود. در حالت دوم اگر قرار است این فعالیت‌ها در قالب دیگری مثلاً در قالب مقررات پروتکل‌الحاقی انجام پذیرد، چرا هیچ اشاره‌ای به نام این سند در متن این پیمان جدید نشده است؟ این موضوع در آینده باعث بروز اختلاف خواهد شد چون با توجه به عدم تصریح به سند پروتکل‌الحاقی برای انجام فعالیت‌های راستی‌آزمایی مربوط به مواد هسته‌ای اظهار نشده در سطح کشورهای عضو، کشورهای فاقد سلاح عضو پیمان مجبورند یکی از این دو وضعیت را بپذیرند: یا قبول کنند که حیطه موافقت‌نامه پادمان جامع علاوه بر فعالیت‌های راستی‌آزمایی مرتبط با صحیح بودن اظهاریه‌ها، فعالیت‌های مرتبط به کامل بودن اظهاریه‌های کشورها را نیز در بر می‌گیرد؛ که این موضوع از جمله مباحثی بوده که همواره در سطح بین‌المللی مورد مناقشه بوده و هیچ اجماعی در خصوص آن بین کشورهای عضو آژانس وجود ندارد و همین مساله در نهایت منجر به تدوین پروتکل‌الحاقی به موافقتنامه پادمان جامع و گسترش نظارت‌های آژانس بین‌المللی انرژی اتمی از راستی‌آزمایی عدم انحراف مواد هسته‌ای اظهار شده به حصول اطمینان از فقدان مواد و فعالیت‌های هسته‌ای اظهار نشده گردیده - است؛ و یا اینکه این موضوع را نپذیرند و حیطه موافقتنامه پادمان جامع را صرفاً فعالیت‌های راستی‌آزمایی مرتبط با صحیح بودن اظهاریه‌ها بدانند؛ که در این حالت کشورهای دارنده سلاحی که می‌خواهند به پیمان جدید بپیوندند باید مجاب گردند که تعهدات پادمانی فراتر از موافقتنامه پادمان جامع که کشورهای فاقد سلاح اجرا می‌کنند را به اجرا بگذارند. واضح است قبولاندن چنین تعهدی به کشورهای دارنده سلاح بسیار مشکل خواهد بود و به همین علت کشورهای فاقد سلاح به احتمال زیاد همان حالت اول را خواهند پذیرفت که مستلزم اعمال فشار بیشتر بر کشورهای فاقد سلاح و کاستن از فشار بر روی کشورهای دارنده سلاح است.

---

[32]. Correctness

[33]. Completeness

بنابراین تبعیضی آشکار در این پیمان بین کشورهایی که پس از تاریخ ۷ جولای سال ۲۰۱۷ به پیمان پیوسته و کشورهایی که قبلاً اسناد پادمانی (پادمان جامع و پروتکل الحاقی) را در اجرا دارند برقرار است که می تواند اجرای پیمان را دچار خدشه نماید.

ماده ۴ - حرکت در جهت برچیدن کامل سلاح‌های هسته‌ای

*«۱- هر کشور عضوی که بعد از ۷ جولای ۲۰۱۷، تملک، تصرف یا کنترل بر سلاح‌های هسته‌ای یا سایر دستگاه های انفجاری هسته‌ای داشته و برنامه سلاح‌های هسته‌ای خود را برچیده باشد، که برچیدن یا تبدیل غیرقابل برگشت همه مؤسسات مرتبط با سلاح‌های هسته‌ای را در بر می‌گیرد، قبل از این که این پیمان برای آن کشور لازم‌الاجرا شود باید با مرجع بین‌المللی ذی‌صلاح معرفی شده در بند ۶ این ماده با هدف راستی‌آزمایی برچیدن غیرقابل برگشت برنامه سلاح‌های هسته‌ای خود همکاری نماید. این مرجع ذی‌صلاح بین‌المللی باید به کشورهای عضو گزارش دهد. چنین کشور عضوی باید با آژانس بین‌المللی انرژی اتمی موافقتنامه پادمان را منعقد کند تا تضمین معتبری بر عدم انحراف در مواد هسته‌ای اعلام شده از فعالیت‌های هسته‌ای صلح‌جویانه و فقدان مواد یا فعالیت‌های هسته‌ای اعلام نشده **در کل کشور** را ارائه نماید. مذاکرات مربوط به انعقاد چنین موافقتنامه‌ای طی ۱۸۰ روز پس از لازم‌الاجرا شدن این پیمان برای کشور عضو شروع می‌شود. این موافقتنامه حداکثر ۱۸ ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این پیمان برای کشور عضو اجرایی می‌گردد. کشور عضو پس از آن باید حداقل، این تعهدات پادمانی را بدون خدشه بر سایر اسناد مرتبط اضافی که ممکن است در آینده تصویب نماید، حفظ کند.»*

ملاحظات

- در بند ۱ ماده ۴ این پیمان تناقضات عمده‌ای مشاهده می‌گردد. موضوع راستی‌آزمایی مطرح شده در این بند که شامل راستی‌آزمایی عدم وجود مواد و فعالیت‌های هسته‌ای اعلام نشده است، در سیستم راستی‌آزمایی آژانس منوط به تصویب و اجرای پروتکل‌الحاقی است. اگر لفظ «راستی‌آزمایی فقدان مواد و فعالیت‌های هسته‌ای اعلام نشده» را که در این بند به آن اشاره شده است مدنظر قرار دهیم، باید کشورهای عضو این پیمان پروتکل‌الحاقی را نیز تصویب و اجرا نمایند، در حالی که این پیمان صریحاً به اجرای پروتکل‌الحاقی اشاره‌ای نکرده است. درج واژه‌های فوق‌الذکر در این بند می‌تواند موجب اختلاف در تفسیر و حتی اختلاف در اجرای پادمان مدنظر در این پیمان گردد. زیرا آژانس بین‌المللی انرژی اتمی به عنوان نهاد مسئول اجرای پادمان در این پیمان، می‌تواند با تفسیر موسع از این بند، از کشورهای عضو پیمان تصویب

پروتکل‌الحاقی را برای اطمینان از راستی‌آزمایی فقدان مواد و فعالیت‌های اعلام نشده، مطالبه کند. در حالی که در ماده ۳ این پیمان به صراحت از کشورهایی که ازتاریخ ۷ جولای سال ۲۰۱۷ خود را خلع سلاح کرده و به این پیمان می‌پیوندند درخواست می‌کند که تنها موافقتنامه پادمان جامع را بپذیرند و اجباری بر پذیرش پروتکل‌الحاقی وجود ندارد.

- مشکل دیگری که در این باره بروز می‌کند این است که اگر صحت تفسیر مبتنی بر تصویب و اجرای پروتکل الحاقی در پیمان منع سلاح‌های هسته‌ای پذیرفته شود، این پیمان می‌تواند تعهدات پادمانی کشورها را نیز تحت تاثیر قرار دهد. زیرا در سیستم پادمانی و با توجه به حق حاکمیت کشورها، اصولاً مبنا و اصل بر پذیرفتن اختیاری هر پیمان یا قرارداد است که پروتکل‌الحاقی هم از آن مستثنی نیست و بنابراین پذیرفتن پروتکل‌الحاقی هم اختیاری است و کشورها با اراده خود می‌توانند در هر زمانی که صلاح دیدند به پروتکل‌الحاقی بپیوندند و آن را تصویب و اجرا نماید. این تفسیر اجماعی و مورد قبول کشورهای عضو آژانس در بند ۱۳ اجرایی قطعنامه پادمان کنفرانس عمومی[۳۴] است که حق آزادانه کشورها را در پیوستن به پروتکل الحاقی به رسمیت می شناسد[۳۵]. اما این موضوع در پیمان ممنوعیت سلاح‌های هسته‌ای می‌تواند به صورت اجباری بر کشورها تحمیل شده و به عنوان مفادی از پیمان مطرح گردد که کشور پس از قبول و تصویب پیمان باید آن را نیز اجرا نماید. در واقع این برخلاف اصل آزادی اراده در روابط بین‌الملل است که بر این نکته تاکید می‌کند بدون اعلام رضایت صریح یک کشور نمی‌توان الزامات یک سند حقوقی را بر یک کشور تحمیل کرد و یک کشور را متعهد به آن دانست.
- درصورت عدم پذیرش تفسیر اول مبنی براین که راستی‌آزمایی فقدان مواد و فعالیت‌های اعلام نشده منوط بر اجرای پروتکل‌الحاقی نیست و راستی‌آزمایی فقدان مواد و فعالیت‌های اعلام نشده می‌تواند بر اساس مفاد این مادهو تحت موافقتنامه پادمان جامع نیز انجام گیرد، این تفسیر مغایر مفاد و روح موافقتنامه پادمان جامع و همچنین مواضع کشورهای مختلف در طول سالیان اجرای موافقتنامه پادمان است. این تفسیر به معنای گسترش حیطهٔ عملکرد مدل موافقتنامه پادمان جامع است به نحوی که علاوه بر فعالیت‌های راستی‌آزمایی مرتبط با **صحیح بودن**، فعالیت‌های مربوط به **کامل بودن** اظهاریه‌های کشورها را نیز در برگیرد که نتیجه آن گسترش حیطهٔ تعهداتی موافقت‌نامه پادمان جامع به سطح پروتکل الحاقی و حتی فراتر از آن برای کشورهای دارای موافقتنامه پادمان جامع می‌باشد بدون آنکه این کشورها پروتکل الحاقی

[34]. Strengthening the Effectiveness and Improving the Efficiency of Agency Safeguards, GC(60)/RES/13, September 2016

[35]. Bearing in mind that it is the sovereign decision of any State to conclude an additional protocol, but once in force, the additional protocol is a legal obligation.", GC(59)/RES/13, September 2015

را پذیرفته باشند. زیرا تاریخچه مذاکرات و مواضع کشورهای مختلف نشان می‌دهد که هیچ تفسیر اجماعی و قابل قبولی که راستی‌آزمایی فقدان مواد و فعالیت‌های اعلام نشده را در حیطه موافقتنامه پادمان بداند، وجود ندارد و این موضوع تناقضی آشکار در این بند از پیمان است. بنابراین ۱۲۲ کشوری که رأی مثبت به قطعنامه و متعاقباً به مفاد این پیمان داده‌اند تلویحا در این بند تفسیر موسع آژانس و کشورهای غربی را در مورد حیطه راستی‌آزمایی موافقتنامه پادمان و گسترش دایره آن به مواد و فعالیت‌های اعلام نشده، تأیید کرده‌اند.

- نکته قابل تامل دیگر این است که تعهدات مندرج در این ماده سطح تعهدات پادمانی را حتی از سطح تعهدات پروتکل‌الحاقی هم فراتر می‌برد زیرا در پروتکل‌الحاقی دسترسی به اماکن و سایت‌های غیرهسته‌ای دارای محدودیت‌ها و شرایط خاص خود است و در همه شرایط امکان‌پذیر نیست و مقید به قیود بسیاری است در حالی که در این پیمان این دسترسی به صراحت برای کل قلمرو کشورهای عضو بدون هیچ نوع قید و شرطی آمده است.
- بند ۶ ماده ۴ به موضوع معرفی یک مرجع یا مراجع ذی‌صلاح بین‌المللی در خصوص مذاکره و راستی‌آزمایی امحای غیرقابل برگشت برنامه‌های سلاح هسته‌ای شامل امحا یا تبدیل غیرقابل برگشت همه مؤسسات مرتبط با سلاح هسته‌ای براساس بندهای ۱، ۲ و ۳ این ماده اشاره دارد. مطابق پیش‌بینی انجام شده در این پیمان راستی‌آزمایی تعهدات کشور عضو (براساس بند ۶ ماده ۴ آن) توسط مرجع ذیصلاح بین المللی[۳۶] که بعداً در جلسه‌ای توسط کشورهای عضو تعیین می شود، صورت می‌پذیرد. این مرجع ذیصلاح بین‌المللی که حدود و ثغور اختیارات آن در این پیمان مشخص نگردیده، احتمال دارد کمیسیون خلع سلاح سازمان ملل[۳۷]، دفتر سازمان ملل در امور خلع سلاح[۳۸]، کمیته اول مجمع عمومی در خلع سلاح و امنیت بین-المللی[۳۹]، شورای امنیت سازمان ملل، آژانس بین‌المللی انرژی اتمی یا تشکیلات جدید التأسیسی باشد. ماهیت این مرجع ذی‌صلاح که برای نظارت بر اجرای تعهدات کشورهای عضو مطرح شده است مشخص نیست. آیا این مرجع ذی‌صلاح مرجعی زیر نظر کمیسیون خلع سلاح سازمان ملل است یا خود آن کمیسیون است؟ آیا این وظیفه بر عهده آژانس بین‌المللی انرژی اتمی گذاشته خواهد شد؟ به نظر می‌رسد که تا زمانی که کشورهای دارنده سلاح هسته‌ای به این پیمان نپیوسته و سلاح‌های خود را امحا نکرده‌اند، موضوعیتی برای معرفی و تشکیل چنین مرجعی وجود ندارد. بنابراین عملاً ایجاد این مرجع ذی‌صلاح

[36] competent international authority
[37] United Nations Disarmament Commission
[38] United Nations Office for Disarmament Affairs (UNODA)
[39] Disarmament and International Security (First Committee)

منوط به زمانی در آینده است که یک یا چند کشور دارنده سلاح هسته‌ای به این پیمان بپیوندند. بنا بر این در هنگام عضویت کشورها، هیچ شناختی از اتفاقات بعدی و تعیین مرجع ذیصلاح که در اولین کنفرانس کشورهای عضو تعیین خواهد گردید وجود ندارد.

- صرف نظر از این که مرجع ذی صلاح بین‌المللی تحت این پیمان کدام تشکیلات تعیین شود و صرفاً بر اساس همین وظایفی که در پیمان جدید برای آژانس بین‌المللی انرژی اتمی تعیین شده است، موضوع گسترش وظایف آژانس از حوزه عدم گسترش[40] به حوزه خلع سلاح[41] مطرح می‌گردد که بر خلاف اصل تخصصی بودن سازمان‌های بین‌المللی، مورد تأکید در رأی ۱۹۹۶ دیوان در خصوص مشروعیت یا عدم مشروعیت سلاح های هسته‌ای، است. این گسترش حوزه در آینده منجر به بروز مشکلات جدی برای کشورها خواهد بود چون در آن صورت آژانس خود را محق خواهد دانست تا در خصوص توانایی‌های تسلیحاتی کشورها خود را ذی صلاح تلقی نماید و از جمله، به همین بهانه متعرض توانایی‌های تسلیحاتی کشورها گردد.

ماده ۱۲- عضویت در پیمان

ماده ۱۲ پیمان اشعار می‌دارد «*هر کشور عضو، کشورهای دیگری را که عضو این پیمان نیستند تشویق نماید تا در این پیمان عضو شوند.*»

ملاحظات

از آن جا که در زمان تصویب قطعنامه مربوط به شروع مذاکرات برای تدوین این پیمان و هم در هنگام تصویب قطعنامه مربوط به متن پیمان، کشورهای دارنده سلاح هسته‌ای و کشورهایی که با آنها پیمان‌های امنیتی دارند از شرکت در مذاکرات خودداری کردند یا به آن رأی منفی دادند، بنابراین بدیهی است که روش تشویقی، روش مناسبی برای ترغیب این کشورها به پیوستن به این پیمان نیست. پیمان باید مکانیزمی مؤثرتر برای پیوستن همه کشورها به پیمان طراحی و مشخص می‌کرد تا کارآیی لازم را در این زمینه داشته باشد.

---

40. non-proliferation

41. disarmament

ماده ۱۶ – حق شرط یا تحفظ

ماده ۱۶ پیمان اشعار می‌دارد « *بر مواد این پیمان نباید حق شرط(تحفظ) اعمال نمود.*» [۴۲]

ملاحظات

کنوانسیون سال ۱۹۶۹ وین در زمینه حقوق معاهدات در ماده ۱۹ خود بیان می دارد که کشور در زمان پیوستن به یک پیمان بین المللی می‌تواند بر آن شرط گذارد مگر آن که:

الف- حق شرط در پیمان منع شده باشد.

ب- پیمان تنها حق شرط‌های خاصی را مشخص کرده باشد که حق شرط ارائه شده توسط کشور جزء آنها نباشد.

ج- حق شرط با هدف و منظور پیمان مغایرت داشته باشد.[۴۳]

بنا بر این کشورها در زمان پیوستن به پیمان‌ها و معاهدات بین‌المللی می‌توانند با رعایت شرایط فوق، حق شرط خود را قائل شوند. اما در زمان مذاکره پیمان ممنوعیت سلاح هسته‌ای، برخی از کشورها با درج عباراتی در پیمان که اجازه حق شرط را بدهد مخالفت کردند. این مخالفت شاید به دلیل این تصور بود که مجاز شدن حق شرط در پیمان، ممکن است تعهدات مربوط به ممنوعیت‌ها را تضعیف نماید. در برخی از کنوانسیون‌ها و پیمان-های دیگر، مانند پیمان منع جامع آزمایش‌های هسته‌ای و کنوانسیون ممنوعیت سلاح‌های شیمیایی نیز حق شرط ممنوع شده است. ماده ۱۶ پیمان ممنوعیت سلاح هسته‌ای به صراحت عنوان می‌کند که قابلیت اعمال حق شرط در این پیمان وجود ندارد و چون به صراحت حق اعمال شرط در این پیمان منع شده است؛ کشوری که در آستانه پیوستن به پیمان قرار دارد نمی‌تواند خود را از اعمال کل یا بخشی از یک ماده این پیمان مستثنی سازد و بنابراین هر کشوری که عضو می‌شود باید یا همه مفاد آن را بپذیرد یا اصلا عضو نشود.

---

[42]. The Articles of this Treaty shall not be subject to reservations.

[43]. Article 19 – Formulation of reservations

A State may, when signing, ratifying, accepting, approving or acceding to a treat formulate a reservation unless:

a. The reservation is prohibited by the treaty;

b. The treaty provides that only specified reservations, which do not include the reservation in question, may be made; or

c. In cases not falling under sub-paragraphs (a) and (b), the reservation is incompatible with the object and purpose of the treaty.

ماده ۱۸ – ارتباط با سایر موافقت‌نامه‌ها یا پیمان‌ها

ماده ۱۸ پیمان اشعار می‌دارد «*اجرای این پیمان نباید بر تعهدات کشورهای عضو تحت موافقتنامه‌های بین‌المللی موجود که عضو آن می باشند، در جایی که این تعهدات با هم سازگار و منطبق هستند، اثر بگذارد.*»

ملاحظات

ماده ۱۸ این پیمان در خصوص تعیین تکلیف رابطه بین مواد این پیمان با مواد مشابه در موافقتنامه‌های بین-المللی موجود چنین آمده است. نکته قابل تامل مسکوت ماندن مکانیزم حل تعارض در صورت وجود تناقض و تعارض بین مفاد این پیمان و سایر تعهدات بین‌المللی کشور عضو است و در عوض، تاکید بر بحث در خصوص وضعیتی است که تعهدات با هم سازگار و منطبق هستند. سؤال اینجاست که اگر این تعهدات با هم سازگارند، دیگر چه لزومی به بیان این مطلب وجود داشت؟! و اگر قرار بود این بند تکلیف تعارضات بین مفاد این پیمان و کنوانسیون‌های بین‌المللی دیگر را حل کند، پس چرا این موضوع را به صراحت ذکر نکرده است و مثلا ذکر می کرد که در صورت تعارض بین مفاد این پیمان با مفاد موافقتنامه‌های بین المللی دیگر، مفاد این پیمان حاکم خواهد بود.

در واقع، مفاد این پیمان در موارد متعددی با پیمان منع گسترش سلاح‌های هسته‌ای متفاوت و حتی متعارض است؛ از آن جمله می‌توان به این مطلب اشاره کرد که در پیمان منع گسترش سلاح‌های هسته‌ای، کشورهای جهان به کشورهای دارنده سلاح هسته‌ای و کشورهای فاقد سلاح هسته‌ای تقسیم می‌شوند و این یکی از مبانی پذیرفته شده در آن است؛ در صورتی که در این پیمان چنین نیست. علاوه بر آن در این پیمان کشورها حق دارند موقعیت ممتاز اعطا شده به پنج کشور دارنده سلاح را مورد اعتراض قرار دهند و همچنین می‌توانند تضمین منفی اعطا شده از طرف کشورهای دارنده سلاح به کشورهای موجود در مناطق عاری از سلاح‌های هسته‌ای[44] را به عنوان موضوعی که به طور ضمنی به معنی مشروعیت استفاده از سلاح هسته‌ای علیه سایر کشورها خارج از چنین مناطقی است را مورد سؤال و انتقاد قرار دهند. حال با توجه به این تفاوت‌های آشکار بین تعهدات تحت این پیمان و تعهدات ناشی از سایر معاهدات، مثل پیمان منع گسترش سلاح‌های هسته‌ای، این سوال پیش می‌آید که چرا این پیمان موضوع به این مهمی را مغفول نهاده و تنها در خصوص تعهدات ناشی از سایر موافقتنامه‌ها که با مفاد این پیمان سازگارند، اقدام به تعیین تکلیف کرده است؟!

[44] Nuclear Weapons Free Zones

این چنین عبارت‌بندی راه را برای ابهامات بعدی و این که نه تنها تعهدات مربوط به پیمان منع گسترش سلاح-های هسته‌ای و موافقتنامه پادمان بر کشورهای فاقد سلاح هسته‌ای تحمیل می‌گردد بلکه تعهدات مضاعفی در همین راستا بر آنها تحمیل گردد، گشوده است. به عنوان مثال کشورهای فاقد سلاح هسته‌ای در حال حاضر بر اساس موافقتنامه پادمان و در چارچوب تعهدات آن و با توجه به گستره فعالیت‌های هسته‌ای خود باید تحت تعداد مشخصی عملیات بازرسی قرار گیرند، با پذیرش این پیمان و بر اساس تعهدات آن باید تعداد بیشتر و انواع دیگری از بازرسی‌ها را بپذیرند. حال با توجه به مفاد این ماده که گفته در صورتی که مفاد این تعهدات با هم سازگار و منطبق باشند، تعهدات این پیمان بر تعهدات قبلی تأثیری ندارد، کشورها نمی‌توانند با این استدلال که در حال حاضر چون بازرسی‌ها تحت پیمان جدید گسترده‌ترند دیگر نیازی به این تعداد بازرسی تحت موافقتنامه پادمان ناشی از پیمان منع گسترش سلاح‌های هسته‌ای نیست و بازرسی‌های تحت پیمان جدید کفایت می‌کند، خواستار معافیت از بازرسی‌های تحت موافقتنامه پادمان شوند.

سایر ملاحظات

عدم درج تعاریف در پیمان

پیمان‌ها و کنوانسیون‌ها معمولاً در بخش ابتدایی یا انتهایی خود کم و بیش سعی می‌کنند تعاریف حقوقی و مستدل از مفاهیم اساسی پیمان ارائه دهند تا اختلاف نظر در تفسیر یا در مقام اجرای آن پیمان به حداقل برسد. به طور مثال در اساسنامه آژانس بین المللی انرژی اتمی، موافقت‌نامه پادمان جامع، کنوانسیون حفاظت فیزیکی از مواد هسته ای و اصلاحیه آن[۴۵]، کنوانسیون اعلام فوری حوادث هسته‌ای[۴۶] و کنوانسیون کمک‌رسانی به هنگام وقوع حوادث هسته‌ای یا فوریت‌های رادیولوژیکی[۴۷] بخشی به تعاریف اختصاص داده شده است. در این پیمان علاوه بر این که چنین بخشی پیش‌بینی نشده است، برخی از واژه‌ها نیز گنگ و مبهم بوده و مفهوم آنها مشخص نیست. مانند توسعه[۴۸]، غیر قابل برگشت[۴۹]، به طریق دیگر به دست آمده[۵۰]، زمان محدود و مشخص[۵۱]، استقرار[۵۲] و از این قبیل که در این پیمان به آنها اشاره شده است واجد تعاریف دقیق حقوقی نیستند و می‌توان مصداق‌های گوناگون را بر آنها انطباق داد. از سوی دیگر این پیمان مفاهیم اساسی خود را نیز تعریف نکرده

[45] Convention on Physical Protection of Nuclear Material and its Amendment
[46] Convention on Early Notification of Nuclear Accident
[47] Convention on Assistance in the Case of a Nuclear Accident or Radiological emergency
[48] Develop
[49] Irreversible
[50] Otherwise acquired
[51] Time bound
[52] Deployment

است. به عنوان مثال یکی از این تعاریف «سلاح هسته‌ای» است. انتظار می‌رفت که این پیمان نقطه ضعف پیمان منع گسترش سلاح‌های هسته‌ای را در خصوص تعریف سلاح هسته‌ای جبران و آن را تعریف می‌کرد؛ چنان که در پیمان سمی‌پالاتینسک[۵۳] یا پیمان منطقه عاری از سلاح هسته‌ای در آسیای مرکزی[۵۴] سلاح هسته‌ای تعریف شده است. در بند ب ماده ۱ پیمان مذکور، سلاح هسته‌ای به این صورت تعریف شده است: «هر سلاح یا وسیله انفجاری هسته‌ای که قادر به آزاد ساختن انرژی هسته‌ای باشد، صرف نظر از این که این سلاح یا وسیله انفجاری هسته‌ای برای اهداف صلح جویانه یا نظامی مورد استفاده قرار می‌گیرد».

در پایان خاطرنشان می‌گردد این انجمن پذیرای نقدها و نظرات استادان و کارشناسان محترم در خصوص موضوعات مطرح شده در این نوشتار است. لطفا هرگونه نظر، انتقاد یا پیشنهاد خود در زمینه این گزارش را به صندوق پستی انجمن یا آدرس ایمیل انجمن ارسال فرمایید.

با تشکر

[53] Semipalatinsk
[54] Central Asia Nuclear Weapon Free Zones (CANWFZ)