

مقدمه

انعقاد معاهده جلوه بارزی از همکاری کشورها در عرصه بین‌المللی است. شکل‌گیری معاهده به‌عنوان مهم‌ترین منبع حقوق بین‌الملل در جهت پاسخ‌گویی به نیازها و مقابله با مشکلاتی است که جامعه بین‌المللی با آن مواجه است. انعقاد معاهدات معمولاً مستلزم طی تشریفات طولانی و زمان‌بر است. در این میان، برخی معاهدات، که اجرای فوری آنها ضرورت پیدا می‌کند، با چالش جدی مواجه می‌گردند. برای غلبه بر این مشکل، نهادی به نام «اجرای موقت» پی‌ریزی شده است. این نهاد در ماده ۲۵ کنوانسیون ۱۹۶۹ وین منعکس شده است. اگرچه هنگام تدوین و تنظیم کنوانسیون وین، اجرای موقت نادر بود، ولی امروزه سازوکار اجرای موقت به‌طور گسترده در عرصه بین‌المللی کاربرد دارد و به‌سبب اهمیت روزافزون آن و برخی ابهامات موجود، برای بررسی بیشتر، در برنامه کاری کمیسیون حقوق بین‌الملل نیز قرار گرفته است. کمیسیون حقوق بین‌الملل در جلسه شصت و چهارم در سال ۲۰۱۲ موضوع اجرای موقت معاهدات را در برنامه کاری خود قرار داد و آقای مانوئل گومز رویللو را به‌عنوان گزارشگر ویژه انتخاب نمود. آقای گومز تاکنون درباره اجرای موقت دو گزارش به کمیسیون ارائه نموده است. موارد عمده مطرح شده به‌منظور بررسی در کمیسیون حقوق بین‌الملل، عبارتند از: عرفی شدن ماده ۲۵؛ روابط بین اجراکنندگان موقتی معاهده و طرف‌های ثالث؛ قابل اعمال بودن حق شرط؛ وضعیت کشورهایی که معاهده را امضا نکرده و خواستار اجرای موقت معاهده هستند؛ اجرای موقت در معاهداتی که برای افراد حقوقی را ایجاد می‌کند. با وجود این، در ادبیات حقوقی کشور ما، به این موضوع کمتر توجه شده است. به همین سبب، این نوشتار کوشیده است ابعاد مهم اجرای موقت و جایگاه آن در نظام حقوقی ایران را تبیین کند.

کلیات

۱. سابقه مذاکرات ماده ۲۵ کنوانسیون حقوق معاهدات ۱۹۶۹

عبارت «لازم‌الاجرا شدن موقتی» برای اولین بار، در طرح کمیسیون حقوق بین‌الملل در ماده (۱) ۴۲ گزارش جرالد فیتز موریس در سال ۱۹۵۶ به کار برده شد که به صورت ذیل تنظیم شده بود:

یک معاهده ممکن است ... مقرر کند که برای مدت معینی، یا تا وقوع رویداد خاصی مانند تودیع تعداد معینی از اسناد تصویب، به‌طور موقت، لازم‌الاجرا گردد. در چنین مواردی، تعهد به اجرای معاهده به‌طور موقت ایجاد خواهد شد. ولی در صورت فقدان توافق خاصی بر خلاف آن، چنانچه لازم‌الاجرا شدن نهایی معاهده به‌طور نامعقولی به تأخیر بیفتد یا احتمال متوقف شدن آن آشکار گردد، اجرای موقت خاتمه خواهد پذیرفت (سالنامه کمیسیون حقوق بین‌الملل، ۱۹۵۶، ج ۲، ص ۱۲۷).

در سال ۱۹۶۲ والداک، که اولین گزارش خود را در زمینه حقوق معاهدات ارائه کرد، دو ماده را به اجرای

اجرای موقت معاهدات

حمید الهویی نظری / استادیار دانشگاه تهران

alhoobi@yahoo.com

بهنام پورکریم / کارشناس ارشد حقوق بین‌الملل دانشگاه علامه طباطبایی

pourkarim_b@yahoo.com

دریافت: ۱۳۹۳/۲/۱۷ - پذیرش: ۱۳۹۳/۶/۱۹

چکیده

انعقاد معاهدات بین‌المللی معمولاً مستلزم تشریفات طولانی و زمان‌بر است. برای ورود یک معاهده به نظام بین‌المللی، لازم است فرایند طولانی مذاکره، امضاء، تصویب، مبادله یا تودیع اسناد و مانند آن طی گردد. رعایت این تشریفات ممکن است با لزوم اجرای سریع برخی معاهدات در تعارض قرار گیرد. از این رو، برای ایجاد نوعی سازش بین نیاز به اجرای سریع معاهده و رعایت تشریفات طولانی داخلی و بین‌المللی، نهاد «اجرای موقت معاهدات» طرح‌ریزی شده که در ماده ۲۵ کنوانسیون حقوق معاهدات ۱۹۶۹ انعکاس یافته است. سازوکار اجرای موقت امروزه به‌طور گسترده در عرصه بین‌المللی مورد استفاده قرار می‌گیرد ولی علی‌رغم اهمیت و کاربرد روزافزون آن، در ادبیات حقوقی کشورمان کمتر به این موضوع پرداخته شده است. این نوشتار سعی کرده است با بهره‌گیری از سابقه مذاکرات ماده ۲۵ در کمیسیون حقوق بین‌الملل و در کنفرانس وین، رویه قضایی، اندیشه‌های حقوق‌دانان و قیود مقرر در ماده ۲۵ کنوانسیون وین به تبیین نهاد اجرای موقت معاهدات بپردازد. کاربردهای عمده اجرای موقت، ماهیت و آثار حقوقی اجرای موقت، تعارض احتمالی اجرای موقت با قوانین داخلی کشورها و جایگاه اجرای موقت در نظام حقوقی ایران، از مباحث اصلی این مقاله است.

کلیدواژه‌ها: معاهده، اجرای موقت، تصویب، لازم‌الاجرا، حقوق داخلی.

موقت اختصاص داده بود: ماده (۶) ۲۰ که اعلام می‌کرد یک معاهده ممکن است مقرر کند که از موقع امضا یا از تاریخ یا رویداد خاصی تا لازم‌الاجرا شدن قطعی آن، به‌طور موقت اجرا گردد؛ و ماده (۲) ۲۱ که سعی می‌کرد با جزئیات و دقت بیشتری نسبت به گزارش فیتز موریس آثار حقوقی و نحوه اختتام اجرای موقت را معین نماید (سالنامه کمیسیون حقوق بین‌الملل، ۱۹۶۲، ج ۲، ص ۶۹). پس از مباحثات و تعدیل‌هایی که صورت گرفت، ماده ۲۴ در خصوص اجرای موقت، به صورت ذیل تهیه گشت:

یک معاهده می‌تواند مقرر نماید که پیش از لازم‌الاجرا شدن - کلاً یا بخشی از آن - تا تاریخ مشخص یا تا تحقق مقتضیات معینی به‌طور موقت، لازم‌الاجرا شود. در چنین مواردی که معاهده به‌طور موقت، لازم‌الاجرا می‌گردد اجرای موقت آن تداوم می‌یابد، تا اینکه یا معاهده به‌طور قطعی لازم‌الاجرا شود یا دول مربوطه توافق نمایند که اجرای موقت را خاتمه بخشند (سالنامه کمیسیون حقوق بین‌الملل، ۱۹۶۲، ج ۱، ص ۲۵۹).

در جلسه ۱۹۶۵، گزارشگر ویژه با در نظر گرفتن یادداشت‌های دولت سوئد و پیشنهادهای سایر دولت‌ها و تمایل خود کمیسیون بر حفظ این ماده، در آن تجدید نظر کرد و در جلسه ۱۹۶۶ با تغییرات اندکی ماده ۲۴ به تصویب کمیسیون رسید که پس از آن، تبدیل به ماده ۲۲ طرح شد. ماده ۲۲ پیش‌نویس کمیسیون چنین مقرر داشت:

۱. یک معاهده ممکن است به‌طور موقت اجرا گردد:

الف. معاهده خودش تعیین کند که آن معاهده به‌طور موقت پیش از تصویب، پذیرش، تأیید یا الحاق به وسیله دولت‌های متعاقد باید لازم‌الاجرا گردد.

ب. دولت‌های مذاکره‌کننده به شیوه دیگری در این‌باره توافق نمایند.

۲. همین قاعده درباره اجرای موقت بخشی از معاهده نیز اعمال می‌گردد (سالنامه کمیسیون حقوق بین‌الملل، ۱۹۶۲، ج ۲، ص ۲۱۰).

اجرای موقت در سال ۱۹۶۸ در کمیته عمومی کنفرانس وین، و در سال ۱۹۶۹ در جلسه عمومی و در کمیته تهیه‌کننده پیش‌نویس در هر دو جلسه مورد بحث و بررسی قرار گرفت. کمیته عمومی در جلسه بیست و ششم و بیست و هفتم خود در ۱۷ آوریل ۱۹۶۸ «اجرای موقت» را بررسی کرد. در طول بحث، ۹ پیشنهاد رسمی برای اصلاح آن ماده ارائه شد که برخی از آنها به رأی‌گیری گذاشته شد و برخی به کمیته تهیه‌کننده پیش‌نویس ارجاع گردید. پیشنهاد حذف بخشی از این ماده از سوی چکسلواکی، یوگسلاوی و فیلیپین ارائه شد که این پیشنهاد با ۶۳ رأی مخالف در مقابل ۱۱ رأی موافق و ۱۲ رأی ممتنع رد شد. پیشنهاد دیگری توسط جمهوری کره، ویتنام و ایالات متحده مبنی بر حذف کل ماده ۲۲ ارائه گردید. ایالات متحده اعلام کرد که چون کمیته در تعیین آثار حقوقی اجرای موقت ناتوان گشته است، این

امر می‌تواند مشکلات تفسیر را در رابطه با مواد دیگر کنوانسیون فراهم آورد، به‌ویژه موادی که به اجرا و اختتام معاهده مربوط می‌شود. به دنبال مباحثات صورت گرفته، بیشتر نمایندگان ترجیح دادند ماده ۲۲ حفظ گردد (اسناد رسمی مجمع عمومی، ش ۳۹/۱۱، ص ۱۴۵). در کمیته مزبور، در این‌باره که عبارت «entry into force provisionally» استفاده شود یا «provisional application» نیز مباحثاتی صورت گرفت.

نماینده آمریکا معتقد بود: اگر قرار باشد ماده ۲۲ حفظ شود باید عبارت «provisional application» جانشین «entry into force provisionally» گردد. در این زمینه، اصلاحیه‌های یوگسلاوی و چکسلواکی نیز تأثیر بسزایی داشت. نماینده چکسلواکی اعلام کرد: معاهده نمی‌تواند دوبار لازم‌الاجرا گردد. والداک اظهار داشت: در بیشتر معاهدات بین‌المللی، از عبارت «entry into force provisionally» استفاده می‌گردد. با این حال، از اصلاحیه‌های چکسلواکی و یوگسلاوی به‌طور گسترده حمایت شد و با ۷۲ رأی در مقابل ۳ رأی مخالف و ۱۱ رأی ممتنع به تصویب رسید. ماده اصلاح شده به این صورت تقریر یافت: یک معاهده یا بخشی از آن ممکن است به‌طور موقت اجرا گردد؛ چنانچه:

- معاهده خودش تعیین کند که باید به‌طور موقت تا تصویب، پذیرش، تأیید یا الحاق به وسیله دولت‌های متعاقد اجرا گردد.

- دولت‌های مذاکره‌کننده به شیوه دیگری در این‌باره توافق کرده باشند (اسناد رسمی مجمع عمومی، ش ۳۹/۱۱/۲، ص ۱۴۴).

موضوع دیگری که در کمیته از آن بحث می‌شد «اختتام اجرای موقت» بود. پیشنهاد رسمی در این‌باره به وسیله نمایندگان بلژیک، مجارستان و هلند ارائه گردید و ایالات متحده اصلاحیه شفاهی در این زمینه ارائه داد، تا اینکه اصل موجود در زمینه اختتام معاهدات تصویب گردید. در جلسه هفتاد و دوم کمیته عمومی، رئیس کمیته تهیه‌کننده پیش‌نویس گزارشی ارائه داد که از جمله تهیه پیش‌نویس ماده ۲۲ بود که به تصویب کمیته رسیده بود. این متن نسخه نهایی ماده ۲۲ بود. کمیته در توضیح خود اعلام کرد: اصلاحیه یوگسلاوی و چکسلواکی جایگزین شده و عبارت «may be» حذف شده است. کمیسیون اعلام کرد: این عبارت ممکن بود این‌گونه تفسیر شود که طرفین در اجرای موقت اختیار کامل دارند، حتی اگر چنین اجرایی در خود معاهده مقرر شده باشد. در نهایت، اصلاحاتی که توسط کمیسیون صورت گرفته بود بدون هیچ رأی مخالفی به تصویب رسید.

این متن اصلاح شده، که توسط کمیسیون به تصویب رسیده بود، در سال ۱۹۶۹ در بخش دوم جلسه عمومی موضوع بحث و بررسی قرار گرفت. در مباحثاتی که در ۳۰ آوریل ۱۹۶۹ صورت گرفت، نماینده گواتمالا بر حذف این ماده به علت قوانین اساسی داخلی تأکید کرد. سر فرانسیس والاس، نماینده بریتانیا،

نیز اعلامیه‌ای تفسیری صادر کرد که به نکات مهمی اشاره می‌کرد. وی اعلام داشت: اولاً، از دیدگاه دولت وی، بند ۱ ماده ۲۲ مانع اجرای موقت یک معاهده بین یک یا چند دولت پس از لازم‌الاجرا شدن قطعی معاهده بین دولت‌های دیگر نمی‌گردد. ثانیاً، با اشاره به قسمت ب بند ۱ اعلام کرد که از دیدگاه دولت بریتانیا، این بخش می‌تواند به‌طور یکسان نسبت به وضعیتی که برخی از دولت‌های مذاکره‌کننده توافق می‌کنند که معاهده به‌طور موقت اجرا گردد نیز اعمال می‌گردد. ثالثاً، مطابق برداشت آنها، ماده ۲۳ (اصل وفای به عهد) بر معاهده‌ای که موقتاً اجرا می‌گردد نیز حاکم است.

نماینده هند با دو دیدگاه اول نماینده بریتانیا موافقت کرد، ولی درباره نقطه نظر سوم اعلام کرد: اصل «وفای به عهد» در خصوص معاهده در حال اجرا اعمال می‌گردد و این ماده بیشتر بر اساس اصل «حسن نیت» استوار است تا اصل «وفای به عهد» (اسناد رسمی کنفرانس وین، ۱۹۷۰، ص ۳۹-۴۰). نماینده هلند اظهارات نماینده بریتانیا را بدون هیچ‌گونه مخالفتی تأیید نمود و نیز تأکید کرد که اصل «وفای به عهد» به‌طور کامل، درباره اجرای موقت نیز اعمال می‌گردد. وی همچنین افزود: اصل «وفای به عهد» به همین صورت، وقتی اجرای موقت پایان می‌پذیرد نیز حاکم است.

نمایندگی‌های گوناگون در خصوص بند دوم، که امکان اختتام را اجازه می‌داد، اظهار نگرانی کردند که به جهت آنکه سپری شدن زمان خاصی را برای اختتام معاهده لازم نمی‌دانست، می‌توانست روابط معاهده‌ای را ناامن سازد. با وجود این، در ۳۰ آوریل ۱۹۶۹ در نشست یازدهم جلسه عمومی، ماده ۲۲ با ۸۷ رأی موافق در مقابل ۱ رأی مخالف و ۱۳ رأی ممتنع به تصویب رسید (اسناد رسمی کنفرانس وین، ۱۹۷۰، ص ۱۵۷) که بعداً به ماده ۲۵ کنوانسیون وین تبدیل گردید.

۲. موارد کاربرد اجرای موقت

به‌طور کلی، اجرای موقت وقتی مفید است که اجرای معاهده یا موادی از آن پیش از لازم‌الاجرا شدن قطعی، ضرورت داشته باشد. این شیوه در مواردی که مذاکره‌کنندگان مطمئن هستند معاهده از طریق تشریفات داخلی به تصویب خواهد رسید نیز ممکن است اعمال گردد (میچی، ۲۰۰۵، ص ۳۴۵). اولین و مهم‌ترین دلیل ضرورت، موضوعاتی است که معاهده به آن می‌پردازد. بحران‌های بین‌المللی و زمان‌بر بودن تشریفات تصویب یا تأیید معاهده بر اساس حقوق اساسی، ممکن است تصمیم‌گیری قطعی به‌منظور برخورد با این بحران‌ها را با مشکل مواجه سازد. در این زمینه، برای نمونه، می‌توان به توافق ۱۹۷۳ در خصوص برنامه بین‌المللی انرژی اشاره کرد که به وسیله آن، اعضای سازمان همکاری اقتصادی و توسعه به بحران نفتی سال‌های ۱۹۷۳-۱۹۷۴ واکنش نشان دادند. این معاهده در ماده ۶۸ خود، اجرای موقت را پیش‌بینی کرده بود.

همچنین می‌توان در این زمینه، از کنوانسیون آژانس بین‌المللی انرژی اتمی در خصوص اعلام سریع حوادث هسته‌ای و کنوانسیون این آژانس در کمک‌رسانی در مواقع بروز حوادث هسته‌ای نام برد که واکنشی به حادثه هسته‌ای «چرنوبیل» در سال ۱۹۸۶ بود. این کنوانسیون - به ترتیب - در مواد ۱۳ و ۱۵ خود به اجرای موقت اشاره می‌کند. پر کردن خلأ حقوقی بین رژیم‌های معاهده‌ای می‌تواند علت دیگر گنجاندن قیداجرای موقت در معاهده باشد. در این باره، می‌توان به توافق ۱۹۹۴ در رابطه با اجرای بخش ۱۱ کنوانسیون سازمان ملل متحد در خصوص حقوق دریاها (۱۰ دسامبر ۱۹۸۲) اشاره کرد (لفبر، ۱۹۹۸، ص ۸۲-۸۳).

اجرای موقت ممکن است به‌منظور ایجاد یکدستی در روابط حقوقی بین اعضای یک معاهده باشد. برای تضمین اینکه اعضای اتحادیه بین‌المللی مخابرات تحت حاکمیت مجموعه یکسانی از قواعد قرار بگیرند کنفرانس نمایندگان تام‌الاختیار، اجرای موقت اساس‌نامه اصلاح شده را برای اعضای که این اسناد برای آنها لازم‌الاجرا نشده بود، ضروری دانست. همچنین هیچ مانعی وجود ندارد که اصلاحیه یک معاهده به‌طور موقت اجرا گردد، اگرچه در معاهده قیدی وجود داشته باشد که لازم‌الاجرا شدن اصلاحات مربوط به معاهده را منوط به تأیید یا تصویب کرده باشد. همچنین مفید خواهد بود دولتهایی که به معاهده ملحق می‌شوند بتوانند معاهده را تا لازم‌الاجرا شدن آن نسبت به خود، به‌طور موقت اجرا نمایند (میچی، ۲۰۰۵، ص ۳۵۹).

معاهداتی که مشارکت وسیع و اجرای سریع نقش اساسی در مؤثر بودن آنها دارد نیز ممکن است اجرای موقت را پیش‌بینی نمایند. برای مثال، می‌توان از معاهده کنترل تسلیحات و محدودسازی سلاح‌های تهاجمی راهبردی (۱۹۹۳) نام برد. بر اساس بند ۲ ماده ۶ این معاهده، تعهدات مربوط به منع گسترش (ماده ۲، بند ۸) از زمان امضا، به‌طور موقت اجرا می‌گردد. همچنین می‌توان به پروتکل «اجرای موقت توافق عمومی تعرفه و تجارت» (GATT) اشاره نمود. در اکتبر ۱۹۴۷، هشت کشور مذاکره‌کننده اصلی، از جمله آمریکا توافق کردند که «گات» را تا حدی که با قانون ملی آنها تعارض نداشته باشد به‌طور موقت اجرا نمایند. اجرای «گات» به‌عنوان یک اقدام موقتی در نظر گرفته شده بود تا مذاکرات مربوط به تأسیس «سازمان بین‌المللی تجارت» (ITO) به نتیجه برسد. ولی این سازمان به‌عنوان یک رژیم معاهداتی با تصویب نکردن سنای آمریکا با شکست مواجه شد. با منحل شدن «سازمان بین‌المللی تجارت»، اجرای موقت «گات» بر اساس پروتکل اجرای موقت بر روابط تجاری بین‌المللی به مدت ۴۷ سال حاکم بود تا اینکه «سازمان تجارت جهانی» در سال ۱۹۹۴ جانشین «گات» گردید (نیبروگ، ۲۰۰۷، ص ۳۵۸).

اجرای موقت همچنین زمانی که معاهده سازوکار نهادین پیچیده‌ای داشته باشد، مفید خواهد بود. معاهده ۷ اکتبر ۱۸۹۴ میان هندوراس و نیکاراگوئه پیش‌بینی کرده بود که طرفین برای حل اختلافاتشان،

کمیسیون تشکیلی دهند. این دولت‌ها توافق کرده بودند به محض امضای معاهده، این کمیسیون را تشکیل دهند تا در صورت تصویب، بی‌درنگ به کار بپردازد. فن و روش ایجاد این قبیل کمیسیون‌ها بارها از سوی سازمان‌های بین‌المللی و نهادهای تخصصی مورد استفاده قرار گرفته است. این فنون و روش‌ها اشکال متفاوتی دارند: گاهی اجرای موقت اساس‌نامه یک سازمان را میسر می‌سازند (اساس‌نامه اتحادیه پست جهانی، اساس‌نامه اتحادیه جهانی تلگراف، و اساس‌نامه سازمان جامعه اقتصادی اروپا)؛ گاهی با قراری غیر رسمی در کنفرانسی که اساس‌نامه را تصویب کرده است یک کمیسیون مقدماتی به وجود می‌آورند (سازمان ملل متحد)؛ و گاه به صورت یک موافقت‌نامه ساده درمی‌آیند که با اجرای اساس‌نامه سازمان، اعتبارشان منقضی می‌گردد (سازمان بین‌المللی موقت هواپیمایی کشوری که به سازمان بین‌المللی هواپیمایی کشوری تبدیل شد) (فلسفی، ۱۳۷۹، ص ۱۹۸-۱۹۹).

نمونه‌های مذکور نمونه‌های عمده کاربرد اجرای موقت بودند، ولی دولت‌ها ممکن است در پذیرش اجرای موقت، اهداف متفاوتی دنبال کنند. صرف‌نظر از اهدافی که دولت‌ها به دنبال آن هستند، اجرای موقت سازوکار مناسبی است که با استفاده از آن، دولت‌ها بتوانند بدون طی تشریفات پیچیده تصویب، از مزایای اجرای معاهده بهره‌مند گردند. اجرای موقت می‌تواند به نحو مؤثری تضمین کند که شرایط و اصولی که با سختی زیاد بر آن توافق صورت گرفته است، پیش از لازم‌الاجرا شدن قطعی معاهده، تضعیف نگردد. اجرای موقت معاهده امضاکنندگان را قادر می‌سازد مزیت‌های عملی معاهده را آزمایش کنند و در صورتی که موفقیت‌آمیز بودن آن به اثبات برسد این خود محرک دیگری می‌شود که معاهده را تصویب کنند (میچی، ۲۰۰۵، ص ۳۵۹).

گفتار اول: بررسی ماده ۲۵ کنوانسیون حقوق معاهدات

پیش از بررسی محتوای ماده ۲۵ کنوانسیون وین ۱۹۶۹ و تحلیل آن، لازم به ذکر است که اجرای موقت در قالب ماده ۲۵ در کنوانسیون ۱۹۸۶ وین در زمینه حقوق معاهدات میان کشورها و سازمان‌های بین‌المللی و سازمان‌های بین‌المللی با یکدیگر نیز گنجانده شده است که از لحاظ محتوا، تفاوت چندانی با یکدیگر ندارند، بجز اینکه سازمان‌های بین‌المللی نیز در کنار دولت‌ها مطرح شده‌اند.

ماده ۲۵ کنوانسیون ۱۹۶۹ وین فاقد تعریف دقیق حقوقی است. ماده ۲۵ شرایطی را تشریح می‌نماید که چگونه یک دولت تعهدات بین‌المللی الزام‌آور برای خود ایجاد می‌کند. آثار حقوقی این تعهدات الزام‌آور نیز به روشنی قابل درک است. با این حال، کنوانسیون واژه «موقت» یا «اجرا» را به روشنی تعریف نمی‌کند. به اعتقاد دالتون، ماده ۲۵ یک شیوه‌وری برای سرپوش گذاشتن بر اختلافات از طریق لایه

نازکی از اصطلاحات تعریف نشده است (کرنی و دالتون، ۱۹۷۰، ص ۴۹۹). به هر حال، با وجود ابهامات موجود، این ماده پذیرفته شد و مبنای حقوقی اجرای موقت را پایه‌ریزی کرد.

۱. زمان شروع اجرای موقت

زمانی که معاهده قیدی در زمینه اجرای موقت در خود دارد تعهد دولت‌ها برای اجرای موقت کل معاهده یا بخشی از آن، از زمان پذیرش ایجاد می‌شود. اگر چنین قیدی در خود معاهده وجود نداشته باشد تعهد دولت‌ها زمانی ایجاد می‌شود که از اجرای موقت حمایت کنند. دولتی که در رأی‌گیری مربوط به اجرای موقت به حمایت از آن رأی ندهد تعهدی به اجرای موقت نخواهد داشت (آست، ۲۰۰۰، ص ۱۳۰). بر اساس بند ۴ ماده ۲۴، موضوعاتی که لزوماً پیش از لازم‌الاجرا شدن معاهده مطرح می‌شوند از زمان پذیرش متن معاهده، لازم‌الاجرا می‌گردند. ولی این امر ضرورتاً بدین معنا نیست که اجرای موقت از آن لحظه آغاز می‌گردد (میچی، ۲۰۰۴، ص ۲۰). معاهده یا دولت‌های مذاکره‌کننده می‌توانند زمان شروع اجرای موقت را تعیین نمایند.

مطابق ماده ۲۵ اجرای موقت پیش از لازم‌الاجرا شدن معاهده، به اجرا درمی‌آید، ولی این امر مانع آن نیست که اجرای موقت نسبت به برخی از طرفین، پس از لازم‌الاجرا شدن قطعی معاهده شروع شود. این امر مبتنی بر آزادی عمل وسیع دولت‌ها در زمینه اجرای موقت است. برای مثال، کشورهای مذاکره‌کننده یا خود معاهده می‌تواند مقرر کند دولت‌هایی که به معاهده ملحق می‌شوند بتوانند تا زمان لازم‌الاجرا شدن معاهده نسبت به خود، به‌طور موقت آن را اجرا کنند؛ چراکه از زمان الحاق تا لازم‌الاجرا شدن معاهده نسبت به دولت ملحق شونده معمولاً مدتی فاصله می‌افتد.

ماده ۱۸ کنوانسیون «اتاوا» در خصوص ممنوعیت مین‌های ضد نفر (۱۹۹۷) اعلام می‌نماید: هر دولتی در زمان پذیرش، تصویب، تأیید یا الحاق به کنوانسیون، می‌تواند اعلام کند ماده (۱) را تا لازم‌الاجرا شدن معاهده به‌طور موقت اجرا خواهد کرد. در موقع تصویب کنوانسیون استرالیا، جزیره موریس، آفریقای جنوبی، سوئد و سوئیس اعلامیه اجرای موقت را تسلیم امین معاهده، یعنی دبیر کل سازمان ملل، کردند. اگرچه کنوانسیون «اتاوا» لازم‌الاجرا شده است، امضاکنندگان هنگام تصویب اسناد تصویب، تأیید یا الحاق یا دولت‌هایی که بعداً ملحق می‌شوند هنوز می‌توانند اعلامیه‌های اجرای موقت را تحویل دهند. با توجه به اینکه بند ۲ ماده ۱۷ مقرر می‌دارد کنوانسیون برای دولت‌های مذکور ۶ ماه پس از اعلام رضایت به التزام و تسلیم اسناد آن لازم‌الاجرا می‌گردد، اجرای موقت همچنان معتبر باقی می‌ماند (میچی، ۲۰۰۵، ص ۳۶۲). بنابراین، در اینجا اجرای موقت نسبت به کشورهایی که ملحق می‌شوند در صورت موافقت آنها، از تاریخ

الحاق آغاز شده و شش ماه بعد خاتمه می‌یابد. به هر حال، با توجه به اهدافی که اجرای موقت دنبال می‌کند اصولاً اجرای موقت پیش از لازم‌الاجرا شدن معاهده نسبت به طرف متعاقد، مطرح می‌گردد.

۲. خاتمه اجرای موقت

الف. لازم‌الاجرا شدن قطعی معاهده

در صورت فقدان قیدی در معاهده یا شیوه‌های دیگری که مذاکره کنندگان بر آن توافق داشته باشند اجرای موقت با لازم‌الاجرا شدن قطعی معاهده خاتمه می‌یابد. بند اول ماده ۲۵ به این امر اشاره می‌کند. ولی ممکن است معاهده نسبت به همه یا برخی از طرف‌ها، که اجرای موقت را پذیرفته‌اند هنوز لازم‌الاجرا نشده باشد. در واقع، کشورهای متعهد به اجرای موقت ممکن است هنوز رضایت قطعی خود را به التزام در مقابل معاهده اعلام نکرده باشند.

اگر همه دولت‌هایی که معاهده یا بخشی از آن را به‌طور موقت اجرا می‌کنند رضایت خود را به التزام در قبال معاهده اعلام کرده باشند اجرای موقت معاهده خاتمه خواهد یافت، حتی اگر در معاهده چنین امری مقرر نشده باشد. اما اگر معاهده لازم‌الاجرا شود و همه دولت‌هایی که معاهده یا بخشی از آن را به‌طور موقت اجرا می‌کنند رضایت قطعی خود را اعلام نکرده باشند باز هم اجرای موقت خاتمه نخواهد یافت. این امر در رویه معاهدات پیش‌بینی شده است که غالباً مقرر می‌کنند یک دولت معاهده را به‌طور موقت تا لازم‌الاجرا شدن آن نسبت به خود، اجرا نماید (لفبر، ۱۹۹۸، ص ۸۶).

اصل بر این است که اجرای موقت در صورت نبود قیدی برخلاف آن، با لازم‌الاجرا شدن قطعی معاهده پایان یابد، ولی دولت‌های مذاکره‌کننده یا معاهده می‌تواند به نحو دیگری مقرر نماید. این امر در بند اول اعلامیه بریتانیا نیز مطرح شده است. نماینده بریتانیا اعلام کرد: از دیدگاه دولت وی، بند ۱ ماده ۲۲ (۲۵ فعلی) مانع از این نمی‌شود که اجرای موقت بین یک یا چند دولت پس از اینکه معاهده به‌طور قطعی میان دولت‌های دیگر لازم‌الاجرا گردید، تداوم یابد (میچی، ۲۰۰۴، ص ۱۹). در عین حال، دولت‌ها این اختیار را دارند که اجرای موقت را پیش از لازم‌الاجرا شدن معاهده، پایان بخشند. معاهده «آسمان باز»، که در بخش اول ماده ۱۷ خود به اجرای موقت می‌پردازد، اعلام می‌کند که این معاهده برای یک دوره ۱۲ ماهه از تاریخی که معاهده برای امضا باز گذاشته شده است، لازم‌الاجرا خواهد بود. ولی اگر معاهده پیش از این مدت لازم‌الاجرا نشود، اجرای موقت آن می‌تواند با توافق همه دولت‌های مذاکره‌کننده تمدید شود. به هر حال، این اجرای موقت معاهده باید با لازم‌الاجرا شدن قطعی معاهده خاتمه یابد. ولی دولت‌های مذاکره‌کننده می‌توانند تصمیم بگیرند که اجرای موقت نسبت به دولت‌های امضاکننده، که هنوز آن را تصویب نکرده‌اند، تداوم یابد (میچی، ۲۰۰۵، ص ۳۵۹).

ب. اختتام یک‌جانبه

بر اساس بند ۲ ماده ۲۵ بجز در مواردی که معاهده به نحو دیگری مقرر نماید یا کشورها در این زمینه به نحو دیگری توافق کرده باشند، اجرای موقت کل معاهده یا بخشی از آن در قبال یک کشور خاتمه خواهد یافت. اگر آن کشور به سایر کشورهایی که معاهده میانشان به‌طور موقت به اجرا در آمده است، اعلام کند که قصد عضویت در معاهده را ندارد. ماده ۲۵ مشخص نمی‌کند کشوری که به این صورت اجرای موقت را پایان بخشیده است با چه شرایطی می‌تواند دوباره به معاهده ملحق شود، و آیا در چنین وضعیتی به توافق طرفین معاهده نیاز خواهد بود یا خیر؟ به نظر می‌رسد در معاهدات دوجانبه، این‌گونه خاتمه دادن به اجرای موقت، موجب خواهد شد معاهده کلاً خاتمه یابد و احیای دوباره معاهده در هر صورت، با توافق میسر خواهد شد. در معاهدات چندجانبه با تعداد محدود طرف‌ها، چنین الحاقی با توافق طرف‌های معاهده و رعایت شرایط الحاق میسر خواهد شد. اما در معاهدات باز، به نظر نمی‌رسد مانعی برای الحاق این کشورها وجود داشته باشد و توافق سایر دولت‌ها لازم نخواهد بود.

این قید «اختتام»، که در متن نهایی گنجانده شد، به‌طور اساسی با طرح پیش‌نویس تفاوت دارد. طرح‌های پیش‌نویس ۱۹۵۶ و ۱۹۶۲ بر مشکل تأخیر نامعقول در لازم‌الاجرا شدن معاهده متمرکز شده بود و به دولت اجازه می‌داد از اجرای موقت کنار بکشند، بدون اینکه از معاهده کناره‌گیری نماید. در جلسه دوم کنفرانس، این نگرانی وجود داشت که بر اساس طرح پیش‌نویس، زمینه سوء استفاده فراهم شود، به این صورت که یک دولت می‌تواند از برخی مزایای اجرای موقت بهره‌مند شود و سپس به‌طور یک‌جانبه از مدت باقی‌مانده اجرای موقت معاهده کناره‌گیری کند. در نتیجه، این پیش‌نویس از سوی دولت‌ها مورد تأیید قرار نگرفت (آناستاسو، ۲۰۰۸، ص ۷۷).

۳. ماهیت حقوقی اجرای موقت

اجرای موقت مبتنی بر توافق است. ممکن است در خود معاهده مقرر شده باشد، یا دولت‌ها به شیوه دیگری در این باره توافق کرده باشند. در هر حال، اجرای موقت ناشی از یک توافق بین‌الدولی است و رضایت متقابل دولت‌ها در این زمینه لازم است. پذیرش این دیدگاه نقش تعیین‌کننده‌ای در تعیین آثار حقوقی اجرای موقت دارد. ولی برخی دولت‌ها دیدگاه متفاوتی اتخاذ کرده‌اند. دولت هلند استدلال می‌کرد: اجرای موقت مبتنی بر اعلامیه یک‌جانبه طرف‌های متعاقد برای اجرای دو عامل در معاهده و منوط به امکان بالقوه اجرای آن از لحاظ قوانین عادی و اساسی است. به نظر می‌رسد این اظهار نظر مبتنی بر این طرز تلقی است که یک دولت در همه موارد، آزادی اجرای موقت معاهده را مطابق قانون اساسی خود حفظ می‌کند. پذیرفتن چنین

دیدگاهی که حقوق داخلی بتواند بر معاهده برتری داشته باشد و بر آن حاکم گردد، می‌تواند به آثار حقوقی اجرای موقت به‌طور جدی لطمه وارد کند (لقبر، ۱۹۹۸، ص ۸۸). البته معاهده می‌تواند برای اجرای موقت، شرایطی را مقرر نماید. ماده ۴۵ معاهده «منشور انرژی» در بند ۱ خود اعلام می‌کند که هر دولت امضاکننده موافقت می‌کند که این معاهده را به‌طور موقت تا زمانی که معاهده برای آن دولت لازم‌الاجرا شود، اجرا کند، تا حدی که این اجرای موقت با قانون اساسی، قانون عادی و مقررات اقتصادی آن دولت مغایرتی نداشته باشد و در بند ۲ مقرر می‌دارد: دولت امضاکننده می‌تواند در موقع امضا، اعلام کند که قادر به پذیرش اجرای موقت نیست (نیبروگ، ۲۰۰۷، ص ۳۶۰). پروتکل اجرای موقت «گات» نیز اجرای موقت آن را تا حدی لازم می‌داند که با قانون ملی موجود دولت‌ها تعارض نداشته باشد.

البته دولت‌ها ممکن است با اعلامیه یک‌جانبه، قصد خود را برای اجرای موقت معاهده اعلام نمایند. برای نمونه، دولت سوریه طی اعلامیه‌ای، اجرای موقت کنوانسیون ممنوعیت سلاح‌های شیمیایی را پذیرفت. به هر حال، در این صورت هم منشأ تعهدات حقوقی ناشی از اجرای موقت، خود معاهده یا توافق کشورهاست و نه اعلامیه یک‌جانبه. در جلسه شصت و ششم کمیسیون حقوق بین‌الملل و در جریان بررسی گزارش دوم گزارشگر ویژه، بر ماهیت قراردادی اجرای موقت مجدداً تأکید شد (گومز، ۲۰۱۴، بند ۲۳۰).

۴. آثار حقوقی اجرای موقت

تردید وجود ندارد که اجرای موقت الزام‌آور است. در کنفرانس وین، کمیسیون حقوق بین‌الملل اعلام کرد: معاهده‌ای که بین دولت‌ها به‌طور موقت اجرا می‌گردد دارای اثر حقوقی است و بر مبنای موقتی برای دولت‌های متعاقد، الزام‌آور است. در جریان کنفرانس، بحث‌های زیادی بین دولت‌ها صورت گرفت. آلیسا ورنر معتقد بود: اصل «وفای به عهد» به نحو کامل، در دوره اجرای موقت قابل اعمال است. بند سوم اعلامیه بریتانیا نیز بر قابل اعمال بودن اصل «وفای به عهد» در دوره اجرای موقت تأکید داشت. ولی نماینده هند اعتقاد داشت: اجرای موقت می‌تواند تحت حاکمیت قاعده عام «حسن نیت» قرار گیرد، نه اصل «وفای به عهد». در این زمینه، روزنا (Rosenne) اعلام کرد: باید توجه داشته باشیم که کلمه «موقتاً» به زمان برمی‌گردد، نه به آثار حقوقی (آناستاسو، ۲۰۰۸، ص ۷۶). نماینده یوگسلاوی پیشنهاد کرد: عبارت ذیل به آخر ماده ۲۲ طرح پیش‌نویس اضافه گردد: «هر معاهده‌ای که کلاً یا جزئاً به‌طور موقت اجرا می‌گردد نسبت به دولت‌های متعاقد الزام‌آور است و باید با حسن نیت اجرا گردد»، که کمیسیون آن را بدیهی تلقی کرد و تمایلی به گنجاندن آن نشان نداد و اعلام کرد: اصل «وفای به عهد» یک قاعده عام بوده و بر اجرای موقت معاهده نیز حاکم است (اسناد رسمی کنفرانس وین، ۱۹۷۰، ص ۱۵۷).

در رویه قضایی هم بر الزام‌آور بودن اجرای موقت تأکید شده است. در داوری «یوکوس» (Yukos)، روسیه، که «منشور انرژی» را به‌طور موقت اجرا می‌کرد، به‌عنوان طرف معاهده محسوب گردید. در چارچوب «منشور انرژی»، ارجاع داوری بین یک کشور طرف معاهده و سرمایه‌گذار خارجی، به طرف‌های دیگر معاهده امکان‌پذیر است. ماده ۲۶ «منشور انرژی»، که مربوط به حل اختلاف بین یک سرمایه‌گذار و دولت است مقرر می‌کند: آن ماده نسبت به اختلافات یک کشور طرف معاهده و سرمایه‌گذار کشور دیگری که طرف معاهده است، اعمال می‌گردد و ماده (۲) طرف معاهده را دولتی می‌داند که رضایت خود را به التزام نسبت به معاهده اعلام کرده و معاهده برای او لازم‌الاجرا شده است. دیوان داوری اعلام کرد: اگرچه روسیه طرف معاهده نیست، ولی معاهده را موقتاً اجرا می‌کند. بنابراین، در قالب کشور طرف معاهده قرار می‌گیرد. دیوان اعلام کرد: «طرف معاهده» ذکر شده در ماده ۲۶ شامل دولت‌های امضاکننده نیز می‌شود که پذیرفته‌اند «منشور انرژی» را به‌طور موقت اجرا کنند (نیبروگ، ۲۰۰۷، ص ۲۶۶-۲۶۷). در دعوی «کارداسوپولوس» (Kardassopoulos) علیه گرجستان نیز دیوان «ایکسید» اعلام نمود: اجرای موقت، حقوق و تعهدات کاملی را بر دولت امضاکننده بار می‌کند (کارداسوپولوس علیه گرجستان، ۲۰۰۷، بند ۲۲۰-۲۲۳).

بنابراین، کشوری که معاهده را بر مبنای موقتی اجرا می‌کند از لحاظ تعهداتی که در دوره اجرا بر او بار می‌شود هیچ تفاوتی با کشور طرف معاهده ندارد، و هر تعهدی را که بر این اساس پذیرفته، موظف است به‌طور کامل اجرا کند. اجرا نکردن آن موجب مسئولیت بین‌المللی دولت خاطی می‌گردد.

پیش از لازم‌الاجرا شدن معاهده، دولت‌هایی که معاهده را امضا کرده‌اند طبق ماده ۱۸ کنوانسیون وین و حقوق عرفی، متعهدند: از اقداماتی که به موضوع و هدف معاهده لطمه وارد می‌کند امتناع ورزند.

در ادامه، وجه افتراق و ارتباط ماده ۱۸ با اجرای موقت بررسی می‌شود:

۵. اجرای موقت و تعهدات ناشی از امضا

به‌عنوان یک قاعده عام حقوق بین‌الملل، معاهده پیش از لازم‌الاجرا شدن، اثر حقوقی ندارد. ماده ۱۸ در این زمینه، یک استثنای محدود محسوب می‌گردد. طبق ماده ۱۸ کنوانسیون حقوق معاهدات کشور یا سازمانی که معاهده‌ای را امضا می‌کند در فاصله زمانی بین امضا و تصویب معاهده و تا زمانی که قصد خود مبنی بر عدم عضویت در معاهده را اعلام نکرده است نباید مرتکب اعمالی شود که به هدف و موضوع معاهده لطمه وارد می‌آورد. مجمع عمومی سازمان ملل متحد گاهی درباره معاهده خاصی چنین تعهدی را یادآور شده است؛ از جمله در قطع‌نامه شماره ۵۹/۳۸ از کشورها خواست تا از دست زدن به

اقداماتی که به عهدنامه ۱۹۸۲ در خصوص حقوق دریاها خدشه وارد می‌کند و یا مغایر با موضوع و هدف آن است خودداری کنند. تعهدات زمان امضا تا تصویب و تصدیق، حتی تا زمان لازم‌الاجرا شدن معاهده نیز تداوم دارد (ضیایی بیگدلی، ۱۳۸۳، ص ۴۳-۴۴)، البته مشروط به اینکه لازم‌الاجرا شدن معاهده بی‌سبب به تأخیر نیفتد.

تعهدات ناشی از ماده ۱۸، تکالیف مثبتی را بر دولت‌ها بار نمی‌کند و جنبه ترک فعل دارد (نیروگ، ۲۰۰۷، ص ۳۵۷)، درحالی‌که تعهدات ناشی از اجرای موقت، غالباً موارد تکالیف ایجابی را مقرر می‌کند. تعهدات ناشی از اجرای موقت مبتنی بر توافق بین‌الدولی است و برای اجرای آن، دولت‌ها باید به توافق برسند. البته ممکن است همه دولت‌های امضاکننده این تعهد را نپذیرند، ولی تعهدات نسبی ناشی از امضای معاهده نیازی به توافق ندارد و هر دولتی که معاهده را امضا می‌کند ماده ۱۸ بر آن دولت حاکم می‌گردد.

مسئله دیگر اختتام این دو نوع تعهد است. تعهدات ناشی از امضا تا زمان لازم‌الاجرا شدن معاهده نسبت به دولت امضاکننده ادامه می‌یابد، درحالی‌که تعهد به اجرای موقت، بر اساس حقوق معاهدات، معمولاً با لازم‌الاجرا شدن معاهده در کل، خاتمه پیدا می‌کند. در هر دوی آنها، یک دولت با اعلام قصد خود مبنی بر عدم عضویت در معاهده، می‌تواند به آن تعهدات خاتمه بخشد. راه دیگر خاتمه یافتن تعهدات، در تعهدات ناشی از امضا، تأخیر نامعقول لازم‌الاجرا شدن معاهده است که در خصوص اجرای موقت، این امر وجود ندارد. البته در پیش‌نویس ۱۹۵۶ و ۱۹۶۲ ماده مربوط به اجرای موقت، این تأخیر نامعقول لازم‌الاجرا شدن معاهده گنجانده شده بود که بعدها این بند حذف گردید.

به هر حال، اجرای موقت و امضا می‌توانند متضمن حقوقی نیز باشند. دیدگاه دیوان بین‌المللی دادگستری در این خصوص، قابل توجه است. مجمع عمومی سازمان ملل در رأی مشورتی مربوط به «حق شرط‌ها» نسبت به کنوانسیون منع و مجازات جرم نسل‌کشی از دیوان، این سؤال را مطرح کرد که اگر کشوری که کنوانسیون را امضا کرده اما هنوز آن را تصویب نکرده است، به رزرو یک دولت اعتراض کند چه اثر حقوقی دارد؟ دیوان ضمن اشاره به اینکه اثر حقوقی امضای هر کنوانسیون بین‌المللی با کنوانسیون دیگر می‌تواند بر حسب نوع متفاوت باشد، چنین اظهار می‌نماید که امضا یک گام نخست برای مشارکت در کنوانسیون است. این روشن است که صرف امضای بدون تصویب، دولت را یک طرف کنوانسیون محسوب نمی‌کند. اما با این حال، امضا یک وضعیت موقت به نفع آن دولت ایجاد می‌کند. وضعیت موقتی ایجاد شده توسط امضا، به دولت امضاکننده این حق را می‌دهد که به‌عنوان یک اقدام احتیاطی، اعتراض‌هایی را که خود نیز ویژگی موقت دارند، تنظیم کند. اگر امضا با تصویب بعدی همراه نشود، این اعتراض‌ها ناپدید و متقابلاً در صورت تصویب بعدی، نافذ خواهند شد. اعتراض یک دولت

امضاکننده تا زمان تصویب، صرفاً مبین رفتار نهایی دولت امضاکننده است، در صورتی که عضو کنوانسیون شود. از این رو، این اعتراض فاقد اثر حقوقی فوری نسبت به دولت خواهان شرط است. در واقع، دولت امضاکننده بدین صورت به دولت خواهان شرط اعلام می‌کند که به‌زودی که فرایند طی مراحل قانون اساسی تکمیل شود، با یک اعتراض معتبری مواجه خواهد شد که واجد اثر حقوقی کامل است و در نتیجه، آن کشور باید هنگامی که اعتراض ابراز می‌شود، در خصوص تمایل به حفظ و یا پس گرفتن رزرو خود تصمیم‌گیری نماید. در چنین شرایطی، این مطلب اهمیت اندکی دارد که آیا تصویب در یک محدوده زمانی کوتاه و یا کم و بیش طولانی اتفاق افتد. به هر حال، چنانچه تصویب صورت نگیرد اعلام مخالفت با شرط صرفاً یک اقدام بیهوده خواهد بود (مجموعه آراء دیوان، ۱۹۵۱، ص ۲۸-۲۹).

هرچند تعهدات ناشی از امضا ممکن است در حین اجرای موقت یک معاهده، کاربرد چندانی نداشته باشد، ولی همچنان به قوت خود باقی خواهد بود و می‌تواند در صورت وجود هر نوع تردیدی در اعتبار اجرای موقت، قابل طرح باشد. به عبارت دیگر، اجرای موقت معاهده خدشه‌ای بر تعهدات ناشی از امضا وارد نمی‌کند. در هر حال، راه‌کار اجرای موقت می‌تواند تعهدات مقرر شده به وسیله ماده ۱۸ را تقویت و تکمیل نماید (میچی، ۲۰۰۵، ص ۳۵۵).

به‌رغم پذیرش اجرای موقت معاهدات، همواره تردیدهایی درباره مطابقت آن با قواعد قوانین اساسی وجود داشته است (ضیایی بیگدلی، ۱۳۸۳، ص ۸۰). اجرای موقت، که در سطح بین‌المللی با امضای کشورها لازم‌الاجرا می‌گردد، ممکن است در سطح داخلی با مانع قوانین داخلی مواجه گردد یا نیاز به تصویب داشته باشد. از این رو، در ادامه، تعارض احتمالی اجرای موقت با قوانین اساسی داخلی را بررسی می‌کنیم و سپس به جایگاه اجرای موقت در حقوق ایران خواهیم پرداخت.

گفتار دوم: اجرای موقت و حقوق داخلی

۱. تعارض اجرای موقت با قوانین داخلی

این اعتقاد وجود دارد که اجرای موقت، تضمین‌های قواعد اساسی، به‌ویژه دخالت مجلس را تا حد تشریفات صرف کاهش می‌دهد. اگر یک معاهده یا بخشی از آن پیش از تصویب برای یک دولت تعهد حقوقی ایجاد نماید، دولت به معاهده ملتزم خواهد بود، حتی اگر رضایتش به التزام از طریق نقض حقوق داخلی درباره صلاحیت انعقاد معاهده باشد، مگر اینکه این نقض آشکار بوده و به قاعده‌ای از حقوق داخلی مربوط باشد که دارای اهمیت اساسی است (دم، ۱۹۷۰، ص ۳۴۲).

برخی معتقدند: در کشورهایی که قوانین اساسی خاصی وجود ندارد که اجرای موقت را اجازه دهد،

هر نوع تلاش برای اجرای موقت معاهده، وقتی معتبر خواهد بود که تشریفات قانون اساسی، که برای تصویب معاهده لازم است، رعایت شود. با این حال، چنین امری با فلسفه وجودی اجرای موقت و گنجاندن آن در یک معاهده در تناقض است.

نگرانی در خصوص رعایت نکردن تشریفات مربوط به قانون اساسی در رابطه با اجرای موقت، در جریان مذاکرت نیز وجود داشت. برخی کشورها با گنجاندن اجرای موقت موافق نبودند. سرهامفری والداک معتقد بود: از منظر حقوق اساسی، اجرای موقت معاهده بر اساس قیود موجود در معاهده‌ای که از لحاظ قواعد اساسی نیاز به تصویب دارد یک امر نامتعارف و خلاف قاعده است. این ترس و نگرانی به روشنی درباره ملاحظیات دولت سوئد در رابطه با پیش‌نویس کمیسیون حقوق بین‌الملل منعکس گردید. این دولت عنوان کرد: اجرای موقت به هر دلیلی که به آن توسل شود، تضمینی وجود ندارد که تشریفات حقوق اساسی دولت‌ها، آن را تأیید کند. دولت سوئد پیشنهاد کرد قیدی مبنی بر «اختتام یک‌جانبه اجرای موقت» گنجانده شود که در نهایت، بند ۲ ماده ۲۵ کنوانسیون وین شکل گرفت (لفبر، ۱۹۹۸، ص ۸۸). در نتیجه، سازوکار اجرای موقت تا حدی با فرایند حقوق داخلی سازگار گشت؛ چراکه همواره امکان اختتام معاهده بر اساس ماده ۲۵(۲) وجود دارد (روگف و گادیتز، ۱۹۸۷، ص ۸۰).

بر اساس قاعده عام حقوق بین‌الملل، یک دولت نمی‌تواند به حقوق داخلی خود، به‌عنوان دلیلی برای پذیرفتن تعهدات بین‌المللی خود استناد کند، مگر اینکه تخلف از مقررات حقوق داخلی در خصوص صلاحیت انعقاد معاهده آشکار باشد و به قاعده‌ای از حقوق داخلی مربوط شود که دارای اهمیتی بنیادی است. این قاعده در خصوص اجرای موقت نیز قابل اعمال است. طبق بند دوم ماده ۴۶، تخلف هنگامی آشکار است که برای هر کشوری که طبق رویه معمول و حسن نیت در این باره عمل کرده است به‌طور عینی آشکار باشد. قواعد بنیادین هم معمولاً در قانون اساسی کشورها تجلی می‌یابد، ولی لزوماً مختص به آنها نمی‌گردد. از سوی دیگر، ممکن است قاعده‌ای در قانون اساسی وجود داشته باشد، ولی بر اساس رویه و عملکرد آن کشور، از اهمیت بنیادینی برخوردار نباشد (لفبر، ۱۹۹۸، ص ۹۰). البته مطابق ماده ۴۵ کنوانسیون وین، هیچ کشوری نمی‌تواند به مقررات حقوق داخلی خود درباره صلاحیت انعقاد استناد کند، درحالی‌که یا صریحاً قبول کرده باشد که معاهده بر حسب نوع، معتبر یا مجراست، و یا اجرای آن می‌تواند تداوم یابد، و یا به‌سبب نحوه رفتار، طرفی به‌شمار آید که بر حسب نوع، موافق با اعتبار یا حفظ تداوم آن یا اجرای آن تلقی شود.

درواقع، محدودیت‌های داخلی برای اجرای موقت، اولین و مهم‌ترین مفهومش این است که نهاد صلاحیت‌دار باید از اعلام رضایت به التزام نسبت به توافق اجرای موقت اجتناب ورزد. اگر این کار را

نکرد دولت باید یا اجرای معاهده را بپذیرد یا مسئولیت یک عمل متخلفانه بین‌المللی را بر عهده بگیرد. همچنین می‌تواند مطابق بند ۲ ماده ۲۵، با توافق، یا به‌طور یک‌جانبه اجرای موقت معاهده را خاتمه دهد.

کنوانسیون وین حق شرط را نسبت به خود منع نمی‌کند. بنابراین، بر اساس اصل «آزادی حق شرط»، کشورها مجازند هنگام امضا، تصویب، قبولی، تصدیق یا الحاق، نسبت به آن، حق شرط اعمال کنند. در این زمینه، برخی دولت‌ها نسبت به ماده ۲۵ کنوانسیون وین، حق شرط قایل شده‌اند. گواتمالا یکی از کشورهای است که بر ماده ۲۵ «حق شرط» اعمال کرده است. در اعلامیه گواتمالا آمده است: آن کشور نمی‌تواند ماده ۲۵ را تا جایی که بر خلاف مقررات قانون اساسی آن کشور است، اعمال نماید. در سال ۱۹۹۷ هنگام تصویب کنوانسیون، گواتمالا اعلامیه خود را در رابطه با عدم اجرای ماده ۲۵ تا جایی که با قانون اساسی آن کشور سازگار باشد، مجدداً تأیید کرد. کلمبیا و کاستاریکا هم، که کنوانسیون را - به ترتیب - در سال‌های ۱۹۸۵ و ۱۹۹۶ تصویب کرده‌اند، نسبت بر ماده ۲۵ «حق شرط» قایل شده‌اند. این دو کشور اعلام کرده‌اند: قانون اساسی آنها اجرای موقت را به رسمیت نمی‌شناسد و نمی‌پذیرد. کشور پرو نیز هنگام تصویب کنوانسیون در سال ۲۰۰۰، بر ماده ۲۵ «حق شرط» اعمال کرده است. این کشور اعلام کرد: ماده ۲۵ در چارچوب و مطابق فرایند امضا، تصویب، الحاق و لازم‌الاجرا شدن معاهده، که در قانون اساسی آن کشور تصریح شده است، قابل درک خواهد بود. جالب اینکه این دولت‌ها، که نسبت به ماده ۲۵ کنوانسیون وین «حق شرط» اعمال کرده‌اند، خودشان اجرای موقت تعدادی از معاهدات را پذیرفته‌اند. این نوع حق شرط‌ها با توجه به ماهیت اجرای موقت، کمی عجیب به نظر می‌رسد (میچی، ۲۰۰۴، ص ۱۰۷).

به هر حال، در بررسی اعتبار اجرای موقت، علاوه بر قواعد بین‌المللی، قواعد داخلی نیز باید مدنظر قرار گیرد. این به معنای برتری حقوق داخلی بر حقوق بین‌الملل نیست، بلکه ناشی از اصل رضایی بودن معاهدات است که در حقوق بین‌الملل به رسمیت شناخته شده است. انعقاد معاهدات و ملتزم شدن به آن هرچند ماهیتاً موضوعی است که مقررات حقوق بین‌الملل بر آن حاکم است، ولی حقوق داخلی نیز در آن نقش تعیین‌کننده‌ای دارد (ضیایی بیگدلی، ۱۳۸۳، ص ۲۵). در این زمینه، بجاست در ادامه، به اجرای موقت در حقوق ایران نیز اشاره شود:

۲. جایگاه اجرای موقت در نظام حقوقی ایران

قانون اساسی ایران درباره نحوه انعقاد معاهدات، نسبتاً سخت‌گیرانه عمل کرده است. بر اساس اصل ۷۷ قانون اساسی، عهدنامه‌ها، مقاله‌نامه‌ها، قراردادهای و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد. اصل ۱۲۵ قانون اساسی نیز اعلام می‌کند که امضای عهدنامه‌ها، مقاله‌نامه‌ها،

موافقت‌نامه‌ها و قراردادهای دولت ایران با سایر دولت‌ها و همچنین امضای پیمان‌های مربوط به اتحادیه‌های بین‌المللی پس از تصویب مجلس شورای اسلامی، با رئیس‌جمهور یا نماینده قانونی اوست. البته با تفسیرهای شورای نگهبان از اصل ۷۷ و همچنین تصویب آیین‌نامه چگونگی تنظیم و انعقاد توافق‌نامه‌های بین‌المللی، تا حدی تعدیل‌هایی در آن صورت گرفته است.

سؤالی که در این زمینه مطرح می‌گردد این است که آیا اجرای موقت در حقوق ایران نیاز به تصویب دارد یا خیر؟ حقوق ایران به اجرای موقت نپرداخته و قاعده صریحی در این زمینه وجود ندارد. با توجه به سخت‌گیری‌هایی که قانون اساسی ایران نسبت به تصویب معاهدات در پیش گرفته است، به نظر می‌رسد هرگونه اجرای موقت معاهدات رسمی باید مراحل تصویب را طی کند.

با این حال، دولت ایران در دو مورد، به‌نوعی، به اجرای موقت معاهدات تن داده است:

۱. معاهده «منع کامل آزمایش‌های هسته‌ای ۱۹۹۶» (CTBT)؛ اجرای موقت و جزئی معاهده منع کامل آزمایش‌های هسته‌ای در زمینه تأسیس سیستم و تأسیسات بین‌المللی لرزه‌نگاری و مانند آن صرفاً بر اساس تصویب شورای عالی امنیت ملی و تأیید رهبری نظام عملی شد (تیلا، ۱۳۸۲). معاهده منع کامل آزمایش‌های هسته‌ای به‌صراحت، به اجرای موقت اشاره نمی‌کند، اما فعالیت‌های کمیسیون مقدماتی سازمان منع کامل آزمایش‌های هسته‌ای نوعی اجرای موقت را به همراه دارد. سند مؤسس این کمیسیون در بند ۷ خود مقرر می‌کند که این کمیسیون از موقعیت یک سازمان بین‌المللی بهره‌مند خواهد بود؛ اختیار مذاکره و انعقاد توافق را دارد؛ و همچنین از صلاحیت‌های حقوقی دیگری که برای انجام وظایف و تحقق اهداف آن ضروری است برخوردار می‌باشد. از جمله فعالیت‌های کمیسیون، انعقاد توافق‌نامه‌های دوجانبه با دولت‌ها به‌منظور ایجاد تأسیسات نظارتی بوده است. اقدامات این کمیسیون عملاً آن را به یک سازمان بین‌المللی تبدیل کرده است (میچی، ۲۰۰۵، ص ۳۷۵).

۲. اجرای موقت «پروتکل الحاقی»؛ اجرای موقت در حقوق ایران اساساً با «پروتکل الحاقی» مصوب ۱۹۹۷ شورای حکام مطرح گردید. «پروتکل الحاقی»، که عنوان کامل آن «پروتکل الحاقی به توافق‌نامه بین دولت‌ها و آژانس بین‌المللی انرژی اتمی به‌منظور اعمال تدابیر ایمنی» است، پیش‌بینی می‌کند که این پروتکل می‌تواند بین آژانس و دولتی که تحت بازرسی قرار می‌گیرد، به‌طور موقت اجرا گردد. بر اساس بندهای «ب» و «ج» ماده ۱۷، دولت‌ها در هر زمانی پیش از لازم‌الاجرا شدن این پروتکل، می‌توانند اعلام کنند که این پروتکل را به‌طور موقت اجرا خواهند کرد و دبیر کل باید فوراً همه دولت‌های عضو آژانس را از این اعلامیه اجرای موقت و لازم‌الاجرا شدن توافق‌نامه مطلع سازد (همان، ص ۳۶۳). آژانس بین‌المللی انرژی اتمی بر اساس قطع‌نامه‌های ۱۲ سپتامبر و ۲۴ نوامبر ۲۰۰۳، اجرای موقت «پروتکل الحاقی» به نظام

پادمان هسته‌ای را از ایران درخواست کرد و با تصمیم برخی از مقامات عالی کشور، ضمن اعلام مکرر التزام ایران به پذیرش پروتکل، اجرای موقت آن نیز پذیرفته شد و در ۲۷ آذرماه ۱۳۸۲ سند پروتکل مذکور به امضای ایران و آژانس رسید (تیلا، ۱۳۸۲).

علاوه بر آن، ایران در بیانیه تهران، موافقت‌نامه بروکسل، و موافقت‌نامه پاریس، اجرای موقت پروتکل و حتی تداوم اجرای آن را تا تصویب معاهده پذیرفت (غریب‌آبادی، ۱۳۸۲، ص ۱۵۳) و این تعهد به اجرای موقت پروتکل را به دبیرخانه آژانس نیز اعلام کرد (تیلا، ۱۳۸۲). با توجه به قوانین داخلی ایران، آنچه در بیانیه چهارجانبه تهران، تحت عنوان «اجرای موقت» مطرح شده، در صورتی دارای اعتبار حقوقی است که تشریفات تصویب را طی کند. با این حال، اگرچه ممکن است تخلفی از حقوق داخلی صورت گرفته باشد، ولی در بعد بین‌المللی، ایران نمی‌تواند به این نقض حقوق داخلی استناد کند؛ چراکه بعداً آن را به شکل‌های گوناگون تأیید کرده و بر اساس ماده ۴۵ کنوانسیون وین، حق استناد ایران به حقوق داخلی ساقط گردیده است. این امر در خصوص اجرای موقت معاهده منع کامل آزمایش‌های هسته‌ای نیز صادق است.

بنابراین، در نظام حقوقی ایران، به اجرای موقت معاهدات به‌صراحت اشاره نشده و با توجه به قوانین موجود، اجرای موقت معاهدات، مستلزم طی مراحل تصویب است. هرچند لزوم تصویب با اهداف و فلسفه وجودی اجرای موقت در تناقض قرار دارد، با وجود این، با پذیرش مصلحت‌آمیز اجرای موقت برخی معاهدات، در عمل، محدودیت‌های قانونی نادیده گرفته شده و زمینه برای اجرای موقت معاهدات فراهم شده است.

نتیجه‌گیری

«اجرای موقت» در عهدنامه وین، یک نوآوری محسوب می‌گردد. هرچند هنگام تدوین کنوانسیون وین استعمال آن از سوی کشورها نادر بود، ولی با گذشت زمان، بر اهمیت آن افزوده شده است و امروزه در موارد متعددی به کار گرفته می‌شود. به‌سبب اهمیت روزافزون اجرای موقت، این موضوع در سال ۲۰۱۲ در برنامه کاری کمیسیون قرار گرفت که تاکنون گزارشگر ویژه دو گزارش به کمیسیون ارائه نموده و بررسی بیشتر موضوع در دست اقدام است. نظام کنونی انعقاد معاهدات و رعایت تشریفات طولانی داخلی و بین‌المللی نمی‌تواند جواب‌گوی همه مسائل و نیازهای روزافزون جامعه بین‌المللی باشد که نیاز به اقدام سریع و مؤثر دارد. واکنش در مقابل بحران‌های بین‌المللی، ایجاد یکدستی و یکپارچگی در روابط حقوقی میان کشورها و فراهم کردن مقدمات لازم برای ایجاد یک سازمان بین‌المللی، از نمونه‌های عمده کاربرد اجرای موقت هستند. خلأ حقوقی بین پذیرش معاهده و لازم‌الاجرا شدن آن می‌تواند با اجرای

موقت پر شود. اجرای موقت، نظام خشک و زمان‌بر انعقاد معاهدات را تعدیل می‌کند و آثار منفی آن را تا حد زیادی کاهش می‌دهد. اجرای موقت ممکن است در خود معاهده پیش‌بینی گردد یا با توافقی جداگانه این امر مقرر گردد. به هر صورت که باشد، اجرای موقت مبتنی بر توافق بین‌الدولی است و کشورها موظفند بر اساس اصل «وفای به عهد» و «حسن نیت»، تعهدات ناشی از اجرای موقت را مراعات کنند. ماده ۲۵ کنوانسیون وین اصول حاکم بر این قاعده را معین کرده و در این میان، اختیارات زیادی به دولت‌ها اعطا شده است.

با وجود کاربرد زیاد اجرای موقت و فواید عملی آن، نهاد اجرای موقت ممکن است با مانع حقوق داخلی مواجه گردد. اجرای موقت از لحاظ بین‌المللی توافقی به شکل ساده است، ولی ممکن است بر اساس قوانین داخلی، رسمی تلقی شده و نیاز به تصویب داشته باشد. در اینجاست که تعارضی به وجود می‌آید که شاید بتوان آن را «تعارض حقوق بین‌الملل و حقوق داخلی» قلمداد کرد که این خود ناشی از ماهیت دوگانه تصویب معاهدات است. ولی این تعارض را می‌توان به اشکال گوناگون حل کرد. حقوق بین‌الملل، که بر نحوه لازم‌الاجرا شدن معاهده حاکم است، در خصوص رعایت حقوق داخلی کشورها نیز تضمین‌های لازم را مقرر کرده است و کشورها در وهله اول، این حق را دارند که اگر اجرای موقت بر خلاف قواعد داخلی آنها باشد از پذیرش آن خودداری کنند.

در این میان، قوانین برخی کشورها سخت‌گیرانه عمل کرده و دست‌کم از لحاظ نظری، اجرای موقت را نپذیرفته‌اند، هرچند در عمل ناچار شده‌اند به آن تن بدهند که این خود ناشی از فواید عملی اجرای موقت است. در حقوق ایران نیز با وجود تردیدهای جدی که در زمینه مطابقت اجرای موقت با قوانین داخلی وجود دارد، بنا به ضرورت و مصلحت‌اندیشی، در عمل اجرای موقت پذیرفته شده است. از این رو، ضروری به نظر می‌رسد در این زمینه، مقرراتی پیش‌بینی گردد، تا ضمن فراهم کردن امکان بهره‌گیری از مزایای اجرای موقت، از هرگونه سوء استفاده احتمالی جلوگیری شود.

منابع

تیلا، پروانه، ۱۳۸۲، «جایگاه اجرای موقت پروتکل الحاقی معاهده عدم گسترش سلاح‌های هسته‌ای در حقوق ایران»، پژوهش‌های حقوقی، ش ۲، ص ۲۴۳-۲۶۴.

ضیایی بیگلرلی، محمدرضا، ۱۳۸۳، *حقوق معاهدات بین‌المللی*، تهران، گنج دانش.

غریب آبادی، کاظم، ۱۳۸۶، *پرونده هسته‌ای ایران به روایت اسناد*، تهران، وزارت امور خارجه.

فلسفی، هدایت‌الله، ۱۳۷۹، *حقوق بین‌الملل معاهدات*، تهران، فرهنگ نشر نو.

Anastassov, Anguel, 2008, "Can The Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty Be Implemented Before Entry Into Force?", *Netherlands International Law Review*, p 73-97.

Aust, Anthony, 2000, *Modern Treaty Law And Practice*, Cambridge University Press.

Gómez-Robledo, Juan Manuel, Special Rapporteur, 2014, Second report on the provisional application of treaties, Document symbol: *A/CN.4/675/chap.XIII*

I.C.J. Reports, 1951, "Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide", Advisory Opinion.

Dam, K., 1970, *The Gatt Law and International Economic Organization*, Chicago, The University of Chicago Press.

Kardassopoulos v. Georgia, 2007, case No.ARB/05/18.

Kearny, R.D, Dalton, R.E, 1970, *The Treaty on Treaties*, 64 AJIL, p495-555.

Lefebvre, Rene, 1998, "The Provisional Application of Treaties", In Klabbers And Lefebvre (eds). *Essays On The Law Of Treaties*, Martinus Nijhoff Publishers.

Michie, Andrew, 2004, "The provisional Application of International Agreements with special reference to arms control", *Disarmament and Non-proliferation instruments*, university of south Africa LLM thesis.

Michie, Andrew, 2005, "The Provisional Application Of Arms Control Treaties", *Journal of Conflict And Security Law*, Vol.10, NO. 3, p345-377.

Niebruegge, Alex M., 2007, "Provisional Application of Energy Charter Treaty: The Yokus Arbitration And The Future Place of Provisional Application In International Law", *Chicago Journal of International Law*, Academic Research Library.

Official Records of the United Nations Conference of Law of Treaties (first session Vienna 26 March -24 May 1968), 1969, Summary Records of the Plenary Meetings and of the Meetings of the Committee of the Whole, *A/conf.39/11*, United Nations publication, New York.

Official Records of the United Nations Conference of Law of Treaties (second session Vienna 9 April-22 May 1969), 1970, Summary Records of the Plenary Meetings and of the Meetings of the Committee of the Whole, *A/conf.39/11/add.1*, United Nations Publication, New York

Rogoff, M. A., Barbara E. Gaudits, 1987, "The Provisional Application of international Agreement", *Main Law Review*, Vol 39:29.

YILC, 1956. Vol.II

YILC, 1962, Vol.I

YILC, 1962, Vol.II