



# اجرای موقت معاهدات بین‌المللی در سازمان‌های بین‌المللی

محمد رضا علی‌پور<sup>۱</sup>  
امیر حسین خرمی روز<sup>۲</sup>

تاریخ دریافت مقاله: ۹۷/۱۱/۱۰ تاریخ پذیرش نهایی: ۹۸/۰۳/۱۳

## چکیده

اجرای موقت معاهدات بین‌المللی از ابزارهای به تازگی توسعه یافته حقوق بین‌الملل معاهدات است که نقشی پر بار و فزاینده را در حفظ ساختار پویای این نظام حقوقی به ویژه در چند دهه اخیر ایفا نموده است. در این پژوهش برآن شدیم تا با توصیف این نهاد حقوقی در حوزه معاهدات مربوط به سازمان‌های بین‌المللی و تحلیل گونه‌های مختلف به کارگیری آن، به بررسی ابعاد مختلف اجرای موقت معاهدات؛ مشتمل بر واکاوی علل توسل روز افزون به این نهاد حقوقی نسبت به سایر ابزارهای کلاسیک و مدرن مجرا در حقوق بین‌الملل معاهدات بپردازیم؛ که طرق مختلف به کارگیری اجرای موقت معاهدات ضمن آنکه در روبه سازمان‌های بین‌المللی نسبت به سایر ابزارهای موجود در رژیم حقوقی حاکم بر معاهدات گویای جایگاه ارزنده آن است، از سال ۲۰۱۲ در دستور کار کمیسیون حقوق بین‌الملل قرار گرفته و تاکنون (فوریه ۲۰۱۹) چهار گزارش در این باره انتشار یافته است.

## کلید واژه‌ها

معاهدات بین‌المللی، اجرای موقت، اسناد اساسی سازمان‌های بین‌المللی، سازمان‌های بین‌المللی.

## مقدمه

<sup>۱</sup> استادیار دانشکده حقوق، الهیات و علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران. (نویسنده مسئول):  
mra\_alipour@yahoo.com

<sup>۲</sup> دانشجوی کارشناسی ارشد، حقوق بین‌الملل، دانشکده حقوق، الهیات و علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران. a.khorrami.uni@gmail.com

حقوق بین‌الملل یکی از مهم‌ترین ابزارهای تنظیم‌کننده الگوهای رفتاری، در مناسبات میان بازیگران بین‌المللی است پس ضروری است. تا کارآمدی و پویایی آن در تطابق با تحولات و حواجج جدید جامعه جهانی، هم در بعد ماهیتی و هم در جهت انطباق ابزاری پیوسته محفوظ ماند؛ و در عین حالی که توسعه روابط بین‌المللی ایجاب می‌کند تا قواعد حقوقی تازه‌ای تدوین شوند توسعه ابزارهای این نظام حقوقی نیز امری محتوم و لازم می‌نماید. اگر زمانی حقوق بین‌الملل عرفی این نظام حقوقی را پایه‌گذاری می‌نمود در گذر زمان معاهدات بین‌المللی به لحاظ بهره‌مندی از مزایای بیشتر توانستند جایگاه نخست را در میان منابع حقوق بین‌الملل به خود اختصاص دهند با این وجود روند تحولات در مناسبات بین‌المللی به گونه‌ای نیست که رژیم حقوقی سنتی حاکم بر معاهدات، رافع جمیع نیازهای اطراف درگیر یا ثالث در یک توافق بین‌المللی باشد. آنگاه که سالیان دراز لازم است تا پیشنهاد و طرح مجموعه‌ای از قواعد که فقدان آن احساس می‌شود به تنظیم و تدوین یک معاهده منجر گردد طبیعتاً این نظام حقوقی ماهیتاً رضائی پیوسته با چالش تکلف و تاخیر و رعایت تشریفات فراوان مواجه می‌شود. به همین منظور ابزارهای تازه‌ای در حقوق بین‌الملل سربرآورده یا توسعه یافته‌اند که یکی از اصلی‌ترین آنها نهاد حقوقی اجرای موقت معاهدات بین‌المللی است که رشد چشمگیر به کارگیری آن در چند دهه اخیر، در معاهدات مربوط به سازمان بین‌المللی، مثبت مدعای نیاز رژیم حاکم بر معاهدات به حربه‌های نوین است تا هر چه بیشتر پویایی و چابکی ذاتی آنرا در پرتو تحولات و گسترش مناسبات مصون بدارد. از آن جا که برای تبدیل نیاز سازمان‌های بین‌المللی به وجود مجموعه‌ای از قواعد در قالب یک معاهده، به فرآیند طولانی مذاکره، امضاء، پذیرش، تصویب، مبادله یا تودیع اسناد تصویب نیاز است، و نیز رعایت چنین تشریفات علاوه بر حساسیت‌های تصدیق معاهدات نزد ارکان ذیصلاح سازمان با لزوم اجرای سریع برخی از آنها در تعارض است، نهاد حقوقی اجرای موقت سربرآورده تا راه گشای اجرای سریع معاهدات اساسی یا کنوانسیون‌هایی باشد که به ابتکار سازمان‌ها توسط اعضا منعقد می‌گردد. از سوی دیگر حقوق بین‌الملل و به طور اخص رژیم حقوقی حاکم بر معاهدات از چگونگی تعلیق موافقت‌نامه‌هایی که به‌طور موقت اجرا می‌شوند صریحاً سخن به میان نمی‌آورد. حال آنکه در رویه دهه‌های اخیر تابعان حقوق بین‌الملل به ویژه سازمان‌های بین‌المللی به کارگیری توأمان تاسیسات حقوقی تعلیق معاهدات و اجرای موقت رو به تزاید است. از سوی دیگر اساسنامه سازمان‌های بین‌المللی اولین سندی هستند که در بحث و بررسی این تابعان حقوقی مورد توجه قرار گرفته می‌توانند موضوع اجرای موقت قرار گیرند. بنابراین هرگونه بحث در مورد اجرای

موقت در مورد سازمان‌های بین‌المللی، از اساسنامه این نهادها آغاز می‌شود. بنابراین اولین صورت انطباق نهاد حقوقی اجرای موقت، نسبت به سازمان‌های بین‌المللی این مساله خواهد بود که آیا کشورهایی که با تدوین یک معاهده، مقدمات تاسیس یک سازمان بین‌المللی را فراهم می‌سازند؛ می‌توانند اجرای موقت آن را نیز پیش‌بینی کنند؟ و آیا اساساً اجرای موقت اساسنامه یک سازمان بین‌المللی با فلسفه ایجاد آن هماهنگ است یا خیر؟ برخی از محققین در مورد برخی از سازمان‌های بین‌المللی به این امر معتقدند که دکترین اجرای موقت برای دستیابی به اهداف تجاری برخی از سازمان‌ها، همچون کنوانسیون سازمان ماهواره ایی دریایی بین‌المللی<sup>۱</sup> برای آینده تجاری این سازمان غیر قابل اجتناب است.<sup>۲</sup> بنظر می‌رسد در چنین سازمان‌هایی که هدف آنها فعالیت‌های تجاری است، اجرای موقت اساسنامه گامی در راستای هر چه زودتر اجرایی شدن نظام تجاری مورد نظر طرفین بوده و بتوان آن را به علل احتیاطی و ممانعت از تجدیدنظر اعضا درباره پیوستن به معاهده در فاصله امضا تا تصویب آن محتمل تر دانست.

### فصل اول - مبانی اجرای موقت معاهدات در سازمان‌های بین‌المللی

سازمان‌های بین‌المللی بعد از کشورها مهمترین و تأثیرگذارترین تابعان حقوق بین‌الملل هستند و با توجه به نظریه مشورتی ۱۹۴۹ دیوان دادگستری بین‌المللی در مورد جبران خسارت برای صدمات وارده به سازمان ملل، واجد شخصیت حقوقی بوده و بنابراین دارای حقوق و وظایف است. در همین راستا نیز کنوانسیون حقوق معاهدات ۱۹۸۶ نظام انعقاد معاهده‌ای را که یک طرف یا هر دو طرف آن سازمان‌های بین‌المللی هستند تدوین کرده است. در عین حال کمیسیون حقوق بین‌الملل نیز در سال ۲۰۱۱ طرح مسئولیت بین‌المللی سازمان‌های بین‌المللی<sup>۳</sup> را ارائه می‌دهد. این امر نشان می‌دهد سازمان‌های بین‌المللی نیز دارای نظام عرفی مسئولیت بین‌المللی همچون دولت‌ها هستند.

<sup>۱</sup> Convention on the International Maritime Satellite Organization (INMARSAT).

<sup>۲</sup> David, Sagar, *Provisional Application in an International Organization*, 27 J. Space L. 99 (1999), P.99.

<sup>۳</sup> *Draft articles on the responsibility of international organizations 2011*, Adopted by the International Law Commission at its sixty-third session, in 2011, and submitted to the General Assembly as a part of the Commission's report covering the work of that session (A/66/10, para. 87). Yearbook of the International Law Commission, 2011, vol. II, Part Two.

نیاز فوری به ترتیبات حقوقی مؤثر در حقوق بین‌الملل مدرن و آیین‌های داخلی کندتر برای اثر بخشیدن به معاهدات، به اجرای موقت آن‌ها منتهی شده است.<sup>۱</sup>

از سوی دیگر همانطور که گفتیم اجرای موقت همانند سایر تعهدات برای دولت‌ها، حق و تکلیف ایجاد می‌کند و بنابراین همین وضعیت در مورد سازمان‌های بین‌المللی نیز صادق است. سازمان‌های بین‌المللی خود زاده یک معاهده بین‌المللی هستند، در چهارچوب آنها معاهدات بین‌المللی تدوین می‌شوند و نیز طرف معاهدات بین‌المللی قرار می‌گیرند. بنابراین در هر یک از این شرایط، مسئله اجرای موقت معاهده می‌تواند مطرح گردد.

### گفتار اول – علل اجرای موقت معاهدات مربوط به سازمان‌های بین‌المللی

یک مسئله مهم در مورد علل اجرای موقت معاهده در پرتو کار سازمان‌های ب م این است که چرا طرفین معاهده تصمیم می‌گیرند بلافاصله بدون اینکه تأمل معاهده را تصویب و لازم‌الاجرا نمایند. مذاکرات معاهدات به طور معمول محرمانه است و تنها در معاهدات چندجانبه به ویژه در ضمن سازمان آی ب م یا در جریان کار کنفرانس‌های ب م است که عموم، به بخشی از مذاکرات دسترسی دارند. بنابراین اگر نگوئیم غیر ممکن، بسیار دشوار است که از منابع موجود بتوان مشخص کرد دلیل تصمیم آنها برای اجرای موقت یک معاهده خاص چیست. با این وجود چندین خصیصه و کاربرد کلی را می‌توان از ادبیات و رویه سازمان‌های بین‌المللی بطور کلی برای این منظور استخراج نمود. هر چند یک طبقه‌بندی جامع از هدف اجرای موقت در ادبیات حقوقی موجود نیست برخی نوعی طبقه‌بندی را ارائه داده‌اند. کلابرز و لفر، فوریت و تداوم حقوقی<sup>۲</sup> را به عنوان اهداف اصلی و رای این تکنیک معرفی می‌کنند.<sup>۳</sup> به این موارد همینطور می‌توان اطمینان از تصویب<sup>۴</sup> و سازگاری حقوقی را نیز افزود.<sup>۱</sup>

<sup>۱</sup> Mahnoush H. Arsanjani, *Provisional Application of Treaties in International Law: The Energy Charter Treaty Awards*, Published to Oxford Scholarship Online: September 2011, At:

<http://www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780199588916.001.0001/acprof-9780199588916-chapter-5>, last visited (3 Feb 2018).

<sup>۲</sup> Legal continuity.

در رژیم‌های معاهدات جایگزین، طرفین ممکن است به خاطر امکان دستیابی به تداوم میان دومعاهده قبلی و بعدی توسل به اجرای موقت را ایجاد نمایند.

<sup>۳</sup> Klabbbers and Lefebver, *Essays on the Law of Treaties* (1998) 81-82-3.

<sup>۴</sup> Certainty of ratification.

اگر مذاکرات یک معاهده محرمانه تلقی شده و نیازمند دریافت پذیرش داخلی برای تصویب باشد این مسئله می‌تواند دلیلی برای اجرای موقت آن در نظر گرفته شود. همینطور هنگامی که اصلاحیه یا تعدیل معاهده هنوز برای تمام طرفین آن به اتفاق آرا لازم‌الاجرا نشده باشد برخی از طرفین آن می‌توانند سند اصلاح شده را به منظور کسب سازگاری با تعهدات میان خودشان موقتاً اجرا کنند.<sup>۲</sup>

هدف از اجرای موقت ترتیب اثر دادن فوری<sup>۳</sup> به تمام یا بخشی از مقررات ماهوی معاهده بدون انتظار برای تکمیل یا آثار الزامات شکلی مندرج در آن برای لازم‌الاجرا شدن است.<sup>۴</sup> به طور خاص اجرای موقت مکانیسمی است که به کشورها اجازه می‌دهد تا از رهگذر اجرای موقت معاهده به وضعیت‌های مشخصی قبل از لازم‌الاجرا شدن، اثر حقوقی ببخشند. در همین راستا نیز برخی آن را به اجرا و پیروی الزام آور از مقررات معاهده قبل از لازم‌الاجرا شدن تعبیر کرده‌اند. به عقیده لفبر استفاده از نهاد اجرای موقت تنها در معاهداتی مفید است که دست کم یک طرف آن لازم بداند تا برای تصویب معاهده به نهادهای قانون اساسی خود مراجعه کند. در غیر این صورت آنها می‌توانند به ترتیبات دیگری همچون لازم‌الاجرا شدن با امضای معاهده متوسل گردند.<sup>۵</sup>

همینطور به عقیده برخی، اجرای موقت به معنای صورت ساده شده دستیابی به اجرای معاهده یا به مقررات خاصی از آن برای یه دوره زمانی مشخص، محدود می‌شود.<sup>۶</sup> از نظر گزارشگر ویژه کمیسیون حقوق بین‌الملل برای اجرای موقت معاهدات، برخی از فاکتورهای اولیه که باعث می‌شود کشورها به اجرای موقت معاهده متوسل شوند عبارتند از:

<sup>۱</sup> Legal consistency.

<sup>۲</sup> Michie, Andrew Gordon. *The provisional application of treaties with special reference to arms control, disarmament and non-proliferation instruments*, University of South Africa, Pretoria 2009P.23. Available At: <http://uir.unisa.ac.za/handle/10500/1920> last visited (18 Feb 2018).

<sup>۳</sup> immediate effect.

<sup>۴</sup> Denise Mathy, "Article 25", in Olivier Corten and Pierre Klein, eds., *The Vienna Conventions on the Law of Treaties: A Commentary*, vol. I (Cambridge, Cambridge University Press, 2011), p. 640.

<sup>۵</sup> Jan Klabbbers, Rene Lefeber, *Essays on the Law of Treaties: A Collection of Essays in Honour of Bert Vierdag*, Martinus Nijhoff Publishers, 1998, P. 82.

<sup>۶</sup> Mark E. Villager, *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties* (Leiden and Boston, Martinus Nijhoff, 2009), p. 354.

### بند اول – فوریت اجرای معاهده

یکی از علل توسل به نهاد حقوقی اجرای موقت، فوریت است. همانطور که گفته شد اجرای یک معاهده معمولاً زمانی بعد از تصدیق رسمی آن اتفاق می‌افتد که می‌تواند یک برهه طولانی را به همراه داشته باشد و یا حتی در مواردی نیز بدلیل عدم کسب این تعداد، تصویب معاهده به مرحله لازم‌الاجرا شدن نمی‌رسد. این در حالی است که ممکن است دلایلی وجود داشته باشد که اجرا فوری آن معاهده ارزشمند تلقی گردد. در واقع محتوای برخی از معاهدات بین‌المللی ایجاب می‌کند مسئله اجرای فوری آن نیز مطرح شود. این مسئله در جریان پیشنویس کنوانسیون حقوق معاهدات تحت عنوان مسئله اجرای موقت معاهده در ماده ۲۲ درج گردید.

### بند دوم – ایجاد انعطاف

یکی دیگر از علل پیش‌بینی و توسل به اجرای موقت معاهدات، انعطاف است. در جریان کنفرانس وین نمایندگان مختلفی براین مسئله اذعان داشتند که پیش‌بینی اجرای موقت منعکس‌کننده عملکرد رو به رشد کشورها در این حوزه است. بند ۴ ماده ۳۰۸ کنوانسیون حقوق دریاها<sup>۱</sup> مقرر می‌دارد:

قواعد، آیین‌نامه‌ها و رویه‌های تدوین شده توسط کمیسیون مقدماتی در جریان تصویب رسمی توسط مقام، مطابق با بخش ۱۱ به طور موقت اجرا می‌شوند.<sup>۲</sup> نمایندگان کشورهایی مانند کاستاریکا و ایتالیا اظهار داشتند که اجرای موقت اسناد اساسی سازمان‌های بین‌المللی باید به عنوان ابزاری که انعطاف‌پذیری بیشتری به رژیم معاهده می‌دهد در نظر گرفته شود.<sup>۳</sup>

عصر انعطاف‌پذیری در رژیم معاهدات می‌تواند اشکال مختلفی بخود بگیرد. در جریان کار کمیسیون آقای الاریان اظهار داشت در مواردی که موضوع فوری است، اجرای معاهده ارزش سیاسی زیادی دارد یا در مواردی که مهم است تا برای تکمیل فرآیند پیروی از الزامات زمان بر

<sup>۱</sup> United Nations Convention on the Law of the Sea, Art. 308.

<sup>۲</sup> The rules, regulations and procedures drafted by the Preparatory Commission shall apply provisionally pending their formal adoption by the Authority in accordance with Part XI.

<sup>۳</sup> GA: *First report on the provisional application of treaties* Prepared by Mr. Juan Manuel Gómez-Robledo, Special Rapporteur, A/CN.4/664, 3 June 2013, Para. 28.

مندرج در اسناد اساسی سازمان‌ها برای تصویب معاهدات، صبر نکنیم، اجرا موقت می‌تواند اهداف مفیدی را ارایه دهد. انعطافی که به واسطه اجرای موقت معاهدات ایجاد می‌شود می‌تواند نتایج مختلفی را در برداشته باشد/البان گزلین در این رابطه پیشنهاد می‌کند اجرای موقت می‌تواند برای تعدیل مقررات معاهده بدون نیاز به فرآیند اصلاح، استفاده شود.

### بند سوم - احتیاط

یک دلیل دیگر برای توسل به اجرای موقت معاهده، بسترسازی برای افزایش احتمال اجرایی شدن آن سند است. به عقیده کریگر اجرای موقت معاهده می‌تواند در مواردی که سازمان‌ها یک توافقنامه بسیار حساس سیاسی را منعقد می‌کنند و به دنبال اعتماد سازی برای جلوگیری از تجدیدنظر کشورهای عضو نسبت به موقعیتشان در رابطه با لازم‌الاجرا شدن معاهده در طول دوران تصویب هستند نیز بکار گرفته شود.<sup>۱</sup> همیشه این احتمال وجود دارد که دولتی در فاصله زمانی امضا تا تصویب معاهده اساسی یک سازمان تغییر عقیده دهد و از مسیری که بر اجرایی شدن آن سند در پیش گرفته منصرف شده و روی برگرداند. اجرای موقت معاهدات اساسی سازمان‌ها می‌تواند مسیر اعتماد سازی یا بسترسازی برای پیشگیری از وقوع چنین اتفاقاتی را هموارتر سازد.

### گفتار دوم - اجرای موقت معاهدات در رویه سازمانهای بین‌المللی

دبیرکل ملل متحد در ۱۲ ژوئن ۱۹۷۳ سندی را فراهم می‌کند که شامل مثال‌هایی از رویه اجرای موقت، قبل از لازم‌الاجرا شدن معاهدات چندجانبه، بخصوص معاهداتی است که تشکیل دهنده سازمان‌های بین‌المللی هستند.<sup>۲</sup> در این سند اجرای موقت سازمان هوانوردی بین‌المللی، سازمان مشورتی بین دولتی دریانوردی؛ اجرای اولیه سازمان بین‌المللی پناهدگان، سازمان

<sup>۱</sup> Heike Krieger, "Article 25", in *Oliver Dörr and Kirsten Schmalenbach, eds.*, Vienna Convention on the Law of Treaties: A Commentary (Heidelberg and New York, Springer, 2012), p. 409.

<sup>۲</sup> GA: Report of the Secretary-General on examples of precedents of provisional application, pending their entry into force, of multilateral treaties, especially treaties which have established international organizations and/or regimes. UNDoc .A/AC.138/88, 12 June 1973. Available At: <http://undocs.org/A/AC.138/88>.

جهانی بهداشت، سازمان بین‌المللی انرژی اتمی، توافقنامه بین‌المللی شکر ۱۹۶۸ و سازمان حمل و نقل اروپای مرکزی را مورد توجه قرار داده است.<sup>۱</sup> این تحقیق از سوی دبیرکل به منظور توصیف ترتیبات در مواردی انجام گرفت که اثر موقت به معاهدات ایجاد کننده سازمان‌های بین‌المللی داده شده بود. در همین راستا مثال‌هایی از مواردی بیان گردیده که اجرای موقت در مورد یک معاهده بین‌المللی مقرر شده و متعاقباً یک سازمان بین‌المللی از طریق آن معاهده ایجاد شده است.<sup>۲</sup> از جمله آژانس‌های تخصصی ملل متحد که مشمول اجرای موقت بوده‌اند به شرح ذیلند:

### بند اول - اجرای موقت در ایکائو

مسئله اجرای موقت در چارچوب ایکائو را می‌توان در کنفرانس بین‌المللی هوانوردی کشوری که در دسامبر ۱۹۴۴ در شیکاگو برگزار شد جستجو کرد. کنفرانس مذکور چند سند را تصویب نمود که عبارتند از: ۱- موافقتنامه موقت هوانوردی بین‌المللی کشوری<sup>۳</sup>؛ ۲- کنوانسیون هوانوردی کشوری بین‌المللی<sup>۴</sup>؛ توافقنامه ترانزیت خدمات هوایی بین‌المللی<sup>۵</sup> و توافقنامه انتقال هوایی بین‌المللی<sup>۶</sup> و پیشنویس ضمایم فنی.

در واقع کنفرانس دو سند برای تأسیس یک سازمان بین‌المللی برای هواپیمایی کشوری را پیش‌بینی کرد. کنوانسیون هوانوردی کشوری بین‌المللی حاوی اصول کلی مختلف و تعهداتی رفتاری برای این منظور است و تأسیس یک سازمان بین‌المللی را پیش‌بینی می‌کند.<sup>۷</sup>

بخش اول موافقتنامه موقت هوانوردی بین‌المللی کشوری، یک سازمان بین‌المللی موقت را با ماهیت فنی و مشورتی برای کشورهای عضو، به منظور همکاری در زمینه هواپیمایی کشوری بین‌المللی ایجاد می‌کند که به عنوان سازمان موقت هوانوردی کشوری بین‌المللی شناخته می‌شود. ماده ۷ این کنوانسیون مقرر می‌دارد: «... در زمان لازم‌الاجرا شدن کنوانسیون هواپیمایی کشوری بین‌المللی که در ۷ دسامبر ۱۹۴۴ در شیکاگو امضا شده است، اسناد و

<sup>۱</sup> Ibid., P. 1.

<sup>۲</sup> op. cit., Pp. 2-3.

<sup>۳</sup> Interim Agreement On International Civil Aviation.

<sup>۴</sup> Convention On International ICivil Aviation.

<sup>۵</sup> the International Air Services Transit Agreement.

<sup>۶</sup> International Air Transport Agreement.

<sup>۷</sup> GA: Report of the Secretary-General on examples of precedents of provisional application, pending their entry into force., op. cit., Para.16.



اموال سازمان بین‌المللی باید به سازمان هواپیمایی کشوری بین‌المللی که بر اساس کنوانسیون مذکور ایجاد شده است منتقل شود<sup>۱</sup>. این موافقتنامه از همان روز ۷ دسامبر ۱۹۴۴، یعنی همان روز انعقاد کنوانسیون، برای امضاء مفتوح گردید.

ماده ۴ موافقتنامه ترانزیت خدمات هوایی بین‌المللی نیز مقرر می‌دارد قبل از لازم‌الاجرا شدن کنوانسیون‌های فوق‌الذکر، تمام ارجاعات به آن، به جز آنچه در ماده ۲ بخش ۲ و ماده ۵ مندرج است باید اینگونه در نظر گرفته شود که ارجاع به موافقتنامه موقت هواپیمایی کشوری بین‌المللی در ۷ دسامبر ۱۹۴۴ صورت می‌گیرد...<sup>۲</sup>.

بنابراین موافقتنامه موقت، مبنایی برای تأسیس یک سازمان بین‌المللی موقت شد که متعاقباً با سازمان بین‌المللی هوانوردی کشوری جایگزین گشته و کلیه اسناد و مدارک به سازمان اخیر منتقل گردید. در واقع در اینجا مسئله اجرای موقت در قالب تأسیس یک سازمان موقت بکار آمد. این سازمان مرکب از کلیه کشورهای بود که موافقتنامه موقت را پذیرفتند<sup>۴</sup>

### بند دوم - کمیته مقدماتی سازمان بین دولتی مشورتی دریانوردی

<sup>۱</sup> At the time of the coming into force of the Convention on International Civil Aviation signed at Chicago, 7 December 1944, the records and property of the Provisional Organization shall be transferred to the International Civil Aviation Organization established under the abovementioned Convention.

<sup>۲</sup> برای دسترسی به متن کامل این موافقتنامه رک.

<https://iea.uoregon.edu/treaty-text/1944-interimagreementcivilaviationontxt> , last visited (5 Jan 2018).

<https://www.loc.gov/law/help/us-treaties/bevans/m-ust000003-0929.pdf>, last visited (10 Jan 2018).

<sup>۳</sup> Pending the coming into force of the above-mentioned Convention, all references to it herein, other than those contained in Article II, Section 2, and Article V, shall be deemed to be references to the Interim Agreement on International Civil Aviation drawn up at Chicago on December 7, 1944; and references to the International Civil Aviation Organization, the Assembly, and the Council shall be deemed to be references to the Provisional International Civil Aviation Organization, the Interim Assembly, and Interim Council respectively.

<sup>۴</sup> GA: Report of the Secretary-General on examples of precedents of provisional application, pending their entry into force, op. cit., Para. 22.

برای دسترسی به اسناد و مشروح این کنوانسیون رک.

United Nations Maritime Conference, At: <http://repository.un.org/handle/11176/207169>.

کنفرانس دریایی ملل متحد در ۱۹ فوریه تا ۶ مارس ۱۹۴۸ توسط شورای اجتماعی و اقتصادی به منظور ایجاد سازمان بین‌الدولی دریایی ایجاد شد.<sup>۱</sup> کنوانسیون سازمان بین‌الدولی مشورتی دریانوردی<sup>۲</sup> در این کنفرانس مورد پذیرش قرار گرفت و ماده ۶۰ آن شرایط لازم برای لازم‌الاجرا شدن را پیش‌بینی نمود. با این وجود به منظور اینکه سازمان بدون تاخیر فعالیت خود را آغاز کند، کنفرانس قطعنامه‌ای را نیز تصویب نمود که یک کمیته مقدماتی را برپا می‌کرد. این قطعنامه مقرر می‌داشت که اولین اجلاس کمیته مقدماتی باید بلافاصله بعد از تصویب کنفرانس تشکیل شود و با تصویب اولین قطعنامه، به کار خود پایان دهد.<sup>۳</sup> وظایف این کمیته عبارت بود از:

۱- پیشنهادهایی برای اجرای وظایف ایمکو و بودجه دو سال اول؛

۲- پیشنویس آیین نامه داخلی،

۳- پیشنویس دستورالعمل‌های تامین مالی و کارمندان

در ژانویه سال ۱۹۵۹ اولین اجلاس ایمکو تشکیل گردید و مجمع آن، قطعنامه انحلال کمیته مقدماتی را تصویب کرد. کمیته نماینده ۱۲ کشوری بود که در کنفرانس دریایی شرکت داشتند.<sup>۴</sup>

### بند سوم - کمیسیون مقدماتی سازمان بین‌المللی پناهندگان

سازمان بین‌المللی پناهندگان نیز از دیگر سازمان‌هایی است که قبل از لازم‌الاجرا شدن سند تأسیس آن، ترتیباتی موقتی برای عملیاتی شدن اهدافش پیش‌بینی شده بود. کمیسیون مقدماتی سازمان بین‌المللی پناهندگان توسط توافقنامه اقدامات موقت برای اشخاص بی‌خانمان<sup>۵</sup> در دسامبر ۱۹۴۶ ایجاد شد. بر اساس ماده ۱۱ این توافقنامه، سند مذکور بعد از امضای نمایندگان ۸ کشور امضا کننده اساسنامه سازمان بین‌المللی پناهندگی لازم‌الاجرا

<sup>۱</sup> *United Nations Treaty Series*, vol. 289, p. 3.

<sup>۲</sup> برای دسترسی به متن کامل این سند رک.

<https://www.asil.org/eisil/convention-intergovernmental-maritime-consultative-organization>, Last visited (15 May 2018)

<sup>۳</sup> *GA: Report of the Secretary-General on examples of precedents of provisional application, pending their entry into force....*, op. cit., Para.32.

<sup>۴</sup> *op. cit.*, Paras. 33 and 40.

<sup>۵</sup> Agreement on interim measures to be taken in respect of refugees and displaced persons.

می‌شود. کمیسیون مقدماتی قبل از لازم‌الاجرا شدن اساسنامه سازمان برای اجرای برخی از وظایف ایجاد گردید. بر اساس بند اول ماده ۲ این کمیسیون باید اقدامات لازم و عملی برای عملیاتی شدن مؤثر سازمان را هر چه زودتر، اتخاذ کند<sup>۱</sup>.

### بند چهارم - کمیسیون مقدماتی سازمان جهانی بهداشت

یکی دیگر از نهادهای موقتی که می‌توان در راستای اجرای موقت اسناد تأسیس سازمان‌های بین‌المللی مورد اشاره قرار داد کمیسیون مقدماتی سازمان جهانی بهداشت است. اساسنامه این سازمان در ۲۲ جولای ۱۹۴۶ در کنفرانس بهداشت جهانی در نیویورک امضا گشت. نظر به اینکه این اساسنامه تا قبل از عضویت ۲۶ کشور لازم‌الاجرا نمی‌شد، کنفرانس در همان روز ترتیباتی را برای ایجاد کمیسیون موقت سازمان منعقد و برای امضا مفتوح گذاشت. در مقدمه این سند ذکر شده است که :

کشورهای حاضر در کنفرانس بین‌المللی بهداشت موافقت می‌کنند که یک سازمان بین‌المللی بنام سازمان جهانی بهداشت باید ایجاد شود و در مورد اساسنامه آن توافق می‌کنند و تصمیم می‌گیرند که قبل از لازم‌الاجرا شدن اساسنامه و تأسیس سازمان جهانی بهداشت، کمیته موقتی باید ایجاد شود<sup>۲</sup>. از جمله وظایفی که برای این نهاد در ماده ۲ پیش‌بینی شده است می‌توان، به تهیه و ارسال دستورالعمل موقت برای اجلاس اول و اسناد و تقاضانامه‌های مربوط، برای کشورهای امضا کننده این سند، دست کم شش هفته قبل از برگزاری اولین جلسه سازمان جهانی بهداشت اشاره کرد.

### بند پنجم - کمیسیون مقدماتی آژانس بین‌المللی انرژی اتمی

همانند نهادهای پیشین در مورد سازمان انرژی اتمی نیز یک کمیسیون مقدماتی پیش‌بینی شده بود. ضمیمه اساسنامه سازمان به کمیسیون مقدماتی پرداخته است. وفق بخش الف این

<sup>۱</sup> برای دسترسی به متن کامل این سند رک:

UNHCR: Refugees and Displaced Persons Refugees and Displaced Persons 62 (I), At: <http://www.unhcr.org/afr/excom/bgares/3ae69ef14/refugees-displaced-persons.html>, last visited (1 May 2018).

<sup>۲</sup> WORLD HEALTH ORGANIZATION: INTERIM COMMISSION Arrangement Signed at New York July 22, 1946 Entered Into force July 22, 1946 Terminated August 31, 1948. International Acts Series 1561, At: <https://www.loc.gov/law/help/us-treaties/bevans/must000004-0107.pdf>, Last visited (2 Feb 2018).

ضمیمه کمیسیون مقدماتی باید از اولین روزی که این اساسنامه برای امضا مفتوح می‌گردد ایجاد شود. کمیسیون تا زمانی که این اساسنامه لازم‌الاجرا شود و بعد از آن تا زمانی که کنفرانس عمومی برقرار و هیات حاکم مطابق با ماده ۶ انتخاب شود باقی خواهد ماند.<sup>۱</sup> بند سوم ضمیمه وظایف کمیسیون مقدماتی را مشخص می‌کند. از جمله این وظایف تنظیم ترتیبات برای اولین اجلاس کنفرانس عمومی، شامل فراهم کردن دستورالعمل موقت و پیش‌نویس آیین‌نامه داخلی است. این جلسه باید هر چه زودتر بعد از لازم‌الاجرا شدن اساسنامه برگزار شود. بند فرعی چهارم یکی دیگر از وظایف کمیسیون مقدماتی را انجام تحقیق، تنظیم گزارش تقاضانامه‌ها برای اولین اجلاس کنفرانس عمومی و برای اولین اجلاس شورای حکام در مورد موضوعات مشمول فوریت به آژانس معرفی می‌کند که نیازمند توجه فوری هستند.<sup>۲</sup>

### فصل دوم – ماهیت و ابعاد اجرای موقت معاهدات سازمان‌های بین‌المللی

همانطور که مشاهده شد اجرای موقت در مورد سازمان‌های بین‌المللی از جمله اقداماتی است که به طور معمول انجام می‌گیرد. منطقی‌تر نیز این عمل قابل توجیه است. تاسیس یک سازمان بین‌المللی به واسطه گستره اصول و اهدافی که برای آن پیش‌بینی می‌شود و از آن نهاد انتظار می‌رود، تصویب شمار زیادی از کشورها را طلب می‌کند و بنابراین لازم‌الاجرا شدن آن نیازمند گذر زمان طولانی تری نسبت به بسیاری از موافقتنامه‌های دیگر است. بنابراین از زمان اجرای کنفرانس بین‌المللی تا زمان تاسیس و فعالیت این سازمان‌ها زمان زیادی می‌گذرد. این در حالی است که تاسیس یک سازمان بین‌المللی به جهت نیازی است که کشورها برای رفع یک خلاء در مناسبات بین‌المللی احساس می‌کنند. بدیهی است در صورت تعلل تا زمان لازم‌الاجرا شدن اساسنامه، بسیاری از این فوریت‌ها معطل خواهند ماند و از سوی دیگر ممکن است تاسیس آن نیز به دست فراموشی سپرده شود. بنابراین اجرای موقت می‌تواند نقش مهمی هم در تضمین تاسیس آن سازمان و هم در انجام موقت اموری که رفع آنها علت ایجاد و انگیزه تاسیس سازمان بوده است ایفا کند.

با این وجود همانطور که مشاهده شد اجرای موقت در مورد سازمان‌های بین‌المللی با اجرای موقت سایر معاهدات بین‌المللی تفاوت دارد. نخست اینکه در اکثریت غریب به اتفاق موارد

<sup>۱</sup> The Statute of the IAEA, At: <https://www.iaea.org/about/statute#a1-24>, last visited (2 Apr 2018).

<sup>۲</sup> Ibid.

اجرای موقت در قالب یک معاهده مجزا در کنار معاهده اصلی پیش‌بینی می‌شود. در عین حال تمرکز اصلی اجرای موقت در تاسیس سازمان‌های بین‌المللی بیش از آنکه بر اجرای مقررات ماهوی آن معاهده استوار باشد، هر چند که در مواردی نیز این کار انجام می‌گیرد، بر تسریع و تضمین هر چه زودتر عملیاتی شدن سازمان متکی است. در واقع در اینجا یک نهاد موقت ایجاد می‌شود که مقدمات راه اندازی و فعالیت سازمان اصلی را برعهده می‌گیرد. در عین این که این نهاد بعد از تاسیس سازمان اصلی از بین می‌رود و از این جهت نیز چارچوب کلی اجرای موقت در رابطه با این نهاد به طور موقت جاری می‌شود. اما باید توجه داشت آنچه گزارش‌گر کمیسیون حقوق بین‌الملل به عنوان اجرای موقت سازمان‌های بین‌المللی مطرح می‌سازد در این حوزه بیش از آنکه اجرای موقت سازمان باشد، اقدامات موقتی برای اجرایی شدن سازمان است و در عین شباهت با نهاد اجرای موقت معاهدات، تا اندازه‌ای با آن متفاوت است.

با این وجود مساله اجرای موقت در سازمان‌های بین‌المللی تنها محدود به مرحله تاسیس سازمان نمی‌شود، بلکه شامل اجرای موقت در چارچوب اقدامات داخلی آن نیز هست. به عبارتی مساله اجرای موقت می‌تواند توسط سازمان بین‌المللی نیز مطرح گردد که نیازمند بررسی است.

### گفتار اول - اجرای موقت معاهدات توسط سازمان‌های بین‌المللی

همانطور که گفته شد مسئله اجرای موقت در سازمان‌های بین‌المللی ابعاد متنوع تری نسبت به اجرای موقت معاهدات توسط دولت‌ها دارد. در حالی که دولت‌ها خود زاده معاهده بین‌المللی نیستند و یا حتی اگر در نتیجه یک معاهده بین‌المللی بعد از جنگ نیز تأسیس شوند، مسئله اجرای موقت برای آنها موضوعیت پیدا نمی‌کند، ولی سازمان‌های بین‌المللی از قبل از تأسیس نیز با این نهاد حقوقی سروکار دارند. با این وجود بعد از تأسیس سازمان‌های بین‌المللی موضوع اجرای موقت در مورد آنها نیز وضعیتی همچون دولت‌ها پیدا می‌کند. بدین معنی که این تابعان حقوق بین‌الملل نیز می‌توانند عضو کنوانسیون شوند که ممکن است موضوع اجرای موقت قرار گیرند. در اینجا سازمان‌های بین‌المللی هم پای دولت‌ها عمل می‌کنند. لذا اولین مسئله‌ای که مطرح می‌گردد این است که مبنای حقوقی اجرای موقت معاهده توسط سازمان‌های بین‌المللی چیست.

همچون ماده ۲۵ کنوانسیون حقوق معاهدات ۱۹۶۹، در مورد سازمان‌های بین‌المللی نیز ماده ۲۵ کنوانسیون حقوق معاهدات ۱۹۸۷ مبنای حقوقی توسل به اجرای موقت بوده و قواعد آن را مشخص می‌کند. این ماده مقرر می‌دارد: « معاهده یا بخشی از معاهده می‌تواند به طور موقت قبل از لازم‌الاجرا شدن آن اجرا شود اگر:

الف- خود معاهده مقرر دارد؛ یا

ب- کشورهای مذاکره کننده و سازمان‌های مذاکره کننده یا در سازمان‌های بین‌المللی به شیوه‌ای دیگری موافقت کرده باشند.

از آنجایی که اساسنامه سازمان‌های بین‌المللی به طور معمول محصول موافقت کشورها می‌باشد و به ندرت سازمان‌های بین‌المللی از اعضای موسس سازمان‌های بین‌المللی هستند بنظر می‌رسد ماده ۲۵ مذکور بیشتر نسبت به نظام اجرای موقت در معاهداتی قابل اعمال است که درون یک سازمان بین‌المللی منعقد می‌شود یا توسط یک سازمان بین‌المللی در جریان انعقاد یک معاهده به عنوان یکی از تابعان مذاکره کننده مطرح می‌شود. با این وجود این بدان معنی نیست که سازمان‌های بین‌المللی نمی‌توانند به عنوان یکی از اعضای موسس یک سازمان بین‌المللی دیگر شرکت کرده و از مکانیسم اجرای موقت آن بهره مند شوند.

کشورها و سازمان‌های بین‌المللی درجه بالایی از انعطاف پذیری را در قاعده مندی رفتار، دامنه، بازه زمانی و سایر جنبه‌های اجرای موقت از خود نشان داده اند. قواعد حقوق بین‌الملل حاکم بر معاهدات سازمان‌های بین‌المللی منشعب و اساساً مشابه همان قواعدی است که از معاهدات میان دولت‌ها نشأت می‌گیرد.<sup>۱</sup> برخلاف کشورها سازمان‌های بین‌المللی به طور ذاتی ظرفیت معاهده سازی را ندارند. بنابراین قواعد سازمان است که باید مشخص کند چه آیینی قبل از اینکه سازمان بتواند خود را به اجرا موقت متعهد سازد باید دنبال شود. البته در صورتی که چنین امکانی برای سازمان وجود داشته باشد. (بنابراین قواعد حقوق بین‌الملل مرتبط با هر سازمان بین‌المللی مشخص می‌کند که آیا آن سازمان می‌تواند وارد یک موافقتنامه برای اجرای موقت معاهده شود و الزامات قانونی داخلی آن سازمان نیز باید بدین منظور رعایت گردد.) معاهداتی که به طور معمول توسط سازمان‌های بین‌المللی منعقد می‌شوند شامل معاهده مقر، موافقتنامه‌های همکاری با سایر سازمان‌های بین‌المللی تنظیم کننده فعالیت‌های آنها در کشورهای عضو است. در شبیه سازی رویه کشورها، سازمان‌های بین‌المللی از ۱۹۴۵ استفاده گسترده‌ای از شرط اجرای موقت در معاهدات خود می‌کنند. عملکرد سازمان‌های بین‌المللی در اجرای موقت معاهده تحت حاکمیت حقوق بین‌الملل عرفی در رابطه با این موضوع است.<sup>۲</sup>

<sup>۱</sup> *TIH Deter 'The organs of international organisations exercising their treaty-making power'* (1962) 38 *BYIL*, 421.

<sup>۲</sup> Michie, op. cit., P. 43.

همانطور که گفته شد موافقتنامه‌های مقرر یکی از متداول‌ترین موافقتنامه‌های سازمان‌های بین‌المللی هستند. در سال ۱۹۹۳ یک فوریت قابل توجه در مورد نهایی کردن ترتیبات برای دادگاه یوگسلاوی سابق وجود داشت در نتیجه قرارداد بین هلند و سازمان ملل در رابطه با مقر دادگاه<sup>۱</sup> بر اساس بند ۴ ماده XXIX به طور موقت از تاریخ امضای آن در ۲۹ جولای ۱۹۹۴، اجرا شد.<sup>۲</sup> معاهدات دوجانبه‌ای که روابط میان دو سازمان بین‌المللی را قاعده مند می‌کنند نیز به دلیل فوریت یا اگر دبیرخانه‌های آنها تشخیص دهند که اینکار مفید خواهد بود و انتظار برود که نهادهای حاکم سازمان نیز متعاقباً آن را تأیید کنند، به طور موقت اجرا خواهند شد. یکی از اولین معاهداتی که توسط سازمان ملل در سال ۱۹۴۷ به طور موقت اجرا شد، موافقتنامه تنظیم روابط این سازمان با اتحادیه بین‌المللی مخابرات بود. بر اساس بند ۱ ماده ۴ این توافقنامه به طور موقت بعد از پذیرش مجمع عمومی در ۱۵ نوامبر ۱۹۴۷ و متعاقباً ۱ ژانویه ۱۹۴۹ زمان لازم‌الاجرا شدن سازمان بین‌المللی مخابرات، به طور موقت لازم‌الاجرا شد.<sup>۳</sup> همینطور توافقنامه ملل متحد و سازمان ممنوعیت سلاح‌های شیمیایی در اکتبر ۲۰۰۰ امضا و از همان زمان به طور موقت اجرا شد. مثال دیگر اجرای موقت موافقتنامه ایی برای تشکیل کمیسیون مقدماتی در معاهده ممنوعیت جامع آزمایشات هسته‌ای و سازمان جهانی هواشناسی<sup>۴</sup> است. بند دوم ماده ۸ موافقتنامه، مقرر می‌دارد که قبل از تصویب توسط کنگره سازمان جهانی هواشناسی، مقامات اجرایی آنها می‌توانند اقدامات موقتی را مطابق با این موافقتنامه انجام دهند.

فوریت اجرای موقت همینطور می‌تواند در موافقتنامه میان سازمان بین‌المللی با یکی از اعضای آن ایجاد شود. بنابراین تبادل نامه ایجاد کننده موافقتنامه میان سازمان ملل و قبرس در

<sup>۱</sup> AGREEMENT BETWEEN THE UNITED NATIONS AND THE KINGDOM OF THE NETHERLANDS CONCERNING THE HEADQUARTERS OF THE INTERNATIONAL TRIBUNAL FOR THE PROSECUTION OF PERSONS RESPONSIBLE FOR SERIOUS VIOLATIONS OF INTERNATIONAL HUMANITARIAN LAW COMMITTED IN THE TERRITORY OF THE FORMER YUGOSLAVIA SINCE 1991, At: [www.icty.org/x/file/Legal%20Library/Member.../headquarters\\_agreement\\_en.pdf](http://www.icty.org/x/file/Legal%20Library/Member.../headquarters_agreement_en.pdf), last visited (9 Jan 2018).

<sup>۲</sup> ARTICLE XXIX.

FINAL PROVISIONS.

<sup>۴</sup> The provisions of this Agreement will be applied provisionally as from the date of signature.

<sup>۳</sup> Michie, op. cit., P.43.

<sup>۲</sup> World Meteorological Organization.

رابطه با نیروهای حافظ صلح برای استقرار در آن جزیره در ۱۹۶۴ در حقیقت بعد از رسیدن اولین گروه از آنها منعقد شد. بنابراین این موافقتنامه باید موقتا اجرا می‌شد و دارای اثر قهری بود. و نیز قرارداد همکاری میان روسیه و سازمان بین‌المللی کار<sup>۱</sup> از ۵ سپتامبر ۱۹۹۷ به طور موقت اجرا شد<sup>۲</sup>.

در مجموع بنظر می‌رسد با توجه به انعکاس ماده ۲۵ کنوانسیون حقوق معاهدات ۱۹۶۹ در کنوانسیون حقوق معاهدات ۱۹۸۶، با همان عبارات بتوان گفت، رویکرد جامعه بین‌المللی اینگونه بوده است که نظام اجرای موقت برای سازمان‌های بین‌المللی مشابه همان رویکرد برای کشورها است.

### گفتار دوم - اجرای موقت معاهده میان کشورهای عضو یک سازمان بین‌المللی

یکی دیگر از جنبه‌های اجرای موقت معاهده رابطه میان کشورهای عضو یک سازمان بین‌المللی و معاهده‌ای است که آن سازمان به طور موقت اجرای آن را تعهد کرده است. در واقع در اینجا این سوال مطرح می‌شود که اگر یک سازمان بین‌المللی از اعضای مذاکره کننده برای تدوین یک معاهده باشد، و یا متعاقباً تصمیم به پیوستن به یک معاهده بین‌المللی بگیرد و در همین راستا اعلام کند که آن معاهده را به طور موقت اجرا خواهد کرد، وضعیت کشورهای عضو معاهده چگونه خواهد بود؟ آیا کشورهای مذکور نیز به تعهدات ناشی از اجرای موقت ملتزم هستند یا اینکه این تصمیم سازمان کشورها را متعهد نمی‌کند.

این مساله به خصوص از این جهت واجد اهمیت است که مشارکت سازمان‌های بین‌المللی در اجرای موقت یک معاهده، به جهت شمار زیاد اعضای آن و تاثیری که می‌تواند بر عملکرد اعضا بگذارد می‌تواند در اجرای شدن هر چه موثرتر آن معاهده تاثیر به سزایی داشته باشد. با این وجود این مساله در گزارش گزارشگر ویژه مورد بحث قرار نگرفته و نگارنده نیز هیچ تحقیق به خصوصی در این مورد نیافت. در چنین وضعیتی بنظر می‌رسد رابطه میان کشورهای عضو و

<sup>۱</sup> *Cooperation between the Russian Federation and the International Labour Organization*, At:

[http://www.mid.ru/en/rossia-v-gruppe-20-rossia-i-specializirovannye-mezdunarodnyie-ekonomiceskie-organizacii-mvf-vto-oesr-fseg-opek-i-dr-/-/asset\\_publisher/uFvfWVmCb4Rl/content/id/2149180](http://www.mid.ru/en/rossia-v-gruppe-20-rossia-i-specializirovannye-mezdunarodnyie-ekonomiceskie-organizacii-mvf-vto-oesr-fseg-opek-i-dr-/-/asset_publisher/uFvfWVmCb4Rl/content/id/2149180), last visited (10 Feb 2018).

<sup>۲</sup> Michie, op. cit., P.44.



سازمان بین‌المللی در قبال این تعهدات را باید مشمول نظام عام حقوق بین‌الملل دانست و هیچ مقرره‌ای که برای آن نظام منحصر به فردی متمایز از قواعد عام پیش‌بینی کند قابل دفاع بنظر نمی‌رسد.<sup>۱</sup>

### گفتار سوم - اجرای موقت معاهده در اتحادیه اروپایی

اتحادیه اروپایی به عنوان یک سازمان منطقه‌ای پیوسته نقش فعالی در مناسبات بین‌المللی ایفا نموده در بسیاری موارد به عنوان عامل توسعه نظام حقوق بین‌الملل، تاثیرگذار بوده است. موضوع اجرای موقت معاهدات هم از این مقوله مستثنی نیست چرا که این سازمان پیشگام منطقه‌ای، ضمن تصویب شمار زیادی از معاهدات بین‌المللی، از دیرباز تعداد قابل ملاحظه‌ای از آنها را موضوع اجرای موقت قرار داده است لذا موضوع اجرای موقت در روبه اتحادیه اروپا می‌تواند به موضوع تحقیق مناسبی برای بررسی رویکرد سازمان‌های بین‌المللی در رابطه با نهاد حقوقی اجرای موقت باشد.

در عمل نیز اجرای موقت برای معاهداتی که در چارچوب اتحادیه اروپایی مذاکره شده‌اند امری متداول است. مبنای حقوقی اجرای موقت معاهدات بین‌المللی در اتحادیه اروپایی و کشورهای ثالث در ماده ۲۱۸ کنوانسیون وظایف این سازمان<sup>۲</sup> مندرج است. وفق بند ۵ ماده مذکور:

شورا، به پیشنهاد مذاکره‌کنندگان، باید تصمیمی برای اعطای اختیار به آنان و در صورت لزوم، اجرای موقت معاهده قبل از لازم‌الاجرا شدن، اتخاذ نماید.<sup>۳</sup>

در عمل اتحادیه اروپا به طور معمول از اجرای موقت، به خصوص در مواردی که موافقتنامه ترکیبی خوانده می‌شود و نیازمند تصویب تمام کشورهای عضو بوده و بنابراین زمان بر خواهد بود، استفاده می‌کند. اجرای موقت مقرراتی که داخل صلاحیت کشورهای عضو قرار می‌گیرد، ممکن است به دلیل محدودیت‌های قانون اساسی مندرج در نظام داخلی آن کشور، غیر ممکن

<sup>۱</sup> در این خصوص رک: زمانی، سید قاسم، *حقوق سازمان‌های بین‌المللی*، چاپ پنجم، شهر دانش، ۱۸۸، فصل ششم، ص ۱۴۵-۱۸۵.

<sup>۲</sup> *Treaty on the Functioning of the European Union - EUR-Lex - Europa EU*. Document 12012E.

<sup>۳</sup> The Council, on a proposal by the negotiator, shall adopt a decision authorising the signing of the agreement and, if necessary, its provisional application before entry into force.

گردد. تنها موضوعاتی که تحت پوشش یک موافقت‌نامه هستند و تحت صلاحیت اتحادیه اروپا قرار می‌گیرند توسط اتحادیه به طور موقت اجرا می‌شوند یا دامنه اجرای موقت آن توسط کشورهای عضو با الزامات ناشی از مطابقت با آیین‌های داخلی محدود می‌شوند.<sup>۱</sup> مثال دیگر تصمیم شورا و نمایندگان دولت‌های کشورهای عضو در مورد امضا و اجرای موقت توافقنامه منطقه پرواز مشترک است که در ۱۵ اکتبر ۲۰۱۰ میان اتحادیه و کشورهای عضو منعقد شد.<sup>۲</sup>

موافقتنامه‌های تجارت آزاد میان اتحادیه اروپا و اعضای آن به عنوان یک طرف، و جمهوری کره به عنوان طرف دیگر توسط اتحادیه اروپا قبل از تکمیل فرآیند تصویب آن موقتاً اجرا شد. در همان زمان مقرراتی که صلاحیت کشورها را در بر می‌گرفت از اجرای موقت حذف گردید.<sup>۳</sup> بعد از امضای منشور سیاسی موافقت‌نامه ائتلاف اتحادیه اروپا - اوکراین<sup>۴</sup> در اجلاس سران اتحادیه اروپا مورخ ۲۱ مارس ۲۰۱۴، طرفین بخش‌های باقیمانده آن را نیز امضا کردند. در ۱۶ سپتامبر همان سال موافقتنامه مذکور تصویب شد و برخی از مقررات آن از ۱ نوامبر ۲۰۱۴ به طور موقت به اجرا شد.<sup>۵</sup>

سند دیگری که می‌توان به آن اشاره کرد موافقتنامه منطقه پرواز مشترک میان اتحادیه اروپا و جمهوری مولداوی<sup>۶</sup> است. ماده ۲۹ این سند هر دو مسئله اجرای موقت و لازم‌الاجرا شدن آن را مقرر می‌دارد. وفق بند دوم این ماده:

<sup>۱</sup> *Permanent Mission of the Czech Republic To the United Nations*, op. cit., P.6.

<sup>۲</sup> Decision of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council of 15 October 2010 on the signature and provisional application of the Common Aviation Area Agreement ("CAAA") between the European Union and its Member States, of the one part, and Georgia, of the other part (2012/708/EU).

<sup>۳</sup> Council decision of 16 Sep 2010 on the Signing on behalf of The European Union and Provisional application of the Free Trade Agreement between The European Union and its member state of the one part and the Republic of Korea of the other part (2011/265/EU), Art.3.

<sup>۴</sup> EU-Ukraine Association Agreement.

<sup>۵</sup> Aviation TWG\_UA48 b\_Final :TWINNING PROJECT FICHE Approximation of the Legislation of Ukraine in the Fields of Certification of Aerodromes/ Airports and Airworthiness With the Relevant EU Norms and Standards, P.5, At: [www.esteri.it/mae/resource/garegemellaggi/2015/10/ua-48-b.pdf](http://www.esteri.it/mae/resource/garegemellaggi/2015/10/ua-48-b.pdf), last visited (12 Apr 2018).

<sup>۶</sup> *COMMON AVIATION AREA AGREEMENT between the European Union and its Member States and the Republic of Moldova*. Official Journal of the European Union, 20.10.2012, Available At:

علیرغم بند اول این ماده طرفین عضو موافقت می کنند که این موافقتنامه به طور موقت مطابق با آیین های داخلی یا قوانین داخلی قابل اعمال از تاریخ امضای موافقتنامه اجرا شود.<sup>۱</sup> ماده ۳۱ موافقتنامه حمل و نقل هوایی بین کانادا و اتحادیه اروپا و کشورهای عضو آن<sup>۲</sup> نیز به اجرای موقت اختصاص یافته است.

بر اساس ماده ۲۲ این سند، «هر اصلاحی نسبت به این موافقتنامه می تواند متعاقب مشورت میان طرفین و مطابق با ماده ۱۷ (کمیته مشترک) این موافقتنامه به طور متقابل تعیین شود. اصلاحیه ها باید مطابق با شرایط ماده ۲۳ (لازم الاجرا شدن و اجرای موقت) لازم الاجرا شوند.»<sup>۳</sup> بند دوم ماده ۲۳ مذکور نیز مقرر می دارد:

«علیرغم بند ۱ این ماده، طرفین توافق می کنند که این موافقتنامه را مطابق با مقررات حقوق داخلی طرفین از اولین روز ماه، بعد از تاریخ آخرین نامه ای که طرفین به یکدیگر مبنی بر تکمیل رویه داخلی برای اجرای موقت این موافقتنامه ارائه می کنند، موقتاً اجرا نمایند.»<sup>۴</sup>

[https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/modes/air/international\\_aviation\\_country\\_in dex/doc/common\\_aviation\\_area\\_agreement\\_between\\_moldova\\_and\\_eu\\_ms.pdf](https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/modes/air/international_aviation/country_in dex/doc/common_aviation_area_agreement_between_moldova_and_eu_ms.pdf), last visited (3 Jan 2018).

<sup>۱</sup> Article 29 *Provisional application and entry into force*

1. This Agreement shall enter into force one month after the date of the later note in an exchange of diplomatic notes between the Parties confirming that all necessary procedures for entry into force of this Agreement have been completed. For purposes of this exchange, the Republic of Moldova shall deliver to the General Secretariat of the Council of the European Union its diplomatic note to the European Union and its Member States, and the General Secretariat of the Council of the European Union shall deliver to the Republic of Moldova the diplomatic note from the European Union and its Member States. The diplomatic note from the European Union and its Member States shall contain communications from each Member State confirming that its necessary procedures for entry into force of this Agreement have been completed.

2. Notwithstanding paragraph 1 of this Article, the Parties agree to provisionally apply this Agreement, in accordance with their internal procedures and/or domestic legislation as applicable, from the date of signature of this agreement.

<sup>۲</sup> AGREEMENT ON AIR TRANSPORT BETWEEN CANADA AND THE EUROPEAN COMMUNITY AND ITS MEMBER STATES, CE/CA/en 1.

<sup>۳</sup> Any amendment to this Agreement may be mutually determined by the Parties pursuant to consultations held in conformity with Article 17 (Joint Committee) of this Agreement. Amendments shall come into force in accordance with the terms set out in Article 23 (Entry into Force and Provisional Application).

<sup>۴</sup> Notwithstanding paragraph 1 of this Article, the Parties agree to provisionally apply this Agreement in accordance with the provisions of domestic law of the Parties from the first day

بند نخست ماده ۲۶ موافقتنامه حمل و نقل هوایی میان اتحادیه اروپا و کانادا مقرر می‌دارد: «اگر طرفین، عضو یک موافقتنامه چندجانبه شوند، یا تصمیمات اتخاذی توسط سازمان هواپیمایی کشوری یا هر سازمان بین‌المللی دیگری را تأیید و امضا کنند. که شامل موضوعات تحت پوشش این موافقتنامه شود، باید با مشورت کمیته مشترک مشخص کنند که تا چه میزان این موافقتنامه تحت تأثیر مقررات آن معاهده چندجانبه یا تصمیم متخذه قرار می‌گیرد و آیا این موافقتنامه باید با توجه به آن پیشرفت‌ها مورد تجدیدنظر قرار گیرد یا خیر».

همینطور بند دوم آن در رابطه با اجرای موقت مقرر می‌دارد: «در جریان اجرای موقت، مطابق با ماده ۲۳ بند ۲ موافقتنامه، موافقتنامه‌های دوجانبه مندرج در فهرست شماره ۳ این موافقتنامه بجز تا جایی که در ضمیمه شماره ۲ مقرر شده است، به حال تعلیق در می‌آیند. متعاقب لازم‌الاجرا شدن بر اساس بند اول ماده ۲۳، این موافقتنامه باید بر مقررات مرتبط با موافقتنامه‌های دو جانبه مندرج در ضمیمه شماره سه بجز تا جایی که در ضمیمه ۲ مندرج است تفوق یابد».

همینطور بند ۵ ماده ۱۴ این سند نیز مقرر می‌دارد که آیین‌ها و شاخص‌هایی که کمیته مشترک برای اجرای مندرجات این سند اتخاذ می‌کند نیز به طور موقت اجرا می‌شوند.<sup>۱</sup>

بر اساس ماده ۲۲ این سند، «هر اصلاحی نسبت به این موافقتنامه می‌تواند متعاقب مشورت میان طرفین و مطابق با ماده ۱۷ (کمیته مشترک) این موافقتنامه به طور متقابل

of the month following the date of the latest note of which the Parties have notified each other of the completion of the relevant domestic procedures to provisionally apply this Agreement.

<sup>۱</sup> Relationship to Other Agreements 1. If the Parties become parties to a multilateral agreement, or endorse a decision adopted by the International Civil Aviation Organisation or another international intergovernmental organisation, that addresses matters covered by this Agreement, they shall consult in the Joint Committee to determine the extent to which this Agreement is affected by the provisions of the multilateral agreement or decision and whether this Agreement should be revised to take into account such developments. 2. During the period of provisional application pursuant to paragraph 2 of Article 23 (Entry into Force and Provisional Application) of the Agreement, the bilateral agreements listed in Annex 3 of this Agreement shall be suspended except to the extent provided in Annex 2 of this Agreement. Upon entry into force pursuant to paragraph 1 of Article 23 of this Agreement, this Agreement shall supersede the relevant provisions of the bilateral agreements listed in Annex 3 of this Agreement except to the extent provided in Annex 2 of this Agreement.

<sup>۲</sup> Ibid., CE/CA/en 22.

تعیین شود. اصلاحیه‌ها باید مطابق با شرایط ماده ۲۳ ( لازم‌الاجرا شدن و اجرای موقت) لازم‌الاجرا شود<sup>۱</sup>

بند دوم ماده ۲۳ مذکور نیز مقرر می‌دارد:

« علی‌رغم بند ۱ این ماده، طرفین توافق می‌کنند که این موافقتنامه را مطابق با مقررات حقوق داخلی طرفین از اولین روز ماه، بعد از تاریخ آخرین نامه‌ای که طرفین به یکدیگر مبنی بر تکمیل رویه داخلی برای اجرای موقت این موافقتنامه اعلام می‌کنند، موقتاً اجرا نمایند<sup>۲</sup>»

بند نخست ماده ۲۶ موافقتنامه حمل و نقل هوایی میان اتحادیه اروپا و کانادا مقرر می‌دارد:

«اگر طرفین عضو یک موافقتنامه چندجانبه شوند، یا تصمیمات اتخاذی توسط سازمان هواپیمایی کشور یا هر سازمان بین‌المللی دیگری را تایید و امضا کند که شامل موضوعات تحت پوشش این موافقتنامه شود، باید با مشورت کمیته مشترک مشخص کنند که تا چه میزان این موافقتنامه تحت تاثیر مقررات آن معاهده چندجانبه یا تصمیم متخذه قرار می‌گیرد و آیا این موافقتنامه باید با توجه به آن پیشرفت‌ها مورد تجدیدنظر قرار گیرد یا خیر».

همینطور بند دوم آن در رابطه با اجرای موقت مقرر می‌دارد: «در جریان اجرای موقت مطابق با ماده ۲۳ بند ۲ موافقتنامه، موافقتنامه‌های دوجانبه مندرج در فهرست شماره ۳ این موافقتنامه بجز تا جایی که در ضمیمه شماره ۲ مقرر شده است، به حال تعلیق در می‌آیند. متعاقب لازم‌الاجرا شدن بر اساس بند اول ماده ۲۳، این موافقتنامه باید بر مقررات مرتبط با موافقتنامه‌های دو جانبه مندرج در ضمیمه شماره سه بجز تا جایی که در ضمیمه ۲ مندرج است تفوق یابد<sup>۳</sup>.

<sup>۱</sup> Any amendment to this Agreement may be mutually determined by the Parties pursuant to consultations held in conformity with Article 17 (Joint Committee) of this Agreement. Amendments shall come into force in accordance with the terms set out in Article 23 (Entry into Force and Provisional Application).

<sup>۲</sup> Notwithstanding paragraph 1 of this Article, the Parties agree to provisionally apply this Agreement in accordance with the provisions of domestic law of the Parties from the first day of the month following the date of the latest note of which the Parties have notified each other of the completion of the relevant domestic procedures to provisionally apply this Agreement.

<sup>۳</sup> Relationship to Other Agreements 1. If the Parties become parties to a multilateral agreement, or endorse a decision adopted by the International Civil Aviation Organisation or another international intergovernmental organisation, that addresses matters covered by this Agreement, they shall consult in the Joint Committee to determine the extent to which this Agreement is affected by the provisions of the multilateral agreement or decision and whether this Agreement should be revised to take into account such developments. 2. During the period of provisional application pursuant to paragraph 2 of Article 23 (Entry into Force and

همین‌طور بند ۵ ماده ۱۴ این سند نیز مقرر می‌دارد که آیین‌ها و شاخص‌هایی که کمیته مشترک برای اجرای مندرجات این سند اتخاذ می‌کند نیز به طور موقت اجرا شوند.<sup>۱</sup>

### نتیجه‌گیری

نتیجتاً آنکه امروز اجرای موقت معاهدات یک تاسیس حقوقی توسعه یافته است که جهت انطباق حقوق بین‌الملل با الزامات نوین جامعه جهانی به کار می‌رود بسیاری از ابزارهای سنتی این تنظیم‌کننده پویای روابط بازیگران عرصه بین‌المللی؛ پاسخگوی خلاهای جدیدی که در اثر فقدان قواعد حقوقی و نیازهای ضروری تازه پدید می‌آیند نیستند؛ تا رافع نیازهای جدید آن باشند. معاهداتی با موضوعات مربوط به بحران‌های انسانی، توافقات دو جانبه و چندجانبه تجاری و یا آن دسته از موافقت‌نامه‌هایی که به لحاظ سیاسی سخت مهم‌اند؛ درنگ طولانی در لازم‌الاجرا شدنشان را مغایر با نفس و ماهیت خود می‌بینند از سوی دیگر اخیراً شاهدیم آن دسته از تابعان حقوق بین‌الملل که عضو معاهده نیستند نیز با بهره‌گیری از این رژیم حقوقی در دست کم پاره‌ای از تعهدات و منافع آن دخیل می‌شوند و بدون گرفتار آمدن در حساسیت‌های ذات تصویب، در ایفای تعهدات و استیفای حقوق ناشی از اجرای موقت معاهده به نقش آفرینی می‌پردازند. این امر ضمن گسترش مشارکت‌ها وفق یک معاهده، اعضا و اطراف آنرا تا حدود زیادی از نظام بروکراتیک داخلی حاکم بر تصویب معاهدات می‌رهاند تا در نهایت به مشارکت بیشتر آنها در مناسبات بین‌المللی بینجامد و به سوق سریع‌تر ایشان به سوی یک جامعه مدنی جهانی مبتنی بر همکاری رهنمون گردد.

از سوی دیگر رویه بین‌المللی نشان می‌دهد کشورها به کرات تاسیس حقوقی اجرای موقت معاهدات را موضوع اجرای فوری اسناد اساسی سازمان‌های بین‌المللی قرار داده‌اند. [ به عقیده گزارشگر ویژه] اجرای موقت می‌تواند نقشی کلیدی در فرآیند پیچیده تشکیل و استقرار یک سازمان بین‌المللی جدید یا تسهیل ایجاد آن ایفا<sup>۲</sup>. اما در عین حال، دیگر دلایل توسل به اجرای

Provisional Application) of the Agreement, the bilateral agreements listed in Annex 3 of this Agreement shall be suspended except to the extent provided in Annex 2 of this Agreement. Upon entry into force pursuant to paragraph 1 of Article 23 of this Agreement, this Agreement shall supersede the relevant provisions of the bilateral agreements listed in Annex 3 of this Agreement except to the extent provided in Annex 2 of this Agreement.

<sup>۱</sup> *Ibid.*, CE/CA/en 22.

<sup>۲</sup> *Third report on the provisional application of treaties* By Juan Manuel Gómez-Robledo, *Opcir.*, Paras. 85-86.

موقت از جمله تضمین تداوم نیز می‌تواند موضوع بررسی بیشتری قرار گیرد. توضیح آنکه در بسیاری از موارد، یک سازمان بین‌المللی تداوم حیات یک سازمان دیگر است یا به منظور افزایش کارآمدی یک سازمان در گذر زمان، اصلاحاتی نسبت به اساسنامه آن انجام می‌گیرد. بدیهی است در این گونه موارد توسل به رژیم حقوقی اجرای موقت می‌تواند سازوکار مناسبی برای تداوم فعالیت آن نهاد در فاصله انعقاد پروتکل‌های اصلاحی تا لازم‌الاجرا شدن کامل باشد. اجرای موقت، محدود به زمان پیش از لازم‌الاجرا شدن معاهده اساسی سازمان مربوطه نیست. در واقع نظر به اینکه این نهاد حقوقی به منظور افزایش قابلیت اجرای چنین معاهداتی بکار گرفته می‌شود بسیار منعطف است و این امکان را فراهم می‌آورد تا موسسین سازمان به صورت مختلف بتوانند از آن بهره‌گیرند. لذا علاوه بر اینکه طرفین مذاکره کننده می‌توانند قبل از لازم‌الاجرا شدن معاهده از آن استفاده کنند و تمام یا بخشی از معاهده را متناسب با ماهیت آن اجرایی نمایند، قادر است برای طرفین ثالث نیز مورد استفاده قرار گیرد. کشوری که عضو یک معاهده اساسی نیست هم می‌تواند با بهره‌گیری از این رژیم حقوقی دست کم خود را در اجرای پاره‌ای از مقررات معاهده دخیل نماید، بدون اینکه با حساسیت‌های ناشی از لزوم طی مراحل داخلی تصویب معاهده مواجه گردد.

## فهرست منابع و مآخذ

منابع فارسی

الف) کتاب‌ها

- ۱- تقی زاده، ابراهیم، حقوق حمل نقل دریایی، مجد، ۱۳۹۴.
- ۲- محمدزاده وادقانی، علیرضا، مسئولیت متصدی حمل و نقل دریایی، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، شماره ۵۵، بهار ۱۳۸۱، ص ۷۱.

منابع غیرفارسی

### A) Books:

1. Ulrich Klaus, "The Yukos Case under the Energy Charter Treaty and the Provisional Application of International Treaties", in Policy Papers on Transnational Economic Law, No. 11 (Halle, Martin-Luther-University, 2005), p. 4.
2. Jan Klabbers, Rene Lefeber, Essays on the Law of Treaties: A Collection of Essays in Honour of Bert Vierdag, Martinus Nijhoff Publishers, 1998, P. 82.

3. Denise Mathy, "Article 25", in Olivier Corten and Pierre Klein, eds., **The Vienna Conventions on the Law of Treaties: A Commentary**, vol. I (Cambridge, Cambridge University Press, 2011), p. 640
4. Denise Mathy, Article 25, in Olivier Corten and Pierre Klein, "**The Vienna Conventions on the Law of Treaties. A Commentary**" OUP (2011), p. 643
5. Robert E. Dalton, "**Provisional Application of Treaties**" in **Duncan B. Hollis**, ed., *The Oxford Guide to Treaties* (Oxford, Oxford University Press, 2012).

#### B) Articles

1. ICSID: Ioannis Kardassopoulos v. Georgia, **Decision on Jurisdiction** , 6 July 2007, case No. ARB/05/18
2. Permanent Court of Arbitration, Yukos Universal Limited (Isle of Man) v. the Russian Federation, **Interim Award on Jurisdiction and Admissibility**, 30 November 2009, case No. AA 227.
3. General Assembly **resolution 67/92 of 14 December 2012; 68/112 of 16 December 2013; 69/118 of 10 December 2014; 70/236 of 23 December 2015; and 71/140 of 13 December 2016.**
4. **the comments made by Switzerland and the United Kingdom** in Official Records of the United Nations Conference on the Law of Treaties, First Session (United Nations publication, Sales No. E.68.V.7), Summary records of meetings of the Committee of the Whole, 26th meeting.
5. GA: Provisional application of treaties Texts and titles of the draft guidelines provisionally adopted by the
6. B. I. Osminin, *The Adoption and Implementation by States of International Treaty Obligations* (Moscow, Volters Kluver, 2006)
7. Corfu Channel case, Judgment of 9 April 1949, I.C.J. Reports 1949
8. ICJ: United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran (United States of America v. Iran), Judgment of 24 May 1980.
9. ILC: Draft articles on State responsibility: Titles and texts of articles adopted by the Drafting Committee: Part 2 - reproduced in document A/CN.4/SR.2288. Document A/CN.4/L.472, Yearbook of the International Law Commission, 1992, vol. I.
10. Exchange of Notes regarding Provisional Application of the US-Ukraine Mutual Legal Assistance Treaty, available at 1998 U.S.T. LEXIS 203.
11. Permanent Mission of the Republic of Austria To the United Nations, OV/RECHT/0041/2015.