

## نقش رویه بعدی دولت‌ها در تفسیر معاهدات: نقد رأی دیوان بین‌المللی دادگستری در قضیه «اجرای موافقت‌نامه موقت ۱۳ سپتامبر ۱۹۹۵»

سیدعلی سادات اخوی<sup>۱</sup>

### چکیده

طبق کنوانسیون ۱۹۶۹ وین درباره حقوق معاهدات، یکی از مواردی که به هنگام تفسیر معاهدات می‌توان بدان استناد کرد رویه بعدی دولت‌های طرف معاهده است. قدیمی‌شدن بسیاری از معاهدات بین‌المللی و مطابقت‌نداشتن آن‌ها با شرایط روز موجب شده است که موضوع رویه بعدی دولت‌ها و نقش آن در اجرای منعطف معاهدات بیش از پیش مطرح شود. کمیسیون حقوق بین‌الملل و همچنین محاکم بین‌المللی در سال‌های اخیر به این موضوع توجه خاصی کرده‌اند. یکی از جدیدترین آرای که به رویه بعدی دولت‌ها برای تفسیر معاهده استناد کرده است رأی دیوان بین‌المللی دادگستری در اواخر سال ۲۰۱۱ در قضیه «اجرای موافقت‌نامه موقت ۱۳ سپتامبر ۱۹۹۵» است. هدف پژوهش حاضر بررسی میزان هماهنگی رأی دیوان در پرونده فوق‌الذکر با مقررات کنوانسیون ۱۹۶۹ وین درباره نقش رویه بعدی دولت‌ها در تفسیر معاهدات است.

### کلیدواژگان

تفسیر معاهدات، حقوق معاهدات، دیوان بین‌المللی دادگستری، رویه بعدی دولت‌ها، کنوانسیون ۱۹۶۹ وین.

a\_sadat@ut.ac.ir

۱. عضو هیئت‌علمی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

تاریخ دریافت: ۱۳۹۳/۸/۱۰، تاریخ پذیرش: ۱۳۹۳/۱۱/۱۸

## مقدمه

یکی از مباحث مهم حقوق معاهدات مبحث تفسیر معاهدات است. رویه قضایی بین‌المللی و به‌ویژه آرای دیوان بین‌المللی دادگستری نقش مهمی در تبیین جنبه‌های مختلف این مبحث داشته است. دیوان بین‌المللی دادگستری، در یکی از جدیدترین آرای خود، به موضوع توافق و رویه بعدی<sup>۱</sup> دولت‌ها و نقش آن در تفسیر معاهدات پرداخته است. کهنه‌شدن بسیاری از معاهدات بین‌المللی و دشواری تحقق فرایند رسمی تفسیر موثق معاهدات بر اساس اتفاق نظر کلیه طرف‌های معاهده مسئله تفسیر معاهدات بر مبنای رویه بعدی دولت‌های طرف معاهده را بیش از پیش مطرح ساخته است. به همین دلیل، کمیسیون حقوق بین‌الملل نیز اخیراً به این موضوع توجه کرده و در همین زمینه نخست یک گروه مطالعاتی و سپس یک گزارشگر ویژه منصوب نموده است. در مباحث آتی، نخست مقررات کنوانسیون ۱۹۶۹ وین درباره حقوق معاهدات، فعالیت‌های کمیسیون حقوق بین‌الملل، و رویه قضایی دیوان در زمینه نقش رویه بعدی دولت‌ها در تفسیر معاهدات تشریح می‌شود. سپس، شرح مختصری از رأی دیوان در قضیه «اجرای موافقت‌نامه موقت ۱۳ سپتامبر ۱۹۹۵»<sup>۲</sup> ارائه می‌شود و میزان مطابقت این رأی با مقررات کنوانسیون ۱۹۶۹ وین در زمینه استناد به رویه بعدی دولت‌ها در تفسیر معاهدات بررسی می‌شود.

## نقش رویه بعدی دولت‌ها در تفسیر معاهدات

### مقررات کنوانسیون ۱۹۶۹ وین

ماده ۳۱ کنوانسیون وین قاعده کلی تفسیر را بیان می‌کند. طبق پاراگراف ۱ این ماده، یک معاهده باید با حسن نیت و مطابق با معنای متعارفی که به اصطلاحات آن در سیاق عبارت و در پرتو موضوع و هدف معاهده داده می‌شود تفسیر شود. پاراگراف ۳ همین ماده مقرر می‌کند که در تفسیر یک معاهده، علاوه بر سیاق، موارد زیر نیز باید در نظر گرفته شود:

الف) هر گونه توافق بعدی میان طرف‌های معاهده در خصوص تفسیر معاهده یا اجرای مقررات آن؛

ب) هر گونه رویه بعدی در اجرای معاهده که حاکی از توافق طرف‌های معاهده در خصوص تفسیر آن باشد؛<sup>۳</sup>

1. subsequent agreement and practice

2. ICJ, *Application of the Interim Accord of 13 September 1995*, The Former Yugoslav Republic of Macedonia v. Greece, Judgment of 5 December 2011.

3. any subsequent practice in the application of the treaty which establishes the agreement of the parties regarding its interpretation.

ج) هر قاعدهٔ مربوط به حقوق بین‌الملل که در روابط میان طرف‌های معاهده قابلیت اعمال داشته باشد.

مطابق بند ب پاراگراف یادشده، یکی از مواردی که به هنگام تفسیر معاهدات باید بدان توجه کرد رویهٔ بعدی دولت‌ها در اجرای معاهده است. کمیسیون حقوق بین‌الملل در شرح خود بر این ماده بر اهمیت نقش رویهٔ بعدی دولت‌ها در تفسیر معاهدات تأکید کرده و استناد به آن را امری کاملاً رایج در آرای محاکم بین‌المللی دانسته است. بر اساس نظر کمیسیون، اهمیت رویهٔ بعدی دولت‌ها در تفسیر معاهدات ناشی از این واقعیت است که عملکرد دولت‌ها متعاقب انعقاد معاهدات، در حقیقت، بیانگر برداشت آن‌ها از معنای مقررات مندرج در معاهده است (YBILC, 1966, Vol. II: 221, para. 15).

در پیش‌نویس کنوانسیون، که کمیسیون حقوق بین‌الملل در سال ۱۹۶۶ آن را تدوین کرد، بند ب پاراگراف ۳، بدین صورت آمده است: «هرگونه رویهٔ بعدی در اجرای معاهده که حاکی از درک<sup>۱</sup> طرف‌های معاهده در خصوص تفسیر آن باشد» (YBILC, 1966, Vol. II: 218, Art. 27). در جریان کنفرانس دیپلماتیک وین، به منظور یکسان کردن متن انگلیسی عبارت فوق با سایر زبان‌های کنوانسیون کلمهٔ «درک» به «توافق»<sup>۲</sup> تغییر یافت (Official Records, 1968: 442, para. 29).

بنا بر نظر کمیسیون، صرفاً رویه‌ای می‌تواند مبنای تفسیر یک معاهده واقع شود که حاکی از «موافقت» (یا در پیش‌نویس اولیه «درک») «کلیهٔ» طرف‌های معاهده باشد. البته، در متن کنوانسیون لفظ «کلیهٔ» ذکر نشده است، بدین جهت که این تصور نادرست را ایجاد نکند که «مشارکت» کلیهٔ طرف‌های معاهده در این رویه ضروری است. آنچه لازم است پذیرش یک رویه توسط کلیهٔ طرف‌های معاهده است نه عمل به آن (YBILC, 1966, Vol. II: 222, para. 15). بنابراین، اصطلاح «رویهٔ بعدی» به مفهومی که در بند ب پاراگراف ۳ مادهٔ ۳۱ کنوانسیون وین آمده است باید اولاً، منتسب به کلیهٔ طرف‌های معاهده باشد؛ ثانیاً، حاکی از توافق آن‌ها (و نه یک عمل صرفاً یک‌جانبه) باشد (Official Records, 1968: 442, para. 32).

توافق می‌تواند به صورت یک عمل ایجابی<sup>۳</sup> باشد، مانند مشارکت در رویه یا پذیرش صریح آن یا به صورت ضمنی<sup>۴</sup>، مانند فقدان عکس‌العمل و اعتراض نکردن (Villiger, 2009: 431).

یک نمونهٔ بارز از تفسیر یک معاهده با استناد به رویهٔ بعدی دولت‌ها را می‌توان در پاراگراف ۳ مادهٔ ۲۷ منشور ملل متحد مشاهده کرد. طبق این ماده، تصمیمات شورای امنیت در امور ماهوی با «رای مثبت ۹ دولت عضو شامل رأی موافق<sup>۵</sup> اعضای دائمی» اتخاذ می‌شود. ظاهر این عبارت حاکی از آن است که در امور ماهوی «رای مثبت» پنج عضو دائم شورای امنیت ضرورت دارد. اما

1. understanding
2. agreement
3. affirmative action
4. tacit assent
5. concurring vote

رویه دولت‌ها در طول زمان «رأی موافق» در عبارت فوق را به «عدم مخالفت»<sup>۱</sup> تفسیر کرده است. بنابراین، بر اساس این تفسیر، تصمیمات شورای امنیت در امور ماهوی می‌تواند به‌رغم غیبت یک عضو دائم در زمان رأی‌گیری یا حتی امتناع از دادن رأی نیز اتخاذ شود (Aust, 2007: 242).

### فعالیت‌های کمیسیون حقوق بین‌الملل

در سال ۲۰۰۸، کمیسیون حقوق بین‌الملل تصمیم گرفت موضوعی با عنوان «معاهدات در طول زمان»<sup>۲</sup> را در دستور کار خود بگنجانند و در همین زمینه یک گروه مطالعاتی ایجاد کند (Nolte, 2008: para. 353).

گروه مطالعاتی فوق در سال ۲۰۰۹ تشکیل شد. نخستین مطلبی که درباره آن بحث شد دامنه موضوع بود؛ بدین معنا که چه مباحثی باید در حیطه بررسی گروه مطالعاتی قرار گیرد. برخی از اعضا بر آن بودند که موضوع باید به مطالعه «توافق و رویه بعدی» دولت‌ها محدود شود؛ در حالی که برخی بر آن بودند که، علاوه بر موضوع فوق، باید به مباحثی همچون اختتام و تعلیق معاهدات، تعارض میان معاهدات، اصلاح معاهدات، و غیره نیز توجه کرد. بر اساس حاصل مباحثات، مقرر شد، با توجه به گستردگی مباحث، موضوع مورد بررسی گروه مطالعاتی به توافق و رویه بعدی دولت‌ها محدود شود (ILC Report, 2009: paras. 222, 226). کمیسیون، در اجلاس اخیر خود، در سال ۲۰۱۲، تصمیم گرفت موضوع را باز هم محدودتر کند؛ بدین صورت که صرفاً نقش توافق‌ها و رویه بعدی در «تفسیر» معاهدات<sup>۳</sup> بررسی شود و مباحث دیگر، از جمله مبحث بسیار مهم نقش توافق‌ها و رویه بعدی در «اصلاح» معاهدات، از حیطه بحث خارج شود. علاوه بر آن، تصمیم گرفته شد به جای گروه مطالعاتی یک گزارشگر ویژه منصوب شود (ILC Report, 2012: para. 227).

طی سه سال فعالیت گروه مطالعاتی مباحث متعددی بررسی شد، از جمله نقش توافق‌ها و رویه بعدی در تفسیر معاهدات؛ عناصر تشکیل‌دهنده رویه بعدی؛ مبدأ زمانی که از آنجا باید به توافق‌ها و رویه بعدی توجه کرد؛ چگونگی احراز حصول توافق میان طرف‌های معاهده؛ موضوعات مربوط به قابلیت انتساب یک رویه به دولت؛ نقش سکوت دولت‌ها؛ مسئله اختتام و منسوخ‌شدن معاهدات؛ و مبحث توافق‌ها و رویه بعدی به منزله ابزاری برای اصلاح و تغییر معاهدات (ILC Report, 2010: para. 349).

پروفسور نولته، رئیس گروه مطالعاتی، در گزارش خود به کمیسیون حقوق بین‌الملل، با عنوان «معاهدات در طول زمان، به‌ویژه توافق و رویه بعدی»، بیان می‌کند که معاهدات مهم بین‌المللی به‌خصوص معاهدات قانون‌ساز منعقد شده بعد از سال ۱۹۴۵ دچار کهولت شده‌اند.

1. not objecting

2. treaties over time

3. subsequent agreement and subsequent practice in relation to the interpretation of treaties.

شرایطی که معاهدات فوق در آن‌ها منعقد و اجرا شده با شرایط امروزی متفاوت است. بنابراین، این نگرانی وجود دارد که مرور زمان کارایی و تأثیر آن‌ها را کم کند؛ به گونه‌ای که نتوانند موضوع و هدف خود را برآورده سازند (Nolte, 2008: para. 14). تقابلی دائمی میان ضرورت ثبات معاهدات بین‌المللی و ضرورت توجه به تحولات جدید و مقتضیات زمان وجود دارد. توافق و رویه بعدی دولت‌های طرف یک معاهده می‌تواند پاسخ و واکنش مناسبی در مواجهه با این تقابل باشد. به عبارت دیگر، تفسیر معاهدات از طریق توافق و رویه بعدی طرف‌های معاهده وسیله‌ای است برای تضمین اینکه تحولات و شرایط روز در اجرای معاهدات لحاظ شوند بدون اینکه در اصل معاهده تخلفی صورت گیرد (Nolte, 2008: paras. 2, 11). این امر به‌ویژه در رویه بعدی صادق است، زیرا در وضعیتی که مذاکره مجدد و حصول توافق درباره یک معاهده، چه به صورت موردی چه از طریق آیین رسمی - که ممکن است در معاهده مقرر شده باشد - امکان‌پذیر نباشد و محتمل به‌نظر نرسد، رویه بعدی دولت‌ها می‌تواند ابزاری برای وفق دادن معاهده با شرایط روز بدون زیر پا گذاشتن اصول و تعهدات مندرج در آن باشد.

در زمینه مفهوم رویه بعدی، بررسی رویه قضایی بین‌المللی گروه مطالعاتی را به این نتیجه رساند که این اصطلاح در دو معنا به کار برده شده است: ۱. معنای خاص؛ ۲. معنای عام. رویه بعدی در معنای خاص عبارت است از: «توالی اعمال یا اظهاراتی که به صورت یکسان، مشترک، و مستمر رخ داده و بیانگر یک الگوی مشخص [رفتاری] حاکی از توافق طرف‌های معاهده در خصوص تفسیر آن باشد.»<sup>۱</sup> به عقیده گروه مطالعات، بند ب پاراگراف ۳ ماده ۳۱ کنوانسیون ۱۹۶۹ وین ناظر به این مفهوم از اصطلاح رویه بعدی است. اما، در مفهوم عام رویه بعدی احراز حصول توافق میان طرف‌های معاهده ضرورت ندارد. بنابراین، این مفهوم شامل رفتار و اظهارات دولت‌های عضو پس از انعقاد می‌شود قطع نظر از اینکه این رفتارها و اظهارات حاکی از توافق میان طرف‌های معاهده باشد یا خیر (Oral Report of the Chairman, 2011: 5, Conclusion 5). چنان‌که ملاحظه می‌شود، از نظر گروه مطالعاتی، رویه بعدی، به مفهومی که در کنوانسیون ۱۹۶۹ وین به کار رفته، مرکب از دو عنصر است: ۱. تسلسل رفتارهای یکنواخت و مشترک در طول زمان؛ ۲. احراز وجود یک توافق میان دولت‌های طرف معاهده.

در عناصر تشکیل‌دهنده رویه بعدی دو مشکل اساسی وجود دارد: نخست آنکه عملکرد دولت‌ها معمولاً به‌خوبی مستند نمی‌شود و غالباً در رسیدگی‌های قضایی است که این عملکرد برجسته و نمایان می‌شود (Nolte, 2008: para. 13). البته، برخی از کشورها عملکرد خود در زمینه حقوق بین‌الملل را به صورت ادواری تدوین و منتشر می‌کنند. اما، باید توجه داشت که اولاً، این امر مختص شمار اندکی از کشورهاست؛ ثانیاً، کاملاً محتمل است که همه جنبه‌های

1. concordant, common and consistent sequence of acts or pronouncements which is sufficient to establish a discernible pattern implying the agreement of the parties regarding its interpretation.

روابط خارجی یک دولت را در بر نگیرد؛ ثالثاً پاره‌ای از اسناد و مدارک، که به صورت محرمانه طبقه‌بندی شده‌اند، حتی‌الامکان علنی نمی‌شوند.

دومین مشکل عبارت است از: چگونگی احراز موافقت ضمنی. سؤال عمده این است که تحت چه شرایطی سکوت یا فقدان واکنش یک دولت به منزله موافقت ضمنی آن کشور است؟ در پاسخ به این سؤال دیدگاه‌های مختلف و احياناً متناقضی ابراز شده است؛ به گونه‌ای که یافتن پاسخی قطعی آن را با دشواری جدی مواجه می‌کند (Nolte, 2008: para. 25).

### رویه قضایی دیوان بین‌المللی دادگستری

توسل به رویه بعدی برای تفسیر معاهدات در آرای بسیاری از محاکم بین‌المللی، از جمله دیوان دائمی دادگستری بین‌المللی، دیوان بین‌المللی دادگستری، دیوان بین‌المللی حقوق دریاها، دیوان داوری دعاوی ایران و آمریکا، دیوان اروپایی حقوق بشر، و نهادهای حل اختلاف سازمان تجارت جهانی، دیده می‌شود (Nolte, 2008: para. 11). بحث درباره این آرا خارج از مجال این نوشته است. در اینجا اجمالاً به دو رأی دیوان بین‌المللی دادگستری، که در سال‌های اخیر صادر شده، اشاره می‌کنیم.

در قضیه<sup>۱</sup> Kasikili/Sedudu Island، دولت‌های بوتسوانا و نامیبیا از دیوان بین‌المللی دادگستری خواسته بودند، با توجه به معاهده ۱۸۹۰ میان انگلستان و آلمان در خصوص حوزه‌های نفوذشان در افریقا و همچنین با توجه به اصول و مقررات حقوق بین‌الملل، مرزهای دو کشور بوتسوانا و نامیبیا پیرامون جزیره Kasiliki/Sedudu را تعیین و وضعیت حقوقی این جزیره را از نظر حاکمیت بر آن مشخص کنند (Kasiliki/Sedudu. Island Case, 1999: para. 2). در جریان رسیدگی، طرفین دعوی برای تفسیر معاهده ۱۸۹۰ به رویه بعدی در اجرای معاهده استناد کردند. یکی از مواردی که هر دو دولت به منظور اثبات ادعای خود و البته با نتیجه‌گیری‌های متفاوت، به منزله رویه بعدی در اجرای معاهده از آن یاد کرده بودند، یک گزارش و پاره‌ای اقدامات و مکاتبات مرتبط با آن بود. در این زمینه، دیوان تصریح می‌کند که اسناد و مدارک و اقدامات مذکور نمی‌تواند رویه بعدی تلقی شود، زیرا آن‌ها، در حقیقت، نشان‌دهنده «عدم توافق» میان دو دولت در خصوص مرزهای پیرامون جزیره مورد بحث است و نه وجود یک توافق (Kasiliki/Sedudu. Island Case, 1999: para. 63). بنابراین، بر اساس نظر دیوان، عملکردی می‌تواند به منزله رویه بعدی در تفسیر یک معاهده به کار گرفته شود که منضم باشد با عنصر توافق.

در قضیه<sup>۲</sup> Pulau Ligitan and Pulau Sipadan، دولت‌های اندونزی و مالزی از دیوان بین‌المللی

1. ICJ, *Case Concerning Sovereignty over Kasikili/Sedudu Island*, Botswana v. Namibia, Judgment of 13 December 1999.
2. ICJ, *Case Concerning Sovereignty over Pulau Ligitan and Pulau Sipadan*, Indonesia v. Malaysia, Judgment of 17 December 2002.

بین‌المللی دادگستری درخواست کرده بودند که، بر اساس معاهدات موجود و سایر شواهد و مدارک ارائه شده توسط طرفین دعوی، مشخص نماید حاکمیت بر دو جزیره - Pulau Sipadan و Pulau Ligitan - از آن اندونزی است یا مالزی. دولت اندونزی، با استناد به کنوانسیون منعقد شده در سال ۱۸۹۱ میان دولت‌های انگلستان و هلند، ادعای حاکمیت بر این دو جزیره را داشت. طرفین دعوی بر سر تفسیر بخشی از کنوانسیون ۱۸۹۱، که ناظر به تعیین حاکمیت بر جزایر مورد بحث بود، اختلاف نظر داشتند (36). *Pulau Ligitan and pulau Sipadan Case, 2002: para.* اندونزی برای تفسیر کنوانسیون ۱۸۹۱ به یک یادداشت توضیحی<sup>۱</sup> ضمیمه آن به عنوان رویه بعدی طرفین در اجرای کنوانسیون استناد کرده بود. یادداشت توضیحی فوق، در حقیقت، یک سند داخلی دولت هلند بود که به همراه کنوانسیون برای تصویب به مقامات مربوطه آن دولت ارائه شده بود. یادداشت مزبور دلایل اهمیت کنوانسیون ۱۸۹۱ و منافع آن برای دولت هلند را بیان می‌کرد و، علاوه بر آن، مشتمل بر نقشه‌ای بود که خطوط مرزی در آن مشخص شده بود.

دیوان استناد به یادداشت توضیحی و نقشه همراه آن به منزله رویه بعدی را نپذیرفت و اظهار کرد که دولت هلند یادداشت و نقشه فوق‌الذکر را هیچ گاه به طور رسمی به دولت انگلستان تسلیم نکرده است. هرچند که نماینده سیاسی انگلستان در لاهه یک نسخه از یادداشت توضیحی و نقشه همراه آن را به آن دولت ارسال کرده بود، اولاً، این ارسال از جانب دولت هلند صورت نگرفته بود؛ ثانیاً، نماینده سیاسی انگلستان در گزارش خود به دولت متبوعش از این اسناد به عنوان اسناد داخلی دولت هلند یاد کرده و آن‌ها را نیازمند توجه خاص ندانسته بود. به عقیده دیوان، در چنین شرایطی واکنش نشان‌دادن دولت انگلستان به یادداشت توضیحی و خطوط مرزی ترسیم شده در نقشه همراه آن نمی‌تواند رضایت ضمنی آن دولت نسبت به خطوط مرزی مزبور تلقی شود. بنابراین، از آنجایی که توافق دولت انگلستان ولو به صورت ضمنی حاصل نیست، یادداشت توضیحی و نقشه همراه آن را نمی‌توان مصداق رویه بعدی دو دولت در اجرای معاهده به معنای به کاررفته در بند ب پاراگراف ۳ ماده ۳۱ کنوانسیون وین محسوب کرد (*Pulau Ligitan and pulau Sipadan Case, 2002: paras. 48, 59-61*).

## رای دیوان در قضیه «اجرای موافقت‌نامه موقت ۱۳ سپتامبر ۱۹۹۵»

### واقعیات پرونده

در پنجم دسامبر ۲۰۱۱ میلادی، دیوان بین‌المللی دادگستری رأی خود را در زمینه شکایت جمهوری یوگوسلاو سابق مقدونیه<sup>۲</sup> علیه یونان درباره تفسیر و اجرای موافقت‌نامه موقت<sup>۳</sup>

1. Explanatory Memorandum
2. Former Yugoslav Republic of Macedonia
3. interim accord

منعقد میان دو دولت در ۱۳ سپتامبر ۱۹۹۵ صادر کرد. منشأ اختلاف دو دولت به «نام» دولت خواهان بازمی‌گشت. پیش از سال ۱۹۹۱ میلادی، جمهوری فدرال سوسیالیستی یوگوسلاوی مرکب از شش جمهوری، از جمله «جمهوری سوسیالیستی مقدونیه»<sup>۱</sup>، بود. در جریان تجزیه یوگوسلاوی، جمهوری سوسیالیستی مقدونیه اعلام استقلال کرد و مجلس آن عنوان «جمهوری مقدونیه»<sup>۲</sup> را برای کشور تازه استقلال یافته برگزید (Application Case, 2011: para. 15). این کشور در تاریخ ۳۰ ژوئیه ۱۹۹۲، با نام «جمهوری مقدونیه» عضویت در سازمان ملل متحد را درخواست کرد. چند ماه بعد، در ۲۵ ژانویه ۱۹۹۳، دولت یونان با عضویت دولت خواهان در سازمان ملل متحد با نام «جمهوری مقدونیه» اعتراض کرد. یونان بر آن بود که عنوان «مقدونیه» ناظر به یک منطقه جغرافیایی واقع در جنوب شرقی اروپاست که شامل بخش عظیمی از سرزمین و مردم این کشور و حتی کشورهای ثالث نیز می‌شود (Application Case, 2011: para. 16). طبق بند ۲ ماده ۴ منشور ملل متحد، پذیرش عضویت یک دولت در سازمان ملل متحد توسط مجمع عمومی و متعاقب توصیه شورای امنیت صورت می‌گیرد. بر همین اساس، در ۷ آوریل ۱۹۹۳، شورای امنیت طی قطعنامه ۸۱۷، از طرفین خواست اختلاف فیما بین را مسالمت‌آمیز حل کنند. همچنین، به مجمع عمومی توصیه کرد تا زمان حل اختلافات میان دو دولت، از دولت درخواست‌کننده عضویت موقتاً با نام «جمهوری یوگوسلاو سابق مقدونیه» یاد شود (Application Case, 2011: para. 17). در ۸ آوریل ۱۹۹۳، دولت خواهان به عضویت سازمان ملل متحد درآمد و متعاقباً عضو تعدادی از کارگزاری‌های تخصصی ملل متحد شد، اما تلاش‌های آن دولت برای عضویت در سازمان‌های غیروابسته به ملل متحد ناکام ماند (Application Case, 2011: para. 19).

به منظور برقراری روابط دیپلماتیک میان دو کشور و تنظیم پاره‌ای موارد مرتبط، «موافقت‌نامه موقت» مورخ ۱۳ سپتامبر ۱۹۹۵ به امضا رسید و ضمن آن دولت‌های مزبور توافق کردند که به مذاکرات خود برای حل اختلاف فیما بین ادامه دهند. در این موافقت‌نامه ماده‌ای وجود داشت که ناظر بود به مسئله عضویت دولت خواهان در سازمان‌های بین‌المللی. مطابق پاراگراف ۱ ماده ۱۱ موافقت‌نامه موقت:

[یونان] موافقت می‌کند که از زمان لازم‌الاجرا شدن این موافقت‌نامه با درخواست عضویت و عضویت [جمهوری یوگوسلاو سابق مقدونیه] در سازمان‌ها و مؤسسات بین‌المللی، چندجانبه، و منطقه‌ای- که [یونان] عضو آن است- مخالفت نکند. با وجود این، [یونان] حق مخالفت با عضویت فوق را برای خود محفوظ می‌دارد، اگر و تا جایی که [جمهوری یوگوسلاو سابق مقدونیه] در چنین سازمان‌ها و نهادهایی با عنوانی غیر از آنچه در پاراگراف ۲ قطعنامه ۸۱۷ شورای امنیت ملل متحد آمده خوانده شود.

1. Socialist Republic of Macedonia  
2. Republic of Macedonia



به عبارت دیگر، مطابق پاراگراف ۱ مادهٔ ۱۱ موافقت‌نامهٔ موقت، دولت یونان متعهد می‌شود با عضویت دولت خواهان در سازمان‌های بین‌المللی مخالفت نکند، مگر آنکه در آن سازمان‌ها از دولت خواهان با عنوانی غیر از «جمهوری یوگوسلاو سابق مقدونیه» یاد شود.

در سال‌های پس از انعقاد موافقت‌نامهٔ موقت، دولت خواهان عضویت در تعدادی از سازمان‌های بین‌المللی، از جمله سازمان پیمان آتلانتیک شمالی (ناتو)، را تقاضا کرد. دولت‌های عضو سازمان پیمان آتلانتیک شمالی در اجلاس بوخارست در تاریخ ۲ و ۳ آوریل ۲۰۰۸ درخواست عضویت دولت خواهان را بررسی کردند، اما از دعوت آن دولت برای مذاکرات مربوط به الحاق به سازمان خودداری کردند. در بیانیهٔ پایانی اجلاس بوخارست آمده است که به محض حصول توافق میان یونان و دولت خواهان بر سر موضوع «نام» دولت خواهان این دعوت به‌عمل خواهد آمد (Application Case, 2011: para. 22). دولت خواهان بر آن بود که اقدامات دولت یونان قبل از اجلاس بوخارست و همچنین در جریان این اجلاس (که به عدم دعوت از آن دولت برای عضویت در سازمان پیمان آتلانتیک شمالی منجر شد) نقض پاراگراف ۱ مادهٔ ۱۱ موافقت‌نامهٔ موقت بوده است (Application Case, 2011: para. 63)؛ بر همین اساس، در تاریخ ۱۷ نوامبر ۲۰۰۸ شکایتی را علیه یونان به دیوان بین‌المللی دادگستری تسلیم کرد که به صدور رأی ۵ دسامبر ۲۰۱۱ انجامید.

### تفسیر دیوان از موافقت‌نامهٔ موقت

موضوع اصلی رأی دیوان در پروندهٔ حاضر تفسیر پاراگراف ۱ مادهٔ ۱۱ موافقت‌نامهٔ موقت است. نخستین پرسشی که دیوان به آن پرداخت این بود که در جملهٔ آغازین پاراگراف ۱- «یونان موافقت می‌کند که ... مخالفت نکند» منظور از «مخالفت نکند»<sup>۱</sup> چیست؟ دولت خواهان بر آن بود که این عبارت باید به صورت موسع تفسیر شود؛ به طوری که شامل هر گونه عمل صریح یا ضمنی حاکی از اعتراض و عدم تأیید شود. به عبارت دیگر، «مخالفت نکردن» صرفاً ناظر به دادن رأی مخالف نیست، بلکه در سازمان‌هایی مانند ناتو، که تصمیمات بر اساس اجماع<sup>۲</sup> اتخاذ می‌شود، هر گونه فعل یا ترک فعلی را نیز که به منظور ممانعت از حصول اجماع انجام شود دربر می‌گیرد (Application Case, 2011: para. 68). در نقطهٔ مقابل، دولت یونان بر آن بود که از آنجایی که این عبارت محدودیتی بر حق طبیعی ناشی از حاکمیت یک دولت به اعتراض ایجاد می‌کند، باید به صورت مضیق تفسیر شود. از این رو، مخالفت نکردن فقط شامل اجتناب از اعمال سلبی مشخص، همچون دادن رأی منفی یا وتو کردن، می‌شود و اقدامات انفعالی، همچون خودداری از مشارکت در فرایند اجماع یا حمایت نکردن از اجماع را دربر نمی‌گیرد (Application Case, 2011: para. 69). دیوان در رأی خود نظر دولت خواهان را پذیرفت و

1. not to object to  
2. consensus

اظهار کرد که، نظر به متن صریح جمله آغازین پاراگراف ۱ ماده ۱۱، دلیلی ندارد که این جمله را به گونه‌ای تفسیر کنیم که تعهد دولت یونان به مخالفت نکردن با عضویت دولت خواهان در سازمان‌های بین‌المللی صرفاً ناظر به سازمان‌هایی باشد که از روش رأی‌گیری برای پذیرش اعضای جدید استفاده می‌کنند. هیچ گونه مستنداتی حاکی از قصد طرفین به خارج کردن سازمان‌هایی مانند ناتو- که در پذیرش اعضای جدید از روش اجماع به جای رأی‌گیری استفاده می‌کنند- وجود ندارد.

در وهله بعد، دیوان به این موضوع پرداخت که آیا پیش از اجلاس بوخارست و در جریان آن دولت یونان اعمالی که حاکی از مخالفت آن با عضویت دولت خواهان در سازمان پیمان آتلانتیک شمالی باشد انجام داده است یا خیر؟ در این زمینه، دیوان با استناد به مکاتبات دیپلماتیک و اظهارات و موضع‌گیری‌های مقامات رسمی و نمایندگان یونان به این نتیجه رسید که آن دولت با عضویت دولت خواهان در سازمان مذکور مخالفت کرده است (Application Case, 2011: paras. 72-83).

پس از احراز موارد فوق، دیوان به بررسی این موضوع پرداخت که آیا مخالفت یونان با عضویت دولت خواهان در ناتو با استثنای مندرج در عبارت پایانی پاراگراف ۱ ماده ۱۱ توجیه‌پذیر است یا خیر؟ طبق این عبارت، «[یونان] حق مخالفت با عضویت فوق را برای خود محفوظ می‌دارد، اگر و تا جایی که [جمهوری یوگوسلاو سابق مقدونیه] در چنین سازمان‌ها و نهادهایی با عنوانی غیر از آنچه در پاراگراف ۲ قطعنامه ۸۱۷ شورای امنیت ملل متحد آمده است خوانده شود.» به بیان دیگر، یونان می‌تواند با عضویت دولت خواهان در یک سازمان بین‌المللی مخالفت کند، اگر در آن سازمان از دولت خواهان با عنوانی غیر از «جمهوری یوگوسلاو سابق مقدونیه» نام برده شود.

دولت خواهان بر آن بود که استثنای ذکرشده در پاراگراف ۱ ماده ۱۱ صرفاً ناظر به وضعیتی است که «خود سازمان» از آن دولت با عنوانی غیر از «جمهوری یوگوسلاو سابق مقدونیه» یاد کند. به بیان دیگر، اگر یک سازمان بین‌المللی در اسناد و گزارش‌های رسمی خود یا در فهرست اعضای خود یا در موارد مشابه دولت خواهان را با عنوانی دیگر خطاب کند، استثنای مذکور قابلیت اعمال پیدا می‌کند و دولت یونان می‌تواند با عضویت خواهان در آن سازمان مخالفت کند. در غیر این صورت، موضوع اعمال استثنا منتفی است. به عقیده دولت خواهان، قطعنامه ۸۱۷ شورای امنیت آن دولت را از به‌کارگیری عنوانی دیگر برای خود منع نکرده و در دوره زمانی متعاقب تصویب قطعنامه ۸۱۷ این رویه مستمر<sup>۱</sup> خواهان بوده است که از نامی دیگر، یعنی «جمهوری مقدونیه»، برای خود استفاده کند. همین رویه مستمر در پاراگراف ۱ ماده ۱۱ منعکس شده است. بنابراین، دولت یونان نمی‌تواند استفاده خواهان از نام

1. consistent practice

«جمهوری مقدونیه» را برای خود محملی جهت مخالفت با عضویت خواهان در ناتو قرار دهد (Application Case, 2011: para. 86).

در نقطه مقابل، یونان اظهار می‌کرد که متن پاراگراف ۱ ماده ۱۱ صراحتاً ناظر است بر استفاده از نامی دیگر «در»<sup>۱</sup> یک سازمان بین‌المللی و نه «توسط»<sup>۲</sup> آن سازمان. بنابراین، تفسیر مضیق دولت خواهان پذیرفتنی نبوده و استفاده این دولت از نام «جمهوری مقدونیه» در ناتو این حق را به یونان می‌دهد که با عضویت دولت خواهان در ناتو مخالفت کند. مهم‌تر از آن این واقعیت است که، متعاقب قطعنامه ۸۱۷ شورای امنیت، یونان رویه عمومی اعتراض<sup>۳</sup> را در پیش گرفته است؛ بدین معنا که مکرراً به استفاده دولت خواهان از عنوان «جمهوری مقدونیه» اعتراض کرده است. در همین زمینه، یونان مستندات مربوط به هشت مورد اعتراض خود را در فاصله زمانی میان قطعنامه ۸۱۷ و موافقت‌نامه موقت- مبنی بر اینکه کاربرد نام «جمهوری مقدونیه» مغایر با قطعنامه ۸۱۷ است- به دیوان تسلیم کرد (Application Case, 2011: paras. 87-88).

برای حل اختلاف میان طرفین دعوی، دیوان به تفسیر استثنای مندرج در جمله دوم پاراگراف ۱ ماده ۱۱ موافقت‌نامه موقت، بر اساس مواد ۳۱ و ۳۲ کنوانسیون ۱۹۶۹ وین، درباره حقوق معاهدات، مبادرت کرد. بدین منظور، دیوان در صدد احراز معنای متعارف عبارات مندرج در جمله دوم پاراگراف ۱ ماده ۱۱، با در نظر گرفتن متن و سیاق پاراگراف و موضوع و هدف معاهده، برآمد. دیوان نخست اظهار کرد اینکه در متن این عبارت از صیغه مجهول استفاده شده («خوانده شود»)<sup>۴</sup> بیشتر مؤید این نظر است که استثنای فوق هنگامی قابلیت اعمال پیدا می‌کند که دولت خواهان توسط سازمان‌های بین‌المللی مربوطه- در اینجا ناتو- با عنوانی دیگر خطاب شود نه اینکه خود آن دولت از نامی دیگر استفاده کند. بنابراین، تفسیر موسع یونان مبنی بر اینکه آن دولت در هر دو مورد حق مخالفت دارد هماهنگ با متن پاراگراف ۱ ماده ۱۱ نیست (Application Case, 2011: para. 92).

سپس، دیوان به سندی استناد کرد که هم‌زمان با موافقت‌نامه موقت میان دو دولت به امضا رسیده بود (Memorandum on Practical Measures). در این سند پیش‌بینی شده بود که در روابط میان دو دولت، دولت خواهان از عنوان «جمهوری مقدونیه» استفاده کند. بنا بر نظر دیوان، این امر حاکی از آن است که یونان اصرار و تأکید بر اینکه دولت خواهان از عنوان «جمهوری مقدونیه» استفاده نکند نداشته است (Application Case, 2011: para. 95). در ادامه، دیوان به این نکته اشاره می‌کند که در برخی از مواد موافقت‌نامه موقت به طور صریح تعهداتی برای طرفین در نظر گرفته شده است و اگر قصد آن‌ها بر این بود که محدودیتی برای

1. in

2. by

3. general practice of protests

4. to be referred to

استفاده دولت خواهان از نام «جمهوری مقدونیه» ایجاد کنند و آن را ملزم نمایند که رویه خود را در استفاده از این نام کنار بگذارد می‌توانستند، مانند سایر مواد، این امر را به طور صریح در متن پاراگراف ۱ ماده ۱۱ ذکر کنند (Application Case, 2011: para. 96).

راجع به موضوع و هدف موافقت‌نامه موقت، طرفین اتفاق نظر داشتند که یکی از اهداف موافقت‌نامه موقت عادی‌سازی روابط میان دو کشور- چه در حوزه روابط دوجانبه چه در چارچوب سازمان‌های بین‌المللی- بوده است. به همین منظور، دولت خواهان، ضمن مواد مختلفی از موافقت‌نامه، تعهداتی را بر عهده گرفت و در ازای آن یونان هم تعهد مندرج در پاراگراف ۱ ماده ۱۱ را پذیرفت؛ اینکه با عضویت دولت خواهان در سازمان‌های بین‌المللی مخالفت نکند. بر اساس نظر دیوان، با توجه به موضوع و هدف موافقت‌نامه موقت و همچنین ساختار آن (درباره مبادله امتیازات)، نمی‌توان پذیرفت که پاراگراف ۱۱ به صورت ضمنی تعهد جدیدی را برای دولت خواهان در زمینه اعراض از رویه خود در به‌کاربردن عنوان جمهوری مقدونیه ایجاد کرده باشد (Application Case, 2011: para. 97).

با در نظر گرفتن استدلالات فوق، دیوان به این نتیجه رسید که مخالفت یونان با عضویت دولت خواهان در ناتو- بر این مبنا که آن دولت از نام «جمهوری مقدونیه» استفاده کرده و خواهد کرد- با استثنای مذکور در جمله پایانی پاراگراف ۱ ماده ۱۱ موافقت‌نامه موقت توجیه‌ناپذیر است و عمل دولت یونان نقض این ماده محسوب می‌شود.

اما دیوان به همین بسنده نکرد و در تأیید دیدگاه خود مطالبی بیان کرد که برای موضوع مورد بحث این پژوهش حائز اهمیت است. در این زمینه، دیوان بر اساس بند ب پاراگراف سوم ماده ۳۱ کنوانسیون ۱۹۶۹ وین به بررسی رویه بعدی دو دولت در اجرای موافقت‌نامه موقت مبادرت کرد. از زمان انعقاد موافقت‌نامه موقت تا اجلاس بوخارست، دولت خواهان حداقل به ۱۵ سازمان بین‌المللی، که یونان عضویت آن‌ها را داشت، پیوسته بود. در همه این سازمان‌ها دولت خواهان با همان عنوان موقتی که در قطعنامه ۸۱۷ شورای امنیت آمده بود به عضویت پذیرفته شده بود. اما، در عین حال، خود آن دولت در مراوداتش با سازمان‌های فوق از خود با عنوان «جمهوری مقدونیه» نام می‌برد. این رویه دولت خواهان به هیچ‌وجه با مخالفت یونان مواجه نشد. در این دوران، یونان فقط یک بار به استفاده دولت خواهان از نام «جمهوری مقدونیه» اعتراض کرد: آن هم در شورای اروپا بود؛ اما نه در فرایند عضو شدن دولت خواهان در شورا، بلکه نه سال پس از پذیرش عضویت آن (Application Case, 2011: para. 99).

در زمینه رویه دو دولت در خصوص عضویت دولت خواهان در ناتو، دیوان بر این نکته تأکید می‌ورزید که طی سال‌های منتهی به اجلاس بوخارست دولت خواهان در ارتباطات خود با این سازمان از نام «جمهوری مقدونیه» استفاده می‌کرده است. این در حالی است که در طول این دوره زمانی، یونان نه تنها به طور صریح به این امر اعتراض نکرده بود، بلکه حتی اظهار هم نکرده

بود که در صورت استفاده دولت خواهان از عنوان «جمهوری مقدونیه» با عضویت آن در ناتو مخالفت خواهد کرد (Application Case, 2011: para. 100).

بدین ترتیب، با بررسی رویه بعدی دو دولت در اجرای جمله دوم پاراگراف ۱ ماده ۱۱ موافقت‌نامه موقت، دیوان مجدداً به این نتیجه رسید که ماده مذکور این حق را به یونان نمی‌دهد که با استناد به استفاده دولت خواهان از نام «جمهوری مقدونیه» در یک سازمان بین‌المللی با عضویت آن دولت در سازمان مربوط مخالفت کند.

### نقد رأی دیوان

رأی دیوان در قضیه «اجرای موافقت‌نامه موقت ۱۳ سپتامبر ۱۹۹۵» نه تنها از جهات مختلف حقوق معاهدات، بلکه از منظر حقوق مسئولیت بین‌المللی دولت نیز درخور بحث است. (Separate Opinion of Judge Simma, 1995: para. 1 et seq.). آنچه در اینجا بررسی می‌شود بخشی از رأی است. این رأی بیانگر دیدگاه دیوان درباره نقش رویه بعدی دولت‌ها در تفسیر معاهدات است. همان طور که پیش از این ذکر شد، استدلال دیوان بر این اساس استوار است که اولاً، پیش از اجلاس بوخارست، دولت خواهان، به‌رغم استفاده از نام «جمهوری مقدونیه» برای خود، به ۱۵ سازمان بین‌المللی پیوسته بود بدون آنکه با مخالفت یونان مواجه شود؛ ثانیاً، در زمینه موضوع خاص ناتو، به‌رغم استفاده مکرر و مستمر دولت خواهان از نام «جمهوری مقدونیه»، یونان هیچ واکنشی به این موضوع نشان نداده بود (Application Case, 2011: paras. 99-100). بر اساس نظر دیوان، واکنش نشان ندادن و اعتراض نکردن یونان حاکی از توافق ضمنی این کشور به استفاده دولت خواهان از نام «جمهوری مقدونیه» بوده است و، مطابق بند ب پاراگراف ۳ ماده ۳۱ کنوانسیون وین، می‌تواند به منزله تفسیر ماده ۱۱ موافقت‌نامه موقت به‌شمار رود.

استدلال دیوان از دو جهت درخور انتقاد است: ۱. توجه نکردن به واقعیات پرونده؛ ۲. محتوای استدلال. درباره واقعیات مربوط به پرونده گفتنی است که یونان در زمان‌ها و موقعیت‌های مختلفی به استفاده دولت خواهان از نام «جمهوری مقدونیه» اعتراض کرده بود؛ از جمله وقتی که در سال ۲۰۰۷ یکی از اتباع دولت خواهان - که ریاست مجمع عمومی سازمان ملل را بر عهده داشت - آن کشور را با نام «جمهوری مقدونیه» خطاب کرد، با اعتراض شفاهی و کتبی یونان مواجه شد. یونان در دفاعیات خود موارد متعدد دیگری از اعتراضات خود را ذکر کرده است (Counter-Memorial, 1995: 157, para. 7.89). قاضی ویژه، روکوناس<sup>۱</sup>، در رأی مخالف خود اظهار می‌کند حداقل ۸۵ مورد اعتراض توسط یونان را شناسایی کرده که اسناد آن موجود است (Dissenting Opinion of Judge ad hoc Roucouas, 1995: 18, para. 58). ذکر این نکته لازم است که خود دیوان حداقل هشت مورد اعتراض یونان را تصدیق می‌کند.

1. Roucouas

87). (Application Case 2011: para. 2011). مشخص نیست چرا دیوان موارد متعدد اعتراضات یونان را نادیده گرفته یا در موارد اعتراضی که خود به آن‌ها اشاره کرده وزن و اهمیت آن‌ها را درخور اغماض دانسته است. همان گونه که قاضی روکوناس می‌گوید، اگر این اغماض ناشی از یک برداشت «کمی» نسبت به مفهوم اعتراض باشد (به معنای عدم کفایت تعداد دفعات اعتراض)، دیوان، با اتخاذ این موضع، در حقیقت، اصل مفهوم اعتراض را خدشه‌دار کرده است. (Dissenting Opinion of Judge ad hoc Roucouas, 1995: 17, para. 57). به هر تقدیر، در متن رأی هیچ گونه توجیهی از جانب دیوان برای کنارگذاشتن و بی‌توجهی به موارد متعدد اعتراض یونان به استفاده دولت خواهان از نام جمهوری مقدونیه دیده نمی‌شود. این در حالی است که عدم اعتراض و مخالفت پیش‌شرط حصول توافق و توافق پیش‌شرط شناسایی یک رویه به منزله تفسیر معاهده طبق بند ب پاراگراف ۳ ماده ۳۱ کنوانسیون وین است.

درباره محتوای استدلال آنچه ناپذیرفتنی است نقشی است که دیوان برای سکوت و فقدان واکنش در احراز موافقت ضمنی قائل شده است. بنا بر نظر دیوان، سکوت و فقدان واکنش یک دولت طرف معاهده در قبال عملکرد مکرر دولت دیگر طرف معاهده حاکی از موافقت ضمنی آن دولت در خصوص این امر است که عملکرد مزبور منطبق با معاهده است. به عبارت دیگر، رویه یک دولت اگر همراه با سکوت دولت دیگر باشد، می‌تواند توافق ضمنی طرفین در تفسیر معاهده به‌شمار رود. در پرونده حاضر، سکوت یونان در قبال موارد مکرر استفاده دولت خواهان از نام «جمهوری مقدونیه» حاکی از آن است که چنین عملی توسط ماده ۱۱ موافقت‌نامه موقت منع نشده است. اما، به نظر می‌رسد که دیوان در استدلال فوق چند نکته را از نظر دور داشته است: ۱. سکوت ولو مکرر هنگامی می‌تواند مبنای رضایت ضمنی قرار گیرد که همراه با اعتراض نباشد. همان گونه که در بالا اشاره شد، یونان در موارد متعدد به عملکرد دولت خواهان اعتراض کرده بود. بنابراین، اگر قرار است بر سکوت آن دولت آثار حقوقی مترتب شود، آن آثار در نتیجه اعتراضات خنثی می‌شود (Rejoinder of Greece, 1995: 165, para. 7.50).

۲. استفاده نکردن از یک حق در چند مورد به معنای اعراض از آن حق نیست. هنگامی که یک معاهده به طور صریح حقی را برای یک دولت مقرر می‌کند، استفاده نکردن دولت از حق مزبور نمی‌تواند اعراض از آن حق قلمداد شود. پاراگراف ۱ ماده ۱۱ موافقت‌نامه موقت به وضوح حق مخالفت را برای یونان محفوظ می‌دارد. بنابراین، اینکه یونان در چند مورد با استفاده دولت خواهان از نام «جمهوری مقدونیه» مخالفت نکرده است به هیچ وجه به معنای صرف نظر کردن یونان از حقی که به طور صریح در موافقت‌نامه موقت آمده نیست. لازمه اعراض از یک حق تصریح شده در معاهده این است که قصدی روشن و بدون ابهام در این زمینه قابل احراز باشد، نه آنکه از واکنش نشان ندادن در چند مورد استنباط شود که یک دولت به طور ضمنی از حق خود، طبق معاهده، صرف نظر کرده است (Counter-Memorial, 1995: 158, para. 7.90). در همین زمینه مناسب است به استدلالی اشاره کرد که یونان در دفاعیات خود مطرح کرد.

اگرچه دیوان این استدلال را نپذیرفت، درخور توجه به نظر می‌رسد. بنا بر نظر یونان، هدف از موافقت‌نامه موقت تسهیل نیل به یک راه‌حل نهایی و اجتناب از وخیم‌تر شدن وضعیت تا زمان حل و فصل قطعی اختلافات بود. به طور خاص، پاراگراف ۱ ماده ۱۱ به منظور «حفظ» و «تضمین» حق یونان به مخالفت با استفاده دولت خواهان از نام جمهوری مقدونیه تنظیم شده بود. بدین ترتیب، یونان برای اعلام و تأکید بر مخالفت خود با استفاده دولت خواهان از نام جمهوری مقدونیه به ابراز اعتراضات مکرر نیازی نداشت، زیرا حق مخالفت برای آن دولت به وضوح در پاراگراف ۱ ماده ۱۱ «محفوظ» شده بود. از این رو، سکوت یونان در قبال عملکرد دولت خواهان را باید به صورت باور یونان به عدم ضرورت اعتراض تعبیر کرد و نه به عنوان موافقت ضمنی آن با عملکرد مزبور (Counter-Memorial, 1995:157, para. 7.88).

با توجه به ملاحظات فوق، باید گفت استناد دیوان به رویه بعدی دولت‌های طرف دعوی در تفسیر موافقت‌نامه موقت قانع‌کننده به نظر نمی‌رسد. بند ب پاراگراف ۳ ماده ۳۱ کنوانسیون وین هنگامی قابلیت اعمال می‌یابد که دو عنصر در آن تحقق یابد: ۱. رویه بعدی؛ ۲. توافق طرف‌های معاهده در تفسیر معاهده. در پرونده حاضر، به طور قطع عنصر دوم وجود نداشته است.

## نتیجه‌گیری

محور اصلی رأی دیوان در قضیه «اجرای موافقت‌نامه موقت ۱۳ سپتامبر ۱۹۹۵» تفسیر موافقت‌نامه موقت و احراز این امر است که آیا یونان با مخالفت خود با عضویت دولت خواهان در سازمان پیمان آتلانتیک شمالی موافقت‌نامه مذکور را نقض کرده است یا خیر؟ دیوان نخست با استناد به معنای متعارف کلمات و همچنین سیاق عبارت به این نتیجه رسید که دولت یونان مرتکب چنین نقضی شده است. سپس، بنا به روش معمول خود، به منظور تأیید یافته‌های قبلی خود، به استدلالات دیگر، از جمله موضوع رویه بعدی طرفین دعوی در تفسیر معاهده، پرداخت. درست است که دیوان رویه بعدی دو دولت طرف معاهده را مبنای اصلی نتیجه‌گیری و رأی خود قرار نداد و آن را صرفاً به عنوان مؤید یافته‌های پیشین خود مطرح کرد، نباید از نظر دور داشت که آرای ابرازشده دیوان درباره موضوع رویه بعدی دولت‌ها در تفسیر معاهدات نه تنها با متن کنوانسیون ۱۹۶۹ وین منطبق نیست، بلکه حتی با آرای قبلی خود دیوان نیز هماهنگی ندارد. کمیسیون حقوق بین‌الملل در پیش‌نویس کنوانسیون وین ماده‌ای بدین مضمون گنجانده بود: «یک معاهده می‌تواند توسط رویه بعدی در اجرای معاهده، که حاکی از توافق طرف‌های معاهده در اصلاح آن باشد، اصلاح شود» (ماده ۳۸ پیش‌نویس کنوانسیون وین). این ماده، که مربوط بود به مبحث اصلاح معاهدات، سرانجام، در کنفرانس دیپلماتیک وین حذف شد. نگرانی عمده‌ای که موجب مخالفت دولت‌ها با این ماده شد ابهاماتی بود در موضوعاتی همچون مفهوم رویه بعدی، عاملان رویه، نقش سکوت به‌ویژه درباره کشورهایی که مجال عمل به معاهده را نداشته‌اند، نقش اعتراض به یک رویه، و امثالهم. بیم آن

می‌رفت که نحوه استناد به رویه بعدی و اعمال آن به گونه‌ای باشد که اصل رضایت دولت‌ها را خدشه‌دار کند و آن‌ها را به تعهداتی متعهد کند که نسبت به آن‌ها توافق و رضایت ندارند. رأی دیوان در پرونده حاضر تأییدی است بر نگرانی‌هایی که دولت‌ها در جریان کنفرانس دیپلماتیک وین در سال‌های ۱۹۶۸ و ۱۹۶۹ ابراز کرده بودند. به علاوه، این رأی هشدار می‌دهد که به دستگاه‌های متولی روابط خارجی کشورها که در تعاملات خود با سایر کشورها دیدگاه‌ها و مواضع خود را صریح و مستمر و به گونه‌ای بیان کنند که از آن‌ها تعبیر به توافق ضمنی در جهت خلاف آن نشود.

## منابع

- Aust, Anthony (2007). *Modern Treaty Law and Practice*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Feldman, Alexander M. (2009). Evolving Treaty Obligations: A Proposal for Analyzing Subsequent Practice Derived from WTO Dispute Settlement, *International Law and Politics*, 41, 655-703.
- Villiger, Mark E. (2009). *Commentary on the 1969 Vienna convention on the Law of Treaties*, Leiden/Boston, MartinusNijhoff.

### ICJ Case-Law:

- Application of the Interim Accord of 13 September 1995*, The Former Yugoslav Republic of Macedonia v. Greece, Judgment of 5 December 2011.
- Application of the Interim Accord of 13 September 1995*, Counter-Memorial, Vol. I, 19 January 2010.
- Application of the Interim Accord of 13 September 1995*, Rejoinder of Greece, Vol. I, 27 October 2010.
- Application of the Interim Accord of 13 September 1995*, Dissenting Opinion of Judge ad hoc Roucouas.
- Application of the Interim Accord of 13 September 1995*, Separate Opinion of Judge Simma.
- Case Concerning Sovereignty over Kasikili/Sedutu Island*, Botswana v. Namibia, Judgment of 13 December 1999.
- Case Concerning Sovereignty over Pulau Litigan and Pulau Sipadan*, Indonesia v. Malaysia, Judgment of 17 December 2002.

### International Law Commission Documents:

- Nolte, Georg (2008), Treaties over Time, in Particular: Subsequent Agreement and Practice, in *Report of the International Law Commission on the Work of Its Sixtieth Session*, A/63/10, Annex A.
- Report of the International Law Commission on the Work of Its Sixty-First Session 2009*, A/64/10.
- Report of the International Law Commission on the Work of Its Sixty-Second Session 2010*, A/65/10.
- Report of the International Law Commission on the Work of Its Sixty-Third Session 2011*, A/66/10.
- Report of the International Law Commission on the Work of Its Sixty-Fourth Session 2012*, A/67/10.
- Statement by the Chairman of the Study Group on Treaties over Time (Oral Report)*, 8 August 2011.
- United Nations Conference on the Law of Treaties, First Session, Vienna, 26 March-24 May 1968*, Official Records, New York 1969.
- United Nations Conference on the Law of Treaties, Second Session, Vienna, 9 April-22 May 1969*, Official Records, New York 1970.
- Yearbook of the International Law Commission (1966)*. Vol. II.