

مجله حقوقی، نشریه دفتر خدمات حقوقی بین‌المللی جمهوری اسلامی ایران
شماره سی و دوم، ۱۳۸۴، صص ۹۴ - ۵۳

تأملی بر «اصل رضائی بودن پذیرش معاهدات» در آینه تحولات بین‌المللی خلع سلاح و کنترل تسلیحات

نادر ساعد^۱

چکیده

رضائی بودن پذیرش معاهدات بین‌المللی، یکی از پایه‌های حقوق بین‌الملل معاهدات است. بر اساس این اصل، هر معاهده بین‌المللی حاصل ترازی دولتها و سازمانهای بین‌المللی حول محور اهداف و منافع مشترک است که در پی همکاری آنها حاصل می‌گردد. لذا دولتها و سازمانهای بین‌المللی هستند که با تأثیرپذیری از مقتضیات زیست جمعی، نیاز به انعقاد معاهده را تشخیص می‌دهند، به مذاکره پیرامون شکل و مفاد آن می‌پردازند، نقاط مشترک دیدگاه خود را (با رعایت نظم عمومی بین‌المللی) مکتوب می‌کنند و سپس با خاتمه فرایند مقدماتی انعقاد معاهدات، با اعلام اراده رسمی خود در التزام به مفاد سند مورد وفاق، آن را امضا، تصویب یا تصدیق می‌نمایند. در همه این مراحل برتری ارادی بودن چنان برجسته است که انعقاد هر معاهده‌ای بدون رعایت اراده واقعی و سالم آن سبب بی اعتباری آن می‌گردد. اما از دهه ۱۹۹۰ تاکنون تحولاتی در این اصل بوجود

۱. دانشجوی دکترای حقوق بین‌الملل در دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران. نویسنده از راهنمایی و مشورت اساتید محترم گروه حقوق بین‌الملل دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران در تهیه و تنظیم این نوشتار قدردانی می‌نماید.

آمد. این نوشتار، اصل مذکور و تحولاتی که درصدد تحرک در بنیادهای آن هستند را با تأکید بر فرایند بین‌المللی خلع سلاح، کنترل تسلیحات و عدم گسترش، مورد تجزیه و تحلیل قرار خواهد داد.

واژگان کلیدی: معاهده، اصل رضائی بودن، حقوق بین‌الملل، خلع سلاح، کنترل تسلیحات.

مقدمه

در خصوص مبانی حقوق بین‌الملل بویژه علت و چرایی الزام‌آور بودن آن و منبع اصلی این الزام، مباحث بسیاری در دکتورین و مکاتب گوناگون حقوق بین‌الملل وجود دارد که مکتب رضائی یا ارادی بودن حقوق بین‌الملل^۲ (که حاکی از بستگی تکوین حقوق بین‌الملل به اراده دولت‌ها است) و همچنین مکتب عینی بودن^۳ (که نظم عمومی بین‌المللی را به مثابه فضای شکل‌گیری این قواعد می‌پندارد) به تحلیل این بحث اختصاص دارند. به نظر می‌رسد که هر دو مکتب مذکور بهره‌ای از حقیقت برده‌اند و مبانی حقوق بین‌الملل هم بر ارادی بودن استوار است و هم این که در برخی موارد مقتضیات زیست جمعی و الزامات ناشی از نظم عمومی بین‌المللی، بازیگران بین‌المللی را به تبعیت از قواعد و اصول آن وادار می‌سازد بدون آن که اراده آنها به صورت کاملاً اختیاری و ابتکاری بتواند در ساخت و پرداخت این بخش از نظم حقوقی بین‌المللی نقش آفرینی داشته باشد.

با این حال، اگر قواعد حقوق قراردادی را از این مجموعه منفک کرده و به صورت مجزا بدان بنگریم، بی‌شک نقش و نفوذ مکتب «ارادی بودن» بیشتر نمایان می‌شود. به عبارت دیگر، در این حوزه هر چند

2. Subjectivism.

3. Objectivism.

تحولات زندگی بین‌المللی و مقتضیات زیست جمعی (نظم عمومی بین‌المللی) یا منافع مشترک ممکن است آنها را به ایجاد رژیم‌های قراردادی ناچار نماید، اما از نظر صوری، این اراده دولتها است که موجب شکل‌گیری بنیادها و مراحل تکوین هر معاهده می‌گردد، هر چند در بستر این اراده، اجبار و ملاحظات غیرارادی برگرفته از زندگی بین‌المللی نیز نهفته باشد (که در همه موارد چنین هم هست).

به بیان دیگر، تحولات و مؤلفه‌های اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی، سیاسی و ... در جوامع ملی و بین‌المللی، منبع واقعی و مادی نظم حقوقی را تشکیل می‌دهد و در نتیجه این «ماده» به «صورت قاعده» قراردادی در می‌آید تا در دستگاه موضوعه شکل گرفته و رخ بنمایاند. آنچه موجب ظهور این قواعد در این دستگاه می‌گردد و آنچه بر این فرایند حکومت می‌کند، عمدتاً اصل ارادی بودن یا بستگی ساخت و پرداخت حقوق قراردادی به اراده دولتها و سازمانهای بین‌المللی است.^۴ بنابراین، اصل ارادی بودن حقوق معاهدات یا پذیرش معاهدات، مبین و مؤید «ارادی بودن مبنای حقوق بین‌الملل قراردادی» است.

بر اساس این اصل، هر معاهده بین‌المللی حاصل تراضی دولتها و سازمانهای بین‌المللی حول محور اهداف و منافع مشترک است. «اصل همکاری» موجب گردهمایی آن بازیگران و تشکیل جامعه بین‌المللی می‌شود^۵ و اراده مشترک آنها در جهت حصول منافع مشترک است^۶ که در

۴. با این حال، نظم عمومی بین‌المللی به منزله محیط پیرامون تمهید انعقاد معاهدات (و سایر قواعد حقوقی بین‌المللی) را نباید در سایه ارادی بودن پذیرش معاهدات، مورد بی توجهی قرار داد. همه معاهدات در چارچوب نظم عمومی بین‌المللی اعتبار می‌یابند.

۵. رک. دکتر ابراهیم بیگزاده، *حقوق بین‌الملل عمومی*، (جزوه درسی دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۷۴)، ص ۷.

۶. بنابراین، جامعه بین‌المللی متکی به «همبستگی مادی و معنوی» صرفاً در روابط بین افراد قابل تصور است و هنوز روابط بین‌الدولی به چنین سطحی از تعامل نرسیده که اصل همکاری به نفع همبستگی متحول

قالب سندی موسوم به «معاهده» متبلور می‌گردد. این دولتها (و سازمانهای بین‌المللی) هستند که (با تأثیرپذیری از مقتضیات زیست‌جمعی) نیاز به انعقاد معاهده را تشخیص می‌دهند، به مذاکره پیرامون شکل و مفاد آن می‌پردازند، نکات مشترک دیدگاه خود را (در قالب نظم عمومی بین‌المللی) مکتوب می‌کنند و سپس با خاتمه فرایند مقدماتی انعقاد معاهدات، با اعلام اراده رسمی خود در التزام به مفاد سند مورد وفاق، آن را امضا، تصویب یا تصدیق می‌نمایند. در همه این مراحل، برتری اراده دولتها (در صورت بندی قواعد) چنان برجسته است که انعقاد هر معاهده‌ای بدون رعایت اراده واقعی و سالم، سبب بی اعتباری آن می‌گردد.^۷

بر همین اساس اولاً دولتها مختارند در شکل‌گیری یک معاهده شرکت کرده یا مشارکت نمایند، در هر مرحله از مراحل انعقاد معاهده، کناره‌گیری نمایند، با وجود امضا از تصویب خودداری ورزند، هر زمان که مناسب تشخیص دادند، معاهده امضا شده را تصویب کنند یا بدان ملحق شوند و در صورت پذیرش معاهده، هرگاه که منافع حیاتی خود را در اثر اجرای معاهده در خطر دیدند، از آن خارج شوند. در این سلسله مراحل، خروج از معاهده است که (به دلیل حقوق مکتسبه سایر دولتها و نظم عمومی بین‌المللی) باید با رعایت مفاد مورد توافق دولتها در همان معاهده یا معاهدات (کنوانسیون وین ۱۹۶۹ حقوق معاهدات) صورت پذیرد و در سایر مراحل، حقوق بین‌الملل از اصل آزادی عمل و حاکمیت دولتها حمایت کرده است.

گردد. در این خصوص رک. هدایت ا... فلسفی، «روشهای شناخت حقوق بین‌الملل: شناخت منطقی حقوق بین‌الملل»، *مجله تحقیقات حقوقی*، (شماره ۱۰، ۱۳۷۱)، ص ۱۵۳.

۷. در کنار این نکات عمومی، مسائل مهم دیگری وجود دارد که لازمه اعتبار یک معاهده می‌باشند. از جمله این موارد، «مشروعیت» معاهده است. مشروعیت موضوع و هدف معاهده، نمودی از لزوم همسازی معاهدات با نظم عمومی بین‌المللی است. هر معاهده در صورتی در نظم حقوقی بین‌المللی از مشروعیت برخوردار است که با نظم عمومی بین‌المللی سازگار باشد.

در کنار این نتایج منطقی برآمده از دکتترین و تفسیر علمی فرایند پذیرش معاهدات، یک سلسله از رویه‌ها و عملکردهای بین‌المللی در سده‌های اخیر بویژه اواخر قرن بیستم به بعد وجود دارد که اصل رضائی یا ارادی بودن پذیرش معاهدات را از یقین خارج کرده است. الزام دولتها به پذیرش برخی معاهدات در حوزه خلع سلاح، کنترل تسلیحات و عدم گسترش، از جمله این موارد است. الزام عراق به پذیرش کنوانسیون ۱۹۷۲ سلاحهای بیولوژیک (بر اساس قطعنامه ۶۸۷ سال ۱۹۹۱ شورای امنیت)^۸، الزام کره شمالی به عدم خروج از معاهده عدم گسترش سلاحهای هسته‌ای (قطعنامه ۸۳۷ سال ۱۹۹۳ شورای امنیت) و نهایتاً الزام ایران به امضا، تصویب و اجرای بدون قید و شرط پروتکل الحاقی ۱۹۹۷ به نظام پادمان^۹ معاهده عدم گسترش سلاحهای هسته‌ای (قطعنامه ۱۲ سپتامبر ۲۰۰۲ شورای حکام آژانس بین‌المللی انرژی اتمی) مؤید این گرایش جدید در مقابل اصل مذکور است. آیا این گرایش حاکی از عقیده غالب دولتها به تغییر بنیادهای حقوقی در پذیرش معاهدات بین‌المللی است؟ آیا اصل رضائی بودن که تا پیش از این به عنوان یک اصل اساسی و بنیادین حقوق بین‌الملل عام و حتی سنگ بنای حقوق معاهدات^{۱۰} بوده است، یکباره به سوی تحول گام بر داشته و از نظام دولت محور حاکم بر روابط در جامعه بین‌المللی، گذر نموده است؟

این نوشتار، پاسخ به پرسش‌های فوق را دنبال خواهد کرد. بدین منظور ابتدا به بررسی اصل رضائی یا ارادی بودن پذیرش معاهدات و نتایج آن خواهیم پرداخت و سپس تحولات جدید و پیامدهای آنها را مورد نقد و

8. S/RES/687 (1991), 3 Apr. 1991.

9. Safeguard system.

۱۰. ملکم شاو، حقوق بین‌الملل، ترجمه محمد حسین وقار، (تهران، اطلاعات، ۱۳۷۴)، ص ۳۴۲ و دکتس هدایت‌اله فلسفی، حقوق بین‌الملل معاهدات، (تهران، فرهنگ نشر نو، ۱۳۷۹)، ص ۱۵.

تحلیل قرار خواهیم داد.

بند اول: منزلت اصل رضائی بودن معاهدات در نظم حقوقی بین‌المللی

رضائی بودن پذیرش معاهدات، یکی از نتایج ارادی بودن مجموعه حقوق بین‌الملل است. حقوق بین‌الملل در اصل، ساخته و پرداخته دولتها است. آنها با ورود به جامعه بین‌المللی و به منظور تعامل و همکاری^{۱۱} در حصول منافع مشترک، الزاماتی را بر خود تحمیل نموده و به رعایت آن تن در داده‌اند. در این میان، اگرچه طفره رفتن از اجرای الزاماتی که قبلاً به تراضی دولتها رسیده است در صورت عدول از موازین این نظم حقوقی می‌تواند به پدیداری مسؤولیت بین‌المللی منجر گردد اما بدون شک، قبول اغلب این الزامات در ابتدا به اراده هر دولت بستگی دارد.

به عبارت دیگر، معاهده سندی مکتوب است که نتایج اراده متقابل یا تراضی اشخاص حقوقی بین‌المللی در آن، تحت پوشش حقوق بین‌الملل متبلور می‌گردد. معاهده زمانی انعقاد می‌یابد که دولتها اراده قطعی خود را در قبول تعهداتی ابراز نمایند.^{۱۲}

بدین ترتیب، تعهدات قراردادی اغلب از نوع «تعهد دولتها در قبال همدیگر»^{۱۳} هستند که بر اساس اصل نسبیت، تنها پذیرندگان معاهده متأثر از آثار حقوقی (ایجاد حق و تکلیف بین‌المللی) خواهند بود. بر این اساس، مادامی که دولتها با اعلام اراده صریح و روشن خویش، به قبول التزام خود در قبال مفاد یک معاهده رضایت نداده‌اند، نمی‌توان آثار معاهده را بر آن دولت جاری ساخت.

ممکن است یک معاهده حاوی تعهداتی از نوع جهانشمول* باشد. در

11. Co-operation Principle, see UN Charter, art. 2(3).

12. دکتر هدایت‌اله فلسفی، حقوق بین‌الملل معاهدات، پیشین، ص ۱۲۷.

13. *Sie omnes obligations.*

*. *Obligations Erga omnes.*

این صورت، از آنجا که مفاد مذکور حاکی از تعهد دولتها در قبال جامعه بین‌المللی هستند، به کلیه دولتها اعم از عضو یا غیرعضو تسری می‌یابند. اما بدیهی است که این امر مانعی فراروی اصل رضائی بودن نخواهد بود. زیرا تسری آثار مذکور به دولتهای غیرعضو معاهده، بر مبنای عرفی بودن آن بخش از معاهده می‌باشد و نه بر اساس ماهیت قراردادی آن.

اصل رضائی بودن معاهدات، نمودی از ارادی بودن حقوق بین‌الملل است که خود از اصل بنیادین حاکمیت دولتها و برابری این حاکمیت‌ها نشأت می‌گیرد.^{۱۴} این اصل نتایج و آثار حقوقی خاصی دارد که فرایند پذیرش معاهدات را تحت نظم و انتظام قرار می‌دهد و فقدان اعلام اراده صریح و صحیح دولتها موجبی برای مخدوش شدن اعتبار و یا آثار آن معاهده نسبت به دولت ذی ربط می‌گردد.

در توصیف این اصل حقوقی، دیوان دائمی دادگستری بین‌المللی در قضیه ویمبلدون به وضوح آن را به عنوان تبلوری از حق حاکمیت دولتها برشمرده و اذعان داشته که: «معاهدات بین‌المللی با آن که برای دولتها تعهد آورند، حقوق ناشی از حاکمیت را محدود کرده و جهت‌گیری حاکمیت را مشخص می‌سازند اما زائل کننده حاکمیت دولتها نیستند. چراکه خود ناشی از اختیاری بوده‌اند که هریک از دولتها بر اساس آن به انعقاد معاهده مبادرت نموده‌اند».^{۱۵}

۱- وجاهت اصل رضائی بودن در پهنه برابری حقوقی دولتها

نابرابری بین جوامع مسأله‌ای است که در تئوری معاصر حقوق بین‌الملل مورد بی توجهی و اغماض قرار گرفته است. همان گونه که اینها

14. Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, (Oxford, Oxford Uni. Press, 1990), 4th ed., p. 287.

15. *Wimbledon Case*, PCIJ, Serie A, no. 1, p. 25.

در کتاب خود در سال ۱۹۰۵ نوشته است، مفهوم حاکمیت و تعبیری که در تئوری از آن ارائه می‌شود، این اغماض را در حقوق بین‌الملل سنتی میسر می‌سازد. جهانی شدن و دموکراتیزه کردن، به حاکمیت دولت فشار می‌آورند. چراکه از یک طرف قواعد و تأسیسات بین‌المللی در حال مداخله‌گراییانه‌تر شدن و جامعه مدنی بین‌المللی در حال پویا شدن هستند و از طرف دیگر کنترل دولت تمرکزگرا در حال کم‌رنگ شدن است. حاکمیت دولت به عنوان مفهومی «دستوری»^{۱۶} بویژه با این دیدگاه عملکردگرا که دولت تفوق دستوری خود را از دست می‌دهد و به وسیله بازیگران فراملی، خصوصی و محلی در تقسیم بهینه اقتدار عمومی جایگزین می‌گردد، به صورت روز افزون در معرض جدال است. اما عدول از حاکمیت دولت به نفع این رویکرد عملکردگرا موجب تأیید نابرابری، تضعیف ممنوعیت‌های حاکم بر مداخله قهرآمیز، کاهش نقش آفرینی حیاتی دولت به عنوان مرجع تعیین و مقام خودمختار در حوزه اتخاذ سیاستها و وارد کردن جهان به این حوزه‌ها خواهد شد. مفهوم دستوری سنتی از حاکمیت، متروک و مهجور می‌گردد اما در فقدان روشی بهتر برای رفع نابرابریهای موجود میان دولتها، همان مفهوم بر هرگونه پیشنهاد جایگزین، مرجح خواهد بود.^{۱۷}

حاکمیت دولتها بدین معناست که دولتها تابع هیچ قدرتی نبوده^{۱۸} و بویژه در تعیین سرنوشت سیاسی خود مستقل از اراده‌های خارجی عمل خواهند کرد و این استقلال در اراده و تصمیم‌گیری، حق بنیادین و غیرقابل

16. Normative.

17. B. Kingsbury, "Sovereignty and Inequality", *European Journal of International Law (EJIL)*, Vol. 9, (1999), p. 599.

18. ر.ک. دکتر گودرز افتخار جهرمی، «صلاحیت ملی دولتها و منشور ملل متحد»، *مجله تحقیقات حقوقی*، (شماره ۱۷-۱۶، ۷۵-۱۳۷۴)، ص ۸۲.

سلب آنان است که امروزه در میان سایر موازین حقوق بین‌الملل اهمیتی بسان یک قاعده آمره یافته است. این اصل با وصف «برابری دولتها» همراه بوده و بدین ترتیب اصل «حاکمیت برابر دولتها» از مجموع آنها شکل گرفته است.^{۱۹} اصل مذکور را می‌توان در اسناد حقوقی زیر ملاحظه کرد.

بر اساس ماده ۶ منشور سازمان کشورهای امریکایی:

«دولتها از لحاظ حقوقی با یکدیگر برابرند و بدین اعتبار از حقوقی مساوی و اهلیتی برابر برخوردارند».

ماده ۳ منشور سازمان وحدت افریقا نیز با قبول این اصل به عنوان یکی از اصول حاکم بر سازمان در تحقق اهداف تعیین شده، مقرر می‌دارد: «دولتهای عضو برای نیل به اهداف موجود در ماده ۲، پایبندی خود را به اصول زیر رسماً اعلام می‌دارند: ... برابری مطلق همه دولتهای عضو».

در پی تصریح بند ۱ ماده ۲ منشور ملل متحد مبنی بر این که «سازمان ملل متحد بر مبنای تساوی حاکمیت کلیه اعضای آن استوار است»، قطعنامه اصول حقوق بین‌الملل در روابط دوستانه و همکاری بین دولتها بر اساس منشور ملل متحد (۱۹۷۰) که یکی از مصوبات مجمع عمومی در اعلام باور عمومی دولتها و شکل‌گیری قواعد عرفی^{۲۰} و تبلور توسعه تدریجی حقوق بین‌الملل است،^{۲۱} مقرر داشت که:

«همه دولتها مطلقاً با یکدیگر برابرند. آنها از حقوق و تکالیفی برابر

19. Equal Sovereignty of States.

20. see *Nicaragua case*, ICJ Rep. 1986, para. 188.

۲۱. رک. دکتر جمشید ممتاز، «توسعه تدریجی و تدوین حقوق بین‌الملل توسط سازمان ملل متحد»، مجله تحقیقات حقوقی، (شماره ۱۸، ۱۳۷۵)، صص ۲۸۵-۲۸۴.

برخورد دارند و همگی به رغم تفاوت‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و غیره، اعضای برابر جامعه بین‌المللی به شمار می‌روند».

بر همین اساس است که می‌توان گفت حقوق معاهدات بر دو اصل اساسی متمرکز شده است: اصل آزادی اراده طرفهای معاهده و اصل فرمالیسم حقوقی (اصالت صورت حقوقی).^{۲۲} بر پایه اصل ارادی یا رضائی بودن معاهدات، التزام حقوقی ناشی از معاهده که طرفهای معاهده را به اجرای مقررات معاهده مکلف می‌سازد، حاصل اراده طرفهای خود معاهده است. به این معنا که هرگونه تعهد، و در مفهومی وسیع‌تر هرگونه اثر حقوقی که از معاهده به جا می‌ماند، حاصل اراده‌ای است که آن تعهد یا اثر را به وجود آورده [یا بدان سازمان داده] است.^{۲۳}

بر اساس الگوی فکری مبتنی بر مشرب عینی، باید بین «منبع» و آنچه علت وجودی مقررات حقوق بین‌الملل است تفکیک قائل شد. آنچه در نظم حقوقی موضوعه بدان «منبع» اطلاق می‌شود، چیزی بیش از مواضع ظهور و انعکاس قواعد حقوقی نیست در حالی که این مواضع صورتی برای بیان قواعدی هستند که خود از سرچشمه‌ای دیگر نشأت گرفته و ساخته و پرداخته شده‌اند و اراده صریح یا ضمنی دولتها (که بر اساس نگرش ذهنی یا وضعی، منبع حقوق نامیده می‌شود) با این منابع فاصله‌ای عمیق دارند که یکی (واقعیات تاریخی) سازنده واقعی حقوق است و دیگری (معاهده و عرف) عامل و عنصری برای متجلی ساختن آنها.^{۲۴} با این حال، به نظر می‌رسد که حقایق تاریخی و نظام ارزشی، منابع حقیقی و مادی یا اصلی حقوق بین‌الملل را تشکیل می‌دهند و معاهده، منبع صوری و ظاهری آن

۲۲. رک. دکتر هدایت‌اله فلسفی، *حقوق بین‌الملل معاهدات*، پیشین، ص ۱۵.

۲۳. همان منبع، ص ۱۵.

۲۴. رک. همان منبع، صص ۸-۳.

می‌باشد.^{۲۵} در هر حال، معاهده خواه منبع اصلی یا صوری نظم حقوقی باشد، در ایجاد و شکل‌گیری خود مستلزم کسب اراده صریح دولتها است. اصل برابری حقوقی دولتها مستلزم این است که در جامعه بین‌المللی متشکل از دولتهای حاکم و برابر و فاقد اقتدرات فراقشوری،^{۲۶} یک یا چند دولت نتوانند دیگران را وادار به قبول تعهد نموده و در مقام قانونگذار بین‌المللی عمل نمایند. در این نظم، قانونگذاری از طریق تعامل و همکاری دولتها صورت می‌گیرد با این وصف که هر دولت می‌تواند آزادانه در این فرایند شرکت کند یا از مشارکت در آن خودداری نماید.

بدین سان گفته می‌شود که از اصل برابری دولتها در انعقاد معاهدات بین‌المللی دو مفهوم استنباط می‌شود: یکی برابری در قبول تعهدات و دیگری برابری در تعهدات است.^{۲۷} برابری در قبول تعهدات چنان در نظم حقوقی مسلم است که تحلیل حقوقدانان از آن مبتنی بر این است که معاهده عدم گسترش توان عدول از آن را نداشته است.

۲- نتایج حقوقی اصل رضائی بودن معاهدات

برابری حاکمیت دولتها آثار حقوقی مفیدی بر روند پذیرش معاهدات بین‌المللی می‌گذارد. بر اساس آنچه در خصوص وجاهت حقوقی اصل رضائی بودن معاهدات گفته شد، می‌توان آثار و نتایج عمده آن را از منظر حقوقی چنین بر شمرد: مشروعیت و امکان پذیرش یا عدم پذیرش معاهده، اختیاری بودن شرایط پذیرش معاهده، اختیاری بودن زمان پذیرش معاهده، تبعیت تعیین دامنه تعهدات از اراده قبلی یا بعدی طرفین معاهده،

۲۵. رک. همان منبع، صص ۷-۶.

26. Supra-national entities.

۲۷. رک. دکتر ابراهیم بیگ‌زاده، «بدیع بودن معاهده منع گسترش سلاحهای هسته‌ای در قلمرو حقوق بین‌الملل»، *مجله تحقیقات حقوقی*، (شماره ۱۷-۱۶، ۷۵-۱۳۷۴)، ص ۲۷۴.

محدودیت اثر معاهده به طرفهای معاهده و نهایتاً بستگی مقام صالح در پذیرش معاهده به اراده طرفهای آن.

الف - مشروعیت پذیرش یا عدم پذیرش معاهده

«در جامعه جهانی که قانونی جز اراده دولتها وجود ندارد، اداره روابط بین‌الملل بر عهده دولتهایی گذارده شده که بر قلمرو خود حاکمیتی مطلق دارند. این دولتها برای حفظ موجودیت خود و ایجاد روابط سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی با یکدیگر، جامعه‌ای بین‌المللی پدید آورده‌اند که رشد و تعالی و یا سقوط و زوالش تماماً مشروط به این بوده است که دولتهای عضو تا چه میزان منافع ملی خود را قربانی منافع مشترک کرده، عقل و غایت اجتماعی را حاکم بر روابط خود نموده‌اند».^{۲۸}

آنگاه که دولتها برای حصول این منافع مشترک (دوجانبه یا فراگیر) تصمیم مشترک اتخاذ می‌کنند و آن را در قالب سندی مکتوب و تابع حقوق بین‌الملل می‌نمایانند، یک معاهده بین‌المللی به مفهوم کنوانسیون وین حقوق معاهدات شکل می‌گیرد.^{۲۹} آنچه در این خصوص به صورت برجسته رخ می‌نماید آن است که اتخاذ چنین تصمیمی تنها در پرتو اراده همساز دولتها صورت می‌پذیرد. بنابراین، عدم پذیرش یک معاهده، حقی طبیعی برای دولتهاست و در هر حال، انتخاب گزینه پذیرش یا عدم پذیرش، باید بدون اجبار از سوی دیگر کشورها باشد. با ممنوعیت اعمال فشار بر دولتها برای پذیرش معاهدات (و ابطال این گونه معاهدات به دلیل عیوب رضا)،^{۳۰} تبعاً سازمانهای بین‌المللی نیز که تجمعی سازمان یافته از دولتها هستند، صالح به تصویب چنین اجباری نخواهند بود.

۲۸. رک. دکتر هدایت‌اله فلسفی، *حقوق بین‌الملل معاهدات*، پیشین، ص ۱۲۹.

۲۹. Vienna Convention on the law of the treaties between states, art. 2(1)(a); and also *Maritime Delimitations and Territorial Questions Case, (Qatar v. Bahrain)*, *ICJ Rep.* 1994, pp. 121-122.

۳۰. ماده ۵۱ کنوانسیون وین حقوق معاهدات.

ب - اختیاری بودن شرایط پذیرش معاهده

هر دولت مختار است آزادانه در مورد این که یک معاهده را با چه شرایطی بپذیرد، تصمیم بگیرد. به عبارت دیگر، هیچ قاعده‌ای در حقوق بین‌الملل وجود ندارد که امکان پذیرش مشروط و یا بی قید و شرط معاهده را از یک دولت سلب نماید. تنها شرایط معاهده موردنظر است که در این خصوص ممکن است محدودیت خاصی در بر داشته باشد. بدیهی است که مسأله پذیرش مشروط تنها در خصوص معاهدات چندجانبه معنا و موضوعیت پیدا می‌کند.

شایان ذکر است که روند زائل شدن امکان اعلام شرط یا رزرو نسبت به معاهدات بین‌المللی، در حال افزایش است. به هر حال، جز در مواردی که خود معاهده اعلام رزرو در موقع پذیرش را ممنوع یا محدود کرده باشد، اعلام شرط بر اساس اراده یکجانبه دولت ذی‌ربط صورت می‌گیرد بدون آن که ایجاد آثار حقوقی آن نیازی به رضایت دیگر دولتها داشته باشد.

ج - اختیاری بودن زمان پذیرش معاهده

پذیرش یا عدم پذیرش، حق مسلم دولتهاست که از حاکمیت آنها نشأت می‌گیرد. تحولاتی که در خصوص تعدیل دامنه حاکمیت دولتها صورت گرفته، هنوز این حق را تحت الشعاع قرار نداده است. با این حال، اصل حسن نیت بر این امر حاکم است، بدین معنا که وجود دلایل موجهی که به تشخیص دولت ذی‌ربط و همچنین موجب اقتناع نسبی سایر دولتهای طرف معاهده به منظور حفظ روابط دوستانه شده است، امتناع از تصویب

تأملی بر «اصل رضائی بودن ...» ❖ ۶۵

معاهده امضا شده را با اصل حسن نیت جمع خواهد کرد بدون آن که چنین امتناعی موجب آثار حقوقی بویژه موجب مسؤولیت بین‌المللی باشد. در ماده ۱۸ کنوانسیون وین حقوق معاهدات بر اساس الگویی تأسیسی مقرر شده که دولتها مادامی که نظر قطعی خود مبنی بر عدم تصویب را ابراز نداشته‌اند، نباید بر خلاف موضوع و هدف معاهده رفتار نمایند. این مقررره که موجب نوعی اثر حقوقی برای صرف امضا حتی در معاهدات رسمی (یا به شرط تصویب) است، اصل رضائی بودن را به نوعی دچار تعدیل کرده است. بدین معنا که امضای معاهده، ابراز رضایت اولیه به التزام در برابر تعهدات آن معاهده است و حتی اگر معاهده به شرط تصویب باشد یعنی اراده دولتها به اعلام رسمی التزام خود از طریق گذران مرحله تصویب منوط شده باشد، با تحقق امضا، پذیرش و رضایت را باید «فرض» گرفت. ظاهراً این ماده، اراده نیم بند جمعی دولتها را که از طریق امضا منعکس شده است، بر اراده فردی آن دولتها به صورت اصل و فرض، مقدم داشته است.

در خصوص ماهیت حقوقی این ماده دیدگاه‌های متفاوتی وجود دارد. با این حال، این اراده مفروض با اراده ظاهر شده تفاوت جدی دارد. اراده فرضی موجب استقرار کامل حقوق و تعهدات معاهده نمی‌شود و تنها دولت را به اقدام در پرتوی هدف و مقصود معاهده (که گستره‌ای کلی و نامعین است) ملزم می‌سازد و با اعلام عدم تصویب، اثر این اراده مفروض زائل می‌گردد. ضمن این که این مقررره نیز پذیرش معاهده را از کلیت اصل رضائی بودن خارج نساخته است و دولت در تعیین و بیان اراده نهایی، رسمی و اعلامی خود مختار است.

پس، اولاً هر دولت می‌تواند ضمن شکل‌گیری در مراحل انعقاد معاهده، پذیرش خود را از طریق امضا یا تصویب اعلام کند یا آن که بدون

شرکت در انعقاد، متعاقباً از طریق الحاق پذیرای معاهده گردد. ثانیاً در صورت امضا، هر وقت خود مناسب تشخیص داد اقدام به تصویب معاهده بنماید مگر آن که در خود معاهده ترتیبی خاص برای زمان تصویب پیش‌بینی شده باشد. نظیر بند (ب) ماده ۱۷ اساسنامه سازمان بین‌المللی کار که در آن مقرر شده که حداکثر ظرف مدت ۱۸ ماه از زمان امضای معاهدات توسط هر دولت در کنفرانس بین‌المللی کار، باید تکلیف تصویب یا رد معاهده به وسیله نهاد تقنینی مشخص گردد. همانطور که پیداست در این ماده نیز تصویب امری اختیاری بوده و تنها اراده دولت مبنی بر پذیرش یا عدم پذیرش است که باید در آن مدت زمان، مشخص گردد.

مبنای اساسی و منطقی نهاد «تصویب» آن است که هر دولت باید اصولاً فرصت این را داشته باشد که مجدداً آثار کل معاهده و نه جزء به جزء آن را بر منافع خویش بسنجد. زیرا این منافع ثبات ندارند و ممکن است بعد از امضای معاهده بر اثر تحولات اجتماعی دستخوش دگرگونی شوند.^{۳۱}

د - تبعیت تعیین دامنه تعهدات از اراده قبلی یا بعدی طرفین معاهده

چون معاهده حاصل اراده دولتهای متعاقد است که از طریق آن فعل و ترک فعل‌هایی برای حصول اهدافی معین، الزامی می‌گردد، این که دامنه این تعهدات برای دولتهای متعاقد چگونه است، تابعی از اراده این دولتها در هنگام انعقاد معاهده و همچنین رویه بعدی آنها (یعنی تبلور اراده جمعی آنها در عمل) خواهد بود. این امر بویژه در بحث تفسیر تعهدات قراردادی، از اهمیت شایان توجه برخوردار است.

بنابراین، در تفسیر معاهده برای تعیین دامنه تعهدات مندرج در آن،

۳۱. رک. دکتر هدایت ا... فلسفی، حقوق بین‌الملل معاهدات، پیشین، ص ۱۴۲.

باید مقصود و منظور متعاهدین را نیز مدنظر قرار داد. ماده ۳۱ کنوانسیون وین ۱۹۶۹ حقوق معاهدات، برای تفسیر معاهدات ابتدا معنای عادی در پرتوی سیاق عبارات معاهده را مقرر داشته و سپس از کارهای مقدماتی مربوط به تدوین معاهده به عنوان یکی از ابزارهایی که اراده متعاهدین را در خصوص دامنه تعهدات تنظیم شده نمایان می‌سازد یاد کرده است. ضمن آن که رویه بعدی متعاهدین نیز اراده عملی آنها است که بر اساس درک مشترک از مفاد تعهدات معاهده نمود می‌یابد و بنابراین، این رویه‌ها را باید اراده تجسم یافته آنان دانست.

ه - محدودیت اثر معاهده به طرفهای متعاهد

معاهده، عملی حقوقی است که در پرتوی آن اراده جمعی دولتها به صورت عقد منعکس و بر ایجاد آثار حقوقی خاص دلالت دارد. بر این اساس، هر معاهده صرفاً در مورد دولتهایی که رضایت خود را در قبال التزام به تعهدات آن بیان داشته‌اند، اثر دارد و نسبت به طرفهای ثالث^{۳۲} غیرقابل استناد است. این همان اصل نسبی بودن اجرای معاهدات^{۳۳} است که در رویه قضایی بین‌المللی (رأی داوری ۱۹۲۸ در قضیه جزیره پالماس، رأی دیوان دائمی دادگستری بین‌المللی در قضیه مناطق آزاد و رأی ۱۹۶۹ دیوان بین‌المللی دادگستری در قضیه فلات قاره دریای شمال) تأیید شده است.

در واقع، «رضایت» کلیدی است که مجموعه‌ای از مقررات را به تعهدات الزام‌آور تبدیل می‌کند.^{۳۴} از آنجا که آثار معاهده یعنی حقوق و تکالیف تنها بر اساس اراده متعاهدین جاری می‌گردد، در صورتی که یک دولت چنین معاهده‌ای را نپذیرفته و اراده خود را مبنی بر التزام در قبال

32. Third parties.

33. *Pacta tertiis nec nocent nec prosunt.*

۳۴. ملکم شاو، پیشین، ص ۳۴۲.

تعهدات آن به صورت صحیح و سالم اعلام نکرده باشد، نباید این آثار را پذیرا باشد. اصل نسبی بودن، معادل و ترجمانی از اصل رضائی بودن نهفته در سیستم دولتهای حاکم و مستقل است.^{۳۵}

این نسبت آثار معاهده دو کارکرد دارد: اولاً تعهدات معاهده را نمی‌توان به یک دولت ثالث تسری داد و از این طریق، اصل مذکور به حمایت از دولتهای ثالث مبادرت می‌ورزد. از طرف دیگر، حقوق ناشی از معاهده نیز محدود به طرفین آن است و اصولاً طرفهای ثالث نمی‌توانند از این مزایا بهره‌مند شوند. بنابراین، بهره‌مند شدن از مزایا و حقوق مذکور (بویژه حقوق ناشی از عضویت در معاهدات تأسیس سازمانهای بین‌المللی) دولتها را ناچار می‌سازد تا به عضویت معاهدات مذکور در آیند و بدین طریق، این سلسله معاهدات به سمت و سوی جهانشمولی^{۳۶} حرکت می‌نمایند.

و - بستگی مقام صالح در پذیرش معاهده به اراده طرفهای معاهده

چون پذیرش معاهده امری تابع اختیار و اراده دولتهاست، این اختیاری بودن نه تنها نفس پذیرش و یا عدم پذیرش را در بر می‌گیرد، بلکه انتخاب مقام و مرجع داخلی هر دولت برای اعلام اراده رسمی، توسط دولت مربوطه و بر اساس حقوق داخلی (که تجلی اراده او در پرتوی حاکمیت درونی است) صورت می‌پذیرد.^{۳۷} این اثر اصل رضائی بودن معاهدات نه تنها در کنوانسیون ۱۹۶۹ وین بلکه در اغلب معاهدات خاص نیز تأیید شده است به گونه‌ای که اولاً اعلام اراده یک دولت در انعقاد معاهدات بین‌المللی مستلزم ارائه سند اختیاریانه می‌باشد که تابع حقوق داخلی هر کشور خواهد

35. R. Bledsoe and B. Boczek, *The International Law Dictionary*, (Oxford, Clio Press Ltd., 1984), pp. 259-260.

36. Universality.

۳۷. بند (ج) (الف) ماده ۲ کنوانسیون وین حقوق معاهدات.

بود. ثانیاً در اغلب آنها قیدی در خصوص «اجرای ملی»^{۳۸} وجود دارد که بر اساس آن، تعیین عناصر ایفا کننده تعهدات ناشی از معاهده نیز در حوزه اختیار هر دولت خواهد بود^{۳۹} و به عبارت دیگر، برای دولت متعاقد، محقق ساختن نتیجه مقررات مندرج در معاهده به عنوان یک تعهد محسوب می‌شود ولی تعیین روشهای به اجرا درآوردن آنها غالباً تابع نظم حقوقی در داخل دولت مذکور است.^{۴۰}

با این حال، حقوق بین‌الملل برای یکنواخت و همگن کردن مراجع اعلام اراده یک دولت در فرایند انعقاد معاهدات بین‌المللی، حداقل استانداردهایی را به عنوان امری پذیرفته شده و عام مقرر داشته که بر اساس آن، رئیس کشور، رئیس دولت و وزیر امور خارجه (به صورت تام) و رؤسای هیأت‌های نمایندگی کشورها در سازمانهای بین‌المللی و یا ارکان آن سازمانها (به صورت محدود) به عنوان نماینده تام‌الاختیار^{۴۱} در انعقاد معاهدات تلقی می‌شود بدون آن‌که در این خصوص ارائه اختیارنامه ضرورتی داشته باشد. در خارج از این موارد، باید اعتبارنامه هر نماینده بر اساس مقررات حقوق داخلی تهیه و به تأیید وزیر امور خارجه آن دولت برسد^{۴۲} ضمن آن‌که تصویب^{۴۳} معاهده نیز الزاماً تابع مقررات حقوق داخلی

38. National Implementation.

۳۹. به عنوان نمونه، بر اساس ماده ۷ کنوانسیون سلاحهای شیمیایی (کنوانسیون ۱۹۹۳ پاریس) دولتهای عضو مکلفند با رعایت فرایند مندرج در قوانین اساسی خود، اقدامات تقنینی و اجرائی لازم را از جمله در قالب وضع قوانین و مقررات کیفی به عمل آورند تا ممنوعیت‌های مقرر در کنوانسیون برای دولتهای مذکور بر کلیه اشخاص واقع در قلمرو تحت صلاحیت آنها (صلاحیت سرزمینی) و همچنین اتباع در خارج از قلمرو آنها (صلاحیت شخصی فعال و منفعل) مراعات گردد. رک. نادر ساعد، «نقد و بررسی حقوقی قانون ۱۹۹۸ ایالات متحده در خصوص اجرای ملی کنوانسیون سلاحهای شیمیایی»، *سیاست دفاعی*، (شماره ۳۵، تابستان ۱۳۸۰)، صص ۶۷-۶۶.

۴۰. رک. دکتر هدایت‌اله فلسفی، «اجرای مقررات حقوق بین‌الملل»، *مجله تحقیقات حقوقی*، (شماره ۱۴-۱۳، ۷۳-۱۳۷۲)، ص ۳۳.

41. Full power.

۴۲. مواد ۱۸ و ۱۹ کنوانسیون وین حقوق معاهدات.

۷۰ ❖ *مجله حقوقی / شماره سی و دوم*

43. Ratification.

۷۱ ❖ تأملی بر « اصل رضائی بودن ... »

هر کشور خواهد بود به گونه‌ای که عدم رعایت مقررات مذکور ممکن است تحت عنوان «تصویب ناقص» موجب بی اعتباری معاهده دوجانبه یا بی اثر کردن معاهده چندجانبه نسبت به دولت ذی ربط گردد.^{۴۴}

۳- تأملی بر مستثنیات اصل رضائی بودن معاهدات

با توجه به رویه دولتها و اصول حقوق بین‌الملل، لازم است که وضعیت معاهدات قانون ساز و همچنین معاهدات موجد وضعیت عینی را در خصوص این که می‌توانند از شمول اصل رضائی بودن معاهدات مستثنی باشند یا خیر، مورد توجه قرار داد. علاوه بر این، به نظر می‌رسد که خروج از معاهده، به دلیل این که خروج از وضعیت بین‌المللی است و ممکن است به تضییع حقوق مکتسب دیگر دولتهای عضو معاهده (بویژه معاهدات چندجانبه) منجر گردد، بیش از موارد فوق، مستثنی از شمول اصل رضائی بودن خواهد بود. در زیر بحث و تحلیل این سه مورد ارائه خواهد شد.

الف - مسأله معاهدات قانون ساز

معاهدات قانون ساز که در برابر معاهدات در حکم قرارداد قلمداد می‌شوند، معاهداتی هستند که به اعتبار مضامین مندرج در آن تعهداتی متقابل را برای طرفین ایجاد می‌کنند و حال آن که مضمون معاهده در حکم قانون، قواعدی حقوقی است که از لحاظ عینی و بدون توجه به خصوصیات طرفهای پیمان اعتبار دارند و علامت مشخص آن یکسانی محتوا و یا مضمون آن است که طرفها بر سر حصول آن توافق کرده‌اند. همانند کنوانسیونهای ۱۸۹۹ و ۱۹۰۷ لاهه و ژنو در مورد حقوق درگیرهای

۴۴. ماده ۴۶ کنوانسیون وین حقوق معاهدات.

مسلحانه و منشور ملل متحد.^{۴۵}

اما نباید «قانون ساز» بودن معاهده را موجبی منطقی برای عدول از اصل نسبی بودن آثار معاهدات تلقی کرد. هرچند موضوع این معاهدات ناظر بر منافع مشترک جمعی دولتها یعنی منافع جامعه بین‌المللی است اما این امر موجب تعدیل اصل رضائی بودن معاهدات نمی‌گردد و «منطقی هم همین است».^{۴۶} این معاهدات، صرفاً «نشان دهنده اهمیت آنها و حرکت‌شان به سمت و سوی کلی، و مقصد نهایی آنها بیرون آمدن از قالب قراردادی و جای گرفتن در قالب عرفی است. از این رو، چنانچه معاهده‌ای ترجمان قاعده‌ای عرفی از قبل موجود باشد یا آن که محتوای آن به صورت عرف در آمده باشد، دیگر نمی‌توان از اثر قاعده نسبت به ثالث سخن به میان آورد. در این موارد، قاعده مندرج در معاهده به صورتی که می‌نماید، در حد قاعده عرفی حقوق بین‌الملل برای ثالث الزام‌آور می‌گردد. به همین سبب، مبنای الزام قاعده عرفی، معاهده نیست بلکه فرایندی است که بر اساس آن هر دولت در قبال آن قاعده ملتزم می‌شود».^{۴۷}

ب - معاهدات موجد وضعیت عینی

یکی از استثناهای وارده بر اصل فوق، این است که معاهدات موجد وضعیت‌های عینی (همانند معاهدات ارضی و مرزی یا تأسیس سازمانهای بین‌المللی) نسبت به طرفهای ثالث (که اراده آنها نقشی در شکل‌گیری و لازم‌الاجرا شدن معاهده نداشته‌اند) نیز مؤثر و قابل استناد هستند^{۴۸} و مفاد

۴۵. رک. دکتر هدایت‌اله فلسفی، *حقوق بین‌الملل معاهدات*، پیشین، ص ۹۸.

۴۶. رک. همان منبع، ص ۴۲۵.

۴۷. همان منبع، ص ۴۲۳.

۴۸. رک. ربکا والاس، *حقوق بین‌الملل*، ترجمه دکتر سید قاسم زمانی و مهناز بهراملو، (تهران، مؤسسه مطالعات و پژوهشهای حقوقی شهر دانش، ۱۳۸۲)، ص ۲۹۳.

تأملی بر «اصل رضائی بودن ...» ❖ ۷۳

آنها «تعهدات کلیه دولتها در قبال جامعه بین‌المللی»^{۴۹} محسوب می‌شوند.^{۵۰} با این حال، در این موارد نیز نویسنده معتقد است که قابلیت استناد به معاهده در قبال ثالث، به معنای الزام‌آور بودن مفاد معاهده برای ثالث به سبک و سیاقی مشابه با آنچه در ماده ۲۶ کنوانسیون حقوق معاهدات پیش‌بینی شده، نیست. در واقع، تعهدات مندرج در معاهدات موجد وضعیت عینی، برای ثالث حالت اعلامی^{۵۱} دارد و هرچند رعایت وضعیت شناخته و برقرار شده در آن معاهده برای ثالث نیز الزامی می‌گردد اما این رعایت، ماهیت سلبی و حتی خنثی دارد و موجب شکل‌گیری تعهدات مثبت و ایجابی برای ثالث نمی‌گردد. از این جهت است که «اصل وفای به عهد» در مورد ثالث موضوعیت ندارد.

ج - اختیاری بودن انصراف از معاهده

اصل برابری حقوقی دولتها در عرصه ساخت و پرداخت معاهدات و شکل‌گیری و پذیرش موازین قراردادی بدین گونه جلوه‌گر می‌شود که دولتها حق دارند آزادانه و بر مبنای صلاحدید خود (یعنی هرگاه منافع ملی اقتضا کرد) وارد این عرصه شوند و هرگاه بر مبنای همان اهداف و منافع، ضروری تشخیص دادند، بر اساس ماهیت یکطرفه و یکجانبه ورود به معاهدات، از آن خارج شوند. این امر اقتضای اطلاق (و حتی ذات)^{۵۲} حاکمیت دولت است و مادامی که رضایت خود آن دولت به سلب حق خروج تعلق نگرفته است (بویژه مادامی که یک قاعده حقوقی در سلب این

49. Obligations *erga omnes*; see M. Ragazzi, *The Concept of International Obligations Erga Omnes*, (Oxford, Clarendon Press Ltd., 1997).

50. R. Bledsoe and B. Boczek, *op.cit.*, p. 260.

51. Declaratory.

۵۲. اگر بپذیریم که دولتها می‌توانند در یک معاهده صراحتاً پیش‌بینی کنند که خروج از آن مقدر نمی‌باشد، نتیجه می‌گیریم که حق خروج، مقتضای ذات اصل حاکمیت دولتها نیست.

حق به صورت موردی یا عام شکل نگرفته است)، خروج از معاهده جلوه بارز و برجسته اعمال حق حاکمیت دولتهاست.

در تأیید این امر به چند نکته باید توجه داشت: اولاً در معاهدات مربوط به خلع سلاح نیز استفاده از قید خروج به مواردی معطوف شده است که اجرای آن معاهدات خطری علیه منافع عالیه دولت مورد نظر (یعنی همان حاکمیت دولت) پدید آورد. ثانیاً به ظاهر تشخیص وقوع خطر و چپستی منافع عالیه، حق دولت مورد نظر است. حاکمیت دولت مفهومی عام و در عین حال نسبی است که مصادیق آن بر حسب هر دولت متفاوت خواهد بود. از این رو، انحصار قدرت تشخیص عناصر استعمال این حق به خود دولت مورد نظر، نتیجه غیرقابل اجتناب همین حاکمیت دولتهاست. ثالثاً هیچ قاعده‌ای در حقوق بین‌الملل وجود ندارد که خروج را منوط به تشخیص یک مرجع بین‌المللی یا سایر دولتهای عضو معاهده نماید مگر آن که خود دولتها «بر مبنای نوعی خود محدود سازی ارادی» چنین چیزی را بپذیرند.^{۵۳}

در این حالت، حاکمیت دولت دیگر اطلاق ندارد و محدود به رعایت مصالحی جمعی است که در بستر تحولات و مقتضیات جامعه بین‌المللی و در قالب موازین حقوقی شکل گرفته است. عضویت یک دولت در معاهده‌ای دو یا چندجانبه موجب می‌شود که این انحصارات ناشی از مفهوم حاکمیت دولت، به وسیله مقتضیات جمعی تعدیل شوند. در گردونه معاهدات، حقوق و تکالیفی جمعی پدید می‌آید که کاربرد یکجانبه‌گرایی به عنوان وسیله‌ای برای بر هم زدن وفاق دولتها را امری استثنایی و خلاف اصل می‌سازد. ماده ۵۶ کنوانسیون ۱۹۶۹ حقوق معاهدات

^{۵۳} نمونه این امر، معاهده ۲۲ آوریل ۱۹۴۹ در رابطه با نحوه اداره منطقه روهر است که بین ایالات متحده امریکا، بلژیک، فرانسه، لوکزامبورگ، هلند و انگلستان منعقد شده است. اما این امر حالت استثنایی و نادر دارد. رک. دکتر هدایت‌اله فلسفی، *حقوق بین‌الملل معاهدات*، پیشین، ص ۵۷۰.

ضمن گذار از آثار نظری اصل حاکمیت دولتها، آن را با بین‌المللی بودن معاهدات پیوند داده و چنین مقرر نموده است:

معاهده‌ای که ... خروج در آن پیش‌بینی نشده باشد ... نمی‌توان از آن خارج شد مگر آن که

الف - ثابت شود که دولتهای عضو بر ... خروج از آن قاصد بوده‌اند.

ب - حق ... خروج از آن از طبیعت معاهده استنباط گردد.

بند دوم: تحولات خلع سلاح و کنترل تسلیحات، موانع اصل رضائی بودن

تحولات بین‌المللی در دهه پایانی قرن بیستم و همچنین ورود به قرن جدید، به گونه‌ای است که گویا اصل رضائی بودن در حوزه خلع سلاح، کنترل تسلیحات و عدم گسترش با نوعی تغییر بنیادی روبرو شده است. در هر حال، این تحولات ظاهراً متمایل به ایفاد چنین دلالتی هستند هر چند در تحلیل تفصیلی نتایجی معکوس به دست می‌دهند. با این حال، نقطه اشتراک این تحولات آن است که سلاحهای کشتار جمعی، تهدیدی علیه صلح و امنیت بین‌المللی هستند.

مع الوصف، صبغه غیرحقوقی کارکرد و اشتغال سازمانهای بین‌المللی فعال در این تحولات سبب شده که تمرکز نگاه به «عدم گسترش»^{۵۴} سلاحهای کشتار جمعی معطوف گردد و نه «خلع سلاح».^{۵۵} این در حالی است که «عدم گسترش تنها مسکنی موقتی است و درمان نهایی تهدید آفرینی این سلاحها برای صلح و امنیت بین‌المللی»^{۵۶} را باید در سایه «خلع

54. Non-proliferation.

55. Disarmament.

56. شورای امنیت در آخرین قطعنامه خود در خصوص سلاحهای کشتار جمعی که به تاریخ ۲۸ آوریل ۲۰۰۴ (۹ اردیبهشت ۱۳۸۳) با همین عنوان صادر کرده، در صدر مقدمه آن، «گسترش سلاحهای شیمیایی، بیولوژیک و هسته‌ای» را که در مجموع به عنوان سلاحهای کشتار جمعی خوانده می‌شوند، «تهدیدی علیه صلح و امنیت بین‌المللی» تلقی کرده است. با این حال، تفاوت این اشاره قطعنامه با موارد

سلاح» تعقیب نمود.^{۵۷} با توجه به انعقاد کنوانسیون سلاحهای بیولوژیک (۱۹۷۲) و کنوانسیون سلاحهای شیمیایی (۱۹۹۳)، تمرکز اصلی جنبش خلع سلاح کشتار جمعی، باید به سلاحهای هسته‌ای معطوف گردد.^{۵۸}

در این خصوص لازم است با استفاده از رویه دولتها و سازمانهای بین‌المللی، به درک ثبات و یا تحول اصل مذکور دست یافت. بدین منظور، قطعنامه‌های ۶۸۷ و ۸۲۵ شورای امنیت که در سالهای ۱۹۹۱ و ۱۹۹۳ در مورد عراق و کره صادر شده است را در کنار قطعنامه‌های سپتامبر و نوامبر ۲۰۰۳ شورای حکام آژانس بین‌المللی انرژی اتمی در مورد کشورمان تجزیه و تحلیل خواهیم کرد.

۱- قطعنامه ۶۸۷ شورای امنیت و الزام عراق به پذیرش کنوانسیون

سلاحهای بیولوژیک

قطعنامه ۶۸۷ شورای امنیت^{۵۹} در ۳ آوریل ۱۹۹۱ یعنی هفت ماه و یک روز پس از تهاجم عراق به کویت و صدور قطعنامه ۶۶۰ (در محکومیت تجاوز عراق) به تصویب شورای امنیت رسید. این قطعنامه یکی

مشابه نظیر قطعنامه ۶۸۷ مربوط به عراق یا بیانیه سال ۱۹۹۲ سران شورای امنیت این است که در آن علاوه بر سلاحهای کشتار جمعی، از «سیستم‌های پرتاب این سلاحها» نیز که ناظر بر «موشک و سیستم‌های پرتاب‌کننده غیرقابل حمل توسط یک کاربر» است، یاد شده است. رک.

S/RES/1540 (2004), 28 Apr. 2004.

۵۷. به نظر می‌رسد که حفظ صلح و امنیت بین‌المللی به عنوان هدف منشور ملل متحد، تنها مسؤلیت شورای امنیت را بر نمی‌تابد بلکه کلیه ارکان با اشتغالات خود در این مسیر گام برمی‌دارند. بر همین اساس است که دیوان بین‌المللی دادگستری در رأی مشورتی سال ۱۹۹۶ در مورد سلاحهای هسته‌ای «به لحاظ خطراتی که این سلاح برای صلح و امنیت بین‌المللی دارد، ادامه مذاکره تا تحقق خلع سلاح هسته‌ای را تعهد حقوقی دولتهای عضو معاهده عدم گسترش تلقی نمود». رک. دکتر جمشید ممتاز، *حقوق بین‌الملل سلاحهای کشتار جمعی*، ترجمه و تحقیق امیر حسن رنجبریان، (تهران، دادگستر، ۱۳۷۵)، ص ۵۹.

58. See Tariq Rauf, "The Future of the Non-Proliferation Treaty", in: M. Barletta and A. Sands, *Non-proliferation Regimes At Risk*, (Monetary for Non-proliferation Studies, Occasional Paper No. 3, Nov. 1999), pp. 9-10.

59. S/RES/687 (1991), 3 Apr. 1991.

تأملی بر «اصل رضائی بودن ... ❖ ۷۷

از پیچیده، حجیم و بی سابقه ترین قطعنامه‌های مصوب این شورا است^{۶۰} که در ۲۶ بند مقدماتی و ۳۶ بند نهایی تنظیم شده است.

شورا با وجود آن که در بند سوم مقدمه قطعنامه بر التزام کلیه دولتهای عضو ملل متحد بر رعایت حاکمیت، تمامیت ارضی و استقلال سیاسی عراق تأکید می‌ورزد و در بند ششم مقدمه نیز از عراق به عنوان «دولت حاکم و مستقل»^{۶۱} یاد می‌کند، در دو بند دیگر از قطعنامه این حاکمیت را در پرتو آنچه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی می‌داند، کنار می‌گذارد. شورا ابتدا در بندهای ۱۰ و ۱۱ به این که عراق کنوانسیون ۱۹۷۲ سلاحهای بیولوژیک را امضا کرده اشاره دارد و «اهمیت تصویب ملی این کنوانسیون» توسط این کشور را خاطر نشان می‌سازد. سپس در بند ۷ نهایی آن نیز «از عراق دعوت می‌کند تا بی قید و شرط تعهدات خود بر اساس پروتکل ۱۹۲۵ ژنو را تأیید و کنوانسیون ۱۹۷۲ سلاحهای بیولوژیک را تصویب نماید».

- تصمیم می‌گیرد که عراق باید بدون قید و شرط عدم استفاده، تولید، توسعه، ساخت و اکتساب سلاحهای شیمیایی، بیولوژیک، هسته‌ای و موشک‌های بالستیک را تقبل نماید.^{۶۲}

- از عراق دعوت می‌کند تا بدون قید و شرط، تعهدات خود بر اساس معاهده عدم گسترش سلاحهای هسته‌ای مورخ ۱ ژوئن ۱۹۶۸ را مورد تأیید مجدد قرار دهد.^{۶۳}

- تصمیم می‌گیرد که عراق باید بدون قید و شرط با عدم اکتساب یا

60. UN, *The United Nations and Iraq-Kuwait Conflict 1990-1996*, (New York, UNDPI, Blue Book Series, 1996), p. 29.

61. Independent sovereign state.

62. S/RES/687 (1991), para.10.

63. *Ibid.*, para. 11.

تولید سلاحهای هسته‌ای یا مواد قابل استفاده در تولید آنها یا هرگونه تحقیق، توسعه، حمایت مالی یا تأسیسات تولیدی مرتبط با آنها موافقت نماید.^{۶۴}

به نظر می‌رسد که در بندهای فوق تعارض‌هایی منطقی و حقوقی وجود دارد. شورا از یک طرف برای ممنوع کردن تولید، توسعه، اکتساب و تحقیق و توسعه سلاحهای بیولوژیک، شیمیایی، هسته‌ای و موشکهای بالستیک برای عراق، نقشی هرچند حداقلی یا صوری برای اراده این کشور باقی می‌گذارد و به جای آن که اعلام کند که این اقدامات فی نفسه^{۶۵} تهدیدی علیه صلح و امنیت بین‌المللی است^{۶۶} و بنابراین، قهراً برای عراق ممنوع است، اعلام کرده که عراق باید این ممنوعیت‌ها را «بپذیرد». به نظر می‌رسد که این نوع عبارت پردازی مؤید آن است که این ممنوعیت‌ها حالت عرفی نیافته و هنوز وصفی قراردادی دارد. در این صورت، تسری مقررات خلع سلاح بیولوژیک به عراق به عنوان دولتی غیرعضو، مستلزم کسب رضایت آن به کمترین میزان (یعنی در پرتو فشار شورای امنیت) یا اقدام بر اساس مسؤولیت‌های شورا بر اساس ماده ۲۴ منشور است. در مورد معاهده ان.پی.تی. که عراق عضو آن بوده نیز شورا از عبارت «عراق باید بی قید و شرط... موافقت کند» استفاده کرده است. در این خصوص بند ۱۲ قطعنامه شورا چیزی بیش از تفصیل مقررات معاهده مذکور نیست. به نظر می‌رسد که شورا درصدد بوده تا نه تنها از ماده ۲۴ منشور برای تحمیل برخی ممنوعیت‌های بیولوژیک بر عراق استفاده کند بلکه الزام عراق به این ممنوعیت‌ها را از الزامی مبتنی بر منشور و قطعنامه‌های الزام‌آور شورا خارج

64. *Ibid.*, para. 12.

65. *ipso facto*.

66. کما این که شورا در بند ۱۷ مقدمه قطعنامه این امر را به صورت کلی در مورد کلیه سلاحهای کشتار جمعی احراز کرده است.

ساخته و آن را به التزامی قراردادی تبدیل کند تا استمرار آن در آینده نیز محقق گردد.

این در حالی است که بند ۱۰ قطعنامه با عنوان کردن این که «عراق باید بی قید و شرط عدم استفاده، تولید و ... را تقبل نماید» نقش اراده دولت مذکور را به حداقل ممکن رسانده و قبول آن را از اختیار و اراده آن کشور خارج ساخته است.

نهایتاً شورا اقدامات عراق در اجرای این قطعنامه را در افقی گسترده‌تر در نظر آورده و اعلام کرده که آنچه عراق در قبال ابعاد خلع سلاحی این قطعنامه انجام می‌دهد، «گام‌هایی در راستای ایجاد خاورمیانه‌ای عاری از سلاح کشتار جمعی و کلیه وسایل پرتاب آن سلاحها و تحقق خلع سلاح شیمیایی می‌باشد».

این که شورای امنیت بر اساس فصل هفتم منشور از یک دولت می‌خواهد که تعهدات خود بر اساس معاهدات خلع سلاح و عدم گسترش را مورد تأیید مجدد قرار دهد، چه معنا یا ماهیت و اثری دارد؟ همانطور که گفته شد بندهایی از قطعنامه ۶۸۷ که به بحث الزام عراق به پذیرش معاهدات خلع سلاحی مربوط می‌شوند، موارد زیر هستند:

– با یادآوری این که عراق کنوانسیون ۱۹۷۲ سلاحهای بیولوژیک را امضا کرده است،^{۶۷}

– با تذکر اهمیت تصویب کنوانسیون مذکور توسط عراق،^{۶۸}

– از عراق دعوت می‌کند که تعهدات خود بر اساس پروتکل ۱۹۲۵ ژنو را مورد تأیید مجدد^{۶۹} قرار دهد و کنوانسیون ۱۹۷۲ سلاحهای

67. *Ibid.*, para. 11 Preamble.

68. *Ibid.*, para. 12, Preamble.

69. Reaffirming.

بیولوژیک را تصویب نماید.^{۷۰}

با وجود آن که علمای حقوق بین‌الملل این قطعنامه را در تقابل با اصل رضائی بودن معاهدات تشخیص داده و آن را مورد انتقاد قرار داده‌اند اما به نظر می‌رسد که «دعوت» به پذیرش معاهدات بین‌المللی هیچ‌گاه به معنای «الزام» نخواهد بود. در این خصوص می‌توان به اسناد کنفرانس‌های دیپلماتیک و درخواست مندرج در آنها دائر بر عضویت دولتهای غیرعضو برخی معاهدات مهم بین‌المللی و تلاش برای جهانشمولی آن معاهدات از طریق جلب عضویت سایر دولتها اشاره کرد. به عنوان مثال، در اسناد کنفرانس‌های بازنگری معاهده عدم گسترش سلاحهای هسته‌ای، همواره بر پیوستن هند و پاکستان به این معاهده تأکید شده بدون آن که هیچ‌گاه این امر چیزی فراتر از درخواست عضویت یا تضعیف‌کننده رضائی بودن معاهدات باشد. درخواست عضویت یک دولت در یک معاهده، یکی از آثار حقوق و تعهدات بین‌المللی دولتها در قبال جامعه بین‌المللی و بر مبنای روحیه همبستگی است.

۲- قطعنامه ۸۲۵ شورای امنیت و الزام کره به عدم خروج از معاهده

عدم گسترش

قطعنامه ۸۲۵ مورخ ۱۱ مه ۱۹۹۳ در شرایطی صادر شد که آژانس بین‌المللی انرژی اتمی در اجرای اساسنامه خود و موافقتنامه جامع پادمانی^{۷۱}

70. S/RES/687 (1991), Part C, para. 7: "Invites Iraq to reaffirm unconditionally its obligation Under the Protocol for the Prohibition of the Use ... signed at Geneva on 17 June 1925, and to ratify the Convention on the Prohibition of ... Bacteriological (Biological) and Toxin weapons and on Their Destruction, of 10 April 1972".

71. Comprehensive Safeguard Agreements یا موافقتنامه جامع پادمانی، ناظر بر دولتهای غیرهسته‌ای عضو معاهده عدم گسترش سلاحهای هسته‌ای است که بر اساس دو سند INF/CIRC/153 و

با کره شمالی، از آن کشور درخواست بازرسی ویژه نمود و کره از پذیرش آن خودداری ورزید. با اصرار آژانس به انجام بازرسی به عنوان تنها ابزار تعیین ماهیت برنامه هسته‌ای کره و امتناع مکرر این کشور، شورای حکام آژانس در تاریخ ۲۵ فوریه ۱۹۹۳ با صدور قطعنامه‌ای، عدم پایبندی کره به تعهدات عدم گسترش و موافقتنامه پادمان را احراز و اعلام نمود. وزیر امور خارجه کره نیز در پاسخ بدان، در ۱۲ مارس ۱۹۹۳ با ارسال یادداشتی برای رئیس وقت شورای امنیت،^{۷۲} خروج از معاهده عدم گسترش و موافقتنامه پادمان را بر اساس ماده ۱۰ آن معاهده اعلام کرد.

نشست ۱۱ مه ۲۰۰۳ شورای امنیت بر اساس قطعنامه ۲۵ فوریه ۱۹۹۳ و گزارش ارسالی مدیرکل آژانس^{۷۳} به بررسی وضعیت برنامه هسته‌ای کره پرداخت و با صدور قطعنامه ۸۲۵، مواضع خود را مستند به فصل ششم منشور و بدون هیچگونه استناد به فصل هفتم (یعنی اتخاذ اقدامات لازم برای جلوگیری از نقض صلح، تهدید صلح یا رفع تجاوز) بیان داشت. قطعنامه مذکور در ۸ بند مقدماتی و ۵ بند نهایی تنظیم شده است. این قطعنامه بر خلاف قطعنامه مربوط به عراق، ناظر بر ارادی بودن خروج از معاهده است. یعنی همانطور که هر دولت با تشخیص و صلاحدید خود قبول و اجرای یک معاهده را پذیرا می‌شود، هرگاه منافع عالیه ملی خود را با اجرای آن معاهده ناسازگار دانست، باید حق داشته باشد از آن خارج گردد.

با این حال، آزادی عمل دولت در خروج از معاهده، محدود به رعایت مفاد آن معاهده خواهد بود. یعنی در صورتی که خروج مشروط به اعلام قبلی، گذشت مدت زمان معین یا شرایطی دیگر شده باشد، اثرگذاری

INFCIRC/540 مربوط به سالهای ۱۹۷۲ و ۱۹۹۷ میان دولتهای مذکور و آژانس بین‌المللی انرژی اتمی بر اساس ماده ۳ معاهده عدم گسترش منعقد می‌شود.

72. S/25405.

73. S/25556.

ارادی بودن خروج منوط به آن است که شرایط مذکور در آن معاهده مراعات گردد. در این موارد، حقوق مکتسبه‌ای که دیگر دولتهای عضو در اثر قبول حضور جمعی در یک معاهده بدست آورده‌اند و همچنین محدودیت‌های ناشی از اراده و تراضی جمعی دولتها، مانع از آن است که رضائی بودن به صورت مطلق اعمال گردد. با این حال، خروج از معاهده حق حاکمیتی دولتها و غیرقابل سلب است. بندهای ۱ و ۲ قطعنامه چنین اشعار می‌دارند:

۱- از کره شمالی می‌خواهد^{۷۴} اعلام مندرج در نامه مورخ ۱۲ مارس ۱۹۹۳ [در خصوص قصد خروج از معاهده عدم گسترش] را مورد تجدیدنظر قرار دهد و التزام خود به آن معاهده را مجدداً تأیید نماید.

۲- همچنین از کره شمالی درخواست می‌کند^{۷۵} به تعهدات خویش در خصوص عدم گسترش بر اساس آن معاهده وفادار بوده و به موافقتنامه پادمان با آژانس آنگونه که در قطعنامه ۲۵ فوریه ۱۹۹۳ شورای حکام آژانس آمده، پایبند باشد.

ظاهر این قطعنامه چنان است که گویا شورا با درخواست تجدیدنظر در تصمیم به خروج از معاهده عدم گسترش، رضائی بودن خروج را محدودتر از گستره شناخته شده آن در حقوق بین‌الملل نموده است. اما به نظر می‌رسد که چنین تصویری چندان مقبول نباشد. زیرا اولاً بندهای ۱ و ۲ آن قطعنامه حاکی از «درخواست» شورا است و نه «تصمیم». ثانیاً محمل صدور قطعنامه «فصل ششم منشور» است و نه «اتخاذ تصمیمات الزام‌آور بر اساس فصل هفتم منشور».

با این حال، در بند ۵ مقدمه قطعنامه به این که «کره عضو معاهده

74. Calls upon.

75. Further calls upon.

عدم گسترش است و موافقتنامه جامع پادمان با آژانس منعقد کرده» اشاره شده و بنابراین، وجود رابطه قراردادی آن با معاهده مبنای بررسی‌های شورا بوده است. به عبارت دیگر، شورا بر اساس این که هنوز رابطه قراردادی مذکور محفوظ است، از کره درخواست کرده که در تصمیم خود تجدیدنظر کند و مجدداً التزام خود را به معاهده اعلام نماید. شورا به جای کاربرد عبارت «مجدداً به معاهده ملتزم شود» که حاکی از پایان رابطه گذشته و ایجاد رابطه‌ای جدید است، «تأیید مجدد التزام» را به کار برده بدین معنا که هنوز هم رابطه قراردادی مذکور وجود دارد و بر همین اساس است که در بند ۲ درخواست کرده که تعهدات خود به معاهده عدم گسترش را رعایت کند و به پادمان پایبند باشد.

این عبارت قابل تأمل است. زیرا با این که خروج صورت گرفته است اما شورا هنوز بر وجود تعهدات عدم گسترش تأکید دارد. در این خصوص چند فرض متصور است. اولاً مبنای صدور این قطعنامه فصل هفتم است و مسؤولیتهای شورا در حفظ صلح و امنیت بین‌المللی آنگونه که در بند ۳ مقدمه قطعنامه نیز آمده، می‌تواند موجبی برای عدول از اصل رضائی بودن و بی اثر کردن خروج از معاهده باشد. به نظر می‌رسد که این فرض، چندان منطقی نیست زیرا صدور قطعنامه بدون استناد صریح به فصل هفتم منشور صورت گرفته و چنین امری با ماده ۱۰ مطابقت ندارد. ثانیاً شورا با توجه به ماده ۱۰ معاهده عدم گسترش که خروج را متعاقب سه ماه پس از اعلام مؤثر دانسته و در موقع صدور قطعنامه هنوز این مدت فرا نرسیده بوده، بر «تعهدات موجود» تأکید داشته است.^{۷۶} ثالثاً تأکید شورا بر وجود

۷۶. البته برخی عقیده دارند که خروج نیازی به گذران این مدت ندارد و اطلاع دادن، تعهدی مستقل از خروج است. رک.

Frederic L. Kirgis, "North Korea's, Withdrawal from Nuclear Non - Proliferation Treaty", *Asil Insights*, (Jan. 2003). <www.asil.org/insights.htm>.

تعهدات عدم گسترش بدین لحاظ است که اساساً خروج از معاهده محقق نشده و کره در بیانیه مورخ ۱۲ مارس ۱۹۹۳ صرفاً «قصد» به خروج را اعلام داشته است.

در هر حال، این کشور با توجه به مذاکرات آژانس و دولتهای عضو بویژه ایالات متحده متعاقب این قطعنامه، عملاً (البته به صورت موقت) به خواسته شورا گردن نهاد ولی به نظر می‌رسد که این قبول التزام مجدد به عدم گسترش نه به دلیل قطعنامه بلکه بر اساس توافق ایالات متحده و کره به موجب موافقتنامه دوجانبه ۱۹۹۴ بوده است. از آنجا که کره اساساً به دلیل تعارض منافع با ایالات متحده تصمیم به خروج از معاهده داشت، با کسب امتیاز لازم از این کشور یعنی تعهد ایالات متحده به عدم تجاوز و همچنین تأمین تأسیسات آب سنگین برای برنامه هسته‌ای این کشور، موجبات خروج را مرتفع شده یافت. کما این که متعاقب احیای این تعارض منافع در سال ۲۰۰۱، کره قصد خود به خروج را عملی ساخت بدون آن که شورای امنیت با استناد به قطعنامه ۸۲۵ یا هر مبنای دیگر، در این خصوص اقدام مؤثری به عمل آورد.^{۷۷}

بنابراین، قطعنامه ۸۲۵ شورای امنیت نتوانسته در مسیر رضائی بودن خروج از معاهدات (با رعایت مفاد هر معاهده) خللی وارد کند و بر اساس منشور و به عنوان اقدام برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی، محدودیتی بر این اصل بار نماید.

۷۷. رک. نادر ساعد، «چشم انداز حقوقی خروج کره شمالی از معاهده عدم گسترش سلاحهای هسته‌ای»، سیاست دفاعی، (شماره ۴۲، تابستان ۱۳۸۱)، ص ۱۳۰.

۳- قطعنامه‌های شورای حکام آژانس بین‌المللی انرژی اتمی در مورد

ایران

متعاقب ارائه گزارش ژوئن مدیرکل آژانس، شورای حکام در موعد مقرر یعنی در ۱۶ ژوئن (۲۶ خرداد) تشکیل جلسه داد تا از جمله به بررسی این موضوع بپردازد. شورا در ارزیابی برنامه هسته‌ای ایران نتوانست به وفاق عام برسد. به همین دلیل، رئیس کویته شورا با اعلام یک نتیجه‌گیری مختصر^{۷۸} به کار این نشست شورا خاتمه داد. این نتیجه‌گیری، در اسناد بعدی شورا به عنوان «نظر شورا» تلقی شده است.^{۷۹}

در این نتیجه‌گیری مختصر، از گزارش مورخ ۶ ژوئن مدیرکل که توصیفی واقعی و عینی از پیشرفت‌های پس از ماه مارس در رابطه با مسائل نظارت و پادمانی در جمهوری اسلامی ایران ارائه می‌نماید و تأکید بر لزوم روشن شدن آنها و اقداماتی که باید اتخاذ شوند، تقدیر شد و دبیرخانه را به اقدامات گسترده بازرسی و تأیید که بر عهده گرفته است فرا می‌خواند و حمایت کامل خود را از پیشبرد تلاشها در جهت حل و فصل مسائل باقیمانده ابراز می‌دارد و از آمادگی ایران برای بررسی مثبت امضا و تصویب پروتکل الحاقی استقبال می‌کند و به منظور تقویت توان آژانس در ارائه تضمین‌های قابل اطمینان در خصوص ماهیت صلح‌آمیز فعالیت‌های هسته‌ای ایران بویژه فقدان مواد و اقدامات اظهار نشده،^{۸۰} از ایران می‌خواهد فوری و بدون قید و شرط پروتکل الحاقی را منعقد نموده و اجرا نماید.^{۸۱}

نشست بعدی شورای حکام همانطور که قبلاً پیش‌بینی شده بود، در ۸

78. Chairman Summary.

79. See GOV/2003/69, 12 Sep. 2002., para. (c), preamble: "...the Board's 19 June request that iran ...".

80. Undeclared facilities and activities.

81. Chairman Summary, GOV/OR 1072, 19 Jun. 2003.

سپتامبر ۲۰۰۳ برگزار شد تا به مسائل مختلف از جمله موضوع فعالیت‌های هسته‌ای ایران بپردازد. این شورا پس از افت و خیزهای درونی، نهایتاً در ۱۲ سپتامبر ۲۰۰۳ به این موضوع پرداخت و با صدور قطعنامه‌ای (قطعنامه اول)،^{۸۲} از اجرای رژیم پادمان توسط جمهوری اسلامی ایران، ابراز نارضایتی نمود.

قطعنامه اول در سه بند (g) تا (I)، موارد نگرانی شورا را منعکس کرده که برخی از آنها «نگرانی شدید» عنوان گردیده است. این موارد عبارتند از:

– کلیه اقدامات آتی غنی‌سازی از جمله وارد کردن بعدی مواد هسته‌ای به پایلوت سانتریفیوژ نطنز را تا زمان ارائه تضمین‌های درخواستی دولت‌های عضو توسط مدیرکل و اجرای رضایت بخش پروتکل الحاقی، به حالت تعلیق درآورد.

– درخواست امضا، تصویب و اجرای بدون قید و شرط و سریع پروتکل و حتی اجرای پیش از موعد آن،^{۸۳}

شورا نهایتاً از ایران خواست^{۸۴} که «برای امضا، تصویب و اجرای کامل پروتکل الحاقی با دبیرخانه کار کند»^{۸۵} و حتی از این فراتر می‌رود و درخواست می‌کند که ایران به عنوان یک اقدام اعتماد ساز،^{۸۶} از هم اکنون بر اساس آن پروتکل عمل نماید.^{۸۷}

در قطعنامه نوامبر شورای حکام به عنوان دومین قطعنامه از این دست نیز موارد زیر آمده است: بازرسی‌های بعدی باید بر اساس پروتکل به اضافه

82. Gov/2004/21, 13 March 2004.

83. GOV/2003/69, 12 Sep. 2002.

84. Requests.

85. *Ibid.*, para. 6.

86. Confidence-building measure.

۸۷. بدین طریق، اجرای پیش از موعد یا موقت پروتکل الحاقی، از سوی آژانس از ایران درخواست شد.

سیاست شفافیت کامل باشد،^{۸۸} از تصمیم ایران برای امضا و اجرای پیش از موعد پروتکل الحاقی ابراز رضایت می‌شود،^{۸۹} حق توسعه صلح‌آمیز انرژی هسته‌ای با در نظر گرفتن نیاز دولتهای در حال توسعه، اما منوط بودن اعمال این حق به وجود نظام پادمان مورد شناسایی قرار می‌گیرد.^{۹۰}

سومین قطعنامه شورا هم در قطعنامه مارس ۲۰۰۴ صادر شد^{۹۱} و در آن، شورای حکام «با ابراز قدردانی از این که ایران پروتکل الحاقی را در ۱۸ دسامبر ۲۰۰۳ امضاء نموده، و این که ایران در نامه مورخ ۱۰ نوامبر ۲۰۰۳ به مدیرکل، خود را ملتزم به اقدام بر اساس مقررات پروتکل از آن تاریخ نموده اما در عین حال با تذکر این که این پروتکل آنگونه که شورا در قطعنامه‌های ۱۲ دسامبر ۲۰۰۳ و ۲۶ نوامبر ۲۰۰۳ درخواست شده، تاکنون به تصویب نرسیده است»،^{۹۲} و همچنین ضمن استقبال از امضای پروتکل الحاقی توسط ایران، بر تصویب سریع آن تأکید شده است.^{۹۳} این قطعنامه همچنین افزوده که:

«تأکید می‌نماید که درک شورا این است که ایران در مکاتبات با مدیرکل در ۱۰ نوامبر ۲۰۰۳، خود را به اقدام بر طبق مفاد پروتکل از همان تاریخ متعهد نموده است، و شورا بر اهمیت پایبندی ایران به زمانبندی اظهارنامه‌های پیش‌بینی شده در ماده ۳ پروتکل تأکید می‌ورزد».^{۹۴}

همانطور که پیداست، ظاهر عبارت پردازی قطعنامه، دلالتی بر تعدیل اصل رضائی بودن معاهدات ندارد. کما این که این امر بارها در نطق

88. GOV/2003/81, 29 Nov. 2003, para. 5.

89. *Ibid.*, paras. (I) preamble, and 9.

90. *Ibid.*, para. (o) Preamble.

91. Gov/2004/21, 13 March 2004.

92. *Ibid.*, para. (d), preamble.

93. *Ibid.*, para. 2.

94. *Ibid.*

مسئولین کشور و دیدگاه حقوقدانان نیز آمده است. چراکه شورا در قطعنامه‌های خویش بارها صرفاً از عنوان «درخواست» پذیرش پروتکل استفاده کرده بدون این که در این خصوص، تصمیمی لازم الاجرا اتخاذ کرده باشد. با این حال، واقعیت آن است که موجی از فشار سیاسی شدید برای واداشتن ایران به امضای پروتکل وجود داشت و در پی این فشارها بود که امضای سند مذکور، مورد قبول مسئولین عالی کشور قرار گرفت. یعنی این که عملاً رویه دولتها مبتنی بر نوعی الزام آور بودن چنین پذیرش معاهده بوده است. آژانس نیز با پیگیری شدید همین الزام سیاسی بوده که آن را در گزارش‌های بازرسی از ایران پیش‌بینی کرده است.

بنابراین، به نظر می‌رسد که فشارهای سیاسی مذکور را می‌توان بیشتر در قالب سیاسی آن مطرح کرد و از نظر حقوقی، همان اصل رضائی بودن به قوت خود باقی مانده و مسأله الزام‌آوری «سیاسی»^{۹۵} یک التزام^{۹۶} را نباید با ابعاد و پیامدهای حقوقی^{۹۷} یک عمل یا تعهد^{۹۸} یکسان دانست.

95. Politically binding.

96. Commitment.

97. Legally binding.

98. Obligation.

۸۹ ❖ تأملی بر «اصل رضائی بودن ...»

نتیجه گیری

نظم حقوقی بین‌المللی به عنوان مجموعه موازین و هنجارهای حقوقی حاکم بر جامعه بین‌المللی، اغلب حاصل تراضی و تعامل دولتها بر اساس اصل همکاری است که تحقق منافع مشترک و پشتیبانی از زیربسترهای زیست‌جمعی را به عنوان یک غایت، تعقیب می‌کند. این موازین و هنجارها، آنگاه که در صورت و شکل یک معاهده بین‌المللی در می‌آید، در پرتو دو اصل بنیادین حقوقی نظم و نسق می‌یابد: «اصل رضائی یا ارادی بودن و اصل فرمالیسم یا صورت حقوقی».^{۹۹} اصل نخست، به ماهیت تعهدات قراردادی بین‌المللی توجه دارد و از این دریچه، مبنای حقوق بین‌الملل را بر اراده دولتهای مستقل و حاکم در روابط بین‌المللی استوار می‌سازد و اصل اخیر، لازمه حق و تکلیف آفرینی این اراده‌های مشترک و متقابل را صورت بندی آنها در چارچوب و ترتیب خاص می‌انگارد تا بدین طریق نه تنها طرق و شیوه‌های بیان اراده دولتها به صورت یکنواخت و همگون درآید، بلکه با الزامی کردن این قالب‌ها، عدول از نتایج تراضی شده دولتها به آسانی میسر نشود و معایب ناشی از دکتترین خود محدودسازی ارادی دولتها مرتفع گردد.

در حوزه و گستره اصل نخست که این نوشتار به بررسی آن اختصاص دارد، مسأله این است که این رضائی بودن‌ها از چه منبع و منشأ حقوقی بر می‌انگیزد و چه آثار و نتایجی از منظر حقوقی برجای می‌گذارد. با ملاحظه تحولات بین‌المللی در عرصه خلع سلاح و کنترل تسلیحات به عنوان مجموعه‌ای موازین حقوقی حاکم بر روابط دولتها که درصدد محدود کردن آزادی عمل آنها در تولید، توسعه، انباشت و به کارگیری تسلیحات به عنوان وسیله‌ای جنگی است، حرکت‌هایی در این خصوص صورت

۹۹. رک. دکتر هدایت‌اله فلسفی، حقوق بین‌الملل معاهدات، پیشین، ص ۱۵.

گرفته است که در مورد آن تحلیل‌های متفاوتی وجود دارد. این عملکردها و تحولات، عمدتاً بر فعالیت و تصمیم‌سازمانهای بین‌المللی در دهه ۱۹۹۰ و پس از آن متکی هستند و در این خصوص می‌توان از دو قطعنامه شورای امنیت در مورد عراق و کره و همچنین سه قطعنامه شورای حکام آژانس بین‌المللی انرژی اتمی در مورد جمهوری اسلامی ایران اشاره کرد.

برخلاف برداشت از این قطعنامه‌ها به منزله رویه‌هایی در جهت تعدیل اصل رضائی بودن معاهدات، به نظر می‌رسد که چنین استنباطی از آنها نه با متن (text) و نه با گستره (context) آنها سازگار نبوده و حکایت از چنین اراده بین‌المللی بر گذار از نتایج ارادی بودن معاهدات ندارند.^{۱۰۰} هیچ‌یک از قطعنامه‌های شورای امنیت و شورای حکام به عنوان تصمیماتی الزام‌آور به تصویب نرسیده‌اند. به عبارت دیگر، در وضعیت کنونی چنین تعدیلی در بنیادهای حقوق معاهدات بویژه اصل رضائی بودن صورت نگرفته است کما این که سازمانهای بین‌المللی تصویب کننده این قطعنامه‌ها همزمان با اتخاذ این تصمیمات و پس از آن بر نسبی بودن آثار معاهدات و لزوم کسب اراده یک دولت برای التزام آن به تعهدات عدم گسترش و خلع سلاح تأکید کرده‌اند. به عنوان مثال، آژانس بین‌المللی انرژی اتمی در عین این که پذیرش و اجرای پروتکل الحاقی را به عنوان گامی برای تضمین انجام وظایف آژانس بر اساس موافقتنامه پادمان بویژه تأیید ماهیت صلح‌آمیز برنامه هسته‌ای تلقی کرده است، از تسری آثار نظام عدم گسترش به دولت - رژیم‌های غیرعضو ان.پی.تی. - خودداری نموده

۱۰۰. بر اساس ماده ۳۱ کنوانسیون وین حقوق معاهدات، هر عبارت از معاهده را باید در پرتو معنای عادی آن در سیاق عبارات تفسیر نمود. یعنی باید متن را در پرتو گستره آن قرار داد. البته این ماده در صورتی در موضوع بحث این نوشتار کاربرد دارد که تفسیر قطعنامه‌های سازمانهای بین‌المللی را نیز تابع این اصول بدانیم.

است.^{۱۰۱} همچنین شورای حکام در قطعنامه‌های سه‌گانه خود در مورد ایران، به تصمیم اختیاری و داوطلبانه ایران برای تعلیق غنی‌سازی با سانتریفیوژ^{۱۰۲} (که جزئی از پادمان مندرج در پروتکل الحاقی است) بارها تأکید نموده است.

نکته جالب توجه در رویه‌ها و عملکردهای بین‌المللی مورد بحث، وحدت موضوعی آنهاست. به عبارت دیگر، از پنج قطعنامه تحلیل شده در این نوشتار که جملگی به حوزه خلع سلاح و کنترل تسلیحات مربوط می‌شوند، چهار مورد ناظر بر نظام عدم گسترش مبتنی بر معاهده ان.پی.تی. است. در سالهای اخیر، فشارهای سیاسی زیادی برای واداشتن دولتها به قبول تعهدات عدم گسترش وجود داشته است. اما این فشارها در مورد ایران بسیار بیشتر از کره شمالی بوده است. هرچند قضیه کره به «خروج از تعهدات پذیرفته شده قبلی» آن هم بر اساس تعهد مادر در عدم گسترش^{۱۰۳} یعنی اصل معاهده ان.پی.تی. مربوط می‌شود و فشار آژانس بر «قبول تعهدات پادمان هسته‌ای» است، اما به نظر می‌رسد که عدم فشار بین‌المللی بر کره شمالی حاکی از آن است که عملکردهای مورد بحث، بیشتر یک عمل سیاسی است و نه عملی حقوقی که موجد حق و تکلیف از منظر حقوقی باشد. این در حالی است که کره شمالی اولاً به عضویت پروتکل الحاقی در نیامده است و تاکنون نیز هیچ کشوری چنین موضوعی را در مورد آن مطرح نکرده است. ثانیاً حتی از التزام قبلی به نفس تعهدات عدم

۱۰۱. ممکن است که چنین رویکردی نوعی سیاست دوگانه آژانس در برخورد با مسأله گسترش سلاحهای هسته‌ای تلقی شود اما از نظر حقوقی، معاهده عدم گسترش تا کنون به وضعیتی نرسیده که وجدان جمعی دولتها را منعکس کرده و تبلور اراده و منافع جامعه بین‌المللی باشد. رک. نادر ساعد، «ارزیابی تحکیم امنیت هسته‌ای با معیار حقوق بین‌الملل عرفی»، *مجله پژوهشهای حقوقی*، (شماره ۴، ۱۳۸۲)، صص ۲۲۰-۱۹۱.

102. Suspension of centrifuge enrichment.

103. Non-proliferation.

گسترش انصراف نموده است.

در این میان، رویه شورای امنیت به دلیل وضعیت حقوقی خاصی که این شورا بر اساس نظم حقوقی منشور (خواه در خصوص حفظ صلح و امنیت بین‌المللی و خواه در راستای توسعه تدریجی حقوق بین‌الملل) دارد، قابل توجه‌تر از شورای حکام است. این شورا که همواره بر مواضع اصولی خود اصرار داشته و قواعد ناشی از قطعنامه‌های مصوب خود را آنگاه که از اراده جمعی و حقوقی اعضای آن نشأت می‌گرفته تا حصول نتیجه دنبال می‌کرده است، به رغم تصویب دو قطعنامه ۶۸۷ آوریل ۱۹۹۱ و قطعنامه ۸۲۵ مه ۱۹۹۳ مفاد آنها را تا اجرا و تحقق کامل دنبال نکرده است. بر اساس این رویه مبتنی بر سکوت و همچنین این که شورا در این دو قطعنامه صرفاً «درخواست» و توصیه‌ای به دولتهای عراق و کره شمالی داشته که فاقد الزام حقوقی بوده است، آنها را نمی‌توان مستندی حقوقی برای استنباط تعدیل اصل رضائی بودن پذیرش معاهدات بین‌المللی دانست.

از طرف دیگر، شورا در قطعنامه ۲۵۴۰ مورخ ۲۸ آوریل ۲۰۰۴ تمایل‌های گذشته در خصوص حرکت به فراسوی اصل رضائی بودن را تعدیل نموده است. بر اساس این قطعنامه که به موجب فصل هفتم منشور صادر شده است، اولاً با تأیید مجدد بیانیه سال ۱۹۹۲ سران شورا، «ضرورت ایفای کامل تعهدات اعضای ملل متحد در رابطه با کنترل تسلیحات و خلع سلاح و جلوگیری از گسترش سلاحهای کشتار جمعی» را یادآور شده است. ثانیاً از دولتها درخواست شده تا «پذیرش و اجرای جهانشمول معاهدات چندجانبه عدم گسترش سلاحهای کشتار جمعی و تقویت معاهداتی که عضو آن هستند» را بهبود بخشند. در کل، روح و نص این قطعنامه حاکی از حفظ رابطه قراردادی دولتها با تعهدات عدم گسترش است و هرچند با تکیه بر حقوق منشور تعهداتی در خصوص منع انتقال سلاحهای

تأملی بر «اصل رضائی بودن ... ❖ ۹۳

مذکور در اختیار بازیگران غیردولتی، لزوم وضع قوانین و مقررات مناسب برای کیفری کردن این گونه اقدامات، اتخاذ تدابیر کنترل ملی بر مواد مرتبط با آن سلاحها برای کلیه دولتهای عضو ملل متحد ایجاد شده است اما این سلسله تعهدات، جایگزین معاهدات مربوطه نیستند کما این که این امر به صراحت در بند ۵ آن قطعنامه اشاره شده است.

در مورد قطعنامه‌های سه گانه شورای حکام در مورد ایران نیز که با فشار سیاسی به «امضاء» پروتکل الحاقی به نظام پادمان هسته‌ای^{۱۰۴} (به عنوان یک معاهده بین‌المللی دوجانبه در تکمیل موافقتنامه پادمان سال ۱۹۷۱) انجامید، وضع تا حدودی متفاوت است. اما این تفاوت که ناشی از محیط سیاسی بین‌المللی و جبهه‌گیری و بلوک بندی‌های بین‌المللی است، هنوز با اعتقاد حقوقی همراه نشده است. به قول پروفیسور کرافورد، این قطعنامه نه تنها پذیرش پروتکل الحاقی را از ایران «درخواست» کرده بلکه تنها «کار با دبیرخانه» برای امضا، تصویب و اجرای پروتکل را خواستار شده و صراحتاً به لزوم امضا، تصویب و اجرای آن اشاره‌ای ندارد.

در هر حال، این عملکردها هنوز قادر نیستند اصل بنیادین رضائی بودن پذیرش معاهدات بین‌المللی را کنار گذاشته یا در آن خللی ایجاد کنند. نظام بین‌المللی دولت محور کنونی، ضامن بقای این اصل در ساخت و پرداخت تعهدات قراردادی بین‌المللی است و مادامی که برابری حاکمیت دولتها ستون نظم حقوقی بین‌المللی باشد، نمی‌توان هیچ دولتی را به قبول معاهدات بین‌المللی (خواه در عرصه خلع سلاح و کنترل تسلیحات یا دیگر حوزه‌ها) ملزم نمود^{۱۰۵} و تنها تصمیم آزادانه دولتها متعاقب تشخیص منافع

104. Protocol Additional to Strengthening the Safeguard System (SSS).

۱۰۵. شورای امنیت در قالب قطعنامه‌های ۱۲۶۷ و ۱۳۷۳ در مورد مبارزه با تروریسم، تعهدات مندرج در ۱۲ کنوانسیون ضد تروریستی را از حالت قراردادی به حقوق سازمانی تبدیل نمود. در قطعنامه ۱۵۴۰ سال

ملی خویش است که زمینه ساز پذیرش معاهدات خواهد بود. بر این اساس، هر دولت می‌تواند در فرایند انعقاد یک معاهده شرکت کند و یا از مشارکت در این نوع ساخت و پرداخت هنجارهای حقوقی خودداری نماید، هر زمان که مناسب تشخیص داد، معاهده را بپذیرد و در صورت عدم نفی اعلام شرط در معاهده، آن را به صورت مشروط قبول نماید. علاوه بر این، تعیین دامنه تعهدات مندرج در یک معاهده، از اراده قبلی یا بعدی طرفین معاهده تبعیت می‌کند و اثر معاهده به طرفهای متعاقد یعنی دولتهایی که اراده خود را به التزام در قبال آن اعلام کرده‌اند، محدود می‌گردد.

۲۰۰۴ نیز برخی از تعهدات مندرج در معاهدات راجع به سلاحهای کشتار جمعی گزیده و تصویب شده است. با این حال، تفاوت قطعنامه اخیر با قطعنامه‌های مربوط به تروریسم کاملاً نمایان است.