

لزوم اجتناب از فصل هفت منشور ملل متحد



آرمین منتظری

دبیر گروه دیپلماسی و بین‌الملل

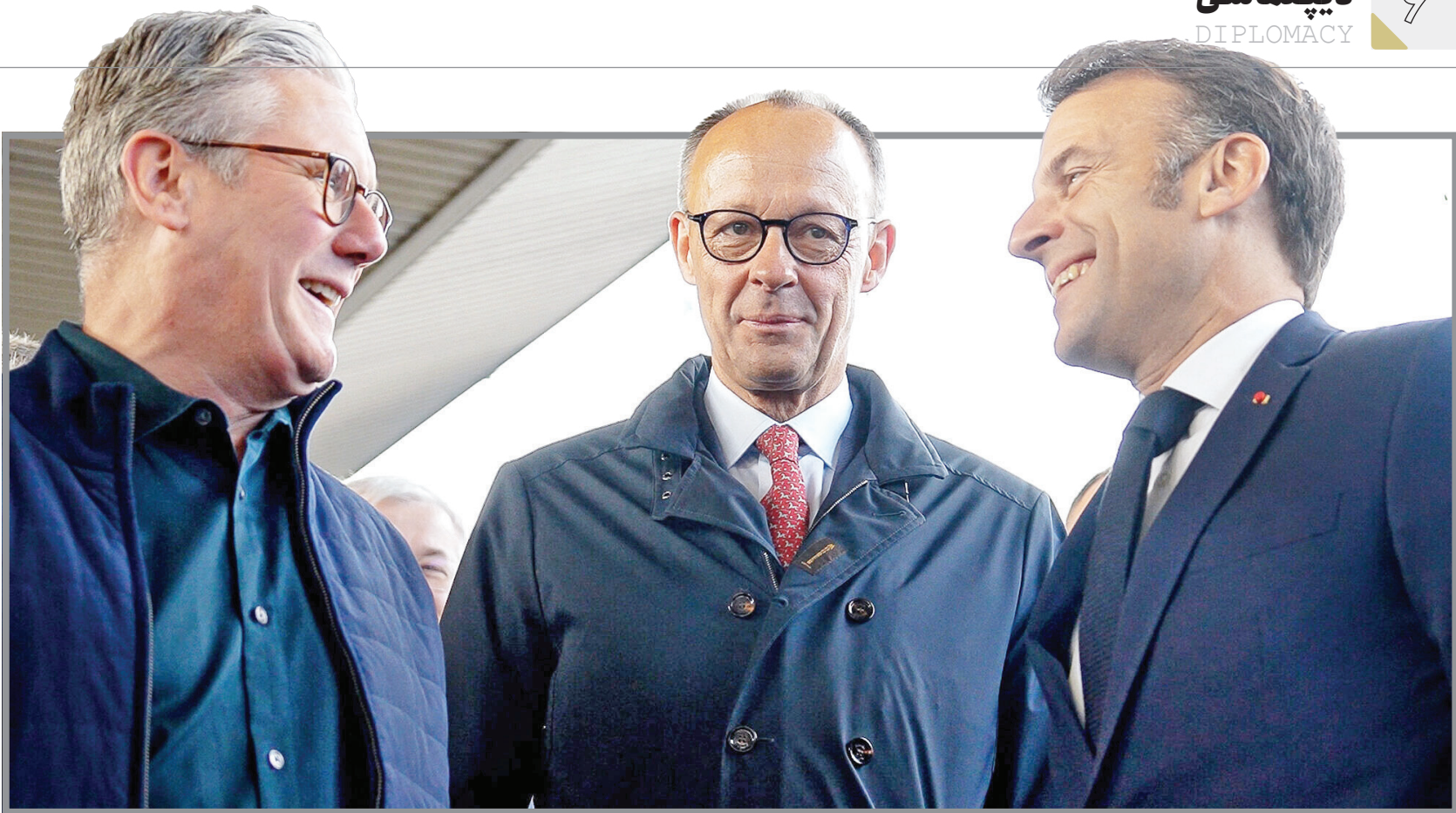
فارغ از همه مواردی که ممکن است بشود ذکر کرد و فارغ از همه نقدهایی که ممکن است برخی به برجام داشته باشند، مهمترین ویژگی این توافق این است که ایران را از ذیل فصل هفتم منشور ملل متحد خارج کرد. در ماده ۳۹ فصل هفتم منشور سازمان ملل متحد آمده است که شورای امنیت وظیفه تشخیص هر گونه تهدید برای صلح را دارد که شامل نقض صلح و اقدام تجاوزکارانه است و تصمیم بگیرد که چه اقداماتی بر اساس ماده‌های ۴۲-۴۱ برای حفظ، احیای صلح و ثبات بین‌المللی ضروری است. بر اساس ماده ۴۱ فصل هفتم، شورای امنیت ممکن است تصمیم بگیرد که چه معیارهایی بدون توسل به نیروی نظامی، برای اثرگذاری بر تصمیماتش به کار گرفته می‌شود و از کشورهای عضو بخواد از چنین معیارهایی استفاده نمایند. این معیارها و اقدامات ممکن است وقفه کامل یا نسبی روابط اقتصادی در قالب تحریم، ارتباطات هوایی، دریایی، راه‌آهن و پست باشد. قطع روابط دیپلماتیک به صورت موقت یا دائم نیز از اقداماتی است که شورای امنیت از آن استفاده می‌کند. ماده ۴۲ فصل هفت منشور سازمان ملل متحد مهمترین ماده است که بر اساس آن اگر شورا تشخیص دهد اقدامات صلح‌آمیز بر اساس ماده ۴۱ کافی نبوده است، می‌تواند با استفاده از نیروی دریایی، هوایی و زمینی کشورهای عضو اقدام به برقراری صلح نماید که این اقدام ممکن است شامل صفا‌رایی، محاصره و حمله هوایی و دریایی باشد. بنابراین، اگر کشوری ذیل ماده ۴۱ فصل ۷ قرار گیرد از سوی کشورهای عضو با تحریم‌های سیاسی، اقتصادی، ارتباطی و نظامی مواجه می‌شود.

اگر علیه کشوری نیز قطعنامه‌ای بر اساس ماده ۴۲ فصل ۷ تصویب شود، کشورهای عضو اقدام نظامی انجام خواهند داد، به همین دلیل دولت‌ها با استفاده از مذاکره و روابط دیپلماتیک از تصویب قطعنامه علیه خود جلوگیری می‌کنند. به طور کلی معنای قرار گرفتن ذیل فصل هفت این است که هر کشوری که عضو سازمان ملل است، این اختیار را دارد که با استفاده از هر ابزاری که در اختیار دارد با ایران برخورد کند و این برخورد هیچ تبعات حقوقی نیز نخواهد داشت. چرا؟ چون ایران ذیل فصل هفتم به تهدید برای صلح و امنیت بین‌الملل تبدیل می‌شود و اولین خواسته سازمان ملل از همه اعضا این است که با استفاده از همه ابزارهای خود این تهدید را از میان بردارند. آیا تحریم‌های ذیل فصل هفتم با تحریم‌های فعلی فرق خواهد داشت؟ بله. اگر ایران ذیل فصل هفتم قرار بگیرد همین مقدار نفتی که به چین می‌فروشد نیز نخواهد توانست بفروشد. چون چین مجبور خواهد بود به قطعنامه شورایی که خودش عضو دائمش هست تن بدهد. هر کشتی که متعلق به ایران باشد و یا طن تعلقی به ایران برود در هر بندر و در هر آبراه جهانی، به تهدیدی علیه صلح، امنیت بین‌الملل و حقوق بین‌الملل تبدیل خواهد شد و هر کشوری این اختیار را دارد که آن را بازرسی یا توقیف کند. تحریم‌های بانکی ایران دوچندان خواهند شد. آثار شدت یافتن این تحریم‌ها در مقایسه با گذشته بسیار بیشتر خواهد شد و در جزئیات بسیار ریز زندگی ایرانی‌ها نمود خواهد یافت. فصل هفتم این فرصت را به قدرت‌های بزرگ خواهد داد که حتی به سمت برقراری منطقه پرواز ممنوع در بخش‌هایی از ایران بروند. فصل هفت دست جمهوری آذربایجان و ترکیه را برای انجام اقدامات علیه جغرافیای ایران بازتر خواهد کرد. تهدید سوریه جولانی را برای ایران بیشتر خواهد کرد. روابط ایران با همسایگان عرب به شدت مختل خواهد شد و به طور کلی فصل هفتم ریسک ایران برای منطقه و جهان را به شکلی معنادار افزایش خواهد داد. به طور کلی قرار گرفتن ذیل فصل هفتم جهنمی تازه است که با جهنم قبلی خیلی تفاوت دارد و مهمترین از همه، دست اسرائیل برای انجام هر اقدامی، علیه ایران بسیار بازتر خواهد شد. اما چه چیزی می‌تواند ایران را بار دیگر به ذیل فصل هفتم ببرد؟ شکست دیپلماسی با آمریکا و فعال شدن اسنپک توسط کشورهای اروپایی.

دیپلماسی



DIPLOMACY



عکس: AFP

ماشه یا کاغذپاره؟

بررسی حقوقی امکان استفاده از سازوکار حل اختلاف برجام مشهور به مکانیسم اسنپ‌ک

دانست اما رای داده شد که اعلام یک‌جانبه خروج یا انکار قرارداد (anticipatory breach) به تنهایی قرارداد را فسخ نمی‌کند، بلکه به طرف مقابل حق می‌دهد که برای فسخ اقدام کند، یا بر استمرار قرارداد اصرار ورزد و خسارت مطالبه کند. در پرونده دیگری در سال ۱۹۶۲ یکی از طرف‌ها خواهان فسخ بود اما طرف دیگر قرارداد را ادامه داد و مطالبه قیمت کرد نظر مجلس عیان (House of Lords) این بود که در صورت اعلام فسخ از سوی یک طرف، طرف دیگر می‌تواند قرارداد را حفظ کند و اجرای آن را مطالبه نماید، به‌ویژه اگر هنوز اجرای قرارداد ممکن باشد. ملاحظه می‌شود که در نظام‌های حقوقی مختلف نیز اصل بر بقای قراردادی است که ممکن است توسط یک طرف و به‌صورت یک‌جانبه فسخ شده باشد. البته در این موضوع مثال‌ها بسیار هستند و به همین چند بندت‌های می‌شود.

▼ نتایج خروج یک عضو مهم از یک توافق بین‌المللی بر اساس کنوانسیون حقوق معاهدات

اگر چه توافق برجام به دلیل تصویب نشدن در سیستم تقنینی کشورهای عضو، عنوان یک معاهده بین‌المللی را ندارد اما با توجه به جنبه فراگیر بودن و بین‌المللی بودن آن از اصول و قواعد حاکم بر معاهدات پیروی می‌کند. در واقع برجام واجد ویژگی‌های یک معاهده بین‌المللی در معنای بند ۲ ماده ۲ کنوانسیون وین ۱۹۶۹ است که می‌گوید:

معاهده به معنای توافق بین‌المللی است که میان دولت‌ها منعقد شده، به‌صورت مکتوب بوده، و تحت حاکمیت حقوق بین‌الملل قرار دارد، خواه این توافق در قالب یک سند واحد باشد یا در دو یا چند سند مرتبط تنظیم شده باشد، و صرف‌نظر از عنوان خاصی که به آن داده شده است. ملاحظه می‌شود که بر اساس پاراگراف آخر متن فوق چه سندی نامش «توافق‌نامه» باشد، چه «برنامه اقدام»، چه «پروتکل»، اگر شروط دیگر را در بر داشته باشد، از دیدگاه حقوق بین‌الملل، معاهده تلقی می‌شود. لذا اگرچه برجام که عنوان آن «برنامه اقدام مشترک» است، اما چون که توسط دولت‌ها (و نمایندگان رسمی آن‌ها) امضا شده چارچوب زمانی، تعهدات معین و نهادهای اجرایی دارد و در قطعنامه ۲۲۳۱ مورد تأیید رسمی شورای امنیت قرار گرفته است، شرایط و ویژگی‌های یک معاهده بین‌المللی را دارا است. لذا برای پاسخ به این سوال که نتایج خروج یک عضو مهم از این توافق بین‌المللی چیست می‌توان به کنوانسیون حقوق معاهدات ۱۹۶۹ رجوع کرد. بر اساس ماده ۵۴ کنوانسیون مزبور معاهده فقط در صورتی پایان می‌یابد که با همه طرف‌ها توافق کنند، یا مطابق با مفاد خود معاهده یا قواعد حقوق بین‌الملل عام، خاتمه آن مجاز باشد بنابراین خروج یک‌جانبه آمریکا از برجام به‌تنهایی باعث انحلال توافق نمی‌شود، چون سایر اعضای برجام (مانند چین، روسیه، ایران، اتحادیه اروپا) بر ادامه آن پایبند مانده‌اند. حتی نقض اساسی توافق توسط یک طرف موجب از بین رفتن آن توافق نمی‌شود و بنابر ماده ۶۰ کنوانسیون وین حقوق معاهدات ۱۹۶۹ نقض اساسی معاهده می‌تواند به سایر طرف‌ها اجازه دهد اجرای معاهده را در برابر ناقض متوقف یا معاهده را فسخ کنند اما لزومی به فسخ یا بی‌اعتبار شدن کل توافق نیست و بنابراین خروج آمریکا ممکن است «نقض اساسی» تلقی شود اما تا زمانی که سایر طرف‌ها (مثل ایران، روسیه، چین و اروپا) تصمیم به فسخ کل توافق نگیرند، برجام به عنوان یک توافق چندجانبه همچنان معتبر باقی می‌ماند.

ادامه تعلیق نیاز به رأی موافق اعضا است و این سازوکار عملاً هر عضو دائم شورای امنیت را دارای حق وتوی معکوس می‌کند. از آنجایی که با فعال شدن این مکانیسم مانند کشیدن ماشه، فرآیند بازگشت تحریم‌ها به‌صورت غیرقابل توقف و خودکار آغاز می‌شود، طرف شاک می‌تواند بدون همراهی دیگر اعضا، تحریم‌ها را بازگرداند. البته پیش از این سعی شده که این مکانیسم مجدداً فعال شود چنان‌که در سال ۲۰۲۰، دولت نخست دونالد ترامپ، رئیس‌جمهور آمریکا، پس از خروج از برجام تلاش کرد مکانیسم ماشه را فعال کند اما اکثر اعضای شورای امنیت، از جمله متحدان آمریکا (بریتانیا، فرانسه و آلمان)، استدلال کردند که آمریکا دیگر عضو مشارکت‌کننده برجام نیست، پس حق استفاده از مکانیسم ماشه را ندارد و بنابراین، اقدام آمریکا مشروعیت بین‌المللی پیدا نکرد و در عمل تحریم‌های شورای امنیت بازنگشتند، هر چند آمریکا مدعی بود که ماشه را فعال کرده است. استدلال حقوقی که در آن زمان مطرح می‌شد این بود که بر طبق اصول حقوق معاهدات، کنوانسیون وین Vienna Convention on the Law of Treaties مصوب ۱۹۶۹ طرفی که از معاهده‌ای خارج شده، نمی‌تواند از حقوق آن بهره‌مند شود و بنابراین، استفاده آمریکا از مکانیسم ماشه پس از خروج از برجام با اصول عمومی حقوق بین‌الملل از جمله کنوانسیون معاهدات ۱۹۶۹ ناسازگار بود و در تفسیر شورای امنیت نیز مفهوم مشارکت‌کننده در برجام وابسته به پایبندی و مشارکت عملی به توافق است، نه صرفاً امضا در گذشته و زمان انعقاد توافق.

▼ نتایج خروج یک عضو در قرارداد چندجانبه داخلی

در حقوق داخلی کشورها و اصولاً در سیستم‌های حقوقی معتبر خروج یا نقض قرارداد توسط یکی از طرف‌های قراردادی به‌طور خودکار باعث انحلال قرارداد نمی‌شود بلکه انحلال یک قرارداد باید از مجاری خاص و با رعایت اصول خاص حقوقی به انجام برسد. برای مثال در حقوق داخلی ایران، براساس ماده ۲۱۹ قانون مدنی، «عقودی که بر طبق قانون واقع شده باشد، بین متعاملین و قائم‌مقام آن‌ها لازم‌الاجرا است، مگر اینکه به رضای طرفین اقاله یا به علتی قانونی فسخ شود». مفهوم این ماده قانونی آن است که قرارداد با اراده یک‌جانبه طرف ناقض از بین نمی‌رود و نیاز به اراده طرفین برای فسخ قرارداد وجود دارد و اگر یک طرف قرارداد (شخص حقیقی یا حقوقی) یک‌طرفه اعلام کند که دیگر در قرارداد نیست قرارداد از بین نمی‌رود مگر اینکه در قرارداد چنین حقی برای ناقض قرارداد پیش‌بینی شده باشد و یا دادگاه یا مرجع صالح فسخ را تأیید کند. در این خصوص می‌توانم به رای وحدت رویه ۷۵۳ هیئت عمومی دیوان عالی کشور در سال ۱۳۹۴ اشاره کنم که می‌گوید صرف امتناع یا خودداری یکی از طرف‌های قرارداد از انجام تعهدات، موجب انحلال قرارداد نمی‌شود، بلکه طرف دیگر می‌تواند الزام به اجرای تعهد یا فسخ قرارداد را از مرجع قضایی مطالبه کند. به عبارتی خروج یک‌جانبه به‌تنهایی برای فسخ کافی نیست و تعهدات قراردادی را از بین نمی‌برد.

در حقوق سایر کشورها نیز مقررات حقوق قراردادهای در مورد فسخ قرارداد یک‌طرفه به صورت مشابه وجود دارد. در سیستم حقوقی کامن لا Common Law اصل بر این است که نقض یک قرارداد توسط یک طرف منجر به مطالبه خسارت و یا الزام به اجرای قرارداد specific performance می‌شود. برای مثال رویه قضایی داخلی بریتانیا هم بر همین مبنا استوار است. چنانچه در پرونده Hochster v. De La Tour در سال ۱۸۵۳ کارفرما پیش از شروع قرارداد اعلام کرد که کارگر را نمی‌خواهد و قرارداد را منتفی

نگاه حقوقدانان

احمد ترابی

حقوقدان بین‌الملل

با توجه به امکان فعال شدن سازوکار حل اختلاف پیش‌بینی شده در برجام، مشهور به مکانیسم ماشه یا همان اسنپ‌ک (Snapback mechanism) برخی از کارشناسان در تفسیر و تحلیل خود به این نکته اشاره می‌کنند که با توجه به خروج آمریکا از توافق برجام، اصولاً دیگر توافقی به‌عنوان برجام وجود ندارد که بتوان مکانیسم ماشه را در آن فعال کرد و یا فعال نکرد و برجام توافقی مرده Dead agreement محسوب می‌شود. به عبارتی این تفسیر وجود دارد که با خروج یک عضو از یک توافق بین‌المللی آن توافق دیگر موضوعی منفی است و قابلیت اجرایی ندارد و لذا مکانیسم‌های موجود در آن نیز به صورت خودکار از بین می‌روند. لذا موضوع این مقاله این است که آیا اصولاً بر طبق اصول حقوقی و همچنین بر طبق موازین و رویه‌های قضایی حقوق بین‌الملل خروج یکی از طرفین از توافق موجود، آن را به کلی باطل می‌سازد و قابلیت اجرایی آن را از بین می‌برد، و یا توافق بین‌المللی به‌رغم خروج یکی از طرفین همچنان به‌قوت خود پابرجاست و تعهدات طرفین باقی‌مانده در توافق همچنان قابلیت اجرایی دارد. بایستی توجه داشت که در صورتی که بپذیریم با خروج یک عضو از یک توافق بین‌المللی آن توافق و مکانیسم‌های موجود در آن از بین می‌روند، لذا دیگر از نظر حقوقی نیز مکانیسم ماشه در برجام قابلیت اجرایی نخواهد داشت و لیکن اگر با خروج یک عضو همچنان اصل بقای قرارداد وجود داشته باشد، در این صورت امکان اجرای مکانیسم ماشه از دیدگاه حقوقی همچنان قابلیت اجرایی دارد. اضافه کنم که این موضوع در چارچوب یک بحث مهم حقوقی صورت می‌گیرد و آن اصل بقای قرارداد در صورت نقض و یا خروج یک‌جانبه از قرارداد است و البته این پرسش در حوزه‌های مختلفی از حقوق خصوصی تا حقوق بین‌الملل مطرح می‌شود. در این مقاله، با بررسی تطبیقی، هم در حقوق داخلی، هم در حقوق بریتانیا و هم در نظام حقوق بین‌الملل نشان داده‌ام که اصل حقوقی حاکم بر تمامی این نظام‌ها، تداوم و بقای قرارداد است، نه زوال آن و استدلال توافق مرده پس از خروج یک عضو مبنای حقوقی ندارد.

▼ مبنای حقوقی مکانیسم ماشه

مکانیسم ماشه یا snapback mechanism یکی از سازوکارهای مندرج در برجام (برنامه جامع اقدام مشترک) و قطعنامه ۲۲۳۱ شورای امنیت سازمان ملل است. این مکانیسم امکان بازگرداندن خودکار تحریم‌های شورای امنیت علیه جمهوری اسلامی ایران را بدون نیاز به رأی‌گیری در شورای امنیت فراهم می‌آورد. مبنای حقوقی اصلی مکانیسم ماشه در بندهای ۱۰ و ۱۱ و ضمیمه‌های قطعنامه ۲۲۳۱ شورای امنیت سازمان ملل آمده است. بر این اساس اگر یکی از طرف‌های برجام (به‌ویژه اعضای دائم شورای امنیت) معتقد باشد که جمهوری اسلامی ایران به تعهدات خود پایبند نبوده است، می‌تواند موضوع را به کمیسیون مشترک برجام ارجاع دهد و اگر اختلاف حل نشود، طرف شاک می‌تواند موضوع را به شورای امنیت سازمان ملل گزارش دهد. پس از گزارش، شورای امنیت ۳۰ روز فرصت دارد تا قطعنامه‌ای برای ادامه تعلیق تحریم‌ها تصویب کند و اگر قطعنامه‌ای تصویب نشود، تحریم‌های شورای امنیت به‌طور خودکار بازمی‌گردند. بنابراین در این مکانیسم اصولاً نیازی به رأی‌گیری برای بازگرداندن تحریم‌ها نیست؛ بلکه برای