

دکتر هدایت الله فلسفی

اجرای مقررات حقوق بین الملل



«آغاز کار پایان اندیشه و

آغاز اندیشه پایان کار است»

عبدالرحمن بن خلدون \*

با آنکه، «در این چند دهه اخیر، فعالیت‌های فراملیتی در جامعه بین‌المللی رشد روزافزون داشته و از حق مردم در تعیین سرنوشت خویش سخن بسیار به میان آمده است، دولتها همچنان عامل بلا فصل اجرای مقررات بین‌المللی و راهبر سیاست‌های خارجی نسبتاً مستقل خویش به شمار می‌آیند»،<sup>۱</sup> از این رو، دولتها نه تنها خالق و تابع حقوق بین‌الملل که ضامن

\* عبدالرحمن بن خلدون، «مقدمه ابن خلدون»، ترجمه محمد پروین گنابادی، جلد دوم، تهران، ۱۳۵۹،

بنگاه ترجمه و نشر کتاب، ص ۸۶۲.

1. Virally M., "Panorama du droit international contemporain", RCADI., tome 183, 1983-V, p. 209.

بقا و اعمال مقررات آنند و بدین اعتبار بر اهرمهای نظام اجرایی حقوق بین الملل کاملاً تسلط دارند. اما از آنجا که اجرای قاعده حقوقی در مفهومی وسیع مستلزم توصیف و تفسیر قواعد حقوقی و اعمال و تطبیق آنها بر موارد عینی خاص در محدوده مرزهای ملی یا در قلمرو روابط بین المللی است، دامنه اقتدار دولتها در هر یک از این دو قلمرو حدی معین داشته است. برای شناخت این حدود، ما ابتدا نحوه اجرای مقررات بین المللی را در پهنه اقتدارات ملی مورد مطالعه قرار خواهیم داد؛ آنگاه از اجرای این مقررات در سازمانها و مراجع قضایی بین المللی سخن به میان خواهیم آورد.

#### بند یکم

### اجرای مقررات بین المللی در پهنه اقتدارات ملی

بطور کلی، مقررات بین المللی، اعم از عرفی یا قراردادی، الزام آورند و باید با حسن نیت به اجرا در آیند. به همین دلیل، مقدمه منشور ملل متحد (بند سوم) رعایت معاهدات و تمکین از سایر منابع حقوق بین الملل را لازمه دوام نظم موجود بین المللی دانسته و ماده ۲۶ معاهده ۱۹۶۹ وین بر اجرای صحیح مقررات بین المللی تأکید ورزیده است؛ تا آنجا که ایجاد فضای مناسب برای اجرای مؤثر تعهدات بین المللی را شرط لازم استقرار امنیت در جامعه بین المللی به شمار آورده است.<sup>۱</sup>

علمای حقوق برای نشان دادن مبنای حقوقی تکلیف دولتها به اجرای مقررات بین المللی [اصل وفای به عهد] نظریه های متعددی ساخته و پرداخته اند که هر یک در مقام خود از اعتباری شایسته برخوردار است. با این حال همه آنها از یک نکته مهم یعنی اجرای قهری مقررات بین المللی غافل مانده اند؛ شاید بدان علت که پرداختن به این مسأله با توجه به مکانیسمهای اجرایی قاعده حقوق بین الملل در عالم واقع، به راستی بیهوده می نموده است، زیرا این مکانیسمها در غالب موارد سرشتی بین المللی

2. Cf. Cot-Pellet, "La Charte des Nations Unies", *Economica*, 1991, pp. 11-12.

نداشته و تنها در قالب نظام‌های حقوق داخلی قابل درک بوده‌اند.<sup>۲</sup> به عبارت دیگر از آنجا که معمولاً هر دولت به لحاظ حقوق بین‌الملل متعهد به محقق ساختن نتیجه مقررات یعنی اجرای مؤثر حقوق بین‌الملل شده و در مورد تعیین روش‌های به اجرا درآوردن مقررات آن نظام غالباً تعهدی نسپرده است، پذیرش و جذب مقررات بین‌المللی در نظام‌های داخلی و تصمیم مکانیسم‌های اجرایی داخلی به آن مقررات هیچگاه تابع نظمی واحد نبوده و در هر کشور به تناسب اهمیتی که قانون اساسی به ارزش‌های بین‌المللی داده در قالبی معین انضباط یافته است. این جا به جایی که با ساختار جامعه بین‌المللی و نظام حقوقی حاکم بر آن کاملاً سازگار می‌نماید، معرف پدیده برابری دولت‌ها در جامعه‌ای است که به رغم وجود قاعده وفای به عهد هنوز تشکیلاتی مقتدر برای حراست از مقررات حقوق بین‌الملل پدید نیاورده است. به همین جهت تا وقتی که قاعده بین‌المللی در نظام داخلی جذب نشده باشد، در آن نظام اعتبار ندارد و در نتیجه در روابط بین‌الدول از

۳. مثل وضع آیین‌های مناسب برای اجرا و اعمال مقررات بین‌المللی که با صلاحیت‌های خاص دولت‌ها مرتبط است؛ مگر آنکه اینان متعهد شده باشند که در این راه از روش معینی تبعیت کنند؛ چنانکه به موجب مواد ۲۱۰ و ۲۱۶ معاهده ۱۹۸۲ حقوق دریاها، دولت‌های ساحلی متعهد شده‌اند که در جهت مبارزه با آلودگی محیط دریا، مقرراتی در مورد فروریختن زباله‌ها در دریا وضع نمایند. این مقررات باید در حد مقررات بین‌الملل مؤثر باشد و فروریختن زباله‌ها را در دریای سرزمینی، منطقه انحصاری- اقتصادی و برفراز فلات قاره، تحت نظارت آن دولت‌ها درآورد. برای اطلاع بیشتر رک:

Doudy C., "Le droit de la mer et la préservation du milieu marin", in Bardonnet D., et Virally M., "Le nouveau droit de la mer", Paris, Pédone, 1983, pp. 250-251.

۴. هر نظام داخلی منابعی خاص خود دارد؛ از این رو فقط ضامن اجرای مقرراتی است که در محدوده آن نظام به وجود آمده و یا با استفاده از فنون و روش‌هایی معین (مقررات داخلی مربوط به تعارض قوانین) به تأیید آن نظام رسیده است.

حقوق بین‌الملل با آنکه به دلیل مشارکت هر دولت در ساخت مقررات آن، در قبال دولت‌های عضو جامعه بین‌المللی بیگانه نمی‌نماید، نظامی خارجی است. به همین جهت برای آنکه دولت‌ها بتوانند به تعهدات خویش وفا نمایند و حقوق بین‌الملل را رعایت کنند، مقررات بین‌المللی باید در نظام داخلی پذیرفته شوند. به محض آنکه این مقررات در نظام داخلی جای گرفتند، از تمام مکانیسم‌های اجرایی آن بهره‌مند می‌گردند.

Cf. Virally M., op. cit., p. 211.

خود اثری واقعی به جای نمی گذارد.

جذب مقررات بین المللی در نظامهای داخلی را «پذیرش»<sup>۵</sup> حقوق بین الملل در حقوق داخلی نیز نامیده اند. این پذیرش دو صورت دارد: یکی عام و دیگری خاص.

### الف- پذیرش عام

اگر نظام داخلی از پیش به مقررات بین المللی اقتدا کرده و بطور کلی به اجرای مقررات عرفی و قراردادی بین المللی حکم داده و روش خاصی برای پذیرش مقررات بین المللی پیش بینی نکرده باشد، می توان گفت که آن نظام کلاً حقوق بین الملل را در خود جذب نموده است. ماده ۶ قانون اساسی ۱۷۸۷ ایالات متّحد آمریکا<sup>۶</sup> مصداق بارز چنین نظامی است. این ماده با اشاره به اجرای مستقیم مقررات بین الملل در محدوده مرزهای ملی چنین مقرر داشته است که معاهدات موجود یا آن معاهداتی که به تصویب ایالات متّحد خواهد رسید، همه در حدّ قوانین به معنای خاص کلمه معتبر خواهند بود.

در این قبیل موارد، دولت می تواند، فارغ از هر قید و بند شکلی، نظام ملی خود را با حقوق بین الملل سازگار نماید. اما از آنجا که در بعضی موارد انطباق نظام ملی با نظام بین المللی خود نیز مستلزم انجام تشریفات شکلی بوده است، مراجع قضایی ایالات متّحد با توجه به طبیعت یا منطوق شماری از قواعد بین المللی عملاً به لزوم مداخله دستگاه قانونگذاری در جذب این گونه مقررات حکم کرده اند. به اعتقاد این مراجع، تصویب بعضی از معاهدات هر چند که از اعتبار بین المللی آن معاهدات حکایت دارد، اما به خودی خود موجد قاعده حقوقی داخلی نیست؛<sup>۷</sup> زیرا قانون اساسی ایالات متّحد، معاهده را به شرطی در حکم قانون داخلی دانسته است که آن

5. Réception.

6. Article VI of the Constitution of the United States: "This Constitution and the laws of the United States which shall be made in pursuance thereof and all treaties made or which shall be made, under the authority of the United States, shall be the supreme law of the land, and the judges in every State shall be bound thereby, anything in the Constitution or laws of State to the contrary notwithstanding.

7. Marcoff M., "Les règles d'application indirecte en droit international", RGDIP., 1979, p. 398.

معاهده بتواند مستقلاً و فارغ از مداخله دستگاه قانونگذاری از خود آثاری حقوقی به جای گذارد. به همین علت، چنانچه موضوع معاهده متضمن انجام عمل حقوقی معینی باشد، رکن قانونگذاری باید وسایلی فراهم کند که آن معاهده به صورت قاعده حقوقی داخلی درآید، در غیر این صورت، چنان معاهده‌ای در حوزه اقتدارات سیاسی دولت باقی می‌ماند و در نتیجه نمی‌تواند در مراجع قضایی داخلی مورد استناد قرار بگیرد.<sup>۸</sup>

بر نظام پذیرش عام مقررات بین‌المللی در نظام داخلی که برای نخستین بار در قانون اساسی ایالات متّحد بدان پرداخته شده بود، چند دولت دیگر اقبال کردند و بسان قانون اساسی ایالات متّحد، در قوانین اساسی خود بی‌آنکه میان مقررات بین‌المللی قائل به تفکیک شوند، از اجرای مستقیم و بی‌واسطه آنها سخن به میان آوردند؛ همچنان که در عمل نیز در همان راهی که دولت ایالات متّحد گام نهاده بود، قدم گذاشتند و اجرای دسته‌ای از مقررات حقوق بین‌الملل را منوط به مداخله دستگاه قانونگذاری نمودند. سویس از جمله این دولتها بود. به موجب بند ۳ از ماده ۱۱۳ قانون اساسی فدرال، دادگاه فدرال باید قوانینی را که مجلس فدرال در اجرای قانون اساسی تصویب کرده و همچنین مصوبات عام و نیز معاهدات بین‌المللی را که این مجلس به تصویب رسانده است در احکام خود مورد توجه قرار دهد.<sup>۹</sup> با این وصف، دادگاه فدرال در عمل آن

۸. صرف نظر از جدلهای نظری علمای حقوق بر سر اولویت حقوق بین‌الملل بر حقوق داخلی یا این یکی بر آن دیگری، چنین می‌نماید که محاکم قضایی ایالات متّحد با فاصله گرفتن از نظام مونیستی (یکتاکرایی) قانون اساسی، میان آن دسته از مقررات بین‌المللی که مستقلاً در نظام داخلی جای می‌گیرند و دسته دیگری که فقط با وساطت دستگاه قانونگذاری در نظام داخلی پذیرفته می‌شوند تفاوت گذارده و با این کار از صلاحیت ماده ۶ قانون اساسی کاسته‌اند. البته امکان دارد که قوه مجریه و قوه قانونگذاری در هیچ یک از این دو مورد اقدامی به عمل نیاورند و در نتیجه از اجرای تعهدات بین‌المللی ظفره روند. امتناع این دو قوه از انجام اقداماتی که لازمه ایفای تعهدات بین‌المللی دولت است، هر چند که موجب مسؤولیت بین‌المللی آن دولت است، اما از لحاظ داخلی به هیچ روی بر آزادی اراده آن تأثیر نمی‌گذارد.

Cf. Ibidem, p. 399.

۹. برای اطلاع بیشتر از مفهوم این ماده رک:

معاهداتی را موجد قواعد حقوقی دانسته است که طبعاً قابل اجرای مستقیم باشند و در نتیجه مراجع و شهروندان را در قبال خود مقید سازند.<sup>۱۰</sup> از این رو اگر مقررات قراردادی متضمن برنامه یا دستورالعملی بوده که اعمال آن مستلزم تصویب قانون در کشورهای طرف معاهده باشد، آن مقررات به شرطی اعمال خواهند گردید که مقرراتی تکمیلی برای اجرای آنها وضع گردد.<sup>۱۱</sup> بنابراین، آن معاهداتی که مستقلاً موجد قاعده حقوقی باشند، پس از تصویب قانونگذار داخلی، در نظام حقوقی سوئیس جذب می گردند و اعتباری همسان با قانون به دست می آورند. به همین سبب نیازی نیست که برای اعمال چنان مقرراتی، قانونی جداگانه وضع شود.<sup>۱۲</sup>

به غیر از سوئیس، آلمان نیز از جمله کشورهایی بوده که در قانون اساسی خود به اجرای مستقیم حقوق بین الملل در محدوده مرزهای ملی تصریح کرده است.<sup>۱۳</sup> با این حال، آلمان برخلاف سوئیس، فقط با ورود قواعد حقوق بین الملل عام به قلمرو نظام داخلی موافقت نموده و در عمل تنها به آن دسته از قواعد قراردادی حقوق بین الملل اجازه ورود به این نظام را داده است که به لحاظ مضمون یا طبیعت خود شایسته چنین نفوذی باشند.<sup>۱۴</sup>

Guggenheim P., "Le conflit entre le droit des gens et le droit national dans l'ordre juridique suisse", Mélanges Perassi, Milan, 1957, pp. 499-513; Rice W.G. "The position of international treaties in Swiss law", A.J.L.L., 1952, pp. 641-662; Lardy p., "La force obligatoire du droit international en droit interne", thèse, Neuchâtel, 1966; Manat D., "Initiation au phénomène juridique", Cours d'introduction au droit, Genève, 1987, p. 13.

10. CF. Arrêt du Tribunal fédéral suisse, affaire Banque de Crédit international contre Conseil d'Etat du Canton de Genève, Recueil officiel des lois et ordonnances, Vol. 98-1, pp. 385-387.

11. نک. نظر ۲۰ مارس ۱۹۶۴ وزارت دادگستری سوئیس درباره اجرای موافقتنامه تعرفه که در ۲۰ نوامبر

۱۹۶۱ میان سوئیس و ایالات متحد انعقاد یافته بود. رک:

Annuaire Suisse de droit international, 1973, pp. 338-339.

12. Aubert J-F., "Traité de droit constitutionnel suisse", Vol. 2, Ides et Calendes, Neuchâtel, Dalloz, Paris, 1967, pp. 483-485.

13. به موجب ماده ۲۵ قانون اساسی آلمان فدرال «مقررات عام حقوق بین الملل جزئی از حقوق فدرال است. این مقررات بر قوانین عادی برتری داشته، مستقلاً متضمن حقوق و تکالیفی برای ساکنان سرزمین آلمان است.»

14. دادگاه قانون اساسی در یکی از آرای خود چنین اظهار نظر کرده است که مقررات مندرج در معاهده، در



در ایران قانون اساسی هیچگونه اشاره‌ای به منزلت حقوق بین‌الملل در نظام حقوقی ایران نکرده، اما قانون مدنی، مقررات حقوق بین‌الملل را در حکم قانون دانسته است.<sup>۱۵</sup> بدیهی است که در این حالت (پذیرش تقریباً عام) اشخاص حقوقی داخلی وقتی می‌توانند به چنان مقرراتی استناد کنند که آن مقررات از طریق فنون و روشهای حقوق عمومی داخلی بصورت قانون داخلی درآمده باشند. وانگهی، اشاره قانونگذار داخلی به این امر در واقع بیان قاعده‌ای بدیهی از حقوق بین‌الملل است و در نتیجه تضمین مؤثری برای آن به شمار نمی‌آید. به همین سبب، شاید بتوان گفت که قاعده مندرج در ماده ۹ قانون مدنی ایران بیشتر به دستورالعملی سیاسی می‌ماند تا قاعده‌ای حقوقی.

#### ب- پذیرش خاص

حقوق بین‌الملل به اجرای تعهدات بین‌الملل اهمیت بسیار داده؛ اما دست دولتها را در انتخاب روشهای به اجرا درآوردن آن تعهدات بازگذاشته است، تا آنکه هر دولت بتواند با استفاده از فنون و روشهای حقوق عمومی داخلی مثل توشیح، اعلام و انتشار تعهدات بین‌المللی خود، آن مقررات را در نظام داخلی وارد و اجرای آنها را تضمین نماید.

گاه این مقررات به همان صورت اصلی خود و بی‌آنکه تغییری در محتوای آنها داده شود، در مقررات داخلی ادغام می‌گردند؛ چنانکه در فرانسه انتشار معاهده پس از تصویب، یا وضع قانونی که اجازه تصویب را

صورتی بطور مستقیم در نظام داخلی وارد می‌شوند و در روابط خصوصی افراد جامعه از خود آثاری به جای می‌گذارند که مفهوم و منطوق معاهده بر این امر دلالت نماید:

Cf. *Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen*, Vol 17, 1955, pp. 309, 313-314, in *Marcoff*, op. cit., p. 402;

همچنین نک. بند ۲ از ماده ۵۹ قانون اساسی که براساس آن هر معاهده که برای تنظیم روابط سیاسی منعقد گردد و یا به نحوی به حقوق فدرال مربوط شود، باید به تصویب قوه قانونگذاری برسد.

۱۵. «مقررات عهدی که برطبق قانون اساسی بین دولت ایران و سایر دول منعقد شده باشد، در حکم

قانون است» ماده ۹ قانون مدنی ایران.

اعلام کرده است، موجب می شود تا آن معاهده به همان صورت در نظام داخلی وارد شود. معاهده پس از آنکه در نظام داخلی فرانسه وارد شد، اعتباری برتر از قانون داخلی پیدا می کند؛ به شرط آنکه طرفین دیگر معاهده نیز آن را به همین صورت به اجرا گذارده باشند (شرط عمل متقابل).<sup>۱۷</sup> محاکم قضایی فرانسه از این اصل چهار نتیجه کلی گرفته اند که می توان آنها را به شرح زیر خلاصه نمود:

۱. هر معاهده باید مثل قانون داخلی به تصویب قوه قانونگذاری

برسد؛

۲. معاهده، پس از آنکه در نظام داخلی وارد شد، رسماً قابل استناد

است؛

۳. در صورتی که دادگاهی از حدود مقررات معاهده تخطی کند، حکم

آن دادگاه در محاکم عالی نقض خواهد شد؛

۴. معاهدات بین المللی همچون قوانین داخلی از زمان تصویب اعتبار

می یابند و در نتیجه نسبت به وقایع یا اعمال حقوقی که قبل از تصویب آنها رخ داده یا انجام گرفته، اثری از خود به جای نمی گذارند.<sup>۱۸</sup>

اما در قلمرو نظام پذیرش خاص، به غیر از مورد یاد شده، گاه ورود معاهده یا سایر مقررات بین المللی مستلزم قرار گرفتن آن معاهده یا مقررات در قالب قانون داخلی بوده است. در چنین حالتی، قاعده بین المللی در قانون داخلی مستحیل می گردد و به صورتی دیگر درمی آید. بریتانیای کبیر و در بعضی موارد اتریش از چنین روشی تبعیت کرده اند.<sup>۱۹</sup>

علت اینکه در این حالت مداخله قانونگذار و تغییر شکل قاعده بین المللی لازم می نموده، آن بوده است که در اکثر موارد، بعضی از مقررات بین المللی به لحاظ محتوایی که داشته اند فقط دولتها را مخاطب قرار داده و در نتیجه افراد به شرطی توانسته اند در محاکم قضایی به حقوق و تکالیف ناشی از این معاهدات استناد جویند که قانونگذار، مضمون آن معاهدات

۱۶. نک. ماده ۵۵ قانون اساسی ۱۹۵۸ فرانسه.

17. Rousseau Ch., "Droit international public", Paris Sirey, 1971, Vol. 1, p. 175.

18. Marcoff M., op. cit., p. 389.

را به صورت قانون داخلی در آورده باشد.

تغییر چهره قاعده بین المللی این فایده را دارد که آن قاعده را از نیروی الزام آور قاعده داخلی برخوردار می سازد و برخلاف سایر موارد [اعلام و انتشار ساده قاعده بین المللی] در متن قاعده تغییراتی پدید می آورد؛ زبان آن را دگرگون می سازد و قاعده بین المللی را در مقوله حقوق عمومی داخلی تبیین می نماید، تا آن حد که چنان قاعده ای به زبان روز جامعه انشا می گردد و در نتیجه شرایط اجرای آن فراهم می گردد. البته این تغییرات نباید ماهیت قاعده قراردادی را دگرگون و مقلوب سازد؛ زیرا تغییر ماهیت معاهده در حکم تفسیر یکجانبه آن است و از این رو در قبال دیگر طرفین معاهده قابل استناد نیست؛ مگر آنکه همه دولتهای طرف معاهده با عقد موافقتنامه های جدید، آن تفسیر را بپذیرند.

با توجه به آنچه گفته شد، می توان چنین نتیجه گرفت که آن اعمالی که در محدوده حقوق عمومی داخلی انجام می گیرد تا قاعده ای بین المللی در نظام داخلی جذب گردد، سه صورت دارند: یکی آنکه این اعمال اصولاً برای ادغام قاعده بین المللی به شکلی انجام گیرد که آن قاعده بتواند خود را با اوضاع و احوال اجتماعی جامعه تطبیق دهد تا به اجرا درآید. دیگر آنکه مقررات جدیدی در محدوده قانون اساسی، حقوق عمومی یا حقوق خصوصی وضع گردد تا شرایط لازم برای اجرای مقررات بین المللی فراهم شود<sup>۲۰</sup> و آخر آنکه قاعده بین المللی به هیأت قانون داخلی درآید.

در تمام این موارد پذیرش قاعده در نظام ملی اعتبار قاعده بین المللی را در نظم داخلی تضمین می کند؛ همچنانکه اعمال آن قاعده مؤثر بودن آن یعنی نیروی الزام آور آن را محقق می سازد. بنابراین پذیرش عام یا خاص

19. Quoc Dinh et.... "Droit international public", Paris, LGDJ., 1992, p. 248.

۲۰. این اعمال بیشتر در کشورهایی صورت می گیرد که به اجرای مستقیم مقررات بین المللی اعتقاد دارند و مایل به ایجاد هماهنگی میان نظام بین المللی و نظام ملی هستند، مثل سوئیس که پس از تغییر قانون اساسی (مواد ۵۱-۵۲) در ۷ فوریه ۱۹۷۱، معاهده اروپایی حقوق بشر را در نظام داخلی خود جذب نمود.

سوئیس سرانجام این معاهده را در ۲۱ دسامبر ۱۹۷۲ امضا کرد. نک:

Feuille fédérale, a, 126, Vol. 1. no. 15, 16 avril 1974, p. 1020.

مقررات بین‌المللی در نظام داخلی نیروی الزام آور قاعده بین‌المللی را به اثبات می‌رساند و اعمال قاعده، آن نیرو را از عالم انتزاع خارج کرده به صورتی واقعی نمایان می‌سازد.<sup>۲۱</sup> با همه این احوال از آنجا که در جامعه بین‌المللی قدرت اجرایی متمرکزی وجود ندارد و اعمال قواعد بین‌المللی تحت الشعاع حاکمیت دولتها قرار گرفته است، در مواردی که این قواعد در نظامهای ملی به صورت خاص جذب نشده باشند، هر دولت تکالیف بین‌المللی خود را به صورتی که با منافع ملی اش سازگار بنماید، انجام می‌دهد؛ چنانکه با توجه به همین منافع و مصالح، دولتهای دیگر را شناسایی می‌کند، بطور یکجانبه و در صورت لزوم دیپلماتهایی را که با استناد به رفتار مضر آنها غیرمطلوب (*persona non grata*) تشخیص داده است اخراج می‌کند، از اتباع خود حمایت دیپلماتیک می‌نماید، معاهده منعقد می‌کند و روابط اقتصادی و فرهنگی با سایر دولتها برقرار می‌نماید.

۲۱. اعمال مقررات بین‌المللی گاه در محدوده اقتدارات اجرایی و اداری دولت و گاه در قلمرو اختیارات قوه قانونگذاری مطرح می‌گردد. در حالت اخیر فعالیت قانونگذار معمولاً پس از اعلام و انساز قاعده بین‌المللی آغاز می‌شود. در صورتی که اقدامات اجرایی و تقنینی داخلی پیش از لازم‌الاجرا شدن قاعده در بهنه روابط بین‌الملل انجام گیرد، احتمال دارد که مقررات بین‌المللی مربوط به اجرای قاعده سیمایی ملی به خود گیرد و با آنکه مقررات داخلی تغییر یابد تا شرایط لازم برای اجرای قاعده فراهم آید.

اما اجرای قضایی مقررات بین‌المللی آنگاه مطرح می‌شود که قاعده بین‌المللی صورت قانون داخلی به خود گرفته و محاکم ملزم به رعایت آن شده باشند. برتری حقوق بین‌الملل بر حقوق داخلی را گاه حقوق بین‌الملل عرفی (*Lex posterior derogat priori*) تضمین کرده و زمانی مقررات قانون اساسی، در صورت اخیر این برتری یا مطلق است (نظام ایالات متحده) یا نسبی (نظام فرانسه). مسلم است که در حالت سوم یعنی اجرای قضایی مقررات بین‌المللی، محاکم قضایی ملزم به رعایت آن مقررات هستند. اما در دو حالت دیگر معلوم نیست که به چه صورت و تحت چه شرایطی قوه مجریه یا قانونگذاری که به اعتبار آن مقررات اقرار کرده‌اند (تصویب) ملزم به رعایت حقوق بین‌الملل در محدوده اقتدارات ملی هستند. بنابراین نباید از یاد برد که اگر پذیرش مقررات بین‌المللی در نظامهای داخلی توأم با اعمال حقوق عمومی داخلی نباشد، آن مقررات هر چند که به ظاهر معتبر می‌نمایند، اما در عمل ضمانتی برای اعمال و اجرای آنها وجود ندارد.

به عبارت دیگر اعمالی که در قلمرو نظام بین المللی از جمله اختیارات خاص دولتها به شمار آمده اند، مثل تهیه، تصویب، تفسیر و فسخ معاهدات بین المللی و اقدامات اجرایی مربوط به آنها، اعمالی حکومتی<sup>22</sup> است که دولتها در اعمال آنها نیاز به اقدامات تقنینی یا اجرایی خاصی ندارند؛ گویا اینکه تخطی از موازین بین المللی مربوط به رعایت حد و حدود این اختیارات موجب مسؤولیت بین المللی آنهاست. حال باید دید که آیا صلاحیت دولتها در این قلمرو اصولاً محدودیتی دارد؟

### ج- اجرای مقررات بین المللی در محدوده حاکمیت انحصاری دولتها

حقوق بین الملل، اصولاً صلاحیت دولتها را در قلمرو مسائلی که در محدوده حاکمیت انحصاری آنها قرار گرفته، مورد شناسایی قرار داده است. به همین دلیل هر دولت می تواند در حدودی که حقوق بین الملل قراردادی یا عرفی اجازه داده است، مقررات قراردادی را فسخ کند یا آنها را به حالت تعلیق در آورد و یا تا آنجا که امکان دارد آن مقررات را بصورتی تفسیر کند که با منافع ملی اش سازگار بنماید. با این حال، دیده شده است که بعضی دولتها برای خلاصی از مقررات بین المللی مزاحم، در مواردی، بی آنکه خود را از بند معاهده ای که متضمن چنین مقرراتی بوده است برهانند، با استفاده از نظریه اعمال حکومتی و دکترین مربوط به اجرای مستقیم یا غیرمستقیم مقررات بین المللی و استناد به اصول قانون اساسی زیرکانه و خودسرانه از اجرای بعضی تعهدات بین المللی شانه خالی کرده اند. در این قبیل موارد، محاکم قضایی معمولاً به بهانه نداشتن صلاحیت، از اعمال اینگونه مقررات امتناع می ورزند و مراجع اداری اجرای آنها را موکول به اظهار نظر نهایی قانونگذار می نمایند. قوه قانونگذاری نیز با طرح ایرادات شکلی غالباً آن مقررات را غیرمناسب تشخیص می دهد. البته در چنین اوضاع و احوالی اگر دولتهای دیگر نیز به همین ترتیب عمل نمایند، قاعده بین المللی آرام آرام از صحنه روابط بین الملل خارج می گردد.

22. Actes de gouvernement.

اما، حقوق بین الملل در قبال اینگونه اعمال خودسرانه ساکت ننشسته و با آنکه هنوز موجودیت خود را از اراده دولتها برمی گیرد، برای دفع این موانع تمهیداتی نموده و سعی کرده است تا با تنظیم آیین اجرای مقررات بین المللی در هر معاهده، آزادی اراده دولتها را در این قلمرو محدود نماید؛ به همین دلیل در مجامع مختلف علمی این اندیشه پدید آمده است که هیچ دولتی نمی تواند با استناد به آزادی اراده ای که در وضع و اجرای مقررات بین المللی دارد از اجرای تکلیف اصلی خود که همانا اجرای تعهدات بین المللی است سرباز زند. قاعده بین المللی به محض آنکه در نظام داخلی وارد شود، هیچ دولتی حق ندارد، به هر بهانه که باشد مانع استقرار حقوقی آن گردد و در راه اجرای قاعده مانع تراشی کند: «قاعده حقوقی تا آن زمان که اعتبار دارد لازم الاجرا است».<sup>۲۳</sup> گذشته از این، حتی در مواردی که دولتها اجازه یافته اند مقررات بین المللی را با توجه به اوضاع و احوال سیاسی خود ارزیابی نمایند و مثلاً «با توجه به مقتضیات و اوضاع و احوال کشور و همچنین نیازمندیهای هیأت نمایندگی از دولت فرستنده بخواهند که تعداد افراد هیأت نمایندگی را از حد معقول و متعارف بالاتر نبرد»،<sup>۲۴</sup> نمی توانند خودسرانه از حدود متعارف پای فراتر نهند.

دیوان اروپایی حقوق بشر در قضیه ایرلند بر ضد بریتانیای کبیر این نظر را تأیید کرده.<sup>۲۵</sup> و دیوان بین المللی دادگستری در قضیه حقوق

23. Marcoff M., op. cit., p. 415.

۲۴. ماده ۱۱ معاهده ۱۹۶۱ وین درباره روابط دیپلماتیک.

۲۵. دیوان اروپایی حقوق بشر هنگام رسیدگی به این قضیه، نظر خود را درباره بند ۱ از ماده ۱۵ معاهده اروپایی بشر که بنا بر آن:

«در هنگام جنگ یا در صورت بروز خطری عمومی که حیات ملت را تهدید می نماید، هر یک از طرفین متعاقد می تواند با وضع مقرراتی از تعهدات پیش بینی شده در معاهده تخطی نماید، به شرط آنکه تخطی از حدود معاهده در حدی باشد که با آن وضعیت متناسب بنماید و سایر تعهدات ناشی از حقوق بین الملل را از میان نبرد»، به این صورت اعلام نمود:

پناهندگی<sup>۲۶</sup> توصیف یکجانبه دولتها از مقررات بین المللی را حکمی قطعی

پیش از هر چیز، فقط دولت متعاقد که مسؤولیت جان ملت خود را به عهده گرفته است می تواند در مورد وجود آن خطری که ملت را تهدید می کند اظهار نظر نماید. در صورتی که چنان خطری موجودیت ملت را در معرض خطر قرار داده باشد، نیز با آن دولت است که تشخیص دهد تا چه حد باید با آن تهدید مقابله کند. مسلّم است که در این قبیل موارد، سران هر دولت در مقامی قرار گرفته اند که به لحاظ تماس مستقیم و دائم با نفس فشارهای موجود بهتر از قاضی بین المللی می توانند در مورد وجود خطرانی از این نوع و همچنین شکل و میزان لازم تخطی از حدود مقررات حکم کنند. بند ۱ از ماده ۱۵ از این حیث اختیارات وسیعی به دولتهای طرف معاهده اعطا نموده است. با این وصف، دولتها در این قلمرو از اختیارات نامحدود برخوردار نیستند. به همین دلیل، دیوان که با همکاری کمیسیون اروپایی حقوق بشر ضامن رعایت چنین تعهداتی است (ماده ۱۶) می تواند حکم کند که آیا دولتی در مقابله با تهدید از حدود خویش پا فراتر گذاشته است یا نه.»

CF. Cour Européenne des droits de l'homme, arrêt du 18 janvier 1978, Série A, no 25, par. 207, pp. 78-79 in Salmon J. "Le fait dans l'application du droit international" RCADI, pp. 370-371.

۲۶. در سوم اکتبر ۱۹۴۸ در پرو (Pérou)، شورشی نظامی بدید آمد. دولت وقت بی درنگ شورش را فرونشاند و عوامل آن را مورد تعقیب قرار داد. یکی از عوامل مؤثر در این واقعه ویکتور ائول هایا دولاتور، رهبر اتحاد مردمی انقلابی بود که خود را از چشم مأموران انتظامی دولت مخفی نگاهداشته بود. چند روز پس از این حادثه دولت وقت با کودتایی نظامی سرنگون شد. دولت نظامی ابتدا عوامل شورش را همچنان مورد تعقیب قرار داد؛ آنگاه حکومتی نظامی برقرار کرد و چند اصل قانون اساسی را به حالت تعلیق در آورد. در ۳ ژانویه ۱۹۴۹ هایا دولاتور که خود را در تنگنا می دید از سنارت دولت کلمبیا در لیما درخواست پناهندگی نمود. سفارت کلمبیا با این درخواست موافقت کرد و به همین سبب اختلافی میان دو دولت کلمبیا و پرو به جود آمد. کلمبیا پس از آنکه با پناهندگی هایا دولاتور موافقت نمود از پرو درخواست کرد که به آقای هایا دولاتور که به زعم این دولت پناهنده ای سیاسی به شمار می آمد، اجازه خروج از کشور را اعطا نماید. پرو با این درخواست مخالفت کرد. سرانجام در ۳۱ اوت ۱۹۴۹ دو دولت پرو و کلمبیا با امضای موافقتنامه ای (موافقتنامه لیما) قرار گذاشتند که اختلاف خود را در دیوان بین المللی دادگستری مطرح کنند. بدین ترتیب کلمبیا در ۱۵ اکتبر ۱۹۴۹ با تسلیم دادخواستی به دیوان و استناد به موافقتنامه بولیوی در مورد استرداد مجرمین (که در ۱۸ ژوئیه ۱۹۱۱ در کاراکاس به امضا رسیده بود) و معاهده ۲۰ فوریه ۱۹۲۸ هاوانا در مورد پناهندگی و همچنین حقوق بین الملل آمریکایی، از دیوان درخواست نمود که اعلام نماید، کلمبیا به منظور اعطای پناهندگی به هایا دولاتور حق توصیف طبیعت جرائم منتسب به وی را دارد و پرو باید برای خروج پناهنده یا دنده از خاک کشور خود تضمین لازم دهد.

به شمار نیآورده است. در حکمی که دیوان بین‌المللی دادگستری در این قضیه صادر نمود اعلام کرد که «موافقتنامه‌های بین‌المللی موجود و اصول حقوق بین‌الملل هیچ یک دلالت بر این ندارد که دولت اعطاکننده پناه دیپلماتیک<sup>۲۷</sup> بتواند جرم پناهنده را بطور یکجانبه و قطعی توصیف نماید»<sup>۲۸</sup> به همین دلیل «چنان دولتی (کلمبیا)» نمی‌تواند با تصمیمی یکجانبه برای دولت متبوع پناهنده [پرو] تعیین تکلیف کند و آن دولت را ملزم به تبعیت از نظر خود و مکلف به اعطای جواز عبور برای پناهنده نماید.<sup>۲۹</sup>

بدیهی است که در این قبیل موارد، «نماینده سیاسی سفارتخانه‌ای که در مقام توصیف پناهندگی برآمده است باید واقعاً صلاحیت توصیف موقت جرم منتسب به پناهنده را داشته باشد؛ در این حالت باید دقت کند که شرایط لازم برای اعطای پناهندگی فراهم آمده باشد. با این وصف دولتی که به پناهندگی تبعه خود معترض است به نوبه خود حق خواهد داشت که این توصیف را رد کند. در این حالت، چون اختلافی میان دو دولت پدید می‌آید، اینان باید تلاش کنند که آن اختلاف را بر طبق

پرو نیز با طرح دعوایی متقابل از دیوان درخواست نمود که ادعای کلمبیا را در این مورد رد کند و اعلام نماید که دولت کلمبیا با اعطای پناهندگی به هایدولانور، بند ۱ از ماده ۱ و بند ۲ از ماده ۲ معاهده هاوانا را نقض نموده است و اینکه تداوم پناهندگی شخص یاد شده موجب نقض معاهده ۱۹۲۸ است.

Cf. C.I.J., Rec. 1950, p. 267 et s.

27. Asile diplomatique.

28. C.I.J., Rec. 1950, p. 274.

دیوان بین‌المللی دادگستری میان پناهندگی سرزمینی (Asile territorial) و پناهندگی دیپلماتیک

قائل به تفکیک شده است. به اعتقاد دیوان اگر شخصی از دولتی بیگانه که در سرزمین آن اقامت گزیده است درخواست پناهندگی نماید (پناهندگی سرزمینی)، آن دولت می‌تواند به اعتبار حاکمیت خود در مورد استرداد یا اعطای پناهندگی به آن شخص تصمیم بگیرد.

اما اگر کسی، در خاک دولت متبوع خود از سفارتخانه‌ای که به آنجا پناه برده، تقاضای پناهندگی رسمی نماید و آن سفارتخانه با پناهندگی وی موافقت نماید؛ تصمیم چنان سفارتخانه‌ای به دلیل آنکه مداخله در امور داخلی دولت متبوع پناهنده محسوب می‌شود به شرطی مشروعیت دارد که بر مبنای حقوقی استوار شده باشد.

Cf. C.I.J., Rec., 1950, pp 274-275.

29. Ibidem, p. 274.



آیینهایی که خود پذیرفته اند، حل و فصل نمایند.<sup>30</sup>

قاضی آلوارز (Alvarez) با آنکه از جهاتی با حکم دیوان بین المللی دادگستری در این قضیه موافق نبود، در نظر مخالف خود که ضمیمه حکم دیوان کرده، نظر دیوان را در این باره مورد تأیید قرار داده و اعلام کرده است که در این گونه موارد اگر دولت متبوع پناهنده بخواهد جرم پناهنده را توصیف کند، نهاد پناهندگی مفهوم خود را به کلی از دست می دهد؛ زیرا کافی است که آن دولت اعلام کند که جرم پناهنده از جمله جرائم حقوق عمومی است. اما اگر سفارتخانه دولت بیگانه بخواهد به این کار مبادرت ورزد و جرم پناهنده را توصیف کند، آن توصیف فقط در حد توصیفی موقت معتبر است و بدین لحاظ دولت متبوع پناهنده به هیچ روی ملزم و مکلف به پذیرفتن آن نیست. در چنین حالتی اگر دو دولت برای حل اختلاف خود موافقتنامه ای منعقد نکنند، قضیه در صورتی حل خواهد شد که مرجعی بی طرف به مداخله بپردازد و ماهیت آن جرم را مشخص بدارد.<sup>31</sup> به عبارت دیگر، از آنجا که در چنین مواردی اصل برابری دولتها متضمن حق مساوی آنان در اعمال حق یعنی توصیف و تفسیر وضعیتهای عینی است، در صورتی که توصیف و تفسیر آنها با یکدیگر معارض بنماید، آنان خود باید با توجه به مقررات حقوق بین الملل با مذاکره سیاسی و عقد موافقتنامه قاعده ای در این قلمرو پدید آورند و یا از مرجعی بی طرف استمداد بطلبند. بدیهی است که در حالت اخیر مرجع سیاسی فقط می تواند نظرگاههای دولتهای طرف اختلاف را به یکدیگر نزدیک کند و در نتیجه آنان را به عقد موافقتنامه ای بین المللی برای حل اختلاف مورد نظر یا ایجاد قاعده ای کلی در آن قلمرو ترغیب نماید.

در حالتی هم که مرجع قضایی مأمور رسیدگی به آن اختلاف می شود، تا آن زمان که میان دولتهای طرف اختلاف قاعده ای برای حل مسأله وجود نداشته باشد، آن مرجع تنها می تواند به آنان این نکته را تفهیم کند که چون قاعده ای در این قلمرو استقرار نیافته است توصیفهای یکی از آنها از

30. Ibid.

31. C.I.J., Rec., 1950, opinion dissidente de M. Alvarez, p. 297.

وضعیت‌های عینی موجود که با توجه به اصل تساوی حاکمیت‌های ملی انجام گرفته است آن دیگری را ملزم و مکلف نمی‌نماید.

### بند دوم

## اجرای مقررات بین‌المللی در پهنه سازمان‌های بین‌المللی

هر سازمان بین‌المللی بر اساس معاهده‌ای بین‌المللی که نمودار اراده دولتهاست، پدید می‌آید. اما از آنجا که این معاهده به سازمان بین‌المللی حیاتی واقعی می‌بخشد، سند تأسیس سازمان بین‌المللی به محض استقرار آن سازمان به صورت سندی اساسی<sup>۳۲</sup> در می‌آید.

سند تأسیس<sup>۳۳</sup> سازمان بین‌المللی از لحاظ شکلی میثاقی بین‌المللی و از جهت محتوا قانونی اساسی است. این سند به سازمان بین‌المللی استقلال و نظم حقوقی می‌دهد که فقط در محدوده آن سند رشد و توسعه می‌یابند. میان سند تأسیس و فعالیت‌هایی که به واسطه آنها سازمان به حیات خود ادامه می‌دهد ارتباطی منطقی و منظم وجود دارد؛ به این صورت که سند تأسیس سازمان فقط به شرطی مؤثر می‌نماید که از پیش اشتغالات آن سازمان را تنظیم کرده باشد؛ هر چند که آن اشتغالات، هنوز از لحاظ حقوقی

32. Acte constitutif.

۳۳. البته اساسی بودن این سند را گروهی از صاحب‌نظران به صورتی دیگر تبیین کرده‌اند. برای اطلاع نک:

Jenks, "Some Constitutional Problems of International Organizations", BYIL., 1945, p. 11;  
Hehn, "Constitutional Limitations in the Law of European Organizations", RCADL., 1963, 1, p. 159; Cahier ph., "Le droit interne des organisations internationales", RGDIP., 1963, p. 563;  
Reuter P., "Cours d'organisations européennes. Paris. 1959-1960, p. 72.

با این حال در مورد جوامع اروپایی، چگونگی براین اعتماد بوده‌اند که سند تأسیس هر یک از این

جوامع، سندی اساسی است. نک:

Lagrange, "L'ordre juridique de la CECA vu à travers la jurisprudence de sa Cour de justice",  
Revue de droit Public, 1958, p. 862;  
Constantinesco, "La spécificité du droit Communautaire", Rev. trim. de droit européen, 1966, p. 9;  
Lesguillons, "L'application d'un traité fondateur" le traité instituant la CEE, Paris, 1968, pp. 57-129.

34. Acte institutif.

استقرار نیافته باشند.<sup>۳۵</sup>

### الف- اعتبار نظام حقوقی حاکم بر سازمانهای بین المللی

ماده ۵ معاهده ۱۹۶۹ وین با تفکیک نظام حقوقی سازمانهای بین المللی از نظام عام حاکم بر جامعه دولتها اعلام کرده است که «معاهده حاضر (وین) بر هر پیمانی که سند تأسیس سازمانی بین المللی باشد و هر معاهده ای که در محدوده آن سازمان به تصویب رسیده باشد، به استثنای مقررات مرتبط با آن سازمان، اعمال می گردد».

آنچه از مفهوم و منطوق این ماده استنباط می گردد، این است که اسناد اساسی سازمانهای بین المللی اصولاً در مقوله ای خاص قرار گرفته اند و مقررات معاهده ۱۹۶۹ هر چند که قابل اعمال بر آنهاست، اما الزاماً به قلمرو آن اسناد تعمیم نمی یابد و مهمتر از همه آنکه مقررات مرتبط با آن سازمان یعنی آن مقرراتی که هر سازمان برای تغییر سند اساسی یا انطباق آن با اوضاع و احوال زمان وضع می نماید<sup>۳۶</sup> بر مقررات معاهده ۱۹۶۹ برتری دارند. از این رو چنین می نماید که ارزش و اعتبار سند اساسی سازمان تنها با به اجرا گذاشتن آن سند تثبیت نمی گردد. چنان اعتباری فقط با اشتغالات مختلفی که در حد صلاحیت ارکان آن سازمانها برای

۳۵. سخن موریس هوریو (M. Hauriou) حقوقدان بلند آوازه فرانسوی درباره اختلاط دو مفهوم «عمل قراردادی» و «عمل تأسیسی» هنوز پس از گذشت شصت و اندی سال نازگی دارد. به اعتقاد وی «هرگاه تشکیلاتی بر مبنای قرارداد، میثاق یا معاهده ای پدید می آید، نمی توان این نکته را نادیده گرفت که عمل تأسیس با عمل قرارداد در هم آمیخته شده است».

Cf. La théorie de l'institution et de la fondation, Paris, 1925, p. 36.

۳۶. مقررات مرتبط با سازمان (règles pertinentes de l'organisation) متضمن مقررات سند اساسی، دیگر مقررات حاکم بر سازمان و مقررات ناشی از عملکرد آن است.

نک. قطعنامه ۱۴ سپتامبر ۱۹۷۳ مؤسسه حقوق بین الملل در مورد تأثیر مقررات معاهدات بین المللی عام بر موافقتنامه هایی که سازمانهای بین المللی منعقد کرده اند. برای اطلاع از مضمون این قطعنامه، رک.

Wolf F., "Les activités normatives et quasi normatives" in Manuel sur les Organisations internationales, op. cit., p. 282, note 11.

تفسیر سند اساسی انجام می‌گیرد، به اثبات می‌رسد.<sup>37</sup> به عبارت دیگر، شخصیت هر سازمان بین‌المللی نه به یکباره که به تدریج و از طریق فنون روشهایی که برای نزدیک کردن دولتها به یکدیگر و ایجاد همبستگی میان آنان ابتکار می‌گردد، ساخته می‌شود. بنابراین اسناد تأسیس سازمانهای بین‌المللی را نباید تنها با توجه به مقررات عرفی و قراردادی حاکم بر معاهدات توصیف نمود، بلکه قبل از هر چیز باید دید که این اسناد در عالم واقع به چه صورت اعتبار یافته و کلاً با توجه به چه شاخصهایی می‌توان به ماهیت آنها پی برد.

نخستین شاخص، نامحدود بودن مدّت اعتبار این اسناد است. در معاهدات عادی، دولتها قاعداً به مدّت اعتبار معاهده اشاره می‌کنند و یا برای تمدید اعتبار آن تمهیداتی می‌نمایند، زیرا در هر معاهده، حتی آن معاهداتی که طبعاً باید استمرار داشته باشند، موضوع و اهداف مورد نظر امضا کنندگان معاهده تغییر می‌کند و وضعیتهایی که به لحاظ آن معاهده باید به نظم در آیند دچار دگرگونی می‌گردند. اما در معاهدات بنیادین سازمانهای بین‌المللی، اهداف مورد نظر نه تنها استمرار دارند؛ بلکه هیچگاه نمی‌توان تصور نمود که آن اهداف، ظرف مدّت زمانی معین تحقق یابند. در سازمانهای بین‌المللی که با اهداف مختلف اجتماعی و اقتصادی پدید آمده‌اند و یا در قلمرو مسائل فنی و علمی فعال هستند، چنین اهدافی دوام دارند. برای مثال هرگز نمی‌توان تصور کرد که اساسنامه سازمان یونسکو اعتبار زمانی محدود داشته باشد. آموزش و پرورش، علم و فرهنگ ضرورت‌های اساسی جامعه معاصر ما به شمار می‌آیند که این سازمان باید همواره در جهت رشد و شکوفایی آنها گام بردارد. به همین دلیل نمی‌توان چنین اهدافی را در حصار زمان محبوس نمود. البته نباید از یاد برد که اهداف هر سازمان به موازات تحولاتی که در جامعه بین‌الملل پدید می‌آید دگرگون می‌شوند و در نتیجه سازمانهای بین‌المللی باید تلاش کنند که

37. Delhaussy J., "Le problème de la classification des traités et le projet de convention établi par la Commission du droit international des Nations Unies" in Hommages à P. Guggenheim, Genève, 1968, p. 318.

سند اساسی خود را با چنان تحولاتی سازگار بنمایند. سند اساسی سازمانهای بین المللی، همانند قانون اساسی هر کشور که فارغ از محدودیتهای زمانی تدوین یافته است، نه تنها مشتمل بر اصول اساسی حاکم بر نظام حقوقی آن سازمان، که خود نظامی حقوقی است که بر اساس آن، نظام حقوقی سازمان انسجام می یابد. از این رو، سازمان بین المللی در صورتی همگام با ضرورتهای زمان تکامل می یابد که مبنای آن مستحکم باشد و با تصاریف ایام مضمحل نگردد.

نتایجی که از نامحدود بودن مدت اعتبار معاهده می توان گرفت، یکی این است که دولتهای عضو سازمان نمی توانند بطور یکجانبه از آن سازمان کناره گیرند، مگر آنکه سند اساسی با در نظر گرفتن شرایطی به خروج آنان اشاره کرده باشد؛<sup>۳۸</sup> دیگر آنکه برخلاف معاهدات چندجانبه عادی، تجدید نظر در سند اساسی غالباً در محدوده نظم داخلی سازمان و با توجه به آیینهایی انجام می گیرد که در خود آن سند صراحتاً بدانها اشاره شده است.

اما دوّمین شاخص، نوع رابطه ای است که میان اسناد تأسیس سازمانهای بین المللی و بعضی موافقتنامه های بین المللی وجود دارد. این موافقتنامه ها متضمن مسائلی است که در این اسناد بدانها پرداخته شده است و دولتهای امضاکننده اسناد به هنگام به اجرا گذاردن آنها از جمله مخاطبان آن موافقتنامه ها به شمار می آیند؛ یا اینکه چنان موافقتنامه هایی اصولاً بعد از اعتبار یافتن آن اسناد به امضای آن دولتها رسیده باشد.

در چنان فروضی، اگر سند تأسیس سازمان بین المللی موافقتنامه ای عادی محسوب گردد، تعارض میان سند تأسیس و آن موافقتنامه ها باید قاعدتاً بر اساس اصول کلی حاکم بر تعارض زمانی تعهدات حل شود؛ حال آنکه در چنین مواردی مقررات مندرج در سند در حکم قواعدی عام [در قلمروی معین] به شمار می آیند که قواعد خاص موافقتنامه ها [در همان

۳۸. برای اطلاع بیشتر از این مسأله و نظریاتی که در این مورد ابراز شده است. رک:

Feinberg, "Unilateral withdrawal from an International Organization", BYIL, 1963, pp. 19 ss; Lesguillons, "L'application d'un traité- fondation: le traité instituant la CEE", op. cit, p. 91.

قلمرو] الزاماً باید از آنها تبعیت نمایند.<sup>۳۹</sup> بسیاری از صاحب‌نظران وجود چنین رابطه‌ای را دلیل قاطعی بر اساسی بودن معاهدات بنیادین سازمانهای بین‌المللی با صلاحیت عام دانسته و در نتیجه به تشابه میان این اسناد با قانون اساسی ملی حکم داده‌اند.<sup>۴۰</sup>

البته این نظر و یا بطور کلی ثبات، دوام و اولویت سبند اساسی سازمانهای بین‌المللی را باید با توجه به ضرورتهای خاص ساختار آن سازمانها که با ساختار «دولت» تفاوت بسیار دارد مورد امعان نظر قرارداد. سازمان بین‌المللی برخلاف «دولت» که باید خود را همواره با ساخت اجتماعی جامعه‌ای که اساس موجودیت آن را تشکیل داده است سازگار نماید، پیوسته تلاش می‌نماید که ساخت اجتماعی جامعه بین‌المللی را با اهداف خود هماهنگ سازد.

### ب- توزیع صلاحیتها در سازمانهای بین‌المللی

از آنجا که دولتها در تشکیل هر اجتماع یا انجمنی از اختیارات گسترده برخوردارند، به هر سازمان ساختاری داده‌اند که با توجه به

۳۹. نک. ماده ۲۰ مساق جامعه ملل و ماده ۱۰۳ منشور ملل متحد.

۴۰. به عقیده پروفیسور کادو (Cadoux)، «از آنجا که دولتهای امضاکننده منشور، حقوق ملل متحد را در مقامی بالاتر از حقوق دولتهای عضو قرار داده‌اند، منشور خود اصلی بنیادین است که هرگونه مقرراتی اعم از قراردادی با تقنینی باید تابع آن باشد».

Cf: "La supériorité du droit des Nations Unies sur Le droit des Etats Membres". RGDI, 1959, p. 655 in Monaco, "Principes régissant structure et fonctionnement des O.I., RCADI, 1978, p. 197

پروفیسور فلوری اعتقاد دارد که ماده ۱۰۳ به منشور ملل متحد آن چنان اولویت داده است که به اعتبار آن می‌توان حکم نمود که منشور، در سلسله مراتب منظم حقوقی از سایر معاهدات بین‌المللی برتر است.

Cf. Flory, "L'art. 103", in Cot-Pellet "La Charte des Nations Unies" Economica, 1991, p. 1388.

البته در این گونه موارد، سند سازمان بین‌المللی عام در قبال تمامی موافقتنامه‌ها (از جمله اسناد بنیادین سایر سازمانها): و سند سازمان بین‌المللی منطقه‌ای (مثل اسناد جوامع اروپایی) در قبال موافقتنامه‌های منطقه‌ای از چنان اعتباری برخوردارند.

نک. ماده ۲۳۴ معاهده بنیادین جامعه اقتصادی اروپا (CEE).

واقعیات اجتماعی و سیاسی برای اجابت نیازها و آرمانهای آنان مناسب می‌نموده است. با این حال در اکثر سازمانهای بین‌المللی سه نهاد اصلی وجود دارد: یکی آن نهادی که در رأس سازمان قرار گرفته و با داشتن صلاحیتهای کلی از نمایندگان تمامی اعضا تشکیل یافته است؛ دیگری آن نهادی که از اعضای کمتری ترکیب یافته است و در واقع بر سازمان حکومت می‌کند و سوم نهادی که مسؤول اداره امور سازمان است.<sup>۴۱</sup> این سه رکن، در جمع، ارکان اصلی هر سازمان بین‌المللی به شمار می‌آیند و هیچ رکن یا مقامی بر کار آنان نظارت نمی‌نماید. هر یک از این ارکان از صلاحیتهایی خاص برخوردار شده که کلاً با صلاحیتهای آن دیگری متفاوت است. با این حال به اعتقاد ژرژسل چون امکان دارد که یکی از این ارکان از حد صلاحیتهای خود فراتر رود و قدم در قلمرو صلاحیتهای رکن دیگر گذارد و یا اینکه هر یک از آنان به نحوی از انجام وظیفه‌ای معین امتناع بورزند وضعیّت سازمانهای بین‌المللی را در قلمرو تقسیم کار باید با «دولت» قیاس نمود و عرف اساسی حاکم بر نهادهای مشابه این ارکان در نظامهای داخلی را ملاک تقسیم و توزیع صلاحیتهای آنها قرار داد.<sup>۴۲</sup> اما آیا چنین قیاسی اصولاً صحیح است؟ مسلّم است که اصل «تفکیک قوا» که در هر نظام داخلی، اساس کار قانونگذار اساسی بوده است، در قلمرو سازمانهای بین‌المللی قابل استناد نیست، زیرا در این پهنه مرز صلاحیتهای و اختیارات ارکان اصلی به دقت ترسیم نشده است؛ چنانکه رکن پارلمانی این سازمانها - البته، در صورتی که در آن سازمانها چنین رکنی وجود داشته باشد - غالباً رکنی بوده که مشی سیاسی سازمان را تعیین می‌کرده و قادر به وضع قاعده نبوده است.

۴۱. در مواردی، خصوصاً در آن دسته از سازمانهای بین‌المللی که از صلاحیتهای بسیار وسیع برخوردار شده‌اند و اعمال آن صلاحیتهای مستلزم تأسیس نهادهای زناد بوده (مثل سازمان ملل متحد) یا در جوامع اقتصادی اروپا که هدفشان در ادغام دولتهای عضو در یکدیگر خلاصه می‌شده است این سه نهاد کافی نبوده و سألّه ایجاد تعادل میان صلاحیتهای ارکان اصلی با مشکل رو برو بوده است.

۴۲. برای اطلاع بیشتر از این نظر رک:

Dupuy R.-J., "Etat et Organisation internationale" in Manuel sur les organisations internationales", Nijhoff, 1988, pp. 13-14.

به همین ترتیب، ارکان اجرایی نیز به جای حکومت بر سازمان غالباً به کار حل و فصل اختلافات که قاعدتاً در قلمرو صلاحیت مراجع قضایی قرار داشته است، پرداخته اند. بنابراین منطقی تر آن است که به جای استفاده از اصل «تفکیک قوا» که فقط در نظامهای داخلی محمل دارد، حدود اختیارات اجرایی هر رکن را با توجه به ملاک «تقسیم صلاحیتهای» تعیین کرد؛ زیرا در اکثر موارد، حیطة اختیارات هر رکن به اعتبار صلاحیتهایی که بدان تفویض گردیده از قلمرو اختیارات ارکان دیگر تفکیک شده است. بدیهی است که اگر این صلاحیتهای در محدوده سند اساسی اعمال گردد، میان اقتدارات ارکان اصلی سازمان توازنی اصولی ایجاد می گردد. اما این توازن در صورتی در سیر زمان پایدار می ماند که با مقتضیات سیاسی و اوضاع و احوال اجتماعی زمان همگام گردد؛ زیرا در سازمانهای بین المللی، ارکان اصلی هر یک با دنبال کردن سیاستهای خاص خود، در هر زمان، بی آنکه به راستی به معیارهای حقوقی سند اساسی پایبند باشند، به اقتضای اوضاع و احوال سیاسی حاکم، تحت تأثیر شاخصهای سیاسی و عملی قرار می گیرند و از آنها تبعیت می نمایند. برای مثال، منشور ملل متحد با آنکه حدود اختیارات و صلاحیتهای مجمع و شورای امنیت را به گونه ای تعیین کرده است که میان آنها تعارضی پدید نیاید، تعادل و توازنی که در هر زمان و به اقتضای اوضاع و احوال بین المللی حاکم میان این دو رکن ایجاد گردیده بیشتر مبتنی بر معیارهای سیاسی بوده است تا حقوقی؛ به همین جهت مجمع با خروج از صلاحیت عام و کلی خود که همانا تعیین خط مشی سیاسی سازمان در قلمرو حفظ صلح و امنیت بین المللی است، خود به اقداماتی دست زده است.<sup>۲۳</sup>

### ج- نحوه اعمال اختیارات در سازمانهای بین المللی

با آنکه مؤثرترین عامل برای تضمین تعادل میان اختیارات نهادهای هر سازمان بین المللی، برابری آن نهادها در انجام وظایفی بوده که سند

۲۳. نک. کلیبار. ک. آ.، «سازمانهای بین المللی»، ترجمه فارسی، نشر فاشه، ۱۳۷۱، ص. ۲۱۳.



اساسی به آنان محول نموده است، هر یک از این نهادها در صورتی می‌توانند از عهده انجام این وظایف برآیند که سلسله مراتبی میان آنها برقرار شده باشد؛ چندان که یک رکن بتواند با توجه به موقع ممتاز خود بر وظایف آن دیگری نظارت کند؛ البته نه تا بدان حد که رکن برتر، به همان صورت که در نظامهای داخلی معمول است، وظایف رکن یا دیگر ارکان را تابع تصمیمات خود نماید. برای مثال، در سازمان ملل متحد، دبیرخانه رکنی است که وظیفه دارد وسایل اجرای تصمیمات شورای امنیت را تأمین کند. اما این بدان معنی نیست که تشکیلات اداری و وظایف دبیرخانه و همچنین کارگزاران آن تابع دستورات مستقیم شورای امنیت هستند. دبیرخانه سازمان ملل اصولاً در محدوده صلاحیت خود دارای استقلال است؛ هر چند که شورا بتواند در مواردی بر اعمال و افعال آن نظارت نماید.

البته در سازمانهای بین‌المللی، خصوصاً جوامع اروپایی، گاه لازم می‌نموده است که به اصل سلسله مراتب میان ارکان اصلی سازمان اهمیت بیشتری داده شود و از جمع آن ارکان به یک رکن اقتدار بیشتری در جهت برقراری نظم در انجام وظایف آن سازمان، اعطا نمایند.<sup>۲۲</sup>

با همه این احوال و با آنکه در موارد معینی، یک رکن تابع رکن دیگر شده است، نمی‌توان مدعی بود که میان ارکان اصلی سازمانهای بین‌المللی سلسله مراتبی طبقه بندی شده وجود دارد. هر سازمان اصولاً دارای رکنی است که از صلاحیتهای کلی برخوردار گردیده و وظیفه اصلی آن اتخاذ تصمیماتی در قلمرو مسائل سیاسی و حیاتی آن سازمان است. مسلماً در وهله نخست چنین به نظر می‌آید که این رکن قاعداً باید برترین رکن هر سازمان باشد. اما اگر در وظایف چنان رکنی دقت نماییم و نتایج فعالیتهای آن را در عمل مورد ارزیابی قرار دهیم، متوجه خواهیم شد که واقعیت چیز دیگری است. برای مثال مجمع جوامع اروپایی با آنکه رکنی

۲۲. در جامعه اقتصادی اروپا و جامعه اتمی اروپا، شورا رکنی است که بر دیگر ارکان آن جوامع برتری دارد.

در این رکن دولتهای عضو اراده قطعی خود را ابراز می‌دارند و تصمیماتی اساسی اتخاذ می‌نمایند.

است که رهبری سیاستهای کلی آن جوامع را به عهده دارد، هیچگاه در قبال سایر ارکان یعنی شورا و کمیسیون در موقع برتری قرار نداشته است. در سازمان ملل متحد نیز با آنکه مجمع نسبت به شورا از اختیارات وسیع تری برخوردار شده، هرگز برتر از آن نبوده است.

از آنچه گفته شد، بطور کلی چنین بر می آید که میان ارکان مختلف سازمانهای بین المللی سلسله مراتبی به معنای خاص کلمه وجود ندارد؛ هر چند که روابط میان چند رکن بر سلسله مراتب معینی استوار شده باشد، مثل موقع ممتاز شورای جامعه اقتصادی و جامعه اتمی اروپا در قبال کمیسیون. در این دو جامعه کمیسیون تابع تصمیمات شورا است، زیرا شورا مرجع نهایی تصویب متون بین المللی و اسنادی است که کمیسیون قبلاً آنها را به تصویب رسانده است.

#### بک - استقلال سازمانها در اعمال اختیارات اساسی

میان هر سازمان و منافعی که آن سازمان ضامن رشد و توسعه آنها شده است، پیوندهایی وجود دارد که در تحلیلی نهایی از پیوند میان سازمان و دولتهای عضو خبر می دهد. بنابراین در ابتدا چنین به نظر می آید که چون اشتغالات و صلاحیتهای هر سازمان بین المللی از اراده قاطع دولتهای عضو ناشی شده است، اقتدارات سازمانهای بین المللی نیز همواره بر مبنای آن اراده استوار خواهد بود. البته در این امر تردید نیست که هر سازمان بین المللی در وهله نخست منادی اراده مشترک دولتهاست، زیرا به اراده آنها پدیده آمده است، از آنان ارتزاق می کند و در جهت اهداف آنان گام بر می دارد، به همین دلیل رکن اصلی هر سازمان یعنی «مجمع» نیز از نمایندگان دولتها تشکیل یافته است. با این حال «این واقعیت مانع از آن نبوده است که سازمانهای بین المللی خود را با تحولاتی که در نظامهای سیاسی جهان پدید آمده است تطبیق دهند»<sup>45</sup> و به تدریج چنین وانمود کنند که در واقع نماینده منافع «ملتها» هستند؛ چنانکه

45. Van Asbeck, "L'application du principe représentatif dans les organisations internationales", Frankfurt, 1956, p. 60, in Monaco, op. cit. p. 198.

امروزه رشد نظامهای پارلمانی در جهان باعث شده است تا سازمان‌های بین‌المللی خود را با آن تحولات سازگار نمایند و نظامهای حاکم بر اشتغالات و صلاحیتهای خود را متحول سازند. برای مثال در سازمان ملل متحد، مجمع عمومی با آنکه از نمایندگان دولتها تشکیل یافته است، در انجام وظایف خود عملاً از مقررات حاکم بر مجالس قانونگذاری تقلید می‌نماید؛ چنانکه صورت مذاکرات نمایندگان حاضر در مجمع را منتشر می‌سازد و از این رهگذر افکار عمومی بین‌المللی و داخلی را تحت تأثیر فعالیت‌های خود قرار می‌دهد. به همین جهت برای نمایندگان دولتها در سازمانهای بین‌المللی این فکر پدید آمده است که آنان نه تنها فرمانبر دولتها که باید تابع افکار عمومی بین‌المللی و داخلی نیز باشند. با این وصف نباید چنین پنداشت که سازمانها در انجام وظایف خود کاملاً از آیینهای پارلمانی تبعیت می‌نمایند<sup>۲۶</sup> و نمایندگان دولتها در این سازمانها در قبال مردم کشور خویش نیز مسؤول هستند. البته بعضی از سازمانهای بین‌المللی منطقه‌ای مثل جوامع اروپایی، به شدت تحت تأثیر این آیینها قرار گرفته‌اند و در اسناد بنیادین خود مقرر کرده‌اند که مجمع پارلمانی از نمایندگان مردم کشورهای عضو متشکل گردد و براساس معاهده بنیادین اختیار تصمیم‌گیری و نظارت داشته باشد.<sup>۲۷</sup> نمایندگان این پارلمان که ابتدا از میان نمایندگان مجلس قانونگذاری هر کشور عضو انتخاب

۲۶. به اعتقاد بعضی از صاحب‌نظران، برای آنکه دیپلماسی پارلمانی بر سازمانهای بین‌المللی حاکم شود،

تحقق چند شرط لازم می‌نماید. این شروط عبارتند از:

۱. وجود رکنی ثابت که دارای صلاحیتهایی عام و گسترده باشد؛

۲. علنی بودن مذاکرات؛

۳. وجود آیینی خاص برای تبادل افکار؛

۴. اخذ تصمیمات قاطع با رأی اکثر اعضا.

Cf. Jessup P.C., "Parliamentary diplomacy: An examination of the legal quality of the rules of procedure of organs of the United Nations", RCADI, 1956/1, pp. 185 ss.

۲۷. نک. ماده ۱۳۷ معاهده جامعه اقتصادی اروپا.

می شدند، پس از چندی با رأی مستقیم مردم به این پارلمان راه یافتند.<sup>۴۸</sup> در وهله نخست شاید برای کسانی این توهم پیش آید که مجمع پارلمانی یا پارلمان اروپا از نمایندگان واقعی مردم اروپا تشکیل یافته و دیپلماسی پارلمانی به راستی بر این سازمانها حاکم گشته است. اما اگر در متن این معاهدات (معاهدات بینادین جوامع اروپایی) دقت کنیم، در می یابیم که چنین چیزی مورد نظر نویسندگان آن معاهدات نبوده است: ماده ۱۳۸ معاهده جامعه اقتصادی اروپا، ۲۱ معاهده جامعه اروپایی زغال سنگ و فولاد و ۱۰۸ معاهده جامعه اتمی اروپا آشکارا به این نکته اشاره کرده اند که نمایندگان پارلمان نه بر اساس میزان جمعیت هر یک از کشورهای عضو، که بر مبنای معیارهای دیگر خصوصاً معیارهای اقتصادی به این پارلمان راه خواهند یافت.<sup>۴۹</sup>

۴۸. معاهده ۲۵ مارس ۱۹۵۷ رم در مورد نهادهای مشترک، سه مجمعی را که معاهدات پاریس (۱۹۵۱) و رم (۱۹۵۷) ایجاد کرده بودند در مجمعی واحد ادغام نمود (ماده ۲ و ۳). این مجمع را ابتدا مجمع پارلمانی اروپایی نامیدند؛ اما در ۱۹۶۲ آن را پارلمان اروپایی نام نهادند.

تا سال ۱۹۷۹ پارلمان اروپایی از نمایندگان مجالس ملی که با رأی نمایندگان آن مجالس از میان خود آنها انتخاب می شدند، تشکیل می یافت. اما از آنجا که بموجب بند ۳ از ماده ۱۳۸ معاهده جامعه اقتصادی اروپا مقرر شده بود که این نمایندگان باید از میان مردم کشورهای عضو به این پارلمان راه یابند، در ۲۰ سپتامبر ۱۹۷۶ دولتهای عضو سرانجام موافقت کردند که چنان انتخاباتی برگزار گردد. نخستین انتخابات در ۱۹۷۹ در هر کشور و بر اساس آیینهای متفاوت انجام گرفت. البته ماده ۱۳۸ (بند ۳) معاهده جامعه اقتصادی اروپا که به همان صورت در معاهده ماستریخت درج گردیده، پیش بینی کرده است که برای انتخابات اروپایی باید نظامی واحد بوجود آید. تردیدی نیست که طرح چنین نظامی ابتدا باید در خود پارلمان به تصویب برسد، آنگاه شورا به اتفاق آرا بر آن صحنه بگذارد.

۴۹. ۵۱۸.۴۹ کرسی این پارلمان به ترتیب زیر میان کشورهای عضو توزیع گردیده است:

آلمان فدرال، فرانسه، ایتالیا، بریتانیای کبیر: هر یک ۸۱ کرسی؛

اسپانیا: ۶۰ کرسی؛

هلند: ۲۵ کرسی؛

## دو- ابتکار عمل ارکان سازمانهای بین المللی در انجام وظایف اساسی

روش تصمیم گیری سازمانهای بین المللی اندکی پیچیده می نماید؛ به این صورت که در هر سازمان بین المللی ابتدا مسائل مورد نظر را بررسی می نمایند و آنگاه در مرحله ای دیگر در مورد آن مسائل اتخاذ تصمیم می کنند.

در مرحله نخست یعنی در مرحله ای که هر رکن اراده خود را مبنی بر قبول یا تهیه یک سند ظاهر می سازد، باید پیشنهادی در مورد مضمون آن سند تهیه گردد. این پیشنهاد آنگاه قوام می یابد که آن رکن جلسه ای رسمی تشکیل دهد و دستوری برای اتخاذ تصمیم در مورد آن سند تهیه نماید.

در قلمرو اقتدارات هر رکن، اعم از مجمع یا شورای اجرایی، حق پیشنهاد عموماً از آن دولتهای عضو است؛ هر چند که در مواردی هریک از این ارکان خود مستقلاً می توانند پیشنهاد دهنده باشند؛ به این صورت که از رکن دیگر تقاضا نمایند که وضعیت معینی را بررسی کند یا اقدامی در مورد آن وضعیت به عمل آورد. از طرف دیگر نباید از یاد برد که حتی آن ارکانی که کلاً اشتغالات اجرایی ندارند و در نتیجه قادر نیستند مثل ارکان فعال دیگر عمل نمایند، در مواردی می توانند استثنائاً دارای حق پیشنهاد باشند، مثل دبیرخانه سازمان ملل متحد که می تواند

→ بلژیک، یونان و پرتغال: هریک ۲۴ کرسی؛

دانمارک: ۱۶ کرسی؛

ایرلند: ۱۵ کرسی؛

لوکزامبورگ: ۶ کرسی؛

شورای قانون اساسی فرانسه در حکم ۹ آوریل ۱۹۹۲ در مورد معاهده اتحاد اروپا (ماستریخت) اعلام کرد که «پارلمان اروپا به رغم اختیارات وسیعی که پیدا کرده است، مجلس مستقلی نیست که بتواند با صلاحیت عام همچون مجلس قانونگذاری اعمال قدرت نماید». از این جهت پارلمان اروپا را نمی توان رکن قانونگذاری جوامع اروپایی به شمار آورد، زیرا تصویب نهایی تصمیمات این پارلمان با شورای وزیران است.

CF. Quoc Dinh N., op. cit., p. 609.

درخواست نماید که مسأله ای در دستور کار یکی از ارکان سازمان قرار گیرد و یا اصولاً توجه یک رکن صالح را برای رسیدگی به مسأله ای که صلح و امنیت بین المللی را به مخاطره افکنده است جلب نماید. حدود اختیارات هر رکن در عرضه پیشنهاد، معمولاً در اساسنامه هر سازمان بین المللی به تفصیل معین شده است. با این حال چنانچه آن رکن در قلمرو مسائلی فعالیت نماید که حیطة اش به موازات تحولات اجتماعی تغییر می یابد، آن رکن طبعاً نمی تواند در محدوده سند اساسی سازمان باقی بماند و از آن خارج نشود. گذشته از این، رابطه ای که میان رکن پیشنهاد دهنده و سایر ارکان سازمان بین المللی بوجود می آید، رابطه ای مبتنی بر همکاری و تساوی مقام ارکان مسوول در انجام وظایفی است که اساسنامه به آنها محول کرده است. از این رو، رکن پیشنهاد دهنده در قبال سایر ارکان از موقع برتری برخوردار نمی شود. به همین سبب رکن پیشنهاد دهنده باید سعی کند که مثلاً مناسب بودن اوضاع و احوال را برای بررسی یک مسأله به رکن دیگر تذکر دهد یا از آن رکن بخواهد که در قبال مسائلی معین از خود واکنش نشان دهد؛ بی آنکه در هیچ یک از این موارد بتواند رکن مخاطب را در تنگنا قرار دهد یا تکلیفی بر عهده اش بگذارد.

معمولاً رکن پیشنهاد دهنده در هر سازمان بین المللی رکن فعال آن سازمان یعنی آن رکنی است که دارای اختیارات کلی است. در سازمانهای اروپایی غالباً آن ارکانی که اختیار تصمیم گیری ندارند، مثل مجامع، در قبال ارکان اجرایی دارای چنین اختیاری شده اند؛ چنانکه در شورای اروپا، مجمع مشورتی به شورای وزیران وضعیتهایی را گوشزد می کند و از آن شورا دعوت می کند که برای همکاری هر چه بیشتر کشورهای عضو مسائل جدیدی را مورد بررسی قرار دهد. پیشنهادها غالباً با عباراتی مبهم و کلی انشا می شوند تا رکن مخاطب بتواند با توجه به اختیاراتی که دارد جزییات کار را معین بدارد. از این رو، رکن مخاطب ممکن است اصلاً به پیشنهاد واقعی نهد یا آنکه آن را بطور کلی دگرگون سازد و یا در موارد

مهم آن پیشنهاد را در قالب عباراتی حقوقی جای دهد؛ با این هدف که مضامین چنان پیشنهادی با ضرورت‌های نظام حاکم بر سازمان سازگار بنماید. بنابراین با توجه به آنچه گفته شد، می‌توان چنین نتیجه گرفت که روابط میان ارکان هر سازمان بین‌المللی مبتنی بر نظمی معین است. استقرار این نظم برای آن بوده است که تمامی آن ارکان در جهت اجرای اصول اساسی نظام حاکم بر سازمان با یکدیگر همکاری کنند تا چنین بنماید که تصمیم اخذ شده، تصمیم کلی سازمان است.

البته ناگفته نگذاریم که اصل همکاری ارکان سازمان که در قلمرو مسائل اجرایی هر سازمان نمود بسیار داشته و بطور کلی مبنای وجودی اراده سازمان‌های بین‌المللی بوده است، گاه به علت اختلاف نظر آن ارکان در قلمرو مسائل مربوط به اختیارات اساسی مصداق عملی نیافته است. در چنان مواردی تنها راه حل ممکن، ارجاع امر به مرجع صلاحیتدار قضایی بوده است.

### سه- حدود استقلال عمل سازمانها در گسترش اختیارات اساسی

زیست حقوقی هر سازمان بین‌المللی تنها با ایجاد روابط متعادل میان ارکان آن سازمان میسر نمی‌گردد. هر سازمان برای ادامه حیات حقوقی ناگزیر است که در محدوده نظم داخلی خود به ابتکاراتی نیز دست زند. این ابتکارات گاه به سازمان ساختاری کاملاً متفاوت با آنچه در سند اساسی پیش بینی شده است، می‌دهد؛ چرا که هیچ سندی نمی‌تواند از ابتدا ساختاری برای سازمان در نظر بگیرد که همواره با تحولات روزمره اجتماعی قابل انطباق باشد. مبنای اقتدار یا به عبارت دیگر استقلال عمل سازمان‌های بین‌المللی در این قلمرو، اشتغالاتی است که سند اساسی برای آنها در نظر گرفته است.

در حقوق داخلی وقتی از استقلال عمل [آزادی اراده] تابعان حقوق سخن به میان می‌آید، غرض بیان اختیاراتی است که هر فرد در محدوده

50. Santiago Torres Bernárdez, "Subsidiary Organs", in Manuel sur les Organisations internationales, Nijhoff, 1988, p.109.

نظام داخلی دارد و به اعتبار آنها می‌تواند روابط خود را با دیگر افراد تنظیم کند. اما استقلال عمل اشخاص حقوقی در نظامهای داخلی نه تنها مبین آزادی اراده آنان در وضع قاعده برای تنظیم اشتغالات خویش که متضمن اقتدار آنها در تطبیق ساختار خود با تحولات اجتماعی، یعنی حق ایجاد دگرگونی‌هایی معین در عناصر اساسی سازمانی خویش است.<sup>۵۱</sup>

وضعیت سازمانهای بین‌المللی در این قلمرو با وضعیت اشخاص حقوقی داخلی کاملاً یکسان می‌نماید. با این حال استقلال عمل سازمانها در گسترش اختیارات اجرایی محدوده‌ای وسیع‌تر از قلمرو اشخاص حقوقی داخلی دارد؛ زیرا هر سازمان ناگزیر بلکه موظف است که وضعیت ادارات و کارمندان و اشتغالات متعدد خود را به تناسب ضرورت‌های زمان به نظم درآورد. مسلّم است که استقلال عمل سازمانها در این مورد ناشی از همان استقلالی است که سازمان در قبال دولتهای عضو دارد. بنابراین حتی اگر سند بنیادین یک سازمان به چنین اختیاراتی صراحتاً اشاره نکرده باشد، نمی‌توان ادعا کرد که آن سازمان دارای چنان اختیاراتی نیست؛ گویا اینکه این اختیارات نباید هیچگاه از حدّ مقرّرات مندرج در سند اساسی فراتر رود. به همین علت، هرگاه تعارضی میان مقرّرات مربوط به نظم داخلی و مقرّرات اساسی پدید آید، اولویّت از آن مقرّرات اساسی خواهد بود. حال باید دید که این اختیارات در عمل چه آثاری از خود به جای می‌گذارند. مهمترین اثر این اختیارات تأسیس ارکان فرعی است. سازمانهای بین‌المللی اصولاً ساختاری مبنایی دارند. اما از آنجا که این ساختار برای انجام وظایف آن سازمانها کفایت نمی‌کند، هر سازمان، آنگاه که لازم می‌نموده، با استفاده از این اختیارات ارکانی فرعی تأسیس کرده است. البته در بعضی از موارد دولتها خود به وقت تأسیس سازمان بین‌المللی به لزوم تأسیس این قبیل ارکان اشاره می‌کنند و در نتیجه به سازمان اجازه می‌دهند که به هنگام ضرورت رکنی فرعی تأسیس نماید. اسناد بنیادین بسیاری از سازمانهای بین‌المللی صراحتاً به چنین اختیاراتی اشاره

51. Monaco, R., op. cit., p. 120.



کرده‌اند.<sup>۵۲</sup> بدیهی است، چنانچه اسناد بنیادین در این مورد سکوت کرده باشند، تغییرات و تبدیلاتی که در طول زمان در چارچوب اجتماعی فعالیت‌های سازمان پدید می‌آیند و در نتیجه بر اهداف و اشتغالات آن سازمان تأثیر می‌گذارند، ضرورت تأسیس ارکان فرعی را آشکار خواهد ساخت؛ همچنان که هرگونه نارسایی در کار سازمان می‌تواند خود گویای این واقعیت باشد که سازمان باید، بی‌آنکه در سند اساسی تغییری پدید آورد، ترکیب ارکان خود را دگرگون سازد و صلاحیت‌ها را به گونه‌ای مناسب میان ارکان اصلی و فرعی توزیع کند که این خود مستلزم اعطای صلاحیت‌هایی جدید به ارکان اصلی یا محروم کردن آن ارکان از این صلاحیت‌ها و تأسیس ارکان جدید با صلاحیت‌هایی در خور است.

ارکان فرعی سازمان‌های بین‌المللی را به تناسب اشتغالاتی که برایشان در نظر گرفته شده است به دسته‌های مختلف تقسیم کرده‌اند. یک دسته از آنان اشتغالاتی ساده مثل بررسی مسائل، جمع‌آوری اطلاعات و رایزنی دارند، مثل کمیته کارشناسان، کمیته حقوقدانان و هر کمیسیون که وظیفه‌اش هموار ساختن راه همکاری فنی میان دولتهاست. دسته دیگر، کارشان به جمع‌آوری، اداره و توزیع اموال مادی محدود شده است. این ارکان اصولاً در قلمرو مسائل اقتصادی فعالند و هدفشان در اداره مؤسسات بزرگ اقتصادی خلاصه می‌گردد. یک دسته نیز مسؤول حل مسأله‌های آمیز اختلافات بین‌المللی شده‌اند، مثل کمیسیون‌های تحقیق، آشتی، میانجیگری و داوری.<sup>۵۳</sup>

سازمان‌های بین‌المللی در اعطای صلاحیت به این ارکان، محدودیتی

۵۲. نک. مواد ۷، ۸، ۲۲، ۲۹، ۶۸ منشور ملل متحد؛ ماده ۱۲ اساسنامه سازمان مشورتی دریاوردی بین‌الدول؛ ماده ۷ اساسنامه سازمان ملل متحد برای توسعه صنعتی (یونیدو)؛ مواد ۵۱، ۷۴، ۷۵، ۸۳ و

۹۱ منشور سازمان کشورهای آمریکایی؛ مواد ۸ و ۹ معاهده تلانوئکو Tlatelotco  
Cf. Santiago Torres Benárdez, op. cit., p. 100.

۵۳. از این ارکان، با توجه به موضوع فعالیت‌های آنها طبقه بندی دیگری به ترتیب زیر کرده‌اند:

۱- ارکانی که هدفشان تأمین منافع عمومی جامعه بین‌المللی است:

ندارند، از این رو نباید چنین پنداشت که اشتغالات ارکان فرعی در درجه دوم اهمیت قرار گرفته اند. با این حال این ارکان تابع اصول مربوط به توزیع صلاحیتها. که در هر نظام حقوقی بدانها پرداخته شده است. هستند؛ به این صورت که «هیچ یک از این ارکان حق ندارد در قلمروی پای بگذارد که به سازمان تعلق ندارد»<sup>۴</sup> به همین جهت هیچ سازمانی نمی تواند با تأسیس این قبیل ارکان بر صلاحیت اساسی خود بیفزاید. دیگر آنکه هیچ یک از این ارکان حق ندارد در اموری مداخله کند که در صلاحیت خاص ارکان اصلی قرار گرفته است و قابل تفویض به غیر نیست.

ارکان فرعی با آنکه زیر نظر ارکان اصلی انجام وظیفه می کنند، گاه خود مستقلاً با دولتها رابطه برقرار نموده و موافقتنامه هایی نیز با آنان امضا کرده اند [هنتل یونیسف]. گذشته از این، در بعضی موارد رکن فرعی دارای صلاحیتی شده که رکن اصلی اساساً دارای آن نبوده است، مثل دادگاه اداری سازمان ملل متحد که رکن فرعی مجمع عمومی است و به فعالیت قضایی اشتغال دارد.

وجود ارکان فرعی در سازمانهای بین المللی برای به اجرا در آوردن مقررات اساسی بسیار مؤثر بوده است. به همین علت، هر رکن فرعی در حد خود نشانه ای روشن از حیات فعال و پویای سازمان بین المللی به شمار آمده است. نحوه تأسیس این ارکان در هر سازمان به تناسب فعالیتها و اشتغالات مختلفی که وجود داشته، متفاوت بوده است. در جوامع اروپایی با استفاده از فنون و روشهایی پیشرفته و اعمال آیینهایی خاص به تأسیس این ارکان همت گماشته اند. دولتهای عضو این جوامع، گاه با عقد

۲- ارکانی که کارشان حراست از منافع خاص دولتهای عضو است:

۳- ارکانی که برای حمایت از منافع اتباع دولتهای عضو مشغول به کارند:

۴- ارکان قضایی.

cf. Seidl Hohenveldern, Das Recht internationaler Organisationen, p. 97, in Monaco, op. cit., p. 202.

54. Reuter P., "Les organes subsidiaires des organisations internationales", in Hommage au Président Basdevant, Paris, Pédone, 1960, p. 426.

موافقتنامه ای بین المللی اسناد اساسی را به همین منظور تغییر داده و در نتیجه ساختار و اشتغالات آن جوامع را با اوضاع و احوال زمان و ضرورت‌های اجتماعی سازگار نموده‌اند. معاهده ۸ آوریل ۱۹۶۵ نمونه‌ای از این قبیل موافقتنامه‌ها به شمار می‌آید. به موجب ماده ۴ این معاهده کمیته‌ای متشکل از نمایندگان دولتهای عضو ایجاد گردیده که وظیفه آن تدارک کارهای شورا و اجرای مأموریت‌هایی است که این شورا بدان محول می‌نماید. دیوان محاسبات جوامع اروپایی نیز رکنی فرعی است که بر اساس معاهده ۲۲ ژوئیه ۱۹۷۵ تأسیس شده است.

با توجه به آنچه گفته شد می‌توان چنین نتیجه گرفت که صلاحیت‌های اجرایی هر سازمان در هر قلمرو اصولاً باید میان ارکان اصلی و ارکان فرعی تقسیم گردد. اصول حاکم بر توزیع این قبیل صلاحیت‌ها را می‌توان به شرح زیر خلاصه نمود:

«۱- هر سازمان بین المللی حق دارد، اعم از آنکه سند بنیادین پیش بینی کرده یا نکرده باشد، ارگانیزم‌هایی فرعی را که لازمه تحقق اهداف آن سازمان است، تأسیس نماید؛

۲- حد اشتغالات ارگانیزم فرعی را اشتغالات کلی سازمان مشخص می‌کند؛

۳- ارگانیزم فرعی صلاحیت‌های اجرایی معینی دارد که بطور معمول زیر نظر نهادهای اصلی سازمان اعمال می‌گردد؛

۴- ارگانیزم فرعی در قبال ارکان اصلی از شخصیتی [نسبتاً] مستقل برخوردار است».<sup>۵۵</sup>

### د- صورتهای مختلف اعمال مقررات بین المللی در سازمانهای بین المللی

یکی از اشتغالات بسیار مهم سازمانهای بین المللی اعمال قواعد اساسی و اجرای مقرراتی است که آن سازمانها خود در جهت تحقق اهداف اساسی وضع نموده‌اند. مجری این مقررات، همانطور که پیش از این یادآور

55. Raton P., "Les organes subsidiaires dans la Communauté Economique Européenne", AFDI., 1962, p. 773.

شدیم، نهادهای اصلی و فرعی آن سازمانها هستند.

فعالیت‌های اجرایی سازمانهای بین‌المللی، همانند هر فعالیتی که در هر نظام حقوقی انجام می‌گیرد، محدود به قلمروی معین و تابع نظام حقوقی حاکم بر آن سازمانهاست. گذشته از این، از آنجا که هر سازمان بین‌المللی موظف به تنظیم فعالیت‌های ارکان خود، ایجاد همگرایی میان آنها، استقرار نظم در روابط میان سازمان و دستگاه‌های اجرایی دولتها و تنسيق تشکیلات داخلی سازمان شده است، با وضع مقرراتی که عموماً به نظامنامه‌های سازمانهای بین‌المللی شهرت یافته‌اند برای اشتغالات خود محدودیت زیادیتری پدید می‌آورند. بنابراین به نظر می‌رسد که سازمانهای بین‌المللی به غیر از محدودیت‌های یاد شده، محدودیتی دیگر ندارند و در اجرای وظایف خود از اختیارات وسیعی برخوردارند. اما در این مقوله، نظریه‌ای وجود دارد موسوم به **نظریه کلی خدمات عمومی بین‌المللی** که با استناد به آن در بعضی موارد می‌توان اختیارات سازمانها را محدودتر نمود. به موجب این نظریه وظایف مختلفی که به عهده هر سازمان بین‌المللی گذاشته شده است باید همچون خدماتی در نظر گرفته شود که آن سازمان در جهت منافع جامعه بین‌المللی به انجام آنها همت گماشته است. اما آیا این نظریه در قلمرو اختیارات تمام سازمانهای بین‌المللی معتبر است؟ به عبارت دیگر چگونه می‌توان متعقد بود که سازمانهای بین‌المللی که در حوزه مسائل سیاسی، اجتماعی، نظامی، و اطلاعاتی فعالیت می‌نمایند، برای اجرای وظایف خود، منافع کلی جامعه بین‌المللی را در نظر می‌گیرند؟ نظریه کلی خدمات عمومی بین‌المللی اصولاً نظریه‌ای نیست که در همه موارد مصداق عملی داشته باشد و با استناد به آن بتوان محدودیتی بر اختیارات سازمانها در اجرای وظایف اساسی و عادی آنها به وجود آورد. بنابراین بهتر آن است که برای شناخت حد و حدود این اشتغالات، انواع آنها را با توجه به آنچه در عمل می‌گذرد از یکدیگر تفکیک نماییم.

هر سازمان بین‌المللی برای فراهم ساختن زمینه کار دولتهای عضو و سازمان، اشتغالاتی تدارکاتی دارد که در جمع‌آوری اطلاعات، بررسی

مسائل، تهیه سند و اقدامات دیگر خلاصه می‌گردد. این اقدامات اصولاً برای آن انجام می‌گیرد که دولتها و سازمانها در انجام وظایفشان بهتر عمل کنند. نتیجه این قبیل فعالیتها و تحقیقات را هر سازمان در مجموعه‌هایی رسمی منتشر می‌سازد. البته این اسناد و تحقیقات گاه کفایت نمی‌کنند و به همین سبب سازمان مجبور می‌شود که برای انجام تحقیقات بیشتر کمیته‌های خاص یا هیأت‌هایی را به محل مورد نظر اعزام بدارد. اما، گاه اقدامات مستقیم سازمان کفایت نمی‌کند و در نتیجه لازم می‌آید که به ابزار دیگر و همکاری دولتهای عضو روی آورده شود. در اینگونه موارد کار سازمان ساده‌تر می‌شود، زیرا فقط محدود به این می‌گردد که به دولتها پیشنهاد شود که خود در مورد آن مسأله اقدام کنند. پیشنهاد سازمان در چنین مواردی در قالبی معین عرضه می‌گردد که اصطلاحاً به آن توصیه‌نامه می‌گویند. با این توصیه‌نامه سازمان به دولتها پیشنهاد می‌کند که مثلاً تدابیری اقتصادی اتخاذ نمایند یا در قلمرو امور بهداشتی یا علمی با سازمان همکاری کنند.

امکان دارد که سازمانهای بین‌المللی به اقدامات اجرایی مؤثرتری نیز دست بزنند؛ به این صورت که با استناد به مقررات اساسی و در محدوده اقتدارات خویش، دولتها را در جهت نیل به هدفی معین یاری دهند؛ مثل آن زمان که سازمان بین‌المللی با اتخاذ مواضع سیاسی یا صدور اعلامیه از منافع دولتی عضو حمایت کند که قربانی مداخلاتی نامشروع شده است. سازمان ملل متحد و سازمان کشورهای آمریکایی به صورتی وسیع به این اقدامات دست زده‌اند. در مواردی که تجاوزی صورت گیرد و اقدام تجاوزکارانه دولتی به تأیید سازمان رسیده باشد، نیز این امکان وجود دارد که آن سازمان با اقداماتی نظامی مستقیماً به اعمال آن مقرراتی پردازد که برای جلوگیری از عمل تجاوزکارانه یا دفع آن در سند اساسی پیش‌بینی شده است. رکنی که در این قبیل موارد به اعمال قاعده حقوقی می‌پردازد، ابتدا توجه خود را به واقعه عینی موجود در خارج (عمل تجاوزکارانه) معطوف می‌دارد و سپس با توصیفی که از آن واقعه و

تفسیری که از قاعده حقوقی می‌نماید، واقعه را در قالب فرضیه‌های حقوقی که در بیشتر موارد، خودساخته و پرداخته است جای می‌دهد، آنگاه به اختیار خود قالبی حقوقی برمی‌گزیند و آن واقعه را در آن به نظم درمی‌آورد. بنابراین تا وقتی که رکن صلاحیتدار نظر قطعی خود را اعلام نکرده است، واقعه عینی در نظام حقوقی منزلتی ندارد.<sup>56</sup> به عبارت دیگر نظام حقوقی هر سازمان فقط از مقوله‌های انتزاعی سخن به میان آورده و در همه موارد از آنها تعریفی کلی به دست داده است (وقایع حقوقی). بنابراین هر مقوله به شرطی در عالم خارج مصداق می‌یابد که آن سازمان تصدیق کند که وقایع عینی با وقایع حقوقی که به صورت انتزاعی تعریف شده‌اند، یکسان می‌نمایند. این عمل را که در هر سازمان «تصمیم»، «شناسایی» یا «تصدیق» نام نهاده‌اند، در واقع نتیجه اعمال قاعده‌ای حقوقی است که با نظام حقوقی آن سازمان بطور مستقیم یا غیرمستقیم مرتبط است. «عمل انطباق واقعه با قاعده در تمامی این موارد هم موجد حق است و هم خالق [وضعیت‌هایی حقوقی]».<sup>57</sup>

بدیهی است که قلمرو اینگونه اعمال به مسائل سیاسی محدود نمی‌گردد و به همه آن مسائلی که در حوزه صلاحیت یک سازمان بین‌المللی قرار دارد تعمیم می‌یابد. کمک‌های مالی از قبیل اعطای وام، ایجاد تسهیلات مالی، انجام اقدامات زیربنایی، خدمات تخصصی و همچنین کمک‌های بشردوستانه مثل کمک به پناهندگان، همه و همه با انجام این قبیل اعمال، صورت واقع به خود گرفته‌اند.

بنابراین در سازمانهای بین‌المللی همه آن ارکانی که به اعمال مقررات حقوقی اشتغال داشته‌اند، در هر مورد خواسته یا ناخواسته به توصیف وقایع عینی مختلف پرداخته و سپس از این رهگذر رابطه آن وقایع را با قواعد حقوقی تصدیق کرده‌اند. کار مجمع عمومی سازمان ملل متحد در این میان از همه شاخص‌تر بوده است. زیرا این مجمع تنها رکنی بوده که تقریباً تمام نمایندگان دولتها را در قلمرو خود جای داده است. مجمع

56. Salmon., op. cit., p. 385.

57. Kelsen, "General Theory of Law and State", Harvard University Press, 1943, pp.135-136.

عمومی در فعالیتهای روزمره اش گاه به تصدیق موجودیت دولتها پرداخته و زمانی هویت رسمی مردمی را شناسایی نموده است که بر ضد نظامهای استعماری و نژادپرست قیام کرده اند. مجمع در همه این موارد با استناد به مقررات حقوق بین الملل، اقدامات این مردم را مشروع و برحق اعلام کرده است و هرگاه که اوضاع و احوال مناسب می نموده اقدامات سرکوبگرانه دولتهای استعمارگر یا نژادپرست را ناقض حقوق بشر و معاهدات ژنو دانسته است. شورای امنیت نیز در محدوده اختیارات خویش آنطور که منشور معین کرده، در مواردی موجودیت دولتها، حکومتها یا مردم مبارز را صحه گذاشته است. اما آنچه در قلمرو اختیارات شورای امنیت اهمیت داشته، توصیف و تصدیقی بوده که این شورا با توجه به ماده ۳۹ منشور از تهدید بر صلح، نقض صلح یا تجاوز به عمل آورده است. اختیارات شورای امنیت در این مقوله همیشه به صورتی خاص، یعنی با نظر موافق نه عضو که متضمن رأی مثبت پنج عضو دائم شورای امنیت باشد (ماده ۲۷ منشور) اعمال شده است. آزادی اراده شورا در این قبیل موارد تاکنون محدودیتی نداشته است؛ گویانکه دبیرکل سازمان ملل متحد در گزارش ۱۷ ژوئن ۱۹۹۲ خود که در پاسخ به اعلامیه ۳۱ ژانویه ۱۹۹۲ سران کشورهای عضو شورای امنیت تهیه کرده، درخواست نموده است که به وی اجازه داده شود براساس بند ۲ از ماده ۹۶ منشور ملل متحد از دیوان بین المللی دادگستری تقاضای نظر مشورتی کند. دبیرکل در این گزارش علت طرح این پیشنهاد را معین نکرده است؛ با این حال می توان معتقد بود که غرض اصلی وی از این پیشنهاد، مطرح کردن مشروعیت قطعنامه های شورای امنیت، خصوصاً آن قطعنامه هایی که متضمن اقدامات اجرایی است. در دیوان بین المللی دادگستری و نظارت قضایی این دیوان بر تصمیمات آن شورا بوده است.<sup>۵۸</sup>

تا اینجا ما فقط از عناصر حقوقی و تأثیر آن عناصر بر اعمال اجرایی سازمانهای بین المللی سخن به میان آوردیم. حال می خواهیم به تأثیر عوامل

58. Thierry H., "L'agenda pour la paix et la Charte des Nations Unies" in "Le développement du rôle du Conseil de Sécurité", Nijhoff, 1993, p. 377.

غیرحقوقی یعنی ارزشهای موجود بین المللی و عوامل سیاسی و اجتماعی بر آیین اعمال مقررات بین المللی بپردازیم.

روابط سیاسی پیچیده ای که میان دولتها وجود دارد، اصولاً براساس مقررات حقوقی تنظیم گردیده است. از میان این دولتها، آنهایی که مایل نبوده اند اختلافات خود را به وقت پذیرش قاعده علنی سازند، همواره به هنگام اعمال آن قاعده یعنی تطبیق موازین حقوقی بر وقایع عینی، قاعده را به صورتی تفسیر کرده اند که با منافع آنان سازگار بنماید. از این رو خصلت سیاسی توصیفهای هر دولت از مقررات حقوقی در قلمرو روابط بین الملل امری بدیهی به شمار آمده است. مسلم است که مسائل بین المللی هیچگاه با این توصیفها از میان نرفته است؛ زیرا دولتهایی که با توصیف دولتی موافق نبوده به نوبه خویش در برابر تفسیر یک طرفه آن دولت ایستادگی کرده و چنان دولتی را به تجاوز از حدود اختیارات و یا نقض مقررات بین المللی متهم کرده اند. برای مثال در جامعه بین المللی دولتهای بسیاری بوده اند که توصیف دولت پرتغال از مستعمراتش را که «ایالات ماوراء بحار» می نامید و یا تجاوزات اسرائیل به سرزمینهای مجاور را که آن دولت «دفاع از موجودیت خویش» اعلام می نمود و یا مداخلات تجاوزکارانه اتحاد شوروی سابق را که مداخلاتش را «برادرانه» توصیف می کرد، نقض آشکار مقررات بین المللی و تجاوز به حریم حقوق بین الملل دانسته اند؛ گویانکه در همه این موارد، دولتهای متجاوز معتقد بوده اند که اقداماتشان منطبق با موازین حقوق بین الملل بوده است.

در سازمانهای بین المللی نیز به همین ترتیب، هر رکن سیاسی همواره تحت تأثیر اوضاع و احوال سیاسی، تصمیماتی اتخاذ نموده که گاه مورد قبول همه اعضای آن سازمان نبوده است. در این قبیل موارد جمعی بودن رکن سیاسی نیز نتوانسته خصلت سیاسی این تصمیمات را زائل سازد. به اعتقاد بسیاری از صاحب نظران، در سازمانهای بین المللی «هر رکن سیاسی وظیفه دارد که مسائل را از لحاظ سیاسی نیز مورد بررسی قرار دهد. در نتیجه اعضای این قبیل ارکان که در تهیه آن تصمیم مداخله دارند



موظف هستند که در مسائل بین المللی از جمیع جهات مذاقه نمایند. به همین جهت اینان می توانند استدلالات و احکام خود را متبنی بر واقعیات سیاسی کنند»<sup>۵۹</sup> البته، این تصمیمات همواره در معرض انتقاد و حمله آن اقلیتی قرار گرفته که با این تصمیمات و احکام موافق نبوده است.

توصیفهای هر رکن به تناسب ارزشها و منافع مورد احترام هر رکن در هر زمان متفاوت بوده است. گذشته از این، ترکیب سیاسی رکن مورد نظر نیز در اتخاذ هر تصمیمی مؤثر بوده است. به همین جهت می بینیم که تصمیمات مجمع عمومی در هر زمان متناسب با آن ترکیبی بوده که این مجمع داشته است. مجمع عمومی در حال حاضر تحت تأثیر افکار کشورهای در حال توسعه ای قرار گرفته است که بیشترین کرسیها این مجمع را به اشغال خود در آورده اند. با این وصف، این امکان نیز همیشه وجود دارد که مجمع عمومی با ترکیبی یکسان، تحت تأثیر تحولات روابط بین الملل قرار بگیرد و از موضوعی واحد دو یا چند توصیف متفاوت عرضه بدارد؛ چنانکه همین مجمع با آنکه در ۱۲ دسامبر ۱۹۴۶ اعلام نموده بود که اسپانیای تحت حکومت ژنرال فرانکو، دولتی صلح طلب نیست که بتواند براساس بند ۲ از ماده ۴ منشور ملل متحد به سازمان ملل متحد راه یابد، پس از چندی، تحت تأثیر تبلیغات دولتهای آزادمنش غربی که «کمونیسم» را دشمن اصلی خود پنداشته بودند، مبارزه با اردوگاه شرق را در برنامه کار خود قرار داد و در نتیجه توصیف پیشین را از یاد برد و در ۱۴ دسامبر ۱۹۵۵ به همان دولت استبدادگر فرانکو رخصت داد که در مقام عضو ملل متحد، نمایندگانش را به مجمع عمومی گسیل بدارد...»

۵۹. نظر مخالف بدوان، رید، مک نر و وینبارسکی، قضات دیوان بین المللی دادگستری، در حکم مشورتی دیوان در قضیه شرایط پذیرش دولتها در مقام اعضای سازمان ملل متحد. نک. C.I.J., Rec., 1947-1948, p.85.

برای اطلاع بیشتر از مضمون این نظر و احتجاجات قضات مخالف، رک.:

Feinberg N., "L'admission de nouveaux membres à la S.D.N. et à l'O.N.U.", RCADI., tome 80, 1950-1, pp. 293-391;

Humber P.O., "Admission to the United Nations", BYIL., Vol. 24, 1947, pp. 90-115;

Feuer G., "L'art. 4 de la Charte des Nations Unies" in Cot-Pellet, op. cit., pp. 165-178.

۶۰. برای اطلاع از تحولات سیاسی مربوط به پذیرش اسپانیای فرانکو در سازمان ملل متحد، نک:

Duroselle J-B., "Histoire diplomatique de 1919 à nos jours", Dalloz, 1990, pp. 428-429.

در شورای امنیت نیز گاه اکثر اعضای آن، تحت تأثیر «رابطه قدرت» در جهان قرار گرفته، مسائل و وقایع را به گونه‌ای توصیف کرده‌اند که به هیچ روی مورد قبول اقلیت نبوده است. منتها در این شورا چنانچه میان اعضای دائم توافقی در مورد توصیف آن وقایع وجود نداشته باشد، یکی از آن اعضا به تنهایی می‌تواند با نظر مخالف خود، شورا را از توصیفی که مورد قبول اکثر اعضا باشد، باز بدارد.

بنابراین، می‌توان گفت که توصیف و تفسیر ارکان سازمانهای بین‌المللی از وقایع و مقررات بین‌المللی با توصیفها و تفسیرهای یکجانبه دولتها از مسائل مربوط به روابط بین‌الدول و حقوق بین‌الملل چندان تفاوتی ندارد. به همین جهت اعمال مقررات بین‌المللی در این پهنه نیز به دلیل متزلزل بودن ساختار جامعه بین‌المللی و ضعف مکانیسمهای اجرایی، در قالبی منظم انسجام نیافته است. از این رو «هرگاه میان دولتهای عضو سازمانهای بین‌المللی اختلافی بر سر توصیف وقایع و تفسیر مقررات بین‌المللی پیش آمده، [صرف نظر از مکانیسمهای قضایی اختیاری] توافق آن دولتها با یکدیگر یا صرف نظر کردن یکی یا دسته‌ای از آنان از ادعای خویش، بهترین راه حل ممکن به شمار آمده است».<sup>61</sup>

بند سوم

### اجرای مقررات بین‌المللی در مراجع قضایی بین‌المللی

در حقوق بین‌الملل، همانند حقوق داخلی، مسأله آیین حل مسالمت‌آمیز اختلافات بین‌المللی از اهمیت زیادی برخوردار است؛ زیرا استحکام این آیین در انسجام هر نظام حقوقی تأثیر بسیار دارد. اما این مسأله که در نظامهای داخلی تا حدی حل شده می‌نماید در نظام بین‌المللی همچنان مراحل ابتدایی خود را می‌پیماید. علت این فاصله در نظامهای داخلی و بین‌المللی، تفاوت ماهیت اختلافات ملی و بین‌المللی و میزان رشد و تکامل هر یک از این نظامها بوده است.

61. Salmon, op. cit., p. 375.

در حال حاضر، اکثر نظام‌های حقوقی داخلی بر مبنای قاعد بنیادینی [قانون اساسی] استوار شده‌اند که مبنای اعتبار تمام قوانین به مفهوم عام و خاص کلمه به شمار می‌آید. این قوانین بطور کلی دارای ضمانت اجرا هستند؛ چندان که اگر اختلافی میان تابعان هر نظام بر سر اصول مندرج در آن قوانین پدید آید باید بر اساس همین مقررات فیصله یابد. در این نظامها «دولت» خود نیز تابع چنان مقرراتی است و دخالت آن در ایجاد قانون به هیچ روی باعث آن نیست که میان افراد و دولت در این قلمرو تفاوتی به وجود آید. تبعیت تابعان حقوق داخلی [دولت و افراد] را از قاعده بنیادین و مقرراتی که بر اساس آن وضع گردیده است، نظریه پردازان حقوق اساسی، نتیجه مستقیم استقرار «حکومت مطلق قانون» [Etat de Droit] دانسته‌اند.<sup>۶۲</sup>

با این وصف، هر اختلاف داخلی الزاماً در محدوده حکومت قانون فیصله نمی‌یابد؛ مثل آن اختلافی که میان تابعان حقوق داخلی بر سر اعتبار قاعده اساسی [قانون اساسی] پدید می‌آید و جمعی از آنان را که بر ضد قانون اساسی حاکم قیام کرده و با توسل به زور [جنگ داخلی] خواستار استقرار قاعده‌ای دیگر شده‌اند، در مقابل جمعی دیگر قرار می‌دهد. در این قبیل موارد نفس اختلاف هرگز از میان نمی‌رود و هیچ دادگاهی نمی‌تواند با اعمال قاعده حقوقی شورش را فرو بنشانند. به همین سبب اگر نظام موجود بر معارضان خود غالب آید، آنان را به اتهام خیانت به موازین اساسی سرکوب می‌کند و اگر معاندان نظام موجود بر آن نظام غلبه کنند، نظامی جدید جایگزین نظام پیشین می‌نمایند و متولیان آن را به اتهام ایستادگی در مقابل خواست توده ملت تنبیه می‌نمایند و یا مطیع و منقاد خود می‌سازند. دیگر آنکه اگر خود نظام، اجرای قاعده‌ای معین را الزامی ندانسته باشد، اجرای قاعده حقوقی در قبال مسائل مربوط به آن قاعده اختیاری به شمار می‌آید؛ با این حال نظام حقوقی به شرطی به راه‌حلهای اختیاری اعتبار می‌دهد که آن راه‌حلهای با اصول اساسی نظام حاکم معارض

۶۲. برای اطلاع از مبنای فلسفی این نظریات رک:

Duhamel O., Mény Y., "Dictionnaire constitutionnel" Paris, PUF., 1992, pp. 415-418.

نباشند [نظم عمومی].

در هر نظام داخلی، صرف نظر از مواردی که به افراد اجازه داده شده است که اختلافات موجود را با داوری اشخاص عادی منتخب خود فیصله دهند، حل و فصل اختلافات اصولاً به عهده رکنی قضایی گذاشته شده است که شخصیتی مستقل از دیگر ارکان آن نظام دارد.

صلاحیت این رکن برای حل و فصل اختلافات از رهگذر اعمال مقررات حقوقی، در قبال طرفین اختلاف اجباری است، اعم از آنکه آن اختلافات را نماینده نظم عمومی (دادستان) یا یکی از طرفین اختلاف در آن رکن مطرح کرده باشند.

پیش از رسیدگی، مرجع قضایی اصولاً باید به این مسأله بپردازد که آیا برای رسیدگی به دعوا، در نظام داخلی قاعده‌ای وجود دارد که بتوان با استناد به آن، اختلاف را فیصله داد. چنین صلاحیتی همیشه مبتنی بر قاعده‌ای عینی است و ربطی به اراده آزاد افراد ندارد. به همین دلیل، حکم مراجع قضایی به محض صدور لازم الاجراست و همانند هر قاعده حقوقی لازم‌الاتباع.

اما در نظام بین‌الملل به سبب آنکه برای اجرای مقررات بین‌المللی وجود ندارد، نظم قضایی انسجام نظم قضایی داخلی را ندارد. ضعف نظام بین‌المللی را در این محدوده نباید ناشی از ضعف نهادهای موجود بین‌المللی دانست؛ خصوصاً آنکه از ۱۹۴۵ به این طرف سازمان ملل متحد که امروزه محل تجمع اکثریت قریب به اتفاق دولتهای جهان است، دارای ارکانی مشابه نهادهای مستقر در نظامهای داخلی شده است، مثل مجمع (رکن تقنینی)، شورا (رکن اجرایی)، دیوان بین‌المللی دادگستری (رکن قضایی). ضعف نظام بین‌المللی در این مقوله آن است که تابعان این نظام دولتها هستند؛ دولتهایی که نظام داخلی خود را برتر از هر نظام دیگر می‌دانند و از این رو مایل نبوده‌اند، مگر با رضایت صریح خود نظام ملی را تابع نظام بین‌الملل کنند. مسلم است که یک چنین طرز تفکری طبعاً بر آیین وضع و اجرای مقررات بین‌المللی تأثیر می‌گذارد و آن را تحت الشعاع

خود قرار می‌دهد؛ زیرا در واقع از آنجا که وضع مقررات بین‌المللی اصولاً تابع اراده دولتهاست، محتوای آنها به هیچ روی نمی‌تواند به مسائلی تعمیم یابد که به گمان آنها در قلمرو صلاحیت انحصاری آنان قرار گرفته است.<sup>۶۳</sup> وانگهی، قاعده حقوق بین‌الملل، کمتر مبنایی یکجانبه داشته است. حتی عرف که یکی از منابع حقوق بین‌الملل است، آنگاه استقرار می‌یابد که دولتها موجودیت آن را تأیید کرده باشند. بنابراین مقررات بین‌المللی غالباً به صورتی قراردادی پای به عرصه وجود گذاشته‌اند. البته امکان دارد که این معاهدات چندجانبه بوده و تعداد کثیری از دولتها را در قلمروی معین با یکدیگر همداستان ساخته باشند. با این حال هر دولت که در تدوین این معاهدات شرکت داشته، تا آن زمان که آن معاهدات را تصویب نکرده است، طرف آن معاهدات به شمار نمی‌آید. گذشته از این، آن دولتهایی هم که آن معاهدات را تصویب کرده‌اند، گاه خودسرانه قلمرو آن معاهدات را با شروط خود محدود کرده‌اند، تا آن حد که مضمون هر معاهده به اقتضای منافع آنها تغییر ماهیت داده و بطور کلی به صورتی دیگر درآمده است. در اینگونه موارد، معاهده چندجانبه حد و حدودی متغیر پیدا می‌کند و انسجام و یکپارچگی خود را از دست می‌دهد.

اجرای مقررات بین‌المللی نیز با یک چنین مشکلاتی روبه‌رو بوده است. دولتها در غالب موارد، به بهانه آنکه مقررات بین‌المللی با منافع ملی آنها سازگار نمی‌نماید از اجرای آن مقرراتی که خود در وضع و تدوینش مشارکت داشته‌اند سرباز زده‌اند. وانگهی اعضای جامعه بین‌المللی، خصوصاً اعضای ملل متحد که حتی در مورد اجرای حقوق بین‌الملل تعهداتی خاص سپرده‌اند [مثل آن تعهداتی که ناظر بر حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات بین‌المللی است] هیچگاه مایل نبوده‌اند که دولت ناقض این تعهدات را تنبیه نمایند و یا به عبارت دیگر ضمانت‌آبراهایی مؤثر برای اعمال آن تعهدات مقرر بدارند؛ زیرا هیچ یک از آنها مایل نبوده است که «امروز دولتی را برای نقض تعهداتی که خود ممکن است فردا آنها را به

۶۳. برای اطلاع بیشتر از این مفهوم رک:

Guillaume G., "L'art. 2, paragraphe 7" in Cot-Pellet, op. cit., pp. 141-159.

همان صورت نقض نماید، مورد مواخذه قرار دهد». "آخر آنکه، هرگز امکان ندارد که با دولتهای بزرگ و کوچک در این قلمرو به یک صورت رفتار شود. شاهد مدعا، حقوق و امتیازاتی است که منشور به لحاظ مسؤلیت سنگین دولتهای بزرگ در استقرار نظم و امنیت جهانی به آنها اعطا نموده است.

بنابراین با توجه به اوضاع و احوال کنونی جامعه بین المللی که در آن دولتها در نظمی کاملاً منسجم محصور نشده اند، حل و فصل اختلافات بین المللی تابع آیینی خاص است. به همین جهت هرگز نمی توان انتظار داشت که احکام بین المللی که برای فیصله اختلافات دولتها با یکدیگر مقرر گشته است - اعم از آنکه این احکام قضایی باشند [اعمال قاعده حقوقی] یا سیاسی [اعمال تدابیر حقوقی] - ضمانت اجرایی موثر، همانند آنچه در نظامهای داخلی پیش بینی شده است، داشته باشند.

با همه این احوال، وضع کنونی جهان به صورتی درآمده است که اگر برای حل و فصل اختلافات بین المللی تدابیری خردمندانه اندیشیده نشود، جنگ و گرسنگی سراسر گیتی را فرا خواهد گرفت و در نتیجه تمدنهای مختلف در گرداب نیستی غوطه ور خواهند شد. البته انسجام یافتن چنین آیینی نیاز به زمان دارد، زیرا هر تحول که در نظام بین المللی صورت گرفته است مستلزم تحولاتی دیگر در جامعه و سازمان روابط بین الملل بوده است. بنابراین به نظر می رسد که لازمه تنظیم آیینی مناسب برای حل و فصل قطعی و عادلانه اختلافات بین المللی پدیداری تحولاتی ژرف در نظام بین المللی است که از لحاظ منطقی طی سه مرحله بروز می نماید.

در مرحله نخست که جهان فعلاً در آن قرار گرفته است، دولتها تلاش می کنند که تا سر حد امکان از توسل به جنگ برای حل اختلافات خود احتراز کنند. البته این بدان معنی نیست که در این مرحله همه اختلافات الزاماً باید از این طریق یعنی طریقی دوستانه فیصله یابند. بحران خلیج فارس، جنگهای پراکنده میان دولتهای تازه استقلال یافته یوگسلاوی

یا اتحاد شوروی سابق، بحران سومالی و... همه شواهد زنده‌ای بر این مدعا هستند که هنوز «جنگ» داور نهایی در تعیین راه حل برای اختلافات بین‌المللی به شمار می‌آید. با این حال، این جنگها هنوز به جنگی عالمگیر منتهی نشده است.

دومین مرحله، مرحله‌ای است که در آن، دولت‌ها ناگزیر به حل مسالمت‌آمیز اختلافات خود باشند. حال تفاوتی ندارد که این آیین آیینی سیاسی باشد یا قضایی؛ آنچه مهم جلوه خواهد نمود، حل اختلاف از طریق دوستانه است.

اما در سومین مرحله که مرحله‌ای اساسی است، دولت‌ها ملزم خواهند بود که اختلافات خود را فقط و فقط از طریق قضایی حل نمایند. وجود چنین آیینی دلیل بارزی بر تکامل جامعه بین‌المللی خواهد بود؛ زیرا حل مسالمت‌آمیز اختلافات مبتنی بر قاعده‌ای حقوقی، عینی، غیرشخصی، همگن و کلی و متکی بر حکم مرجعی بی طرف، مستقل و دائم خواهد گردید. بدیهی است که در چنین حالتی تمام دولتهای جهان ملزم به تمکین از قواعد و احکام بین‌المللی خواهند بود؛ حتی اگر آن قواعد و احکام با منافع خاص آنان در تعارض باشد. مسلم است که دولت‌ها آنگاه پای به این مرحله از تحول خواهند گذاشت که صلحی پایدار در سراسر جهان پدیدار شده باشد. به گفته یکی از بزرگان حقوق بین‌الملل «به گمان بسیاری از مردم عدالت، صلح به ارمغان می‌آورد؛ زیرا جنگ را از میان برمی‌دارد. اما حقیقت آن است که استقرار عدالت خود مستلزم وجود صلح است، چرا که در فضایی آکنده از نفرت، رقابت و جنگ طلبی، قاضی هرگز قادر به اجرای عدالت نخواهد بود؛ در چنین فضایی حقوق که تنها اسلحه قاضی به شمار می‌آید در مقابل زور اعتباری نخواهد داشت»<sup>65</sup> سخن این صاحب‌نظر در قلمرو جامعه بین‌المللی سازمان نیافته امروزین کاملاً مصداق دارد، زیرا «تا وقتی اقتدارات جامعه بین‌المللی، به صورت فعلی میان دولتهای جهان توزیع شود و تنشهای ناشی از آن همچنان باقی بماند، «صلح»

65. Politis N., "La justice internationale" Paris, Hachette, 1924, p.253.

بیشتر به استقرار عدالت کمک می‌کند تا بریابی عدالت به استقرار صلح».<sup>66</sup> به همین جهت، می‌توان معتقد بود «آن اهمیتی که نظریه پردازان حقوق بین‌الملل به اشتغالات قضایی داده‌اند، [و خواسته و ناخواسته از یاد برده‌اند که این اشتغالات به شرطی محقق خواهند شد که آرامشی بر گستره زمین حکمفرما شده باشد] فقط در تغییر حدود مسأله مؤثر بوده است»<sup>67</sup> و نه در تثبیت آن حدود.

اما، این اندیشه مانع از آن نبوده است که جامعه بین‌المللی بتواند در مرحله ابتدایی رشد و توسعه اش دادگاهی جهانی داشته باشد؛ گویانکه تا به حال در همین جامعه دادگاههای بین‌المللی متعددی بنیاد گذاشته شده است.<sup>68</sup>

این دادگاهها که همگی موظف به اعمال قواعد حقوقی هستند، پس از آنکه برای رسیدگی به دعوایی معین اعلام صلاحیت کردند، باید در مورد صحت یا بطلان توصیفها و تفسیرهای متفاوت هر یک از طرفین دعوا،

66. Visscher Ch. De., "Théories et réalités en droit international public", Paris, Pédone, 1970, p. 384

67. Ibidem. p. 383.

۶۸. فهرست این دادگاهها به شرح زیر است:

الف: دادگاههای جهانی:	تاریخ تأسیس:
۱- دیوان بین‌المللی دادگستری	۱۹۴۵
۲- دادگاه اداری سازمان بین‌المللی کار	۱۹۴۷
۳- دادگاه اداری سازمان ملل متحد	۱۹۴۹
۴- دادگاه اداری بانک جهانی	۱۹۸۰
ب- دادگاههای منطقه‌ای:	تاریخ تأسیس:
یک: اروپا	
۱- دیوان اروپایی حقوق بشر	۱۹۵۰
۲- دیوان دادگستری جوامع اروپایی	۱۹۵۷-۱۹۵۱
۳- دیوان دادگستری بنلوکس	۱۹۶۵
۴- کمیسیونهای رسیدگی به شکایات در	
اتحادیه اروپای غربی،	



نظر قطعی خود را ابراز بدارند.<sup>۶۹</sup>

۱۹۶۱	سازمان همکاری و توسعه اقتصادی
۱۹۶۵	سازمان پیمان آنلانتیک شمالی
تاریخ تأسیس:	دو: آمریکا
۱۹۶۹	۱- دیوان حقوق بشر کشورهای آمریکایی
۱۹۷۹	۲- دیوان اندی
	سه: کشورهای عرب:
	تاریخ تأسیس:

دادگاه سازمان کشورهای عرب صادرکننده نفت ۱۹۷۸

به غیر از دادگاههای یاد شده، دادگاههایی دیگر نیز در قلمرو مسائل جهانی یا منطقه ای تأسیس شده اند که هنوز شرایط کار آنها فراهم نیامده و یا اینکه پس از گذشت مدت زمانی چند، عمر آنها به سرآمده است.

الف: دادگاههایی که شرایط لازم برای شروع به کار آنان فراهم نیامده است:

تاریخ تأسیس:	۱- دادگاه اتحادیه اروپای غربی برای حمایت از منافع خصوصی
۱۹۵۷	در قبال مقررات مربوط به نظارت بر سلاحهای نظامی:
۱۹۵۷	۲- دادگاه اروپایی انرژی هسته ای
۱۹۷۲	۳- دادگاه داوری جامعه آفریقای غربی
۱۹۸۲	۴- دادگاه بین المللی حقوق دریاهای
	ب: دادگاههایی که تأسیس شده و به کار نیز برداشته اند، اما پس از چندی عمر آنها پایان گرفته است:
۱۹۱۸-۱۹۰۷	۱- دیوان دادگستری آمریکای مرکزی
۱۹۴۵-۱۹۲۱	۲- دیوان دائمی دادگستری بین المللی
	۳- کمیسیونهای آسنی که به موجب معاهدات صلح ۱۰ فوریه ۱۹۴۷ پدید آمدند.
۱۹۷۷-۱۹۶۷	۴- دادگاه بازار مشترک آفریقای شرقی

برای اطلاع از کار دادگاههای بین المللی دائم نک:

Philip Ch., De Cara J-Y, "Nature et évolution de la juridiction internationale" in Colloque de Lyon: La juridiction internationale permanente, Paris, Pédone, 1987, pp. 13-14.

۶۹. دیوان دائمی دادگستری بین المللی در یکی از احکام خود چنین اظهار نظر کرده است که:

«آن توصیف حقوقی که یکی از طرفین ذینفع در مورد عمل مورد اختلاف عرضه داشته است،

چنانچه برخلاف اصول حقوقی یاد شده موجب شود که محدودیتی بر اتباع آلمانی وارد آید، محمل ندارد»

Cf. C. P. J. L., Certains intérêts allemands en Haute-Silésie Polonaise, Série A n°7, p. 22, in Salmon, op. cit., p. 400.

در این قلمرو، کار دادگاههای بین المللی با کار دادگاههای داخلی تفاوت بسیار دارد. در حقوق داخلی به لحاظ وجود اصل تفکیک قوا و اجباری بودن صلاحیت دادگاهها، توصیف دادگاهها در مرحله نهایی به صورت تصدیقی قطعی در می آید. اما در حقوق بین الملل که نه اصل تفکیک قوا محمل دارد و نه اجباری بودن صلاحیت محاکم قضایی مطرح است، صلاحیت دادگاه بین المللی به شرطی اجباری است که طرفین دعوا به آن صلاحیت اقتدا کرده باشند. از این رو احکام بین المللی آنگاه قطعی می نمایند که دولتها از پیش اعتبار آن احکام را شناسایی کرده باشند.

صلاحیت هر دادگاه بین المللی برای اعمال قواعد حقوقی به تفصیل در اساسنامه ای که سند بنیادین دادگاه بین المللی به شمار می آید، معین شده است؛<sup>۶۰</sup> چنانکه به موجب ماده ۳۶ اساسنامه دیوان بین المللی دادگستری «صلاحیت دیوان به تمامی آن قضایایی که طرفین دعوا در محضر آن دیوان اقامه کرده باشند و همچنین تمام موارد خاصی که در منشور یا عهدنامه ها و معاهدات معتبر پیش بینی شده است، تعمیم می یابد».

در تمام این موارد، وظیفه این دادگاهها در حل اختلافات دولتها و تفسیر و اجرای معاهدات خلاصه شده است. بند ۲ از ماده ۳۶ اساسنامه دیوان بین المللی دادگستری ضمن محدود کردن صلاحیت دیوان به رسیدگی به مسائل حقوقی،<sup>۶۱</sup> موضوع دعاوی قابل طرح در دیوان را به شرح زیر اعلام کرده است:

- ۱- تفسیر هر معاهده؛
- ۲- هر مسأله مربوط به حقوق بین الملل؛
- ۳- واقعیت هر امری که در صورت ثبوت، نقض تعهدی بین المللی به شمار آید؛

۶۰. نک. ماده ۱۶۴ معاهده بنیادین جامعه اقتصادی اروپا؛ ماده ۱۳۶ معاهده جامعه اتمی اروپا؛ ماده ۳۱

معاهده جامعه اروپایی زغال سنگ و فولاد؛ ماده ۴۵ معاهده اروپایی حقوق بشر.

۶۱. بند ۱ از ماده ۳۶ اساسنامه دیوان بین المللی دادگستری صلاحیت دیوان را به تمامی آن قضایایی که

۴- نوع و میزان غرامتی که باید برای نقض تعهدی بین المللی پرداخت شود.

آنچه از متن این ماده (ماده ۳۶ اساسنامه دیوان بین المللی دادگستری) و مواد مربوط به صلاحیت دیگر دادگاههای بین المللی استنباط می شود، این است که مراجع قضایی بین المللی فقط تا آن حد صلاحیت رسیدگی به وقایع عینی را دارند که آن وقایع به نحوی با اعمال یا تفسیر قواعد حقوق بین المللی که آن مراجع ضامن اجرای آن شده اند، مرتبط باشند؛ زیرا «اختلاف مربوط به «واقعۀ محض» اختلافی حقوقی نیست که قضایی بتواند بدان رسیدگی کند».<sup>۷۲</sup> به همین جهت، در مواردی که صلاحیت دادگاههای بین المللی مشروط به وجود اختلاف شده است، آن وقایع باید با چنان اختلافی پیوند و ارتباط داشته باشند.

دیوان دائمی دادگستری بین المللی نیز در یکی از احکام خود اختلاف را، «عدم توافق بر سر مسأله ای حکمی یا موضوعی و تناقض و تعارض نظریات حقوقی یا منافع دو شخص»<sup>۷۳</sup> تعریف کرده است تا چنین بنمایاند که صلاحیت دیوان فقط تا آن حد به مسائل عینی مربوط می گردد

طرفین در محضر آن دیوان اقامه کنند تمعیم داده است، اما بند ۲ از همان ماده ضمن گفتگو از اعلامیه های قبولی صلاحیت اجباری دیوان، فقط اختلافات حقوقی را در صلاحیت دیوان قرار داده است.

ابتدا به نظر می آید که اختلافات موضوع بند ۲ دامنه ای محدودتر از قضایای مورد اشاره بند ۱ دارند. در کمیته حقوقدانان واشنگتن، بعضی از اعضا به کمیته پیشنهاد کردند که عبارت «با ماهیتی حقوقی» به عبارت «نمای آن قضایا» اضافه شود تا این توهم از میان برود. اما کمیته این پیشنهاد را رد کرد. به همین جهت می توان معتقد بود که کمیته در قبال این مفاهیم نیز دچار چنین توهمی بوده است.

با این وصف اگر درست دقت کنیم درمی یابیم که چنان توهمی اصولاً بی جاست، زیرا «اختلاف حقوقی» اصولاً دارای آن مفهومی نیست که در آموزه های کلاسیک حقوق بین الملل از آن سخن به میان آمده است. غرض از اختلافات حقوقی، آن اختلافاتی است که طرفین دعوا خواستار حل آنها از طریق اعمال قاعده حقوقی شده باشند؛ بی آنکه ماهیت اختلاف در حل آن اختلافات مؤثر بوده باشد. به همین دلیل اصولاً نمی توان باور داشت که اساسنامه در این مقوله قائل به محدودیتی شده باشد.

Cf. Dubisson M., "La Cour Internationale de Justice", Paris, L.G.D.J., 1964, pp. 161-162.

72. Bos M., "Les conditions du procès en droit international public", Leyde, 1957, p. 55.

73. C. P. J. I., affaire Mavromatis, Série A, no.2, p.11, in Rousseau Ch., "Droit international public", Vol. 5, Paris, Sirey, 1983, p. 252.

که بتوان در محدوده اختلافات مورد رسیدگی، نتایجی حقوقی از آن به دست آورد.

### الف- تأثیر زمان وقوع اختلاف در صلاحیت محاکم بین‌المللی

در حقوق بین‌الملل، وجود هر اختلاف اصولاً منوط به حدوث واقعه یا آن وضعیتی شده که در بیرون آن اختلاف قرار گرفته است؛ به شرط آنکه چنان وقایع یا وضعیتهایی منحصرأ مولد آن اختلاف باشند. البته این بدان معنی نیست که اختلاف فقط از موضوع آن وقایع یا وضعیتهای ناشی می‌شود؛ زیرا میان وضعیتهای یا وقایعی که منبع حقوق مورد اختلاف هستند و آن وضعیتهای و وقایعی که مولد اختلاف بوده‌اند، تفاوتی عمیق وجود دارد. دیوان دائمی دادگستری بین‌المللی در یکی از آراء خود صراحتاً به این مسأله اشاره کرده و چنین نتیجه گرفته است که در جهت اعمال اعلامیه قبولی صلاحیت اجباری دیوان فقط باید به آن وضعیتهای و وقایعی پرداخته شود که باعث اختلاف بوده‌اند.<sup>74</sup>

دیوان بین‌المللی دادگستری، در قضیه اینترهاندل نیز به تفاوت میان این دو مفهوم اشاره کرده و اعلام نموده است که «از تبادل نظرهای میان نمایندگان متفقین و نمایندگان دولت سویس چنین بر نمی‌آید که از پیش میان این دولتها بر سر استرداد اموال [شرکت] اینترهاندل اختلافی وجود داشته است، زیرا وقایع و وضعیتهایی را که به اختلاف انجامیده‌اند نباید با خود اختلاف اشتباه نمود».<sup>75</sup>

در قضیه حق عبور در سرزمین هند نیز این سؤال مطرح شد که اختلاف میان هند و پرتغال دقیقاً در چه تاریخی بروز نموده است. از قرن هیجدهم، پرتغال بخش ساحلی «دامائو» و دو ناحیه «دادرا»

74. C. P. J. I., Série A/B, n°77, p. 82 in C. I. J., Rec. 1960, p. 35.

75. C.I.J., Rec., 1959, p. 22;

در ۱۹۴۲، دولت ایالات متحده آمریکا، نود درصد از سهام شرکت جنرال ایرلاین‌اند فیلم

(G. A. F) را توقیف نمود. دلیل دولت آمریکا برای توقیف اموال شرکت آن بود که سهام آن در واقع به

و «ناگار اولی» را که در شبه قاره هند محصور بود، در تصرف داشت و به

شرکت ای.گ. فاربن (I. G. Farben) فرانکفورت یعنی شرکت متعلق به دشمن (آلمان) تعلق داشت. سویس در اعتراض به اقدام دولت ایالات متحده در این مورد، مدعی بود که این شرکت تا ۱۹۴۰ در نظارت شرکت ای.گ. فاربن بوده که با وساطت ای.گ. کمی (I. G. Chemie) که در ۱۹۲۸ به عنوان یک شرکت سویسی در اداره ثبت شرکتهای کانتون بازل (Bâle) به ثبت رسیده، اداره می شده است. اما در ۱۹۴۰ یعنی پیش از ورود ایالات متحده به جنگ جهانی دوم، رابطه میان فاربن و کمی با انعقاد قراردادی رسماً قطع گردیده و سهام آن به یک شرکت بین المللی مشارکت صنعتی و بازرگانی سویسی به نام اینترهاندل Interhandel انتقال یافته است. این سهام که بالغ بر ۱/۸۰۰/۰۰۰ دلار آمریکا می شد همان سهامی بود که دولت ایالات متحده در ۱۹۴۲ توقیف کرده بود.

در ۱۹۴۵ بنا بر موافقتنامه ای که میان دولت سویس از یک طرف و ایالات متحده آمریکا، بریتانیای کبیر و فرانسه از طرف دیگر منعقد گردید، اداره تسویه حسابهای زمان جنگ در سویس مأمور رسیدگی به اموال آلمانیهایی شد که خود در آلمان بودند اما اموالشان در سویس حفظ می شد. این اداره موظف بود که فهرستی از این اموال تهیه کند تا پس از انجام تشریفات مختصر آن اموال ضبط گردد. اداره تسویه حسابهای زمان جنگ پس از رسیدگی به اموال شرکت اینترهاندل اعلام کرد که میان این شرکت و شرکت آلمانی فاربن رابطه ای وجود ندارد. به همین علت سویس از صدور دستور برای توقیف اموال شرکت اینترهاندل خودداری به عمل آورد. با این حال ایالات متحده آمریکا که همچنان معتقد بود این اموال به شرکت فاربن تعلق دارد، از اداره تسویه حسابهای سویس درخواست نمود که بطور موقت این اموال را توقیف کند. این درخواست اجابت گردید و در اکتبر ۱۹۴۵ اموال شرکت اینترهاندل بطور موقت توقیف گردید. با این وصف اداره تسویه حسابهای سویس پس از بررسی مجدد مسأله باز بر نظر اول خود ایستادگی کرد و اموال شرکت اینترهاندل را متعلق به شرکت سویسی دانست.

در ۲۵ مه ۱۹۴۶، مجدداً موافقتنامه ای میان دولت سویس و دولتهای آمریکا، فرانسه و انگلیس منعقد گردید. به موجب این موافقتنامه، دولتهای طرف اختلاف در مورد نحوه رسیدگی به اموال آلمانیها در سویس و آزادسازی اموال سویسیها در ایالات متحده با یکدیگر توافق نمودند و برای نظارت بر این قبیل مسائل کمیسیونی مختلط تأسیس کردند و برای رسیدگی به اختلافاتی که از این موافقتنامه ناشی شود، تبعیت از آیین داوری را الزام آور دانستند.

اما در ژانویه ۱۹۴۸ مراجع داخلی سویس، خود رأساً حکم توقیف موقت اموال اینترهاندل را لغو کردند و به اعتراضات کمیسیون مختلط که همچنان نتایج کارشناسانه اداره سویسی تسویه حسابهای زمان جنگ را نادرست می دانست، و قعی نهادند و از ارجاع امر به داوری نیز امتناع نمودند.

همین جهت ناگزیر بود که برای برقراری ارتباط میان این نواحی از سرزمین هند بگذرد.

با به استقلال رسیدن هند، بعضی از ملیون این کشور با تسلط پرتغال بر این نواحی به مخالفت برخاستند و آن را مغایر با حاکمیت ملی کشور خود اعلام کردند؛ تا آنکه در ژوئیه ۱۹۵۴ شورشی در این بخش از مستملکات پرتغال پدید آمد و دولت هند به طرفداری از شورشیان در

از مه تا اکتبر ۱۹۴۸، سویس با استناد به حکم مقامات قضایی داخلی و همچنین موافقتنامه واشنگتن (۱۹۴۶) به دفعات متعدّد از ایالات متحد درخواست نمود که اموال شرکت اینترهاندل را آزاد سازد. اما دولت ایالات متحد در پاسخ به این درخواست اعلام کرد که حکم مقامات سویسی در این منواله، دولت ایالات متحد را مکلف به آزاد ساختن این اموال از توقیف نمی‌نماید.

در اکتبر ۱۹۴۸ شرکت اینترهاندل در دادگاه ناحیه کلمبیا دعوایی بر ضد دولت آمریکا اقامه نمود و در ۱۹۵۳ سویس با ارسال یادداشتی برای مقامات آمریکایی نگرانی خود را از عدم رعایت موازین دادرسی در این دادگاه به اطلاع آن مقامات رساند. تا ۱۹۵۷ این اختلاف همچنان حل نشده می‌نمود تا اینکه در رانویه ۱۹۵۷ ایالات متحد سرانجام اعلام نمود که شرکت اینترهاندل حقی بر این سهام (سهام توقیف شده) ندارد و این سهام باید به نفع منفقین ضبط گردد.

سویس که به این تصمیم معترض بود از دولت ایالات متحد درخواست کرد که طرفین دعوا این اختلاف را با مذاکره سیاسی یا ارجاع به محاکم داور فیصله دهند. اما ایالات متحد پاسخی به این درخواستها نداد. به همین جهت دولت سویس در ۳ اکتبر ۱۹۵۷ با تنظیم دادخواستی مفصل، دعوایی در این مورد بر ضد ایالات متحد در دیوان بین‌المللی دادگستری اقامه نمود و از دیوان بین‌المللی درخواست نمود که براساس اعلامیه‌های قبولی صلاحیت اجباری دیوان که دو دولت آمریکا و سویس به ترتیب در ۲۶ اوت ۱۹۴۶ و ۲۸ ژوئیه ۱۹۴۸ صادر کرده بودند به این قضیه رسیدگی کند و چنین حکم نماید که:

۱. اموال شرکت اینترهاندل که در ایالات متحد آمریکا توقیف شده است به سویس مسترد گردد؛

۲. قضیه به مرجعی قضایی یا سیاسی با شرایطی که دیوان معین خواهد نمود، ارجاع گردد. دولت ایالات متحد آمریکا در پاسخ به شکایت سویس، با مطرح کردن چهار ایراد مقدماتی صلاحیت دیوان را برای رسیدگی به این قضیه رد کرد.

نخستین ایراد ایالات متحد آمریکا متضمن این نکته بود که دیوان به این علت صلاحیت رسیدگی به این دعوا را ندارد که اختلاف میان دو دولت اصولاً پیش از ۲۶ اوت ۱۹۴۶، یعنی زمان اعتبار اعلامیه

مقابل پرتغال قد علم کرد و پس از چندی از عبور عمّال و نیروهای نظامی پرتغال از سرزمین خود ممانعت نمود و حتی به اطلاع پرتغال رساند که دیگر نمی تواند بر سرزمینهای یاد شده اعمال حاکمیت کند.

پرتغال که از ۱۴ دسامبر ۱۹۵۵ به عضویت سازمان ملل متحد در آمده بود، در ۱۹ دسامبر همان سال با صدور اعلامیه ای، صلاحیت اجباری دیوان بین المللی دادگستری را در رسیدگی به اختلافات میان پرتغال و سایر کشورهای امضاکننده اساسنامه پذیرفت و چند روز بعد یعنی در ۲۲ دسامبر دادخواستی بر ضد هند به دیوان بین المللی تسلیم نمود (هند نیز همین صلاحیت را طی اعلامیه ای، در ۲۸ فوریه ۱۹۴۰ پذیرفته بود). در این دادخواست پرتغال از دیوان درخواست کرده بود که با صدور حکمی اعلام نماید که این کشور برای اعمال حاکمیت بر دامائو و دو ناحیه دیگر، در عبور از سرزمین هند دارای حقی مکتسبه است و هند که همواره در عمل این حق را تأیید کرده است، نمی تواند خودسرانه مانع عبور اتباع و نیروهای نظامی پرتغال از سرزمین خود گردد.

هند در پاسخ به دادخواست مقدماتی پرتغال، به صلاحیت دیوان

قبولی صلاحیت اجباری متعلق به آمریکا پدید آمده است. بنابراین از آنجا که به موجب این اعلامیه، دیوان فقط برای رسیدگی به اختلافاتی صلاحیت دارد که پس از این تاریخ میان آمریکا و سایر دولتهایی که به همین صورت صلاحیت دیوان را پذیرفته باشند، پدید آمده باشد، حق رسیدگی به این قضیه را ندارد.

اما دیوان بین المللی، با توجه به آنکه اختلاف مورد نظر از ۵ ژانویه ۱۹۴۸، یعنی از زمانی که مقامات سوسی رسماً به دولت آمریکا اعتراض نمودند، علنی شده است، تباطل نظرهای دو دولت در ۱۹۴۵ و ۱۹۴۶ را دلیل وجود اختلاف میان آن دو دولت ندانست و اعلام کرد که «وقایع و وضعیتهایی را که موجب بروز اختلاف شده است نباید با خود اختلاف اشتباه کرد».

برای اطلاع بیشتر از این قضیه رک:

Grawitz M., "L' ordonnance du 24 octobre: affaire de l'Interhandel", AFDI., 1957, pp. 164-172;

Mac Chesney B., "Interhandel case: preliminary objections", AJIL., Vol. 53, 1959, pp. 671-687;

Perrin G., "L' affaire de l' Interhandel", ASDI., Vol. 15, 1958, pp. 39-92

Perrin G., "L' affaire de l' Interhandel: "Phase des exceptions préliminaires", ASDI., Vol. 16, 1959, pp. 73-208;

Visser Ch. De., "L' affaire de l'Interhandel devant la CIJ., RGDIP., 1959, pp. 413-433.

برای رسیدگی به این قضیه اعتراض نمود و بدین منظور اعتراضات خود را ضمن ۶ ایراد مطرح کرد. در ششمین ایراد، هند با استناد به شرط مندرج در اعلامیه ۱۹۴۰ خود که صلاحیت دیوان را فقط برای رسیدگی به اختلافات و یا وضعیتها و وقایع ناشی از چنان اختلافاتی که بعد از ۵ فوریه ۱۹۳۰ میان این دولت و سایر دولتهای قائل به صلاحیت اجباری دیوان بروز نموده، پذیرفته بود، صلاحیت دیوان را برای رسیدگی به این اختلاف رد نمود.

دیوان پس از مطالعه این ایراد، در ۲۶ نوامبر ۱۹۵۷ چنین حکم کرد که چون ایراد ششم با ماهیت قضیه ارتباط دارد، هنگام رسیدگی ماهوی این ایراد را دقیقاً بررسی خواهد نمود. به همین علت، پس از آنکه وارد در رسیدگی ماهوی گردید، چنین حکم داد که اختلاف میان دو کشور از ۱۹۵۴ یعنی از همان زمان که هند با اعمال حق حاکمیت پرتغال بر این نواحی مخالفت کرده، پدید آمده است. دیوان بین المللی دادگستری در توجیه نظر خود اعلام نمود که تا ۱۹۵۴ هند همواره اجازه می داده است که عمال و نیروهای پرتغال از این سرزمین عبور کنند؛ گوا اینکه طی این مدت، گاه به گاه زد و خوردهایی میان نیروهای دو طرف رخ می داده است. با این حال اختلاف از آن زمان رسمیت پیدا کرده که هند از انجام به اصطلاح تکالیف خود مبنی بر حفظ حقوق مکتسبه پرتغال خودداری ورزیده و آن رامغایر با حاکمیت ملی خود اعلام کرده است. به اعتقاد دیوان گوا اینکه ریشه های اختلافات دو کشور به زمانهای بسیار گذشته برمی گردد، اما اختلاف به معنای واقع کلمه از ۱۹۵۴ یعنی بعد از ۱۹۳۰، میان دو دولت بروز نموده است و به همین دلیل دیوان حق دارد که با استناد به اعلامیه هند و اعلامیه پرتغال به این قضیه رسیدگی نماید». «بنابراین نه قدمت معاهده و نه مبنای تاریخی قاعده حقوقی هیچ یک تأثیری در اثبات صلاحیت دیوان در این مورد خاص نداشت. آنچه در این میان برای دیوان مهم می نمود، آن بود که اختلاف مورد نظر به وضعیتها یا وقایعی مربوط



می‌گردید که بعد از ۵ فوریه ۱۹۳۰ پدیدار شده بودند، و همین برای اثبات صلاحیت دیوان کفایت می‌کرد.<sup>۷۹</sup>

### ب- تأثیر مسائل موضوعی در نحوه اعمال صلاحیت مشورتی دیوان بین‌المللی

#### دادگستری

به موجب ماده ۱۴ میثاق جامعه ملل، دیوان دائمی دادگستری بین‌المللی می‌توانست در مورد هر «اختلاف» یا هر «مسأله حکمی» که شورا یا مجمع عمومی بدان احاله می‌کردند، نظری مشورتی عرضه بدارد. دیوان دائمی، همان‌طور که قبلاً هم یادآور شدیم<sup>۸۰</sup> به هنگام اعمال صلاحیت ترافعی خود برای رسیدگی به قضیه مورومتیس، «اختلاف» را تعریف کرده و در قضیه لوتوس نیز عیناً آن را تکرار نموده است؛<sup>۸۱</sup> ولی در محدوده صلاحیت مشورتی خود هیچگاه از این مفهوم توصیفی به عمل نیاورده است. با این حال اگر بیست و هفت رأی مشورتی این دیوان را از نظر بگذرانیم در خواهیم یافت که به جز دو قضیه،<sup>۸۲</sup> سایر قضایایی که در

۷۷. دیوان، پس از احراز صلاحیت خود و ورود در ماهیت دعوا و بررسی لوایح طرفین، سرانجام چنین حکم کرد که چون از قرن هجدهم تا زمان شروع اختلاف، عبور اتباع و کارکنان دولت پرتغال از سرزمین هند بلامانع بوده است و دولتهای وقت، به جز در مواردی که نظارتی عادی بر این عبور و مرور داشته‌اند، واکنش دیگری نشان نداده‌اند و در نتیجه عبور پرتغالیها و مال‌التجاره آنان (به استثنای اسلحه و مهمات نظامی) از این سرزمین آزاد بوده است؛ رفتار یک شکل و مستمر طرفین، با موافقت ضمنی آنان صورت قاعده‌ای حقوقی به خود گرفته که منشأ حقوق و تکالیف طرفین در این قلمرو بوده است. اما در مورد حمل اسلحه و مهمات، دیوان چنین حکم کرد که چون حمل و نقل اسلحه و مهمات از دامائو به دو بخش دیگر، پس از ۱۸۷۸ فقط براساس معاهدات خاص یا اجازه‌نامه‌های ویژه ممکن بوده است، پرتغال به هیچ روی نمی‌تواند مدعی حقوق مکتسبه در این مورد باشد.

برای اطلاع بیشتر از این قضیه رک:

Visscher Ch, De., "L' affaire du droit de passage sur territoire indien devant la C. I. J.", RGDIP., 1960, PP. 693-710;  
Thomas T. O., "The right of passage over Indian territory- a study of preliminary objections before the world Court, Leyden, Sijthoff, 1959.

۷۸. نک. بانوشت ۷۳.

79. C. P. J. I., Série A, arrêt du 7 septembre 1927, pp. 11-12.

80. Décrets de nationalité promulgués en Tunisie et au Maroc, CPJL., Série B, n° 4, in Quoc

این دیوان مطرح شده، همه با اختلافاتی توأم بوده است. گذشته از این، از نظر مشورتی دیوان دائمی در قضیه مربوط به وضعیت حقوقی کارلی شرقی چنین برمی آید که صلاحیت مشورتی این دیوان فقط به مسائل حکمی محدود می شده و مسائل موضوعی را در بر نمی گرفته است.<sup>۸۱</sup>

اما منشور ملل متحد برخلاف میثاق جامعه ملل میان «اختلافات» و مسائل حکمی قائل به تفاوت نشده و در ماده ۹۶ فقط به «مسائل حقوقی» اشاره کرده است؛ همچنان که ماده ۶۵ اساسنامه دیوان بین المللی دادگستری نیز صلاحیت مشورتی دیوان را فقط، به «مسائل حقوقی» محدود کرده است. به همین جهت دیوان بین المللی دادگستری در اکثر آرای مشورتی خود کوشیده است که برای اثبات صلاحیت خود در این قلمرو مفهوم مسائل حقوقی مربوط به قضیه مطرح شده را تجزیه و تحلیل نماید. با این حال در تمامی این احکام، دیوان حدود مفهوم مسائل حقوقی و همچنین حد صلاحیت مشورتی خود را با توجه به جنبه های سیاسی و واقعی مسأله مطرح شده و همچنین تأثیری که مسائل موضوعی بر ماهیت قضیه مورد مشورت از خود به جای می گذارند، معین کرده است.

#### یاد - جنبه سیاسی مسائل مورد مشورت

آموزه های کلاسیک حقوق بین الملل به همان اندازه که میان «اختلافات حقوقی» و «اختلافات سیاسی» قائل به تفاوت شده، «مسائل حقوقی» را از «مسائل سیاسی» نیز تفکیک کرده است. به همین ترتیب، دیوان بین المللی دادگستری به همان صورت که نمی تواند اختلافات سیاسی را با حکمی ترافیعی فیصله دهد، نیز نمی تواند در مورد مسائل سیاسی اظهار نظر مشورتی کند.

البته همانطور که پیش از این هم اشاره کردیم<sup>۸۲</sup> در واقع هیچ اختلافی

Dinh, op. cit., pp. 427-429; Ecoles minoritaires en Albanie, CPJI., Série A/B, n° 64, in Ibidem, p. 643.

81. CPJI, Série B n° 5, affaire de la Carélie orientale, pp. 28-29 in Rousseau, "Droit international public", Vol 5, op. cit., p. 426.

۸۲. نک. بانوشت ۷۱.

را نمی‌توان بالطبع حقوقی یا سیاسی دانست؛ منتها اختلافاتی وجود دارند که طرفین آن مایل هستند که فقط از طریق حقوقی یعنی از رهگذر اعمال قواعد حقوقی فیصله یابند. در غیر این صورت، یعنی چنانچه طرفین مایل به اعمال قواعد حقوقی در قلمرو اختلاف خود نباشند، آن اختلاف فقط با توسل به روشهای سیاسی قابل حل خواهد بود. بنابراین ماهیت هر اختلاف را فقط با توجه به روشی که برای حل آن انتخاب شده و یا به عبارت دیگر با توجه به اراده دولتهای طرف اختلاف می‌توان تعیین کرد. با همه این احوال، اگر «اختلاف» را در مفهوم فقه‌اللمغه آن مورد نظر قرار دهیم، خواهیم دید که «مسائلی» وجود دارند که طبعاً شایسته صفت حقوقی هستند؛ مثل آن «مسائلی» که به موجودیت، حدود، تفسیر و اعمال قاعده حقوقی مربوط می‌شوند. در این مفهوم هر تقاضای مشورتی که مجمع عمومی از دیوان دادگستری بنماید، باید حقوقی باشد.

اما برخلاف این «مسائل»، مسائلی نیز وجود دارند که طبعاً متضمن تغییر و تحول در ذات قاعده موجود حقوقی هستند و بدین لحاظ آنها را «مسائل سیاسی» یا غیرحقوقی نام نهاده‌اند. با این وصف، چنانچه ما کلمه «مسأله» را در مفهوم وسیع آن مورد نظر قرار دهیم و معنای آن را به هر «قضیه» که گاه مترادف با «اختلاف» است تعمیم دهیم، در خواهیم یافت که هیچ مسأله‌ای اصلاً و بالذات حقوقی نیست و آنصاف آن به این صفت آنگاه جایز است که بخواهند آن را از طریق حقوقی حل نمایند. مجمع عمومی و شورای امنیت سازمان ملل متحد نیز «مسأله» را در همین مفهوم مورد نظر قرار داده‌اند. برای مثال مجمع عمومی طرح درخواست نظر مشورتی از دیوان بین‌المللی را در مورد مسأله رفتار با هندیان در آفریقای جنوبی به دلیل آنکه جنبه‌ای سیاسی داشت رد کرد و شورای امنیت نیز با استناد به همین مفهوم پیشنهاد بعضی از دولتهای عضو را برای درخواست نظر مشورتی از دیوان درباره قضایای اندونزی<sup>83</sup> و فلسطین نپذیرفت.<sup>84</sup>

83. C. S., 2<sup>e</sup> année, n° 84, 195<sup>e</sup> Séance, p. 2. 224.

84. C. S., 6<sup>e</sup> année, 555<sup>e</sup> Séance, p. 16.

اما دیوان بین‌المللی دادگستری تا آنجا که ممکن بوده، همیشه مسأله مطرح شده را از عناصری که مؤلد آن بوده یا نتایجی که احتمالاً از آن به دست خواهد آمد، جدا کرده است تا دریابد که آیا «مسأله» موضوع مشورت «حقوقی» است. از این رو اگر به آرای مشورتی دیوان نظری بیاندازیم، خواهیم دید که این دیوان هیچگاه درباره جنبه‌های سیاسی مسائل مورد مشورت<sup>85</sup> یا درباره ماهیت قضایای مشورتی مورد اختلاف عقیده‌ای ابراز نداشته است.<sup>86</sup>

#### دو- جنبه واقعی مسائل مورد مشورت

با آنکه دیوان بین‌المللی دادگستری بیشتر راغب بوده است که مسائل مورد مشورت که در محضر آن اقامه گشته، به صورتی انتزاعی انشاء شده باشند تا ماهیت حقوقی آن مسائل عیان گردد، هرگز نباید پنداشت که مسائل حقوقی اصولاً نمی‌توانند بدان صورت که در عالم واقع پدیدار شده‌اند در دیوان بین‌المللی مطرح شوند.

دیوان بین‌المللی دادگستری خود نیز در نظر مشورتی مربوط به پذیرش دولتها در سازمان ملل متحد اعلام کرده است که این دیوان حق دارد در مورد تمام مسائل حقوقی اعم از انتزاعی یا واقعی نظری مشورتی ابراز کند.<sup>87</sup> البته خصلت انتزاعی مسأله مورد مشورت، برای دیوان این امکان را فراهم می‌آورد که به راحتی مسأله مطرح شده را از سیاق کلی آن جدا نماید. با این حال در بعضی از موارد این مسائل، با آنکه از عناصر مؤلد یا آثاری که از آن مسائل ناشی گردیده جدا شده‌اند، به شرطی قابل رسیدگی بوده‌اند که جنبه‌های واقعی آنها نیز مورد مطالعه قرار گیرند.

سرهرش لوترپاخت در نظر انفرادی خود در قضیه آفریقای جنوب غربی صراحتاً به این مسأله اشاره کرده<sup>88</sup> و در قضیه بعضی مخارج ملل متحد، دیوان بین‌المللی دادگستری خود بر جنبه واقعی این قبیل مسائل

85. C. I. J., avis relatif à certaines dépenses, Rec. 1962, p. 155.

86. C. I. J., avis relatif à l' applicabilité de la section 22 de l' art. VI de la convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, l'affaire Mazilu, Rec. 1989, pp. 177-221.

87. C. I. J., Rec. 1948, p. 61.

88. C. I. J., Rec. 1960, p. 152.

تأکید نموده است.<sup>۸۹</sup>

### سه- وجود اختلاف

اختلاف میان دو چند دولت درباره مضامین مسأله مورد مشورت مانعی برای اعمال صلاحیت دیوان در صدور نظر مشورتی به شمار نمی آید؛ زیرا نظر مشورتی دیوان اصولاً هیچگاه بر موضوع مورد اختلاف متمرکز نمی گردد. در قضیه تفسیر معاهدات صلح، دیوان باید به این سؤال پاسخ می داد که آیا مکاتبات دیپلماتیک میان سه کشور بلغارستان، مجارستان، رومانی و چند کشور متفق، دلالت بر این دارد که اختلافی میان آن کشورها به وجود آمده است که باید براساس معاهدات صلح، از طریق معین فیصله یابد؟ و در صورتی که پاسخ مثبت باشد آیا سه کشور یاد شده ملزم به اجرای مقررات این معاهدات خصوصاً آن مقرراتی که مربوط به تعیین نماینده برای شرکت در کمیسیونهای حل اختلاف می شود، هستند یا نه؟

اما سه کشور بلغارستان، رومانی و مجارستان به صلاحیت دیوان برای رسیدگی به این مسائل اعتراض کردند و مدعی شدند که دیوان بین المللی نمی تواند بدون رضایت دولتهای طرف اختلاف به این مسائل رسیدگی کند. دیوان این ایرادات را رد کرد و اعلام نمود که هر چند

۸۹. مسأله ای که در این قضیه در دیوان مطرح شده بوده آن بود که:

آیا مخارجی را که مجمع عمومی در اجرای قطعنامه های شورای امنیت برای اجرای عملیات ملل متحد در کنگو به تصویب رسانده و همچنین مخارجی را که این مجمع رأساً برای اجرای عملیات نیروهای امداد مقرر داشته است، می توان براساس بند ۲ از ماده ۱۷ منشور ملل متحد، در حکم مخارج سازمان دانست؟ دیوان در نظر مشورتی خود ابتدا اعلام کرد که این مسأله، مسأله ای حقوقی است که باید با توجه به جنبه های واقعی آن مورد بررسی قرار گیرد:

(CIJ., Rec. 1962, p. 155).

آنگاه چنین اظهار نظر نمود که چون از دیوان خواسته نشده است که از «مخارج سازمان» تعریفی انتزاعی به دست دهد، این دیوان موظف است که برای پاسخ به این سؤال که با بعضی از مخارج موجود یا پرداخت شده ارتباط دارد، جزئیات مسائل مختلف مربوط به این سؤال را دقیقاً مورد بررسی قرار دهد.

CIJ., Ibidem, p. 158.

رضایت دولتهای طرف اختلاف شرط لازم اثبات صلاحیت دیوان برای رسیدگی به آن اختلاف به شمار می آید، اما دیوان برای رسیدگی به مسائل غیرترافیعی نیاز به چنان رضایتی ندارد؛ زیرا تصمیمات دیوان در این قلمرو طبعاً الزام آور نیستند.<sup>۹۰</sup>

در ۶ مارس ۱۹۸۹ کمیسیون فرعی حقوق بشر نیز با تصویب قطعنامه ۱۹۸۹/۲۷ به شورای اقتصادی- اجتماعی سازمان ملل توصیه نمود که در مورد قضیه مازیلو<sup>۹۱</sup> از دیوان بین المللی تقاضای نظر مشورتی کند. شورا در ۲۲ مه ۱۹۸۹ این توصیه را پذیرفت و با تصویب قطعنامه ۱۹۸۹/۷۵ از آن دیوان در این مورد تقاضای نظر مشورتی نمود.

دیوان بین المللی، پس از ردّ ادعای دولت رومانی که دیوان را برای ابراز نظر مشورتی صالح نمی دانست، اعلام کرد که اساساً نظر مشورتی دیوان در مورد معاهده مربوط به امتیازات و مصونیت‌های ملل متحد حکمی ترافیعی نیست که نیاز به رضایت دولت رومانی داشته باشد؛ زیرا شورای اقتصادی- اجتماعی در این قضیه فقط از دیوان درخواست نموده است که با اظهار نظر در مورد تفسیر و اجرای معاهده یاد شده به شورا اعلام کند که آیا این معاهده اصولاً در قضیه مازیلو قابل استناد هست یا نه؟ وانگهی، درخواست شورا از دیوان، اصولاً بر بند ۲ از ماده ۹۶ منشور ملل مبتنی شده که بطور کلی به ارکان ملل متحد و نهادهای تخصصی اجازه داده است که با کسب موافقت مجمع عمومی از دیوان تقاضای نظر مشورتی کنند و از آنجا که شورا براساس قطعنامه (۱) ۸۹-۱۱ دسامبر ۱۹۴۶ چنین اجازه ای را از مجمع کسب نموده، کاملاً حق داشته است که به تقاضای ارکان فرعی خود- کمیسیون حقوق بشر و کمیسیون فرعی حقوق بشر- توجه کند و از دیوان خواستار نظری مشورتی گردد. با این حال، رومانی مدعی بود که دیوان صلاحیت اظهار نظر در این مورد را ندارد؛ زیرا این کشور قسمت

90. C. I. J., Rec. 1950, p. 71.

۹۱. برای اطلاع از کلیات این مسئله نک: مجله تحقیقات حقوقی، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی،

شماره ۱۱- ۱۲، بهار- تابستان ۱۳۷۲، صص: ۵۹۶-۶۰۳.

سی‌ام<sup>۳۳</sup> از معاهده مربوط به مصونیتها و امتیازات ملل متحد را که طرفین معاهده را برای حل اختلاف به دیوان ارجاع داده و حکم مشورتی دیوان را لازم الاجرا به شمار آورده، با قید شرط، نپذیرفته است.<sup>۳۴</sup>

اما دیوان با استناد به ماده ۹۶ و ماده ۶۵ اساسنامه خود این ادعا را نپذیرفت و اعلام کرد که رسیدگی به این قضیه ربطی به قسمت سی‌ام معاهده ندارد و رضایت رومانی برای رسیدگی دیوان و اظهار نظر مشورتی آن محملی ندارد.

بنابر آنچه گفته شد، می‌توان معتقد بود که دیوان بین‌المللی دادگستری در تمامی این موارد موظف به اظهار نظر مشورتی و نه حل اختلاف میان دولتها بوده است. با این حال این وظیفه هیچگاه مانع کار دیوان در بررسی مسائل عینی مربوط به قضیه نبوده و به همین علت دیوان هرگز خود را در محدوده مفاهیم انتزاعی آن قضایا محصور نکرده است؛ از این رو دیوان بین‌المللی آنگاه توانسته است در قبال مسائل مورد مشورت ابراز نظر کند که در وقایع عینی مربوط به آن مسائل نیز مذاقه کرده باشد. البته امکان دارد که پاسخ به درخواست مجمع عمومی و شورای امنیت یا هر نهاد تخصصی دیگر خود فی‌نفسه در حل مسأله میان طرفین اختلاف مؤثر افتد؛ اما از آنجا که دیوان بین‌المللی دستگامی قضایی است و به این ۹۲. به موجب قسمت ۳۰ از معاهده مربوط به امتیازات و مصونیت‌های ملل متحد، «اختلافات مربوط به تفسیر یا اجرای معاهده حاضر به دیوان بین‌المللی دادگستری ارجاع می‌گردد؛ مگر آنکه طرفین اختلاف راهی دیگر برای حل اختلاف خود انتخاب کرده باشند. اگر اختلافی میان سازمان ملل متحد از یک طرف و هر عضو ملل متحد از طرف دیگر پدید آید، با توجه به ماده ۹۶ منشور ملل متحد و ماده ۶۵ اساسنامه دیوان بین‌المللی دادگستری از دیوان تقاضای نظر مشورتی خواهد شد... این نظر همچون یک حکم قاطع و الزام‌آور تلقی خواهد شد.

۹۳. شرط رومانی بر معاهده مربوط به مصونیتها و امتیازات ملل متحد:

«... جمهوری رومانی به قسمت ۳۰ از این معاهده یعنی آن قسمت که به اجباری بودن صلاحیت دیوان پرداخته است نمی‌پیوندد... اما به هر حال اگر اختلافی در مورد تفسیر و اجرای معاهده مربوط به امتیازات و مصونیت‌های ملل متحد به وجود آید، ارجاع امر به دیوان باید منوط به رضایت صریح رومانی باشد... رومانی همچنین، الزام آور بودن نظر مشورتی دیوان را نمی‌پذیرد».

Cf. C. I. J., Rec. 1989, pp. 177-221.

اعتبار نمی‌تواند از وظیفه اصلی خود دور بماند، حصول چنین نتیجه‌ای طبعاً با نوع اشتغالات آن دیوان کاملاً سازگار می‌نماید.

### ج- تأثیر نوع احکام داخلی در اقامه دعاوی بین‌المللی

در هر نظام حقوقی داخلی تفاوت میان مسائل موضوعی و مسائل حکمی در گشودن راههای شکایت از احکام قضایی از اهمیت بسیار برخوردار است.

در آن دسته از نظامهای حقوقی که از نظام حقوقی فرانسه تقلید کرده‌اند، فرجامخواهی از احکام دادگاهها به شرطی مجاز شمرده شده است که آن احکام به لحاظ نقض قانون، مورد اعتراض قرار گرفته باشند، اما در آن دسته از نظامهایی که از نظام کامن‌لو الهام گرفته‌اند، هیأت منصفه، چه در محاکم مدنی و چه در محاکم کیفری فقط به مسائل موضوعی بسنده می‌کند و بررسی مسائل حکمی را به عهده قاضی می‌گذارد. از این رو دادگاه استیناف آن مسائلی را که هیأت منصفه درباره آنها اظهار نظر کرده است بررسی نمی‌کند و کار خود را فقط به مطالعه مسائل حکمی محدود می‌نماید.

در نظام حقوقی فرانسه، رأی موضوعی، آن تصمیمی است که قاضی فارغ از ارزیابیهای حقوقی معمول و بی‌آنکه توصیف وقایع و تفسیر قواعد حقوقی را مد نظر قرار دهد، در مقام حل قضیه و با توجه به مسائل موضوعی اخذ می‌کند. اما رأی حکمی، آن تصمیمی است که قاضی در مقام حل اختلاف و با توجه به مسائل حکمی، از طریق تفسیر قواعد حقوقی و اعمال آنها اتخاذ می‌نماید. بنابراین در رسیدگی به هر اختلاف، به محض آنکه مسائل موضوعی اثبات گردیدند، تنها مسأله‌ای که باقی می‌ماند این است که چه قاعده‌ای برای حل آن مسائل باید انتخاب گردد.

به همین جهت می‌توان گفت که رأی موضوعی آن رأیی است که وجود وقایع را تصدیق می‌کند و رأی حکمی آن رأیی است که متضمن توصیف، یعنی تعیین مقوله برای واقعه عینی و تفسیر، یعنی دریافت مفهوم



قاعده است.

در نظام بین‌المللی با آنکه تفکیک میان این دو مفهوم لازم نمی‌نموده است، آرای موضوعی و حکمی دادگاههای داخلی به نحوی در حل پاره‌ای مشکلات قضایی بین‌المللی مؤثر افتاده است؛ چنان که به هنگام اعمال قاعده «طی مراحل رسیدگی داخلی» که برای احراز بعضی از دعاوی بین‌المللی لازم شمرده شده است،<sup>۹۳</sup> مدعی باید قاعدتاً اثبات نماید که برای دادخواهی، از تمام وسائل و عوامل حکمی و موضوعی داخلی تا مرحله نهایی استمداد جسته، اما نتیجه‌ای از آنها بدست نیاورده است. البته در چنین حالاتی، فرجام‌خواهی، چنانچه رأی «موضوعی» باشد، وسیله‌ای نهایی به شمار نمی‌آید، زیرا «رأی موضوعی» اصولاً قابل رسیدگی در دیوان تمیز نیست.

### ○ آغاز اندیشه

ما در این مختصر بسیار کوشیدیم تا با نشان دادن تأثیر سیاسی تصمیمات مجریان مقررات بین‌المللی بر ماهیت حقوق بین‌الملل و آشکار ساختن میزان نفوذ ارزشهای گوناگون سیاسی و اجتماعی جامعه بین‌المللی در ساختار منطقی هر قضیه حقوقی، بر این واقعیت تأکید بگذاریم که تصمیمات و احکام دولتها، سازمانها و مراجع قضایی بین‌المللی در غالب موارد بر استدالات قیاسی منظم استوار نبوده بلکه بیشتر تحت الشعاع شاخصهای سیاسی و تحولات اجتماعی هر عصر قرار گرفته است. از اینرو برای ما بسیار مشکل بوده است که در هر مورد حد اراده بی‌چون و چرای دولتها را از قلمرو اقتدارات مشروع آنها تفکیک نماییم و نفوذ مفهوم

۹۳. قاعده طی مراحل رسیدگی داخلی قاعده‌ای عرفی است و حتی اگر در معاهدات بین‌المللی به آن

اشاره‌ای نشده باشد در هر دادگاه بین‌المللی قابل استناد است. دیوان بین‌المللی دادگستری در چند حکم

به عرفی بودن این قاعده اشاره کرده است. نک:

C. I. J., affaire de l' Anglo Iranian Oil Company, Rec. 1952, p. 93; affaire Ambatielos, Rec. 1953, p. 10; affaire Interhandel, Rec. 1959, p. 27; affaire Elettronica Sicula, Rec. 1989, p. 42 et s.

حاکمیت دولتها را در قلمرو سازمانها یا مراجع قضایی بین المللی فقط در محدوده مقررات بین المللی موجود، موثر قلمداد کنیم. با همه این احوال باور نداریم که در قلمرو اعمال و اجرای مقررات بین المللی، این قبیل تصمیمات و احکام همه منعبث از اراده بی چون و چرای دولتها بوده است، زیرا این تصمیمات در مواردی، از اوضاع و احوال سیاسی زمان و عوامل حاکم بر رشد و توسعه فرهنگ اجتماعی جهان الهام گرفته است. البته ممکن است این سؤال پیش آید که در این قلمرو کدام یک از این عوامل: دولتها، سازمانها، دستگاههای قضایی بین المللی، بیشتر از حدود اختیارات خویش تجاوز کرده اند.

ابتدا چنین به نظر می آید که سازمانها و مراجع قضایی بین المللی به اعتبار آنکه تصمیماتی جمعی اتخاذ می کنند بیشتر در جهت حفظ منافع عام جامعه بین المللی کوشا بوده و کمتر از مسیر حقوقی خود منحرف شده اند. اما اگر در بعضی از تصمیمات این مراجع دقت کنیم، درمی یابیم که اینان نیز در مواردی جسورانه پای از حد خود فراتر گذاشته و گستاخانه قاعده حقوقی را قربانی منافع جمعی از دولتهای زورمند جهان نموده اند. عدم پذیرش چین کمونیست در سازمان ملل و مخالفت با درخواست برحق این کشور مبنی بر ورود به این سازمان از ۱۹۵۰ تا ۱۹۷۱؛ حکم ۱۸ ژوئیه ۱۹۶۶ دیوان بین المللی دادگستری در قضیه آفریقای جنوب غربی و سکوت یا تجاهر العارف شورای امنیت سازمان ملل متحد در قبال مسائل حاد جهان - تجاوزات اسرائیل و قضایای بوسنی - هرزگوین - و یا خروج آن شورا از حدود اختیارات خود و اعطای امتیازات بی حد و حصر به یکی از اعضای دائم در قضایای عراق - کویت و سومالی همه دلالت بر وجود این واقعیت دارد که تصمیمات جمعی دولتها نیز همانند تصمیمات فردی آنها تابع اراده های افسارگسیخته و نفوذ و اقتدار دولتهای قدرتمند جهان بوده است. بنابراین تنها معیاری که برای تفکیک تصمیمات مشروع از احکام ناروا وجود دارد همانا ماهیت معقول و منطقی خود تصمیمات است که از روح و مفاد آنها استنباط می گردد.

اما از آنجا که در غالب موارد، مفاهیم حقوقی مندرج در قواعد و مقررات بین المللی در هاله ای از ابهام قرار گرفته اند، تشخیص متعارف بودن این قبیل تصمیمات دشوار می نماید؛ خصوصاً آنکه در نظام بین الملل آیینی وجود ندارد که بتوان با توسل بدان سره را از ناسره تشخیص داد.

گذشته از این، اجرای صحیح مقررات بین المللی الزاماً به معنای انطباق شکلی قواعد حقوقی بر وقایع عینی نیست. آنچه اصولاً در این میان مهم می نماید، آثاری است که از اجرای این مقررات بر جای می ماند و یا هدفی است که با اعمال آن مقررات دنبال می شود؛ که اگر آن آثار و آن اهداف با مصالح و منافع اکثر اعضای جامعه بین المللی سازگاری کند، آن تصمیمات معقول و در غیر این صورت نامعقول و غیرمتعارف قلمداد خواهد شد.

اما برای آنکه راه رسیدن به تصمیمات معقول هموار گردد، قبل از هر چیز باید آیینی برای اتخاذ تصمیمات بین المللی به وجود آید که بتوان با استفاده از آن به نحوی نظرهای مخالف و موافق اعضای جامعه بین المللی را مقابل هم قرار داد تا در نهایت نظر غالب، تصمیم جامعه بین المللی [محدود یا نامحدود] به شمار آید. در چنین حالتی تصمیم کل آن جامعه، تصمیم اکثر اعضای آن خواهد بود و نه تصمیم دسته کوچکی از آنها که معقول بودن هر تصمیم را فقط با محک منافع فردی یا گروهی خود می سنجند. البته این آیین به شرطی انسجام خواهد یافت که خود بر مستدل بودن هر «تصمیم» اصرار ورزیده باشد. به همین جهت، هر دولت، هر سازمان و هر مرجع قضایی بین المللی در صورتی که به اجرای مقررات بین المللی مصمم باشند، فقط با استفاده از استدلالات منظم منطقی قادر به اعمال آن مقرراتی خواهند بود که خواه ناخواه با اعتراض گروهی از اعضای جامعه بین المللی روبه رو شده است. بدیهی است که در چنین وضعی «تصمیم بین المللی» از حصار «رابطه قدرت» خارج می گردد و تحت تأثیر منطقی استدلال قرار می گیرد.

در میان مراجع بین المللی، استدلال منطقی در دادگاههای بین المللی بیشتر از هر مرجع دیگر نمود داشته است، چنانکه دیوان بین المللی دادگستری نیز همواره در آرا و احکام خود سعی کرده است که از چنین روشی تبعیت نماید. گذشته از این، دیوان بین المللی تنها به این بسنده نکرده که فقط اقتدار قاعده حقوقی را توجیه نماید، بلکه بیشتر تلاش نموده است که با تحلیل امور و قضایا، حکمی صادر کند که هر یک از طرفین دعوا را مجاب و منقاد سازد.<sup>۱۵</sup>

البته با آنکه دیوان بین المللی دادگستری از این امر غافل نبوده است که در مقام رکن قضایی سازمان ملل متحد موظف به حل اختلافات دولتها بر اساس موازین حقوق بین الملل و ایجاد ارتباطی منظم میان مقررات مختلف آن نظام است؛ چون قاعدتاً نمی توانسته و نمی بایست خود را در چنان محدوده تنگی محصور نماید، در عمل تلاش نموده است تا با ترکیب قضایای متناقض و اجتماع آنها در یک قضیه ثالث، مفهوم امنیت را با مفاهیم عدالت و انصاف سازگار کند؛ از این رو کوشیده است که ضمن توصیف وقایع و تفسیر قواعد حقوقی، میان مفاهیم موجود و واقعیات متضاد اجتماعی رابطه ای موزون ایجاد نماید، تا علاوه بر فیصله دعاوی دولتها، ماهیت واقعی ارزشهای بین المللی را نیز بنمایاند؛ زیرا ایجاد توازن میان ضرورت‌های حقوقی و نتایجی که از اعمال قواعد حقوقی بر موارد خاص به دست می آید و همچنین شناخت ارزشهای عینی بین المللی، در تحلیلی نهایی موجب می شود تا طرفین دعوا با رغبت در برابر احکام قضایی سر فرود آورند و جامعه بین المللی به ارزشهای واقعی حیات جمعی پی ببرد. اما آیا دیوان در تحقق این آرمان برآستی موفق بوده است؟ با آنکه پاسخ به این سؤال منفی است، این واقعیت را نمی توان از نظر دور داشت که دیوان بین المللی فقط جزئی از تشکیلات نهادین جامعه سازمان نیافته بین المللی است و مسلم است که آرا و احکام این نهاد در جامعه ای که هنوز عاملان اجرایی نظام حاکم بر آن، بر سر مسائل اساسی به توافق نرسیده و در نتیجه

۱۵. برای اطلاع از نحوه تصمیم گیری دیوان بین المللی دادگستری رک.:

Dubisson M., "La Cour Internationale de Justice", op. cit., pp. 241-246.

در شرایطی قرار نگرفته اند که بتوانند بر مبنای توافقی برآستی جمعی قاعده وضع کنند و بر پایه خرد و استدلال آن را بر موارد خاص اعمال نمایند، نمی‌تواند تأثیری چندان در تحول سریع این جامعه به سوی رشد و استقرار حاکمیت عقل داشته باشد. با این وصف از آنجا که دیوان بین‌المللی دادگستری سبب یا علت یا بطور کلی مبادی نظم را دریافته و عمل خود را بر مبنای آن بنیاد گذاشته است و در نتیجه برای ابتکار مفاهیم جدید تلاش نموده است تا اسباب و علل حوادث و وقایع را دریابد، نمی‌تواند در ایجاد مبادی اولیه نظم عمومی بین‌المللی بی‌تأثیر باشد؛ زیرا

« آن نظم به وجود نمی‌آید مگر آنکه در مرحله دوم و پس از مبادی مزبور باشد و مؤخر آوردن چیزی که باید مقدم باشد یا برعکس مقدم داشتن چیزی که باید مؤخر آورده شود امکان پذیر نیست مگر آنکه متأخر از مبدأ نخستین واقع شود و گاه از این مرتبه نیز در گذرد و سپس انجام یابد، پس هرگاه به آخرین مبادی، خواه دو یا سه مرتبه یا فزون تر منتهی شود و کاری که مسبب ایجاد آن می‌باشد آغاز گردد، آن وقت باید آخرین مبدایی که اندیشه بدان منتهی شده است آغاز شود، بنابراین مبدأ مزبور آغاز کار خواهد بود و سپس مبدأ پس از آن تا آخرین مسببها و شرایطی که نخستین اندیشه [صاحب فکر] به شمار می‌رفتند، مثل کسی که دربارهٔ ایجاد سقفی بیندیشد: نخست ذهن او به ساختن دیوار منتقل می‌گردد و سپس پایه و بنیانی را در نظر می‌آورد که دیوار بر آن استوار می‌گردد.

پس پای بست آخرین اندیشه اوست. آنگاه در عمل از پای بست آغاز می‌کند و سپس به ساختن دیوار می‌پردازد و سرانجام سقف را بنا می‌کند. از این رو ساختن سقف آخرین عمل می‌باشد. این است معنی گفتاری که بنا بر آن: آغاز کار پایان اندیشه و آغاز اندیشه پایان کار است.»<sup>۹۶</sup>

دیوان بین‌المللی دادگستری آخرین اندیشه را در اکثر آرا و احکام

۹۶. عبدالرحمن بن خلدون، اثر یاد شده، صص. ۸۶۱-۸۶۲.

خود نمایانده است؛ حال با دولتهای عضو جامعه بین المللی است که از پای بست آغاز کنند و نظم جهانی را به صورتی بنانهند که در عمل ضامن منافع جمیع آنان باشد و سقف آن پناه همه ملتها.

مسلم است مقرراتی که از چنان نظمی زاده شوند، در عمل با مشکل چندانی مواجه نخواهند شد، زیرا اراده جمع آنگاه مؤثر می نماید که بر مبنای وجدانی براسستی مشترک پدید آمده باشد.