

تاریخچه حل و فصل اختلافات بین‌المللی

کلیات:

لحاظ ضعف از جامعه‌ای قوی‌تر اطاعت کرده است. در عصر باستان و در قرون وسطی جوامع مختلفی در کره ارض زیسته‌اند که گاه به واسطه بعد مسافت و کمبود امکانات با یکدیگر هیچگونه ارتباطی نداشته‌اند و زمان دیگر با یکدیگر درگیر شده و جنگهای خونینی به راه اندخته‌اند. از اواخر قرن پانزدهم چهره جهان دگرگون شد. عصر اکتشافات آغاز شد و بسیاری از مسائل مجهول برای بشر روشن گردید، کاوشهای علمی به نتیجه رسید و مناسبات بین‌المللی رو به گسترش نهاد و همپای این دگرگونیها فاصله بین کشورهای که برخوردار از مزایای زندگی جدید شده بودند و آن دسته از کشورهایایی که به دور از این تحولات زندگی می‌کردند بیشتر و بیشتر شد تا جائیکه کشورهای قدرتمند دست به تصرف کشورهای ضعیف زدند و رقابتهای استعماری شروع شد. نتیجه این امر، افزایش درگیریها و

خصوصیت بارز زندگی اجتماعی انسانها از ابتدای پیدایش جوامع متشکل انسانی مبارزه برای بقا بوده است. انسانهای اولیه برای رسیدن به اهداف خود توسل به هر شیوه‌ای را در مقابل همنوع خود جایز می‌شمردند، زندگی آنها مشحون از هراس بود و قرنهای متمادی سپری شد تا خوی اجتماعی انسانها را به تشکیل جوامع کوچک ابتدائی و در نهایت به تأسیس حکومت رهنمون شد. جهانی که در آن زندگی می‌کنیم مجموعه متنوعی از تمدنهاست، جوامع گوناگون بشری همه از يك درجه رشد و تمدن برخوردار نیستند و این تمایزها در طول تاریخ باعث بروز کشمکشهای فراوان شده است. هر جامعه‌ای باتوجه به شرایط حاکم بر آن دورانهای مختلفی را پشت سر نهاده است، زمانی قدرت سلطه بر جوامع همجوار و ضعیف‌تر از خود را داشته و دیگر زمان به

حقوق بین الملل مدرن شناخته می شود می گوید:
 «شاهان مسیحی و دولتها باید این روش
 را (داوری) تعقیب کنند و از جنگ بپرهیزند به
 این دلیل و به ادله دیگر مفید آن است و در واقع
 باید گفت که ضرورت آن است که کنفرانسهایی
 میان قدرتهای مسیحی برگزار شود تا در آنجا
 به دست کسانی که منفعتی از خودشان گرو
 نباشد اختلافات طرفین حل شود در واقع در این
 اقدام می توان طرفین اختلاف را وادار کرد که
 شرایط صلح عادلانه را بپذیرند.^(۱)»

دانشمندان حقوق بین الملل که اکثریت
 قریب به اتفاق آنان غربی و یا متأثر از فرهنگ
 حقوقی غرب می باشند در نوشته های خود
 متذکر شده اند که ایده حل و فصل اختلافات
 بین المللی از طریق شخص ثالث بی طرف
 علیرغم وجود ردپای این تفکر در شرق وسطی
 و اسلام در اروپا ریشه دار شد و مدعی اند که
 جاذبه این تفکر برای اروپائیا از این لحاظ بود
 که این تفکر مدعی انتقال ارزشهای مطلقه نظام
 قانونی که اروپائیان خوشبختی جوامع را
 وابسته به آن می دانستند، بود و گمان می رفت
 که این امر مسائل جامعه بین المللی را حل کند و
 برای مثال از سیستم پیشرفته دولت شهرهای
 یونان که یک سیستم حل اختلاف از طریق
 شخص ثالث بود یاد می کنند. این سیستم حل

گسترش منازعات مسلحانه بین کشورهای
 مختلف بود و در این رهگذر خسارتهای فراوانی
 به افراد بشر وارد آمد.

اندیشمندان جوامع مختلف سعی در به
 حداقل رساندن این منازعات نمودند و تلاش آنها
 در این جهت شکل گرفت که با دست یازیدن به
 تمهیداتی وقوع درگیری را با ایجاد نهادهایی
 که مورد قبول همه کشورهای جهان باشد
 متوقف نمایند.

برای رسیدن به چنین منظوری راهی
 طولانی طی شده و تا مقصد فاصله زیادی
 مانده است. ایده حل و فصل اختلافات
 بین المللی از طریق اشخاص ثالث بیطرف که
 موضوع را براساس حقوق (بین الملل) و عدالت
 حل و فصل کنند و جایگزین کردن این روش با
 حل و فصل اختلافات از طریق اعمال زور پس
 از شکست تلاشهای سیاسی آرزوی دیرینه
 بشر بوده است. ریشه های این طرز تفکر را
 می توان در عواطف مذهبی جستجو کرد که
 سعی داشت از جنگ احتراز کند و برای
 ریشه کن کردن دشمنیها بر سر منافع
 بین المللی چاره دیگر بیابد.

صرفنظر از عواطف مذهبی نظریات
 اندیشمندان نیز تأثیر قابل توجهی در نیل به این
 ایده از خود بجای نهاد. هوگوگروسوسوس که پدر

(1)- The World court what it is and how it works SHABTI ROSENNE- Fourth Revised Edition - 1989.

تن به فکر سازش و حل و فصل اختلافات از طریق قانون نمی‌دادند هرچند در نوشته‌های تاریخی کلاسیک موارد متعددی را می‌توان یافت که قدرت‌های آن زمان اختلافات میان خود را از طریق روشی که تا حدی شبیه به داوری است و تا حدی شبیه به میانجی‌گری و سازش و تا حدی نیز صرف اعمال زور حل و فصل کرده‌اند.^(۲)

۱- نقطه آغاز

اکثر نویسندگان و دانشمندان حقوق بین‌الملل از جمله کلود آلبر کلیبار، آنتونیو کاسسه و روزن و شاختر منشاء جامعه بین‌المللی فعلی را به معاهدات و ستفالی (۱۶۴۸) که پایان‌دهنده جنگ‌های سی ساله بود نسبت می‌دهند.^(۳) اما این نقطه آغاز بدان

اختلاف با استفاده از سوابق آمفیکسیونهای دلف^(۱) عمل می‌کردند. قضاوت شخص ثالث بی‌طرف در میان طرفین دعوی که واحدهای سیاسی مساوی بودند صورت می‌گرفت (یعنی قضاوت در میان دولت شهرهایی که با یکدیگر اختلاف داشتند صورت می‌پذیرفت) مبنای قضاوت نیز براساس نوعی نظام حقوقی ابتدائی یا عرف بود.

«این نوع حل اختلاف به واسطه تمایلات توسعه‌طلبانه امپراطوری‌های بزرگی نظیر مقدونیه، رم و بیزانس متروک شد و شاید یکی از علل دیگر متروک شدن این نوع حل اختلاف این بود که پیدا کردن يك شخص ثالث بی‌طرف دشوار می‌بود. در آن هنگام حقوق بین‌الملل رشد نکرده بود و حکومت‌های مقتدر به سادگی

(1)- Amphychtonie:

ویل دورانت نویسنده تاریخ تمدن در بخش «تمدن اژه‌ای و تکامل یونان»، شرح مفصلی از آمفیکسیون اآورده است که مختصری از آن شرح را با استفاده از زیرنویس صفحه ۲۷ کتاب نهادهای روابط بین‌الملل نوشته پرفسور کلود آلبر کلیبار با ترجمه دکتر هدایت‌الله فلسفی در اینجا ذکر می‌کنیم:

«در یونان قدیم کاهنان و غیبگویانی بودند که با توجه به اوضاع و احوال سخنانی باب میل بزرگان و منتقدین می‌گفتند ولی هنگامی که به میل و اختیار خود سخن می‌گفتند درسهای گرانبهایی از فلسفه سیاسی و عدالت به یونان می‌آموختند. . . اینان میان شهرهای متفرق یونان یک وحدت اخلاقی و رابطه نهائی بوجود آوردند. قدیم‌ترین بهمانی که میان شهرهای یونان پدید آمد نتیجه این اتحاد معنوی بود.

شورای آمفیک توتونه، در آغاز یک اتحاد دینی بشمار می‌رفت که ساکنان پیرامون معبد دمتر در نزدیکی تنگه ترموپولای تشکیل دادند. اعضای این شورا، شهرهای تسالیا و ماگنسیا و فقیوس و دوریس و فوکیس و لویویا و اثویایا و آخایا بودند. نمایندگان هرساله یکبار اجتماع می‌کردند. شرکت‌کنندگان در این پیمان متعهد بودند که شهرهای یکدیگر را ویران نسازند و هیچ‌یک منبع آب دیگری را قطع نکنند. . . و با هر شهری که خلاف پیمان رفتار کند به چنگ بپردازند. این اتحادیه گسترشی نیافت و سرانجام ازهم پاشید، زیرا تسالیا به کمک برخی دول دیگر جبهه واحدی تشکیل داد و خود را بر شورا تحمیل کرد.»

(2)- The world court what is and how it works. O.P.Cit-P/5.

(۳) - معاهده و ستفالی، عهدنامه صلح در سال ۱۶۴۸ در شهرهای مونستر و اوسنابروک به امضاء رسید. از نظر مذهبی وضع موجود محترم شناخته شد و حتی به پیروان کالون هم آزادی‌هایی دادند، شاهزادگان آلمانی در اداره امور قلمرو خود و همچنین در عقد اتحاد با دیگر کشورها اختیار کامل داشتند و به این ترتیب قدرت امپراطور به اراضی و دولتهای مخصوص خویش محدود شد. بر وسعت تعدادی از دولتهای آلمانی مانند باویر، هس، براندنبورگ افزوده شد. به فرانسه و سوئد نیز بمناسبت دخالت در این جنگها زمینهای تعلق گرفت یعنی قسمت اعظم آلزاس به استثنای مولهوز و استراسبورگ به فرانسه رسید و بومرانی شرقی و اسقف‌نشی‌های برم Breme و وردن Verden نصیب سوئد گردید. استقلال سوئیس و هلند نیز به رسمیت شناخته شد. این عهدنامه‌ها باعث شد که صلح و نظم در اروپا مستقر شود، قدرت و نفوذ فرانسه بالا رود و سوئد در زمره دولتهای بزرگ درآید و آلمان تضعیف شود یعنی آلمان به صورت یک واحد جغرافیایی مشکل از سیصد و پنجاه کشور درآمد. این کشورها برتری ارضی خویش را با به دست آوردن اختیار تام در امور مذهبی و سیاسی به ثبوت رساندند. رویای مسیحیت یکپارچه تحت رهبری پاپ و امپراطور از میان رفت و این معاهدات سرآغاز یک دیپلماسی جدید و یک حقوق نوین شد و گذشته را از حال جدا ساخت. البته باب عالی در مذاکرات شرکت داده نشد.

قانونی که بتواند تصمیم نهایی را بگیرد، و قبول این فکر که این حاکمیت باید از صداقت و وفاداری کسانی که تحت اقتدارش هستند مطمئن باشد.]

در اساس همه این امور نوعی تغییر جهت در وفاداری به چشم می‌خورد به این معنی که وفاداری به خانواده، به جامعه محلی یا به تشکیلات مذهبی در جهت وفاداری به دولت سوق داده شد و سبب گردید تا دولت دارای آنچنان اقتدار معنوی بشود که بتواند تشکیلات سیاسی خود را دوام و قوام بخشد و تفوق قانونی همه جانبه‌اش را مستحکم کند.

علاوه بر این صفات در کشورهای جدید یک صفت اساسی بارز دیگر هم به چشم می‌خورد: پیدایش بوروکراسی‌های متمرکزی که به تدریج به بخشهای مختلف وزارتی تبدیل شد. این تکامل به کندی صورت گرفت با این همه در قرن هفدهم هسته مرکزی دائم کشور، بوروکراسی بود، هرچند همان‌طور که جی - جلینک تأکید کرده است می‌بایستی تا ۲۵ مه ۱۷۹۱ منتظر ماند تا یک تصویب‌نامه فرانسوی تأسیس وزارتخانه‌های مختلف را مقرر دارد که بر مبنای آن، «اصل تقسیم کار» در امور کشور کاملاً پذیرفته شود و وزراء به مفهوم حقوق اداری در کنار فرمانروای کشور بنشینند.»

بجز معاهده صلح وستفالی و آثار ناشی از آن ایجاد کشورهای ملی در فاصله قرن‌های پانزدهم تا هفدهم مقدمه‌ای بود برای توسعه

معنی نیست که قبل از معاهده وستفالی روابط بین‌المللی وجود نداشته است چه با بررسی تاریخی به معاهده صلحی برخورد می‌کنیم که زمان انعقادش مربوط به سه‌هزار و صدسال قبل از میلاد مسیح است. این معاهده به زبان سومری بین ثاناتوم Eannatum فرمانروای لاگاش Lagash از یک سو و نمایندگان او ما Umma یکی از ایالت‌های بین‌النهرین منعقد شد. ولی روابطی که در زمان‌های دور وجود داشت با روابط بین‌المللی امروزه متفاوت است زیرا در آن زمانها کشور به مفهوم امروزی آن وجود نداشت.

آنتونیوکاسسه^(۱) در این باره به بررسی استری‌یر اشاره می‌کند و می‌گوید:

«... در بین تحقیقات و بررسی‌های مختلفی که در زمینه ریشه‌های تاریخی و نحوه تشکیل کشورهای جدید امروز صورت گرفته است کافی است به تحقیق و بررسی استری‌یر Strayer رجوع شود. از دیدگاه او صفات مشخصه کشورهای جدید که آنها را هم از امپراطوری‌های بزرگ غیرمنسجم و هم از واحدهای کوچک منسجم کهن مانند ایالات یونان باستان متمایز می‌کند عبارت است از:

[ظهور واحدهای سیاسی‌ای که در برابر زمان ایستادگی کرده و از بین نرفتند و همزمان قلمرو جغرافیایی خاصی را به خود اختصاص دادند، توسعه سازمان‌های دائم غیرفردی در این واحدها، توافق بر سر لزوم وجود یک حاکمیت

(۱) - حقوق بین‌الملل در جهانی نامتحد - آنتونیوکاسسه - ترجمه مرتضی کلانتریان - انتشارات دفتر خدمات حقوقی

بین‌المللی ص ۷۶ و ۷۵، چاپ اول ۱۳۷۰، تهران.

به بروز جنگ شود، نظر به اینکه يك مرجع بین‌المللی برای حل اختلافات بین کشورها وجود نداشت و اعمال زور نیز برای وادار کردن طرف مقابل به انجام خواسته‌های طرف دیگر در اکثر موارد به لحاظ توازن قوایی که بین دولت‌ها وجود داشت غیرممکن می‌نمود اکثر کشورها سعی می‌کردند با انعقاد قرارداد دو جانبه اختلاف خود را بطریق مسالمت‌آمیز حل نموده و حکمی را که براساس این توافق صادر می‌شد اجراء نمایند.

۲- اجرای احکام بین‌المللی از طریق

انعقاد قرارداد

گاه مصالح عمومی يك کشور ایجاب می‌نماید که در اسرع وقت اختلافات خود را با سایر کشورها حل نماید و در سایه آرامش حاصل از حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات، اوضاع داخلی خود را سر و سامان بخشد. در اوایل پیدایش جامعه بین‌المللی نوین به لحاظ عدم وجود يك نهاد دائمی و جهانشمول برای مراجعه کشورهای طرف اختلاف و نیز عدم علاقه کشورهای درگیر به دخالت شخص ثالث در جریان اختلافات، دولت‌ها سعی براین داشتند که بطور دوجانبه با انعقاد يك موافقت‌نامه به رفع مشکل اقدام نمایند. معاهده جی^(۱) **Jay Treaty** که در ۱۹ نوامبر ۱۷۹۴ بین

جامعه جهانی، کشف آمریکا در ۱۴۷۲، توسعه آئین پروتستان سبب تولد کشورهای مختلفی شد که به استقلال خود اهمیت زیادی می‌دادند. ابتدا انگلستان، اسپانیا، فرانسه و بعد هلند و سوئد در غرب به وجود آمدند و امپراتوری‌های عثمانی و چین و ژاپن در شرق و هرکدام از این کشورها مدعی بودند که برای به انقیاد کشیدن سایر ملل جهان رسالتی به عهده دارند و به این جهت لازم بود تغییری در روابط قدیمی داده شود. از طرفی حقوقدانانی چون فرانسیسکو دو ویتوریا (۱۴۸۰-۱۵۴۶) فرانسیسکو سوارز (۱۵۴۸-۱۶۱۷) از اسپانیا، آلبرتیکو جنتیلی (۱۵۵۲-۱۶۰۸) از ایتالیا، هوگو گروسوس (۱۵۸۳-۱۶۴۵) از هلند نظریات جدیدی ارائه نمودند که این نظریات همه در جهت تأمین منافع اساسی کشورهایشان بود.

بهرحال جامعه بین‌المللی نوین با

مشخصه‌هایی که ذکر شد متولد گردید. بدیهی است ایجاد این جامعه گامی به جلو بود و آثار ناشی از تولد کشورهای مستقل و علاقمند به استقلال خود را می‌تواند در روابط بین‌المللی پس از آن بخوبی احساس کرد. ایجاد کشورهای جدید باعث بروز اختلاف‌نظرها و بحث‌هایی می‌شد که ممکن بود در صورت عدم یافتن راه‌حل صحیح برای حل اختلافات منجر

(۱) - Jay Treaty معاهده جی، عهدنامه دوستی و تجارت و کشتیرانی است که در ۱۹ نوامبر ۱۷۹۴ پس از جنگ‌های

استقلال بین آمریکا و انگلیس منعقد شد. این معاهده بنام مذاکره‌کننده آمریکایی به معاهده جی معروف شده است برای فیصله اختلافات بین دو کشور فوق‌الذکر منعقد شد.

دادگاهها اقتباس شده بود و نیز تصمیماتی که گرفته می‌شد براساس قواعد حقوقی استوار بود ولی عدم حضور داور بی‌طرف جنبه سیاسی این روش حل و فصل اختلافات را بیشتر نشان می‌دهد.

اثر معاهده جی در جهان آن روزگار بسیار زیاد بود. کشورهای مختلف دریافتند که با استفاده از روش داوری و با داشتن حسن نیت می‌توانند غیرممکن‌ها را ممکن سازند و از دست زدن به جنگ برای رسیدن به مقصود خودداری نمایند. این معاهده باعث شد علاقه عمومی کشورها به استفاده از روشهای حقوقی و قضائی بیشتر شده خصوصاً در مواقعی که بین دو کشور يك رشته اختلافات قدیمی و مزمن موجود باشد که حل یکی بستگی به حل دیگر مشکلات و اختلافات داشته باشد.

در اوایل قرن نوزدهم تمایل کشورها به این سمت بود که يك شخص ثالث واقعی مثل يك پادشاه یا رئیس يك دولت که مورد قبول طرفین اختلاف می‌بود، بعنوان داور انتخاب شود و موضوع اختلاف را بررسی و نظر نهایی خود را اعلام نماید، بعضی اوقات از يك سازمان که طرفین آنرا قبول داشتند بعنوان داور استفاده می‌شد. در این قبیل موارد جنبه سیاسی این روش کاهش یافته و جنبه ترافعی بیشتر به چشم می‌خورد و این روند بسویی هدایت می‌شد که به ترافع قضائی - داوری نزدیکتر می‌شد.

در عصر جدید به «قضیه کشتی آلاباما»

ایالات متحده آمریکا و انگلستان منعقد شد یکی از برجسته‌ترین نمونه‌هایی است که می‌توان در این مورد ذکر کرد.

در معاهده جی بعضی از مسائل مورد اختلاف بین دو دولت ایالات متحده آمریکا و بریتانیای کبیر که ناشی از جنگهای استقلال آمریکا بود حل و فصل شد. این معاهده سه کمیسیون مختلف را برای حل و فصل مسائل مهم معین کرد.

دو کمیسیون از این سه کمیسیون امور محوله را بخوبی انجام دادند و فقط سومین کمیسیون مواجه با مشکلاتی شد که بعدها از طرق مستقیم دیپلماتیک مسائل کمیسیون سوم نیز حل و فصل گردید. اعضای هر سه کمیسیون از اتباع ایالات متحده آمریکا و بریتانیا بودند و از کشور ثالث فردی در این کمیسیونها عضویت نداشت ظاهراً هر دو کشور ترجیح داده بودند که بدون حضور نماینده‌ای از يك کشور ثالث اختلافات خود را حل نمایند. مذاکرات موفقیتی نسبی داشت و تصمیماتی که کمیسیونها اتخاذ نمودند بدون هیچگونه مانع جدی به مرحله اجرا درآمد و نکاتی که در کمیسیون سوم روی آن توافق نشده بود بعدها از راههای سیاسی حل شد. بطور کلی می‌توان معاهده جی را از جنبه سیاسی مورد ارزیابی قرار داد زیرا داور بی‌طرف سومی در میان طرفهای درگیر وجود نداشت هرچند که آئین دادرسی داوری که این کمیسیونها مطابق آن عمل کردند از الگوی

داشت: در این معاهده پاره‌ای قواعد حقوقی اساسی در مورد وظایف دول بی‌طرف تشریح شده بود که دیوان داوری باید بکار می‌برد. پس از رسیدگی مفصل به قضیه دیوان داوری با اکثریت چهار به یک رأی خود را در چهاردهم سپتامبر ۱۸۷۲ صادر کرد. کمیسیون داوری دولت انگلیس را به علت عدم توجه به عملیات اتباع خود که برخلاف بی‌طرفی آن کشور، در جنگهای داخلی آمریکا دخالت می‌کردند مسئول شناخت. علیرغم مخالفت داور بریتانیایی با نظر اکثریت، دولت بریتانیا غرامت پانزده میلیون دلاری را که کمیسیون داوری تعیین کرده بود در موعد مقرر پرداخت کرد. این حقیقت که دو کشور مهم اختلافی بزرگ را به رأی شخص ثالث بی‌طرف سپردند تا بر مبنای قانون نظر دهد و سپس بازنده، رأی داوری را بپذیرد و آنرا اجرا نماید، پیشرفت بزرگی در گسترش پدیده داوری بین‌المللی بعنوان جایگزینی برای حل و فصل اختلافات از طریق اعمال زور گردید.

از طرف دیگر این حقیقت که هر دو طرف دعوی انگلیسی زبان بودند و فرهنگ حقوقی مشترکی داشتند بدون شك حصول توافق و نیز اجرای تصمیم متخذه برای حل اختلاف فیما بین را راحت‌تر می‌کرد.

نتیجه مناسبی که از قضیه کشتی آلاباما حاصل شد باعث گردید که ایالات متحده آمریکا و بریتانیای کبیر بار دیگر اختلاف خود را در

به‌عنوان سرچشمه حل و فصل اختلافات بین‌المللی از طریق انعقاد قرارداد داوری نگریسته می‌شود.

این قضیه ناشی از جنگهای انفصال بود. در طول جنگهای داخلی آمریکا عده‌ای از اتباع انگلیسی بدون دخالت دولت انگلیس، یک کشتی بنام «آلاباما» را بنفع نیروهای جنوبی وارد عملیات جنگی کردند. کشتی آلاباما در ۲۹ ژوئیه سال ۱۸۶۲ اسکله مرسی‌ساید را ترک کرد تا با همراهی نیروهای کنفدرال کشتی‌های آمریکایی را در اقیانوس اطلس شکار کند. پس از خاتمه جنگ داخلی آمریکا دولت آمریکا که دولت انگلیس را مسئول عملیات کشتی آلاباما می‌دانست از دولت انگلیس تقاضای خسارت کرد. مسئله کشتی آلاباما باعث بروز تلخکامی‌های سیاسی بین دو کشور شده بود و این حالت تا سال ۱۸۷۱ که معاهده واشنگتن منعقد شد به طول انجامید. در ۸ مه ۱۸۷۱ طرفین توافق کردند که برای حل اختلاف به یک کمیسیون داوری مراجعه نمایند. در این قضیه مسائل مهمی از حقوق بی‌طرفی و جنگ در دریا مطرح بود و این مسائل برای بریتانیا بسیار مهم بود. اهمیت اقدام دو کشور در طبیعت دیوان داوری تشکیل شده بود که برای اولین بار دیوان از یک نفر از اتباع طرفین همراه با سه نفر عضو بی‌طرف، اتباع ایتالیا، سوئیس و برزیل، تشکیل گردید.

معاهده واشنگتن نوآوری دیگری نیز

روزگار را نداشت برای اینکه تا حدی خود را از کابوس مسابقه تسلیحاتی برهاند به ابتکار تزار اولین کنفرانس صلح لاهه را در سال ۱۸۹۹ تشکیل داد.

دومین کنفرانس صلح لاهه به ابتکار تئودور روزولت رئیس‌جمهور ایالات متحده امریکا تشکیل شد. روزولت که در پایان دادن جنگ روسیه و ژاپن در سال ۱۹۰۵ نقش مهمی بعنوان میانجی داشت با پشتیبانی افکار عمومی در سال ۱۹۰۷ دومین کنفرانس را آماده برای برگزاری نمود ولی بنابه درخواست تزار روسیه این افتخار به وی تفویض شد تا دعوت‌نامه‌های تشکیل دومین کنفرانس صلح لاهه را که در لاهه تشکیل می‌شد صادر و امضاء نماید.

در طی قرن نوزدهم نظام و رویه داوری تکامل یافته بود ولی اشکالات فراوانی در هنگام عمل بروز می‌کرد. کنفرانس‌های صلح لاهه در کنار سایر کارهایی که انجام داد سعی بر آن داشت تا این مشکلات را مرتفع ساخته و دولت‌ها را تشویق نماید تا یک موافقت‌نامه بین‌المللی را برای رجوع به داوری امضاء نمایند. قبل از تشکیل این کنفرانس‌ها تمامی توافق‌نامه‌های رجوع به داوری اختصاصی و مورد به مورد

مورد قضیه فوکهای قیمتی پوست دریای برینگ براساس قرارداد به داوری ببرند.^(۱)

حکم این دعوی در سال ۱۸۹۳ صادر گردید. قضیه معروف دیگر، قضیه مربوط به تحدید حدود سلسله جبال آند، بین آرژانتین و شیلی است که در سال ۱۹۰۲ حل شد.

مشخصه بازر حل اختلافات بین‌المللی از طریق انعقاد قرارداد توافق طرفین اختلاف برای مطرح کردن اختلاف در یک کمیسیون داوری می‌باشد و این امر امکان‌پذیر نمی‌شد مگر اینکه طرفین اختلاف با یکدیگر در خصوص ترکیب کمیسیون و موضوع اختلاف و حدود اختیارات داوران به توافق برسند. چنانچه چنین توافقی حاصل می‌شد اجرای حکم از طرف محکوم‌علیه بدون مانع و کارشکنی صورت می‌گرفت.

۳- کنفرانس‌های صلح لاهه

در اواخر قرن نوزدهم اکثریت کشورهای پیشرفته اروپائی برای مدرنیزه کردن نیروهای مسلح خود هزینه‌های سرسام‌آوری را متحمل می‌شدند و این امر سایر برنامه‌های حکومتی را دچار اشکال ساخته بود. روسیه تزاری که قدرت رویارویی با سایر کشورهای متمدنی آن

(۱) - قضیه فوکهای دریای برینگ - پس از واگذاری آلاسکا به دولت آمریکا در سال ۱۸۶۷، دولت آمریکا امتیاز صید انحصاری ماهی در دریای برینگ را حق خود دانسته و این امتیاز را به یک شرکت آمریکایی واگذار نمود و به کشتی‌های سایر دول اجازه صید در منطقه را نمی‌داد. چند کشتی متعلق به انگلستان که چنین محدودیتی را رعایت نکرده بودند توسط آمریکا توقیف شدند. این مسئله باعث بروز اختلاف بین آمریکا و کانادا (انگلیس) شد و سرانجام در سال ۱۸۹۲ قرارداد رجوع به داوری بین آمریکا و انگلیس بنماینده‌گی از سوی کانادا که آن هنگام مستعمره انگلیس بود منعقد شد.

این کمیسیون در سال ۱۸۹۳ رأی خود را مبنی بر بی‌تقصیری دولت انگلستان صادر نمود و اعلام داشت که صیادان کانادایی در دریای آزاد مبادرت به صید نموده‌اند و این حق برای آنها از نظر بین‌المللی شناخته شده است و کشورهای ساحلی فقط تا حد آبهای ساحلی خود حق اعمال حاکمیت را دارند.

جنبه‌هایی که فوق‌العاده فنی و در گرامر درگیری‌های سیاسی مطرح می‌شدند بسیار مشکل بود و جای کمی برای توافق باقی می‌گذاشت.

مشکل دیگر مسئله یافتن عضو ثالث بی‌طرف بود. این مشکل از دو جنبه فکر دولتها را به خود مشغول می‌کرد نخست یافتن یک شخص ثالث واقعاً بی‌طرف و دوم حل مسئله روانی این انتخاب، زیرا با انتخاب چنین فرد بیگانه‌ای که می‌توانست تصمیمات الزام‌آور روی قضیه‌ای که منافع اساسی هر دو طرف اختلاف را تهدید می‌کرد، بگیرد. دولتها را با وضعیت دشواری روبرو می‌ساخت.

هر دو طرف اختلاف می‌دانستند به محض انتخاب چنین شخصی مقدرات کشور خود را به دست او سپرده‌اند و اگر رأی وی به ضرر هر یک از طرفین صادر می‌شد کشور محکوم‌علیه مجبور بود از نظر حفظ پرستیژ خود در جامعه بین‌المللی به رأی تسلیم شده و مفاد آنرا اجرا نماید والا از نظر بین‌المللی و افکار عمومی مردم دنیا در یک وضعیت نامطلوب قرار می‌گرفت، پس طبیعی بود که این مسئله برای هر دو طرف اهمیت اساسی داشته باشد. «این مسائل به آنجا منجر شد که هرآینه آتش احساسات سیاسی شعله‌ور می‌گردید ممکن بود برای حکومت‌های درگیر از نظر

بود یعنی هرگاه بین دو کشور اختلافی بروز می‌کرد و در نتیجه می‌خواستند اختلاف از طریق یک کمیسیون داوری حل و فصل شود طرفین اختلاف پس از مذاکرات طولانی سرانجام یک توافق‌نامه یا مصالحه‌نامه^(۱) را امضاء می‌کردند که ضمن تعیین موضوع اختلاف داورانی را که باید در مورد اختلاف حکم صادر کنند تعیین می‌کردند.

«انتخاب داوران در سیر زمان تکامل یافته است. در قرون وسطی، داوران طبیعی^(۲) همچون پاپ یا امپراطور ظاهر گشتند، بعد از چندی، داوری به سلطان محول شد و پس از آن آئین رجوع به کمیسیون مختلط مرسوم شد. این کمیسیون از اعضای ترکیب می‌یافت که به تعدادی برابر از سوی طرفین اختلاف تعیین می‌شدند. بالاخره این کمیسیون هم جای خود را به کمیسیون داوری داد که داوری ثالث داشت و مرکب از سه یا پنج عضو بود.»^(۳)

کلیه موارد داوری تا زمان تشکیل کنفرانس‌های صلح لاهه همگی در یک صفت بین مشترک بودند و آن مشکل ترکیب داوران و موضوع داوری و آئین دقیق دادرسی داوری بود. این امر ناشی از آن بود که هیچ دستگاه دائمی و یا اصول روشن و خالی از ابهامی که مورد قبول همه کشورها در امر داوری باشد وجود نداشت و طبعاً حصول توافق بر روی

(1)- Compromis.

(2)- Arbitres naturels.

(۳)- نهادهای روابط بین‌الملل نوشته پرفسور کلود آلبر کلیبار، ترجمه و تحقیق از دکتر هدایت‌الله فلسفی، تهران،

تردید می‌نگریستند متن ماده ۳۸ با ذکر عباراتی چون «در صورت لزوم» یا «تا حدی که اوضاع و احوال ایجاب نماید» زمینه را برای پذیرش دولت‌ها آماده نمود و از طرف دیگر یک سری از اختلافات به واسطه اهمیت خاصی که برای کشورها دارند از داوری اجباری مستثنی شدند.

دو مسئله مهم که در هر دو کنفرانس‌های صلح ۱۸۹۹ و ۱۹۰۷ بطور کامل حل نشدند عبارت است از مسئله ترکیب هیأت داوران و مسئله چگونگی روش‌های قضاوت که از قبل تدوین شده باشد یا به عبارت دیگر مسئله آئین دادرسی داوری.

«در مورد مسئله ترکیب هیأت داوران، تجربه داوری‌های دیپلماتیک در قرن نوزدهم نشان می‌داد که حتی اگر در یک کمیسیون داوری موازنه از طریق داور بی‌طرف یا سرداور حفظ شود به دلائلی که جنبه روانی دارد، معمولاً نمی‌توان توقع داشت که طرفین یک دعوی، دعوی خود را به دیوانی ارجاع کنند که هیچ‌یک از اتباع کشور خودشان در آن عضویت نداشته باشد. حل این مشکل آسان بود، چرا که می‌شد با عضویت اتباع طرفین درگیر و افزودن داور بی‌طرفی از ملیت ثالث مسئله را حل کرد. لکن مهم‌تر آنکه نظر دولت‌های بزرگ آن زمان نیز چنین بود که برپایی یک دستگاه داوری دائمی بین‌المللی

سیاسی امکان‌ناپذیر گردد که مسائل خود راحتی اگر دلشان می‌خواست به داوری بسپارند و یا بدتر اینکه تحت آن شرایط مجبور به انعقاد توافقاتی صوری شوند و یا سعی کنند مقاصد بیان‌شده قبلی خود را از طریق دیگر از اثر بیندازند. به دلائلی از این قبیل روشنفکران و حکومت‌ها شروع به جستجو برای یافته راهی کردند تا یک دستگاه دائمی داوری همیشه در دسترس دولت‌ها باشد. بعضی‌ها از این نیز فراتر رفته و شروع به اندیشیدن به اجباری کردن داوری نمودند که اگر برای همه اختلافات قابل اعمال نباشد، لااقل بعضی از اختلافات بین‌المللی خصوصاً اختلافاتی را که طبیعت قضائی داشته باشد به داوری اجباری سپرده شود.^(۱)»

در نخستین کنفرانس لاهه اظهار امیدواری شده بود که دولت‌ها برای حل اختلاف خود با یکدیگر و جلوگیری از شعله‌ور شدن آتش جنگ‌های بی‌حاصل، آئین داوری را به نحو چشمگیری مورد استفاده قرار دهند. در کنفرانس دوم لاهه به امر داوری توجه بیشتر مبذول شد و در ماده ۳۸ اولین عهدنامه اصل داوری اجباری برای کلیه اختلافاتی که از تفسیر معاهدات ناشی می‌شود، بیان گردید. نظر به اینکه برای اولین بار مسئله داوری اجباری در یک عهدنامه بین‌المللی ذکر می‌شد و اکثر کشورها به مسئله داوری اجباری با شک و

(1)- The world court what it is and how it works o.p.cit P/6.

منحصراً تکنیکها و معیارهای حقوقی را اعمال نمایند ارجاع کرد. بسیاری از اختلاف بین‌المللی خطرناک و لاینحل زائیده آرزو برای تغییر موقعیت حقوقی فعلی است. مثلاً در مواردیکه يك معاهده قانونی و الزام‌آور اما نامطلوب منشاء اختلاف است. این مشکل که مشکلی واقعی است منجر به تلاشهای طولانی شده است تا انواع اختلافاتی که ذاتاً و از پیش قابل حل و فصل از طریق داوران یا قضات باشد تعریف شود و معیار سیاسی و غیرسیاسی اختلاف مشخص شود. می‌توان این تلاشها را به عنوان پیشرفت‌های فنی رضایتبخش توصیف کرد لکن توهم است که بیندیشیم مسئله حل شده است دلیل این مدعی تکرر درگیری دول خوانده با صلاحیت دادگاههاست.^(۲)

در سال ۱۹۰۷ هیچ راه‌حل عملی برای این مسائل نبود، تحولات کیفی فراوانی که در دهه‌های آخر سده نوزدهم به وجود آمده بود، روابط بین‌المللی را دستخوش تغییرات فراوان کرده بود و هرحرکتی در زمینه مسائل بین‌المللی بدون توجه به این تحولات به مقصد نمی‌رسید.

توسعه صنعت باعث توسعه ارتباطات شده و تلگراف و راه‌آهن و مطبوعات باعث

غیرممکن است. این دولتها که به گونه‌ای نه چندان محکم که در کنسرت اروپا^(۱) گرد هم آمده بودند احساس می‌کردند که منافع و مسئولیتهای بین‌المللی آنها (منجمه مسئولیت مشترکشان برای حفظ صلح میان قدرتهای کوچک و حفظ موازنه میان خودشان) آنقدر وزین و جهانشمول بود که مدعی باشند چنانچه يك دیوان بین‌المللی دائمی تأسیس شود آنها باید نماینده دائمی در آن داشته باشند. تجربه نشان داد و این چیزی بیشتر از يك حقیقت سیاسی نبود که توافق برای حل اختلافات از طریق داوری حتی میان کشورهای بزرگ يك چیز است و توافق آنها براینکه از قبل بپذیرند در صورت بروز اختلاف اجباراً به داوری مراجعه کنند چیز دیگری است، خصوصاً که طرف اختلاف یا موضوع اختلاف و نیز ترکیب هیأت داوران نامعین باشد و احتمال که آن قدرت بزرگ نماینده‌ای در دیوان نداشته باشد. مشکل تدوین آئین دادرسی داوری مدون، ریشه در تجربه و واقع‌گرایی سیاسی داشت. این امر از این نظر مستحکم و معتبر نشأت می‌گرفت که هر اختلاف بین‌المللی خصوصاً اختلافی که حاوی منافع جدی و یا اعتقادات بنیادی باشد را نمی‌توان با حکم کلی و از قبل به داوری از طریق قضات بی‌طرفی که

(۱) - کنسرت اروپا - سیستم توازن قوا که از قرن ۱۸ بر روابط بین‌المللی حاکم بود در قرن نوزده نیز با طرفدارانی چون مترنیخ اعتبار خود را حفظ کرد. سیاستمدارانی که در کنگره وین سرنوشت اروپا را به دست گرفتند به فکر ایجاد سیستمی بودند که در آن تمام قدرتهای اروپائی احترام به معاهدات متعقد را ضمانت کنند یعنی اگر قدرتی از حد خود تجاوز کند برعهده سایر قدرتها است که آن را با يك اقدام مشترك سرچای خود بنشانند علاوه برآن هیچ قدرتی بدون موافقت ضمنی سایر قدرتها دست به اقدام بین‌المللی نزنند این فکر به کنسرت اروپا مشهور است و از کارهای کنگره وین (۱۸۱۵) می‌باشد.

(2) - The world court what it is and how it works o.p. cit P/10.

مناطق عقب‌افتاده سایر قاره‌های جهان محل مناسبی برای تصرف توسط قدرت‌های اروپایی بود. آنها سرزمین‌های قاره افریقا و آسیا را بین خود تقسیم یا با یکدیگر معاوضه می‌کردند و مناطق نفوذ یکدیگر را به رسمیت می‌شناختند و به ایجاد مناطق حائل بین خود می‌پرداختند تا از بروز اصطکاک احتمالی جلوگیری شود.

سیاست استعماری در پایان قرن نوزدهم آنچنان با سیاست خارجی کشورهای اروپایی گره خورده بود که می‌توان گفت هر تحولی در روابط این کشورها بسته به توافقات یا رقابت‌های آنها در مورد مستعمرات بود. از طرف دیگر شکست یا موفقیت دولت‌های اروپایی در امور مستعمرات مستقیماً بر سیاست داخلی اثر می‌گذاشت. حکومت‌های بسیاری به علت شکست در مستعمرات سقوط کردند مثل حکومت‌های ایتالیا پس از شکست ۱۸۸۱ در تونس و شکست ۱۸۹۶ در حبشه که منجر به سقوط کریسپی شد. توسعه - استعمار و تشدید رقابت‌های استعماری از چند نظر باعث توسعه فضای روابط بین‌المللی گردید:

اول اینکه دامنه کشمکش قدرت‌های اروپایی به خارج از این قاره گشاده شد به قسمی که باید صحنه برخوردها را در این دوره در خارج از اروپا جستجو کرد. دوم اینکه مستعمراتی که بدین صورت ایجاد شدند اساس کشورهای جهان سوم امروز را پی ریختند که از نظر شناخت ریشه‌ای مسائل آنها حائز اهمیت است و بالاخره از دهه ۱۸۹۰ تا

تقویت حکومت‌های مرکزی شده بود و افکار عمومی نیز بوسیله مطبوعات تشکل پیدا می‌کرد و مردم جهان بیش از پیش با یکدیگر آشنا شده و مبادلات فرهنگی توسعه یافته بود. توسعه صنعت از طرف دیگر باعث رشد جمعیت شهرها شده بود و تحول دیگر که از توسعه صنعت ناشی می‌شد عبارت بود از ایجاد شکاف بین کشورهای دارنده صنعت و کشورهای فاقد صنعت، به عبارت دیگر ایجاد روابط نابرابر بین اروپا و سایر نقاط جهان و این امر خود سبب تحکیم سلطه اروپا بر جهان و تشدید رقابت‌های استعماری شده بود.

توسعه استعمار در سالهای پایانی قرن نوزدهم سبب سرایت مسائل بین‌المللی به فراسوی قاره اروپا یعنی گسترش فضای بین‌المللی می‌شد و نیز رقابت‌های استعماری شدیداً سیاست خارجی قدرت‌های بزرگ را تحت‌الشعاع خود قرار می‌داد. از سال ۱۸۷۰ مرزهای اروپا تثبیت یافته و هیچ یک از قدرت‌های اروپائی در پی جنگ با قدرتی دیگر در قاره اروپا نبود. آلمان وحدت خود را بازیافته و به مرزهای ثابتی رسیده بود. ایتالیا علی‌رغم ادعاهای ارضی نسبت به اطریش در اتحاد مثلث ادغام و ادعاهای خود را موقتاً فراموش کرده بود. تنها زمینه کشمکش حوزه بالکان بود که در آنجا نیز قدرت‌های اطریش و روسیه یکدیگر را به نوعی خنثی می‌کردند. به ناچار حوزه فعالیت‌های توسعه‌طلبانه می‌بایست به خارج از اروپا منتقل می‌شد. لذا در این عصر

پایان جنگ جهانی دوم مسائل کشورهای اروپایی بطور لاینفکی با مسائل مستعمرات و رقابت‌های استعماری گره خورد.

از دو امپراطوری قدیمی خاور دور که از اواسط قرن نوزدهم با غرب در ارتباط قرار گرفتند کشور ژاپن خیلی سریع خود را به تکنولوژی غرب مجهز کرد و این امر باعث تحولات عمده در این کشور شد و نظام امپراطوری آن به سلطنت مشروطه در سال ۱۸۶۹ تبدیل شد. ژاپن در مدت زمان کوتاهی صاحب یک ارتش ۲۵۰ هزار نفری تعلیم دیده شد و جمعیت آن رو به افزایش گذاشت و صنعت این کشور به وسیله چند خانواده اریستوکرات که مؤسس گروه‌های مهم اقتصادی مثل میتسووی Mitsui و میستوبیشی Mitsubishi بودند پایه‌گذاری و توسعه زیادی یافت و سبب شد تا تمایلات امپریالیستی در اواخر قرن نوزدهم در ژاپن جان بگیرد. ژاپن در این راستا ابتدا به چین حمله کرد و پس از پیروزی امتیازات فراوانی از این امپراطوری در حال اضمحلال گرفت و تنها دخالت قدرتهای اروپائی خصوصاً روسیه جلوی پیشروی بیشتر ژاپن را گرفت و این امر باعث کینه ژاپن از روسیه شد تا این کینه منجر به جنگی خونین بین دو کشور شد که در سال ۱۹۰۵ با شکست روسیه خاتمه یافت. از این سال به بعد ژاپن در خاور دور مهمترین کشور محسوب شده و در معادلات سیاسی عامل مؤثری محسوب می‌شد.

در آن سوی دریاها کشور ایالات متحده

آمریکا پس از پایان جنگهای داخلی، مشکلات خود را حل کرده و بواسطه وجود منابع سرشار و جمعیتی که به سرعت در حال افزایش بود در سال ۱۸۹۴ به صورت یکی از اولین قدرتهای صنعتی جهان درآمد. از سال ۱۸۹۰ سیاست آمریکا دیگر نمی‌توانست محدود به مرزهای آن باشد و سیاستمداران امریکایی تصمیم گرفتند در سایر نقاط جهان برای خود حوزه‌های نفوذ دست و پا کنند، لذا با الهام از دکترین مونروئه سدهی در مقابل دخالت اروپائیان در قاره آمریکا به وجود آوردند و در سال ۱۸۹۸ به بهانه رفتار نامناسب اسپانیا با اهالی کوبا، ایالات متحده آمریکا به کوبا اعلام جنگ داد و در یک جنگ بسیار سریع بر اسپانیا پیروز شد و در نتیجه اسپانیا، کشور فیلیپین و سرزمین پورتوریکو را به آمریکا واگذار نمود و استقلال کوبا را زیر حمایت آمریکا به رسمیت شناخت. اندکی بعد آمریکا جزایر هاوایی و ساموآ را به خاک خودضمیمه کرد و تمایل خود را به گسترش نفوذش در اقیانوس آرام ابراز داشت. بدین ترتیب در ابتدای قرن بیستم با احداث کانال پاناما در ۱۹۰۳ در زمان ریاست جمهوری تئودور روزولت، آمریکا بعنوان یک قدرت استعماری جایی در میان رقیبان اروپایی برای خود باز کرد. در چنین اوضاع و احوالی که جهان آن روز داشت برخورد قدرتهای بزرگ در آتیه نزدیک امر بعیدی به نظر نمی‌آمد و این شرایط در هنگام برگزاری کنفرانس‌های صلح لاهه در سال ۱۸۹۸ و ۱۹۰۷ به خوبی عیان بود. برای حل دو مسئله‌ای که ذکر شد یعنی

به تصویب «اولین کنوانسیون لاهه در باب حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات بین‌المللی» و ۱۹۰۷ که جایگزین اولین کنوانسیون ۱۸۹۹ گردید، شد. در این کنوانسیون مجموعه مقررات مشروح و مفصلی درباره روش حل و فصل اختلافات بین‌المللی از طریق مسالمت‌آمیز ذکر گردیده است مشروط بر اینکه مذاکرات سیاسی بین طرفین اختلاف به نتیجه مطلوب نرسیده و طرفین اختلاف با یکدیگر توافق کرده باشند که موضوع به داوری ارجاع شود. این کنوانسیون در تعریف هدف داوری بین‌المللی اعلام نموده است. «حل و فصل دعوی میان دولت‌ها به وسیله قضاتی که خود آن دولت‌ها معین کرده باشند» در این کنوانسیون آئین‌هایی در مورد مساعی جمیله، سازش و میانجی‌گری و کمیسیون‌های بین‌المللی تحقیق که برای روشن کردن حقایق در مسئله مورد اختلاف تشکیلشان ضروری است ذکر گردیده است.

این کنوانسیون هیچ تکلیفی به اینکه طرفین اختلاف جبراً باید به داوری مراجعه نمایند به دولت‌ها تحمیل نمی‌کند و همانطوری که در سطور قبلی ذکر شد ماده ۲۸ مقرر می‌دارد:

«در مسائل با طبیعی حقوقی و خصوصاً در تفسیر یا کاربرد کنوانسیون‌های بین‌المللی، داوری توسط قدرت‌های متعاهد به عنوان مؤثرترین و درعین حال منصفانه‌ترین وسیله حل و فصل اختلافات بین‌المللی که دیپلماسی

ترکیب هیأت داوران و تدوین آئین دادرسی مدون در سال ۱۹۰۷ رهبری آلمان گمان می‌کرد یک نظام مؤثر داوری به دشمنان بالقوه آلمان ابزار سودمندی خواهد داد تا وقایع سیاسی را به تأخیر انداخته و بدین ترتیب آنها قادر خواهند بود جایگاه برتر آلمان را در تسلیحات بگیرند و آلمان به صورت یک قدرت درجه دوم اروپائی درآید.

«در نتیجه سازشی به دست آمد. فکر داوری اجباری، حتی برای مقولات محدودی از اختلافات کنار گذاشته شد و به جای آن نظامی از داوری داوطلبانه مقرر گردید که لازمه آن کسب رضایت دول ذربط در هر مورد چه از لحاظ ترکیب هیأت داوران و چه از لحاظ موضوع داوری بود. از طرف دیگر این نکته که انواعی از اختلافات احتمالاً بیشتر از انواع دیگر قابلیت داوری دارند به رسمیت شناخته شد. نهاد داوری ارزش خود را به اثبات رساند و برای انتقال از یک روند منحصرأ دیپلماتیک به روشی که حاوی عناصر دائمی باشد تمایلی گسترده ابراز شد. تلاش شد تا خطوط اصلی آئین داوری (که بهر تقدیر دولت‌ها در تبیین آن آزادی اراده داشتند فورموله شود. این جنبه تکنیکی از این نظر مهم بود که تدوین توافق‌های داوری را تسهیل می‌کرد و نتیجتاً عقیم‌ماندن فرصت‌ها برای نیل به یک تصمیم سیاسی جهت داوری را کاهش می‌داد.»^(۱)

حاصل تلاش‌های دیپلماتیک در لاهه منجر

در حل آنها ناموفق بوده است به رسمیت می‌شناسد.^(۱) در نتیجه از ماده ۲۸ این نکته استنباط می‌شود که ارجاع به داوری در این نوع از اختلافات مطلوب می‌باشد ولی هرگز اجباری نیست حتی پس از اتخاذ تصمیم به داوری، مراجعه به لیست داوران منتخب اجباری نبوده بلکه این لیست جهت تسهیل کار داوری است و می‌توان خارج از لیست، داور انتخاب نمود.

باتوجه به مسئله اختیاری بودن رجوع به داوری و آزادی عمل دولتها در انتخاب داور مسئله الزام‌آور بودن حکم داوری بدون ذکر این نکته از امور بدیهی است زیرا هدف از رجوع به داوری فیصله مسالمت‌آمیز اختلافات بین‌المللی است و اگر حکمی که توسط داوران منتخب صادر می‌شود مورد قبول محکوم‌علیه قرار نگرفته باشد، فلسفه چنین مراجعہ‌ای زیرسؤال می‌رود. در عمل احکام داوری در اجرا با مشکل مواجه نمی‌شد و اکثریت دولتها بدون وقفه در مقابل حکم تمکین می‌کردند، بدون اینکه یک عامل مؤثر ضمانت اجراء از این

احکام حمایت کرده باشد.

تشکیل کنفرانس‌های صلح لاهه باتوجه به جهان آن روزگار که با سرعتی دیوانه‌وار دولتها سرگرم تسلیح خود بودند، اقدامی بود برای به تأخیر انداختن یک فاجعه جهانی ولی این تمهیدات مؤثر واقع نشد. از سال ۱۹۰۷ میلادی کشورهای اروپایی به دو بلوک متخاصم تقسیم گردیدند و در داخل هر یک از بلوکها رقابت‌های سابق به فراموشی سپرده شد و برعکس رقابت‌های هر بلوک با دیگری شدت یافت. اختلاف بین آلمان و فرانسه بر سر آلتزاس و لرن، بین آلمان و انگلیس بر سر تفوق بر دریاها یا بین اطریش و روسیه بر سر بالکان مجدداً شعله‌ور شد. این یک دوره بحرانی بود زیرا صلح اروپا هر لحظه در معرض خطر بحرانی جدید قرار می‌گرفت.

بحران بالکان ۱۹۰۹ - ۱۹۰۸، بحران مراکش در ۱۹۱۱، جنگ‌های بالکان ۱۹۱۲-۱۳ و بالاخره جنگ اطریش و صربستان در ژوئیه ۱۹۱۴ که به جنگ جهانی اول منجر شد.^(۲)

(1) - The world court what it is and how it works o.p.cit P/17.

(۲) - در این هفت سال تحولاتی که از ۱۸۷۰ شروع شده بود به نقطه اوج خود رسید: تقسیم دنیا بین قدرت‌های بزرگترقیبا انجام پذیرفته بود، قدرت‌های جدید غیراروپایی یعنی آمریکا و ژاپن در ردیف کشورهای اروپایی قرار گرفته و حوزه عمل آنها را در آسیا و آمریکای لاتین محدود کردند، در قاره آفریقا همه‌جا در تصرف سلطه استعماری کشورهای اروپایی بود و عثمانی و چین در حال اضمحلال بودند و منطقه نفوذ قدرت‌های اروپایی شده بودند. رقابت‌های اقتصادی شدت یافته بود و هر تغییری در وضعیت موجود بدون برخورد با منافع یکی از قدرت‌ها امکان‌پذیر نبود. در سال ۱۹۱۴ آلمان دنبال بهانه‌ای برای شروع جنگ می‌گشت و اطریش از وجود صربستان و تبلیغات پان اسلاویست، این قدرت نوظهور احساس نگرانی می‌کرد ورایش از اینکه اطریش را برای سرکوبی صربستان در ۱۹۱۲ یاری نکرده بود احساس پشیمانی می‌کرد. در چنین شرایطی قتل ولیعهد اطریش فرانسو افریدیناند در سراپه‌و و به دست یک دانشجوی بسنیایی عضو گروه «دست سیاه» که سرهنگ دیمتریویویچ رئیس سازمان اطلاعات و امنیت صربستان آنرا رهبری می‌کرد، بهانه لازم را به دست اطریش داد. رئیس دولت اطریش کنت برشتند به برلن رفت و موافقت کامل گیموم دوم را برای اجرای نقشه‌های خود به دست آورد سپس مشترکاً التیماتومی تهیه نمودند و در ۱۵ ژوئیه تسلیم دولت صربستان کردند. در این التیماتوم آمده بود که صربستان باید از موضع خصمانه خود نسبت به اطریش صرفنظر کرد و افسران ضداطریشی را از کار برکنار سازد و گروه‌های ملی را منحل نماید. در ماده ۶ التیماتوم ذکر شده بود که بلغراد (پایتخت صربستان) باید اجازه دهد مأمورین اطریشی در مورد مسئله قتل ولیعهد اطریش تحقیق نمایند. دولت صربستان تمامی شروط اطریش جز ماده ۶ را پذیرفت و این امر بهانه لازم را برای شروع جنگ جهانی اول به دست اطریش و آلمان داد. کنفرانس‌های صلح لاهه نتوانستند از بروز یک فاجعه جهانی جلوگیری نمایند و جهان در ورطه جنگی هولناک گرفتار شد.

۴- اجرای احکام دیوان دائمی داوری

کنفرانس ۱۸۸۹ لاهه، دیوان دائمی داوری، را براساس معاهداتی که به تصویب کشورها رسید به وجود آورد. معاهده تأسیس دیوان دائمی داوری در کنفرانس دوم لاهه در سال ۱۹۰۷ مورد اصلاح و تکمیل قرار گرفت. عنصر دوام با تأسیس این دیوان تحقق یافت هرچند نام این نهاد بی‌مسمی است زیرا این نهاد نه دیوان است نه دائمی. آنچه دائمی است فقط دفتر و فهرستی از داوران برگزیده کشورهاست. این دیوان مشتمل است بر صورتی از اسامی داوران که وسیله اطراف متعاهد منصوب نشده‌اند (هر عضو متعاهد می‌تواند حداکثر چهار نفر از میان کسانی که صلاحیت توانایی‌شان در مسائل حقوق بین‌الملل و نیز صلاحیت اخلاقی آنها در بالاترین حد حسن شهرت باشد و آمادگی برای قبول وظیفه داوری را داشته باشد انتخاب نماید.) از این لیست دولتها می‌توانند اعضای هیأت داوری را انتخاب کنند تا در یک مسئله خاص اظهار نظر نمایند که بدهی است حفظ موازنه در هیأت داوری از طریق انتصاب داوران بی‌طرف است. دیوان دارای یک شورای اداری است که متشکل است از نمایندگان دیپلماتیک که نمایندگی همان

دولتها را در لاهه بعهده دارند و نیز دبیرخانه دائمی کوچکی نیز دارد. ستاد مرکزی دیوان در لاهه است.

هرچند که «کنوانسیون لاهه در باب حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات بین‌المللی» هیچ تکلیفی به اینکه طرفین جبراً به داوری مراجعه کنند تحمیل نمی‌کند و ماده ۳۸ این کنوانسیون نیز در باب داوری اجباری برای کلیه اختلافاتی که از تفسیر معاهدات ناشی می‌شود هرگز اجباری نبوده و با ذکر عبارات احتیاط‌آمیز «در صورت لزوم» و غیره تعدیل یافته است و حتی در صورت توافق برای مراجعه به داوری مراجعه به لیست داوران منتخب اجباری نبوده بلکه به منظور تسهیل کار داوری است ولی در چارچوب این کنوانسیون قضایای مختلفی با موفقیت حل و فصل شده است از جمله قصبه معروف به فراریان کازابلانکا بین فرانسه و آلمان در سال ۱۹۰۹ (۱) و قضیه ماهیگیری در اقیانوس اطلس شمالی (۱۹۱۰) بین آمریکا و انگلیس، بعد از ۱۹۱۹ فعالیت دیوان با کم شدن تعداد دعوی کمتر شده ولی از ۱۹۶۰ تاکنون دسترسی به این دستگاه داوری بیشتر شده و به اختلافاتی که یک طرف آن دولت نیست گسترش یافته است.^(۱)

(۱) - در ۱۸ سپتامبر ۱۹۰۸ شش تن از سربازان لژیون خارجی فرانسه قصد کردند که تحت حمایت کنسول آلمان با یک کشتی آلمانی از مراکش بگریزند. فرمانده فرانسوی بندر از موضوع مطلع شد و دستور توقیف فراریان را صادر نمود. مأموران فرانسوی برای دستگیری فراریان ضمن درهم شکستن مقاومت آنها مأموران کنسولگری آلمان را که از فراریان حمایت می‌کردند مورد ضرب و شتم قرار دادند. دولت آلمان رسماً عمل مأموران فرانسه را تقبیح نمود و به فرانسه اعتراض کرد. فرانسه برعکس، مأموران کنسولگری آلمان را مقصر دانست و عمل آنان را مخالف با اصول حقوق بین‌الملل تلقی نمود. بعد از مذاکراتی که بین طرفین صورت گرفت، توافق به عمل آمد که اختلاف حاصله به داوری برده شود. دادگاه داوری، مرکب از پنج عضو از اعضای «دیوان داوری لاهه» در ۲۲ مه ۱۹۰۹ تشکیل جلسه داد و چنین رأی داد: مأموران کنسولگری نمی‌بایست از فراریان حمایت می‌کردند و مأموران فرانسوی هم به لحاظ ایراد ضرب به مأموران آلمانی و هتک حرمت آنان مقصر و مسئول شناخته می‌شوند. دادگاه پیشنهاد کرد که طرفین از یکدیگر معذرت‌خواهی نمایند. به نقل از صفحه ۶۰۹ کتاب نهادهای روابط بین‌الملل نوشته پروفیسور کلیار ترجمه و تحقیق از دکتر هدایت‌الله فلسفی»

معمولاً اختلافات حاوی منافع حیاتی، حاکمیت ملی، استقلال و یا شرافت را از شمول معاهده مستثنی می‌کردند و تا آنجائیکه تشخیص ورود مورد اختلاف در مقسولات فوق‌الذکر به اراده خود دولتها بود معاهده خالی از اثر می‌شد.^(۱)

کنفرانس‌های صلح لاهه موجب شد که تمایل دولتها به استفاده از این نهاد بیشتر شود هرچند که همیشه این واژه وجود داشته است که با استفاده از ابزار داوری در صورت صدور رأی برحکومیت ممکن است منافع حیاتی و جدی کشور به خطر افتد ولی در نهایت خطر جنگ بسیار بیشتر از صدور رأی محکومیت کشورها را تهدید می‌کرد. تخمین زده شده که بین سال‌های ۱۹۰۰ تا ۱۹۱۴ بیش از ۱۲۰ معاهده عمومی داوری میان دولتها منعقد شده باشد. بین سال‌های ۱۹۰۲ تا ۱۹۲۰ یعنی ظرف هیجده سال چهارده اختلاف توسط داوران انتخابی از روی صورت موجود در دیوان دائمی داوری و بیش از پنجاه اختلاف دیگر با استفاده از سایر طرق داوری حل و فصل شده است. از پایان جنگ جهانی اول تا سال ۱۹۸۷ بیش از هشتاد مورد داوری بین‌المللی وجود داشته است. البته ادعا شده که تنها ۲۵ مورد از این مجموعه از طریق داوران دیوان دائمی داوری و یا با همکاری تشکیلات این دیوان همراه با افزودن داور اختصاصی صورت گرفته باشد.^(۲)

مشکلاتی که در کنفرانس‌های لاهه وجود داشت و قبلاً به آن اشاره شد این امر را که یک تعهد کلی برای ارجاع اختلافات به داوری توسط دولتها به عمل آید ناممکن ساخت. تنها این مقدار امکان‌پذیر شد که یک دستگاه داوری به وجود آید و یک رشته قواعد کلی برای رسیدگی در دیوان داوری تدوین شود و کاربرد عملی این قواعد به میل بلاقید دولتها گذاشته شود.

برای تشکیل کمیسیون داوری لازم است که موافقتنامه ویژه‌ای برای این منظور منعقد شود که به این موافقتنامه *Compromis* می‌گویند. این توافق می‌تواند یک جانبه یا چند جانبه باشد و در آن انواعی از اختلافات که قابل رسیدگی در داوری هستند معین می‌شود و یا یک اختلاف ویژه را به داوری ارجاع می‌کند.

«حتی قبل از کنفرانس ۱۸۹۹ دو تحول دیگر در رویه دولتها شروع به بروز نموده بود. اول درج ماده‌ای در همه قراردادهای تحت عنوان «ماده داوری» که مقرر می‌داشت اختلافات ناشی از آن قرارداد به داوری ارجاع شود و دوم انعقاد معاهدات عمومی داوری، که از معاهدات خاص متمایزند. که گاه همراه با روش‌های دیگر حل و فصل میان دو دولت منعقد می‌شد.

در این قراردادهای نیز تعیین انواعی از اختلافات که طرفین قصد داشتند لایاقتضاء به داوری ارجاع نمایند بسیار مشکل بود.

(1)-The world court O.P. Cit P/18.

(2)- The world court O.P. Cit P/19.

بین‌المللی به قبول این گفته قدیمی متمایل گشت که کافی نیست عدالت اجرا شود بلکه لازم است مشاهده شود که عدالت اجرا می‌شود. رابعاً خطوط عمده يك الكوی بالنسبه منظم برای آئین دادرسی ترسیم شد. این خطوط عبارتست از تبادل لوائح و هم دادرسی شفاهی و هم ورود داوران به شور سری و نیز به صدور رأی (مگر اینکه به دلیلی طرفین خواستار محرمانه ماندن دادرسی شده باشند که البته این حق را نیز داشتند)، و همچنین وظیفه هیأت داورى به تصریح دلائل رأی و حق هر یک از داوران به مخالفت با نظر اکثریت (که مورد اخیر بسته به عرف کشور متبوع داور مخالف و حد‌آشنایی با سیستم کامن لا و نحوه ترافع قضائی متغیر بود).

سرانجام به عنوان يك قاعده حقوقی تثبیت شده که لزوم تبعیت از رأی داورى مستلزم تصریح در توافق داورى نیست بلکه انعقاد توافق داورى تلویحاً به معنای کردن نهادن به حکم داوران است که باید با حسن نیت اجراء شود. رأی داوران قطعی و «الزام‌آور» برای مورد اختلاف است مگر آنکه دلائل کافی بر بطلان آن ارائه شود. همین نکته داورى را از سایر روش‌های دیپلماتیک مانند سازش و میانجی‌گری، که در آنها عنصر الزام‌آور بودن همیشه موجود نبوده و گاه عملاً مسکوت مانده متمایز می‌سازد که در این روشها النهایه اختلاف با توصیه‌هایی که طرفین مختار به قبول یا رد یا اصلاح آن هستند خاتمه می‌یافته است. این خصوصیات عمده داورى بین‌المللی

«با شروع جنگ جهانی اول خطوط اصلی آئین داورى بین‌المللی به‌خوبی ترسیم شده بود. از نقطه آغاز این روند که خصلت داوطلبانه آن است سایر جنبه‌های عمده آن را بشرح زیر می‌توان برشمرد:

اولاً قبول عام‌یافته که هرآینه در جریان داورى نسبت به صلاحیت دیوان داورى اعتراض شود رسیدگی به این اعتراض در صلاحیت خود دیوان خواهد بود و این موضوع را نمی‌توان به کائال‌های دیپلماتیک عودت داد مگر آنکه خلاف آن در موافقتنامه داورى تصریح شده باشد. بدین ترتیب یکی از راههای عقیم گذاشتن داورى مسدود شد.

ثانیاً همگان پذیرفتند که داوران باید اشخاصی باشند با صلاحیت شناخته شده و در بالاترین حد استاندارد. در مواردی که رئیس يك دولت به داورى برگزیده می‌شد، که بسیار هم رایج بود حق داشت رسیدگی را به مقامات عالی‌رتبه تحت نظارت خود بسپارد، لکن صدور رأی داورى منحصرأ تکلیف خود او بود. کیفیت مختلط دیپلماتیک قضائی داورى بین‌المللی عموماً از طریق انتصاب داوران ملی حفظ می‌شد (که این داوران عملاً سعی به خنثی کردن وجود یکدیگر داشتند) به‌رحال قدرت واقعی تصمیم‌گیری در دست داوران بی‌طرف یا حتی يك سرداور بود.

ثالثاً عناصر مقبول فنون عادی قضائی، مانند تساوی طرفین، حق طرفین برای دادرسی شفاهی و البته استقلال داوران به نحو کامل در رویه بین‌المللی گنجانده شد. تفکر سیاسی

متفقین آمریکا قابل قبول نمی‌دانستند از جمله عقیده دولت انگلستان درباره آزادی دریاها بانظر ویلسن تطبیق نمی‌کرد ولی چون سربازان تازه‌نفس آمریکایی سرنوشت جنگ را رقم می‌زدند و ویلسن به کرات اعلام کرده بود که این جنگ دمکراسی برضد استبداد است حکومت‌های دیگر با احترام به حرفهایش گوش می‌دادند. آلمانها در اکتبر سال ۱۹۱۸ به عنوان پایه مذاکرات صلح، چهارده اصل ویلسن را پذیرفتند. ولی در خاتمه جنگ و در طی مذاکرات صلح متوجه شدند که شرایط تحمیلی متفقین برای صلح سخت‌تر از چهارده ماده ویلسن است. ویلسن آروز داشت که جامعه ملل يك شورای اجرائی دائمی باشد، مستعمرات آلمان به دست جامعه ملل سپرده شود و این مؤسسه بی‌درنگ اداره آن را به عهده بگیرد. ویلسن کمیته مخصوصی مرکب از:

تا به امروز مصون و محفوظ مانده است و برتکامل دادرسی بین‌المللی به معنی اخص از طریق دیوان بین‌المللی دادگستری تأثیری به‌سزا گذاشته است.^(۱)

۵- اجرای احکام بین‌المللی براساس

میثاق جامعه ملل

جنگ جهانی اول (۱۹۱۴-۱۹۱۸) که با نیت امپراتوری آلمان برای تسلط برای جهان شروع شده بود، با تلفات فراوان انسانی و ضایعات بی‌شمار مادی و معنوی به پایان رسید. در هشتم ژانویه ۱۹۱۸ میلادی ویلسون رئیس‌جمهور وقت ایالات متحده آمریکا در گرماگرم جنگ يك برنامه ۱۴ ماده‌ای را برای آینده به ملت خود و جهانیان اعلام نمود.^(۲) تقریباً کلیه این اصول صحیح به‌نظر می‌رسید ولی نکات مبهم در آنها وجود داشت و بعضی را

(1)- The world court what is it and how it works O.P. Cit P/19.

(۲)- چهارده اصلی که ویلسن پیشنهاد نمود و مورد توافق سایر متفقین قرار گرفت عبارت بود از:

- ۱- عدم انعقاد قرارداد محرمانه با آلمان و متحدان آن کشور.
- ۲- اصل آزادی دریاها.
- ۳- تساوی حقوق بازرگانی تمام ملل جهان.
- ۴- تقلیل تسلیحات.
- ۵- اصلاح وضع مستعمرات در راه تأمین منافع مردم مستعمرات.
- ۶- تخلیه روسیه از قوای اشغالی.
- ۷- تخلیه بلژیک از قوای اشغالی.
- ۸- تخلیه فرانسه از نیروهای متخاصم دشمن و تعیین سرنوشت آرزاس و لرن.
- ۹- تغییر و اصلاح سرحدات ایتالیا.
- ۱۰- استقلال ملت‌های اطریش و هنگری.
- ۱۱- اصلاحات ارضی در کشورهای بالکان.
- ۱۲- عبور آزاد از تنگه داردانل.
- ۱۳- استقلال لهستان با حق استفاده از دریای آزاد.
- ۱۴- ایجاد يك اتحادیه ملل که ملت‌های شرکت‌کننده در آن همواره تعهد عدم تجاوز نسبت به یکدیگر داشته باشند.

اختلاف نظر و برای اینکه میثاق جامعه ملل با قرارداد صلح توأم باشد قسمتی از مواد چهاردهگانه را حذف کردند. در ۲۸ آوریل ۱۹۱۹ میثاق جامعه ملل به اتفاق آرا پذیرفته شد ولی در آمریکا این امر با مخالفت سنا مواجه شد بخصوص در اطراف ماده ۱۳ میثاق بحث شدیدی در گرفت و این همان ماده‌ای بود که ویلسن به هیچ نحو حاضر به تغییر آن نبود در نهایت در موقع اخذ رأی لایحه دو ثلث لازم آرا را به دست نیاورد و لایحه اصلاحیه با تغییرات نیز مردود گشت. بهرحال آمریکا که خود از بانیان جامعه ملل بود وارد جامعه نشد و طبیعی بود که این امر یکی از عوامل ضعف جامعه ملل محسوب می‌شد.

براساس ماده ۱۴ میثاق شورای اجرائی جامعه ملل موظف شده بود طرحی برای تأسیس دیوان دائمی دادگستری بین‌المللی تهیه نماید و آن را به اعضای جامعه عرضه بدارد دیوان دائمی دادگستری صلاحیت داشت هراختلاف بین‌المللی را که طرفین دعوی بدان ارجاع می‌نمودند مورد رسیدگی و صدور حکم قرار دهد و نیز می‌توانست در مورد هر اختلاف یا هر مسأله که شورا یا مجمع عمومی بدان احاله می‌کردند نظر مشورتی ارائه دهد. حال به بررسی مسئله اجرای احکام براساس میثاق جامعه ملل می‌پردازیم:

اسموتس^(۱)، لئون بورژوا^(۲)، الوترینیزلوس^(۳) و لرد رابرت سیل^(۴) تشکیل داد و آنها در ظرف سه هفته طرحی تهیه کردند که براساس آن جامعه به دست يك هیئت ۹ نفری اداره خواهد شد، تصمیماتش باید به اتفاق آرا باشد. يك مجمع عمومی از نمایندگان تمام دول شرکت‌کننده هر سال تشکیل شده ولی قدرت اجرائی نخواهد داشت ماده دهم که بعداً سر و صدای زیادی ایجاد کرد مقرر می‌داشت «اعضاء جامعه متعهد می‌شوند تمامیت اراضی و استقلال سیاسی فعلی تمام کشورهای عضو را حتی در مقابل تجاوز خارجی تضمین نمایند.»

ماده ۱۶ به هیئت ۹ نفری اختیار می‌داد، برای حفظ مقررات و احترام به میثاق جامعه ملل از دولتهای مختلف تقاضای کمک نظامی نمایند. به محض انتشار این تصمیمات بیش از يك سوم نمایندگان سنای آمریکا قطعنامه‌ای امضاء کردند و بموجب آن برعلیه تعهداتی که آمریکا را بدون موافقت کنگره برای رفع اختلافات ملل اروپایی به جنگ وادار کند اعتراض نمودند. کنگره تقاضا داشت که قرارداد صلح و میثاق جامعه ملل جداگانه تنظیم شود تا در صورت مصلحت یکی از آن دو قبول و دیگری مردود شناخته شود ولی ویلسن این ظر را قبول نداشت و برای حل این

(1)- Smuts.

(2)- Leon Bourgeois.

(3)- Eleuthere Venizelos.

(4)- Lord Robert Cecil

دادرسی داوری و تجربه موفق دولتها در امر داوری در طی قرن نوزدهم و سالهای قبل از آن مورد توجه نویسندگان میثاق بوده است. مشکل روانی توسل به داوری با عضویت اتباع طرفین درگیر و افزودن داور بی‌طرف از ملیت ثالث حل شده بود و مشکل اجرای احکام داوری نیز بدون تصریح در توافق داوری، براساس حسن نیت با عنایت به اینکه توافق داوری تلویحاً به معنای گردن نهادن به حکم داوران است، حل گردید.

۲- حل و فصل قضائی اختلاف: بنظر می‌رسد که تدوین‌کنندگان میثاق در مواد ۱۲ و ۱۳ و ۱۴ میثاق جامعه ملل بین آئین قضائی و آئین داوری تفکیکی قائل شده باشند. بررسی وجوه اشتراك و افتراق این دو نهاد ضروری بنظر می‌رسد:

«نخستین معاهده لاهه (ماده ۱۵ در ۱۸۹۹ و ماده ۲۷ در ۱۹۰۷) صلاحیت داوران را در رسیدگی به مسائل حقوقی خلاصه نموده بود. در این معاهده به این نکته تصریح شده بود که ارجاع امور به داوری متضمن تعهد کشورها به رعایت حکمی است که داوران صادر می‌نمایند و باید قطعی و غیرقابل پژوهش باشد، دیوان دائمی نیز براساس موازین حقوق بین‌الملل به حل اختلافات می‌پرداخت و حکم آن هم قطعی و غیرقابل پژوهش بود. بند ۶ از ماده ۲۸ اساسنامه دیوان دائمی، همچنین از اختیاری سخن به میان آورده بود که دیوان به استناد آن می‌توانست در صورتیکه طرفین موافقت می‌کردند، براساس عدل و نصفت حکم

الف - اجرای احکام بین‌المللی براساس مواد ۱۲ و ۱۳ میثاق جامعه ملل
بند يك ماده ۱۲ میثاق جامعه ملل مقرر می‌دارد:

«همهٔ اعضاء جامعه براین قولند که هرگاه میانشان اختلافی پدید آید و بیم آن رود که رشته‌های روابط دوستانهٔ آنان پاره گردد. آن اختلاف را از طریق داوری یا براساس آئینی قضائی و یا اقامهٔ آن در شورا حل و فصل کنند. اینان همچنین موافقت دارند که در هیچ موردی قبل از انقضای سه ماه از تاریخ صدور حکم داوری یا قضائی یا گزارش شورا به جنگ روی نیاورند.»

میثاق کلیه اعضاء را متفق‌القول دانسته که جهت جلوگیری از قطع روابط دوستانه در صورت بروز اختلاف به یکی از طرق ذیل درصدد رفع مشکل برآمده و به صورت مسالمت‌آمیز اختلاف فیما بین را حل و فصل نمایند. موارد ذکر شده در میثاق برای حل اختلاف عبارتند از:

۱- داوری ۲- حل و فصل قضائی اختلاف
۳- اقامهٔ اختلاف در شورا، البته این سه مورد را میثاق تنها راههای حل و فصل اختلافات بین‌المللی ندانسته بلکه طرفین مختارند از هر وسیله صلح‌جویانه برای رفع معضل استفاده نمایند.

۱- داوری: داوری به واسطه خصیصهٔ داوطلبانه بودن آن و دخالت مستقیم دولتهای طرف اختلاف در انتخاب داوران و تعیین آئین

به داوری و یا دیوان ارجاع نمایند البته تمایل بیشتر براین بود که مسئله مورد اختلاف را يك دستگاه داوری حل و فصل نماید تا دیوان دائمی که قضات و آئین دادرسی از پیش تعیین شده‌ای داشت.

میثاق توسل به زور را جز در موارد بسیار محدود ممنوع اعلام کرده بود و مواد ۱۲ و ۱۳ و ۱۵ میثاق اقدام به جنگ را موكول به انقضای يك مهلت قبلی سه ماهه نموده بود یعنی اگر اختلاف در نزد شورای جامعه ملل یا دیوان دائمی یا دیوان داوری مطرح شده بود، توسل به جنگ قبل از انقضای سه ماه از صدور تصمیم داوری یا دیوان یا گزارش شورا ممنوع بود. حتی اگر درگیری قبل از ارجاع اختلاف به شورا یا دیوان داوری یا دیوان بین‌المللی شروع شده بود ادامه آن تا انقضای مهلت سه ماهه ذکر شده در میثاق ممنوع بود و طرفین اختلاف مکلف بودند درگیری را خاتمه داده و منتظر تصمیم نهاد بین‌المللی (شورا یا دیوان دائمی یا دیوان داوری) بمانند. چنانچه کشوری از حکم دیوان یا داوران یا شورا تبعیت می‌نمود جنگ علیه آن کشور نیز ممنوع بود.

بند ۴ ماده ۱۳ میثاق اعضای جامعه ملل را متعهد نموده که احکام صادره شده را با حسن نیت به اجرا درآورند و با کشوری که از حکم تمکین کرده است از در جنگ وارد نشوند. در صورتی که این احکام به موقع اجراء گذارده نشود، شورا برای به اجرا درآوردن آنها

نماید. بنابراین چنین می‌نمود که موضوع و خصیصه داوری و آئین قضائی یکی است و اختلافی که میان آنان به چشم می‌خورد جنبه‌ای فنی دارد، زیرا دیوان نهادی دائمی بود و تنها به لحاظ هر دعوا ایجاد نمی‌شد. قضات آن منتخب جامعه ملل بودند نه اصحاب دعوی و آئین دادرسی آنهم صورت ثابتی داشت و مبتنی بر اراده طرفین اختلاف نبود. قضات دیوان از هر لحاظ مستقل بودند و از نظر مادی تابع جامعه ملل بودند.^(۱)

به لحاظ چنین تفاوت‌های فنی که بین دو نهاد داوری و آئین رسیدگی قضایی وجود داشت ماده ۱۲ میثاق کشورها را مخیر نمود که به هر آئینی که تمایل داشته باشند اختلاف خود را حل نمایند.

۳- اقامه اختلاف در شورای جامعه ملل

سومین طریقی که ماده ۱۲ میثاق برای حل و فصل اختلافات بین‌المللی پیش‌بینی کرده بود اقامه اختلاف در شورای جامعه ملل بود. نظر به اینکه تصمیمات شورا می‌بایستی براتفاق آرا متکی باشد، تصمیم‌گیری‌های شورا همیشه با مشکل عدم وجود اتفاق آرا برخورد می‌کرد و فایده عملی رجوع به شورا را خالی از اثر می‌کرد. تمایل اکثر کشورهای عضو جامعه ملل براین بود که مسائل سیاسی را در شورا مطرح نمایند و مسائلی را که بیشتر فنی و حقوقی بود و نیاز به بررسی جامع‌تری داشت

(۱) - جزوه درس سازمانهای بین‌المللی - دکتر فلسفی - دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی ۶۹ - ۱۳۶۸ صفحه ۷۲-۷۳

می‌بایست براتفاق آراء متکی باشد این امر خود عاملی بوده است که از قایده عملی روش مندرج در ماده ۱۳ میثاق به شدت کاسته شود.

ب - نقش شورای جامعه ملل براساس ماده ۱۳ میثاق

جامعه ملل ثمره جنگ اول جهانی بود و هراس از شروع يك جنگ جهانی خانماسوز دیگر تدوین‌کنندگان میثاق را برآن داشت تا از کشورهای عضو و امضاءکنندگان میثاق توقع داشته باشند که از مقداری از حاکمیت خود براساس این امر که نفع جامعه جهانی مهمتر از نفع تک‌تک کشورها می‌باشد، با میل و رضای خود صرف‌نظر نموده و این قدرت را در اختیار يك دستگاه بین‌المللی قرار دهند تا براساس توجه و رعایت همه جوانب هرگاه احساس می‌شود صلح و امنیت بین‌المللی به مخاطره افتاده است دست به اقدام زند. این يك حرکت جسورانه محسوب می‌شود، زیرا کشورها از اینکه مقداری از حاکمیت خود را از دست بدهند بسیار وحشت داشتند و تا تاریخ تشکیل جامعه ملل هیچ نهاد بین‌المللی وجود نداشت که کشورها مایل باشند با میل و رغبت به آن پیوسته و در ازای عضویت در این نهاد مقداری از صلاحیت‌های خود را از دست داده و یا دامنه بعضی از صلاحیت‌هایشان محدود شود. قبلاً متذکر شدیم که علیرغم علاقمندی و منافعی که از پیوستن به دیوان نصیب ایالات متحده آمریکا می‌شد، پیشنهاد عضویت در دیوان منجر به بحث‌های طولانی و تلخی در

راه‌حلهایی پیشنهاد خواهد کرد. قبلاً متذکر شدیم در سنت رسیدگی‌های داوری که در قرن نوزدهم پا گرفت تمکین به نظریه داوری با حسن نیت تکلیفی بود که اطراف قضیه بر خود فرض و بدیهی می‌شمردند. میثاق جامعه ملل نیز اعضای جامعه ملل را مکلف نموده بود که با حسن نیت احکام صادره از دیوان را اجراء نمایند. زمانی که جامعه بین‌المللی هنوز در سطح سیاسی سازمان یافته نبود، هیچ نظام آماده‌ای وجود نداشت یا حتی نمی‌توانست وجود داشته باشد تا بتواند مستکف از تمکین به رأی داوری را وادار به تمکین نماید و تنها راه ممکن برای اجبار محکوم‌علیه به اجرای حکم توسل به قوه قهریه بود. توسل به جنگ برای محکوم‌لهی که قدرت رویارویی نظامی با کشور محکوم‌علیه را نداشت عملاً غیرممکن بود و در نتیجه حکم داوری هیچگاه اجراء نمی‌شد. میثاق جامعه ملل در ماده ۱۳ به این مهم توجه نموده و مقرر داشته بود که در صورت استنکاف از اجرای حکم دیوان دائمی دادگستری، شورا باید اقدامات لازم را برای اجبار مستنکف فراهم سازد. نمونه‌های این اقدام بسیار اندک است و در واقع مسائل ناشی از اجرای احکام دیوان دائمی مسئله جدی به وجود نیامورد. دلیل این امر نیز واضح است زیرا دیوان بدون رضایت طرفین صلاحیت رسیدگی به اختلاف را نداشت و چون رسیدگی از آغاز براساس رضایت طرفین بود بدیهی است که تلقی شود تن دادن به حکم صادره را طرفین از قبل پذیرا بوده‌اند بعلاوه چون تصمیمات شورا

بند ۴ ماده ۱۳ میثاق مقرر می‌داشت، اعضای جامعه متعهد می‌شوند که احکام صادر شده را با حسن نیت به اجرا درآورند و با کشوری که از حکم تمکین کرده است از در جنگ وارد نشوند. در صورتی که این احکام به موقع اجرا گذارده نشود، شورا برای به اجرا درآمدن آنها راه‌حل‌هایی پیشنهاد خواهد کرد.

دخالت شورای جامعه ملل جهت به اجرا درآوردن احکام بین‌المللی یکی از وظایفی بود که به موجب میثاق (بند ۴ ماده ۱۳) بعهده شورا گذارده شده بود و شورا چه براساس تقاضای محکوم‌له و چه براساس احاطه خود به مسائل حاد بین‌المللی دست به بررسی و تحقیق در مورد قضیه و نهایتاً ارائه راه‌حل می‌نمود. عنوان راه‌حل‌هایی پیشنهاد خواهد کرد، آیا به مفهوم دخالت نظامی در بحران می‌بود؟

هرچند شورای جامعه ملل در عمل برای استفاده از اختیاری که بموجب میثاق به عهده‌اش گذاشته شده بود اقدامی نکرد ولی بالقوه امکان استفاده از نیروی نظامی را جهت اجرای مصوبات خود داشت. ماده ۱۶ بند یک میثاق مقرر می‌داشت:

«هرگاه یکی از اعضاء جامعه، به‌رغم تعهداتی که بموجب مواد ۱۲ و ۱۳ و ۱۵ به گردن گرفته است به جنگ توسل جوید، مثل این است که باتمام اعضاء جامعه وارد کارزار شده باشد. در این صورت، اعضاء جامعه باید اولاً روابط تجاری و اقتصادی خود را با آن کشور بی‌درنگ قطع نمایند و ثانیاً از ایجاد هرگونه

مجلس سنای این کشور شد. در ۱۹۲۳ پرزیدنت هاردینگ تصویب عضویت آمریکا در دیوان را از سنای آمریکا تقاضا نمود ولی توفیقی به دست نیاورد. پرزیدنت کولیدج - Co-didge هم طرفدار عضویت آمریکا در دیوان بود. به‌رحال در سال ۱۹۲۶ مجلس سنا به عضویت آمریکا در دیوان به صورت مشروط و با قید رزرو رأی داد. رزروهایی که سنا منظور کرده بود مورد قبول کشورهای عضو دیوان واقع نشد. متعاقباً با همکاری الیهو روت در اساسنامه دیوان تجدیدنظر شد. هرچند فرمول الیهو از نظر جامعه ملل قبول شد ولی وزارت خارجه آمریکا و اعضای دیوان آنرا نپذیرفتند و لذا سنای آمریکا مصوبه خود را لغو کرد. نظیر چنین تردیدهایی را سایر کشورها در پذیرفتن میثاق و الحاق به دیوان داشتند. در آن زمان ورود به تشکیلاتی ناشناخته با قدرت زیاد در سطح بین‌المللی برای بسیاری از کشورها هراس‌انگیز بود. تصویری که امروزه در رابطه با گسترش حوزه فعالیت‌های گوناگون سازمان‌های بین‌المللی وجود دارد و نقش مهم و رو به افزون این سازمان‌ها در سال‌های آغاز قرن بیستم وجود نداشت. کشورهای جهان به جامعه ملل به‌صورت یک ابر دولت نگاه می‌کردند و از اینکه شورای جامعه ملل که اعضای اصلی آنرا کشورهای قدرتمند اروپایی تشکیل می‌دادند بتواند با تکیه بر اصول میثاق آنها را وادار به اجرای عملی نماید که مایل به انجامش نیستند، آنها را دچار وحشت ساخته بود.

رابطه میان اتباع خود و اتباع کشوری که نقض عهد کرده است، جلوگیری به عمل آورند و ثالثاً کلیه مراودات مالی و تجاری شخصی میان اتباع دولت خاطی و اتباع کشورهای دیگر را، اعم از اینکه عضو جامعه باشند یا نباشند، برهم زنند.»

و بند ۲ ماده ۱۶ متذکر می‌گردد:

«دراین مورد، شورای اجرایی موظف است به دولت‌هایی که به لحاظ این اختلاف منافع آنان در خطر افتاده است، توصیه نماید که نیروهای نظامی و دریایی و هوایی تدارک ببینند تا بتوانند نیروهای مسلح جامعه را که مأمور به اجرا درآوردن تعهدات بین‌المللی است متقابلاً یاری دهند.»

لذا شورای جامعه ملل می‌توانست ابتدائاً اگر کشورهای عضو جامعه با توسل به تنبیهات ذکر شده در بند یک ماده ۱۶ میثاق موفق به جلوگیری از اقدامات خصمانه عضو خاطی نمی‌شدند به دولت‌هایی که منافعشان به لحاظ این اختلاف به خطر افتاده بود «توصیه» نماید که با تدارک نیروی نظامی، جامعه ملل را یاری دهند تا عضو خاطی را با توسل به زور وادار به انجام تعهدات بین‌المللی نماید.

در بند ۳ ماده ۱۶ میثاق به کمک و یاری اعضاء جامعه با یکدیگر برای فراهم آوردن وسایل اجرای تنبیهات ذکر شده در ماده ۱۶ (بند ۱ و ۲) اشاره شده است. «وانگهی اعضاء جامعه براین قول اتفاق دارند که باید به کمک

یکدیگر وسایل اجرای تنبیهات مقرر در این ماده را فراهم آورند تا زیان‌ها و بحران‌های ناشی از این اقدامات را حتی‌الامکان کاهش دهند. اینان همچنین باید در قبال هرگونه اقدامی که دولت ناقض عهد برضد یکی از آنان بعمل می‌آورد، ایستادگی کنند و یکدیگر را یاری دهند و وسایل عبور نیروهای نظامی هر عضو جامعه را که برای دفاع از حریم پیمان‌های بین‌المللی در عملیات مشترک داخل شود، فراهم آورند.» در مورد سوئیس به لحاظ وضعیت خاص آن کشور یعنی بی‌طرفی دائم براساس بیانیه ۱۳ فوریه ۱۹۲۰ شورای جامعه ملل این کشور را از شرکت در عملیات نظامی و عبور دادن نیروهای خارجی از خاک خود و نیز شرکت در عملیات مشترک معاف نمود، سوئیس براساس این بیانیه «در سال ۱۹۲۱ از عبور هیئت بین‌المللی عازم ویلنا جلوگیری نمود و در سال ۱۹۳۵ سیاست این کشور براین قرار گرفت که از اجرای نظام تحریم‌های اقتصادی برضد ایتالیا فاشیست که به اتیوپی تجاوز نموده بود خودداری ورزد هرچند نظام اخیر هم نظام چندان مؤثری نبود. در ۱۴ مه ۱۹۳۸ شورای جامعه ملل باز بر وضعیت خاص سوئیس در جامعه تأکید گذاشت و آن کشور را از اجرای تحریم‌های اقتصادی درآینده معاف نمود.^(۱) آیا اگر کشوری حکم لازم‌الاجرای دیوان دائمی را گردن نمی‌نهاد شورا براساس تنبیهات مقرر در ماده ۱۶ می‌توانست با آن کشور مقابله نماید؟

(۱) - سازمان‌های بین‌المللی از آغاز تا به امروز (همبستگی بین‌المللی) جلد دوم از نهادهای روابط بین‌الملل نوشته پروفیسور کلود آلبر کلیبار ترجمه و تحقیق دکتر هدایت‌الله فلسفی - نشر قاخه تهران ۱۳۷۱، صفحه ۲۴.

جامعه ملل به علت ناتوانی نمی‌توانست در مقابل اقداماتی که علیه صلح در جهان جریان داشت از خود واکنش نشان دهد. تضادها و اختلافات حل نشده بعد از جنگ اول سریعاً رشد کرد و با طولانی شدن دوره بحران اقتصادی جهان با ظهور هیتلر و دسته‌بندی‌های سیاسی جدید مواجه شد. جبهه فاشیست فرصت را برای سلطه بر جهان مناسب دید و با تعرض به سایر کشورها جهان را به ورطه جنگ دوم جهانی کشاند. جنگی که نزدیک به ۶ سال طول کشید و میلیونها کشته برجا گذاشت.

در سال‌های پایانی جنگ کنفرانس یالتا تشکیل شد، در این کنفرانس ضمن اینکه در مورد سرنوشت آلمان تصمیم‌گیری شد با پیشنهاد روزولت رئیس‌جمهور آمریکا مسئله «سازمان ملل متحد» مورد بررسی قرار گرفت. چگونگی ایجاد این سازمان در کنفرانس دامبارتن اوکس Dumbarton oaks در ماه اوت ۱۹۴۴ مورد بحث و توافق قرار گرفته بود. سیستمی که در دامبارتن اوکس پذیرفته شده بود در یالتا تکمیل و در ۲۶ ژوئن در سانفرانسیسکو به تصویب ۴۹ کشور که به ژاپن و آلمان اعلان جنگ داده بودند رسید و منشور ملل متحد براساس طرح اولیه منشور آتلانتیک، متولد شد. یکی از ارکان مهم سازمان ملل متحد «دیوان بین‌المللی دادگستری» می‌باشد که در شماره آینده نشریه درمورد آن بحث خواهیم نمود.

قاعده اتفاق آرا برای تصمیمات ماهوی که شورای جامعه ملل اتخاذ می‌نمود کلیه کشورهای بزرگ و کوچک عضو شورا را از لحاظ حقوقی با هم برابر نموده بود و کشورهای متوسط و کوچک را قادر ساخته بود که به‌طور مؤثر با تصمیمات کشورهای بزرگ مخالفت کرده و تصمیمات شورا را از اعتبار بیندازند، هرچند که در تاریخ جامعه ملل شورا برای اجرای حکم دیوان مجبور نشد دست به اقدامی بزند ولی اگر همچنین اقدامی لازم می‌شد علیرغم توانایی شورا برای دست زدن به اقدام چون مسئله اتفاق آراء مطرح بود کافی بود که یکی از اعضای شورا با تصمیم متخذه توسط سایر اعضا مخالفت نموده و در نتیجه شورا را برای استفاده از اختیارات خود دچار مشکل نماید.

بنظر نمی‌رسد که شورای جامعه ملل در مورد کشوری که در مقابل حکم لازم‌الاجرای دیوان مخالفت می‌کرد دچار مشکل قانونی بود، زیرا شورا می‌توانست براساس مواد ۱۲ و ۱۳ (بند ۴) میثاق چنانچه عدم اجرای حکم منتهی به جنگ می‌شد تدابیری را که در ماده ۱۶ میثاق پیش‌بینی شده بود به کار بندد.

در سال ۱۹۲۹ يك بحران اقتصادی بین‌المللی در جهان حکمفرما شد. این بحران اقتصادی قبل از آنکه زخمهایی که پیکر جامعه جهانی را مجروح کرده بود التیام یابد، مشکلات فراوانی برای کلیه کشورها فراهم کرد.