

## صلاحیت دولت‌ها در امور داخلی

### در مقابل سازمان ملل متحد و دادگاه دادگستری بین‌المللی

در بررسی روابط بین‌المللی هرچه بعقب برگردیم تظاهر اصل حاکمیت دولت‌ها بیشتر است. تا در یک زمان که حاکمیت یک دولت شامل کنترل اراضی و اشیاء و اشخاصی است که آن دولت بتواند عملاً و بدون وجود هیچ‌گونه کنترل خارجی در اختیار داشته باشد. این زمان را میتوان دوران قبل از روابط حقوقی دولت‌ها نام نهاد. ولی هنگامیکه دولت‌ها وارد روابط حقوقی با یکدیگر میشوند، بالاخص هنگامیکه این رابطه براساس مساوی از استقلال قرار دارد، قدرت یک دولت در کنترل اراضی خود بخود محدود به سرحدات شناخته شده آن کشور میگردد. زیرا اگر دولتی بخواهد در حدود سرحدات خود از استقلال مطلق برخوردار باشد بایستی این حق را نسبت به دیگر دولت‌ها خود محترم بشمارد. این مرحله از تکامل حقوق بین‌الملل را میتوان با ترسیم دایره‌ای نشان داد که سطح داخلی دایره حدود حاکمیت یک دولت را بطور مطلق در داخل مرزهای شناخته شده آن نشان میدهد. ولی این روابط بتدریج رویتوسعه می‌رود تا در اثر عرف و عادات بین‌المللی مقررات دیگری بر روابط بین دولت‌ها حکمفرما میگردد که اصل حاکمیت دولت‌ها را محدود میکند. این مرحله را میتوان با ترسیم دایره کوچکتری در داخل دایره اول نشان داد. فاصله بین دو دایره A و B حدود حاکمیت یک دولت را نشان میدهد که در اثر مقررات عرف و عادات بین‌المللی محدود شده ولی از بین نرفته است. مجدداً دولت‌ها با یکدیگر وارد قرارداد شده و اینگونه قراردادها نیز مقداری از استقلال دولت‌ها را محدود میکند و این را با دایره دیگری در داخل دایره دوم میتوان نشان داد که فاصله بین دو دایره C و B حدود حاکمیت یک دولت را نشان میدهد که در اثر معاملات و قراردادهای بین‌المللی محدود شده است. دایره کوچکی که در وسط باقی میماند آن حدودی را نشان میدهد که حاکمیت دولت‌ها در آن بطور منحصر اعمال میگردد، که آنرا میتوان با اصطلاح میثاق ملل متفق «امور صرفاً داخلی» یا عبارت منشور سازمان ملل «اموریکه اساساً در صلاحیت داخلی دولت‌ها قرار دارد» نام نهاد. این مفهوم که در سال‌های قبل از جنگ اول در معاهدات بین‌المللی مکرراً بنام هائی از قبیل استقلال - منافع حیاتی و غرور ملی بآن اشاره میشد

حدود حاکمیت دولت‌ها در نتیجه همزیستی دول مستقل براساس حقوقی. حدود حاکمیت دولت‌ها که در اثر مقررات عرف و عادات بین‌المللی محدود شده است.

حدود حاکمیت دولت‌ها که در اثر قراردادهای بین‌المللی محدود شده است. حدودیکه حاکمیت دولت‌ها در آن بطور منحصر اعمال میگردد. شامل آنچه‌ان اسوریست که از حیث استقلال و حاکمیت دولت‌ها در درجه اول

از اهمیت قرار دارد و دولت‌ها بهیچ قیمت حاضر نیستند اداره اینگونه امور را از کنترل منحصر بفرد خود خارج کرده و نسبت بآنها هیچگونه کنترل خارجی را نه‌پذیرند (۱)

مواد مندرجه در قراردادها در دوران قبل از میثاق ملل متفق موسوم به «Clause Cempromissoire» یا باصطلاح انگلیسی «Arbitration Clause» که اختلاف ناشی از تفسیر یا اجرای قراردادها را به داوری ارجاع میکرد، همیشه صلاحیت داوری را در اینگونه امور حیاتی که صرفاً در صلاحیت داخلی یک دولت واقع میگردد استثناء میکرد. بعلاوه این حق باتوجه باینکه هر دولت خودمختار بود که حدود این صلاحیت داخلی را معین کند بیشتر تأکید و حمایت شده بود. با تصویب میثاق ملل متفق ظاهراً قدم بزرگی در راه از بین بردن اصل خودمختاری دولت‌ها در تعیین حدود امور صرفاً داخلی برداشته شد.

فق ۸ از ماده ۱۵ در فصل مربوط به حل مسالمت آمیز دعاوی چنین مقرر میداشت.

«اگر بادعای یکی از متداعیین موضوع مورد دعوی بموجب حقوق بین‌الملل منحصرأ در صلاحیت داخلی آن دولت قرار دارد و شورای امنیت نیز این نظر را تصویب کند. نسبت بحل آن دعوی هیچگونه توصیه‌ای نخواهد کرد.»

بموجب این ماده اولاً در تعیین امور داخلی یک مقیاس حقوقی جانشین مقیاس سیاسی یعنی نظر خودمختار دولت‌ها شده و ثانیاً یک مرجع بین‌المللی برای اجرای اصل صلاحیت داخلی در نظر گرفته شده یعنی شورای امنیت.

فق ۷ از ماده ۲ از منشور سازمان ملل در فصل مربوط به اصول منشور ملل متحد، امور داخلی دولت‌ها را بنحو مطمئن‌تری از مداخله سازمان محفوظ داشته. این ماده مقرر میدارد:

«نسبت باموریکه اساساً در صلاحیت داخلی دولت‌ها قرار دارد، هیچیک از مقررات این منشور نمیتواند مجوز مداخله سازمان در اینگونه امور و یا ملزم به تسلیم اینگونه امور از جانب دولت‌ها بسازمان باشد. ولی مقررات مندرجه در این ماده مانع اجرای اقدامات قهریه شورای امنیت بموجب فصل هفتم نخواهد بود» (۲)

با مقایسه این ماده با ماده مقابل آن در میثاق ملل متفق معلوم میگردد که اولاً معیار حقوقی یعنی حقوق بین‌المللی را در تشخیص و تعیین امور داخلی حذف کرده‌اند. و ثانیاً بر خلاف میثاق هیچیک از ارکان سازمان برای اعمال این اصل در نظر گرفته نشده.

۱ - «اتحادیه پستی بین‌المللی» که هیچگونه تماسی با منافع حیاتی دولت‌ها نداشته بآسانی توانسته است به‌دفعه‌های خود که تنظیم مقررات واحد پستی و ترتیب مکاتبات بین‌المللی است نائل آید و حال آنکه مقررات مربوط به حقوق بشر از قبیل آزادی‌های فردی و تساوی حقوق و رفع تبعیضات نژادی مقرر در منشور سازمان ملل گمان کم یکن مانده و با وجود قطع نامه‌ها و توصیه نامه‌های مجمع عمومی دولت‌ها برای خود هیچ‌گونه تعهدی نسبت باینگونه امور باستثناء اینکه صرفاً یا اساساً در صلاحیت داخلی آنهاست قبول نکرده‌اند. (رجوع شود به قطع نامه‌های مجمع عمومی راجع به رفتار با هندیهای مقیم اتحادیه آفریقای جنوبی - سالنامه سازمان ملل متحد.)

۲ - فصل هفتم مربوط به اختیارات شورای امنیت نسبت باموریکه مغل بصلح بین‌المللی شناخته میشود. از قبیل تهدید صلح یا نقض صلح یا عمل تهاجم - نسبت باینگونه امور شورای امنیت دارای اختیارات بسیار وسیعی است از جمله اتخاذ بقوه قهریه برای رفع تهدید یا دفع تهاجم و چون تأمین صلح بین‌الملل اولین هدف سازمان ملل متحد است و تأمین این صلح بمعده شورای امنیت واگذار شده لذا اقدامات آن شورا در فصل هفتم نسبت باینگونه امری از جمله امور داخلی محدود نشده است.

هنگام بحث این ماده در کمیته‌های کنفرانس سانفرانسیسکو که برای تدوین منشور تشکیل شده بود - پیشنهادهای اصلاحی متعددی مقرر می‌داشت که در صورت اختلاف دائر به داخلی بودن یک امر - بالاخص با توجه به حذف مقیاس حقوقی این امر بایستی برای اتخاذ تصمیم به یک مرجع قضائی یعنی دادگاه دادگستری بین‌المللی ارجاع شود. این رأی مورد نظر دولت‌های بزرگ که متن ماده فوق‌الذکر را پیشنهاد کرده بودند واقع نشد بدلیل اینکه صلاحیت اجباری دادگاه بین‌المللی بطور کلی مورد قبول دولت‌ها واقع نشده و بنابراین دلیلی نیست که در امور داخلی که بیشتر مورد علاقه دولت‌هاست این صلاحیت بدادگاه داده شود.

چون ماده در تعیین این مرجع ساکت است میتوان از یکی از دو فرض که در تعهدات قراردادی بین‌المللی مجری است و در عین حال متناقض است استفاده کرد. یعنی در حالیکه میتوان بموجب یکی بنفع اصل حاکمیت دولت‌ها در موقع تردید رأی داد از طرف دیگر میتوان باستناد اینکه سازمان‌های بین‌المللی خود حق تعیین صلاحیت خود را دارند این حق را از دولت‌ها سلب کرد.

بنظر میرسد آنچه که مورد نظر مدونین منشور بوده است فرض دوم باشد، یعنی هر یک از ارکان سازمان در اجرای وظایف خود حق تعیین صلاحیت خود را خواهند داشت و در نتیجه تعیین اینکه یک موضوع در صلاحیت داخلی دولت‌ها واقع میشود یا نه، این حق بالصراحه به دادگاه بین‌المللی در ماده ۳۶ قسمت ۲ از قانون آن دادگاه داده شده است. میدانیم که صلاحیت دادگاه بین‌المللی اختیاری است بدین معنی که دولت‌ها مختارند دعوائی را بان دادگاه چه قبل از وقوع و چه پس از وقوع بموجب اصل تراضی ارجاع کنند. ولی بموجب شق ۲ از ماده ۳۶ از قانون دادگاه در مقابل این صلاحیت اختیاری یک صلاحیت اجباری نیز قرار دارد و آن بوسیله اعلامیه‌های یک‌جانبه‌ایست که دولت‌ها صلاحیت دادگاه را با قید شرایطی اجباری می‌شناسند. از جمله شروط مندرجه در این اعلامیه‌ها ماده‌ای که مکرراً به چشم می‌خورد استثناء امور صرفاً داخلی از صلاحیت دادگاه است. با توجه باینکه دادگاه جزئی از منشور بشمار میرود لذا شق ۷ از ماده ۲ منشور نیز شامل دادگاه میگردد و این شرط کاملاً زائد است (۱).

در این اعلامیه‌ها دیده شده که دولت‌ها به تبعیت از عرف قبل از جنگ برای خود حق تعیین امور داخلی را محفوظ شناخته‌اند. دولت امریکا از جمله دولت‌هاییست که بملاحظات قانون اساسی و اشکالاتی که در مقابل کنگره برای تصویب اینگونه تعهدات وجود دارد، حق تعیین حدود امور داخلی را برای خود منحصر شناخته است. (۲) و این حق عملاً در دعوی موسوم به «Interhandel Case» (۳) مورد استفاده دولت مزبور قرار گرفت. در این دعوی دادگاه خود را از رسیدگی و قضاوت درباره ماهیت این شرط بی‌نیاز دانست ولی از میان آراء منفرد و مخالف (در مقابل رأی اکثریت) درباره قانونی بودن این شرط قویاً تردید شده - از جمله پروفیسور لوترپاخت «Lauterpacht» در رأی طویل و مشروح خود

۱ - رجوع شود به 1950 The Law of the United Nations - KELSON

I.C.J. Year book, 1958 - 59, P. 227.

۲ - رجوع شود به

Interhandel Case. Preliminary Objection, I.C.J.

Reports p.6 1959

معتقد بر تناقض این شرط با روح ماده ۳۶ شق ۲ یعنی صلاحیت اجباری دادگاه است لذا چنین شرطی را سبب فساد تمام اعلامیه و در نتیجه عدم قبول صلاحیت اجباری دادگاه شناخته است. بعضی دیگر شرط را ناقض ماده ۳۶ قسمت ۶ دانسته لذا در حالیکه اعلامیه بقوت خود باقیست شرط کان لم یکن تلقی میشود.

ولی دادگاه در دعوی بین فرانسه و نروژ موسوم به «Case of Certain Norwegian Loans» صحت این شرط را در اسناد دولت نروژ به اعلامیه دولت فرانسه که حاوی چنین شرطی بود مورد تأیید قرار داد.

در دفاعیه دولت ایران علیه شکایت دولت انگلستان به حمایت از شرکت نفت ایران و انگلیس (۲) ماده ۲ پاراگراف ۷ از منشور سازمان و همچنین اعلامیه دولت ایران که دعوی مربوط به امور داخلی را از صلاحیت دادگاه خارج میکرد. (۳) مورد استناد واقع گردید ولی دادگاه بعلت دیگری یعنی مؤخر بودن قرارداد ۱۹۳۳ از تاریخ تصویب اعلامیه ایران مبنی بر قبول صلاحیت دادگاه از رسیدگی بدعوی خودداری کرد.

هنگامیکه شکایت انگلستان مبنی بر عدم اجرای دستور موقتی دادگاه از جانب ایران دایر بر حفظ وضع موجود در اموال شرکت نفت و اتباع آن دولت، در سازمان امنیت مطرح گردید، دولت ایران باستناد ماده ۲ پاراگراف ۷ از منشور سازمان ملل شورا را برای رسیدگی باین امر غیر صالح شناخت. نماینده ایران اظهار داشت که امر ملی کردن یکی از آثار و تظاهرات اصل حاکمیت است - این امر ذاتی استقلال ایران و از جمله اسوریست که اساساً در صلاحیت داخلی ایران واقع است و هیچ دولت خارجی یا مرجع بین المللی حق مداخله در امور داخلی دولت ها را ندارد. شورا بنا به پیشنهاد دولت فرانسه چون دادگاه مشغول رسیدگی به موضوع صلاحیت بود شکایت را تا هنگام صدور رأی دادگاه از صورت جلسه خارج کرد. در قسمت دوم این مقاله به بررسی آراء دادگاه در تعیین حدود امور داخلی و رویه شورای امنیت و مجمع عمومی سازمان ملل خواهیم پرداخت - این بررسی از آن جهت شایان توجه است که بنفع سازمان ملل تصرفات کلی در معنی ماده ۲ قسمت ۷ بعمل آمده - بالاخص در سالهای اخیر در امور مربوط به کشورهای غیر خود مختار تغییرات کلی در معنی امور حقوق داخلی از جانب مجمع عمومی بعمل آمده است.

ماخذ تنظیم این مقاله شرح زیرین است :

Schwarzenberger, International Law, 2 Vol, 1960.

Kelson, The Law of the United Nations, 1950.

Preuss, L. Article. 2, Para. 7 of the Charter of the United Nations 74 Hague Recueil (1949).

British Yearbook of World Affairs, 1954.

Reports of International court of Justice.

Repertory work of the U. N.

I.C.J. Reports, 1957, P.9.

Anglo-Iranian Oil Co. Case, I.C.J. Reports 1952 - 2  
P. 99.

I.C.J. Year book, 1948 - 9, P. 211.

- ۱

- ۲

- ۳