



جانشینی در حقوق بین الملل

=====

بیان مسأله و نظریات کلی

=====

در تاریخ جهان عناصر تشکیل دهنده برخی از کشورها تغییراتی پیدا کرده و یا سایر اتباع حقوق بین المللی دستخوش تغییرات و تحولات گوناگونی شده اند. رابطه بین چنین کشورها و سرزمین هایی که همیشه بیک حال نبوده و از جهات مختلف موضوع تغییراتی جزئی، کلی و متفاوت واقع شده است. زمانی این رابطه با ایجاد یک کشور جدیدی بوجود آمده و زمانی کشوری موجود سرزمینی به قلمرو خود اضافه کرده است (از طریق اشغال سرزمین های بلا مالک Terra Nullius، خریداری و انتقال گرفتن سرزمین و یا تصاحب به جبر آن) و زمانی بالحاق دو یا چند سرزمین و یا انتزاع یک سرزمین از خاک کشوری و یا تقسیم یک کشوری به چند کشور (بطریق مهادنه، شرایط قرارداد صلح، مراجعه بآراء عمومی) این رابطه تغییر پیدا نمود است.

مسأله مورد بحث مقاله حاضر اینست که در موقع بروز هر یک از این حالات و زمانی که یکی از اتباع حقوق بین الملل جانشین اتباع دیگر و یا اتباع اشخاص معدوم حقوق بین المللی شده تبعه جانشین تا چه حد قائم مقام حقوق و تعهدات تبعه سابق بوده است و ما این مسأله را در مورد دو دسته اشخاص حقوق بین الملل یعنی کشورها و سازمانهای بین المللی جداگانه مورد بررسی قرار میدهیم. قبل از ورود به مطلب از یک بحث لغوی ناچار میباشم. مسأله مطروحه از دوران نویسندگان کلاسیک اروپائی حقوق بین الملل با الهام از موازین حقوق خصوصی تحت عنوان وراثت و جانشینی مورد بررسی قرار گرفته است و با وجودیکه از نقطه نظر حقوقی هیچگونه اتطباتی با ارث مدنی ندارد معذک از آنجا که در آن دوران سرزمین ملک شخصی پرنس محسوب میشد (و حتی قراردادهای چنین کشور-

هائی بدو دسته قرار داد شخصی Personal و قرارداد غیر منقول Real تقسیم شده بود) آنرا منطبق با ارث و یا حداقل متشابه با آن می‌شناختند و این طرز تلقسی با تغییراتی مورد قبول نویسندگان نسبتاً متاخر حقوق بین‌الملل نیز واقع شده و آنرا به وراثت حقوق عمومی تعبیر کرده‌اند. به نحوی که امروز نیز مسأله مورد بحث ما تحت عنوان مذکور بررسی میشود، ولی از آنجا که وراثت و مسأله مورد بحث هیچگونه انطباقی (نه از نظر ماهیت و نه از نظر آثار) ندارند عده‌ای از نویسندگان معاصر آنرا به «تبدیل و تعویض دو حاکمیت» تفسیر می‌کنند^۱ و شارل روسو آنرا جهش سرزمینی یا تغییرات صلاحیت سرزمین می‌خواند ولی بنظر ما این عناوین نیز صحیح نیستند چه اینکه بسیار محتمل است در حاکمیت هیچگونه تغییر و تبدیلی بوجود نیاید و یا لاقول حقوق بین‌الملل قائل به چنین تغییر و تبدیل نباشد (مانند استقلال کامل کشورهایی از قبیل هندوستان که دست‌یابی آنها به استقلال کامل از نقطه نظر حقوق بین‌الملل تغییر و یا تبدیل حاکمیت شناخته نمیشود) در حالی که مسائل ناشی از حقوق جانشینی مطرح گردد. به عقیده ما در صورتی که بجای اصطلاح «جانشینی کشورها» عنوان «جانشینی به حقوق و وظائف کشورها» بکار رود اشکالات حقوقی وارد بر این عنوان تا حد زیادی مرتفع میگردد.

ملاحظات کلی

متأسفانه در موضوع مورد بحث مانند اکثر موضوعات حقوق بین‌الملل نه تعریف جامع و مانعی وجود دارد و نه حقوق بین‌الملل قواعد و قوانین تنظیم شده‌ای نسبت به آن ارائه میکند. رویه دولتها در مورد آن نیز از هماهنگی و مطابقت برخوردار نبوده است.

بمقیده^۱ - کننل جانشینی کشور عبارت است از بروز يك وضعيت واقعي در زماني که کشوری قائم‌مقام کشور دیگری در سرزمینی میگردد^۲ و این به آن معنی است که در واقعیت امر کشوری قائم‌مقام یا جانشین کشور دیگری شده و این امر بصورت‌های زیر بروز کرده است:

۱- تقسیم سرزمین کشوری (Desmemberment) به نحوی که قسمتهایی از آن جزء کشورهای دیگر شده و یا کشورهای جدید التاسیس از آن بوجود آمده‌اند. امپراطوری اتریش مجارستان که قبل از سال ۱۹۱۸ وجود داشت با انعقاد قرارداد سن ژرمن بتاريخ دهم سپتامبر ۱۹۱۸ شخصیت بین‌المللی خود را از دست داد و کشورهای یوگوسلاوی، چکسلواکی، مجارستان و اتریش با پیدا کردن شخصیت بین‌المللی جانشین آن گردیدند.

۲- کشوری بطور اختیاری یا قهری در کشور دیگر جذب شده است (Absorbtion)

(۱) شارل روسو «حقوق بین‌الملل عمومی» جلد اول، ترجمه محمدعلی حکمت صفحات ۲۹۲ الی ۲۹۳ تهران ۱۳۴۷.

(2) O'Connell, D. P. The Law of State-Succession (Cambridge: Unn. Press 1956)

مانند وحدت کشورهای ایتالیایی که در قرن نوزدهم صورت گرفت.
۳- قسمتی از سرزمین کشوری به کشور دیگر واگذار یا منتقل گردیده است (Cession) مانند فروش ایالت لوئیزیانا از طرف فرانسه بآمریکا (ماده ۲ معاهده فرانسه و آمریکا سوم مه ۱۸۰۳)

۴- دویا چند کشور با تشکیل فدراسیون یا ممالک متحده هر یک شخصیت بین المللی خود را از دست داده و کشور فدرال یا متحده شخصیت بین المللی پیدا کرده است (Mergence). ایجاد ممالک متحده امریکای شمالی و اتحاد جماهیر شوروی سوسیالیستی.

۵- قسمتی از سرزمین کشوری بطریق انقلاب یا غیر آن تجزیه و کشور جدیدی را تشکیل داده (Secession) مانند تجزیه بنگلادش از پاکستان.

۶- قسمتی از سرزمین کشوری بر طبق خواست عمومی به کشور دیگری ملحق شده است (Plebiscit).

اکنون مسأله اینست که در صورت وقوع هر یک از حالات فوق وضعیت حقوق و تعهدات کشور سابق چه میشود و آیا از نظر قانونی این حقوق و الزامات به کشور جدید منتقل می شود یا نه؟ در صورتی که جواب مثبت باشد این حقوق و تعهدات تا چه حد و با چه شرایطی به کشور جدید انتقال می یابد ولی قبل از ورود و بررسی مطالب فوق می بایستی یک امر قابل توجه ملاحظه نظر قرار گیرد و آن جانشینی حکومت و وجه تمایز آن از جانشینی کشور است.

قسمت اول - جانشینی حکومت (Governmental succession)

میدانیم که عناصر متشکله کشوری عبارتند از سرزمین با جمعیت و حکومتی که قادر به اداره امور خارجی و داخلی کشور و بخصوص ایجاد یک سیستم مؤثر نظم و قانون باشد^۲ که نویسندگان پیرو مکتب اصالت عینیت (Obejectivism) قسمت اخیر این تعریف را به خدمات عمومی تبیین می کنند. حال باید دید تغییرات حاصله در هر یک از این عوامل چه تأثیری در روابط بین المللی میگذارد:

آنچه مسلم است بعضی از این تغییرات هیچگونه تأثیری در روابط بین المللی ندارند و بالعکس بعضی از آنها مسائل جدی را در صحنه روابط بین المللی و بالنتیجه در حقوق بین الملل بوجود آورده اند که از جمله تغییرات حاصله در حکومت یک کشور میباشد چه اینکه «روابط بین المللی میان مقامات موجود و منصوب کشورهای مختلف میباشد و این مقامات متساویاً ارکان روابط بین المللی هستند لذا کشورها میباید تصمیم بگیرند که با چه کسانی ارتباط منظم داشته باشند»^۳ به عبارت دیگر کشورها باید اطمینان پیدا کنند که اعمال و اقدامات ارگانی که بنام حکومت تعهدات و الزاماتی را در صحنه روابط بین المللی از جانب کشوری به عهده میگیرد بدون پشتوانه نبوده و این

3) Paul Reuter, International Institutions, P. 139, London 1958

۴) کتاب فوق ص ۱۴۹

ارگان حقیقتاً حاکم و تعهداتش برای کشور لازم الاتباع میباشد.
معیاری که حقوق بین الملل برای تضمین حقوق و الزامات کشورها و تأمین نظر
فوق میثناسد دو اصل مؤثر بودن قدرت حاکمه و دوام کشور است. اصل دوام کشور
به این لحاظ در حقوق بین الملل شناخته شده که تغییرات حاصله در حکومت کشورها
و مشروعیت یا عدم مشروعیت آنها موازنه دهد و نتیجه تعهدات و الزاماتی را که
حکومتها از جانب کشور خویش بعهده گرفته اند بدون توجه به تغییرات و انتقالات
بعدهی حکومت برای آنها لازم الاتباع باشد. بنابراین بطور کلی حکومت جدید متعهد
و مسؤول کلیه اعمال حکومت سابق بوده است.^۵

و «این مسأله که حکومت سابق بانقض حقوق اساسی به حکومت رسیده تغییر
در این اصل نداده و کافیتست که در زمان خود تنها قدرت مؤثر کشور بوده باشد».^۶
عقیده فوق از پشتیبانی رأی داور بین المللی در قضیه تینوکو به شرح زیر
برخوردار است: «اگر يك حکومت مؤثر ولی شناخته نشده محو گشته و حکومت
مؤثر دیگری جانشین او گردد حکومت اخیر مأخوذ به تعهداتی است که حکومت سلف
او به نام ادامه کشور بعهده گرفته است».^۷
ولی

..... شناسایی يك حکومت غیر مؤثر موجب شناسایی او به عنوان یکی
از ارکان کشور نشده و قروضی را که چنین حکومتی متعهد شده است نمیتوان از
حکومت جدید مطالبه نمود.^۸

۲- اعمال سیاسی و شخصی حکومت قبلی

حال با توجه به رأی داورى قضیه تینوکو باید دید آیا کلیه اقدامات و اعمال
حکومت سابق برای حکومت جدید الزام آور است یا نه؟ آنچه که مورد اتفاق نظر اغلب
نویسندگان حقوق بین الملل است اینست که «حکومت مأخوذ به عمل سیاسی و یا
شخصی وضع قدیم نبوده و هم چنین اقداماتی که در طریق مخالفت با حکومت جدید
بوسیله وضع سابق معمول شده است برای وضع لاحق الزام آور نمیشود».^۹

5) Nkambo Mugervea, Manual of Public I. L. P. 291, London 1968

۶) کتاب فوق همان صفحه

7) Tinoco Case, U. N. Reports of Arbitral awards, Vol. 1, P. 369

تفصیل قضیه از این قرار است که در سال ۱۹۱۷ شخصی بنام تینوکو حکومت کستاریکا را
برانداخته و تا سال ۱۹۱۹ بر کشور مذکور حکومت کرد شخص مذکور قراردادهایی با
شرکتهای انگلیسی منعقد نمود ولی در سال ۱۹۱۹ که حکومت او ساقط گردیده و حکومت
سابق مجدداً زمام امور بدست گرفت این قراردادهای باطل و بلا اثر اعلام گردید. دولت انگلیس
برای حفظ حقوق قراردادی اتباع خویش وارد عمل شد و نتیجتاً قضیه به داورى تافت رئیس
دیوانعالی کشور آمریکا ارجاع گردید.

8) Culla Case, Moore, International Arbitration, Vol. III, P. 2873

۹) کتاب شماره ۵ ص ۲۹۱

۳- جانشینی حکومت شورشی

در اینجا طرح صورت دیگری از قضیه که آن نیز همراه بایک رأی داوری بین‌المللی است بی‌مناسب بنظر نمی‌رسد، و آن اینکه در مواقعی که دستجات مختلفی در قسمتهای مختلف کشوری تسلط داشته و برای بدست گرفتن حکومت کشوری مبارزه می‌کنند قسمتی از قلمرو آن کشور که به عنوان حکومت آنجا باقی میماند مسؤول اعمال اداری (ونه سیاسی) سایر قسمتهایی است که برای در دست گرفتن حکومت مبارزه می‌کرده‌اند. رأی داوری مذکور در قضیه هاپکینز صادر گردیده و اجمال آن از اینقرار است که:

بین تاریخهای ۲۷ آوریل تا ۸ ژوئن ۱۹۱۴ یک نفر از اتباع امریکا به نام هاپکینز شش عدد حواله پستی از پست‌خانه‌های کشور مکزیک خریداری نمود. در آن هنگام شخصی به نام هورتا حکومتی شورشی در کشور مکزیک به وجود آورده بود. پس از پایان شورش و از بین رفتن تسلط هورتا دولت مکزیک از پرداخت وجوه مورد مطالبه هاپکینز (۱۰۱۳۴۰ پزو) به این استدلال که حواله‌های پستی مورد بحث از ناحیه یک حکومت شورشی صادر گردیده است خودداری نمود. دولت امریکا از طرف تبعه خود و حسب قرارداد موجود با دولت مکزیک موضوع را به یک کمیسیون داوری (ولنهورن، پارکر، مک‌گرگور) ارجاع نمود و هیأت مذکور در سال ۱۹۲۷ چنین رأی داد که:

.....

۱- در این موضوع شکی نیست که حکومت هورتا کاملاً غصبی بوده است..... او در مقام فرماندار نظامی پایتخت و در حالیکه قادر و قانوناً حکومت را در دست داشته خود را رئیس جمهور موقت نامیده و رئیس جمهور و معاون او را به زندان انداخته و آنها را وادار به تسلیم استعفای خود کرده است..... (بند دوم رأی)

۲- قسمت اعظم وظائف حکومت در هر کشور مدرنی تحت تأثیر تغییرات مقامات عالیه اداری واقع نمیشود. فروش تمبرهای پستی قبول حواله‌های پستی و فروش بلیط‌های راه‌آهن..... و جمع‌آوری مالیاتها ادامه پیدا می‌کنند و باید ادامه پیدا کنند بدون اینکه تحت تأثر انتخابات جدید - بحرانهای حکومتی - انحلال پارلمانها و حتی انقلابات کشوری قرار گیرند. یک شخص ساکن مکزیکوکه ادارات دولتی را تمیز می‌کند یا شهریه می‌پردازد، نمیداند و نمیتواند تسلسل و یا حتی مشروعیت مدیریت حاضر را بفهمد..... (بند چهارم رأی)

۳- نظیر همین وضع در روابط بین‌المللی متصور است..... (بند ششم رأی)

۴- ایالات متحده حتی در دوران هورتا کاردار خود را در مسکزیکو بستی نگامداشت..... رابطه سیاسی مذکور کاملاً جنبه غیر شخصی داشته و رابطه بین

امریکا و حکومت کشورهای متحدهٔ مکزیک بدون توجه به وضعیت قانونی بوده که به نام حکومت عمل میکرده است. (بند ۸ رأی)

۵- رژیم کارانزا (جانشین هورتا) بین معاملات حکومت و معاملاتی که به وسیلهٔ هورتا بعمل آمده تفاوت گذاشته است (بند ۱۰ رأی)

۶- روشن است که خرید و فروش حواله‌های پستی به وسیلهٔ هاپکینز جز اعمال مربوطه به حکومت بوده و هیچگونه ارتباطی با افرادی که حکومت را در دست داشته‌اند ندارد دولت مکزیک ملزم است. (بند ۱۱ رأی)

۷- سؤالی که مطرح است اینست که آیا تا چه حد اعمال رژیمی که با زور حکومت را بدست میگیرد برای ملت الزام‌آور است؟

اعمال الزام‌آور هورتا ناشی از کنترل واقعی و بدون معارضی است که نسبت به قسمت اعظم سرزمین مکزیکو و اکثریت مردم آن داشته است (بند ۱۲ رأی)

۸- با توجه به دلایل مذکور فوق کمیسیون عقیده دارد که مشروعیت یا عدم مشروعیت رژیم هورتا در قراردادهای هاپکینز تأثیری ندارد و برای حکومت مکزیک الزام‌آور بوده و نمیتواند مورد الغای یک جانبهٔ دولت مکزیک قرار گیرد (بند ۱۴ رأی) ۱۰

چنین بنظر میرسد که رأی هیأت داوران بیشتر مبنی بر آثار شناسایی دوفاکتو (De Facto) دولت یاغی هورتا صادر گردیده است.

ب- قروض و خسارات ناشی از عمل دولت غیرقانونی

قواعد روشن و عام القبول در مورد جانشینی نسبت به قروض و خسارات ناشی از اعمال دولت غیر قانونی و شورشی در دست نیست. شاید تصمیمات هیأت مختلطی که برطبق قرارداد ۱۸۷۱ واشنگتن مأمور رسیدگی به دعاوی مالی و خسارات ناشی از اعمال حکومت شورشی کینفدراسیون امریکا گردیده بود بتواند در ایجاد سابقه‌ای کمک‌کند. برطبق نظر هیأت مذکور دولت امریکا مسؤول پرداخت قروض و خسارات ناشی از اعمال حکومت شورشی شناخته نشده است. رویه‌ای که کشور امریکا در مورد این مسأله اتخاذ نمود جالب بنظر میرسد زیرا آن دولت به لحاظ جلوگیری از ایجاد بدعتی ۱۱ در این مورد (که مآلاً آنرا مضر بمنافع ملی احساس مینمود) حاضر نشد خود را جانشین مطالبات حکومت شورشی بشناسد. اجمال قضیه از این قرار است که مکری یکی از متصدیان حکومت شورشی امریکا از پرداخت مقادیری از وجوه حکومت شورشی مذکور که نزد او بود به دفاع آنکه از حکومت شورشی طلبکار است به دولت ایالات متحده امتناع داشت. مراجع قضائی انگلیس که قضیه نزد آنها مطرح بود برای رسیدگی به ادعای مکری قرار رسیدگی به حسابهای او

10) Hudson, Cases on International Law. P. 171-176 Cambridge, 1936

هدایت‌اله متین دفتری «جانشینی در حقوق بین‌الملل عمومی» مجلهٔ کانون وکلاء دادگستری شمارهٔ ۸۴ ص ۱۱

رای صادر نمودند ولی امریکا به لحاظ آنکه سابقه‌ای از نظر جانشینی اعمال حقوقی شورشیان ایجاد نشود حتی از شرکت در حسابرسی خودداری کرد.

ج- اموال حکومت شورشی

اکنون که در مورد الزامات ناشی از اعمال حکومت‌های شورشی اجمالاً بحث شد لازم است در مورد اموال دولت شورشی نیز اجمالاً بحثی آورده شود.

حکومت شورشی به دو طریق ممکن است اموالی تحصیل کند یکی ضبط اموال حکومت اصلی و دیگری اموالی که رسماً بدست آورده است (خرید، اخذ غنیمت، قبول هدیه و غیره) مطالعه در پراتیک بین‌المللی و آراء محاکم کشورها نشان میدهد که در موضوع اموال دسته اول (اموال متعلق به حکومت اصلی) در صورتی که در اختیار شورشیان یا در حوزه صلاحیت قضائی یک کشور خارجی قرار داشته باشد در صورتی که دولت اصلی بمقامات قضائی کشور خارجی توسل جوید حسب اصل اولویت^{۱۲} رای بنفع اوصاد و اموال به او داده خواهد شد. در مورد اموال دسته دوم (اموالی که رسماً به وسیله حکومت شورشی تحصیل شده) با استفاده از رویه قضائی ملی قاعده لازم الاتباعی بوجود آمده است که حکومت اصلی پس از قلع و قمع حکومت شورشی میتواند آنها را تملك نماید از جمله این آراء تصمیماتی است که دادگاههای انگلستان در موضوع اموال دولت شورشی کنفدراسیون امریکا پس از پایان جنگهای انفصال اتخاذ نموده‌اند که از معروفترین این تصمیمات رایبی است که رزمنان و شناندانان (متعلق به حکومت شورشی کنفدراسیون امریکا و پناهنده به بندر لیورپول) اتخاذ شده و به موجب آن مالکیت ایالات متحده امریکا بر رزمنان مورد بحث گردید است. آقای پیچ وود (ویس چانسلر) چانسلری کورت در دعوی امریکا علیه پری اولوچنین رای میدهد که:

«طبق رای صادره در دعوی دوسسیلی و حسب عقیده سایر دانشمندان اصلی بوجود آمده است که به موجب آن کلیه حقوق حکومت دوناکتو (فدراسیون کشورهای آمریکائی) نسبت به اموال مورد تصرف او به حکومت جانشین او منتقل میگردد»^{۱۳} اکنون باتوجه بمطالبی که در این بحث گفته شد نتایج زیر را خلاصه می‌کنیم:

- ۱- تغییر وضع حکومتی تألیری در حقوق و الزامات بین‌المللی آن کشور نداشته و بطور کلی حکومت جدید متعهد و مسؤول کلیه اعمال حکومت سابق میباشد.
- ۲- حکومت جدید مأخوذ به اعمال سیاسی و یا شخصی حکومت قدیم و همچنین اقدامات وضع سابق که در طریق مخاصمت با وضع جدید معمول شده نمیشد.
- ۳- وضع جدید مسؤول اعمال و الزامات اداری رژیم شورشی قدیم میباشد.

(۱۲) اثر شماره ۱۱ همان صفحه.

13) Vice Chancellor Sir W. Pagewood, Great Britain, High Court of Chancery, United States of America v. Preoleau, 1865, Hudson Cases in International Law.

۴- رژیم اصلی مسؤول قروض و خسارات ناشی از اعمال دولت شورشی
نمیباشد.

۵- رژیم اصلی وارث اموال دولت شورشی میباشد.
با التفات به نتایجی که در فوق خلاصه شد میتوان گفت که «بطور کلی در موارد
تغییر وضع حکومت قاعده ادامه کشور حاکم است زیرا چیزی که مورد تغییر واقع شده
کیفیت اشخاصی است که بنام کشوری عمل کرده اند نه هویت کشور ۱۴، حال باید دید
این قاعده که از آن به عنوان يك قاعده کلی اسم بردیم تا چه حد کلیت داشته و
چه استثنائاتی بر آن وارد شده است و این بحث را زیر عنوان تغییر اساسی در سیستم
حکومت مطرح می کنیم.

آگهی

آقای سعید یگانه وکیل پایه يك دادگستری به موجب حکم شماره ۵۶۳۱
به تاریخ ۵۲/۱۰/۷ شعبه يك دادگاه انتظامی وکلاء به توبیخ با درج در
روزنامه رسمی و مجله کانون وکلاء محکوم گردیده،

دادستان انتظامی وکلاء - پرنیان

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی