

## « صلاحیت دولت‌ها در امور داخلی در مقابل سازمان ملل متحد

### و دادگاه دادگستری بین‌المللی »

#### قسمت دوم

چنانکه در مقاله گذشته دیدیم (۱) « قلمرو محفوظ امور داخلی (Reserved Domain of Domestic Jurisdiction) شامل آن حدود از فعالیت یک دولت است که نه بموجب مقررات عرفی بین‌المللی و نه بوسیله تعهدات قراردادی بین‌المللی محدود یا مقید شده باشد. صلاحیت دولت‌ها در اعمال حاکمیت در آن حوزه بلاقید و شرط بوده و دولت مربوطه در مسائل و دعاوی ناشیه از آنگونه امور جوابگو در مقابل سازمانها و محاکم بین‌المللی نخواهد بود. سازمان ملل متحد نیز که نتیجه یک قرارداد چند جانبه بین دولت‌های عضو است در ماده ۲ پاراگراف ۷ استثناء امور داخلی را از صلاحیت سازمان تصریح کرده است. و باز چنانکه متذکر شدیم دولت‌ها هنگام قبول صلاحیت اجباری دادگاه بموجب شق ۲ از ماده ۳۶ از قانون دادگاه موسوم به "Optional Clause" صلاحیت دادگاه را از رسیدگی بدعاوی که منحصراً در صلاحیت داخلی آنها قرار میگیرد استثناء میکنند. اعلامیه دولت ایران (مورخ دوم اکتبر ۱۹۳۰، مصوب ۱۹ سپتامبر ۱۹۳۲) که صلاحیت اجباری دادگاه را بر اساس شرط معامله متقابل پذیرفته بود در پاراگراف (C) امور داخلی را از صلاحیت دادگاه بعبارت ذیل استثناء میکرد:

استثناء سوم - « در دعاوی ناشیه از اموری که بموجب حقوق بین‌الملل منحصراً در صلاحیت دولت ایران واقع میشود. « این اعلامیه اساسی دادخواست دولت انگلستان علیه دولت ایران در دعوی کمپانی نفت ایران و انگلیس (۱۹۵۱) 'Anglo-Iranian Oil Dispute' واقع گردید دولت انگلستان که خود نیز صلاحیت اجباری دادگاه را با شرط معامله متقابل پذیرفته بود (اعلامیه مورخه ۲۸ فوریه ۱۹۴۰) باستناد ماده ۳۶ شق ۲ از قانون دادگاه و استناد با اعلامیه ایران مدعی صلاحیت اجباری دادگاه برای رسیدگی بشکایت از قانون ملی کردن صنایع نفت (مورخ ۱ مه ۱۹۵۱) گردید. از این تاریخ بعد دعوی نفت ایران و انگلیس دو مرحله در مقابل دادگاه را طی کرد:

مرحله اول - درخواست دولت انگلستان سببی بر صدور قرار موقتی دادگاه برای حفظ منافع شرکت مذکور بر اساس ماده ۱۴ از قانون دادگاه. این مرحله را مرحله قرار موقتی دادگاه مینامیم.

مرحله دوم - بعلمت اعتراض دولت ایران به صلاحیت دادگاه، دادگاه مقدماً به رسیدگی موضوع صلاحیت پرداخت این مرحله را مرحله صلاحیت مینامیم. در مرحله قرار موقتی دفاع دولت ایران تنها بر اساس داخلی بودن امر مورد دعوی

(۱) - شماره ۸۳ این مجله.

گردید. چنانکه در تلگراف دولت ایران به مقرر دادگاه در لاهه ثبت است دولت ایران دادگاه را برای صدور قرار موقتی غیر صالح شناخت پس از صدور این قرار بود که دولت ایران اعلامیه خود را مبنی بر قبول صلاحیت اجباری دادگاه نقض کرد و از اجرای قرار مذکور نیز سرپیچی نمود.

مرحله دوم دعوی - در مرحله صلاحیت چنانکه قبلاً هم بطور اجمال متذکر شده‌ایم ادعای دولت ایران مبنی بر اینکه امر مورد دعوی منحصرأ در صلاحیت داخلی ایران است مورد قضاوت دادگاه قرار نگرفت. دادگاه پس از بررسی اعلامیه ایران معتقد گردید که اولاً قرارداد امتیاز ۱۹۳۳ معاهده بین‌المللی بین دولت ایران و انگلستان نبوده بلکه قرارداد امتیاز است که بین دولت ایران و یک کمپانی خصوصی خارجی و ثانیاً قراردادهای ۱۹۰۳ و ۱۸۵۷ بین دولت ایران و انگلستان - گرچه اطلاق کلمه عهدنامه بر آنها صادق است ولی موخر از تاریخ تصویب اعلامیه ایران (سپتامبر ۱۹۳۲) بوده و لذا اعلامیه ایران شامل دعوی مطروحه نمیگردد. رأی خود را دلائل به عدم صلاحیت اجباری دادگاه بفتح دولت ایران صادر کرد.

آراء دیگر دادگاه

در بیان آراء مشورتی دادگاه، رأیکه مستند کلاسیک نویسندگان حقوق بین‌الملل در تعیین امور داخلی قرار گرفته رأی مشورتی دادگاه بین‌المللی قدیم موسوم به "Nationality Decrees in Tunis and Morocco" (۱) است. این رأی مربوط به شکایت دولت انگلستان (۳) علیه فرمانهای تابعیت دولت فرانسه در تحت الحمايه های تونس و مراکش است که بموجب آن عده‌ای از اتباع دولت انگلستان به تابعیت دولت فرانسه تبدیل میشدند دولت انگلستان ارجاع امر را برای یک رسیدگی ماهوی بدادگاه پیشنهاد کرد. ولی دولت فرانسه با استناد اینکه امور مربوط به تابعیت بستگی نزدیکی بقانون اساسی یک مملکت داشته باین دلیل نمیتواند طبیعتاً یک امر قضائی باشد از قبول این پیشنهاد امتناع ورزید. دولت انگلستان در پاسخ متذکر گردید که دولت مذکور چاره‌ای جز تسلیم امر به شورای جامعه ملل ندارد که دولت فرانسه در جواب یادآور شد که آن دولت نیز در مقابل شورا به ماده (۸) ۱۵ استناد خواهد کرد. (۴)

طرفین مذاکرات دیگری برقرار کردند که در طی آن توافق حاصل گردید. بدلیل اینکه اولاً شاکی صلاحیت اقامه دعوی مذکور را در مقابل دادگاه بین‌المللی نداشته و ثانیاً امر مورد دعوی از جمله امور است که منحصرأ در صلاحیت داخلی ایران قرار دارد - در شماره ۸۳ این مجله صفحه ۷۵ قرارداد ۱۹۳۳ نوشته شده، با عرض معذرت از خوانندگان عزیز بدینوسیله تصحیح میگردد.

(۲) - (P.C.I.J. - 1923) B 4.

(۳) - « دولت انگلستان » در این مقاله برای اختصار بهوض « کشورهای متحده سلطنتی بریتانیای کبیر و ایرلند شمالی ».

"United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland." بکار رفته است.

(۴) رجوع شود به شماره ۸۳ این مجله صفحه ۷۳.

میگیرد. در تعقیب این یادداشت دولت ایران از شرکت در رسیدگی شفاهی دادگاه امتناع ورزید.

در هر حال دادگاه صلاحیت خود را برای صدور قرار موقتی پذیرفت و با اشاره باینکه دولت انگلستان در اجرای حق « حمایت سیاسی » دعوی کمپانی مذکور را بدادگاه ارجاع نموده ضمناً ادعای دولت ایران را مبنی بر عدم صلاحیت شاکی رد نمود. دادگاه در بقیه رأی خود با استناد اینکه ماده ۱۰۴ از قانون دادگاه حق صدور قرار موقتی را مشروط بقید و شرطی نکرده و این حق از جمله حقوقیست که دادگاه بخودی خود میتواند آنرا عمل کند و با اصطلاح "Proprio motu" است از رسیدگی بدفاع عمده دولت ایران مبنی برداخلی بودن موضوع مورد انصراف ورزیده تنها اشاره ای که در دستور دادگاه میتوان مربوط به این قسمت از دفاع ایران دانست عبارت ذیل است:

« چونکه شکایت شاکی مدعی نقض مقررات حقوق بین الملل یعنی - نقض قرارداد امتیاز آوریل ۱۹۳۳، امتناع ایران از ارجاع او طبق ماده ۲۲ قرارداد مذکور بدووری و در نتیجه انصراف از قضاوت است... چونکه شکایاتی که مبنی بر ادعاهای فوق باشد نمیتواند کلاً خارج از صلاحیت بین المللی قرار گیرد لذا... » روشی که دادگاه برای رسیدن به نتیجه فوق اتخاذ کرده مورد اعتراض اکثر نویسندگان حقوق بین الملل واقع گردیده است. دو نفر از قضات دادگاه ( بدوی پاشا و وینیارسکی (۱) رأی دادگاه را خلاف اصول حقوق بین المللی دانسته از رأی اکثریت جدا شدند. در نظر قضات مذکور اختیار دادگاه در صدور اقدامات احتیاطی مبنی بر صلاحیت دادگاه برای رسیدگی بماهیت دعوی است، چنانچه دادگاه صلاحیت رسیدگی به ماهیت دعوی را نداشته باشد ماده ۱۰۴ حق صدور قرار موقتی را بدادگاه نداده است.

از طرفی صرف ادعای مدعی علیه مبنی بر عدم وجود صلاحیت کافی برای امتناع از صدور قرار درخواستی نیست. بلکه دادگاه با یک رسیدگی اختصاصی ادله مدعی را دائر بر وجود صلاحیت دادگاه بررسی کرده چنانکه از این بررسی معتقد به وجود صلاحیت دادگاه گردد میتواند موقتاً چنین قراری را صادر نماید. چون در نظر قضات مذکور پس از یک بررسی اختصاری دادگاه واجد صلاحیت برای شنیدن ماهیت دعوی نخواهد بود لذا رأی خود را مبنی بر امتناع دادگاه از صدور قرار درخواستی بعنوان رأی مخالف، ضمیمه رأی دادگاه نمودند.

الف - برای تعیین اینکه موضوع مورد دعوی منحصرأ در صلاحیت داخلی دولت فرانسه قرار میگیرد یا نه، شورای جامعه ملل دعوی را برای یک رأی مشورتی بدادگاه ارجاع کند.

ب - در صورت رأی دادگاه مبنی بر اینکه موضوع مورد اختلاف در صلاحیت منحصر دولت فرانسه نیست، طرفین دعوی را برای رسیدگی ماهوی به داوری یا محکمه قضائی ارجاع کنند.

(۱) Badavi Pasha and Winiarsky.

شورای جامعه ملل این نظراً تصویب و شق الف توافق مذکور را برای یک رأی مشورتی بدادگاه ارجاع کرد. (۱)

کیفیت دعوی - دادگاه در ابتدای رأی خود این نظر را تأکید نمود که وظیفه دادگاه تعیین طبیعت، دعوی یعنی منحصرأ داخلی بودن یا نبودن آنست نه اتخاذ تصمیم درباره حقوق ماهوی طرفین که خود ممکن است در شرایطی موضوع تصمیم قضائی دیگری قرارگیرد. لذا دادگاه تأکید کرد که رأی فعلی نمیتواند سوجب تبعیض نسبت بحقوق ماهوی طرفین گردد.

نظریه موقتی دادگاه - دادگاه چون متوجه بود که اتخاذ تصمیم درباره طبیعت دعوی بستگی نزدیک بحقوق ماهوی طرفین دارد - برای اینکه از طرفی نسبت باینگونه حقوق تبعیضی بعمل نیامده باشد و از طرفی چون مشغول رسیدگی به صلاحیت شورا بود نه صلاحیت خود نمیتوانست مسئله صلاحیت را ضمیمه رسیدگی ماهوی نماید. اذامتوسل به یک نظریه موقتی گردید.

دادگاه ابتدا اظهارداشت :

« صرف اینکه دولت شاکی دعوی را در مقابل شورا عنوان کرده است کافی نیست که بدعوی صفت بین المللی بدهد و نه کفایت که شاکی به تعهدات ادعائی بین المللی استناد کند. » ( بدین معنی که دعوی خود را در لباس یک دعوی بین المللی عرضه کند.

« ولی هنگامیکه پس از یک رسیدگی اختصاری از مستنداتیکه دعوی بان متکی شده ظاهر میگردد که این مستندات از نظر دعوی دارای اهمیت قضائی است و تفسیر و تعبیر این مستندات یک مسئله حقوق بین الملل را عنوان میکند. موضوع مورد دعوی از قلمرو صلاحیت منحصر یک دولت خارج و وارد قلمرو بین المللی میگردد. »

نظریه نسبی بودن امور داخلی - سپس دادگاه نظریه معروف نسبی بودن امور داخلی را بشرح زیر بیان کرد :

ابتدا در تفسیر ماده (۸) ۱۵ چنین گفت: « ینظر میرسد عبارت « منحصرأ در صلاحیت داخلی ، متضمن یک جمله اموریست که گرچه با منافع سایر دول ممکن است اصطکاک پیدا کند ولی اصولاً بموجب حقوق بین المللی تنظیم نشده است. در مورد اینگونه امور هر دولت قاضی منحصر است. »

(۱) بموجب میثاق جامعه ملل و منشور سازمان فعلی «آراء مشورتی» فقط در اختیار ارکان سازمانهای فوق گذارده شده. این آراء چنانکه از نام آن برمیآید جنبه مشورتی دارد ولی از نظر حاوی بودن مقررات حقوق بین الملل در تحقق و تکامل این رشته از حقوق نقش عمده ای را بعهده دارد. آخرین رأی مشورتی دادگاه در مورد هزینه های سازمان ملل متحد در کنگو بود (۲۰ جولای ۱۹۶۲) مجمع عمومی سازمان ملل متحد بعلت امتناع بعضی از دولت‌ها از پرداخت مخارج منجمله سازمان ملل در کنگو از دادگاه سؤال نمود که آیا مخارج مربوطه، از جمله هزینه های سازمان ملل مذکور در ماده ۱۷ بشمار میرود یا نه. دادگاه سؤال مزبور را بطریق مثبت پاسخ داد.

سپس دادگاه در توضیح عبارت فوق چنین گفت:

« مسئله اینکه آیا یک موضوع در صلاحیت داخلی یک دولت واقع است یا نه ، یک مسئله اساساً نسبی است - این امر بستگی به توسعه روابط بین‌المللی دارد . بنظر دادگاه در وضع حاضر حقوق بین‌المللی ، مسائل مربوط به تابعیت « اصولاً » در صلاحیت منحصر دولت‌ها واقع است . »

« بمنظور دعوی فعلی ، کافیست که ملاحظه شود که در یک مسئله مانند تابعیت که اصولاً بوسیله حقوق بین‌المللی تنظیم نشده ، معهداً ممکن است اختیارات یک دولت در اجرای حق حاکمیت خود بموجب تعهدات بین‌المللی که آن دولت در مقابل دولتهای دیگر بعهده گرفته است محدود شده باشد . در روابط بین این دولت‌ها ماده (۸) ۱۵ قایل اعمال نبوده ، اختلاف دائر براینکه یک دولت در اتخاذ اقداماتی محقق است یا نه یک امر بین‌المللی میگردد .

بنا بر این در نظر دادگاه سلاک تشخیص صلاحیت داخلی ، حقوق بین‌الملل است . چنانکه اختیارات یک دولت بوسیله اصول کلی حقوق بین‌المللی (حقوق عرفی بین‌المللی) یا در موارد خاص بوسیله قراردادهای بین‌المللی که دولت با اختیار خود منعقد میکنند محدود شده باشد . امر مورد دعوی از صلاحیت انحصاری دولت مربوطه خارج یک امر بین‌المللی میگردد .

واقع نبودن در صلاحیت داخلی یک دولت بمعنی آن نیست که دولت مربوطه از نظر حقوق ماهوی در اتخاذ اقدامات منظوره محقق نیست ، بلکه این امر منوط به رسیدگی حقوق ماهوی طرفین بوده چنانکه از عنوان مقاله ما برمیآید مورد بررسی فعلی مانعست (۱) .

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی

۱ - بدیهی است در مورد قرارداد امتیاز نفت ۱۹۳۳ ، قرارداد مذکور چنانکه دادگاه نیز بمناسبتی دیگر اعلام کرد تعهد بین‌المللی بین دولت ایران و انگلستان نیست . طبق تعریف « مؤسسه حقوق بین‌الملل » یکی از شرایط لازم برای وجود یک قرارداد بین‌المللی وجود دو دولت است .