

استفن اوتر

Stefan Oeter

ترجمہ

دکتر سید جمال سیفی



پروفیسر شگاہ علوم انسانی و مطالعات فرہنگی

پرتال جامع علوم انسانی

وحدت آلمان و

جانشینی کشورها

51 (2) Heidelberg Journal of International Law (1991)

مجله حقوق بین الملل ہایدلبرگ، جلد ۵۱، شماره ۲ سال ۱۹۹۱.



پروفیسر شگاہ علوم انسانی و مطالعات فرہنگی
پرتال جامع علوم انسانی



اشاره

با وحدت آلمان، وحدت یمن،
تجزیه اتحاد جماهیر شوروی و یوگسلاوی و
جدایی چک و اسلواکی از یکدیگر، بحث
جانشینی کشورها که پس از استعمارزدایی
در حاشیه مباحث حقوق بین الملل قرار
گرفته بود، مجدداً اهمیت خود را بازیافته
و یکی از مسایل مطرح حقوق بین الملل را
تشکیل می دهد. این خود تأییدی بر این
باور است که به لحاظ تحوّل در روابط
بین المللی نظام حقوقی حاکم بر این روابط
نیز پویا و تابع تغییرات است و بنابراین

صحبت از متروک گشتن حقوق جانشینی
کشورها سخنی پیش‌رس و ساده لوحانه بوده
است.

یکی از موارد عمده‌ای که مسایل
جانشینی کشورها اخیراً در قالب آن سر بر
آورده موضوع وحدت آلمان شرقی و آلمان
فدرال در کشوری واحد است. پس از و
حدت آلمان انبوهی از مسایل حقوقی
بین‌المللی، از جمله، وضعیّت معاهدات
جمهوری دموکراتیک آلمان و آلمان فدرال
و اموال و بدهیهای این دو جمهوری وجود
دارند که باید در پرتو اصول و قواعد
حقوق بین‌الملل راجع به جانشینی کشورها
حلّ و فصل شوند. افزون بر آن، قضیّه
آلمان پهنه‌ای را فراهم آورده که در آن
اعتبار و قابلیت قوانین جانشینی کشورها
به بوته آزمایش گذاشته شده‌اند؛ آزمایشی
که می‌تواند کارساز بودن این معیارها را
در حلّ و فصل مسایل ناشی از وحدت آلمان
نشان داده و تجارب مورد استفاده در این
قضیّه به نوبه خود می‌توانند حقوق
جانشینی کشورها را غنی‌تر سازند.
مقاله «وحدت آلمان و جانشینی کشورها
نوشته‌های استفن اوتر» محقق انستیتوی
حقوق بین‌الملل ماکس پلانک تلاشی است
در این زمینه. نویسنده که خود آلمانی

است، در موقعیت بهتری برای بررسی قضیهٔ
جانشیننی و وحدت آلمان قرار دارد. این
مقاله در جلد ۵۱، شماره ۲ مجلهٔ حقوق
بین‌الملل هایدلبرگ به چاپ رسیده است.
لازم به توضیح است اگرچه شناخت
نویسنده به عنوان یک حقوقدان آلمانی از
مسایل وحدت آلمان او را در موقعیت
بهتری برای انجام این تحقیق قرار داده
است، از همین روی تمایلات ملی او ممکن
است بعضاً موجب اظهارنظرهایی شده
باشد که مورد اتفاق همهٔ حقوقدانان
نباشد. در ضمن، بعضی از پانوشتهای این
مقاله که ضروری تشخیص داده نشدند،
حذف گردیده‌اند.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

۱. مقدمه

بحث حقوقی راجع به «مسأله آلمان» همیشه تا حد زیادی بحثی مربوط به مسایل استمرار و جانشینی کشورها بوده است. اینکه آیا کشور واحد آلمان که در ۱۸۶۷/۱۸۷۱ بنیاد گذاشته شد با اعلامیه تسلیم بدون قید و شرط این کشور و اشغال آن توسط قدرتهای متفق از بین رفت و یا این که کشور آلمان به حیات خود ادامه داده و جمهوری فدرال آلمان به عنوان یک کشور (حداقل به طور ناقص) ادامه حیات همان «رایش آلمان» شناخته می شود، سوالاتی بودند که ارتباط ذاتی با خود-پنداره تاریخی و هویت سیاسی دو کشور آلمان داشتند. جای آن نیست که جزئیات تئوریهای مختلف راجع به وضعیت حقوقی آلمان بعد از ۱۹۴۵ در اینجا تشریح بشوند؛ نویسندگان دیگر پیشاپیش در کتب و مقالات متعددی این کار را انجام داده اند. معذک، حقیقتی که باید در نظر گرفته شود این است که دو کشور آلمان بر تعابیر کاملاً متفاوت

1. succession of states.
2. historical self-image.

حقوقی راجع به استمرار یا نابودی کشور آلمان و جانشینی متعاقب آن تکیه داشتند.

از این جهت، وحدت آلمان احتمالاً به عنوان پیروزی نهایی یکی از این تعابیر بر دیگری دیده خواهد شد. نتیجه ترکیب این دو موضع متضاد اغلب حکایت می کرد که جمهوری دموکراتیک آلمان روند تجزیه از کشور واحد موجود آلمان را طی می نمود. این جدایی یا تجزیه که از اعمال تئوری غالب بدست می آمد به لحاظ عدم حلّ و فصل نهایی مسأله آلمان کاملاً صورت حقیقت به خود نگرفته بود؛ به این معنی که چهار قدرت اشغالگر هنوز تحت عنوان نوعی نمایندگی از جانب آلمان رایش حاکمیت آلمان را از بعضی جهات در اختیار داشتند.

وقایع ۱۹۸۹/۱۹۹۰ صحت این ترزا نشان داد. این فرضیه که تجزیه آلمان شرقی شکل نهایی به خود نگرفته بود درستی خود را نمایان ساخت: مردم شرق آلمان در اولین فرصت برای اعمال حق تعیین سرنوشت خود با اکثریت غالب اراده خود را برای وحدت در کشور واحد آلمان ابراز نمودند. فقدان مشروعیت هرگونه تلاش برای تجزیه بالاخره در سال ۱۹۹۰ آشکار گردید. کشور جداگانه ای که در جریان «جنگ سرد» ایجاد شده بود با نفی حق تعیین سرنوشت خود به محض این که «دست آهنین» بیگانه به کناری زده شد، درهم شکست. به هر حال، جمهوری دموکراتیک آلمان تقریباً توسط همه کشورهای جهان (از جمله جمهوری فدرال آلمان) به رسمیت شناخته شده و به عضویت سازمان ملل متحد پذیرفته شده بود. بنابراین، قابل انکار نیست که جمهوری دموکراتیک آلمان از دیدگاه حقوق بین الملل عمومی تشکیل دهنده یک «کشور» بود. با وحدت سوم اکتبر ۱۹۹۰،

این کشور از بین رفت و سرزمین آن با جمهوری فدرال آلمان یکی گردید، این روند خود تشکیل دهنده‌گونه جدیدی از جانشینی کشورها است.

معاهده وحدت^۳ و معاهده متعاقب «دو- به اضافه-چهار»^۴ مورخ ۹ سپتامبر ۱۹۹۰ که در واقع دفتر اختلافات طولانی بر سر استمرار و جانشینی توسط دو کشور آلمان را بست در همان زمان فصل جدیدی از داستان پایان ناپذیر جانشینی کشورها را در تاریخ قضایی آلمان گشود. حتی با وجودی که به نظر می‌رسد که ترتیب منتخب برای وحدت، که مبتنی بر الحاق جمهوری دموکراتیک آلمان به جمهوری فدرال آلمان تحت ماده ۲۳ قانون مبنا است،^۵ مطالب زیادی را روشن کرده باشد، معذک موضوع جانشینی کشورها امر پیچیده‌ای باقی مانده است. درست است که با الحاق جمهوری دموکراتیک آلمان به کشور از پیش موجود جمهوری فدرال آلمان، فرضیه اساسی برای تحلیل مباحث جانشینی خالی از ابهام است: به دنبال این وحدت کشور جدیدی بنیاد گذاشته نشد، بلکه همان کشور یعنی جمهوری فدرال با سرزمینی گسترش یافته استمرار پیدا کرد، در حالی که کشور دیگر آلمان یعنی جمهوری دموکراتیک آلمان از بین رفت.

معذک، علیرغم این نقطه آغازین نسبتاً روشن، تحقیق درباره قواعد حقوقی بین‌المللی حاکم بر وضعیت ایجاد شده در سوّم اکتبر

3. Treaty on the Establishment of German Unity, 31 Augst 1990, 30 I.L.M. 457 (1991).

4. Treaty on Final Settlement With Respect to Germany, september 12, 1990, 29 I.L.M 1186 (1990).

مقاله اصلی «معاهده وحدت» و معاهده «دو- باضافه-چهار» را به منابع آلمانی ارجاع داده است.

برای سهولت دستیابی به این معاهدات خواننده به International Legal Materials (ILM) که از

منابع حقوق بین‌المللی معتبر و در دسترس است ارجاع داده شد. (م)

5. Basic Law.

۱۹۹۰، تکلیفی بی‌نهایت بفرنج است. این امر به خاطر این نیست که به گمانی روند وحدت با شتاب صورت گرفته است بلکه ناشی از پیچیدگی خود حقوق بین‌الملل، یا به بیان درست‌تر، ناشی از وضع آشفته قوانین جانشینی کشورها است.

هدف این مقاله این است که قواعد حقوق بین‌الملل ناظر بر قضیه وحدت آلمان را مورد مطالعه و ارزیابی قرار دهد. تحلیل مختصری از وضعیت فعلی حقوق جانشینی کشورها و همچنین بررسی دقیقتری از اندک موارد قابل قیاس وحدت کشورها در رویه معاصر ضروری خواهد بود. قواعد راجع به قراردادهای دولتی برای اهداف اقتصادی در چهارچوب شورای همکاری اقتصادی متقابل (کومکون) مطلب به ویژه مشکلی است، برای این که در رویه کشورها ابدأ سابقه‌ای راجع به این مسأله وجود ندارد. اموال و بدهیهای دولتی هم در بردارنده مشکلاتی هستند که باید راه حلی برای آنها ارائه شود. معذک، به طور کلی معاهده وحدت و رویه متعاقب جمهوری فدرال آلمان عملاً آلمان واحد را قاطعانه در مسیر درستی قرار داده‌اند. این رویه نه تنها هنگام سنجش وضعیت حقوقی معاهدات سابق و اموال و بدهیهای جمهوری دموکراتیک آلمان اهمیت خود را نشان خواهد داد بلکه همچنین تجربه جدیدی از جانشینی کشورها را در میان رویه وسیعاً گوناگون جانشینی ارائه خواهد نمود.

۲. اوضاع آشفته قوانین جانشینی کشورها

گونناگونی وسیع رویه کشورها در مورد جانشینی باعث گردیده است که تعدادی از مؤلفین از جمله بعضی از برجسته ترین نویسندگان حقوق بین الملل درصدد بسط و ارائه یک تئوری کلی جانشینی کشورها برآیند.^۶ باوجود این، همه این تلاشها حداقل از این جهت که اقدام هیچیک از آنها در استقرار اصولی کلی از (درون) تئوری کلی «کشور» در حقوق بین الملل و حقوق اساسی به عنوان مبنای نظری مشترک حقوق جانشینی کشورها مورد پذیرش واقع نگردیده است با شکست مواجه شده اند. پیش از این در قرن گذشته ویلیام ادوارد هال^۷ نوشت:

«این یک موضوعی است که نویسندگان حقوق بین الملل راجع به آن

پاسخ رضایتبخشی ندارند. نظرات این نویسندگان جامع نیست و

اغلب مطالب یکدیگر را رونویسی می کنند.»^۸

بدین ترتیب اینان همچنین نقاط ابهام و اشتباهات یکدیگر را هم رونویسی می کردند. از آن زمان یک قرن گذشته است ولی هنوز همانند قرن نوزدهم یک تئوری قانع کننده جانشینی کشورها در دسترس نیست، درحالی که نویسندگان از بحران در تئوری جانشینی کشورها شکوه می کنند. این بحران هنوز به حدی که در قرن هجدهم، نوزدهم یا حتی نیمه اول قرن بیستم موجود بود لاینحل باقی مانده است.

۷. از جمله این نویسندگان می توان، ماکس هابر (Max Huber)، کاواگیری (Cavaglierie)،

گوگنهایم (Guggenheim) و در زمانی اخیر اوکنل (O'connell) را نام برد. به ویژه رجوع کنید به:

O'connell, "State Succession in Municipal Law and International Law", 2 Vols. (1967).

8. William Edward Hall.

9. W. E. Hall, "A treatise on International Law" (2nd ed. 1886), 80.

به همین دلایل و به علت فقدان یک مبنای نظری مشترک، تلاش بلندپروازانه کمیسیون حقوق بین الملل برای تدوین بخشهای عمده قوانین جانشینی کشورها با شکست مواجه شده است. طرح تدوینی مورد نظر کمیسیون حقوق بین الملل عمدتاً بر مسایل جانشینی کشورها که از استعمارزدایی ناشی می شد متمرکز بود. مشکل کشورهای جدید جانشین استعمار اگرچه حایز اهمیت بود - و به هر حال در آن زمان در شرف حل شدن قرار داشت - معذک امری قویاً موردی و منحصر به فرد بوده و چنانکه روشن است نمی توانست به عنوان مبنای تدوین کلی حقوق بین الملل مورد استفاده واقع شود.^{۱۰} این تلاش که از نقطه نظر تدوین حقوق بین الملل تجربه ناکامی بود در سال ۱۹۷۸ توسط یک کنفرانس دیپلماتیک به عنوان «کنوانسیون وین راجع به جانشینی کشورها نسبت به معاهدات» مورد پذیرش واقع گردیده و برای امضای مفتوح شد. معذک، رویه کشورها متعاقب این رویداد حاکی از بی توجهی به این معاهده بوده است. برای اینکه فقط هشت کشور این کنوانسیون را امضا کرده اند (۱۵ تصویب برای لازم الاجرا شدن ضروری است)، بدین معنی که این کنوانسیون احتمالاً هرگز امکان اینکه قانوناً الزام آور بشود را نخواهد داشت.

قاعده کنوانسیون راجع به جانشینی کشورها در موارد «وحدت کشورها» یکی از بهترین مثالهایی است که نشان می دهد چرا اقدامات تدوینی کمیسیون حقوق بین الملل محکوم به شکست بوده است. ماده ۳۱ کنوانسیون که عنوان «آثار وحدت کشورها در معاهدات لازم الاجرا

۱۰. اوکنل (O'Connell) این کنوانسیون را مملو از احساسات ناشی از استعمارزدایی می داند که محتوی فکری آن را مخدوش نموده است. همین انتقاد توسط سینکلر (Sinclair) نیز طرح شده است.

در زمان جانشینی کشورها» را برخورد دارد می گوید:

«۱- هنگام وحدت دو یا چند کشور و ایجاد یک کشور جانشین هر معاهده ای که در زمان جانشینی کشورها نسبت به هر یک از این کشورها لازم الاجرا بوده قدرت اجرایی خود را نسبت به کشور جانشین استمرار خواهد داد مگر این که:

الف) کشور جانشین و کشور یا کشورهای دیگر عضو، توافق دیگری بنمایند؛ یا

ب) از خود معاهده چنین بریاید و یا به نحو دیگری معلوم گردد که اعمال این معاهده نسبت به کشور جانشین مغایر با موضوع و هدف معاهده بوده و یا شرایط عمل به آن را عمیقاً تغییر می دهد.

۲- هر معاهده ای که در پیروی از بند ۱ قدرت اجرایی آن استمرار می یابد فقط شامل آن قسمت از سرزمین کشور جانشین خواهد گردید که در زمان جانشینی کشورها این معاهده نسبت به آن قدرت اجرایی داشته است مگر این که:

الف) در مورد معاهده چندجانبه ای که داخل در دسته بندی مذکور در بند ۳ ماده ۱۷ قرار نمی گیرد کشور جانشین اعلام بنماید که این معاهده نسبت به تمام سرزمین وی قابل اجرا خواهد بود؛

ب) در مورد معاهده چندجانبه ای که داخل در دسته بندی مذکور در بند ۳ ماده ۱۷ قرار می گیرد کشور جانشین و کشورهای دیگر عضو توافق دیگری بکنند؛ یا

ج) در مورد معاهده دوجانبه کشور جانشین و کشور دیگر عضو توافق دیگری بنمایند...».

واضح است که حکم ماده ۳۱ کنوانسیون وین راجع به جانشینی کشورها نسبت به معاهدات تا حدی پیچیده است. این طور که این

کنوانسیون می گوید، اگرچه حتی در موارد وحدت کشورها در یک کشور واحد اصولاً قابلیت اجراء معاهدات تداوم می یابد، ولی دامنه شمول آنها عموماً فقط محدود به سرزمینی است که این معاهدات قبل از تحقق وحدت نسبت به آن قدرت اجرایی داشته اند.

یک قاعده کلی همانند این - اگر اساساً وجود خارجی داشته باشد - وسیعاً مانع پیشرفت روند وحدت کشورهایی که از بهم پیوستن کشورهای جداگانه قبلی ایجاد شده اند خواهد گردید، به این علت که با اعمال معاهدات در شکلی محدود به سرزمین خاص و در نتیجه اعمال نظامهای حقوقی متفاوت در سرزمینهای جداگانه کشورهای پیشین در واقع جدایی این سرزمینها استحکام خواهد یافت.

برای مورد خاصی از وحدت که در آن کشور جدیدی از بهم پیوستن کشورهای جداگانه سابق تشکیل می شود، اینچنین قاعده ای شاید بتواند از بعضی جهات معقول باشد. در حالی که در مورد دیگر از وحدت که در آن یک کشور به کشور دیگری می پیوندد و کشور اخیر با وجود از بین رفتن حیات کشور اول به حیات خود ادامه می دهد، حکم مذکور یعنی استمرار معاهدات در شکل محدود سرزمینی کاملاً بی معنی است. در این موارد وحدت به معنی همسان شدن نظم حقوقی سرزمین پیوند یافته با نظم حقوقی کشوری است که بنابر استمرار آن است، و در چنین مواردی چیزی بدتر از آن نیست که معاهدات کشور سابق با دامنه شمول محدود سرزمینی استمرار یابند.

به نظر می رسد که تفاوت های بین این دو شکل وحدت کشورها در هنگام پیش نویس کنوانسیون ۱۹۷۸ جانشینی کشورها توسط کمیسیون حقوق بین الملل مورد توجه واقع نشده اند. ظاهراً مفهومی که ماده ۳۱

متضمّن آن است منحصرأً از رویّه نه چندان نادر کشورهای جهان سوّم بعد از استعمارزدایی اتّخاذ گردیده و رویّه قبلی کشورهای اروپایی که سازنده حقوق بین الملل سنتی بوده است کاملاً کنار گذارده شده است.

در رویّه کشورهای فقط دو سابقه وجود دارند که می توانند مفهوم ارائه شده توسط کمیسیون حقوق بین الملل را یاری دهند. یکی از این موارد تشکیل جمهوری عربی متّحده در سال ۱۹۵۸ می باشد، اتّحادی که در واقع هرگز به انجام نرسید. طیّ اعلامیه اول فوریه ۱۹۵۸ اعلام گردید که دو کشور مصر و سوریه در یک کشور واحد به نام «جمهوری عربی متّحده» به هم پیوسته اند. این دو کشور هیچ مرز مشترکی نداشتند بلکه دو بخش کاملاً جداگانه سرزمینی را در این اتّحاد جدید تشکیل می دادند. بنابراین بود که این دو بخش به عنوان دو منطقه از یک کشور واحد مورد نظر سازمان یابند؛ لذا، معاهدات پیشین این دو کشور می توانستند نسبت به هر یک از سرزمینهای مربوطه استمرار یافته و قابل اجرا باشند. ماده ۶۹ قانون اساسی موقت جمهوری عربی متّحده مقرر می کرد که رسمیت یافتن قانون اساسی این جمهوری «ناقص مفاد مقررّات معاهدات و قراردادهای بین المللی منعقدّه بین هر یک از کشورهای مصر و سوریه با قدرتهای خارجی نخواهد بود و این قراردادها و معاهدات در قلمرو منطقه مورد نظر در زمان انعقاد آنها» - و علیرغم اتّحاد در یک کشور واحد جدید - «معتبر خواهند ماند».

وحدت تانگانیکا و زنگبار و ایجاد کشور جدیدی با نام تانزانیا مورد دیگری است که در این زمره مورد استناد واقع شده است. تانگانیکا که در سال ۱۹۶۱ استقلال یافته بود در سال ۱۹۶۴ با کشور

جدید الاستقلال زنگبار توافق نمودند در جمهوری حاکمه یگانه ای وحدت یابند. با توجه به این که هر دو کشور برای یک دوره انتقالی به عنوان دو کشور جداگانه به حیات خود ادامه دادند و همچنین به علت جدایی جغرافیایی زنگبار از سرزمین اصلی تانزانیا، معاهدات سابق هر دو کشور اصولاً معتبر شناخته شدند.

جمهوری متحده تانزانیا به دبیر کل سازمان ملل متحد اطلاع داد که «همه قراردادها و معاهداتی که بین جمهوری تانگانیکا یا جمهوری مردمی زنگبار با کشورهای دیگر یا سازمانهای بین المللی معتبر بودند در محدوده منطقه ای که در هنگام انعقاد آنها معین گردیده بود، به قوت خود باقی خواهند ماند.»

این دو نمونه وحدت که با تداوم نفوذ معاهدات موجود همراه بوده اند موارد نسبتاً ویژه ای هستند، چرا که در هر دو مورد آنچه که تشکیل گردید نوعی وحدت «دوگانه» بود. در هر دو مورد دو بخش جداگانه ای که باید وحدت می یافتند از نظر جغرافیایی دو سرزمین کاملاً متمایز بودند که هیچگونه مرز مشترکی نداشتند؛ یکپارچگی واقعی هر دو بخش در یک کشور واحد مورد نظر نبود، برای اینکه بنابراین بود که این دو بخش حتی بعد از «وحدت» هم به عنوان موجوداتی مستقل به حیات خود ادامه دهند.

این که آیا دو نمونه استثنایی از این دست می توانند به عنوان مبنای یک قاعده کلی قرار گیرند تا حد زیادی قابل تردید است. در مقابل این، رویه سنتی کشورها حامی نگرشی است که از قابلیت تجزیه بیشتری برخوردار است. این نظریه برخورد متمایزی با معاهدات موسوم به «معاهدات محلی» نموده و آنها را عموماً معتبر می شناسد در حالی

که معاهداتی را که در اصل سیاسی هستند خاتمه یافته تلقی می‌کند. بنابراین، تردید وجود دارد که الگوی تدوین شده در ماده ۳۱ کنوانسیون ۱۹۷۸ جانشینی کشورها قاعده مناسبی را در مورد جانشینی کشورها نسبت به معاهدات حتی در موارد وحدت واقعی که در آن کشورهای جداگانه برای تشکیل کشوری یگانه و جدید به هم می‌پیوندند، ارائه داده باشد. لیکن، در موارد ادغام یک کشور در کشور دیگر از پیش موجودی که شخصیت حقوقی آن در حقوق بین‌الملل استمرار می‌یابد قاعده مقرر در ماده ۳۱ بیش از پیش و آشکارا ناکافی است. برطبق قاعده «پویایی قلمرو معاهده» «دامنه شمول سرزمینی معاهدات کشوری که شخصیت حقوقی آن استمرار یافته به سرزمینی که به تازگی در این کشور ادغام گردیده تسری می‌یابد. اگر چنانچه قرار بود که همزمان با این همگی معاهدات قبلی کشوری که در نتیجه الحاق موجودیت آن به پایان رسیده اعتبار داشته باشند، این کار غالباً تعهدات متناقض معاهداتی را باعث می‌گردید، چراکه احتمالاً نظامهای متضاد معاهده‌ای نسبت به یک سرزمین قابلیت اجرا می‌یافتند.

به طور سنتی، رویه کشورها با پایان یافته دانستن شخصیت حقوقی کشوری که ادغام گردیده از بروز این پیامد بیهوده پرهیز نموده است، که این خود نتیجتاً متضمن این معنی است که همه حقوق و تکالیف سیاسی مرتبط با آن شخصیت حقوقی نیز ناپدید می‌گردند. لوتریاخت^{۱۱} این مطلب را در این قاعده سنتی بیان نموده است:

«هنگامی که کشوری به خواست خود در کشور دیگری ادغام شود... یا هنگامی که کشوری تحت انقیاد کشور دیگری قرار می‌گیرد، کشور اخیر به عنوان همان شخص بین‌المللی واحد باقی می‌ماند و کشور اول

11. Moving Treaty Boundaries.

12. Lauterpacht.

به عنوان یک شخص بین المللی کاملاً از بین می رود.»¹³

از این مطلب لوترپاخت بدون هیچ مشکلی نتیجه می گیرد که:
«بنابراین، نسبت به آن دسته از حقوق و تکالیف کشور معدوم که ناشی از وصف این کشور به عنوان شخص بین المللی بوده یا از معاهدات صرفاً سیاسی آن برخاسته است هیچگونه جانشینی تحقق نمی پذیرد.»¹⁴

او حتی عقیده به میرایی دسته قویاً بحث انگیزی چون معاهدات تجاری، استرداد و همانند آنها دارد، «برای این که این گونه معاهدات علیرغم این که به مفهومی غیرسیاسی اند، از ویژگیهای سیاسی برجسته ای برخوردارند.» تنها دسته خاص معاهدات «محلی» از قاعده کلی زوال (معاهدات) مستثنی شده اند.

در این ارتباط شواهد بیشتری از رویه کشورهای موجودند که این نظرات را تقویت می کنند. به ویژه، تشکیل کشور ایتالیا از طریق ادغام دیگر کشورهای ایتالیا در پادشاهی ساردینی در اواسط قرن نوزدهم مورد قابل قیاسی است. معاهدات پادشاهی ساردینی به همه ایتالیا تسری داده شد در حالی که معاهدات کشورهای ادغام شده پایان یافته اعلام گردیدند.

حتی به نظر می رسد که رویه اخیر هم، علیرغم همه اظهارنظرهای متناقض نویسندگان کشورهای سوسیالیست و جهان سوم، از این الگو پیروی کرده است. به عنوان مثال در مورد ویتنام، هنگامی که ویتنام شمالی با تسخیر و ادغام کشور ویتنام جنوبی یکپارچگی ملت ویتنام را

13. L. Oppenheim, H. Lauterpacht, "International Law", Vol. 1 (8th ed. 1955), 158 section 82.

14. Ibid, 158, section 82 (b).

اعاده نمود، این کشور جهان سوّمی سردمدار سوسیالیسم واقعی به طرح کمیسیون حقوق بین الملل نگذاشته و از الگوی سنتی نویسندگان بورژوازی و رویه این کشورها پیروی نمود. این کار اتّفاقی نبود: هر قاعده دیگری غیر از این می توانست پیامدهای بیهوده ای داشته باشد، برای اینکه تنها با اعمال اصل کلی اختتام همه معاهدات کشور معدوم، این گونه ادغام و یکپارچگی کشوری که سابقاً از هم جدا شده بود امکان پذیر است.

فلذا می توان نتیجه گرفت که ماده ۳۱ کنوانسیون ۱۹۷۸ جانشینی کشورها (که هنوز قدرت اجرایی ندارد) بیانگر وضع موجود حقوق عرفی از حیث جانشینی کشورها در موارد وحدت کشورها نیست. برعکس، بررسی دقیق رویه کشورها به گمان زیاد نشان می دهد که قواعد سنتی که پیش از اقدامات تدوینی کمیسیون حقوق بین الملل توسط اغلب نویسندگان اظهار گردیده هنوز هم بیانگر قواعد مربوط به حقوق جانشینی کشورها در این زمینه است.

این قواعد بین معاهدات صرف سیاسی که با انقراض کشور ملحق شونده خاتمه می یابند از یک طرف و معاهدات محلی که قابلیت اجرایی آنها استمرار می یابد از طرف دیگر قائل به تفکیک اند، معاهدات عادی چون معاهدات بازرگانی، استرداد و غیره یا باید خاتمه یابند و یا از طریق مذاکرات بین طرفین متعاقد با تغییرات اوضاع و احوال وفق داده شوند.

۳. قوانین حاکم بر جانشینی نسبت به معاهدات در پرتو

رویهٔ اخیر وحدت آلمان

(۱) قواعد کلی: توصیف قاعدهٔ کلی مربوط به اغلب

گروههای معاهدات قبلاً این فرصت را پیش آورد تا از اندیشهٔ «تغییر اوضاع و احوال» که نظام قراردادی باید با آن منطبق شود ذکر کند. به گمانی، مسألهٔ جانشینی از دیدگاه استمرار یا اختتام معاهده در بردارندهٔ این سؤال است که آیا تغییر حاکمیت موجب «انتفای» معاهده گردیده است، یا خیر. بنابراین در نگرشی انتزاعی به قضیه، این مسأله باید تحت عنوان اصل «شرایط موجود در زمان انعقاد» معاهده^{۱۵} (اصل ربوس)، به عنوان فن حقوقی که با موارد «تغییر اوضاع و احوال» برخورد می کند، رده بندی شود.

چنانچه اوگنل این مطلب را در رسالهٔ درخشان خود راجع به حقوق

جانشینی بیان کرده است:

«سؤال واقعی این است که یک معاهده تا چه حد با تغییر اوضاع و احوال کارآیی خود را از دست می دهد. اگر فرض بر این باشد که علیرغم تغییر دولت معاهدات اصولاً به حیات خود ادامه می دهند، در این صورت طیف وسیعتری از معاهدات از زوال ناشی از انتفای معاهده به دور می مانند تا جایی که فرض خلاف این شود؛ و این فرض ممکن است برحسب این که مورد به عنوان انضمام، الحاق، فدراسیون، تجزیه یا کسب استقلال توصیف شود صورت کاملاً متغییری به خود می گیرد. هنگامی که کشور متعاقد به عنوان یک موجودیت حقوقی کاملاً از بین می رود، احتمال این وجود دارد که طیف وسیعی از معاهدات با تغییر اوضاع و احوال قابلیت اجرایی خود

15. Rebus sic stantibus.

را از دست خواهند داد، و در این صورت فرض بر عدم بقاء معاهدات می‌تواند باشد. ولی هنگامی که تغییر حاکمیت شرایط و اوضاع و احوال انجام تمهّد را فقط اندکی تغییر می‌دهد یا اصلاً تغییری در آن ایجاد نمی‌کند فرض بر بقای معاهده خواهد بود.»

با توجه به این که یکی شدن آلمان آنگونه وحدتی است که زوال کامل موجودیت اداری یکی از طرفین متعاقد وجه تمایز آن است، لذا می‌توان فرض کرد که اغلب معاهدات بین المللی جمهوری دمکراتیک آلمان قابلیت اعمال خود را بر روابط بین المللی آلمان (بخش شرقی آن) از دست می‌دهند. درستی این اندیشه با در نظر گرفتن ویژگی قویاً سیاسی «حقوق بین الملل سوسیالیستی» بیشتر نمایان می‌گردد. تقریباً هر معاهده دوجانبه یا چندجانبه همکاری بین کشورهای سوسیالیست می‌تواند به مفهوم اصیل کلمه به عنوان یک معاهده سیاسی تلقی شود. پروتکل‌های تجاری در چهارچوب همکاری کومکون نیز از این رده اند. از طرفی، حتی معاهدات و قراردادهای منعقد شده با کشورهای غیر سوسیالیستی هم تحت استیلای منافع خاص بلوک شرق قرار داشتند. ابداً قابل تصور نیست که منافع بلوک شرق با مصالح جمهوری فدرال آلمان همگون باشد.

لیکن، «معاهده وحدت» که مشتمل بر موادی چند راجع به جانشینی کشورها نسبت به معاهدات است، نشانی از این فرض که معاهدات جمهوری دمکراتیک آلمان خاتمه می‌یابند ندارد. وانگهی، ماده ۱۲ این معاهده که ناظر بر قراردادها و معاهدات جمهوری دمکراتیک آلمان است با عباراتی قویاً موسّع تنظیم گردیده که در آن تلویحاً به اصل کلی و بسیط «ربوس» اشاره رفته است، در حالی که از

اظهار نظر روشن و قاطعانه‌ای راجع به مسأله بقا یا زوال معاهدات

خودداری شده است. بند ۱ ماده ۱۲ به شرح زیر است:

«طرفین متعاقد توافق می‌کنند که در راستای تثبیت وحدت آلمان، معاهدات و قراردادهای جمهوری دموکراتیک آلمان با عنایت به جوانب حمایت از انتظارات مشروع و مصالح متعلقه طرفین متعاقد و جمهوری فدرال آلمان و همچنین در سایه اصولی که بنیاد یک نظام آزاد، دموکراتیک و مبتنی بر قانون اساسی بر آن متکی است و با رعایت صلاحیت جوامع اروپایی، به منظور تنظیم یا تثبیت استمرار، تعدیل یا اختتام این معاهدات با طرفین متعاقد مربوطه مورد بحث و مذاکره قرار خواهد گرفت.»

بند ۲ ماده ۱۲ جنبه شکلی نظام جانشینی را توضیح می‌دهد:

«آلمان واحد موضع خود را نسبت به انتقال معاهدات جمهوری دموکراتیک آلمان متعاقب رایزنی با طرفهای مربوطه این معاهدات و جوامع اروپایی - تا آنجایی که در صلاحیت این جوامع قرار دارد - تعیین خواهد نمود.»

اشاره به مقوله «ربوس» در این مقررات بالنسبه آشکار است. اصولاً رایزنی با طرفهای متعاقد جمهوری دموکراتیک آلمان برای تطبیق روابط قراردادی با تغییرات شرایط و اوضاع و احوال ابزار مطلوبتری در همسازی با مسایل جانشینی است تا فرض اختتام یا استمرار معاهدات، بنابراین، حداقل در تئوری، تطبیق با تغییر شرایط و اوضاع و احوال اندیشه تعیین کننده‌ای است و اصل انتزاعی زوال یا استمرار که از تئوری کلی «کشور» استنتاج می‌شود فاقد این ویژگی

است؛ حتی اگر از دیدگاه عملی اختتام معاهدات محتمل ترین راه حل در اکثریت قریب به اتفاق معاهدات و قاطعترین راه چاره متخذ از اصول حقوقی جلوه گر شود. معذک، این که منطقیاً در نتیجه تغییر شرایط و اوضاع و احوال اغلب معاهدات قانوناً پایان یافته اعلام خواهند شد، تأثیری بر اهمیت تئوریک مقله قابل انعطاف «ربوس» ندارد.

در نتیجه، ماده ۱۲ معاهده وحدت با وجود اشاره ای که به مقله «ربوس» دارد، به احتمال زیاد باید به عنوان معیاری غالباً شکلی تلقی گردد. معاهدات جمهوری دموکراتیک آلمان قانوناً به طور اتوماتیک خاتمه نمی یابند، بلکه بعد از رایزنی با طرفهای متعاقد توسط کشور جانشین یعنی جمهوری فدرال آلمان پایان یافته اعلام خواهند گردید. به هر رو، توسل آیینی به فن «ربوس» مانع از آن نیست که کشور آلمان حتی در مواردی که در جریان رایزنی اتفاق نظر حاصل نشده است، اعلامیه «زوال» (معاهده) را به عنوان ابزاری معمول در همسازی با معاهدات جمهوری دموکراتیک آلمان مورد استفاده قرار دهد. اگرچه اغلب معاهدات به علت تغییر اوضاع و احوال قابلیت اجرایی خود را از دست خواهند داد لیکن این خود ناشی از تطابق با تغییرات شرایط است و نه نتیجه خودبه خودی قاعده حقوقی زوال (معاهدات).

بنابراین دولتهای دو کشور آلمان (در زمان انعقاد معاهده وحدت هنوز در کشور وجود داشتند) از مسیری که محققین برجسته ای چون فروین^{۱۶} و توموشات^{۱۷} در اوایل ۱۹۹۰ ارائه کرده اند پیروی نموده اند. ایشان پیشنهاد کرده بودند که برای ممانعت از اختتام خودبه خودی همه علایق قراردادی جمهوری دموکراتیک آلمان نوعی

16. Frawein.
17. Tomuschat.

مرحله میانی ایجاد گردد که طی آن آلمان واحد با شرکاء متعاهد جمهوری دموکراتیک آلمان راجع به پایان یافتن این معاهدات یا استمرار آنها (احیاناً به شکلی تعدیل یافته) مذاکره نماید. سخنرانی ارائه شده توسط کریستین توموشات در جون ۱۹۹۰ از این حیث قابل ذکر است:

«به منظور حمایت از ثبات منافع شرکای معاهداتی کشور ملحق شونده، می شود این نظر را ارائه داد که معاهدات منعقدۀ توسط این کشور قانوناً منقضی نمی شوند، بلکه به قدرت اجرایی خود ادامه می دهند، با قید این امکان که کشور پیوندگیرنده می تواند طبق شرایطی که با طرفهای دیگر مورد موافقت قرار می گیرد این معاهدات را مختومه نماید.^{۱۸}»

به هر حال روشن نیست که اگر این پیشنهاد به عنوان قانونی آتی "تلقی شود در این برهه میانی معاهدات واقعاً چه وضعی پیدا می کنند (امری که در مورد معاهده وحدت هم صدق می کند). آیا این معاهدات مستقیماً در رسیدگی قضایی قابل اعمال اند؟ یا این که در این اثنا معلق می گردند تا توافقی نسبت به استمرار یا اختتام آنها صورت بگیرد؟ خود معاهده (وحدت) این سؤال را پاسخ نمی دهد و دکترین حقوقی هم از این حیث کمکی به شمار نمی آید. قابلیت اعمال مستقیم به ویژه در مواردی که موجد معیارهای متناقضی در قوانین معاهده ای جمهوری فدرال آلمان می شود مشکلات جدی را تولید می نماید. مشکل دیگری که ایجاد می شود فقدان عمل تقنینی است که

18. C. Tomuschat, "A United Germany Within the European Community", C.M.L. Rev. 1990, 415, at 421; J. A. Frowein, Die Verfassungslage Deutschlands im Rahmen des Völkerrechts, VVDStRL 1990, 7, at 30.

19. de lege franda.

باید قانون معاهده‌ای را در نظام حقوقی داخلی بگنجانند. احتمالاً، بنا به ملاحظات عملی، تعلیق این معاهدات تا زمانی که توافق نهایی نسبت به سرنوشت آنها صورت بگیرد مناسبتر است، لیکن باید پذیرفت که اثبات وجود معیار صریحی که چنین تعلیقی را مقرر بکند امری دشوار است.

وانگهی، باید گفته شود که توسل به فن حقوقی «ربوس» در واقع مسایل تئوریک (و در بعضی موارد مسایل عملی) همه وضعیتهای جانشینی را حل نمی‌کند. در صورت عدم توافق راجع به استمرار یا اختتام معاهدات چه نظام حقوقی باید حاکم باشد؟ برای این موارد اندیشه‌های نظری راجع به جانشینی هنوز دارای اعتبار هستند.

(۲) معاهدات سیاسی: علیرغم این که راه‌حلهای موجود بسته

به اشکال مختلف جانشینی متغیراند، لیکن امکان این وجود دارد که پاسخی کلی راجع به بعضی انواع معاهدات ارائه شود. نظریه حقوقی سعی بر این داشته است که موارد حادی را که در آن رویه کشورهای اصولاً به پاسخ نسبتاً روشنی می‌رسد مشخص نماید.

یکی از این دسته بندی گروه موسوم به معاهدات «سیاسی» است که وضعیت سیاسی و اقتصادی طرفین مربوطه را تنظیم می‌کند. پیمانهای اتحاد و دوستی، معاهدات موجد یک اتحاد سیاسی و معاهدات مؤسس یک نظام پیوستگی اقتصادی در زمره تجلیات معاهدات واقعاً سیاسی هستند.

لیکن بخش بزرگی از اشکال مختلف معاهدات دیگر هم احتمالاً در این گروه طبقه بندی می‌شوند، برای این که هر معاهده‌ای که، بسته

به اوضاع و احوال عینی، به طور غیرقابل تجزیه‌ای با ساختار سیاسی خاصّ یک کشور پیوند خورده و با نظم سیاسی و اقتصادی آن عجین گشته است، معاهده‌ای است که به طور جدایی ناپذیری با حیات موجود سیاسی خاصّی که آن را منعقد نموده ممزوج گردیده است.

به نظر می‌رسد سرنوشت این معاهدات «سیاسی» حدّ اقل در موارد زوال یک کشور از طریق ادغام و پیوستن سرزمین آن به کشور دیگر روشن و بدون ابهام است. معاهداتی که برای خدمت به منافع سیاسی خاصّ یک کشور خاص منعقد شده‌اند - منافی که ریشه خود را در ویژگی‌های نظام سیاسی و اقتصادی آن کشور دارد - به احتمال زیاد در کلیّه مواردی که آن کشور از بین می‌رود و کشور دیگری با ساختار سیاسی و اقتصادی کاملاً متفاوتی جایگزین آن می‌گردد غیرقابل اجرا هستند. این گونه معاهده «سیاسی» با جایگزینی حاکمیت موضوعاً منتفی می‌گردد و بنابراین اعتبار قانونی این معاهده باید خاتمه یافته تلقی گردد.

معذک تعریف این گروه از معاهدات تعریفی نسبتاً متغیّر است و این خود هرگونه توسّل به یک قاعده کلی را که مبستنی بر زوال معاهدات «سیاسی» باشد در معرض سؤال قرار می‌دهد. این که آیا وجود یک قاعده نظری راجع به اختتام معاهدات «سیاسی» در عمل (یعنی در مباحثات راجع به اعتبار معاهدات که پیرو رایزنی با طرف مربوطه راجع به مسایل جانشینی طرح می‌شود) کمک زیادی محسوب می‌شود، محلّ تردید است؛ احتمالاً چنین قاعده‌ای فقط می‌تواند به عنوان نوعی راهنمای عمل برای مذاکرات راجع به آثار جانشینی مورد استفاده واقع شود.

(۳) معاهدات «محلّی»: دسته دیگری از معاهدات که به

گزیده صاحب‌نظران جانشینی کشورها به سبک مشابهی حل و فصل می‌شوند گروه موسوم به معاهدات «محلّی» هستند. سودمندی عنوان «محلّی» مورد تردید قرار دارد، ولی گذشته از ایرادات وارد بر ترمینولوژی، روشن است که در رویه کشورها گروه ویژه‌ای از معاهدات وجود دارند که رژیم حقوقی یک سرزمین را تعیین می‌کنند. این معاهدات عموماً با وجود تغییر حاکمیت سرزمینی پایدار می‌مانند. بار دیگر به نقل از اوکنل می‌شود گفت که قدر متیقّن این است که:

«هسته اصلی معاهداتی که علیرغم تغییر حاکمیت پایدار می‌مانند آن گروهی از معاهدات هستند که مستلزم آثاری بر سرزمین می‌باشند همانطوری که نقل و انتقالات لازم الاجرای اموال غیرمنقول و حق ارتفاق مستلزم آثاری بر املاک شخصی اند.»²⁰

احراز بنیاد وجودی چنین گروه استثنایی و دلیل این که چرا معاهدات محلّی در مقابل تغییرات حاکمیت مقاوم هستند، مشکل نیست. این گونه معاهدات محلّی سازنده یا انتقال دهنده یک حق «عینی» هستند، و حقوق عینی در حقوق بین الملل آنهایی هستند که منضم به یک سرزمین بوده و ماهیتاً دارای اعتباری عام‌الرّعایه²¹ هستند. محدودیتهای تحمیلی توسط این معاهدات بیشتر از ماهیتی تملیکی به سود کشورهای ذینفع برخوردارند تا از ماهیتی عهدی. بنابراین یک معاهده محلّی شباهت بیشتری به سند انتقال مال غیر منقول دارد تا به یک موافقتنامه و از این رو ابزاری برای تحدید حدود صلاحیت اعمال حاکمیت در سرزمین تحدیدشده به شمار می‌رود.

20. O'connell, "State Succession in Municipal Law and International Law", vol. 2, 14.

21. Erga Omnes.

این بدین معنی است که کشوری که این گونه معاهدات محلی را قبول می کند برای آینده چیزی بیشتر از آنچه که سند انتقال به وی واگذار نموده در اختیار ندارد و قدرتی که متعاقباً جانشین حاکمیت این سرزمین می شود فقط می تواند آنچه را که سلف وی در اختیار داشته تحویل بگیرد.

به عنوان نمونه ای از این گونه معاهده محلی در زمینه وحدت آلمان می توان از معاهده ششم فوریه ۱۹۵۲ بین لهستان و جمهوری دموکراتیک آلمان راجع به کشتیرانی در رود اودر^{۲۲} نام برد. احتمالاً قابلیت اجرای این معاهده حتی پس از وحدت نیز استمرار خواهد یافت. معذک به طور کلی معاهدات محلی در مورد خاص جمهوری دموکراتیک آلمان نادرند.

مسأله مهمتر این است که حساسترین نوع از یک معاهده محلی جمهوری دموکراتیک آلمان، یعنی معاهده مرزی با لهستان، که در ۱۹۵۰ در «گورلیتز» امضاء شد، به احتمال قوی فاقد هرگونه اثر حقوقی برای آلمان واحد خواهد بود. هنگامی که جمهوری دموکراتیک آلمان این معاهده را، که مبتنی بر اعلام «خط اودر- نایسه^{۲۳}» به عنوان مرز بین لهستان و آلمان بود امضاء کرد، جمهوری دموکراتیک آلمان فاقد اهلیت حقوقی برای ایجاد مرز الزام آور قانونی برای کشور آلمان بود، برای این که قدرتهای متفق با اشغال آلمان در واقع همین امتیاز ویژه و اساسی حاکمیت آلمان را از آن خود ساخته بودند.

امر مهمتر از حیث مسأله مرز شرقی آلمان «معاهده ۷ دسامبر ۱۹۷۰ ورشو» بین لهستان و جمهوری فدرال آلمان خواهد بود. جمهوری

22. Oder.

23. Oder-Neisse line.

فدرال آلمان در این معاهده پذیرفت که «خطّ اودر- نایسه» مرز غربی لهستان را تشکیل می‌داد و «غیرقابل تعرّض بودن مرزهای موجود را در حال و آینده» مورد تأیید قرار داد؛ هر دو طرف متعاهد متقابلاً متعهد شدند که بدون هیچ قید و شرطی تمامیت ارضی طرف دیگر را محترم بشمارند.

باید پذیرفت که اصولاً نسبت به قدرت الزام این معاهده همان ایرادی که در مورد معاهده مرزی «گورلیتز» جمهوری دموکراتیک آلمان موجود بود عیناً صادق است. جمهوری فدرال آلمان نیز برای تأسیس و مصالحه قطعی مرزی که همه آلمان، یعنی کشور آلمانی که هنوز موجودیت داشته و حاکمیت آن از بعضی جهات منتسب به قدرتهای متفق بود، را ملزم بکند فاقد اهلیت لازم بود. جمهوری فدرال آلمان حتی با ذکر از موافقتنامه‌های دوجانبه و چندجانبه راجع به آلمان در ماده ۴ معاهده ورشو و این که معاهده مذکور نیایستی تأثیری بر این موافقتنامه‌ها داشته باشد، مراقبت لازم را به عمل آورد تا اشاره‌ای رسمی به نقصان اهلیت وی در این معاهده گنجانده شود.

اگر بنا بر این می‌بود که به دنبال وحدت آلمان کشور جدیدی تأسیس شود که بتواند به عنوان یک شخصیت حقوقی جداگانه نماینده «کل آلمان» توصیف شود، احتمالاً تردیدهایی از حیث قدرت الزام معاهده ورشو نسبت به کشور «جدید» آلمان مطرح می‌گردید. معذک، از آنجایی که جمهوری فدرال آلمان، که طرف اصلی متعاهد معاهده ورشو است، به حیات خود ادامه داده است هیچگونه تردیدی وجود ندارد که تعهدات ناشی از معاهده ورشو هنوز در روابط آلمان- لهستان قابل اجرا است. تا هنگامی جمهوری فدرال آلمان به عنوان یک کشور

با شخصیت حقوقی مستمر به حیات خود ادامه می دهد تحت ماده ۱ معاهده ورشو که غیرقابل تعرض بودن مرزها را تضمین می کند ملزم است؛ و با توجه به غلبه موضع جمهوری فدرال آلمان مبنی بر استمرار کشورهای آلمان، کشور واحد آلمان نه تنها با کشور قبل از سال ۱۹۴۵ آلمان بلکه با جمهوری فدرال که کشور آلمان را در سال ۱۹۴۹ مجدداً تشکیل داد هویتی یکسان دارد.

درست است که جمهوری فدرال آلمان طبق ماده ۴ معاهده ورشو می تواند به لزوم ابراز رضایت چهار قدرت متفق به هر مصالحه مرزی، که ضرورت آن صریحاً در پروتکل پوتسدام حفظ شده است، استناد بکند. چنانکه قدرتهای متفق غربی اغلب اعلام کرده اند: حل و فصل نهایی مسأله مرزی مستلزم وجود یک معاهده صلح راجع به آلمان است. ولی اگر این معاهده صلح از طریق یک معاهده بین المللی ساده بین قدرتهای متفق و آلمان - نظیر آنچه که در معاهده «دو-باضافه-چهار» اتفاق افتاد - انجام پذیرد، مصالحه مرزی مندرج در معاهده ورشو بین جمهوری فدرال و لهستان برای الزام آور گشتن فقط مستلزم تأییدی رسمی از جانب قدرتهای متفق است که حاکی از این باشد که آنها ترتیبات مورد توافق با لهستان را مورد تصویب قرار می دهند. اگر کسی ماده ۱ معاهده ۱۲ سپتامبر ۱۹۹۰ «دو-باضافه-چهار» را بخواند این حقیقت که این معاهده حاوی چنین تأییدی بر مصالحه مرزی مقرر در معاهده ورشو می باشد را غیرقابل تردید خواهد یافت. بند ۱، ماده ۱ مقرر می کند:

«آلمان واحد دربرگیرنده سرزمین جمهوری فدرال آلمان، جمهوری دموکراتیک آلمان و کل برلین خواهد بود. مرزهای بیرونی این کشور عبارتند از مرزهای جمهوری فدرال آلمان و مرزهای جمهوری دموکراتیک آلمان که از تاریخ لازم الاجرا شدن این معاهده قطعیت خواهند یافت. تأیید ماهیت قطعی مرزهای آلمان متحد رکن اساسی نظم صلح آمیز اروپا است.»

به اضافه، بند ۵ ماده یک مقرر می کند:

«دولتهای جمهوری فرانسه، اتحاد جماهیر شوروی، پادشاهی متحده بریتانیای کبیر و ایرلند شمالی و ایالات متحده آمریکا رسماً تعهدات متقابل و اعلامیه های دولتها جمهوری فدرال آلمان و جمهوری دموکراتیک آلمان را مورد توجه قرار داده و اعلام می کنند که اجرای این تعهدات مؤید ماهیت قطعی مرزهای آلمان متحد خواهد بود.»

قابل ذکر است که بند ۲ ماده ۱ مقرر می کند که:

«آلمان متحد و جمهوری لهستان مرز فعلی بین خودشان را در معاهده ای الزام آور تحت حقوق بین الملل مورد تأیید قرار خواهند داد.»

به هر حال این مقرره بیشتر جنبه لفاظی سیاسی و مصلحت جویی دیپلماتیک دارد تا ضرورت حقوقی. برای اینکه، جمهوری فدرال آلمان که حالا همه ارکان متشکله حاکمیت آلمان را در اختیار گرفته است، رسماً «خط اودر- نایسه» را به عنوان مرز بین المللی لهستان مورد شناسایی قرار داده و برای تعلق سرزمینهای شرق اودر- نایسه به حاکمیت لهستان بجز تأیید رسمی مذکور در ماده ۱ معاهده

«دو- باضافه- چهار» توسط قدرتهای متفق هیچ اقدام دیگری ضرورت ندارد. هیچگونه نیاز دیگری برای شناسایی مجدد توأم با اثر تأسیسی یا حتی برای واگذاری رسمی وجود ندارد.

از حیث تعدیلات نسبتاً کوچک مرزهای غربی، همین اصل صادق است. این تغییرات مرزی هم منوط به معاهده نهایی صلح بودند، شرطی که با تأیید تغییرات مرزی اعلام شده توسط قدرتهای متفق در «معاهده دو- باضافه- چهار» دیگر متروک گشته است.

(۲) معاهدات چندجانبه و عضویت در سازمانهای

بین المللی: گروه دیگر از معاهدات که توسط نویسندگان برای طبقه بندی تحت رژیم جانشینی ویژه ای برگزیده شده اند عبارت است از معاهدات چندجانبه ای که خصیصه عمومی قانونسازی داشته و معاهداتی که موجد عضویت در سازمانهای بین المللی هستند.

معدلک، این گروه بخصوص بیشتر مواجه با مشکلات نظری است تا عملی. در بیشتر معاهدات ناشی از مساعی سازمان ملل متحد برای تدوین حقوق بین الملل و در اغلب سازمانهای شبکه ملل متحد، هر دو کشور طرف متعاقد بوده یا عضویت دارند، به عبارتی عملاً هیچ اختلافی در مورد عضویت نمی تواند مطرح باشد. تنها سؤال باقیمانده عبارت از تعبیر تئوریکی اضمحلال (آلمان شرقی) است، مبنی بر این که چگونه عضویت مضاعف بعد از وحدت به عضویت واحد تغییر شکل پیدا نموده است. با این حال، با توجه به این که آن کشوری که تصمیم به ادغام در کشور دیگر گرفته است، یعنی جمهوری دموکراتیک آلمان، از طریق پیوستن به جمهوری فدرال آلمان شخصیت حقوقی خود

را از دست می‌دهد و همزمان با آن با توجّه به تصریح به استمرار تمامی حاکمیت آلمان در جمهوری فدرال، مشکلی باقی نمانده است. جمهوری دموکراتیک آلمان (با همه عضویت خود در سازمانهای بین‌المللی و معاهدات چندجانبه) به عنوان یکی از تابعان حقوق بین‌الملل از بین می‌رود، درحالی که جمهوری فدرال آلمان که با پیوستن سرزمینهای پنج (Länder) ایالت جدید وسعت بیشتری پیدا کرده است به عضویت خود در سازمانها و معاهدات ادامه می‌دهد، ضمن این که رژیمهای حقوقی مربوطه هر یک از این سازمانها و معاهدات «نسبت به کلّ سرزمین طرف عضو معاهده الزام آور است» (ماده ۲۹ کنوانسیون ۱۹۶۹ وین راجع به حقوق معاهدات).

اصلی که اینک توضیح داده شد، چیزی غیر از اصل «پویایی قلمرو معاهده»، که با مفهوم زوال جمهوری دموکراتیک آلمان به عنوان تابع حقوق بین‌الملل ترکیب شده است، نیست. کشور متحد آلمان (که با جمهوری فدرال، هویتی یکسان دارد) پس از وحدت نماینده کلّ آلمان است و به عنوان عضو معاهدات چندجانبه بین‌المللی و سازمانهای بین‌المللی نسبت به کلّ سرزمین خود، از جمله سرزمین سابق جمهوری فدرال و سرزمین جمهوری دموکراتیک آلمان سابق، ملزم است.

این که چنین برداشتی از مفهوم زوال و استمرار مبتنی بر بسط سرزمین در حقیقت بیانگر موضع رسمی هر دو کشور آلمان به هنگام توافق بر سر وحدت بوده است امری است که از ماده ۱۱ «معاهده وحدت» استنباط می‌گردد. ماده ۱۱ مقرر می‌کند:

«طرفین متعاقد بر این اعتقادند که معاهدات و قراردادهایی که جمهوری فدرال آلمان عضو آن است، از جمله معاهدات موجود عضویت در نهادها و سازمانهای بین‌المللی، اعتبار خود را حفظ خواهند نمود و حقوق و تمهیدات ناشی از این معاهدات، به استثنای معاهدات مذکور در «پیوست ۱»، سرزمین موصوف در ماده ۳ این معاهده را هم دربر خواهد گرفت. در صورتی که در موارد خاصی همسازی (این معاهدات با شرایط جدید) ضرورت پیدا کند، دولت آلمان واحد با طرفهای متعاقد مربوطه به رایزنی خواهد پرداخت.»

از حیث عضویت در معاهدات چندجانبه و سازمانهای بین‌المللی فقط در موارد اندکی مشکلات واقعی ایجاد خواهد گردید. مشکلات جدی فقط از حیث سازمانها و کنوانسیونهایی قابل تصورند که جمهوری دموکراتیک آلمان عضو آنها بوده در جایی که جمهوری فدرال از عضویت در آنها خودداری نموده است، به عنوان مثال، راجع به بعضی کنوانسیونهای دفتر بین‌المللی کار. از این جهت، «گرافرات»^{۲۴} با استناد به ماده ۳۱ کنوانسیون وین ۱۹۷۸ اظهار نظر کرده است که برای این که مردم جمهوری دموکراتیک آلمان از حمایت این معاهدات محروم نگردند، این معاهدات باید حتی بعد از وحدت نیز نسبت به سرزمین جمهوری دموکراتیک آلمان سابق قابلیت اجرا داشته باشند. جدای از این مسأله که آیا حمایت این معاهدات واقعاً در عمل به حدی که «گرافرات» فرض می‌کند اساسی است یا خیر، این گونه اجرا (محدود سرزمینی) مشکلات عملی و نظری جدی را ایجاد می‌کند. از یک سو، تردید زیادی وجود دارد که این کنوانسیونها برای اجرای محدود فقط به بخشهایی از یک سرزمین ملی مناسب باشند؛ از سوی

24. B. Graefrath.

دیگر، اگر قابلیت اجرا محدود اصلاً معقول باشد، چنین کاری با هدف غایی وحدت سراسری، که باید وحدت حقوقی همه بخشهای آلمان را هم در پی داشته باشد، مغایر خواهد بود.

به گمان قوی، راه حلّ واقع‌گرایانه باید متکی بر این فرض باشد که با اضمحلال جمهوری دموکراتیک آلمان به عنوان یک کشور، اصولاً عضویت وی در همه معاهدات چندجانبه و سازمانهای بین‌المللی خاتمه یافته است. رویه کشورهای در موارد اندک ادغام یا الحاق که در آنها این گونه مسایل عضویت مطرح بوده‌اند متمایل به چنین نظری است. بند ۳ ماده ۱۲ معاهده وحدت نیز بر روی چنین فرضی بنا شده است و می‌گوید:

«در صورتی که الحاق به سازمانهای بین‌المللی یا به دیگر معاهدات چندجانبه‌ای که جمهوری دموکراتیک آلمان و نه جمهوری فدرال آلمان عضو آنها بوده مورد نظر آلمان متحد باشد، این کشور با طرفهای متعاقد مربوطه و جوامع اروپایی، تاجایی که در صلاحیت این جوامع است، به توافق خواهد رسید.»

بنابراین، برخلاف نگرش کلی راجع به جانشینی نسبت به معاهدات و قراردادهای دوجانبه، موضعی که آلمان از حیث معاهدات چندجانبه اتخاذ کرده است این است که معاهدات جمهوری دموکراتیک موقوف‌الاجرا می‌شوند، برای این که با از بین رفتن جمهوری دموکراتیک آلمان طرف متعاقد مربوطه نیز ناپدید شده است. فقط در موارد احتمالاً نادری که آلمان متحد درباره استمرار عضویت جمهوری دموکراتیک آلمان با طرفهای متعاقد مربوطه به مذاکره بپردازد حالت عضویت از سر گرفته خواهد شد - لیکن در این

صورت عضویت نسبت به کل سرزمین آلمان خواهد بود - و نه نسبت به سرزمین جمهوری دموکراتیک آلمان سابق.

بدون شک مهمترین مسأله راجع به استمرار یا اختتام حالت عضویت موضوع مشارکت آلمان در سازمانهای اتحاد اقتصادی اروپا، یعنی «جوامع اروپایی» و «کومکون» است. کاملاً روشن است که آلمان متحد نمی تواند به عضویت دو کشور آلمان در هر دو سازمان ادامه دهد. با توجه به موضع حقوقی که در بالا توضیح داده شده، همچنین روشن است که با زوال جمهوری دموکراتیک آلمان به عنوان یک شخص حقوقی عضویت این کشور نه تنها در سازمان پیمان ورشو بلکه در اتحادیه اقتصادی کومکون^{۲۵} نیز خاتمه یافته است.

امری که حائز اهمیت بسیار است این است که همزمان با این کار معاهده موجد جوامع اروپایی از سوم اکتبر ۱۹۹۰ نسبت به کل سرزمین آلمان واحد قابلیت اجرایی دارند. در بدو امر از دیدگاه نظری بحثی مطرح بود مبنی بر این که آیا الحاق جمهوری دموکراتیک آلمان به جمهوری فدرال بطور خودبه خودی منجر به قابلیت اجرا معاهده رم نسبت به همه آلمان (از جمله قسمتهای جدید الحاق شرقی آن) می شود. لیکن بزودی این اتفاق نظر ایجاد شد که اصل «پویایی قلمرو معاهده» بدون هیچ مشکلی در مورد عضویت آلمان در «جوامع اروپایی» قابل اعمال است. به طوری که کمیسیون «جامعه اروپا» در درخواست معافیت خود که در ۳۱ اکتبر ۱۹۹۰ تسلیم «گات»^{۲۶} شد اعلام کرد:

۲۵. در حال حاضر پیمانهای ورشو و کومکون ملغی شده اند. (مترجم)

26. GATT.

«در سوم اکتبر ۱۹۹۰ جمهوری دموکراتیک آلمان بر مبنای الحاق به جمهوری فدرال آلمان با کشور اخیر وحدت پیدا نموده است. بنابراین سرزمین جمهوری فدرال آلمان، به عنوان کشور عضو جوامع اروپایی، توسعه یافته و در نتیجه سرزمینی که نسبت به آن معاهدات موجد جامعه اروپایی زغال سنگ و فولاد، جامعه اقتصادی اروپا و جامعه اتمی اروپا قابلیت اجرا دارند گسترده تر گردیده و شامل سرزمین جمهوری دموکراتیک آلمان سابق و برلین (شرقی) نیز می گردد.»

حتی اگر از اصل «پویایی قلمرو معاهده» هم استفاده نشود، با مراجعه به رویه سابق «جوامع اروپایی» قاعده ای قابل قیاس یافت می شود که در مورد ادغام یک کشور در کشور دیگر اجرا شده و با نظریه فوق سازگار است. در مورد سرزمین «سار»^{۲۷} که در سال ۱۹۵۷ در جمهوری فدرال آلمان ادغام گردید «اصل پویایی قلمرو معاهده» در ارتباط با ایالت جدید التأسيس «سارلند»^{۲۸} به خدمت گرفته شد و اعمال گردید.

در نتیجه نه تنها قوانین اولیه (وعلى الاصول قوانین ثانویه) «جوامع اروپایی» به طور کامل نسبت به ایالات جدید جمهوری فدرال آلمان قابل اعمال است بلکه معاهدات منعقدۀ توسط این جوامع نیز نسبت به این ایالات تسری پیدا می کند. مضاف بر آن تا آنجایی که موضوع معاهدات منعقدۀ توسط جمهوری دموکراتیک آلمان در محدوده صلاحیت «جوامع اروپایی» قرار می گیرد، این «جوامع» جانشین جمهوری دموکراتیک آلمان گردیده و طرف این معاهدات قرار گرفته است.

27. "Saar".
28. Saarland.
29. Länder.

نگرشی که در موضع متّخذہ توسط «جوامع اروپایی» راجع به
جانشینی نسبت به معاهدات تشریح شده است تا حدّ زیادی مشابه
موضعی است که آلمان در معاهدۀ وحدت اتخاذ کرده است. یادداشت
توضیحی که در مورّخہ ۲۲ اگوست ۱۹۹۰ از جانب کمیسیون اروپا به
شورای وزیران (جامعہ اروپا) ارائه شد اعلام می‌کند:

«کمیسیون مخالف اعمال جنبہ به اصطلاح منفی قاعده پیش گفته
«پویایی قلمرو معاهده» که منجر به از بین رفتن خودبه‌خودی همه
معاهدات جمهوری دموکراتیک آلمان با کشورهای جهان سوم خواهد
شد، می‌باشد.»

کمیسیون در یادداشت خود ادامه می‌دهد:

«این «جامعہ» تحت اصول حقوقی دوام حقوق و تعهدات معاهده‌ای
ملزم است. باید یک استثنای اساسی در مورد معاهدات موسوم به
معاهدات شخصی یعنی معاهداتی که به طوری لاینفک با شخصیت
سیاسی جمهوری دموکراتیک آلمان سابق عجین گشته‌اند قائل شد.
مضاف بر آن، چون احتمال آن وجود دارد که حقوق و تعهدات
معاهده‌هایی موروثی با قوانین «جامعہ»، از جمله با معاهدات
«جامعہ» در تعارض خواهند بود، بدیهی است که استمرار این
معاهدات (موروثی) مشروط به مذاکره مجدد خواهد بود.»

اگر موضوع معاهدۀ جمهوری دموکراتیک آلمان که قوانین
«جامعہ» را تحت تأثیر قرار می‌دهد از جمله اموری است که در
صلاحیت انحصاری «جوامع اروپایی» قرار دارد، در این صورت
«جامعہ» اروپا مستقیماً جانشین معاهده شده و به عبارتی باید

مذاکرات مجدد لازم را به عمل آورد. اگر موضوع معاهده از اموری است که «جوامع اروپایی» و کشور عضو نسبت به آن صلاحیت مشترک دارند در این صورت «جوامع اروپایی» و آلمان واحد هر یک نسبت به مقدار صلاحیت خود جانشین معاهده می گردند. مذاکرات مجدد با اطراف این گونه معاهده باید با رعایت هماهنگی لازم مشترکاً توسط آلمان واحد و «جامعه اروپا» صورت بگیرد.

در هر دو مورد «جوامع اروپایی» امکان انجام مذاکرات مجدد لازم را از جانب خود محفوظ نگهداشته است؛ لیکن احتمال تجویز موقت آلمان واحد به اعمال حقوق و تکالیف ناشی از معاهده موروثی نفی نشده است. در حقیقت، این کار ممکن است در عمل راه حل قابل قبولی برای وضعیتهای مشکل باشد. بدیهی است که چنین تجویزی باید تابع تضمینهایی مانند نظارت «کمسیون» جوامع اروپایی باشد.

(۵) قراردادهای تجاری جمهوری دموکراتیک آلمان:

مهمترین دسته از معاهدات و قراردادهایی که تحت این نظام ویژه جانشینی قرار می گیرند (و مشارکت جوامع اروپایی از خصوصیت‌های آن است) قراردادهای دوجانبه تجاری هستند که با همه کشورهای «کومکون» و افزون بر آن با تعدادی از کشورهای کمتر توسعه یافته منعقد شده است. این گونه معاهدات چهارچوبی برای تجارت بین شرکای «کومکون» به موازات برنامه پنج ساله ۱۹۸۶-۱۹۹۰ این سازمان فراهم می نمود. سیاهه کالاهایی که دادوستد آنها می توانست انجام پذیرد پیوست این معاهدات بود، در حالی که تفصیل کالاها و جزئیات توافق طرفین راجع به مقدار این کالاها در پروتکل‌های سالیانه

دوجانبه بین شرکا مشخص می‌گردید.

در مجموعه‌ای از معاهدات خاص (معاهدات همکاری بلندمدت) میان همین شرکای طرفهای سرمایه‌گذاری و برنامه‌های تعاونی مشابهی مورد توافق قرار گرفته بود، به نحوی که اغلب موارد همکاری یکی از شرکای از طریق تحویل مواد خام، کالاهای نیمه تمام یا تمام شده و کالاهای سوختی، که در اغلب موارد از همین پروژه مشترک بدست می‌آمد، جبران می‌گردید.

همه این روابط تجاری دوجانبه به منظور هدایت مبادلات بازرگانی شرکای مربوطه برای مدت نسبتاً طولانی تنظیم و طراحی شده بود، به این معنی که مقدار زیادی از تصمیمات راجع به سرمایه‌گذاری و محاسبات بلندمدت متقابل بر وجود این شبکه قراردادها و معاهدات همکاری مبتنی بود. به عبارت دیگر، منافع و انتظارات قانونی زیادی برای شرکای تجاری سنتی جمهوری دموکراتیک آلمان ایجاد گردیده که باید هنگام بحث مسأله جانشینی نسبت به این معاهدات مد نظر قرار گیرند.

یافتن یک زیر بنای حقوقی برای بحث این مشکل آسان نیست. سابقه‌ای راجع به جانشینی در معاهدات از این گونه در دسترس نیست، برای این که جمهوری دموکراتیک آلمان اولین مورد یک کشور سوسیالیست است که در یک کشور دارای اقتصاد بازار آزاد ادغام گردیده است. از طرف دیگر، این حقیقت که ضرورت سیاسی ایجاب می‌کند که انتظارات تجاری شرکای بازرگانی شرقی جمهوری دموکراتیک آلمان، به ویژه اتحاد شوروی باید مورد ملاحظه قرار گیرد امری کاملاً بدیهی است. بنابراین، جمهوری فدرال آلمان و (جوامع

اروپایی) باید موضعی مخصوص به این مورد اتخاذ می‌کردند، کاری که آنها با توسل به اصول حقوق داخلی آن را به انجام رساندند.

دو کشور آلمان برای اولین بار این مشکل را تحت عنوان مفهوم «حمایت از انتظارات مشروع»^۳ در معاهده ۱۸ می ۱۹۹۰^۴ که وحدت پولی، اقتصادی و اجتماعی بین دو کشور آلمان را ایجاد می‌کند مورد اشاره قرار دادند. طی بند ۲ ماده ۱۳ این معاهده جمهوری فدرال آلمان و جمهوری دموکراتیک آلمان توافق نمودند که روابط تجاری خارجی موجود جمهوری دموکراتیک آلمان محترم شمرده خواهد شد.

معاهده وحدت اصل «حمایت از انتظارات مشروع» را با عبارتی تقریباً یکسان با عبارت بند ۲ ماده ۱۳ معاهده (اول) وحدت پولی، مالی و اجتماعی مورد اشاره قرار می‌دهد:

«روابط تجاری خارجی موجود جمهوری و دموکراتیک آلمان، به ویژه تعهدات قراردادی وی در قبال «شورای همکاری متقابل اقتصادی» (کومکون) محترم شمرده خواهد شد. این روابط، با در نظر داشتن منافع همه طرفهای مشمول و با توجه به اصول تجارت آزاد و موافقت «جوامع اروپایی» توسعه بیشتر خواهد یافت. دولت آلمان متحد مراقبت خواهد نمود تا این روابط در چهارچوب صلاحیت فنی مربوطه از جهات سازمانی به نحو مناسبی تنظیم گردند.

دولت فدرال و دولت آلمان متحد به نوبه خود در مورد انتظارات انتقالی که در زمینه تجارت خارجی از نقطه نظر بند ۱ ضرورت پیدا می‌کنند با نهادهای مربوطه جوامع اروپایی به توافق خواهند رسید.»

30. Vertrauensschutz
31. Staatsvertrag.

بند آخر شایسته دقت است، برای این که بعضی از مهمترین اقدامات لازم برای تضمین منافع مشروع تجاری شرکای اصلی سابق بازرگانی جمهوری دموکراتیک آلمان باید نه به وسیله آلمان متحد بلکه به وسیله جوامع اروپایی صورت گیرد. توجه ویژه ای باید به اقدامات موقتی متخذة توسط «کمیسیون جامعه» در سپتامبر ۱۹۹۰ بشود. این اقدامات به لحاظ این که پیشنهادات کمیسیون برای اتخاذ مجموعه ای از تدابیر انتقالی لازم که به شورا و پارلمان اروپا ارائه شده بود مستلزم طیّ زمانی تا تصویب نهایی بود، ضرورت پیدا کرده بود.

مشکل عمده «جوامع اروپایی» این حقیقت بود که بعد از وحدت تعرفه گمرکی مشترک نسبت به سرزمین جمهوری دموکراتیک آلمان سابق تماماً قابل اجرا بود. حتی اگرچه قراردادهای چندساله تجاری و پروتکل‌های سالانه که شرایط مبادلات متقابل را در چهارچوب برنامه پنج ساله توضیح می داد، فقط حداکثر مقادیر و قیمت‌ها را معین می کرد و به خودی خود تعهدی قانونی برای صادرات و واردات این مقادیر حداکثر را ایجاد نمی نمود، «جوامع اروپایی» هنوز خود را تحت نوعی تعهد حس می کرد. هنگام درخواست معافیت از گات کمیسیون جامعه اروپا اعلام کرد که:

«جوامع اروپایی هیچ تعهدی برای رعایت این مقادیر و قیمت‌های حداکثر را ندارد ولی این جوامع در قبال رعایت شرایطی که براساس آن جریان سنتی تجارت بین جمهوری دموکراتیک آلمان سابق و شرکای اصلی تجاری وی استوار بود خود را تحت تعهد مشخصی، یعنی لغو تعرفه‌های گمرکی می داند. مضاف بر آن، «جوامع اروپایی» باید انتظارات مشروع شرکای سنتی تجاری جمهوری دموکراتیک آلمان را در اروپای مرکزی و شرقی به امکان ادامه تجارت بر این

اساس برای مدت زمانی مدّ نظر قرار دهند.»

به همین دلایل، جامعه اروپا مناسب دانست که موقتاً عوارض واردات، از جمله عوارض دفع زباله که علیه کشورهای اروپای شرقی اجرا می شد، و همچنین اجرای تعدادی از قواعد فنی را که برای محصولات مورد معامله در چهارچوب این قراردادهای تجاری اعمال می شوند معلق سازد. این اقدامات موقت تعرفه ای تا ۳۱ دسامبر ۱۹۹۲ اعتبار دارند. ضرورت مشابهی برای تحصیل معافیت از قواعد عادی در زمینه نظارت بر صادرات استراتژیک وجود دارد که به وسیله کومکون سازماندهی می شد. با ادغام جمهوری دموکراتیک آلمان سابق در سرزمین جمهوری فدرال، چهارچوب نظارتهای کومکون نسبت به مبادلاتی که از «ایالت» جدید به شرکای سابق تجاری وی در شرق صورت می گیرد نیز گسترش می یابد. نظر به این که بخش عمده ای از مبادلات مشمول مقررات راجع به «حمایت از منافع مشروع» مندرج در معاهده وحدت پولی و معاهده وحدت در صورت اجرای کامل قواعد کومکون غیرممکن می گردند، جمهوری فدرال ناچار گردید تا از این قواعد اجرایی درخواست معافیت نماید.

ولی اقدام اصلی آلمان که برای حمایت از اجرای قراردادهای قدیمی تجاری بین کومکون ضرورت داشت عبارت بود از پرداخت سوبسیدهای قابل توجه به صادرکنندگان. این مبادلات اصولاً طی یک نظام پیچیده ای از تهاتر دوجانبه براساس آنچه که به روبل مبادله ای موسوم بود تنظیم می شد، به این ترتیب که کشور صادرکننده، طلب مؤسسات تجاری (صادرکننده) خود را به ارز رایج خویش تأدیه

می نمود، درحالی که این کشور می توانست در سطح کومکون صادرات خود را به کشور مشخص دیگری با بدهیهای خود از همان تجارت دوجانبه تهاتر نماید. با فروریختن نظام تهاتری کومکون و به ویژه با تبدیل ناگهانی اقتصاد آلمان شرقی به اقتصاد آزاد، صادرات به اتحاد جماهیر شوروی و دیگر کشورهای شرقی سوددهی خود را از دست داد، برای این که اعتبارات موجود در حسابهای تهاتری حتی مخارج مؤسسات تجاری را نمی توانست برآورده کند. تجارت خارجی با شرکای تجاری شرقی جمهوری دموکراتیک آلمان سابق فقط می توانست با پرداخت سوبسیدهای قابل ملاحظه به مؤسسات تجاری مشغول به این تجارت قابل دوام باشد. اگرچه بنابراین بود که پرداخت این سوبسیدها در پایان سال ۱۹۹۰ خاتمه یابند، دولت فدرال در سپتامبر ۱۹۹۰ متوجه گردید که مطالبات سوبسید برای بودجه کشور بیش از ۵ میلیارد مارک هزینه داشته است - و قابل پیش بینی بود که ردیفهای مربوط بودجه پیش از موعد مصرف خواهد شد. در نتیجه، تجارت خارجی از جمهوری دموکراتیک سابق با کشورهای شرقی در عمل قبل از پایان سال ۱۹۹۰ درهم شکسته بود.

به احتمال زیاد هیچ برنامه سوبسیددهی مشابهی که برنامه اولیه را ادامه دهد در بین نخواهد بود و این بدین معنی است که «حمایت از منافع مشروع» بیان شده در دو معاهده موجد وحدت، اصلی است که روی کاغذ اعلام شده تا در عمل تحقق یافته باشد. این که چنین نتیجه ای از آغاز غیرقابل اجتناب بوده سؤال قابل طرحی است، برای این که کشور آلمان که بار عظیم تجدید بنیاد اقتصاد بخش شرقی خود را به عهده دارد قادر به پرداخت مبالغ هنگفتی سوبسید برای ادامه

برنامه اقتصادی پنج ساله کومکون سابق نخواهد بود. به هر صورت، قابل تردید است که اصل «حمایت از منافع مشروع» واقعاً یک تکلیف قانونی ناشی قوانین جانشینی یا اصول «تغییر اوضاع و احوال» است و یا این که اعلام این اصل توسط آلمان صرفاً یک حرکت سیاسی مبتنی بر حسن نیت بوده است که ریشه مستحکمی در حقوق بین الملل ندارد.

(۶) جنبه های شکلی: همانظوری که در بالا گفته شد، ماده

۱۲ معاهده وحدت که عموماً به همه طرفهای متعاهد جمهوری دموکراتیک آلمان ابلاغ شده است عمدتاً باید به عنوان یک قاعده تشریفاتی تفسیر شود که ترتیب رایزنی با شرکای متعاهد را معین می کند. سرنوشت روابط قراردادی به منظور رسیدن به توافق راجع به تداوم، تطبیق یا خاتمه آنها در این رایزنیها مورد بحث واقع خواهد شد. معذک حصول اتفاق نظر الزاماً ضرورتی ندارد، همانظوری که در سایر موارد تغییر اوضاع و احوال که در آن طرفهای متعاهد می توانند به طور یک جانبه معاهده ای را که هدف آن منتفی شده است با تغییرات اوضاع و احوال تطبیق دهند. لزوم رایزنی کشورهای مربوطه را مجبور به اکتساب رضایت رسمی طرفهای متعاهد نمی کند، بلکه متضمن این است که همه منافع مرتبط طرفهای مربوطه در جریان تطبیق روابط معاهداتی با تغییرات اوضاع و احوال ملحوظ واقع شوند.

بنابراین، جمهوری فدرال آلمان از اعلام انقضای اغلب معاهدات منع نشده است، راه حلی که در عمل ترجیح داده می شود. معذک قبل از اعلام رسمی اختتام و ابلاغ آن به شریک متعاهد، باید برای احراز موضع طرف دیگر رایزنی صورت بگیرد. در همان زمان موضع (بعضاً

متفاوت) وزارتخانه های متعدد آلمان باید هماهنگ گردد. بنابراین در عمل این جریان توسط وزارت خارجه هماهنگ و بر آن نظارت می شود، بالنتیجه سایر وزارتخانه های مشمول نمی توانند رأساً اقدام بکنند و وزارت خارجه مسؤول شروع رایزنی است. مبنای این رایزنی با شرکای متعاقد جمهوری دموکراتیک آلمان فهرستی از همه معاهداتی است که به طور دوجانبه به وسیله جمهوری دموکراتیک آلمان منعقد شده است. در دور اول رایزنی دوجانبه همه معاهدات به دسته هایی تقسیم گردیده و در لیستهای جداگانه به همراه پروتکلی که در نتیجه دور اول مورد توافق قرار گرفته است ثبت و نگهداری می شوند. در لیست اول همه معاهداتی که توسط طرفین منقضی تلقی شوند قرار داده می شوند؛ در لیست دوم کلیه معاهداتی که مستلزم بررسی و مذاکرات بیشتری هستند ذکر می گردند. در ارتباط با معاهدات لیست دوم رایزنیهای فنی توسط وزارتخانه های گوناگون به عنوان دور دوم مذاکرات دوجانبه صورت می گیرد. نتیجه این مذاکرات به وزارت خارجه ابلاغ می شود - بدون این که در این مرحله هیچگونه اعلامیه رسمی راجع به وضعیت معااهده صادر شود. بالاخره، وزارت خارجه اختتام یا تداوم معااهده را طی یک یادداشت دیپلماتیک خطاب به طرف متعاقد اعلام می کند و در روزنامه رسمی به چاپ می رساند.

آشکار است که در اغلب معاهدات، اختتام تنها راه حل عملی برای معاهدات دوجانبه است، همانطوری که رویه سریعاً در حال رشد به نظر این را ثابت می کند. لیکن در بعضی زمینه های خاص احکام استثنایی اعمال شده اند که در آن برای رشته خاصی از معاهدات استمرار (یا حداقل استمرار موقت) پاسخ مناسبتری تلقی گردیده است

تا اختتام. قراردادهای مالیات راجع به مالیات مضاعف تا پایان سال ۱۹۹۰ موقتاً قابل استمرار و اجرا اعلام شدند و معاهدات راجع به مسایل اجتماعی نمونه‌هایی از این دسته‌های خاص هستند. دسته‌ اخیر به ویژه مورد جالبی است، برای این که قانون راجع به معاهده وحدت صریحاً تفویض اختیار قانونگذاری را پیش بینی می‌کند و به دولت اجازه می‌دهد که «اجرای مستمر معاهدات بین‌المللی جمهوری دموکراتیک آلمان را که راجع به مسایل تأمین اجتماعی هستند... تا زمانی که آلمان واحد موضع خود را راجع به جانشینی نسبت به این معاهدات معین نماید موقتاً تنظیم کند.» دولت آلمان استمرار اجرای (موقت) قراردادهای تأمین اجتماعی جمهوری دموکراتیک آلمان با بلغارستان، لهستان، رومانی، چکسلواکی، مجارستان و اتحاد جماهیر شوروی را اعلام کرده است.

۴. جانشینی در اموال و بدهیهای دولتی

(۱) ملاحظات کلی: قواعد جانشینی نسبت به اموال و بدهیهای دولتی هنوز موضوعی است که منحصرأ به وسیله حقوق عرفی تنظیم می‌شود. هماهنگ با کنوانسیون وین ۱۹۷۸ راجع به جانشینی نسبت به معاهدات، کمیسیون حقوق بین‌الملل همچنین تلاش نمود که کنوانسیون راجع به قواعد جانشینی نسبت به اموال، اسناد و بدهیهای دولتی تنظیم بکند. کنوانسیون پیش نویس که در اوایل دهه سال ۱۹۸۰ به تصویب کمیسیون حقوق بین‌الملل رسید و سپس در سال ۱۹۸۳ طی یک کنفرانس دیپلماتیک در وین انعقاد یافت چنان متضاد و مملو از شعارهای استعمارزدایی و بالنتیجه تخلیط احکام خاص کشورهای

جدیدالاستقلال با قواعد عمومی است که هرگز مقبول جامعه بین المللی واقع نشد و احتمالاً به علت فقدان حدّ اقلّ تصویبهای لازم هرگز قدرت اجرایی نخواهد یافت.

حتّی اگر قوانین جانشینی راجع به اموال و بدهیهای دولتی تا حدّ زیادی نامشخص باشند، این مطلب اصولاً در مورد خاصّ وحدت آلمان اهمّیت زیادی ندارد. الحاق جمهوری دموکراتیک آلمان به جمهوری فدرال به عنوان کشوری که اکنون تمام آلمان را نمایندگی می کند از حیث جانشینی نسبت به اموال و بدهیهای دولتی جمهوری دموکراتیک آلمان مشکلی ایجاد نمی کند، برای این که در حالتی که در آن یک کشور تماماً در کشوری دیگر ادغام می شود حکم جانشینی از حیث اموال و بدهیها کاملاً روشن است: کشور جانشین همه داراییها و بدهیهای کشوری را که جدیداً در وی ادغام شده است به عهده می گیرد.

(۲) اموال دولتی: در مورد داراییها یعنی اموال کشور ملحق شونده قاعده موجود کلی در همه موارد جانشینی شامل است. همه داراییهای متعلّق به یک کشور، اعم از اموال عمومی یا خصوصی دولتی، که در سرزمین ملحق شونده قرار دارند به کشور جانشین منتقل می شوند. حتّی در موارد تجزیه و یا واگذاری قاعده کلی همین است. مشکلی که متعاقباً بر سر تقسیم اموال منقول و غیرمنقول واقع در خارج از سرزمین متأثر از انتقال حاکمیت که قاعدتاً در موارد تجزیه و واگذاری رخ می دهد در مورد کشور آلمان مصداق ندارد برای این که جمهوری دموکراتیک با همه سرزمین خود ادغام گردیده و نتیجتاً به عنوان یک شخص حقوقی از بین رفته است. بنابراین عمارتهای سفارتخانه ها و

نمایندگیهای دیپلماتیک جمهوری دموکراتیک آلمان در کشورهای ثالث به جمهوری فدرال منتقل می شوند.

تنها مشکلی که آن هم فقط به عنوان مشکل حقوق داخلی طرح می شود، مسأله تقسیم (داخلی) اموال جمهوری دموکراتیک بین کشور جمهوری فدرال و پنج ایالت جدیدالتأسیس، سازمانهای شهرداری و «تروهندانستالت»^۳، نهاد امانی که برای سازماندهی و خصوصی کردن اقتصاد جمهوری دموکراتیک سابق تشکیل شده است، می باشد. این صرفاً یک مشکل قانون اساسی و اداری آلمان است و در چهارچوب هفت ماده ششده پیچیده معاهده وحدت تنظیم می گردد.

(۳) بدهیهای دولتی: همین مطلب در مورد مسأله بدهیهای

دولتی نیز صادق است. اگرچه احراز یک قاعده کلی راجع به جانشینی نسبت به بدهیهای دولتی مشکل است، سرنوشت بدهیهای دولتی در موارد ادغام کامل یک کشور در کشوری دیگر موجبی برای بحث پیدا نمی کند. حداقل زمانی که کشور بدهکار با همه سرزمین خویش ادغام می شود و بنابراین تماماً در کشوری که در نتیجه جانشینی گسترش یافته ترکیب می گردد، یعنی شخصیت حقوقی کشور بدهکار سابق از بین می رود، اتفاق نظر کامل بر این است که کشور جانشین وارث همه بدهیهای کشور مجذوب نیز می گردد. کنوانسیون سال ۱۹۸۳ در ماده ۳۹ خود چنین قاعده ای را برای موارد اتحاد کشورها مقرر می کند؛ ولی وجود چنین قاعده ای در موارد یکپارچگی کامل کشورها که در آن کشور بدهکار از بین می رود نیز در رویه کشورها محرز است.

در میان دیونی که به کشور جانشین منتقل می‌شوند مطالبات خسارات ناشی از مصادره‌های انجام شده توسط رژیم سوسیالیستی جمهوری دموکراتیک نیز قرار دارند. مشکل حقوقی بین‌المللی از این حیث فقط تا آنجایی که اموال بیگانگان مغایر با اصول پذیرفته شده حقوق بین‌الملل راجع به حفظ و حمایت از اموال بیگانگان مصادره شده اند طرح می‌گردد؛ حداقل در این موارد جمهوری فدرال ناچار به پرداخت خساراتی خواهد بود که جمهوری دموکراتیک تاکنون منکر آن بوده است.

دو کشور آلمان جانشینی نسبت به دیون را طی مقررات راجع به «دیون دولتی جمهوری دموکراتیک» مندرج در معاهده وحدت پذیرفته‌اند. در ماده ۲۳ معاهدت وحدت آنها می‌پذیرند که همه دیون جمهوری دموکراتیک به آلمان واحد منتقل می‌شود و این کشور نهاد خاصی ایجاد خواهد نمود تا از عهده دیون جمهوری دموکراتیک آلمان برآید. در مورد دیون موجود در قبال طلبکاران خارجی که ناشی از فعالیت‌های دولتی جمهوری دموکراتیک آلمان در خارج هستند مذاکرات راجع به نحوه بازپرداخت بدهیها به عهده وزارت دارایی فدرال است (بند ۱ ماده ۲۴ معاهده وحدت)، و از حیث داراییها و دیون ناشی از عضویت جمهوری دموکراتیک در شورای همکاری اقتصادی متقابل احتمال انجام توافقها و ترتیبات خاص بعدی حفظ شده است (بند ۳ ماده ۲۴ معاهده وحدت).

(۵) ملاحظات نهایی: بدون تردید در آینده قضیه وحدت

آلمان به عنوان یکی از جالبترین موارد جانشینی کشورها در اواخر قرن

بیستم دیده خواهد شد. با طرح مسایل ناشی از الحاق جمهوری دموکراتیک آلمان در جمهوری فدرال، علاقه حقوقدانان بین الملل عمومی مجدداً به مسایل کلاسیک جانشینی کشورها که از اعمال واگذاری، اتحاد، الحاق و جدایی ناشی می شوند معطوف خواهد شد، مسایلی که اهمیت عظیم خود را در سالهای آتی نشان خواهد داد. تمرکز بر روی مسایل استعمارزدایی که بحث غالب در سه دهه گذشته بوده و متأسفانه تلاشهای کمیسیون حقوق بین الملل برای تدوین قوانین جانشینی را مخدوش نموده است با این واقعه ضعیفتر خواهد شد، نتیجه ای که احتمالاً علم حقوق بین الملل را یاری خواهد نمود تا بر بن بستی که طی دهه های گذشته در آن گرفتار آمده غلبه نماید.

به یک مفهوم، وحدت آلمان به یکی از آسانترین و قابل حلترین دستجات جانشینی تعلق دارد. اگر یک کشور تماماً به کشور دیگر ملحق شود، تمام سرزمین و جمعیت آن در کشور دیگر جذب می شود و شخصیت حقوقی دارنده سابق حاکمیت سرزمینی کاملاً از بین می رود. نه تنها همه خصایص حاکمیت و همه اقتدارات عمومی بلکه همه داراییها و دیون کشور زوال یافته به حاکمیت جدید منتقل می شوند. هیچ اختلافی بر سر تقسیم قدرت، اموال و دیون ایجاد نمی گردد، اختلافی که حقوقدانان بین المللی را در مباحث تاکنون جاری راجع به آثار استعمارزدایی مشغول نگهداشته است.

باید پذیرفت که از حیث جانشینی نسبت به معاهدات حتی قضیه این چنین آسانی هم هیچ راه حل قطعی ندارد. دکترین جانشینی در معاهدات چنان نامعین است و رویه کشورها در این زمینه چنان ناهماهنگ که هر یک از مواضعی که در تئوری قابل تصورند در عمل

جایی مورد بهره برداری واقع شده است. لیکن، رویهٔ «بره‌های آلمان در دو معاهدهٔ وحدت و مضاف بر آن رویهٔ متعاقب آن که مستند به فرمول مبهم ولی انعطاف‌پذیر «ربوس» بوده است، برای تنویر بنیاد جانشینی کشورها کمک زیادی خواهد کرد. این یک حقیقت است که جانشینی مقوله‌ای نیست که در قالب تئوریهای جزمی و خشک بگنجد. معذک بعضی مبانی نظری اساسی حتی برای انعطاف‌پذیرترین اشکال عملکرد مورد نیازند، برای اینکه وجود بعضی دستورالعملهای کلی برای حصول اتفاق نظر در مسایل مختلف در صورت طرح ناگهانی مسألهٔ جانشینی ضرورت دارد.

فایدهٔ دکترینهای کلی - که به مفهومی چیزی غیر از تجمع تجارب راجع به موارد اتفاق نظر در امر جانشینی نیست - در روند وحدت و پیرو آن به اثبات رسید. شاید روند وحدت آلمان ظرفیت‌ترین مسیر (از نقطه نظر فنّ حقوقی) ادغام مجدد جمهوری دموکراتیک در آلمان واحد و بنابراین تجدید سازمان باقیماندهٔ کشور آلمان که اکنون نمایندهٔ کلّ آلمان تلقی می‌شود را برنگزید. فقدان یک معاهدهٔ صلح از این حیث محسوس است، برای این که همهٔ مشکلات ناشی از استمرار «رایش آلمان» از جمهوری فدرال به آلمان واحد نمی‌توانند طی آیین گام به گام منتخب کشورهای مربوطه حلّ و فصل شوند. معذک، تردیدی وجود ندارد که راه منتخب آلمان و قدرتهای متفق برای حلّ این مشکلات مؤثرترین روش در کوتاهترین زمان ممکن بود. بنابراین در نتیجه‌گیری باید گفت که قضیهٔ وحدت آلمان قضیهٔ ای نسبتاً منحصر به فرد بود. لیکن قضیهٔ منحصر به فردی که وضع قوانین جانشینی را نیز نشان می‌داد.

