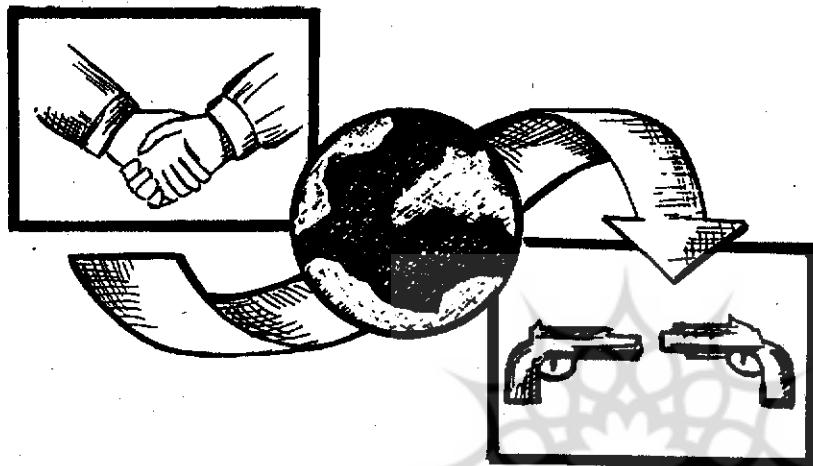


تأثیر تغییر بنیادین اوضاع و احوال

بر اجرای معاهدات بین‌المللی

(قسمت دوم)

□ همن اعرابی



است که مبنای حقوقی تشکیل این عرف بین‌المللی را به وجود آورده است.

ج - نظر کمیسیون حقوق بین‌المللی:

کمیسیون مذبور در گزارش مربوط به تهیه طرح کنوانسیون حقوق معاهدات^(۱) چنین بیان می‌کند: "...کمیسیون موافق است که نظریه شرط ضمیمی رد شود و این دکترین به عنوان یک قاعدة عینی حقوقی تدوین شود که براساس انصاف و عدالت، تغییر بنیادین اوضاع و احوال می‌تواند تحت شرایط خاصی توسط یکی از متعاهدان به عنوان مبنای برای خاتمه معاهده مورد استفاده قرار گیرد..."^(۲)

بدین ترتیب، کمیسیون برای رفع تعارض میان اصل الزام‌آور بودن معاهدات بنیادین، خود را به مقاهم انصاف و عدالت

می‌تواند بهترین توجیه برای پاسخ به این افراد باشد که گرچه از لحاظ علمی اثبات شرایط عرف کافی است ولی در این

خصوصی قصد ما از آن یک تحلیل نظری است. این بحث نظری، شاید در یک دیوان بین‌المللی مجال طرح پیدا نکند ولی از لحاظ درک نیروهای محسوس یا نامحسوسی که پشت یک قاعدة عرفی قرار دارند مؤثر است. به عبارت دیگر، امروزه در عرف بودن قاعدة تغییر بنیادین اوضاع و احوال با توجه به شواهد موجود، تردیدی نداریم، اگر هم مراجع بین‌المللی در اجرای آن تردید به خود راه می‌دهند، علت آنست

که شرایط مشکل اجرای آن در عمل بسختی فراهم می‌گردد و گرنه اصل قاعدة به جای خود محفوظ است. آنچه در این بحث در کمی آن هستیم، یافتن عقایدی می‌شود و اثبات وجود عناصر عرف خود

۳ - توجیه حقوقی قاعدة تغییر

بنیادین اوضاع و احوال

الف - شرط ضمیمی:

همان طور که قبلاً اشاره شد، عده‌ای از حقوقدانان در قرون هفدهم و هجدهم میلادی، در تلاش بودند تا وجود قاعدة و شرط مبنی بر امکان عدم اجرای معاهده در صورت تغییر اوضاع و احوال زمان انعقاد معاهده - را به صورت ضمیمی از کلیه معاهدات بین‌المللی که چنین شرطی صریحاً در آنها درج نگردیده است؛ استنبط نمایند.

ب - زمینه مستقلی برای خاتمه معاهده: برخی عقیده دارند که عرف بین‌المللی، تغییر اوضاع و احوال را همچون سایر موارد امکان خاتمه دادن به تعهدات عهدنامه‌ای، زمینه‌ای مستقل جهت قطع رابطه حقوقی پدید آمده میان طرفین محسوب می‌کند و مبنای پذیرش آن، عرف است و نیازی به توجیه ندارد، حدود و ثغور این حق را هم عرف معین می‌کند. به عقیده این عده، همین که قاعده‌ای مبدّل به یک قاعدة عرفی بین‌المللی شد، استنادکننده، از ارائه هرگونه توجیه حقوقی برای آن معاف می‌شود و اثبات وجود عناصر عرف خود

نزدیک می‌کند و در واقع، جاری دانستن اصل الزام آور معاہدات را در شرایط خاصی غیر منصفانه و غیر عادلانه تلقی می‌نماید.

۵- تفسیر اراده مشترک طرفین:

هدف از تفسیر معاہده، تعیین این امر است که آیا طرفین اجرای معاہده را در وضعیت مورد بحث مدنظر داشته‌اند یا نه. بنابراین، اگر نتیجه تفسیر آن باشد که وضعیت مورد نظر طرفین در زمان انعقاد جهت اجرای معاہده دارد، عهدنامه نباید اجرا شود.^(۳)

۴- مبنای حقوقی قاعدة تغییر بنیادین اوضاع و احوال

در این بحث، مقصود ما از بررسی مبنای حقوقی قاعدة تغییر بنیادین اوضاع و احوال، آنست که بدانیم منابع حقوقی بین‌الملل عمومی^(۴) تاچه حد از این قاعدة حمایت به عمل می‌آورند. اساسنامه دیوان بین‌المللی دادگستری،^(۵) منابع کلاسیک حقوق بین‌الملل را بر می‌شمارد که برای جلوگیری از اطناب کلام، متن این ماده آشنا برای حقوق‌دانان بین‌المللی را تکرار نمی‌کنیم. هدف اصلی ما آنست که به ترتیب، رد قاعدة تغییر بنیادین را در تمامی منابع کلاسیک حقوق بین‌الملل دنبال نماییم که ذیلاً به این کار می‌پردازیم.^(۶)

الف- عرف بین‌المللی:

عرف بین‌المللی را به ترتیب در رویه کشورها، آرای مراجع بین‌المللی و نظرات حقوق‌دانان جست وجو می‌نماییم. البته لازم به توضیح است که آرای بین‌المللی و نظرات حقوق‌دانان در بحث ما منابع فرعی

حقوق بین‌الملل و نشانه‌ای برای عرف بین‌المللی تلقی شده‌اند (بنایه گفتة ماده ۲۸ اساسنامه مریکان) و به همین علت در ذیل عنوان عرف مورد بررسی قرار می‌گیرند:

۱- رویه کشورها- مواردی از تاریخ روابط بین‌الملل در ذیل، عنوان می‌شوند که هر کدام بنوعی می‌توانند متصمن اشاره به قاعدة تغییر بنیادین باشند.^(۷) لازم به ذکر است که ترتیب تاریخی این وقایع در ذکر آنها رعایت شده است.

● اختلاف میان انگلستان و هلنلند (مورخ ۱۵۹۵ میلادی)- ملکه انگلستان،

حقوقی قاعدة تغییر بنیادین اوضاع و احوال، آنست که بدانیم منابع حقوقی بین‌الملل عمومی تاچه حد از این قاعدة حمایت به عمل می‌آورند.

باز پرداخت گردید که پس از برقراری صلح، تمامی هزینه‌ها را باز پرداخت نماید. در سال (۱۵۹۵) که جنگ هنوز ادامه داشت، انگلستان اعلام نمود که دیگر توان مالی برای پرداخت هزینه‌ها را ندارد و هلنلند باید کل هزینه‌های صرف شده تا آن زمان را بازگرداند. هلنلند بخشی از این هزینه را باز پرداخت نمود ولی هنگامی که ملکه، کل هزینه را طلب کرد، هلنلند به مفاد توافق بین دو کشور متولّ شد که به موجب آن هزینه‌ها نمی‌باشد تا زمان برقراری صلح

● تعلیق امتیازات دریانوردی در جزیره سنت هلنا (۱۸۱۵): در سال (۱۸۱۵)، بریتانیا به کشتیهای امریکایی اجازه داد در برخی از بنادر این کشور و از جمله در جزیره سنت هلنا، برای تأمین مواد مصرفی پهلو بگیرند. پس از امضای معاهده فیما بین - ولی قبل از مبارله استاد تصویب آن - قدرتهای ازوپایی متحده که در جنگ با ناپلئون به پیروزی دست یافته بودند، جزیره سنت هلنا را برای اقامت ناپلئون برگرداند و اعلام نمودند که هرگونه ارتباط کشتیها با این جزیره قطع گردد. در همین زمان، دولت بریتانیا به ایالات متحده اعلام نمود که شرایط ایجاب می‌کند جزیره سنت هلنا از زمرة بنادر منذکور در معاهده فیما بین جهت

دولت ایران اظهار نمود هردو ماده (۵) و (۶) را ملکی می‌پنداشد، در حالی که معتقد است بقیه مندرجات مذبور هنوز به قوت خود باقی هستند. با این حال، دولت شوروی تاکنون پاسخی به این ادعای نداده است و کماکان کل متن عهدنامه مذکور را مجری می‌پنداشد.

مهتمترین نکته حقوقی که در این بحث با آن مواجه می‌شویم، عبارتست از تفکیک میان مفاد عهدنامه و ادعای فسخ مبتنی بر تغییر اوضاع و احوال فقط نسبت به برخی از مندرجات معاهده، در این زمینه در قسمت مربوط به بررسی مفاد کتوانسیون (۱۹۶۹) مطالب بیشتری درج خواهد شد.

● فسخ معاهده مرزی میان ایران و عراق (۱۹۶۹) - این قضیه درست چند ماه قبل از تصویب متن کتوانسیون وین (۱۹۶۹)، در زمینه حقوق معاهدات به وقوع پیوست. ایران در این سال مدعی شد که بنابر دو دلیل معاهده مرزی (۱۹۳۷) را ملغی می‌پنداشت. دلیل اول مربوط می‌شد به نقض برخی از تعهدات پذیرفته شده در معاهده توسط دولت عراق. دلیل دوم نیز مربوط بود به بروز تغییر بنیادین در اوضاع استفاده نماید، دست به مداخله نظامی در خاک ایران بزند. بعداً به موجب یک یادداشت رسمی، دولت شوروی به ایران اطمینان داد که دامنه شمول دو ماده فوق فقط هنگامی است که حمله نظامی توسط طرفداران دولت تزاری یا سایر نیروهای ضدانقلابی شوروی تزارک دیده شده باشد. در سال (۱۹۵۹)، دولت ایران مدعی شد که مندرجات مواد مذکور با توجه به تفسیری که دولت شوروی از آن به عمل می‌آورد، کهنه و غیرقابل اجرا شده‌اند. مذاکرات دو کشور به نتیجه نرسید و بعداً

انعقاد معاهده بوده، اعلام کرد.

● ابطال برخی از مندرجات عهدنامه مذکور میان ایران و شوروی (۱۹۵۹) - به موجب ماده (۵) و (۶) عهدنامه مذکور (۱۹۲۱)، ایران و شوروی، متقابلاً متعهد شدند که به گروههای مخالف طرف مقابل امکان اقامت در خاک خود را ندهند. ضمناً این حق برای شوروی پیش‌بینی شده بود که اگر قدرت ثالثی تلاش نمود از سرزمین ایران برای حمله نظامی علیه شوروی

پهلوگیری کشتهای آمریکایی حذف گردد. رئیس جمهور آمریکا، با پذیرش این شرط معاهده را تصویب نمود و اختلافی در این رابطه میان طرفین در نگرفت. در سال (۱۸۲۱) با مرگ ناپلئون بناپارت، دولت بریتانیا اعلام نمود که دیگر نیازی به وجود این ممنوعیت برای پهلوگیری در بندر سنت هلنایست و این حق مجدد به آمریکا بازگردانده شد.

این قضیه تاریخی دو ویژگی مهم دارد که با قاعدة تغییر بنیادین اوضاع و احوال ارتباط پیدا می‌کند: اولاً؛ حل و فصل کاملآ صلح‌آمیز و خالی از اعتراض این قضیه نشان می‌دهد که هر دو طرف یعنی بریتانیا و ایالات متحده آمریکا، وجود چنین قاعده‌ای را در آن زمان قبول داشتند. ثانیاً؛ این قضیه اوّلین موردی است که استناد به تغییر اوضاع و احوال منجر به تعلیق معاهده‌ای می‌شده است نه فسخ کامل آن.

● پایان دادن به بی‌طرفی منطقه دریای سیاه (۱۸۷۱ - ۱۸۷۰) - یکی از مفاد معاهده پاریس که در پایان جنگهای کریمه در (۱۸۵۶)، بین قدرتهای وقت اروپا منعقد شد، مقرر می‌نمود که دریای سیاه باید از لحاظ نظامی بی‌طرف گردد و برای مقاصد جنگی مورد استفاده قرار نگیرد. در همین راستا، کشورهای روسیه و عثمانی در معاهده دیگری که بعداً به عهدنامه پاریس منضم شد و جزء لاینکی از آن گردید، تعهد نمودند که به نظامی بوده دریای سیاه و افزایش تسلیحات خود در این منطقه، ادامه ندهند. در سال (۱۸۷۰)، دولت روسیه طی یادداشتی به قدرتهای نظامی وقت، فسخ یک جانبه معاهده پاریس را بنایه تغییر اوضاع و احوالی که مبنای اصلی

برخی تعیینه داده‌اند که عرف
بین‌المللی، تغییر اوضاع و
احوال و میان یاری می‌باشد
انسان خانم دادن به تعهدات
عهدنامه‌ای، زمینه‌ای می‌شفل
جهت اقطع رابطه حقوقی پدیده
آنده میان طرفین محسوب
می‌گند و مبنای پذیرش آن،
عرف است و بیازی به توجیه
نداز، حدود و لغور این حق را
هم عرف می‌گیند.

استفاده نماید، دست به مداخله نظامی در خاک ایران بزند. بعداً به موجب یک یادداشت رسمی، دولت شوروی به ایران اطمینان داد که دامنه شمول دو ماده فوق فقط هنگامی است که حمله نظامی توسط طرفداران دولت تزاری یا سایر نیروهای ضدانقلابی شوروی تزارک دیده شده باشد. در سال (۱۹۵۹)، دولت ایران مدعی

شد که مندرجات مواد مذکور با توجه به تفسیری که دولت شوروی از آن به عمل می‌آورد، کهنه و غیرقابل اجرا شده‌اند. مذاکرات دو کشور به نتیجه نرسید و بعداً

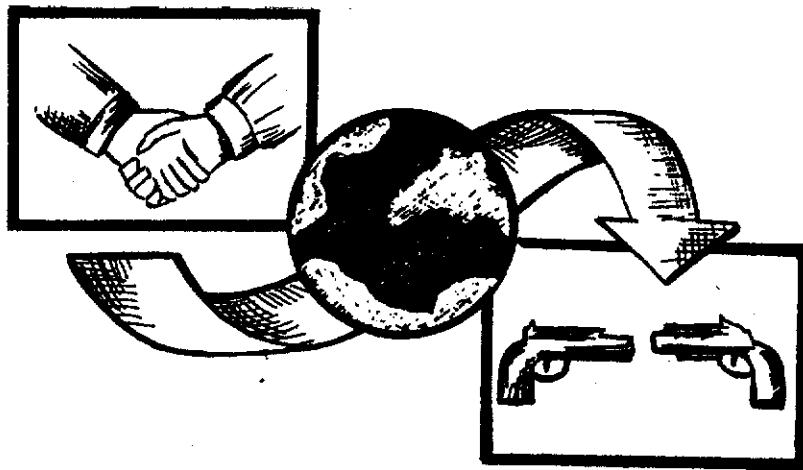
عراق در این جریان بدون اشاره به قاعدة "rebus" عنوان نمود که فسخ یک جانبه معاهدات مرزی امکان ندارد و این معاهدات جنبه دائمی دارند.

۲- آرای بین‌المللی - در بررسی آرای مراجع داوری و قضائی بین‌المللی در خصوص قاعدة تغییر اوضاع و احوال به ویژگی جالبی بر می‌خوریم که عبارت است از برخورد دو پهلوی این مراجع با قاعدة موربد بحث. به عبارت دیگر، در تمامی دعاوی بین‌المللی مطرح شده طی دو قرن اخیر، گرچه اکثر مراجع رسیدگی کننده بر وجود چنین قاعده‌ای صحیح‌گذارده‌اند اما همواره سعی در محدود کردن دامنه اجرای آن داشته‌اند. به عبارت دیگر، گرایش فعلی حقوق بین‌الملل مبتنی بر پذیرش قاعده ولی در عین حال، محدود نمودن شدید دامنه اجرای آن بوده است؛^(۸) در ذیل مروری داریم بر چند مورد از مهمترین آرای بین‌المللی در این زمینه. البته به دلیل جلوگیری از طولانی شدن بحث تأکید عمده بر آرای دیوان بین‌المللی دادگستری (و دیوان دائمی دادگستری بین‌المللی) قرار خواهد گرفت.

مراکش موظف است اصل خون "jure sanguinis" را در مورد تابعیت بریتانیا محترم بشمارد و فرزندان اتباع بریتانیا را تبعه بریتانیا قلمداد نماید و دولت فرانسه نیز به عنوان دولت حامی "Protecting state" مراکش، متوجه به محترم شناختن این اصل است.

در مقابل، فرانسه مدعی شد که اولاً، مسئله در صلاحیت داخلی آن کشور قرار دارد و بنابراین، کشور فرانسه متوجه نیست این مسئله را برای حل و فصل تسلیم روشهای داوری یا قضائی بین‌المللی نماید و ثانياً، با ظهور یک تمدن مسیحی اروپایی در مراکش (تمدن فرانسه) و تشکیل یک کشور تحت الحمایه در این منطقه، چنان تغییری در اوضاع و احوال زمان انعقاد معاهده (۱۸۵۶) به وجود آمده است که این معاهده، دیگر قابلیت اجرائی ندارد.

با ارجاع این مسئله به شورای جامعه ملل از سوی بریتانیا، شورا اعلام نظر نمود که چنانچه بنا به ادعای فرانسه قضیه متحصرآ در صلاحیت داخلی آن کشور باشد، شورا به موجب ماده (۱۵) "میثاق" از مداخله و اظهارنظر در خصوص آن ممنوع است و تشخیص این امر نیز مستلزم



اظهارنظر قضات دیوان دائمی دادگستری بین‌المللی است. اما چون فرانسه به هیچ عنوان زیر بار نمی‌رفت و تسلیم قضیه را به دیوان نمی‌پذیرفت، شورا تصمیم گرفت در خصوص قراردادشتن یا نداشتن مسئله در صلاحیت داخلی انحصاری فرانسه، از دیوان تقاضای صدور رأی مشورتی نماید هتا از مشکل امتناع فرانسه از ارجاع مسئله به دادرسی ترافعی دیوان اجتناب نماید و در صورتی که دیوان ادعای فرانسه را مردود دانست، در این خصوص قطعنامه صادر نماید. بدیهی است که درین مورد وظیفه دیوان محدود به تعیین این امر می‌شد که آیا مسئله مطرح شده یک مسئله منحصرآ داخلی است یا به موجب حقوق بین‌الملل، دارای ابعاد بین‌المللی نیز می‌باشد و حق نداشت در ماهیت قضیه اظهار نظر نماید. بنابراین، دیوان نتوانست صحت استدلال فرانسه در مورد خاتمه قابلیت اجرائی معاهده (۱۸۵۶) به دلیل تغییر بنیادین اوضاع و احوال را مورد ارزیابی قرار دهد و حتی وارد این بحث حکمی نیز نشد که آیا اصولاً چنین اصلی (خاتمه اجرای معاهده به دلیل تغییر اوضاع و احوال) در حقوق این اصل برخوردار

عین حال تغییر اوضاع و احوال مورد ادعای فرانسه نیز موجب خاتمه یافتن اثر اجرای آن دو معاهده نیست چون فرانسه نمی‌تواند ثابت کند که اوضاع و احوال تغییر یافته مزبور، هدف اصلی متعاهدان از اعلام رضایت نسبت به عهدنامه بوده است و نه به این دلیل که اصولاً تغییر اوضاع و احوال نمی‌تواند اجرای عهدنامه را خاتمه دهد یا این قاعده مبنای عرفی ندارد. پس دیوان در این رأی ضمن پذیرش اصل وجود قاعده و مبنای عرفی آن، فقط اعلام نمود که خواهان از عهده اثبات شرایط اساسی آن بر نیامده است، یعنی رد ادعای رسیدگی براساس امر موضوعی و نه ادame دارد... حکمی.

پی‌نوشتها:

۱_ Yearbook of the International Law Commission (1966 _ IL); 258.

۲ _ ibid

۳ _ Lissitzye; Treaties and Changed Circumstances; 61 A. J. I. L (1967)

۴ - در اینجا عرف، عهدنامه و اصول کلی حقوق را به عنوان متابع اصلی و ایجادکننده قواعد حقوق بین‌الملل عمومی و رویه قضائی و دکترین را فقط به عنوان متابع ۹۹۹۹ و شاهدی بر وجود قواعد اصلی فرض نموده‌ایم.

۵_ Statute of the International Court of Justice .

۶ - برای بحث کامل تر رجوع کنید به منبع بسیار پرازدش:

Varuvoukos: Termination of Treaties in International Law; .5891

۷ - ابن موارد از کتاب Vamvodkos (رجوع به زیرنویس^۳) اقتباس شده‌اند و بهمین دلایل از ذکر منبع جدا گانه برای آنها در زیرنویس خودداری می‌شود.

۸_ Lisaitzgn; Loc sit.

۹_ Nationality Decrees in Turkey and Morocco (PCIL).

۱۰ _ Advisory Opinion of 1923.

۱۱ _ The Free Zones of Upper Savoy and Gex Case (PCIJ)

سنگینی می‌گردید. بدین ترتیب مناطق مزبور بین دو مرز گمرکی فرانسه و سویس قفل شدند. این وضعیت به همین منوال ادامه داشت تا اینکه پس از پایان یافتن جنگ جهانی اول در ماده (۲) ۴۳۵ عهدنامه "صلح ورسای" چنین مقرر گردید: «دول علیه متعاهد توافق دارند که مندرجات عهدنامه (۱۸۱۵) و سایر قوانین تکمیلی مربوط به مناطق آزاد دیگر هماهنگ با اوضاع موجود نیستند و بر عهده فرانسه و سویس است که با امعان نظر به حل و فصل وضعیت این سرزمینها میان خود تحت شرایطی که از هر دو طرف مناسب باشد، توافقی را میان خود تنظیم نماید.» تلاش دو کشور برای نیل به توافق منظمی در این ماده ناموفق بود.

بر همین اساس، فرانسه دعوا ای را علیه سویس در دیوان دائمی دادگستری طرح نمود. اساس استدلال فرانسه در دیوان این دو نکته بود: اولاً؛ ماده (۲) ۴۳۵ عهدنامه صلح "ورسای" قاعده کلی ("rebus") را نسبت به مورد خاص مناطق آزاد اعمال می‌نماید و اثر آن فسخ عهدنامه‌های (۱۸۱۵ و ۱۸۱۶) به طور مستقیم است.

ثانیاً؛ جدای از ماده مذکور، تغییر اوضاع و احوال زمان انعقاد معاهده به عنوان یک قاعده حقوق بین‌المللی عرفی در این مورد می‌تواند مبنای خاتمه معاهدات (۱۸۱۵ و ۱۸۱۶) تلقی گردد.

دیوان در رأی سورخه هفتمن ژوئن (۱۹۳۲) خود، که از لحاظ نظری اهمیت فراوانی دارد اعلام نمود که ماده (۲) ۴۳۵ عهدنامه "ورسای" ناسخ عهدنامه‌های (۱۸۱۵ و ۱۸۱۶) محسوب نمی‌شود و در کانتون ژنو مشمول عوارض گمرکی

می‌باشد یا خیر (جنبه موضوعی قضیه). تنها نکته‌ای که دیوان در مورد آن مجال اظهار نظر حقوقی یافت این نکته بود که: «...بـدیهی است امکان ندارد که بدون مراجعه به اصول حقوق بین‌الملل در رابطه با دوام و اعتبار معاهدات بـتوان درخصوص استناد فرانسه به تغییر اوضاع و احوال اظهار نظر نمود. بنابراین در رابطه با این ادعای فرانسه چنین نتیجه گرفته می‌شود که مسأله به موجب حقوق بین‌المللی، صرفاً در صلاحیت داخلی یک کشور قرار ندارد.»^(۱۰)

● قضیه مناطق آزاد (۱۹۳۲)^(۱۱): سابقه پیدایش موضوع این اختلاف - پیش از طرح در دیوان دائمی دادگستری بین‌المللی - نسبتاً طولانی است که ابتدا به خلاصه‌ای از آن اشاره می‌کنیم: در سالهای ۱۸۱۵ و ۱۸۱۶) به موجب دو عهدنامه مناطق آزاد "Upper Savoy" و "GeX" در مجاورت سوئیس (کانتون «ژنو») تشکیل شد. منطقه اولی تحت حاکمیت پادشاهی "Sardinia" و دومی تحت حاکمیت فرانسه بود. با انعقاد دو عهدنامه مزبور، مرزهای گمرکی این دو منطقه و کانتون ژنو در سویس بر چیده شد ولی در عین حال، بین مناطق مزبور و کشورهای مادر (فرانسه و ساردنی، که بعدها منطقه "Upper Savoy" هم به فرانسه واگذار شد) مرز گمرکی پدید آمد. به عبارت دیگر، مرزهای تجاری و گمرکی فرانسه در داخل مرزهای سیاسی آن قرار گرفت. ولی در سال (۱۸۴۹)، سویس قانونی با عنوان قانون گمرک فدرال گذراند که در نتیجه آن، واردات کالا از مناطق آزاد مزبور به داخل کانتون ژنو مشمول عوارض گمرکی