

مسئولیت بین‌المللی دولت در نتیجه اعمال افراد

واحد تحقیق دفتر خدمات حقوقی بین‌المللی

مقدمه

1. در بسیاری از دعاوی طرح شده در دیوان دآوری دعاوی ایران - ایالات متحده، به ویژه دعاوی کمتر از 25000 دلار، امریکائیان به ادعای اینکه در اثر اعمال شورشیان و انقلابیون قبل از پیروزی انقلاب یا کمی پس از آن زیانهائی به آنها وارد آمده است، از دولت جمهوری اسلامی ایران مطالبه خسارت نموده و در تأیید ادعای خود به قواعد حقوق بین‌الملل استناد کرده‌اند. این مسئله مربوط به مسئولیت بین‌المللی دولت است و برای رد ادعای آنان می‌توان به بند 11 (د) بیانیه الجزایر¹ و برخی از قواعد حقوق بین‌الملل که در تفسیر آن می‌تواند

1. به‌موجب این بند، ایالات متحده متعهد شده است از طرح دعاوی ناشی از حوادث قبل از تاریخ بیانیه در ارتباط با «صدمات وارده به اتباع ایالات متحده یا اموال آنها در نتیجه جنبشهای مردمی در جریان انقلاب اسلامی ایران که ناشی از عمل دولت ایران نبوده است» جلوگیری کند.

سودمند باشد، استناد کرد. برای تحقق مسئولیت بین‌المللی دولت چهار شرط در حقوق بین‌الملل عمومی مقرر شده است:

1. نقض یک تعهد بین‌المللی و به تعبیر دیگر انجام دادن یک عمل نامشروع؛
2. تحقق ضرر؛
3. وجود رابطه سببیت بین نقض تعهد و ضرر؛

4. قابلیت انتساب عمل زیان آور به یک ارگان مسئول دولتی.²

شرط اخیر شرطی بسیار مهم در مسئولیت بین‌المللی دولت است. هر گاه خواهان نتواند اثبات کند که عمل زیان آور، منتسب به یکی از ارگانهای دولت بوده است، حکم به مسئولیت دولت و جبران خسارت وارده صادر نخواهد شد.

2. یک نکته در حقوق بین‌الملل مسلم است و آن این است که دولت مسئول اعمال افراد خصوصی نیست و نیز دولت مسئولیت اعمال توده‌های مردم را که شورش کرده و در ضمن شورش، بدون اینکه دولت کنترلی بر آن داشته باشد، خسارتی به بیگانگان وارد آورده‌اند بر عهده ندارد. البته،

2. CHARLES ROUSSEAU: Droit International Public, T. V. Paris 1983, n 6s.

یک استثناء بر این اصل وارد آمده است: یک دولت انقلابی مسئول اعمال انقلابیون و شورشیان پیروز تلقی می‌شود. اما این استثناء هم حدود و قیودی دارد که باید مورد توجه واقع شود. آنچه در این مقاله مورد بحث واقع خواهد شد اصل مذکور و استثنای وارد بر آن است.

مذبح اصلی در این باب گزارش‌های داده شده به کمیسیون حقوق بین‌الملل، به ویژه چهارمین گزارش راجع به مسئولیت بین‌المللی دولت از پروفیسور Roberto Ago، و طرح مواد راجع به مسئولیت بین‌المللی دولت است که در سال 1980 به تصویب کمیسیون حقوق بین‌الملل رسیده و معمولاً آن را به‌عنوان تدوین قواعد حقوق بین‌الملل عرفی تلقی می‌کنند.

1

اصل عدم مسئولیت دولت در قبال اعمال افراد خصوصی

3. اصل کلی پذیرفته شده در حقوق بین‌الملل این است که اعمال افراد خصوصی، قابل انتساب به دولت نیست.³ ماده 11 طرح مواد راجع به مسئولیت بین‌المللی دولت تحت عنوان «عمل اشخاص بدون نمایندگی از سوی دولت» در این زمینه مقرر می‌دارد:

«1. عمل شخص یا گروهی از اشخاص که به نمایندگی از دولت انجام نگرفته باشد، نباید از نظر حقوق بین‌الملل عمل دولت شناخته شود».

«2. بند 1 مانع از انتساب هر کار دیگری که توسط اشخاص یا گروهی از اشخاص یاد شده در آن بند صورت گرفته باشد و طبق مواد 5 تا 10 باید به عنوان عمل دولت شناخته شود، به دولت نیست.»⁴ در

3. IAN BROWNLIE: System of the Law of Nations, State Responsibility. Par I, Oxford 1983. PP.159ss; NGUYEN QUOC DINH, PATRICK DAILLIER, ALAIN PELLET: Droit international public, 2e ed., paris 1980. n 624. p. 696.

4. Article II. Conduct of Persons not acting on behalf of the State:

1. The conduct of a person or a group of persons not acting on behalf of the State shall not be considered as an act of the State under international Law.

2. Paragraph 1 is without prejudice to the attribution to the States of any other conduct which is related to that of the persons or groups of persons Referred to in that paragraph and which is to be considered as an act of the State by virtue of articles 5 to 10.

سالنامه 1975 کمیسیون حقوق بین‌الملل ضمن توضیح و تفسیر ماده فوق، مبانی آن در حقوق بین‌الملل مورد بررسی واقع شده است. با توجه به عملکرد دولتها و رویه قضایی بین‌المللی و عقاید علمای حقوق بین‌الملل، باید گفت که این ماده متضمن یک قاعده عرفی بین‌المللی است، هر چند که مواد تهیه شده از سوی کمیسیون حقوق بین‌الملل راجع به مسئولیت بین‌المللی دولت، از جمله ماده 11، هنوز به تصویب دولتها نرسیده و به صورت عهدنامه در نیامده است.

4. برای روشن شدن مفهوم ماده 11 مذکور، به پاره‌ای نکات که در تفسیر این ماده در سالنامه کمیسیون حقوق بین‌الملل آمده است، اشاره می‌کنیم:

کلمه «شخص» در بند 1 ماده 11 شامل شخص طبیعی و شخص حقوقی است و در این ماده به عمل «گروهی از اشخاص» نیز اشارت رفته است، چرا که در اغلب موارد، زیانهای وارده به بیگانگان ناشی از عمل گروهها است. به نظر کمیسیون توصیف

برای متن کامل این طرح (بخش اول - مواد 1 تا 35) رجوع شود به:

Yearbook of the International Law Commission, 1986, Vol. II, Part 2. PP. 30 ss.

185 ❖ مسئولیت بین‌المللی دولت... ❖

اشخاص با وصف «خصوصی». با اینکه در اغلب موارد عامل زیان افراد خصوصی هستند، به دو دلیل ضروری نبوده است: یکی آنکه در مورد اشخاص حقوقی، قاعده فوق باید درباره پاره‌ای اشخاص که از نظر حقوق داخلی، خصوصی به‌شمار نمی‌آیند، مانند اشخاص حقوقی فرادولتی (Parastatal) یا شبه عمومی (quasi-public)،⁵ نیز اجرا شود. عدم انتساب اعمال این اشخاص به دولت درست مانند عدم انتساب اعمال شرکتهای خصوصی است مشروط بر اینکه اشخاص مزبور انجام وظایف دولت (اعمال حاکمیت) را برعهده نداشته باشند یا لااقل فعل یا ترک فعل زیان‌آور آنها در ارتباط با انجام آن وظایف نباشد. دلیل دوم آن است که در مورد اشخاص طبیعی، قاعده مذکور درباره اشخاصی که ارگان دولت به‌شمار می‌آیند در صورتی که به‌عنوان اشخاص خصوصی عمل کرده باشند نه در سمت مأمور دولت و در اجرای وظایفی

5. مقصود نهادهایی است که دارای سازمان خاص و جدا از دولت هستند و در کنار دولت خدماتی را که دارای جنبه عمومی است انجام می‌دهند. رجوع شود به گزارش سوم «R. Ago» راجع به مسئولیت دولت مندرج در سالنامه کمیسیون حقوق بین‌الملل 1971، ج 2، بخش اول، ش 165، ص 254.

که به‌عنوان ارگان دولت برعهده دارند، نیز لازم‌الاجراء است. بالاخره جمله «که به نمایندگی از دولت انجام نگرفته باشد» بدان منظور افزوده شده که عمل اشخاصی را که طبق مواد 7 و 8 به‌عنوان استثناء قابل انتساب به دولت است، از شمول قاعده مندرج در بند 1 ماده 11 خارج کند.⁶

6. رجوع شود به شرح ماده 11 مندرج در همان سالنامه، 1975، ج 2، ش 36، ص 82. ترجمه بند 2 ماده 7 و کل ماده 8 از طرح مواد راجع به مسئولیت بین‌المللی دولت بدین شرح است:

ماده 7. انتساب رفتار واحدهای دیگری که صلاحیت اعمال عناصری از اختیارات دولت را دارند، به دولت:

1.
2. رفتار ارگان یا واحدی که جزئی از ساختار رسمی دولت یا واحد حکومتی محلی نیست اما به موجب حقوق داخلی صلاحیت اعمال عناصری از اختیارات دولت را دارد، باید به‌عنوان عمل دولت برحسب حقوق بین‌الملل تلقی گردد، مشروط بر اینکه در مسئله طرح شده بدان سمت عمل کرده باشد.

ماده 8. انتساب رفتار اشخاصی که به نمایندگی از دولت عمل می‌کنند، به دولت:

رفتار شخص یا گروهی از اشخاص باید به‌عنوان عمل دولت برحسب حقوق بین‌الملل شناخته شود هرگاه:
الف. ثابت شود که چنین شخص یا گروه اشخاص، در واقع، از سوی دولت عمل می‌کرده اند؛
ب. چنین شخص یا گروه اشخاص، در واقع، عناصری از اختیارات دولت را، در نبود مقامهای رسمی و در اوضاع و احوالی که کاربرد این اختیارات را توجیه می‌کند، اعمال می‌کرده اند.

بنابراین، موضوع ماده 11، اعمال زیان آور اشخاص طبیعی یا حقوقی است که به نمایندگی قانونی (de jure) یا عملی (de facto) از دولت عمل نکرده باشند. اگر شخص خصوصی از سوی دولت نمایندگی داشته و به عنوان نماینده دولت رفتار کرده باشد (بند 2 ماده 7 از طرح کمیسیون حقوق بین‌الملل)، عمل او منتسب به دولت است. اما عمل اشخاص حقوقی که نمی‌توان آنها را اشخاص حقوق خصوصی تلقی کرد، مانند مؤسسات شبه عمومی یا اشخاص حقوق عمومی که عمل حاکمیت انجام نمی‌دهند (مانند شرکتهای دولتی) یا اختیار عمل حاکمیت هم به آنها داده است ولی در بخش دیگری عمل کرده و موجبات زیان شده اند، قابل انتساب به دولت نیست. همچنین است عمل یک ارگان دولتی یا کارمند دولت که به عنوان کار فرد خصوصی، یعنی در ارتباط با زندگی خصوصی او، انجام گرفته است نه در رابطه با کار دولتی.⁷

اعمال اشخاص خصوصی منتسب به دولت نیست؛ خواه عامل تابعیت آن دولت را

7. سالنامه کمیسیون حقوق بین‌الملل، 1975، ج 2، شرح ماده 11، ش 2، ص 75.

داشته یا نداشته باشد؛ خواه عمل در قلمرو حاکمیت آن دولت انجام شده باشد یا در جای دیگر؛ خواه انفرادی باشد یا گروهی؛ خواه در یک وضع عادی انجام گرفته باشد یا در جریان شورش، تظاهرات، انقلاب، جنگ و غیر آن؛ خواه زیان دیده، یک دولت خارجی باشد یا تبعه او.⁸

5. با اینکه دولت مسئول اعمال افراد خصوصی نیست، ممکن است در صورت ورود خسارت از سوی آنان، از جهات دیگر مسئول شناخته شود. بنابراین، چنانکه بند 2 ماده 11 می‌گوید، بند 1 این ماده ناقض مقررات مواد 5 تا 10 نیست؛ یعنی ممکن است دولت در برخی موارد به مناسبت عمل اشخاص خصوصی مسئول تلقی گردد ولی، در این صورت، مسئولیت دولت ناشی از نقض یک تعهد بین‌المللی از سوی خود اوست، و در واقع، عمل اشخاص خصوصی فقط زمینه‌ای برای نقض تعهد دولت به‌شمار می‌آید. مثلاً دولت تا حدی - که برحسب مورد تفاوت می‌کند - متعهد است از دولتهای خارجی و نمایندگان و اتباع آنها در مقابل حملات افراد حمایت کند. بنابراین اگر

8. همان مأخذ، ش 3، ص 71.

ارگان‌های دولتی در اینگونه موارد از اقدامات حمایتی مناسب دریغ ورزند و در نتیجه عمل افراد خصوصی زیانی به بیگانگان وارد شود، دولت در ارتباط با عمل افراد، مرتکب نقض یک تعهد بین‌المللی شده و مسئول است.⁹

در تأیید عدم مسئولیت دولت در قبال اعمال اشخاص خصوصی می‌توان به آراء دادگاه‌های بین‌المللی و عملکرد دولتها و عقیده علمای حقوق بین‌الملل استناد کرد.

الف. آراء دادگاه‌های بین‌المللی

6. بررسی رویه قضایی بین‌المللی ثابت می‌کند که رفتار اشخاص خصوصی هیچ‌گاه موجب مسئولیت دولت تلقی نشده است مگر اینکه همراه با فعل یا ترک فعل از سوی یک ارگان دولتی بوده باشد. امکان دارد عمل افراد به دولت نسبت داده شود اما فقط هنگامی که شرکت یا معاونت ارگان‌های دولت در ارتکاب عمل ثابت شده باشد. باین، شرط انتساب عمل شخص خصوصی به دولت آن است که دولت

9. همان مأخذ، ش 4، ص 71.

از طریق عمل آن شخص مرتکب نقض یک تعهد بین‌المللی شده باشد.¹⁰

7. اصل عدم مسئولیت دولت نسبت به اعمال اشخاص خصوصی در آغاز قرن بیستم (30 سپتامبر 1901) از سوی داور «Ramiro Gil de Urbarri» در داوری بین ایتالیا و پرو براساس کنوانسیون 25 نوامبر 1899 به صراحت اعلام شد. این داوری برای رسیدگی به دعاوی اتباع ایتالیا که در پرو سکونت داشتند مقرر شده بود.

در پرونده «Poggioli» که رأی آن توسط «Ralson» سرداور کمیسیون ایتالیا - ونزوئلا متشکل به موجب پروتکل 13 فوریه و 7 مه 1903 صادر شد، یکی از دعاوی مطروحه مربوط به چهار نفر بود که متهم به اعمال زیان آوری از جمله قتل یکی از برادران «Poggioli» بودند. در این رأی به اعمال افراد که به علت عدم مجازات آنها از سوی مقامهای کشور به صورت عمل دولت در آمده است، اشارت رفته و در عین حال گفته شده است:

«بعضی از سازمانهای دولتی وظایف خود را، چنانکه باید، ایفا نکرده‌اند و به

10. همان مأخذ، ش 7، ص 72.

علت این قصور، دولت و نزوئلا با ید
مسئول شناخته شود».¹¹

از مجموع عبارات این رأی به وضوح
برمی آید که مقصود سرداور به هیچوجه این
نبوده که اعمال افراد خصوصی بالذات
قابل انتساب به دولت است.

8. موضوع در نیمه دهه 1920 با آراء
دیگری که از دادگاههای بین‌المللی صادر
شد روشن‌تر گردید. در اول مه 1925
ماکس هوبر (Max Huber) که به موجب
موافقتنامه انگلیس و اسپانیا مورخ 29
مه 1923 به سمت داور تعیین شده بود،
رأی معروف خود را در مورد دعاوی مختلف
راجع به پرونده مالکیت اتباع بریتانیا
در مراکش اسپانیایی (British property in Spanish)
(Morocco case) صادر کرد که از آن نکات زیر
به دست می آید:

الف. در مواردی که اعمال افراد،
زیانی به خارجیان وارد کرده باشد، داور
فقط هنگامی عمل را به عنوان عمل دولت و

11. One can not consider that the acts were the acts of a well-ordered state, but rather that for the time being some of the instrumentalities of government had failed to exercise properly their functions, and for this lack the Government of Venezuela must be held responsible.

(United Nations, Reports of International Arbitral Awards (R. I. A. A.), Vol. X, P. 689).

موجب مسئولیت بین‌المللی تلقی می‌کند که قصور ارگانهای دولتی در جلوگیری از اعمال مزبور محرز باشد.

ب. عمل یک فرد خصوصی به هیچ رو منشأ مسئولیت بین‌المللی نیست.

ج. عمل زیان‌آور فرد متمایز از رفتاری است که در پرونده مطروحه ممکن است به دولت نسبت داده شود.

د. حتی برای تعیین مبلغ غرامت، داور تأکید می‌کند که مسئولیت دولت فقط ناشی از نقض یک تعهد بین‌المللی از سوی خود او در پرونده مزبور است نه ناشی از اوضاع و احوال و آثار اعمال افراد.¹²

9. بعد از این پرونده آرائی از کمیسیون‌های دعاوی بین‌کشورهای مختلف و مکزیکی صادر شد که در آنها نیز اصل مزکور مورد بحث و قبول قرار گرفت. کمیسیون دعاوی کلی مکزیکی - ایالات متحده که براساس کنوانسیون 8 سپتامبر 1923 تشکیل شد، در چند مورد، این اصل را به طور قاطع اعلام کرد که مسئولیت دولت به مناسبت اعمال افراد فقط مبتنی بر

¹². R. I. A. A., Vol. II, PP. 636, 709 and 710; Yearbook of the I. L. C., 1975, Vol. II, p. 74, note 106.

قد صور دولت در پیداشگیری یا مجازات آن اعمال است. در این زمینه مهمترین رأی آن است که کمیسیون به ریاست «Van Vollenhoven» در 16 نوامبر 1925 در پرونده جینز (Janes case) صادر کرد. در این پرونده که قتل یک امریکائی توسط یک کارمند اخراج شده مکزیکی مطرح و معاونت دولت مکزیکی در آن کار ادعا شده بود، کمیسیون بوضوح اعلام کرد که:

الف. عمل فرد فقط باید به خود او نسبت داده شود و فقط اعمال ارگانهای دولتی قابل انتساب به دولت است؛

ب. دو نوع عمل مزبور در دو سطح مختلف - یکی در سطح حقوق داخلی و دیگری در سطح حقوق بین‌الملل - باید در نظر گرفته شود؛

ج. مفهوم معاونت که در خودداری از مجازات نهفته است صرفاً فرضی بوده و به هر حال نمی‌تواند مبنایی برای تغذیر نتیجه و انتساب مسئولیت اعمال افراد به دولت تلقی شود.

در مورد میزان غرامت نیز کمیسیون، تفکیک بین عمل نامشروع فرد و عمل نامشروع دولت را ضروری شمرده و تأکید

می‌کند که این دو جرم «در منشأ، کیفیت و اثر» متفاوت‌اند، و براساس آن، اظهارنظر می‌کند که دولت فقط باید خسارات ناشی از ترک فعل (omission) خود را جبران نماید و خسارت وارده نباید برپایه زیان ناشی از قتل - که عمل فرد بوده است - ارزیابی شود.

در پرونده‌های دیگر به ویژه «Kennedy case» (6 مه 1927)، «Venable case» (8 ژوئیه 1927) و «Canahl case» (15 اکتبر 1928) نیز کمیسیون دعاوی کلی مکزیک - ایالات متحده اصل اعلام شده در پرونده جینز را اجرا کرده است.¹³

10. از آغاز دهه 1930 آراء داوری بین‌المللی دیگری که قابل مقایسه با رأی صادر در پرونده جینز باشد صادر نشد. با وجود این، شک نیست که بعد از این تاریخ، اصل عدم انتساب اعمال افراد خصوصی به دولت تثبیت شد. آراء بعدی به بررسی این مسئله اکتفاء کرده که آیا در موقعیت خاصی، دولت ممکن است مرتکب نقض تعهد بین‌المللی خود به پیشگیری و

13. سالنامه کمیسیون حقوق بین‌الملل، 1975، ج 2، ش 16، ص 75.

مجازات افراد شده باشد؟ و درباره این موضوع که آیا دولت مرتکب چنین نقض تعهدی شده است یا نه، تصمیم گرفته اند. در پرونده «Finish Shipowners v. Great Britain» به موجب رأی مورخ 9 مه 1934 که در ارتباط با استفاده از برخی کشتیهای فنلاندی در زمان جنگ براساس موافقتنامه 30 سپتامبر 1932 بین بریتانیای کبیر و فنلاند صادر شد، داور اعلام داشت که اعمال زیان آور باید بوسیله دولت خوانده یا مأموران او انجام شده باشد؛ زیرا براساس حقوق بین الملل، مسئولیت مستقیم دولت بر اثر اعمال اشخاص خصوصی شناخته نشده است.¹⁴

11. در میان آراء داوری مربوط به این موضوع، آراء مربوط به خسارات وارده به بیگانگان از سوی افراد در جریان شورشها، انقلابها و تظاهرات عمومی که دولت قادر به پیشگیری یا کنترل آنها نبوده معمولاً دسته خاصی به شمار آمده است. اصل عدم انتساب اعمال زیان آور افراد خصوصی به دولت در اینگونه آراء نیز بصراحت اعلام شده است. مثلاً کمیسیون

14. R. I. A. A., Vol. III, P. 1501.

مختلط بریتانیای کبیر - ایالات متحده که به موجب موافقتنامه 18 اوت 1910 تشکیل شد، در رأی مورخ 18 دسامبر 1920 در پرونده «Home Frontier and Foreign Missionary Society of the United Brethren in Christ» اعلام داشت که هیچ دولتی نمی‌تواند مسئول عمل شورشیان که با نقض اقتدار دولت انجام شده است، تلقی گردد، «هنگامی که دولت خود مرتکب نقض حسن نیت یا سهل انگاری در سرکوب شورش نشده باشد».¹⁵

اصل بنیادی عدم مسئولیت دولت نسبت به خسارات وارده در سر زمین او در ارتباط با حوادثی از قبیل شور انقلاب، جنگ داخلی یا جنگ بین‌المللی توسط ماکس هوبر در رأی مورخ اول مه 1925 در پرونده اموال اتباع بریتانیا در مراکش اسپانیایی - که قبلاً به آن اشارت رفت (ش8) - اعلام گردیده است. به موجب این رأی:

«مسئولیت برای فعل یا ترک فعل مقامهای عمومی کاملاً غیر از مسئولیت برای اعمال منتسب به افرادی است که

15. R. I. A. A., Vol. III, p. 44.

خارج از حیطه نفوذ یا آشکارا دشمن
مقامهای دولتی هستند».¹⁶

ب. عملکرد دولتها

12. در زمینه عملکرد دولتها، موضوعگیری دولتها در جریان کارهای مقدماتی کنفرانس 1930 جهت تدوین حقوق بین الملل (Codification Conference) و در خود کنفرانس قابل توجه است. همه دولتهایی که در این کار شرکت داشتند بر آن بودند که اعمال افراد خصوصی هرگز قابل انتساب به دولت به عنوان یک منبع مسئولیت بین المللی نیست. آنها موافقت داشتند که دولت در برخی موارد فقط در اثر رفتار ارگانهای خود در ارتباط با اعمال افراد خصوصی، رفتاری که نقض تعهدات بین المللی دولت به شمار آید، مسئول شناخته می شود، اگر چه آن اعمال در اوضاع و احوال خاصی مانند شورشها و آشوبها روی داده یا خسارت به بیگانگانی وارد شده باشد که از حمایت خاصی برخوردارند، مانند مأموران سیاسی دولت

16. La responsabilité pour l'action ou l'inaction de la puissance publique est tout autre chose que la responsabilité pour des actes imputables à des personnes échappant à l'influence des autorités ou leur étant ouvertement hostiles. (R. I. A. A., Vol., II, P. 642).

خارجی. این نکات از پاسخهایی که دولتها به پرسشنامه ارسالی توسط کمیته تدارک کنفرانس داده بودند به خوبی آشکار می‌شود.¹⁷

13. موضعگیری برخی از دولتها نسبت به این مسئله در موارد خاص نیز در خور توجه است. در مورد زیانهای وارد به بیگانگان در جریان شورشها و تظاهرات عمومی و آشوبها، عملکرد بین‌المللی نمونه‌های متعددی از موضعگیری دولتها را به دست می‌دهد که از جمله موضعگیری ایالات متحده و ایتالیا در قضیه کاتلر (Cutler) است.

در جریان تظاهرات عمومی در فلورانس در اکتبر 1925 گروهی به دفتر یک تبعه ایالات متحده به نام «کاتلر» حمله بردند و اثاثه آن را نابود کردند. از اظهارنظر دولتین ایالات متحده و ایتالیا در این قضیه آشکار می‌شود که هر دو دولت اساساً توافق داشتند که فقط فعل یا ترک فعل مقامهای رسمی دولتی به عنوان عمل نامشروعی که مسئولیت بین‌المللی را موجب

17. سالنامه کمیسیون حقوق بین‌الملل، 1975، ج 2، ش 19، ص 76.

می‌شود، قابل انتساب به دولت است. هیچ‌یک از دولتین سعی نمی‌کرد عمل افراد خصوصی را به دولت نسبت دهد. اختلاف بین دولتین فقط در مورد ضابطه تعیین مبلغ غرامتی بود که، در صورت اثبات ارتکاب عمل نامشروع، از سوی مقامهای دولتی می‌بایست پرداخت شود.¹⁸

14. در خلال دهه 1930 و 1950 عدم امکان انتساب اعمال افراد خصوصی به دولت که در جریان شورشها و تظاهرات عمومی روی داده است دوبار در دستورهای صادره از سوی وزارت امور خارجه ایالات متحده به سفارتخانه‌های آن کشور در کوبا (سال 1933) و لیبی (سال 1956) اعدام شده است.¹⁹

در هر دو مورد، ایالات متحده از حمایت دعاوی اتباعش خودداری کرد بدین استدلال که در اینگونه موارد مسئولیت دولت فقط ناشی از اهمال و تقصیر مقامهای دولتی در جلوگیری یا مجازات اعمال زیان‌آور است.

18. همان مأخذ، ش 25، ص 77.

19. همان مأخذ، ش 26، ص 77.

15. همین اصل در پاسخ وزیر خارجه فرانسه به یک سؤال پارلمانی راجع به قتل برخی از اتباع فرانسه، با عبارات روشنی منعکس شده است.²⁰

عملکرد دولت بریتانیا نیز مبنی بر قبول اصل مزبور بوده است. طی مذاکرات راجع به خسارات وارده به اتباع انگلیسی در پی شورشهای اندونزی که در پارلمان بریتانیا روی داد، از وزیر خارجه انگیس سؤال شد که آیا دولت در مذاکرات خود با اندونزی این نکته را در نظر دارد که مقامهای اندونزی نسبت به اعمال شورشیان نقش منفی داشته و از آن چشم پوشی کرده اند؟ وزیر خارجه پاسخ داد که درست به همین جهت دولت بریتانیا مذاکره می کند تا دولت اندونزی مسئولیت خود را بپذیرد.²¹

ج. عقاید علمای حقوق بین الملل

20. A. CH. KISS: Repertoire de la pratique francaise en matiere de Droit international Public (Paris, C. N. R. S., 1965) Vol. III, p. 636, Cited in Yearbook of the I. L. C., 1975, Vol. II, p. 78, note No. 145.

21. E. LAUTERPACHT: British practice in International Law (London, 1963), P. 120, Cited in Yearbook of the I. L. C. 1975, Vol. II, p. 78, note No. 136.

16. عقاید علمای حقوق بین‌الملل در

این زمینه به سه دسته قابل تقسیم است: نظریه اول این است که اعمال افراد قابل انتساب به دولت به‌عنوان مذبح مسئولیت بین‌المللی است، بدون توجه به اینکه ارگانهای دولت در قبال این اعمال چه رفتاری اتخاذ کرده باشند. این نظریه که مبتنی بر اصل «تعاون گروه اجتماعی» (Solidarity of the Social Group) یا «ضمانت» (garantie) است، برخی از نویسندگان جدید را وسوسه کرده ولی در حال حاضر هیچ طرفدار جدی ندارد.

نظریه دوم از آن کسانی است که با وجود اختلاف در پاره‌ای مسائل در یک نکته وحدت نظر دارند و آن این است که عمل شخص خصوصی قابل انتساب به دولت به‌عنوان مذبح مسئولیت بین‌المللی است مشروط بر اینکه عوامل دیگری، به‌ویژه قصور در پیشگیری از عمل یا واکنش بعدی در مقابل آن، دخالت داشته باشد و به شرطی که این قصور مستقیماً مربوط به دولت یعنی ناشی از ارگانهای آن باشد. این نظریه که به نظریه معاونت (Theory of Complicity) معروف است، در نوشته‌های علمای

حقوق بین‌الملل در قرن نوزدهم رایج بوده و در پاره‌ای از آراء داوری همان دوره منعکس شده ولی بعد از دهه اول قرن بیستم عموماً متروک گردیده است، هر چند که برخی از نویسندگان بعدی نیز از آن حمایت کرده اند.

نظریه سوم که اکثریت قاطع علمای جدید حقوق بین‌الملل طرفدار آن هستند این است که عمل اشخاص خصوصی از نظر حقوق بین‌الملل قابل انتساب به دولت نیست و بدین عنوان، عمل دولت (act of the State) که ممکن است موجب مسئولیت در قبال دولتهای دیگر باشد، به شمار نمی‌آید. اعمال افراد یا شرکتهای خصوصی که زیانی از آن به دولتهای خارجی یا اتباع یا نمایندگان آنها وارد شده باشد، غالباً زمینه‌ای برای ارتکاب عمل نامشروع از سوی دولت فراهم می‌آورد. ولی همین عمل نامشروع صادر از ارگانهای دولتی است که قابل انتساب به دولت است و اعمال افراد فقط زمینه و انگیزه‌ای برای آن محسوب می‌شود. دولت از نظر بین‌المللی فقط مسئول فعل یا اغلب ترک فعل ارگانهای خود است که از امکاناتشان برای پیشگیری

از عمل زیان‌آور افراد یا مجازات آن، چنانکه باید، استفاده نکرده اند. دولت به علت نقض تعهد حمایت از بیگانگان مسئول است نه به سبب اعمال افراد که ممکن است خود با مقررات بین‌المللی منافات داشته باشد. مثلاً اگر تبعه خارجی بوسیله یک فرد خصوصی به قتل رسیده باشد، دولت از نظر حقوق بین‌الملل مسئول آن قتل به شمار نمی‌آید بلکه فقط مسئول قصور و اهمال در پیشگیری از آن یا مجازات قاتل است.

باید یادآور شد که اکثریت عظیم آن دسته از علمای حقوق بین‌الملل که مسئله اعمال افراد در شرایط خاصی از قبیل شورشها، آشوبها و تظاهرات عمومی را بررسی کرده‌اند نیز این اصل را تأیید نموده‌اند که اعمال مزبور قابل انتساب به دولت به عنوان منبع مسئولیت بین‌المللی نیست.²²

به هر حال، همین نظریه سوم است که به موجب رویه قضائی بین‌المللی و عملکرد دولتها تأیید و تثبیت شده است.

22. سالنامه کمیسیون حقوق بین‌الملل، 1972، ش 33، صص 80 و 81.

17. از آنچه در مورد اعمال اشخاص خصوصی در ارتباط با مسئولیت بین المللی دولت و تفسیر ماده 11 طرح کمیسیون حقوق بین الملل گفتیم، چنین استنتاج می شود که:

اولاً، برطبق ضابطه ای که بتدریج در حقوق بین الملل جا افتاده است. عمل افراد خصوصی که به نمایندگی از سوی دولت انجام نشده باشد قابل انتساب به دولت نیست و نمی تواند موجب مسئولیت دولت باشد. این نتیجه گیری، صرف نظر از اوضاع و احوالی که عمل خصوصی در آن واقع شده و نوع زیان، صادق است.

ثانیاً، با اینکه مسئولیت بین المللی دولت در پاره ای موارد در ارتباط با اعمال اشخاص خصوصی پذیرفته شده است، یگانه مبنای آن رفتار ارگانهای دولت است؛ رفتاری که به مناسبت اعمال اشخاص خصوصی روی داده و از نظر بین المللی نامشروع است.

به نظر کمیسیون حقوق بین الملل، قاعده ای که از اعمال ضابطه فوق به دست می آید، پاسخگوی زندگی بین المللی جدید است و نیازی به اصلاح آن نیست. کمیسیون

بر آن است که قاعده‌ای که در ماده 11 پیشنهاد شده اساساً همان قاعده لازم‌الاجرا در حقوق بین‌الملل عرفی است.²³

2

مسئولیت دولت در قبال اعمال انقلابیون

الف. اصل عدم مسئولیت

18. از آنچه در پیش گفتیم، می‌توان نتیجه گرفت که دولت اصولاً مسئول اعمال زیان‌آور شورشیان یا انقلابیون که از ارگان‌های دولتی به شمار نمی‌آیند، نیست. در پرونده «Sambiago» (ایتالیا — ونزوئلا)، داور در رأی مورخ 1903 این قاعده را به شرح زیر اعلام داشت:

«با توجه به اصل کلی، ناگزیر از این نتیجه‌گیری هستیم که، جز در موارد استثنائی، دولت نباید مسئول اعمال انقلابیون باشد؛ زیرا:

1. انقلابیون کارگزار دولت نیستند و یک مسئولیت طبیعی وجود ندارد.

23. همان مأخذ، ش 35، ص 82.

2. عمل آنان برای نابودی دولت انجام شده است و هیچ‌کس نباید مسئول اعمال دشمنی که قصد جان او را دارد، به شمار آید.

3. انقلابیون خارج از کنترل دولت بودند و دولت نمی‌تواند مسئول خسارات ناشی از اعمال کسانی تلقی شود که از حیطة اقتدار او بیرون بوده‌اند.²⁴

در پرونده «Fischbach and Friederic» (آلمان – ونزوئلا) نیز سرداور «Duffield» همین قاعده را در رأی مورخ 1903 با عبارت زیر اعلام کرد:

« با وجود این، به اعتقاد سرداور، دکترین جدید که تقریباً مورد قبول همگان قرار دارد آن است که یک ملت مسئول اعمال انقلابیون نیست هنگامی که

24. we find ourselves therefore obliged to conclude, from the standpoint of general Principle, that, save under the exceptional circumstances indicated, the Government should not be held responsible for the acts of revolutionists because:

1. Revolutionists are not the agents of government, and a natural responsibility does not exist.
2. Their acts are committed to destroy the government, and no one should be held responsible for the acts of a enemy attempting his life.
3. The revolutionists were beyond governmental control, and the Government can not be held responsible for injuries committed by those who have escaped its restraint. (R. I. A. A., Vol., X, p. 513).

❖ 207 مسئولیت بین‌المللی دولت...

انقلاب خارج از کنترل دولت رسمی بوده است.²⁵

این قاعده در ماده 14 از طرح مواد پیشنهادی کمیسیون حقوق بین‌الملل درباره مسئولیت بین‌المللی دولت نیز منعکس شده است. بند 1 ماده مزبور اعلام می‌دارد:

«رفتار عضوی از یک نهضت شورشی که در سرزمین دولتی یا هر سرزمین دیگر تحت اداره آن مستقر شده است، نباید عمل آن دولت برطبق حقوق بین‌الملل تلقی شود».²⁶

اما این قاعده دارای استثنایی است که در زیر مورد بحث قرار می‌گیرد.

ب. مسئولیت دولت در قبال اعمال انقلابیون پیروز

19. در موردی که انقلابیون یا شورشیان پیروز شده و به حکومت رسیده

25. In the opinion of the umpire, however, the modern doctrine, almost universally recognized, is that a nation is not liable for acts of revolutionists when the revolution has gone beyond the control of the titular government. (R. I. A. A., Vol. X, P. 400.)

26. 1. the conduct of an organ of an insurrectional movement which is established in the territory of a State or in any other territory under its administration shall not be considered as an act of that state under international law.

باشند، رویه قضایی بین‌المللی، دولت را مسئول اعمال زیان‌آور آنان می‌داند.

ماده 15 طرح مواد راجع به مسئولیت بین‌المللی دولت، که از سوی کمیسیون حقوق بین‌الملل تهیه شده است، تحت عنوان «انتساب عمل یک نهضت انقلابی که به صورت حکومت جدید یک کشور در می‌آید یا منتهی به تشکیل دولت جدید می‌شود»، درباره قاعده استثنایی فوق چنین می‌گوید:

1. «عمل يك نهضت انقلابی که به صورت حکومت جدید کشوری در می‌آید، عمل آن دولت تلقی می‌شود. مع هذا، این انتساب منافی انتساب عملی که به موجب مواد 5 تا 10 قبلاً به‌عنوان عمل دولت شناخته شده است، نیست.

2. عمل یک نهضت انقلابی که منتهی به تشکیل یک دولت جدید در بخشی از سرزمین دولت سابق یا سرزمین تحت اداره آن می‌شود، باید به‌عنوان عمل دولت جدید شناخته شود».²⁷

27. Article 15. Attribution to the State of the act of an insurrectional movement which becomes the new government of a State or which results in the formation of a new State.

20. در سالنامه 1975 (ج 2) کمیسیون حقوق بین‌الملل شرح این ماده دیده می‌شود. همچنین در چهارمین گزارش پروفیسور «Roberto Ago» به کمیسیون مزبور مندرج در سالنامه 1972 (ج 2، ص 144 به بعد)، مبنای آن ماده به تفصیل مورد بررسی واقع شده است.

بند 1 ماده 15 ناظر به مواردی است که یک نهضت شورشی در یک کشور به حکومت می‌رسد و به صورت حکومت جدید زمام امور کشور را به دست می‌گیرد. در این فرض، دولت مسئول اعمال ارگانهای نهضت انقلابی یا شورشی که قبل از تشکیل دولت جدید انجام گرفته است، خواهد بود.²⁸

اما بند 2 ناظر به مورد تشکیل یک دولت جدید از طریق تجزیه کشور قبلی یا استقلال مستعمره آن است. به موجب

1. The act of an insurrectional movement which becomes the new government of a State shall be considered as an act of that State. However, such attribution shall be without prejudice to the attribution to that State of conduct which would have been previously considered as an act of the state by virtue of articles 5 to 10.

2. The act of an insurrectional movement whose action results in the formation of a new State in Part of the territory of a pre-existing state or in a territory under its administration shall be considered as an act of the new State.

28. سالنامه کمیسیون حقوق بین‌الملل، 1975، ج 2، شرح ماده 15، ش 21، ص 105.

این بند، عمل یک نهضت انقلابی که منتهی به تشکیل یک دولت جدید در بخشی از سرزمین دولت سابق یا در یک سرزمین تحت اداره آن شده است، به منزله عمل دولت جدید تلقی می شود. بنابراین، عبارت «یا در یک سرزمین تحت اداره آن» ناظر به مستعمرات و سرزمینهای وابسته است.²⁹

در سالنامه کمیسیون حقوق بین‌الملل پس از توجیه قاعده استثنائی فوق از رویه دادگاههای دآوری بین‌المللی، عملکرد دولت‌ها و عقاید علمای حقوق - که به اعتقاد پروفیسور اگو، گزارشگر کمیسیون حقوق بین‌الملل، همگی مؤید آن هستند - به تفصیل سخن گفته شده است. از آنجا که بحث تفصیلی از مبانی و منابع قاعده در اینجا مناسب به نظر نمی‌رسد، به بحثی کوتاه در باره توجیه قاعده و آراء صادر از دادگاههای بین‌المللی در مورد آن بسنده می‌کنیم و سپس شرط کنترل را، که در تحقق مسئولیت دولت

29. همان مأخذ، ش 22، صص 105 و 106.

در این خصوص اهمیت اساسی دارد، مورد بحث قرار می‌دهیم.

1. توجیه قاعده

21. توجیه قاعده انتساب اعمال شورشیان پیروز به دولت دشوار است، به ویژه از این جهت که در زمان ارتکاب عمل، انقلابیون ارگان دولت نبوده و بعداً به حکومت رسیده‌اند. در آن زمان، انقلابیون بر ضد دولتی که قانونی به‌شمار می‌آمده است قیام کرده بودند و اعمال آنان علی‌الاصول نباید به دولت منتسب باشد. با وجود این، علمای حقوق بین‌الملل کوشیده‌اند این قاعده را به نحوی توجیه کنند: گاه استدلال کرده‌اند به اینکه انقلابیون پیروز به عنوان حکومت عملی (de facto)، لاقلاً در بخشی از سرزمین دولت، از پیش اعمال قدرت می‌کردند؛ همچنین گفته‌اند انقلابیون پیروز، از آغاز قیام بر ضد حکومت سابق، مظهر اراده واقعی ملت به‌شمار می‌آمده‌اند.³⁰

30. R. AGO: 4th Report on State Responsibility, Yearbook of the I. L. C. 1972, Vol. II, Nos. 197, 198, P. 145; CH. ROSSEAU: Droit international public, T. V. No. 84, P. 86.

هر یک از این دلایل قابل بحث و ایراد است. پروفیسور اگو بر آن است که نباید به دنبال توجیه منطقی رفت بلکه مهم آن است که ببینیم آیا در جهان واقعی روابط بین‌المللی اینگونه اعمال به دولت نسبت داده می‌شود یا خیر؟ سپس می‌گوید: اگر در صدد توجیه این اصل باشیم باید این توجیه را در فکر تداوم (continuity) جستجو کنیم که، در واقع، ضابطه تعیین‌کننده برای حل مسئله است: اگر انقلابیون پیروز شده حکومت جدیدی تشکیل دهند، در واقع، سازمان انقلابی تداوم دو سازمانی است که قبلاً در حال نبرد با یکدیگر بوده‌اند. در این صورت، تعجب‌آور نیست که هم مسئولیت اعمال ارگانهای دولت سابق و هم مسئولیت اعمال ارگانهای سازمان انقلابی برعهده دولت جدید باشد.³¹

2. آراء صادره از دادگاههای بین‌المللی

22. جالبترین بیان اصل مندرج در بند 1 ماده 15 را در آراء صادره از

31. همان مأخذ، ش 199، صص 145 و 146.

کمیسیونهای مختلط متشکل در 1920 تا 1930 در ارتباط با دعاوی علیه ونزوئلا و مکزیک می‌توان یافت. در این آراء زیانهای وارده به خارجیان در جریان رویدادهای انقلابی این کشورها مطرح بوده است.

در ارتباط با داوریه‌های ونزوئلا، معروفترین رأی در این زمینه رأی «Plumley» سرداور کمیسیون مختلط دعاوی بریتانیا - ونزوئلا است که در پرونده «Bolivar Railway Company» به سال 1903 صادر گردید. در این رأی اعلام شده است:

«ملت مسئول تعهدات یک انقلاب پیروز از آغاز آن است زیرا، از لحاظ نظری، انقلاب از آغاز مظهر اراده متغیر ملی است که در پیروزی نهائی متبلور شده است».³²

با اینکه این رأی مربوط به یک عمل مشروع، یعنی قراردادی است که انقلابیون قبل از پیروزی انقلاب بسته بودند، اصلی که در آن اعلام شد یک

32. R. I. A. A., Vol. IX, P. 453.

اصل کلی است که اعمال نامشروع زیان آور را نیز در برمی‌گیرد. اصل مزبور از سوی همان سرداور در رأی صادره در پرونده «Puerto Cabello and Valencia Railway Company» نیز که در آن زیانهای وارد به بیگانگان در اثر اعمال نامشروع شورشیان مطرح بود، با ارجاع به رأی پیشین، مورد تأیید واقع شد.

همچنین کمیسیون مختلط دعاوی ایالات متحده - ونزوئلا که به موجب پروتکل مورخ 17 فوریه 1903 تشکیل شد، اصل مسئولیت دولت انقلابی در اثر اعمال انقلابیون را صریحاً اعلام کرد. رجوع شود به ویژه به آراء صادره در پرونده های معروف به «Dix case»³³ و «Henry case»³⁴.

23. در مورد داوریه‌های مربوط به مکزیک، به ویژه رأی مورخ 19 اکتبر 1928 صادر در پرونده «Pinson» از سوی کمیسیون مختلط دعاوی فرانسه - مکزیک

33. همان مأخذ، ص 120.

34. همان مأخذ، ص 133.

قابل توجه است. ورزیل «Verzijl» رئیس کمیسیون در این رأی چنین اعلام داشت: «اگر زیانها، فی المثل، ناشی از ضبط اموال یا پرداختهای اجباری خواسته شده... از سوی انقلابیون قبل از پیروزی نهائی باشد، یا اگر ناشی از جرائمی باشد که نیروهای انقلابی پیروز مرتکب شده‌اند، به اعتقاد من مسئولیت دولت قابل انکار نیست.»³⁵

3. شرط کنترل

24. برای اینکه مسئولیت یک دولت انقلابی در نتیجه اعمال انقلابیون تحقق پیدا کند، یک شرط مهم باید وجود داشته باشد که عبارت است از کنترل دولت مزبور بر افرادی که خسارتی از آنها به بیگانگان وارد شده است. به طور کلی، هیچ دولتی، اعم از انقلابی یا غیرانقلابی، مسئول اعمال افرادی که تحت کنترل او قرار ندارند نیست. به تعبیر دیگر، عمل افرادی را که تحت کنترل دولت

35. R. I. A. A., Vol. V. P. 353.

قرار ندارند به هیچ وجه نمی‌توان به دولت منتسب کرد.

مسئولیت بین‌المللی مبتنی بر اصول واحدی است: همانطور که دولت مستقر و معمولی فقط مسئول اعمال نمایندگان و مأموران خویش است، دولت انقلابی نیز تنها مسئول اعمال افرادی است که به‌عنوان عضو یا نماینده گروه یا سازمان انقلابی عمل کرده، و به دیگر سخن، تحت کنترل آن گروه یا سازمان بوده‌اند. در رویه قضایی بین‌المللی و نوشته‌های علمای حقوق بین‌الملل به شرط کنترل تصریح شده است.

تصریح رویه قضایی بین‌المللی به شرط کنترل

25. شرط کنترل، به مفهومی که در بالا توضیح داده شد، مستفاد از پاره‌ای آراء صادره از دادگاه‌های بین‌المللی است. حتی کلمه «کنترل» در پاره‌ای از آراء، از جمله آراء زیر، بکار رفته است.

در رأی مورخ 1903 صادره در پرونده «Sambigo» (ایتالیا - ونزوئلا) داور این

قاعده را به صراحت اعلام کرد (رجوع شود به شماره 18).

گرچه این رأی مربوط به انقلابیونی است که به پیروزی نرسیده بودند ولی از عبارت مذکور در رأی بوضوح برمی آید که کنترل افراد واردکننده زیان، شرط اساسی مسئولیت بین‌المللی دولت است، خواه مسئولیت یک دولت انقلابی پیروز مطرح باشد، خواه مسئولیت دولت معمولی.

در رأی مورخ 1903 صادر از کمیسیون دعاوی ایالات متحده — ونزوئلا در پرونده «Dix» نیز کلمه «کنترل» استعمال شده و به شرط فوق اشارت رفته است. در این رأی خسارات وارد بوسیله نیروهای مسلح یک نهضت انقلابی سازمان یافته در ونزوئلا، که بعداً به قدرت رسید، مطرح بود و کمیسیون در آن چنین اعلام داشت:

«انقلاب 1899 به رهبری ژنرال کیپرانوکاسترو (Ciprano Castro) به پیروزی رسید و اعمال انقلابیون به موجب یک قاعده جا افتاده حقوق بین‌الملل باید اعمال یک دولت عملی (de facto) محسوب

شود. مأموران اداری نظامی انقلاب، سیاست آن دولت را تحت کنترل قوه مجریه اش اعمال کردند. اینگونه مسئولیت بر اثر تجاوز به حقوق اشخاص بیطرف، برای دولت انقلابی پیروز همانند هر دولت عملی دیگر تحقق می یابد».³⁶

بدیهی است در این پرونده اگر واردکنندگان زیان تحت کنترل سازمان و گروه انقلابی پیروز نبودند، دادگاه حکم به مسئولیت دولت انقلابی نمی داد زیرا اعمال آنان قابل انتساب به دولت انقلابی نبود. همچنین رجوع شود به رأی مورخ 1903 صادر در پرونده «Fischbach and Friedericy» (ش 17).

26. باید اضافه کرد که حتی کاربرد سخنان تشویق یا تحریک آمیز، یا تأیید اعمال افراد از سوی رهبران انقلاب دلیل بر کنترل و سبب انتساب آن اعمال به دولت انقلابی نخواهد بود، چنانکه در پرونده راجع به «مأموران سیاسی و کنسولی ایالات متحده در تهران»، دیوان

36. R. I. A. A., Vol. IX, P. 120.

بین‌المللی دادگستری در حکم مورخ 24 مه 1980 بصراحت این نکته را اعلام داشته است.³⁷

وقتی که اعمال دانشجویان پیرو خط امام در مورد مأموران به اصطلاح سیاسی و کنسولی ایالات متحده طبق رأی دیوان بین‌المللی دادگستری منتسب به دولت انقلابی نباشد، چگونه می‌توان اعمال انقلابیون سازمان نیافته یا گروه‌های خارج از حیطه کنترل رهبران انقلاب را که قبل از پیروزی انقلاب یا در آغاز آن انجام گرفته است به دولت انقلابی ایران نسبت داد؟

27. در پایان بحث از رویه قضایی بین‌المللی بجاست به رأی مهم مورخ 27 ژوئن 1986 که دیوان بین‌المللی دادگستری در دعوی نیکاراگوئه علیه ایالات متحده امریکا صادر کرده است اشاره کنیم.

در مورد انتساب اعمال ضد انقلابیون نیکاراگوئه به ایالات متحده، دیوان علی‌رغم احراز اینکه پرسنل نظامی ایالات متحده در عملیات ضد انقلابیون نقش مستقیمی داشته و مأموران این کشور در

37. I. C. J. Reports, 1980, 58 – 59.

برنامه‌ریزی، هدایت و پشتیبانی این عملیات شرکت کرده‌اند، اظهارنظر می‌کند که انتساب این اعمال به ایالات متحده ثابت نشده است، و توضیح می‌دهد که: دلایل موجود کافی برای اثبات «وابستگی کامل» (total dependence) ضدانقلابیون به کمک ایالات متحده نیست. «وابستگی جزئی» ممکن است از این واقعیت که رهبران ضدانقلابی برگزیده ایالات متحده بوده‌اند و از عوامل دیگر نظیر سازماندهی، آموزش و تجهیز نیرو، برنامه‌ریزی عملیات، انتخاب هدفها و پشتیبانی آن بهره‌مند بوده‌اند، به دست آید، اما دلیل آشکاری در دست نیست که ایالات متحده، در واقع، آنچنان کنترلی بر ضدانقلابیون داشته است که اعمال آنان باید از طرف آن دولت محسوب شود. و سرانجام، دیوان چنین نتیجه‌گیری می‌کند؛ دیوان به این نتیجه رسیده است که ضدانقلابیون خود مسئول اعمالشان، به‌ویژه موارد نقض ادعایی حقوق بشر از سوی آنان، هستند. برای اینکه ایالات متحده قانوناً مسئول باشد، باید ثابت شود که آن دولت کنترل واقعی عملیاتی را

که طی آن نقض ادعائی حقوق صورت گرفته در دست داشته است.³⁸

درست است که این رأی مربوط به مسئولیت یک دولت انقلابی و نیز مربوط به خسارات وارده در جریان کشورهای مردمی نیست و از این رو مورد آن با مورد زیانهای وارد در جریان انقلاب اسلامی متفاوت است، معهذا از آن بوضوح برمی آید که در نظردیوان بین المللی دادگستری، که در حقیقت معرف حقوق عرفی بین المللی است، وابستگی کامل افراد واردکننده زیان به دولت و کنترل واقعی دولت بر

38. رجوع شود به خلاصه رأی به شماره 86/6 مورخ 27 ژوئن 1986 منتشر شده از سوی دفتر دیوان که بعضی از عبارات مندرج در صفحات 10 و 11 آن در ارتباط با موضوع عیناً به شرح زیر نقل می شود:

The Court has to determine whether the relationship of the contras to the United States Government was such that it would be right to equate the contras, for legal purposes, with an organ of the United States Government, or as acting on behalf of the Government.

The Court considers that the evidence available to it is insufficient to demonstrate the total dependence of the contras on United States aid. A partial dependency, the exact extent of which the Court cannot establish, may be inferred from the fact that the leaders were selected by the United States, and from other factors such as the organization, training and equipping of the force, planning of operations, the choosing of targets and the operational support provided. There is no clear evidence that the United States actually exercised such a degree of control as to justify the contras as acting on its behalf.

5. Having reached the above conclusion, the court takes the view that the contras remain responsible for their acts, in particular the alleged violations by them of humanitarian law. For the United States to be legally responsible, it would have to be proved that State had effective control of the operations in the course of which the alleged violations were committed.

آنها شرط تحقق مسئولیت بین المللی است، و تا این وابستگی کامل و کنترل دولت بر واردکنندگان زیان و عملیات آنها از سوی خواهان اثبات نشود، دادگاه نمی‌تواند دولت خوانده را مسئول بشناسد.

نوشته‌های علمای حقوق بین‌الملل در مورد شرط کنترل

28. نوشته‌های علمای حقوق بین‌الملل نیز نظر فوق را تأیید می‌کنند. گوبلز (Goebels) ضمن بحث تفصیلی از مسئله می‌گوید:

«باوجود این، در موردی که دولت شورشی به صورت حکومت قانونی (de jure) درآمده باشد، مسئولیت برای اعمال شورشیان روشن است. حکومت قانونی جدید مسئول... اعمال خویش (its own acts) است.»³⁹

از کلمات «اعمال خویش» به آسانی برمی‌آید که دولت شورشی یا انقلابی پیروز، مانند هر دولت دیگر، فقط مسئول

39. The International Responsibility of States for Injuries sustained by Aliens on Account of Mob Violence Insurrections, and Civil Wars, 8 American Journal of International Law (1914), P. 818.

اعمال ارگانها و افراد تحت کنترل خویش است که به مثابه اعمال خود او و قابل انتساب به او تلقی می شود.

29. قاعده مذکور، در طرح کنوانسیون هاروارد راجع به مسئولیت بین‌المللی دولت در قبال خسارات وارد به بیگانگان مورخ 1961⁴⁰ به وضوح بیشتری بیان شده است. بند 1 ماده 18 طرح مزبور در این خصوص می‌گوید:

«در موردی که یک انقلاب یا شورش تغییری در حکومت یک کشور ایجاد یا دولت جدیدی برقرار کرده است، فعل یا ترک فعل یک ارگان، نماینده، مأمور یا کارمند گروه انقلابی از نظر این کنوانسیون قابل انتساب به کشوری است که گروه مزبور حکومت آن را به دست گرفته است».⁴¹

30. نویسندگان طرح مزبور - دو استاد برجسته حقوق بین‌الملل در دانشگاه

40. The American Journal of International Law, 1961, Vol. 55, PP. 548 ss.

41. Article 18 (Activities of Revolutionaries):

1. In the event of revolution or insurrection which brings about a change in the government of a State or the establishment of a new State, an act or omission of an organ, agency, official, or employee of a revolutionary or insurrectionary group is, for the Purposes of this Convention, attributable to the State in which the group established it self as the government.

هاروارد به نامهای سوهن (Sohn) و باکستر (Baxter) — در تفسیر قاعده فوق اعلام می‌کنند که مبنای انتساب عمل به دولت اساساً یکی است. اعمال توده‌های مردم، دانشجویان یا گروههای دیگری که به‌عنوان نماینده یا مأمور سازمان انقلابی عمل نمی‌کنند، قابل انتساب به دولت، چه دولت مستقر و چه دولت انقلابی، نیست. سپس می‌گوید:

«در مرحله‌ای که انقلاب یا شورش هنوز در حال پیشرفت است، و به ویژه هنگامی که مرحله آغازین خود را می‌گذراند، ممکن است اثبات اینکه خسارت وارد به یک بیگانه در واقع ناشی از عمل یک ارگان یا مأمور یا کارمند نهضت است یا معلول هواداران غیرمتشکل نهضت که فاقد وضعیت رسمی هستند، دشوار باشد. به‌رغم این دشواری، در هر مورد باید اثبات شود که عمل یک فرد یا گروه واقعاً عمل کارمند یا مأمور یا ارگان یا نماینده گروه بوده است.»⁴²

42. At the stage when the revolution or insurrection is still in progress, and more particularly when it is in its inception, it may admittedly be difficult to determine whether an injury to an alien was actually caused by an "organ", "agency", "official", or "employee" of the movement or by unorganized supporters of the movement having no official status. Despite this problem, a

به تعبیر دیگر، می‌توان گفت از آنجا که ضابطه انتساب عمل به دولت برای دولت انقلابی پیروز و غیر آن تفاوت نمی‌کند، باید یک گروه سازمان‌یافته مشخص وجود داشته و اعمال زیان آور از افرادی که تحت کنترل آن سازمان هستند سرزده باشد تا بتوان این اعمال را قابل انتساب به دولت انقلابی پیروز دانست و تا وقتی که این امورات اثبات نشده است مسئولیتی متوجه آن دولت نخواهد بود. بنابراین، اعمال هواداران غیرمتشکل نهضت که رسماً عضو یا وابسته به سازمان انقلابی و تحت کنترل آن نبوده‌اند، قابل انتساب به دولت انقلابی نیست.

31. به‌طور خلاصه، جوهر مسئولیت بین‌المللی، کنترل است و همچنانکه برانلی می‌گوید:

«این واقعه اتفاقی که نهضت پیروز شده است نمی‌تواند منطق این قاعده را که

determination whether the act of an individual or a group was actually that of an employee or official or an organ or an agency of the group will have to be made in each case.

(GARCIA-AMADOR. SOHN and BAXTER: Recente Codification of the Law of State Responsibility for Injuries to Aliens, 1974, PP. 258-9.)

دولت نمی‌تواند مسئول حوادثی باشد که خارج از کنترل اوست، تغییر دهد».⁴³

هرگاه دولت انقلابی مسئول اعمال افرادی تلقی شود که تحت کنترل او نبوده اند، نتیجه اش سختگیری بیشتر نسبت به دولت انقلابی و شناختن مسئولیت بیشتر برای او در مقایسه با دولت معمولی است، و این برخلاف اصول و موازین حقوق بین‌الملل به‌ویژه متن تساوی بیان دولت انقلابی و دولت معمولی در زمینه مسئولیت بین‌المللی است.

نتیجه

32. از آنچه در این مقاله گفته شد نتایج زیر را می‌توان به‌دست آورد:

1. دولت از نظر بین‌المللی به هیچ‌وجه مسئول اعمال افرادی که نمایندگی او را نداشته و از طرف او عمل نکرده اند، نیست. مسئولیت بین‌المللی دولت در قبال زیان‌های وارد به بیگانگان محدود به

43. «... the casual fact that an insurgency is successful does not alter the logic that a state can not be responsible for events beyond its control.

(IAN BROWNLIE: System of the Law of Nations, State Responsibility, Part I, 1983, P. 178).

اعمال ناشی از مأموران و نمایندگان خود اوست، نه اشخاص خصوصی که دارای چنین سمتی نبوده‌اند. اعمال این اشخاص قابل انتساب به دولت نیست.

2. ممکن است عمل افراد زمینه ای برای مسئولیت بین‌المللی دولت فراهم آورد و آن هنگامی است که دولت در پیشگیری از ارتکاب عمل زیان‌آور یا در مجازات عاملان آن، اهمال و کوتاهی کرده باشد. در این صورت، دولت فقط مسئول قصور ارگانهای خویش است نه اعمال افراد، و غرامتی که دولت باید به بیگانگان بپردازد غرامتی متناسب با قصور مأموران خود اوست، نه اعمالی که افراد خصوصی انجام داده و مأموران دولتی در پیشگیری یا مجازات آن قصور ورزیده‌اند.

3. دولت اصولاً مسئول زیانهای وارد در نتیجه انقلابها و شورشهای مردمی که خارج از حیطه اقتدار او قرار دارد، نیست.

4. دولت انقلابی پیروز، برطبق رویه قضایی بین‌المللی، مسئول زیانهای است که در نتیجه اعمال انقلابیون قبل از پیروزی انقلاب به بیگانگان وارد شده است، مشروط بر اینکه اولاً یک سازمان یا

گروه متشکل انقلابی وجود داشته باشد، و ثانیاً واردکنندگان زیان تحت کنترل واقعی آن سازمان یا گروه انقلابی بوده باشند، و فقط با این شرایط است که اعمال انقلابیون به دولت انقلابی پیروز نسبت داده خواهد شد. به طور کلی، هیچ دولتی را - چه انقلابی و چه غیرانقلابی - نمی‌توان مسئول اعمال افرادی شناخت که تحت کنترل واقعی آن دولت نبوده‌اند. این یک اصل مسلم در مسئولیت بین‌المللی دولت است که مورد تأیید رویه قضایی بین‌المللی و علمای حقوق بین‌المللی عمومی واقع شده است.

5. اثبات اینکه واردکنندگان زیان و عملیات آنها تحت کنترل سازمان انقلابی بوده‌اند برعهده خواهان دعوی است و تا وقتی که این شرط اثبات نشده یک دادگاه بین‌المللی نمی‌تواند دولت انقلابی پیروز را مسئول زیانهای ناشی از انقلاب یا شورشهای مردمی تلقی کند.

33. از نکات فوق بخوبی برمی‌آید که ادعای امریکائیان در مورد خسارات احتمالی وارد به آنها در جریان انقلاب اسلامی، مردود است. در رد ادعای آنان،

هم به اصول و قواعد حقوق بین‌الملل و هم به بند 11 بیانیه الجزایر می‌توان استناد کرد. به موجب این بند، ایالات متحده و اتباع آن دولت از اقامه دعوی علیه ایران در رابطه با اموری منع شده‌اند از جمله:

«(د) صدمات وارده به اتباع ایالات متحده و یا اموال آنها در نتیجه جنبش‌های مردمی در جریان انقلاب اسلامی ایران که ناشی از عمل دولت ایران نبوده است.»⁴⁴

عبارت فوق، دوگونه قابل تفسیر است: یکی آنکه به موجب این عبارت، دولت ایران از مسئولیت مربوطه زیان‌های وارده به امریکاییان در نتیجه جنبش‌های

44. در متن انگلیسی بیانیه که به امضای نمایندگان دولتین رسیده و دارای اعتبار عهدنامه است چنین آمده است:

«Injury to the United States nationals or their property as a result of popular move-ments in the course of the Islamic Revolution in Iran which were not an act of the Government of Iran.»

ترجمه دقیق عبارت دین شرح است: «...زیان وارد به اتباع ایالات متحده با اموال آنها در نتیجه جنبش‌های مردمی در جریان انقلاب اسلامی ایران که عمل دولت ایران نبوده اند». بنابراین، ترجمه‌ای که در مجموعه اسناد دفتر خدمات به چاپ رسیده و در بالا نقل شد، قابل ایراد است.

مرد می در جریان انقلاب اسلامی به کلی مبری شده است اعم از اینکه اعمال مزبور طبق حقوق بین‌المللی به دولت انقلابی پیروز قابل انتساب باشد یا خیر. دیگر آنکه عبارت حقوق جهان قاعده‌ای را بیان می‌کند تا در حقوق بین‌الملل شناخته شده است: دولت انقلابی ایران مسئولیت زیانهای ناشی از انقلابیون و شورشیان در جریان انقلاب اسلامی را، تا حدی که اعمال آنان قابل انتساب به دولت نیست، برعهده ندارد. به دیگر سخن، دولت انقلابی در قبال زیانهای وارد در جریان این شورشیها مسئول شناخته نمی‌شود، مگر اینکه اثبات شود واردکنندگان زیان و عملیات آنها تحت کنترل گروه انقلابی پیروز بوده‌اند.

از آنجا که قبل از پیروزی انقلاب و حتی در اوایل آن رهبران انقلاب کنترلی بر اعمال زیان‌آور شورشیان نداشته‌اند، و حتی گاه این اعمال برخلاف دستورهای رهبران مذهبی انجام می‌شده است، اثبات مسئولیت دولت از این طریق غیرممکن خواهد بود.

24. باید یادآور شد که تفسیر اول بیشتر به سود ایران است، اما دلیل قاطعی براینکه این معنی موردنظر دولتین و منطبق با اراده مشترک آنان است، در دست نیست؛ ولی تفسیر دوم با ظاهر عبارت بیانیه (متن انگلیسی) و اصول حقوق بین‌الملل سازگار است و از این رو بیشتر قابل قبول به نظر می‌رسد.

به هر تقدیر، هر یک از این دو تفسیر که پذیرفته شود، دعاوی امریکائیان در مورد زیانهای ناشی از اعمال افراد عادی سازمان نیافته یا گروههای غیراسلامی در جریان انقلاب - حتی اگر نام مأمور کمیته یا غیر از آن بر خود نهاده باشند - باید مردود شناخته شود.