

مسئولیت بین‌المللی دولت و استثنائات آن

رضا حسن نژاد عمرانی^۱

^۱ کارشناسی رشته حقوق موسسه آموزش عالی فاران مهر دانش

چکیده

یکی از موضوعات مهم و پر اهمیت حقوق بین‌الملل در دوران معاصر، مسئولیت بین‌المللی دولت است و این موضوع رابطه نزدیکی با دیگر حوزه‌های حقوق بین‌الملل به ویژه بحث صلح و امنیت بین‌المللی دارد، به طوری که با توجه به گسترش ارتباطات، بحث مسئولیت بین‌المللی دولت و کشورها ضروری است. در این راستا مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها و مسئولیت پذیر بودن آن‌ها، از عناصر اصلی نظام بین‌المللی موجود است و اگر این اصل خدشه دار گردد، نظم بین‌المللی که محصول اندیشه متفکران و تجربه دراز مدت جامعه بشری است، مخدوش خواهد گردید. گاهی شرایط و اوضاعی پیش می‌آید که یک دولت، مرتکب عملی شده که از نظر جامعه بین‌المللی نادرست بوده ولی به سبب اوضاع و احوال ویژه از مسئولیت مبرا گشته است. موارد رافع مسئولیت دولت‌ها را مواد ۲۰ تا ۲۵ کمیسیون حقوق بین‌الملل به طور کلی به دو دسته شرایط رافع مسئولیت مسبوق به عمل متخلفانه (دفاع مشروع، اقدام متقابل، رضایت) و شرایط رافع مسئولیت ناشی از علل غیرارادی (قوه قاهره، اضطرار، ضرورت) تقسیم نموده است. بنابراین تبیین دقیق مسئولیت بین‌المللی دولت و ملزم بودن به آن، موجب توسعه ضمانت اجرای حقوق بین‌الملل است که در این مقاله به بررسی این موارد می‌پردازیم.

واژه‌های کلیدی: مسئولیت بین‌المللی دولت، دفاع مشروع، اقدام متقابل، فورس ماژور، اضطرار.

مقدمه

مسئولیت بین المللی یکی از مهمترین و اساسی ترین نهادهای حقوقی بین المللی است و اصولاً هر گونه تعهد حقوقی بین المللی که از سوی تابعان حقوق بین الملل نادیده انگاشته و نقض شود، بلافاصله موضوع مسئولیت بین المللی آنها پیش می آید، به طوری که اهمیت و جایگاه مسئولیت در جامعه بین المللی به مراتب بیش از جامعه داخلی است؛ چرا که جامعه بین المللی محیطی است که کشورها بر اساس حاکمیتشان آزادانه تصمیم می گیرند و این امر به طریق اولی به آزادی برابر با سایر کشورها برخورد پیدا می کند. مسئولیت بین المللی به عنوان ساز و کار قانونمند، اساسی و ضروری روابط متقابل کشورهاست. (ضیایی بیگدلی، ۱۳۸۳: ۳۰۵) امروزه حقوق بین الملل در جهت تخصصی شدن، به شاخه های متعددی تقسیم شده است. در بستر این شاخه شاخه شدن باید قواعد و مقررات هر شاخه در جهت اصول و قواعد کلی حاکم بر حقوق بین الملل باشد و نه تنها مغایرتی میان قواعد و مقررات شاخه های مختلف نباشد، بلکه مکمل هم نیز باشند تا به یکپارچگی حقوق بین الملل لطمه ای وارد نشود. یکی از شاخه های مهم حقوق بین الملل که ارتباطی تنگاتنگ با دیگر شاخه های حقوق بین الملل دارد و قواعد آن معمولاً جنبه عرفی دارد، حقوق مسئولیت بین المللی است. در نظام حقوق بین الملل که با اوصافی چون نهادینه نبودن، فقدان تمرکز، حاکمیت محوری و ضعف ضمانت اجرا توصیف می شود، حقوق مسئولیت بین المللی در یک معنا به قواعد اولیه نظام حقوق بین الملل که موجد حق و تکلیف برای اعضای جامعه بین المللی است، پشتوانه ای حقوقی می بخشد و آن قواعد را تضمین می نماید. از این جهت حقوق مسئولیت بین المللی پاشنه آشیل نظام حقوق بین الملل محسوب می شود. در حقوق مسئولیت بین المللی عمده توجهات به مسئولیت دولت ها متوجه شده است، چرا که اگر اصول و قواعد حاکم بر مسئولیت بین المللی دولت ها بر جایگاه واقعی خود مستقر شوند و ابهامات موجود برطرف شوند، می توان از فراهم شدن زمینه استقرار حاکمیت قانون در جامعه بین المللی سخن به میان آورد. در حقوق بین الملل وجود قواعد مسئولیت لازم و ملزوم این نظام حقوقی دانسته شده و امری بدیهی تلقی می گردد که به موجب آن نقض هر تعهدی مستلزم مسئولیت ناقض تعهد و جبران صدمات ناشی از آن می باشد. از سوی دیگر با توجه به اینکه نقض هر تعهدی مستلزم مسئولیت بین المللی است، حقوق مسئولیت بین المللی با مجموعه حقوق بین الملل سر و کار داشته و حوزه گسترده و مهمی را تشکیل می دهد. همان گونه که در عرف بین المللی و معاهدات مشاهده می گردد وجود دو شرط نقض تعهد و انتساب عمل نادرست برای اینکه بتوان عملی را به لحاظ بین المللی نادرست تلقی کرد ضروری است، لیکن اما به دلیل وجود شرایط و اوضاع احوال ویژه از قبیل اقدام متقابل، دفاع مشروع، رضایت، قوه قاهره، اضطرار و حالت ضرورت نمی توان برای دولت مرتکب یک عمل نادرست مسئولیتی قائل شد زیرا که دولت به سبب شرایط و اوضاع احوال ویژه ای که دارد ممکن است موجودیت سیاسی، منافع عالی و حیاتی آن مورد تهدید قرار گیرد. این شرایط ویژه در اکثر موارد بین حقوق و منافع قانونی و حمایت شده در یک کشور تناقض و تضاد پیدا

می‌کند. در مورد زیانهای وارده دولت بر مبنای عوامل ذکر شده از قبیل رضایت، دفاع مشروع، اقدامات متقابل، قوه قاهره، اضطرار و ضرورت، باید خاطر نشان نمود که سه مورد اول به صورت ارادی بوده است به این معنی که دولت مورد نظر در ایجاد این زیان از خود اختیار داشته است و می‌توانسته است از تحقق آن زیان جلوگیری نماید، ولی در مورد سه عامل دیگر دولت متخلف، هیچگونه اراده و اختیاری از خود نداشته و مجبور به انجام آن رفتار بوده است. در مجموع بر اساس حقوق بین الملل، تا برقراری این شرایط، دولت هیچگونه مسئولیتی بر عهده نداشته ولی به محض برطرف شدن شرایط مذکور، مسئولیت بین‌المللی بر دولت متخلف، برقرار می‌گردد. (معصوم زاده و آرش‌پور، ۱۳۹۶: ۴۷) بر این اساس در این مقاله، مسئولیت بین‌المللی دولت و استثنائات آن را مورد بررسی قرار می‌دهیم.

۱- تاریخچه مسئولیت بین‌المللی دولت

با اینکه اصل مسئولیت بین‌المللی دولت ریشه در قرن‌ها پیش و حقوق روم دارد، اما تلاش‌های جدی برای تدوین قواعد مربوط به مسئولیت بین‌المللی دولت به زمان جامعه ملل بر می‌گردد. در ابتدا تلاش‌های جامعه ملل و نهادهای خصوصی، در تدوین قواعد مربوط به مسئولیت، فقط بر روی خسارات وارد بر بیگانگان متمرکز بود. در کنفرانس تدوین حقوق بین الملل که در سال ۱۹۳۰ در لاهه برگزار شد، موفقیت چندانی در مورد قواعد اولیه مسئولیت حاصل نگردید. با توجه به اهمیت این موضوع در حقوق بین الملل، بعد از تأسیس سازمان ملل، مجمع عمومی این سازمان در سال ۱۹۵۳، از کمیسیون حقوق بین الملل خواست که به موضوع مسئولیت بین‌المللی رسیدگی نماید، هر چند که کمیسیون این موضوع را از سال ۱۹۴۹ در دستور کار خود قرار داده بود و به خوبی به این مسئله توجه داشت که مسئولیت دولت فقط در مورد رفتار با بیگانگان نبوده و موضوعات دیگری را نیز شامل می‌شود. به طور کلی کمیسیون حقوق بین‌الملل، کار خود را در مورد مطالعه مسئولیت بین‌المللی، از طریق، چندین گزارشگر انجام داد. در این راستا، کمیسیون بیش از ۳۰ گزارش دریافت نمود. در سال ۱۹۵۵، کمیسیون گارسیا آمادور از کوبا را به عنوان گزارشگر ویژه انتخاب نمود. آمادور تلاش می‌کرد تا قواعد ماهوی حمایت از بیگانگان را با قواعد حقوق بشر یکپارچه کند و این تلاش وی در شش سری گزارشی که از سال ۱۹۵۶ تا سال ۱۹۶۱ ارائه کرد مشهود است. بعد از آمادور، کمیسیون یک کمیته فرعی را به ریاست روبرتو آگو از ایتالیا تشکیل داد تا نحوه کار بر روی مواد مربوط به مسئولیت و چگونگی ادامه آن را بررسی کند. در گزارشی که در سال ۱۹۶۳ توسط این کمیته ارائه شد، آگو تأکید نمود که باید به قواعد ثانویه مسئولیت توجه بیشتری شود. وی مواد خود را در دو بخش تحت عنوان منشأ مسئولیت بین‌المللی و مواد مربوط به محتوا، اشکال و مراتب مسئولیت دولت‌ها ارائه کرد. (Roberto Age, 1970: 177-178) بعد از آگو مسئولیت به ویلم ریفخن از هلند، واگذار شد.

^۱- Codification Conference (Hague, 1930)

وی بر خلاف آگو، معتقد بود، که برخی قواعد اولیه ممکن است در مورد نتایج نقض خود قواعد خاصی داشته باشد. (Willem Riphagen, 1981:79-82) در طول دوران تصدی ریفاخن فقط ۲ ماده تصویب شد که بیشترین تمرکز هم بر روی مفهوم «دولت زیان‌دیده» بود. تا زمان انتخاب گاتانو آرانگیورویز در سال ۱۹۸۷، پیشرفت قابل توجهی حاصل نشد. او بیشتر توجه خود را بر روی نتایج نقض تعهدات بین‌المللی و وظیفه دولت مبنی بر توقف نقض‌های مکرر و همچنین نقش بهره‌در جبران خسارت، متمرکز نمود. (Arangio-Ruiz, 1988:42) در سال ۱۹۹۷ جیمز کرافورد به عنوان گزارشگر ویژه انتخاب شد، تا این زمان هر چند کمیسیون بحث مسئولیت را در برنامه کاری خود قرار داده بود ولی، به نتیجه‌ای نرسیده بود، به علاوه مجمع عمومی سازمان ملل هم در دسامبر ۱۹۹۵ با تصویب قطعنامه‌ای کمیسیون را مکلف کرده بود تا تکلیف مواد مربوط به مسئولیت را روشن کند. از سال ۱۹۹۸ تا سال ۲۰۰۰، کرافورد سه گزارش به کمیسیون ارائه کرد و سرانجام در اوت سال ۲۰۰۱ کمیسیون مواد را به همراه شرح آن‌ها به تصویب رساند و مطابق با اساسنامه داخلی‌اش آن را به مجمع عمومی واگذار کرد. مجمع عمومی هم در ۱۲ دسامبر همان سال قطعنامه‌ای تصویب نمود که به موجب آن مواد طرح مسئولیت بین‌المللی را صرف‌نظر از تصویب یا عدم تصویب آن‌ها به اطلاع دولت‌ها برساند. در حال حاضر مهم‌ترین منبع مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها، طرح پیش‌نویس کمیسیون حقوق بین‌الملل است، هر چند که به شکل یک معاهده بین‌المللی در نیامده، ولی مفاد آن جنبه عرفی پیدا کرده است.

۲- مفهوم مسئولیت بین‌المللی دولت

مسئولیت بین‌المللی، نهاد حقوقی است که به موجب آن کشوری که عمل خلاف حقوق بین‌الملل به او منتسب است باید خسارات وارده به کشور متضرر از آن عمل را طبق حقوق بین‌الملل جبران نماید. مسئولیت بین‌المللی هنگامی رخ می‌دهد که یک دولت تعهدی را در مقابل دولت دیگر نقض می‌کند. هر عمل غیرقانونی بین‌المللی توسط یک دولت، متضمن مسئولیت بین‌المللی آن دولت است. به طور کلی، مسئولیت بین‌المللی دولت دو عنصر را در بر می‌گیرد: الف) ارتکاب یک عمل غیرقانونی ب) قابلیت انتساب به دولت. مسئولیت بین‌المللی یک عمل، به موجب حقوق بین‌الملل تعیین می‌گردد. اگر دولت دارای دفاع معتبری باشد از مسئولیت مبرا می‌گردد و گرنه در نتیجه مسئولیت مجبور به پرداخت خسارت می‌شود. منظور از مسئولیت دولت، مسئولیت بین‌المللی وی در قبال اعمالی است که خود یا مأموران‌اش انجام می‌دهند و به موجب آن به حقوق، جان و مال اتباع خارجی یا منافع یک کشور بیگانه ضرر می‌رسد. بر مسئولیت بین‌المللی دولت آثاری مفید و ارزشمند مترتب است؛ لزوم جبران خسارت مادی و حتی در مواردی معنوی از زیان دیده نمونه بارز چنین آثاری است. اصل ملازمه حق و تکلیف یک اصل کلی و مورد قبول همه نظام‌های حقوقی است، طبق این اصل اگر کسی حقی دارد به تبع آن مسئولیت هم متوجه او می‌شود.

پس دولت هم حق دارد و هم مسئولیت، یعنی پاسخگویی در برابر اعمال زیانبار. به طور کلی سه نوع مسئولیت اخلاقی، کیفری، مدنی داریم. مسئولیت اخلاقی در حقوق بین الملل جایگاهی ندارد و آنچه که در این راستا مطرح می‌شود تعهد اخلاقی دولت‌هاست نه مسئولیت اخلاقی آن‌ها؛ دولت‌ها مسئولیت کیفری خویش را نیز قبول ندارند و تا به امروز هم هیچ سند بین المللی مبنی بر قبول چنین مسئولیتی به تصویب دولت نرسیده است، اما این مسئله به معنی نادیده انگاشتن مسئولیت کیفری دولت‌ها در حقوق بین الملل نیست، بدین ترتیب اصل، قبول مسئولیت مدنی دولت‌ها است. مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها، ضرورتی برخاسته از این واقعیت است که دولت با ارتکاب اعمالی که از نظر بین المللی خلاف است و حتی امروزه از طریق عمل به وظایف بین المللی خویش موجب ورود خسارت می‌گردند. نهاد مسئولیت، ساز و کار مهم و اساسی در عرصه حقوق و روابط بین الملل است. دولت‌ها به عنوان تابعان نخستین و سنتی حقوق بین الملل از اختیارات وسیعی در مقابل همدیگر و سایر تابعان برخوردارند؛ حقوق بین الملل کلاسیک بیشتر منافع دولت‌ها از جمله دولت‌های بزرگ را تأمین می‌کرد. این مسئله موجب گردید که دولت‌های قدرتمند حقوق دولت‌های ضعیف و یا سایر اعضای جامعه بین المللی را نقض نمایند. دولت‌ها ممکن بود با نقض تعهدات بین المللی خودشان و یا از طریق ارتکاب اعمال خلاف حقوق بین الملل، موجب ایجاد خسارت شوند، بدون اینکه مسئولیتی متوجه آن‌ها گردد. این وضعیت حقوق بین الملل معاصر را بر آن داشت تا به منظور جبران خسارت از زیان دیدگان، مسئولیت دولت را وارد عرصه حقوق بین الملل نموده و آن را توسعه دهد. (مستقیمی و طارم سری، ۱۳۷۷: ۲۳) در حقوق بین الملل، حق حاکمیت، صلاحیت داخلی و استقلال خارجی دولت‌ها به رسمیت شناخته شده است و کلیه دول می‌توانند آزادانه در امور داخلی و بین المللی خود تصدی گری نمایند. از این رو تعرض به این حق به عنوان جزئی از تعهدات دولت‌ها توسط هر دولت بیگانه که صورت گیرد، مداخله در امور آن دولت محسوب شده و نقض آشکار مقررات بین المللی به شمار آمده مسئولیت بین المللی را ایجاد می‌کند. موضوع مسئولیت بین المللی دولت، نتیجه ضروری و مسلم اصل تساوی حاکمیت دولت‌ها می‌باشد و صرفاً ناظر بر روابط بین دولت‌ها نیست، بلکه سایر تابعان حقوق بین الملل که واجد شخصیت حقوقی هستند را نیز در بر می‌گیرد. این موضوع در رأی دیوان بین المللی دادگستری در قضیه «خسارت وارده به سازمان ملل متحد» مشاهده می‌شود. بر اساس آن رأی، سازمان‌های بین المللی به اقتضای شخصیت حقوقی خود واجد حقوق و تکالیفی‌اند که یکی از آن‌ها حق اقامه دعوی بین‌المللی علیه دولت‌های دیگر است. لازم به ذکر است، مسئولیت بین المللی دولت برای دولت متخلف، تعهد جبران خسارت را ایجاد می‌کند و به طرف آسیب دیده این اجازه را می‌دهد که در صورت عدم اجرای تعهد توسط دولت متخلف، ضمانت اجرا را علیه او اعمال کند. لذا مسئولیت بین المللی، تکلیفی است که به موجب مقررات بین المللی بر دولتی که فعل یا ترک فعل او مخالف تعهدات بین المللی‌اش بوده و قابلیت انتساب به او را داشته باشد، تحمیل می‌شود تا خساراتی را که در

نتیجه عمل متخلفانه خود و نقض مقررات بین المللی بر دولت دیگر وارد کرده را جبران نموده، خسارات وارده به دولت زیان دیده یا اشخاص و اموال شهروندان آن دولت را جبران کند.

۳- انواع رژیم مسئولیت دولت با توجه به ماهیت تعهد نقض شده

دو رژیم مسئولیت برای نقض تعهدات در حقوق بین الملل پیش بینی شده است که عبارتند از مسئولیت عادی و مسئولیت مشدد.

۳-۱- رژیم مسئولیت عادی

رژیم مسئولیت اول، «مسئولیت بین المللی عادی» دولت‌ها ناشی از نقض تعهدات عادی دو یا چند جانبه است. تعهدات متقابل دولت‌ها که در چارچوب روابط دو یا چند جانبه تعریف می شوند واجد ویژگی «حمایت از منافع متقابل دولت‌ها» در روابط اقتصادی، سیاسی، کنسولی و غیره بوده و در استقرار این رژیم مسئولیت، عنصر تعیین کننده اصل منفعت می باشد، به طوری که هرگونه تخلف از هر یک از این تعهدات بین المللی یک رابطه خصوصی میان دولت زیان دیده و دولت متخلف ایجاد کرده و در چارچوب رژیم جبران خسارت قرار می گیرد. در این صورت دولت متخلف و مسئول متعهد به پرداخت و رفع خسارت وارده خواهد بود. (دلخوش، ۱۳۹۰: ۲۳۶)

۳-۲- مسئولیت مشدد

نوع دیگر که در تفکیک صورت پذیرفته در نظام معاصر مسئولیت بین المللی دولت‌ها مطرح شده است، مسئولیت دولت‌ها در قبال کل جامعه جهانی و نه صرفاً در قبال طرف یا طرف‌های متعاقد خود است. این نوع مسئولیت زمانی مطرح می شود که یک تعهد عام‌الشمول در مورد ارزش‌های بنیادین جهانی نظیر صلح، حقوق بشر، حقوق بشردوستانه یا یک تعهد قراردادی ناظر بر همان مفاهیم مانند کنوانسیون‌های چهارگانه ژنو وجود داشته باشد و دولت‌ها از این تعهدات اعم از عرفی یا قراردادی تخلف نمایند، در این صورت دولت‌های مسئول، «مسئولیت مشدد» پیدا می کنند. در روند تحولات مربوط به شکل گیری رژیم مسئولیت مشدد، آرای محاکم بین المللی به ویژه دیوان بین المللی دادگستری هم تأثیر به سزایی داشته است. عدم شناسایی مسئولیت کیفری دولت در حقوق بین الملل بدین معنی نیست که مسئولیت دولت برای ارتکاب همه اعمال متخلفانه بین المللی به جبران خسارت محدود می شود، بلکه نقض شدید قوانین آمره و نقض تعهدات عام‌الشمول و تعهدات در مقابل جامعه جهانی

در کل مشمول رژیم مسئولیت متفاوتی از سایر اعمال متخلفانه دولت می‌باشد. در مسئولیت مشدد، خسارت مادی و معنوی، عنصر ضروری مسئولیت تلقی نمی‌شود. آنچه در مورد این قاعده موضوعیت می‌یابد این نکته است که نقض یک تعهد عام، باعث می‌شود تا بین دولت متخلف و سایر دولت‌ها یک رابطه عمومی شکل گیرد. ماهیت رابطه مزبور در این واقعیت نهفته است که هر دولتی، بدون توجه به این که در اثر نقض تعهد، دچار آسیب معنوی یا مادی شده یا خیر، می‌تواند دولت متخلف را بازخواست کند. در مسئولیت مشدد، تعهد نقض شده باید یک تعهد اجتماعی باشد. بدین ترتیب به هنگام نقض یک ارزش بنیادین مانند صلح، حقوق بشر، حق تعزیرین سرنوشت و مقررات بنیادین محیط زیست و به طور کلی تعهدات متعلق به کل جامعه بین‌المللی، مسئولیت مشدد دولت متخلف مطرح می‌شود. در مسئولیت مشدد دولت‌ها، تمامی اعضای جامعه بین‌المللی اعم از دولت زیان‌دیده دیگران در قبال دولت متخلف، به عنوان طرف‌های زیان دیده و ذینفعان حق محسوب می‌شوند. از این گذشته، نقض این تعهد باید شدید و نظام مند باشد. علاوه بر این، وجود قصد و نیت، تقصیر یا سهل انگاری جدی برای احراز مسئولیت مشدد دولت متخلف ضروری است. (کاسسه، ۱۳۹۱: ۳۷۶) در خصوص پیامدهای مسئولیت مشدد نکته قابل ذکر این است که تمامی دول اعم از دولت یا دولت‌های متضرر و سایرین به عنوان طرف‌های قربانی نقض تعهدات صورت گرفته از سوی دولت متخلف محسوب می‌شوند.

۴- عناصر فعل متخلفانه بین‌المللی دولت‌ها

در حوزه حقوق مسئولیت بین‌المللی دولت برای اینکه فعل یا ترک فعل، متخلفانه قلمداد شود دو رکن نیاز است:

۱- متخلفانه بودن عمل، یعنی فعل یا ترک فعل، نقض تعهد بین‌المللی باشد، نه هر تعهدی بین‌المللی، بلکه تعهدی که در زمان ارتکاب برای مرتکب لازم الاجرا باشد. همچنین معیار ارزیابی حقوق بین‌الملل می‌باشد، یعنی طبق مقررات حقوق بین‌الملل باید متخلفانه قلمداد شود، موضع حقوق داخلی در این زمینه اهمیتی ندارد؛ گاه ممکن است موضع حقوق داخلی برخلاف رویکرد حقوق بین‌الملل باشد، برای مثال ممکن است فعل یا ترک فعل صورت گرفته از نظر حقوق داخلی متخلفانه نباشد، در حالیکه حقوق بین‌الملل آن را به طور صریح نقض تعهد بین‌المللی دانسته باشد. عمل متخلفانه ممکن است ساده، یعنی یک عمل یا به صورت ترکیبی و یا مستمر باشد. عمل متخلفانه مستمر عملی است که به محض وقوع، پایان نمی‌پذیرد یا حداقل آثار آن در طول زمان معینی ادامه دارد، که تعهد به توقف عمل متخلفانه بیشتر در حوزه عمل متخلفانه مستمر مصداق دارد. بنابراین دو رکن اولیه عمل متخلفانه به طور خلاصه عبارتند از: الف) الف عملی که نقض تعهد بین‌المللی دولت مرتکب باشد. ب) اینکه حقوق بین‌الملل چنین نقضی را متخلفانه قلمداد کرده باشد. ج) ج ضرورتی ندارد که متخلفانه بودن عمل منجر به ورود خسارت شود، صرف نقض تعهد برای متخلفانه بودن عمل کفایت می‌کند.

۵- مسئولیت بین المللی دولت‌ها و حقوق بین الملل بشر

تعهدات دولت‌ها به موجب حقوق بین الملل بشر از حیث سرزمینی محدود نمی‌باشند. معاهدات اصلی حقوق بشری به طور صریح تعهدات دولت‌ها را هم به افراد ساکن در قلمرو یک دولت و هم افرادی که تابع صلاحیت یک دولت دیگری هستند تسری داده‌اند. اگر چه بند ۱ ماده ۲ میثاق بین المللی حقوق مدنی و سیاسی هم به قلمرو و هم به صلاحیت اشاره دارد، اما کمیته حقوق بشر تصریح کرده است که تعهد دولت هم به افراد واقع در قلمرو یک دولت و هم به افرادی که در قلمرو آن دولت نیستند بلکه تابع صلاحیت آن می‌باشند، تسری می‌یابد. بنابراین، چنین برداشتی از صلاحیت می‌تواند منجر به تعهدات حقوق بشری فراسرزمینی برای یک دولت (در صورت احراز صلاحیت) شود. بر همین اساس کمیته حقوق بشر برخی از دولت‌ها را ناقض میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی دانسته است و آن‌ها را از نظر حقوق بین الملل مسئول دانست و این در حالی بود که نیروهای امنیتی یک دولت فردی را خارج از قلمرو آن دولت دستگیر، بازداشت و شکنجه کرده بودند و یا دولت گذرنامه تبعه خود را در یکی از کنسولگری‌هایش در دولت دیگری ضبط کرده بود. رویه ارکان نظارتی معاهدات حقوق بشری حاکی از آن است که اشخاص می‌توانند تحت صلاحیت دولتی باشند که فراسرزمینی عمل می‌کند. دولت را می‌توان به خاطر اقداماتی که فراسرزمینی انجام داده است، ناقض تعهدات خود به موجب معاهدات حقوق بشری دانست در رابطه با هر کسی که نسبت به آن‌ها کنترل یا اقتدار مؤثر داشته است و همچنین افراد واقع در منطقه‌ای که نسبت به آن دولت، کنترل کلی مؤثر اعمال می‌کند. حقوق عام مسئولیت بین المللی دولت امکان انتساب مسئولیت بین المللی به یک دولت را به خاطر اعمال اشخاص حقوقی اش که مغایر با حقوق بین الملل باشد در دو وضعیت پیش بینی می‌نماید: نخست، جایی که دولتی به یک شرکت اختیار می‌دهد تا اعمال اقتدار عمومی یا حاکمیتی را اجرا نماید؛ دوم، در جایی که شرکت به دستور، یا تحت هدایت یا کنترل یک دولت عمل می‌کند؛ به علاوه در جایی که دولتی از طریق کمک کردن به فعالیت شرکت در ارتکاب عمل متخلفانه بین‌المللی ارتكابی توسط دولت دیگر یا خود آن شرکت معاونت دارد، آنگاه می‌توان گفت دولت نیز از منظر حقوق بین الملل مسئولیت دارد. در همه این موارد چنین اعمالی به دولت قابل انتساب می‌باشند، حتی در جایی که اعمال مزبور خارج از قلمرو آن دولت ارتکاب یابند.

۶- معاذیر رافع مسئولیت بین الملل دولت

در این مبحث عوامل رافع مسئولیت بین‌المللی دولت را مورد بررسی قرار می‌دهیم.

۱-۶ اقدام متقابل

ماده ۲۲ کمیسیون حقوق بین الملل به موضوع اقدامات متقابل در برابر فعل متخلفانه بین المللی به عنوان یکی از معاذیر رافع مسئولیت بین الملل دولت پرداخته است و مقرر می‌دارد: «در صورتی که فعل مغایر تعهد بین المللی دولت نسبت به دولتی دیگر به عنوان اقدام متقابل علیه دولت اخیر انجام شده باشد در صورت صحت اقدام مذکور و تا حدی که فعل مذکور مطابق این قانون اتخاذ شده باشد وصف متخلفانه بین المللی آن زائل می‌گردد.» در برخی شرایط، ارتکاب فعل متخلفانه بین المللی توسط دولت می‌تواند توجیهی برای دولت زیان دیده باشد که برای توقف آن فعل و جبران خسارت وارده به اقدامات متقابل غیر قهری مبادرت ورزد. ماده ۲۲ به این وضعیت از منظر شرایط رافع وصف متخلفانه بودن فعل توجه می‌کند. (ابراهیم گل و سیفی، ۱۳۹۲: ۱۳۹) هدف و محدوده اقدام متقابل به قرار ذیل است: ۱) دولت صدمه دیده تنها می‌تواند علیه دولت مسئول دست به اقدام متقابل بزند و هدف از این کار نیز وادار کردن آن دولت است که بر اساس تعهدات بین المللی خود عمل کند. ۲) اقدام متقابل محدود به مدت زمانی خواهد بود که دولت مسئول اقداماتی در راستای انجام تعهدات خود به عمل آورد. ۳) تا حد ممکن اقدام متقابل باید در مسیری قرار گیرد که از سرگیری انجام تعهدات را امکان پذیر کند. آنچه در اینجا مطرح شده، تبیینی است از شرایطی که دولت های صدمه دیده به هنگام اقدام متقابل باید رعایت کنند. اقدام متقابل فقط علیه دولت مسئول است، هرچند دولت های ثالث حق دارند در برابر دولت مسئول، اقداماتی نه در قالب اقدام متقابل به منظور وادار کردن دولت مسئول برای انجام تعهد خود انجام دهند. به طور مشخص، تعلیق رفتار خلاف و فراهم آوردن شرایطی به منظور پرداخت غرامت می‌تواند مدنظر باشد. پس اقدام متقابل نوعی مجازات به شمار نمی‌آید، بلکه ابزاری است که یک دولت بر اساس طرح مسئولیت بین المللی وادار به انجام تعهد خود شود. لازم به ذکر است اقدامات متقابل تنها رافع وصف متخلفانه بودن فعل در روابط میان دولت زیان دیده و دولت مرتکب فعل متخلفانه بین المللی است.

۲-۶ دفاع مشروع

ماده ۲۱ کمیسیون حقوق بین الملل به موضوع دفاع مشروع به عنوان یکی از معاذیر رافع مسئولیت بین الملل دولت پرداخته است و مقرر می‌دارد: «در صورتی که فعل دولت، اقدام قانونی دفاع مشروع بر طبق منشور ملل متحد باشد وصف متخلفانه بین المللی آن زائل می‌گردد.» در وجود اصلی کلی که دفاع مشروع را به عنوان استثنایی بر ممنوعیت توسل به زور در روابط بین الملل می‌داند تردیدی نیست. ماده ۵۱ منشور ملل متحد «حق ذاتی» هر دولت به دفاع مشروع در صورت مواجهه با یک حمله مسلحانه را می‌پذیرد و بخشی از تعریف تعهد به خودداری از تهدید یا توسل به زور در بند ۴ ماده ۲ منشور را تشکیل می‌دهد. از این رو دولتی که حق ذاتی خویش به دفاع مشروع مطابق ماده ۵۱ را اعمال می‌کند، نمی‌تواند ناقض بند ۴ ماده ۲ منشور

تلقی شود. دفاع مشروع می تواند عدم اجرای برخی تعهدات به جز تعهد ناشی از بند ۴ ماده ۲ را توجیه کند، مشروط بر آنکه چنان عدم اجرا به نقض آن تعهد مربوط باشد. لازم به ذکر است که توسل به دفاع مشروع باید هر چه محدودتر و تحت شرایط و ضوابط خاصی صورت پذیرد تا امکان سوء استفاده از آن محدودتر شود. ماده ۵۱ منشور، توسل هر یک از دول عضو ملل متحد به دفاع مشروع را تنها در صورتی امکان پذیر می داند که حمله ای مسلحانه علیه آن ها صورت پذیرد. هدف از گنجاندن چنین عبارتی در منشور، کاستی از آزادی عمل دولت ها به منظور جلوگیری از سوء استفاده احتمالی آن ها می باشد. به صرف تحقق و تداوم حمله مسلحانه، کشور مورد تجاوز از حق مشروع برخوردار نمی شود. یکی دیگر از شرایط اساسی توسل به قوای قاهره در قالب دفاع مشروع ضرورت است، یعنی هیچگونه جایگزین دیگر جز استفاده از زور در مقابل زور وجود نداشته باشد. همچنین به منظور توسل به حق دفاع مشروع، ضرورت هنگامی وجود خواهد داشت که اقدام به دفاع و استفاده از زور به منظور مقابله با تجاوز فوریت داشته باشد و واکنشی بدون تأخیر نامعقول باشد. طبق این شرط دفاع باید بلافاصله پس از وقوع حمله آغاز شود. بنابراین اگر مسأله فوریت در توسل به دفاع مشروع در مدت زمانی منطقی مورد توجه قرار نگیرد، دیگر اقدامات صورت گرفته در قالب دفاع مشروع نخواهد بود و شکل عمل تلافی جویانه را به خود می گیرد. در دفاع مشروع اصل تناسب نیز مطرح می شود و منظور آن است، اقداماتی که در دفاع مشروع صورت می گیرند، نباید با هدف ضروری که استناد به آنها را توجیه می نمایند، تجاوز کنند. دولت مدافع باید حملات خود را به دفع تجاوز نظامی محدود کرده و از بمباران شهرها و دامن زدن بر تجاوزی دیگر خودداری نماید.

۳-۶- رضایت

ماده ۲۰ کمیسیون حقوق بین الملل به موضوع رضایت به عنوان یکی از معاذیر رافع مسئولیت بین الملل دولت پرداخته و مقرر می دارد: «رضایت معتبر دولت به ارتکاب فعلی معین توسط دولتی دیگر تا حدی که آن فعل در محدوده رضایت مزبور باشد، مانع متخلفانه بودن آن فعل نسبت به دولت نخست می شود.» این ماده بیانگر اصل رضایت در حقوق بین الملل در چارچوب خاص بخش نخست است. مطابق این اصل، رضایت یک دولت به انجام رفتاری خاص توسط دولت دیگر در ارتباط با دولت رضایت دهنده موجب زائل شدن وصف متخلفانه آن فعل می شود، مشروط بر آنکه آن رضایت، معتبر بوده و تا حدی که آن رفتار در محدوده آن رضایت باشد. روزانه مشاهده می شود که دولت ها به رفتار دیگر دولت ها رضایت می دهند رفتاری که بدون چنین رضایت، نقض تعهدی بین المللی محسوب می شود. نمونه های این امر عبارتند از: عبور از حریم هوایی یا آب های داخلی یک دولت، قرار دادن تسهیلات در قلمروی او با انجام تحقیقات یا جستجو در آنجا. حقوق بین الملل همچنین رضایت نهادهای غیر دولتی همچون شرکت ها یا اشخاص خصوصی را نیز در نظر می گیرد.

۴-۶- فورس ماژور

فورس ماژور اغلب به عنوان یکی از مبانی رافع وصف متخلفانه بودن فعل دولت مورد استناد قرار گرفته و وضعیتی است که در آن دولت مورد بحث در واقع مجبور می‌شود که به گونه‌ای مغایر تعهد بین المللی خویش عمل کند. ماده ۲۳ کمیسیون حقوق بین‌الملل به موضوع فورس ماژور به عنوان یکی از معاذیر رافع مسئولیت بین الملل دولت پرداخته است و مقرر می‌دارد: «در صورتیکه فعل مغایر تعهد بین المللی دولت نسبت به دولتی دیگر ناشی از فورس ماژور باشد وصف متخلفانه بین المللی آن زائل می‌شود. فورس ماژور وقوع واقعه‌ای غیر قابل پیش بینی یا نیرویی غیر قابل احتراز است که از کنترل دولت خارج بوده و اساساً اجرای تعهد را در شرایط زیربط غیر ممکن می‌سازد.» بند ۱ ماده مذکور در موارد زیر اعمال نمی‌شود: الف) وضعیت فورس ماژور ناشی از عمل خود دولت استناد کننده به آن یا ترکیبی از عمل او و سایر عوامل باشد؛ یا ب) آن دولت خطر اینکه چنین وضعیتی رخ دهد را بر عهده گرفته باشد. فورس ماژور شرایطی را که در آن اجرای تعهد به عنوان مثال به دلایل ناشی از بحران سیاسی یا اقتصادی مشکل‌تر شده است را در بر نمی‌گیرد. همچنین وضعیت‌های ناشی از قصور یا تخلف دولت مزبور حتی اگر خسارات حاصله، اتفاقی و ناخواسته بوده باشند، مشمول فورس ماژور نمی‌شوند.

۴-۵- اضطرار و حالت ضرورت

در حقوق بین الملل، اضطرار وضعیت فوق العاده خطرناکی است که در آن شخص چاره‌ای ندارد جز آن که به شیوه‌ای مغایر با تعهد دولت متبوع خود، عمل کند و همچنین راه دیگری برای نجات جان خود و افراد تحت مراقبتش وجود ندارد. در ماده ۲۴ پیش نویس مسئولیت بین المللی دولت‌ها مصوب سال ۲۰۰۱ اضطرار به عنوان یکی از مبانی رافع وصف متخلفانه بودن فعل دولت است و در مورد عمل افرادی است که عمل آن‌ها به دولت منتسب خواهد شد. همچنین به حالت خاصی می‌پردازد که در آن فردی که اعمال او به دولت قابل انتساب است در یک وضعیت فوق العاده و خطرناک، خواه برای شخص او یا در رابطه با اشخاص تحت مراقبتش مواجه است. این ماده رفتار مباشر را در شرایطی که هیچ راه معقول دیگری برای نجات جان خویش یا دیگر اشخاص تحت مراقبت خویش نداشته باشد، می‌تواند به اضطرار استناد نماید. در واقع برای نجات جان خود و یا افراد تحت مراقبت خویش از لحاظ عقلی راه دیگری ندارد، به اراده مباشر بستگی دارد و وابسته به قصد مباشر است. وضعیت اضطرار، انتخاب میان پیروی از حقوق بین الملل و دیگر منافع مشروع دولت‌ها که حالت ضرورت را به موجب ماده ۲۵ پیش نویس مسئولیت بین المللی دولت‌ها مصوب سال ۲۰۰۱ توصیف می‌کند نیست. این منفعت، نجات جان اشخاص به فوریت است، فارغ از اینکه تابعیت و ملیتشان چه باشد. (ابراهیم گل و سیفی، ۱۳۹۲: ۱۴۸-۱۴۹) در حقوق بین الملل، اضطرار عاملی است که با بروز آن، اجرای تعهدات بین المللی به طور نسبی، غیرممکن می‌شود، بر خلاف موارد فورس ماژور که مطلقاً امکان وجود ندارد.

تنها در صورتی می‌توان به اضطرار استناد کرد که منافع مورد حمایت همچون جان مسافر یا خدمه آشکارا بر دیگر منافع در معرض خطر برتری داشته باشد. اگر رفتاری که قرار است، متخلفانه بودن آن پذیرفته شود، موجب از بین رفتن جان انسان‌های بیشتری نسبت به آن‌هایی که نجات می‌یابند شود یا ممکن است خطر بیشتری را برای آنان به همراه داشته باشد مشمول دفاع اضطرار نخواهد بود.

حالت ضرورت نیز به عنوان یکی از معاذیر رافع وصف متخلفانه عمل، وضعیتی است که در آن تنها به وسیله یک دولت برای حفظ منافع اساسی خود در برابر خطر شدید و حتمی، رفتاری مغایر با یک تعهد بین‌المللی نسبت به دولت دیگر صورت می‌گیرد. (مستقیمی و طارم سری، ۱۳۷۷: ۱۸۷) در حقوق بین‌الملل ضرورت مبنایی برای زایل ساختن وصف متخلفانه فعل مغایر با تعهد بین‌المللی پذیرفته شده است. چنین مبنایی تنها به صورت استثنایی قابل پذیرش است. کمیسیون حقوق بین‌الملل در تدوین پیش‌نویس مسئولیت دولت‌ها اعلام می‌دارد که در حالت ضرورت یک دولت برای حفظ منافع حیاتی کشور و جلوگیری از یک خطر قریب الوقوع، عمل سنجیده و آگاهانه انجام می‌دهد و به رغم وقوف به این امر که آن اقدام مغایر تعهدات بین‌المللی‌اش می‌باشد. ماده ۲۵ پیش‌نویس مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها مصوب سال ۲۰۰۱ از حالت ضرورت به عنوان یکی از معاذیر رافع مسئولیت یاد می‌کند و اشاره دارد که یک دولت نمی‌تواند به ضرورت استناد کند؛ چنانچه خود در ایجاد چنین وضعیتی سهیم بوده باشد. دولت‌ها برای توجیه عدم ایفاء تعهدات بین‌المللی خود بر مبنای حالت ضرورت ملزم به در نظر گرفتن معیارهای بسیار دقیقی هستند تا استناد بدان مورد سوء استفاده قرار نگیرد. شدت و قریب الوقوع بودن خطر ادعایی از جمله معیارهایی است که خطر ادعایی از جمله معیارهایی است که خطر مورد نظر در این ماده را از هرگونه حادثه احتمالی یا مانعی که ممکن است بر سر راه انجام تعهد از سوی دولت‌ها پیش‌آید جدا می‌سازد. (غفارزاده، ۱۳۹۳: ۳۴۰)

به طور کلی تفاوت ضرورت با اضطرار بدین صورت است که اضطرار وضعیتی ناشی از حادثه‌ای غیرقابل پیش‌بینی است که شخص در وضعیتی قرار می‌گیرد که یا باید به استقبال خطری فوری و حتمی برود یا تعهدی بین‌المللی از تعهدات دولت متبوع خود را نقض کند. اضطرار در خصوص نجات جان انسان‌ها صدق می‌کند و ماهیت حقوق بشری دارد، اما در ضرورت دولت بین منافع اساسی، حیاتی و قانونی خود و انجام تعهدات بین‌المللی‌اش باید یکی را انتخاب کند. به همین دلیل حالت ضرورت نمی‌تواند از سوی یک دولت به عنوان دلیلی جهت رفع وصف متخلفانه از عملی که منطبق با تعهد بین‌المللی او نیست ادعا گردد، مگر اینکه آن عمل، تنها راه تضمین منفعتی اساسی در برابر خطری شدید و قریب الوقوع باشد و بر منفعت اساسی دولت یا دولت‌هایی که در تعهد مزبور ذی‌نفع هستند یا جامعه بین‌المللی در کل لطمه وارد نکند. در حالت اضطرار خطر ادعایی، متوجه

اشخاصی است که رکن دولت محسوب می‌شوند، در حالی که در حالت ضرورت خطر برای دولت است و موجودیت خود دولت و بقای سیاسی و اقتصادی آن به خطر می‌افتد.

نتیجه‌گیری

با توجه به آنچه که بیان شد مشخص می‌شود، مسئولیت بین‌المللی دولت یکی از مهمترین نهادهای حقوق بین‌الملل است که عامل توسعه و تحول حقوق بین‌الملل و ضامن اجرای تعهدات بین‌المللی دولت‌ها به شمار می‌رود. در واقع هر تعهدی که دولت‌ها در روابط دوجانبه یا چند جانبه بر عهده می‌گیرند اعم از آنکه منشأ آن تعهد قرارداد، اقدام یکجانبه و یا عرف باشد، فقط در پرتو اصول و قواعد ناظر بر ضمانت اجرا است که می‌توان برای آن تعهدات اعتبار اجرایی تصور کرد. مسئولیت بین‌المللی دولت، دیگر محدود به حفظ حقوق شهروندان خارجی نبوده، بلکه به زمینه‌های متعدد دیگری چون تجاوز، کشتار جمعی، نقض حقوق بشر و حقوق بشردوستانه و غیره گسترش یافته است. در این راستا حقوق بین‌الملل نیز به رغم واضح بودن قواعد و قوانین، معاذیری را بر قاعده ایفای تعهدات و مسئولیت پذیرفته است. عناصری از جمله رضایت، دفاع مشروع، اقدام متقابل، قوه قاهره، اضطرار و ضرورت وجود دارند که وصف متخلفانه عمل را زائل کرده و رکن عینی مسئولیت بین‌المللی را نفی می‌نمایند و این عوامل تنها وصف متخلفانه عمل را زائل نموده و رافع مسئولیت بین‌المللی دولت نیستند. در واقع این عوامل انجام تعهد بین‌المللی را به صورت موقت متوقف نموده و به هیچ عنوان تعهد بین‌المللی را خاتمه نمی‌بخشند.

منابع

- ابراهیم گل، علیرضا و سیفی، سید جمال (۱۳۹۲)، مسئولیت بین‌المللی دولت متن و شرح مواد کمیسیون حقوق بین‌الملل، چ ۴، تهران: انتشارات گنج دانش.
- دلخوش، علیرضا (۱۳۹۰)، جنبه‌های گوناگون مسئولیت در حقوق بین‌الملل کیفری، مجله حقوقی بین‌المللی، نشریه مرکز امور بین‌المللی ریاست جمهوری، شماره ۹.
- ضیایی بیگدلی، محمدرضا (۱۳۸۳)، حقوق بین‌الملل عمومی، چاپ نوزدهم، تهران: کتابخانه گنج دانش.
- غفارزاده، محمدامین (۱۳۹۳)، «آثار معاذیر اضطرار و ضرورت در مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها»، فصلنامه سیاست خارجی، شماره ۲.
- کاسسه، آنتونیو (۱۳۹۱) حقوق بین‌الملل، ترجمه حسین شریفی طرازکوهی، چ ۱، تهران: انتشارات میزان.

مستقیمی، بهرام و طارم سری، مسعود (۱۳۷۷)، مسئولیت بین المللی دولت با توجه به تجاوز، چ ۱، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.

معصوم زاده، نیکبود و آرش پور، علیرضا (۱۳۹۶)، استثنائات حقوقی در رابطه با عدم شناسایی مسئولیت بین المللی دولت در برابر دولتها و اتباع خارجی، ماهنامه پژوهش ملل، دوره دوم، شماره ۲۳.

Gactano Arangio-Ruiz, Preliminary Report on State Responsibility, 1988, Y. B.I. L. C.

Roberto Ago, Second Report on State Responsibility, 1970, Y. B. I. L. C.

Willem Riphagen, Second Report on the Content, 1981. Y. B. I. L. C.