بسم الله الرحمن الرحيم

کمیسیون حقوق بین‌الملل
سازمان ملل متحد

مسؤولیت بین‌المللی دولت

متن و شرح مواد کمیسیون حقوق بین‌الملل

چاپ سیزدهم

ترجمهٔ
دکتر علیرضا ابراهیم‌گل
استادیار پردیس فارابی دانشگاه تهران

زیر نظر و با دیباچه
دکتر سید جمال سیفی
دانشیار دانشگاه شهید بهشتی

پژوهشکدهٔ حقوق
تهران- ۱۴۰۳

سخن ناشر

در نظام حقوق بین‌الملل که با اوصافی چون نهادینه نبودن، فقدان تمرکز، حاکمیت‌محوری و ضعف ضمانت اجرا توصیف می‌شود، حقوق مسؤولیت بین‌المللی در یک معنا به قواعد اولیه نظام حقوق بین‌الملل که موجد حق و تکلیف برای اعضای جامعه بین‌المللی است پشتوانه‌ای حقوقی می‌بخشد و آن قواعد را تضمین می‌نماید. از این جهت حقوق مسؤولیت بین‌المللی پاشنه آشیل نظام حقوق بین‌الملل محسوب می‌شود. در حقوق مسؤولیت بین‌المللی عمده توجهات به مسؤولیت دولتها معطوف شده است، چرا که اگر اصول و قواعد حاکم بر مسؤولیت بین‌المللی دولتها بر جایگاه واقعی خود مستقر شوند و ابهامات موجود در آنها برطرف شوند می‌توان از فراهم شدن زمینه استقرار حاکمیت قانون در جامعه بین‌المللی سخن به میان آورد.

کتاب «مسؤولیت بین‌المللی دولت» اثری است که خالق آن نزدیک به نیم قرن به نگارش آن مشغول بوده است. به واقع کمیسیون حقوق بین‌الملل سازمان ملل متحد پس از پنجاه سال تأمل در اسناد و آراء بین‌المللی و تعمق در رویه دولتها، متن و شرح مواد مسؤولیت دولتها ناشی از اعمال متخلفانه بین‌المللی را ارائه کرده است. پژوهشکده حقوقی شهر دانش با ارج نهادن بر زحمات مترجم محترم، جناب آقای دکتر علیرضا ابراهیم‌گل، استادیار پردیس فارابی دانشگاه تهران، از زحمات جناب آقای دکتر سیدجمال سیفی، دانشیار برجسته دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی که با کوله باری از تجربه تدریس، پژوهش و داوری در حوزه حقوق مسؤولیت بین‌المللی بر ترجمه این کتاب نظارت داشته و آن را به دیباچه خود مزین ساخته‌اند سپاسگزاری می‌نماید.

وحید اشتیاق

فهرست مطالب

دیباچه استاد ارجمند آقای دکتر سیّدجمال سیفی		۱۱
پیشگفتار مترجم		۱۵
مسؤولیت دولت‌ها برای ارتکاب اعمال متخلّفانه بین‌المللی		**۱۹**
بخش نخست: فعل متخلّفانه بین‌المللی دولت		**۲۳**
فصل اول:	**اصول کلی**	**۲۵**
ماده ۱	مسؤولیت دولت بابت اعمال متخلّفانه بین‌المللی خویش	۲۵
ماده ۲	عناصر فعل متخلّفانه بین‌المللی دولت	۳۰
ماده ۳	توصیف فعل دولت به عنوان فعل متخلّفانه بین‌المللی	۳۵
فصل دوم:	**انتساب رفتار به دولت**	**٤١**
ماده ٤	رفتار ارگانهای دولت	٤٥
ماده ٥	رفتار اشخاص یا نهادهایی که عناصری از اقتدارات دولتی را اعمال می‌کنند	٥٢
ماده ٦	رفتار ارگان‌های دولتی که در اختیار دولت دیگر قرار می‌گیرند	٥٦
ماده ۷	تجاوز از حدود اختیارات یا نقض دستورات	٦٠
ماده ۸	رفتار هدایت و کنترل شده توسط دولت	٦٤
ماده ۹	رفتاری که در غیاب مقامات رسمی یا به جای آنان صورت می‌گیرد	٦٩
ماده ۱۰	رفتار جنبش شورشی یا دیگر جنبشها	۷۲
ماده ۱۱	رفتاری که دولت آن را تأیید نموده و آن را همچون رفتار خویش تلقی	

می‌کند		۷۸
فصل سوم:	**نقض تعهّد بین‌المللی**	**۸۳**
ماده ۱۲	تحقق نقض تعهّد بین‌المللی	۸٤
ماده ۱۳	تعهّد بین‌المللی لازم‌الاجرا برای دولت	۹۲
ماده ۱٤	استمرار نقض تعهّد بین‌المللی	۹۷
ماده ۱۵	نقض مشتمل بر فعل مرکب	۱۰٤
فصل چهارم:	**مسؤولیت دولت در رابطه با فعل دولت دیگر**	**۱۰۹**
ماده ۱٦	کمک یا مساعدت در ارتکاب فعل متخلّفانه بین‌المللی	۱۱۳
ماده ۱۷	هدایت و کنترل ارتکاب فعل متخلّفانه بین‌المللی	۱۱۹
ماده ۱۸	اجبار دولت دیگر	۱۲۳
ماده ۱۹	اثر احکام این فصل	۱۲٦
فصل پنجم:	**معاذیر رافع وصف متخلّفانه فعل**	**۱۲۸**
ماده ۲۰	رضایت	۱۳۲
ماده ۲۱	دفاع مشروع	۱۳٦
ماده ۲۲	اقدامات متقابل در برابر فعل متخلّفانه بین‌المللی	۱۳۹
ماده ۲۳	فورس ماژور	۱٤۲
ماده ۲٤	اضطرار	۱٤۷
ماده ۲۵	ضرورت	۱۵۲
ماده ۲٦	مطابقت با قواعد آمره	۱٦۳
ماده ۲۷	نتایج استناد به یکی از جهات رافع وصف متخلّفانه فعل	۱٦٦

بخش دوم: محتوای مسؤولیت بین‌المللی دولت ۱٦۹

فصل اول:	**اصول کلی**	**۱۷۲**
ماده ۲۸	آثار و نتایج حقوقی فعل متخلّفانه بین‌المللی	۱۷۳
ماده ۲۹	تکلیف مستمر به اجرای تعهّد	۱۷٤
ماده ۳۰	توقف و عدم تکرار	۱۷۵
ماده ۳۱	جبران	۱۸۲

ماده ۳۲	عدم امکان استناد به حقوق داخلی	۱۹۱
ماده ۳۳	محدوده تعهدات بین‌المللی مذکور در این بخش	۱۹۲
فصل دوم:	**جبران خسارت**	**۱۹۵**
ماده ۳٤	اشکال جبران	۱۹۵
ماده ۳۵	اعاده وضع به حال سابق	۱۹۸
ماده ۳٦	غرامت	۲۰٤
ماده ۳۷	جلب رضایت	۲۲۱
ماده ۳۸	خسارت تأخیر تأدیه	۲۲٦
ماده ۳۹	مشارکت در ورود خسارت	۲۳۲
فصل سوم:	**نقضهای شدید تعهدات ناشی از قواعد آمره حقوق بین‌الملل عام**	**۲۳٦**
ماده ٤۰	اعمال این فصل	۲٤۰
ماده ٤۱	نتایج خاص نقض جدی تعهّد به موجب این فصل	۲٤۳

بخش سوم: اجرای مسؤولیت بین‌المللی دولت ۲۵۱

فصل اوّل:	**استناد به مسؤولیت دولت**	**۲۵۳**
ماده ٤۲	استناد به مسؤولیت توسط دولت زیاندیده	۲۵٤
ماده ٤۳	ابلاغ دعوا توسط دولت زیاندیده	۲٦۲
ماده ٤٤	قابلیت رسیدگی دعوا	۲٦۵
ماده ٤۵	از دست دادن حق استناد به مسؤولیت	۲٦۷
ماده ٤٦	تعدّد دولتهای زیاندیده	۲۷۱
ماده ٤۷	تعدد دولتهای مسؤول	۲۷۳
ماده ٤۸	استناد به مسؤولیت توسط دولتی به جز دولت زیاندیده	۲۷۸
فصل دوم:	**اقدامات متقابل**	**۲۸٤**
ماده ٤۹	موضوع و حدود اقدامات متقابل	۲۸۸
ماده ۵۰	تعهّداتی که تحت تأثیر اقدامات متقابل قرار نمی‌گیرند	۲۹۳
ماده ۵۱	تناسب	۳۰۰
ماده ۵۲	شرایط حاکم بر توسل به اقدامات متقابل	۳۰۳

ماده ۵۳ خاتمه اقدامات متقابل ۳۰۸
ماده ٥٤ اقداماتی که توسط دولتهایی به جز دولت زیاندیده صورت می‌گیرند ۳۰۸

بخش چهارم: مقررات کلی ۳۱۵

ماده ۵۵ قاعده خاص ۳۱۷
ماده ٥٦ آن دسته از مسائل مسؤولیت دولت که مشمول این مواد نیستند ۳۱۹
ماده ۵۷ مسؤولیت سازمان‌های بین‌المللی ۳۲۱
ماده ۵۸ مسؤولیت فردی ۳۲۳
ماده ۵۹ منشور ملل متحد ۳۲۵
فهرست موضوعی **۳۲۷**
پیش‌نویس مواد راجع به مسؤولیت دولت‌ها برای افعال متخلفانه بین‌المللی، ۲۰۰۱ **۳۳٤**
کتاب‌شناسی ۳٦٤

دیباچه استاد ارجمند آقای دکتر سیّدجمال سیفی

قواعد اولیه یا به عبارتی اوامر و نواهی اولیه حقوقی تنها بـه کمـک قواعـد موسـوم بـه قواعد ثانویه، حالت سیستمی یافته و موجد یک دسـتگاه حقـوقی مـی‌شـوند، بطوریکـه تشکیل یک نظم حقوقی بدون قواعد ثانویه متصّور نیسـت. قواعـد مسـؤولیت در زمـره قواعد ثانویه قرار داشته و موضوعات وسیعی مانند نقض تعهد و انتساب آن، و همچنین آثار و نتایج نقض تعهد و معاذیر آن‌را تنظیم می‌کنند.

در حقوق بین‌الملل وجود قواعد مسؤولیت لازم و ملزوم این نظـام حقـوقی دانسـته شده و امری بدیهی تلقی می‌گردد که به موجب آن هر نقض تعهدی مستلزم مسـؤولیت ناقض تعهد و جبران صدمات ناشی از آن می‌باشد. از سوی دیگـر، بـا توجـه بـه اینکـه نقض هر تعهدی مستلزم مسؤولیت بین‌المللی است، حقـوق مسـؤولیت بـین‌المللـی بـا مجموعه حقوق بین‌الملل سروکار داشته و حوزه گسترده و مهمی را تشـکیل مـی‌دهـد. علاوه بر اینکه به دلیل تعلق قواعد مسؤولیت به شاخه قواعد ثانوی، این قواعـد خصـلتاً از طبعی فنی و ظریف برخوردار بوده و حائز اهمیت بیشتری هستند.

مسیر توسعه قواعد مسؤولیت بین‌المللی متفاوت از مسـیر توسـعه دیگـر قواعـد آن نبوده و نیست. تا زمانهای اخیر قواعد مسؤولیت بین‌المللی حالتی غیر مدون داشت و به ناچار آن را باید در آراء داوری و قضائی بین‌المللی، رویه دولـت‌هـا و ادبیـات حقـوقی جستجو می‌کردیم. این وضعیت احراز و احصاء قواعد مسؤولیت را متشتت می‌سـاخت و زمینه اختلاف نظر نسبت بـه اسـاس و حـدود و ثغـور آن قواعـد را پدیـد مـی‌آورد. کنفرانس تدوین حقوق بین‌الملل که در سال ۱۹۳۰ تحت نظارت جامعه ملل برگزار شد و به موضوع مسؤولیت بین‌المللی نیز می‌پرداخت، و عمدتاً بر تدوین قواعـد مسـؤولیت ناشی از رفتار با بیگانگان متمرکز بود موفق به تدوین متنی نهایی نشد.

پس از تشکیل سازمان ملل متحد و تأسیس کمیسیون حقوق بین‌الملـل، بـه موجـب بند الف ماده ۱۳ منشور و قطعنامـه ذیـربط مجمـع عمـومی، وظیفـه تـدوین و توسـعه تدریجی حقوق بین‌الملل به عهدهٔ آن کمیسـیون نهـاده شـد. تـدوین قواعـد مسـؤولیت بین‌المللی جزو موضوعات اصلی بود که در سال ۱۹۴۹ در برنامـه کـار کمیسـیون قـرار گرفت ولی تنها پس از پنجاه سال به نتیجه رسید.

در مورد علل و عوامل این تأخیر پنجاه ساله در تـدوین قواعـد مسـؤولیت گفتـه‌هـا بسیار است و نیازی به تکرار آن نیست. صرف نظر از اینکه آهنگ کار کمیسیون حقـوق بین‌الملل کند و زمانبر است، اختلاف نظر بر سر شیوه تدوین و مبنای آن یکی از دلایـل

این تأخیر است. لازم به توضیح است که در رویه غیر مدون پیش از اقدامات تدوینی، قواعد مسؤولیت بین المللی عمدتاً در بطن قواعد راجع به مسؤولیت ناشی از رفتار با بیگانگان و آراء صادره در این خصوص شکل گرفته بود. بطوریکه تا دهه‌های اخیر نیز مقوله رفتار با بیگانگان با مقوله مسؤولیت عیناً در یک طبقه قرار داده می‌شد و مراجع مستقل راجع به اصول و مبانی مسؤولیت کم بود. به همین دلیل بود که اولین فعالیت‌های تدوینی حقوق مسؤولیت بین‌المللی در کارهای آقای گارسیا آمادور در سال ۱۹۵٦ بر تدوین قواعد رفتار با بیگانگان متمرکز بود و موجب شد که تا سالها همین دیدگاه ادامه داشته و به نتیجه خاصی نرسد.

انتصاب آقای روبرتو آگو در سال ۱۹٦۳ میلادی به عنوان مخبر ویژه مسؤولیت بین‌المللی و تسلیم گزارشهای وی در سالهای ۱۹٦۹ تا ۱۹۸۰ که منتهی به تصویب مقدماتی ۳۵ ماده یعنی بخش اول قواعد مسؤولیت شد را باید سنگ بنای طرح فعلی یا طرح ۲۰۰۱ کمیسیون حقوق بین‌الملل نامید. روبرتو آگو اعتقاد داشت که تدوین قواعد مسؤولیت باید از تدوین قواعد کلی مسؤولیت بین‌المللی آغاز شود و صرفاً بر حمایت دیپلماتیک متمرکز نباشد. بر همین اساس او اقدام به تنظیم قواعد و ارائه گزارشهای متعددی به کمیسیون نمود که منتهی به تصویب مقدماتی بخش نخست طرح در ۳۵ ماده شد. کار آگو یا بخش اول طرح مصوب ۱۹۸۰ کاری دقیق و توأم با شرح مفصلی از ادبیات حقوقی ذیربط و در عین حال حاوی نوآوری‌های خاصی هم بود. مهمترین ویژگی و بحث برانگیزترین قسمت طرح آگو ارائه رژیم مسؤولیت کیفری دولت (ماده ۱۹) بود که برای اولین بار نظام مسؤولیت بین‌المللی دولت را به دو شعبه تقسیم می‌کرد: مدنی و در مواردی استثنایی، کیفری.

در هر حال با رفتن آگو به دیوان دادگستری بین‌المللی و علیرغم اینکه مخبرین دیگری جای وی را گرفتند، زمینه اختلاف نظر در کمیسیون تشدید شده و این وضع تا سال ۱۹۹٦ میلادی ادامه داشت. کار مخبرین این دوره یعنی ریفاگن ۱۹۷۹-۱۹۸٦ و آرانجیو رویز ۱۹۸۷-۱۹۹٦ بیشتر به گزارش بخش دوم طرح مربوط می‌شد که عمدتاً توأم با اختلاف نظرهای فراوانی بود و بطور قطعی تصویب نشده بود.

نقطه عطف پایانی کار از زمانی آغاز شد که آقای جیمز کرافورد به عنوان مخبر کمیسیون حقوق بین‌الملل منصوب شد و شروع به بازنگری کل طرح نمود. گزارشهای کرافورد در نهایت منتهی به تصویب نهایی طرح موسوم به طرح ۲۰۰۱ در کمیسیون حقوق بین‌الملل و در مجمع عمومی سازمان ملل شد. بخش نخست طرح آگو که در

سال ۱۹۸۰ میلادی به تصویب کمیسیون رسیده بود در طرح کرافورد دچار تغییرات متعددی شد ولی شالوده و اساس طرح آگو چه از حیث تدوین و چه از حیث مبنا در طرح کرافورد حفظ شده‌اند. تعریف مسؤولیت بین‌المللی، عناصر مسؤولیت بین‌المللی، قواعد انتساب، قواعد راجع به مباشرت، تسبیب و معاذیر رافع متخلفانه بودن فعل، قواعد راجع به نقض تعهد و احراز نقض جملگی یا عیناً حفظ شده‌اند و یا با تغییرات اندکی در طرح ۲۰۰۱ آورده شده‌اند. تغییر اساسی میان ۳۵ ماده طرح آگو و ۲۷ ماده اولیه طرح ۲۰۰۱، علاوه بر حذف بعضی موادی که زائد تشخیص داده شده‌اند، حذف کامل عنوان مسؤولیت کیفری دولت است. در پرتو بحث‌های مفصلی که از زمان آرانجیو رویز طرح شده بود این اندیشه تقویت شد که انتساب مسؤولیت کیفری به دولت نه دارای امکانات و ابزارهای لازم در حقوق و روابط بین‌المللی است و نه با ساختار روابط بین‌المللی که عمدتاً بر همکاری استوار است سازگاری دارد؛ و نه به مصلحت روابط بین‌المللی است و به جای آن باید مسؤولیت کیفری شخص حقیقی را تقویت نمود. این اندیشه خود را در طرح نهایی نشان داد.

بنابراین مفهوم مسؤولیت کیفری دولت از طرح حذف شد و دیگر جایگاهی در رژیم مسؤولیت بین‌المللی طرح ندارد. لیکن کمیسیون نتوانسته است پاسخ مناسبی به تحول اساسی که در حقوق بین‌الملل در حوزه تعهدات اولیه رخ داده بدهد و آن شکل‌گیری قواعد آمره بین‌المللی است. حقیقت اینست که شکل‌گیری قواعد آمره بین‌المللی به این معنی است که این قواعد بر قواعد عادی حقوق بین‌الملل اولویت دارند. نتیجتاً، بدیهی است که نقض آنها باید مسؤولیت شدیدتری را سبب گردد. در واقع در پاسخ به این تحول در حوزه قواعد اولیه بود که آگو به مقوله مسؤولیت کیفری دولت پرداخته بود.

کمیسیون حقوق بین‌الملل به این امر واقف بوده است. چنانچه در مواد ٤٠ و ٤١ مبادرت به تدوین قواعد راجع به نقض جدی تعهدات آمره بین‌المللی نموده است. بدون اینکه عنوان کیفری بر آن نهاده باشد. این اقدام کمیسیون در واقع به منزله تقسیم مسؤولیت به دو شعبه عادی و شدید است. لیکن جدا از ضمانت اجرای عدم شناسایی چنین وضعیت‌هایی از ناحیه کل دولتها، کمیسیون اثر خاصی بر این نوع از مسؤولیت بار نکرده و پاسخ آن را عمدتاً به تحولات آینده موکول کرده است. (بند ۳ ماده ٤١)

از مختصات خوب طرح ۲۰۰۱ تدوین قواعد مشروحی در مورد محتوا، آثار و اجرای مسؤولیت بین‌المللی در مواد ۲۸ الی ٥٤ است که از جمله شامل موادی راجع به

اقدامات متقابل است. واقعیت اینست که چه طرح ۱۹۸۰ کمیسیون موسوم به طرح آگو و چه طرح فعلی (۲۰۰۱) موسوم به طرح کرافورد، بلافاصله پس از تصویب در کمیسیون مورد استقبال جامعه حقوقی بین‌المللی اعم از اساتید دانشگاه‌ها، وکلا و مشاوران حقوقی واقع شد. طرح آگو بارها توسط مراجع داوری و قضائی مورد استناد قرار گرفت. دیوان دعاوی ایران و ایالات متحده در قضایای موسوم به دعاوی اخراج، طرح آگو را بارها از حیث قاعده انتساب مسؤولیت مورد استناد قرار داد. دیوان دادگستری بین‌المللی نیز در قضایای متعددی به طرح کمیسیون اشاره کرده است.

به بیان دیگر در غیاب معاهده‌ای چندجانبه شبیه آنچه که در مورد حقوق معاهدات وجود دارد، طرح کمیسیون نقش مهمی را ایفاء نموده و سند حقوقی مناسبی را در اختیار قضات، وکلا و محققان بین‌المللی قرار می‌دهد. علاوه بر آن طرح ۲۰۰۱ کمیسیون، سند قوی و مرجع مناسبی برای ارائه درس مسؤولیت بین‌المللی دولت در دوره‌های کارشناسی ارشد و دکتری محسوب می‌شود زیرا که شرح مفصلی از مواد حاکم بر مسؤولیت ارائه داده و چارچوب مناسبی برای طرح مباحث و مطالعه علاقه‌مندان فراهم می‌آورد.

کتاب حاضر ترجمه مواد سال ۲۰۰۱ کمیسیون حقوق بین‌الملل به همراه شرح رسمی مواد مذکور است که توسط آقای علیرضا ابراهیم‌گل پژوهشگر و کاندیدای دکتری حقوق بین‌الملل و زیر نظر اینجانب تهیه شده است. تلاش آقای ابراهیم گل در ترجمه متن حاضر که حاوی متون فنی و ظریف حقوق مسؤولیت بین‌المللی و آرای داوری و قضائی بین‌المللی است در خور تحسین بسیار است. امید است که کتاب حاضر بتواند در رفع نیازهای علمی و مطالعه حقوق مسؤولیت بین‌المللی موثر واقع شود.

دکتر سید جمال سیفی
دانشیار دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی
مهر ۱۳۸۷

پیشگفتار مترجم

به نام پروردگار دادگستر

بیش از شصت سال پیش، مجمع عمومی در اجرای ماده ۱۳ منشور ملل متحد برای تدوین و توسعه تدریجی حقوق بین‌الملل، ارگانی فرعی تحت عنوان کمیسیون حقوق بین‌الملل را ایجاد کرد. مطابق ماده ۱۵ اساسنامه کمیسیون حقوق بین‌الملل، تدوین حقوق بین‌الملل به معنای جمع‌آوری و تنظیم صریح و منظم قواعد حقوق بین‌الملل در حوزه‌هایی است که در آن رویه دولتها، رویه قضائی و دکترین وجود دارد و توسعه تدریجی حقوق بین‌الملل به معنای آماده‌سازی پیش‌نویس یا طرح معاهدات در حوزهٔ موضوعاتی است که هنوز در حقوق بین‌الملل آشکارا قاعده‌مند نشده و هنوز به حد کافی در رویه دولتها توسعه نیافته‌اند. کمیسیون در نخستین اجلاس خویش مسائلی از جمله نظام حقوقی دریای سرزمینی، نظام حقوقی دریای آزاد، حقوق معاهدات، حقوق حاکم بر روابط دیپلماتیک و کنسولی، مسؤولیت دولت، مصونیّت قضائی دولتها و اموال آنها، جانشینی دولتها در حقوق معاهدات، اموال، آرشیو و دیون را برای تدوین انتخاب کرد که امروز در زمان نگارش این مطالب، تقریباً همگی آن موضوعات در قالب معاهدات مفصلی تدوین شده‌اند. حقوق بین‌الملل بخش اعظمی از جایگاه فعلی خویش را مدیون تلاشهای بی‌وقفه کمیسیون مزبور است. امروزه کارهای کمیسیون به عنوان منابع معتبر و موثقی در مباحث حقوق بین‌الملل تلقی می‌شوند. شاهد این مدّعا رجوع مکرّر همگان و از جمله دیوان بین‌المللی دادگستری به مطالعات عالمانه و تحلیلی کمیسیون در مسائل مختلف است. در بسیاری از قضایای مطروحه نزد دیوان بین‌المللی دادگستری، طرفین دعوا به کارهای کمیسیون استناد کرده‌اند که دیوان نیز به آنها توجه کرده است. به عنوان مثال دیوان در استدلال رأی ماهیّتی خویش در قضیه کنگو علیه اوگاندا، قرار صادره در مورد درخواست صدور دستور موقت در قضیه آرژانتین علیه اروگوئه و دعوای بوسنی و هرزگوین علیه صربستان و مونته نگرو به مواد کمیسیون حقوق بین‌الملل راجع به مسؤولیت دولتها بابت اعمال متخلّفانه بین‌المللی اشاره کرد. همچنین در قضیه نیکاراگوا علیه هندوراس، دیوان به کارهای کمیسیون در مورد کنوانسیون ۱۹۵۸ ژنو راجع به دریای سرزمینی و منطقه مجاور و در تصمیم خویش راجع به ایرادات مقدّماتی در قضیه گینه علیه کنگو به طرح پیش‌نویس مواد راجع به

حمایت دیپلماتیک اشاره کرد.

یکی از مسائلی که از همان ابتدا کمیسیون، تدوین و توسعه آن را در دستور کار خویش قرار داد موضوع مسؤولیت بین‌المللی دولت بود. کمیسیون کار روی این موضوع را با انتخاب آقای گارسیا آمادور[1] به عنوان گزارشگر مخصوص آغاز کرد. اقدامات اولیه کمیسیون در این باب عمدتاً به مسؤولیت دولت بابت خسارات وارده به بیگانگان و اموالشان یعنی قواعد ماهوی حقوق بین‌الملل راجع به حمایت دیپلماتیک متمرکز بود. گارسیا آمادور از ۶۱-۱۹۵۶ شش گزارش به کمیسیون ارائه داد امّا کمیسیون توجه چندانی به آنها نکرد. دلیل این امر جدا از ضرورت پرداختن به مسائل مهمتری همچون حقوق معاهدات، حقوق دیپلماتیک و کنسولی، ...، عدم توافق در کمیسیون راجع به چگونگی انجام کار بود. عده‌ای به دنبال محدود کردن بحث مسؤولیت به حمایت دیپلماتیک بودند. عده‌ای دیگر هم معتقد بودند که قواعد حاکم بر حمایت دیپلماتیک از رده خارج شده‌اند. نهایتاً عدم توافق در کمیسیون موجب شد که با رأی اکثریت هرگونه بحث و بررسی دقیق پیشنهادهای گارسیا آمادور به تعویق افتد.

در ۱۹۶۲ یک کمیته فرعی تحت ریاست روبرتو آگو[2] توصیه کرد که کمیسیون باید حد و حدود موضوع را از نو ترسیم کند به گونه‌ای که بر «تعریف قواعد کلّی حاکم بر مسؤولیت بین‌المللی دولت» متمرکز شود. در ۱۹۶۳ کمیسیون این پیشنهاد را پذیرفت و آگو را به عنوان گزارشگر مخصوص منصوب کرد. در بین سالهای ۱۹۸۰-۱۹۶۹ وی هشت گزارش به همراه یک ضمیمه مفصل به گزارش هشتم تسلیم کمیسیون کرد.

در طی این مدت کمیسیون موقتاً ۳۵ ماده بخش اول پیش‌نویس مواد تحت عنوان «منشأ مسؤولیت بین‌المللی» را تصویب کرد. در مجموع این بخش جامع و منسجم بود و بویژه توجه مفصل آن به قواعد انتساب و معاذیر رافع وصف متخلّفانه بودن فعل بسیار مفید بود. با رفتن او به دیوان بین‌المللی دادگستری کار روی مواد نیز ناتمام ماند.

در ۱۹۷۹ ویلم ریفاگن[3] به عنوان گزارشگر مخصوص منصوب شد. نامبرده طی سالهای ۸۶-۱۹۸۰ هفت گزارش تسلیم کمیسیون کرد که در آن پیش‌نویسی از بخشهای دوم و سوم مواد ارائه شده بود.

در ۱۹۸۷ گئتانو آرانجیو رویز[4] به عنوان گزارشگر مخصوص کمیسیون منصوب

---

1. Garcia Amador.
2. Roberto Ago.
3. Willem Riphagen.
4. Gaetano Arangio Ruiz.

شد. وی در طی سالهای ۱۹۹۵–۱۹۸۸ هفت گزارش تسلیم کمیسیون کرد و نهایتاً در ۱۹۹۶ پیش‌نویسی را مرکب از سه بخش تهیه کرد.

با استعفای رویز، پروفسور جیمز کرافورد به عنوان گزارشگر مخصوص کمیسیون در مورد مسؤولیت بین‌المللی منصوب شد. کمیسیون در چهل و نهمین اجلاس خویش در ۱۹۹۷ جدول زمانی موقتی را با هدف پایان رساندن شور دوم مواد در ۲۰۰۱ تصویب کرد. شور دوم مواد طی چهار اجلاس کمیسیون از ۲۰۰۱–۱۹۹۸ انجام شد و نهایتاً طی شور نهایی مواد در ۲۰۰۱ به تصویب کمیسیون رسید. این مواد بدون رأی‌گیری و با کنسانسوس اتخاذ شدند و نشانگر تعادل و توازن نظرات درون کمیسیون پس از چند دهه است. این مواد و تفسیر منضم به آن به مجمع عمومی تسلیم شد و توصیه شد که مجمع آن را به عنوان ضمیمه یکی از قطعنامه‌های خویش منتشر کند تا در آینده در قالب کنوانسیونی راجع به مسؤولیت بین‌المللی به تصویب دولتها برسد.

حوزه مسؤولیت بین‌المللی دولت یکی از حوزه‌های جذاب و پر اهمیّت حقوق بین‌الملل است و تمامی حوزه‌های حقوق بین‌الملل با آن مرتبطند از اینرو مطالعه قواعد و مقررات حاکم بر آن ضروری به نظر می‌رسد. بدین منظور مطلوب است که به منابع دست اول در این حوزه رجوع شود. مواد کمیسیون حقوق بین‌الملل راجع به مسؤولیت دولتها بابت اعمال متخلّفانه بین‌المللی به دلیل آنکه محصول بیش از نیم قرن مطالعه جامع حقوقدانان برجسته بین‌المللی است می‌تواند یکی از کاملترین منابع در این حوزه قلمداد شود. در ایران کتابها و مقالات متعدّدی در حوزه مسؤولیت بین‌المللی به نگارش در آمده یا ترجمه شده است اما به نظر می‌رسد که هیچیک از آنها جامعیّت شرح و تفسیر وارد بر طرح مواد کمسیون راجع به مسؤولیت دولتها را دارا نیست. در سال ۱۳۸۵ پس از تهیه متن مواد کمیسیون و شرح و تفسیر وارد بر آنها، از شبکه جهانی اینترنت ترجمه را آغاز کردم و به مدد الهی کار ترجمه اولیه مواد در اوایل سال ۱۳۸۷ به پایان رسید. البته ابتداءً قرار بود این کار بصورت مشترک و با همکاری یکی دیگر از دانشجویان دوره دکتری حقوق بین‌الملل انجام شود که به دلیل کثرت مشغولیتهای ایشان و حفظ یکدستی متن تصمیم گرفتم آن را به تنهایی انجام دهم. در ترجمهٔ این کار سعی شده است که تمامی ارجاعات موجود در شرح و تفسیر مواد اعم از ارجاع به رویه قضائی محاکم داخلی و بین‌المللی، دیوان‌های داوری و کمیسیونهای حل و فصل دعاوی، رویه دولتها، معاهدات و دکترین در جای خویش در پاورقی قید گردد تا علاقه‌مندان در صورت تمایل و نیاز بتوانند به منابع مربوطه رجوع کنند. در ترجمه متن

خود مواد از چند ترجمه دیگری که تاکنون از این مواد صورت گرفته بود و همچنین راهنمایی‌ها و همکاری بسیار سودمند استاد ارجمندم جناب آقای دکتر سیفی که منت نهاده و نظارت بر انجام این کار را پذیرفتند بهره‌مند گشتم. همچنین از جناب آقای سید محمّد اسبقی به خاطر بازخوانی متن، از خانم‌ها وجیهه و مریم ابراهیم‌گل به خاطر بازنویسی متن ترجمه شده و از همسر گرامیم به خاطر مساعدت فراوان و روحیه و قوت قلبی که در طول کار به من می‌داد و از جناب آقای دکتر سیّدقاسم زمانی معاون پژوهشی مؤسسه مطالعات و پژوهشهای حقوقی شهردانش که امکان انتشار آن را فراهم آورند صمیمانه تشکر می‌کنم.

تردیدی نیست که استادان گرامی و حقوقدانان فاضل در عرصه حقوق بین‌الملل خرده‌های بسیار بر این کار خواهند گرفت منتهی آنها نیز می‌دانند تنها املای نانوشته است که بی‌غلط است. گوهر نقد آنها را به جان می‌خرم باشد که جسارت مرا در مبادرت به این کار بخشوده و با نیک نظری آن را گامی کوچک در تقویت ادبیّات حقوق بین‌الملل فارسی‌زبان تلقی کنند. چه، هرگونه اقدامی در تقویت مفهوم مسؤولیت و سازوکارهای تحقق آن چه در نظام داخلی و چه در نظام بین‌المللی به استحکام بنای رفیع حکومت قانون می‌انجامد. بنایی که حفظ آن به قول دیوان بین‌المللی دادگستری برای امنیّت و رفاه جامعهٔ بین‌المللی پیچیده حاضر، حیاتی است.

علیرضا ابراهیم‌گل
مهرماه ۱۳۸۷

مسؤولیت دولت‌ها برای ارتکاب اعمال متخلّفانه بین‌المللی

۱- این مواد به دنبال آنند که از طریق تدوین و توسعه تدریجی، قواعد اساسی حقوق بین‌الملل حاکم بر مسؤولیت دولت برای ارتکاب اعمال متخلّفانه بین‌المللی را معین نمایند. تأکید بر قواعد ثانویه مسؤولیت دولت، یعنی شرایط عامی است که بر طبق حقوق بین‌الملل، دولت، مسؤول فعل یا ترک فعل متخلّفانه خود و نتایج قانونی ناشی از آن می‌باشد. این مواد در صدد آن نیستند که محتوای تعهّدات بین‌المللی که نقض آنها موجب مسؤولیت دولت می‌شود را تعریف کنند. این امر وظیفه قواعد اولیه است که تدوین آنها، بازگویی اکثر قواعد ماهوی حقوق بین‌الملل، خواه عرفی یا معاهداتی است.

۲- روبرتو آگو که مسؤول تهیه ساختار و جهت اصلی مواد بود، مجموعه مواد حاضر را اینگونه توصیف می‌کند:

> اصولی که بر مسؤولیت دولت‌ها برای اعمال متخلّفانه بین‌المللی حاکم است و دارای تمایز دقیقی میان این کار و کار تعریف قواعدی است که موجد تعهّداتی برای دولتهاست که نقض آنها می‌تواند موجب مسؤولیت شود... تعریف قاعده و محتوای تعهّد ناشی از آن و تعیین اینکه آیا آن قاعده نقض شده است یا خیر و اینکه آثار آن نقض چیست دو موضوع متمایز از یکدیگرند.[5]

۳- با فرض وجود قاعده اولیه‌ای که بر طبق حقوق بین‌الملل برای دولت تعهّدی بین المللی ایجاد می کند و با فرض این سؤال که آیا آن دولت مطابق با آن تعهّد عمل کرده است یا خیر، مسائل کلی دیگری مطرح می شوند. از جمله این مسائل شامل موارد ذیل می‌باشند:

الف ـ نقش حقوق بین‌الملل در مقایسه با حقوق داخلی دولت مزبور در مورد توصیف رفتاری به عنوان رفتار متخلّفانه.

ب ـ تعیین اینکه تحت چه شرایطی رفتاری به دولت به عنوان تابع حقوق بین‌الملل

---

[5] ILC Yearbook, 1970, Vol. II, p. 306, para. 66(c).

منتسب می‌شود؟

ج ـ تشخیص اینکه از چه زمانی و طی چه مدتی نقض تعهّد بین‌المللی توسط دولت وجود دارد یا وجود داشته است.

د ـ تعیین اینکه تحت چه شرایطی دولت ممکن است مسؤول رفتار مغایر با تعهّد بین‌المللی دولت دیگر قلمداد شود.

هـ ـ تعیین شرایطی که رافع متخلّفانه بودن رفتار به موجب حقوق بین‌الملل است.

و ـ تعیین محتوای مسؤولیت دولت یعنی تعیین روابط حقوقی جدیدی که از ارتکاب فعل متخلّفانه بین‌المللی توسط دولت ایجاد می‌شود همچون توقف فعل مزبور و جبران خسارات و زیان‌های وارده.

ز ـ تعیین پیش شرط‌های مقدماتی شکلی یا ماهوی استناد به مسؤولیت دولت و شرایط زوال حق استناد به مسؤولیت

ح ـ مقرر کردن شرایطی که تحت آن، دولت محق است در پاسخ به نقض تعهّد بین‌المللی به اقدامات متقابلی دست زند که هدف از آن تضمین اجرای تعهّدات دولت مسؤول به موجب این مواد است.

موارد فوق‌الذکر در محدوده قواعد ثانویه مسؤولیت دولت می‌باشند.

٤- برخی از موضوعاتی که در مواد حاضر آمده اند در محدوده مسؤولیت دولت نمی‌گنجند:

نخست، همانطور که پیشتر گفته شد، کارکرد این مواد تعیین محتوا یا تفسیر تعهّداتی که توسط قواعد اولیه وضع شده نیست. همچنین این مواد به این مسأله که آیا و چه مدت برخی تعهّدات اولیه برای دولت لازم‌الاجرا می‌باشند، نمی‌پردازند. این کار حقوق معاهدات است که تعیین کند آیا دولت، عضو معاهده‌ای معتبر هست یا خیر، آیا آن معاهده برای آن دولت لازم‌الاجراست یا خیر و در اینصورت کدام مواد آن معاهده برای او لازم‌الاجراست یا اینکه معاهده باید چگونه تفسیر شود. این ادعا با کمی تغییر در مورد سایر «منابع» تعهّدات بین‌المللی مانند حقوق بین‌الملل عرفی نیز صادق است. این مواد به وجود و محتوای قواعد اولیه حقوق بین‌الملل به همان صورتی که در موعد زمانی مربوطه وجود دارند توجه دارند. قواعد اولیه چارچوبی را برای تعیین اینکه آیا تعهّدات دولت نقض شده است یا خیر و این که این امر چه نتایج و آثار حقوقی برای سایر دولت‌ها در پی دارد ارائه می‌دهند.

دوم، نتایج و آثاری که در این مواد مورد بررسی قرار گرفته‌اند، آنهایی هستند که از

ارتکاب فعل متخلّفانه بین‌المللی ناشی می‌شوند.[۶] فلذا آثار نقض تعهّد بر تداوم اعتبار یا لازم‌الاجرا بودن یک قاعده اولیه مورد بررسی قرار نگرفته است. (به عنوان مثال حق دولت زیاندیده به خاتمه یا تعلیق معاهده به دلیل نقض اساسی آن، مانند آنچه که در ماده ۶۰ کنوانسیون ۱۹۶۹ وین ناظر بر حقوق معاهدات گفته شده است) همچنین این مواد نتایج غیرمستقیم یا تبعی که ممکن است از عکس العمل سازمانهای بین المللی نسبت به عمل نامشروع ناشی شود را دربرنمی‌گیرند. ممکن است ضرورت ایجاب کند که سازمانهای بین‌المللی در انجام وظایفشان درخصوص اینکه آیا دولت تعهّدات بین‌المللی خویش را نقض نموده است یا خیر موضعگیری کنند اما حتی در چنین حالتی نیز این آثار و نتایج در چارچوب سند مؤسس آن سازمان تعیین می‌شوند که خارج از محدوده این مواد است. این مسأله به خصوص در مورد اقدامات سازمان ملل متحد به موجب منشور صدق می‌کند که در ماده ۵۹ صراحتاً از محدوده این مواد مستثنا شده است.

سوم، این مواد تنها به بررسی مسؤولیت دولت برای اعمالی که از لحاظ بین‌المللی متخلّفانه محسوب می‌شوند می‌پردازند. مواردی وجود دارد که در آن دولت‌ها برای نتایج زیانبار ناشی از رفتاری که منع نشده و حتی به موجب حقوق بین‌الملل مجاز شمرده است مسؤولیت دارند. (همچون پرداخت غرامت بابت اموالی که برای هدف عمومی مصادره شده‌اند) همچنین ممکن است در مواردی یک دولت ملزم به اعاده وضع به حال سابق پس از انجام یک فعالیت قانونی شود. اینگونه الزامات مربوط به جبران خسارت یا استرداد، مربوط به تعهّدات اولیه‌اند. قصور در پرداخت خسارت یا عدم اعاده وضع به حال سابق موجب مسؤولیت بین‌المللی دولت ذیربط می‌شود. از اینرو برای اهداف این مجموعه مواد، مسؤولیت بین‌المللی منحصراً از فعل متخلّفانه مغایر حقوق بین‌الملل ناشی می‌شود. این موضوع در عنوان مواد حاضر نیز منعکس شده است.

چهارم، این مواد تنها به مسؤولیت دولت برای رفتار متخلّفانه بین‌المللی می‌پردازند و مسائل مربوط به مسؤولیت سازمانهای بین المللی یا دیگر موجودیتهای غیردولتی را از دایره شمول خویش خارج می‌کند (ر.ک مواد ۵۸-۵۷).

---

[۶] در چارچوب مواد حاضر، واژه «فعل متخلّفانه بین‌المللی»، ترک فعل و نیز رفتار مرکب از چند فعل یا ترک فعلی که در مجموع منجر به یک فعل متخلّفانه بین‌المللی می‌شوند را نیز شامل می‌شود. در این خصوص ر.ک به بند ۱ شرح و تفسیر ماده ۱.

۵- از سوی دیگر مواد حاضر به کل حوزه مسؤولیت دولت می‌پردازد. از اینرو احکام این مواد به نقض تعهّدات دوجانبه همچون تعهّدات ناشی از یک معاهده دوجانبه محدود نمی‌شود. احکام این مواد بر کل حوزه تعهّدات بین‌المللی دولت خواه تعهّد در برابر یک یا چند دولت باشد خواه در برابر یک فرد یا یک گروه یا در برابر جامعه بین‌المللی در کل اعمال می‌شوند. اگر چه این مواد ویژگی کلی دارند اما در اکثر موارد ویژگی ثانوی دارند. اصولاً دولت‌ها به هنگام ایجاد قاعده حقوقی یا متعهّد شدن به موجب آن آزادند که مشخص کنند که نقض آن قاعده تنها نتایج و آثار خاصی را در پی دارد و بدین طریق اعمال قواعد عادی مسؤولیت را مستثنا کنند. این موضوعی است که ماده ۵۵ به آن می‌پردازد.

٦- مجموعه مواد حاضر به چهار بخش تقسیم شده است. بخش نخست تحت عنوان «فعل متخلّفانه بین‌المللی دولت» به شرایط لازم برای ایجاد مسؤولیت بین‌المللی دولت می‌پردازد. بخش دوم تحت عنوان «محتوای مسؤولیت بین‌المللی دولت» به نتایج و آثار حقوقی فعل متخلّفانه بین‌المللی دولت مسؤول[۷] و بویژه در جایی که آن آثار به توقف فعل و جبران (خسارت) مربوط است می‌پردازد. بخش سوم تحت عنوان «اجرای مسؤولیت بین‌المللی دولت» به دولت یا دولتهایی که می‌توانند در برابر فعل متخلّفانه بین‌المللی واکنش نشان دهند و شیوه‌های این امر از جمله در صورت لزوم مبادرت به اقدامات متقابل برای تضمین توقف فعل مزبور و جبران آثار و عواقب آن اشاره دارد. بخش چهارم متضمن برخی مقررات کلی است که بر مواد حاضر در مجموع قابل اعمالند.

[۷] ترکیب اضافی «دولت مسؤول» اساساً بار مثبتی را به ذهن تداعی می‌کند و امّا از آنجایی که در این موارد منظور از این عبارت، دولت مسؤول ارتکاب فعل متخلفانه بین‌المللی است ما نیز از متن تبعیت کرده و ترجمه تحت‌اللفظی آن را آورده‌ایم (م).

بخش نخست

فعل متخلّفانه بین‌المللی دولت

بخش نخست شرایط کلی لازم برای ایجاد مسؤولیت دولت را توضیح می‌دهد. فصل اول به سه اصل اساسی مسؤولیت که سایر مواد در مجموع از آنها نشأت می‌گیرند اشاره می‌کند. فصل دوم شرایط مربوط به قابلیت انتساب رفتار به دولت را تعریف می‌کند. فصل سوم به شیوه‌ای کلی شرایطی را که تحت آن چنان رفتاری منجر به نقض تعهّد بین‌المللی دولت مزبور می‌شود برمی‌شمرد. فصل چهارم به برخی موارد استثنایی می‌پردازد که در آن دولت ممکن است از بابت رفتار دولت دیگری که مغایر با تعهّد بین‌المللی دولت اخیر باشد مسؤول قلمداد گردد. فصل پنجم شرایط رافع وصف متخلّفانه رفتار مغایر با تعهّدات بین‌المللی دولت را تبیین می‌کند.

فصل اول

اصول کلی

ماده ۱

مسؤولیت دولت بابت اعمال[۸] متخلّفانه بین‌المللی خویش

هر فعل متخلّفانه بین‌المللی دولت موجب مسؤولیت بین‌المللی آن دولت است.

شرح و تفسیر

۱- ماده ۱ اصل اساسی مبنای مجموعه مواد حاضر را بیان می‌کند و آن اینکه نقض حقوق بین‌الملل توسط یک دولت موجب مسؤولیت بین‌المللی او می‌شود. عمل متخلّفانه بین‌المللی دولت ممکن است شامل یک یا چند فعل یا ترک فعل یا ترکیبی از هر دو باشد. اینکه آیا چنان فعل متخلّفانه‌ای رخ داده است در وهله نخست به الزامات تعهّدی که نقض شده و در مرحله بعد به شرایطی که برای چنان فعلی در بخش نخست مقرر شده بستگی دارد. واژه «مسؤولیت بین‌المللی» روابط حقوقی جدیدی که به موجب حقوق بین‌الملل و به دلیل فعل متخلّفانه بین‌المللی دولت ایجاد می‌شوند را دربرمی‌گیرد. محتوای این روابط حقوقی جدید در بخش دوم تعیین شده است.

---

[۸] در ترجمه مواد حاضر، دو واژه عمل و فعل معادل act قرار داده شده و به اقتضای متن به جای یکدیگر به کار رفته‌اند. شاید گفته شود که واژهٔ عمل جامعتر بوده و شامل هر دوی فعل و ترک فعل می‌شود و لذا بهتر است از این واژه استفاده شود. منتهی از آنجایی که در تحلیل نهایی، هر ترک فعل به نوبه خود نوعی فعل تلقی می‌شود کاربرد این دو به جای یکدیگر اشکالی ندارد (م).