

مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها در قبال اخراج بیگانگان با تأکید بر رویه‌ی دیوان داوری دعاوی ایران - ایالات متحده

علی قاسمی^۱

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۲/۱۲/۱۴ - تاریخ تصویب: ۱۳۹۳/۱۱/۲۸)

چکیده

حقوق بین‌الملل اختیارات وسیعی در موضوع ورود و خروج بیگانگان به دولت‌ها اعطاء کرده است. دولت‌ها تقریباً از صلاحیت مطلق برای ورود خارجی‌ها برخوردارند. اما به محض اینکه در قلمرو آن‌ها حضور یابند، حقوق بین‌الملل انتظار دارد که دولت سرزمینی (میزبان) قواعد خاصی را نسبت به بیگانگان رعایت کند. مقاله‌ی حاضر جنبه‌ی عدم رعایت قواعد مربوط به مسئولیت دولت مطابق حقوق بین‌الملل، قواعد حاکم بر اخراج بیگانگان و پیامدهای حقوقی ناشی از آن را مورد بررسی قرار می‌دهد. در سال‌های اخیر، مسأله‌ی اخراج بیگانگان ارتباط تنگاتنگی با قواعد حاکم بر حقوق بشر پیدا کرده است. در دهه‌ی ۱۹۸۰ دیوان داوری دعاوی ایران و ایالات متحده این فرصت را یافت که به مسأله‌ی اخراج در سطح وسیعی بپردازد، رویه‌ی قضایی دیوان نیز مورد توجه ویژه قرار گرفته است. دیوان مزبور به قواعد حقوقی و همچنین آثار ناشی از اخراج اتباع خارجی پرداخته و مطالب مهمی در این زمینه بیان کرده و موضع حقوق بین‌الملل درباره‌ی اخراج بیگانگان را روشن‌تر نموده است.

واژگان کلیدی: اخراج، بیگانگان، مسئولیت بین‌المللی، رویه‌ی قضایی، دیوان داوری دعاوی ایران و ایالات متحده.

۱. استادیار حقوق بین‌الملل عمومی، دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری.

۱- سابقه‌ی موضوع

تا حدود دو قرن پیش، حقوق‌دانان چندان به این موضوع نمی‌پرداختند. زیرا دولت‌ها برای خود حق انحصاری در اجازه‌ی ورود اشخاص به سرزمین خود و اخراج آنان قائل بودند. در واقع در اکثر موارد دولت‌ها برای بیگانگان اصولاً حقوقی قائل نبودند. فرض بر این بود که دولت هر زمان که اراده کند حق دارد بیگانگان را از سرزمین خود اخراج کند. اروپائیان به ویژه در این خصوص بسیار سختگیر بودند. در سال ۱۴۹۲ میلادی، وقتی فردیناند با فتح غرناطه موفق شد حکومت اندلس را از دست مسلمین خارج کند، با یک فرمان کلیه مسلمین و یهودیان ساکن در شبه جزیره‌ی ایبری (اسپانیا) را از آن سرزمین اخراج و همه‌ی اموال آنان را مصادره کرد (دورانت، ۱۹۷۴، ص ۱۳۷). این رویه در اروپا امری عادی بود. در سال ۱۲۹۰ میلادی همه‌ی یهودیان به فرمان ادوارد اول پادشاه انگلستان از آن کشور اخراج شدند و این فرمان تا ۳۵۰ سال پس از آن پا برجا بود (Abrahams, 1895, pp. 50-55). در این زمان‌ها حقوق بیگانگان در اروپا بسیار محدود بود. در واقع ریشه‌ی اینگونه رفتار با بیگانگان در یونان عتیق بود که نه تنها برای یونانیان حقوق انسانی از جمله حق ورود و اقامت قائل نبودند، بلکه این نظام حتی میان دولت-شهرهای یونان نیز جاری بود (Lillich, 1984, P. 5).

موضوع پذیرش و اخراج بیگانگان و حقوق مربوطه عمدتاً پس از پیدایش دولت‌های ملی به سبک نوین مطرح شد. مقررات مدرن صدور گذرنامه‌ی یکسان برای اتباع (به معنی ساکنین دائم قانونی یک دولت به قید وفاداری کامل) و استقرار کنسولگری در دول خارجی و اعطای ویزای کوتاه مدت یا اقامت یا اجازه کار، همه از ابداعات اخیر است. همانگونه که گفته شد، تا قرن نوزدهم میلادی، کشورهای اروپایی در اقامت بیگانگان سخت‌گیری زیادی به خرج می‌دادند. حقوق بیگانگان در این کشورها بسیار محدود بود و حکام اروپایی به دلخواه خود با آنان رفتار می‌کردند. علاوه بر این، اقلیت‌های مذهبی در اروپا حقوق چندان ناداشتند. غیرمسیحیانی که در اروپا زندگی می‌کردند نه حق زمین‌داری داشتند و نه در کارهای دولتی و لشکری استخدام می‌شدند. اموالشان هم مدام در معرض مصادره به دست حکام اروپایی بود (Dolzer, vol. 8, 1985, p. 214; Lillich, 1983, p. 1). در سرزمین‌های اسلامی وضعیت متفاوت بود. «پیش از اینکه نظام اروپایی دولت‌های ملی

در سرزمین‌های اسلامی مورد تقلید قرار گیرد، در این سرزمین‌ها مبنای طبقه‌بندی شهروندی بر مبنای مذهب افراد بود. بر مبنای فرضیه‌هایی که در قرون اولیه‌ی اسلام شکل گرفته بود، جهان به دو حوزه یا قطب تقسیم می‌شد. یکی جهان اسلام که دارالاسلام خوانده می‌شد و دیگر باقی جهان که دارالحرب نامیده می‌شد. مبنای نظری دارالاسلام مفهوم امت بود. به این معنی که مسلمانان فقط بر مبنای ایمان، و نه هیچ عنصر یا عامل دیگری، یک جامعه کامل را تشکیل می‌دادند. تقسیمات سرزمینی، فرهنگ، نژاد، زبان، تاریخ و مانند این‌ها تأثیری در تعلق به این جامعه نداشت. کلیه‌ی مسلمین عضو این جامعه محسوب شده از حقوق و مزایای آن بهره‌مند و مشمول تکالیف آن بودند. هر فرد مسلمان علی‌الأصول حق داشت در هر بخشی از سرزمین پهناور اسلام رفت و آمد و اقامت کند و به کسب و کار بپردازد و خانواده تشکیل دهد. به زبان امروزی، تابعیت افراد همان اسلام بود و نه تعلق به یک سرزمین محصور. غیرمسلمانان حتی اگر در مرکز جهان اسلام زندگی می‌کردند و ده‌ها نسل از اسلافشان هم اهل همانجا بود، به عنوان بیگانگان تحت حمایت حکومت اسلامی در سرزمین اسلام زندگی می‌کردند و رابطه‌شان با جامعه‌ی اسلامی تابع پیمانانی بود که با حکومت منعقد کرده بودند و پیمان ذمه نامیده می‌شد. ورود و سکونت موقت غیرمسلمانان در سرزمین اسلامی نیز تابع نهادی بود به نام امان که نقش ویزا به معنی امروزی را داشت (پیران، ۱۳۸۹، صص ۱۷-۱۸). در عمل، وضعیت اقلیت‌ها به‌خصوص اهل کتاب در سرزمین‌های اسلامی بسیار بهتر از وضعیت آنان در اروپا بود. آنان حق مالکیت زمین و کار کردن بر روی زمین‌های خود را داشتند. حکام مسلمان اکثراً به پیمان‌های خود با اقلیت‌ها وفادار می‌ماندند. لذا اموال اقلیت‌هایی که تحت حمایت حکومت اسلامی بودند به شرط وجود پیمان ذمه، مصون از تعرضات بود.

در اروپا در قرن هیجدهم میلادی امریش واتل، حقوق‌دان سویسی، مبحث حقوق بیگانگان را بسط و توسعه‌ی زیادی داد. البته او حقوق افراد بیگانه در کشورهای دیگر را در چارچوب حمایت سیاسی دولت مطرح می‌کرد. جمله‌ی بسیار معروف او در این باب گویای این نقطه نظر است: «هر دولتی که موجب ضرر به یک فرد بیگانه شود، در واقع

موجب ورود ضرر بر دولت متبوع او شده و لذا دولت متبوع بیگانه حق تظلم و حمایت از تبعه‌ی خویش را خواهد داشت» (Vattel, , 1916, p.136).

استقرار دولت های ملی به سبک مدرن با تأکید فراوان بر استقلال داخلی و اصل حاکمیت مطلق، در امر ورود بیگانگان تغییرات چندانی از جنبه‌ی حقوقی ایجاد نکرد. زیرا اختیار دولت ها در این خصوص از مصادیق بارز حاکمیت ملی و استقلال مطلق است. در خصوص اختیار اخراج بیگانگان تحولاتی ایجاد شد و برخی حقوق برای بیگانگان مورد شناسایی قرار گرفت. لیکن در این خصوص هم هنوز اصل حق اخراج برای دولت به رسمیت شناخته می‌شد ولی در نحوه‌ی اجرای آن و تشریفات قانونی محدودیت‌هایی ایجاد شد. لذا در جریان تحول و تطور این موضوع در روابط بین‌الملل و حقوق بین‌الملل، تغییرات زیادی در اصل حق ایجاد نشد. بلکه در روش‌های مربوطه و بعضاً در شناسایی برخی حقوق خاص برای بیگانگان تحولاتی ایجاد شد. همانگونه که گفته شد این تغییرات و تحولات عمدتاً در امر خروج بیگانگان بوجود آمده است و گرنه در امر ورود اجازه‌ی دولت ها به بیگانگان برای ورود به سرزمین دولت هیچ تغییر محسوسی دیده نمی‌شود و بعضاً سختگیرانه‌تر شده است.

خلاصه‌ی مطلب اینکه در جهان کنونی حق دولت ها در اجازه‌ی ورود بیگانگان مطلق است. لیکن در مبحث اخراج لازم است دولت ها برخی اصول را مراعات کنند. عمل به حسن نیت و فقدان انگیزه‌های غیرمشروع و عدم تبعیض نابجا و اخراج دسته جمعی از اهم این اصول است. در صورت عدم مراعات این اصول، ممکن است دولت متحمل مسئولیت بین‌المللی گشته و ملزم به جبران خسارت شود. از موارد مهم اخراج دسته جمعی که خلاف قواعد حقوق بین‌الملل تلقی شده است اخراج ایرانیان از عراق در بهار سال ۱۳۴۸ می‌باشد.

۲- تعریف

اخراج بیگانگان معمولاً در دو حوزه مطالعه می‌شود: اخراج انفرادی، و اخراج دسته‌جمعی. در مواردی این دو حوزه حاوی عناصر مشترک است ولی در مواردی نکات افتراق مهمی میان آن‌ها وجود دارد. به نظر بسیاری از کارشناسان حقوق بین‌الملل این

عمل خلاف مقررات بین‌المللی و خلاف حقوق بشر بوده است (Goodwin Gill, 1978, p. 213). نکته‌ی مهم در تعریف اخراج، چارچوب حقوقی آن است. بدین معنی که آیا تعریف در چارچوب حقوق بشر و از نقطه نظر فرد صورت می‌گیرد و یا در چارچوب حقوق مسئولیت بین‌المللی دولت و از نقطه نظر دولت‌ها. وضعیت اول در تعریف کمیته‌ی حقوق بشر سازمان ملل در سال ۱۹۹۰ دیده می‌شود که تعریف زیر را از اخراج بدست داد. تعریف، هم شامل اخراج انفرادی و هم اخراج دسته جمعی می‌شود:

«اخراج فردی یا گروهی عبارت است از فعل یا ترک فعل مستند به یک دولت یا مقام دولتی که هم نیت و هم نتیجه‌ی آن تغییر مکان اجباری یک فرد یا یک جمعیت از سرزمین دولت مزبور باشد» (U.N. Doc., 1996, p. 46).

در این تعریف، تفاوتی میان اتباع و بیگانگان دیده نمی‌شود، زیرا گاه اتباع یک دولت نیز به دلایلی مانند فعالیت سیاسی یا آزار قومی مشمول حکم اخراج می‌شوند. لیکن در مورد دوم، به موضوع فقط از دید حقوق حاکم بر مسئولیت بین‌المللی دولت نگاه می‌شود و در آن فقط بیگانگان را مشمول تعریف اخراج می‌دانند. تعاریف قدیمی تر بیشتر ناظر بر اخراج با فعل مثبت و به منظور بیرون راندن بیگانگان از سرزمین یک دولت بود. در آن تعاریف اخراج عمدتاً چنین توصیف می‌شد: «بیرون راندن بیگانه از خاک یک کشور با زور یا با تهدید به زور» (Pellonppa, 1984, p.4; Goodwin Gill, op. cit., 201).

لیکن تعاریف اخیر خواه از دید حقوق بشر و خواه مسئولیت دولت متفاوت بوده و جامع تر می‌باشد. ماده‌ی ۲ طرح پیشنهادی کمیسیون حقوق بین‌الملل (۲۰۰۷) اخراج را چنین تعریف می‌کند:

«الف- اخراج عبارت است از فعل رسمی و یا رفتاری که متضمن فعل یا ترک فعل منتسب به یک دولت باشد و بنابر آن بیگانه اجبار به ترک سرزمین دولت گردد. این امر شامل تحویل به دولت دیگر، تسلیم به یک محکمه‌ی کیفری بین‌المللی، یا عدم پذیرش بیگانه (مگر در خصوص آوارگان) نمی‌شود.

ب- بیگانه یعنی فردی که تابعیت دولتی را که فرد در سرزمین آن دولت است ندارد»

به هر صورت، نکته‌ی اساسی در این تعاریف الزام فرد یا گروه به ترک محل سکونت بر خلاف میل و رضای آن فرد یا گروه می‌باشد. نیز، لازم است ترک محل سکونت به مقصدی خارج از مرزهای دولت باشد. تغییر اجباری محل سکونت در داخل مرزهای یک کشور، هرگاه ناظر بر یک فرد باشد مشمول عنوان نفی بلد (تبعید) است و هرگاه ناظر بر یک جمعیت باشد، مشمول عنوان کوچ اجباری است که مطلبی است متفاوت با موضوع حاضر. علاوه براین، تعریف کمیته‌ی حقوق بشر فقط ناظر بر اخراج رسمی با فرامین یا قوانین رسمی دولتی نیست بلکه هرگونه فعل غیرمستقیم که منجر به همان نتیجه شود در محدوده‌ی تعریف اخراج قرار می‌گیرد. مثلاً آزار جمعی، نقض حقوق بشر، رفتار تبعیض آمیز با جمعیت و یا هرگونه تضییقات دیگر که یک جمعیت خاص را ناگزیر از ترک خانه و دیار کند. بدین ترتیب، اخراج با روش‌های غیر مستقیم عمدتاً ناظر بر اخراج دسته جمعی است و نه اخراج انفرادی. در خصوص اخراج فردی لازم به ذکر است که هرگاه اخراج پیرو قوانین کیفری باشد، هرچند هنوز مشمول عنوان اخراج است، لیکن معمولاً موجب مسئولیت بین‌المللی دولت نمی‌شود مگر اینکه قوانین بدرستی اعمال نشود. تقریباً همه‌ی دولت‌ها قوانینی برای اخراج بیگانگان دارند. مثلاً هرگاه بیگانه به‌طور غیرقانونی وارد کشور شده باشد، یا اینکه مرتکب جرم سیاسی مانند جاسوسی یا کمک به دستجات شورشی شده باشد. یا اینکه مرتکب جرم عادی سنگینی شود. هرگاه اینگونه اخراج مطابق قانون و با رعایت حقوق بیگانه به عمل آید، مسئولیت آور نیست. در موارد اخیر یعنی اخراج بیگانگان در پی ورود غیرقانونی به خاک یک کشور یا اخراج بیگانگان در مقام مجازات فعل غیرقانونی، در منابع اروپایی معمولاً واژه‌ی «دپورت Deport» را به کار می‌گیرند که این واژه در سال‌های اخیر وارد زبان فارسی نیز شده است.

تفاوت‌های شکلی و ماهوی میان انواع اخراج منحصر به موارد فوق نیست. مثلاً گاه فرد یا افراد اخراج شده محلی برای سکنی دارند و لذا پس از اخراج به آن محل (خواه کشور متبوع خود یا کشور دیگری که در آن اجازه‌ی ورود و اقامت دارند) می‌روند. لیکن در مواردی فرد یا افراد اخراج شده جایی برای رفتن ندارند. مثلاً بی‌تابعیت هستند یا امکان ورود به کشور متبوع خود ندارند. اینگونه اخراج منجر به آوارگی و پناهجویی می‌شود و آثار وخیم تری در روابط بین‌الملل بجای می‌گذارد.

۳- رویه‌ی قضایی بین‌المللی و نظرات علمای حقوق

۳-۱- رویه‌ی قضایی

سؤال ابتدایی که در این موضوع مطرح می‌شود این است که منشأ مشروعیت اختیار دولت‌ها به اخراج بیگانگان کجا است و این اختیار از کجا نشأت می‌گیرد. همانگونه که اشاره رفت، پاسخ این سؤال در اصل حاکمیت دولت نهفته است که از اصول اساسی در حقوق و روابط بین‌الملل بوده و مورد قبول همه‌ی ملل جهان می‌باشد. لذا اختیار به اخراج بیگانگان تالی مستقیم نظام حاکمیت ملی است. این مطلب در رویه‌ی قضایی بین‌المللی کاملاً جا افتاده است. مثلاً در سال ۱۹۰۳ در قضیه‌ی «مال» (۱۹۰۳)، داور واحد در دعوی که میان هلند و ونزوئلا مطرح بود، چنین حکم نمود:

«در ذهن داور واحد هیچگونه شک و تردیدی نیست که دولت ونزوئلا حق دارد به‌نحو مناسب مانع ورود بیگانگان به کشور خود شده یا اشخاصی را که مخل آسایش کشور تشخیص می‌دهد اخراج کند. صلاحدید دولت در این خصوص موسع بوده و دولت از آزادی عمل فراوانی برخوردار است. هرچند کشورها در روش‌ها و ابزار اعمال سیاست‌های خود در موضوع حاضر متفاوت هستند، لیکن حق اخراج جزو ذات حق حاکمیت بوده و از صفات خاصه‌ی حاکمیت است. چراکه اعمال این حق در جهت حفظ امنیت کشور در قبال خطرات بالفعل یا بالقوه است.»

(Maal case, UN Reports of International Arbitral Awards, Vol. X (1903), p. 731)

در حکم فوق، هرچند صلاحدید مطلق دولت‌ها در اخراج بیگانگان به رسمیت شناخته می‌شود، در عین حال به‌طور ضمنی به لزوم رعایت برخی اصول اشاره شده است. مانند اینکه لازم است ثابت شود حضور بیگانه در کشور مخل امنیت و آسایش کشور می‌باشد. بنابراین وقتی از حق حاکم و صلاحدید دولت در این خصوص صحبت می‌شود، منظور اصل حق است و نه نحوه‌ی اعمال آن. در خصوص صلاحدید دولت نیز، منظور این است که تشخیص و قضاوت دولت در خصوص مورد نباید توسط دول دیگر مورد تردید و سؤال قرار گیرد، مگر اینکه دلایل متقن بر خلاف آن موجود بوده و ثابت شود که انگیزه‌های دیگری دخیل در قضیه است.

این مطلب در قوانین و کنوانسیون‌های بین‌المللی نیز مورد تأسی واقع شده است. موضوع اخراج بیگانگان و محدودیت‌های آن در حقوق بین‌الملل عام عمدتاً در اسناد مربوط به حقوق بشر مورد بحث قرار می‌گیرد. مثلاً ماده‌ی ۱۳ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی که تحت نظارت سازمان ملل متحد در تاریخ ۱۶ دسامبر ۱۹۶۶ به تصویب رسید، چنین مقرر می‌دارد:

«بیگانه‌ای که قانوناً در سرزمین دولت طرف این میثاق به‌سر می‌برد فقط با رعایت اصول قانونی ممکن است از آن سرزمین اخراج شود و در هر صورت باید مجاز باشد دلایل خود را علیه تصمیم اخراج به کمک وکیل قانونی در یک مرجع ذی‌صلاح یا در برابر فرد یا افرادی که توسط مرجع فوق منصوب شده اند ارائه کرده و آن دلایل قانوناً مورد رسیدگی قرار گیرد، مگر اینکه به دلایل ملاحظات غیرقابل اجتناب امنیت ملی چنان روشی ممکن نباشد» (UN General Assembly Resolution No. 2200 A(XXI), U.N. Documents No. 16 (A/6313)). بسیاری از دول جهان، از جمله دولت جمهوری اسلامی ایران، مقررات این میثاق را به رسمیت شناخته‌اند و لذا در قبال آن مقررات متعهد و مقید هستند. دولت‌هایی که طرف میثاق می‌باشند، ملزم هستند در امر اخراج بیگانگان این اصول را رعایت کنند. هر چند عده‌ای گفته‌اند مقررات میثاق در زمینه‌ی اخراج به قاعده‌ی عرفی بدل شده و برای دول غیرمتعاقد هم الزام آورنده است.

۳-۲- دکترین

نظرات علمای حقوق بین‌الملل نیز در همین راستا قرار دارد. یان برانلی استاد فقید و معروف حقوق بین‌الملل در این خصوص چنین می‌نویسد:

«موضوع پذیرش و اخراج بیگانگان در حوزه صلاحیت داخلی دولت‌ها قرار می‌گیرد. هر دولتی حق دارد از پذیرش بیگانگان خودداری ورزیده و یا شرایط و محدودیت‌هایی برای ورود آنان در نظر بگیرد. اخراج بیگانگان نیز علی‌الأصول در حیطه‌ی صلاحیت دولتی قرار می‌گیرد، لیکن در مورد اخراج لازم است دولت با حسن نیت عمل کرده و انگیزه‌های نامشروع را در این امر داخل ننماید» (Brownlie, 1999, pp. 522-523).

حقوق‌دانان آمریکایی نیز همین نظر را دارند:

«در اوضاع و احوال عادی و در غیاب قواعد و مقررات بین‌المللی که نحوه‌ی دیگری ایجاب کند، دولت‌ها هیچ تکلیفی به پذیرش اتباع دولت دیگر در سرزمین خود ندارند و ایضاً در صورت اخراج آنان متحمل مسئولیت بین‌المللی نمی‌گردند» (Henkin, Schachter and Smit, 1980, p. 685). حقوق‌دانان دیگر نیز عیناً به همین مطلب در خصوص صلاحیت انحصاری دولت در پذیرش بیگانگان و نیاز به رعایت برخی الزامات در اخراج آن‌ها معتقدند. (Crawford, 2012, p.609; Kruma, 2012, p.93; and Coleman, 2009, p.30) بدیهی است محدودیت در امر اخراج تناقضی با اصل حاکمیت دولت که قبلاً به آن اشاره شد ندارد. دولت‌ها در اعمال حاکمیت خود همواره ممکن است صریحاً یا ضمناً محدودیت‌هایی را بپذیرند. این محدودیت‌ها گاه ریشه‌ی عرفی دارد و گاه ریشه‌ی قراردادی. این امر در قضیه‌ی «ویمبلدون» در دیوان دائمی دادگستری بین‌المللی تأیید شده است (Wimbledon case (1923), PCIJ Ser A, no. 1, p.25). دیوان در نظر مشورتی خود در قضیه‌ی «احکام تابعیت در تونس و مراکش» چنین گفت:

«در موردی مانند تابعیت که در آن حقوق بین‌الملل علی‌الأصول نقشی ندارد، در عین حال باید توجه داشت که صلاحیت دولت هنوز مشمول محدودیت‌های ناشی از تعهدات بین‌المللی دولت در قبال دول دیگر می‌باشد. در چنان حالتی، صلاحیتی که علی‌الأصول متعلق به دولت است توسط مقررات حقوق بین‌الملل تخصیص می‌یابد» (Nationality Decrees in Tunis and Morocco, 1923, PCIJ Ser., B, no. 4, p. 24)

۳-۳- قوانین و کارهای نهادهای حقوقی تخصصی

فعالیت‌های اخیر کمیسیون حقوق بین‌الملل سازمان ملل در موضوع حاضر نیز از اهمیت خاصی برخوردار می‌باشد. با عنایت به ارتباط مستقیم موضوع و نقش کمیسیون در تکمیل و تطور اصول حقوق بین‌الملل، شرح مختصری از این موضوع برای آشنایی با آخرین تحولات در بحث حاضر لازم به نظر می‌رسد:

در سال ۲۰۰۰ میلادی، کمیسیون حقوق بین‌الملل در جلسه‌ی پنجاه و دوم خود موضوع اخراج بیگانگان را در دستور کار قرار داد.^۱ مجمع عمومی سازمان ملل در همان سال دستور کار کمیسیون را تصویب کرد و در نشست سال بعد خود نیز طی قطعنامه‌ای خواستار ادامه‌ی کار کمیسیون در این موضوع شد.^۲ مجمع عمومی در سال‌های بعد چندین قطعنامه دیگر با همان موضوع صادر کرد. بدین ترتیب کمیسیون با تعیین موريس کامتو (از کشور کامرون) به‌عنوان مخبر ویژه، چندین گزارش در این خصوص تهیه دید. در سال ۲۰۱۰ میلادی، مخبر ویژه طرح مقدماتی مواد پیشنهادی را در موضوع حمایت از حقوق افرادی که متحمل اخراج اجباری شده‌اند تقدیم جلسه‌ی شصت و دوم کمیسیون کرد و این مواد مورد بررسی کمیسیون قرار گرفت. در جلسه‌ی بعدی در سال ۲۰۱۱ گزارش‌ها و مواد پیشنهادی مخبر ویژه تکمیل شد. این گزارش‌ها و مواد به موضوع آثار و عواقب قانونی فعل اخراج و آخرین تحولات حقوق بین‌الملل در خصوص مورد می‌پرداخت. در مجموع، در فاصله‌ی سال‌های ۲۰۰۰ تا ۲۰۱۲ میلادی، مخبر ویژه‌ی کمیسیون هشت گزارش تقدیم کمیسیون کرده است (<http://untreaty.un.org/ilc/guide/912.htm>).^۳

1. (See the Report of International Law Commission on the work of its fifty-second session, 1 May – 9 June and 10 July – 18 August 2000 (Document: A/RES/55/10)).

2. (UN General Assembly Res. no. 82 (LVI), 18 January 2002 (Document: A/RES/56/82)).

۳. این گزارش‌ها موضوعات زیر را در بر می‌گیرد:

گزارش سال ۲۰۰۵ (جلسه‌ی ۵۷ کمیسیون) حاوی مباحث مقدماتی و معرفی موضوع.

گزارش سال ۲۰۰۷ (جلسه‌ی ۵۹ کمیسیون) حاوی مباحث تاریخی موضوع و آخرین تحولات حقوق بین‌الملل در خصوص این موضوع.

گزارش سال ۲۰۰۷ (جلسه‌ی ۵۹ کمیسیون) در خصوص اصول کلی، حق اخراج برای دولت‌ها، لزوم رعایت برخی اصول حقوق بین‌الملل در امر اخراج، و محدودیت‌های دولت‌ها در این موضوع.

گزارش سال ۲۰۰۸ (جلسه‌ی ۶۰ کمیسیون) در مورد اخراج در خصوص افراد دارای دو یا چند تابعیت و بحث تابعیت غالب و مؤثر در این مورد، و نیز بحث افراد بی‌تابعیت.

گزارش سال ۲۰۰۹ (جلسه‌ی ۶۱ کمیسیون) تکمیل گزارش دوم سال ۲۰۰۷.

گزارش سال ۲۰۱۰ (جلسه‌ی ۶۲ کمیسیون) در خصوص موارد ممنوعه‌ی اخراج مانند اخراج به روش‌های غیر متعارف و سوء استفاده از قانون استرداد مجرمین به منظور اخراج و بالعکس، به‌علاوه‌ی مباحث شکلی در نحوه‌ی دستگیری و اخراج افراد.

گزارش سال ۲۰۱۱ (جلسه‌ی ۶۳ کمیسیون) حاوی آخرین تحولات موضوع در حقوق بین‌الملل و نیز تحولات در قوانین داخلی کشورها، و بحث رأی دیوان بین‌المللی دادگستری در قضیه‌ی احمد دیالو. (Ahmadou Sadio)

در مجموع، گزارش‌ها کامیسیون و مواد پیشنهادی مؤید وضعیتی است که قبلاً به آن اشاره رفت. به عبارت دیگر، اصل حق دولت‌ها به اخراج بیگانگان پذیرفته شده است. لیکن لازم است حقوق بشر کسانی که اخراج می‌شوند رعایت شود. ماده‌ی ۳ پیشنهادی به حق اخراج می‌پردازد. مطابق این ماده: «دولت حق دارد یک بیگانه را از خاک خود اخراج کند. اخراج بیگانگان مطابق مقررات حاضر و قواعد حقوق بین‌الملل به‌ویژه در زمینه‌ی حقوق بشر خواهد بود» (ILC Documents (A/CN.4/L.797)). مواد بعدی به تشریفات اخراج مانند لزوم رعایت قانون و اعلان دلایل اخراج (مثلاً امنیت ملی یا نظم عمومی) اختصاص دارد. تنها استثنایی که وجود دارد، عدم اخراج آوارگان است که در این مورد نیز بنابر ماده‌ی ۶ هرگاه امنیت ملی یک دولت در خطر باشد اخراج بلاشکال است. نیز اخراج دسته جمعی مشمول همان قواعد است. اخراج باید مطابق دستورات رسمی باشد و مطابق ماده‌ی ۱۱ پیشنهادی، اخراج به روش‌های غیرمتعارف و غیرمستقیم مانند تضيیقات نسبت به بیگانگان و عدم ممانعت از آزار بیگانگان توسط اتباع ممنوع است (Ibid).

۴- حقوق افراد

سؤال دیگری که ممکن است مطرح شود این است که آیا در امر اخراج با حقوق فردی افراد در صحنه بین‌المللی سر و کار داریم یا حقوق و تکالیف دولت‌ها. این سؤال در خصوص دعاوی اخراج در دیوان داوری دعاوی ایران و ایالات متحده که در این نوشته به آن خواهیم پرداخت اهمیت زیادی دارد. زیرا مطابق توافق طرفین، اشخاص حقیقی مستقلاً حق داشتند علیه دولتی دعوی مطرح کرده و در روند رسیدگی شرکت کنند. هرچند در عمل همه دعاوی اخراج در دیوان داوری از جانب دولت ایالات متحده به نیابت از اتباع خود مطرح شد، لیکن قید مربوط به طرح دعوی از طرف دولتی مربوط به رقم خواسته بود و نه موضوع دعوی. با این وجود، اشخاص مدعی اخراج در دعاوی نزد دیوان شخصاً حاضر شده و دعاوی خود را علیه دولت مطرح می‌کردند و نماینده‌ی دولت فقط

ناظر بر موضوع بود. در این خصوص لازم به ذکر است که هرچند حقوق فرد در صحنه‌ی بین‌المللی و نظارت حقوق بین‌الملل بر افراد هنوز محل بحث و مناقشه می‌باشد، در موضوع حاضر هنوز با اصول سنتی حقوق بین‌الملل مواجه هستیم، یعنی قوانینی که ناظر بر دولت‌ها می‌باشد و نه بر افراد. با این وجود، بدیهی است دولت‌ها گاه در توافقات میان خود حقوقی برای افراد در نظر می‌گیرند و افراد در چارچوب آن توافق اصالتاً صاحب حق می‌شوند. این مطلب در نظر مشورتی دیوان دائمی دادگستری بین‌المللی در قضیه‌ی (Danzig Railway Officials Case, 1928, PCIJ Ser., B, no. 15, p. 28; Lauterpacht, 1950, p. 28) «صلاحیت محاکم دانزیگ» تأیید شده است.

اسناد سنتی حقوق بشر نیز در همین راستا است و در آن دولت‌ها نسبت به احراز حقوق خاص برای افراد توافق می‌کنند و به افراد حق مراجعه به مراجع خاص و تظلم و احقاق حق می‌دهند. در چارچوب دیوان داوری دعاوی ایران و ایالات متحده نیز با همین وضع مواجه هستیم. دولتین جمهوری اسلامی ایران و ایالات متحده توافق کردند که افراد از بابت شکایات خود مستقلاً به دیوان داوری مراجعه و علیه هریک از دولتین طرح دعوی کرده و نسبت به احقاق حق خود، از جمله از بابت شکایت اخراج، اقدام نمایند. همانطور که قبلاً اشاره شد، دولت‌ها در امر پذیرش بیگانگان اختیارات مطلق دارند و در غیاب تعهدات بین‌المللی مختار هستند در خصوص پذیرش یا عدم پذیرش و شرایط جواز ورود به کشور قوانین و مقررات مقتضی وضع نمایند. لیکن هرگاه دولت به فرد بیگانه اجازه ورود داد و او را در خاک خود پذیرفت، بر دولت واجب است برخی اصول اولیه انسانی را در خصوص فرد بیگانه رعایت کند. این اصول معمولاً به «حداقل استاندارد» شهرت دارد. در این خصوص تفاوت نظری میان کشورها و علماً وجود دارد مبنی بر اینکه آیا این ضابطه ملی است یا بین‌المللی. به عبارت دیگر آیا دولت مکلف است همان رفتاری را که بر اتباع خود روا می‌دارد بر بیگانگان نیز مجری سازد، یا اینکه معیار رفتاری حداقل نسبت به بیگانه معیاری است بین‌المللی و فارغ است از اینکه دولت با اتباع خود چه رفتاری می‌کند. در قرون نوزدهم و بیستم میلادی کشورهای امریکای لاتین به شدت طرفدار ضابطه‌ی رفتار ملی بودند و برای بیگانگان حقوقی بیشتر از آنچه اتباع داشتند قائل نبودند. لیکن نظر دول غربی عکس این بود.

(Akehurst, 1982, p. 87; Brownlie, op. cit., p. 527). در سال ۱۹۰۷ وزیر خارجه‌ی ایالات متحده موضع آن دولت را در این خصوص به شرح زیر خلاصه کرد:

«دولت ایالات متحده حق حاکمیت یک دولت به اخراج افرادی که در خاک دولت مقیم بوده و نامطلوب تشخیص داده می‌شوند را نه انکار می‌کند و نه حتی زیر سؤال می‌برد. لیکن این نکته را نیز نباید از نظر دور داشت که حق مزبور مطلق نیست و لازم است توجیهات مقتضی در اعمال آن حاضر باشد. وگرنه افراد مقیم در یک کشور بیگانه هیچگاه احساس امنیت نخواهند کرد و هر لحظه در معرض اخراج و از دست دادن سرمایه‌ی یک عمر تلاش خود قرار خواهند گرفت. بنابراین هرچند وجود حق قابل انکار نیست، محدودیت‌هایی بر نحوه‌ی اعمال آن ضروری می‌باشد» (Hackworth, vol. III, 1942, p. 690). این اختلاف هنوز ادامه دارد. به نظر می‌رسد که با گسترش اسناد و معاهدات حقوق بشر، این تباین به مرور زمان تلطیف شده و شقاق و رودرویی مذکور از بین برود.

در مواد پیشنهادی کمیسیون حقوق بین‌الملل که قبلاً به آن اشاره شد، سعی شده است چنین نتیجه‌ای حاصل شود. فصل سوم آن مواد به حمایت از حقوق بیگانگان در قبال اخراج اختصاص دارد. مطابق ماده‌ی ۱۴ لازم است در همه‌ی مراحل اخراج با بیگانگان رفتار انسانی به عمل آید و حقوق بشر آنان رعایت شود. مطابق ماده‌ی ۱۵ تبعیض میان بیگانگان و یا بر مبنای رنگ و مذهب و زبان و غیره ممنوع است. رعایت حال اقشار آسیب پذیر مانند کودکان و معلولان و زنان باردار ضروری است.

۵- رویه‌ی قضایی دیوان داوری دعاوی ایران-ایالات متحده

۵-۱- سابقه‌ی موضوع

پس از تشکیل دیوان داوری لاهه، حدود ۱۵۰۰ دعوی نزد دیوان از جانب اتباع ایالات متحده علیه ایران با موضوع اخراج مطرح شد. لازم است بینیم سبب طرح این همه دعاوی علیه ایران چه بود.

در دهه‌های ۱۳۴۰ و ۱۳۵۰ (دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ میلادی) سیاست‌های اقتصادی دولت در دو جهت زمینه‌ی حضور هزاران تبعه‌ی خارجی از کشورهای صنعتی را در ایران فراهم ساخت. اول سیاست جذب سرمایه‌گذاری خارجی در بخش‌های مختلف اقتصاد، به‌ویژه در صنعت نفت و صنایع وابسته. دوم، خریدهای نظامی ایران که عمدتاً از ایالات متحده به عمل می‌آمد. در مورد اول، شرکت‌های زیادی از دول غربی در ایران به فعالیت مشغول شدند و با توجه به کمبود نیروی کار متخصص در ایران، اتباع آن دولت‌ها در این شرکت‌ها مشاغل کلیدی و تخصصی را در دست داشتند. فضای مناسب سرمایه‌گذاری و کار در ایران زمینه‌ی حضور عده‌ی زیادی از متخصصین و کارکنان از اتباع دول غربی را در ایران را فراهم ساخت. در مورد دوم، برنامه‌ی عظیمی برای خرید ادوات نظامی میان ایران و ایالات متحده توافق شد که به برنامه‌ی «فروش تسلیحاتی خارجی» (Foreign Military Sales (FMS) شهرت داشت. یکی از ارکان این برنامه حضور مستشاران نظامی و کارمندان و متخصصین فنی ایالات متحده در ایران بود که جوانب سیاسی آن بسیار مشهور است که طبعاً موضوع نوشته حاضر نیست. با جهش بزرگ قیمت نفت در دهه‌ی ۱۳۵۰ که موجب افزایش بی‌سابقه‌ی درآمدهای ارزی برای ایران شد، حجم برنامه‌ی مزبور نیز گسترش یافت. بدین ترتیب بر تعداد مستشاران و متخصصین نظامی ایالات متحده در ایران به‌نحو چشمگیری افزوده شد. گفته می‌شود که در سال ۱۳۵۶ یعنی یک سال پیش از پیروزی انقلاب اسلامی، حدود چهل و پنج هزار نفر از اتباع ایالات متحده در ایران زندگی می‌کردند (Brower, and Brueschke, 1998, pp. 3-4).

۵-۲- خروج اتباع خارجی از ایران

فعال شدن نهضت اسلامی در سال ۱۳۵۶ و سرعت پیشرفت انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷ موجب خروج عده‌ی معتابیهی از اتباع خارجی از ایران شد. اکثریت این افراد اتباع دول غربی به‌ویژه ایالات متحده بودند. در مواردی دولت‌ها برنامه‌هایی برای خارج کردن اتباع خود از ایران ترتیب دادند و در مواردی نیز شرکت‌های کارفرمای این افراد ترتیب خروج کارکنان خود را از ایران فراهم می‌کردند (ر.ک. به: مباحث ذیل در بحث از احکام دیوان دآوری لاهه). در فاصله‌ی کوتاهی هزاران تبعه‌ی بیگانه از ایران خارج شدند. خروج اتباع همواره با

نظم و ترتیب نبود. به‌ویژه به دلیل نهضت‌های مردمی و وضعیت انقلابی و اعتصابات عمومی و گاه تعطیلی فرودگاه مهرآباد، اختلالاتی در خروج ایجاد می‌شد. این اوضاع و احوال موجب گردید که خواهان‌های آمریکایی که نزد دیوان داوری لاهه ادعای اخراج اجباری یا اضطراری می‌کردند مقامات ایران را مسئول خروج عجولانه‌ی خود دانسته و تقاضای خسارت کنند. مشروح این مباحث در ادامه، در بحث پرونده‌های دیوان داوری لاهه ارائه خواهد شد.

۵-۳- تشکیل دیوان داوری و طرح دعاوی اخراج علیه ایران

در ۲۹ دی ۱۳۵۹ (۱۹ ژانویه ۱۹۸۱)، پس از یک دوره مذاکرات به میانجیگری دولت الجزایر، دولت‌های ایران و ایالات متحده موافقت خود را با الحاق به مفاد بیانیه‌های الجزایر اعلام کردند. این اسناد بین‌المللی که از دو بیانیه و یک سند تعهدات تشکیل می‌شود، از دید حقوق بین‌الملل معاهده‌ی بین‌المللی محسوب می‌شود و لذا برای هر دو دولت الزام آور است. در این میان دو سند یعنی «بیانیه‌ی عمومی» و «بیانیه‌ی حل و فصل» اهمیت زیادی دارند. بیانیه‌ی عمومی محدودده‌ی حقوق و تکالیف طرفین را مشخص می‌کند و بیانیه‌ی حل و فصل به تشکیل دیوان داوری و صلاحیت و قانون حاکم بر دیوان و نحوه‌ی حل و فصل دعاوی میان دولتین و دعاوی اتباع دولتین علیه دولت دیگر می‌پردازد. بنابر مفاد بند ۱ ماده‌ی ۲ بیانیه‌ی حل و فصل، دیوان داوری از جمله در خصوص دعاوی ناشی از دیون و قراردادهای و سلب مالکیت و اقدامات دیگر مؤثر در حقوق مالکانه صلاحیت دارد. اتباع طرفین تا یک سال پس از تاریخ بیانیه‌ها یعنی تا ۲۹ دی ۱۳۶۰ فرصت داشتند دعاوی خود را که ناشی از مبانی فوق بود در دیوان ثبت کنند.

از جمله دعاوی که اتباع ایالات متحده در دیوان داوری طرح کردند، دعاوی بود که مبنای آن اخراج آمریکایی‌ها از ایران در زمان انقلاب بود. آنان ادعا می‌کردند که اخراجشان بی‌رویه و ناموجه بود و لذا دولت جمهوری اسلامی ایران مسئول عواقب مالی ناشی از اخراج می‌باشد. با عنایت به اینکه خواسته‌ی این دعاوی عمدتاً حقوق و درآمدهای از دست رفته و اموال منقول بود و لذا رقم خواسته کمتر از دویست و پنجاه هزار دلار بود،

همه‌ی دعاوی اخراج توسط دولت ایالات متحده به نمایندگی از اتباع خویش در دیوان ثبت شد.^۱ در مجموع حدود یک هزار و پانصد دعوا علیه دولت ایران بر مبنای ادعای اخراج غیرقانونی در دیوان داوری ثبت شد. خواهان‌های این دعاوی عمدتاً آمریکائی‌هایی بودند که قبل از انقلاب در شرکت‌های خصوصی و یا در پروژه‌های نظامی در ایران مشغول به کار بودند. با توجه به اینکه کل پرونده‌های مطروح نزد دیوان داوری قریب به ۴۰۰۰ پرونده بود، بدین ترتیب دعاوی ناشی از اخراج در میان پرونده‌های دیوان داوری رقم قابل ملاحظه‌ای را تشکیل می‌داد.

۵-۴- مبانی حقوقی دعاوی اخراج

همانگونه که در بخش‌های بعدی و در بحث از قضایای خاص خواهیم دید، مبانی حقوقی دولت ایالات متحده (به نمایندگی از اتباع خود) در این خصوص هم حقوق بین‌الملل عرفی بود و هم حقوق بین‌الملل قراردادی یا موضوعه. ایالات متحده ادعا می‌کرد که مطابق اصول حقوق بین‌الملل، دولت‌ها حق ندارند خودسرانه و بدون رعایت تشریفات قانونی اقدام به اخراج دسته‌جمعی اتباع بیگانه نمایند. به نظر ایالات متحده، اقدام ایران متوجه اتباع کشورهای خاصی بوده و لذا متضمن تبعیض غیرموجه بود. علاوه بر این، ایالات متحده استدلال می‌کرد که ایران به آمریکایی‌ها مهلت کافی برای رسیدگی به امور شخصی و مالی خود نداده بود و بدین‌وسیله موجبات اضرار آنان را فراهم کرده بود. درحالی که (بنابر ادعای آن دولت) حضور آمریکایی‌ها در ایران خطر امنیتی برای ایران محسوب نمی‌شد تا اخراج فوری موجه باشد.^۲

در بعد قراردادی، ایالات متحده به مفاد عهدنامه‌ی مودت میان ایران و آن کشور استناد می‌کرد.^۳ به نظر ایالات متحده، طرفین در آن عهدنامه ملزم بودند با اتباع یکدیگر به‌نحو

۱. مطابق بند ۳ ماده‌ی ۳ بیانیه حل و فصل: «ادعاهای اتباع ایالات متحده و ایران در چارچوب این بیانیه یا توسط خود مدعی و یا، در مورد دعاوی کمتر از ۲۵۰,۰۰۰ دلار، توسط دولت آن‌ها به داوری ارجاع خواهد گردید».

۲. برای جزئیات این ادعاها، به‌عنوان نمونه، مراجعه شود به پرونده جک رنکین (Jack Rankin) نزد دیوان داوری لاهه که در صفحات بعد بحث شده است.

۳. عهدنامه‌ی مودت و روابط اقتصادی و کنسولی میان ایران و ایالات متحده، مورخ ۱۵ اگوست ۱۹۵۵ (لازم‌الاجرا در تاریخ ۱۶ مه ۱۹۵۷)، مندرج در مجموعه معاهدات سازمان ملل متحد (284 UNTS, page 93). ماده‌ی ۲

مناسب رفتار کنند و هیچ‌گونه ضرری به اموال آنان وارد نیاورند. ایالات متحده ادعا می‌کرد که اتباع وی به سبب احساسات شدیداً ضد آمریکایی در زمان انقلاب مجبور به خروج از ایران شده بودند. به ادعای ایالات متحده، مقامات انقلابی ایران در تشدید احساسات ضد آمریکایی نقش داشته و به آن دامن می‌زدند. به همین دلیل آن دولت در لایحه ای که در سال ۱۹۸۴ به‌طور مشترک در چند پرونده با موضوع اخراج ثبت کرد، از دیوان تقاضا نمود به نحو اطلاق حکم کند کلیه آمریکایی‌هایی که در طول انقلاب اسلامی و یا بعد از پیروزی انقلاب اسلامی ایران را ترک کرده بودند به‌واسطه‌ی اعمال منتسب به دولت ایران اجبار به ترک شده و لذا فعل دولت ایران اخراج غیرقانونی محسوب می‌شود. به عبارت دیگر، به‌نظر ایالات متحده لزومی نداشت موضوع اخراج غیرقانونی در هر پرونده‌ی خاص به‌نحو جداگانه بررسی شده و اعمال منتسب به دولت ایران در آن پرونده سبک سنگین شود. زیرا سیاست دولت ایران اخراج کلیه‌ی آمریکایی‌ها از ایران بود. لیکن دیوان داوری این تقاضا را اجابت نکرد و قرار بر این شد که هر دعوی خاص با عنایت به ادله‌ی ارائه شده در آن دعوی و اعمال منتسب به دولت ایران بررسی گردد.

در پاسخ به این ادعاها، دولت جمهوری اسلامی استدلال‌های حقوقی و موضوع متعددی را مطرح می‌کرد:

اول، دولت ایران اقدام به اخراج هیچ فردی نکرده است. بلکه وضعیت انقلابی و ناآرامی‌های ناشی از آن عده‌ای را مصمم به خروج از ایران نمود و در این امر تفاوتی میان اتباع خارجی نبود. حتی برخی از اتباع ایران نیز تصمیم به خروج از ایران گرفتند. علاوه بر این، دولت ایران به برخی اقدامات دولت ایالات متحده به‌منظور خروج آمریکایی‌ها از ایران استناد می‌کرد، از جمله دستورات رسمی به خروج و تقلیل تدریجی کارکنان آمریکایی در شرکت‌های آمریکایی مشغول در ایران و نیز برنامه‌های اضطراری خارج کردن اتباع از ایران. مطلب مهمی که در اختلاف میان دو دولت به آن اشاره می‌شد مفهوم اخراج عملی (دوفاکتو) است. دولت ایران فرامین رسمی برای خروج اتباع بیگانه از ایران صادر نکرده

عهدنامه مقرر می‌دارد که اتباع دولتی حق دارند با شرایطی برابر اتباع دول دیگر وارد سرزمین دولت دیگر شده و در آنجا اقامت گزینند. دولتی حفاظت و امنیت کامل اتباع یکدیگر را تضمین می‌کنند. مواد ۳ و ۴ عهدنامه حقوق دیگری را برای اتباع دولتی پیش بینی می‌کند.

بود و به همین جهت ایالات متحده بیشتر به اقدامات ضد آمریکایی در ایران اشاره و آن اقدامات را به نیروهای انقلابی و دولت انقلابی نسبت می‌داد. لیکن موضع دولت ایران این بود که مفهومی به عنوان اخراج عملی در حقوق بین‌الملل وجود ندارد.^۱ موضوع صلاحیت دیوان داوری نیز از مطالب مهمی بود که دولت ایران به آن اشاره می‌کرد و تصمیم دیوان در این خصوص نیز از اهمیت خاصی برخوردار است که ذیلاً به آن خواهیم پرداخت. مطابق بند ۱ ماده‌ی دو بیانیه حل و فصل، صلاحیت موضوعی دیوان منحصر است بر اختلافات ناشی از دیون و قراردادهای (و اعتبارات اسنادی و ضمانت نامه‌های بانکی) و سلب مالکیت و اقدامات دیگر مؤثر در حقوق مالکانه. تردیدی نیست که دیوان داوری نسبت به دعاوی ناشی از شبه جرم (Tort) صلاحیت ندارد.^۲ لذا دولت ایران استدلال می‌کرد که حتی اگر ادعاهای اخراج مبنایی داشت، دیوان نسبت به رسیدگی به آن صلاحیت نخواهد داشت زیرا اخراج ذاتاً از موضوعات مالی مانند قرارداد و سلب مالکیت نیست بلکه از جنس شبه جرم و مسئولیت مدنی ناشی از آن است. در همین راستا دولت ایران به بند ۱۱ بیانیه‌ی عمومی نیز اشاره می‌کرد که مطابق آن شکایاتی که مبنای آن اتفاقات ناشی از انقلاب اسلامی باشد از صلاحیت دیوان خارج است.^۳ البته این مدافعات یا ایرادات مردود اعلام گردید و دیوان داوری با ورود در ماهیت دعوی اخراج، به آن‌ها رسیدگی نمود.

۱. مباحث فوق عمدتاً در لوابیح عمومی طرفین مطرح می‌شد که در پرونده‌های خاصی ثبت شده است. مباحث ایالات متحده عمدتاً در پرونده کنت بیگر (Kenneth Yeager) مطرح شده است. مباحث ایران نیز در پرونده جک رنکین (Jack Rankin) مطرح شده است. به این پرونده‌ها در بخش‌های بعدی اشاره خواهد رفت.

۲. دیوان داوری این مطلب را در چند پرونده حکم نموده است. به‌عنوان نمونه ر.ک. به دعوی خانم لیلیان گریم علیه دولت جمهوری اسلامی ایران، حکم شماره ۲۵-۷۱-۱ مورخ ۱۸ فوریه ۱۹۸۳، نسخه‌ی انگلیسی در جلد دوم مجموعه‌ی احکام دیوان، ص ۷۱.

۳. در بند ۱۱ بیانیه‌ی عمومی، دولت ایالات متحده تعهد نمود از بابت افعال و وقایع خاصی هیچگونه ادعایی علیه ایران مطرح نکند. مطابق این بند ایالات متحده تعهد نمود:

«فوراً تمام دعاوی که در حال حاضر علیه ایران در دیوان دادگستری بین‌المللی مطرح است پس خواهد گرفت و از آن بعد نیز از اقامه دعوا در مورد هر ادعای حال یا آینده توسط ایالات متحده یا اتباع ایالات متحده علیه ایران ناشی از حوادث قبل از تاریخ این بیانیه در رابطه با صدمات وارده به اتباع ایالات متحده و یا اموال آن‌ها در نتیجه‌ی جنبش‌های مردمی در جریان انقلاب اسلامی ایران که ناشی از عمل دولت ایران نبوده است جلوگیری خواهد نمود».

۵-۵ - احکام دیوان داوری

با عنایت به تعداد کثیر پرونده‌های حاوی ادعای اخراج، دیوان داوری تصمیم گرفت چند پرونده‌ی خاص را در مقام نمونه مورد رسیدگی و حکم قرار دهد تا راهنمایی برای سایر پرونده‌ها باشد.^۱ هر یک از سه شعبه دیوان یک پرونده انتخاب کرده و ترتیبات تبادل لوایح کامل و جلسات استماع برای آن پرونده‌ها فراهم شد. تصمیمات دیوان در این پرونده‌های نمونه از اهمیت خاصی برخوردار است. زیرا شعب دیوان دقت زیادی در بررسی جوانب حکمی و موضوعی قضایا به خرج داده و احکام مهمی در این خصوص صادر کردند. در اینجا سه حکم مهم که سه شعبه دیوان در موضوع حاضر صادر کرده‌اند مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌گیرد و پس از آن یک نگاه کلی به رویه دیوان داوری در خصوص مورد خواهیم داشت. احکام شعبه ۱ و ۲ در یک روز صادر شده‌اند ولی تاریخ صدور حکم شعبه سوم قدری زودتر است.

۵-۵-۱ - حکم شعبه اول دیوان

شعبه اول دیوان در تاریخ ۱۱ آبان ۱۳۶۶ (۲ نوامبر ۱۹۸۷) حکم خود را در پرونده ییگر صادر کرد (Kenneth Yeager, 17 Iran-United States Claims Tribunal Reports, p. 92). آقای کنت ییگر یکی از کارکنان شرکت بل هلی کوپتر در ایران بود. وی در سال ۱۹۷۸ میلادی برای کار در شرکت مزبور به ایران آمده بود. با تشدید نهضت‌های مردمی در ایران، آقای ییگر در اوایل دی ماه ۱۳۵۷ فرزندان خود را به ایالات متحده فرستاد ولی خود به کار در ایران ادامه داد. در رسیدگی‌های نزد دیوان داوری، ایشان ادعا می‌کرد که انقلابیون به محل کار وی حمله و ساختمان شرکت را اشغال کردند. به همین جهت شرکت بل اقدام به تقلیل کارکنان خود نمود ولی این تقلیل شامل ایشان نمی‌شد. ادعای خاص آقای ییگر در رسیدگی‌های نزد دیوان این بود که پس از پیروزی انقلاب اسلامی، دو فرد مسلح که بنا بر

۱. البته شعبه ۳ دیوان داوری دو سال قبل از انتخاب سه پرونده نمونه از دعاوی کوچک، در دعوی International Technical Products Corp. v. Iran (9 Iran-U.S.C.T.R., 10) که از دعاوی بزرگ می‌باشد به مسأله‌ی اخراج رسیدگی کرده بود، و با استدلال مفصلی خواهان را محکوم به بی‌حقی نموده بود. پرونده‌ی مزبور شامل ادعاهای دیگر غیر از اخراج نیز هست.

گفته‌ی صاحبخانه‌ی وی عضو سپاه پاسداران انقلاب بودند به آپارتمان وی وارد شده و از وی و همسرش خواسته‌اند ظرف نیم ساعت وسایل خود را جمع‌آوری و از خانه خارج شوند. بنابر ادعا، آن دو مأمور آقا و خانم بیگر را به هتل هیلتون که تحت کنترل نیروهای انقلابی بود برده و آنان نیز به سبب بسته بودن فرودگاه چند روزی در هتل اقامت کرده و سپس در اواخر بهمن ۱۳۵۷ به فرودگاه رفته و از ایران خارج شده‌اند.

پاسخ ایران به این ادعاها این بود که دولت ایران هیچگونه سیاستی مبنی بر اخراج فردی یا دسته جمعی بیگانگان از جمله آمریکایی‌ها نداشت. بلکه آنچه واقع شد عبارت بود از یک برنامه اضطراری تخلیه‌ی اتباع توسط ایالات متحده به دلیل وضعیت انقلابی در ایران. علاوه بر این، ایران استدلال می‌کرد که خروج خواهان از ایران چند روز پس از پیروزی انقلاب اسلامی واقع شده و لذا دولت موقت هنوز به‌طور کامل مستقر نشده و قادر نبود نظارت کامل بر اوضاع داشته باشد و نیز ابزار کافی برای تنظیم افعال مأمورین انتظامی نداشت.

شعبه‌ی ۱ دیوان داورى پس از بررسی استدلال‌های طرفین و استماع نظرات آنان در جلسه استماع شفاهی، حکم خود را در تاریخ ۱۱ آبان ۱۳۶۶ صادر کرد. اولین موضوعی که شعبه به آن پرداخت ادعای «اخراج عملی» (اخراج دوفاکتو) بود. در این خصوص دیوان نظر داد که با عنایت به ادعاهای صریح در خصوص افعال انتسابی به دولت ایران، جایی برای این موضوع نیست و لذا لزومی ندارد در خصوص وجود یا عدم وجود مفهوم اخراج عملی اظهار نظر کند (Ibid, p. 101). بنابراین تصمیم دیوان در محدوده‌ی اخراج رسمی (دوژوره) صادر شد. با این تصمیم، موضوع اصلی در برابر دیوان عبارت بود از انتساب افعال مأمورینی که وفق ادعا در امر اخراج مؤثر بودند به دولت ایران. طبعاً بدون انتساب افعال آنان به دولت، ادعا پذیرفته نمی‌شد.

دیوان داورى در آراء زیادی موضوع انتساب افعال ارگان‌های دولت و اشخاص خصوصی به دولت را بررسی کرده است.^۱ موضوع انتساب افعال به دولت از موضوعات

۱. ماده‌ی ۲ طرح پیشنهادی ۲۰۰۱ مسئولیت بین المللی دولت (تنظیمی کمیسیون حقوق بین الملل) مقرر می‌دارد: فعل متخلفانه بین المللی دولت هنگامی محقق می‌شود که رفتاری اعم از فعل یا ترک فعل: الف) به موجب حقوق بین الملل قابل انتساب به آن دولت باشد؛ و ب) نقض تعهد بین المللی آن دولت تلقی شود.

مهم در حقوق مسئولیت بین‌المللی دولت است. در دیوان داوری لاهه این موضوع عمدتاً در دو دسته از ادعاها مطرح شده است. یکی ادعای سلب مالکیت، و دیگری ادعای اخراج. طبعاً نوشته حاضر محل بحث تفصیلی این موضوع مهم نیست. اجمالاً می‌توان اشاره کرد که روش دیوان در این خصوص عیناً مطابق قواعد حقوق بین‌الملل عمومی است. بعبارت دیگر دیوان داوری سعی کرده است از قواعد مستقر و جا افتاده در حقوق بین‌الملل عدول نکند.^۱

در دعاوی اخراج دیوان داوری ضابطه نسبتاً اکیدی برای انتساب افعال اشخاص به دولت بکار گرفت. دلیل آنهم این بود که ادعاهای اخراج عموماً متضمن دخالت اشخاصی بود که نه نامی از آنها برده می‌شد و نه نشان دقیقی ارائه می‌شد. این ادعاها معمولاً با عناوین کلی مانند نیروهای انقلابی، مأمورین کمیته، پاسداران، مأمورین فرودگاه و امثالهم همراه بود. به همین دلیل برای دیوان داوری لازم بود از انتساب اعمال آن اشخاص به دولت مطمئن شود. در پرونده حاضر، شعبه یک دیوان در مورد حاضر چنین گفت:

«برای انتساب یک عمل به دولت، لازم است هویت مباشرین یک فعل خاص و ارتباط آن‌ها با دولت با اطمینان احراز شود» (حکم پرونده بیگر، صص ۱۰۱-۱۰۲).

بدیهی است در شرایط پرونده‌ی حاضر دیوان وظیفه‌ی سنگینی بر عهده داشت. در شرایط انقلابی که دولت جدید هنوز کنترلی بر اوضاع نداشت، انتساب فعل دو نفر که ادعا می‌شد عضو سپاه پاسداران بودند به دولت کار آسانی نبود. هویت سازمان‌هایی که از آن‌ها نام برده می‌شد نیز خود محل بحث بود. در آن شرایط گاه به هر نیروی انقلابی سپاه پاسداران گفته می‌شد درحالی که سپاه پاسداران به معنی اخص کلمه هنوز تشکیل نشده بود. به همین جهت دیوان داوری ابتدا باید تعیین می‌کرد هویت سازمانی که این افراد به آن منتسب بودند چیست. شعبه اول دیوان در این خصوص به این نتیجه رسید که تنها نیروی انتظامی که در آن شرایط رسماً فعالیت می‌کرد و افعال آن را می‌توان منتسب به دولت انقلابی دانست، کمیته‌های انقلاب اسلامی بود. به نظر دیوان این نیرو از حمایت دولت

1. See fifth report on State responsibility, by Mr. Roberto Ago (Special Rapporteur) the internationally wrongful act of the State, source of international responsibility, reprinted in: 2 ILC Yearbook (1976), p. 4.

انقلابی برخوردار بود (همان، صص ۱۰۲-۱۰۵). به عقیده‌ی دیوان حتی اگر کمیته‌ها مستقیماً تحت کنترل دولت انقلابی نبود، اعمال آن‌ها منتسب به دولت بود زیرا دولت مخالفتی با فعالیت آن‌ها نداشت.

قدم بعدی عبارت از انتساب ادعایی دو نفر به کمیته‌های انقلاب اسلامی بود. همانطور که گفته شد، خواهان ادعا می‌کرد که آن دو نفر خواهان و همسر وی را از منزل مسکونی به هتل هیلتون هدایت کردند. خواهان شهادتنامه‌ای حاوی جزئیات واقعه ثبت کرده بود ولی دلیل دیگری در دست نبود. لذا دیوان با وضعیتی مواجه بود که یا باید اظهارات خواهان را می‌پذیرفت و یا آن را رد می‌کرد. در کشورهای تابع حقوق کامن لا و نیز در داوری بین‌المللی اظهاریه‌های خواهان که به شکل شهادتنامه تنظیم می‌شود و به آن (Affidavit) می‌گویند با شرایطی مسموع است. در پرونده‌ی حاضر، شعبه‌ی اول دیوان به این نتیجه رسید که هرچند پذیرش صرف ادعای خواهان در غیاب ادله دیگر یا قرائن و امارات دیگر خالی از اشکال نیست، لیکن در مورد حاضر با توجه به جمیع اوضاع و احوال، اظهارات خواهان در مجموع قابل اعتماد می‌باشد (همان، ص ۱۰۴). یکی از قرائن و اماراتی که دیوان به آن توجه نشان داد عبارت بود از اخبار و نوشته‌های روزنامه‌های محلی که نشان می‌داد هتل هیلتون از ۲۳ بهمن ۱۳۵۷ تحت کنترل کمیته‌ی انقلاب اسلامی درآمده بود. خواهان بریده‌ی این روزنامه‌ها را در دیوان ثبت کرده بود.

در نتیجه دیوان تصمیم گرفت که خواهان و همسر وی رسماً و به‌دست دولت ایران از کشور اخراج شده‌اند، در حالی که خواهان طوعاً قصد خروج از ایران نداشت و تنها سبب خروج او فشار افراد منتسب به دولت ایران بود. به‌نظر دیوان شرایط اخراج حاکی از قصور دولت ایران بود زیرا برای خواهان و خانواده‌ی وی فرصت مقتضی برای تنظیم امور خود در ایران و خروج عادی در نظر گرفته نشده بود. به‌نظر دیوان، اخراج بیگانگان به این صورت خلاف مقررات حقوق بین‌الملل بود (همان، صص ۱۰۶-۱۰۷).

۵-۵-۲- حکم شعبه‌ی دوم دیوان

شعبه‌ی ۲ که همزمان با شعبه‌ی ۱ حکم خود در موضوع اخراج را صادر کرد حاوی نکات حقوقی بیشتری است. این حکم در پرونده‌ی جک رنگین صادر شده است

(Jack Rankin Case, 17 Iran-United States Claims Tribunal Reports, p. 135): این خواهان نیز همانند خواهان پرونده شعبه یک از کارمندان شرکت آمریکایی بل هلی کوپتر در ایران بود. وی چند روز پس از پیروزی انقلاب اسلامی یعنی در تاریخ ۲۸ بهمن ۱۳۵۷ ایران را ترک کرد. لیکن ادعا می‌کرد که هیچ قصدی به ترک ایران نداشت و تنها سبب خروج از ایران افعال منتسب به دولت ایران بود که موجب اخراج او از کشور شد. وضعیت استخدامی جک رنکین قدری متفاوت بود. قرارداد سالیانه‌ی استخدامی او با شرکت بل هلی کوپتر در ماه آبان ۱۳۵۷ (اکتبر ۱۹۷۸) خاتمه یافته بود ولی کارفرما قرارداد او را تا ۲۰ بهمن ۱۳۵۷ تمدید کرده بود. لیکن خواهان ادعا می‌کرد که وی در لیست تعدیل نیرو توسط کارفرما نبود. همسر خواهان نیز در ایران در اداره‌ی مستشاری ایالات متحده مشغول به کار بود. بنابر ادعای خواهان، وی و همسرش در روز ۲۳ بهمن ۱۳۵۷ به هتل هیلتون رفتند که محل تجمع آمریکایی‌هایی بود که منتظر خروج از ایران بودند. دیوان، سپس به ارزیابی مالی دعوی خواهان پرداخت و دولت ایران را به پرداخت مبلغ ۱۳/۹۶۶/۴۵ (سیزده هزار و نهصد و شصت و شش دلار و چهل و پنج سنت) با بهره‌ی ۱۰/۵ درصد در سال از تاریخ ۱۷ فوریه تا زمان پرداخت محکوم نمود. بنابر اظهارات خواهان و نیز یکی از افسران عالی‌رتبه‌ی آمریکایی (ژنرال مک کینن) که در آن زمان در ایران بود و در پرونده‌ی حاضر شهادتنامه‌ای ثبت کرده بود، پس از اجتماع آمریکایی‌ها در هتل، درگیری‌های پراکنده‌ای میان نیروهای انقلابی در اطراف هتل درگرفت و سرانجام یک گروه توانست کنترل اوضاع را بدست گیرد. بنابر ادعای ژنرال آمریکایی، گروهی که اکنون کنترل هتل را در دست داشت افسران عالی‌رتبه آمریکایی را با خود به مدرسه‌ی رفاه بردند. در آنجا، بنابر ادعا، یکی از مقامات بالای انقلابی (دکتر ابراهیم یزدی) به آن‌ها هشدار داد که باید هرچه زودتر و به محض بازگشایی فرودگاه کلیه‌ی کارکنان شرکت بل هلی کوپتر از ایران خارج شوند. دستور شفاهی مزبور دلیل اصلی خواهان برای ادعای اخراج غیرقانونی از ایران بود. دکتر یزدی نیز طی شهادتنامه‌ای قول مزبور را رد نموده و انکار کرد.

از سوی دیگر، دولت ایران نامه‌ای را به امضای ژنرال مک کینن به دیوان ارائه داد که در تاریخ ۳۰ بهمن ۱۳۵۷ به نخست وزیر دولت موقت ارسال شده و در آن به دستور عمومی

دولت ایالات متحده به خروج کلیه‌ی اتباع آمریکایی از ایران اشاره می‌رفت. در این نامه به کارکنان شرکت بل هلی کوپتر صراحتاً اشاره شده و آنان نیز جزو آمریکایی‌هایی که مشمول برنامه‌ی خروج دسته جمعی دولت ایالات متحده بودند قرار می‌گرفتند.

در قبال مدارک طرفین که تا حد زیادی در تناقض با یکدیگر بود، دیوان داوری به هیچ‌یک از آن‌ها استناد نکرد. بلکه دیوان به قواعد و مقررات حقوق بین‌الملل متوسل شد. در ابتدا دیوان خاطر نشان ساخت که مطابق حقوق بین‌الملل، دولت‌ها علی‌الأصول حق دارند اتباع بیگانه را از کشور خود اخراج کنند. به نظر دیوان، محدودیت‌های حقوقی نسبت به اختیارات دولت‌ها عمدتاً ناظر بر روش‌های شکلی و ترتیبات اخراج است و نه حق دولت به اخراج بیگانگان. دیوان داوری اشاره کرد که مهم‌ترین عنصر در هرگونه تصمیم‌گیری در خصوص امر اخراج موضوع استناد عمل به دولت است (پرونده‌ی بیگر، ص ۱۴۲). به نظر دیوان بحث استناد فعل به دولت در دولت‌های انقلابی یا در شرایط بحران‌های اجتماعی و شورش از اهمیت بیشتری برخوردار است. اهمیت موضوع در این نکته است که گاه برخی افعال واقع شده در طول انقلاب به دولتی که پس از پیروزی انقلاب به قدرت می‌رسد قابل استناد است. لیکن لازم است دقت شود که افعالی که بدست مردم عادی و دستجات انقلابی پراکنده و غیر منظم بوقوع می‌پیوندد قابل استناد به دولت نیست. موضوع مهم دیگری که دیوان به آن اشاره کرد عبارت از این بود که لازم است میان خسارات وارده به بیگانه در اثر فعل خاص اخراج و خسارات وارده در اثر اوضاع و احوال انقلابی در کشور تمایز قائل شویم.

موضوعات اخیرالذکر در وضعیت انقلابی ایران، به نظر دیوان، مستلزم رعایت این نکته است که شعارهای ضد آمریکایی به تنهایی برای استناد عمل به دولت کافی نیست. در خصوص سیاست کلی دولت انقلابی به تجدید نظر در روابط گذشته با ایالات متحده و تقلیل روابط حسنه، نظر دیوان این بود که لازم است دو برهه را از هم تمیز داد. یکی دوره‌ای که رهبر انقلاب در خارج از ایران بود و دیگری پس از ورود ایشان به ایران.^۱ در

۱. با عنایت به نحوه‌ی برخورد دیوان با این مطلب، به نظر می‌رسد که منظور دیوان دوره‌ی قبل و بعد از پیروزی انقلاب باشد و نه قبل و بعد از ورود رهبر انقلاب به ایران. مشخص نیست چرا دیوان آن دوره‌ی ده روزه (فاصله

دوره اول، علیرغم شعارهای تند ضد آمریکایی، رهبر انقلاب کنترل عملی بر امور کشور نداشت و هیچ سیاست عمومی مستند به انقلابیون مبنی بر اخراج آمریکایی‌ها از ایران قابل استنتاج نبود. هرچند دیوان داوری به احساسات ضد آمریکایی و شعارهای رهبران انقلاب در این خصوص اشاره کرده و اظهار داشت که این اعمال محیط را برای آمریکایی‌ها ناامن می‌کرد و این وضع خلاف تعهدات دولت ایران به حفظ امنیت اتباع ایالات متحده تحت عهدنامه مودت و نیز مقررات حقوق بین‌الملل عمومی بود، لیکن دیوان داوری هیچ صحبتی از تأثیرات مقررات عهدنامه مودت یا حقوق بین‌الملل بر رهبران انقلاب قبل از در دست گرفتن زمام امور کشور به میان نیاورد. در عین حال دیوان داوری حکم نمود که استناد خواهان به اینگونه شعارها و احساسات فقط زمانی مسموع خواهد بود که ثابت شود تنها دلیل خروج او از ایران این اقدامات بود و نه شرایط کلی انقلابی در کشور. دیوان همچنین اضافه کرد که بار اثبات این ادعا بر دوش خواهان است.

به نظر دیوان پس از تسلط دولت انقلابی بر کشور، کلیه تعهدات ناشی از حقوق بین‌الملل و معاهدات بین‌المللی ایران بر این دولت بار می‌شود. منجمله ممکن است دولت انقلابی از بابت اخراج بی‌رویه بیگانگان مسئول شناخته شود. لیکن بار اثبات اخراج بی‌رویه بعهده خواهان است. خواهان باید ثابت کند که سیاست‌های دولت سبب اصلی خروج عجزلانه او بوده است و نه اوضاع و احوال انقلابی و خوف از بدتر شدن اوضاع. مثلاً به نظر دیوان کشمکش‌ها و زد و خورد‌های میان گروه‌های مختلف انقلابی قابل استناد به دولت نیست. خسارات ناشی از خاتمه قرارداد استخدای در اثر اوضاع و احوال انقلابی نیز قابل استناد به دولت نیست (پرونده بیگر، ص ۱۴۷).

پس از استدلالات حقوقی فوق، دیوان به ارزیابی حقوقی ادعای خواهان پرداخت. دیوان حکم نمود که لازم است تعیین شود آیا عزیمت خواهان به هتل هیلتون داوطلبانه و پیرو اوضاع و احوال انقلابی در کشور بود، یا اینکه وی اجبار به رفتن به هتل به منظور اخراج از ایران شده بود. ادله ارائه شده در پرونده حکایت از وضعیت اول می‌کرد. دلایل

ایالات متحده این تقاضا را در همه پرونده‌های اخراج مطرح کرده و خواستار صدور یک حکم کلی بود. لیکن هر سه شعبه‌ی دیوان این تقاضا را رد کردند. شعبه‌ی سوم به‌طور مشخص در این خصوص چنین گفت:

«آنچه مورد تقاضا می‌باشد آنکه دیوان حکم کند خروج همه‌ی اتباع یک کشور خاص در طی اوضاع و احوال انقلابی علی‌الأصول قابل استناد به دولت میزبان بوده و لذا این دولت میزبان است که باید در هر مورد خلاف آن را ثابت کند. چنین امری در تضاد مستقیم با اصول و قواعد حقوق مسئولیت دولت‌ها در حقوق بین‌الملل می‌باشد».

شعبه در این خصوص به پیش‌نویس کمیسیون حقوق بین‌الملل سازمان ملل در خصوص مسئولیت دولت‌ها اشاره کرده و اظهار داشت که استناد عمل به دولت مهم‌ترین مطلب در تصمیم‌گیری دعوی حاضر می‌باشد.^۱ دیوان حکم حقوق بین‌الملل در این مورد را به نحو زیر خلاصه کرد:

«مسئولیت بین‌المللی دولت آنگاه دخیل خواهد بود که وقایع یا اوضاع و احوال مسبب خروج بیگانه از کشور قابل انتساب به دولت باشد».

در خصوص فعل اخراج، به نظر دیوان، فعل دولت باید مستقیم و توسط ارگان‌های دولت به عمل آید مگر اینکه دلایل قوی در دست باشد که اوضاع و احوال خاصی در غیاب دستور رسمی موجب اخراج بیگانه شده است و آن اخراج منتسب به دولت می‌باشد (پرونده آلفرد سورت، صص ۸۳-۸۴). لیکن دیوان هیچ اشاره‌ای به طبیعت چنان اوضاع و احوال احتمالی نکرد. عنصر تسلط دولت بر اوضاع کشور نیز نزد دیوان اهمیت بسزایی داشت. به نظر دیوان در برهه‌ای از دوران انقلاب نه دولت رسمی و نه نیروهای انقلابی تسلط کامل بر اوضاع نداشتند. این نتیجه‌گیری حائز اهمیت است زیرا در چنین شرایطی دفاع فورس ماژور در مقام یک عنصر مستقل رافع مسئولیت، مجال بروز پیدا می‌کند.

لذا در پرونده‌ی حاضر، شعبه‌ی سوم دیوان وقایع و اوضاع احوال مورد استناد خواهان را به‌دقت مورد بررسی قرار داد. این وقایع و اوضاع و احوال، همانگونه که گفته شد،

۱. منظور پیش‌نویس ۱۹۷۵ است که توسط روبرتو آگو تهیه دیده شده بود. ر.ک. به: سالنامه‌ی کمیسیون (۱۹۷۵)، جلد ۲، ص ۵۹؛ مواد ۵ تا ۱۵ آن پیش‌نویس به موضوع استناد عمل به دولت می‌پردازد.

عمدتاً وضعیت انقلابی در کشور و درگیری‌های ناشیه و نا امنی نسبی در کشور بود. دیوان به احساسات ضد آمریکایی در کشور توجه داشت و به این نکته اشاره کرد که نیروهای انقلابی دولت آمریکا را مسئول حفظ شاه در قدرت قلمداد می‌کردند (همان، ص ۸۴). در عین حال دیوان اظهار داشت که وخامت اوضاع در ایران در اثر نهضت‌های مردمی عامل مهمی در تصمیم‌گیری شرکت‌های آمریکایی به ترک ایران و خروج کارکنان آن شرکت‌ها از ایران بود. به نظر دیوان وضعیت بیشتر شبیه فورس ماژور بود.

موضوع مهمی که در چارچوب حقوق مسئولیت بین‌المللی دولت دیوان به آن پرداخت عبارت بود از استناد افعال انقلابیون در طی انقلاب به دولت پیروز پس از انقلاب. در این خصوص در حالی که دیوان اصل مطلب را ممکن دانست، لیکن ابراز داشت که لازم است در بحث استناد عمل آنان به دولت پیروز بسیار محتاط بود. به نظر دیوان هرگاه انقلابیون از یک سازمان یا ارتش منظم برخوردار باشند و همان سازمان انقلابی و رهبران آن به پیروزی رسیده و دولت جدید را تشکیل دهند، در آن صورت افعال آنان در طول انقلاب به دولت جدید منتسب خواهد بود. به عبارت دیگر، چنانکه دیوان حکم نمود:

«افعال هواداران انقلاب قابل استناد به دولتی که پس از پیروزی انقلاب زمام امور را بدست می‌گیرد نیست» (همان).

در حصول به این نتیجه، دیوان داوری به حکم دیوان بین‌المللی دادگستری در قضیه اشغال سفارت آمریکا در تهران استناد کرد. در آن قضیه دیوان بین‌المللی حکم نموده بود که فعل دانشجویان در اشغال سفارت و گروگان‌گیری کارمندان دیپلماتیک و کنسولی ایالات متحده فی‌نفسه قابل استناد به دولت ایران نبود زیرا دلیلی در دست نبود که آنان در مقام کارگزاران دولت دست به چنان اقدامی زده باشند.

(United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran Case (US v. Iran), ICJ Reports (1980), p. 29).

دیوان داوری به پیروی از همان حکم دیوان بین‌المللی دادگستری به سخنرانی‌ها و اظهارات امام خمینی (ره) نیز اشاره کرد و نتیجه گرفت که هرچند آن سخنرانی‌ها در مجموع ضد آمریکایی بود، لیکن در مقام دلیل برای یک فعل خاص قابل استناد در دیوان نبود. زیرا رابطه‌ی سببیت در این میان غایب بود. در آن سخنرانی‌ها هیچ نکته‌ای دال بر

یک اقدام خاص علیه اشخاص خاصی دیده نمی‌شد. این نتیجه‌گیری نیز عیناً بر اساس حکم دیوان بین‌المللی دادگستری در قضیه‌ی مذکور بود که به همان نتیجه رسیده بود. با توجه به مراتب فوق، شعبه‌ی سوم دیوان به این نتیجه رسید که خواهان دلیلی حاکی از اینکه خروج وی از ایران قابل استناد به افعال دولت ایران باشد ارائه نداده است و لذا دعوی وی رد شد.

در این پرونده، عضو آمریکایی شعبه سوم رأی مخالف داد. به نظر وی سیاست‌های کلی دولت انقلابی از زمان انقلاب و پس از آن در مسیر خاص اجبار آمریکایی‌ها به ترک ایران بود و این واقعیت به تنهایی کافی است تا نتیجه بگیریم خواهان به‌نحو غیرقانونی از ایران اخراج شده است (نظر مخالف داور آمریکایی آقای جالز براور، پرونده آلفرد شورت، ص ۹۵). به عبارت دیگر، ایشان طرفدار همان مطلبی بود که هر سه شعبه‌ی دیوان آن را رد کردند. یعنی فرض یک سیاست کلی و نتیجه‌گیری قضایی مبنی بر اخراج غیر قانونی اتباع بیگانه از کشور، مگر اینکه دولت ایران خلاف آن را ثابت کند.

۵-۴-۵- تجزیه و تحلیل رویه‌ی قضایی دیوان

هرچند دولت ایالات متحده و اتباع آمریکایی در دعاوی نزد دیوان ادعا می‌کردند که دولت ایران مرتکب اخراج دسته جمعی غیرقانونی شده است، لیکن مشخص بود که هیچ دستور خاصی از جانب دولت ایران برای اخراج دسته جمعی اتباع بیگانه صادر نشده بود. این مطلب وجه متمایز مهم دعاوی نزد دیوان داور لاهه و اخراج‌های دسته جمعی دیگر که قبلاً به آن اشاره رفت می‌باشد (Goodwin Gill, op. Cit., p. 213): به همین دلیل دیوان داور از اطلاق اخراج دسته جمعی به شکایات آمریکایی‌ها امتناع کرد و تقاضای ایالات متحده به صدور حکم بر آن منوال را رد کرد. برخی از علمای حقوق بین‌الملل حتی از تکلیف بیگانگان به خروج از مناطق خطرناک در زمان‌های جنگ و بحران‌های اجتماعی اشاره کرده و نظر داده‌اند که هرگاه بیگانگان در این خصوص اهمال کنند بعدها نمی‌توانند دولت را مسئول خسارات وارده بدانند (Brownlie, 1983, p. 169).

در هر صورت، رویه‌ی دیوان داوری در این خصوص مطابق حقوق بین‌الملل است. بدیهی است هرگاه دولت‌ها مطابق معاهدات فی‌مابین تعهداتی در خصوص رفتار با اتباع یکدیگر به عمل آورند، لازم است به تعهدات خود عمل کنند. به نظر می‌رسد اشاره‌ی شعبه‌ی دوم دیوان به احتمال عدم مطابقت برخی اظهارات مقامات انقلابی در خصوص آمریکایی‌ها با تعهدات ایران در عهدنامه‌ی مودت، با عنایت به این مطلب صورت پذیرفته باشد (پرونده جک رنکین، ص ۱۴۷). البته شعبه‌ی دوم این مطلب را به صورتی کلی مطرح کرد و هیچ نتیجه‌گیری حقوقی یا عملی از آن در حکم دیده نمی‌شود. همانطور که گفته شد، هر سه شعبه‌ی دیوان ادعای «اخراج عملی یا دو فاکتو» (در مقابل اخراج رسمی یا دو ژوره) را رد کردند. هرچند شعب دیوان چنین احتمالی را غیر ممکن تشخیص ندادند، لیکن آن را امری استثنایی دانسته و حکم نمودند که فقط در شرایط خاص و با اطمینان کامل از انتساب فعل یا ترک فعل خاص به دولت چنان نتیجه‌گیری ممکن خواهد بود.

مبحث استناد عمل به دولت از نظر دیوان بسیار پر اهمیت تشخیص داده شد. بدیهی است بدون این عنصر مهم، هیچگونه ادعایی علیه دولت پذیرفته نشده و هیچ مسئولیتی بر دولت بار نخواهد شد.

در احکام شعب دیوان با عنایت به ترکیب خود تفاوت‌هایی نیز وجود دارد. شعبه‌ی ۱ همانطور که دیده شد با تسامح زیادی با قضیه برخورد کرد و در مسائل مهمی چون استناد افعال افراد به دولت سخت‌گیری زیادی به‌خرج نداد. از سوی دیگر، شعبه‌ی دوم به تعهدات ایران تحت عهدنامه‌ی مودت اشاره کرد بدون اینکه نتیجه خاصی از آن حاصل آید.

میثاق حقوق سیاسی و مدنی که سند بسیار مهمی در روابط بین‌الملل بوده و حاوی مقررات صریحی در خصوص اخراج است چندان مورد عنایت و استناد دیوان قرار نگرفت. دلیل آن نیز این بود که هرچند دولت ایران از اصحاب میثاق می‌باشد و آن را امضاء و تصویب کرده است، ایالات متحده در زمان رسیدگی‌های دیوان هنوز آن را تصویب نکرده بود.^۱ بنابراین میثاق در مقام قانون جاری میان دو دولت قابل استناد نبود.

۱. میثاق حقوق سیاسی و مدنی در تاریخ ۲۳ مارس ۱۹۷۶ لازم‌الاجرا شد. دولت ایران میثاق را در سال ۱۹۶۸ امضاء و در سال ۱۹۷۵ تصویب کرده است. دولت ایالات متحده آن را در سال ۱۹۷۷ امضاء و در سال ۱۹۹۲ تصویب کرد. (ر.ک. به: مجموعه‌ی معاهدات سازمان ملل، آخرین وضعیت میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی).

این مطلب از اهمیت خاصی برخوردار است که هرگاه دولت از بابت نقض حقوق بین‌الملل مقصر شناخته شود، مسئول کلیه خسارات وارده منجمله خسارات تبعی و عدم النفع می‌باشد. در واقع مطابق حکم معروف دیوان دائمی دادگستری بین‌المللی در قضیه کارخانه خورژوف، ترمیم فعل خلاف حقوق بین‌الملل در درجه اول با اعاده وضعیت به حال سابق ممکن است. (Chorzow Factory Case (merits), 1928, PCIJ Ser., A, no. 17, p. 47)

لیکن در خصوص امر اخراج حتی نزد محاکم بین‌المللی با صلاحیت عام اعاده وضعیت به حال سابق به معنی قبول مجدد بیگانه نیست. زیرا همانگونه که گفته شد اختیارات دولت‌ها در اجازه ورود بیگانگان مطلق است و در خصوص اخراج نیز دولت‌ها صلاحیت زیادی دارند. بلکه در این خصوص جبران خسارات بصورت مالی مطرح می‌باشد (Goodwin Gill, op. cit., pp. 287-281). اعاده وضعیت به حال سابق از نظر مالی ممکن است آثار گسترده‌ای داشته باشد و شامل کلیه خسارات جنبی و عدم النفع آینده نیز بشود تا فرد بیگانه از نظر مالی در همان وضعیتی قرار گیرد که اگر فعل غیرقانونی اخراج نبود در آن وضعیت می‌بود. علاوه بر این ممکن است دولتی که مرتکب فعل غیرقانونی اخراج شده است ملزم به معذرت خواهی شود.

نتیجه

اخراج بیگانگان موضوعی است که در نقطه‌ی تلاقی برخی دیگر از موضوعات حقوق بین‌الملل شامل حاکمیت سرزمینی، تابعیت، مهاجرت، رفتار با بیگانگان، نیروی کار مهاجر، پناهندگان، اشخاص بدون تابعیت، حقوق بشر، حقوق خانواده و کودکان قرار دارد. حقوق و اختیارات دولت‌ها در خصوص ورود و خروج بیگانگان یکی از مظاهر حق حاکمیت ملی است. در نظام حقوق بین‌الملل معاصر، حق دولت‌ها در اجازه یا ممنوعیت ورود بیگانگان مطلق است و در غیاب تعهدات بین‌المللی مانند نظام اتحادیه اروپا دولت‌ها تکلیفی بر پذیرش بیگانگان ندارند. در امر اخراج بیگانگان نیز دولت‌ها از آزادی عمل بسیاری برخوردار می‌باشند. زیرا استیفاء اصولی از این حق، امنیت ملی کشور

در قبال خطرات و تهدیدات بالفعل و بالقوه را تضمین می‌کند. لیکن علی‌رغم صلاح‌دید نسبتاً گسترده‌ی دولت‌ها در امر اخراج بیگانگان، اعمال حق مذکور مشروط به رعایت اصل ممنوعیت سوء استفاده از حق، اصل حسن نیت، اصل عدم تبعیض و قواعد حقوق بشر است. دکتترین، رویه‌ی قضایی، اسناد و گزارش‌های کمیسیون حقوق بین‌الملل به نحوی که در این نوشته اشاره شد، نیز مؤید این نظر است. ناگفته پیداست که بیگانگان نیز در قبال کشور محل اقامت (دولت میزبان) تکالیف و وظایفی را بر عهده دارند که در صورت عمل نکردن به آن‌ها زمینه مجازات یا اخراج خود را فراهم می‌کنند.

در خصوص رویه‌ی دیوان داوری دعاوی ایران-ایالات متحده می‌توان گفت که رویه این دیوان با اصول ناظر بر اخراج بیگانگان در حقوق بین‌الملل مطابقت دارد. در این مورد دو نکته قابل توجه است؛ اول، محدوده‌ی صلاحیتی دیوان به نحوی که اشاره شد در بررسی احکام دیوان باید مد نظر قرار گیرد. دوم، رویه‌ی قضایی دیوان در این خصوص مربوط به قریب به سی سال پیش است. تحولات حقوق بین‌الملل به‌ویژه در زمینه‌ی حقوق بشر در این مدت گسترده بوده است. قابل انکار نیست که رویه‌ی دیوان داوری در این تحولات نقش داشته است. بررسی قضایی موضوع در یک دیوان بین‌المللی، مبحث اخراج بیگانگان و عواقب بین‌المللی آن را برجسته ساخت به نحوی که در دهه‌ی ۱۹۹۰ میلادی کمیسیون حقوق بین‌الملل سازمان ملل به بحث اخراج عنایت نشان داده آن را برای تدوین مناسب دید. کمیسیون هنوز در این خصوص مشغول است و همانطور که گفته شده مواد پیشنهادی در خصوص مورد تهیه شده و در دست بررسی است.

منابع

الف- فارسی

- پیران، حسین، (۱۳۸۹)، *سیر شیبانی (حقوق روابط بین‌الملل در اسلام)*، تهران: انتشارات گنج دانش.
دورانت، ویل، (۱۳۷۴)، *تاریخ فلسفه*، مترجم: عباس زریاب، تهران: انتشارات علمی و فرهنگی.

ب- انگلیسی

- Abrahams B.D., (1895), *The Expulsion of the Jews from England in 1290*, London.

- Akehurst M., (1988), **A Modern Introduction to International Law**, London.
- Brower C.N., J.D.Brueschke, (1998), **The Iran–United States Claims Tribunal**, Martinus Nijhoff Publications, The Hague.
- Brownlie I., (1999), **Principles of Public International Law**, 5th ed., Clarendon Press, Oxford.
- Brownlie I., (1983), **Systems of the Law of Nations: State Responsibility**, Part 1., Oxford University Press.
- Dolzer R., (1985), **Expropriation and Nationalization**, Encyclopedia of Public International Law, Vol. 8, North–Holland Publications, Amsterdam.
- Goodwin Gill G.S., (1978), **International Law and the Movement of Persons Between States**, Oxford.
- Henkin L., Pugh R.C., Schachter O., and Smith H.,(1980), **International Law**, Cases and Materials 2nd ed., American Case Book Series, West Publishing Co., St. Paul, Minn.
- Hackworth G.H., (1942), **Digest of International Law**, Vol. 3, Government Printing Office, Washington D.C.
- Lauterpacht H., (1950), **International Law and Human Rights**, London.
- Lillich R.B., (1984), **The Human Rights of Aliens in Contemporary International Law**, Manchester University Press.
- Lillich R.B., (1983), **International Law of State Responsibility for Injuries to Aliens**, University Press of Virginia, Charlottesville.
- Pellonpaa M., (1984), **The Expulsion in International Law**, Helsinki.
- Vattel E.D., (1916), **The Law of Nations**, Classics of International Law, Carnegie Institution, Washington D.C.
- Year Book of International Law Commission, Vol. 2 1980.

ج- رویه‌ی قضایی و داوری

- Chorzow Factory Case (merits), Germany v. Poland (1928), PCIJ Series A, no. 17.
- Danzig Railway Officials Case (1928), PCIJ Series B, no. 15.

Wimbledon Case (1923), PCIJ Series A, no.1.

Nationality Decrees in Tunis and Morocco (1923), PCIJ Series B, no.4.

Maal Case, Netherlands v. Venezuela (1903), UN Reports of International Arbitral Awards, Vol. X, 1903.

Kenneth Yeager v. The Islamic Republic of Iran, Award no. 324-10199-1 (2 November 1987), reprinted in: 17 Iran-United States Claims Tribunal Reports, p. 92.

Alfred L.W. Short v. The Islamic Republic of Iran, Award no. 312-11135-3 (2 July 1987), reprinted in: 16 Iran-United States Claims Tribunal Reports, p. 76.

Jack Rankin v. Islamic Republic of Iran, Award no. 326-10913-1 (3 November 1987), reprinted in: 17 Iran-United States Claims Tribunal Reports, p. 135.

Lillian Byrdine Grimm v. Islamic Republic of Iran, Award no. 25-71-1 (18 February 1983), reprinted in: 2 Iran-United States Claims Tribunal Reports, p. 78.

Ahmadou Sadio Diallo Case (Republic of Guinea v Democratic Republic of the Congo), ICJ Reports (2012).

United Nations Doc. HRI/GEN/1/Rev.1, 29 July 1994.

United Nations General Assembly Resolution No. 2200 A (XXI), U.N. Documents No. 16(A/6316), reprinted in: UNTS, Vol. 999 (1983).

<http://untreaty.org/ilcguide/912.htm>