

مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها ناشی از مدارا و مداخلات با گروه‌های دهشت‌افکن؛ با تأکید بر قضیه افغانستان

سید باقر میرعباسی^{۱*}، امیر فامیل زوار جلالی^۲

چکیده

به لحاظ سنتی و تاریخی، اقدامات بازیگران غیردولتی تنها در صورتی به دولت منتسب می‌شود که به‌طور رسمی یا عملی ارگان آن دولت محسوب شوند، یا نماینده آن دولت باشند و تحت کنترل و هدایت دولت عمل کنند یا اینکه دولت اقدامات آنان را به‌صراحت تأیید کند و به‌عنوان عمل خود بپذیرد. بعد از واقعه ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱، قاعده سنتی مزبور تا حدودی تغییر یافت، به‌گونه‌ای که منطقه خاکستری به‌وجود آمد مبنی بر اینکه آیا دولت‌ها از بابت پناه دادن به دهشت‌افکن‌ها و مدارا و مداخلات با آنها نیز مسئولیت دارند؟ به‌عبارت دیگر در حالت مذکور نیز اعمال بازیگران غیردولتی به دولت پناه‌دهنده و مسامحه‌گر منتسب خواهد شد. مطالعه و تحقیق در این زمینه حاکی از این است که در حال حاضر در رویه قضایی، قطعنامه‌های شورای امنیت و قواعد مسئولیت بین‌المللی، آستانه انتساب به این حد نزول نیافته، تا بتوان قائل به این نتیجه شد که در حالت اخیر، اعمال گروه‌های دهشت‌افکن به دولت منتسب شود. اما می‌توان دولت‌های مزبور را از بابت کوتاهی و قصور در انجام تعهدات خود در مبارزه با دهشت‌افکنی مسئول دانست.

واژگان کلیدی

انتساب، قضیه افغانستان، گروه‌های دهشت‌افکنی، مدارا و مداخلات، مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها.

۱. استاد دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران (نویسنده مسئول).

Email: amirjalali0131@yahoo.com

۲. کارشناس ارشد حقوق بین‌الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران

تاریخ دریافت: ۱۳۹۴/۰۸/۱۸، تاریخ پذیرش: ۱۳۹۵/۰۲/۰۶

مقدمه

کاربرد واژه ترور^۱ به معنای ایجاد رعب و وحشت عمومی به دوران انقلاب کبیر فرانسه و رژیم ترور^۲ ژاکوبین‌ها در جمهوری اول (۳-۱۷۹۲) باز می‌گردد.^۳ صرف نظر از حوادث دهشت‌افکن در گذشته‌های دور، پدیده دهشت‌افکنی حداقل پیش از آغاز جنگ جهانی اول منشأ بسیاری از درگیری‌ها و خصومت‌ها در روابط بین‌الملل بوده است. ترور ولیعهد اتریش در سال ۱۹۱۴م در سارایوو که شعله‌های جنگ جهانی اول را برافروخت و حادثه ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ نقطه عطفی در تحولات سیاسی و حقوقی اوایل قرن حاضر محسوب می‌شود.

از آنجا که بسیاری از اعمالی که در قالب دهشت‌افکنی اتفاق می‌افتد، از سوی نهادها، اشخاص یا گروه‌هایی که با دولت پیوند ندارند صورت می‌پذیرد، در ارزیابی مسئولیت دولت برای رفتارهایی مثل واقعه ۱۱ سپتامبر، موضوع اصلی، استاندارد «انتساب»^۴ است. بحث انتساب، مهم‌ترین شالوده نهاد مسئولیت بین‌المللی دولت است، زیرا همان‌طور که در ادامه خواهیم گفت، یکی از ارکان تحقق مسئولیت، انتساب عمل متخلفانه به دولت است. مسئولیت بین‌المللی، نهادی حقوقی است که به موجب آن کشوری که عمل خلاف حقوق بین‌الملل به او منتسب است، باید خسارت وارده به کشور متضرر از آن را طبق حقوق بین‌الملل جبران کند.^۵ حقوق مسئولیت بین‌المللی از یک سو متشکل از قواعد عرفی بین‌المللی و از سوی دیگر رویه قضایی بین‌المللی است که به موازات این قواعد نباید نقش دکتترین را نیز از نظر دور داشت.

۱. از آنجا که واژه «دهشت‌افکنی» (دهشت + افکنی از مصدر افکندن) به معنای ایجاد رعب و ترس و اضطراب و دهشتناک به معنای ترس‌آور و خوفناک (معین، ۱۳۶۳: ۱۵۸۶) معادل فارسی واژه «تروریسم» در زبان انگلیسی محسوب می‌شود و در عنوان تحقیق حاضر نیز هر دو این واژه‌ها آمده است، از این رو از این پس، در طول تحقیق به‌منظور پرهیز از اطاله مطلب و تکرار بی‌مورد، و نیز در جهت مقدم دانستن زبان فارسی، تنها از واژه دهشت‌افکنی استفاده شده است.

۲. باید توجه داشت، هرچند واژه دهشت‌افکنی، معادل خوب و رسایی برای تروریسم است، واژه «ترور» جایگزین دقیقی در زبان فارسی ندارد. از این رو به‌نظر می‌رسد در کنار واژگانی چون دهشت‌افکنی، استفاده از واژه ترور بدون اشکال باشد.

۳. استفاده از واژه تروریسم (دهشت‌افکنی) در دوران انقلاب فرانسه عمومیت یافت؛ با این تفاوت که در این دوران تروریسم بر خلاف امروز دارای مفهومی مثبت بود. در این دوره نظام ترور وسیله‌ای مفید برای استقرار نظم در دوران انتقالی پس از انقلاب به‌شمار می‌رفت. در این دوره حکومت‌های انقلابی از تروریسم به‌عنوان وسیله‌ای برای سرکوب کردن ضد انقلابیون و مخالفان استفاده می‌کردند. برای مطالعه بیشتر ر.ک: عبداللهی، ۱۳۸۸: ۳۶.

4. Attribution

۵. البته ورود خسارت، شرط تحقق مسئولیت بین‌المللی نیست و همان‌طور که در ادامه توضیح داده خواهد شد، به موجب ماده ۲ طرح پیش‌نویس مواد، صرف نقض تعهد بین‌المللی که قابل انتساب به دولت باشد برای تحقق مسئولیت کافی است.

یکی از منابع مهم نهاد مسئولیت بین‌المللی، طرح پیش‌نویس مواد کمیسیون حقوق بین‌الملل در زمینه مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها (۲۰۰۱) است که قواعد اساسی حقوق بین‌الملل حاکم بر مسئولیت دولت برای ارتکاب اعمال متخلفانه بین‌المللی را معین می‌کند (ملکی‌زاده، ۱۳۹۱: ۲۵۱).

به‌طور کلی مسئولیت بین‌المللی دولت ناشی از ارتکاب رفتار متخلفانه بین‌المللی است که اولاً به موجب حقوق بین‌الملل به دولت منتسب شود و ثانیاً نقض تعهد بین‌المللی آن دولت باشد.^۱ موضوع انتساب در جایی که عملی از سوی ارگان‌ها یا مقامات دولتی اتفاق می‌افتد، به نظر ساده می‌آید، در رابطه با این اعمال، دولت به‌طور مستقیم مسئولیت دارد و در واقع آن اعمال به‌منزله اعمال دولت است. اما در جایی که عملیات دهشت‌افکن توسط اشخاص یا گروه‌هایی که هیچ ارتباط و پیوند رسمی با دولت ندارند، رخ می‌دهد، مسئله استانداردهای انتساب برای مسئول قلمداد کردن دولت برای این اعمال، مهم و بحث‌برانگیز خواهد شد. اهمیت موضوع از آن جهت است که اگر عملیات دهشت‌افکن صورت گرفته توسط اشخاص خصوصی به دولت منتسب شود، به‌عنوان عمل دولت تلقی می‌شود و دولت اخیر در قبال تبعات آن مسئول خواهد بود و چه بسا این امر پیش‌زمینه‌ای برای دفاع مشروع توسط دولت قربانی تلقی شود.

اصل کلی پذیرفته‌شده‌ای در حقوق بین‌الملل وجود دارد مبنی بر اینکه اعمال اشخاص خصوصی قابل انتساب به دولت نیست (Brownlie, 1983:159).^۲ با وجود این، ممکن است در مواردی اعمال و رفتار اشخاص و گروه‌های خصوصی از جمله گروه‌های دهشت‌افکن، موجبات مسئولیت بین‌المللی یک دولت را ایجاد کند و آن حالتی است که ارتباط دولت با این اشخاص و گروه‌ها به‌نحوی باشد که زمینه انتساب اعمال آنها به دولت را فراهم کند. این ارتباط و دخالت دولت می‌تواند به‌صورت هدایت، کنترل، حمایت، مدارا و مداخلات، تأیید و پذیرش و ناتوانی باشد.

از میان مدل‌های مذکور، برخی در طرح پیش‌نویس مواد به‌عنوان زمینه‌ای برای انتساب، پیش‌بینی و برخی نیز پیش‌بینی نشده است. برای مثال، هدایت و کنترل در ماده ۸ طرح پیش‌نویس کمیسیون حقوق بین‌الملل در زمینه مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها (۲۰۰۱) پیش‌بینی شده و در رویه‌های قضایی چون نیکاراگوئه و تادیج استفاده شده است. بی‌شک همه

1. Draft Article on state Responsibility, 2001, Article 2

۲. مطابق این اصل، اعمال اشخاص خصوصی منتسب به دولت نیست، خواه عامل تابعیت آن دولت را داشته یا نداشته باشد، خواه عمل در قلمرو حاکمیت آن دولت انجام شده باشد یا در جای دیگر، خواه انفرادی باشد یا گروهی، خواه در یک وضع عادی انجام گرفته باشد یا در جریان شورش، تظاهرات، انقلاب... (واحد تحقیق دفتر خدمات حقوقی بین‌المللی، ۱۳۶۹: ۱۹۰).

مدل‌های مذکور زمینه انتساب و موجبات مسئولیت بین‌المللی دولت را فراهم نمی‌کند، زیرا همان‌طور که در ادامه توضیح داده خواهد شد، برای مثال در طرح پیش‌نویس مواد کمیسیون حقوق بین‌الملل، هدایت و کنترل (ماده ۸) یا تأیید و پذیرش (ماده ۱۱) با داشتن شرایطی، انتساب را محقق خواهد کرد، ولی در سایر زمینه‌ها احراز انتساب سخت است. موضوعی که قرار است بدان بپردازیم و سعی در بررسی ابعاد آن داریم، مدل «مدارا و مماشات» است. در تحقیق حاضر سؤال این است که آیا دایره انتساب در طرح پیش‌نویس مسئولیت کمیسیون حقوق بین‌الملل، شامل مدارا و مماشات نیز می‌شود؟ فرضیه نگارنده این است که با توجه به گسترش دهشت‌افکنی در جهان و اقداماتی که از ناحیه گروه‌های دهشت‌افکنی، صلح و امنیت بین‌المللی را به مخاطره می‌اندازد، یک دولت حتی در صورت مسامحه و مدارا کردن با دهشت‌افکن‌ها، مسئولیت ناشی از اعمال آنها را به‌عهده خواهد داشت. در تحقیق پیش رو با استفاده از اسناد بین‌المللی از جمله کنوانسیون‌ها، قطعنامه‌های شورای امنیت و رویه قضایی سعی در بررسی فرضیه مذکور و رسیدن به پاسخی برای پرسش طرح‌شده با تأکید بر قضیه افغانستان^۱ داریم.

ارکان تشکیل دهنده مسئولیت بین‌المللی دولت

مسئولیت دولت در نظام حقوق بین‌الملل به مسئولیت یک دولت در برابر دولتی دیگر دلالت دارد که به دلیل عدم رعایت تعهدات منبعت از نظام حقوق بین‌الملل ایجاد می‌شود. مسئولیت دولت، ممکن است ناشی از اعمال ارگان‌های دولتی یا اعمال بازیگران غیردولتی باشد. به موجب ماده ۱ طرح پیش‌نویس مواد، هر فعل متخلفانه بین‌المللی دولت، مسئولیت بین‌المللی وی را در پی دارد. ماده ۲ طرح مذکور نیز به بیان ارکان و عناصر یک فعل متخلفانه بین‌المللی می‌پردازد. مطابق این ماده:

«فعل متخلفانه بین‌المللی دولت هنگامی به‌وقوع می‌پیوندد که رفتاری اعم از فعل یا ترک

فعل:

الف) به موجب حقوق بین‌الملل قابل انتساب به آن دولت باشد؛ و

ب) نقض تعهد بین‌المللی آن دولت تلقی شود».^۲

بنابراین براساس، مواد ۱ و ۲ طرح پیش‌نویس مواد می‌توان گفت که عناصر مسئولیت بین‌المللی دولت عبارت است از وقوع یک فعل متخلفانه بین‌المللی، و این فعل متخلفانه عبارت

۱. مراد از وضعیت افغانستان، همان جنگ افغانستان، یعنی حمله آمریکا و هم‌پیمانانش به سرزمین افغانستان در ۷ اکتبر ۲۰۰۱ با نام «عملیات بلندمدت آزادی» است که در پی حمله القاعده به رهبری اسامه بن‌لادن به نیویورک و واشنگتن در صبح روز ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ صورت گرفت.

2. Draft Article on state Reponsibility.2001, Article 2

است از عملی که ناقض تعهد بین‌المللی دولت و قابل انتساب به وی باشد. در نتیجه عنصر ورود خسارت در طرح مذکور جایگاهی ندارد (ابراهیم گل، ۱۳۸۹: ۳۴). به عبارت دیگر، به منظور انتساب مسئولیت به دولت، اثبات تخلف عمدی یا غیرعمدی دولت از یک تعهد بین‌المللی ضروری نیست. اگر دولتی در اجرای تعهد یا رعایت استانداردی کوتاهی ورزد، در واقع مرتکب تقصیر شده است و مسئولیت دارد (Kiss & Shelton: 2004: 320). به عبارت دیگر همین که یک عمل متخلفانه‌ای رخ دهد، صرف نظر از عمدی یا غیرعمدی بودن آن، موجب مسئولیت بین‌المللی می‌شود، اعم از اینکه خسارتی وارد آید یا خیر.

زمینه‌های مسئولیت دولت ناشی از اعمال گروه‌های دهشت‌افکن در

طرح پیش‌نویس مواد ۲۰۰۱

«این موضوع که آیا و تا چه حد یک دولت در برابر اعمال افراد یا گروه‌های خصوصی مسئولیت دارد، یک مسئله قدیمی است که اخیراً تبدیل به یک مسئله مهم شده است، زیرا دولت‌ها به طور فزاینده‌ای در حال واگذاری اختیارات و وظایف خود، که به طور سنتی توسط مقامات عمومی انجام می‌شد، به بخش خصوصی می‌باشند» (Wolfrum, 2008: 423).

نمایندگان رسمی دولت‌ها به ندرت مرتکب اعمال دهشت‌افکن می‌شوند. با اینکه حقوق بین‌الملل حمایت از دهشت‌افکنی را ممنوع کرده و از دولت‌ها خواسته که اقدامات گوناگون و مشخصی را علیه این پدیده انجام دهند، دولت‌ها اغلب از بازیگران غیردولتی برای اهداف دهشت‌افکن استفاده می‌کنند. توجه به این نکته ضروری است که هر گونه ارتباطی با دهشت‌افکنی، نه تنها موجب مسئولیت دولت مرتبط می‌شود، بلکه مجوز توسل به زور را نیز صادر می‌کند. به عبارت دیگر، اگر این تعهدات حقوق بین‌الملل راجع به عدم حمایت از دهشت‌افکنی، مورد توجه دولت‌ها قرار نگیرد، نه تنها مسئولیت آنها را به دنبال دارد، بلکه دولت مزبور با اقدامات متقابل روبه‌رو خواهد شد (Vark, 2011: 85).

همان‌طور که گفتیم، «برای استناد به مسئولیت دولت لازم است دو چیز ثابت شود: ۱. اینکه رفتار مورد بحث به موجب حقوق بین‌الملل قابل انتساب به دولت باشد و ۲. اینکه این رفتار به منزله نقض تعهد بین‌المللی آن دولت باشد.^۱ معمولاً اثبات شرط اول سخت است، زیرا دولت‌ها موجودیتی مطلقاً سیاسی‌اند و قادر به انجام اعمالی نیستند (PCIJ, 1923: 22). تنها انسان‌ها هستند که وظایف دولت‌ها را انجام می‌دهند، از این رو لازم است تا اثبات شود رفتار خاصی قابل انتساب به دولت است یا خیر. در خصوص شرط دوم نیز باید گفت، تعهدات مورد

1. Ibid

بحث، از حقوق بین‌الملل، از جمله معاهده، حقوق عرفی و اصول کلی حقوقی نشأت می‌گیرد. پیشتر ذکر شد که برای وقوع یک عمل متخلفانه بین‌المللی، تقصیر، پیش‌شرط ضروری نیست، مگر اینکه به صراحت در تعهدی تصریح شده باشد. بنابراین تنها نقص یک تعهد بین‌المللی مورد نیاز است، صرف نظر از هر قصدی که باشد» (Brownlie, 1983: 39). برای مثال دولت‌ها متعهدند که آگاهانه اجازه ندهند هر کسی از سرزمینش استفاده‌ای کند، به گونه‌ای که حقوق و امنیت سایر کشورها را به مخاطره بیندازد (ICJ Reports, 1949: 22). حال اگر دولتی بداند که دهشت‌افکن‌ها در حال حاضر در خاک وی حضور دارند و حملات دهشت‌افکن علیه کشورهای دیگر انجام می‌دهند، این تعهد نقض می‌شود، حتی اگر دولت میزبان قصد آسیب به سایر کشورها را نداشته باشد. زیرا مطابق حقوق بین‌الملل عرفی، دولت‌ها متعهد به عدم حمایت، پشتیبانی، تجهیز و پناه دادن دهشت‌افکن‌ها در سرزمین خود علیه دولت خارجی‌اند. همچنین نباید اجازه ندهند دهشت‌افکن‌ها از سرزمین آنها برای حمله به کشورهای دیگر استفاده کنند (عبداللهی، پیشین: ۲۸۰). در ادامه به زمینه‌های انتساب که در طرح پیش‌نویس مواد پیش‌بینی شده است، اشاره خواهیم کرد.

رفتار مأموران یا ارگان‌های عملی دولت (دوفاکتو)

مطابق بند ۱ ماده ۴ طرح، رفتار هر ارگان دولتی، رفتار آن دولت تلقی می‌شود. بند ۲ همین ماده بیان می‌دارد، برای تعیین افراد یا نهادها به‌عنوان ارگان دولتی باید به حقوق داخلی آن کشور رجوع کرد. با این حال، باید گفت که ارجاع به حقوق داخلی کافی نیست و حتی ممکن است گمراه‌کننده باشد. در برخی سیستم‌های حقوقی، صلاحیت نهادهای مختلف نه فقط براساس حقوق داخلی بلکه در عمل و رویه تعیین می‌شود. در نتیجه حقوق داخلی یک دولت، منبع منحصر برای تعیین صلاحیت برخی از نهادها نیست (G. CAHIN, 2010: 333). براساس این دیدگاه، یک گروه مسلح خصوصی که عملیاتی مانند عملیات دولتی انجام می‌دهند، به‌عنوان ارگان عملی آن در نظر گرفته می‌شود (Peytchev, 2012- 2013: 55)؛ هرچند در حقوق داخلی آن کشور از چنین وصفی برخوردار نیستند. در نتیجه مسئولیت دولت در این مرحله پیچیده می‌شود، زیرا دولت در حال استفاده از بازیگر خصوصی است که نه در استخدامش است و نه ارگان خود محسوب می‌شود، ولی در عمل به‌عنوان نماینده آن دولت اقدام می‌کند. در این حالت باید این بازیگران خصوصی را به‌عنوان مأموران و نمایندگان عملی دولت تلقی کرد و اعمال آنها را منتسب به دولت اخیر کرد. زیرا این امر توجیه‌ناپذیر است که مسئولیت دولت برای رفتار اشخاص خصوصی که در استخدام دولت نیستند، اما از شرایط اوضاع و احوال مشخص و واضح است که دولت از آنها به‌عنوان نمایندگان بالفعل و غیررسمی

استفاده می‌کند، انکار شود (Becker, 2006: 66). نادیده گرفتن مسئولیت دولت در قبال رفتار بازیگران خصوصی درحالی‌که مشخص است آنها تحت آموزش دولت اقدام کرده‌اند، دولت‌ها را به استفاده از بازیگران خصوصی برای دور زدن تعهدات حقوقی تشویق می‌کند. این موضوع در قضیه کنوانسیون ژنوسید ۲۰۰۷^۱ نیز اشاره شد (I.C.J. reports, 2007).

در قضیه کنوانسیون ژنوسید (۲۰۰۷)، دیوان به‌منظور تعیین اینکه صربستان برای ارتکاب ژنوسید مسئول است، این موضوع را مدنظر قرار داد که آیا مرتکبان و عاملان به‌طور رسمی یا عملی به‌عنوان ارگان دولت صربستان محسوب می‌شوند یا خیر. خاطر نشان شد، به موجب بند ۲ ماده ۴ طرح پیش‌نویس، اعضای دائم دولت عبارت‌اند از هر شخص یا نهادی که به موجب حقوق داخلی آن دولت از چنین وضعیتی برخوردار باشد. در این قضیه، مرتکبان، اعضای رسمی و دائمی نبودند، زیرا آنها به موجب حقوق داخلی صربستان، ارگان دولت محسوب نمی‌شدند (ICJ Reports, 2007; para 384). از این‌رو دیوان به سابقه خود در تعیین استاندارد حقوقی برای تلقی کردن بازیگران خصوصی به‌عنوان ارگان عملی دولت رجوع کرد. در قضیه نیکاراگوئه دیوان در خصوص مسئولیت ایالات متحده آمریکا برای اعمال کنترها، معیار «وابستگی کامل»^۲ را ایجاد کرد (Becker, op.cit: 66). دیوان فرمول خاصی را ایجاد کرد که مطابق آن می‌توان به‌عنوان یک استثنا، افراد یا گروه‌های خصوصی را ارگان دولت تلقی کرد (زمانی‌که آنها به موجب حقوق داخلی از چنین وضعیتی برخوردار نیستند). به موجب این معیار، بازیگران غیردولتی باید فاقد هر گونه استقلال واقعی باشند و پیوند میان دولت و بازیگران خصوصی باید به‌حدی شایان توجه و فراگیر باشد که عملاً از حالتی که بین آنها قرارداد رسمی وجود دارد، غیرقابل تشخیص باشد. البته در این قضیه، دیوان وجود حدی از استقلال را برای عاملان قطعی دانست و در نتیجه آنها را به‌عنوان ارگان عملی دولت صربستان تلقی نکرد (Ibid).

در نتیجه تنها تفاوت میان ارگان رسمی دولت و ارگان عملی دولت، تعریف نشدن ارگان عملی دولت در قانون داخلی آن کشور است (Milanovic, 2006: 577) و این، افتراق میان این

۱. جنگ بوسنی و هرزگوین از سال ۱۹۹۲ تا ۱۹۹۵ به‌دنبال تجزیه یوگسلاوی سابق، شدیدترین مخاصمه در اروپا در ۶۰ سال گذشته بود. این جنگ یکی از خونبارترین جنگ‌های یوگسلاوی را رقم زد و تخمین زده می‌شود که یکصد تا دویست و پنجاه هزار کشته که اغلب افراد غیرنظامی بوده‌اند، در برداشته است. این جنگ در نهایت با دخالت ایالات متحده و اروپا و انعقاد پیمان صلح دیتون پایان پذیرفت. اهمیت قضیه این بود که دیوان بین‌المللی دادگستری به رسیدگی به قضیه‌ای پرداخت که قبلاً توسط دادگاه کیفری بین‌المللی برای یوگسلاوی سابق تحت عنوان قضیه تادیچ رسیدگی شده بود. رویه متفاوت این دو مرجع نسبت به قضیه واحد، حائز اهمیت است (ملکی‌زاده، ۱۳۹۴: ۱۶۲).

2. complete dependence

۳. معیار وابستگی کامل همچنین به‌عنوان معیار کنترل مطلق شناخته می‌شود.

حالت با فرضی است که در ماده ۵ طرح پیش‌نویس مواد پیش‌بینی شده است.^۱ ماده ۵ طرح، به انتساب رفتار نهادهایی به دولت می‌پردازد که در مفهوم ماده ۴ از ارگان‌های دولتی محسوب نمی‌شوند، با وجود این، برخی اقتدارات دولتی را اعمال می‌کنند. هدف از این ماده آن بوده که پدیده رو به افزایش نهادهای شبه‌دولتی را که در مواقعی به جای ارگان‌های دولتی به اعمال اقتدارات دولتی می‌پردازند و همچنین وضعیت شرکت‌های دولتی سابق که خصوصی شده‌اند اما همچنان برخی اشتغالات عمومی یا تنظیمی را انجام می‌دهند، در برگیرد. برای مثال در برخی کشورها ممکن است با مؤسسات و شرکت‌های امنیتی خصوصی، قراردادی منعقد شود تا به‌عنوان نگهبانان زندان فعالیت کنند. همچنین ممکن است به خطوط هوایی دولتی یا خصوصی اختیاراتی در زمینه کنترل‌های مهاجرتی یا قرنطینه تفویض شود (ابراهیم گل، ۱۳۸۹: ۵۳).

به‌طور خلاصه می‌توان تفاوت سه حالت مذکور را در تطبیق با یک گروه دهشت‌افکن، به‌صورت ذیل گفت افراد یا گروه‌هایی که مرتکب اعمال دهشت‌افکن می‌شوند، اگر در استخدام رسمی دولت و در رده‌بندی نظامی آن دولت باشند، در این صورت مطابق ماده ۴، اعمال آنها به دولت اخیر منتسب خواهد شد و دولت بابت اعمال آنها مسئولیت دارد. در حالت دیگر ممکن است این گروه‌های دهشت‌افکن در استخدام رسمی دولت نباشند، اما روابط و مناسبات آنها آنقدر نزدیک و گسترده است که تشخیص آنها از یک گروهی که در استخدام دولت باشد دشوار می‌شود و در واقع آنها عملاً جزو ارگان آن دولت محسوب می‌شوند؛ که در این حالت نیز اعمال آنها قابل انتساب به دولت خواهد بود. مورد آخر اینکه ممکن است افراد یا گروه‌هایی جزو ارگان رسمی یا عملی دولت نباشند، اما به موجب حقوق داخلی آن دولت، برخی اقتدارات دولتی مانند تأمین امنیت زندان‌ها به آنها تفویض شود. در این حالت اگر آنها در این سمت و در راستای انجام وظایف محوله، مرتکب اعمال خشونت بار و غیرقانونی شوند که فراتر از محدوده اختیارات آنها بوده، دولت تفویض‌کننده اختیارات، مسئولیت اعمال آنها را به دوش خواهد کشید.

در تطبیق با قضیه افغانستان، باید گفت در زمان حمله القاعده^۲ به برج‌های دوقلو مرکز

۱. ماده ۵ طرح پیش‌نویس مواد: «رفتار شخص یا نهادی که ارگان دولتی در مفهوم ماده ۴ محسوب نمی‌شود اما به موجب قانون آن دولت مجاز به اعمال اقتدارات دولتی است به موجب حقوق بین‌الملل فعل آن دولت محسوب می‌شود، مشروط بر آنکه شخص یا نهاد مزبور در قضیه ذی‌ربط در این سمت عمل کرده باشد».

۲. القاعده نام یک گروه فراملی سازمان‌یافته مسلحی است که در بیش از پنجاه کشور اسلامی و نیز تعدادی از کشورهای اروپایی دارای شبکه‌ها و هواداران متعددی است. این گروه وجود خود را مدیون اسامه بن‌لادن میلیونر سعودی می‌داند که پس از آزادسازی افغانستان از اشغال اتحاد جماهیر شوروی سابق، عملاً با رویکردی ایدئولوژیک، غرب و به‌ویژه ایالات متحده آمریکا را هدف قرار داده است. این گروه عملاً با اعلام

تجارت جهانی (واقعه ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱)،^۱ این سازمان، جزو ارگان دولت طالبان^۲ نبود، از این رو نمی‌توان گفت که حادثه ۱۱ سپتامبر براساس ماده ۴ طرح پیش‌نویس مواد به رژیم طالبان به‌عنوان دولتی که القاعده در استخدام آن است، منتسب می‌شود. همچنین روابط القاعده با رژیم طالبان آنقدر نزدیک نبود که تصور شود آنها ارگان عملی دولت مذکورند و در نتیجه حمله مزبور به دولت افغانستان منتسب شود. در همین زمینه یکی از حقوقدانان نیز اساساً میزان مشارکت طالبان را بسیار کمتر از آن دانسته که بتواند انتساب و در نتیجه حمله مسلحانه علیه آن را توجیه کند (Paust, 2002: 543). همچنین اگرچه رژیم طالبان به القاعده اجازه داد که مستقل عمل کند و حتی در ارتباط با موضوعات مشخص تا حدودی مثل یک حکومت اقدام کند، اما اسناد و مدارک معتبر کمی وجود دارد تا اثبات کند که این گروه از سوی دولت طالبان مجاز به اعمال برخی اقتدارات دولتی در آن زمان بود (Vark, 2006: 190). از این رو حادثه ۱۱ سپتامبر را از طریق سه فاکتور مذکور نمی‌توان به دولت طالبان منسوب کرد.

جهد علیه آمریکا از سال ۱۹۹۳ تا کنون حملات دهشت‌افکن شایان توجهی علیه ایالات متحده آمریکا تدارک دیده است، این گروه ابتدا در سال ۱۹۹۳ با انفجار مرکز تجارت جهانی، در سال ۱۹۹۴ با قتل ۱۸ آمریکایی در سومالی، در سال ۱۹۹۶ با حمله به پایگاه نظامی الخبر در عربستان سعودی، در سال ۱۹۹۸ با انفجار سفارتخانه‌های آمریکا در کنیا و تانزانیا و در نهایت در سال ۲۰۰۰ با حمله به ناو جنگی USS Cole در حال جنگ با ایالات متحده آمریکا بوده است (عبداللهی، پیشین: ۲۷۱-۲۷۰).

۱. در ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱، چهار هواپیمای بوئینگ ۷۵۷ و ۷۶۷ خطوط هوایی آمریکا که قرار بود مطابق برنامه پرواز از شمال شرق آمریکا (بوستون) به جنوب غرب (کالیفرنیا) پرواز کنند، روبرو شدند. هواپیماهای خطوط ۷۶۷ رأس ساعت ۸:۴۵ دقیقه با برج شمالی و هواپیمای دیگر در ساعت ۹:۳۰ دقیقه با برج جنوبی برخورد کردند. بعد از مدت کوتاهی به ترتیب هر دو برج در ساعت ۱۰:۰۵ و ۱۰:۳۰ دقیقه فرو ریختند. در اثر ریزش چندین ساختمان مجاور نیز تخریب شدند. علاوه بر برج‌های دوقلوی مرکز تجارت جهانی، دو حادثه همزمان دیگر نیز رخ داد. اول پس از روبرو شدن هواپیمای خطوط ۷۵۷ آمریکا، این هواپیما در ساعت ۱۰:۱۰ صبح به مرکز پنتاگون اصابت کرد و هواپیمای چهارم نیز که به قصر یکی از مراکز کمپ دیوید، کاخ سفید یا پایتخت هدایت می‌شد، در میانه راه در سامرست پنسیلوانیا سقوط کرد. مطابق بررسی‌های انجام‌گرفته ۲۸۹۳ نفر در سقوط برج‌ها، ۶۴ نفر در پنتاگون، ۱۲۵ نفر در سه هواپیمای روبرو شده و در نهایت ۴۴ نفر در هواپیمای چهارم کشته شدند (همان: ۲۶۹-۲۶۸).

۲. طالبان به معنی طلبه‌های دینی، نام گروهی از شبه‌نظامیان روحانی مخالف دولت افغانستان است که دارای عقاید دگم مذهبی و وابسته به مکاتب حنفی و وهابی در دین اسلام است. طالبان نخستین بار در سال ۱۹۹۴م در قندهار به رهبری ملا عمر، ظاهر شد و در سال‌های نخستین ظهور خود از محبوبیت بسیاری برخوردار بود، زیرا برای مردمی که در طول یک و نیم دهه جنگ داخلی، آسیب‌های زیادی بودند، نظم و اندازه‌های آرامش را به ارمغان آورده بود (ال.برگن، ۱۳۹۰: ۲۱۹). این گروه به تدریج بر افغانستان تسلط یافت و در زمان حمله ۱۱ سپتامبر، تقریباً بر ۸۵ درصد خاک افغانستان تسلط داشت و در واقع در مقابل جبهه متحد شمال به‌عنوان حکومت رسمی افغانستان، طالبان به‌عنوان حکومت عملی افغانستان تلقی می‌شد (عبداللهی، پیشین: ۲۹۵).

رفتار هدایت و کنترل شده توسط دولت

اصل کلی پذیرفته شده‌ای در حقوق بین‌الملل وجود دارد مبنی بر اینکه اعمال اشخاص خصوصی قابل انتساب به دولت نیست (Brownlie, op.cit, p.145). «لویی کاواریه» در این مورد می‌نویسد: «نظر به اینکه تنها اعمال مامورین و ارگان‌های یک کشور، دولت را مسئول می‌نماید، به‌طور منطقی باید پذیرفت که عمل افراد عادی که از طرف دولت خود هیچ سمت یا مأموریت رسمی ندارند، موجب مسئولیت دولت نمی‌شود. وضع فرد در چنین شرایطی مشابه عمل مأموری است که در خارج از محدوده شغلی خود عمل کرده است» (فیوضی، ۱۳۷۹: ۱۲۱).

با وجود این، مدت‌های مدیدی است که این امر ثابت شده، یک دولت مسئولیت بین‌المللی برای آسیب‌های وارده به سایر دولت‌ها یا اتباع آن دولت‌ها ناشی از اعمال غیرقانونی خود دارد. این مسئولیت نه تنها هنگامی که اتباع خارجه به‌طور مستقیم آسیب می‌بینند، بلکه زمانی که این آسیب به‌طور غیرمستقیم و از طریق تشویق فعال از چنین اعمالی رخ دهد، وجود خواهد داشت. نمونه‌ای از این تشویق فعال در واقع، دستور و هدایت و کنترل دولت بر اشخاص خصوصی است (Higgins, 2003: 26).

انتساب اعمال اشخاص خصوصی به دولت، وقتی که در واقع تحت دستور، هدایت یا کنترل یک دولت رفتار می‌کنند، به‌طور گسترده‌ای در حقوق بین‌الملل پذیرفته شده است (Crawford, 2002: 110). به موجب ماده ۸ طرح پیش‌نویس مواد، «رفتار شخص یا گروهی از اشخاص به موجب حقوق بین‌الملل، فعل دولت تلقی می‌شود در صورتی که شخص یا اشخاص مزبور در انجام رفتار مزبور در واقع به دستور، تحت هدایت یا کنترل دولت عمل کنند»^۱. این مقرر در واقع به دو سناریو مختلف اشاره دارد؛ اول، موردی که اشخاص خصوصی به دستور یک دولت، عمل متخلفانه بین‌المللی را انجام می‌دهند؛ حالت دوم، زمانی است که یک ارتباطی از طریق کنترل یا هدایت میان دولت و اشخاص خصوصی برقرار است. با انجام اعمالی به دستور دولت، آن اشخاص به بازوی ارگان دولت دستوردهنده تبدیل می‌شوند و در نتیجه انتساب، به معنی اینکه رفتار آنها به‌عنوان رفتار دولت تلقی شود، محقق خواهد شد. مبنای این قاعده آن است که مانع شود دولت‌ها با استفاده از افراد عادی، گروه‌ها و سازمان‌های غیردولتی مرتکب اعمال متخلفانه بین‌المللی شوند و از مسئولیت بین‌المللی بگریزند. به تعبیر دیگر، دولت‌ها اجازه ندارند که از یک سو از طریق افراد عادی به اهداف مورد نظر دست یابند، از سوی دیگر هنگام نقض حقوق بین‌الملل خود را در قبال اعمال این افراد مسئول ندانند (عبداللهی، پیشین: ۲۸۳).

براساس توضیحات مذکور، در خصوص دستور یک دولت به افراد و گروه‌های خصوصی و انتساب اعمال آنها به دولت، مشکل خاصی وجود ندارد. مسئله هنگامی پیچیده می‌شود که

1. Draft Article on state Reponsibility.2001, Article 8

رفتاری تحت هدایت یا کنترل دولت صورت گیرد. هدایت و کنترل، وضعیت کلی‌تری نسبت به دستور محسوب می‌شود.

مسئله مهم و چالش‌برانگیز در این بخش، نوع و در واقع میزان کنترلی است که رفتار یک فرد یا گروه خصوصی را به دولت منتسب می‌کند. در قضیه فعالیت‌های نظامی و شبه‌نظامی ایالات متحده در نیکاراگوئه، میزان کنترلی که توسط دولت باید اعمال شود تا رفتاری به او منتسب شود، موضوعی کلیدی بود (I.C.J. reports, 1986, para. 115). در قضیه مزبور، این پرسش مطرح بود که آیا ایالات متحده آمریکا به علت پشتیبانی مالی، سازماندهی، تعلیم دادن، تجهیز ساختن و طراحی عملیات گروه‌های نظامی و شبه‌نظامی سازمان‌یافته شورشیان نیکاراگوئه (موسوم به کنترها) در نیکاراگوئه، مسئولیت نقض حقوق بشردوستانه بین‌المللی ارتكابی توسط این شورشیان را بر عهده دارد یا خیر. این امر واضح بود که کنترها نیروهای طرفدار ایالات متحده آمریکا بودند و بدون کمک‌های مالی و حمایت آمریکا نمی‌توانستند به وجود آیند، اما دیوان بیان داشت که اعمال آنها به ایالات متحده منتسب نمی‌شود. در این قضیه دیوان «قاعده کنترل مؤثر»^۱ را برای تعیین پیوند میان دولت و بازیگران غیردولتی به وجود آورد. از یک سو دیوان رأی داد که ایالات متحده از بابت «برنامه‌ریزی، هدایت و کمک» که به مخالفان دولت نیکاراگوئه کرده، مسئول است. از سوی دیگر ادعای نیکاراگوئه مبنی بر اینکه کنترل ایالات متحده بر کنترها تمام رفتارهای آنها به دولت مزبور قابل انتساب بوده و در خصوص تمامی آنها مسئول است را رد کرد و نتیجه‌گیری کرد: «علی‌رغم کمک‌های مالی فراوان و دیگر کمک‌های ایالات متحده به کنترها، هیچ‌گونه شواهد آشکاری وجود ندارد که نشان دهد ایالات متحده در تمام زمینه‌ها چنان کنترلی را بر کنترها اعمال می‌کرده که بتوان این‌گونه تلقی کرد که کنترها از طرف او عمل می‌کرده‌اند... اصولاً باید اثبات شود که آن دولت «کنترل مؤثر» بر فعالیت‌های نظامی یا شبه‌نظامی که نقض‌های ادعایی در طی آن ارتکاب یافته‌اند داشته است» (Draft Article on state Responsibility, 2001 with commentaries:47).

از این رو آمریکا تنها در ابعاد خاصی از اعمال آنها که مشارکت واقعی داشته و آنها را هدایت کرده بود، مسئول قلمداد شد. دیوان در قضیه کنوانسیون ژنوسید ۲۰۰۷ نیز بر معیار کنترل مؤثر تأکید کرد.

در قضیه فعالیت‌های مسلحانه در سرزمین کنگو (کنگو علیه اوگاندا) ۲۰۰۵، یکی از موارد

1. Effective Control

۲. در ماه می ۱۹۹۷ «لوران کابیلا» با حمایت دول همسایه کنگو به‌ویژه اوگاندا و رواندا توانست حکومت «موبوتو» را پس از سی‌ودو سال حکمرانی سرنگون کند و سکان قدرت را به‌دست گیرد. یکی از دلایل اصلی حمایت دول مزبور از کابیلا آن بود که رژیم پیشین کنگو از نیروهای شورشی مخالف دولت‌ها اوگاندا و رواندا حمایت می‌کرد. جالب توجه اینکه کابیلا نیز مدتی پس از رسیدن به قدرت همان رویه رژیم گذشته را از سر گرفت و

ادعایی کنگو این بود که حضور سربازان اوگاندا در سرزمین کنگو با هدف سرنگونی دولت کابیلا (دولت وقت کنگو) صورت گرفته و مغایر حقوق بین‌الملل بوده است. در این زمینه کنگو ادعا می‌کرد که کشورهای اوگاندا و رواندا به گروه‌های شورشی آن کشور کمک کرده و حتی به تشکیل گروه‌های نظامی مخالف دولت کنگو اقدام کرده‌اند (ICJ Reports, 2005, para 32). کنگو مدعی بود که اوگاندا گروه شورشی MLC را ایجاد کرده و آن را کنترل می‌کرده است. به ادعای کنگو، دولت اوگاندا از سپتامبر ۱۹۹۸ به دنبال سرنگونی حکومت کابیلا بوده است. کنگو در این زمینه به کتاب بمبا رهبر شورشیان MLC اشاره می‌کند (Ibid, para 34). البته دیوان هیچ‌یک از استنادات مذکور را به‌عنوان مدرک و دلیل تشکیل نیروهای شورشی MLC توسط اوگاندا تلقی نکرد. به اعتقاد دیوان در کتاب بمبا تنها به موضوع آموزش سربازان این گروه توسط نیروهای اوگاندا اشاره شده است و نامبرده در کتاب خود بر این نکته اصرار دارد که هرچند از اوگاندا کمک دریافت می‌کرده، رهبری نظامی گروه تنها بر عهده او بوده است (Ibid, para 158). در این قضیه دیوان به این نتیجه رسید، مدارک مقتضی وجود ندارد که اوگاندا بانی MLC بوده است و اقدامات این گروه شورشی را به دولت اوگاندا قابل انتساب ندانست. در عین حال نظر به اقرار مقامات اوگاندا، اعلام کرد که آموزش و حمایت نظامی ارائه‌شده از سوی اوگاندا به ALC (شاخه نظامی MLC) ناقض برخی تعهدات حقوق بین‌الملل است (Ibid, para 160-161). بنابراین از نظر دیوان صرف کمک و آموزش نمی‌تواند معیار کنترل مؤثر و در نتیجه انتساب را محقق کند، هرچند ممکن است ناقض برخی تعهدات حقوق بین‌الملل باشد. البته دیوان در رأی نهایی خود اقدامات اوگاندا را مداخله در امور داخلی کنگو و تحریک جنگ داخلی آن کشور دانست و عمل آن دولت را ناقض قاعده منع مداخله تلقی کرد، حتی اگر هدف اوگاندا سرنگونی حکومت کنگو نبوده باشد. مضافاً اینکه مداخله نظامی غیرقانونی اوگاندا با توجه به حجم نیروهای مورد استفاده و مدت زمان مداخله به‌نحوی بوده است که دیوان آن را نقض شدید قاعده ممنوعیت توسل به زور مندرج در بند ۴ ماده ۲ منشور دانست (Ibid, para 165).

در نتیجه اگر بپذیریم که مقامات دولتی، در برنامه‌ریزی، هدایت، حمایت و اجرای رفتارهای خشونت‌آمیز مشارکت و در واقع کنترل مؤثری بر آن رفتارها داشته باشند، قابلیت انتساب چنین فعالیت‌هایی به دولت ایجاد می‌شود. به‌عبارت دیگر گروه‌های دهشت‌افکن که ارگان دولتی نیستند اما تحت حمایت و هدایت دولت عمل می‌کنند، به نمایندگان غیررسمی آن

از گروه‌های شورشی مخالف دولت‌های مذکور حمایت کرد. اوگاندا و رواندا نیز بار دیگر نیروهایشان را با توجیه سرکوب گروه‌های مخالف وارد سرزمین کنگو کردند. همچنین از گروه‌های شورشی مخالف دولت کنگو برای سرنگونی حکومت آن کشور حمایت کردند. کابیلا نیز از دولت‌های زامبیا، نامیبیا و آنگولا درخواست کمک کرد و آنها در اگوست ۱۹۹۸ سربازانی را برای حمایت او گسیل داشتند. بدین ترتیب کشور کنگو محل و عرصه حضور و دخالت کشورهای گوناگونی شد (عزیزی، ۱۳۹۰: ۲۰).

دولت تبدیل خواهند شد. البته معیار کنترل مؤثر محدودیت‌هایی دارد و مهم‌ترین آن این است که تعهداتی سخت و نامعقول بر دولت قربانی جهت فراهم کردن اسناد و مدارکی دال بر هدایت و کنار مؤثر دولت میزبان در حملات دهشت‌افکن تحمیل می‌کند. از این رو برخی مفسران ابراز نگرانی کردند که قاعده سنتی کنترل مؤثر، به نظر می‌رسد برای مقابله با تهدیدهای مجرمان جهانی و دولت‌هایی که به آنها پناه می‌دهند، ناکافی باشد (Vark, op.cit: 189).

البته رویه قضایی بین‌المللی همیشه معتقد به آستانه بالایی برای احراز مسئولیت بین‌المللی بوده و مواردی وجود داشته که آستانه پایین‌تری مورد پذیرش قرار گرفته است. شعبه تجدید نظر دادگاه کیفری بین‌المللی برای یوگسلاوی سابق در «قضیه تادیچ»، (I.C.T.Y, 15 Julay 1999, para 117) روش دیگری برای موضوع کنترل پیشنهاد کرد. شعبه مذکور اظهار داشت که میزان کنترل، ممکن است با توجه به شرایط موضوعی هر مورد متفاوت باشد. شعبه تجدید نظر دلیلی نمی‌بیند که در هر شرایطی حقوق بین‌الملل مستلزم آستانه بالایی برای معیار کنترل باشد. این شعبه رأی داد، میزان کنترل مورد نیاز که باید توسط مقامات یوگسلاوی برای این نیروهای مسلح اعمال می‌شد تا این مخاصمه مسلحانه به موجب حقوق بین‌الملل، یک مخاصمه بین‌المللی تلقی شود، «کنترل کلی»^۱ است که از صرف تجهیز و تأمین مالی آن نیروها و مشارکت در برنامه‌ریزی و نظارت بر عملیات نظامی آنها فراتر می‌رود (Draft Article on state Reponsibility.2001 with commentaries:48). در نتیجه در خصوص درجه کنترل وحدت نظر وجود ندارد.

واژه‌پردازی ماده ۸ طرح پیش‌نویس نیز به گونه‌ای است که می‌توان گفت کمیسیون حقوق بین‌الملل در ماده ۸ همچنان بر سر دو راهی باقی مانده و از برخی عبارات کلی استفاده کرده است. از این رو مراجع قضایی در پرونده‌هایی که به آنها ارجاع می‌شود، می‌توانند بسته به نوع دعوا و هدفی که قرار است بدان دست یابد، از یکی از دو معیار مذکور استفاده کنند. مبهم گذاشتن معیار کنترل در ماده ۸ طرح بدان دلیل بود که کمیسیون وجود یک قاعده عرفی مورد پذیرش همگان را به دست نیاورد و ترجیح داد که با مبهم گذاشتن موضوع و اعتماد به رویه و عملکرد بعدی دولت‌ها موضوع را دنبال کند (خمیس، ۱۳۹۳: ۴۶). ولی رویه دیوان بین‌المللی دادگستری در دو قضیه نیکاراگوئه و کنوانسیون ژنوسید، حاکی از اصرار این محکمه بر معیار کنترل مؤثر است.

اگر بخواهیم اصول مذکور را در مورد القاعده و طالبان به کار بندیم، وضعیت چندان روشن نیست. اولاً در خصوص اینکه رژیم طالبان عملاً اعمال القاعده را به خصوص در حمله به مرکز تجارت جهانی هدایت و کنترل می‌کرده، محل بحث است و اسنادی قطعی در این خصوص وجود ندارد (Vark, op.cit:189)؛ ثانیاً، ایالات متحده آمریکا نیز چنین ارتباطی را قبل از شروع

عملیات آزادی ثابت نکرد. توضیح اینکه هرچند در ایالات متحده آمریکا تنها چند ساعت پس از حمله، مقامات آن کشور حملات مذکور را به‌عنوان «حمله مسلحانه» تلقی کردند و رئیس‌جمهور این کشور وضعیت جنگی اعلام کرد و مناطق اطراف حادثه را مناطق جنگی توصیف کرد و به‌سرعت انگشت اتهام خود را به‌سوی القاعده دراز کرد، واقعیت این است که دولت ایالات متحده مدرک قابل اعتمادی مبنی بر انتساب حملات ۱۱ سپتامبر به گروه دهشت‌افکن القاعده ارائه نداد (عبداللهی، پیشین: ۲۷۰). البته روشن است که در همان زمان، القاعده در سرزمین افغانستان حضور داشت و ارتباط نزدیک و دوجانبه سودمندی با رژیم طالبان داشت. بنابراین می‌توان گفت اگرچه رژیم طالبان کنترل مؤثری نداشت، به احتمال زیاد، حداقل بر آنها یک کنترل کلی داشته است. هرچند این نتیجه قطعی نیست و می‌تواند مورد تردید قرار گیرد (Vark, op.cit:189). حتی در فرضی هم که طالبان کنترل کلی بر القاعده داشته، باز هم مشخص نیست که آیا معیار کنترل کلی برای انتساب حادثه ۱۱ سپتامبر به دولت افغانستان کفایت می‌کند یا خیر، زیرا همان‌طور که گفته شد در میزان درجه کنترل (مؤثر یا کلی) اتفاق نظر وجود ندارد.

رفتاری که دولت آن را تأیید کرده و آن را همچون رفتار خویش تلقی می‌کند

بر خلاف سایر عوامل ایجاد انتساب که به پیش از وقوع عمل مربوط است، پذیرش و تأیید، دربرگیرنده حالتی است که بعد از وقوع رفتار متخلفانه صورت می‌گیرد و عمل پیشتر رخ داده را به دولت منتسب می‌کند. مطابق ماده ۱۱ طرح پیش‌نویس مواد: «رفتاری که به موجب مواد پیشین به دولت منتسب نشود، با این وجود به موجب حقوق بین‌الملل فعل آن دولت تلقی می‌شود در صورتی که و تا حدی که آن دولت آن رفتار را تأیید نموده و آن را همچون رفتار خویش تلقی می‌کند».

اصل مندرج در ماده ۱۱ تنها بر مسائل مربوط به انتساب حاکم است. از کاربرد عبارت «در صورتی که و تا حدی که» که در ماده ۱۱ آمده چند منظور مدنظر است. اول اینکه، رفتار اشخاص خصوصی، گروه‌ها یا نهادها به دولت منتسب نمی‌شود، مگر اینکه آن رفتار توسط دولت تأیید و پذیرفته شود. دوم اینکه، ممکن است دولت، رفتاری را تا اندازه‌ای تأیید کند و بپذیرد. سوم اینکه، عمل تأیید و پذیرش یک رفتار چه شفافاً و چه به‌صورت عملی باید صریح و واضح باشد (ملکی‌زاده، ۱۳۹۴: ۹۸).

موضوع پذیرش مسئولیت در خصوص خود عمل یا قصور دولت به‌دلیل کنترل جرایم عمده در چندین مورد مطرح شده است؛ برای مثال چپاول سفارتخانه بریتانیا در دوبلین در سال

۱۹۵۷م و ایراد خسارت به اموال بریتانیا در سال ۱۹۹۳م در اندونزی، از جمله این موارد است. اما مهم‌ترین قضیه در این زمینه، قضیه «مأموران دیپلماتیک و کنسولی ایالات متحده در تهران»^۱ است. جایی که دیوان مدنظر قرار داد که ایران در خصوص تسخیر سفارتخانه آمریکا توسط گروهی از دانشجویان پیرو خط امام (ره) و تصمیم به ادامه بازداشت آنان مسئول است. دیوان حکم داد که «حمله به سفارت نمی‌تواند به‌خودی‌خود قابل انتساب به دولت ایران باشد، زیرا در آن زمان دانشجویان، نماینده و ارگان دولت ایران محسوب نمی‌شدند. با وجود این در روزهای بعد از تسخیر، مقامات ارشد ایران به‌طور خیلی صریح و روشن اقدام دانشجویان را تأیید کردند. وزیر امور خارجه اعلام داشت که تسخیر سفارت آمریکا توسط ملت ایران صورت گرفته است و آیت‌الله امام خمینی(ره) نیز در یک سخنرانی عمومی به‌طور جدی این اقدام را تأیید کرد. نتیجه چنین سیاستی آن بود که ماهیت حقوقی وضعیتی که با اشغال سفارت و بازداشت پرسنل دیپلماتیک و کنسولی به‌عنوان گروگان ایجاد شده بود کاملاً تغییر پیدا کرد. اعمال صورت‌گرفته توسط آیت‌الله امام خمینی(ره) و دیگر ارکان دولت ایران و تصمیم به تداوم آنها موجب شد، اشغال مستمر سفارت و بازداشت گروگان‌ها به عمل دولت تلقی شود» (I.C.J. reports 1980, para. 74).

در واقع مطابق نظر دیوان، در مرحله ابتدایی اشغال سفارت آمریکا، تنها ترک فعل مأموران دولتی ایران در خصوص حفاظت از اماکن دیپلماتیک قابل انتساب به دولت ایران بود، که ایشان در انجام اقدامات مقتضی در شرایطی که انجام چنین اقداماتی ضروری بوده است، قصور ورزیده‌اند. مطابق نظر دیوان در این مرحله مسئولیت مستقیمی متوجه دولت ایران نیست، زیرا دلیلی در این زمینه که نشان دهد دانشجویان، نماینده دولت ایران بوده‌اند وجود ندارد. اما بعد از اینکه این واقعه مورد تأیید مقامات ایران قرار گرفت، ماهیت حقوقی وضعیت تغییر یافت و بازداشت گروگان‌ها را به عمل دولت ایران تبدیل کرد (ملکی‌زاده، پیشین: ۱۱۲-۱۱۰). اقدام متفاوت ایران در خصوص تسخیر کنسول‌گری عراق که به دستور آیت‌الله امام خمینی(ره) آزاد و تخلیه شد نیز بر مسئول بودن دولت ایران در قضیه «کارکنان دیپلماتیک و کنسولی آمریکا در تهران» صحه گذاشت (Brownlie, op.cit: 145).

استفاده از این راهکار (تأیید و پذیرش به‌عنوان عمل خود) برای ارتباط میان القاعده و طالبان در خصوص انتساب حمله دهشت‌افکن ۱۱ سپتامبر به افغانستان مورد اختلاف حقوقدانان است. عده‌ای معتقدند، «از این واقعیت که طالبان حمله دهشت‌افکن مزبور را محکوم نکرد، از استرداد اسامه بن‌لادن و دیگر اعضای القاعده خودداری کرد و از توقف عملیات القاعده در افغانستان امتناع ورزید، می‌توان به‌منزله اسناد و مدارکی محکم مبنی بر تأیید ضمنی فعالیت القاعده به‌عنوان عمل خود دانست، از طرف دیگر این شواهد و مدارک به‌عنوان یک

1. US Diplomatic and Consular Staff in Tehran case, I.C.J. reports 1980.

تأیید که باید صریح^۱ و بدون ابهام^۲ باشد، کافی نیست. شعارهای اسلامی و ضد آمریکایی در بخشی از رژیم طالبان نمی‌تواند به منزله تأیید حملات القاعده تلقی شود» (Vark, op.cit: 191). در مقابل، عده‌ای دیگر اعتقاد دارند که «طالبان با عدم ممانعت از فعالیت‌های القاعده و عدم تسلیم اسامه بن‌لادن به دولت آمریکا در حقیقت حملات و اعمال گروه القاعده را مورد تأیید و تصدیق قرار داده است» (عبداللهی، پیشین: ۲۹۴).

کمیسیون حقوق بین‌الملل در تفسیر خود از ماده ۱۱ طرح پیش‌نویس مواد، بیان می‌دارد که تأیید و پذیرش رفتاری توسط دولت ممکن است صریح باشد یا از رفتار دولت مورد بحث استنباط شود (Draft Article on state Responsibility, 2001 with commentaries: 54). بنابراین تأیید و پذیرش اعمال اشخاص خصوصی از سوی دولت می‌تواند به صورت شفاهی و صریح باشد یا اینکه از اعمال و رفتار آن دولت استنباط شود؛ یعنی اگر دولتی در برابر گروه‌های دهشت‌افکن مستقر در سرزمین خود واکنشی نشان نمی‌دهد و از تحویل آنها خودداری می‌کند، این می‌تواند به معنای تأیید ضمنی عملیات آنها تلقی شود. با این حال توجه مجدد به این نکته ضروری است که طالبان هیچ‌گاه به صراحت حملات ۱۱ سپتامبر را به‌عنوان عمل خود مورد تأیید یا تصدیق قرار نداده است. همچنین رژیم طالبان، این امر را که بن‌لادن اقدامی در جهت حمله انجام داده باشد انکار کرد و مدعی بود که وی فاقد توانایی برای حمله در مقیاس بزرگ است و ایمان دارد که تحقیقات بی‌گناهی وی را اثبات خواهد کرد (Brown, 2004: 11).

کنش‌ها و واکنش‌های دولت در برابر گروه‌های دهشت‌افکن و

مسئولیت ناشی از آن؛ موارد مسکوت در طرح پیش‌نویس مواد

در مباحث قبل، از قالب‌های مختلف پیش‌بینی‌شده در طرح پیش‌نویس مواد، که طی آن رفتار اشخاص خصوصی به دولت منتسب می‌شود، صحبت شد. این امر کاملاً مورد تردید است که یک دولت تنها در حالت‌های مذکور مسئولیت افراد خصوصی را به دوش بکشد. سؤالی که پیش می‌آید این است که آیا مسئولیت دولت‌ها به حمله‌های دهشت‌افکن که تحت کنترل آنها یا مورد تأیید آنها بوده محدود می‌شود یا اینکه دولت‌ها نسبت به فعالیت‌های دهشت‌افکن که مشارکت آنها در حد پناه دادن، مدارا و ممانعت و حمایت‌هایی از این دست بوده نیز مسئولیت خواهد داشت؟ به عبارت دیگر آیا پناه دادن به دهشت‌افکن‌ها و مسامحه و مدارا در قبال اعمال آنها، عدم تلاش و کوشش مقتضی در اجرای تعهدات بین‌المللی در مقابله با دهشت‌افکنی، قصور در پیشگیری، تعقیب و مجازات عاملان حوادث دهشت‌افکن، موجب انتساب یک حادثه

1. Clear
2. Unequivocal

دهشت‌افکن به دولت سهل‌انگار و متخلف می‌شود؟ در ادامه به بررسی و تحلیل فروضات مذکور که در طرح پیش‌نویس مواد به سکوت یا ابهام گذاشته شده است، می‌پردازیم.

سعی و کوشش مقتضی؛^۱ کوتاهی و قصور دولت در انجام تعهدات

بین‌المللی

اصطلاح سعی کوشش مقتضی، در طرح پیش‌نویس مواد استعمال نشده است. به عبارت دیگر، طرح مزبور، هیچ استاندارد کلی مقرر نکرده که نشان دهد آیا یک رفتار متخلفانه، در بردارنده درجاتی از تقصیر، مجرمیت، غفلت، یا انجام سعی و کوشش مقتضی است یا خیر. اگرچه کمیسیون حقوق بین‌الملل، معیار سعی و کوشش مقتضی را در طرح پیش‌نویس مواد راجع به مسئولیت دولت‌ها ناشی از اعمال متخلفانه بین‌المللی نیاورده است، اما در سایر زمینه‌ها از جمله در طرح پیش‌نویس مواد در مورد ممنوعیت آسیب‌های فرامرزی ناشی از فعالیت‌های خطرناک از آن استفاده کرده است. در این طرح توضیح داده شده است که، تلاش برای جلوگیری یا به حداقل رساندن، یکی از موارد سعی و کوشش مقتضی است و اینکه استانداردهای سعی و کوشش مقتضی در خصوص دولت منشأ (آسیب‌های فرامرزی) باید بررسی شود که آیا به‌طور کلی مناسب و متناسب با آن مورد خاص بوده است یا خیر (ILA Study Group on Due Diligence in International Law, 2014).

مواد ۳ و ۷ طرح پیش‌نویس مواد در زمینه ممنوعیت آسیب‌های فرامرزی ناشی از فعالیت‌های خطرناک مقرر می‌دارند:

ماده ۳: «دولت منشأ، باید تمامی اقدامات لازم برای جلوگیری از آسیب‌های قابل توجه فرامرزی یا در هر صورت برای به حداقل رساندن آن انجام دهد».^۲

ماده ۷: «هر گونه تصمیم در خصوص مجوز فعالیت در حوزه مواد حاضر، باید براساس یک ارزیابی از آسیب‌های فرامرزی این فعالیت‌ها، از جمله اثرات زیست‌محیطی آن صورت گیرد».^۳ «استفان»^۴ نیز توضیح می‌دهد که تعهد به انجام اقدامات پیشگیرانه، یکی از موارد سعی و کوشش مقتضی است، نه تضمین مطلق در برابر وقوع آسیب (Stephens, 2009:168). به عبارت دیگر این سعی و کوشش باید انجام شود (تعهد به وسیله)، اما لزوماً به این معنا نیست که هیچ آسیبی به وقوع نپیوندد (تعهد به نتیجه).

1. Due Diligence
2. Draft Articles on the Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities, Article 3.
3. Ibid, Article 7.
4. Tim Stephens

وی در تأیید گفته خود به تفسیر کمیسیون از این طرح رجوع می‌کند که بیان می‌دارد: «سعی و کوشش مقتضی عبارت است از تلاش معقول از سوی دولت برای پیش‌بینی یک خطر و اتخاذ اقدامات مناسب در هنگامی که با آن روبه‌رو می‌شود»^۱.

با توجه به توضیحات مذکور، می‌توان این معیار را در زمینه مسئولیت دولت‌ها در زمینه جلوگیری از دهشت‌افکنی نیز به کار برد. به این ترتیب که در این حوزه، معیار سعی و کوشش مقتضی به معنای این است که یک دولت از تمامی ابزارهای در دسترس خود جهت جلوگیری و سرکوب فعالیت‌های دهشت‌افکن استفاده کند.

شورای امنیت سازمان ملل نیز تأیید کرده است که دولت‌ها تعهدات عملی به‌منظور جلوگیری از دهشت‌افکنی دارند. دولت‌ها ملزم‌اند تا از هر گونه فعالیت‌های دهشت‌افکن از جمله تحریک، تأمین مالی، استخدام، تهیه سلاح و نقل و انتقال گروه‌های دهشت‌افکن جلوگیری کنند. این تعهدات عملی در جهت جلوگیری از دهشت‌افکنی، موضوع سعی و کوشش مقتضی‌اند (Becker, op.cit: 130).

اگر دولت این میزان از سعی و کوشش را انجام داد، با این حال، اعمال دهشت‌افکن رخ داد، دیگر هیچ مسئولیتی گریبانگیر آن دولت نیست. برای مثال اگر دولتی تمام تعهدات عملی خود در خصوص عدم تأمین مالی گروه‌های دهشت‌افکن را انجام دهد ولی هنوز بخشی از بودجه مالی دهشت‌افکن‌ها از حوزه صلاحیت وی تأمین می‌شود، دولت مزبور الزامات مربوط به سعی و کوشش مقتضی را انجام داده از این رو مرتکب هیچ عمل غیرقانونی نشده و مسئولیت هم نخواهد داشت. در مقابل اگر دولت در سعی و کوشش خود کوتاهی و قصور کند، تعهدات خود را نقض کرده است و مسئولیت خواهد داشت، ولی این مسئولیت برای اعمال دهشت‌افکن آن گروه‌ها نیست، بلکه به سبب کوتاهی و قصور در انجام تعهدات خود است (Nielsen, 2011: 182).

استانداردهای سعی و کوشش مقتضی براساس قواعد اولیه، متنوع است. گاهی استاندارد، براساس دول متمدن و به‌خوبی سازمان‌یافته است؛ گاهی نیز استاندارد باید در حد عملکرد عالی باشد. برای مثال در مراقبت از مقامات خارجی، استاندارد عالی در نظر گرفته می‌شود (Ibid: 164). به هر حال سعی و کوشش مقتضی، استاندارد در حقوق بین‌الملل است، صرف نظر از حدودی که یک دولت در قانون داخلی خود تعیین می‌کند و به کار می‌بندد (Pisillo, 1992: 41-42). قطعنامه‌های شورای امنیت نشان می‌دهد که امروزه میزان سعی و کوشش مقتضی برای تعهدات ضد دهشت‌افکن نسبت به قبل از سال ۲۰۰۱ بیشتر شده است (Nielsen, 2011: 182).

ماده ۱ کنوانسیون ژنوسید ۱۹۴۸ نیز تکالیف مثبتی برای دولت‌ها به‌منظور پیشگیری و

1. Draft articles on Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities, with commentaries, 2001.

مجازات ژنوسید مقرر می‌دارد.^۱ در قضیه کنوانسیون ژنوسید ۲۰۰۷، دیوان اذعان می‌دارد: «اگرچه صربستان، برای خود جرم ژنوسید مسئول نیست اما ثابت شد که وی هر دو این تعهدات (پیشگیری و مجازات) را نقض کرده است» (ICJ Reports, 2007, pp. 438, 450). دیوان بین‌المللی دادگستری در این قضیه بیان داشت که تکلیف به جلوگیری از ژنوسید یک تعهد به رفتار (وسیله) است نه تعهد به نتیجه. بنابراین یک دولت به صرف اینکه در پیشگیری از ژنوسید ناکام مانده است (اما تلاش خود را انجام داده است) متحمل مسئولیت نمی‌شود. با این حال اگر دولت آشکارا از انجام تمام اقدامات لازم برای پیشگیری از وقوع ژنوسید قصور ورزد، درحالی‌که قدرت و اختیار چنین اقداماتی را داشت و می‌توانست مانع از وقوع ژنوسید شود، مسئول خواهد بود (Ibid, p. 430).

دیوان بر این باور بود، با توجه به تمام نگرانی‌های بین‌المللی در مورد آنچه به نظر می‌رسد در صربنیتسا اتفاق افتاده و با توجه به نظرهای رئیس‌جمهور میلوسویچ در مورد ژنرال ملادیچ، که روشن می‌ساخت خطرها، شناخته شده و اینکه به نظر می‌رسید این خطرها می‌توانست به نسل‌کشی بینجامد، این امر واضح بود که خطر نسل‌کشی در صربنیتسا وجود دارد. از آنجا که صربستان هیچ‌گونه اقدامی برای جلوگیری از جنایات در بخشی از سرزمین خود انجام نداد، پس دولت، تعهد خود برای پیشگیری از نسل‌کشی در صربنیتسا را به شیوه‌ای که منجر به مسولیت بین‌المللی خود شود، نقض کرد (Ibid, p.438).

در نهایت دیوان در قسمت اجرایی رأی خود نظر می‌دهد که: «صربستان از طریق ارکان یا اشخاصی که اعمال آنها منجر به مسئولیت وی به موجب حقوق بین‌الملل عرفی می‌شود، مرتکب نقض تعهداتش به موجب کنوانسیون منع و مجازات نسل‌کشی نشده است. اما این دولت تعهد به جلوگیری از ژنوسید به موجب کنوانسیون منع و مجازات ژنوسید در ارتباط با اعمال ارتكابی در صربنیتسا در سال ۱۹۹۵ را نقض کرده است» (Ibid, p.471).

در نتیجه دولتی که در انجام سعی و کوشش لازم برای انجام تعهدات عملی خود کوتاهی می‌کند، عمل تجاوز (حمله مسلحانه علیه دولت دیگر) انجام نداده و فقط قواعد مستقل حقوق عرفی را که دولت را ملزم می‌کند از فعالیت‌های دهشت‌افکن در سرزمین خود علیه دولت‌های خارجی جلوگیری کند نقض کرده است. از آنجا که شرط اولیه و اصلی برای استفاده از زور در دفاع از خود، حمله مسلحانه قابل انتساب به دولت حمله‌کننده است، پس هنگامی که دولتی در انجام تعهدات ضد دهشت‌افکن خود قصور کند، اما به‌طور مستقیم مسئول یک حمله دهشت‌افکن نیست، حمله مزبور به عمل دولت تبدیل نمی‌شود و از این‌رو هیچ زمینه‌ای برای

۱. مطابق ماده ۱ کنوانسیون ژنو: «طرف‌های متعاقد، تصدیق و تأیید می‌کنند که ژنوسید اعم از اینکه در موقع صلح صورت گیرد یا جنگ به موجب حقوق بین‌المللی، جنایت محسوب می‌شود و تعهد می‌کنند که از آن جلوگیری کرده و مورد مجازات قرار دهند».

واکنش قهری علیه آن وجود نخواهد داشت. به عبارت دیگر، دولت اخیر از بابت کوتاهی در انجام تعهدات بین‌المللی، مسئولیت بین‌المللی دارد، اما این مسئولیت یک مسئولیت جداگانه از بابت نقض یک تعهد بین‌المللی است و نه ناشی از انتساب عمل دهشت‌افکن‌ها به وی که می‌تواند موجبات دفاع مشروع را فراهم کند. از این‌رو در قضیه افغانستان نیز به نظر می‌رسد، نقض تعهد به انجام سعی و کوشش مقتضی از سوی رژیم طالبان نمی‌تواند زمینه را برای انتساب اعمال القاعده به طالبان و توسل به زور بعدی آمریکا فراهم کند. به عبارت دیگر، از آنجا که نقض تعهد انجام سعی و کوشش مقتضی در آستانه‌ای نبود که اعمال القاعده را به طالبان منتسب کند، از این‌رو نمی‌توان قائل به این شد که حمله ۱۱ سپتامبر از سوی دولت طالبان صورت گرفته و در نتیجه می‌تواند زمینه را برای دفاع مشروع بعدی آمریکا فراهم کند.

مدارا و مماشات در برابر گروه‌های دهشت‌افکن؛ منطقه خاکستری

پناه گرفتن در سایه دولت‌ها و استفاده از قلمرو سرزمینی یک دولت، نوع دیگری از کمک‌های دولتی است که گروه‌های دهشت‌افکن از آن بهره می‌برند. یک دولت، با اجازه دادن به دهشت‌افکن‌ها برای استفاده از سرزمین خود، در واقع عملاً به دهشت‌افکن‌ها اجازه می‌دهد تا از سرزمینش جهت طرح‌ریزی حملات یا تعلیم دادن نیروهای خود استفاده کنند یا از آن سرزمین عبور کنند و همزمان از خطر استرداد توسط آن دولت در امان باشند.

تا قبل از حادثه ۱۱ سپتامبر، مسئله، وجود یک منطقه خاکستری بود که به موجب آن تکلیف دولتی که قادر به کنترل فعالیت‌های دهشت‌افکن است با وجود این گروه‌های دهشت‌افکن را تحمل می‌کند و حتی آنها را تشویق می‌کند، چیست (Duffy, 2005: 52). به عبارت دیگر یک دولت ممکن است حمایت فعالی از دهشت‌افکن‌ها به عمل نیاورد، به آنها دستور ندهد، کنترلی بر آنها نداشته باشد و اعمال آنها را نیز تأیید نکند، اما با آنها مبارزه هم نمی‌کند و به عبارتی بر آنها سهل می‌گیرد، در سرزمین خود به آنها پناه می‌دهد و با آنها مدارا و مماشات می‌کند؛ نظیر حالتی که میان دولت طالبان با سازمان القاعده در افغانستان برقرار بود. بعد از حادثه ۱۱ سپتامبر این منطقه خاکستری، تیره‌تر شد. تغییرات با اعلامیه جرج بوش مبنی بر اینکه آمریکا هیچ تمایزی میان دهشت‌افکن‌هایی که این حادثه را موجب شدند و آنهایی که دهشت‌افکن‌ها را پنهان و تحمل می‌کنند قائل نیست، آغاز شد (statement by president in his Address to the nation, 11/09/2001). در قضیه افغانستان بارها آمریکا اعلام کرد که حملات ۱۱ سپتامبر به موجب سیاست طالبان مبنی بر اجازه دادن به اینکه بخشی از افغانستان در اختیار القاعده قرار گیرد و پایگاه عملیاتی آنها شود، ممکن شد (نامه مورخ ۷ اکتبر ۲۰۰۱ نماینده دائم ایالات متحده آمریکا در سازمان ملل متحد خطاب به رئیس

شورای امنیت، ۷ اکتبر ۲۰۰۱). در ۷ اکتبر ۲۰۰۱ آمریکا و متحدانش، عملیات نظامی را در واکنش به رخداد ۱۱ سپتامبر علیه افغانستان راه‌اندازی کردند که موضوعاتی را در خصوص مسئولیت دولت برانگیخت. همان‌طور که خاطر نشان شد، اینکه طالبان کنترل لازم را بر القاعده داشته و در نتیجه در قبال رفتار آنها مسئول باشد، در حد حدس و گمان است و قطعی نیست. در کل دولت‌هایی که به صورت ائتلافی در افغانستان عملیات نظامی انجام دادند نیز، طالبان را متهم به حمایت از دهشت‌افکن‌ها می‌کردند، نه اینکه مثلاً طالبان بر القاعده کنترل کلی یا مؤثر داشته است (Duffy, op.cit: 54).

یکی از موضوعات مطروحه، مسئله تغییر استانداردهای انتساب اعمال بازیگران غیردولتی به دولت‌ها بعد از مداخله در افغانستان بود. به طوری که دولت‌هایی که از گروه‌های خصوصی حمایت کرده و با آنها مدارا می‌کنند، صرف نظر از آنکه دولت مزبور بر آن گروه کنترل داشته یا خیر در قبال رفتار آنان مسئولیت دارد (Ibid). حمله به افغانستان مبتنی بر همین دیدگاه، یعنی انتساب اقدامات القاعده به افغانستان بود.

باید گفت که بسته به اوضاع و احوال، تحمل یا مهیا کردن یک محیط امن برای دهشت‌افکن‌ها می‌تواند نقض شماری از تعهدات بین‌المللی، به موجب معاهدات، حقوق عرفی و قطعنامه‌های شورای امنیت را در پی داشته باشد. آنچه از مجموع این مقررات بر می‌آید این است که، دولت‌ها نباید آگاهانه اجازه دهند، هر فرد یا گروهی از افراد از سرزمین وی در راه اینکه امنیت سایر کشورها را به خطر بیندازد، استفاده کند. از جمله اینکه از قلمروش به‌عنوان پایگاهی برای حملات دهشت‌افکن استفاده کند. به‌عنوان یک اصل اساسی و مهم در حقوق بین‌الملل، هر دولتی موظف است از سازماندهی، تحریک، کمک یا مشارکت در اقدامات دهشت‌افکن در دولت‌های دیگر خودداری کند. شورای امنیت سازمان ملل نیز از دولت‌ها خواسته تا همگی از پناه دادن به اشخاصی که مرتکب حملات دهشت‌افکن می‌شوند یا این حملات را تأمین مالی، برنامه‌ریزی و حمایت می‌کنند، خودداری کنند. از جمله اینکه در قطعنامه ۱۳۷۳ مقرر کرده است که دولت‌ها باید از پناه دادن به کسانی که اعمال دهشت‌افکن را پشتیبانی مالی و غیرمالی می‌کنند، خودداری ورزند و نیز مانع استفاده از قلمرو خود بر ضد شهروندان خود یا سایر کشورها توسط کسانی شوند که اقدامات دهشت‌افکن را حمایت مالی و پشتیبانی می‌کنند (S/RES/1373 (2001)).

نمونه‌ای از مسئولیت دولت از بابت مدارا کردن و حمایت از گروه‌های خرابکار و دهشت‌افکن را می‌توان در قضیه مربوط به فعالیت‌های مسلحانه در سرزمین کنگو (کنگو علیه اوگاندا، ۲۰۰۵) مشاهده کرد. در قضیه مزبور، یکی از موارد ادعایی اوگاندا در شکایت متقابل خود علیه کنگو این بود که این کشور از سال ۱۹۹۴م قربانی عملیات‌های نظامی بوده که توسط گروه‌های مسلح مستقر در کنگو انجام می‌گرفت. اوگاندا مدعی بود که این عملیات یا مورد حمایت رژیم

فعلی کنگو بوده یا از سوی آن حکومت تحمل می‌شده است. به عبارت دیگر اوگاندا بر این ادعا بود که دولت کنگو اصول منع توسل به زور و منع مداخله را نقض کرده است، زیرا حتی نگوییم به صورتی فعال از اقدامات شورشیان مخالف اوگاندا که در خاک وی علیه آن کشور فعالیت می‌کردند، حمایت کرده است، صرف تحمل حضور این شورشیان در خاک کنگو را می‌بایست ناقض تعهدات بین‌المللی کنگو دانست. اوگاندا مدعی بود که تعهد به منع مداخله نه تنها شامل وظیفه عدم ارائه کمک به گروه‌هایی است که اقدامات خرابکارانه یا دهشت‌افکن علیه دولت دیگر انجام می‌دهند، بلکه متضمن رعایت تعهد به انجام مراقبت و مواظبت دولت میزبان است که از خاک او برای اقدامات خرابکارانه علیه دولت دیگر استفاده نشود (ICJ, 2005, para 301).

البته دیوان در رسیدگی به ادعای اوگاندا، موارد ادعایی را در سه دوره بررسی کرد و در خصوص دوره حکومت وقت کنگو (دوران زمامداری کابیل)، اعلام کرد: «اوگاندا نتوانست مدارکی را ارائه کند که نشان دهد کنگو از شورشیان حمایت کرده است. در این دوره دو دولت کنگو و اوگاندا روابط خوبی با هم داشتند و حتی به صورت مشترک علیه شورشیان ضد اوگاندا اقدام می‌کردند و در آوریل ۱۹۹۸ موافقتنامه امنیت مرزی امضا نمودند. پس کنگو علیه شورشیان اقدام می‌کرده و حامی آنها نبوده است» (Ibid: para 303).

به طور کلی می‌توان گفت، مدارا و مماشات کردن با گروه‌های دهشت‌افکن و تشویق و تحمل آنها در سرزمین خود، نقض تعهدات بین‌المللی آن دولت محسوب می‌شود و دولت مزبور بابت این نقض، یک عمل متخلفانه بین‌المللی انجام داده و به موجب ماده ۱ و ۲ طرح پیش‌نویس مواد مسئولیت خواهد داشت. اگر یک دولت حضور گروه‌های مسلح خصوصی در سرزمین خود را تحمل کند و از فعالیت‌های آنها در خارج از مرزهای خود بهرمنند شود، دولت مزبور باید در برابر این فعالیت‌ها مسئولیت داشته باشد. البته باید دقت کرد که این مسئول بودن بابت نقض تعهدات بین‌المللی ناظر بر کشورهاست، نه به دلیل انتساب اعمال گروه‌های دهشت‌افکن به دولت. به عبارت دیگر اعمال گروه‌های دهشت‌افکن به کشور مداراکننده و مسامحه‌گر منتسب نمی‌شود، بلکه وی دارای مسئولیت جداگانه است. در نتیجه از آنجا که این مقدار از ارتباط دولت با یک گروه دهشت‌افکن، معیار کنترل مؤثر و حتی کنترل کلی را به جریان نمی‌اندازد و به انتساب اعمال آنها به دولت منجر نمی‌شود، از این رو دولت قربانی نمی‌تواند علیه آن دولت به دفاع مشروع متوسل شود. بنابراین در این رویکرد نیز نمی‌توان حملات ۱۱ سپتامبر را به طالبان منتسب کرد، با این توجیه که این دولت با پناه دادن به القاعده و مدارا و مماشات با آنها، این گروه را به عنوان نمایندگان خود در آورده است. در همین زمینه یکی از حقوقدانان معتقد است، رژیم طالبان هیچ‌گاه مستقیماً در حملات ۱۱ سپتامبر مشارکت نکرد. این رژیم صرفاً پناهگاه گروه القاعده بوده و نمی‌توان به صرف پناه دادن کشوری به دهشت‌افکن‌ها به آن کشور حمله کرد. چنین حمله‌ای غیر قابل قبول و بر خلاف منشور است. صرف ناتوانی دولت‌ها

در جلوگیری از سوء استفاده از خاکشان توسط دهشت‌افکن‌ها توجیه‌کننده توسل به زور نیست و چنین مواردی در حقیقت از جمله مصادیقی‌اند که فقط مسئولیت بین‌المللی دولت مورد نظر را مطرح می‌کنند (paust, 2002: 539-540).

نتیجه‌گیری

از آنجا که اکثر وقایع دهشت‌افکن از سوی اشخاص و گروه‌هایی صورت می‌گیرد که در استخدام دولت نیستند، مسئله انتساب اعمال و رفتار آنها به دولت مهم و کاربردی است. اصل کلی در حقوق بین‌الملل وجود دارد مبنی بر اینکه اعمال اشخاص و گروه‌های خصوصی به دولت منتسب نمی‌شود، مگر اینکه دولت با ارتباط خود با این گروه‌ها به نوعی زمینه را برای مسئولیت خود فراهم کند. برخی از این مدل‌های ارتباطی در طرح پیش‌نویس کمیسیون حقوق بین‌الملل در زمینه مسئولیت دولت‌ها (۲۰۰۱) پیش‌بینی و تکلیف در آن مشخص شده است. اما برخی دیگر از حالت‌های ارتباط در طرح مزبور مسکوت مانده که از قضا بیشترین نوع ارتباط دولت‌ها از همین امور است، از جمله مدارا و مماشات و پناه دادن به دهشت‌افکن‌ها. همان‌طور که گفتیم مدارا و مماشات با گروه‌های دهشت‌افکن هرچند در پیشبرد اهداف آنها خیلی مؤثر است، به نحوی نیست که بتواند اعمال آنها را به دولت حامی منتسب کند. در نتیجه فرضیه ارائه شده در مقدمه تحقیق حاضر رد می‌شود و یک دولت در صورت مسامحه و مدارا کردن با دهشت‌افکن‌ها، مسئولیت ناشی از اعمال آنها را به‌عهده نخواهد داشت. بی‌شک این به معنای عدم مسئولیت وی از بابت نقض تعهدات بین‌المللی از جمله اصل منع مداخله و انجام سعی و کوشش مقتضی نیست. البته این انتقاد وارد است که با توجه اینکه امروزه بیشتر گروه‌های دهشت‌افکن از این سطح از حمایت دولت‌ها (مدارا و مماشات) منتفع می‌شوند و به فعالیت‌های خود همچنان با قدرت ادامه می‌دهند و با توجه به اینکه دهشت‌افکنی، یکی از مصادیق بارز تهدید علیه صلح و امنیت بین‌المللی است، به نظر می‌رسد که رویکرد اتخاذی کمیسیون حقوق بین‌الملل در زمینه انتساب در اوضاع و احوال حاضر کمی سختگیرانه است. با ظهور گروه‌های دهشت‌افکن مختلف در جای جای دنیا به نظر می‌رسد که رویکرد به انتساب باید تغییر کند و آستانه‌ای پایین‌تر برای انتساب اعمال گروه‌های دهشت‌افکن به دولت‌ها در نظر گرفت.

منابع

الف) فارسی

۱. ابراهیم گل، علیرضا (۱۳۸۹)، مسئولیت بین‌المللی دولت، متن و شرح مواد کمیسیون

- حقوق بین الملل، تهران: شهردانش، چ دوم.
۲. ال.برگن، پیتر، اسامه بن لادن، ترجمه عباسقلی غفاری فرد، تهران: اطلاعات، ۱۳۹۰.
۳. خمیس، احمد علی (۱۳۹۳)، مسئولیت بین المللی دولت ها در کمک به گروه های شورشی در سوریه، پایان نامه کارشناسی ارشد رشته حقوق بین الملل، دانشگاه تهران، دانشکده حقوق و علوم سیاسی.
۴. عبداللهی، محسن (۱۳۸۸)، تروریسم حقوق بشر و حقوق بشردوستانه، تهران: شهردانش.
۵. عزیزی، ستار (۱۳۹۰)، بررسی مشروعیت دعوت از مداخله خارجی در مخاصمات داخلی: با تأکید بر رأی دیوان در قضیه فعالیت های نظامی در سرزمین کنگو، فصلنامه پژوهش حقوق، سال ۱۳، ش ۳۳.
۶. فیوضی، رضا (۱۳۷۹)، مسئولیت بین المللی و نظریه حمایت سیاسی اتباع، ج اول.
۷. معین، محمد (۱۳۶۳)، فرهنگ معین، د-ق، ج دوم.
۸. ملکی زاده، امیرحسین (۱۳۹۴)، مسئولیت بین المللی دولت در رویه دیوان بین المللی دادگستری، تهران: مجد.
۹. ----- (۱۳۹۱)، تحلیل مفهوم قابلیت انتساب مسئولیت بین المللی در رویه قضایی دیوان بین المللی دادگستری، مجله راهبرد، ش ۶۴
۱۰. واحد تحقیقات دفتر خدمات حقوقی بین المللی (۱۳۶۹)، مسئولیت بین المللی دولت در نتیجه اعمال افراد، مجله حقوقی بین المللی، ش ۱۳.

ب) انگلیسی

Book

11. BECKER, TAL, (2006), *Terrorism And The State: Rethinking The Rulse Of State Responsibility*, Oxford: Hart Publishing.
12. Brownlie, (1983), *I. System of the Law of Nations: State Responsibility*. Oxford: Clarendon Press.
13. Crawford, J, (2002), *The International Law Commission's Articles on State Responsibility: Introduction, Text and Commentaries*.
14. Draft articles on Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities, with commentaries, 2001.
15. Draft articles on Responsibility of States for internationally wrongful acts, adopted by the International Law Commission at its fifty-third session ,2001.
16. Duffy, Helen, (2005), *The war on Terror and the Framework of International Law*, New York, Cambridge university press.
17. G. CAHIN, (2010), "The Responsibility of other Entities: Armed Bands and Criminal Groups" in J. CRAWFORD, A. PELLET, S. OLLESON (eds.), *The Law of International Responsibility*, Oxford, Oxford University Press.
18. Higgins, Rosalyn, (2003), "The general international law of Terrorism", in "Terrorism and international law", Rosalyn Higgins and Maurice Flory, published in the Taylor & Francis e-Library.

19. ILA Study Group on Due Diligence in International Law, First Report, Duncan French (Chair) and Tim Stephens (Rapporteur), 7 March 2014.
20. Kiss, Alexandre & Dinah Shelton, (2004), International Environmental Law, 3ded.
21. Peytchev, Alexandre, (2012-2013), Perspective on the Fight against International Terrorism, Faculty of Law Gh.
22. FOR PRIVATE ACTORS: AN OLD PROBLEM OF RENEWED RELEVANCE", In : International Responsibility Today Essays in Memory of Oscar Schachter.

Article

23. Brown, D, (2004), "Use of Force against Terrorism after September 11: State Responsibility, self-defence and Other Response"- Cardozo, Journal of International and Comparative Law.
24. Nielsen, Elizabeth, (2011), "State Responsibility For Terrorist Groups", *Davis Journal International law*, Vol. 17, No 1.
25. paust, Jordan, (2002), Use of Force against Terrorism in Afghanistan, Iraq and Beyond, *Cornell International Law Journal*, Vol. 35, No. 3.
26. Riccardo Pisillo-Mazzechi, (1992), The Due Diligence Rule and the Nature of the International Responsibility of States, 35 *German Y.B. Int'l L.* 9.
27. Vark, Rene, (2006), "State Responsibility for private Armed Groups in The Context of Trrorism", *Jurdival International* 11.
28. Vark, René, (2011), "Terrorism, State Responsibility and The Use Of Armed Force", *ENDC Proceedings*, Volume 14.

Case

29. Application of the concerning the Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the crime of Genocide (Bosina & Heregovina v. Serbia & Montenegro), Merits, I.C.J. reports 2007.
30. Corfu Channel (United Kingdom v. Albania), Merits, ICJ Reports (1949) 4.
31. German Settlers in Poland, Advisory Opinion, PCIJ Series B, No 6 (1923) 6.
32. Prosecutor v. Tadic, I.C.T.Y, 15 Julay 1999.
33. The Armed Activities on the Territory of the Congo Case (Democratic Republic of Congo V. Uganda), ICJ, 2005.
34. S/RES/1373 (2001), Available At:
http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1373%282001%29.