

چگونگی شناسایی و عدم شناسایی یک دولت (برخی ملاحظات کاربردی)*

ترجمه: یکتا بهنام رودسری^۱، شاهین مظاهری جبلی^۲

چکیده

شناسایی مفهومی است که با حاکمیت رابطه تنگاتنگی دارد به همین جهت نمی‌توان از تاثیر آن در عرصه بین‌الملل غافل ماند. دولت در عمل هنگامی موجودیت سیاسی و بین‌المللی می‌یابد که توسط دیگر دولت‌ها مورد شناسایی قرار بگیرد و این شناسایی جهت حفظ حقوق، تکالیف و وظایف دولت در عرصه جهانی و بین‌المللی تاثیرگذار خواهد بود. شناسایی یک دولت عملاً گرچه ممکن است محدودیت‌هایی برای دولت ایجاد کند اما موجب می‌گردد که دولت‌ها از انجام تعهدات و وظایف خود شانه خالی نمایند به همین جهت نقش و تاثیر آن را نمی‌توان نادیده گرفت. یکی از آثار مهم شناسایی برای دولت‌ها را می‌توان امکان عضویت آنها در سازمان ملل متحد و بهره‌مندی از حقوق این عضویت برای آن دولت نام برد، گرچه ایجاد یک سری تکالیف را برای دولت مذکور همزمان با عضویت در سازمان ملل نمی‌توان کتمان کرد. پر واضح است شناسایی نقطه عطفی برای شکل‌گیری شخصیت حقوقی یک دولت و فعالیت آن در عرصه بین‌المللی و در قالب سازمان‌های بین‌المللی می‌باشد. بنابراین باتوجه به مطالب مذکور در این مقاله به دنبال آن هستیم تا به بررسی آثار و نحوه شناسایی دولت‌ها در عرصه بین‌المللی بپردازیم.

واژگان کلیدی: شناسایی، دولت، دوفاکتو، دوزوره، تابعان حقوق بین‌الملل، مسئولیت بین‌المللی

* Tom, Grant (1945). 'How to recognise a State (and not) Some practical considerations', United Nations Conference on International Organization, Amendments and Observations on the Dumbarton Oaks Proposals.

^۱ دکتری حقوق بین‌الملل، مربی دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران شرق yekibehnam@gmail.com

^۲ دکتری حقوق بین‌الملل، مربی دانشگاه علامه طباطبایی

مقدمه

شناسایی از ارکان مهم در پیدایش شخصیت حقوقی یک دولت می‌باشد، بنابراین آنچه که در وهله اول در خصوص یک دولت در عرصه بین‌الملل باید مورد توجه قرار گیرد، شناسایی شدن دولت مذکور وفق قواعد حقوق بین‌الملل می‌باشد و سپس این سوال پیش می‌آید که نحوه شناسایی دولت‌ها در حقوق بین‌الملل طبق چه اصولی می‌باشد؟ شناسایی دولت‌ها با توجه به احراز حقوق و تکالیف برای دولت‌ها امری ضروری می‌باشد، هر چند که اعمال شناسایی امری اختیاری برای دولت‌ها می‌باشد. شناسایی خود عملی است که موجب اعطا موجودیت و شخصیت بین‌المللی به دولت می‌شود که در این خصوص نظریات گوناگونی وجود دارد. طبق نظریه تاسیسی، شناسایی وسیله‌ای برای اعطای موجودیت و شخصیت بین‌المللی به دولت است و طبق نظریه اعلامی، شناسایی فقط به منزله اعلام موجودیت دولت و حکومت است، که در این میان نظریه سوم توسط دکترین حقوق بین‌الملل مطرح شده است که به نظریه بینابینی معروف است، برطبق این نظریه دولت از جهت شکل‌گیری مطابق نظر تاسیسی و از منظر دارا شدن حق و تکلیف مطابق با نظریه اعلامی می‌باشد، که نظر سوم قابل قبول می‌باشد.

دولت‌ها بعنوان مهمترین تابعان حقوق بین‌الملل، بعنوان تابعان فعال در عرصه بین‌المللی شناخته می‌شوند، چرا که دولت‌ها واضع قواعد بین‌المللی و در مقابل موضوع این قواعد قرار می‌گیرند. هسته اصلی یک دولت، حاکمیت است که از طریق حکومت بر یک سرزمین و جمعیت مشخص، اعمال اقتدار می‌کند. برطبق نظریه نوین، امروزه حکومت برای مردم می‌باشد و حکومت بر مردم دیگر معنایی ندارد. به همین منظور یک دولت با داشتن جمیع شرایط ذکر شده، نیاز به مشروعیت دارد که تنها از طریق شناسایی محقق می‌شود. بنابراین هدف از بررسی شناسایی دولت پرداختن به این نکته است که دولت‌ها عملاً بدون شناسایی توسط دولت‌های دیگر قادر به ورود به جامعه بین‌المللی نخواهند بود. شناسایی انواع مختلفی دارد که می‌تواند دوزوره یا دوافکتو باشد. در شناسایی دوزوره یا رسمی، هرگاه دولتی دولت جدید را شناسایی کند، دیگر حق رجوع از شناسایی خود را ندارد، اما در شناسایی دوافکتو یا غیررسمی، دولت شناسایی کننده می‌تواند از شناسایی خود رجوع کند. شناسایی می‌تواند بطور مستقیم یا غیرمستقیم همچون برقراری روابط دیپلماتیک صورت گیرد و شناسایی مستقیم از طریق انعقاد معاهدات بین‌المللی توسط دولت‌ها می‌باشد. بنابراین می‌توان بیان داشت که شناسایی عامل محرک و تشکیل دهنده یک دولت در عرصه بین‌المللی جهت پذیرش حق و تکلیف می‌باشد و در حقیقت عاملی برای ورود به جامعه بین‌المللی است. گاه شاهد اعمال مقاصد سیاسی در شناسایی دولت‌ها توسط دولت‌های قدرتمند هستیم. به همین جهت در این پژوهش به بررسی نقش شناسایی پرداخته و نمی‌توان تاثیر آن را بعنوان عامل مهم نادیده گرفت.

۱- مکانیسم‌ها و آئین‌های شناسایی: یک مسئله عملی

وضعیت‌های متعددی در روابط بین‌الملل بوجود می‌آیند که براساس آن ممکن است کشورها در مورد ابراز اظهارنظر خود احساس ضرورت کنند. ادعاهای دولت‌ها در مورد صلاحیت سرزمینی و مناطق دریایی، تلاش برای انتقال دارایی‌های یک سازمان بین‌المللی، چالش‌ها در وضعیت و مصونیت ماموران دولتی، تغییر در حقوق عمومی یک سرزمین اشغالی و بحران قانون اساسی که اهلیت یک نماینده را بعنوان نماینده یک دولت مورد تردید قرار می‌دهد، از جمله نمونه‌های متعدد در این حوزه است. شاید قابل توجه‌ترین مورد زمانی است که ادعا شود دولت جدیدی پدید آمده است. آنجا که دولت موجود از قلمرو خود در برابر دولت جدید دفاع می‌کند و از مسئولیت خود چشم‌پوشی می‌کند، این وضعیت بسیار حساسی است.

در آغاز دوره سازمان ملل پیشنهادهای آزمایشی وجود داشت مبنی بر اینکه باید به ظهور دولت‌های متمرکز جدید پاسخ بین‌المللی داده شود— نه به دولت‌های غیرمتمرکز ناشی از یکجانبه‌گرایی. اما ارگان جمعی جامعه بین‌الملل به نام تمام اعضای آن عمل می‌کند و گاهی حتی قواعد حقوق بین‌الملل را اعمال می‌کند. در کنفرانس دامبارتن اوکس در کشور نروژ، پیشنهاد داده شد تا اعضای دولت‌ها اختیار ویژه‌ای را به سازمان ملل متحد در به رسمیت شناختن دولت‌های جدید اعطا کنند، که از ایده مذکور حمایت اندکی به عمل آمد (United Nations Conference on International Organization). شاید اینگونه تصور می‌شد که این اقدام تنها مرتبط با دولت‌ها است و نباید توسط یک سازمان اتخاذ شود. اما اگر این چنین هم بود قطعا دولت‌ها تمایل داشتند قدرت تصمیم‌گیری خود را به سازمانی که تابع خودشان است واگذار کنند. دبیرکل سازمان ملل متحد چندی پس از آن، بطور واضح اعلام کرد که هیچ مانعی برای شناسایی دولت‌های جدید توسط سازمان‌ها وجود ندارد:

وی پیشنهاد کرد که با اصلاح منشور یا انعقاد معاهده‌ای، کشورهای عضو بتوانند با اعمال این نظر به سازمان قدرت دهند — از قول دبیرکل: قواعد شناسایی جمعی را باید تنظیم کنیم. این پیشنهاد و پیشنهادهای مشابهی مانند لوترپاخت،^۱ با وجود موضع سنتی دولت‌ها در به رسمیت شناختن بعنوان یک عمل یکجانبه و اختیاری، متروک باقی مانده و تاکنون ادامه پیدا کرده است.

بنابراین صربستان می‌تواند شخصیت یکجانبه و اختیار تشخیص در روند مشورتی در مورد کوزوو را دوباره تأیید کند و کشورهای اروپای غربی، مانند فرانسه و بریتانیا، در حالیکه با صربستان در مورد بیشتر جنبه‌های

^۱Hersch Lauterpacht, *Recognition in International Law* (Cambridge University Press .1947 [repr., with a foreword by James Crawford, 2012]), 68–73. Cf. Josef L. Kunz, 'Critical Remarks on Lauterpacht's "Recognition in International Law"', *American Journal of International Law*, 44 (1950).

شرایط آن مخالف بودند، بر سر آن نقطه‌نظر توافق کنند. به نظر می‌رسد اتحادیه اروپا در رابطه با اریتره تأیید کرده است که به رسمیت شناختن یک دولت جدید اقدامی نیست که محدود به هر قانون کلی برای ایالت‌ها باشد - اتحادیه اروپا موضع اروپایی را در مورد شناسایی اریتره شناسایی کرد (EC Bull, 1993)، اما، در مورد کوزوو، جائیکه اجماع همه کشورهای عضو آن (مانند ۲۰۰۸) وجود نداشت، اتحادیه اروپا از ادعای این موضع، خودداری کرد. طبق اعلام شورای اتحادیه اروپا، کشورهای عضو طبق رویه داخلی و حقوق بین‌الملل، در مورد روابط خود با کوزوو تصمیم می‌گیرند (Council Conclusions on Kosovo, 2008). بنابراین، شواهد نشان می‌دهد که این قانون از اوایل دهه ۱۹۹۰ زمانی که کمیسیون بدینتر (جهت داوری) قادر به رسیدن به همان نتیجه بود، تغییر کرده است. در واقع این قانون از زمان نماینده دائم ایالات متحده که به «اقدامات سیاسی سطح بالا» شناخته می‌شد کمی تغییر کرده است، اینکه کدام کشور روی زمین می‌تواند سوال کند، اگرچه بعید به نظر می‌رسد که حتی دولت‌ها و نمایندگان‌شان در موارد اخیر و حتی باتوجه به قاعده کلی عدم شناسایی دولت‌ها در مورد موقعیت‌هایی که با نقض جدی یک هنجار قطعی و بی‌چون و چرا ایجاد شده باشند، موضوع را به همان اندازه دقیق بیان کنند.

هنگامی که دولت‌ها با موضوع شناسایی روبرو می‌شوند (براساس رویه ملی و حقوق بین‌الملل)، از منظر حقوق بین‌الملل برحسب شرایط ممکن است این امر مستلزم محدودیت‌های اساسی باشد اما شناسایی یک رویه ملی است، هنگامی که در این خصوص وارد مکانیزم و مراحل شناسایی می‌شود، در جائیکه موضوعی به این میزان غیرمتمرکز باقی مانده است، دارای اهمیت اولیه بوده و اگر اندکی نظم به این مکانیزم و رویه‌ها داده شود تعجب‌آور خواهد بود. با این حال هرگاه اختلافات ناشی از دولت‌ها باشد، مکانیزم و رویه‌ها حائز اهمیت می‌شوند. اختلافات درباره دولت بودن گاهی در سطح بین‌المللی مطرح می‌شود، مانند تعهدی که یک سازمان بین‌المللی برطبق وظایف و عملکرد خود پذیرفته است.

اینگونه به نظر می‌رسد که اختلافات متعدد در سطح داخلی درخصوص شناسایی فراتر از مواردی همچون چگونگی برخورد دادگاه ملی با ماهیت اقدامات ماموران دولتی و اموال دولتی می‌باشد. به ندرت می‌توان انتظار آن را داشت که در سیستم‌های داخلی که به حکم قانون احترام می‌گذارند، دادگاه‌ها در هر شرایطی بصورت خودکار از تصمیمات اجرایی دولت دفاع کنند، اما هنگامی که صحبت از شناسایی دولت‌ها می‌شود، شهادت و گواهی در بسیاری از حوزه‌های قضایی حائز اهمیت قرار می‌گیرند. معدود دادگاه‌هایی درخصوص آنکه اقدامات دولت موردنظر را شناسایی یا رد کرده‌اند، مواردی را نادیده می‌گیرند. تنها در شرایط غیرمعمول است که دادگاه تمایل دارد تصمیم‌گیری برخلاف این عمل را در به رسمیت شناختن اتخاذ کند. در هر شرایطی ممکن است تصور شود که شناسایی صورت گرفته خواه یا ناخواه آسان در نظر گرفته می‌شود. به هر حال هنگامی که نهادهای اجرایی دولت به کاری فراخوانده می‌شوند، معمولاً بطورکلی مشخص است که دولت

وضعیت معینی را شناسایی کرده است یا نه. به همین دلیل می توان پیش بینی کرد که دستگاه قضایی می تواند آنچه را که دستگاه اجرایی گفته است درک کند (Gur Corporation v. Trust Bank of Africa Ltd, 1987). گرچه در بعضی موارد دستگاه اجرایی آنچنان روشن و واضح نیست. در نتیجه این سوال ممکن است خود سبب نزاعی بین طرفین اختلاف باشد. این خود روشی است که سبب می شود مکانیزم و رویه های شناسایی دارای اهمیت عملی باشد که مشابه فرآیند پزشک قانونی است.

موضوع مذکور مرتبط با موردی است که دولت موظف نیست وضعیت معینی را شناسایی کند، بلکه می خواهد دامنهای را برای معاملات عادی حفظ کند. دیوان بین المللی دادگستری (ICJ) این موضوع را بعنوان موضوعی برای حمایت از منافع ساکنین قلمرو مذکور، مشروط به قاعده عدم شناسایی مورد خطاب قرار می دهد (Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia, 1970). علاوه بر این مطلوب نظر می رسد که سایر افراد یا موسسات بخواهند در این سرزمین یا قلمرو سرمایه گذاری کنند یا با ساکنان آن به تجارت بپردازند و همچنین نگران آن باشند که قاعده عدم شناسایی در مسیر منافع آنها قرار نگیرد. در اینجا این موضوع که آیا مکانیزم و رویه ها می توانند بعنوان روشی برای شناسایی درک شوند یک سوال مهم است، زیرا این همان مکانیزمها و رویه هایی است که با عدم به رسمیت شناختن دولت ها، باید از آن خودداری شود. مشکلی که در بالا به آن اشاره شد این است که مکانیزمها و رویه های سیستماتیک کمتر مورد توجه قرار گرفته اند. به خوبی روشن است که با در نظر گرفتن موضوعات مرتبط با ماهیت دولت، شناسایی یک عمل مشروط است و اینکه یک عمل معین بعنوان اعطای شناسایی باشد، سوالی است که اکنون باید مورد توجه قرار گیرد.

۵۹

۲- شناسایی بطور صریح

موردی که دولت بیانیه واضحی را مبنی بر دولت بودن یک وضعیت معین که بطور خلاصه به آن پرداخته است، پذیرفته و مورد شناسایی قرار می دهد. بطور مثال ژاپن از طریق بیانیه وزیر امور خارجه خود به شرح ذیل بیان داشت: ژاپن از امروز جمهوری سودان جنوبی را بعنوان یک دولت جدید به رسمیت شناخته است (Statement of the Foreign Minister, 2011). ایالت متحده آمریکا از طریق بیانیه رئیس جمهور خود بیان کرده است: ایالت متحده آمریکا، جمهوری سودان جنوبی را در این روز بعنوان یک دولت مقتدر و مستقل بطور رسمی به رسمیت می شناسد (White House, Office of the Press Secretary, 2011). هند جنوب سودان را از طریق نامه ای از طرف نخست وزیر خود بعنوان یک دولت جدید به رسمیت شناخت.

کشورهای عضو اتحادیه اروپا با صدور اعلامیه مشترک این کار را کردند. ایالت متحده آمریکا، بوسنی و هرزگوین، کرواسی و اسلوانی را توسط بیانیه ریاست جمهوری به شرح زیر به رسمیت شناخت: ایالت متحده، بوسنی و هرزگوین، کرواسی و اسلوانی را بعنوان دولت‌های مقتدر و مستقل به رسمیت می‌شناسد (President George H. W. Bush, 1992). همچنین مواردی وجود دارد که دولت بیانیه شناسایی دولت دیگر را در معاهده می‌گنجانند. یونان این کار را با توافق موقت ۱۳ سپتامبر ۱۹۹۵ طبق ماده ۱ بند ۱ که یونان جمهوری سابق یوگسلاوی مقدونیه را به رسمیت شناخت انجام داد و همچنین مبادلات متقابل شناسایی وجود دارد مانند آنچه که بین جمهوری فدرال یوگسلاوی و جمهوری بوسنی و هرزگوین موجود است. جمهوری فدرال یوگسلاوی و جمهوری هرزگوین یکدیگر را بعنوان دولت‌های مستقل و مقتدر در مرزهای بین‌المللی خود شناسایی کردند. اسرائیل و اردن یک رویکرد مشابه داشتند: احزاب میان آنها مفاد منشور ملل متحد و اصول حقوق بین‌الملل حاکم بر روابط میان دولت‌ها در زمان صلح را اعمال می‌کنند. به ویژه: ۱- آنها به اقتدار، تمامیت ارضی و استقلال سیاسی یکدیگر احترام خواهند گذاشت و آن را شناسایی خواهند کرد. ۲- آنها به حق زندگی در صلح همراه با امنیت و شناسایی مرزها احترام خواهند گذاشت و آن را به رسمیت می‌شناسند. اینها عبارت‌هایی هستند که در اصطلاح به رسمیت شناخته شده‌اند؛ آنها شناسایی و به رسمیت شناختن را برعهده استنتاج نمی‌گذارند.

این موضوع بیشتر پیچیده می‌شود هنگامی که دولت هیچ نشانه صریحی مبنی بر شناسایی شرایط ارائه نکرده است اما در عمل از جنبه‌های دیگر امکاناتی که دارد را ارائه می‌دهد. در اینجا این پرسش مطرح می‌شود که نیت دولت مبنی بر شناسایی و عدم شناسایی چیست؟ این مورد موجب طرح سوالی شد: چه مدرکی می‌تواند نشان دهنده نیت باشد؟ همانطور که ملاحظه می‌شود و با مراجعه به انواع خاصی از رفتارها تمایل به پاسخگویی به این سوال وجود دارد، بطور مثال باید بیان داشت که دولت با ورود به یک توافق، لزوماً نیت شناسایی طرف دیگر را بعنوان دولت ابراز می‌کند. اینکه آیا رفتار دولت به خودی خود لزوماً پاسخگوی این سوال خواهد بود روشن نیست. پیش از اینکه به این پرسش بازگردیم که چگونه رفتار یک دولت می‌تواند نیت به شناسایی شناخته شود، بهتر است این را در نظر بگیریم که چگونه نیت با شناسایی ارتباط پیدا می‌کند.

۳- شناسایی بعنوان یک عمل عمدی

قصد و نیت مدتی است در حوزه شناسایی از اهمیت خاصی برخوردار شده است. موسسه بین‌المللی *de droit* موضوع را در سال ۱۹۳۶ به این شکل بیان کرده است:

با شناسایی از طریق دوژوره یا بیانیه صریح، واقعیت مثبتی حاصل می‌شود که به وضوح نشان دهنده قصد اعطای چنین شناختی مانند ایجاد روابط دیپلماتیک است. در غیاب چنین اعلامیه یا واقعیتی، تشخیص شناسایی نمی‌تواند بعنوان یک امر مسلم انجام شود. این واضح است که عمل شناسایی لزوماً تحت یک بیانیه صریح مانند مثال‌های ذکر شده فوق نمی‌باشد. این قاعده بطور آشکار یک ابزار محدود کننده است. برای تعیین اینکه عمل مذکور یک عمل شناسایی است طبق این قاعده پرسیده می‌شود که آیا این عمل بعنوان شناسایی در نظر گرفته شده است؟ قطعنامه موسس یکی از ابزارهای چندجانبه جهت رسیدگی به این موضوع در طول زمان بود که آنچنان مفید و موثر واقع نشد. برطبق ماده ۷ کنوانسیون مونته ویدئو:

به رسمیت شناختن یک دولت ممکن است صریح یا ضمنی باشد، مورد دوم از عملی ناشی می‌شود که بر قصد شناسایی یک دولت جدید دلالت کند. بنابراین تاکید دوباره از آن حذف شده است: این عمل نیازی به بیان کردن ندارد و ممکن است بصورت ضمنی باشد. این مورد به سختی دسته فعالیت‌های بالقوه‌ای را که گسترش می‌دهد باریک می‌کند. شناسایی از هر عملی ناشی می‌شود تا آنجا که بتواند قصد و نیت شناسایی را نشان دهد.

مشکل این است که بیانات آنچه را که بعنوان محتوای نیت یا قصد اشاره می‌کند بازگو نمی‌کند و تلاش‌ها برای مشخص کردن نیت مستتر شناسایی به لحاظ اثرات حقوقی آن با عدم اطمینان از شخصیت حقوقی ۶۱ شناسایی به رقابت می‌پردازد. برای تکمیل این تصویر به نظر می‌رسد که راهی بهتر از تحلیل بیشتر این عمل وجود ندارد. دادگاه‌ها شناسایی انجام شده را در مواجهه با اختلافات خاص در نظر می‌گیرند و بنابراین به دنبال منظم ساختن این موضوع نیستند (هدف آنها منظم ساختن این موضوع نیست)، از دادگاه تجدیدنظر سنگاپور بطور مثال خواسته شد تا روابط گسترده‌ای که دولت سنگاپور با تایوان حفظ کرده است بعنوان مدرک احتمالی شناسایی در نظر بگیرد. دادگاه تجدیدنظر نتیجه گرفت که نمی‌تواند پی ببرد به اینکه سنگاپور، تایوان را بعنوان یک دولت شناسایی کرده است زیرا برای آنکه شناسایی وجود داشته باشد، اعمال آن دولت نباید جای هیچ شکی را در مورد اعطای آن باقی بگذارد (Civil Aeronautics Administration v. Singapore Airlines, 2004). دادگاه حقوق بشر اروپا همچنین متوجه شده که شناسایی و به رسمیت ساختن نیازمند نیت آن دولت است و اذعان داشته که سیستم عملکرد یک دادگاه که در قلمرو سرزمینی نیت گسترش شناسایی را نداشته بر شناسایی دلالت نمی‌کند (Cyprus v. Turkey, 2011).

طبق نظر مشورتی کوزو ضروری نیست که دیوان بین‌المللی دادگستری اعلام دارد که چه عواملی به رسمیت شناخته شده است. دادگاه مشاهدات خود را درباره شناسایی محدود کرده است برای اینکه اعلام کند درباره صحت یا آثار قانونی شناسایی کوزو توسط کشورهای دیگر که آن را بعنوان یک دولت مستقل به رسمیت شناخته‌اند

پرسش نشده است. در موارد دیگر دادگاه در ارتباط با اعلامیه‌های یکجانبه به عنصر قصد ارجاع داده است. در موارد آزمایش هسته‌ای دادگاه بیان کرده است: برطبق عنصر قصد دولت باید اعلام کند که برطبق شرایط یا شروط اعلامیه، شناسایی را به شخصیت حقوقی تعهد اعطا نماید. در این متن به بورکینا فاسو و مالی اشاره می‌شود (برای تاکید بیشتر است) و افزود که تمامی اینها به نیت دولت موردنظر بستگی دارد.

دادگاه در این موارد اقدامات خاصی را مورد بررسی قرار می‌داد زیرا این احتمال وجود داشت که آنها برای کشورهای اعلام کننده، تعهدات قانونی خاصی ایجاد کنند. تعهد قانونی خاص ناشی از عمل شناسایی بعنوان موضوع عدم اطمینان همانطور که اشاره شد باقی می‌ماند، دادگاه تاثیر قانونی شناسایی را بیان نخواهد کرد که ممکن است مشاهدات قبلی دادگاه درباره قصد و تعهد لزوماً برای شناسایی دقیق اعمال نشود. با این حال در حالیکه شناسایی بطور دقیق نوعی عمل یکجانبه نیست همانطور که دادگاه آن را در آزمایشات هسته‌ای یا بورکینو فاسو یا مالی در نظر گرفته باشد و شناسایی در سطح کلاسیک خود یک عمل یکجانبه است. مشخص کردن قصد بعنوان یکی از عناصر ضروری اقدامات یکجانبه به نظر می‌رسد حداقل راه کلی است که می‌توان درباره شناسایی بیان کرد. پروژه‌های تدوین قانون جدید مانند پیشینیان خود قصد و نیت را بعنوان عنصری در شناسایی معرفی کرده‌اند. در سال ۱۹۶۵ موسسه حقوقی آمریکایی گفته است: شناسایی ضمنی ممکن است از طرق گوناگون صورت گیرد که یک کشور قصد خود را برای برخورد با یک نهاد بعنوان دولت نشان می‌دهد. در سال ۱۹۸۷ بیان شد که شناسایی بعنوان عملی است که موجودیت یک دولت را تایید می‌کند و قصد دارد با آن بعنوان یک دولت رفتار کند (Restatement (Third) Foreign Relations Law, 1987).

گزارش دهنده ویژه کمیسیون حقوق بین‌الملل برای اقدامات یکجانبه تصدیق می‌کند که تعریف عمل شناسایی به آسانی ممکن نیست مخصوصاً شناسایی یک دولت و قصد آن باید تقویت گردد: عمل شناسایی به شرح ذیل تعریف می‌شود: «بیان یکجانبه اراده توسط یک یا چند دولت به صورت جداگانه یا جمعی بصورت تدوین شده و اذعان به وجود یک وضعیت دوزوره یا دوافکتو بعنوان ادعای حقوقی با هدف ایجاد آثار حقوقی خاص و به ویژه پذیرش مخالفت خود از آن زمان یا از زمان ذکر شده در خود اعلامیه می‌باشد». در پایان موافقت حاصل نشده است که شناسایی با این موضوع مرتبط است. همانطور که گزارشگر ویژه اعتراف می‌کند این وظیفه به این ترتیب در اختیار حکم کمیسیون قرار نگرفته است. سرانجام کمیسیون حقوق بین‌الملل اصول راهنمایی که در مورد اقدامات یکجانبه که به اقدامات یکجانبه سختگیرانه محدود می‌شد را پذیرفت. این مورد درباره شکل اعلامیه‌های رسمی که توسط یک دولت با قصد ایجاد تعهداتی مبنی بر حقوق بین‌الملل به وجود می‌آید صحبت می‌کند. بنابراین تنها در صورتی که این عمل شکل یک اعلامیه رسمی را بگیرد این متن به عمل شناسایی مربوط است و تنها اگر این عمل با هدف ایجاد تعهداتی انجام شود که این تعهدات

همیشه مشخص نیست، سبب عدم اطمینان نسبت به اثرات قانونی شناسایی می‌گردد. کمیسیون حقوق بین‌الملل هنوز متنی را تحت عناوین دیگر برای شناسایی دولت‌ها تصویب نکرده است. بنابراین نتایجی که توسط فعالیت کمیسیون حقوق بین‌الملل ترسیم می‌شود محدود است اما ارتباطات مسلما می‌تواند تحت عنوان اعمال یکجانبه جهت شناسایی در نظر گرفته شود و در اینجا کمیسیون بطور کلی نگرانی عمده را به وجود آورد: نگرانی درباره اعلامیه‌هایی است که بطور علنی ایجاد می‌شود و ابراز اراده می‌کند. نویسندگان جدید که به معنای دقیق شناسایی پرداخته‌اند اکثرا موافق هستند که عنصر نیت عنصر اصلی است. برطبق نظر پلت: آنچه ضروری است این است که تمایل به شناسایی با اطمینان برقرار شود ... که نگرانی را درباره قصد و نیت نشان می‌دهد. شناسایی براساس خواست و نیت یک دولت که بدنبال گسترش شناسایی است شکل می‌گیرد. اصول حقوق بین‌الملل عمومی برونلیز با اندکی تاکید متفاوت معتقد است که توجه باید به قصد و نیت جلب شود: فراتر از همه، شناسایی یک عمل سیاسی است که باید به همین شکل با او رفتار شود. به همین ترتیب اصطلاح شناسایی و کلا را از تحقیق در مورد قصد شناسایی دولت مبنی بر قراردادن آن در چارچوب حقایق و قانون مربوط مبرا نمی‌سازد.

شناسایی یک مسئولیت الزامی نیست. یک عمل، شناسایی محسوب نمی‌شود مگر اینکه نیت شناسایی محرز گردد. این موارد از تفسیر دانشگاهی و رمزگشایی رویه قضایی مشخص است. اگرچه این سوال باقی می‌ماند ۶۳ که: چگونه معین می‌شود که یک عمل خاص آیا نیت ضروری را نفی می‌کند یا خیر؟

۴- طبقه‌بندی اقدامات و قصد شناسایی

دولت‌ها یک زمان معتقد بودند که اعمال متعددی معادل شناسایی بوده است به حدی که ممکن است سوال شود که آیا قصد برای تمامی اعمال اصولا ضروری است؟ بطور مثال مشاوران حقوقی شورای خصوصی بیان می‌کردند که تجارت خصوصی توسط افراد انگلیسی با عدم شناسایی استقلال سنت دومینگو سازگار نخواهد بود (Nicholl and others, 1806). فرستادن یک کنسولگر به ورشو می‌تواند بعنوان شناسایی استقلال لهستان در نظر گرفته شود (Jenner to Palmerston, 1831). اعزام یک افسر کنسولی امروز هنوز به احتمال زیاد قصد شناسایی در نظر گرفته می‌شود. اما حتی تماس‌های مکرر و مداوم به خودی خود لزوما به معنای شناسایی نیست. این واقعیت که فرانسه در مورد توافق‌های ژنو در ۲۰ ژوئن ۱۹۵۴ مذاکره کرد به این معنا نبود که جمهوری دموکراتیک ویتنام را به رسمیت شناخته است. جوامع مسلمانی و صربی کروات در بوسنی و هرزه گوین در مذاکرات شرکت کردند اما این امر بوسنی و هرزه گوین را از تمامیت ارضی خود محروم نکرد. بطور قطع مذاکره با هواپیمارها چیزی درباره اهلیت نمایندگی آنها یا هویت قانونی جنبشی

که ادعای نمایندگی آن را دارند نمی‌گوید. در کنفرانس‌ها و سازمان‌های دائمی دولت‌ها بخش زیادی از تماس‌ها و ارتباطات را بدون تکیه بر شناسایی انجام می‌دهند.

انعطاف‌پذیری قابل ملاحظه‌ای در عمل مشهود است، علیرغم این زمینه‌ای وجود دارد که هنوز محدودیت‌ها گاهی اوقات به وسیله شروط طبقه‌بندی شده مشخص می‌گردد. انعقاد یک توافق در سطح بین‌المللی بطور ویژه ضرورتاً بعنوان شناسایی در نظر گرفته می‌شود. بطور مثال تحت عنوان اعلام قصد شناسایی موسسه حقوقی آمریکایی به شرح ذیل بیان می‌دارد:

لازم‌الاجرا شدن یک توافق دوجانبه بین‌المللی بین یک دولت و نهاد به معنای شناسایی آن نهاد بعنوان دولت و به رسمیت شناختن دولت رژیمی است که توافق را برای آن انجام می‌دهد. گزارشگر ویژه کمیسیون حقوق بین‌الملل اقدامات یکجانبه‌گرانه و همچنین نتیجه‌گیری از توافق را بعنوان عمل ضمنی شناسایی در نظر گرفته است: هنگامی که یک دولت با نهادی توافقی را منعقد می‌کند که آن را اینچنین به رسمیت شناخته است، از آن زمان به بعد آن را به رسمیت خواهد شناخت. این موارد موقعیت‌های طبقه‌بندی شده‌ای است به این دلیل که قصد را به دسته‌ای از اعمال نسبت می‌دهند. در اینجا هیچ حق شرطی وجود ندارد بطور نمونه برای توافق‌نامه‌هایی که بر شناسایی دلالت نمی‌کند مشکل این است که پذیرش توافق بین‌المللی لزوماً به خودی خود بر دولت بودن هریک از طرفین دلالت نمی‌کند. با انعقاد یک توافق با یک سازمان چندجانبه، دولت قصد ندارد آن سازمان را بعنوان یک دولت شناسایی نماید. دیدگاه مراحل اولیه تدوین مرکز بین‌المللی کمیسیون حل و فصل اختلافات مربوط به سرمایه‌گذاری این بود که سرمایه‌گذار و دولت ممکن است برای داوری توافق نمایند و این به خوبی می‌تواند یک توافق بین‌المللی باشد. هیچکس نمی‌گوید که دولت میزبان فکر می‌کند که در یک روند بین دولتی هنگامی که سرمایه‌گذاری داوری را ایجاد می‌کند او پاسخگو است. گفتن اینکه همه این اقدامات لزوماً قصد شناسایی را برانگیخته است چندان رضایت‌بخش نیست.

۶۴

۵- عوامل تشخیص عمل شناسایی

همانطور که بالا اشاره شد عاملی که تشخیص عمل شناسایی را آسان‌تر می‌کند محتوای بیانیه‌ای است که یک دولت آن را پذیرفته است و ابراز اقدامات شناسایی بطور وسیعی این شک را برطرف می‌نماید. برخی پیشنهاداتی در مورد عواملی که به موارد نزدیک‌تر مرتبط‌اند ممکن است بطور خلاصه ارائه گردد.

۵-۱- ارگان یا نماینده‌ای که نسبت به نهادی فعالیت می‌کند

در جائیکه یک عمل بطور صریح بعنوان شناسایی مورد تایید قرار نمی‌گیرد یکی از عواملی که ممکن است در نظر گرفته شود هدف از عملکرد سازمان یا نماینده‌ای است که اعمال او نسبت به نهادی مورد پرسش

است. همانطور که قبلاً مشاهده شد در صورت عدم وجود مکانیسم متمرکز جای تعجبی نیست که حقوق بین‌الملل روش یا دستگاه خاصی را که یک کشور برای اعطای شناسایی باید از آن استفاده نماید را معین نمی‌کند. با این وجود این پیشنهاد یکبار مطرح شد که تخصیص این صلاحیت ممکن است تحت یک اصل کلی حقوق بین‌الملل باشد. موسسه بین‌المللی دی دوریت درباره شناسایی گفته است: «مطابق با قانون عمومی، دولت مرجع صالح برای نمایندگی در روابط خارجی است. این پیشنهاد حاکی از درجه‌ای از تقارن با قواعد حقوق بین‌الملل در مورد تشکیل یک تعهد قانونی است» (Institut de Droit International, 1936).

ماده ۷ پاراگراف ۲ کنوانسیون وین درباره حقوق معاهدات، سازمان‌هایی را مشخص می‌کند که بصورت پیش فرض دولت را بعنوان اعضای کلی سیاست خارجی را انجام می‌دهند ملزم می‌کند.

سازمان‌های دیگر ممکن است دولت را به همین شکل ملزم نمایند اما این محدود به عملکردهای خاصی است که به آنها اختصاص داده شده است. دیوان بین‌المللی دادگستری درباره فعالیت‌های مسلحانه در قلمرو کنگو به شرح ذیل به این محدودیت اشاره نمود: با افزایش روزافزون در روابط بین‌الملل مدرن سایر اشخاصی که نماینده یک دولت در زمینه‌های خاص هستند ممکن است توسط همان دولت مجاز باشند که آن را توسط اظهارات خود به موضوعاتی در تفسیر آن پیوند دهند. این ممکن است صحیح باشد بطور مثال دارندگان سهام‌های فنی اداری که در زمینه صلاحیت خود در حوزه روابط خارجی و حتی مقامات خاص از قدرت استفاده می‌کنند و در سایر ارگان‌ها هم ممکن است عمل کنند اما زمینه عمل آنها در مورد موضوعاتی است که تفسیر آنها وجود دارد. گزارشگر ویژه کمیسیون حقوق بین‌الملل ممکن است فراتر رفته باشد هنگامی که بیان کرده است: یک معیار محدود کننده در مورد شناسایی دولتی وجود دارد که احتمالاً با سایر اقدامات یکجانبه مانند تعهد متفاوت است که در این صورت می‌توان معیار وسیع‌تری را تعیین کرد.

دولت‌ها در سازماندهی عملکرد داخلی خود آزادند، آنها به دنبال آن هستند که هیچ قاعده یا اصول بین‌المللی دولت را از ارائه حکم به مدیر بخش جنگلداری مبنی بر شناسایی او منع نکند. با این وجود این نکته معتبر است که این اظهارات افسران عموماً بعنوان قصد دولت در آن شاخه از روابط بین‌الملل تصور نمی‌شود.

۵-۲- سلب مسئولیت

در حیطة عملی، قصد و نیت از اهمیت خاصی برخوردار است، سلب مسئولیتی که به ناچار پذیرفته شده نقش مشابهی دارد. موسسه حقوقی آمریکا مقرر کرده است: برخی روابط یا وابستگی‌ها میان دولت و نهاد یا رژیم بعنوان شناسایی در نظر گرفته خواهد شد مگر اینکه این امر به وسیله سلب مسئولیت از قصد شناسایی منع

گردد.^۱ این مورد تاثیر شفافی از بیان اظهارات را پیشنهاد می‌دهد: بیان تاکید صریح بر شناسایی، جایگاه دولت را به وضوح معین می‌کند، بیان به روش دیگر هم همین کار را می‌کند، حداقل در مواردی که عملی که از آن سلب مسئولیت شده، حاشیه‌ای از شک و تردید را در مورد نیت پشت آن باقی می‌گذارد.

اتحادیه اروپا در پذیرش توافق با مقدونیه این ادعا را مطرح می‌کند که در واقع قبول یا شناسایی توسط جوامع اروپایی و دولت‌های عضو، به هر شکل یا مفهومی از نام‌گذاری به غیر از جمهوری سابق یوگسلاوی در مقدونیه تفسیر شود، پذیرش نمی‌شود (Letter from the European, 2004). اما سلب مسئولیت در تمامی موقعیت‌ها در جائیکه مورد سوال است مورد پذیرش واقع نمی‌شود. اتحادیه اروپا هیچ سلب مسئولیتی را در زمان تاسیس سیستم حمایت مالی برای قبرس شمالی نمی‌پذیرد و سلب مسئولیت در خصوص تایوان در هنگام پذیرش فهم دادرسی بیشتر درباره تفاهم حل اختلاف میان سازمان تجارت جهانی با چین تاییه مورد پذیرش واقع نمی‌شود. ممکن است سیاست کلی عدم شناسایی برای خود به هر دو وضعیت بپردازد.

همچنین زبان ابزارهای مربوطه، به سلب مسئولیت ضمنی منجر شود. (این شورا درباره قبرس شمالی به پیوستن مجدد قبرس اشاره کرد و تعلیق حکم اکتسابی که به دنبال راه‌حلی برای حل مسئله قبرس است فراخوان داد).

در توافق با تایوان اتحادیه اروپا به آن نهاد بعنوان منطقه جداگانه گمرکی تایوان، پنگو، کینمن و ماتسو اشاره می‌کند. قصد شناسایی این است که فرض کند شرایطی که مورد شناسایی واقع شده به درجه‌ای از ماندگاری رسیده است. این زبان با اشاره به ویژگی موقت ترتیبات در قبرس تاکید کرد که این وضعیت در آنجا دائمی نیست.

به رسمیت شناختن قلمرو با استفاده از عنوانی که برای جلوگیری از استنتاج دولت ممکن است امری ویژه باشد. این عنوان در ارتباط با تایوان بطور دقیق به جهت جلوگیری از آن استنباط پذیرفته شده است.

۵-۳- اظهارات شخص ثالث

صربستان در روند مشورت کوزوو یادآوری کرد که دبیرکل سازمان ملل متحد اعلام کرده است که سازمان ملل موضع سختی را در این خصوص گرفته است، یعنی بیان می‌کنند سازمان ملل کوزوو را بعنوان یک دولت مستقل به رسمیت نمی‌شناسد (Letter dated, 2008). گفته‌های صربستان به وضوح خلاف این موضع خواهد بود که اکنون رفتار دبیرکل یا نماینده ویژه او را بعنوان پذیرش ضمنی اعلامیه یکجانبه استقلال کوزوو (UDI) تفسیر کند. مطمئناً برای صربستان بعداً مورد استناد نخواهد بود که بگوید این رفتار بعنوان پذیرش ضمنی بوده است.

¹ Restatement (Second) Foreign Relations Law, § 104.

۵-۴- سایر شرایط پیرامون رفتار

سرانجام قبل از انتساب یا انکار قصد شناسایی، لازم است بقیه شرایط پیرامون بیانیه یا رفتار مورد پرسش در نظر گرفته شود. عجیب خواهد بود اگر قصد و نیت را به شناسایی نسبت داد در جائیکه هدف از شناسایی قلمداد کردن چیزی مانند دولت نیست و هیچ نشانه‌ای از یکی شدن را به نمایش نمی‌گذارد. به جای آن نگرانی در مورد نهاد سرزمینی است که از صلاحیت دولتی بطور واقعی و از حداقل درجه ظرفیت بین‌المللی استفاده می‌کند و علاوه بر این، ادعا می‌کند که یک دولت است. نهادهایی مانند کوزوو، جمهوری ترکیه در قبرس شمالی، جمهوری چین در تایوان هنگامی که به معاملات بین‌المللی وارد شدند پرسش‌های جدی‌تری ارائه دادند.

نتیجه‌گیری

هدف در اینجا در نظر گرفتن اهمیت ویژه‌ای از یک مسئله شناخته شده در حقوق بین‌الملل می‌باشد. دولت‌ها با معین کردن مواضع صریح خود از یک طریق یا طرق دیگر عموماً از این پرسش که آیا قصد شناسایی یک موقعیت معین را دارند خودداری کردند گرچه رفتار دولت‌ها همیشه واضح نیست. بطور خلاصه چهار عامل می‌تواند به تشخیص این مورد کمک کند که آیا یک عمل خاص بعنوان شناسایی در نظر گرفته می‌شود:

۶۷

- (۱) محتوای رابطه یا بیانیه؛
- (۲) عملکرد عادی انجام شده توسط سازمان یا نماینده‌ای که رابطه را عملیاتی می‌کند یا بیانیه را می‌پذیرد؛
- (۳) سلب مسئولیت‌هایی که با ایجاد یا پذیرش رابطه یا بیانیه همراه است؛
- (۴) مواضع بیان شده توسط اشخاص ثالث؛
- (۵) شرایط دیگر از جمله رفتار و ویژگی‌های موجودیتی که به آن رابطه وارد شده یا به سمت آن بیانیه مورد پذیرش واقع شده است.

در شرایطی که عدم شناسایی الزامی است دولت‌ها ممکن است تمایل داشته باشند به روابطی بپردازند که بر حداقل ظرفیت‌های معینی از طرف مقابل اشاره کنند. اینکه آیا عمل ورود به یک رابطه معین یا پذیرش یک بیانیه خاص به منزله شناسایی در نظر گرفته شود، از آنجا که دولت به دنبال حفظ تطابق میان رفتار و تعهدات خود است دارای اهمیت عملی خواهد بود.

فهرست منابع

- 1- Barry, *Beckett and Authority*, 206. For an account of this passage as an illustration of the strategy of *literalisation*, see Abbott, 'The Art of Making it New, Revisited', 596-7. <http://invisiblecollege.weblog.leidenuniv.nl>
- 2- Barry, *Beckett and Authority*, 3. On the idea that metaphors may be 'not dead but sleeping', see William Empson, *Seven Types of Ambiguity* (London: Hogarth Press, 1991).
- 3- Chaim Perelman and Lucie Olbrechts-Tyteca, *The New Rhetoric: A Treatise on Argumentation*, tr. John Wilkinson and Purcell Weaver (London: Notre Dame Press, 1969), 405.
- 4- Chia Lenhardt, 'Private Military Companies and State Responsibility' in Simon Chesterman and Chia Lenhardt (eds.), *From Mercenaries to Market: The Rise and Regulation of Private Military Companies* (Oxford University Press, 2007), 139.
- 5- Council Conclusions on Kosovo, 18 February 2008, 2851st External Relations Council Meeting.
- 6- For a play on the clichéd meaning, see David Dyzenhaus, 'Schmitt v. Dicey: Are States of Emergency Inside or Outside the Legal Order', *Cardozo Law Review*, 27 (2006).
- 7- George Lakoff and Mark Johnson, *Metaphors We Live By* (University of Chicago Press, 1980), 55.
- 8- Hersch Lauterpacht, *Recognition in International Law* (Cambridge University Press, 1947 [repr., with a foreword by James Crawford, 2012]), 68–73. Cf. Josef L. Kunz, 'Critical Remarks on Lauterpacht's "Recognition in International Law"', *American Journal of International Law*, 44 (1950), 713.
- 9- Hephzibah Anderson, 'In Praise of the Cliché', *Prospect*, 14 November 2012. Redfern, *Clichés and Coinages*, 3. 27 Amossy and Rosen, *Le Discours du cliché*, 9.
- 10- Hilary Charlesworth, 'Transforming the United Men's Club: Feminist Futures for the United Nations', *Transnational Law and Contemporary Problems*, 4 (1994), 421
- 11- Mieke Clincy, 'An Interview with Oscar Schachter', *American Society of International Law Proceedings*, 95 (2001), 18.
- 12- Other possible examples of defining the State structure include Art. 2(1)(b) United Nations Convention on Jurisdictional Immunities of States and their Property (New York, adopted 2 December 2004, not yet in force); *Oil Platforms (Islamic Republic of Iran v. United States of America)*, Judgment, 6 November 2003, ICJ Reports (2003), 191, and Art. (e) in UNGA Resolution 3314 (1974) defining aggression, respectively associating with
- 13- Report of the International Law Commission on the Work of its 53rd Session, *ILC Yearbook*, 2 (2001).
- 14- Samuel Beckett, *Waiting for Godot*, 2nd edn (London: Faber and Faber, 1965), 18.

- 15- the State structure ships and armed forces lawfully stationed abroad. James Crawford, 'International Law and Foreign Sovereigns: Distinguishing Immune Transactions', *British Yearbook of International Law*, 54 (1983), 75. 25 Art. 2 of the Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (New York, adopted 10 December 1984, entered into force Manfred Nowak and Elizabeth McArthur, *The United Nations Convention Against Torture: A Commentary* (Oxford University Press, 2008), 78–9.
- 16- Transactions', *British Yearbook of International Law*, 54 (1983), 75. 25 Art. 2 of the Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (New York, adopted 10 December 1984, entered into force Manfred Nowak and Elizabeth McArthur, *The United Nations Convention Against Torture: A Commentary* (Oxford University Press, 2008), 78–9.
- 17- Treatment or Punishment (New York, adopted 10 December 1984, entered into force Manfred Nowak and Elizabeth McArthur, *The United Nations Convention Against Torture: A Commentary* (Oxford University Press, 2008), 78–9.
- 18- See *Opinion No 10, Commission of Arbitration of the Conference on Yugoslavia* (Badinter, Chairman; Corasaniti, Herzog, Petry and Tomas Valiente, Members), 4 July 1992, 92 *International Law Reports*, 206, 208, para. 4.
- 19- Warren Austin, 18 May 1948 quoted P. M. Brown, 'The Recognition of Israel', *American Journal of International Law*, 42 (1948), 621.
- 20- Written Comments of Serbia, 15 July 2009, *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo (Request for Advisory Opinion)*, 199, para. 501 ('Kosovo case').
- 21- Written Statement by France, 17 April 2009, *Kosovo case*, 15–16, 45, paras. 1.16, 2.70; Written Statement of the United Kingdom, 17 April 2009, *Kosovo case*, 99, para. 5.51