

بحران کرونا و عدم امکان اجرای معاهدات بین‌المللی از سوی دولت‌ها

راحله سید مرتضی حسینی*

چکیده

دبیرکل سازمان بهداشت جهانی در ۱۱ مارچ ۲۰۲۰ بحران ناشی از ویروس کرونا را یک وضعیت همه‌گیر جهانی (پاندمی) معرفی کرد که مطابق با مقررات بین‌المللی سلامت مصوب ۲۰۰۵ سازمان بهداشت جهانی، یک وضعیت اضطراری و غیرعادی محسوب می‌شود. بسیاری از دولت‌ها نیز از این بحران به عنوان وضعیتی غیرمعمول، جدی و غیرمنتظره یاد کرده و اقداماتی فوری در خصوص کاهش شیوع ویروس و مقابله با آن انجام داده‌اند. این اقدامات و تبعات انسانی و اقتصادی بحران کرونا منجر به عدم امکان اجرای برخی از تعهدات معاهداتی از سوی دولت‌ها شده است. نقض این تعهدات بی‌تردید مسئولیت بین‌المللی دولت را به همراه خواهد داشت، مگر اینکه بتوان برای آن مبنای توجیهی در چارچوب حقوق معاهدات و حقوق مسئولیت بین‌المللی پیدا کرد. در این رابطه مواد ۶۱ و ۶۲ کنوانسیون حقوق معاهدات مصوب ۱۹۶۹، در خصوص عدم امکان اجرای معاهده و تغییر بنیادین اوضاع و احوال می‌تواند تحت شرایط خاص مندرج در این مواد، دولت را از مسئولیت عدم ایفای تعهد معاف کند و به عنوان مبنایی برای خاتمه، کناره‌گیری یا تعلیق معاهده مورد استناد قرار گیرد. قابلیت استناد به فورس مازور در پرتو ماده ۲۳ طرح مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها مصوب ۲۰۰۱ نیز برای معافیت از تعهد ثانویه جبران خسارات ناشی از نقض تعهدات معاهداتی قابل بررسی است. بر این اساس، نوشتار حاضر در صدد ارزیابی ارتباط میان حقوق معاهدات و حقوق مسئولیت بین‌المللی دولت در خصوص عدم ایفای تعهد ناشی از بحران کروناست.

کلیدواژه‌گان:

اصلاح، تعلیق، تغییر بنیادین اوضاع و احوال، خاتمه، فورس مازور.

* استادیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه خوارزمی

مقدمه

گسترش سریع کووید-۱۹ و تهدید جدی این ویروس برای حیات بشر، نگرانی‌های زیادی را در سطح بین‌المللی و میان دولت‌ها ایجاد کرده است. شیوع این ویروس منافع اساسی دولت‌ها را در معرض خطر قرار داده و آنها را مجبور به انجام یک سری اقدامات خاص کرده است. متأسفانه در حال حاضر هیچ روش واحدی برای مقابله با این بیماری و همه‌گیری ویروس وجود ندارد و تنها شیوه قابل اعمال، مهار ویروس و کاهش شیوع آن از طریق فاصله‌گذاری اجتماعی، قرنطینه اشخاص مبتلا یا سایر افراد به دلیل قابلیت انتقال بالای این ویروس و خودقرنطینگی افراد مبتلاست. نکته مهم در خصوص این ویروس که دولت‌ها را مجبور به انجام اقدامات محدودکننده خاص می‌کند، این است که برخی از افراد حتی بدون هیچ‌گونه علائمی ممکن است ناقل ویروس باشند. با توجه به عدم دستیابی به واکسن یا شیوه درمان قطعی این ویروس، اقدامات محدودکننده همانند قرنطینه، ممنوعیت یا تحدید آزادی رفت و آمد، ممنوعیت تجمع و تعطیلی مراکز و سازمان‌های تجاری و اقتصادی و نهادهای دولتی و خصوصی، تنها راهکار موجود برای دولت‌ها در کنترل و کاهش اثرات این ویروس است. شدت شیوع و انتقال این ویروس به حدی است که ادامه فعالیت بسیاری از مراکز خدماتی را با مشکل جدی مواجه کرده است و بخش زیادی از توان دولت‌ها به انجام اقدامات خاص، از جمله حفاظت از حیات اشخاص و سلامتی آنها از طریق تداوم خدمات درمانی برای عموم مردم و تسهیل دسترسی به آن برای اشخاص با علائم شدید بیماری و کاهش اثرات ویروس از طریق کنترل شیوع آن، تمرکز یافته است. اقدامات دولت‌ها برای فاصله‌گذاری اجتماعی، قرنطینه، ایزوله کردن و محدودیت‌های مسافرتی در کنار آثار مرگبار این ویروس، هزینه‌های شخصی و انسانی قابل توجهی را در پی داشته و تأثیر گسترده‌ای بر اقتصاد جهانی و زنجیره‌های تأمین و سایر روابط تجاری دولت‌ها گذاشته است.^۱ این وضعیت بسیاری از تعهدات داخلی و بین‌المللی دولت‌ها را تحت تأثیر قرار داده و اجرای تعهدات معاهداتی آنها را با مشکل جدی مواجه کرده است. نمونه بارز آن را می‌توان در

1. Coco Antonio and Talita de Souza Dias, "Due Diligence and COVID-19: States' Duties to prevent and Halt the Coronavirus Outbreak", part I, II, EJIL: talk, March 24, 2020.

پروژه‌های سرمایه‌گذاری و معاهدات مرتبط با آن مشاهده کرد. اقدامات محدودکننده دولت‌ها منجر به تأخیر در اجرای پروژه‌های سرمایه‌گذاری خارجی و عدم اجرای تعهدات معاهداتی مرتبط خصوصاً رفتار عادلانه و منصفانه شده است. همچنین خسارات قابل توجهی را به سرمایه‌گذاران خارجی وارد کرده است. این اقدامات منجر به نقض برخی از تعهدات حقوق بشری، از جمله آزادی رفت و آمد، آزادی تجمع، حق اشتغال و سایر حقوق مرتبط، نیز شده است. با وجود ماهیت عرفی برخی از این حقوق، بخشی از آنها برگرفته از معاهدات حقوق بشری است. ممنوعیت یا محدودیت سفر و ورود و خروج به کشورها، تعهدات ناشی از موافقت‌نامه‌های دوجانبه هوانوردی، از جمله تعهد معاهداتی عدم تبعیض در چارچوب مقرر رفتار ملی در کنوانسیون بین‌المللی هواپیمایی کشوری شیکاگو را نیز تحت تأثیر قرار داده است.^۱ با توجه به عدم امکان اجرای برخی از تعهدات معاهداتی دولت‌ها، خصوصاً معاهدات حقوق بشری، سرمایه‌گذاری، حمل و نقل بین‌المللی و گردشگری به دلیل بحران کرونا، پرسشی که در اینجا مطرح می‌شود، این است که آیا در چارچوب حقوق حاکم بر معاهدات بین‌المللی (کنوانسیون ۱۹۶۹ وین)، بحران کرونا می‌تواند به عنوان مبنایی برای عدم امکان اجرای معاهدات بین‌المللی از سوی دولت‌ها مورد استناد قرار گیرد؟ در صورتی که پاسخ به این پرسش مثبت است، عدم امکان اجرای معاهدات به دلایل ناشی از بحران کرونا مبنایی برای خاتمه معاهده است یا تعلیق اجرای آن؟ در این رابطه آیا می‌توان از قواعد مرتبط با اصلاح معاهدات نیز بهره گرفت؟ در صورتی که عدم امکان اجرای معاهده از سوی دولت منجر به خاتمه یا تعلیق معاهده نشود، آیا می‌توان به استناد فورس مازور، دولت را از تعهد ثانویه جبران خسارت ناشی از نقض تعهدات معاهداتی معاف دانست؟ در پاسخ به این پرسش‌ها، قابلیت خاتمه، تعلیق یا اصلاح معاهدات به دلایل ناشی از عدم امکان اجرای معاهدات و تغییر بنیادین اوضاع و احوال و امکان معافیت از مسئولیت بین‌المللی، در چارچوب حقوق معاهدات و حقوق مسئولیت بین‌المللی، مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

1. Federica Paddeu and Freya Jephcott, "COVID-19 and Defences in the Law of State Responsibility: Part I, II", And EJIL: talk, March 17, 2020.

۱. تأثیر بحران کرونا بر تعهدات اولیه ناشی از معاهدات

هرگاه یکی از دول عضو معاهده به دلیل تحقق شرایط مندرج در ماده ۶۱ کنوانسیون حقوق معاهدات ۱۹۶۹، قادر به اجرای معاهده نباشد، می‌تواند به تعهدات خود خاتمه داده، یا آن را تعلیق نماید. چنین اقدامی در چارچوب ماده ۶۱ از ابتدا مانع از نقض تعهد معاهداتی می‌شود. در این مبحث قابلیت استناد به عدم امکان اجرای معاهدات در وضعیت کرونا بررسی خواهد شد.

۱.۱. بحران کرونا و عدم امکان اجرای معاهدات: خاتمه یا تعلیق؟

بر مبنای ماده ۶۱ کنوانسیون وین، هر یک از طرفین معاهده می‌تواند به عدم امکان اجرای معاهده به عنوان مبنایی برای خاتمه یا کناره‌گیری از آن استناد کند، مشروط بر آنکه عدم امکان اجرای معاهده ناشی از محو دائمی موضوعی باشد که برای اجرای معاهده ضروری است. چنانچه عدم امکان اجرای معاهده موقتی باشد، فقط می‌توان برای تعلیق اجرای معاهده بدان استناد کرد. دیوان بین‌المللی دادگستری در قضیه گابچیکو-ناگیماروس، این ماده را انعکاس حقوق بین‌الملل عرفی دانست.^۱ در این ماده محدوده زمانی خاصی برای معاهداتی که تحت تاثیر قرار می‌گیرند، تعیین نشده است. اما با توجه به تفسیر کمیسیون حقوق بین‌الملل، استناد به عدم امکان اجرا در مورد معاهداتی ممکن است که در زمان وقوع حادثه لازم‌الاجرا شده باشند.^۲ بنابراین در خصوص بحران کرونا، عدم امکان اجرا باید به دلیل حادث شدن این رویداد بعد از انعقاد و لازم‌الاجرا شدن معاهده باشد. پرسشی که در اینجا مطرح می‌شود، این است که آیا دولت‌های طرف یک معاهده می‌توانند به عدم امکان اجرای معاهده به دلیل ناشی از وقوع بحران کرونا به عنوان مبنایی برای خاتمه، کناره‌گیری یا تعلیق از معاهده استناد کنند؟ بر مبنای ماده ۶۱ کنوانسیون وین، عدم امکان اجرای معاهده دارای دو اثر است: یکی خاتمه و کناره‌گیری از معاهده و دیگری تعلیق معاهده. به منظور بررسی تأثیر بحران کرونا بر عدم امکان اجرای معاهدات، در ذیل تلاش خواهد شد تا هر یک از موارد خاتمه و تعلیق معاهدات در پرتو مؤلفه‌های آن مورد تجزیه و تحلیل قرار گیرد.

1. ICJ, Gabčíkovo-Nagymaros Project, Hungary v Slovakia, (Judgment), 1997, ICJ Rep 3, para. 99.

2. International law commission, Final Draft, 1982, Commentary to Art 58, 256 para 1.

۱.۱.۱. خاتمه و کناره‌گیری از معاهده

خاتمه (الغاء)^۱ و کناره‌گیری^۲ از یک معاهده عمل یکجانبه‌ای است که به موجب آن طرف معاهده به عضویت خود در یک معاهده پایان می‌دهد.^۳ خاتمه و کناره‌گیری از یک معاهده معنای حقوقی مشابهی دارند. با این حال، از نظر برخی از حقوق‌دانان، استفاده از اصطلاح کناره‌گیری بهتر و مناسب‌تر است؛ زیرا برخلاف معاهدات دوجانبه که کناره‌گیری از معاهده منجر به خاتمه آن می‌شود، ترک معاهده چندجانبه از سوی یکی از طرفین معاهده اصولاً منجر به خاتمه آن معاهده نمی‌شود.^۴ خاتمه و کناره‌گیری از یک معاهده به دلیل عدم امکان اجرای آن نیازمند توجه به موضوع و هدف معاهده است. بنابراین در بررسی تأثیر بحران کرونا بر عدم امکان اجرای معاهدات نمی‌توان به رهیافتی عام حکم داد. به طور مثال، در رابطه با معاهدات حقوق بشری، استناد به عدم امکان اجرای معاهده نمی‌تواند به عنوان مبنایی برای خاتمه یا کناره‌گیری از آن باشد. در این رابطه، کمیته حقوق بشر در تفسیر کلی خود بیان کرده است، میثاق حقوق مدنی و سیاسی تحت هیچ شرایطی قابل خاتمه و کناره‌گیری نیست.^۵ بی‌تردید اقدامات دولت‌ها در مقابله با ویروس کرونا از جمله جداسازی، قرنطینه و فاصله‌گذاری اجتماعی، منجر به عدم امکان اجرای برخی از تعهدات حقوق بشری و نقض و تجاوز به حقوق و آزادی‌های فردی، از جمله حق آزادی رفت و آمد، آزادی اشتغال یا آزادی برگزاری اجتماعات، شده است. اما آیا این عدم امکان اجرای تعهدات معاهداتی می‌تواند به عنوان مبنایی برای خاتمه یا کناره‌گیری از معاهده قرار گیرد؟ با توجه به نظر کمیته حقوق بشر، پاسخ به این پرسش منفی است. در این رابطه شاید بتوان تأثیر این بحران را نسبت به عدم امکان اجرای بخشی از تعهدات معاهداتی مورد بررسی قرار داد. باید توجه داشت که هر چند حقوق و آزادی‌های مندرج در معاهدات حقوق بشری، همانند میثاق حقوق مدنی و سیاسی، قابل تفکیک نیست، بحران کرونا نشان داد که دولت‌ها حق حیات را به عنوان بنیادی‌ترین حق بشر، حق سلامت و حق بهداشت در رابطه با سایر مصادیق حقوق بشر در

1. Denunciation.

2. Withdrawal.

3. UN Office of Legal Affairs, *Final Clauses of multilateral treaties handbook*, (UN Sales No E04V3, 2003), p. 109.

4. Aust, A., *Handbook of International Law*, CUP, Cambridge, 2010, p. 93.

5. Human rights committee, General Comment No 24, UN Doc CCPR/C/21/Rev.1/Add.6, para 13.

اولویت قرار می‌دهند. بر مبنای کنوانسیون وین، در صورتی که صرفاً بخش‌هایی از مفاد معاهده قابل اجرا نباشد، خاتمه، کناره‌گیری و تعلیق نسبت به همان بخش اثرگذار خواهد بود. بر طبق بند ۳ ماده ۴۴ کنوانسیون، این امر مشروط بر آن است که مواد مزبور از حیث اجرا از بقیه مواد معاهده قابل تفکیک باشند. همچنین باید بتوان از معاهده استنباط کرد یا به نحو دیگری ثابت شود که پذیرش مواد مورد بحث مبنای اساسی رضایت طرف یا طرف‌های دیگر به التزام نسبت به کل معاهده نبوده است و ادامه اجرای بقیه ترتیبات معاهده غیرعادلانه نباشد. تحقق چنین شرایطی در رابطه با تعهدات معاهدات حقوق بشری بعید به نظر می‌رسد. در خصوص سایر معاهدات نیز باید با توجه به موضوع و هدف و اوضاع و احوال خاص آن معاهده اظهار نظر کرد.

۱.۱.۱.۱. عدم امکان اجرای مطلق معاهده^۱

اصل لزوم وفای به عهد^۲ ایجاب می‌کند تا مواد کنوانسیون وین، از جمله عدم امکان اجرای معاهدات، به صورت مضیق تفسیر شود. کمیسیون حقوق بین‌الملل با استناد به این اصل و اصل ثبات معاهدات، عدم امکان اجرای معاهدات در ماده ۶۱ را محدود به تحقق شرایطی خاص کرده است. در این زمینه والداک، گزارشگر ویژه کمیسیون حقوق بین‌الملل، برای تدوین کنوانسیون حقوق معاهدات، اظهار داشت که عبارت‌پردازی ماده ۶۱ به نحوی است که عدم امکان اجرای معاهدات فقط در موارد و شرایط خاص قابل استناد است. در مواردی که تحقق موضوع و هدف معاهده غیر ممکن شود، نمی‌توان به مفاد این ماده برای خاتمه معاهده استناد کرد؛^۳ زیرا این ماده فقط در جایی قابل اعمال است که موضوع معاهده از بین رفته باشد. بنابراین درباره بحران کرونا، در صورتی که این وضعیت تحقق موضوع و هدف معاهده را با مشکل مواجه کرده باشد، دولت‌ها نمی‌توانند به عدم امکان اجرای معاهده به عنوان مبنایی برای خاتمه یا کناره‌گیری از آن معاهده استناد کنند. در این خصوص، شاید بتوان به عدم امکان نسبی بر مبنای تغییر بنیادین اوضاع و احوال مندرج در ماده ۶۲ کنوانسیون وین درباره تعهدات اولیه و ماده ۲۵ طرح ۲۰۰۱ کمیسیون حقوق بین‌الملل در خصوص مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها در رابطه با تعهدات ثانویه به منظور

1. Absolute Impossibility of Performance.

2. Pacta Sunt Servanda.

3. Waldock, Humphrey, Special Rapporteur, *year book of international law*, vol. I, Part. 1. 73, 1966, para 24.

معافیت از مسئولیت استناد کرد. البته این احتمال هست که بسیاری از دولت‌ها بحران اقتصادی ناشی از شیوع ویروس کرونا را به عنوان دلیلی بر عدم امکان اجرای مطلق معاهدات خصوصاً معاهداتی که منابع مالی برای آن ضروری است، از جمله معاهدات سرمایه‌گذاری تلقی کنند. در این رابطه بر مبنای رهیافت کمیسیون حقوق بین‌الملل، در صورتی که وجود منابع مالی برای اجرای یک معاهده ضروری باشد و یکی از دول طرف آن معاهده به دلیل وقوع یک حادثه یا فاجعه طبیعی، فاقد منابع مالی لازم شود، عدم امکان اجرای مطلق حاصل نخواهد شد.^۱ در این خصوص، فقط در صورتی که اجرای تعهدات معاهداتی، موجودیت یک دولت را به خطر اندازد و یا کارکردهای اساسی آن را غیرممکن سازد، آن دولت می‌تواند با استناد به فورس مازور مانع از احراز تقصیر ناشی از عدم اجرای معاهده شود.

به این ترتیب، ارائه رهیافتی عام مبنی بر اینکه شیوع ویروس کرونا مانع از اجرای تعهدات معاهداتی دولت‌ها می‌شود، صحیح نیست و باید به نوع تعهد توجه کرد. این امکان وجود دارد که دولت‌ها اقدامی در مقابله با ویروس انجام ندهند و بدون ایجاد محدودیت به زندگی عادی و انجام فعالیت اقتصادی بپردازند، اما دولت‌ها با توجه به اینکه شیوع این ویروس خطر جدی برای مردم کشورشان و سایر کشورها خواهد داشت، انتخاب کرده‌اند که این کار را نکنند. در واقع دولت‌ها مجبورند شیوه‌هایی برای مقابله با این بحران برگزینند، هرچند از نظر برخی از حقوق‌دانان این اقدامات غیر ارادی نیست و نمی‌توان به عدم امکان اجرای مطلق معاهدات حکم داد.^۲

۱.۱.۱.۲. عدم امکان اجرای ماهوی یا مادی^۳

ماده ۶۱ شامل عدم اجرای مادی یا ماهوی، ناشی از محور موضوعی است که برای اجرای معاهده ضرورت دارد. لذا در صورتی که عدم اجرای تعهد از سوی یکی از طرفین معاهده ضرورت داشته باشد، این مسئله مشمول ماده ۶۱ نمی‌شود. در این خصوص باید میان عدم امکان اجرای عینی و موضوعی تمایز قائل شد. در عدم امکان عینی، موضوعی که برای همه طرفین معاهده مهم است، از بین می‌رود. در حالی که در عدم امکان موضوعی، مسئله‌ای که برای یکی از طرفین

1. Final Draft of Vienna Convention on the Law of Treaties, *Yearbook of the International Law Commission*, vol.2, part. II, 1982, Commentary to Art 61, 59 para 4.

2. Federica Paddeu and Freya Jephcott, op.cit.

3. material impossibility of performance.

مهم بوده است، از بین می‌رود.^۱ بر این اساس، در هر مورد باید بررسی کرد که آیا شیوع گسترده ویروس کرونا و بحران انسانی، سیاسی، اقتصادی و اجتماعی ناشی از آن می‌تواند منجر به از بین رفتن موضوعی از معاهده شود که برای تمام طرفین معاهده یا یکی از آنها اهمیت دارد؟ بنابراین، صرف اینکه دولتی اعلام کند به دلیل بحران کرونا قادر به اجرای تعهدات معاهداتی خود نیست، نمی‌تواند به ماده ۶۱ به عنوان مبنایی برای خاتمه یا کناره‌گیری از آن معاهده استناد کند. هرچند شاید بتوان در پرتو عوامل رافع مسئولیت (در مبحث بعدی بررسی خواهد شد)، این دولت را از مسئولیت عدم اجرای معاهده معاف دانست.

۱.۱.۲. تعلیق و عدم اجرای موقت معاهده

بر مبنای قسمت دوم از بند ۱ ماده ۶۱ کنوانسیون وین، به منظور خاتمه یا کناره‌گیری از یک معاهده، عدم امکان اجرای معاهده نباید موقتی باشد و در صورت موقتی بودن عدم امکان اجرای معاهده، فقط می‌توان معاهده را به حالت تعلیق در آورد. پرسشی که در اینجا مطرح می‌شود، این است که آیا بحران کرونا می‌تواند منجر به عدم امکان اجرای موقت معاهدات شود؟ در پرتو ماده ۶۱ عدم امکان اجرا حتی به صورت موقت نیز باید به دلیل از بین رفتن موضوع مهمی از معاهده باشد. هر چند در حال حاضر زمان پایان این بحران مشخص نیست، اما به نظر می‌رسد از طریق کنترل و اقدامات محدودکننده دولت‌ها، آثار شدیداً مخرب آن کاهش پیدا کند و حداقل در برخی از حوزه‌ها، از جمله تعهدات ناشی از معاهدات حقوق بشری، این تأثیر موقتی باشد. همچنین با توجه به اصل ثبات و لزوم وفای به عهد، در صورت تحقق شرایط مندرج در ماده ۶۱ حکم به تعلیق اجرای معاهده مطلوب‌تر از خاتمه آن است. در این رابطه کمیسیون حقوق بین‌الملل تأکید می‌کند، با توجه به اصل لزوم وفای به عهد، در صورت تردید میان خاتمه یا تعلیق معاهده باید حکم به تعلیق داد.^۲

1. Dorr, Oliver, Schmalenbach, Kirsten, *Vienna Convention on the Law of Treaties a Commentary*, Springer Heidelberg Dordrecht London, New York, 2012, p.1056.

2. Final Draft of Vienna Convention on the Law of Treaties, *Yearbook of the International Law Commission*, vol.2, part. II, 1982, Commentary to Art 58, 256 para 4.

۱.۲. بحران کرونا و تغییر بنیادین اوضاع و احوال (قاعدهٔ ربوس)

در صورتی که تغییر شرایطی که مبنای اساسی رضایت طرفین به معاهده است، منجر به تغییر اساسی تعهدات قابل اجرا در معاهده شود، می‌توان به خاتمه، کناره‌گیری یا تعلیق معاهده استناد کرد.^۱ مادهٔ ۶۲ کنوانسیون وین شرایط تغییر بنیادین اوضاع و احوال یا همان قاعدهٔ ربوس را مطرح کرده است. با توجه به اهمیت اصل ثبات معاهدات در امنیت روابط بین‌الملل باید شیوه‌ای ایمن برای حل و فصل اختلافات مرتبط با خاتمه یا تعلیق معاهده بر اثر تغییر بنیادین اوضاع و احوال اتخاذ نمود. علت اصلی استناد به قاعدهٔ ربوس نیز از بین رفتن تعادل معاهداتی است. لذا چالش اصلی در عبارت‌پردازی مادهٔ ۶۲ ایجاد تعادل مناسب میان اصل ثبات معاهدات و نظم عمومی بین‌المللی در پرتو اصل لزوم وفای به عهد بوده است.^۲ باید توجه داشت که عدم امکان اجرای معاهدات در مادهٔ ۶۱ ممکن است به دلیل تغییر بنیادین اوضاع و احوال زمان انعقاد معاهده باشد. براین اساس، مادهٔ ۶۱ نسبت به مادهٔ ۶۲ قاعده‌ای خاص است.

از نظر حقوقی، عدم امکان اجرای معاهدات و تغییر بنیادین اوضاع و احوال زمینه‌های متمایزی را برای خاتمه، کناره‌گیری یا تعلیق معاهدات ایجاد می‌کنند. بر این اساس، کمیسیون حقوق بین‌الملل تصمیم گرفت تا به این دو موضوع در دو مادهٔ جداگانه بپردازد. در مواردی که شرایط مندرج در مادهٔ ۶۱ محقق نشود، می‌توان به مادهٔ ۶۲ برای خاتمه یا تعلیق معاهده استناد کرد. ممکن است این دو ماده در برخی موارد هم‌پوشانی داشته باشند. بنابراین فقط در موارد خاص که امکان تحقق شرایط مندرج در مادهٔ ۶۱ برای عدم امکان اجرای تعهد از سوی یک دولت نباشد، می‌توان به مادهٔ ۶۲ استناد کرد. پرسشی که در اینجا مطرح می‌شود، این است که آیا بحران کرونا می‌تواند منجر به تغییر بنیادین اوضاع و احوال زمان انعقاد معاهدات شود؟ در صورت مثبت بودن پاسخ، آثار آن بر معاهدات چیست؟

برای پاسخ به پرسش فوق ابتدا باید مؤلفه‌های تغییر بنیادین اوضاع و احوال را بررسی کرد و سپس به این موضوع پرداخت که آیا بحران کرونا منطبق با شرایط این ماده است یا خیر؟ بر

۱. فلسفی، هدایت‌الله، *حقوق بین‌الملل معاهدات*، نشر نو، ۱۳۹۵.

2. Dorr, Oliver, Schmalenbach, Kirsten, *op.cit.* P.1064. and also Watts, Arthur, *the international law commission 1949-1998*, volume two: the treaties part II, Oxford University Press, 1999.

طبق ماده ۶۲، تغییر اوضاع و احوال باید اساسی باشد؛ بدین معنا که باید در تعهدات اصلی تغییر ایجاد کند و وقوع حادثه باید بعد از زمان انعقاد عقد باشد. در واقع تغییر حادث شده نسبت به اوضاع و احوال زمان انعقاد معاهده باید مسلم و ذاتی باشد؛ به نحوی که اساس و مبنای عینی معاهده را از بین ببرد. یعنی این تغییر، اعم از عملی یا حقوقی، باید به نحو عینی بر روی معاهده اثر کند؛ به گونه‌ای که هدف عینی معاهده قابل تحقق نباشد و دلیل وجودی معاهده را مختل کند.^۱ این تغییر باید نسبت به اوضاع و احوال زمان انعقاد معاهده صورت پذیرد؛ یعنی اگر آن اوضاع و احوال نبود، معاهده منعقد نمی‌شد. در خصوص بحران کرونا باید توجه داشت که با کشف واکسن یا درمان کرونا این وضعیت از بین خواهد رفت. هر چند نمی‌توان زمان مشخصی برای حصول چنین نتیجه‌ای تعیین کرد، لیکن بی‌تردید با کاهش شدت اثرگذاری بیماری و توقف یا تحدید تدابیر و اقدامات حمایتی خاص دولت‌ها، شرایط به حالت مناسب‌تری باز خواهد گشت. بنابراین می‌توان بحران کرونا را از حیث اقدامات حمایتی خاص دولت‌ها، فارغ از آثار اقتصادی و اجتماعی آن، امری موقت دانست نه دائمی. از نظر گزارشگر ویژه کمیسیون حقوق بین‌الملل، بنیادی و اساسی بودن تغییر با موقتی بودن شرایط مغایرت دارد. با این حال، کمیسیون در صورت موقتی بودن تغییر اساسی اوضاع و احوال، امکان تعلیق معاهدات را تأیید می‌کند.^۲ به منظور بررسی آثار تغییر بنیادین اوضاع و احوال باید به «مدت زمان معاهده» توجه داشت. در مورد معاهدات دائمی، تعلیق معاهده بهترین راهکار است. اما در خصوص معاهدات با مدت معین می‌توان با مذاکره مجدد مدت معاهده را تمدید کرد و در صورت عدم توافق معاهده را خاتمه داد یا از آن کناره‌گیری کرد. در این خصوص، تعلیق اجرای معاهده نیز راهکار مناسبی است. در صورتی که معاهده کوتاه‌مدت باشد، استناد به قاعده ربوس به دلیل بحران کرونا مناسب نیست. به نظر می‌رسد درباره این گونه معاهدات بهتر است برای تمدید مدت معاهده مذاکره کرد و در صورتی که انجام تعهد صرفاً در زمان خاص معاهده مطلوب باشد، به معاهده خاتمه داد. در این خصوص باید به موضوع معاهدات نیز توجه کرد. به طور مثال در معاهدات سرمایه‌گذاری، تعلیق موقت اجرای معاهده یا تلاش برای اصلاح و تطبیق آن با شرایط موجود راهکار مناسبی به نظر

۱. حکمت، محمد علی، تأثیر تغییر بنیادین اوضاع و احوال بر اعتبار معاهدات و قراردادهای

بین‌المللی، مجله حقوقی، پاییز ۶۴، شماره ۴، صص ۱۴ و ۱۳.

2. ILC, Final Draft 1982, Commentary to Art 62.

می‌رسد. اما در خصوص معاهدات عام و قانون‌ساز، همانند معاهدات حقوق بشری، نمی‌توان بحران کرونا را مبنایی برای خاتمه این نوع معاهدات قرار داد. لذا اصلاح و تعلیق موقت اجرای معاهدات راهکار مناسب‌تری به نظر می‌رسد. باید توجه داشت که قاعدهٔ ربوس فقط در خصوص معاهداتی که دارای آثار مستمرند، قابل استناد است و در خصوص معاهداتی که در یک مرحله اجرا شده، پایان می‌یابند، اعمال نمی‌شود. عملکرد دولت‌ها در مقابله با کرونا مؤید تعلیق موقت برخی از تعهدات معاهداتی به دلیل حفظ حق حیات به عنوان بنیادی‌ترین حق بشر است. البته باید توجه داشت هر چند دولت‌ها می‌توانند به قاعدهٔ ربوس برای خاتمه یا تعلیق تعهدات خود استناد کنند، اما تنها زمانی می‌توانند به طور قطع از زیر بار تعهدات معاهداتی خارج شوند که بتوانند صحت استناد به تغییر بنیادین اوضاع و احوال را به دلیل بحران کرونا ثابت کنند.^۱ زیرا تغییر به خودی خود منجر به خاتمهٔ معاهدات نمی‌شود، بلکه باید از سوی کشور متأثر مورد استناد قرار گیرد. همچنین در صورتی که دولتی در زمان بحران کرونا سکوت کرده، معاهده را اجرا کند، فقط در صورتی بعداً می‌تواند به قاعدهٔ ربوس استناد کند که بتواند ثابت کند آثار این بحران همچنان بر تعهداتش تأثیرگذار است.

۱.۳. بحران کرونا و اصلاح و تعدیل معاهدات

در صورتی که بحران کرونا امکان اجرای معاهدات را به شکل موجود غیرممکن کند، مذاکرهٔ مجدد و استفاده از قواعد مرتبط با اصلاح معاهدات مندرج در مواد ۳۹ تا ۴۱ کنوانسیون وین راهکار دیگری است که می‌توان به آن استناد کرد.^۲ دیوان بین‌المللی دادگستری در قضیهٔ گابچیکو- ناگیماروس اظهار داشت، در صورتی که موضوع یک معاهده رژیم حقوقی خاص باشد، طرفین آن نمی‌توانند به حیات آن معاهده خاتمه دهند. در این‌گونه موارد اصلاح معاهده بهترین راهکار محسوب می‌شود و اصولاً خود معاهده امکان لازم برای مذاکره و اصلاح معاهده را در اختیار طرفین آن معاهده قرار می‌دهد.^۳ مادهٔ ۳۹ کنوانسیون وین قاعدهٔ کلی برای اصلاح معاهدات را تعیین کرده است. بر طبق این ماده، در صورت عدم پیش‌بینی ترتیب دیگری در

۱. حکمت، محمد علی، پیشین، ص ۴۶.

2. Laurence R Helfer, *Terminating Treaties, in The Oxford Guide to Treaties*, Duncan Hollis ed., Oxford University Press, 2012, p.649.

3. ICJ, *Gabčíkovo-Nagymaros case*, op.cit. Para 103.

معاهده، اصلاح با رضایت تمام طرف‌های آن معاهده امکان‌پذیر است. بنابراین در صورتی که بحران کرونا، اصلاح معاهده‌ای را ضروری نماید، طرفین آن معاهده باید بر طبق خود معاهده اقدام کنند. در صورت عدم پیش‌بینی ترتیبات لازم در معاهده، در صورت رضایت طرفین، باید بر طبق فرایند مقرر در ماده ۴۰ عمل شود. البته در خصوص معاهدات عام، فقط در صورتی امکان اصلاح یا تجدید نظر در معاهده وجود دارد که در خود معاهده پیش‌بینی شده باشد. بر مبنای تفسیر کمیسیون، ماده ۳۹ در خصوص اصلاح معاهده^۱ است که باید مورد توافق تمام طرفین معاهده باشد و ماده ۴۱ به جرح و تعدیل اختصاص دارد.^۲ مطابق ماده ۴۱، تعدیل معاهده فقط در روابط متقابل طرفینی که در این خصوص توافق کرده‌اند، قابل اعمال است. در واقع جرح و تعدیل بر حقوق و تعهدات سایر دولت‌های عضو که آن را نپذیرفته باشند، تأثیری نخواهد داشت. در صورتی که امکان الحاق تمامی دولت‌ها به معاهده تعدیل شده پذیرفته شود، با پیوستن تمام دولت‌ها، معاهده اصلاح‌شده محسوب می‌شود.^۳ تمایز میان اصلاح و جرح و تعدیل معاهده مبتنی بر اهداف اولیه دولت‌هاست. این رهیافت که یک معاهده فقط با توافق تمام طرفین آن می‌تواند اصلاح شود، از دو اصل مطروحه در کنوانسیون وین پیروی می‌کند: اصل وفای به عهد (ماده ۲۶) و این قاعده کلی که هیچ کشوری ملزم به رعایت پیمانی بر خلاف اراده خود نیست (ماده ۳۴).^۴ بر این اساس، عمل یک‌جانبه دولت‌ها برای اصلاح معاهدات بی‌اثر است. دیوان بین‌المللی دادگستری در قضیه حق شرط بر کنوانسیون ژنوساید اظهار داشت که دولت‌های عضو یک معاهده نمی‌توانند از طریق تصمیمات یک‌جانبه یا توافقی خاص، موضوع و هدف معاهده را مختل یا تضعیف کنند.^۵

به این ترتیب، اصلاح به معنای توافق رسمی میان دولت‌های عضو برای تغییر مفاد یک پیمان درباره همه آنهاست.^۶ جرح و تعدیل معاهده نیز در جایی اعمال می‌شود که تعداد اعضای

1. Amendment.

2. Final Draft, Commentary to Art 35, 232 para 3.

3. Dorr, Oliver, Schmalenbach, Kirsten, op.cit. p. 727.

4. res inter alios acta.

5. ICJ Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, Advisory Opinion, 1951, ICJ Rep 15, 21.

۶. اصطلاح amendment، revision و review مترادف هم به کار می‌روند. البته Amend تغییر مفاد معاهده است اما Review تغییر کلی معاهده است.

یک معاهده زیاد بوده و امکان حصول توافق سخت باشد. لذا برخی از دولت‌ها مواد معاهده را در روابط میان خود تعدیل می‌کنند. اصلاح و تعدیل در معاهداتی موضوعیت دارند که ویژگی پایدار داشته و در معاهده منع نشده باشند. همچنین در صورتی که اصلاح و تعدیل معاهده مغایر با اجرای مؤثر موضوع و هدف معاهده باشد، پذیرفته نیست.^۱ تمایل به اصلاح یا تعدیل معاهدات از سوی دولت‌ها به دلایل ناشی از بحران کرونا باید با حسن نیت اعمال شود.^۲ در این خصوص باید به موضوع و هدف معاهده نیز توجه شود. به طور مثال، درباره اصلاح معاهدات مرتبط با سلامت و بهداشت، باید دقت شود که اصلاح این معاهدات با هدف اجرای استانداردهایی بالاتر از آنچه که در معاهده اصلی است و مطابق با هدف معاهده، صورت پذیرد.

۲. تأثیر بحران کرونا بر تعهدات ثانویه ناشی از عدم اجرای معاهدات

ماده ۶۱ کنوانسیون وین امکان خاتمه یا کناره‌گیری از تعهدات اولیه معاهده را می‌دهد و از ابتدا مانع تحقق نقض تعهد معاهداتی می‌شود. اما عوامل رافع مسئولیت، آثار نقض تعهد ناشی از معاهده را از بین می‌برد؛ یعنی مانع از ایجاد تعهد ثانویه برای جبران خسارت می‌شود.^۳ ماده ۶۱ کنوانسیون وین، امکان خاتمه یا تعلیق معاهده را محدود به دولت‌های ناتوان^۴ می‌کند. لذا در مورد سایر دولت‌ها استناد به این ماده به منظور خاتمه یا تعلیق یک معاهده می‌تواند مسئولیت آن دولت را به همراه داشته باشد. البته امکان استناد به عوامل رافع مسئولیت از جمله فورس ماژور در خصوص دولت نقض‌کننده معاهده نیز وجود دارد.^۵ ماده ۶۱ باید به گونه‌ای عبارت‌پردازی می‌شد که فقط در صورت عدم امکان اجرای معاهده از سوی یک دولت، امکان استناد به معاذیر معافیت را به آن دولت اعطا می‌کرد. در اصلاحیه پیشنهادی دولت مکزیک به کنفرانس وین این مسئله مورد توجه قرار گرفت، البته مشروط بر اینکه فورس ماژور منجر به عدم امکان اجرای

1. Dorr, Oliver, Schmalenbach, Kirsten, op.cit, pp.706, 724.

2. Final Draft, Commentary to Art 36, 233 para 9.

3. Dorr, Oliver, Schmalenbach, Kirsten, op.cit, p.1062.

4. Incapable.

5. United Nations conference on the law of treaties, Cf A/CONF/39/C.1/L.330, UNCLOT III, 182-183 para 531.

Available at: // https://treaties.un.org/doc/source/docs/A_CONF.39_11_Add.2-E.pdf.

دائمی تعهدات معاهداتی آن دولت شده باشد.^۱ در عمل، بر مبنای قسمت اول ماده ۶۱، دول عضو یک معاهده می‌توانند هم به عدم امکان اجرای معاهده از سوی خود و هم از سوی دیگر دولت‌های عضو استناد کنند. این رهیافت در معاهدات دوجانبه به طور قطع و در معاهدات چندجانبه بین دولت‌هایی که قادر به اجرای معاهده هستند و دولت‌های ناتوان، قابل استناد است. بنابراین، یک دولت توانمند می‌تواند به فقدان توانایی دولت دیگر برای عدم امکان اجرای معاهده به عنوان دلیلی بر نقض تعهد استناد کند، حتی اگر آسیب مستقیمی به آن دولت وارد نشده باشد. زیرا بر مبنای ماده ۴۲ طرح مسئولیت بین‌المللی دولت، برای احراز تخلف بین‌المللی دولتی که تعهدات معاهداتی خود را اجرا نمی‌کند، لازم نیست که سایر دولت‌های عضو معاهده نیز آسیب دیده^۲ باشند. اگر یکی از دول عضو معاهده با نقض یک تعهد عام‌الشمول در آن معاهده سبب عدم اجرای معاهده شود، بر مبنای قسمت دوم ماده ۶۱، این دولت نمی‌تواند به عدم امکان اجرای معاهده برای خاتمه یا تعلیق معاهده استناد کند. این در حالی است که سایر دولت‌های عضو این امکان را بر مبنای بند ۱ ماده ۶۱ خواهند داشت. در این خصوص، مسئولیت دولت ناقض تعهد عام‌الشمول قابل احراز است، حتی اگر خسارتی به سایر دولت‌ها وارد نشده باشد. به این ترتیب، در جایی که دولت نتواند معاهده را به استناد ماده ۶۱ خاتمه دهد یا معلق کند، می‌تواند با تکیه بر موارد فوق به عوامل رافع مسئولیت استناد کند.

۲.۱. بحران کرونا و قابلیت استناد به مسئولیت دولت در چارچوب ماده ۶۱ کنوانسیون

وین و ماده ۲۳ طرح مسئولیت بین‌المللی دولت

از عبارت مندرج در بند ۱ ماده ۶۱ کنوانسیون وین و بند ۱ ماده ۲۳ طرح مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها مفاهیم مشابهی برداشت می‌شود. لذا عدم امکان اجرای معاهده بر مبنای ماده ۶۱ کنوانسیون وین قابل تطبیق با فورس ماژور در ماده ۲۳ طرح مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها مصوب ۲۰۱^۳ است. از نظر گزارشگر ویژه کمیسیون حقوق بین‌الملل، این دو ماده ارتباط

1. Ibid.

2. injured State.

3. Art 23 ILC Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, UNGA Res 56/83, 12 December 2001, UN Doc A/RES/56/83, Annex.

مستقیمی با یکدیگر دارند.^۱ هر چند کنوانسیون وین صراحتاً ترتیباتی در خصوص فورس ماژور پیش‌بینی نکرده است، از نظر گزارشگر ویژه، تعیین آثار حقوقی عدم امکان اجرای معاهدات مطابق با شرایط فورس ماژور مطلوب است. بنابراین در صورت عدم امکان اجرای معاهده به دلایل فورس ماژور، طرف معاهده از مسئولیت عدم اجرای معاهده معاف خواهد شد. در صورت استمرار این وضعیت نیز امکان خاتمه یا تعلیق معاهده وجود خواهد داشت.^۲ البته باید توجه داشت که هر چند عدم امکان اجرای معاهدات و فورس ماژور با غیر قابل پیش‌بینی، غیر قابل کنترل و خارج از اراده بودن در ارتباط است، اما این دو ماده جایگزین هم نمی‌شوند. بنابراین هر جا دولت به استناد ماده ۶۱ کنوانسیون وین نتواند تعهدات معاهداتی خود را خاتمه دهد یا تعلیق کند، می‌تواند به استناد ماده ۲۳ از مسئولیت نقض تعهد معاف شود.

۲.۲. بحران کرونا و فورس ماژور

دولت چین با توصیف بحران کرونا به عنوان فورس ماژور، به منظور حمایت از فعالان تجاری‌اش، از عدم اجرای تعهدات قراردادی صادرکنندگان چینی در ارتباط با خریداران خارجی حمایت می‌کند. این اقدام چین برخلاف معاهدات تجاری و سرمایه‌گذاری این کشور با سایر دولت‌هاست و منجر به نقض تعهدات معاهداتی این دولت در مقابل سایر دولت‌ها و اتباع آنها می‌شود. با این حال، این دولت وضعیت ناشی از ویروس کرونا را منطبق با شرایط فورس ماژور می‌داند که می‌تواند خود و فعالان تجاری‌اش را از مسئولیت بین‌المللی معاف کند. این دولت تأکید می‌کند، مطابق با رویه داوری بین‌المللی حاکم بر سرمایه‌گذاری، این یک امری بدیهی است که دولت‌های سرمایه‌پذیر منافع مردم سرزمینشان را بر منافع دولت متبوع سرمایه‌گذار یا خود سرمایه‌گذار ارجحیت می‌دهند.^۳

1. Crawford, J, "addendum to the second report on State responsibility", DOCUMENT A/CN.4/498 and Add.1-4, 30 APRIL 1999.

2. Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries, *Yearbook of the International Law Commission*, 2001, vol. II, Part Two, United Nations, 2008, art 23.

3. Federica and Freya Jephcott, "COVID-19 and Defenses in the Law of State Responsibility: Part I", 17MARCH 2020. available at: <https://www.ejiltalk.org/covid-19-and-defences-in-the-law-of-state-responsibility-parti/>

برای بررسی صحت ادعای چین، تبیین شرایط تحقق فورس ماژور و تطبیق بحران کرونا با مؤلفه‌های آن ضروری است. بر مبنای ماده ۲۳ طرح مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها، عناصر تحقق فورس ماژور بدین شرح است: نخست اینکه باید حادثه‌ای غیر قابل پیش‌بینی یا غیر قابل مقاومت و خارج از کنترل دولت باشد. غیر قابل پیش‌بینی بودن ممکن است مشمول ماده ۶۲ کنوانسیون وین در خصوص تغییر بنیادین اوضاع و احوال نیز بشود. این حادثه باید اجرای تعهدات دولت را به صورت مادی یا ماهوی^۱ غیرممکن کند و عدم انجام تعهدات معاهداتی باید تنها راه ممکن باشد.^۲ با توجه به اینکه هیچ اقدام علمی برای مقابله با همه‌گیری‌های ویروس کرونا وجود ندارد، به نظر می‌رسد تنها راه حل ممکن قابل اثبات نباشد. شرط دیگر آن است که دولت نباید در ایجاد این حادثه مشارکت داشته و ریسک ناشی از وقوع این حادثه را ارزیابی کرده باشد. بر طبق یک اصل حقوقی، هیچ دولتی نمی‌تواند از نتایج عمل متخلفانه خود بهره‌مند شود.^۳ به استثنای شرط آخر، به منظور استناد به سایر شروط باید به موضوع خاص تعهدات معاهداتی توجه کرد.^۴

کمیسیون در تفسیر بند ۲ این ماده تأکید می‌کند، حادثه ممکن است غیر قابل پیش‌بینی باشد؛ به این معنی که پیش‌بینی نشده باشد و از نوع قابل پیش‌بینی نیز نباشد. درباره ویروس کرونا هرچند این مسئله غیر قابل پیش‌بینی است، اما اینکه «از نوع قابل پیش‌بینی» بوده است یا خیر، جای تأمل دارد. برخی از حقوق‌دانان معتقدند از قبل پیش‌بینی شده بود که ممکن است نوعی بیماری واگیردار و همه‌گیر در چند سال آینده رخ دهد. بنابراین امکان پیش‌بینی و وقوع بوده است.^۵ این ادعا چندان قابل دفاع به نظر نمی‌رسد و بیشتر کشورهایی که در آن کشورها

1. materially.

2. The Rainbow Warrior Affair Case, between New Zealand and France, *Reports of International Arbitral Awards*, 30 April 1990 Volume XX, UN, 2006, pp. 215-284.

3. *Year book of international law*, 1980, Vol. II, PART.2, A/CN.4/SER.A/1980/Add. I (Part 2), p. 80. Available at:

https://legal.un.org/ilc/publications/yearbooks/english/ilc_1980_v2_p2.pdf.

4. Ibid.

5. Stephen S Morse, Jonna A K Mazet, Mark Woolhouse, Colin R Parrish, Dennis Carroll, William B Karesh, Carlos Zambrana-Torrel, W Ian Lipkin, Peter Daszak, "Prediction and prevention of the next pandemic zoonosis", *Lancet*, Vol 380 December 1, 2012, available at:

<https://www.thelancet.com/action/showPdf?pii=S0140-6736%2812%2961684-5> .
IN edERICA Paddeu and Freya Jephcott, op.cit.

بیماری کرونا شیوع یافته است، می‌توانند به غیر قابل پیش‌بینی بودن استناد کنند. هرچند این مسئله در خصوص برخی از کشورها که ویروس پس از شناخته شدن بیماری و همه‌گیری آن در این کشورها شیوع یافته است، ممکن است صادق نباشد. در ماده ۲۳ از عبارت «نیروی غیر قابل مقاومت»^۱ استفاده شده است. کمیسیون در تفسیر خود منظور از نیرو را مشخص نکرده است، اما به نظر می‌رسد منظور از نیرو واقعه‌ای نیست که همانند زلزله قدرت فیزیکی دارد، بلکه هر حادثه محدود یا مجبور کننده‌ای را شامل می‌شود. بر مبنای تفسیر کمیسیون تأکید بر ویژگی «مقاومت ناپذیر» به این معناست که باید یک عنصر محدود کننده‌ای وجود داشته باشد تا دولت قادر به اجتناب از آن یا مخالفت با آن نباشد.^۲ قابل مقاومت یعنی اینکه دولت می‌توانسته است اقداماتی انجام دهد که ویروس به قلمرو سرزمینی این دولت نرسد. اما تحقیقات علمی نشان می‌دهد که این مسئله غیرممکن بوده و ویروس غیر قابل مقاومت است. در عمل، بسته شدن مرزها برای جلوگیری از شیوع ویروس و انجام غربالگری در فرودگاه نیز بی‌تأثیر بوده است. البته ممکن است گفته شود که قابلیت کنترل ویروس در مراحل اولیه و جلوگیری از شروع انتقال آن در داخل کشور وجود داشته، اما بی‌تردید شیوع و انتشار بعدی آن غیر قابل مقاومت است؛ زیرا در موارد زیادی افراد ناقل بدون علامت منجر به شیوع بیماری شده‌اند.^۳ این مسئله که باید خارج از کنترل دولت باشد، بر مبنای رهیافت کمیسیون حقوق بین‌الملل به این معناست که رویداد بر دولت غلبه کند. در واقع خارج از کنترل بودن ارتباط نزدیکی با غیر قابل پیش‌بینی و غیر قابل مقاومت بودن دارد. لذا در مورد ویروس کرونا قطعاً خارج از کنترل دولت بوده است.^۴ در خصوص شرط دیگر، یعنی عدم امکان مادی اجرای تعهدات بین‌المللی، کمیسیون در تفسیر به نکته‌ای اشاره نمی‌کند. در خصوص فورس ماژور برای عدم انجام تعهدات باید ناتوانی فیزیکی وجود داشته باشد و هیچ

1. Unforeseen event or an irresistible force.

2. Crawford, J, *Circumstances precluding wrongfulness*, Cambridge University Press, 2013, P. 274.

3. Joel Hellewell, Sam Abbott, Amy Gimma, Nikos I Bosse, Christopher I Jarvis, Timothy W Russell, James D Munday, Adam J Kucharski, W John Edmund, "Feasibility of controlling COVID-19 outbreaks by isolation of cases and contacts", Published by Elsevier Ltd, 2020. And Federica and Freya Jephcott, op.cit.

4. Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries, *Yearbook of the International Law Commission*, 2001, vol. II, Part Two, United Nations, 2008, art 23.

راهکاری برای انجام این تعهدات نباشد؛ یعنی عدم اجرای تعهدات غیر ارادی است و آزادی انتخاب وجود ندارد.^۱ شرط دیگر فورس ماژور این است که دولت خودش در ایجاد آن مشارکت نداشته باشد. بنابراین دولت باید با حسن نیت عمل کرده باشد. سیاست‌های ریاضت اقتصادی دولت‌ها که تأثیر منفی بر ارائه خدمات درمانی دارد، در صورتی که با حسن نیت به تصویب رسیده باشد، به منزله مشارکت دولت در ایجاد بحران کرونا محسوب نمی‌شود؛ زیرا این اقدامات بر میزان شیوع بیماری تأثیر نمی‌گذارد. هرچند ممکن است به طور غیرمستقیم توانایی دولت را در واکنش سریع به ویروس و حمایت از مردم تحت تأثیر قرار دهد و منجر به افزایش عوارض و مرگ و میر ناشی از ویروس کرونا شود. در این حالت، هرچند اقدامات و سیاست‌های دولت در شیوع بیشتر بیماری مؤثر است، به منزله مشارکت در ایجاد حادثه محسوب نمی‌شود.^۲ به این ترتیب، شیوع ویروس کرونا به طور بالقوه قابلیت انطباق با وضعیت فورس ماژور را دارد، اما اینکه مانع از اجرای تعهدات دولت‌ها به معنای مندرج در ماده ۲۳ می‌شود یا خیر، جای تأمل دارد و به موضوع تعهدات معاهداتی بستگی خواهد داشت.

1. Federica and Freya Jephcott, op.cit.

2. Ibid.

نتیجه‌گیری

گسترش سریع ویروس کرونا و میزان بالای مرگ و میر ناشی از آن، صدمات جدی و گسترده‌ای را به مردم و دولت‌ها وارد کرده است. هر چند مهار بخشی از آثار این ویروس خارج از کنترل دولت‌هاست، تمام دولت‌ها فارغ از اینکه منشأ شیوع ویروس در داخل سرزمین آنها بوده است یا خیر، به انجام اقدامات مقتضی، یعنی بیشترین تلاش برای جلوگیری از شیوع و گسترش این ویروس در کشور خود و سایر کشورها متعهدند. این اقدامات که برای مهار و کنترل بحران کرونا به کار گرفته شده است، بر سایر تعهدات بین‌المللی دولت‌ها تأثیرگذار بوده و منجر به نقض برخی از تعهدات معاهداتی آنها خصوصاً معاهدات حقوق بشری، سرمایه‌گذاری، حمل و نقل بین‌المللی و گردشگری شده است. بر مبنای ماده ۶۱ کنوانسیون حقوق معاهدات ۱۹۶۹، هر طرف معاهده می‌تواند به عدم امکان اجرای معاهده به عنوان مبنایی برای خاتمه یا کناره‌گیری از آن استناد کند، مشروط بر آنکه عدم امکان اجرای معاهده ناشی از محو دائمی موضوعی باشد که برای اجرای معاهده ضروری است. در این خصوص عدم امکان اجرای مطلق و ماهوی معاهدات مدنظر است. چنانچه عدم امکان اجرای معاهده موقتی باشد، می‌توان به تعلیق اجرای معاهده استناد کرد.

آنچه مسلم است، این ادعا که شیوع ویروس کرونا به طور کلی مانع از اجرای تعهدات معاهداتی دولت‌ها می‌شود، قابل قبول نیست و در این زمینه نمی‌توان بدون توجه به نوع، موضوع و هدف معاهده رهیافتی عام ارائه کرد. در واقع تأثیر بحران کرونا بر عدم امکان اجرای معاهدات یکسان نیست. به طور مثال، در خصوص معاهدات عام و قانون‌ساز، همانند معاهدات حقوق بشری، نمی‌توان بحران کرونا را مبنایی بر عدم امکان اجرای مطلق معاهدات، خاتمه و کناره‌گیری از آن معاهده قرار داد. در خصوص معاهداتی همانند معاهدات سرمایه‌گذاری که منابع مالی برای آن ضروری است، نیز امکان خاتمه و کناره‌گیری قابل قبول به نظر نمی‌رسد. زیرا با توجه به رویکرد کمیسیون حقوق بین‌الملل، در صورتی که وجود منابع مالی برای اجرای یک معاهده ضروری باشد و یکی از دولت‌های طرف آن معاهده به دلیل وقوع یک حادثه یا فاجعه طبیعی فاقد منابع مالی لازم شود، عدم امکان اجرای مطلق حاصل نخواهد شد.

قطعاً دولت‌ها مجبور به انتخاب شیوه‌هایی برای مقابله با ویروس کرونا بوده‌اند که منجر به نقض تعهدات معاهداتی آنها می‌شود، اما بسیاری از این اقدامات اختیاری و موقتی است. لذا با توجه به اینکه اقدامات ارادی دولت‌ها، اجرای معاهدات را برای آنها غیرممکن کرده است، نمی‌توان از عدم امکان اجرای مطلق معاهدات سخن گفت. در این خصوص، در صورتی که اجرای معاهده موجودیت یک دولت را به خطر اندازد یا کارکردهای اساسی آن را غیرممکن سازد، آن دولت می‌تواند با استناد به فورس ماژور، مانع از احراز تقصیر ناشی از عدم اجرای معاهده شود. بنابراین هر جا دولت به استناد مواد ۶۱ و ۶۲ کنوانسیون وین نتواند تعهدات معاهداتی خود را خاتمه دهد یا تعلیق کند، شاید بتوان با استناد به ماده ۲۳ طرح مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها، آن دولت را از مسئولیت نقض تعهد معاف دانست.

البته در خصوص بحران کرونا، امکان استناد به فورس ماژور جای تأمل دارد؛ نخست به دلیل تشکیک در عدم امکان اجرای مطلق معاهدات و دیگر اینکه هیچ اقدام علمی برای مقابله با همه‌گیری‌های این ویروس وجود ندارد. لذا بعید است، اقدام دولت‌ها که منجر به نقض تعهدات معاهداتی آنها شده است، تنها راه‌حل ممکن برای دفع خطر و بحران باشد. در این زمینه اقدام دولت‌ها در نقض تعهدات معاهداتی باید با رعایت حسن نیت باشد و نباید در راستای حفظ منافع خود و حیات مردم سرزمینشان، منافع دولت‌های دیگر یا جامعه جهانی را از بین ببرند. نکته قابل توجه این است که فورس ماژور، عدم امکان اجرای معاهدات و تغییر بنیادین اوضاع و احوال به خودی خود، منجر به معافیت از مسئولیت، خاتمه یا تعلیق معاهدات نمی‌شوند و باید از سوی دولت‌ها مورد استناد قرار گیرد. لذا این امکان وجود دارد که با اعتراض دیگر طرف‌های معاهده مواجه شود و محل اختلاف قرار گیرد. ارجاع این اختلاف از سوی دولت‌ها به مراجع باصلاحیت، از جمله دیوان بین‌المللی دادگستری، به عنوان مرجعی صالح برای رسیدگی به اختلافات ناشی از تفسیر و اجرای کنوانسیون حقوق معاهدات، این فرصت را ایجاد خواهد کرد تا آثار بحران کرونا بر تعهدات معاهداتی دولت‌ها بررسی شود و تفسیری پویا و عینی ارائه شود.

فهرست منابع

الف) منابع فارسی

کتاب

۱. فلسفی، هدایت الله، *حقوق بین الملل معاهدات*، نشر نو، ۱۳۹۵.

مقاله

۲. حکمت، محمد علی، تأثیر تغییر بنیادین اوضاع و احوال و اعتبار معاهدات و قراردادهای بین‌المللی، مجله حقوقی، پاییز ۶۴، شماره ۴.

ب) منابع انگلیسی

Books

3. Aust, A., *Handbook of International Law*, CUP, Cambridge University press, 2010.
4. Crawford, J, *Circumstances precluding wrongfulness*, Cambridge University Press, 2013.
5. Dorr, Oliver, Schmalenbach, Kirsten, *Vienna Convention on the Law of Treaties A Commentary*, Springer Heidelberg Dordrecht London, New York, 2012.
6. Laurence R. Helfer, *Terminating Treaties*, in *The Oxford Guide to Treaties*, Duncan Hollis ed., Oxford University Press, 2012.
7. UN Office of Legal Affairs, *Final Clauses of multilateral treaties handbook*, UN Sales No E04V3, 2003.
8. Watts, Arthur, *the international law commission 1949-1998*, volume two: the treaties part II, Oxford University Press, 1999.
9. World Health Organization, *International Health Regulations 2005*, Second edition, 2008.
10. Waldock, Humphrey, *year book of international law*, vol. I, Part. 1. 73, 1966.

Articles

11. Coco Antonio and Talita de Souza Dias, "Due Diligence and COVID-19: States' Duties to prevent and Halt the Coronavirus Outbreak, part I, II", EJIL: talk, March 24, 2020.

12. Federica Paddeu and Freya Jephcott, "COVID-19 and Defences in the Law of State Responsibility: Part I, II", EJIL: talk, March 17, 2020.
13. Joel Hellewell, Sam Abbott, Amy Gimma, Nikos I Bosse, Christopher I Jarvis, Timothy W Russell, James D Munday, Adam J Kucharski, W John Edmund, "Feasibility of controlling COVID-19 outbreaks by isolation of cases and contacts", Published by Elsevier Ltd, 2020.
14. Morse, Stephen S, Mazet, Jonna A K, Woolhouse, Mark, Parrish, Colin R, Dennis Carroll, William B Karesh, Carlos Zambrana-Torrel, Wian Lipkin, Peter Daszak," Prediction and prevention of the next pandemic zoonosis", Lancet, Vol 380 December 1, 2012. Available at: <https://www.thelancet.com/action/showPdf?pii=S01406736%2812%2961684-5>.

Documents

15. Crawford, J, addendum to the second report on State responsibility, DOCUMENT A/CN.4/498 and Add.1-4, 30 APRIL 1999.
16. Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries, Yearbook of the International Law Commission, 2001, vol. II, Part Two, United Nations, 2008.
17. Human Rights Committee, General Comment No 24, UN Doc CCPR/C/21/Rev.1/Add.6, 1994.
18. ILC Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, UNGA Res 56/83, 12 December 2001, UN Doc A/RES/56/83, Annex.
19. United Nations conference on the law of treaties, Cf A/CONF/.39/C.1/L.330, UNCLOT III.
20. Yearbook of the International Law Commission, Volume II, PART 2, 1982, A/CN.4/SER.A/1982/Add.1 (Part 2).
21. Yearbook of the International Law Commission, Vol. II, PART.2, 1980, A/CN.4/SER.A/1980/Add. I (Part 2). Available at: https://legal.un.org/ilc/publications/yearbooks/english/ilc_1980_v2_p2.pdf.

Judgements

22. Gabčíkovo- Nagymaros Project, Hungary v Slovakia, Judgment, 1997, ICJ Rep 3.
23. Rainbow Warrior Affair Case, New Zealand v France, Reports of International Arbitral Awards, 30 April 1990 Volume XX, UN, 2006.
24. Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, Advisory Opinion, 1951, ICJ Rep 15.