

دکتر سیدباقر میرعباسی *

ملی کردن در حقوق بین الملل

مقدمه

به تحقیق می توان گفت که مسأله «ملی کردن» یک پدیده قرن بیستم می باشد. هر چند مداخله دولت ها در امور اقتصادی کشورها دارای سابقه طولانی بوده و اختصاص به قرن بیستم ندارد ولی از آنجا که این نوع دخالت دولت ها به لحاظ این که منافع عمومی را به بهترین نحو حفظ و تأمین می کند تازگی دارد، توجیه کننده تحت الشعاع قرار گرفتن «مالکیت خصوصی» در مقابل «مالکیت عمومی و دولتی» است.

اگر بخواهیم بطور خلاصه و سریع^۱ مقاطع مهم تاریخ ملی کردن را در این قرن ذکر نمائیم باید به «ملی کردن دولت مکزیک» در سال ۱۹۱۴، «ملی کردن شوروی ها» در سال ۱۹۱۷، ملی کردن اسپانیاییها در سال ۱۹۳۶، «ملی کردن اروپای شرقی و غربی» بعد از

* استادیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

۱- جهت بررسی بیشتر مراجعه فرمائید به : Rousseau,(Ch.) "Droit International Public " Tome V, Paris, Sirey, 1983 p.55 ETS.

سال ۱۹۴۴ که از حیث اهمیت محدود به حدود جغرافیائی معینی بوده‌اند، اشاره نمود. اما دسته دیگری از ملی کردن‌ها وجود دارد که بعد از دهه ۵۰ میلادی یعنی از بعد از پیدایش سازمان ملل و مطرح شدن پدیده استقلال کشورهای جهان سوم، شروع می‌شود که اهمیت فوق‌العاده‌ای پیدا کرده و از خصیصه بارز این دسته از ملی کردن‌ها، توجه آن‌ها به اتباع کشورهای استعمارگر است و از مهمترین آنها می‌توان به ملی کردن ایران در سال ۱۹۵۱، مصر در سال ۱۹۵۶، اندونزی در سال ۱۹۵۷، کوبا در سال ۱۹۶۱، الجزایر در سال ۱۹۶۳، پرو در سال ۱۹۶۸، بولیوی در سال ۱۹۶۹، شیلی در سال ۱۹۷۰، لیبی در سال‌های ۱۹۷۱-۱۹۷۳، عراق در سال‌های ۱۹۷۲-۱۹۷۳، ونزوئلا در سال‌های ۱۹۷۰-۱۹۷۵، کریت در سال ۱۹۷۷ و ایران مجدداً در سال ۱۹۷۹ اشاره نمود.^۲

چنانچه به این ملی کردن‌های دسته دوم با دقت بیشتری نگریسته شود در خواهیم یافت که اینها بیشتر مقارن این تحول اساسی در روابط بین‌المللی است که کشورهاییکه بعد از جنگ جهانی دوم استقلال سیاسی خود را باز یافتند، در واقع ملی کردن سرمایه‌های خارجی را راه نجات استقلال اقتصادی خود دانستند و بدین ترتیب ملی کردن مکمل استقلال و حاکمیت این کشورها محسوب می‌شود. حقوق بین‌الملل جدید، ملی کردن اموال خارجی را، همانند ملی کردن اموال اتباع، حتی اگر اینگونه اقدامات در مغایرت صریح با نصوص قراردادهای بین‌المللی باشد که آن دولت یا دولت سابق آنرا امضاء کرده باشد، از حقوق مسلم هر کشوری می‌داند. چنین حقی، مستقیماً مستنبط از: «حق حاکمیت دائمی کشورها بر کلیه منابع ثروت زیرزمینی و فعالیت‌های اقتصادی» آنهاست که بطور مکرر و پی در پی از سال ۱۹۵۲ در قطعنامه‌های مجمع عمومی و برخی از ارگان‌های

۲- مراجعه شود به: U.S. Department of Report on Nationalization, Expropriation, and Other Takings of U.S. and Certain Foreign Property Since 1960, in: I.L.M., 1972, Vol.11, p.p. 84-118;

فقط بین سال‌های ۱۹۶۰ تا نیمه ۱۹۷۴، ۸۷۵ مورد ملی کردن در ۶۲ کشور جهان به وقوع پیوسته است. در این باره مراجعه شود به:

U.N. Doc., A/9716. Annex I.par.2 and Footnote B.

دیگر سازمان ملل متحد^۲ و خصوصاً در پاراگراف ۱ ماده ۲ «منشور حقوق و تکالیف اقتصادی کشورها» بیان و تاکید گردیده است. صفت «دائمی» حق حاکمیت خود مبین اینست که کشور ذیربط توان تغییر در وضعیت حقوقی موجود در خصوص استخراج منابع زیر زمینی و اداره آن را از دست نداده است.^۳

همچنین حق ملی کردن ریشه در اصل «استقلال کشورها در نحوه اداره اقتصادی خود» دارد که به عنوان یکی از اصول مسلم و لازم الاجراء و حتی از اصول آمره و تخلف ناپذیر یا ژوس کوژنس (Jus Cogens) حقوق بین الملل امروزی است که در اصول مختلف^۴ منشور ملل متحد بدان اشاره شده و مورد تایید بسیاری از حقوقدانان معروف جهان است.^۵

و بالاخره حق ملی کردن ریشه در اعلامیه های حقوق بشر دارد که امروزه از اصول لازم الاتباع در روابط بین المللی کشورهاست.

از طرف دیگر، کشورهای صنعتی غرب و صاحب سرمایه، بر اساس حقوق بین الملل عرفی و دیروزی یا کلاسیک، اعمال حق ملی کردن از طرف کشورهای میزبان یا

۳- قطعنامه های مورد نظر عبارتند از:

G.A.RES. 523 (VI), 626 (VII), 824 (IX), 1314 (XIII), 1515 (XV), 1803 (XVII), 2158 (XXI), 2386 (XXIII), 2542 (XXV), 2692 (XXV), 3016 (XXVII), 3041 (XXVII), 3171 (XXVIII), 3185 (XXVIII), 3201 (S-VI), 3281 (XXIX) and Res du Cons. du Comm. et du Develop. No. 88 du 19 Oct. 1972 (Doc. Off. 12e Session 3 - 25 Oct. 1972, N.U.); Res. 117 du Conseil Economic et Social du 4 Mai 1973 (Document Off. 4e seance 8- 10 Janvier/ 1^{er} Avril/ 18 Mai 1973) and etc.

۴- مراجعه شود به: International Law: A Contemporary Perspective; Edited by, R. Falk and Others, 1985 Westview Press, 702 p, p.546

۵- اصول ۱ بند ۲ و ۵۵ منشور ملل متحد.

۶- مراجعه شود به:

Rosenberg, (D.): "Le Principe de Souverainete des Etats sur Leur Ressources Naturelles", Paris, L.G.D.J, 1983, 395 p Passim, ; Elian, (G): "The Principle of Sovereignty Over Natural Resources", Sijthoff, and Noordhoff, 1979 238 p., Passim. ; Mughraby, (M.A.): " Permanent Sovereignty Over Oil Resources", The Middle East Research and Publishing Center, Beirut, 1966, 233 p., Passim.; Asamoah, (O.Y.): "The Legal Significance of The Declaration of The General Assembly of the United Nations", 1966. p.83.

سرمایه پذیر را مغایر با اصل «حق مکتسب» و تجاوز بدان دانسته و معتقدند که در چنین حالتی مسئولیت بین المللی کشور اقدام کننده مطرح خواهد بود.

خواهیم دید که تحولات حقوق بین الملل جدید، حق ملی کردن را کاملاً یک عمل مشروع می داند. در حالیکه طرفداران حقوق بین الملل عرفی و کلاسیک آنرا غیر مشروع می دانند و می گویند حتی در صورتیکه عمل ملی کردن مبتنی بر مجوز «نفع عمومی» و «مصلحت عامه» هم باشد پرداخت غرامت امری مسلم و تخلف ناپذیر است و پرداخت چنین غرامتی هم باید فوری یعنی در اسرع وقت انجام شود و هم باید کافی یا کامل باشد و هم موثر. و حال آنکه اکثریت کشورهای جهان اینگونه نمی اندیشند و گاهی هم عده ای منکر اصل پرداخت غرامت هستند.

همانطوریکه ملاحظه می شود، مسأله ملی کردن یکی از مسائل متنازع فیه حقوق بین الملل می باشد که جرّ و بحث های متضاد و عدیده را موجب شده است. برای اینکه بتوان به بررسی چندگانگی نظریات پرداخت و دید کاملی هم از آن بدست داد، بنظر لازم می آید که ابتدائاً نگرش سریعی به مفهوم و تعریف ملی کردن داشته و مبانی حقوقی آنرا بیان کنیم و سپس در فرصت بعدی به مسأله غرامت که اختلاف نظریات فاحش تری بین علمای حقوق برانگیخته است بپردازیم. لذا محدوده بحث خود را پیرامون همین دو امر اساسی متمرکز می نمایم و از پرداختن به کلیه مسائل مربوط به ملی کردن که مباحث مفصلی را دربر می گیرد خودداری می شود. در این خصوص کتاب ها و مقاله های بیشماری موجود است که علاقمندان می توانند به این منابع مراجعه نمایند.^۷

اما قبل از ورود به مطلب اساسی به دو موضوع یکی اینکه مراد از کشورهای مستضعف چیست؟ و دیگر اینکه حقوق بین الملل «جدید» و «کلاسیک» کدامند؟ مختصراً باید اشاره شود.

۷- نوشته های زیادی راجع به ملی کردن وجود دارد که اشاره به همه آنها در اینجا ممکن نمی باشد

ولی به عنوان نمونه به این منابع مراجعه گردد:

Akinsanya: "The Expropriation of Multinational Property in the Third World"., New-York, 1980., Boulanger, (F): "Les Nationalisations en Droit International Privé Comparé"., Paris, Ed. Economica, 1975, 296 p.,

[ادامه پانویس در صفحه بعد]

* مطلب اول: قصد از بکار بردن کشورهای مستضعف جهان، جهان سوم، کشورهای در حال توسعه و کشورهای آسیائی - آفریقائی و غیره چیست؟ نویسندگان مختلف بر اساس تخصص های مختلفی که دارند، توجیهات مختلفی هم از این الفاظ نموده اند.^۸ در اینجا فرصت کافی جهت بررسی آنها موجود نیست و علاقمندان می توانند

Boye, (A.K.): "L'Acte de Nationalization ", Paris, Berger Levrant, 1979, 213 p., Foighel, (I): "Nationalisation and Compensation"., London, Stevens and Sons, Ltd, 1964., Fouillou, (G): "La Nationalisation et le Droit International Public"., Paris, L.G.D.J., 1962, 478 p. ., Higgins, (R): "The Taking of Property By the State: Recent Developments in International Law"., IN: R.C.A.D.I., 1982 (III), Vol. 176, p.p. 259- 391., Katzarov, (k): "The Theory of Nationalization"., The Hague, Martinus Nijhoff, 1964 (English Translation).; Lillich (R.): "The Valuation of Nationalized Property in International Law"., The University Press of Virginia, Charlottesville, 3 Vol., 1972, 174 p. ; 1973 208 p., 1975, XV, 212 p.; "International Law of State Responsibility for Injuries to Aliens"., ibid, 1983, 412 p.; Ribeiro, (R.): "Nationalization of Foreign Property in International Law"., Rio De Janeiro, 1977, 147 p.; White, (G.V.): "Nationalization of Foreign Property"., London, Stevens, U.S.A., Praeger, 1961, 278 p.; Wortley, (B.A.): "Expropriation in Public International Law"., Cambridge, The University Press, 1959. 169 p.

برای مقالات و سایر منابع به کتابشناسی آخر این مقاله مراجعه شود.

۸- مراجعه شود به: «جهان سوم و حقوق بین الملل، ترجمه آقای دکتر محسن محبی، مجله حقوقی

دفتر خدمات حقوقی بین المللی ۱۳۶۶، شماره ۲۸ صص ۷۷ تا ۱۱۸، و همچنین

Mirabbassi, (S.B.): "Nouveaux Etats et la Cour Internationale de Justice"./France /Faculte de Droit et des Sciences Politiques de Strassbourg, 1975,D.E.S., 131 p., p.p. 1-3.; Anand, (R.P.): "New States and International Law"., New Delhi, 1972; Kokot, (K): "Quelques Remarques Sur la Notion Etats Nouveaux, Dans le Domaine du Droit des Gens", in: Annuaire de L'association D'anciens Auditeurs de La Haye, Vol 32-33, 1962-63, p.p. 79-90; Shinta, (I.F.I): "The Attitude of New States Toward the International Court of Justice". /in: International Organization, Vol. XIX, n.2, 1965, p.p. 203-222.

به نوشته های زیر مراجعه نمایند.^۹ اما مراد ما از بکار بردن این الفاظ آن دسته از کشورهای جهان اعم از بزرگ و کوچک هستند که تا قبل از پدیده استقلالشان یعنی تا دهه ۱۹۵۰ میلادی و بعد از آن یا اصولاً هیچگونه نقشی در وضع قواعد بین المللی نداشته و یا اگر هم صوراً در ایجاد این نوع قواعد مشارکت داشته اند نقش موثری نداشته اند و نتیجتاً قواعد و مقررات بین المللی اغلب در جهت منافع آنها نبوده و موجبات وابستگی و استضعاف آنها را فراهم کرده است. این کشورها امروزه تحت عنوان «کشورهای غیر متعهد» و یا کشورهای «گروه ۷۷» برای در هم پیچیدن نظم بین المللی گذشته و ایجاد یک نظم نوین بین المللی در ابعاد حقوقی - سیاسی - اقتصادی و فرهنگی و ... در حال مبارزه هستند.

* * * مطلب دیگر: بعد از جنگ جهانی دوم و تاسیس سازمان ملل متحد و پیدایش پدیده استقلال کشورهای جهان سوم، فشار و نهبی که توسط این کشورها به حقوق بین الملل وارد شد منتج به برداشت جدیدی از آن گردیده است. این نگرش جدید از حقوق بین الملل به خوبی در نظریه مخالفی که قاضی آوارز حقوقدان برجسته آرژانتینی در سال ۱۹۵۲ در قضیه نفت ایران و انگلیس ابراز می دارد منعکس است. او در این باره چنین اظهار می دارد:

«تفاوتی اساسی بین این دو حقوق (حقوق بین الملل عرفی و کلاسیک و حقوق بین الملل جدید) وجود دارد. حقوق بین الملل عرفی و کلاسیک حقوقی غیر متحرک و تقریباً متصلب است زیرا زندگی ملت ها کمتر متحول بوده است. بعلاوه این حقوق مبتنی بر فردگرایی می باشد.

(اما) حقوق بین الملل جدید زنده و متحرک است و مرتباً و سریعاً در حال تغییر است

۹- علاوه بر نوشته های مذکور در پاورقی پیشین به این کتب و مقالات نیز مراجعه شود:

L'avenir du `Droit International Dans Un Monde Multiculturel - The Future of International Law in A Multicultured World", Colloque / Workshop -Academie de Droit International, 1983, Publie, en 1984 par Prof. R.J. Dupuy, 491 p.; Bettati, (M): "Le Nouvel Ordre Economique International"., Paris, P.U.F., Coll "Que Sais Je?", No. 2088, 1983, 128 p.; Brigitte-Stern: "Un Nouvel Ordre Economique International"., Paris, Economica, 1983; Bedjaoui, (M): "Pour Un Nouvel Ordre Economique International"., Paris, UNESCO, 1979; Abi-Saab, (G): The Third World and The Future of International Legal Order"., in: Revue Egyptienne du Droit International, Vol. 26, 1973.

تا با مقتضیات جدید بین المللی که این حقوق در واقع منعکس کننده آنست خود را منطبق سازد. حقوق بین الملل جدید، طبیعت سکون و تغییر ناپذیری حقوق بین الملل عرفی و کلاسیک را ندارد بلکه در حال پیدایش مستمر است. بعلاوه این حقوق بر اساس سیستم بهم وابستگی اجتماعی که محصول تجدید حیات یافته وجدان حقوقی است، استوار است که «عدالت اجتماعی» در آن از مقام و منزلت خاصی برخوردار است».

تحولات بوجود آمده خصوصاً در قطعنامه های سازمان ملل متحد در حقیقت منعکس کننده این خواست طرفداران حقوق بین الملل جدید است.

بعد از این توضیحات مقدماتی بحث خود را در دو قسمت زیر خلاصه مینمائیم:

قسمت اول: بررسی حقوقی مسأله «ملی کردن» در حقوق بین الملل.

قسمت دوم: بررسی حقوقی «پرداخت غرامت و نحوه احتساب آن» در ملی

کردن ها.

قسمت اول - بررسی حقوقی مسأله ملی کردن در حقوق بین الملل

«ملی کردن» در حقوق داخلی کشورها کم و بیش دارای مفهوم مشخص و روشنی است. اما در حقوق بین الملل تعریف جامع و مانعی از آن وجود ندارد. لذا برای آنکه بهتر بتوان به مفهوم بین المللی ملی کردن پی برد بی فایده نیست که بررسی سریعی از مبانی و مفهوم آن در یکی از سیستم های حقوقی مثلاً فرانسه بعمل آید تا اولاً بتوان آن را از مفاهیم مشابه تمیز داد و ثانیاً فهم و درک تعریف بین المللی آن آسان تر گردد.

فصل اول - مفهوم ملی کردن و دلایل آن

بخش اول - مفهوم حقوق داخلی ملی کردن

اصولاً ملی کردن و دلایل آن حول محور «انتقال مالکیت» دور می زند. در اینجا

سؤال این است که اولاً اینگونه انتقال به چه مجوزی انجام می گیرد؟ ثانیاً به چه کسی منتقل

می شود؟ و بالاخره هدف آن چیست؟

۱- انتقال بچه مجوزی انجام می گیرد.

معمولاً انتقال مالکیت بر اساس اقدام و عمل هیئت حاکمه ممکن می شود یعنی همیشه مجوز انتقال مالکیت تصمیمات مقامات دولتی است و هیچگاه یک شخص خصوصی نمی تواند چنین تصمیمی را بگیرد. لذا همیشه پارلمان، مقامات اجرائی و یا قضائی هستند که چنین تصمیمی را می گیرند. و در واقع عالی ترین مراجع مملکتی یعنی نمایندگان حاکمیت ملی چنین تصمیمی را اتخاذ می نمایند.

۲- موضوع انتقال مالکیت

موضوع انتقال همیشه اموال هستند و فرقی ندارد که منقول باشد یا غیر منقول. آنچه قابل اهمیت است این است که این اموال، اموال خصوصی باشند. به لحاظ اهمیتی که بعضی از اموال خصوصی داراست، عالی ترین مقامات مملکتی تشخیص می دهند که اینگونه اموال خصوصی به جهت نقش و اهمیت اساسی که در اقتصاد کشور و یا در بخشی از اقتصاد کشور و مصالح عمومی دارند آنها را به دولت منتقل نمایند و در حقیقت مالکیت از بخش خصوصی به خود جامعه منتقل می شود.

۳- هدف انتقال مالکیت

هدف انتقال این است که اموال مورد نظر که در مالکیت اشخاص خصوصی بوده به مالکیت عموم و دولت درآید و در واقع اهمیت «انتقال مالکیت» در همین امر است. با توجه به آنچه گفته شد در واقع ملی کردن یعنی انتقال مستقیم مالکیت اموال خصوصی به مالکیت عمومی.

بخش دوم - تفاوت ملی کردن با سایر مفاهیم مشابه

با توضیحات و دلایلی که ذکر شد می توان «ملی کردن» را که عملی مستقیم برای انتقال مالکیت است از سایر مفاهیم مشابه که حاوی انتقال غیر مستقیم هستند تمیز داد.

۱- تفاوت ملی کردن با سلب مالکیت (یا Expropriation):

«ملی کردن» و «سلب مالکیت» هر دو در واقع انتقال مالکیت اموال خصوصی به

مالکیت اشخاص عمومی است اما وجوه افتراق چشم گیری بین ایندو می توان یافت. «ملی کردن» همچون «سلب مالکیت» همیشه ناشی از یک عمل حقوقی هیات حاکمه است اما عمل حقوقی ملی کردن عالیترین تجلی حاکمیت ملی است در حالیکه عمل حقوقی دوم یعنی سلب مالکیت ناشی از «حاکمیت اداری» است. لذا ملی کردن یا بوسیله قوه مجریه و یا بوسیله قوه مقننه عملی می گردد در صورتیکه سلب مالکیت از ابتکارات سازمانهای اداری با همیاری قوه قضائیه است. ملی کردن انتقال مالکیت از بخش خصوصی به جامعه به منظور تامین اهداف اساسی جامعه است. حال آنکه سلب مالکیت از چنین حد اعلای اهمیت برخوردار نیست و بیشتر به منظور تامین نیازهای منطقه ای و بخش های دولتی است. بالتیجه تفاوت هایی هم از حیث علت، هم از حیث موضوع و هم از حیث هدف بین ایندو موجود است.^{۱۱}

بنظر می رسد که در سیستم حقوق انگلوساکسن چنین تفاوت هایی بین ایندو وجود نداشته باشد.^{۱۲}

۲- تفاوت ملی کردن با مصادره اموال (یا Confiscation):

قصد انتقال مالکیت عامل مشترك بین ملی کردن و مصادره اموال می باشد. هر دو نتیجه اعمال اقتدارات عمومی می باشند. هر چند دلیل (Cause) انتقال مالکیت در هر دو یکی است اما انگیزه ها (Mobiles) متفاوت است.

در توقیف و مصادره اموال رفتار افراد است که مورد توجه می باشد و به دلیل اشتباهات و خطاها، مجازات تعیین می شود. البته مجازات باید متناسب با خطا و اشتباه باشد.

و در اینجا اتخاذ تصمیم به مصادره با قوه قضائیه است و حال آنکه تصمیم به ملی کردن با قوه مجریه یا با قوه مقننه می باشد.

تذکر این نکته بجاست که بر اساس قانون اساسی سابق ایران، مجلس شورای ملی تصمیم به مصادره اموال می گرفت و یک نمونه از این تصمیم در مورد مصادره اموال

۱۱- مراجعه شود به:

Carreau. (D), Juillard (P) et Flory (TH.): *Droit International Economique.*, Paris. L.G.D.J., 1980, p. 544.

۱۲- مراجعه شود به: اکانل، حقوق بین الملل، مبحث مربوط به سلب مالکیت.

قوام السلطنه توسط مجلس اتخاذ گردیده است.^{۱۳}

۳ - تفاوت ملی کردن با غصب و تصرف قهری (یا Spoliation):

ملی کردن، سلب مالکیت، مصادره اموال، همانطوریکه دیده ایم انتقال مالکیت اموال خصوصی به اشخاص عمومی است. در تمام موارد فوق فرم و شرایط خاصی لازم است تا انتقال صحیحاً انجام پذیرد. حال اگر انتقال مالکیت در هر یک از موارد فوق انجام گردد که رعایت فرم و قواعد اساسی هر قسمت نشده باشد، انتقال به صورت غصب یا تصرف قهری در خواهد آمد و چنین عملی، عملی نامشروع و غیرحقوقی است. بنظر می رسد که در حقوق داخلی ایران هم، جز در موارد استثنائی، همین ترتیب و معانی مد نظر قرار گرفته باشد.

بخش سوم: تعریف ملی کردن در حقوق بین الملل

با توجه به مفهوم و دلایل ملی کردن در حقوق داخلی و تفاوت های آن با مفاهیم مشابه و با توجه به مشکلاتی که در بدست دادن یک تعریف جامع و مانع از ملی کردن در حقوق بین المللی وجود دارد، بطور کلی می توان تعریفی را که موسسه حقوق بین الملل در سال ۱۹۵۲ بدست داده است مبنا قرار داد و چنین نتیجه گرفت که: «ملی کردن عبارت است از انتقال اموال و حقوق گروه خاصی از بخش خصوصی به دولت در جهت منافع عمومی به منظور استفاده و کنترل بر آن و یا به منظور مصرف جدیدی که دولت برای آن در نظر می گیرد، از طریق تصمیمات پارلمانی و قانونگذاری».

با توجه به این تعریف می توان گفت که:

- ۱ - ملی کردن انتقال مالکیت است.
 - ۲ - بخش ملی شده خصوصی تحت اداره و کنترل دولت در می آید.
 - ۳ - هدف ملی کردن حفظ منافع عمومی و اجتماعی است.
 - ۴ - ملی کردن از طریق تصمیمات پارلمانی و قانونگذاری انجام می شود.
- با توجه به تعریف مؤسسه حقوق بین الملل، ملی کردن چیزی جز انتقال مالکیت

۱۳- به مجموعه قوانین روزنامه رسمی سال ۱۳۳۱ صفحات ۶ تا ۸ مراجعه شود.

خصوصی نیست، و نقل و انتقال مالکیت نیز بموجب قانون یا بر حسب قواعد آن از مستحذات حقوق داخلی بوده که با قواعد و اصول حقوق بین الملل نیز سازگار باشد.^{۱۴}

فصل دوم - مبانی حقوقی ملی کردن (مشروعیت ملی کردن)

در اینجا این سؤال مطرح می گردد که آیا یک دولت می تواند و بعبارتی دیگر حق دارد اموال بیگانگان را که در کشورش واقع می باشد به خود منتقل نماید؟ در واقع این سؤال خود می تواند به صورت دو سؤال جزئی تر مطرح گردد یکی اینکه آیا یک دولت مستقل حق دارد اموال بیگانگان را که در کشورش واقع است ملی کند؟ و دیگر اینکه آیا چنین کشوری در ملی کردن مقید به رعایت بعضی از قواعد و مقررات کلی حقوق بین المللی است؟

جواب سؤال اول کاملاً روشن بوده و مشکل چندانی ندارد. زیرا حاکمیت سرزمینی یک کشور کاملاً چنین حقی را به آن می دهد.

جواب گوئی به سؤال دوم اندکی مشکل تر است. خواهیم دید که بر اساس استنباط از حقوق عرفی و کلاسیک بین المللی، ملی کردن در صورتیکه منطبق با بعضی از شرایط و مقررات نبوده باشد، غیر مشروع به حساب می آید و موجب مسئولیت می گردد و حال آنکه بر اساس حقوق بین الملل جدید چنین نخواهد بود و این دگرگونی تحول بزرگی است در جهت خواست و سیاست اکثریت قریب به اتفاق کشورهای جهان و خصوصاً کشورهای جهان سوم.

بخش اول - نظریات حقوقی مختلف در باب مبانی حقوقی ملی کردن

(کلاسیک و جدید)

اساس حقوقی ملی کردن، یکی این اصل کلی است که گفته می شود «هر ملتی حق تعیین آزادانه سرنوشت خود را» دارد. حق آزادی تعیین سرنوشت در واقع دارای دو جنبه است:

۱۴- همان طوری که ملاحظه می شود برخی از عناصر تشکیل دهنده این تعریف درست مبین خواست کشورهای غربی و سرمایه گذار است و با مفهوم امروزی ملی کردن تطابق چندانی ندارد.

- حق آزادی تعیین سرنوشت داخلی،

- حق آزادی تعیین سرنوشت بین المللی،

در اینجا مراد حق آزادی تعیین سرنوشت داخلی است. همانطوریکه هر کشوری حق دارد اساس و تشکیلات سیاسی خود را تعیین نماید، و بر اساس موازین بین المللی احدی را حق دخالت در آن نیست، حق دارد که سیاست اقتصادی و اجتماعی خود را نیز تعیین کند و در واقع این حق تعیین سرنوشت قابل تقسیم نیست.^{۱۵} و بعلاوه حقوقدانان زیادی هستند که این اصل را یکی از اصول مسلم قواعد آمره می دانند که از میان این حقوقدانان، می توان به پروفیسور گری گوری تونکن^{۱۶} استاد مشهور حقوق بین الملل روس اشاره نمود. و نیز آقای بوی: "A. K. Boye" و آقای دنیس توره: "Denis Touret" و عده زیادی^{۱۷} از حقوقدانان هستند که چنین می اندیشند.

اصل دیگری که اساس حقوقی ملی کردن را تشکیل می دهد همان اصل مشهور «حاکمیت دائمی کشورها بر منابع ثروت زیرزمینی و اقتصادی کشورهاست» که در واقع ملی کردن مایه مشروعیت خود را از این اصل می گیرد. حقوقدانان بیشماری هستند که این اصل را از اصول آمره حقوق بین الملل امروزی بشمار می آورند و از آنجمله است پروفیسور

۱۵- مراجعه شود به تز آقای ژالن تحت عنوان:

Jalon (A.) : L'échec D'une Idée: La Souveraineté Partagée, Thèse, Paris II, 1975, 519 p.

16- Grigory Tunkin: "International Law in the International System"., R.C.A.D.I., 1975 (IV), Vol. 147, pp. 1-218, p. 96 et S. et Passim.

17- Boye, (A.K.): "L'acte de Nationalisation"., Op. Cit., p.30-31.

18- Touret, (Denis): "Le Principe de L'egalite Souveraine des Etats, Fondement du Droit International"., in: R.G.D.I.P., 1971.

۱۹- به عنوان مثال مراجعه شود به آثار زیر:

Abi-Saab: "Conferences on International Law Organized By The Carne Gie Endowment For International Peace"., Lagonisi (Grece), Avril, 1960, p.13: Sahovic, (M): Influence des Etats Nouveaux Sur la Conception du Droit International., A.F.D.I., 1966 pp.30-49, Robeldo, (A.G.): "Le Jus Cogens International: Sagenese, Sa Nature, Ses Fonctions". in: R.C.A.D.I., 1981 (III), No. 172, p.p. 9- 217, p.172 et S. et les Auteurs Qu'il Cite.

فرانسوا ریگو.^{۲۰}

بطور کلی در نیمه اول قرن بیستم هم کشورهای طرفدار سیستم اقتصاد سوسیالیستی و هم کشورهای طرفدار سیستم اقتصاد آزاد هر دو متوسل به ملی کردن شده اند متاهی توجیهی که هر کدام می نمایند با دیگری متفاوت است. غربی ها آزادی عمل در مورد ملی کردن اموال اتباع داخلی را با مشکل مواجه نمی دانند، اما ملی کردن اموال بیگانگان را بهر طریقی تایید نمی نمایند و با توسل به قاعده احترام به «حق مکتسب» بعضی از ملی کردنها را غیر مشروع نامیده اند.

بند اول - خلاصه استدالات کشورهای سرمایه داری

در اوایل قرن بیستم اصولاً کشورهای غربی مالکیت بیگانگان را حقی مطلق و غیر قابل تجاوز دانسته، ملی کردن را از نظر حقوق بین المللی یک اقدام نامشروع می پنداشتند و چنین کشوری را مستول و موظف به جبران خسارات وارده می دانستند. همچنانکه آقای Descomps می نویسد: «طبق حقوق بین الملل عرفی (کلاسیک) هر نوع دخالت کشوری در اموال بیگانگان را که بصورت بین المللی حمایت شده تجاوز به حق مکتسب بوده، عملی غیر مشروع است».^{۲۱}

استدلال این کشورها این بود که احترام به «حقوق مکتسب» ضروری است. در این

۲۰- مراجعه شود به:

Rigaux, (F.): Pour Un Autre Ordre International., Cours Professe à L'I.H.E.I. de Paris, Publié in: Droit Economique 2, Pe Done, 1979, p. 346; Droit Public et Droit Prive' dans les Relations Internationales"., 1977, p.284 ; Touscoz, (J): "La Nationalisation des Societes Petrolières Francaises en Algerie et le Droit International"., in: R.B.D.I., 1972. No. VIII, p. 496; Brownlie, (IAN): "The Principles of International Law"., 1979, p. 513, Footnote 6; Chowdhry, (S.R.): "Permanent Sovereignty Over Natural Resources"., Paper Submitted to a Seminar Convened by The I.L.A. and The Center for Research on The New International Economic Order, Oxford, April 1982, p. 91 et S.

۲۱- مراجعه شود به:

Jimenez de Arechaga, (E): "State Responsibility for the Nationalization of Foreign-owned Property". in: N.Y.U.J.I.L. and Pol., 1978, p. 180; Francioni, (F): Compensation for Nationalization of Foreign Property: The Borderland Between Law and Equality"., in I.C.L.Q., 1975, pp. 255-283, p.259.

باره اشاره‌ای به جملاتی از دفاعیه دولت انگلستان در دعوی «اموال مذهبیون در پرتغال» Biens Religieux au Portugal در دیوان دائمی حکمیت لاهه، به تاریخ ۴ سپتامبر ۱۹۲۰ می‌شود:

«احترام به حقوق مکتسب یک اصل حقوقی مشترک بین کلیه ملل متمدن است. روابطی که ملت‌ها با هم برقرار می‌نمایند مبتنی بر امنیت و اعتمادی است که نسبت بهم دارند» بتدریج که اساس چنین استدلالی در مورد عدم مشروعیت ملی کردن با توجه به تحولات اوائل قرن بیستم، سست می‌شد، کشورهای غربی، ضمن قبول اصل مشروعیت ملی کردن، آنرا مقید به قیودی دیگر نمودند. از طرفی اعلام می‌نمودند وقتی ملی کردن درست است که «پرداخت غرامت به طور کامل» در آن شرط شده باشد مثلاً در باب ملی کردن مکزیکی دولت آمریکا در تذکاریه مورخ سوم آوریل ۱۹۴۰ خود چنین بیان کرده است: «حق ملی کردن اموال همراه و مشروط به تعهد پرداخت متناسب و موثر و بیدرنگ (یا فوری) غرامت است. مشروعیت هر ملی کردنی، در واقع، مبتنی بر رعایت شرایط مذکور است.»^{۲۲} کشورهای مذکور از طرف دیگر می‌گفتند که اینگونه ملی کردن‌ها باید «بدون تبعیض» انجام پذیرفته باشد^{۲۳} و اضافه می‌نمودند که اقدام به ملی کردن باید مبتنی بر «منافع عمومی» و «مصلحت جامعه» باشد و اگر ملی کردن بدون در نظر گرفتن چنین قیودی باشد عملی نامشروع و موجبات مسئولیت بین‌المللی کشور اقدام‌کننده را فراهم ساخته و مآلاً چنین کشوری مکلف به پرداخت غرامت می‌باشد.^{۲۴} برای ذکر مثال کافایت به بند ماده ۴ «عهدنامه مودت و روابط اقتصادی و کنسولی» منعقد شده در تاریخ بیست و هشتم اسفند ماه ۱۳۳۵ بین ایران و دولت ایالات متحده آمریکا، اشاره شود. بند ۲ ماده ۴ عهدنامه مودت

۲۲- مراجعه شود به: Recueil des Sentences Arbitrales., Vol. I, P.9 et S.

۲۳- مراجعه فرمائید به: Department of State Bull. Vol.2, 1940, p.381.

۲۴- مراجعه فرمائید به: حقوق اقتصادی بین‌المللی «...منبع ذکر شده، ص ۵۵۶».

۲۵- مراجعه فرمائید به: شارل روسو: حقوق بین‌المللی عمومی، جلد پنجم، سال ۱۹۸۳؛ منبع ذکر شده قبلی، ص ۵۳ و نیز مراجعه شود به:

Verwey, (Wil D.), Schrijver, (Nico J.): "The Taking of Foreign Property Under International Law: A New Legal Perspective", (1984)

می گوید:

«اموال اتباع و شرکت های هر یک از طرفین معظمین متعاهدین، از جمله منافع اموال، از حد اعلای حمایت و امنیت دائم، به نحوی که در هیچ مورد کمتر از مقررات بین المللی نباشد، در داخل قلمرو طرف متعاهد دیگر برخوردار خواهد بود. این اموال جز بمنظور نفع عامه، آنهم بی آنکه غرامت عادلانه به اسرع اوقات پرداخت شود، گرفته نخواهد شد. غرامت مزبور باید به وجه موثری قابل تحقیق باشد و بنحو کامل معادل مالی خواهد بود که گرفته شده است، و قبل از گرفتن یا در حین گرفتن مال قرار کافی جهت تعیین غرامت و پرداخت آن داده خواهد شد.» آمریکا این نوع شرط را در قراردادهای مشابه دیگری با سایر کشورها نیز گنجانده است.

اما امروزه، کشورهای غربی کم و بیش ملی کردن سرمایه خارجی را قبول داشته و به هیچ وجه مشروط به چنین اقدامی زیر سؤال نمی باشد،^{۲۶} بلکه می گویند ضمن اینکه ملی کردن عملی مقبول است در خلال آن تعهد جدیدی برای کشوری که چنین اقدامی بنماید بوجود خواهد آمد و آن تعهد پرداخت غرامت است. بنابر این، اگر کشور ملی کننده از پرداخت غرامت امتناع ورزد بخاطر همین ترك انجام تعهد بنا بر حقوق بین المللی مسئول شناخته می شود.^{۲۷} لذا در آخرین نگرش از دید کشورهای غربی، مسئولیت کشور ملی کننده به لحاظ ترك انجام تعهد بوده و نه ارتکاب عملی نامشروع.

بند دوم - خلاصه احتجاجات کشورهای سوسیالیستی

بررسی و نگرش حقوقدان های کشورهای سوسیالیستی راجع به امر ملی کردن کاملاً با آنچه گفته شد متفاوت است. مثلاً آقای ویل کف (Vil Kov) یکی از حقوقدان های معروف روسیه در مقاله ای تحت عنوان: «ملی کردن حق مطلق کشورهای مستقل است» می گوید:

«ملی کردن شرکت های خارجی توسط کشورهای رهائی یافته از بند وابستگی

۲۶- مراجعه شود به: Carreau: Droit International Public, 1980; Dinh et Autres, Op.Cit. p.544.

۲۷- اکانل: حقوق بین المللی عمومی، ص ۷۸۵.

استعماری، کاملاً منطبق با حقوق بین المللی است. این حق نتیجه منطقی «حاکمیت» کشورهای است که بر اساس آن کشورها کلیه مسائل مربوط به «مالکیت» را حل و فصل می نمایند.^{۲۸} تجزیه و تحلیل حقوقدانان کشورهای سوسیالیستی راجع به ملی کردن نهایتاً بدانجا منتهی می شود که هر نوع اقدامی در مورد ملی کردن را مشروع و بر عکس هر نوع واکنشی را در مقابل این نوع اقدامات که مانعی محسوب شود غیر مشروع قلمداد می نماید. آقای ویل کف در مقاله فوق الذکر می گوید:

«این سوال مطرح نیست که ملی کردن (کشورهای) سوسیالیستی از اصل «احترام به حقوق مکتسب» تبعیت نماید و یا اختلافات احتمالی (ناشی از این امر) بر اساس حقوق بین المللی حل و فصل شود».^{۲۹}

همچنین، آقای آنتوان هبزا (Antoin Hobza) یکی دیگر از حقوقدانان روسی در گزارش کوتاهی که در سال ۱۹۵۰ به موسسه حقوق بین الملل می دهد، ضمن انتقاد از نحوه نگرش حقوقدانان غربی پیرامون موضوع مورد بحث، می افزاید:

«از حمایت از حقوق مکتسب در خارج از یک سیستم حقوقی خاص صحبت به میان نمی توان آورد. عقیده مخالف، منتهی به تضاد گویی های غیر قابل دفاع می شود. اگر انقلابی سیستم حقوقی قبلی را بطور کامل واژگون ساخت، مدعی حق مکتسب بودن، دارای هیچگونه مفهومی در سیستم حقوقی جدید نمی باشد... و آنچه که مربوط به وضعیت اتباع بیگانه است، هیچ گونه قواعد کلی حقوقی بین المللی را نمی شناسم که ترجیحی برای اتباع بیگانه قائل شده باشد. تساوی حقوق مدنی با اتباع داخلی یک کشور بالاترین چیزی است که یک خارجی ممکنست مدعی آن باشد».^{۳۰}

۲۸- مراجعه شود به:

Vil Kov, (G.): "La Nationalisation, Droit Souverain des Etats Indépendents" in: La Vie Internationale, No 8, 1963 p.88, Rapport par: Jean Viret, Dans: "Les Compétences Internationales Dans le Droit Constitutionnel Socialiste" in: Annuaire de L'U.R.S.S. et des Pays Socialistes Européens., 1978, p.39.

۲۹- ماخذ ذکر شده قبلی.

۳۰- مراجعه شود به: سالنامه موسسه حقوق بین الملل، سال ۱۹۵۰ جلد اول، صفحات ۸۲-۸۳.

بند سوم - خلاصه استدلالات کشورهای جهان سوم در مورد ملی کردن
 گرچه حق حاکمیت ملی به تنهایی کافی برای توجیه عمل ملی کردن می باشد، معهدا
 کشورهای جهان سوم استدلال و توجیهاات دیگری در این زمینه دارند که ذیلاً به برخی از
 آنها اشاره می شود:

از جمله این استدلالات یکی نیز حق مسلم هر کشور در وصول به استقلال کامل
 سیاسی و اقتصادی است. کشورهای جهان سوم و مخصوصاً کشورهای تازه به استقلال
 رسیده، اظهار می دارند که وقتی مملکتی از استقلال کامل و واقعی بهره مند است که به
 استقلال کامل اقتصادی نیز نائل شده باشد.

اما سرمایه گذاری های خارجی در این کشورها استقلال اقتصادی را به مخاطره
 می اندازد. زیرا خارجیان تمام منابع اقتصادی و منابع طبیعی را در اختیار گرفته و عملاً
 اقتصاد مملکت را کنترل می نمایند. بعنوان مثال در کشور الجزایر، تا قبل از استقلال و قبل
 از ملی شدن تمام صنایع و منابع طبیعی، شاهرگ های اقتصادی از قبیل معادن فسفات،
 ذغال سنگ، آهن، نفت و گاز و غیره در اختیار فرانسویان بود. بهمین علت هم بود که
 بومدین رئیس جمهور وقت الجزایر در سازمان ملل اظهار داشت که هدف الجزایر از ملی
 کردن را نباید یک هدف ایدئولوژیک دانست، بلکه مقصود از این ملی کردن آزادی و
 استقلال ملت و بدست گرفتن سرمایه های ملی و طبیعی است تا تحت نظر ملت قرار
 گیرد.^{۳۱}

یکی دیگر از استدلالات کشورهای جهان سوم حق مسلم آنان در ترقی و توسعه و
 حق مسلم آنان در دسترسی به منابع طبیعی خویش می باشد. سازمان ملل متحد بارها تأیید
 کرد که فقر و عقب ماندگی نه تنها کشورهای عقب مانده را غرق در بدبختی می نماید،
 بلکه این عقب ماندگی صلح جهانی را نیز به مخاطره می اندازد. بهمین علت هم در
 قطعنامه شماره ۱۵۱۵ مورخ ۱۹۶۰ یکی از هدف های خود را «اعتلاء شرایط زندگی همه
 ملل جهان» قرار داده است.

کشورهای جهان سوم برای اعتلاء سطح زندگی اتباع خویش، بایستی از کلیه
 امکانات استفاده نموده و بر منابع طبیعی خویش مسلط شوند.

۳۱- پاتریک بینه: ملی کردن الجزایر- رساله برای اخذ دیپلم عالی در علوم سیاسی- ص ۲۳ به بعد.

این حق تسلط بر منابع طبیعی نیز بارها مورد تایید قرار گرفته است. برای تایید این ادعا ما به همان قطعنامه شماره ۱۵۱۴ مورخ ۱۴ دسامبر ۱۹۶۰ استناد می‌نمائیم. در مقدمه این قطعنامه صراحتاً تایید گردیده که هر ملتی حق دارد آزادانه از منابع طبیعی و سرمایه های ملی خویش استفاده نماید. و چون اغلب این سرمایه های ملی قبلاً در اختیار سرمایه گذاران خارجی قرار گرفته بود، لذا این کشورها ناگزیر شدند برای دسترسی به منابع طبیعی و سرمایه های ملی خود، اقدام به ملی کردن سرمایه های خارجی بنمایند. بنابر این سرمایه های خارجی از نظر کشورهای ملی کننده استیلاء ید است بر منابع طبیعی خویش و به موجب مصوبات سازمان ملل متحد.

با توجه به مجموع این استدلالات و استدلالات فراوان دیگر، بود که کشورهای جهان سوم با وجود تعهدات و تضمین های قبلی، اقدام به ملی کردن سرمایه های خارجی نمودند. خاصه آنکه سازمان ملل متحد نیز صراحتاً برای همه کشورها مبادرت به ایجاد حقی بنام «حق ملی کردن» نموده بود.

بخش دوم - نقش سازمان ملل در ملی کردن سرمایه های خارجی و ایجاد

حق ملی کردن

سازمان ملل متحد در مورد ملی کردن سرمایه های خارجی، و مخصوصاً ایجاد حقی بنام حق ملی کردن نقشی عمده را اجرا نموده است. تایید و تصویب این حق در سازمان ملل متحد سابقه طولانی دارد.^{۳۲} ولی تصور می شود که ذکر مجدد همه آنها در اینجا موردی نداشته باشد، فقط بطور خلاصه اشاره می شود که منبع و سرچشمه این حق را باید در منشور سازمان ملل متحد جستجو کرد. زیرا در بند ۲ ماده ۱ منشور سازمان ملل متحد صراحتاً اشاره به استقلال کلیه ملت های جهان شده است.

سازمان ملل در اجرای بند ۲ ماده ۱ منشور خود اقدامات فراوانی انجام داد که از آنجمله می توان به تصویب قطعنامه های شماره ۱۵۱۴ و ۱۵۱۵ اشاره نمود که در آنها صراحتاً حق هر کشور در توسعه و ترقی و حق هر کشور در تسلط بر منابع خویش مورد

۳۲- به قطعنامه های اشاره شده در پانویست شماره ۳ همین مقاله مراجعه شود.

تصویب قرار گرفته بود.

قطعنامه شماره ۱۸۰۳ مورخ ۱۹۶۲ به مسئله ملی کردن جنبه کاملاً جدیدی داد. در این قطعنامه پس از یادآوری مصوبات قبلی سازمان ملل در مورد حق مسلم هر دولت در مالکیت منابع طبیعی خویش و طرق استفاده از آنها، صراحتاً مسئله ملی کردن سرمایه های خارجی را مطرح نمود و اجرای آنها موکول به پرداخت خسارت نمود.

تصویب منشور حقوق و تکالیف اقتصادی دولت ها در سال ۱۹۷۴، افق تازه ای برای ملی کردن گشود. منشور مزبور پس از یادآوری برخی از مصوبات سازمان ملل متحد و تأیید ضرورت یک منشور در روابط و تکالیف اقتصادی دولت ها و تذکر به اینکه روابط دولت ها و توسعه و ترقی آنها باید بر رفتار منطقی و منصفانه استوار باشد، در بند ۱ از ماده ۲ مقرر می دارد که هر دولت صاحب اختیار مطلق و بدون حد و حصر کلیه دارایی ها و منابع طبیعی خویش بوده و مختار است به هر نحو که بخواهد از آنها استفاده نماید.

پاراگراف C همین ماده ضمن احصاء حقوق دولت ها در مورد ملی کردن چنین مقرر

می دارد:

« هر دولت حق دارد که سرمایه های خارجی را ملی نموده و یا از تصرف آنان خارج و یا تغییر در نوع و نحوه مالکیت آنان بدهد. در این صورت دولت ملی کننده باید خسارت متناسبی با توجه به قوانین و مقررات داخلی خویش و شرایطی که او شایسته می داند، پرداخت نماید. در کلیه مواردی که در مسئله پرداخت غرامت اختلافی حادث شود، این اختلاف طبق قوانین داخلی کشور ملی کننده و بوسیله محاکم این کشور حل و فصل خواهد شد، مگر آنکه کلیه کشورهای ذینفع آزادانه موفق به انتخاب راه حل مسالمت آمیز دیگر بر مبنای تساوی حقوق و انتخاب آزاد، شوند. »

بدین ترتیب ملاحظه می شود که حق ملی کردن از طرف سازمان ملل متحد برای تمام کشورها شناخته شده است. مهمتر آنکه این حق اولاً، بطور انحصاری و مطلق و بدون هیچگونه قید و شرطی برای کشورها شناخته شده است و از آنجا که این حق جزء حقوق عالیه و حق حاکمیت دولت هاست، لذا هیچ دولتی مجبور نیست که عمل ملی کردن را بنحوی از انحاء ترجیه نماید. کما اینکه دولت های الجزایر و شیلی در پاسخ اعتراض کشورهای سرمایه گذار به همین حق حاکمیت ملی استناد نموده و اظهار داشتند که ملی

کردن جزء حقوق حاکمیت ملی آنان می باشد. ثانیاً سوال دیگری که به ذهن می رسد این است که هدف این همه تأکید بر حاکمیت دائمی و غیر قابل انتقال بر منابع و ثروتهای طبیعی چیست و پذیرفته شدن آن به عنوان یک اصل چه آثاری به همراه دارد. بنظر قاضی دوآرچاگا در درس خود در آکادمی حقوق بین الملل لاهه با استمداد از این قطعنامه می گوید: حقوق بین الملل جدید حق هر دولتی به ملی کردن اموال خارجی را برسمیت شاخته است و این حق حتی اگر یک دولت یا حکومت قبلی با معاهده تعهد کرده باشد که چنین کاری نکند، باز هم وجود دارد و این بخاطر مفهوم حاکمیت بر منابع و ثروت های طبیعی است که در قطعنامه های سازمان ملل متحد به حاکمیت «دائمی» توصیف شده است. بنابر این، کشورها هیچگاه صلاحیت خود را در جهت تغییر مشی های خود و ملی کردن از دست نمی دهند، علیرغم اینکه هر گونه توافقی برای اداره یا بهره برداری آنها کرده باشند.

موضوع جالب دیگری که در منشور حقوق و تکالیف کشورها دیده می شود آنست که گر چه دولت ملی کننده مخیر به پرداخت ضمانت گردیده است، ولی حدود و میزان و مبلغ خسارت و شرایط پرداخت آن به قوانین داخلی و شرایطی که دولت ملی کننده متناسب می داند محول گردیده است. بنابر این هر گاه در «قراردادهای دو جانبه قبلی» ترتیبات خاصی برای پرداخت خسارت پیش بینی شده باشد، این شرایط با توجه به مصوبات سازمان ملل از درجه اعتبار ساقط می باشد.

بخش سوم - حصول تعارض بین مصوبات سازمان ملل متحد و

تضمین های پیش بینی شده در قراردادهای دوجانبه و وجوه حل آن

بند ۱ - تعارضات: از آنچه که در فوق گفته شد چنین نتیجه گرفته می شود که بین مصوبات سازمان ملل متحد در مورد ملی کردن سرمایه های خارجی و مقررات مندرج در قراردادهای دو جانبه در همین زمینه اختلاف چشمگیری وجود دارد که ما ذیلاً به برخی از آنها اشاره می کنیم:

۱ - در قراردادهای دو جانبه اختیار دولت ها در ملی کردن سرمایه های خارجی بسیار محدود بوده و منحصرأ به مواردیکه منافع عامه و مصلحت جامعه چنین امری را اقتضا نماید

و حال آنکه در مصوبات سازمان ملل متحد و مخصوصاً در منشور حقوق و تکالیف اقتصادی دولت‌ها هیچگونه محدودیتی در این امر وجود نداشته و هر دولت می‌تواند بنا بر مصلحت خویش و به استناد حق حاکمیت ملی هر وقت که مقتضی بداند به ملی کردن سرمایه‌های خارجی اقدام نماید.

۲ - به موجب شرایط مندرج در قراردادهای دو جانبه دولت‌ها ناگزیرند خسارت معتابهی معادل قیمت اموال ملی شده به خارجیان پردازند در صورتیکه به موجب مصوبات سازمان ملل متحد گرچه دولت ملی کننده مبرا از پرداخت خسارت نیست ولی میزان این خسارت متناسب با «شرایطی که او شایسته می‌داند» و «بر طبق قوانین و مقررات داخلی» می‌باشد نه قیمت کامل اموال گرفته شده و حقوق و عرف بین الملل.

۳ - به موجب شرایط قراردادهای دو جانبه پرداخت خسارت باید قبل از ملی کردن و یا هم زمان با آن انجام گیرد در حالیکه به موجب مقررات سازمان ملل متحد تعهد دولت به پرداخت خسارت و یا اتخاذ ترتیباتی برای پرداخت این خسارت کافی خواهد بود. اکنون مسئله جالب توجه از نقطه نظر حقوقی آن است که هر گاه بین یک قرارداد دو جانبه و اصول مصوب سازمان ملل متحد تعارضی بوجود آید به چه ترتیب می‌توان رفع تعارض نمود و در موارد حدوث کدامیک از این مقررات بر دیگری ترجیح دارند و چرا؟

بند ۲ - تفوق مصوبات سازمان ملل بر تضمین‌های پیش‌بینی شده در معاهدات دو جانبه: اصولاً باید در نظر داشت که برخی از مصوبات جامعه ملل سابق و سازمان ملل متحد فعلی خاصه منشورها و میثاق‌های آن سازمان نظیر مقررات مربوط به منع برده‌فروشی، مقررات مربوط به رفع تبعیضات نژادی، مقررات مربوط به حفظ و حمایت مجروحین و اسراء جنگ و اصول مربوط به حاکمیت کشورها بر منابع طبیعی و اقتصادیشان و نیز اصول خودمختاری کشورها و غیره دارای آنچنان اهمیتی هستند که می‌توان آنها را از جمله اصول کلی و جهانی و آمره حقوق بین الملل نامید. میثاق حقوق و تکالیف اقتصادی دولت‌ها مصوب سال ۱۹۷۴ نیز یکی از اصول کلی و جهانی حقوق بین المللی می‌باشند. در مورد تفوق این اصول کلی و جهانی حقوق بین الملل بر سایر مقررات بین المللی و حتی معاهدات دو جانبه می‌توان گفت که این اصول در مرحله کاملاً بالاتری قرار داشته و هیچ مقررات دیگری قابل معاوضه و یا مقابله با این اصول نمی‌باشند. برای اثبات این امر دلائل فراوانی

وجود دارد^{۳۳} ... ولی ما ذیلاً فقط به سه مورد از آنها اشاره می‌نمائیم.

اول - از نظر قدرت اجرایی - اصول کلی و جهانی حقوق بین الملل دارای آنچنان اهمیتی هستند که به قول متخصصان حقوق بین الملل، در حکم قانون اساسی بوده و هیچ کشوری حتی در قوانین داخلی نمی‌تواند مقرراتی را بر خلاف آنها تصویب نماید. مثلاً هیچ یک از دول عضو سازمان ملل متحد نمی‌تواند مقرراتی در جهت برقراری رژیم برده‌فروشی به تصویب برسانند. تصویب اینگونه قوانین موجب مسئولیت دولت است. تمام دانشمندان در این زمینه متفق القولند، در صورتیکه در معاهدات دو جانبه چنین قدرت اجرایی وجود ندارد. قدرت اجرایی معاهدات دو جانبه ناشی از تصویب مراجع قانونگذاری همان کشور است. ماده ۹ قانون مدنی ما در این خصوص مقرر می‌دارد: «مقررات عهدیکه بر طبق قانون اساسی بین دولت ایران و سایر دول منعقد شده باشد در حکم قانون است». متخصصین حقوق می‌دانند که بین اصولی که جنبه جهانی دارد و آنچه که در حکم قانون است چه تفاوت‌های عظیمی وجود دارد.

دوم - از نظر محدوده زمانی - اصول کلی حقوق بین الملل محدود به زمان خاصی نبوده و جنبه دائمی دارند و حال آنکه مقررات معاهدات دو جانبه محدود به زمان معینی بوده و بعلاوه طرفین متعاهدین می‌توانند با رعایت مهلت کمی آنرا فسخ نمایند. مثلاً ماده ۲۳ عهدنامه مودت بین دولت ایران و امریکا در مورد مدت عهدنامه در بند ۲ چنین مقرر می‌دارد: «... این عهدنامه مدت ده سال معتبر خواهد بود و پس از آن نیز تا موقعی که به ترتیب مقرر در این عهدنامه خاتمه پذیرد به قوت خود باقی خواهد بود» و سپس همان ماده در بند ۳ راجع به لغو قرارداد چنین مقرر می‌دارد: «هر یک از طرفین معظمین متعاهدین می‌تواند با دادن اخطار کتبی به مدت یک سال به طرف معظم متعاهد دیگر در انقضا مدت ده سال اول یا هر موقع پس از آن این عهدنامه را خاتمه دهد - (فسخ کند).»

۳۳- دکتر محمد صفدری حقوق بین الملل عمومی - جلد سوم - صفحات ۹۲ به بعد؛ دکتر رضا فیوضی - مسئولیت بین المللی و نظریه حمایت سیاسی - صفحات ۵۴ به بعد؛ به مفهوم مندرج در ماده ۵۳ کنوانسیون وین راجع به حقوق معاهدات سال ۱۹۶۹ مراجعه شود. و برای تفصیل این مباحث مراجعه شود به: «حقوق معاهدات بین المللی»، جزوه درسی نویسنده، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، ۶۸-۱۳۶۷.

سوم - از نظر محدوده مکانی - از نقطه نظر مکانی نیز معاهدات دو جانبه محدود به همان کشورهای ذینفع بوده و در خارج از این محدوده هیچگونه قدرت اجرایی ندارند و حال آنکه اصول کلی حقوق بین الملل و مصوبات سازمان ملل متحد محدود به کشورهای خاصی نبوده و قدرت اجرایی آن شامل کلیه کشورهای جهان و یا حداقل کشورهای عضو سازمان ملل متحد می گردد.

با توجه به مراتب فوق جای هیچگونه شک و شبهه ای نیست که مقررات مندرج در منشور حقوق و تکالیف اقتصادی دول بر مقررات معاهدات دو جانبه تفوق داشته و هر دولت می تواند در هر موقع که مقتضی بداند به ملی کردن سرمایه های خارجی اقدام نماید. و در مورد پرداخت خسارت نیز به هیچ وجه مکلف به پرداخت خسارت کامل نمی باشد. شاید هم به همین علت باشد که هیچیک از کشورهای سرمایه گذار پس از ملی شدن سرمایه های اتباع خود در مورد قابلیت حقوقی ملی کردن اعتراضی ننموده اند. کما اینکه آقای شایان دلماس نخست وزیر وقت فرانسه در تاریخ ۲۰ آوریل ۱۹۷۱ صراحتاً در مجلس شورای ملی فرانسه اظهار داشت که «دولت فرانسه هرگز حق مسلم و مطلق دولت الجزایر را در مورد ملی کردن، مورد تردید قرار نداده و نخواهد داد»^{۳۲} به همین ترتیب هم با آنکه کشورهای جهان سوم در قوانین مربوط به ملی کردن، اصل پرداخت خسارت را قبول نموده اند، معهذا هیچ وقت این خسارت معادل کامل مال ملی شده نبوده است.

نتیجه گیری کلی

با توجه به بررسی مختصر و کوتاهی که بعمل آمد بخوبی روشن گردیده است که حقوق بین الملل عرفی در خصوص مبانی حقوقی ملی کردن دستخوش تزلزل و تحوّل گردیده و مقهور اصولی گردیده است که حقوق بین الملل جدید مدافع و طرفدار آنست و این ادعائی است که هم عملکرد کشورها، اعم از سرمایه گذار و سرمایه پذیر و هم رویه حقوقی بین المللی اعم از قضائی و حکمیت و هم تصمیمات مجامع بین المللی مؤید آن

۳۴- نطق آقای شایان دلماس نخست وزیر فرانسه - نقل از پی یر کریکی - ملی کردن شرکت های نفتی و گاز در الجزایر - رساله برای اخذ دیپلم عالی در علوم روابط بین الملل صفحه ۱۲ .

می باشد. و حتی بعضی از صاحب نظران پا را فراتر گذاشته، ملی کردن را جزء اصول آمره بین المللی محسوب نموده و مقابله با آنرا ممنوع قلمداد کرده اند.

بخش دوم در شماره آینده