

بررسی تعهد دولت‌ها به قبول و ارسال کمک‌های بشردوستانه در زمان سوانح طبیعی

سید حسام‌الدین لسانی*

چکیده

دولت‌ها به دلیل حاکمیتی که دارند، باید از ساکنان سرزمینشان در مقابل بلایای طبیعی محافظت کرده و به آنان امدادرسانی کنند. اما واقعیت آن است که توان همه دولت‌ها برای امدادرسانی یکسان و کافی نیست و در بسیاری از موارد بدون کمک‌های امدادی از سایر کشورها و نهادهای بین‌المللی کار امدادرسانی غیرممکن می‌شود. به دلیل اهمیت این موضوع، کمیسیون حقوق بین‌الملل با در دستور کار خود قرار دادن آن، پس از سال‌ها فعالیت، پیش نویس متن معاهده‌ای را تهیه و به مجمع عمومی ارسال کرده است. براساس این پیش‌نویس امدادرسانی وظیفه دولت آسیب‌دیده است و رضایت این دولت عنصر لازم برای دریافت کمک‌های خارجی است، هرچند دولت آسیب‌دیده حق مخالفت بدون دلیل با ارسال کمک از خارج را ندارد. اعمال تئوری مسئولیت حمایت را می‌توان از جمله عوامل استقبال دولت‌ها در ارسال کمک برای دولت‌های آسیب‌دیده در اثر سوانح طبیعی دانست.

کلیدواژگان

دولت آسیب‌دیده، سوانح طبیعی، کمیسیون حقوق بین‌الملل، مسئولیت حمایت، یاری‌رسان.

مقدمه

سوانح و رخداد‌های طبیعی همراه همیشگی بشر از آغاز شروع زندگی در این کرهٔ خاکی بوده‌اند. زلزله، سیل، توفان، سونامی و خشکسالی از نمونه‌های سوانح طبیعی‌اند که معمولاً همه‌ساله شاهد رخداد آنها در سطح جهان هستیم و با وجود پیشرفت علم و فناوری، هر ساله هزاران انسان در اثر این سوانح به کام مرگ کشیده می‌شوند. دو زلزلهٔ فجیع رودبار به سال ۱۳۶۹ و بم به سال ۱۳۸۲ دو نمونه از بلاهای طبیعی نازل شده بر کشور ایران بوده است. توفان سهمگین برمه (میانمار) نیز در سال ۲۰۰۸ موجب کشته شدن بیش از ۷۸ هزار انسان و ناپدید شدن ۵۶ هزار نفر در این کشور فقیر آسیایی شد (Wikipedia, 2016). زلزله‌های مهیب هائیتی و شیلی در سال ۲۰۱۰ نیز افراد زیادی را به کام مرگ کشانید. سونامی بزرگ ۲۰۱۱ ژاپن نیز از دیگر فجایع رخ داده در سال‌های اخیر است و در نهایت اینکه زلزلهٔ نپال در سال ۲۰۱۵ موجب مرگ هزاران نفر شد. اولین مسئله‌ای که پس از رخداد چنین فجایعی به ذهن می‌رسد، بحث آمادگی قبلی کشورها برای مقابله با بروز این سوانح است، هرچند برخی از این سوانح به‌حدی بزرگ‌اند که در کشوری با آمادگی بالای ژاپن نیز موجب مرگ هزاران نفر می‌شوند. بحث دیگر و البته بسیار مهم، آمادگی دولت‌ها برای مقابله با آثار این سوانح پس از وقوع آنها و کمک و امداد به بازماندگان است. براساس آمارها بسیاری از کشته‌شدگان فجایع طبیعی مستقیماً در اثر آن فاجعه کشته نشده‌اند، بلکه عدم دریافت فوری و به‌موقع خدمات امدادی موجب مرگ آنها شده است. مطابق اسناد در توفان میانمار دولت مرکزی پس از وقوع توفان هیچ برنامهٔ مدونی برای خدمات امدادسانی به بازماندگان نداشته است و این فقدان برنامه تا یک ماه پس از تاریخ وقوع توفان هم دیده می‌شود. واقعیت آن است که توان تمامی دولت‌ها برای ارسال کمک‌های امدادی به مناطق حادثه‌دیده، بالا و کامل نیست و همکاری سایر دولت‌ها با دولت آسیب‌دیده به‌همراه کمک‌های سازمان‌های امدادی بین‌المللی می‌تواند توانمندی بالایی برای مقابله با سوانح در کشور آسیب‌دیده ایجاد کند. مقاومت برخی دولت‌های آسیب‌دیده در دریافت کمک‌های امدادی از سایر دول و نهادهای بین‌المللی که البته مصادیق متعددی دارد و شاید برای حفظ غرور ملی و استقلال کشور باشد، کار امدادسانی سایر دولت‌ها و نهادهای بین‌المللی را با مشکل مواجه می‌کند، البته موجب افزایش میزان مرگ‌ومیر ناشی از سانحهٔ طبیعی رخ داده می‌شود. عدم تمایل برخی دولت‌ها به همکاری و ارسال کمک برای کشور آسیب‌دیده نیز از واقعیت‌هایی است که پس از وقوع سوانح طبیعی دیده می‌شود. موضوع مورد بحث در این تحقیق که از آن به فارسی به‌عنوان کمک‌های بشردوستانه^۱ تعبیر می‌شود، از موضوعات جدید حقوق بین‌الملل است و از اوایل قرن بیستم و یکم مدنظر قرار گرفته است.

اهمیت این موضوع به حدی است که امروزه یکی از موضوعات در دستور کار کمیسیون حقوق بین‌الملل همین مسئله بوده و کمیسیون مزبور پیش‌نویس متن معاهده‌ای را هم در همین موضوع آماده کرده است و به مجمع عمومی ملل متحد فرستاده تا در زمان مناسب از دولت‌ها برای شرکت در یک کنفرانس دیپلماتیک و تبدیل این پیش‌نویس به یک معاهده دعوت به عمل آورد. اهمیت پرداختن به این موضوع زمانی بیشتر می‌شود که بدانیم با خودداری دولت میانمار از قبول کمک‌های بشردوستانه سایر دول، بحث‌هایی در خصوص توسل به نیروی نظامی برای مجبور کردن این کشور به قبول کمک‌های سایر دولت‌ها هم مطرح شده است که در این مقاله به آنها نیز خواهیم پرداخت. نگارنده در این مقاله در پی آن است که به چند پرسش پاسخ دهد و این مقاله در واقع پاسخی به همین پرسش‌ها خواهد بود:

آیا به موجب حقوق بین‌الملل دولت‌ها متعهد به ارائه مستقیم کمک‌های بشردوستانه به اتباع آسیب‌دیده خود در اثر سوانح طبیعی‌اند؟

آیا دولت‌ها تعهدی به قبول کمک‌های بشردوستانه ارسالی از سوی سایر دولت‌ها و نهادهای بین‌المللی دارند و در واقع اختیار دولت‌ها به قبول یا عدم قبول کمک‌های بشردوستانه تا چه حدی است؟

آیا سایر دولت‌ها تعهدی به ارسال کمک‌های بشردوستانه به کشور آسیب‌دیده دارند؟ در پایان این قسمت بر این نکته تأکید می‌شود که این مقاله فقط به بررسی سوانح طبیعی می‌پردازد و بررسی ابعاد حقوقی کمک‌های بشردوستانه در خلال مخاصمات مسلحانه که خود بحث مستقل دیگری است، از حیطه این مقاله خارج است.

پیشینه موضوع

فقدان چارچوبی کامل و منسجم برای پوشش و مدیریت بحران‌های ناشی از فجایع طبیعی، قدیمی‌ترین نهاد مرتبط با امدادسانی در سوانح یعنی فدراسیون بین‌المللی جوامع صلیب سرخ و هلال احمر^۱ را بر آن داشت تا در سال ۲۰۰۱ برنامه‌ای موسوم به حقوق، قواعد و اصول مرتبط با واکنش در مقابل سوانح طبیعی^۲ را طراحی و به اجرا درآورد. هدف اصلی این برنامه که به IDRL هم معروف است، ایجاد چارچوب حقوقی برای قواعد ملی و بین‌المللی مرتبط با امدادسانی است تا از طریق جوامع ملی صلیب سرخ مستقر در دولت‌ها به آنها در توسعه سیاست‌ها و ایجاد قواعد مناسب در بخش‌های مختلف این موضوع یاری رساند. با گذشت زمان IDRL به ایجاد قواعدی راهنما در سطح ملی کشورها برای استفاده در امداد

1. The International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies.
2. International Disaster Response Laws, Rules and Principles, 2001.

سوانح بین‌المللی و در خلال عملیات امدادرسانی منجر شد؛ قواعدی که در قالب حقوق نرم از دولت‌ها می‌خواهد که خود را برای مقابله با سوانح طبیعی آماده کنند و مشکلات مشترک در خصوص عملیات نجات در این گونه سوانح را مدیریت نمایند. این قواعد راهنما توسط همه دولت‌های عضو کنوانسیون‌های ژنو و نهادهای تشکیل‌دهنده صلیب سرخ و هلال‌احمر به صورت اجماع در سیزدهمین کنفرانس بین‌المللی نهضت صلیب سرخ و هلال‌احمر که در سال ۲۰۰۷ برگزار شد، تصویب شد. قواعد راهنمای مزبور اگرچه الزام‌آور نیستند، اهمیت زیادی دارند، نه فقط از این جهت که نخستین قواعد در نوع خود هستند، بلکه از این حیث که از اقبال گسترده جهانی نیز برخوردارند. واقعیت آن است که تعداد زیادی از دول عضو جامعه بین‌المللی با محتوای این مجموعه قواعد موافق‌اند و مجمع عمومی ملل متحد نیز استفاده از این قواعد را به عنوان وسیله‌ای برای ارتقای سطح همکاری‌های بین‌المللی در موضوع امدادرسانی در سوانح طبیعی تشویق کرده است (UNGA, RES 139, 2009). این مجموعه قواعد به حدی اهمیت پیدا کرده است که دبیر کل ملل متحد طی سخنرانی‌ای که در بحث حمایت از افراد هنگام وقوع سوانح طبیعی در سال ۲۰۰۷ ایراد کرد، این قواعد را مهم‌ترین توسعه سال‌های اخیر در این موضوع دانست و از آن به عنوان «یک چارچوب قانونی موسع» تعبیر کرد (ILC, A/CN.4/590, 2007:6).

به‌جرات می‌توان مدعی شد که مجموعه قواعد تهیه‌شده توسط صلیب سرخ منبع اصلی کمیسیون حقوق بین‌الملل برای آغاز کارش در این موضوع بوده است.

نخستین پیشنهاد برای آغاز تحقیق و بررسی بیشتر در این موضوع در سازمان ملل متحد در قالب طرحی با عنوان «حمایت بین‌المللی از افراد در وضعیت‌های بغرنج» در سال ۲۰۰۴ مطرح شد و در دستور کار یک گروه کاری قرار گرفت.^۱ در نهایت این موضوع در سال ۲۰۰۶ به کمیسیون حقوق بین‌الملل پیشنهاد شد و کار بر روی آن از همان سال با عنوان «حمایت از افراد در زمان سوانح طبیعی» آغاز شد. کمیسیون علاقه‌مندی خود را برای کار بر روی این موضوع در اجلاس پنجاه‌وهشتم خود اعلام کرد و بر لزوم توسعه جدید در این موضوع در وجود نگرانی‌های جامعه بین‌المللی در این خصوص و وجوب ساختارمند شدن امدادرسانی در سوانح بین‌المللی تأکید ورزید (ILC, A/61/10, 2006: para 1). در همین سال کمیسیون از دبیر کل ملل متحد دعوت کرد تا پیش‌زمینه تحقیق و بررسی در مورد قواعد حقوقی موجود و اسناد مرتبط با تعهد دولت‌ها مبنی بر جلوگیری از وقوع سوانح طبیعی، کمک‌رسانی امدادی و حمایت

۱. در چارچوب ملل متحد تلاش‌های متعددی برای تدوین این موضوع در دهه‌های ۷۰ و ۸۰ به‌عمل آمد. به‌طور خاص در سال ۱۹۸۴ دفتر همکاری‌های امدادی در سوانح ملل متحد پیش‌نویس کنوانسیون را در خصوص تسریع در تحویل کمک‌های اضطراری تهیه کرد که هدف آن رفع موانع فنی در عملیات امدادرسانی بود. این طرح با وجود حمایت برخی دول عقیم ماند.

از افراد را تسهیل کند (ILC, A/CN.4/590, 2007). در همین زمان بود که آقای ادواردو والنسیا اوسپینا^۱ به‌عنوان گزارشگر ویژه در این موضوع معرفی شد.

در خلال اجلاس کمیته ششم مجمع عمومی در سال ۲۰۰۷ عموم دولت‌ها از اینکه این موضوع در دستور کار کمیسیون حقوق بین‌الملل قرار گرفته است، استقبال کرده و حمایت خود را از آن اعلام کردند. تنها صدای مخالف از جانب دولت پرتغال شنیده شد که نماینده آن صلاح بودن انجام کار تدوینی در این موضوع را مورد شک و تردید قرار داد (ILC, A/C.6/62/SR.19, 2007: para 77).

با آنکه گزارشگر ویژه در گزارش‌های مقدماتی خود به تئوری مسئولیت حمایت اشاره کرد و مباحث مربوط به مسئولیت حمایت در موضوع واکنش نسبت به سوانح طبیعی هم در کمیسیون و هم در کمیته ششم مطرح شدند، اما با توجه مخالفت‌های گسترده با تسری بحث مسئولیت حمایت به مباحث مربوط به واکنش به سوانح طبیعی و با توجه به موضع اتخاذشده توسط دبیر کل^۲ گزارشگر ویژه ضروری دید تا این موضوع را از مباحث خود استثنا کند. در مباحث بعدی به این موضوع خواهیم پرداخت.

گزارشگر ویژه با ارائه گزارش‌های خود از سال ۲۰۰۸ کمیسیون را در تهیه پیش‌نویس طرحی جامع برای ایجاد چارچوب حقوقی مناسب قابل اجرا در مسائل مربوط به امداد رسانی در سوانح طبیعی یاری کرد؛ پیش‌نویسی که مبتنی بر اصول حقوقی در این موضوع است و سعی کرده است خلأهای حقوقی را به‌نحوی مطمئن برطرف سازد. پیش‌نویس نهایی در سال ۲۰۱۴ آماده شد و به‌همراه استفساریه (شرح) متن برای دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی مربوطه ارسال شد تا نظرات خود را حداکثر تا ژانویه ۲۰۱۶ به کمیسیون اعلام کنند. در اظهارنظرهای واصله از سوی چندین کشور و سازمان در بازه زمانی مذکور، مخالفت چندانی با متن پیش‌نویس به‌عمل نیامده است که در ادامه به برخی از این اظهارنظرها خواهیم پرداخت. در نهایت متن پیش‌نویس یک معاهده بین‌المللی توسط کمیسیون در شصت‌وهشتمین اجلاس در ژوئن ۲۰۱۶ تصویب و به مجمع عمومی ملل متحد ارسال شد. به هر حال برای جلوگیری از تکرار تلاش‌هایی که قبلاً توسط نهضت بین‌المللی صلیب سرخ صورت گرفته، صرفاً تصویب یک معاهده است که ارزش مضاعفی را برای قواعد ایجادشده توسط کمیسیون حقوق بین‌الملل ایجاد خواهد کرد.

1. Eduardo Valencia-Ospina

۲. دبیر کل در گزارش سال ۲۰۰۹ خود در مورد اجرای مسئولیت حمایت خاطر نشان ساخت که این مفهوم در سوانح طبیعی قابل استناد نیست (UN Doc. A/63/677.para.10).

مسئولیت اولیه دولت آسیب‌دیده در انجام عملیات امداد و نجات

گزارشگر ویژه از ابتدای کار خود بر روی موضوع «حمایت از انسان‌ها در زمان سوانح طبیعی» به این نتیجه رسیده بود که دولت آسیب‌دیده نسبت به افراد ساکن در سرزمینش دارای مسئولیت است. وی در چندین جای مختلف اشاره می‌کند که مسئولیت اولیه حمایت از قربانیان سوانح بر عهده دولت آسیب‌دیده است و نه بر عهده دول یا سازمان‌های ثالث (ILC, A/CN.4/629, 2010: para 63). ماده ۱۰ پیش‌نویس طرح کمیسیون در موضوع مورد بحث نیز با استناد به حاکمیت دولت‌ها، دولت آسیب‌دیده را مکلف به تضمین حمایت از افراد و تهیه و تدارک امدادرسانی در سوانح رخ داده در سرزمینش می‌داند. بر این اساس حاکمیت هر دولت محور و مبنای اصلی تعهد و تکلیف آن دولت برای تهیه و تدارک امکانات امدادرسانی در خصوص سوانح رخ داده در سرزمینش است.

با آنکه کمیسیون در طرح‌های قبلی‌اش در همین موضوع، حاکمیت دولت‌ها را به‌عنوان مبنایی برای تعهد آنها به تهیه و تدارک امکانات امدادی برای شهروندان آسیب‌دیده در نظر گرفته بود و در ماده ۱۲ طرح سال ۲۰۱۴ از عبارت «به‌واسطه داشتن حاکمیت» استفاده کرده بود، این حاکی از آن بود که دولت آسیب‌دیده وظیفه دارد از افراد ساکن در سرزمینش یا ساکن در محدوده صلاحیت قضایی و کنترلش به‌دلیل حاکمیتش حمایت کند (ILC, Draft, 2014: 114). در متن نهایی ۲۰۱۶ کلمه حاکمیت از متن ماده ۱۰ طرح که جایگزین ماده ۱۲ قبلی شده است، حذف شد. همچنین کمیسیون استفاده از کلمه «وظیفه» را مناسب‌تر از کلمه «مسئولیت» دانست، چراکه گمان می‌کرد استفاده از واژه مسئولیت در اینجا می‌تواند سبب برداشت ناصحیح از این واژه در جاهای دیگر این طرح کمیسیون شود (ILC, Commentary, 2014: 118). دولت اتریش نیز در اظهارنظر خود در خصوص مفاد امداد در سوانح برای حمایت از شهروندان نشان تأکید کرد، هرچند این دولت نیز معتقد است این تکلیف دولت‌ها برآمده از حاکمیت آنهاست (Comment of Austria, 2016: 5).

بند ۲ ماده ۱۰ پیش‌نویس طرح کمیسیون این بار بدون اشاره مستقیم به اصل حاکمیت دولت‌ها، هدایت، کنترل، هماهنگی و نظارت بر عملیات یاری‌رسانی را نقش اساسی و اولیه دولت آسیب‌دیده می‌داند. علی‌رغم عدم اشاره مستقیم بند ۲ ماده ۱۰ به اصل حاکمیت، کاملاً آشکار است که داشتن نقش اساسی در عملیات امدادرسانی برای دولت آسیب‌دیده، ناشی از حاکمیت آن دولت است و در واقع بند ۲ در راستای بند ۱ قرار دارد، چراکه اسناد مختلف نیز این نقش دولت آسیب‌دیده در عملیات امدادرسانی را در راستای حاکمیت آن دولت دانسته‌اند. چنانکه در قطعنامه ۴۶/۱۸۲ مجمع عمومی به این نحو آمده است که «حاکمیت، تمامیت

ارضی و استقلال سیاسی باید مطابق با منشور ملل متحد به‌طور کامل رعایت شود. در این خصوص یاری‌رسانی بشردوستانه باید با رضایت دولت آسیب‌دیده و در اصل براساس تقاضای دولت مزبور صورت پذیرد» (UNGA, Res 46/182, 1991:1). در این قطعنامه نیز به‌جای کلمه «مسئولیت» از کلمه «نقش» برای دولت آسیب‌دیده استفاده شده و در ادامه آن آمده است که: «دولت آسیب‌دیده نقش اساسی در آغاز، سازماندهی، هماهنگی و اجرای عملیات یاری‌رسانی بشردوستانه در سرزمین خود دارد». استفاده از واژه نقش به‌جای مسئولیت به‌نوعی به اهمیت دولت آسیب‌دیده در هماهنگی فعالیت‌های مربوط به واکنش به سوانح اشاره دارد. مفهوم ضمنی این پاراگراف آن است که دولت آسیب‌دیده متعهد است که امر هدایت و کنترل عملیات یاری‌رسانی را انجام دهد و این خود سبب ایجاد نوعی محدودیت برای دولت مزبور می‌شود و آن را مجبور به دست گرفتن امر هدایت عملیات یاری‌رسانی می‌کند، هرچند ممکن است آن دولت خواهان ایفای نقش محدودتری برای خود باشد یا منابع محدودی در این خصوص داشته باشد. مجمع در قطعنامه‌ای که در مورد همکاری‌های بین‌المللی در خصوص زلزله یاری‌رسانی بشردوستانه (UNGA, Res 63/141, 2008:1) و قطعنامه‌ای که در خصوص زلزله هائیتی (UNGA, Res 64/251, 2010:1) تصویب کرد نیز چنین نظری را تکرار کرده است.

تأکید بند ۲ ماده ۱۰ پیش‌نویس طرح کمیسیون حقوق بین‌الملل در خصوص نقش اساسی کشور آسیب‌دیده در هدایت، کنترل، هماهنگی و نظارت بر عملیات امدادسانی باید همسو با وظیفه همکاری مذکور در ماده ۷ پیش‌نویس مزبور خوانده شود. بر این اساس کشور آسیب‌دیده در تشریح مساعی در عملیات امدادسانی با نهادهای مذکور در ماده ۷ پیش‌نویس مثل سازمان ملل متحد و کمیته بین‌المللی صلیب سرخ از یک موقعیت مرجع برخوردار است.

اشاره به کلمات «هدایت، کنترل، هماهنگی و نظارت» بر عملیات امدادسانی در ماده ۱۰ پیش‌نویس طرح کمیسیون حقوق بین‌الملل، از بند ۸ ماده ۴ کنوانسیون تامپر در خصوص تهیه و تدارک منابع ارتباطی برای کاهش فجایع و تسهیل عملیات امدادسانی الگوبرداری شده است.^۱ کمیسیون به این مسئله توجه داشته است که فرمول کنوانسیون تامپر از رواج و پذیرش عمومی در بحث عملیات امدادی و یاری‌رسانی برخوردار است و ساختاری امروزی دارد (ILC, Commentary, 2014:119).

تکلیف دولت آسیب‌دیده به تقاضای کمک

ماده ۱۱ پیش‌نویس طرح کمیسیون به موقعیت خاصی اشاره می‌کند که در آن، سانحه فراتر از قابلیت [امکانات] دولت برای واکنش نشان دادن است. در چنین شرایطی دولت آسیب‌دیده

1. Tampere Convention on the Provision of Telecommunications Resources for Disaster Mitigation and Relief Operation

وظیفه دارد که از سایر دولت‌ها، سازمان ملل و سایر نهادهای دولتی و غیردولتی بین‌المللی ذی‌صلاحیت تقاضای کمک کند. وظیفه مذکور در ماده ۱۱، در راستای مواد ۱۰ و ۷ محسوب می‌شود. بند ۱ ماده ۱۰ خاطر نشان می‌سازد که دولت آسیب‌دیده وظیفه دارد که حمایت از مردم و تهیه و تدارک امکانات یاری‌رسانی و امدادی را در سرزمین خود تضمین کند. البته براساس نص صریح ماده ۱۱ تکلیف دولت در تقاضای کمک صرفاً در جایی است که توانمندی دولت آسیب‌دیده نسبت به واکنش به سانحه کافی نباشد. تمام سوانح به‌گونه‌ای نیستند که قابلیت واکنش دولت را در هم بشکنند. توانمندی دولت آسیب‌دیده می‌تواند تنها در یک بخش از عملیات امداد ناکافی باشد، هرچند دولت مزبور در سایر بخش‌ها می‌تواند کاملاً آماده باشد. به‌طور کلی عبارت «تا حدی که یک سانحه فراتر از توانمندی‌های واکنش ملی باشد»، به وضعیتی اشاره دارد که سانحه فراتر از توانمندی‌های ملی دولت آسیب‌دیده برای واکنش نشان دادن باشد. شناسایی چنین تکلیفی [تقاضای کمک] برای دولت‌ها در چنین شرایطی منعکس‌کننده نگرانی کمیسیون از توانایی دولت‌ها به یاری‌رسانی مؤثر و فوری در سوانح است. کمیسیون همچنین خاطر نشان کرده است که تکلیف به تقاضای کمک حسب ماده ۱۱ ناشی از تعهدات دولت آسیب‌دیده طبق اسناد حقوق بشر بین‌المللی و حقوق بین‌الملل عرفی است (ILC, Commentary, 2014:120). توسل به حمایت بین‌المللی می‌تواند عنصری ضروری در اجرای تعهدات بین‌المللی دولت در خصوص افراد در جایی باشد که منابع کشور آسیب‌دیده در تأمین نیازهای حمایتی مردمانش ناکافی باشد. هرچند این اتفاق ممکن است در همه زمان‌ها رخ دهد، اصولاً پاره‌ای از حقوق بشر در زمان وقوع سوانح طبیعی مستقیماً در معرض خطر قرار می‌گیرند؛ حقوقی مثل حق حیات، حق دسترسی به غذا، حق دسترسی به خدمات سلامتی و درمانی، حق دسترسی به آب، حق داشتن سرپناه مناسب، لباس و بهداشت و حق برخورداری از عدم تبعیض. کمیته حقوق بشر مقرر داشته است که وظیفه یک دولت در اجرای حق حیات بسیار فراتر از وظیفه اجرای صرف یک حق ماهوی است (Human Rights Committee, 1982: para5). حق بر حیات از حقوق غیرقابل تعلیق حسب میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی است، حتی در وضعیت‌های اضطراری که جان یک ملت را در معرض خطر قرار می‌دهد.^۱ براساس نظریه عمومی شماره ۲۹ کمیته حقوق بشر وضعیت‌های اضطراری شامل بلاهای طبیعی نیز می‌شود (Human Rights Committee, 2001: para5).

در متن انگلیسی ماده ۱۱ کمیسیون ترجیح داده شده است که از عبارت « Seek Assistance» برای تقاضای کمک به‌جای عبارت «Request Assistance» استفاده کند. کمیسیون این فرمول را از قطعنامه یاری‌رسانی بشردوستانه که توسط انستیتو حقوق بین‌الملل صادر شده، اتخاذ کرده است که می‌گوید:

1. International Covenant on Civil and Political Rights, 1966

«به محض آنکه کشور آسیب‌دیده متوجه شد که قادر به تأمین کمک‌های کافی انسان‌دوستانه به قربانیان ساکن در محدوده تحت صلاحیت قضایی یا کنترلش نیست، مکلف است از سازمان‌های بین‌المللی ذی‌صلاح یا دول ثالث مطالبه یاری‌رسانی کند» (Institute of International Law, 2003: para.3). مشابه همین مورد در دستورالعمل فدراسیون بین‌المللی جوامع صلیب سرخ و هلال‌احمر نیز آمده است که:

«اگر دولت آسیب‌دیده تشخیص دهد که وضعیت سانحه فراتر از توانمندی‌های اوست، مکلف است یاری‌رسانی بین‌المللی یا منطقه‌ای را برای پوشش نیازهای مردم آسیب‌دیده مطالبه کند» (IFRC Guidelines, 2012:3).

به نظر می‌رسد که کمیسیون بر این باور بوده است که تقاضای کمک «Request Assistance» به طور ضمنی حاوی رضایت دولت آسیب‌دیده به انجام یاری‌رسانی از سوی دولت ثالث هم است. در مقابل مطالبه یاری «seek» مفهومی گسترده‌تر دارد و حاوی رویکرد مذاکره برای انجام امداد بین‌المللی است. مطالبه «seek» به نوعی آغاز کار دولت آسیب‌دیده برای رسیدن به توافق برای دریافت یاری‌رسانی است. از این رو ماده ۱۱ این وظیفه را برای دولت آسیب‌دیده قرار می‌دهد که قدم‌های مناسب مؤثری را برای مطالبه یاری‌رسانی زمانی انجام دهد که توانمندی واکنش ملی به آن سانحه ناکافی باشد.

استفاده از عبارت «در صورت صلاحدید» به وسیله کمیسیون در ماده ۱۱ پیش‌نویس طرح برای تأکید بر اختیارات دولت آسیب‌دیده برای دست زدن به انتخاب از میان دول مختلف، سازمان ملل، سازمان‌های بین‌الدولی و سازمان‌های غیردولتی ذی‌صلاح است تا مناسب‌ترین کمک را برای نیازهای خاصش دریافت کند. این عبارت همچنین منعکس‌کننده این است که وظیفه مطالبه کمک به طور ضمنی مستلزم آن نیست که دولت آسیب‌دیده مکلف به مطالبه کمک از هر منبعی است که در ماده ۱۱ ذکر شده است. عبارت «حسب صلاحدید» این حقیقت را تقویت می‌کند که دولت آسیب‌دیده نقش اساسی در هدایت، کنترل، هماهنگی و نظارت بر ارائه خدمات امدادی و یاری‌رسانی حسب بند ۲ ماده ۱۰ دارد. فدراسیون بین‌المللی جوامع صلیب سرخ و هلال‌احمر در نظریه‌ای که در سال ۲۰۱۶ در مورد پیش‌نویس طرح کمیسیون ارائه داده خاطر نشان می‌کند که تکلیف دولت‌ها به تقاضای کمک خارجی به معنای آن نیست که آنها باید ضرورتاً پیشنهاد کمک خارجی را بپذیرند، بلکه دولت آسیب‌دیده می‌تواند از میان متقاضیان کمک دست به‌گزینش بزند و کمک بهتر و باکیفیت‌تر را انتخاب کند (Comment of IFRC, 2016:5).

شایان ذکر است که وجود وظیفه مطالبه کمک در صورتی که توانمندی‌های ملی ناکافی باشد، به طور ضمنی حاکی از آن نیست که دولت آسیب‌دیده در سوانح با شدت کمتر نمی‌تواند مطالبه کمک کند. به عبارت دیگر، امکان مطالبه یاری از سایرین در سوانح کوچک هم وجود دارد. دولت اتریش هم چنین نظری دارد (Comment of Austria, 2016:3).

۵. نقش رضایت دولت آسیب‌دیده به ارسال کمک توسط دول و

نهادهای خارجی

بحث وجود رضایت دولت آسیب‌دیده به ارسال کمک‌های بشردوستانه از سوی دولت‌ها و نهادهای بین‌المللی دولتی و غیردولتی خارجی از مباحثی بوده که گزارشگر ویژه به آن پرداخته است. وی در یکی از گزارش‌های خود، به کنوانسیون اتحادیه امداد بین‌المللی به سال ۱۹۲۹ استناد کرده که در آن آمده است: «اقدامات اتحادیه امداد بین‌المللی در هر کشور تابع رضایت دولت مربوطه آن است» (ILC, A/CN.4/629, 2010: para 91). اگرچه این کنوانسیون دیگر لازم‌الاجرا نیست، شروع خوبی برای بحث است. کلمه «تابع» حاکی از آن است که این رضایت باید در خلال عملیات امداد همچنان تداوم داشته باشد. از این‌رو دولت مزبور در هر زمان می‌تواند از رضایت خود عدول کند و از این‌رو عملیات امداد در این زمان باید متوقف شود. اسناد بعدی هم به لزوم حصول رضایت دولت آسیب‌دیده اشاره کرده‌اند. پروتکل اول الحاقی ۱۹۷۷ به کنوانسیون‌های ژنو ۱۹۴۹ نیز در ماده ۷۰ مقرر می‌دارد در زمانی که جمعیت غیرنظامی با کمبود منابع روبه‌روست، اقدامات امدادی باید با توافق دولت‌های مربوط انجام پذیرد. پروتکل دوم الحاقی ۱۹۷۷ هم در ماده ۱۸ خود مقرر می‌دارد که اگر جمعیت غیرنظامی در مشقت فراوان باشد، اقدامات امدادی باید با رضایت دول معظم متعاهد انجام گیرد. در کنوانسیون دفاع مدنی و همچنین توافقنامه آسه‌آن در مورد مدیریت سوانح نیز مقرر شده است که کمک‌رسانی از خارج یا پیشنهاد کمک باید برحسب تقاضا و با رضایت دولت آسیب‌دیده باشد. در کنوانسیون آمریکایی تسهیل کمک‌رسانی در سوانح آمده است که دولت کمک‌کننده صرفاً در پاسخ به تقاضای کشور متقاضی ارائه کمک خواهد کرد، مگر آنکه به‌نحو دیگری توافق حاصل شده باشد. دولت آلمان در نظریه خود در خصوص پیش‌نویس طرح کمیسیون رضایت را شرط جدانشدنی هر کمک‌رسانی خارجی می‌داند (Comment of Germany, 2016: 2). اتریش نیز از لزوم تحقق رضایت حمایت می‌کند و آن را جزئی از شرایط مذکور در ماده ۲۲۲ معاهده عملکرد اتحادیه اروپا^۱ می‌داند. براساس باور دولت اتریش رضایت مذکور در ماده ۱۴ باید یک رضایت معتبر در مفهوم ماده ۲۰ مفاد طرح مسئولیت دولت‌ها باشد (Comment of Austria, 2016: 3).

ماده ۱۳ پیش‌نویس طرح کمیسیون به بحث رضایت دولت آسیب‌دیده به دریافت کمک خارجی می‌پردازد. به‌طور کلی، این ماده یک رژیم رضایت کیفی در خصوص عملیات امدادی در سوانح به‌وجود می‌آورد. بند ۱ این ماده منعکس‌کننده این اصل است که انجام کمک‌رسانی

1. Treaty on the Functioning of the European Union

امدادی بین‌المللی مشروط به رضایت دولت آسیب‌دیده است. بند ۲ خاطر نشان می‌کند که رضایت به کمک‌رسانی خارجی نباید خودسرانه دریغ داشته شود، در حالی که بند ۳ دولت آسیب‌دیده را مکلف می‌کند که تصمیم خود را در خصوص پیشنهاد ارائه کمک هرچه زودتر اعلام کند.

شناسایی این مسئله در بند ۲ ماده ۱۳ که دولت آسیب‌دیده حق دارد با پیشنهاد کمک مخالفت کند، انعکاس محدود از حقوق و تکالیف ناشی از حاکمیت هر دولت است. از سوی دیگر، برخی از اعضای کمیسیون بر این باور بودند که خودداری از اعلام رضایت به نحو خودسرانه در حقوق بین‌الملل به‌عنوان یک تکلیف شناسایی نشده است (ILC, Draft, 2014:124).

انستیتو حقوق بین‌الملل دو مرتبه به مسئله رضایت در انجام کمک‌های بشردوستانه پرداخته است؛ نخستین بار در بند ۲ ماده ۵ قطعنامه ۱۹۸۹ با عنوان «حمایت از حقوق بشر و اصل عدم مداخله در امور داخلی کشورها» (Institute of International Law, 1989:art.5) و دومین مرتبه در قطعنامه سال ۲۰۰۳ خود در مورد کمک‌های بشردوستانه به مسئله وظیفه دولت آسیب‌دیده به عدم مخالفت با پیشنهاد کمک‌های بشردوستانه به‌صورت خودسرانه پرداخته است:

«دولت‌های آسیب‌دیده مکلف‌اند که به‌صورت خودسرانه و غیرموجه با پیشنهادهای حقیقی که منحصر به ارائه کمک‌های بشردوستانه می‌شود، مخالفت نمایند و مانع دسترسی قربانیان به این کمک‌ها نشوند. به‌طور خاص، دولت‌ها نباید با پیشنهادهای کمک مطرح‌شده زمانی مخالفت ورزند که این مخالفت سبب به خطر انداختن حقوق بنیادین بشر قربانیان می‌شود یا منجر به نقض ممنوعیت به‌گرسنگی کشانیدن غیرنظامیان به‌عنوان یک شیوه جنگی می‌گردد» (Institute of International Law, 2003:art.8). دولت اتریش در نظریه خود در مورد پیش‌نویس طرح معتقد است که حتی اگر دولت آسیب‌دیده به‌نحو خودسرانه هم از ابراز رضایت خودداری ورزد، باز هم طبق حقوق بین‌الملل هیچ دولت دیگری حق ندارد بدون رضایت آن دولت اقدامی انجام دهد؛ هرچند دولت مزبور ممکن است به‌دلیل مخالفت خودسرانه‌اش مسئولیت بین‌المللی پیدا کند (Comment of Austria, 2016:3).

برای بررسی اینکه خودداری دولت آسیب‌دیده از اعلام رضایت خودسرانه بوده یا خیر، هیچ قاعده کلی وجود ندارد. با وجود این کمیسیون در ابتدا به این مسئله توجه کرده است که خودداری از اعلام رضایت به دریافت کمک خارجی در جایی که یک دولت هم توانمندی و هم اراده لازم را برای ارائه کمک‌های مناسب و مؤثر در خصوص سانحه رخ داده دارد، خودسرانه و خودخواهانه محسوب نمی‌شود. دوم آنکه در جایی هم که دولت آسیب‌دیده دریافت کمک‌های مناسب و کافی را از منابع دیگر قبول کرده است، خودداری از اعلام رضایت به دریافت کمک از

یک منبع خارجی دیگر، مخالفتی خودسرانه محسوب نمی‌شود. سوم آنکه اگر پیشنهاد کمک مطابق با شرایط مفاد پیش‌نویس حاضر نباشد نیز خودداری از اعلام رضایت با آن، خودسرانه محسوب نمی‌شود (ILC, Commentary, 2014:126). ماده ۷ به‌طور خاص این اصل را برقرار می‌کند که کمک‌های بشردوستانه باید مطابق اصول انسان‌دوستی، بی‌طرفی و عدم جانبداری بوده و اصل عدم تبعیض در آنها ساری و جاری باشد. در مقابل در جایی که پیشنهاد یاری‌رسانی مطابق با شرایط مفاد پیش‌نویس حاضر باشد و منابع جایگزین دیگری برای یاری‌رسانی موجود نباشد، به قطع می‌توان گفت که تصمیم به خودداری از اعلام رضایت تصمیم خودسرانه‌ای خواهد بود.

کمیسیون با آوردن عبارت «در حداقل زمان ممکن» محدوده زمانی اندکی را برای اعلام پاسخ مدنظر قرار داده است. توجه این عبارت به وضعیت‌های حادی است که در آن دولت آسیب‌دیده قادر به اعلام نظر خود در خصوص موافقت یا عدم موافقت با پیشنهاد کمک‌رسانی مطرح‌شده به دلیل نبود یک ساختار دولتی یا شرایطی مشابه نیست. کمیسیون بر این باور است که دولت آسیب‌دیده قادر به اعلام نظر خود به مناسب‌ترین شیوه‌ای که فکر می‌کند می‌باشد، مگر آنکه شرایط بسیار خاص و ویژه‌ای حاکم بر آن باشد (ILC, Commentary, 2014:126).

۶. ضمانت اجرای کوتاهی دولت آسیب‌دیده از امداد رسانی به قربانیان سوانح طبیعی و مخالفت بی‌سبب با ارسال کمک از سوی نهادها و دولت‌های خارجی - بررسی مورد برمه (میانمار)

با توجه به تکلیف دولت آسیب‌دیده در تهیه و تدارک خدمات امداد رسانی به قربانیان سوانح طبیعی و طرح تقاضای کمک از دول و نهادهای خارجی در صورت ناکافی بودن امکاناتش، اگر دولت مزبور از این تکالیف خود سرباز زند و مردم آسیب‌دیده را نه خود حمایت کند و نه اجازه انجام این کار را به خارجیان بدهد، چه ضمانت اجرایی برای این کوتاهی دولت مزبور وجود دارد؟ برخی با استناد به اصل حاکمیت سرزمینی هر دولت وجود هر گونه ضمانت اجرایی برای کوتاهی چنین دولتی را خلاف اصل مزبور می‌دانند و معتقدند تا زمانی که دولت مزبور خود اقدام به امداد رسانی نکند یا به انجام این کار رضایت ندهد، هیچ اقدامی نمی‌توان انجام داد و مسئولیتی هم در حقوق بین‌الملل برای چنین دولتی وجود ندارد. عده دیگری از حقوقدانان از جمله با استناد به متن پیش‌نویس طرح کمیسیون حقوق بین‌الملل که از کلمه «تکلیف» در خصوص کمک‌رسانی به قربانیان یا جلب حمایت نهادهای خارجی استفاده کرده، استدلال می‌کنند در عالم حقوق، تکلیف بدون ضمانت اجرا نمی‌تواند باشد و باید نوع این ضمانت اجرا را بررسی کرد (Ford, 2010:233).

استناد به تئوری مسئولیت حمایت و دریافت مجوز از شورای امنیت برای توسل به اقدام قاهرانه جهت کمک به مردم قربانی سانحه طبیعی حتی بدون رضایت دولت سرزمینی و تشکیل

پرونده کیفری در محاکم کیفری بین‌المللی برای سران دولتی که مرتکب چنین اقدامی شده است، دو راه قابل تصور برای ضمانت اجرای کوتاهی دولت مستنکف از امدادرسانی است، اما شرط تحقق هر دو ضمانت اجرا احراز و اثبات جنایت علیه بشریت است. در اینجا نگاهی به مورد برمه (میانمار) راهگشا خواهد بود.

در پی توفان مهیب برمه در ۹ و ۸ ماه می ۲۰۰۸ با وجود گرفتار شدن چیزی حدود ۲/۴ میلیون انسان در این کشور، دولت از قبول کمک‌های انسان‌دوستانه و پذیرش نیروهای امدادگر خارجی در روزهای ابتدایی سرباز زد و بعد از آن هم به‌طور کاملاً گزینشی فقط از دولت‌ها و نهادهای خاصی کمک پذیرفت و بیشتر آن کمک‌ها نیز نصیب گروه‌های آسیب‌دیده‌ای می‌شد که دولت آنها را حامیان خود می‌دانست. برای بسیاری از نیروهای امدادی ویزای ورود به میانمار صادر نشد و آنهایی که موفق به ورود شدند نیز تا روزها از دسترسی به مناطق آسیب‌دیده باز داشته شدند (Mydans & Cooper, 2008: at.A1). در همین زمان بود که برنارد کوشنر^۱ وزیر خارجه وقت فرانسه به همراه چندین سیاستمدار دیگر پیشنهاد ارسال کمک برای برمه بدون رضایت این کشور را مطرح کردند و با طرح مسئولیت حمایت خود را مکلف به رساندن مواد غذایی و امداد به مردم نیازمند حتی بدون رضایت دولت میانمار دانستند. کوچنر اقدام دولت برمه در ممانعت از رسیدن مواد غذایی و کمک‌های امدادی به مردم نیازمند را جنایت علیه بشریت تلقی کرد. براساس شواهد دولت آمریکا و چند کشور اروپایی قصد طرح قطعنامه‌ای را در شورای امنیت داشتند که به موجب آن مجوز تحویل کمک‌های انسان‌دوستانه به مردم برمه بدون رضایت دولت مرکزی داده می‌شد. البته به دلیل احتمال قوی و توی این قطعنامه توسط چین، طرح آن متوقف شد (Ford, 2010: 234).

واقعیت آن است که چه برای اعمال مسئولیت حمایت و چه محاکمهٔ عاملان در محاکم کیفری بین‌المللی لازم است که وقوع جنایت بین‌المللی و در اینجا جنایت علیه بشریت احراز شود (Joiner, 2007: 698). در واقع اگر بخواهیم دوباره به مورد برمه رجوع کنیم، باید بررسی کنیم که اولاً اقداماتی مانند قتل، ریشه‌کن‌کردن، به بردگی کشاندن، تبعید یا اجبار به اقامت جمعیت غیرنظامی، محبوس کردن، شکنجه کردن، تجاوز به عنف و خشونت جنسی، تعقیب و آزار یا سایر اقدامات غیرانسانی به‌وقوع پیوسته است و این اقدامات در قالب حملهٔ گسترده یا سازمان‌یافته علیه جمعیت غیرنظامی واقع شده باشد تا بتوانیم بگوییم جنایتی علیه بشریت به‌وقوع پیوسته است. در این مورد مزبور مدرکی وجود ندارد که اثبات کند اعمالی همچون به بردگی کشاندن، حبس غیرقانونی، شکنجه، تجاوز به عنف و خشونت جنسی به‌وقوع پیوسته باشد، اما برای تحقق اعمالی همچون قتل، نابودسازی، انتقال اجباری و سایر اقدامات غیرانسانی در برمه مدارک متقنی وجود دارد (Ford, 2010: 241). اما صرف انجام اعمال مذکور برای تحقق

1. Bernard Kouchner

جنایت علیه بشریت کافی نیست، بلکه این اعمال باید در قالب یک حمله گسترده یا سازمان یافته به وقوع پیوسته باشند. برخلاف آنکه از واژه حمله هجوم و تجاوز تلقی می شود، رویه محاکم قضایی بین المللی حاکی از آن است که حمله لازم نیست در قالب مخاصمه مسلحانه و استفاده از نیروی نظامی باشد، بلکه ارتکاب اقداماتی با وصف مجرمانه به صورت گسترده یا سازمان یافته برای تحقق وضعیت حمله کفایت می کند (Prosecutor v. Semanza, 2003: para 48). به نظر می رسد با توجه به اسناد موجود و دلایل متقن موجود، جنایت علیه بشریت در میانمار محقق شده باشد (Ford, 2010: 261)، اما سؤال اینجاست که مقام احراز کننده وقوع جنایت علیه بشریت چه مقامی است؟ بی شک اگر بنا باشد با استناد به تئوری مسئولیت حمایت، شورای امنیت دستور توسل به اقدامات قاهرانه برای مجبور کردن دولت مستنکف به قبول کمک های انسان دوستانه را صادر کند، مقام احراز کننده وقوع جنایت در دولت آسیب دیده از سانحه طبیعی و البته مستنکف از انجام کمک های بشردوستانه و هم قبول کمک های خارجی، شورای امنیت خواهد بود، اما اگر بنا باشد محاکمه ای در میان باشد و سران دولت مزبور در مراجع قضایی بین المللی محاکمه شوند، احراز وقوع جنایت باید براساس موازن قضایی و توسط دادگاه صورت پذیرد. از سوی دیگر، این مرجع قضایی یا باید دیوان کیفری بین المللی باشد یا یک محکمه اختصاصی. ایجاد محاکم اختصاصی که توسط شورای امنیت میسر است و شورا می تواند با احراز ضرورت، اقدام به تشکیل چنین محاکمی کند، اما رسیدگی در دیوان کیفری بین المللی باید منطبق با صلاحیت های این دیوان باشد، یعنی یا باید دولت مستنکف عضو دیوان باشد تا دادستان بتواند تشکیل پرونده دهد یا شورای امنیت مسئله را براساس ماده ۱۶ اساسنامه به این دیوان ارجاع کند.

در نهایت آنکه توسل به اقدامات قهری برای مجبور کردن دولت مستنکف به قبول کمک های انسان دوستانه صرفاً با مجوز شورای امنیت میسر است و این به دلیل مبنای قوی رضایت است که در پیش نویس طرح کمیسیون در خصوص حمایت از انسان ها در زمان وقوع سوانح طبیعی آمده است. عدم صدور مجوز از سوی شورا صرفاً گام دوم و محاکمه کیفری عاملان را میسر می سازد و آن نیز مستلزم تحقق جنایت علیه بشریت و احراز صلاحیت توسط مرجع قضایی خواهد بود.

تعهد دولت های ثالث به ارسال کمک های بشردوستانه برای قربانیان

سوانح طبیعی

ماده ۷ پیش نویس طرح کمیسیون حقوق بین الملل در مورد حمایت از انسان ها در زمان وقوع سوانح طبیعی سایر دولت ها را مکلف به همکاری سازمان ملل و سایر نهادهای امداد رسانی

دولتی و غیردولتی بین‌المللی در خصوص سانحه طبیعی رخ داده می‌نماید. یکی از بحث‌هایی که به طرح نیاز دارد این است که آیا سایر دولت‌ها وظیفه‌ای برای ارسال کمک‌های امدادی به کشور آسیب‌دیده حسب تقاضای کمک آن کشور دارند یا خیر. در این مبحث برخلاف مبحث قبل دولت سرزمینی خود تقاضای امداد و یاری کرده است، اما مسئله این است که آیا سایر دول تعهدی در ارسال کمک‌های بشردوستانه به آن کشور دارند یا خیر. برای پاسخ به این پرسش تمرکز بر تئوری مسئولیت حمایت یقیناً راهگشا خواهد بود.

دکترین مسئولیت حمایت در ابتدا به وسیله کمیسیون بین‌المللی مداخله و حاکمیت دولتی^۱ در تلاش برای ایجاد ساختاری جامع و بین‌المللی در خصوص مشروعیت مداخلات بشردوستانه به وجود آمد، البته آن هم در زمانی که مسئله مشروعیت مداخله بشردوستانه به مسئله مناقشه‌آمیزی تبدیل شده بود. نوآوری کمیسیون مزبور طرح این مسئله بود که مداخله را از حقی برای یک دولت به تعهد دولتی برای حمایت از شهروندان تبدیل کرد و این از پذیرش بالایی هم برخوردار شد. کمیسیون مزبور به این نتیجه رسید که مسئولیت اولیه حمایت از جمعیت غیرنظامی بر عهده دولت مربوطه آنهاست. بنابراین در جایی که یک گروه جمعیتی متحمل آسیب‌های شدید ناشی از جنگ، شورش و سرکوب می‌شود یا دولت مربوطه آنها قصد یا توانایی جلوگیری از افزایش این آسیب‌ها را ندارد، اصل عدم مداخله به اصل مسئولیت بین‌المللی برای حمایت تبدیل می‌شود. کمیسیون مزبور به این مسئله باور داشت که مداخله نظامی برای حمایت از مردم یک امر استثنایی و خارج از قاعده است، ولی معتقد بود در مواردی مثل سطح بالای آسیب به جان مردم یا سطح بالای پاکسازی قومی این اصل کاربرد دارد. به اعتقاد کمیسیون مزبور مداخله باید آخرین راه باشد و مجوز آن را باید شورای امنیت سازمان ملل صادر کند (Stahn, 2007: 104).

کمیسیون مزبور این مسئله را آشکارا مطرح نکرد که آیا مداخله بشردوستانه در فقدان مجوز شورای امنیت قابل انجام است یا خیر؟ مداخله ناتو در کوزوو چنین موردی بود. کمیسیون مستقل بین‌المللی کوزوو بعداً مداخله در کوزوو را مشروع اما غیرحقوقی اعلام کرد. کمیسیون بین‌المللی مداخله و حاکمیت دولتی بر این مسئله تأکید کرده است که وجود مجوز شورای امنیت برای مداخله بشردوستانه قبل از توسل به آن لازم و ضروری است، ولی به نظر می‌رسد چون کمیسیون مزبور برای لزوم وجود مجوز شورای امنیت از کلمه «should» به جای «must» استفاده کرده است، شاید هم مجوز شورای امنیت در تمام موارد ضروری و حیاتی نباشد؛ هر چند هیچ چیزی در گزارش این کمیسیون حاکی از عدم نیاز به وجود مجوز شورای امنیت نیست. در گزارش آمده اگر شورای امنیت با تقاضای مداخله بشردوستانه مخالفت کرد، این مانع کشور متقاضی از توسل به سایر وسایل برای مواجهه با شدت و فوریت اوضاع نیست

1. International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS)

(Evans,2006:711). پس از نشست جهانی سال ۲۰۰۵ سازمان ملل، کلمه مسئولیت حمایت ابتدا به وسیله نشست مزبور و بعداً توسط شورای امنیت استفاده شد و امروزه به عنوان یک قاعده پذیرفته شده است. در این نشست این مسئله مطرح شد که هر دولتی مسئولیت دارد از مردم خود در مقابل نسل کشی، جنایت جنگی، پاکسازی نژادی و جنایت علیه بشریت حمایت کند (World Summit,2005:para139). چنین برداشتی مفهومی مضیق تر از مسئولیت حمایت نسبت به آن چیزی است که توسط کمیسیون بین المللی مداخله و حاکمیت دولتی مطرح شده بود، چراکه در این نشست، مسئولیت حمایت صرفاً در واکنش به جنایاتی خاص و نه سطح وسیع آسیب انسانی، مشروع تلقی شده است. هر چند به نظر می رسد چهار جنایت یادشده همواره با سطح وسیع آسیب انسانی همراه است، بی شک هر مصداقی از فاجعه انسانی جزء مصداق جنایات مزبور خواهد بود و این امر امکان استناد به مسئولیت حمایت را برای حمایت از انسانها در خلال فاجعه های انسانی محدود می کند.

از تئوری مسئولیت حمایت درمی یابیم که این تئوری حق مداخله به وجود می آورد و نه تکلیف به این کار را. از این رو به استناد این تئوری نمی توان یک دولت را مکلف دانست که در مواقع بروز سوانح طبیعی برای دولت دیگر کمک های امدادی ارسال کند. در واقع تنها قدرت الزام کننده دولت ها به ارسال کمک های بشردوستانه برای مردمان آسیب دیده سایر کشورها الزامات اخلاقی و انسان دوستانه است. هر چند برخی این مسئله را مطرح کرده اند که با عدم ارسال کمک های بشردوستانه به مردمان نیازمند سایر حقوق این انسانها به خطر می افتد و حقوقی همچون حق حیات، حق دسترسی به غذا و ... با دغدغه جدی مواجه می شود، اما به سستی می توان راهی برای الزام دولت ها به ارسال این گونه کمک ها پیدا کرد.

نتیجه گیری

با توجه به روند رو به افزایش فجایع طبیعی گسترده در جهان و وقوع بیشتر این فجایع در کشورهایایی که از امکانات اقتصادی و زیرساختی محدودتری برخوردارند، در دستور کار قرار گرفتن موضوع حمایت از انسانها در خلال سوانح طبیعی در کمیسیون حقوق بین الملل کاری بسیار لازم و مؤثر بوده است؛ به خصوص آنکه پس از وقوع توفان برمه نظرهای مختلفی دال بر مداخله در این کشور و الزام دولت آن کشور به قبول کمک های بشردوستانه مطرح شد و برخی به صراحت توسل به گزینه نظامی را برای ارسال کمک ها مطرح کردند. از این رو طرح چنین موضوعی در کمیسیون راه را بر وجود هر گونه شک و شبهه ای در این قضیه بست و مسئله را به طور کامل در چارچوب حقوقی قرار داد. با وجود این کمیسیون هم بسیار محتاطانه رفتار کرده و از طرح و پرداختن به ادعاهای جنجالی که ممکن است حاکمیت دولت ها را خدشه دار

سازد، خودداری ورزید و حتی حاضر به بررسی تئوری مسئولیت حمایت که امروزه از پذیرش بالایی برخوردار است، نشد.

عملکرد کمیسیون در پیش‌نویس طرح آماده‌شده که مورد استقبال دولت‌های زیادی هم قرار گرفته، در راستای تحکیم و تثبیت اصل حاکمیت سرزمینی و نشان‌دهنده اعتقاد راسخ این نهاد حقوقی مهم به حفظ این اصل و دفاع از آن حتی در شرایط بحرانی و در زمان وقوع سوانح طبیعی است. بدیهی است از کمیسیون طور دیگری هم نمی‌توان متوقع بود، با این حال این نهاد با ظرافت‌هایی در پیش‌نویس طرح، راه را برای توسعه حقوق بین‌الملل در آینده مسدود نکرده است، مثل آنکه در عین حال که کمیسیون تهیه و تدارک امکانات امدادسانی در سرزمین هر دولت را وظیفه و تکلیف آن دولت تلقی کرده، مخالفت خودسرانه و بدون توجیه با تقاضای ارسال کمک‌های امدادی از سوی دولت‌ها و نهادهای بین‌المللی را نپذیرفته است. در چنین شرایطی راه برای توسعه حقوق بین‌الملل برای مجازات ناقضان تعهدات و تکالیف برشمرده‌شده در پیش‌نویس طرح کمیسیون باز می‌شود.

تهیه پیش‌نویس طرح توسط کمیسیون حقوق بین‌الملل در مورد حمایت از انسان‌ها در زمان وقوع سوانح طبیعی مغایرتی با سایر قواعد مسلم حقوق بین‌الملل و راه‌حل‌های موجود ندارد؛ چنانکه این پیش‌نویس محتاطانه هرگز نمی‌تواند مانع شورای امنیت از صدور قطعنامه‌ای براساس فصل هفتم برای الزام دولت مستنکف از دریافت کمک‌های انسان‌دوستانه به قبول این کمک‌ها باشد. چنانکه در جریان سانحه توفان برمه اگر مخالفت چنین نبود، شاید چنین قطعنامه‌ای تصویب هم شده بود. از سوی دیگر، مجازات مرتکبان جنایات بین‌المللی از جمله جنایت علیه بشریت در محاکم کیفری بین‌المللی توسط پیش‌نویس طرح کمیسیون حقوق بین‌الملل ممنوع نشده است و این خود ضمانت اجرای محکمی برای الزام دولت‌ها به انجام اقدامات امدادی در سرزمینشان در موقع بروز سوانح طبیعی یا قبول کمک‌های امدادی سایرین است. در عین حال محتوای طرح کمیسیون راه را بر این تعبیر که در صورت استنکاف یک دولت از پذیرش کمک‌های بشردوستانه می‌توان علیه آن دولت متوسل به زور شد نیز بست و به عبارتی کمیسیون با این کار خود به حفظ صلح و امنیت بین‌المللی نیز کمک کرد.

منابع

A) Books

1. Ensor Gready P. (eds) (2005). *Reinventing development? Translating rights-based approaches From theory into practice*. Zed Books, London
2. Sandoz Yves and others, eds., (1987). *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949* (Geneva, International Committee of the Red Cross)
3. Vattel Emerich, (1916). *The Law of Nations or the Principles of Natural Law*

Applied to the Conduct and to the Affairs of Nations and of Sovereigns, translated by Charles G. Fenwick (Washington, D.C), Carnegie Institution

B) Articles

4. Evans, Gareth (2006). "From Humanitarian Intervention to the Responsibility to Protect", *Wisconsin International Journal*, vol.24, no.3 Law
5. Ford, Stuart (2010). "Is The Failure To Respond Appropriately To A Natural Disaster A Crime Against Humanity? The Responsibility To Protect and Individual Criminal Responsibility In The Aftermath Of Cyclone Nargis", *Denver Journal of International Law and Policy*, Vol.38:2,
6. Heath J. Benton (2011). "Disaster, relief and neglect: the duty to accept humanitarian assistance and the work of the International Law Commission". *Int Law Politics* 43:419-477
7. Joyner Christopher (2007). "The Responsibility to Protect": Humanitarian Concern and the Lawfulness of Armed Intervention, *47 VA. J. INT'L L.*
8. Mydans Sth, & Cooper Helen (2008). "Aid for Myanmar Mobilizes", *N.Y. Times*, May 7 at Al
9. Stahn Carsten (2007). "Responsibility to Protect :Political Rhetoric or Emerging Legal Norm?", *101 AM. J. INT'L L.*

C) Documents

10. African Charter on the Rights and Welfare of the Child, 1990
11. Agreement Establishing the Caribbean Disaster Emergency Response Agency, 1991
12. ASEAN Agreement on disaster Management and Emergency Response, 2005
13. Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 12 (The right to adequate food (art. 11)), 1999
14. Comment From The UN Office For The Coordination Of Humanitarian Affairs (OCHA), 2016
15. Comments by AUSTRIA about ILC Draft Articles on the Protection of persons in the event of disasters
16. Convention Establishing an International Relief Union, 1927
17. Convention on the Trans boundary Effects of Industrial Accidents, 1992
18. Convention on Assistance in the case of a Nuclear Accident or Radiological Emergency, 1986
19. Draft Convention on Expediting the Delivery of Emergency Assistance, 1984
20. Framework Convention on Civil Defence Assistance, 2000