

شناسایی دولت در حقوق بین الملل کلاسیک

علیرضا نصیری اقدم^۱

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۱/۲۰

امیر محمودی^۲

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۳/۲۱

افشین زرگر^۳

چکیده:

از جمله مسائلی که در این پژوهش به آن پاسخ داده شده این است که آیا شناسایی و موضع کشورها قبل و بعد از جدایی می‌تواند بر مشروعیت استقلال و حق تعیین سرنوشت ملت‌ها تأثیر بگذارد یا نه و در خلال این مسئله به این سؤال که چرا با وجود عدم شناسایی دولت‌ها و عدم مشروعیت استقلال با توجه به مقررات حقوق بین الملل بازهم بعضی از ملتها بر حق تعیین سرنوشت و جدایی تأکید دارند و آنرا بر تمامیت ارضی ارجح می‌دانند. با استفاده از روش پژوهش توصیفی و تحلیلی در صدد دستیابی به اهداف فوق بر آمدیم. یافته‌ها حاکی از آن است که کشورهای مستقل دارای حق حاکمیت مساوی هستند. و لذا برای آنکه کشوری دارای حق حاکمیت مستقل بوده و از چنین حقی در صحنه بین المللی برخوردار باشد باید مورد شناسایی جامعه بین المللی و یا لاقلاً، یک کشور که مهم‌ترین آن‌ها همسایگان می‌باشند قرار گیرد. شاید بتوان گفت شناسایی اولین گام لازم برای تحقق هویت حقوقی است. شناسایی کشورها یک عمل سیاسی می‌باشد که فقط دارای آثار و تبعات حقوقی است و لذا فی نفسه عمل شناسایی یک عمل حقوقی بین المللی نیست. هیچ کشوری وظیفه ندارد که کشور دیگر و یا حکومت دیگر را به رسمیت بشناسد مگر اینکه منافع کشور شناسنده ایجاب نماید و از طرفی هیچ کشوری محق نیست که مورد شناسایی قرار بگیرد و آنرا از دیگران مطالبه نماید. اگر کشوری علی‌رغم اینکه تمامی خصوصیات توصیف شده در روابط بین المللی و یا آراء دیوان بین المللی دادگستری (قلمرو- جمعیت- حکومت و حاکمیت) را واجد باشد چنانچه حداقل مورد شناسایی یک کشور قرار نگیرد نمی‌تواند بعنوان سوژه حقوق بین المللی قرار گیرد. چنانکه کشور یک میلیاردی مانند جمهوری خلق چین سالیان دراز مورد شناسایی تعداد زیادی از کشورها قرار نگرفت. از نظر حقوقی عضویت در سازمان ملل متحد نیز نمی‌تواند تکلیفی برای سایرین جهت برسمیت شناختن آن ایجاد نماید.

کلید واژه‌ها: شناسایی، دولت، حکومت، حقوق بین الملل

^۱ دانشجوی دوره دکتری، گروه حقوق، واحد کرج، دانشگاه آزاد اسلامی، کرج، ایران

^۲ استادیار، گروه حقوق، واحد کرج، دانشگاه آزاد اسلامی، کرج، ایران

^۳ استادیار، گروه علوم سیاسی و روابط بین الملل، واحد کرج، دانشگاه آزاد اسلامی، کرج، ایران

نظام بین الملل بر برتری و تفوق حاکمیت کشورها پایه گذاری شده است. شناسایی، روش و تشریفاتی است که بطور سنتی از قرن هیجدهم به بعد در روابط بین المللی معمول گردیده و آن به رسمیت شناختن کشور نوبنیاد توسط کشورهای دیگر است. به عبارت دیگر، هنگامی که کشور جدیدی در صحنه بین المللی ظاهر گردد، یعنی عوامل تشکیل دهنده آن جمع شود، سایر کشورها به منظور برقراری ارتباط با آن کشور، می باید آن را به رسمیت شناسد و موجودیتش را تأیید کنند.

استقلال یک دولت شرط اساسی برای شناسایی آن توسط دولتهای دیگر است؛ به عنوان مثال، ادعای شورشیان مبنی بر ایجاد دولت جدید، قابل تأیید نمی باشد چرا که باید هم از دولت اصلی و هم از سایر دولتها مستقل باشند. به همین دلیل استقلال سوریه و فلسطین و عراق از امپراطوری عثمانی موجب شناسایی آنها نشد. چرا که سرزمینهای مزبور بلافاصله تحت کنترل دولتهای دیگر یعنی فرانسه و انگلیس درآمده بودند؛ برای شناسایی یک دولت جدید، ثبات داخلی آن نیز مورد توجه قرار می گیرد و در این امر استحکام دولت جدید و اعتماد مردم به این دولت نقش بسزائی دارد؛ عدم شناسایی کوبا توسط آمریکا به همین دلیل بود؛ سومین عنصر مهم برای شناسایی دولتها، سرزمین معین است که تحت کنترل دولت جدید باشد. (مقتدر، ۱۳۷۵: ۳۳-۴۰)

مؤسسه حقوق بین الملل در اجلاس بروکسل مورخ ۱۹۳۶، موضوع شناسایی را مورد بررسی قرار داد و آن را چنین تعریف کرد: شناسایی عملی است که به موجب آن کشورها، وجود یک جامعه سیاسی جدید و مستقل را که قادر به رعایت حقوق بین الملل می باشد در سرزمینی معینی تصدیق و تأیید می کنند و در نتیجه اراده خود را دایر به شناسایی آن به عنوان عضو جامعه بین الملل اعلام می دارند. در واقع نظام شناسایی به خودی خود یک سیستم نیست. زمینه بحث در مورد به رسمیت شناختن یک مسئله سیاسی یا دیپلماتیک غیر از یک موضوع حقوقی می باشد، رات پاسخ می دهد که "اساساً در قانون اساسی بین المللی تکلیفی وجود ندارد تا دولتها به شناسایی نهادها و سازمانهای مختلف جهانی اقدام کنند." حتی اگر شناسایی یک موضوع سیاسی یا دیپلماتیک بود، پاسخ

هنوز پیامدهای حقوقی قابل توجهی خواهد داشت. با این وجود در این سیستم بسیار مهم، یک استاندارد پذیرفته شده برای تصمیم گیری در مورد شناسایی و تعیین مفهوم اساسی عمل شناسایی، یا حتی تصمیم گیری در مورد اینکه آیا لازم است شناسایی به طور کلی تصدیق شود وجود ندارد.

علاوه بر این، رویکرد عدم شناسایی به طور تصادفی یا اختیاری به عنوان یک ابزار کلی برای زمانی که یک دولت از یک دولت دیگر ناراضی باشد اعمال نخواهد شد. آنچه پیشنهاد می شود، نه ریشه کن کردن مفهوم مکانیسم شناسایی به طور کلی است و یا ارائه یک مکانیزم کلی یا خودسرانه نیست. همانطور که در ادبیات پیشنهاد شده است، رویکرد عدم شناسایی، الزاماً به معنی ناپدید شدن یا عدم وجود الزامات حقوق بین الملل نیست، چه کنترل موثر باشد چه مشروعیت. با هر معیاری، اعمال دیکتاتور خشن در استفاده از نیروی نظامی علیه مخالفت های مسالمت آمیز، عدم شناسایی را توجیه می کند، زمانی که عدم پذیرش فراگیر عمومی با تظاهرات گسترده نشان داده می شود. این نوع عدم شناسایی به معنای "یک عمل آگاهانه و جمعی جامعه بین المللی است و معادل نظام محرومیت مجرم است.

رویکرد بازشناسی بدنبال یافتن راهی برای محافظت از افراد در معرض خطر در خارج از کشور با هر وسیله صلح آمیز پیش از اعمال مداخله نظامی یک الزام برای دولت ها می باشد. و این امر می تواند شامل تأثیرگذاری بر پایان رژیم موجود باشد؛ و یک عمل قانونی و اخلاقی می باشد چون که متضمن دخالت غیر فیزیکی می باشد. رویکرد بازشناسی تغییر قانونی و بدون خشونت دولت را می پذیرد و اجازه امکان انتقال قدرت به افراد جامعه را بر پایه یک نظام جایگزین منظم را می دهد. هنگامی که مردم بطور آشکار در بخش هایی از جامعه نشان می دهند که خواستار اصلاح ساختار دولتی هستند، یک رژیم دیکتاتوری در ارکان حاکمیت داخلی هیچ حمایتی نمی کند. با فروپاشی این ارکان حق دولت برای حمایت از برابری حاکمیت و هرگونه مبنایی برای حاکمیت قانونی بین المللی، چه از طریق مشروعیت و چه کنترل موثر از بین می رود. همه اینها با اراده ثابت مردم اعتبار می یابد. هنگامی که رژیم به استفاده از خشونت علیه چنین جنبش های مسالمت آمیزی دست به خشونت می زند، این امر قویاً غیر قانونی بودن رژیم نشان می دهد که مستلزم تأیید و تصدیق مجدد می باشد. در حال حاضر حقوق بین الملل از شناسایی

دولت‌هایی که بوسیله زور یا ابزار غیر قانونی بوجود می‌آیند خودداری می‌کند، اما دولت‌هایی که با تکنیک‌های مشابه قدرت را حفظ می‌کنند امتناع نمی‌کند. این مسئله مزایای شناسایی را برای مخالفان مسلحی که از حمایت مردمی و مقدار معقولی از موفقیت را کسب کرده‌اند دارد اما برای جنبش‌های غیر خشونت‌آمیز با همان حمایت چنین مزیتی ندارد. با توجه به رویکرد و اولویت بندی عدم خشونت، این روش غیر منطقی باید متوقف شود. در حالی که تغییر قانونی لزوماً به خودی خود در واقع دولت یا شرایط کشور را تغییر نمی‌دهد، این نشانه واضح است که جامعه جهانی دیگر اعمال رژیم قبلی را تحمل نخواهد کرد. از منظر عملی، دسترسی به دارایی دولتی در خارج از کشور به طور خودکار به دولت جدید منتقل می‌شود، که می‌تواند هر گامی را که لازم دارد برای تغییراتی بردارد. از دیدگاه بازدارنده، رژیم سابق می‌داند که طیف وسیعی از تحریم‌های بین‌المللی، از جمله تمام نیروهای لازم، می‌تواند بعداً بصورت قانونی در حمایت از حاکمیت قانونی دولت ایجاد شود. (آلیس، ۱۳۸۱: ۹۸)

رویکرد عدم شناسایی هنوز مداخله‌گر است، اما در مفاهیم حاکمیت مردمی، مشروعیت، و نیز پیشینه تاریخی، پایه اصولی دارد. این روش بر تغییر رژیم قانونی را بدون خشونت اثر می‌گذارد و در زمینه‌ی حقوقی کمترنسبت به مداخلات بشر دوستانه علیه خواسته‌های دولت هدف به بحث می‌پردازد. دفاع در حمایت از برابری حاکمیت و فرآیندهای داخلی ناکافی بوده، و این کوتاه بینی خواهد بود که بگوئیم تغییرات روزافزون امور بین‌الملل، بر عملکرد داخلی کشورها تأثیری ندارد. اگر عدم شناسایی بتواند به عنوان یک اقدام اجباری عمل کند، هزینه‌های مالی و زندگی به حداقل برسد، و بن بست مداوم بین رژیم موجود و مردم آن کشور و در عرصه بین‌الملل حل و فصل شود. وقت آن رسیده است تا دولت‌ها رویکرد لغو شناسایی رژیم‌های خشن و رد شده را که به دایره واژگان حقوق بین‌الملل اضافه کنند.

شناسایی و جدایی طلبی ارتباط نزدیکی باهم دارند. شناسایی به معنای قبول و پذیرش حاکمیت کشورها می‌باشد. با این حال، جدا طلبی‌های اولیه به طور کلی با ادعای استقلال از مستعمرات امپراطوری‌ها یا اتحادیه‌ها به تصویر کشیده شد. حقوق بین‌الملل تا همین اواخر، مرزهای موجود را به عنوان یک قاعده مطلق قبول نداشت، جدایی

طلبی‌ها را پیش بینی می‌کرد و در صورت عدم تائید آن را نتیجه طبیعی استعمارزدایی و تجدید ساختار کشورها مطابق با واقعیت‌های تاریخی و نیازهای قومی می‌دانست. (ایوانز، ۱۳۸۱: ۵۴)

شناسایی ابزار و معیار اعتبار سنجی کشورهای عضو جامعه ملل بود. کشورها در استفاده از اختیار خود برای اعطاء یا عدم شناسایی آزادی کامل دارند، از الزامات ایجاد کشورها داشتن دولت مؤثر، استقلال، عدم کنترل توسط دولت دیگر و توانایی دولت مدعی برای انجام امور خارجی با دولت‌های موجود می‌باشد، و مساله این نیست که آیا ظهور یک دولت جدید، تمامیت ارضی کشور را نقض می‌کند یا نه. ممنوعیت عمده قاعده شناسایی زودرس می‌باشد. و در رساله‌های پیشرو در زبان انگلیسی - شناسایی هرش لوترپاخت در حقوق بین الملل (۱۹۴۷) و شناسایی در حقوق بین الملل تای چیان چن (۱۹۵۱) بین موضوع شناسایی و جدایی تفکیک قائل شده است. عدم رضایت دولت پیشین عنصر کلیدی است که مفهوم دقیق جدایی را مشخص می‌کند. در عین حال، این عامل توضیح می‌دهد که چرا جدایی در حقوق بین الملل بسیار بحث برانگیز است. از یک طرف فقدان توافق، منبع اختلاف بین دولت جدید و «اصلی» است. از سوی دیگر، برای رضایت قبلی، نهاد تازه شکل گرفته باید یک توجیه حقوقی برای ایجاد آن در جای دیگر پیدا کرد. برعکس، دولت مادر احتمالاً تأیید می‌کند که این توجیه در حقوق بین الملل وجود ندارد و در مقابل، نظم حقوقی بین المللی در برابر تلاش‌هایی در پیاده سازی پروسه جدایی طلبی مقاومت خواهد کرد.

اصل حق تعیین سرنوشت، زمانی که قابل اجرا باشد، می‌تواند به ایجاد کشورهای جدید منجر شود. دو نوع حقوق متفاوت برای اصل حق تعیین سرنوشت وجود دارد، داخلی و خارجی، اما دو جنبه از یک حق یکسان برخوردارند. ۱۳ کاربرد اصل در زمینه حکومت استعماری یا خارجی دیگر بحث برانگیز نیست، نکته اساسی در مورد جدایی این است که آیا این اصل با کشورهای موجود رابطه‌ای دارد. جدایی یک واقعیت فوری نیست. روند جدایی همیشه یک مجموعه پیچیده‌ای از ادعاهای و تصمیمات، مذاکرات و یا کشمکش‌هایی، که ممکن است یا شاید نه منجر به ایجاد یک دولت جدید شود. این پروسه اغلب در داخل یک کشور انجام می‌گیرد، اما باعث مناقشه بین المللی یا حداقل نگرانی کشورها را بدنبال خواهد داشت. حقوق بین الملل یک مجموعه روند حقوقی را برای ایجاد دولت‌ها

از طریق جدایی ارائه می‌کند. این فرایند شامل سه قاعده که خطاب به مقامات جنبش جدایی طلب می‌باشد. باید وجود داشته باشد (بیگدلی، ۱۳۹۲: ۱۲۹).

(۱) نبود هیچ گونه حمایت مستقیم یا غیرمستقیم نظامی خارجی،

(۲) اعالم رضایت اکثریت مردم محلی از طریق رفراندوم،

و (۳) رعایت اصل *possidetis Uti* یعنی تملک اراضی و اموال

جدایی طلبی در میان ملتها تبدیل به یک مفهوم منفور و نقش شناسایی در ایجاد کشورهای جدید بسیار کاهش یافته است. برعکس، عدم شناسایی، وسیله‌ای است که کشورها به طور جمعی یا یک جانبه مخالفت خود را با تغییر منطقه‌ای بیان می‌کنند، و عدم شناسایی اهمیت بیشتری پیدا کرده و به طور گسترده‌ای مورد استفاده قرار می‌گیرد. حقوق بین الملل در جاهایی مانع تجزیه می‌شود که اقدام جدایی طلبانه اصول اساسی و بنیادین حقوق بین الملل نقض می‌کند. اگر از طریق استفاده از زور یا مداخله بوسیله کشور دیگری تلاش قهری جدایی طلبی تهدید علیه صلح و امنیت بین المللی محسوب شود و شورای امنیت سازمان ملل بر اصل تمامیت ارضی تاکید کند آن کشور بوجود نخواهد آمد حتی اگر تمام عناصر قانونی و سازنده یک کشور بطور مؤثر موجود باشد. در چنین مواردی، حقوق بین الملل مانع از نتیجه دلخواه نیروهای جدایی طلب می‌شود. نتیجتاً اینکه نهاد تشکیل شده به چنین روشی قابلیت تبدیل شدن به کشور را ندارد. (همان)

مفاهیم و مبانی نظری

مفهوم شناسایی دولت

در تعریف کلی شناسایی، عملی رسمی از سوی قوه اجرایی هر کشور برای تأیید وجود دولت دیگر است. شناسایی کشورها دارای دو مفهوم سیاسی و حقوقی است. در مفهوم سیاسی شناسایی، به معنای تمایل هر کشور شناسایی کننده به برقراری رابطه با کشور جدید است. بنابراین، تا زمانی که یک دولت، دولت دیگر را به طور

ضمنی یا آشکار به رسمیت نشناخته است، با آن ارتباط برقرار نخواهد کرد. البته لازم به ذکر است که شناسایی هر دولت توسط دولت دیگر، به اشکال مختلف (سند یکجانبه، عمل انفرادی یا جمعی و یا اقدام صریح مثل برقراری روابط دیپلماتیک یا انعقاد قرارداد دوجانبه) صورت می‌گیرد (هیلاگرابر، ۱۹۸۸، ص ۱۹۴).

در مفهوم حقوقی شناسایی به معنای آن است که کشور شناسایی کننده معتقد است کشور تازه وارد، تمام شرایط را برای عضویت در جامعه بین الملل و تبعیت از حقوق و تکالیف بین المللی دارد.

مبانی نظری شناسایی دولت

در مورد اینکه آیا شناسایی دولتها و حکومتها موجب اعطاء شخصیت بین المللی به آنها است یا اینکه بمنزله ی آن است که این دولتها و حکومتها از قبل وجود داشته‌اند و شناسایی موجب تأیید آنهاست، دو نظریه وجود دارد:

۱- نظریه تأسیسی یا تکوینی

طبق این نظریه، شناسایی یکی از شرایط لازم برای تکوین دولت یا حکومت است و بدون آن یک دولت یا حکومت نمی‌تواند از نظر حقوق بین الملل موجودیت یابد. در قرن نوزدهم که حقوق بین الملل جنبه‌ی اروپایی داشت، کشورهای دیگر می‌بایستی توسط دولتهای اروپایی به عضویت جامعه بین الملل پذیرفته شوند و نیز حکومتهای انقلابی در ایام کنگره وین (۱۸۱۵) از عضویت مستثنی بودند مگر آنکه مورد شناسایی قرار گیرند. در دوران اخیر نیز چنانچه تأسیس دولت یا حکومتی به طرق غیر قانونی و برخلاف حقوق بین الملل صورت گیرد) مانند موارد تجاوز یا تبعیض نژادی، شناسایی می‌تواند جنبه تأسیسی داشته باشد.

طبق این نظریه، وجود یک دولت یا حکومت بستگی به واقعیت امر دارد و شناسایی فقط تصدیق یک واقعیت می‌باشد. در مواردی که تأسیس یک دولت یا حکومت مستلزم نقض حقوق بین الملل نیست، شناسایی یا عدم آن تأثیر زیادی در مسأله ندارد. در این گونه موارد شناسایی جنبه‌ی اعلامی دارد. ولی در مواردی که شرایط پیرامون تشکیل یه دولت روشن نیست و قانونیت آن محل بحث است، شناسایی نقش مهمی بازی می‌کند. (مانند شناسای اسرائیل از سوی کشورهای غربی و غیره).... (جعفری، ۱۳۸۰: ۹۸)

مفهوم و ماهیت حقوقی شناسایی حکومت

هنگامی که کشور جدیدی تشکیل می‌گردد، شناسایی آن کشور متضمن شناسایی حکومت آن نیز می‌باشد. در غیر اینصورت، یعنی چنانچه کشورها مدت زمان طولانی وجود داشته باشند، ولی شکل حکومت آنها بر اثر انقلاب یا کودتا و یا هر موجب دیگر، تغییر کند، موضوع شناسایی حکومت جدید مورد بحث قرار می‌گیرد. بنابراین «اصل دوام کشورها» که یکی از قواعد آمره حقوق بین الملل است، تغییر حکومت تأثیری در ثبات کشور ندارد، زیرا شناسایی حکومت دارای هدفی محدودتر از شناسایی کشور می‌باشد، با این حال از حیث حقوقی، فرقی میان شناسایی کشور و شناسایی حکومت نمی‌باشد و نظریه اعلامی در هر دو نوع مجراست. (ذاکریان، ۱۳۸۶: ۱۴۷)

شرایط لازم برای تشکیل دولت

به موجب کنوانسیون مونته‌ویدئو مورخ ۱۹۳۳، دولت به عنوان یک شخص بین الملل باید دارای شرایط زیر باشد:

۱- جمعیت

جمعیت به معنی آن نیست که در سرزمین، مهاجرت نباشد. حتی دیوان بین المللی دادگستری در قضیه صحرای غربی (۱۹۷۵) قبایل چادرنشین را که بدون توجه به مرزهای زمینی رفت و آمد می‌کنند مرتبط به سرزمین صحرای غربی دانست.

سرزمین یک دولت معمولاً دارای مرزهای مشخص است. ولی وجود اختلافهای مرزی مانع تحقق این شرط نیست. مانند مسئله کشمیر بین هند و پاکستان، گرچه برخی دولتها برای هدفهای گسترش طلبانه از تعیین مرز قطعی سرزمین خود سرباز زده‌اند (مانند رژیم اسرائیل).

۳- حاکمیت

حکومت، نمایندگی یک دولت را در سطح بین‌المللی به عهده دارد و مسئول حقوق و تکالیف آن می‌باشد. حکومت، معمولاً به سه شعبه تقسیم می‌شود: مقننه، قضاییه و مجریه. مقامات مجریه باید بر سرزمین و مردم دارای کنترل مؤثر باشند. گاه در اثر جنگ‌های داخلی حکومت کنترل خود را بر مردم و یا بخشی از سرزمین از دست می‌دهد (مانند لبنان). ولی این امر مانع از ادامه بقای دولت نیست، مگر اینکه ادامه جنگ‌های داخلی به تجزیه بیانجامد و در اثر شناسایی جامعه بین‌المللی، دولت جدیدی به وجود آید) مانند بنگلادش که از تجزیه پاکستان در ۱۹۷۱ تأسیس شد و یا جمهوری‌های آسیای مرکزی و ماورای قفقاز و بالتیک که پس از انحلال شوروی به وجود آمدند). (داورپناه، ۱۳۹۸: ۱۴۰)

۴- اهلیت برقراری و روابط با دولتهای دیگر

گاه از این شرط به عنوان استقلال یاد می‌شود. منظور این است که یک سرزمین از نظر حقوقی زیر کنترل دولت دیگر نباشد. مثلاً، هنگ کنگ، تحت صلاحیت حاکمه دولت بریتانیا قرار دارد و مستعمره آن کشور است. لذا نمی‌تواند به موجب حقوق بین‌الملل یک دولت مستقل باشد (مالکیت هنگ کنگ قرار است طبق قرارداد منعقد شده بین بریتانیا و چین به دولت چین منتقل شود) بنابراین دولتهایی که دارای استقلال حقوقی هستند، توانایی حقوقی برقراری روابط با دولتهای دیگر را دارند. یک سرزمین مستعمره می‌تواند طبق اصل تعیین سرنوشت، ادعای استقلال نماید و برای آن مبارزه کند و چنانچه توفیق یابد به استقلال نائل شود (مانند هند در ۱۹۴۷ و الجزایر در ۱۹۶۱)

(جامعه بین‌المللی علی‌الصلوول با استقلال سرزمین‌های وابسته در اجرای اصل تعیین سرنوشت موافق، ولی با تجزیه دولتهای موجود موافق نیست. (آثار اینگونه تجزیه‌ها را می‌توان در یوگسلاوی و جنگهای داخلی مشاهده کرد) گرچه ترسیم مرز بین اصل تعیین سرنوشت و جدایی طلبی با توجه به وقایع اروپای شرقی دشوار است (مقتدر: ۱۳۹۲: ۴۴)

۵- ضابطه قانونی بودن

نحوه تشکیل یک دولت ممکن است با توسل به طرق غیر قانونی صورت گیرد، یعنی متضمن نقض یکی از اصول حقوق بین‌الملل باشد. مانند توسل به زور و اشغال ارضی، تبعیض نژادی و غیره. بدیهی است اصولی مانند حق تعیین سرنوشت، مبارزه مردم سرزمینهای وابسته را برای کسب استقلال، توجیه می‌کند. ولی دولتی که با توسل به زور و اشغال ارضی کشورهای همجوار (مانند رژیم اسرائیل) موجودیت یافته باشد، فاقد شرط قانونیت نحوه تشکیل است. شناسایی پذیرفتن یک دولت به عضویت در جامعه بین‌المللی و شرط لازم برقراری مناسبات و اعمال کامل صلاحیتهای یک دولت است. از آن جا که جامعه بین‌المللی فاقد یک مکانیسم جمعی برای شناسایی است، دولتها به تنهایی یا همراه با دیگران، بدین کار مبادرت می‌کنند (مقتدر، ۱۳۹۲: ۴۸).

انواع شناسایی دولتها و آثار آن

شناسایی امری در زمانی و در مکانی است و در نتیجه در اثر، تحولات زمان و مکان معیارها و مفاهیم شناسایی نیز تغییر کرده است. این مسأله وقتی آشکارتر می‌شود که در نظر داشته باشیم شناسایی دیگر در انحصار دولت‌ها نیست و بسیاری، از نهادهای غیر دولتی به ویژه اتحادیه اروپا، سازمان ملل و نهادهای وابسته به آن نیز در خصوص شناسایی یا عدم شناسایی دولتها اظهار نظر کرده و معیارهای خاصی ارائه می‌کنند. چون، از طرف دیگر، اهمیت شناسایی تنها به بعد حقوقی آن منحصر نشده و دارای بعد سیاسی نیز می‌باشد در داخل نهادهای مختلف هر کشور نیز در خصوص شناسایی دولتها اختلاف نظر وجود دارد. این اختلاف نظر را به ویژه

می‌توان در بین نهادهای قضایی و سیاسی کشورها به خوبی مشاهده کرد. اصطلاح شناسایی یعنی تصدیق اعلان رسمی حکومت دولتی موجود که قصد می‌کند برخی پیامدهای حقوقی عرفی را به مجموعه‌ای از وقایع موجود نسبت دهد، که به نظر او (و دیگر دولتها) انجام آن را توجیه می‌کند. معمولاً "شناسایی معنی تخصصی‌تری در حقوق بین الملل دارد که مربوط می‌شود به تصدیق وجود یک دولت جدید یا حکومت تازه در یک دولت خارجی موجود، همراه با اظهار تمایل دولت شناساننده برای ایجاد ارتباط با واحد یا حکومت شناخته شده. شناسایی همچنین برای اشاره به اجتماعات یا شورشیان متخاصم، در مورد اعتبار مالکیت بر سرزمین و سرانجام برای اشاره به ارتکاب عمل حکومت‌ها به کار می‌رود.

اثر شناسایی دولتها مسئله‌ای حقوقی است، و دولتها توافق دارند که شناسایی، بیشتر عملی سیاسی با پیامدهای حقوقی است. این امر به طور متقاعد کننده‌ای، از وابستگی دادگاه‌های ملی به سیاست شناسایی قوه مجریه آشکار می‌گردد. از سوی دیگر همچنین تأثیرات مشخص و مهم حقوقی نیز گاهی با بار اخلاقی منتج از این اقدام سیاسی همراه می‌شوند. (داور پناه، ۱۳۹۸: ۱۳)

کارکرد پایه‌ای شناسایی، باید تصدیق چیزی به عنوان واقع باشد که تاکنون غیر قطعی بوده است. یعنی دولتمندی برخی جوامع هنگامی که چنین شناسایی داده می‌شود، بیانگر تمایل دولت شناساننده برای پذیرش پیامدهای عمل خود و ورود به روابط عادی با دولت شناخته شده است. وظیفه شناسایی دولتهای تازه را علی‌رغم برخی تلاشهای استادانه برای انجام آن، نمی‌توان به طور قاطع اثبات کرد.

شناسایی دولت یا حکومت هنگامی آشکار یا صریح است که دولت شناساننده بیانیه‌ای رسمی صادر می‌کند و هنگامی ضمنی یا فرضی است، که دولت موجودی با فرستادن نماینده‌ای دیپلماتیک نزد دولت یا حکومت جدید، با آن وارد رابطه رسمی می‌شود؛ پرچمش را تصدیق می‌کند و به آن سلام نظامی می‌دهد؛ با رئیس دولت آن به طور رسمی مکاتبه می‌کند؛ معاهده‌ای با آن می‌بندد یا به طریق دیگری در عمل، وجود آن را به عنوان دولت، می‌پذیرد. با

این حال، در همه این موارد، باید نشانه آشکاری از قصد شناسایی دولت یا حکومت جدید وجود داشته باشد، در غیر اینصورت، فرض خواهد شد که شناسایی ضمنی، وجود نداشته است. (عزتی، ۱۳۹۳: ۲۳)

هر دولت هنگامی به وجود می‌آید که اجتماع مورد نظر، ویژگیهای اساسی را همراه با مفهوم دولت به دست می‌آورد: سرزمین مشخص، حکومت عملی و کارآمد، و استقلال از کنترل خارجی و غیره. چون همه این جنبه‌های دولتمندی، شامل واقعیتهای تحقق‌پذیری است، تعیین تاریخ آغاز هر دولت تازه تنها مسئله‌ای واقعی است و نه امری حقوقی. دولت تازه، بی توجهی به اینکه آیا دیگر دولتها آن را شناسایی کرده‌اند، هنگامی که الزامات واقعی دولتمندی را یافت، وجود پیدا می‌کند.

البته دلایل تصمیم برای شناسایی هر دولت جدید، از موردی به مورد دیگر تفاوت می‌کند و عوامل دیگری در خصوص شناسایی دیگر دولتها به کار گرفته شده است، همانند بازتاب‌های سیاسی داخلی، امکان اتحاد نظامی با دولت تازه، انگیزه‌های بشردوستانه و غیره.. (کوچرا، ۱۳۹۹: ۳۵)

از نظر ایالات متحده، حقوق بین‌الملل، دولتها را ملزم به شناسایی واحدهای دیگر به عنوان دولت نمی‌کند، این موضوع مربوط به تشخیص هر دولت است که آیا واحدی به منزله یک دولت، شایسته شناسایی است یا خیر. در رسیدن به این تشخیص، ایالات متحده به طور سنتی بر ایجاد برخی وقایع نظر داشته است. این وقایع عبارتند از کنترل مؤثر بر سرزمین و جمعیتی دقیقاً "مشخص؛ یک اداره حکومتی سازمان یافته از آن سرزمین؛ و اهلیت اقدام مؤثر برای اداره روابط خارجی و برآوردن تعهدات بین‌المللی. ایالات متحده این امر را نیز در نظر گرفته است که آیا واحد مورد نظر، شناسایی جامعه بین‌المللی دولتها را جلب کرده است یا خیر (تأکید اضافه شده است).

به طور عمومی پذیرفته شده است که شناسایی هر دولت یا حکومت جدید آثار معطوف به گذشته را از لحظه اولیه دارد. این بدان معناست که دولتی که شناسایی می‌کند همه اقدامات رسمی حکومت دولت جدید را از ابتدای آن به عنوان امر معتبر می‌پذیرد. دولت شناساننده این حق را دارد که برای شروع رسمی حیات دولت شناخته شده، تاریخی را تعیین کند و از آن پس همه اقداماتی را که آن دولت در فاصله لحظه معین تولد و تاریخ شناسایی

صورت داده است، معتبر می‌داند؛ گویی که شناسایی، با زمانی که دولت جدید پا به عرصه وجود می‌گذارد، مطابقت دارد. (کاسه، ۱۳۹۵: ۳۱۲)

از نظر منطقی، شناسایی هر دولت جدید به معنی شناسایی خود به خودی حکومت آن دولت نیست؛ زیرا هیچ کس نمی‌تواند شناسایی کل واحد را بدون در برگرفتن کارگزار اجرایی آن - حکومت آن تصور کند.

مشکلات واقعی در شناسایی حکومتها زمانی ظهور و بروز می‌یابند که شکل حکومتی تغییر می‌کند، چه به سبب تغییر در نوع، یا از راه انتقال غیر قانونی یا دیگر طرق نامتعارف تغییر اقتدار از یک گروه به گروه دیگر در دولت مورد نظر. در هر حال، حتی تغییر شکل کامل قانون اساسی یک دولت الزاماً "تداوم شخصیت حقوقی آن را متأثر نمی‌سازد. به طور کلی، شناسایی هر حکومت، بدین معناست که حکومت شناسنده، ثبات حکومت شناخته شده جدید و همچنین تمایلش را به ایفای تعهداتش تصدیق می‌کند. اینکه حکومت شناسنده، تمایلش را برای ورود به روابط عادی، بین المللی از جمله مبادله مأموران دیپلماتیک با حکومت شناخته شده اعلام می‌کند، و اینکه دولت شناسنده از این پس، حکومت شناخته را مسئول تعهدات بین المللی آنف همچنین همه اقدامات رسمی که آنها را متأثر می‌سازد، خواهد دانست. (گرهارد فن کالن، ۱۳۹۲: ۱۲۸).

اساساً "نیاز اساسی و ضروری به نظم عمومی، در کنار یکی از قویترین دلایل سیاسی برای مفهوم قواعد آمره قرار می‌گیرد. روشن است که از لحاظ نظری تلاش برای توسعه قواعد آمره در حقوق بین الملل عمومی با حمایت از ابعاد حقوقی نظم عمومی، شکل می‌گیرد.

در فرآیند تکامل نظم حقوقی بین المللی، ابداع قواعد آمره دستاوردی بزرگ در جهت تضمین صلح و امنیت بین المللی و در عین حال چالشی بزرگ در نگرش پوزیتیویستی حقوق بین الملل موضوعه است که بر اراده و نقش دولت بیش از آنکه باید تأکید دارد. لذا حقوق بین الملل با در نظر گرفتن افزایش دامنه ابعاد تعهدات بین المللی از نوع مطلق، با شتاب بیشتری در حال رشد است.

با توجه به تجربیات گذشته در خصوص زیانهای وارده و نیز رهیافتهای نشأت گرفته از اخلاق و وجدان مشترک بشریت متمدن، نظم حقوقی جدید، از ضررها و خسارات جلوگیری می‌کند. فرایندی که در تحلیل و تبیین منافع اساسی جامعه بین‌المللی نقش اساسی داشته و از طریق توافقات بین‌المللی متجلی گردیده و بار مسئولیت دولتهای ناقص قواعد مزبور را افزایش داده و سنگین می‌کند. یک قاعده حقوق بین‌الملل با ویژگی آمره، شبیه یک قاعده آمره نظم حقوقی داخلی است. زمینه‌های ایجاد قواعد آمره، کم و بیش تابع همان سازوکاری است که در حقوق داخلی معمول است. لذا قواعد آمره باید دوام و ایستایی لازم را داشته باشند. براین اساس هنگامی که نظم حقوقی جهانی طرح می‌شود، ضرورتاً "ساختار کلی نظام بین‌المللی باید از ثبات لازم برخوردار باشند. چرا که قابلیت اعمال قواعد آمره و تحقق نظم حقوقی متضمن قواعد مزبور، در گرو نوعی تمرکز و اقتدار است که باید در جامعه بین‌المللی وجود داشته باشد. (همان)

آثار حقوقی شناسایی دولت‌ها

کشور شناسایی کننده معتقد است کشور تازه وارد، تمام شرایط را برای عضویت در جامعه بین‌الملل و تبعیت از حقوق و تکالیف بین‌المللی دارد. از این منظر، شناسایی برای دولت جدید یک سری آثار حقوقی را به دنبال خواهد داشت از که برخی از آنها عبارتند:

- ۱- شناسایی به دولت جدید وضعیت حقوقی می‌بخشد که در اثر آن شخصیت حقوقی بین‌المللی پیدا می‌کند و به عنوان دولت شناخته حاکم و عضو سازمان ملل شناخته می‌شود.
- ۲- روابط این دولت تابع هنجارهای حقوقی بین‌المللی مربوط به جنگ و صلح می‌شود.
- ۳- حق ذاتی دولت جدید برای مالکیت به رسمیت شناخته می‌شود.
- ۴- دولت جدید موضوع قانون عدم مداخله قرار می‌گیرد و تجاوز به حقوق آن صرفاً در چارچوب قوانین بین‌المللی امکان بود.
- ۵- شناسایی عطف به ماسبق می‌گردد و شامل اعمال و قوانین کشور مورد شناسایی از بدو تأسیس می‌گردد.

۶- شناسایی سبب می‌شود که قوانین و مقررات و اعمال اداری یک کشور، در کشور شناسنده قانوناً بتواند مورد استناد قرار گیرد.

۷. شناسایی سبب می‌شود که کشور شناخته شده بتواند در دولت شناسنده به نام خود طرح دعوی کند.

۸- دولت شناخته شده به عنوان مقام حاکمه، از صلاحیت محاکم داخلی کشور شناسنده مبرا می‌باشد.

۹- دولت شناخته شده حق دارد اموال خود در دولت شناسنده را مطالبه و مسترد دارد.

۱۰- دولت شناخته شده می‌تواند از اجرای احکام دادگاه‌های کشور شناسنده ادعای مصونیت نماید. (مقتدر: ۱۳۷۵: ۶۷)

سازمان ملل و سیاست شناسایی کشورها

عضویت در سازمان ملل متحد تا حدودی اثر سازنده‌ای بر مشروعیت و قانونی بودن دولت و کمک به تثبیت یک کشور دارد. بنابراین گروه‌های جدایی طلب سعی می‌کنند تا حمایت سازمان ملل را کسب کنند. با این وجود سازمان ملل بر انزجار خود بر جدایی تاکید کرده است. مثال در تیمور شرقی دبیرکل سازمان کوفی عنان اظهار داشت که ملل متحد وحدت قلمرو اندونزی را به رسمیت می‌شناسد و ما از هیچ حرکتی که منجر به تجزیه شود حمایت نخواهیم کرد. شناسایی حق تعیین سرنوشت بوسیله سازمان ملل متحد به رسمیت شناخته شده است و حتی خواستار برگزاری همه پرسی برای اعلام اراده مردم می‌شود و ناتوانی و عدم صلاحیت سازمان ملل نشانه انفعال خواهد بود. (کاستلز، ۱۳۸۰: ۹۹)

بررسی موردی: بررسی اعلام استقلال یک جانبه کوزوو و واکنش دولت‌ها نسبت به این قضیه

ایالت کوزوو در ۱۷ فوریه ۲۰۰۸ علی‌رغم اعلام مخالفت شدید صربستان، روسیه و چین، اعلامیه استقلال خود را صادر نمود. مطابق با ماده‌ی یک میثاق مدنی - سیاسی و همچنین تفسیر کمیته‌ی حقوق بشر سازمان ملل متحد، سرزمین‌های مستعمره حق استقلال دارند. اما دولت‌ها رویکردهای متعارضی در قضیه‌ی کوزوو اتخاذ کردند. برخی از دولت‌ها ممنوعیت جدایی یک جانبه را در حقوق بین الملل جز در وضعیت‌های استعماری فاقد حکم می‌دانستند. دانمارک، مالدیو، فرانسه، نروژ، سوئیس، هلند معتقد بودند که احترام به تمامیت ارضی اصلی مهم در حقوق بین الملل است، اما اصل مطلق نیست و نباید آن را جدا از دیگر اصول اساسی حقوق بین الملل دانست. این

کشورها اظهار نمودند که در کل روشن است که در حقوق بین الملل حق جدایی وجود دارد، اما به همان میزان نیز روشن است که حقوق بین الملل جدایی را ممنوع نساخته و در نتیجه بیانیه‌ی استقلال از سوی بخشی از جمعیت یک کشور غیر قانونی نیست. برخی دیگر از کشورها، مخصوصاً دولت‌های در حال توسعه، با جدایی یکجانبه در وضعیت‌های غیر استعماری مخالف بودند. علاوه بر صربستان که مخالفتش بدیهی بود، کشورهای نظیر برزیل، آرژانتین، ونزوئلا و بولیوی، چین، مصر، لیبی، ایران، قبرس، اسپانیا، آذربایجان، رومانی از تئوری ممنوعیت کامل جدایی یکجانبه حمایت نمودند و معتقد بودند که مقررات حقوق بین الملل بدون هیچ توجیهی به قسمتی از سرزمین یک دولت اجازه نمی‌دهد بدون رضایت دولت مادر جدا شده و اعلام استقلال نماید. به عقیده‌ی این دولت‌ها جدایی یکجانبه با اصول حاکمیت و تمامیت ارضی دولت‌ها مغایر بود، اصل حق تعیین سرنوشت به معنای ایجاد حق جدایی در زمینه‌های غیر استعماری نیست، در قطعنامه‌های ارکان مختلف سازمان ملل جدایی یکجانبه محلی برای پذیرش ندارد، اسناد منطقه‌ای نظیر بیانیه‌ی نهایی کنفرانس هلسینکی در سال ۱۹۷۵ که بر اصل تمامیت ارضی دولت‌ها تاکید می‌کند، اسناد به رویه‌ی دولت‌ها و نیز اسناد به نظرات کمیته‌ی حقوق بشر همگی مواردی بود که در نظر دولت‌های موصوف دال بر عدم شناسایی کوزوو داشت. اما گروه سوم دولت‌ها دکترین جدایی چاره ساز را مطرح نمودند. طرفداران این نظریه می‌گویند که در نظام حقوق بین الملل خارج از موارد استعمارزدایی، اشغال خارجی و توافق دو جانبه، حق جدایی و استقلال وجود ندارد و مردم باید حق تعیین سرنوشت سیاسی خود را با رعایت اصل تمامیت ارضی اعمال نمایند و در نتیجه این حق باید در چارچوب مرزهای بین المللی موجود اعمال گردد. اما در برخی موارد خاص نظیر ژنوسید ممکن است حق تعیین سرنوشت سیاسی به حق تعیین سرنوشت خارجی بیانجامد و به این ترتیب در خارج از موارد استعماری نیز ممکن است برای بخشی از مردم یک سرزمین حق جدایی پدیدار گردد که از آن به نام دکترین جدایی چاره ساز یاد می‌شود. از نظر این گروه حق جدایی مشروط نوعی تعادل بین دو اصل حق تعیین سرنوشت و تمامیت ارضی ایجاد می‌کند. یعنی تا هنگامی که حکومت در خصوص گروه قومی اعمال تبعیض ننماید و حقوق بشری آنها را بطور سیستماتیک و مداوم نقض نکند، گروه قومی حق جدا شدن و اعمال تعیین سرنوشت خارجی نخواهد داشت. بلکه همچون دیگر افراد کشور از

حق تعیین سرنوشت داخلی یعنی داشتن حکومت دموکراتیک برخوردار خواهد بود. دولت روسیه از این استدلال حمایت نمود، اما کوزوو را مصداق آن ندانست. جیمز کرافورد یکی از حقوقدانان بین الملل در این مورد در دیوان چنین توضیح داد که جدایی چاره ساز در مورد کشوری مطرح می شود که اصل حقوق برابر و حق تعیین سرنوشت مردم را رعایت نمی کند. دول غربی و دیگر دولت های موافق استقلال کوزوو بر این اعتقاد بودند که تعهد به رعایت و ترویج حق تعیین سرنوشت در کوزوو نقض شده و حکومتی وجود نداشته است تا نماینده ای تمام مردم باشد. این حکومت به گونه ای قاهرانه مانع اعمال حق تعیین سرنوشت مردم کوزوو شده است. در بررسی نظریات علمای حقوق و نیز رأی مشورتی دیوان بین المللی دادگستری و با توجه به اینکه در حال حاضر ۴۱ کشور استقلال کوزوو را به رسمیت شناخته اند، باید چنین گفت که نمی توان بطور قاطع در مورد نظرات موافق و مخالف این استقلال نظر قطعی داد. زیرا نوعی ترس و واهمه در بین بسیاری از کشورها از بدعتی جدید در حقوق بین الملل حکایت دارد که جدایی را وجهی مشروعیت داده و اصل تمامیت ارضی دولت ها را خدشه دار کند. هم چنان که بیشتر کشورهای موافق استقلال کوزوو، آن را موردی خاص می دانند که نباید به عنوان رویه تلقی نمود. وزیر خارجه اتحادیه اروپایی نیز در بیانیه ۱۸ فوریه سال ۲۰۰۸ یعنی یک روز پس از اعلام استقلال کوزوو آن را موردی منحصر به فرد دانستند. حتی مجلس ایالتی کوزوو نیز در بیانیه ای استقلال خود به صراحت از حق تعیین سرنوشت نام نبرد و چنین اعلام نمود: ما به عنوان رهبرانی که به صورت دموکراتیک از سوی مردم خود انتخاب شده ایم اعلام می داریم که کوزوو دولتی مستقل و حاکم است. این بیانیه اراده ای مردم را منعکس می سازد. در مقدمه ای این بیانیه نیز برای رفع نگرانی کشورها آمده است: با در نظر گرفتن اینکه کوزوو مورد خاصی است که از فروپاشی بدون اجماع کشور یوگسلاوی ناشی می شود و برای دیگر وضعیت ها نمی تواند به عنوان رویه تلقی گردد.

بدین ترتیب با تحول در مفهوم حاکمیت فرض مطلق، بودن حاکمیت به شکلی تدریجی اما مستمر، به چالش کشیده شد و در نتیجه راه برای مداخله در امور داخلی دولت ها بازتر شد؛ به طوری که در حال حاضر با شکل گیری رژیم ها و نهادهای بین المللی و فراملی که به شکلی نظام یافته بخش هایی از اقتدار دولت ها را به نهادهای فراملی و فوق ملی منتقل می کنند دیگر نمی توان از تقسیم ناپذیر بودن یا قابل واگذار نبودن حاکمیت سخن گفت.

علاوه بر این چون در سال‌های اخیر بسیاری از فناوری‌های نوین هم راه با فراهم ساختن امکان عبور از ورای کنترل دولت‌ها، بوده است با گسترش ارتباطات و فناوری‌های مختلف، نفوذ ناپذیری سرزمینی دولت‌ها با چالش‌های جدی روبرو شده و از اهمیت مرزها به تدریج کاسته شده است. گره خوردن همه این تحولات به یکدیگر و تعمیق و گسترش آنها به شکلی که در مفهوم جهانی شدن دیده می‌شود.

بنیادی، اساس یکی از بنیادی‌ترین فرض‌های است. بنابراین، همانطور که گفته شد، شناسایی بعد بیرونی حاکمیت دولت‌هاست. بعد درونی آن اقتدار داخلی بر سرزمین تحت حکومت و شناسایی آن توسط اراده عمومی است. چون دامنه مسائل مورد ادعای اقتدار (ابعاد سنتی حاکمیت داخلی) و آنچه از نظر خارجی مشروع می‌دانسته است، متغیر و متفاوت است پس حاکمیت هم امری متغیر است. حقوق بین الملل قانون حاکم در روابط بین دولت‌های متمدن بود که بر مبنای رضایت در بین جامعه‌ای متشکل از کشورهای اروپایی مسیحی از قرن پانزدهم کم شده بود ولی برخی کشورهای غیر اروپایی مثل آمریکا به طور آشکار یا ضمنی در این جامعه پذیرفته شده بودند. این پذیرش، در واقع همان اصل شناسایی بود که بر اساس آن دولت شناسایی شده و دولت‌های شناسایی کننده، پایبند و متعهد به رعایت حقوق بین الملل و وظایف و حقوق متقابل یکدیگر می‌شدند. بر این اساس عنصر الزام آور حقوق بین الملل ناشی از همین امر شناسایی بود و دولت‌ها تنها زمانی تابعان حقوق بین الملل می‌شدند که مورد شناسایی قرار گیرند. البته، این امر به معنای این نبود که دولت مادامی که شناسایی نشده وجود ندارد بلکه از طریق، شناسایی صرفاً دولت تابع حقوق بین الملل و تبدیل به شخصیت بین المللی می‌شد. بر این اساس اینکه هر موجودیت چگونه تبدیل به دولت می‌شود مسأله مهم حقوق بین الملل نیست. موجودیت‌های شناسایی نشده رضایت نداده‌اند که پایبند حقوق بین الملل شوند و جامعه دولت‌های مورد شناسایی قرار گرفته موجود نیز آنها را نپذیرفته و با آنها اینگونه رفتار نمی‌کند. دولت‌های نوظهور اشخاص بین المللی نیستند. اینکه آنها چگونه سرزمین به دست آورده‌اند و در نتیجه وقایعی که طی آن به رسمیت شناخته شده‌اند چه حقوق و تکالیفی نسبت دیگران دارند به حقوق بین الملل ربطی ندارد. این‌ها موضوع حقیقت هستند و نه موضوع حقوق. در نگاه کلی نظریه‌های، شناسایی این دوره شکلگیری و حتی وجود دولت‌ها را

مسئله ای پذیرفته شده خارج از حوزه حقوق بین الملل می‌دانستند. شناسایی به عنوان عمل حقوقی و سیاسی که از سوی کشورهای عضو جامعه بین الملل برای پذیرش عضو جدید به جامعه بین الملل صورت می‌گیرد. بدین ترتیب حاکمیت که ابتدا جنبه داخلی و مطلق داشت از یک سو در داخل با ظهور اندیشه‌های لیبرالیستی محدود شد و در دستان مردم قرار گرفت و از سوی دیگر با انعقاد پیمان صلح وستفاليا و شکل‌گیری دقیق، مرزها بعد بیرونی پیدا کرد. از آن پس، بعد بیرونی حاکمیت که همان شناسایی بود در گذر زمان و همگام با تحول و تکامل روابط و حقوق بین الملل، دگرگون شد به طوری که با شکل‌گیری سازمان‌های بین المللی، مثل جامعه ملل و سازمان ملل امکان مداخله در امور دولت‌ها به وجود آمده و نقش انحصاری دولت‌ها در جامعه بین الملل به عنوان تنها عوامل ذی صلاح برای شناسایی دولت‌های تازه تأسیس شده توسط بسیاری از نهادهای فراملی به چالش کشیده شده است. این چالش تا حدی است که امروزه در کنار شناسایی انفرادی دولت‌ها شناسایی دسته جمعی و در قالب نهادهای فراملی نیز جای خود را در حقوق و روابط بین الملل باز کرده و حتی نهادهایی مانند جامعه اروپا اقدام به تعیین معیارها و استانداردهای لازم برای شناسایی دولت‌ها نموده‌اند. علاوه بر تحولی که به دلیل تعدد مراکز قدرت در مرجع شناسایی کننده دولت‌ها به وجود آمده است، تحولات فکری و نظری که ریشه در پایان جنگ سرد دارند زمینه ساز تحول در معیارهای شناسایی دولت‌ها شده؛ به طوری که امروزه با از بین رفتن مرزها بین مسائل داخلی و خارجی عرصه داخلی و خارجی حاکمیت دولت‌ها به یکدیگر پیوند خورده و معیارهای شناسایی هرچه بیشتر به سمت معیارهای انتزاعی‌تر نظیر حقوق بشر و دموکراسی سوق پیدا کرده است.

بررسی موردی: بیانیه سه جانبه وزرای امور خارجه عراق، ایران و ترکیه در خصوص همه پرسی اقلیم

کردستان عراق

وزرای امور خارجه عراق، ایران و ترکیه در نشست سه جانبه خود در روز ۲۰ سپتامبر ۲۰۱۷ (۲۹ شهریور ۱۳۹۶) در نیویورک در مورد طرح همه پرسی در اقلیم کردستان عراق را برگزار و در مورد اصول زیر به توافق رسیدند :

- تاکید مجدد بر تمامیت ارضی عراق و وحدت سیاسی در آن کشور.
- استقبال از آزادسازی اخیر استان نینوا، که پیروزی بزرگی علیه داعش به شمار می‌رود.
- اذعان به استقامت، تعهد و عزم همه مردم عراق در برابر داعش.
- تاکید و اصرار بر اهمیت تمرکز بر روی نقاطی از عراق که هنوز از دست داعش خارج نشده است.
- اهمیت تلاش برای ایجاد ثبات و امنیت پایدار در عراق پس داعش.
- ابراز نگرانی از طرح همه پرسی در اقلیم کردستان که قرار است در روز ۲۵ سپتامبر سال جاری برگزار گردد، و اینکه چنین اقدامی تمامی دستاوردها و تلاشهای عراق در راستای مبارزه با داعش را در معرض مخاطره بزرگ قرار خواهد داد.
- ابراز نگرانی از اینکه انجام همه پرسی در اقلیم کردستان بر خلاف قانون اساسی عراق است و خطر مناقشات جدیدی را در منطقه دامن زند که تجربه نشان داده است که مهار آنها به سادگی میسر نخواهد بود.
- وزرای سه کشور مخالفت صریح خود با برگزاری این همه پرسی اعلام می‌کنند.
- درخواست از رهبری اقلیم کردستان برای خودداری از انجام این همه پرسی.
- تاکید مسلم بر اینکه این همه پرسی به نفع کردها و دولت اقلیم کردستان نخواهد بود.
- توافق در راستای لزوم اتخاذ اقدامات هماهنگ در جهت مخالفت با برگزاری رفراندوم.
- تاکید بر این باور که گفتگوی سازنده در چارچوب قانون اساسی عراق تنها مسیر حل و فصل موضوعات میان بغداد و اربیل است.
- تاکید بر اهمیت حمایت ایران و ترکیه در حل و فصل این موضوع و مهار تنش‌ها.
- تصریح بر ضرورت وجود تلاشهای مسنجم بین المللی در جهت متقاعد ساختن دولت اقلیم کردستان برای لغو این همه پرسی.

- تجدید درخواست از جامعه بین المللی برای ادامه پیگیری این موضوع باشد.^۱

سخنگوی وزارت امور خارجه کشورمان درخصوص اقدام اخیر شورای استان کرکوک عراق برای مشارکت در همه پرسی الحاق به اقلیم کردستان عراق اظهار داشت:

مصوبه شورای استان کرکوک مبنی بر مشارکت در همه پرسی جدائی اقلیم کردستان از عراق که از سوی دولت مرکزی عراق، سازمان ملل و بسیاری از کشورهای منطقه و فرا منطقه‌ای مردود اعلام شده، اقدامی خطرناک و تحریک آمیز است که نه تنها برای گفتگوهای اخیر در بغداد به منظور حل و فصل مسائل فیما بین کمک کننده نخواهد بود، بلکه ظرفیت‌ها و توان ملی عراق در مسیر تثبیت پیروزی‌های آن کشور بر تروریسم را نیز تحت تأثیر قرار خواهد داد. قاسمی تصریح کرد: جمهوری اسلامی ایران نسبت به این تصمیم اشتباه که نقض صریح حاکمیت ملی و تمامیت ارضی عراق است هشدار می‌دهد و مجدداً تأکید می‌نماید پایبندی همه طرف‌ها به قانون اساسی و حل اختلافات در این کشور از طریق گفتگو و راهکارهای قانونی، بهترین گزینه برای ملت عراق بوده و هر گونه اقدامی که باعث ایجاد بحران‌های جدید در منطقه و مرزهای همسایگان عراق گردد، غیر قابل تحمل می‌باشد. قاسمی در واکنش به تصمیم یک جانبه اقلیم کردستان عراق موضع جمهوری اسلامی ایران، حمایت از تمامیت ارضی و یکپارچگی عراق است. اقلیم کردستان بخشی از جمهوری عراق است و تصمیمات یک جانبه و خارج از موازین و چهارچوب ملی و قانونی، بویژه قانون اساسی عراق، آنهم در شرایط پیچیده عراق و منطقه و تداوم بی ثباتی‌ها در عراق صرفاً به ایجاد مشکلات جدید در این کشور خواهد انجامید.

عراق یکپارچه، باثبات و دموکراتیک، ضامن منافع همه مردم این کشور از تمام اقوام و مذاهب آن خواهد بود. اما در مورد موضع ما نسبت به بحث همه پرسی در اقلیم کردستان باید بگوییم که ایران خواهان تمامیت ارضی و حاکمیت ملی عراق و عراقی یکپارچه و دموکراتیک و توسعه یافته است و هر نوع تجزیه عراق و تفکیک و جدایی بین ملتها و اقوام و مذاهب را یک نوع اشتباه فاحش و خطای استراتژیک می‌داند که به ضرر مردم عراق و همه قومیتها و مذاهب خواهد بود و موجب بی ثباتی بیشتر عراق و تشویق و گسترش موج تروریسم خواهد شد. لذا

^۱ (https://findit.state.gov/search=kurdistan) .

موضع تغییرناپذیر ایران حمایت از دولت مرکزی عراق، تمامیت ارضی، زندگی همراه با رفاه و آرامش برای تمام مردم عراق و برای همه پیروان مذاهب و اقوام مختلف در چارچوب یک حاکمیت ملی و دموکراتیک است.^۲



^۲ <http://www.mfa.gov.ir>.

اصطلاح شناسایی یعنی تصدیق اعلان رسمی حکومت دولتی موجود که قصد می‌کند برخی پیامدهای حقوقی عرفی را به مجموعه‌ای از وقایع موجود نسبت دهد، که به نظر او (و دیگر دولتها) انجام آن را توجیه می‌کند. معمولاً شناسایی معنی تخصصی‌تری در حقوق بین الملل دارد که مربوط می‌شود به تصدیق وجود یک دولت جدید یا حکومت تازه در یک دولت خارجی موجود، همراه با اظهار تمایل دولت شناساننده برای ایجاد ارتباط با واحد یا حکومت شناخته شده. شناسایی همچنین برای اشاره به اجتماعات یا شورشیان متخاصم، در مورد اعتبار مالکیت بر سرزمین و سرانجام برای اشاره به ارتکاب عمل حکومت‌ها به کار می‌رود. اثر شناسایی دولتها مسئله‌ای حقوقی است، و دولتها توافق دارند که شناسایی، بیشتر عملی ذاتاً سیاسی با پیامدهای حقوقی است. البته دلایل تصمیم برای شناسایی هر دولت جدید، از موردی به مورد دیگر تفاوت می‌کند و عوامل دیگری در خصوص شناسایی دیگر دولتها به کار گرفته شده است، همانند بازتاب‌های سیاسی داخلی، امکان اتحاد نظامی با دولت تازه، انگیزه‌های بشردوستانه و غیره. همه‌ی خلق‌ها «حق تعیین سرنوشت دارند و به موجب این حق می‌توانند آزادانه موقعیت سیاسی خود را تعیین کنند و آزادانه به توسعه‌ی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خود بپردازند.» مبهم بودن تعریف (قاعده آمره) راه را برای برقراری یک نظم جدید در جامعه بین الملل باز می‌گذارد و به حقوق بین الملل امروز که عامل سیاست در آن برتری دارد رنگ انسانی و اخلاقی خواهد داد.

با وجود عدم شناسایی دولتها و عدم مشروعیت استقلال با توجه به مقررات حقوق بین الملل باز هم بعضی از ملتها بر حق تعیین سرنوشت و جدایی تاکید دارند و آنرا بر تمامیت ارضی ارجح می‌دانند می‌توان گفت که برای تصویب جدایی یک سرزمین برای ایجاد یک کشور جدید فراندوم برگزار می‌کنند. فراندوم شامل سه نوع زیر است. اولین نوع فراندوم مربوط به قلمروهایی است که موضوع آن در حقوق بین الملل در مورد استعمارزدایی هستند. تیمور شرقی (۱۹۹۹) و فراندوم آینده در کالدونیای جدید (۲۰۱۸) ممکن است در این دسته قرار گیرد. نوع دوم فراندوم شامل مواردی است که برای صحت بخشیدن به یک قلمرو برگزار می‌شود، که در آن قوانین بین المللی به صراحت این حق را به دست نمی‌آورند. پایه حقوقی و رسمی پس از توافق بازیگران اصلی، که ممکن است با

گروه‌های جدایی طلب، کشورهای مرکزی و جامعه بین‌المللی منطقه‌ای یا جهانی باشد. رفراندوم در زمان ریاست جمهوری برگزار شد مونته‌نگرو به استقلال (۲۰۰۶)، که به استقلال منجر شد سودان جنوبی (۲۰۱۱) و رفراندوم استقلال در اسکاتلند (۲۰۱۴) مهم‌ترین نمونه هستند. سومین نوع رفراندوم استقلال شامل مواردی است که به طور یکجانبه توسط گروه‌های جدایی طلب محلی برگزار می‌شود. یکی از ویژگی‌های متمایز چنین رفراندوم‌ها عدم وجود پایه حقوقی قانونی یا پذیرش رسمی همه طرفین درگیر می‌باشد. نمونه‌هایی از جمله رفراندوم‌ها در کبک (۱۹۸۰ و ۱۹۹۵) در تلاش برای خروج از کانادا و رفراندومی در جریان انحلال یوگسلاوی در اوایل دهه ۹۰ برگزار شد. در حالی که دو نوع اول رفراندوم قانونی (دوژره) هستند، از آنجا که آنها مطابق با مقررات قانونی موجود (مانند قانون اساسی، معاهده بین‌المللی یا قطعنامه سازمان ملل متحد) برگزار می‌شود، رفراندوم‌های نوع سوم عمال به عنوان یک حرکت استراتژیک در تلاش برای جدایی مبدل شده است. پس، رفراندوم استقلال که توسط دولت منطقه‌ای کردستان (دولت اقلیم کردستان) به عنوان یک رفراندوم یکجانبه دفاکتو (عملی) محسوب می‌شود. نه قانون اساسی عراق (قانون اساسی) و نه حقوق بین‌المللی پایه حقوقی معتبر برای این رفراندوم فراهم می‌کند. رفراندوم استقلال در منطقه کردستان عراق در ۲۵ سپتامبر سال ۲۰۱۷ از لحاظ قانون اساسی عراق و حقوق بین‌الملل اساساً حقوقی نمی‌باشد. این امر ممکن است به عنوان یک اصل رویه‌ای حقوقی معتبر در مسیر برنامه ریزی شده برای جدایی دولت اقلیم کردستان تلقی شود. حتی اگر نتایج آن الزام آور نباشد، ممکن است به عنوان یک تفسیر واقعی از اراده مردم منطقه شناخته نشود. به خصوص به این دلیل که ماهیت شتابزده و یکجانبه این رفراندوم، و در ناحیه‌ای که در اثر درگیری آسیب دیده، شک و تردید جدی را در مورد عدالت و صحت رأی‌گیری ایجاد می‌کند. با این حال، دولت اقلیم کردستان در این دسته قرار نمی‌گیرد. بنابراین، ما باید حق جدایی را برای مناطقی که خارج از محدوده تقسیم بندی قرار دارند، بررسی کنیم. شواهد تاریخی نشان می‌دهد که چنین رفراندوم‌های یک جانبه همیشه بی نتیجه بوده است. تجربه بعد از کمونیست ممکن است دوباره یاد آوری شود. در جریان فرآیند انحلال یوگسلاوی و اتحاد جماهیر شوروی، شناسایی بین‌المللی برای استقلال تنها به جمهوری‌های تشکیل دهنده اتحاد جماهیر شوروی سابق یا کشورهای یوگسلاوی سابق اعطا شد، و جدایی‌های بعدی این

کشورهای شناسایی شده ممنوع شد. در واقع، همه رفتارندوم‌های استقلال در این مناطق توسط جامعه بین المللی و یا کشورهای مرکزی نامعتبر اعلام شد.

عراق در حال انحلال نیست، همانطور که در مورد اتحاد جماهیر شوروی و یوگسلاوی بود، با وجود تمام آشفتگی‌هایی که با آن مواجه بودیم. همچنین از سال ۱۹۴۶ کشور مستقل و مقتدر و عضو سازمان ملل متحد است. با این حال، کشور تحت نظارت سازمان ملل متحد، به ویژه شورای امنیت است. مأموریت کمک سازمان ملل متحد برای عراق UNAMI که توسط شورای امنیت به تصویب رسیده است، از سال ۲۰۰۳ به طور فعال در عراق کار می‌کند. این مأموریت شامل موارد زیر می‌شود: مشاوره و حمایت از دولت عراق در بازنگری قانون اساسی و اجرای مقررات قانون اساسی، و همچنین در زمینه توسعه فرآیندهای قابل قبول برای دولت عراق برای حل و فصل اختلافات مرزهای داخلی. مخاطرات تجزیه طلبی زیاد است و زمینه سوء استفاده را برای مداخله دولت‌های حامی جدایی طلبان مساعد نموده و رقابتهای هژمونیک را بین قدرت‌های بزرگ تشدید می‌نماید.

به طور خلاصه، از لحاظ حقوق بین الملل ایجاد کشور همواره بعنوان یک واقعیت حقوقی در نظر گرفته می‌شود و نه یک اقدام حقوقی، حتی زمانی که این واقعیت بر اساس یک عمل حقوقی مانند یک معاهده انجام می‌گیرد. اما این واقعیت مسلم به لحاظ حقوقی خودکفا نیست، حقوق بین الملل با شناسایی خود و درک واقعیت یا اثربخشی کشور آن را منطقی و عقلایی می‌کند. و از طریق حقوق بین الملل اهمیت حقوقی کامل خود را کسب می‌کند و از طریق شناسایی به مرحله اجرای حقوق خود می‌رسد که لزوماً اختیارات محدودی خواهند داشت. با این حال اگر حقوق بین الملل حق جدایی طلبی را خارج از اصل حق تعیین سرنوشت به رسمیت نمی‌شناسد به معنی ممنوعیت این حق نیست بنابراین جدایی طلبی اساساً یک پدیده که هنوز بوسیله حقوق بین الملل تنظیم نشده باقی می‌ماند. جامعه بین الملل مخالف جدایی احتمالی منطقه کردستان از سایر نقاط عراق است و نسبت به رفتارندومی که برای این منظور برگزار می‌شود، دارای شک و تردید است. چنین رفتارندومی برای این هدف احتمالاً در حقوق بین الملل نامعتبر خواهد بود.

منابع

- ایوانز، گراهام، و جفری نونام، فرهنگ روابط بین الملل، ترجمه حمیرا میترا زاده و حسین شریفی طراز کوهی، نشر میزان، تهران، ۱۳۸۱.
- آلیس، هادی، خواسته کردها برای تشکیل دولت و آینده عراق، ترجمه امیر محمد حاجی یوسفی و معصومه انتظام، انتشارات وزارت امور خارجه، تهران، ۱۳۸۶.
- بیگدلی، محمد رضا ضیائی، حقوق بین الملل عمومی، گنج دانش، چاپ هیجدهم، ۱۳۹۲.
- هیوارد، سوزان، مفاهیم کلیدی در مطالعات سینمایی، ترجمه فتاح محمدی، هزاره سوم، تهران، ۱۳۸۱.
- جعفری، احمد، ریشه‌های بحران کوزوو دخالت نظامی ناتو، دفتر مطالعات سیاسی و بین المللی، تهران، ۱۳۸۰.
- ذاکریان، مهدی، حقوق بشر در هزاره جدید، انتشارات دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، ۱۳۸۶.
- داورپناه، محمدرضا، جستجوی اطلاعات علمی و پژوهشی در منابع چاپی و الکترونیکی، تهران، انتشارات دبیزش، ۱۳۹۸.
- عزتی، عزت الله، ژئوپلتیک، انتشارات سمت، تهران، ۱۳۹۳.
- عیسی، مالعمر، بحران آفرینی ابرقدرت‌ها در کردستان عراق، توکلی، تهران، ۱۳۷۹.
- کوچرا، کریس، جنبش ملی کرد، ترجمه‌ی ابراهیم یونسی، مؤسسه انتشاراتی نگاه، تهران، ۱۳۹۹.
- کاسسه، آنتونیو، حقوق بین الملل در جهان نامتحد، ترجمه مرتضی کلاتریان، دفتر خدمات حقوق بین الملل، ۱۳۹۵.
- کاستلز، مانوئل، عصر اطلاعات: اقتصاد، جامعه و فرهنگ، ترجمه احد علیقلیان و افشین خاکباز، طرح نو، تهران، ۱۳۸۰.
- میرزایی، سعید، تحول مفهوم حاکمیت در سازمان ملل متحد، دفتر مطالعات بین المللی وزارت امور خارجه، ۱۳۷۳.
- مولایی، یوسف، حاکمیت و حقوق بین الملل، نشر علم، ۱۳۸۴.
- محمدی، حمیدرضا و حسین خالدی، ژئوپلتیک کردستان عراق، انتخاب، تهران، ۱۳۹۱.
- مرادی، اسکندر و رسول افضل، اندیشه‌های جدید در ژئوپلتیک پست مدرن، زیتون سبز، تهران، ۱۳۹۳.
- مقتدر، ابراهیم، مسعود محمد حسینی، «فرصت‌ها و تهدیدات امنیت ملی جمهوری اسلامی ایران در قبال دولت-ملت سازی آمریکا در عراق»، مجله سیاست دفاعی، شماره ۱۳۷۵، ۸۰.
- والاس، ربکا، حقوق بین الملل، ترجمه و تحقیق سید قاسم زمانی، نشر شهر دانش، چاپ دوم، ۱۳۸۷.
- وکیل، امیرساعتد، حقوق بشر، صلح و امنیت بین المللی، انتشارات مجد، ۱۳۸۳.
- نیکتین، واسیلی، کرد و کردستان، ترجمه محمد قاضی، انتشارات نیلوفر، تهران، ۱۳۹۸.