

چالش‌های اصل عدم مداخله و جایگاه آن در حقوق بین‌الملل

غلامعلی قاسمی^۱

تاریخ دریافت: ۱۳۹۵/۹/۱۰

تاریخ پذیرش نهایی: ۱۳۹۵/۱۱/۲۳

فصلنامه آفاق امنیت/ سال نهم / شماره سی و سوم- زمستان ۱۳۹۵

چکیده

اصل عدم مداخله از اصول مندرج در منشور ملل متحد است که سازمان ملل متحد را از دخالت در اموری که اساساً در صلاحیت داخلی کشورهاست، منع کرده است. این اصل بر پایه اسناد بین‌المللی در روابط بین دولت‌ها نیز حاکم بوده و از حاکمیت برابر آنها نشئت می‌گیرد. با این حال جایگاه این اصل، با بروز مفهوم مداخله بشردوستانه و پس از آن تئوری مسئولیت حمایت، مورد تردید قرار گرفته است. علاوه بر اینها، حمایت مالی، تسلیحاتی و تجهیزاتی برخی دولت‌ها از شورشیان و معارضان داخلی در کشورهایی مانند سوریه و عراق، اعتبار و کارایی این اصل را در عمل با چالش و تردید جدی روبه‌رو کرده است. در این مقاله با بررسی چالش‌های موجود در تقابل با اصل عدم مداخله، اعتبار و جایگاه این اصل در حقوق بین‌الملل قراردادی و عرفی، به ویژه در پرتو رویه دیوان بین‌المللی دادگستری، ارزیابی شده است. به نظر می‌رسد اصل عدم مداخله همچنان یک اصل حقوقی معتبر در حقوق بین‌الملل موجود بوده و اعتبار آن در برابر چالش‌های فرارو مخدوش نشده است. علاوه بر این، تمسک به آن در روابط بین دولت‌ها و با ملل متحد نیز یک ضرورت است که عامل مهمی در کاهش مخاصمات داخلی و تضمین صلح و امنیت بین‌المللی به شمار می‌آید.

واژگان کلیدی

اصل عدم مداخله، منشور ملل متحد، رویه دیوان بین‌المللی دادگستری، شورشیان کنترا

مقدمه

نظم سیاسی و حقوقی بین‌المللی موجود بر پایه منظومه‌ای از اهداف و اصول در منشور ملل متحد تنظیم شده است. حفظ و تقویت صلح و امنیت جهانی، مهم‌ترین هدف ملل متحد و نظم بین‌المللی ناشی از آن است که در ماده ۱ مورد توجه قرار گرفته است. برای تحقق این هدف و سایر اهداف مندرج در ماده ۱، اصول راهنما و تعیین‌کننده‌ای در اصل دوم منشور آمده است. این اصول، سیاست‌ها و رویکردهای اساسی برای دستیابی به اهداف منشور را ترسیم می‌کند.

در این میان، اصل عدم مداخله در امور داخلی کشورها (بند ۷ ماده ۲)، علاوه بر اینکه از آثار و نتایج اصل حاکمیت کشورها (بند ۱ ماده ۲) است، خود نیز جزئی از این منظومه و از عناصر مهم تشکیل‌دهنده نظم حقوقی و سیاسی بین‌المللی مبتنی بر منشور ملل متحد محسوب می‌شود. مجمع عمومی سازمان ملل متحد نیز در قطعنامه‌های متعددی مفهوم، محدوده و عناصر این اصل را در کنار سایر اصول حقوق بین‌الملل ترسیم و تبیین کرده است. از این گذشته، نقطه عطف در تبیین و تقویت اصل عدم مداخله و تأکید بر اعتبار و جایگاه آن در حقوق بین‌الملل، رأی دیوان بین‌المللی دادگستری در قضیه نیکاراگوئه علیه ایالات متحده آمریکا در سال ۱۹۸۶ بود. دیوان در این رأی به تفصیل و با بررسی وقایع موضوعی دعوی، اقدامات دولت آمریکا در تسلیح، تجهیز و پشتیبانی مالی شورشیان کنترا^۱ علیه دولت نیکاراگوئه را محکوم و در تعارض با اصل عدم مداخله تلقی کرد که در مباحث آتی بدان اشاره خواهد شد.

در دوره پس از جنگ سرد، با بروز مخاصمات داخلی و منازعات قومی، نژادی و مذهبی در مناطق مختلف جهان و تهدید موجودیت و حیات این گروه‌های انسانی، موضوع حمایت از حقوق بشر و مقابله با جنایات بین‌المللی مانند نسل‌کشی، جنایت علیه بشریت و جنایت جنگی به ویژه در سرزمین یوگسلاوی سابق و رواندا در صدر توجه افکار عمومی جهان، دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی از جمله ملل متحد قرار گرفت و در تقابل بین حفظ صلح و امنیت در نظم بین‌المللی حاکمیت‌محور با حمایت از حقوق بشر و مقابله با جنایات بین‌المللی، دومی اولویت یافت. در این چارچوب، اصل عدم مداخله اهمیت سابق خود را از دست داد و به حاشیه رانده شد. در این دوره، مداخله نظامی در کشورهای دیگر که پیش از آن به دلایلی مثل حمایت از اتباع مطرح



بود، با عنوان «مداخله بشردوستانه»^۱ برای کاهش آلام و رنج‌های مردم غیرنظامی و تضمین حیات و سایر حقوق اساسی آنان انجام گرفته و برجسته شده است، به گونه‌ای که در مواردی مانند کوزوو بدون مجوز شورای امنیت انجام گرفت. پس از آن در دهه اول هزاره سوم میلادی مفهوم «مسئولیت حمایت»^۲ در اشکال و مناسبت‌های مختلف مطرح شد و در اجلاس سران سال ۲۰۰۵ مورد تأکید قرار گرفت.

در حالی که به موجب اصل عدم مداخله، محدوده صلاحیت داخلی کشورها برای آنان محفوظ است، به موجب تئوری مسئولیت حمایت و پیش از آن مداخله بشردوستانه، این مرز مخدوش می‌شود و چالش جدی برای اعتبار و کارایی اصل عدم مداخله پیش می‌آید تا حدی که ممکن است این مفاهیم به منزله جایگزینی برای اصل عدم مداخله ارزیابی شود.

علاوه بر این، با بروز خیزش‌های مردمی در غرب آسیا و شمال آفریقا از سال ۲۰۱۱ به بعد، برخی دولت‌ها به طور عملی اصل عدم مداخله را نادیده می‌گیرند و از شورشیان داخلی حمایت مالی، تسلیحاتی و غیر آن می‌کنند و فراتر از آن، گاهی این حمایت‌ها به گروه‌های تروریستی نیز تسری یافته است. این نوع مداخله در سوریه که وضعیت آن را به مخاصمه داخلی تبدیل گردیده، پیچیده‌تر و موجب طولانی شدن مخاصمه و جنگ داخلی در این کشور شده است. از این گذشته مداخله دولت‌ها در این نوع وضعیت‌ها بنا به تقاضای دولت مرکزی نیز خود مطلب دیگری است که جای بحث و بررسی دارد.

از این رو، این پرسش‌ها مطرح می‌شود که موقعیت و اعتبار اصل عدم مداخله از منظر حقوق بین‌الملل موجود در تقابل با این چالش‌ها چگونه است؟ آیا مفاهیمی مانند مداخله بشردوستانه و مسئولیت حمایت جایگزین این اصل شده‌اند؟ علاوه بر این و صرف نظر از موضع حقوق بین‌الملل قراردادی و عرفی در این خصوص، تضعیف و بی‌توجهی به اصل عدم مداخله در میدان عمل چه عواقب و نتایجی بر تحقق هدف اصلی منشور ملل متحد یعنی صلح و امنیت بین‌المللی خواهد گذاشت؟ در این بررسی، ضمن نگاه اجمالی به وضعیت سوریه، نتایج و آثار بی‌اعتنایی دولت‌ها به اصل عدم مداخله بر صلح و امنیت بین‌المللی از نظر دور نخواهد بود.

1 . Humanitarian Intervention
2 . Responsibility to Protect

۱. اعتبار و جایگاه اصل عدم مداخله

مفهوم مداخله مفهومی پیچیده و مشکل است. تحلیل این پیچیدگی را باید در انعکاس آن در بند ۷ ماده ۲ منشور، عبارات قطعنامه ۲۶۲۵ مجمع عمومی و بررسی این مفهوم توسط دیوان بین‌المللی دادگستری در قضیه نیکاراگوئه دنبال کرد (Mcgoldrick, 1994: 87).

بند ۷ ماده ۲ منشور مقرر می‌دارد: «هیچ‌یک از مقررات مندرج در این منشور ملل متحد را مجاز نمی‌دارد در اموری که ذاتاً جزو صلاحیت داخلی هر کشوری است، دخالت کند و اعضا را نیز ملزم نمی‌کند که چنین موضوعاتی را تابع مقررات این منشور قرار دهند...».

عدم مداخله مندرج در این بند، مختص سازمان ملل متحد است و بیانگر یک اصل راهنما و سیاست این سازمان در قبال کشورهای عضو و تحقق اهداف آن مندرج در ماده ۱ است. این اصل در کنار سایر اصول سازمان، مانند اصل حاکمیت برابر کشورهای عضو (بند ۱ ماده ۲)، اصل حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات (بند ۳ ماده ۲) و اصل منع توسل به زور (بند ۴ ماده ۲) آمده است و می‌توان گفت منشأ آن همان اصل حاکمیت برابر کشورهاست. در این مقرر، اصطلاح «صلاحیت داخلی»^۱ کشورها به عنوان تعیین‌کننده محدوده اختصاصی کشورها تعیین شده است. با این حال عناصر و مصادیق آن که تشکیل‌دهنده مفهوم «صلاحیت داخلی» است در این ماده تعریف نشده است (Kinacioglu, 2005).

از این رو، برای تبیین جایگاه اصل عدم مداخله، در مرحله نخست، مفهوم و محدوده صلاحیت داخلی کشورها بررسی می‌شود و پس از آن، به تحلیل محتوا و مفهوم اصل عدم مداخله می‌پردازیم.

الف) محدوده «صلاحیت داخلی» کشورها

وقتی قلمرو صلاحیت داخلی کشورها در منشور ملل متحد که از آن نام برده، تعریف و تبیین نشده است، باید آن را در رویه دولت‌ها منعکس در عملکرد سازمان ملل متحد، رویه قضایی بین‌المللی و دکترین جست‌وجو کرد.

همان‌طور که براون لی^۲ تصریح کرده است، در مورد محدوده صلاحیت داخلی

1 . Domestic Jurisdiction

2 . Brownlie



کشورها می‌توان گفت مسائل مربوط به فعالیت‌های دولت‌هاست که صلاحیت یک دولت در آن خصوص به وسیله حقوق بین‌الملل محدود نشده است؛ بنابراین گستره این صلاحیت وابسته به حقوق بین‌الملل است و مطابق توسعه حقوق بین‌الملل، این صلاحیت نیز تغییر می‌کند (Brownlie, 1998: 293). با این وصف برای تبیین محدوده صلاحیت داخلی کشورها باید موضوعاتی را شناخت و مشخص کرد که حقوق بین‌الملل در آن حوزه‌ها دارای قاعده است و مقررات قراردادی یا عرفی بین‌المللی در آن زمینه شکل گرفته است. اما اینکه چه موضوعاتی تحت قواعد حقوق بین‌الملل عرفی یا قراردادی واقع شده است، مسئله‌ای ثابت و از پیش تعیین شده نیست؛ گو اینکه برخی اصطلاحات و تأسیسات حقوق بین‌الملل مطرح شده در منشور مفاهیمی تعریف نشده است و تفسیر و تعیین حدود آنها متناسب با تحولات بین‌المللی و در گذر زمان انجام می‌پذیرد. این ویژگی در اثر ملکم شاو¹ نیز مورد توجه قرار گرفته است که بیان می‌دارد صلاحیت داخلی کشورها مفهومی نسبی است که تحولات حقوق بین‌الملل بر محدوده و کاهش قلمرو آن اثرگذار است و موضوعات تحت صلاحیت قانون‌گذاری داخلی ممکن است ابعاد بین‌المللی داشته باشد و در نتیجه داخل در قلمرو حقوق بین‌الملل واقع شود (Shaw, 2008: 648).

بنابراین بخشی از مسائل داخلی در صلاحیت اختصاصی کشورها ممکن است دارای ابعاد بین‌المللی باشد. در این صورت این صلاحیت تحت تأثیر حقوق بین‌الملل محدود می‌شود.

دیوان بین‌المللی دادگستری در قضیه ماهی‌گیران انگلیسی-نروژی در این باره بیان داشت: اگرچه عمل تحدید حدود آب‌های سرزمینی ضرورتاً اقدامی یک‌جانبه است، زیرا فقط در صلاحیت دولت ساحلی است، اما ارزش و اعتبار تحدید حدود در قبال سایر دولت‌ها، وابسته به حقوق بین‌الملل است (IcJ reports, 1951: 132).

با این حال این پرسش مطرح می‌شود که آیا هیچ موضوعی به صورت قاطع و ثابت در محدوده صلاحیت داخلی کشورها قرار ندارد؟ اگر چه در دکتترین، این یک مطلب پذیرفته شده است که هیچ موضوعی به طور قطعی [مطلق] در محدوده صلاحیت اختصاصی کشورها نیست، ولی این سخن گمراه‌کننده است و برخی حقوق‌دانان معتقدند دسته‌ای از موضوعات مانند مسئله تابعیت و مهاجرت می‌تواند در این محدوده اختصاصی کشورها باشد؛ زیرا وقتی دولتی از طریق قانون‌گذاری یا

مصوبات قوه مجریه یک منطقه ماهی‌گیری یا دریای سرزمینی را معین می‌کند، شیوه و منشأ اعمال قدرت دولت نشان می‌دهد که این موضوع در صلاحیت دولت است؛ ولی جایی که در یک موضوع نسبت به دولت دیگر اعمال محدودیت می‌کند، مسئله در سطح بین‌المللی مطرح می‌شود (Brownlie, 1998: 293). به هر حال یک راه شناخت و تعیین مسائل داخل در قلمرو صلاحیت اختصاصی کشورها، مراجعه به تعهدات قراردادی بین‌المللی کشورهاست؛ بدین ترتیب که وقتی دولت‌ها در قالب معاهدات به صورت الزامی تعهداتی را می‌پذیرند، این امور از حوزه صلاحیت داخلی آنها خارج می‌شود. برای نمونه تعهداتی که دولت‌ها در معاهدات حقوق بشری می‌پذیرند و به موجب آن صلاحیت نهادهای نظارتی ناشی از این معاهدات در امر نظارت بر اجرای مفاد چنین اسنادی بُعد بین‌المللی پیدا کرده و از حوزه صلاحیت آنها خارج است.

علاوه بر این، تعهدات قراردادی دولت‌ها در اسناد حقوق بشری به امر قانون‌گذاری نیز تسری دارد و دولت‌ها مکلف‌اند چارچوب‌ها و اصول مد نظر این اسناد مانند اصل عدم تبعیض علیه گروه‌های قومی، نژادی و مانند آن را رعایت کنند. از جهت رویه سازمان‌های بین‌المللی به ویژه سازمان ملل متحد در خصوص تعیین حدود صلاحیت داخلی کشورها، نیز می‌توان رویه ارکان ملل متحد از جمله مجمع عمومی، توسعه مفهوم و محدوده حقوق اساسی بشر مندرج در مواد ۵۵ و ۵۶ منشور، مفهوم حق تعیین سرنوشت، استعمارزدایی و سرزمین‌های غیر خودمختار را نوعی تفسیر و تعیین محدوده صلاحیت اختصاصی کشورها دانست (Brownlie, 1998: 294).

در چارچوب قطعنامه‌ها و عملکرد مجمع عمومی در باب استعمارزدایی، تعیین مفهوم و حدود اصل عدم مداخله راهگشا و بیانگر رویه دولت‌هاست. در حوزه حقوق بشر و اینکه تا چه میزان مداخله نهادهای بین‌المللی در این باره مجاز و چه جنبه‌هایی تحت صلاحیت داخلی کشورهاست، رویه نهادهای نظارتی ملل متحد بر امر حقوق بشر چون شورای حقوق بشر و حتی شورای امنیت، تعیین‌کننده است.

رویه قضایی بین‌المللی نیز به عنوان ابزاری کمکی برای تعیین حدود قواعد حقوق بین‌الملل می‌تواند مورد استناد قرار گیرد. دیوان دائمی دادگستری در قضیه تونس و مراکش اظهار داشت که مفهوم صلاحیت داخلی یک دولت، موضوعی مرتبط و وابسته به توسعه و تحول روابط بین‌المللی است. گو اینکه آرای دیوان مذکور و البته دیوان بین‌المللی دادگستری فعلی خود بیانگر تحول و توسعه در مفاهیم و حدود قواعد حقوق بین‌الملل در پرتو تحولات روابط بین‌المللی است. دیوان در قضیه نیکاراگوئه



محدوده‌های را که کشورها به طور آزادانه مجاز به تصمیم‌گیری در آن هستند، مورد اشاره قرار داده و از مصادیق آن انتخاب نظام سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و تنظیم سیاست خارجی ذکر شده است (Icz reports, 1951: 92, para: 205). با این اوصاف صلاحیت اختصاصی کشورها اشاره به حق هر کشور برای اعمال آزادانه و مستقل صلاحیت قانون‌گذاری، اجرایی و قضایی خود در قبال سایر کشورها و سازمان‌های بین‌المللی است (Shinkaretskaya, 1988: 123). این اعمال حق از آثار و نتایج اصل حاکمیت دولتهاست. علاوه بر این نوع نظام سیاسی، نحوه انتخاب یا انتصاب حاکمان و اعمال اختیارات آنها نیز جنبه‌ای دیگر از این صلاحیت داخلی است که منبعث از حق ملتها برای تعیین سرنوشت است.

ب) مفهوم و محتوای اصل عدم مداخله

مداخله یک اصطلاح فنی است که در معنایی مضیق شامل مداخله قهری است که بر انکار و نادیده گرفتن استقلال یک کشور دلالت دارد. این مداخله در دو جنبه روابط بین دولتها و سازمان‌های بین‌المللی و روابط بین دولتهای حاکم با یکدیگر متصور است و امکان بروز آن وجود دارد. در جنبه روابط بین دولتها و سازمان‌های بین‌المللی، نوعی رابطه عمودی وجود دارد؛ بدین ترتیب که ضمن شناسایی استقلال صلاحیتی کشورهای عضو، بخشی از این صلاحیت به سازمان بین‌المللی واگذار می‌شود. بند ۷ ماده ۲ منشور در این زمینه نسبت به رابطه ملل متحد و ارکان آن با دولتهای عضو تعیین‌کننده است، محدوده صلاحیت اختصاصی کشورها را به رسمیت می‌شناسد و از هر گونه مداخله مصون می‌داند مگر اینکه با مجوز شورای امنیت در چارچوب فصل هفتم منشور اقدام قهری برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی انجام گیرد.

در زمینه روابط بین دولتها، معیار، حاکمیت برابر آنها و مصونیت از مداخله در امور یکدیگر است و تنها استثنا در این مورد اعمال حق دفاع مشروع مطابق ماده ۵۱ منشور با رعایت شرایط آن در حقوق بین‌الملل است. بنابراین در این حوزه، اصل عدم مداخله یک قاعده مسلم حقوق بین‌الملل عرفی حاکم بر روابط افقی بین دولتهای حاکم بر پایه حاکمیت برابر است (NASU, 2013: 3).

برابری حاکمیت دولتها که مبنای عدم مداخله در روابط بین آنان است، در معاهدات متعدد شناسایی و پذیرفته شده است. ماده ۸ معاهده ۱۹۳۳ درباره حقوق

و تکالیف دولت‌ها،^۱ منشور ۱۹۴۸، سازمان کشورهای آمریکایی^۲ ماده ۳ (e)، میثاق تأسیس اتحادیه آفریقا در سال ۲۰۰۰،^۳ ماده ۴ (o) و منشور آسه‌آن^۴ در ماده ۲ (e) همگی بر این اصل به مثابه یک معیار مهم در روابط دوستانه بین دولت‌ها تأکید کرده‌اند. اما در اینکه تعریف و محتوای این اصل چیست و چه مصادیقی در روابط دولت‌ها مداخله محسوب می‌شود، باید موضوع را در پرتو اسناد بین‌المللی و رویه قضایی بین‌المللی تعقیب کرد. در این میان قطعنامه‌های مجمع عمومی اهمیت ویژه دارد. قطعنامه ۲۶۲۵ درباره اصول حاکم بر روابط دوستانه بین دولت‌ها در این باره مقرر می‌دارد: «هیچ کشور یا گروهی از کشورها حق مداخله مستقیم یا غیرمستقیم، به هر دلیلی در امور داخلی یا خارجی کشور دیگر را ندارد. در نتیجه، مداخله نظامی و سایر اشکال مداخله یا تهدید علیه تمامیت کشورها یا علیه استقلال سیاسی، اقتصادی یا فرهنگی آنان، نقض حقوق بین‌الملل است».

پیش از آن، همین عبارت در قطعنامه ۲۱۳۱ مجمع عمومی در تعریف عدم مداخله و ممنوعیت آن به کار رفته بود. در حالی که قطعنامه ۲۶۲۵ به مداخله نظامی یا تهدید علیه تمامیت کشورها و استقلال سیاسی، اقتصادی یا فرهنگی آنان محدود بود، قطعنامه ۳۶/۱۰۳ مجمع عمومی در ۱۹۸۱، طیفی وسیع‌تر از مصادیق مداخله را تعیین کرده است. به موجب بند ۲ اعلامیه عدم پذیرش مداخله در امور داخلی کشورها که ضمیمه این قطعنامه است، اصل عدم مداخله موارد زیر را دربرمی‌گیرد:

- حاکمیت، استقلال سیاسی، تمامیت سرزمینی، امنیت و یکپارچگی ملی کشورها، همچنین هویت ملی و میراث فرهنگی ملت‌های آنان؛

- حق جدایی‌ناپذیر یک کشور برای تعیین آزادانه نظام سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی خود برای توسعه روابط بین‌الملل و اعمال حاکمیت دائم بر منابع طبیعی مطابق تمایل مردمانش بدون مداخله خارجی، اجبار یا تهدید در هیچ‌کدام از موارد فوق. با این حال، این قطعنامه با اکثریت آرا و [نه اجماع دولت‌ها] و البته مخالفت کشورهای غربی به تصویب رسیده است. از این رو نوعی تردید و مناقشه وجود دارد که این قطعنامه تا چه میزان به عنوان یک توافق کلی بین دولت‌های دارای حاکمیت در خصوص معنا و مصادیق مداخله است (NASU, 2013:7).

- 1 . Montevideo Convention on the Rights and Duties of States, 1933
- 2 . Charter of the Organization of American States (1948)
- 3 . The Constitutive Act of the African Union, 2000
- 4 . Charter of the Association of Southeast Asian Nations, Singapore, 20 November 2007.



برای تشخیص و تعیین معنا و مصادیق مداخله در لابه‌لای قطعنامه‌های فوق، موضع دیوان بین‌المللی دادگستری و رویه آن در تفسیر حقوق بین‌الملل موضعی راهگشاست. هم قطعنامه ۲۱۳۱ مصوب ۱۹۶۵ درباره عدم پذیرش مداخله در امور داخلی کشورها و حمایت از استقلال و حاکمیت آنها و هم قطعنامه ۲۶۲۵ مصوب ۱۹۷۰ که اعلامیه مربوط به اصول حاکم بر روابط دوستانه بین دولت‌هاست، در رأی نیکاراگوئه به عنوان منعکس‌کننده حقوق عرفی تلقی شده‌اند (Nicaragua case, 1986: para, 202).

در این میان، قطعنامه ۲۶۲۵ چارچوبی برای ارجاع و اصول راهنما راجع به توسعه حقوق بین‌الملل مطابق منشور و نیز مبنایی برای توسعه بعدی این حقوق است. اهمیت حقوقی این قطعنامه این است که در واقع بیانگر اجماع بین دولت‌های عضو ملل متحد راجع به معنای اصول مندرج در منشور از جمله اصل عدم مداخله است. با این وصف اصول مندرج در منشور - از جمله اصل عدم مداخله - اصول اساسی حقوق بین‌الملل است که در یک قالب قراردادی درج شده است و علاوه بر ارزش قراردادی، ارزش اصول کلی حقوق بین‌الملل را نیز دارد (Nicaragua case, 1986: 89).

دیوان بین‌المللی دادگستری ضمن تبیین این مطلب، بر ارزش عرفی اصل عدم مداخله متکی به قطعنامه ۲۶۲۵ نیز تصریح دارد و در رأی نیکاراگوئه بیان می‌دارد اعلامیه اصول روابط دوستانه بین دولت‌ها (قطعنامه ۲۶۲۵)، علاوه بر اینکه نوعی تفسیر منشور به عنوان یک معاهده جهانی است، دلیلی بر اعتقاد حقوقی دولت‌ها در زمینه رعایت قاعده عرفی عدم مداخله نیز به شمار می‌رود (Nicaragua case, 1986: para, 188).

دیوان برای تقویت این امر و اعتبار حقوقی اصول منشور مندرج در قطعنامه ۲۶۲۵ به رأی خود در قضیه تنگه کورفو، قطعنامه ۲۱۳۱ مجمع عمومی، رویه بین دولت‌های آمریکایی و اصول پیمان هلسینکی اشاره می‌کند (NASU, 2013: 91).

بنابراین چنان که برخی دولت‌ها نسبت به مصادیق متعدد درباره مداخله مندرج در قطعنامه ۱۰۳/۳۶ تشکیک کرده و به آرای مخالف در این باره استناد می‌کنند، دیوان در رأی نیکاراگوئه پس از تحلیل و تثبیت اعتبار و ارزش حقوقی اصل مداخله مندرج در قطعنامه‌های ۲۶۲۵ و ۲۱۳۱، حدود این مفهوم، مصادیق و محتوای آن را مشخص می‌کند. دیوان در ترسیم این محتوا معتقد است ممنوعیت مداخله در اموری است که هر کشور مطابق اصل حاکمیت کشورها مجاز به تصمیم‌گیری آزادانه است و از مصادیق آن، انتخاب نظام سیاسی، اقتصادی و اجتماعی و تنظیم سیاست خارجی است؛ بنابراین زمانی که از انواع اجبار علیه کشورها در این زمینه‌ها استفاده

شود، مداخله ممنوع است. دیوان ضمن تأکید بر عنصر زور و اجبار به عنوان اساس ممنوعیت مداخله، به طور ویژه، مداخله نظامی را به عنوان مصداقی روشن نام می‌برد (Nicaragua case, 1986: para 205).

با این وصف، درباره محتوای این اصل باید گفت هر گونه مداخله یک کشور یا گروهی از کشورها در امور داخلی راجع به نوع نظام سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی آنها و مداخله علیه تمامیت ارضی، استقلال سیاسی کشورها ممنوع است و در این چارچوب مصداق تمام و بدون مناقشه، مداخله نظامی است.

۲. چالش‌های فراروی اصل عدم مداخله

الف) مداخله بشردوستانه

مداخله بشردوستانه «اقدام قهری به وسیله یک یا چند کشور از طریق به کارگیری نیروی نظامی در کشور دیگر بدون رضایت مقامات آن و به منظور جلوگیری از آسیب جدی و گسترده یا مرگ میان جمعیت غیرنظامی» تعریف شده است (Roberts, 1999: 4).

این تعریف بر دو عنصر استوار است: یکی اینکه برخی امتیازات و حقوق بر پایه اصول حقوق بشردوستانه یا حقوق بشر که به اشخاص غیرنظامی مورد حمایت اعطا شده است و دیگری، تعیین محدوده و ماهیت حاکمیت دولت است (Burgess, 2002: 292). منظور از تعیین محدوده حاکمیت، این است که عنصر حاکمیت از مفهوم مطلق خود خارج شده است و حمایت از حقوق بشر یا حقوق بشردوستانه در شرایطی خاص می‌تواند خارج از سلطه حاکمیت دولت مربوط انجام شود. در واقع جایگاه اخلاقی و فلسفی مداخله بشردوستانه، از تعارض بین دو سنت فکری و دو تفکر حقوقی یعنی مسئله حقوق بشر و حاکمیت دولت ناشی می‌شود و هر کدام از این سنت‌ها از ریشه‌های فلسفی مربوط به دولت و فردگرایی منشأ می‌گیرد (Burgess, 2002: 292). به اعتقاد این دیدگاه، مفهوم مطلق حاکمیت دست‌خوش تغییر شده است و مردم و گروه‌های انسانی به عنوان اساس حاکمیت دولت محسوب می‌شوند؛ در نتیجه چنانچه حاکمیت نتواند یا نخواهد از سلامت و امنیت مردم خود حمایت کند، مداخله دیگران برای این منظور مشروعیت پیدا می‌کند.

در دهه ۱۹۹۰ چندین مورد از این مداخله واقع شد؛ مداخله در لیبیا (۹۷-۱۹۹۰)، شمال عراق (۱۹۹۱)، یوگسلاوی سابق (۱۹۹۲)، سومالی (۹۳-۱۹۹۲)، رواندا (۹۶-۱۹۹۴)، هائیتی (۹۷-۱۹۹۴)، سیرالئون (۱۹۹۷) و تیمور شرقی (۱۹۹۹). همه



در این چارچوب و البته با مجوز شورای امنیت انجام شد؛ در حالی که مداخله نظامی ناتو در کوزوو برای حمایت از غیرنظامیان بدون مجوز شورای امنیت صورت گرفت.

حمله نظامی آمریکا و متحدانش به افغانستان به عنوان دفاع مشروع برای سرکوب گروه‌های تروریستی و به عراق به بهانه انهدام سلاح‌های کشتار جمعی را نیز بر این مجموعه باید افزود؛ با این تفاوت که این دو مورد، ضمن اینکه بدون مجوز شورای امنیت انجام شد، اهداف بشردوستانه به عنوان محمل قانونی و مبنای مشروعیت حملات مطرح نبود. با این حال در هر سه مورد اخیر شورای امنیت در قطعنامه‌های بعدی به صورت تلویحی بر عملیات انجام‌شده و نتایج آن مهر تأیید زد؛ به گونه‌ای که این روش، به مثابه شیوه‌ای جدید از مشروعیت مداخله طرح شد.

علاوه بر موارد مداخله نظامی بشردوستانه که مشروعیت آنها مبتنی بر مجوز شورای امنیت است یا به وسیله یک ائتلاف بین‌المللی با محوریت سازمان‌های منطقه‌ای چون ناتو انجام شده، ممکن است کشورها به صورت یکجانبه برای حمایت از اتباع یا سایر منافع یا اهداف ادعایی بشردوستانه اقدام به مداخله نظامی کنند. مداخله نظامی آمریکا در گرانادا (۱۹۸۳) و پاناما (۱۹۸۹) یا فرانسه در آفریقای مرکزی (۱۹۷۱) و مصادیق دیگری که در دوران جنگ سرد رخ داد، از این دست هستند. تفاوت بین مداخله‌های دوران جنگ سرد و پس از آن، در زمینه‌های توجیه‌کننده مداخله یعنی مبنای مشروعیت مداخله است. در قضایای دوران جنگ سرد، حق مداخله در زمینه‌های بشردوستانه یا غیر آن از سوی یک یا چند کشور ادعا و اعمال می‌شد، ولی در قضایای پس از جنگ سرد مشروعیت از طریق سازمان ملل متحد یا به وسیله سازمان‌های منطقه‌ای و ائتلافی از دولت‌ها تأمین شده است. در حالی که از لحاظ میزان مداخله و هدف بشردوستانه، همه این موارد متفاوت هستند، در یک مسئله مشترک‌اند و آن مداخله نظامی بدون یک اجماع بین‌المللی برای اهداف ادعایی بشردوستانه است (Burgess, 2002: 292). فقدان این اجماع و اتفاق نظر را باید در مواضع کشورهایی چون کشورهای عضو جنبش عدم متعهد در قبال این مداخلات جست‌وجو کرد. مطلبی که در ادامه مباحث این مقاله بدان اشاره خواهد شد.

به هر حال از اوایل دهه ۱۹۹۰ به این سو، در محاسن و ضرورت‌های مداخله بشردوستانه و کاهش اهمیت حاکمیت دولت‌ها و اصول ناشی از آن زیاد سخن به میان آمده است. به نظر برخی، جامعه بین‌المللی دیگر ممنوعیت مطلق مداخله را حتی در تئوری مطلوب نمی‌داند. کشورها یک تمایل قوی دارند برای مداخله براساس مجوز

سازمان‌های منطقه‌ای یا ملل متحد، در حالی که مداخله یکجانبه همچنان تابع اصل عدم مداخله باقی می‌ماند و جامعه بین‌المللی حمایت از حیات بشری را پر اهمیت‌تر از ارزش‌های انتزاعی چون برابری حاکمیت و استقلال می‌داند (Lowe, 1994: 82).

اگرچه این نظر در نگاهی آرمانی جذاب است، اما باید در چارچوب حقوق بین‌الملل موجود ارزیابی و اعتبار حقوقی آن سنجیده شود. ثانیاً ضمن توجه به دیدگاه‌های مخالف آن، به آثار و تبعات این نظر نیز توجه کرد که چه دستاوردهای درخور توجه و قانع‌کننده‌ای در جهت تحقق اهداف حقوق بین‌الملل چون صلح و امنیت و پیشبرد حقوق بشر داشته است.

از نظر حقوق بین‌الملل، این مطلب باید مشخص شود که آیا یک قاعده جدید حقوق بین‌الملل به نام مداخله بشردوستانه شکل گرفته است که اصل عدم مداخله و بلکه اصل منع توسل به زور را فراتر از آنچه در منشور است، تعدیل و تغییر دهد یا نه؟ آنچه مسلم است قاعده قراردادی در این زمینه ایجاد نشده است. قاعده عرفی را نیز باید از رویه دولت‌ها استخراج کرد. مهم‌ترین مصداق بحث در این خصوص حمله به کوزوو بدون مجوز شورای امنیت و به عنوان مداخله بشردوستانه است. پس از این حمله کشورهای جنبش عدم تعهد با صدور بیانیه‌ای در کلمبیا، آنچه را حق مداخله بشردوستانه نامیده می‌شود، رد کردند و آن را فاقد هر گونه مبنای حقوقی در منشور یا در اصول کلی حقوق بین‌الملل دانستند (NAM, XIII Ministerial Conference, 2000: 263). موضع این کشورها تا کنون تغییری نکرده است، بنابراین عنصر عملکرد برای شکل‌گیری عرف از طریق رویه دولت‌های موجود نیست. حتی در صورت وجود چنین قاعده عرفی «به دلیل موقعیت اساسی و برتر منشور، نمی‌تواند به وسیله یک قاعده عرفی، قاعده حقوق بین‌الملل مندرج در منشور نسخ شود مگر اینکه این قاعده عرفی، قاعده آمره باشد. بنابراین عرف و منشور در کنار هم و تعیین‌کننده شرایط هم هستند و بدین علت ارجاع به حقوق عرفی در باب مداخله بشردوستانه نوعی رویه تفسیری است که به منشور مربوط می‌شود» (Scott, 2001: 346). ملاحظه اساسی در این خصوص این است که هم منشور و هم حقوق بین‌الملل عرفی در زمینه مداخله از یک اصل اساسی و مشترک پیروی می‌کنند و آن نامشروع بودن توسل به زور در روابط بین‌المللی است (Scott, 2001: 347). از این رو در حالی که کاسسه مسئله قاعده در حال شکل‌گیری را برای چنین مداخلاتی مطرح می‌کند، پروفیسور برونو سیما با این نظریه مخالفت و استدلال می‌کند که اقدام خودسرانه و تهاجمی از طریق تهدید یا کاربرد زور بدون مبنای فصل



هفتم منشور، پیش از این از سوی قاعده آمره مندرج در منشور منع توسل به زور^۱ غیرقانونی اعلام شده است.... علاوه بر این، حقوق‌دانان پرشمار دیگری مشروعیت مداخله بشردوستانه را در چارچوب حقوق بین‌الملل قراردادی و عرفی قابل اثبات نمی‌دانند. مخالفان مشروعیت مداخله بشردوستانه، افزون بر اینکه آن را براساس حقوق بین‌الملل عرفی و قراردادی در تعارض با اصل عدم مداخله می‌دانند، دلایلی در اثبات نظر خود مطرح می‌کنند. مغایرت مداخله با پیمان میان حکومت‌ها و شهروندان مبنی بر انحصاری بودن مسئولیت آنها در قبال شهروندان خود و نه دیگران، امکان سوءاستفاده از مداخله بشردوستانه، گزینشی عمل کردن و کاربرد معیارهای دوگانه از جمله این دلایل در تبیین عدم مشروعیت مداخله است (قربان‌نیا، ۱۳۸۷: ۴۸۷-۴۹۰). البته حقوق‌دانان و سیاسیون دیگری با ارائه استدلال‌هایی از حقوق بشردوستانه یکجانبه و جمعی حمایت کرده‌اند،^۱ اما وجود نظرهای مخالف در سطح دولت‌ها و دکترین نشان‌دهنده فقدان اجماع بین‌المللی در باب تبدیل این مفهوم به یک قاعده حقوقی است. با این اوصاف می‌توان گفت آنچه به نام مداخله بشردوستانه نامیده می‌شود که در یک مخاصمه مسلحانه اقدام نظامی به وسیله یک کشور یا گروهی از کشورها بدون مجوز شورای امنیت به منظور پایان دادن به نقض حقوق بشر انجام می‌شود، یک قاعده شناخته‌شده حقوق بین‌الملل نیست که اصل عدم مداخله را بی‌اعتبار کند.

ب) مسئولیت حمایت

تئوری «مسئولیت حمایت» نسخه جامع‌تر از مفهوم مداخله بشردوستانه است. این جامعیت از حیث تعریف و تبیین عناصر و اصول این تئوری و نیز پیش‌بینی ابعاد مختلف آن است؛ هرچند در هدف حمایت از حقوق انسان‌ها در شرایط بحران و مخاصمات مسلحانه و غیر آن مشترک هستند، به گونه‌ای که برخی آن را جایگزین مداخله بشردوستانه می‌دانند و بیان می‌دارند که مداخله بشردوستانه به نفع این تئوری میدان را ترک کرده است (Kohen, 2012: 162).

کمیسیون بین‌المللی درباره مداخله و حاکمیت دولت‌ها^۲ در گزارش مفصل خود در سال ۲۰۰۱، اجزا و عناصر «مسئولیت حمایت» را بیان کرده است. گزارش کمیسیون بر این اصل اساسی استوار است که «زمانی که مردم یک کشور از صدمات شدید

۱. برای آگاهی از دیدگاه موافقان مداخله بشردوستانه ر.ک: (قربان‌نیا، ۱۳۸۷: ۴۹۱-۴۹۶).

2. International Commission on Intervention and State Responsibility (ICISS)

ناشی از یک جنگ داخلی، شورش، سرکوب یا فروپاشی دولت آسیب می‌بینند و دولت مربوط تمایل یا توانایی برای توقف یا جلوگیری از آن وضعیت را ندارد، اصل عدم مداخله به مسئولیت بین‌المللی برای حمایت تبدیل می‌شود» (ICISS, 2001: XI).

بر پایه گزارش این کمیسیون، مسئولیت حمایت از سه عنصر «مسئولیت برای جلوگیری»،^۱ «مسئولیت واکنش»^۲ و «مسئولیت بازسازی»^۳ تشکیل شده است. مسئولیت جلوگیری به منشأ و علل مخاصمات داخلی و سایر بحران‌هایی که جمعیت غیرنظامی را در معرض خطر قرار می‌دهد، تأکید دارد. اقدام به مداخله نظامی در چارچوب عنصر دوم یعنی مسئولیت واکنش تعریف شده و در مسئولیت بازسازی به شرایط پس از مداخله نظامی به منظور هدف قرار دادن عوامل آسیب‌ها و صدماتی که مداخله برای آن صورت گرفته است، توجه دارد (ICISS, 2001: XI). پیش‌بینی این عناصر، تئوری مسئولیت حمایت را از یک مداخله صرف نظامی خارج می‌سازد. از این گذشته، مداخله نظامی را محدود به صدمه به حیات انسان‌ها در مقیاس وسیع با بروز جنایاتی چون نسل‌کشی، پاکسازی قومی و نژادی کرده است (ICISS, 2001: XII).

بنابراین مداخله نظامی بر پایه مسئولیت حمایت نمی‌تواند به هر بهانه و حتی نقض تعهدات عادی دولت‌ها یا وقایع مشابه دیگر صورت گیرد؛ بلکه منوط به احراز شرایطی است که از سوی کمیسیون بین‌المللی مداخله و حاکمیت دولت‌ها به شرح زیر معین شده است (ICISS, 2001: XII) و با تحقق آنها مداخله، وصف بشردوستانه می‌گیرد:

۱. وجود سبب مشروع یا عادلانه^۴ مانند نقض فاحش حقوق اساسی بشر؛
۲. قصد و نیت صحیح^۵ یعنی صرفاً بشردوستانه؛
۳. آخرین راه‌حل؛^۶ به معنای شکست تلاش‌های مسالمت‌آمیز و اقدام به مداخله به عنوان تنها چاره؛
۴. چشم‌انداز معقول و مثبت از اقدامات نظامی؛^۷
۵. تناسب ابزار مورد استفاده با هدف مداخله.^۸

-
- 1 . Responsibility to Prevent
 - 2 . Responsibility to React
 - 3 . Responsibility to Rebuild
 - 4 . Just Cause
 - 5 . Right Intention
 - 6 . Last Resort
 - 7 . Reasonable Prospects
 - 8 . Proportional Means



هیئت عالی‌رتبه منتخب دبیرکل ملل متحد^۱ نیز در گزارش خود با عنوان «جهانی امن‌تر: مسئولیت مشترک ما»، با تفاوت‌های اندکی، همان شرایط کمیسیون بین‌المللی مداخله و حاکمیت دولت‌ها را برای تحقق مسئولیت حمایت و مداخله بشردوستانه بیان کرده است. معیارهای این هیئت نیز عبارت‌اند از: جدیت تهدید، اهداف و انگیزه‌های مناسب، ضرورت یا آخرین راه‌چاره، تناسب ابزار مورد استفاده با هدف و توازن منافع و مضار توسل به زور. نکته جالب این است که هیئت این مسئله را با فصل هفتم منشور پیوند زده و آن را بر قطعنامه صادره از شورای امنیت متوقف ساخته و از ادبیاتی بهره گرفته است که نشان می‌دهد با وجاهت مداخله بشردوستانه یک‌جانبه موافقت ندارد» (قربان نیا، ۱۳۸۷: ۵۰۰).

کمیسیون بین‌المللی مداخله نیز درباره عدم مشروعیت مداخله یکجانبه همین رویکرد را دارد و در مورد فرضی که شورای امنیت اقدام نظامی برای مداخله بشردوستانه را به منظور حمایت از حقوق بشر تجویز نکند، توسل به راه‌های جایگزین مانند مجمع عمومی و موضوع قطعنامه اتحاد برای صلح را مطرح کرده و معتقد است موضع‌گیری‌های مجمع عمومی به نفع مداخله، نوعی اعطای مشروعیت به این عمل است و می‌تواند شورای امنیت را به بازنگری در موضع خود تشویق کند (ICISS, 2001: 53). کمیسیون مداخله سازمان‌های منطقه‌ای را نیز پیشنهاد می‌کند و آن را منوط به مجوز قبلی شورای امنیت می‌داند (ICISS, 2001:54).

با این حال، کمیسیون معترف است که مداخلات نظامی به وسیله ائتلاف‌های موردی گروهی از کشورها بدون مجوز شورای امنیت یا مجمع عمومی با یک سازمان منطقه‌ای در عمل نتیجه و منفعت زیادی ندارد. مداخله نظامی با مجوز بعدی شورای امنیت و ناظر به گذشته^۲ که در قضیه کوزوو اتفاق افتاد نیز مورد توجه کمیسیون مذکور قرار گرفته است. در حالی که به اعتقاد این کمیسیون، مداخله نظامی بشردوستانه در موارد خاص بدون مجوز شورای امنیت هم ضرورت دارد، به صراحت نتیجه می‌گیرد که «دستیابی به اجماع و وفاق راجع به طرح یک مداخله نظامی معتبر در فرضی که شورای امنیت مجوز نداده، غیرممکن است» (ICISS, 2001:54).

بدین علت یعنی فقدان توافق و اجماع بر تصویب یک پیشنهاد ناظر به مداخله نظامی بدون مجوز شورای امنیت، کمیسیون به این شورا توصیه می‌کند یک کد و

1 . High-level Panel on Threats, Challenges and Change, 2004: A More Secure World: Oue Shaed Responsibility (UN DOC,A/59/565 of 2nd December 2004)

2 . Ex Post Facto

اصول راهنما راجع به «اصول مداخله نظامی» برای پاسخگویی به درخواست‌های مداخله نظامی به منظور حمایت از بشر تنظیم کند (ICISS, 2001:54). این مواضع کمیسیون نشان می‌دهد که علاوه بر وجود ابهامات و اختلاف نظرها در خصوص تئوری مسئولیت حمایت، وفاق و اجماع لازم برای شکل‌گیری یک قاعده عرفی در زمینه مداخله نظامی بدون مجوز شورای امنیت در چارچوب مفهوم «مسئولیت حمایت» و فارغ از مسئله صلح و امنیت مندرج در فصل هشتم منشور وجود ندارد. مواضع دولت‌ها در جریان کنفرانس‌هایی که اسنادی راجع به «مسئولیت حمایت» منتشر کرده‌اند نشان می‌دهد بسیاری از آنها قائل بودند که این یک مفهوم مبهم است و کشورهای عدم تعهد آن را یک قاعده موجود حقوق بین‌الملل تلقی نمی‌کنند. به نظر آن، این مفهوم چیزی جز امکان‌بخشی به قدرت‌های بزرگ برای تحمیل ارزش‌ها و منافع خود بر کشورهای در حال توسعه نیست. آنها اعتقادی نداشتند که مسئولیت حمایت می‌تواند حداقل به صورت بی‌طرفانه در حمایت از حقوق بشر به کار رود (Focarelli, 2008: 202). در حالی که ۳۱ کشور در سال ۲۰۰۵ در اجلاس مجمع عمومی درباره مسئولیت حمایت اظهار نظر کردند، در سال ۲۰۰۹ نیز ۹۳ کشور بیاناتی ارائه کردند. می‌توان گفت روشن است که در این دوره زمانی نه تنها حمایت از این نظریه افزایش پیدا نکرده، بلکه مخالفت‌ها بیشتر شده بود. در نتیجه اینکه تئوری مسئولیت حمایت به قاعده عرفی حقوق بین‌الملل تبدیل شده باشد تا در هر شرایطی جایگزین اصل عدم مداخله مطرح شود با رویه دولت‌ها سازگار نیست.

با وجود واکنش کشورهای عضو جنبش عدم تعهد، تئوری مسئولیت حمایت در فاصله سال‌های ۲۰۰۱ تا ۲۰۱۱ که شورای امنیت به استناد آن قطعنامه ۱۹۷۳ را در قضیه لیبی صادر کرد، مورد توجه سازمان‌های بین‌المللی، فعالان حقوق بشر و برخی صاحب‌نظران حقوق بین‌الملل بود. با این حال، نحوه تصویب قطعنامه ۱۹۷۳ شورای امنیت درباره لیبی و نیز تبعات ناشی از اجرای آن بر جامعه لیبی و کشورهای منطقه خاورمیانه، در ارزیابی اعتبار و کارایی دکترین مسئولیت حمایت مهم و تأثیرگذار است. این قطعنامه با ۱۰ رأی مثبت اعضای شورای امنیت و رأی ممتنع پنج کشور مهم چین، روسیه، آلمان، برزیل و هند تصویب شد و اقدامات لازم را برای حمایت از غیرنظامیان، ایجاد منطقه پرواز ممنوع و تحریم هوایی لیبی تجویز کرد. رأی ممتنع یک‌سوم اعضای شورای امنیت به ویژه دو عضو دائم آن و انتقادات آنها نسبت به قطعنامه جای تأمل دارد؛ به ویژه حوادث بعدی این کشور نیز در این چارچوب پر



اهمیت است. فروپاشی ساختار سیاسی، نهادهای دولتی و نظامی، هرج و مرج، ناامنی، بی‌قانونی و تسلط گروه‌های متعدد شبه‌نظامی بر مناطق مختلف و درگیری نظامی با یکدیگر، در پی حمله نظامی به استناد تئوری مسئولیت حمایت، ابهامات و پرسش‌های جدی در مورد مشروعیت و کارایی این تئوری به دنبال داشته است؛ به ویژه اینکه رسانه‌ها و برخی مقامات دولت‌های حمله‌کننده بدین مطلب اذعان کرده‌اند که هدف اصلی از حمله به لیبی ساقط کردن رژیم سیاسی و شخص معمر قذافی، رئیس دولت لیبی، بوده است. باید یادآور شد موضوع بحث ما عملکرد رژیم سابق لیبی و سایر حکومت‌های مشابه آن نیست و مسلم است که این‌گونه مقامات و نظام‌های سیاسی به واسطه عملکرد خود در بروز این وضعیت سهیم و مقصرند؛ اما سخن این است که تغییر رژیم سیاسی یک کشور و برکناری رهبران دولت‌ها نمی‌تواند به عنوان هدف اصلی مداخله در چارچوب تئوری مسئولیت حمایت باشد.

ج) حمایت از شورشیان در آشوب‌های داخلی

با استعانت از دکترین و رویه بین‌المللی، تعریف زیر را از آشوب یا شورش داخلی می‌توان ارائه داد: هر گاه اشخاصی یا گروه‌های انسانی - اعم از شهروند یا بیگانه - به طور دسته جمعی و صرف نظر از هدف و منظوری که دارند، مسلحانه یا غیرمسلحانه علیه حکومت قانونی به پا خیزند و با تظاهرات و راهپیمایی و سایر اقدامات علنی، مخالفت خود را با حکومت قانونی اعلام کنند و موجب برهم زدن آرامش، امنیت و نظم عملی جامعه شوند و در مقابل، مواجهه با اقدامات سرکوبگریانه و برخوردهای خشونت بار نیروهای انتظامی شوند، در این صورت آشوب یا شورش داخلی تحقق یافته است (ضیایی بیگدلی، ۱۳۹۲: ۵۵).

بنابراین، شورش داخلی، درجه‌ای از آشوب و اعتراضات داخلی است که هنوز به سطح یک مخاصمه مسلحانه داخلی نرسیده و تابع حقوق داخلی کشورها و حقوق بین‌الملل بشر است؛ اگر چه موضع کمیته بین‌المللی صلیب سرخ این است که برخی مقررات بشردوستانه (ماده ۳ مشترک کنوانسیون‌های ۱۹۴۹ ژنو) در شرایطی خاص باید بر آشوب‌ها و شورش داخلی نیز حاکم باشد.

به هر حال، آنچه موضوع بحث این نوشتار است ممنوعیت هر گونه تحریک، سازماندهی و حمایت از شورشیان داخلی توسط کشورهاست. این ممنوعیت همان‌طور که کاسسه بیان می‌دارد، از آثار اصل عدم مداخله و به مثابه یک قاعده عرفی حقوق

بین‌الملل است (Cassese, 2001: 98). دیوان بین‌المللی دادگستری نیز در قضیه نیکاراگوئه علیه ایالات متحد آمریکا به تفصیل موضوع حمایت از شورشیان را در قالب حمایت تسلیحاتی، مالی و پشتیبانی و آموزش بررسی کرده و این اقدامات را از مصادیق مداخله در امور داخلی نیکاراگوئه دانسته است (Icj Report, 1986: para 202).

برخی از این حمایت‌ها می‌تواند نقض اصل منع توسل به زور نیز تلقی شود؛ همان‌طور که دیوان در همین قضیه اقدامات آمریکا را در آموزش نظامی شورشیان کنترتا نقض بند ۴ ماده ۲ منشور در خصوص منع توسل به زور دانسته است (Icj Report, 1986: para 202). بنابراین هر گونه حمایت نظامی از شورشیان داخلی یک کشور علاوه بر نقض اصل عدم مداخله، در تعارض با قاعده منع توسل به زور نیز خواهد بود. با این حال ممکن است کشورها حمایت از شورشیان و معترضان داخل کشور دیگر را بر پایه حمایت از حقوق بشر و به منظور متوقف ساختن نقض حقوق و آزادی‌های اساسی گروه‌هایی از مردم یک کشور اعلام کنند. در این حالت و صرف نظر از صحت چنین ادعایی، این موضوع مطرح می‌شود که آیا این نوع حمایت و مداخله در امور داخلی کشور دیگر، مطابق موازین حقوق بین‌الملل مجاز است یا نه؟ نتایج و آثار آن چیست؟ آیا مداخله نظامی و حمایت‌های تسلیحاتی، مالی و غیره روش مناسبی برای حمایت از حقوق بشر است؟ جالب این است که دیوان بین‌المللی دادگستری در پاراگراف ۲۶۸ رأی خود در قضیه نیکاراگوئه متعرض این موضوع شده است. بر پایه نظر دیوان، در حالی که ایالات متحده ارزیابی از موقعیت و اقدامات خود را در نیکاراگوئه مبنی بر رعایت حقوق بشر در این کشور اعلام می‌کند، استعمال زور نمی‌تواند روش مناسبی برای نظارت یا تضمین این رعایت باشد. با توجه به اقدامات انجام‌شده، حمایت از حقوق بشر، به عنوان یک هدف محدود بشردوستانه، نمی‌تواند با مین‌گذاری بنادر، تخریب اسکله‌های نفتی، یا آموزش، تسلیح و تقویت شورشیان کنترتا محقق شود. دیوان نتیجه می‌گیرد که استدلال محافظت از حقوق بشر در نیکاراگوئه نمی‌تواند یک توجیه حقوقی برای رفتار ایالات متحده باشد (Icj Report, 1986: para 268).

دیوان بدون ورود به بحث نقض حقوق بشر و حتی در فرض واقعیت داشتن این نقض، این موضع را اتخاذ کرده است؛ در حالی که در قضیه نیکاراگوئه و در قضایای اخیر در سوریه و لیبی، ایالات متحده آمریکا و سایر کشورهای حمایت‌کننده از شورشیان داخلی این کشورها، به این مطلب اذعان کرده‌اند که هدف اصلی، تغییر



رژیم سیاسی در این کشورهاست. در این صورت چنین موضعی نمی‌تواند به عنوان یک هدف مشروع در حقوق بین‌الملل باشد. در این چارچوب می‌توان گفت هیچ تغییر اساسی و تعیین‌کننده در حقوق بین‌الملل موجود رخ نداده است که موضع دیوان در رد و محکومیت حمایت مالی، تسلیحاتی و نظامی از شورشیان داخلی تغییر کرده باشد.

د) حمایت از شورشیان در مخاصمات مسلحانه داخلی

ماده ۳ مشترک کنوانسیون‌های ۱۹۴۹ ژنو به صورت سلبی و بدون ارائه معیارهای مشخص، مخاصمه داخلی را شامل هر درگیری مسلحانه‌ای که بین‌المللی نباشد، تعریف کرده است. پروتکل دوم الحاقی به این کنوانسیون‌ها که به مخاصمات داخلی اختصاص دارد، در ماده یک، مخاصمه مسلحانه را در سرزمین یک کشور بین نیروهای مسلح آن کشور و قوای مسلح مخالف یا بین گروه‌های مسلح سازمان‌یافته می‌داند مشروط بر اینکه اولاً بر بخش‌هایی از سرزمین تسلط و کنترل داشته باشند؛ ثانیاً توانایی اجرای مقررات پروتکل را در زمینه حقوق بشر دوستانه داشته باشند. تسلط و کنترل بر بخشی از سرزمین، نشانه‌ای از وجود مخاصمه داخلی در سرزمین یک کشور است؛ در حالی که توانایی اجرای مقررات پروتکل مبتنی بر وجود فرماندهی مسئول و انسجام در عملیات نظامی به منظور اجرای مقررات فوق است. با این حال، در صورت عدم موفقیت حکومت به سرکوب شورشیان و طولانی شدن مخاصمه، اجرای پروتکل با ابهام روبه‌روست؛ از این رو دیوان کیفری بین‌المللی برای یوگسلاوی سابق در رأی ۲ اکتبر ۱۹۹۵ خود، وصف طولانی بودن مدت مخاصمه را به عنوان ویژگی مخاصمات مسلحانه داخلی مطرح کرد (Tadic case, 1995: para 67). به هر حال موضوع بحث ما تبیین و توصیف مخاصمه داخلی نیست و مسئله جواز یا عدم جواز مداخله در چنین مخاصماتی را تعقیب می‌کنیم. بنابراین مسئله مورد بحث این است که حمایت مالی، تسلیحاتی، نظامی و سایر حمایت‌ها در تقابل با اصل عدم مداخله از لحاظ مشروعیت حقوقی چه وضعیتی دارد؟ بدون تردید حمایت از شورشیان در مخاصمات داخلی در یک کشور دیگر در تعارض با اصل عدم مداخله و ممنوع است. در این باره قطعنامه‌های متعدد مجمع عمومی سازمان ملل متحد پیش‌تاز هستند. قطعنامه ۲۱۳۱ مورخ ۱۹۶۵ مقرر می‌دارد: «دولت‌ها باید از سازماندهی، مساعدت و تحریک اقدامات مسلحانه براندازی یا تروریستی با هدف تغییر حکومت یک دولت

دیگر از راه خشونت خودداری کنند و نباید دولت در مخاصمات داخلی دولت‌های دیگر مداخله کند» (A/RES/20/2131, 21 December 1965).

قطعنامه ۲۶۲۵ مورخ ۱۹۷۰ مجمع عمومی نیز با عنوان «اصول حقوق بین‌الملل ناظر به روابط دوستانه میان دولت‌ها مطابق منشور ملل متحد» اصل عدم مداخله را در کنار سایر اصول اعلام و هر گونه مداخله در شورش‌ها و منازعات داخلی کشورها را ممنوع تلقی می‌کند (Mcgoldrick, 1994: 88). این قطعنامه‌ها نشانه اعتقاد عمومی دولت‌ها در این موضوع و همان‌طور که دیوان بین‌المللی دادگستری در قضیه نیکاراگوئه علیه آمریکا بیان داشته است، منعکس‌کننده حقوق عرفی هستند (Nicaragua case, 1986, para 202). به ویژه قطعنامه ۱۹۷۰ درباره اصول روابط دوستانه میان دولت‌ها، چارچوبی برای توسعه حقوق بین‌الملل تحت منشور و نیز مبنایی برای توسعه بعدی این حقوق است. اهمیت حقوقی این قطعنامه در این است که در واقع بیانگر دلیلی بر اجماع بین دولت‌های عضو ملل متحد راجع به معنای اصول مندرج در منشور از جمله اصل عدم مداخله است. اعلامیه ۱۹۷۰ شامل اصول اساسی حقوق بین‌الملل و انعکاس این اصول کلی در منشور ملل متحد است که در یک قالب قراردادی درج شده‌اند و بخشی از ماهیت و جنبه اساسی بودن منشور را تشکیل می‌دهند. بنابراین، اعلامیه «بیانگر شاخصه‌های تحولات در حقوق بین‌الملل، هم در قالب نظام ملل متحد و هم در چارچوب اصول کلی حقوق بین‌الملل است. در نتیجه اعلامیه ۱۹۷۰، علاوه بر اینکه نوعی تفسیر منشور به عنوان یک معاهده جهانی است، نشانه و دلیلی بر اعتقاد حقوقی در زمینه رعایت قاعده حقوق عرفی عدم مداخله نیز هست (Nicaragua case, 1986: 89) و این همان نکته مهمی است که دیوان نیز در قضیه اختلاف نیکاراگوئه و آمریکا بیان می‌دارد. دیوان در این قضیه ممنوعیت مداخله به درخواست شورشیان را چنین بیان می‌کند: «اگر قرار باشد مداخله به صرف تقاضای کمک گروه مخالفان یک دولت مجاز و موجه شود، به طور قطع هر نوع مفهوم حقیقی از اصل منع مداخله به عنوان یک اصل حقوقی سلب خواهد شد» (Nicaragua case, 1986: para 268).

از نظر حقوق قراردادی نیز، علاوه بر منشور، ماده ۳ پروتکل دوم الحاقی ۱۹۷۷ بر ممنوعیت مداخله در مخاصمات مسلحانه داخلی از سوی کشورهای عضو تصریح کرده است: «هیچ‌یک از مواد این پروتکل نباید به عنوان توجیهی برای مداخله مستقیم یا غیرمستقیم به هر دلیلی که باشد، در مخاصمه مسلحانه یا در امور داخلی طرفین معظم متعاقد که در سرزمین آنها مخاصمات مسلحانه رخ داده است، مورد استناد



قرار گیرد». بنابراین طبق ماده ۳، حتی نقض حقوق بشردوستانه و تخلفاتی که کشورها ممکن است در انجام تعهدات ناشی از این پروتکل انجام داده باشند، نمی‌تواند مستمسک مداخله نظامی در مخاصمات داخلی باشد. با این وصف همان‌طور که برخی صاحب‌نظران گفته‌اند، به طور اصولی، مداخله به نفع گروه‌های شورشی در مخاصمات مسلحانه داخلی عملی ممنوع است و اعلام اصل منع مداخله در ماده ۳ پروتکل دوم الحاقی را می‌توان صرفاً تدوین اصل مسلم در حقوق بین‌الملل عام دانست که به تأیید دیوان بین‌المللی دادگستری نیز رسیده است (ممتاز و رنجبریان، ۱۳۸۴: ۹۴).

بر این پایه حمایت‌های پنهان و آشکار مالی، تسلیحاتی، آموزشی و سایر انواع پشتیبانی از معارضان سوری توسط برخی دولت‌های شناخته‌شده در تعارض جدی با اصل عدم مداخله و در برخی موارد با اصل عدم توسل به زور است و نقض حقوق بین‌الملل قراردادی و عرفی موجود به شمار می‌رود. البته روشن است که موضوع کمک‌های بشردوستانه خروج موضوعی از بحث ما دارد؛ زیرا کمک‌های بشردوستانه با حمایت از شورشیان و طرف‌های مخاصمه متفاوت است و به موجب حقوق بین‌الملل منعی ندارد، بلکه در زمره تعهدات دولت‌هاست و قطعنامه‌های مجمع عمومی از جمله قطعنامه ۱۸۲۱ این تعهدات را احصا کرده است. دیوان بین‌المللی دادگستری نیز در رأی نیکاراگوئه هنگام بررسی مداخله آمریکا، کمک‌های بشردوستانه را رد نمی‌کند و در پاراگراف ۲۴۲ رأی بیان می‌دارد: «می‌توان گفت بدون هیچ تردیدی کمک‌های بشردوستانه به اشخاص یا گروه‌ها در یک کشور دیگر به عنوان مداخله غیرقانونی تلقی نمی‌شود یا به هیچ صورت دیگری مغایر حقوق بین‌الملل نیست». با این حال، دیوان بلافاصله ویژگی و شروطی را برای این مداخله بیان می‌کند. مطابق نظر دیوان، کمک‌ها نباید تبعیض‌آمیز باشد و اهداف آن باید جلوگیری و کاهش آلام انسانی و برای حمایت از حیات، بهداشت و رفاه و تضمین رعایت حقوق انسانی باشد (Nicaragua case, 1986: para, 242).

این اظهار نظر دیوان در حالی است که در قضیه نیکاراگوئه کمک‌های بشردوستانه آمریکا منحصراً به کنترها داده می‌شد نه به همه کسانی که در نیکاراگوئه نیاز به کمک داشته‌اند؛ در نتیجه این نوع کمک‌ها نقض اصل عدم مداخله تلقی می‌شود (Kohen, 2011: 163). در قضیه سوریه نیز ادعای ضرورت کمک‌های بشردوستانه از سوی دولت‌های حامی معارضان و شورشیان، محمل

مناسب حقوقی برای مداخله آنها و انواع کمک‌ها به این معارضان نیست؛ گو اینکه راهکار قانونی و مجاز برای ارائه کمک‌های بشردوستانه، علاوه بر جلب موافقت و رضایت دولت میزبان کمک‌ها، ارسال و ارائه آنها از سوی سازمان‌های بشردوستانه مانند کمیته بین‌المللی صلیب سرخ یا پیش‌بینی و سازماندهی طرق ارائه این کمک‌ها به صورت غیرتبعیض‌آمیز از سوی شورای امنیت است و این شورا می‌تواند با تصمیم‌گیری خود، ارسال کمک‌ها را بر دولت محل درگیری و مخاصمه در صورت نیاز تحمیل کند. در همین چارچوب، قطعنامه ۲۲۴۵ شورای درباره سوریه، در بند ۱۲ از طرفین مخاصمه درخواست می‌کند اجازه دسترسی سریع و مطمئن سازمان‌های ارائه‌کننده کمک‌های بشردوستانه را صادر و بی‌درنگ امکان دسترسی گروه‌های درمانی و خدماتی به نقاط مختلف را فراهم کنند (International Law Discussion Group summary, 2013: 8).

نکته دیگر در ارزیابی مشروعیت کمک‌ها و حمایت‌های برخی دولت‌ها از شورشیان در سوریه، موضوع شناسایی آنان است. چنانچه دولت‌ها معارضین را به عنوان دولت سوریه مطابق معیارهای معمول حقوق بین‌الملل شناسایی کنند، آنها از هر گونه ممنوعیت حقوق بین‌الملل در باب حمایت و مداخله نظامی آزاد هستند. البته در صورتی که دولت جدید رضایت به این مداخله داشته باشد (International Law Discussion Group summary, 2013: 8). برای احراز این مطلب باید به مواضع و اقدامات دولت‌های حمایت‌کننده از آنان از یک سو و مواضع و رفتار سازمان‌های منطقه‌ای و بین‌المللی چون ملل متحد مراجعه کرد. اتحادیه عرب^۱ به عنوان یک سازمان منطقه‌ای مرتبط با موضوع، شورای ملی سوریه^۲ را به عنوان نماینده مشروع ملت سوریه شناسایی کرد؛ امان در عمل، کرسی این کشور را در اتحادیه به این گروه واگذار نکرده است و همچنان با تعلیق عضویت دولت سوریه، خالی است. دولت‌های دیگر به صورت انفرادی یا در قالب ائتلاف بین‌المللی دوستان سوریه^۳ نیز بیانیه‌هایی در شناسایی این معارضان صادر کرده‌اند. با این حال این بیانیه‌ها سیاسی است نه حقوقی؛ بدین معنی که این بیانیه‌ها معارضان را منعکس‌کننده آرمان‌های مردم سوریه - از دید صادرکنندگان آن - و کانال اصلی گفت‌وگو در بحران سوریه و حداکثر جانشین معتبری برای دولت فعلی سوریه

- 1 . The league of Arab Ststes
- 2 . Syrian National Council
- 3 . Group of Friends of the Syrian People



می‌داند (8: International Law Discussion Group summary, 2013)؛ اما به هیچ وجه در مقام شناسایی آنها به عنوان یک دولت مستقل نیست؛ چه اینکه معیار شناسایی شورشیان به عنوان یک دولت، معیار کنترل مؤثر است؛ بنابراین، دولت‌های صادرکننده این بیانه‌ها نیز نمی‌توانند چنین ادعایی داشته باشند. رویه و نحوه تعامل ارکان ملل متحد به ویژه شورای امنیت نیز نشان می‌دهد که دولت مرکزی و فعلی سوریه همچنان به عنوان دولت دارای حاکمیت تلقی می‌شود و نمایندگی‌های این کشور نزد کشورها، ملل متحد و سایر سازمان‌های بین‌المللی توسط دیپلمات‌های منصوب همین دولت اداره می‌شود و نمایندگان معارضان به عنوان دیپلمات سوریه را نمایندگی نمی‌کنند. بنابراین از این دیدگاه نیز محمل قانونی برای حمایت و کمک‌های نظامی این کشورها به معارضان به دست نمی‌آید.

اما نقطه ثقل و مهم‌ترین دلیل که در رسانه‌ها و سخنان مقامات رسمی دولت‌های حامی این معارضان، برای توجیه استمرار حمایت‌ها و مداخلات آنان در سوریه ابراز می‌شود، ضرورت تغییر رژیم سوریه و برکناری رئیس‌جمهور فعلی آن به استناد سرکوب شدید و کشتار مردم غیرنظامی است. بی‌آنکه بخواهیم وارد بحث درباره این موضوع و عملکرد دولت سوریه شویم، باید گفت هدف تغییر رژیم سیاسی و برکناری مقامات یک دولت به بهانه نقض حقوق بشر و مانند آن، به هیچ وجه دلیل قانع‌کننده و مشروعی از دیدگاه حقوق بین‌الملل برای مداخله نظامی و حمایت تسلیحاتی از شورشیان نیست.

دیوان بین‌المللی دادگستری در دعوای نیکاراگوئه علیه آمریکا، موضوع نقض حقوق بشر را بررسی می‌کند. آمریکا مدعی بود که نیکاراگوئه در سطح وسیعی حقوق بشر را از انقلاب ۱۹۷۹ در نیکاراگوئه نقض کرده است. دیوان در این باره تصریح کرد که وقتی حقوق بشر به وسیله کنوانسیون‌های بین‌المللی حمایت شده است و این کنوانسیون‌ها ترتیباتی برای نظارت یا تضمین رعایت حقوق بشر پیش‌بینی کرده‌اند، استفاده از زور نمی‌تواند شیوه مناسبی برای تضمین این رعایت باشد (Nicargua case, 1986: para 268). بدین ترتیب برای پیشگیری و رفع موارد نقض حقوق بشر یا حقوق بشردوستانه در یک کشور، باید از سازوکارهای موجود حقوق بین‌الملل استفاده کرد. اما به نظر می‌رسد علاوه بر ساختار سیاسی نظام سوریه و مباحث حقوق بشری، استمرار حمایت این کشورها از شورشیان در سوریه به موضوع دیگری درباره ماهیت مواضع سیاسی دولت سوریه در قبال نزاع تاریخی در خاورمیانه یعنی موضوع فلسطین و حمایت

از محور مقاومت نیز مرتبط باشد؛ در این صورت، به طریق اولی این مداخلات و حمایت‌ها نامشروع است؛ چه اینکه در قطعنامه‌های مجمع عمومی و موضع دیوان در قضیه نیکاراگوئه به صراحت انتخاب و اعمال حاکمیت یک کشور، تمامیت ارضی و استقلال سیاسی آن از جمله سیاست خارجی امری کاملاً داخلی است. هر گونه اقدام، برنامه‌ریزی و دخالت از سوی کشورها و حتی سازمان‌های بین‌المللی برای تحمیل یک مدل خاص از حکومت یا حذف و سرنگونی آن، با اصل عدم مداخله در تعارض است و منع شده است. دیوان در پاسخ به ادعای ایالات متحده آمریکا مبنی بر اینکه رژیم نیکاراگوئه یک دیکتاتوری کمونیستی و مطلق‌گراست، اظهار می‌دارد: وابستگی و طرفداری یک کشور به یک نظریه خاص [سیاسی و عقیدتی] نقض حقوق بین‌الملل عرفی نیست و دیوان نمی‌تواند ایجاد قاعده جدیدی را بپذیرد که نقطه آغاز حق مداخله به وسیله کشورها علیه همدیگر باشد در زمینه‌هایی که کشورها به یک ایدئولوژی یا نظام سیاسی خاصی وابسته هستند (Nicargua case, 1986: para. 263). دیوان در این بررسی، برای تقویت نظر خود به قطعنامه ۲۶۲۵ مجمع عمومی مبنی بر همکاری بین دولت‌ها با ایدئولوژی‌های مختلف ارجاع می‌دهد (Mcgoldrick, 1994:92).

رای دیوان در قضیه نیکاراگوئه نقطه عطفی در رسیدگی قضایی این دیوان است و آورده آن راجع به اعتبار اصل عدم مداخله و تحلیل‌های دیوان در این مورد امروزه نیز واقعیت دارد؛ بلکه این رای وسیله‌ای برای توسعه حقوق بین‌الملل در زمینه‌های مربوط به ارتباط بین حمایت از حقوق بشر از یک طرف و تضمین حاکمیت دولت‌ها و نظام امنیت جمعی از طرف دیگر است (Kohen, 2011: 258) و هر گونه ادعا درباره مداخله براساس مفاهیمی چون مسئولیت حمایت و مداخله بشردوستانه نیز باید در این چارچوب ارزیابی شود؛ زیرا رای دیوان در قضیه نیکاراگوئه همچنان یک منبع مرتبط برای فهم مفهوم مسئولیت حمایت است اگر چه این مفهوم بیش از بیست سال بعد از رای مذکور به وجود آمده است (Andre, 2012: 163). اعتبار و ارزش رای دیوان به این نکته برمی‌گردد که رای دیوان اولاً برخی اصول اساسی حقوق بین‌الملل و قواعد مربوط به حقوق بشر و حقوق بشردوستانه را دربردارد. ثانیاً دیوان در این رای، این اصول را در یک مسیر موضوعی و عمیق بررسی و مبتنی بر حقوق بین‌الملل عرفی تجزیه و تحلیل و تحولات این اصول را از زمان تصویب منشور ملل متحد به ویژه با توجه به قطعنامه‌های مجمع عمومی لحاظ کرده است (Kohen, 2011: 157).



با این وصف، حمایت‌های مالی، تجهیزاتی، تسلیحاتی، فناوری اطلاعاتی از شورشیان در سوریه که از سوی کشورهای مختلف اعمال می‌شود در تعارض آشکار با اصل عدم مداخله و آورده دیوان در قضیه نیکاراگوئه است.

اما در خصوص تعمیم قاعده «منع مداخله در درگیری‌های داخلی» به مداخلات مبتنی بر دعوت دولت مرکزی اتفاق نظری وجود ندارد؛ با این حال، وضعیت دولت دعوت‌کننده نیز اهمیت دارد؛ بدین معنی که حقوق بین‌الملل به طور سنتی امتیاز سخنگویی و اقدام از طرف کشور را برای دولتی که به چالش کشیده شده است و درگیر مخاصمه داخلی است تا زمانی که کنترل مؤثر بر سرزمین را حفظ کرده است به رسمیت می‌شناسد (ضیایی، ۱۳۹۲: ۱۹۴-۱۹۳). از نظر دیوان بین‌المللی دادگستری نیز مداخله در یک مخاصمه داخلی به درخواست حکومت قانونی می‌تواند عملی مجاز باشد (Nicargua case, 1986: para 246)؛ زیرا این‌طور مداخله معمولاً مبتنی بر توافقات دفاعی مشترک دولت درگیر در مخاصمه داخلی با دولت‌های دیگر است. در واقع مداخله به نفع حکومت قانونی، اقدامی است قانونی و ایفای تعهدی بین‌المللی که از قبل نسبت به آن توافق شده است (ممتاز، ۱۳۸۴: ۹۴).

به نظر می‌رسد رویه عملی دولت‌ها نیز تا کنون مؤید همین مطلب است که مداخله براساس دعوت دولت مرکزی، به طور مکرر واقع شده و از سوی دولت‌ها به مثابه نقض بی‌طرفی در مخاصمات داخلی تلقی نشده است.

ارزیابی و نتیجه‌گیری

بنا بر آنچه بحث شد، اصل عدم مداخله قاعده‌ای معتبر در حقوق بین‌الملل قراردادی و عرفی است و چه در روابط بین دولت‌ها و سازمان ملل متحد و چه در روابط دولت‌ها با یکدیگر، این اصل حاکم است. چالش‌هایی مانند مداخله بشردوستانه یا تئوری مسئولیت حمایت نیز نتوانسته است این اصل را کنار بگذارد و جایگزینی این مفاهیم برای اصل عدم مداخله ادعایی پیش نیست. از نظر حقوق قراردادی، معاهدات متعدد منطقه‌ای و جهانی، این اصل را بیان کرده‌اند. بند ۷ ماده ۲ منشور ملل متحد و نیز بند ۴ ماده ۲ در صورتی که مداخله مستلزم اقدام نظامی باشد، در بردارنده این اصل است. مقررات منشور علاوه بر اینکه طبق ماده ۱۰۳ جایگاه برتری نسبت به همه تعهدات قراردادی دولت‌ها دارد، هیچ نشانه و مستندی نیز وجود ندارد که به واسطه رویه دولت‌ها تعدیل یا منسوخ شده باشد؛ مانند آنچه نسبت به ماده ۲۷ منشور در

خصوص شیوه رأی‌گیری اعضای شورای امنیت اتفاق افتاد و با رویه دولت‌ها، محتوای این ماده درباره رأی اعضای دائم شورا تعدیل شد. از این گذشته، به صورت اثباتی نیز قاعده عرفی مبنی بر تجویز مداخله نظامی بدون مجوز شورای امنیت چه در مداخله بشردوستانه و چه مسئولیت حمایت شکل نگرفته است؛ گو اینکه روشن است حقوق بین‌الملل عرفی بر دو پایه رویه دولت‌ها و اعتقاد حقوقی آنان استوار است. مسلم است مداخله بشردوستانه یا مداخله در چارچوب مسئولیت حمایت یک موافقت عمومی و اعتقاد حقوقی دولت‌ها را همراه نداشته است. تعداد زیادی از کشورها از جمله مجموعه کشورهای عدم تعهد بعد از مداخله ناتو در کوزوو به صراحت آن را رد کرده‌اند. چه در زمان طرح موضوع مداخله بشردوستانه و چه درباره مداخله بر پایه مسئولیت حمایت، یک تمایل جدی مبنی بر اینکه مداخله نظامی بدون مجوز شورای امنیت، مشروعیت ندارد، وجود داشته است.

در فرض مداخله بر پایه مجوز شورای امنیت، طبق فصل هفتم منشور ملل متحد در چارچوب موضوع حفظ صلح و امنیت بین‌المللی، اگرچه به لحاظ شکلی این اقدام قانونی است، اما همان‌طور که در گزارش هیئت عالی‌رتبه دبیرکل ملل متحد آمد و در مباحث گذشته نقل شده، شرایطی مانند تعادل و توازن در نتایج و آخرین راه‌حل و چاره برای مداخله بشردوستانه بیان شده است. همین شرایط در گزارش کمیسیون حاکمیت دولت‌ها و مداخله در مورد مسئولیت حمایت هم آمده است. این شرایط به طور عام و تعادل و توازن در نتایج به طور خاص نشان از موازنه‌ای بین صلح و عدالت البته به نفع صلح است؛ بدین ترتیب که بهتر است در صورتی که مداخله موجب بی‌ثباتی در درازمدت شود، انجام نگیرد. بنابراین حمله ناتو به لیبی در سال ۲۰۱۱ و براساس تئوری مسئولیت حمایت گرچه مستند به قطعنامه ۱۹۷۳ شورای امنیت بود، اما در فقدان این شرایط اعمال و موجب به مخاطره افتادن زندگی غیرنظامیان، ایجاد ناامنی، فروپاشی دولت و نهادهای حقوقی-سیاسی لیبی شد؛ در حالی که به اذعان برخی سردمداران این اقدام، تغییر رژیم قذافی در لیبی هدف اصلی آنان بوده است. به هر حال اعتبار و جایگاه اصل عدم مداخله در تعارض با این چالش‌ها مخدوش نشده است. در خصوص حمایت از شورشیان در آشوب‌ها و مخاصمات مسلحانه داخلی وضع تا حدودی متفاوت است. در اینجا دولت‌ها از لحاظ تئوریک مدعی بی‌اعتباری اصل عدم مداخله نیستند، بلکه در عمل و با نادیده گرفتن این اصل به حمایت و پشتیبانی مالی، لجستیکی، تسلیحاتی و آموزش معارضان پرداخته‌اند و تعهدات قراردادی و عرفی خود



به موجب حقوق بین‌الملل را در این زمینه نادیده گرفته‌اند. در این خصوص، موضع دیوان بین‌المللی دادگستری در قضیه نیکاراگوئه علیه آمریکا در محکومیت حمایت‌های مالی و تسلیحاتی ایالات متحده از شورشیان کنترا و تأکید بر جایگاه عرفی و قراردادی اصل عدم مداخله الهام‌بخش و روشن‌گر است. بر این پایه، اصل عدم مداخله همچنان معتبر است و حمایت‌های مالی، آموزشی و تسلیحاتی از شورشیان در سوریه در تعارض با این اصل است. نگارنده علاقه‌مند است که همه این نوع مداخلات را از حیث نتایج و آثار آن بر صلح و امنیت بین‌المللی و ثبات و صلح داخلی کشورها مورد توجه قرار دهد و صرفاً به مسئله مشروعیت یا عدم مشروعیت آنها مطابق حقوق بین‌الملل اکتفا نشود. به نظر می‌رسد دخالت و اقدام نظامی کشورها به صورت انفرادی یا جمعی، در قالب مجوز شورای امنیت یا بدون آن به ویژه در کشورهای عراق، لیبی و یمن و نیز حمایت همه‌جانبه نظامی و غیرنظامی از معارضان در سوریه نه تنها به تقویت عدالت و احترام به حقوق بشر و تضمین آزادی اساسی انسان‌ها منجر نشده است، بلکه دست‌کم رفاه و امنیت عمومی موجود در این کشورها هم از بین رفته است و فروپاشی ساختار سیاسی- اجتماعی این کشورها را به دنبال داشته است. ضمن اینکه با گسترش و استمرار درگیری‌های داخلی پس از این مداخلات، شکاف اجتماعی، فرهنگی، قومی و مذهبی در این جوامع افزایش یافته و دورنمای بسیار مبهم و تاریکی از صلح و امنیت در این کشورها به چشم می‌خورد. این ادعا گراف نیست که بگوییم مستمسک قرار دادن حمایت نظامی از شهروندان دولت‌هایی مانند لیبی و سوریه در مقابل نقض حقوق بشر، در حالی که هدف اصلی ساقط کردن رژیم‌های سیاسی حاکم در این کشورها بود، به ما دیکته می‌کند که بگوییم اصل عدم مداخله به طور خاص و سایر اصول راهنما مندرج در ماده ۲ منشور ملل متحد به طور عام برای تقویت و حفظ صلح و امنیت بین‌المللی همچنان دارای اولویت است. مخدوش شدن تمامیت ارضی کشورها، استقلال و حاکمیت سیاسی آنان هیچ کمکی به ترویج و توسعه احترام به حقوق بشر نکرده است و «این دفاع اخلاقی از اصل عدم مداخله بر چیزی استوار است که فلاسفه حقوق به آن «مکتب سنجش پیامدهای قواعد و مقررات»^۱ می‌گویند و در فقدان اتفاق نظر در مورد آنچه بشردوستانه تلقی می‌شود، نظم بین‌المللی و رفاه افراد به طور کلی با حمایت از اصل عدم مداخله بهتر تأمین می‌شود» (قربان نیا، ۱۳۸۳: ۴۹۰).

فاجعه بدتر اینجاست که در پرتو همین اقدامات و حمایت‌های نظامی و غیرنظامی و نادیده گرفتن اصل عدم مداخله، گروه‌های تروریستی در کشورهای عراق، سوریه، لیبی و یمن رشد کرده و تقویت شده‌اند و دولت‌های حمایت‌کننده آنان برای تحقق اهداف سیاسی خود در براندازی رژیم‌های سیاسی منطقه، هر گونه مذاکره و تفاهم را بین معارضان و دولت‌ها مانع شدند و به تأخیر انداختند تا اینکه آثار شوم تروریسم همه جهان را به وحشت انداخته است و بازگشت به راه‌حل‌های موجود حقوق بین‌الملل چون حل مسالمت‌آمیز منازعات، احترام به حاکمیت و تمامیت ارضی کشورها، پرهیز از مداخله نظامی برای تغییر نظام‌های سیاسی ضروری شده است. با این همه، روشن است که رعایت و تأکید بر اصل عدم مداخله به تنهایی کافی نیست، بلکه باید از طریق ترویج احترام به حقوق اساسی بشر و تضمین رعایت آن و گسترش فرهنگ مدارا و گفت‌وگو و تقویت حاکمیت قانون از بروز مخاصمات داخلی جلوگیری یا آنها را حل و فصل کرد که این امر خود نیاز به نوشتاری جداگانه دارد.



منابع فارسی

- ضیایی، سید یاسر (۱۳۹۲)، جدایی‌طلبی در حقوق بین‌الملل، تهران: شهر دانش، ۱۳۹۲.
- قربان نیا، ناصر (۱۳۸۷)، حقوق بشر و حقوق بشردوستانه، تهران: پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی، ۱۳۸۷.
- ممتاز، جمشید و امیرحسین رنجبریان (۱۳۸۴)، حقوق بین‌الملل مخصصات مسلحانه داخلی، نشر میزان، ۱۳۸۴.

منابع لاتین

- Andre, Nollkaemper (2012), "From Nicaragua to R2P and Change", *leiden Journal of International law*, Vol 25, Issue 01.
- Brownlie, Lan (1998), *Principles of Public International Law Fifth Edition*, Oxford University press.
- Burgess, Peter (2002), "Ethics of Humanitarian Intervention", *The Circle Closes Security Dialuge*, Vol. 33, No.3, September.
- Cassese, Antonio (2001), *International law*, Oxford University Press.
- Focarelli, Carlo: The Responsibility to Protect Doctrine and Humanitarian Intervention, "too Many Ambiguities for a Working Doctrine", *Journal Conflict and Security Law*, 2008, Vol.13, No.2.
- International law Discussion Group Summary (2013), Chair: Elizabeth Wilmshurst, Syria and International law: Use of Force and State Responsibility, 30 September.
- Kinacioglu, Muge (2005), The Principle of Non-intervention at the United Nations: The Charter Framework and the Legal Debate, available at: Sam.gov.tr.
- Kohen, Marcelo (2012), "The Principle of Non- intervention 25 Years after the Nicaragua Judgment", *Leiden Journal of International law*, Vol.25, Issue 01, March.

Lauterpacht

- Carig, Scott (2001), Interpreting Intervention, 39 Can. Y.B. Int'l L. 333.
- Declaration on Principles of International Law Friendly Relations and Co-operation Among States in Accordance with the Charter of the United

Nations, A/RES/26/2625, 1970.

- Hitoshi, Nasu (2013), "Revisiting the Principle of Non-intervention: A Structural Principle of International Law or a Political Obstacle Regional Security in Asia?", *Ajil*, Vol.3, Issue.01.

- Lowe, Vaughn (1994), *The Principle of Non-intervention: Use of Force, in the United Nations and the Principles of International law*, London: Routledge Press.

- Malcolm, Shaw (2008), *International Law Sixth Edition*, Cambridge University Press.

- Mcgoldrick Dominic (1994), "The Principle of Non-intervention; Human Rights", In *the United Nations and the Principles of International law*, London: Routledge Press.

- NAM, XIII Ministeral Conference, apr.8-9, 2000, Cartagena, Colom,

- Report of High-Level Panel on Treats, Challenges and Change, 2004: A More Secure World: Our Shared Responsibility.

- Rrport of The International Commission on Intervention and State Sovereignty, December 2001 (ICISS).

- Wheatly, Steven (2006), "The Security Council, Democratic legitimacy and Regime Change in Iraq", *Ejil*, Vol.17, No.3.

Final Document

- Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. Unites states), ICJ Report 1986.

- A/RES/20/2131, 21 December 1965.

- A/RES/36/103, 9 December 1981.

- A/RES/46/182, 19 December 1991.

- World Summit, Outcome. U.N.DOC.A/RES/60/1 (SEP.16,2005).

- U.N.DOC. A/63/PV.97 (July 23, 2009).

