

مداخله بشر دوستانه؛ نقض قاعده یا استثناء سوم

دکتر سیدفضل‌الله موسوی*

دانشیار گروه حقوق عمومی دانشگاه تهران

مهدی حاتمی

دانشجوی دوره دکتری حقوق بین‌الملل دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

چکیده:

منشور ملل متحد، استفاده از زور یا تهدید به استفاده از زور علیه تمامیت سرزمینی یا استقلال سیاسی سایر کشورها را ممنوع می‌نماید. دو استثناء بر این اصل وارد شده است: اولین استثناء مربوط به حق دفاع مشروع جمعی و فردی در صورت حمله مسلحانه علیه یکی از اعضای ملل متحد است. دومین استثناء مربوط به اقدامات شورای امنیت برای حفظ یا اعاده صلح و امنیت بین‌المللی است. به هر حال در حقوق بین‌الملل بحث شکل‌گیری استثناء سوم بر اصل عدم توسل به زور مطرح شده است. با توجه به ظلم و ستم گسترده بعضی از کشورها در دهه آخر قرن بیستم و مخصوصاً کشتارهایی که در کوزوو اتفاق افتاد، موضوع مداخله بشردوستانه در مباحثات سیاسی و حقوقی جایگاه خاصی پیدا کرد. در نهایت نویسندگان این مقاله معتقداند که مداخله بشردوستانه در چارچوب منشور ملل متحد قابل طرح است.

واژگان کلیدی:

مداخله بشردوستانه - منشور ملل متحد - صلح و امنیت بین‌المللی - شورای امنیت

* فاکس: ۶۶۴۰۹۵۹۵

از این نویسنده تاکنون مقالات زیر در مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی منتشر شده است: «چهل و سومین اجلاس کمیسیون حقوق بین‌الملل»، شماره ۳۱، سال ۷۳؛ «نگاهی به جنبه‌های عمومی حقوق کار با تکیه بر قانون کار جمهوری اسلامی ایران»، شماره ۵۰، سال ۷۹؛ «جلسه کاری کمیته حقوق اسلامی و حقوق بین‌الملل» شصت و نهمین کنفرانس (لندن - سال ۲۰۰۰)، شماره ۵۲، سال ۸۰؛ «بررسی تحلیلی انواع روشهای تعیین حدود در رودخانه‌های مرزی»؛ شماره ۵۵، سال ۸۱؛ «هفتادمین نشست انجمن حقوق بین‌الملل (آوریل ۲۰۰۲ - دهلی نو)»، شماره ۵۸، سال ۸۱؛ «بررسی تطبیقی شرایط کار زنان و نوجوانان در کشورهای ژاپن، کره جنوبی، هند، مصر، انگلستان و ایران»، شماره ۶۴، سال ۸۳؛ «دفاع مشروع پیش‌دستانه در حقوق بین‌الملل»، شماره ۷۲، سال ۸۵.

مقدمه

حقوق بین‌الملل در آغاز قرن بیست و یکم با چالش‌های فراوانی روبه‌رو است که یکی از مهمترین آنها، بحث مداخله نظامی در کشوری است که متهم به عدم رعایت و یا نقص فاحش حقوق بشر می‌باشد. منشور ملل متحد در خصوص استثنائات وارده بر اصل عدم توسل به زور به دو مورد خاص توجه داشته است؛^۱ - اقدامات سازمان ملل در چارچوب فصل ۷ منشور ۲ - دفاع مشروع. منشور به هیچ وجه به استثناء سومی که همان مداخله بشر دوستانه می‌باشد، اشاره ای ننموده است. اما در سالهای اخیر مباحثی در باب مشروعیت چنین مداخله‌هایی توسط حقوقدانان طرح شده، که البته دلیل اصلی طرح این مسأله بیشتر به دلیل ضرورت عملی حدوث بحث در صحنه بین‌الملل است. مداخله ناتو در کوزوو و مداخل سازمان جامعه اقتصادی کشورهای افریقای غربی^۱ در لیبریا در دهه ۹۰ بخوبی نشان دهنده اهمیت این مبحث در کتابها و مقاله‌های حقوق است.

«با توجه به این که جامعه بشری، جامعه آرمانی است که نه تنها انسان‌ها را در آن سوی مرزهای ملی با یکدیگر دمساز می‌کند، بلکه در حد مبنایی فرا حقوقی، جامعه بین‌المللی دولت‌ها را وادار می‌سازد که در جهت تحقق منافع انسان و بشریت گام بردارند» (فلسفی، ۸۱)، آیا می‌توان راهکارِ توسل به زور را جایگزین همکاری و حتی پیشگیری از نقض حقوق بشر و تقویت راهکارهای مناسب دیگر نمود؟ آیا علت اصلی نقص فاحش حقوق بشر، حاکمیت ناتوان^۲ یا مستبد است که باید آن را ساقط کرد؟ مهمترین سؤالی که بنظر قابل طرح می‌رسد این است که آن دسته از حکام مستبدی که ناقض حقوق بشر هستند چگونه و به چه طریق به حکومت رسیده‌اند؟ مقاله حاضر علاوه بر نکات فوق به دنبال پاسخ دادن به این سؤالات مهم است: آیا مبنای عرفی یا معاهده‌ای برای دکتترین مداخله بشر دوستانه شکل گرفته است یا نه؟.

^۱ - Economic community Organization of West African States.

^۲ - Failed State.

آیا مقررۀ مندرج در ماده ۵۳ (۱) که مجوز شورای امنیت را برای عملیات اجرایی - سازمان های منطقه ای لازم می داند، متروک شده است؟.

آیا کشورهای قدرتمند متولی رعایت حقوق بشر هستند یا این یک تکلیف بین المللی است که در صورت احراز وجود قاعده ای در این زمینه، همه کشورها حق مداخله دارند؟

این مقاله به دو بخش کلی تقسیم می شود: بخش اول بحث مداخله بشر دوستانه در چارچوب سازمان های جهانی و بخش دوم بحث مداخله بشر دوستانه سازمان های منطقه ای را بررسی می کند.

بخش اول: مداخله بشر دوستانه از طریق سازمانی جهانی

با توجه به اینکه تنها سازمان بین المللی جهانی، سازمان ملل متحد است، در آغاز مبحث اول به بررسی منشور ملل متحد و استدلال طرفداران مداخله بشر دوستانه در چارچوب منشور می پردازیم. در مبحث دوم، گزارش کمیسیون بین المللی در خصوص مداخله و حاکمیت دولت ها که تحت عنوان «مسئولیت حمایت» عنوان گردیده، مورد تحلیل قرار می گیرد. در مبحث سوم به ترتیب به بررسی گزارش های ۲ دسامبر ۲۰۰۴ و ۲۱ مارس ۲۰۰۵ دبیر کل ملل متحد، که مباحثی در خصوص موضوع ما را مطرح می کنند، می پردازیم. در پایان این بخش در مبحث چهارم، به نقش شورای امنیت در مداخله بشر دوستانه خواهیم پرداخت.

مبحث اول: ارتباط میان استدلالهای طرفداران مداخله بشر دوستانه و حقوق

مندرج در منشور ملل متحد

به منظور اثبات وجود حق مداخله بشر دوستانه در حقوق بین الملل، اثبات اینکه چنین حقی ناسازگار با مقررات صریح ماده (۴) ۲ نیست، ضروری به نظر می رسد. ماده (۴) ۲ منشور ملل متحد تهدید یا استفاده از زور علیه تمامیت سرزمینی یا استقلال

سیاسی هر کشوری، یا سایر شیوه های ناسازگار با اهداف منشور ملل متحد را منع می کند. تنها استثناء نسبت به این اصل، حق ذاتی دفاع مشروع فردی یا جمعی و اقدامات قهر آمیز شورای امنیت در چارچوب فصل ۷ منشور است. برای اثبات عدم نقض (۴)۲ از طریق مداخله بشر دوستانه دو دسته از استدلالهای مطرح شده، مورد بررسی قرار می گیرند:

الف) مداخله بشر دوستانه به معنای استفاده از زور علیه تمامیت ارضی یا استقلال سیاسی کشور ذیربط نیست.

ب) مداخله بشر دوستانه، ناسازگار با اهداف منشور ملل متحد نمی باشد.

الف) مداخله بشر دوستانه به معنای استفاده از زور علیه تمامیت ارضی یا استقلال سیاسی کشور ذیربط نیست:

طرفداران این دیدگاه، به یک اصل تفسیری استناد می نمایند که بر طبق آن، تصریح به امری، موجب خروج سایر مسایل است.^۱ بر طبق این دیدگاه چون هدف از مداخله بشر دوستانه استفاده از زور علیه تمامیت ارضی و استقلال سیاسی کشور خاصی نیست و هدف اصلی مسائل بشر دوستانه است، پس این نوع از مداخله در چارچوب ماده (۴)۲ نمی باشد. در تأیید یا رد این تفسیر می توان به متون مقدماتی منشور مراجعه کرد. در زمان نوشتن منشور در جهت محدود کردن قلمرو ممنوعیت استفاده از زور (این که فقط محدود به ممنوعیت استفاده از زور علیه تمامیت ارضی یا استقلال سیاسی باشد و سایر موارد را در برنگیرد)، قصد و انگیزه ای وجود نداشت. این عبارت در پیشنهادات کنفرانس دمبارتن اوکس^۲ نیامده بود، اما این عبارت به پیشنهاد استرالیا، (see UNCIO174) در کنفرانس سان فرانسیسکو در پاسخ به تمایل کشورهای کوچکتر

^۱ - Inclusio Unius Excluisio Alterius.

^۲ - The Dumbarton Oaks Proposals, Ch. II, Para 4, Simply Read: "All Members of the Organization Shall Refrain in their International Relations from the Threat or use of Force in any way Inconsistent with the Purposes of Organization."

برای تأکید نسبت به حمایت از تمامیت و استقلال سیاسی شان تصویب شد. (see, eg, UNCIO 304, 16 May 1945) در آن زمان، احتمال اینکه این عبارت به طرق گوناگونی تفسیر شود، توسط هیأت‌های برزیل و نروژ مطرح شد. (6 UNCIO334) هیأت نمایندگی انگلستان بر این نظر بود که جمله بندی این عبارت متناسب است. (6 UNCIO 400)
 متعاقباً گزارشگر کمیته اول، استفاده یک‌جانبه از زور یا سایر اقدامات متصور درخصوص استعمال زور را مُجاز ندانست. (6 UNCIO 400)

در این دیدگاه که طرفداران بسیار زیادی دارد و بیشتر قواعد عام تفسیر مندرج در کنوانسیون وین ۱۹۶۹ در مورد حقوق معاهدات را طرح می‌کند (ماده ۵ کنوانسیون وین درباره حقوق معاهدات ۱۹۶۹)، منشور ملل متحد به منزله یک معاهده تلقی می‌شود، که براساس مواد ۳۱ و ۳۲ کنوانسیون ۱۹۶۹ وین باید تفسیر شود. نویسندگان مشهوری همچون براونلی در این زمینه نظر داده اند که تمامیت ارضی و استقلال سیاسی برای اعطای تضمینات خاص به کشورهای کوچک در منشور آورده شده نه برای اثر محدود و مضیق ممنوعیت توسل به زور. (Ian Brownlie, 1963)

در مقابل این دیدگاه که با توجه به اصول تفسیر، مواردی را که کشورها از توسل به زور بازداشته شده اند را تفسیر موسع می‌کند و حتی عنوان مداخله بشردوستانه را هم تحت شمول آنها در می‌آورد. دیدگاه دیگری نیز نسبت به ماده (۴) ۲ وجود دارد که قرائت مضیق از این بند از ماده ۲ می‌باشد. آنتونی داماتو یکی از طرفداران سرسخت قرائت مضیق (۴) ۲ است که مداخلات محدود را مجاز می‌داند. (D'Aato, 1987) او برای تأیید این دیدگاه ابتدا متون مقدماتی ماده (۴) ۲ را بررسی می‌کند و سپس یک استدلال دور از ذهن را مطرح می‌نماید. او می‌گوید: هیأت‌های نمایندگی معنای لغاتی را که به کار برده اند، ندانسته‌اند.

یکی دیگر از طرفداران این دیدگاه اظهار می‌دارد: اگر تنظیم کنندگان منشور ممنوعیت تمام اشکال استفاده از زور را می‌خواستند این مسأله را در منشور

می‌آوردند. (Teson, 1997) در خصوص این دیدگاه باید مبانی استدلالی نظریه پردازان آن را بررسی کرد. نظریه پردازان پذیرش مداخله بشر دوستانه، بطور کاملاً آشکاری نظر تنظیم کنندگان منشور و نگرانی کشورهای کوچک در خصوص تنظیم این ماده را نادیده گرفته و حتی آنها را متهم به عدم تعقل در زمان تنظیم منشور کرده اند. چنین ادبیاتی را نمی‌توان به عنوان مبنای استدلال حقوقی پذیرفت زیرا یک جنبه گرایشی و عدم توجه به قواعد حاکم بر حقوق بین الملل، اولین حرف الفبای آن است.

ب) مداخله بشر دوستانه، سازگار با اهداف منشور ملل متحد می‌باشد:

در سال ۱۹۸۳، نماینده دائم ایالات متحده آمریکا در سازمان ملل متحد، استدلال کرد که مداخله ایالات متحده آمریکا در گرانادا متعاقب سایر ارزش های تشریح شده در منشور یعنی؛ آزادی، دموکراسی و صلح صورت پذیرفته است، بنابراین با اهداف منشور ملل متحد سازگار می‌باشد. (74. Dept of state Bull. 83(2081), (1983)) این دیدگاه توسط نویسندگان مختلف مورد انتقاد واقع شده است. به عنوان نمونه، یکی از حقوقدانان چنین اظهار نظر کرده: قرائت بهتر از ماده به این شکل است که هرگونه تهدید یا استفاده از زور که علیه تمامیت ارضی یا استقلال سیاسی کشوری نیست اما با ماده (۱) منشور ملل متحد ناسازگار است (بطریق اولی) ممنوع است. (Lachs, 1980)

یکی از طرفداران مداخله بشر دوستانه این بخش از ماده (۴) ۲ را با این ادعا که ترویج حقوق بشر یکی از اهداف مهم منشور است؛ نسبت به سایر اهداف منشور برتر می‌داند. بنظر او حقوق بشر نسبت به صلح دارای برتری است، بنابراین می‌توان بخاطر رعایت حقوق بشر، صلح را کنار گذاشت. (Teson, above, p. 151)

در مقابل این اظهار نظر، می‌توان چنین استدلال کرد که اولاً منشور ملل متحد میان اهداف و مقاصد ماده ۱ قائل به سلسله مراتب نشده است ثانیاً در صورت پذیرفتن این نظر، هر یک از اهداف مندرج در منشور با توجه به وجود سلسله مراتب، توسط قاعده یا هدف دیگر که بنظر عده ای مهمتر است، قابل نقض است که این خود زمینه ساز

آنارشیسم در صحنه بین‌المللی است. ثالثاً اگر بعضی از اهداف بر اهداف دیگر مقدم اند، مرجع بین‌المللی تقدم و تأخر را باید مشخص کرد. آنچه که لازم به ذکر به نظر می‌رسد، این است که منشور ملل متحد در کل مورد توافق دولت‌های عضو ملل متحد واقع شده و نمی‌توان چنین سند مهمی را به خاطر مسائل و مباحث غیرمستدل کنار گذاشت. در مورد مشروعیت یا عدم مشروعیت مداخله بشردوستانه در حقوق بین‌الملل اسلام نیز مباحث مفصلی قابل طرح است که در اینجا فقط به این مطلب اشاره می‌کنیم که در آیه ای از قرآن کریم این مسأله تحت شرایط خاصی پذیرفته شده است. (آیه ۷۵ سوره نساء)

مبحث دوم: مسؤولیت حمایت

در مبحث دوم گزارش کمیسیون بین‌المللی در خصوص مداخله و حاکمیت دولت‌ها که تحت عنوان «مسؤولیت حمایت» (<http://www.idrc.ca>) به چاپ رسیده، به‌طور مختصر ارائه می‌شود:

کمیسیونی با ۱۲ عضو به نام کمیسیون بین‌المللی مداخله و حاکمیت دولت‌ها^۱ در نوامبر ۲۰۰۰ تشکیل شد و بجای اصطلاح مداخله بشردوستانه از عبارت مسؤولیت حمایت استفاده نمود. در این گزارش ارکان مسؤولیت حمایتی از این قرارند:

الف) مسؤولیت پیشگیری^۲، ب) مسؤولیت عکس‌العمل^۳، ج) مسؤولیت بازسازی^۴.
قبل از هر چیز کمیسیون، هر گونه رویکرد جدیدی نسبت به مداخله برای محافظت یا حمایت از بشر را نیازمند انطباق با ۴ مسأله اساسی می‌داند:

I) ایجاد قواعد شفاف‌تر، رویه‌ها و معیارهایی برای تعیین زمان مداخله و این که آیا مداخله صورت بگیرد یا نه؟

^۱ - International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS).

^۲ - The Responsibility to Prevent.

^۳ - The Responsibility to React.

^۴ - The Responsibility to Rebuild.

II) ایجاد مشروعیت مداخله نظامی وقتی که مداخله ضروری است و بعد از اینکه تمام روش‌ها (ی معضل) شکست بخورد.

III) تضمین این که مداخله نظامی، فقط برای اهداف پیشنهاد شده، صورت می‌گیرد.

IV) کمک کردن به حذف دلایل مخاصمه در حین اینکه جنبه‌هایی از صلح پایدار و مداوم تقویت می‌شود.

الف) مسئولیت حمایت در چارچوب مسئولیت پیشگیری

کمیسیون در خصوص تعهد به پیشگیری نکاتی را مدنظر قرار می‌دهد؛ مثلاً پیشگیری از مخاصمه را صرفاً امور محلی یا ملی نمی‌داند و قصور از جلوگیری را باعث آثار وخیمی در سطح بین‌المللی تلقی می‌کند. کمیسیون برای موفق شدن پیشگیری، حمایت گسترده بین‌المللی را مدنظر دارد و آن را در اشکال گوناگونی در نظر می‌گیرد؛ در این خصوص به ماده ۳۳ منشور که طرق مسالمت‌آمیز حل و فصل اختلافات را مطرح می‌نماید، استناد می‌کند.

کمیسیون با اشاره به قطعنامه‌های مجمع عمومی سازمان ملل متحد و شورای امنیت که نقش حیاتی تمام بخش‌های نظام ملل متحد در پیشگیری از مخاصمه را مورد شناسایی قرار داده و تقویت تأثیر گذاری آنها را متعهد شده است. در این گزارش به گزارش مهم دبیر کل در خصوص پیشگیری از مخاصمات مسلحانه در سال ۲۰۰۱ نیز اشاره شده است.

کمیسیون مزبور برای پیشگیری مؤثرتر سه مسأله را مدنظر قرار می‌دهد:

الف) هشدار سریع^۱، ب) ادات پیشگیری^۲، ج) خواست سیاسی^۳

^۱ - Early Warning.

^۲ - Preventive Tolbox.

^۳ - Political Will.

بطور خلاصه می توان سه مسأله فوق الذکر را به این شکل تبیین کرد که در مورد وضعیت های شکننده که احتمال جنگ داخلی می رود، هشدار سریع می تواند، راهگشا باشد. کمیسیون به گزارشات اخیری که در مورد عکس العمل ملل متحد به قضیه رواندا در سال ۹۴ تهیه شده، اشاره می کند که در آن فقدان هشدار سریع کاملاً آشکار است. در این خصوص سازمان های غیردولتی را مؤثر می داند و به عنوان نمونه تعدادی از آنها را نام می برد: گروه بحران بین المللی^۱، عفو بین الملل^۲، دیدبان حقوق بشر^۳.

در مورد هشدار سریع به ماده ۹۹ منشور نیز توجه شده که در پرتو آن دبیر کل توجه شورای امنیت را به وضعیتی که صلح و امنیت را به خطر می اندازد، جلب می کند.

در گزارش مذکور به ادات پیشگیری و خواست سیاسی به طور خاص پرداخته نشده است و بیشتر حول محور هشدار سریع مباحثی مطرح گردیده است.

ب) مسؤولیت حمایت در چارچوب مسؤولیت عکس العمل

مسؤولیت حمایت بیش از هر چیزی متضمن عکس العمل در مقابل به خطر افتادن انسان است. کمیسیون در این زمینه بر این نظر است که وقتی اقدامات پیشگیرانه در حل مشکل از رسیدن به نتیجه مطلوب ناتوان و از پیشگیری از وخامت اوضاع ناکام باشند، اقدامات مداخله جویانه اعضای جامعه بین الملل در کلیت آن از سوی دیگر ضروری است. اقدامات قهرآمیز می توانند از نوع سیاسی، اقتصادی یا قضایی و یا در فوق العاده ترین حالت مشتمل بر اقدام نظامی باشند. یک اقدام نظامی در صورتی قابل دفاع است که شرایط واقعاً خطیر و مرگبار باشد. یک دسته از اصول وجود دارند که برای قابل دفاع بودن اقدام مداخله جویانه باید مدنظر باشند.

^۱ - International Crisis Group.

^۲ - Amnesty International.

^۳ - Human Right Watch.

کمیسیون ۲ نوع عکس العمل را مد نظر دارد:

الف) اقدامات بدون عملیات نظامی: این اقدامات در سطح سیاسی یا اقتصادی صورت می پذیرند. برای مؤثر بودن عکس العمل غیر نظامی در سطح سیاسی برخی از اصول باید مد نظر قرار گیرد:

(۱) محدودیت هایی بر نمایندگی دیپلماتیک شامل اخراج کارمندان

(۲) محدودیت هایی در خصوص مسافرت رهبران و خانواده هایشان

(۳) تعلیق عضویت یا اخراج از سازمان منطقه ای یا بین المللی

(۴) خودداری از پذیرش کشور به عضویت نهادهای بین المللی

کمیسیون برای مؤثر بودن عکس العمل غیر نظامی در سطح اقتصادی نیز مسائلی را مطرح می کند:

(۱) ضمانت اجرای اقتصادی ممکن است دارایی های خارجی یک کشور را مد

نظر قرار بدهد.

(۲) محدودیت هایی بر درآمد ناشی از فعالیت هایی مانند نفت، الماس، دارو، و...

(۳) محدودیت هایی برای عدم دسترسی به نفت

(۴) تحریم هوایی

ب) اقدامات نظامی: کمیسیون مزبور در ابتدا به وجود هنجار عدم توسل به زور

اشاره می کند و آن را معادل اصل بقراطی (صدمه و ضرر نزن)^۱ می داند، اما در شرایط

استثنایی که نظم در سراسر یک کشور از بین رفته است یا جنگ داخلی و سرکوب

آینچنان شدید است که افراد غیر نظامی در خطر تهدید کشتار دسته جمعی و یا

پاکسازی قومی^۲ در سطح گسترده قرار گرفته اند، مداخله را مد نظر قرار می دهد.

کمیسیون در ادامه مباحث به معیارهای قابل قبولی برای مداخله می پردازند آنها را

در ۵ بخش طرح می کند:

^۱ - First Do no Harm.

^۲ - Ethnic Cleansing.

۱) سبب مشروع^۱: منظور عواملی است که می توانند عامل حمایت باشند؛ مانند کشتار بیش از حد (با هدف نسل کشی یا غیر آن) که می تواند ناشی از اقدام عمومی دولت یا قصور آن باشد یا سطح گسترده پاکسازی قومی از طریق قتل، اخراج اجباری، ترور یا تجاوز.

۲) حسن نیت^۲: کمیسیون هدف اولیه را توقف یا از بین بردن درد و رنج بیهوده می داند و هرگونه استفاده از نیروی نظامی را که اهدافش از آغاز تغییر مرزها یا تعیین سرنوشت یک گروه باشد، قابل توجیه نمی دهند.

۳) آخرین راهکار^۳ موجود مداخله باشد.

۴) وسائل متناسب: وسایل باید در حد اهداف و متناسب با گستره موضوع باشند.

۵) چشم اندازهای معقول: در این مورد باید شانسی برای موفقیت وجود داشته باشد، نتایج بدتری در اثر حمله نظامی حاصل نشود، حمله نظامی به یک حمله گسترده تر منجر نشود.

نظر کمیسیون بر این است که حمله نظامی علیه یکی از پنج عضو دائم شورای امنیت، چشم اندازهای معقولی را در بر ندارد. این زاویه دید کمیسیون نشانه تبعیض ناروایی است که توجیه آن غیر قابل قبول بنظر می رسد.

در ادامه نظریات کمیسیون به بحث مرجع صالح برای تصمیم گیری در خصوص مداخله بشر دوستانه پرداخته شده است. در این مورد کمیسیون^۳ مرجع را در نظر قرار می دهد: الف) شورای امنیت و مجمع عمومی، ب) سازمان های منطقه ای، ج) تصمیم فردی دولت ها.

الف) شورای امنیت و مجمع عمومی: کمیسیون بر طبق منشور مسئولیت اصلی حفظ صلح و امنیت را بر عهد شورا می داند و این مقرر را به معنای منحصر کرده این

^۱ - Just Cause.

^۲ - Right Intention.

^۳ - Last Resort.

مسئولیت به شورا نمی‌داند (مجمع عمومی نیز با توجه به شرایط خاصی می‌تواند اقدام کند) برای اثبات این مدعا به قطعنامه اتحاد برای صلح اشاره می‌کند که در قضایای کره، مصر و کنگو موضوعیت یافت. (GA, Res. 377. 1950)

ب) **سازمان‌های منطقه‌ای:** کمیسیون به بررسی حمله ناتو به کوزوو در سال ۱۹۹۹ می‌پردازد و بحث مداخله سازمان‌های منطقه‌ای را در قالب این قضیه خاص دارای ابعاد حقوقی می‌داند. کمیسیون در مورد قضیه کوزوو، به دلیل وجود ابعاد اخلاقی و حقوقی مداخله آنرا صحیح می‌داند و عدم محکومیت حمله توسط شورای امنیت را دلیل بر صحت آن می‌داند. در ادامه به گفته آقای فراکت استناد می‌کند که مداخله بشر دوستانه را به معنای تضعیف حقوق راجع به توسل به زور نمی‌داند بلکه آن را به معنای بوجود آمدن حقوقی می‌داند که اجازه استثنائات معقول را می‌دهد.

ج) **تصمیم فری دولت‌ها:** کمیسیون در این خصوص دارای شک و تردید است و معتقد به بررسی مورد به مورد قضایاست در واقع آنرا جعبه پاندور می‌داند^۱ که ظاهر نیکور دارد اما مفاسد بسیاری نیز در درون آن است. در بخش نهایی کمیسیون به مسئولیت بازسازی می‌پردازند.

ج) مسئولیت بازسازی

مسئولیت بازسازی شامل موارد زیر است که بدلیل عدم ارتباط با بحث مداخله به طور خلاصه ذکر می‌شود:

۱) مسئولیت تحکیم صلح ۲) مسئولیت برقرای امنیت ۳) مسئولیت دادگسرتی و مصالحه ۴) مسئولیت توسعه ۵) اداره سرزمینی تحت نظارت سازمان ملل متحد. آنچه کمیسیون مداخله و حاکمیت دولتها در قالب گزارش مفصلی ارائه می‌دهد، مطلب جدیدی در مورد مداخله بشر دوستانه ارائه نمی‌دهد. کمیسیون به دنبال نظام‌مند

^۱ - Pandore box.

کردن مداخله بشر دوستانه و تغییر نام آن است. شاهد ما بر این مدعا تعاریف مربوط به مداخله بشر دوستانه، و شرایط آن، قبل از ارائه این گزارش است. دایره المعارف حقوق بین الملل، مداخله بشر دوستانه را چنین تعریف می کند:

«استفاده از زور توسط یک دولت علیه دولت دیگر به منظور حمایت از جان و آزادی اتباع دولت دیگر که با نمی توانند و یا نمی خواهد رسماً این کار را انجام دهند.» (Encyclopedia of public International Law, vol.3, p.521) یا به نظر عده ای باید نقص فاحش حقوق اساسب بشر صورت پذیرد، ولی بعضی از حقوقدانان حتی دست زدن به نقض فاحش را لازم نمی دانند. یکی از آنها معتقد است: «چون هدف اساسی مداخله بشر دوستانه حمایت از بشر است، بنابراین اصلی وجود ندارد که دولت مداخله کننده را مجبور کند که منتظر بماند تا عمل انجام گیرد و بعد مداخله کند. چون هدف این مداخلات پیشگیرانه است نه تنبیهی، بنابراین وجود خطر قریب الوقوع کافی است. (Lilich, 1985) اما در پایان بررسی این گزارش لازم است، بعضی از سؤاها و ابهامهای موجود در خصوص آن طرح شود:

اولاً چرا با وجود قطعنامه های متعدد مجمع عمومی (قطعنامه های، (۲۱۳۱) (۱۹۶۵)، ۲۶۲۵ (۱۹۷۰)، ۳۶/۱۰۳ (۱۹۸۱)) که مبین عدم مداخله به هر دلیل در امور داخلی کشور دیگر هستند، چنین رویکردی نسبت به مداخله بشر دوستانه طرح گردیده است؟ ثانیاً این گزارش هیچ گونه تعریفی از نقص فاحش حقوق بشر ارائه نمی دهد و این خود باعث تصمیم گیری یکجانبه کشور مداخله کننده است. از سوی دیگر رویه قضایی هم تفسیر موسعی از نقض حقوق بشر ارائه می دهد، مثلاً در قضیه "Kayishema" (prosecutor v. kayishema, 1999) در دیوان کیفری بین المللی برای رواندا، کشتن حتی یک نفر را در صورت وجود شرایط ارتکاب جنایت علیه بشریت، به عنوان جنایت علیه بشریت مورد شناسایی قرار می دهد. نتیجه این رویه که در دیوان یوگسلاوی سابق و رواندا به کرات تکرار شده، این است که کشتن یک نفر با وجود شرایط لازم می تواند مزینه مداخله بشر دوستانه را فراهم کند. ثالثاً کمیسیون مزبور چرا به جای تأکید بر

نقش سازمان ملل متحد، حرکت در چارچوب سیستم امنیت جمعی و نظریه ای برای محدود کردن حق وتو در شورای امنیت، سیستم سئست و بی پایه ای که در آن پیشگیری و بازسازی کمترین نقش را دارند، مطرح نموده است. در ادامه به مبحث سوم بخش اول؛ یعنی دو گزارش اخیر دبیر کل سازمان ملل متحد در چارچوب مداخلات بشر دوستانه پرداخته می شود.

مبحث سوم: گزارش ۲ دسامبر ۲۰۰۴ و ۲۱ مارس ۲۰۰۵ دبیر کل سازمان ملل متحد

الف) گزارش ۲ دسامبر ۲۰۰۴ دبیر کل سازمان ملل متحد^۱

دبیر کل سازمان ملل متحد در این گزارش به بحث مسؤولیت حمایت پرداخته و چنین اظهار می دارد: «در زمان امضاء منشور ملل متحد، نه تنها کشورها از امتیازات حاکمیت برخوردار شدند، بلکه مسؤولیت های آنرا نیز پذیرفتند». دبیر کل به حمایت از رفاه و آسایش مردم توسط حاکمیت نظر دارد و قسمتی از این مسؤولیت حمایت را در صورت ناتوانی یا عدم تمایل حاکمیت متعلق به جامعه بین المللی می داند. ولی نکته جالب این است که دبیر کل عکس العمل جامعه جهانی را در چارچوب منشور و اعلامیه جهانی حقوق بشر معتبر می داند. وجه اشتراک این گزارش و گزارش کمیسیون مداخله و حاکمیت دولتها، این است که هر دو حاکمیت را دارای ۲ جنبه می دانند. در گذشته حاکمیت فقط جنبه بین المللی داشت و به معنای استقلال از سایر کشورها مدنظر قرار می گرفت، اما این دو گزارش و گزارش ۲۱ مارس ۲۰۰۵ دبیر کل بدنبال القای این نظریه که حاکمیت علاوه بر تکالیف بین المللی در صحنه داخلی نیز برای رعایت حقوق بشر دارای تکالیف خاصی است که در صورت عدم رعایت ضوابط و هنجارهای بین المللی می توان حاکمیت را ساقط نمود. در اینجا جا دارد به سؤالهای طرح شده در پایان بحث مسؤولیت حمایت رجوع شود.

^۱ - Report of the secretary – General; More Secure World: Our Shared Responsibility.

ب) گزارش ۲۱ مارس ۲۰۰۵ دبیر کل سازمان ملل متحد^۱

ابتدا دبیر کل به گزارش کمیسیون مداخله و حاکمیت کشورها و هیأت عالی رتبه درباره تهدیدها، چالش ها و تغییرها اشاره نموده، و سپس نظر موافق خود در خصوص مسؤولیت حمایت را اعلام می دارد و تک تک کشورها را مسؤول حمایت از اتباع خود می داند. ایشان به این نکته تأکید می کند که اگر کشوری ناتوان یا تمایلی به حمایت از شهروندان خود نداشته باشد، جامعه بین المللی مسؤولیت حمایت از اتباع آن کشور را بر عهده می گیرد و می تواند از شیوه های دیپلماتیک، بشر دوستانه و غیره استفاده کند. وقتی چنین شیوه هایی ناکافی بنظر برسد شورای امنیت ممکن است تصمیم بگیرد براساس منشور اقدامات قهری انجام دهد. دبیر کل در این گزارش به مسؤولیت حمایت از اتباع یک شکور توسط جامعه جهانی می پردازد، ولی کم و کیف این حمایت را مشخص نمی کند و حتی از واژه (غیره) در خصوص شیوه های حمایت از اتباع توسط جامعه جهانی استفاده می کند. طرفداران مداخله بشر دوستانه می توانند از این عبارت حداکثر سوءاستفاده را بکنند و مداخله خود را با استناد به اینکه عضوی از جامعه جهانی هستند، توجیه نمایند.

با توجه به نقش شورای امنیت در حفظ صلح و امنیت بین المللی و تأکید بر این نقش توسط دبیر کل سازمان ملل متحد در دو گزارش اخیرش، در پایان این بخش به بررسی نقش شورای امنیت در مداخله بشر دوستانه می پردازیم.

مبحث چهارم: نقش شورای امنیت در مداخله بشر دوستانه

بحث اصلی که بررسی آن لازم بنظر می رسد، بررسی این سؤال است که آیا شورای امنیت در صورت نقض فاحش حقوق اساسی بشر، می تواند صرفاً براساس ملاحظات انسان دوستانه در امور داخلی یک دولت مداخله کند؟ در جواب باید چنین پاسخ داد

^۱ - In larger freedom: Toward Development, Security and Human Rights for All, para 135.

که شورای امنیت در صورتی که نقض فاحش حقوق بشر منتج به لطمه به صلح و امنیت بین‌المللی شود، می‌تواند در چارچوب فصل ۷ منشور، اقدامات قهر آمیز را مدنظر قرار دهد و هیچ رادعی در این زمینه وجود ندارد، اما اگر نقض فاحش حقوق بشر باعث نقض صلح و امنیت بین‌الملل نشود، شورا به هیچ وجه اجازه مداخله بشر دوستانه را ندارد. (Jovica partronic, 1995) اما در این خصوص باید دید که آیا حقوق بشر بر طبق بند (۷) ماده (۲) منشور ملل متحد از مواد اساساً داخل در صلاحیت ملی کشورهاست یا اینکه مفهومی است که به صلح و امنیت بین‌المللی برمی‌گردد و می‌توان در این موارد در امور داخلی کشورها دخالت نمود؟

حیطه صلاحیت داخلی دولت‌ها، به حقوق بین‌الملل بستگی دارد؛ یک مسأله در صورتی در صلاحیت داخلی دولت است که در آن دولت به موجب حقوق بین‌الملل متعهد نباشد. (Simma, 1995)

همانطور که از تعریف مؤسسه حقوق بین‌الملل مشخص است، نمی‌توان صلاحیت اساساً داخلی کشورها را مشخص کرد و این یک مفهوم وابسته به زمان حدوث مسأله است. اما در خصوص این موضوع باید بین آنچه که در سازمان ملل می‌گذرد و آنچه که بعضی از آراء دیوان و کشورها مدنظر دارند قایل به تفکیک شد. دیوان بین‌المللی دادگستری در قضیه بارسلونا تراکشن در خصوص تعهدات عام‌الشمول به ارائه مثال‌هایی می‌پردازد و این چنین اظهار نظر می‌کند:

«به عنوان مثال تعهدات عام‌الشمول در حقوق بین‌الملل معاصر، ناشی از غیر قانونی دانستن اعمال تجاوز و نسل‌کشی و نیز اصول و قواعد مربوط به حقوق بنیادین شخص انسان، از جمله حمایت در مقابل بردگی و تبعیض نژادی می‌باشند». (ICJ, Rep, 1970)

براساس این دیدگاه مسائل حقوق بشری امروزه در صلاحیت داخلی دولتها نیست و جامعه بین‌المللی می‌تواند، با استفاده از این استدلال در امور داخلی کشورها مداخله نماید.

اما آنچه که در سازمان ملل مدنظر است، متفاوت با این دیدگاه بنظر می رسد. آقای لی پنگ^۱ رئیس شورای دولتی جمهوری خلق چین در جلسه سران شورای امنیت در ۳۱ ژانویه ۱۹۹۲ اظهار داشت: «... موضوع حقوق بشر، اساساً در چارچوب حاکمیت هر دولت قرار می گیرد». و چین «مخالف مداخله در امور داخلی سایر دولت ها با استفاده از مبحث حقوق بشر به عنوان یک دستاویز می باشد». (Security Council Summit Meeting, 31 Jan. 1992)

در هر حال این بحث بسیار غامض و لاینحل بنظر می رسد. دلیل این مدعا ترکیب دوگانه شورای امنیت است، چین در بیشتر اوقات به عنوان یک کشور کمونیستی که همواره در مورد مباحث حقوق بشر دارای دیدگاه متفاوتی نسبت به ایالات متحده است، خواهان عدم مداخله در امور داخلی کشورها بوده و آنرا محکوم می نماید، اما در کل می توان قائل به این نظر شد که مسائل مربوط به قانونگذاری اجرا و تصدیق قواعد در صلاحیت اساساً ملی کشورهاست. (فلسفی، ۱۳۸۴)

برای بررسی دقیق نقش شورای امنیت در خصوص احراز قضیه ای که نقض فاحش حقوق بشر بوده، می توان به سابقه این مسأله مراجعه نمود. موضوع نقش فاحش حقوق بشر برای اولین بار در سال ۱۹۴۶ در مورد رژیم فاشیست ژنرال فرانکو در دستور کار شورای امنیت قرار گرفت. (Frank, 1993) در این خصوص آندره گرومیکو سفیر وقت شوروی سابق در سازمان ملل متحد درباره اتخاذ اقدامات علیه آن رژیم که رفتارش خلاف حفظ صلح و امنیت بین المللی بود، نظر به اقدامات در چارچوب فصل ۷ منشور را مطرح کرد. شورا موفق به صدور قطعنامه ای نشد. اما شورا در قضیه رودزیای جنوبی، با قاطعیت خاصی عمل کرد و در تاریخ ۹ آوریل ۱۹۶۶، نقض حق تعیین سرنوشت در رودزیای جنوبی را نقض صلح و امنیت بین المللی دانست و اقداماتی را در چارچوب فصل ۷ مدنظر قرار داد. (Sc, Res. 232 (1996))

^۱ - Lipeng

در مورد خاتمه دادن به نظام آپارتاید در آفریقای جنوبی نیز شورای امنیت در چارچوب فصل ۷ قطعنامه ای را صادر نمود. (Sc. Res. 418 (1977)) این دو وضعیت نشان دهنده گسترش مفهوم صلح و امنیت به موارد نقض فاحش حقوق بشر است. طرفداران دکتترین مداخله بشر دوستانه به این دو مورد خاص و قطعنامه های شورای امنیت در مورد عراق (Sc. Res. 688 (1991)) و سومالی (Sc. Res. 794 (1992)) به عنوان مصادیق مؤید مداخله بشر دوستانه در چارچوب سازمان ملل متحد، اشاره می کنند و از این گفته این نتیجه را می گیرند که مداخله بشردوستانه کاملاً مشروع است و در صورت عدم موفقیت شورذای امنیت در تصمیم گیری در خصوص مداخله، هر یک از کشورهای عضو سازمان ملل می تواند مداخله بشردوستانه را به طور منفرد انجام دهد. (Kartashkin, 1991) این دیدگاه از جهاتی می تواند مورد انتقاد واقع شود. از آنجه که مفهوم صلح و امنیت مفهومی نسبی است و باید در هر قضیه بطور خاص مورد بررسی شورا واقع گردد؛ اولاً هر قضیه خاص قابل تسری به سایر قضایا نیست. شورا باید با توجه به اثر نقض حقوق بشر در هر مورد نظر خود را بدهد. ثانیاً شورا در بعضی قضایا در تشخیص موارد تهدید یا نقض صلح به طور سلیقه ای عمل نمود و چشم خود را نسبت به بسیاری از واقعیات بسته است؛ مثلاً شورا در قضیه لاکربی، حدود ۴ سال بعد از وقوع حادثه، با صدور قطعنامه ای تهدید علیه صلح و امنیت بین المللی را اعلام نمود. (Sc. Res. 748 (1992))

ثالثاً به فرض اقدام قانونی شورا برای تصمیم گیری در خصوص یک قضیه و عدم موفقیت در تصمیم گیری، کدام معاهده یا عرف حق مداخله فردی یا دسته جمعی خارج از سیستم ملل متحد را به کشورها می دهد؟

بخش دوم - مداخله بشردوستانه در چارچوب ترتیبات منطقه ای

در این بخش از مقاله به بررسی فصل هشتم منشور ملل متحد، اقدامات نظامی NATO در کوزو و اقدامات نظامی ECOWAS در لیبیا و بررسی نقش

سازمان‌های منطقه ای در مداخلات بشردوستانه از دیدگاه دو کوئیار، پطروس غالی و کوفی عنان می پردازیم.

مبحث اول - فصل هشتم منشور ملل متحد

الف - تاریخچه

در کنفرانس دمبارتن اوکس به مسأله منطقه‌گرایی پرداخته نشد، زیرا چهار ابرقدرت جهان سعی داشتند، مسائل مربوط به حل و فصل اختلافات بین‌المللی و تضمین صلح و امنیت را در شورای امنیت به انحصار خود درآورند. (ممتاز، ۶۹-۱۳۶۸، ص ۸۲) در کنفرانس یالتا با تصویب آنچه که بعداً به ماده (۳) ۲۷ منشور تبدیل شد (تصویب حق و تو برای پنج عضو شورای امنیت) نظر آنان تأمین شد. تلاش و پافشاری دولت‌های آمریکای لاتین و عرب در کنفرانس سانفرانسیسکو برای حفظ استقلال نظام‌های منطقه‌ای، سرانجام اصلاحات مهمی را به نفع منطقه‌گرایی موجب شده که به صورت مواد ۵۱ تا ۵۴ منشور درآمد. (شایگان، ۱۳۸۰)

ب - مفهوم سازمان منطقه‌ای

منشور ملل متحد در مورد مفهوم «منطقه» ساکت است. این سکوت اجازه داده تا مفاهیم بسیار موسع یا مضیقی از «منطقه» ارائه شود. اما اکثر نویسندگان بدون آنکه مجاورت جغرافیایی یا وجود مرز مشترک را شرطی لازم برای یک قرارداد یا سازمان منطقه ای بدانند، وجود رابطه‌ای با یک منطقه را ضروری می‌دانند. استفاده از واژه «اختلافات محلی در بند ۲ و ۳ ماده ۵۲ منشور نیز، تأییدی بر این استنباط است». (همان، ص ۲۲۳) سازمان ملل متحد در عمل، هم سازمان‌هایی را که همه اعضای آن عضو یک قاره می‌باشند، به عنوان سازمان منطقه‌ای شناسایی کرده است (Organization of American State, African Union) و هم سازمان‌هایی را که اعضای آن به یک منطقه جغرافیایی یکپارچه تعلق ندارند. (League of Arab states)

ج - بررسی مواد مندرج در فصل هشتم منشور

در فصل هشتم منشور ملل متحد ۳ ماده مهم گنجانیده شده است. در ماده (۴) ۵۲، اصل کلی ماده تخصیص خورده است. در بندهای ۱ و ۲ و ۳ اصل مشارکت سازمان‌های منطقه‌ای به خوبی مطرح شده است. مثلاً در بند (۳) بحث تشویق نمودن چنین قراردادهای یا مؤسسات منطقه‌ای برای حل و فصل اختلافات توسط شورای امنیت آمده، ولی در بند (۴) حل و فصل انحصاری اختلافات توسط سازمان‌های منطقه‌ای پذیرفته نشده و در اعمال اقدامات امنیت جمعی، دیدی گسترده را مطمح نظر قرار داده است. در این خصوص این بند ماده مذکور هرگونه تصمیم‌گیری برای اجرای اقدامات اجرایی را به انحصار شورای امنیت درآورده و چنین اظهار می‌دارد: «این ماده به هیچ وجه لطمه‌ای به اجرای مواد ۳۴ و ۳۵ نخواهد زد.^۱ ماده (۱) ۵۳ هیچ‌گونه اقتدار حقوقی بیشتری را برای اقدامات اجرایی اعطاء نمی‌کند و در عوض، روش‌های اجرایی اقدامات قهری در دسترس شورای امنیت را گسترش می‌دهد. بنابراین سازمان‌های منطقه‌ای به عنوان بازوی اجرایی شورای امنیت، اقتدار اجرایی شورا را به موجب فصل هفتم، اعمال می‌کنند. در بند (۱) ماده ۵۳ مجوز شورای امنیت را برای انجام اقدام اجرایی فقط اقدامات نظامی را در برمی‌گیرد و باید سازمان‌های منطقه‌ای برای انام عملیات نظامی از شورای امنیت مجوز اخذ نمایند؛ مثلاً در سال ۱۹۶۰ در رابطه با اقدامات متخذه توسط سازمان کشورهای آمریکایی علیه جمهوری دومینیکن که

^۱ - ماده ۳۴: «شورای امنیت می‌تواند هر اختلاف یا وضعیتی را که ممکن است منجر به یک اصطکاک بین‌المللی گردد، یا اختلافی ایجاد نماید، مورد رسیدگی قرار دهد. بدین منظور که تعیین نماید آیا محتمل است ادامه اختلاف یا وضعیت مزبور حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را به خطر بیندازد.»
 ماده ۳۵: «۱- هر عضو ملل متحد می‌تواند توجه شورای امنیت و مجمع عمومی را به هر اختلاف یا وضعیتی از آن‌گونه که در ماده ۳۴ بدان اشاره شده است جلب نماید - ۲- هر کشوری که عضو ملل متحد نیست می‌تواند توجه شورای امنیت یا مجمع عمومی را به اختلافی که خود در آن درگیر است جلب نماید، مشروط بر آنکه در مورد اختلاف مزبور قبلاً تعهدات مربوط به حل و فصل مسالمت‌آمیز مقرر در این منشور را قبول نماید - ۳- اقدامات مجمع عمومی در خصوص اموری که به موجب این ماده توجه مجمع بدان معطوف می‌گردد تابع مقررات مواد ۱۱ و ۱۲ می‌باشد.»

دربردارنده قطع روابط دیپلماتیک و تحریم اقتصادی بود و همچنین در سال ۱۹۶۲ نیز که سازمان مزبور تصمیم به اخراج کوبا گرفت، اکثریت شورای امنیت بر این عقیده پافشاری می‌کردند که در ماده (۱) ۵۳، اقدامات اجرایی شامل اقدامات غیرنظامی نمی‌گردد. (Simma, 1995) در این زمینه در دهه ۹۰ نیز که رویه شورای امنیت به این دیدگاه گرایش داشته است؛ به‌عنوان نمونه در سال ۱۹۹۱ که سازمان کشورهای آمریکایی مجازات‌هایی را بر علیه رژیم دیکتاتور هاییتی وضع کرد، شورا هیچ واکنشی نشان نداد. (Schreuer, 1995)

در مورد اخذ مجوز از شورای امنیت برای اقدام نظامی توسط سازمان‌های منطقه‌ای مباحث زیادی مطرح شده که در مبحث مربوط به بررسی قضیه حمله ناتو به کوزوو و سازمان ECOWAS به لیبیا به آنها اشاره خواهد شد.

مبحث دوم - حمله نظامی ناتو به کوزوو

الف - شرح تاریخی رویداد

مارشال تیتو از رهبران حزب کمونیست یوگسلاوی سابق که تا قبل از سال ۱۹۱۵ با ارتش سرخ روسیه همکاری داشت، فعالیت‌های کمونیستی خود را در یوگسلاوی ادامه داد، تا اینکه به عنوان یکی از مردمی‌ترین رهبران کشورش شناخته شد. او با پیاده کردن طرح خود در تمرکززدایی توانست برای اقلیت مسلمان کوزوو آزادی قابل توجهی را فراهم آورد و همین امر به تأسیس یک دانشگاه در کوزوو منجر شد که عملاً کلیه دروس آن به زبان آلبانیایی تدریس و ارائه می‌شد. چیزی نگذشت که در سال ۱۹۷۴ میلادی تیتو نوعی خودمختاری به ایالت کوزوو اعطاء نمود و در نتیجه موفق به تحقق بخشی از اهداف خود گردید. قبل از فوت تیتو یعنی در اوایل دهه هفتاد درخواست اقلیت مسلمان کوزوو، تشکیل یک جمهوری مستقل در قالب فدراسیون یوگسلاوی بود که این درخواست با مخالفت شدید مقامات بلغراد مواجه شد و در نتیجه به تشنجات موجود دامن زد، اما حیات و حضور تیتو شاید مانع از بروز وقایع جدی شد تا اینکه در

سال ۱۹۸۰ تیتو از دنیا رفت. این رخداد سلسله ای از مسائل و مشکلاتی را به همراه داشت که نهایتاً منجر به اضمحلال و فروپاشی یوگسلاوی شد. در این دوران، یعنی طی سال‌های بعد از تیتو تا سال ۱۹۹۰، وجود جومتشنج و درگیری‌های پراکنده موجب شد تا خودمختاری نسبی اعطاء شده به مسلمانان کوزوو لغو گردد. لغو این آزادی‌ها، مسلمانان کوزوو را بر آن داشت تا نسبت به تأسیس یک جمهوری مسلمان نشین اقدام کنند که با عکس‌العمل بسیار شدید صرب‌ها مواجه شد. این مخالفت مسلمانان را ناامید از تشکیل دولت مستقل نکرد و در نتیجه ارتش آزادی بخش کوزوو در سال ۱۹۹۶ اقدام به تأسیس یک جمهوری مستقل نمود که این حرکت سرآغاز سلسله برخوردها و درگیری‌های هولناکی است که در نهایت فاجعه انسانی کوزوو را باعث می‌گردد. (ممتاز و نجفی اسفاد، ۱۳۷۹)

شورای امنیت سازمان ملل متحد با پیشنهاد گروه تماس (شامل نمایندگان کشورهای آلمان - آمریکا - فرانسه - ایتالیا - انگلستان و روسیه) در ۳۱ مارس ۱۹۹۸ قطعنامه ۱۱۶۰ را به تصویب رساند. (Sc, Res 1160 (1998)) اما به دلیل عدم توجه بلگراد به این قطعنامه، در ۲۳ سپتامبر ۱۹۹۸ قطعنامه ۱۱۹۹ را صادر نمود. (Sc, Res 1199 (1998)) دولت و مقامات بلگراد به دو قطعنامه فوق‌الذکر بی‌توجهی کردند و این خود باعث شد تا ناتو در ۱۳ اکتبر ۱۹۹۸ برای بلگراد ضرب‌الاجلی مشخص نماید و از بلگراد بخواهد که مفاد قطعنامه‌ها را اجرا کند. این ضرب‌الاجل اثر گذار واقع شد و در نتیجه آن میلسویچ ۲ قرارداد را با ناتو و سازمان امنیت و همکاری اروپا منعقد کرد.

به موجب مضمون قرارداد اول (مابین بلگراد و ناتو) به ناتو اجازه کنترل حریم هوایی یوگسلاوی داده شد. در قرارداد دوم هم به سازمان امنیت و همکاری اروپا اجازه داده شد تا ۲۰۰۰ نفر پاسدار صلح‌جو را در منطقه حاضر نماید. اما در ۱۵ ژانویه ۱۹۹۹ فاجعه شهر راساک این آرامش نسبی را از بین برد و امید مسلمانان را بر باد داد. در جریان این فاجعه بیش از ۵۰ نفر از مسلمانان آلبانیایی تبار به وضع فجیعی توسط صرب‌ها قتل عام شدند. این فاجعه را می‌توان سرآغاز جنگ در کوزوو دانست، زیرا با

وقوع این رخداد، مذاکرات قطع شد و فضای حل و فصل مسالمت‌آمیز قضیه کوزوو تبدیل به یک فضای کاملاً نظامی شد. (ممتاز اسفاد، ۱۳۷۹)

در تاریخ ۳۰ ژانویه ۱۹۹۹ ناتو دومین ضرب‌الاجل خود را به مقامات بلغراد داد، ولی این بار این حربه کارا واقع نشد و جنگ ۷۷ روزه ناتو آغاز شد. در خصوص عملیات ناتو در این جنگ و این که گهگاه حقوق بشردوستانه را نقض می‌نمود، مباحث زیادی طرح شده و به دلیل عدم ارتباط این موضوع به مقاله به آنها نمی‌پردازیم.

ب - آیا این حمله مشروع بود یا نه؟

همان‌طور که در ابتدای بحث و مسائل مربوط به فصل هشتم منشور ذکر گردید، اخذ مجوز شورای امنیت برای مداخلات نظامی در کشورهای عضو ملل متحد لازم است. در مورد اقدام نظامی ناتو، قطعنامه‌ای دال بر دادن مجوز برای حمله نظامی ناتو وجود نداشت.

بعد از مداخله ناتو در کوزوو قطعنامه‌ای توسط شورای امنیت صادر شد، (sc, Res, (1999) 1244 که در آن حمله ناتو به هیچ وجه محکوم نشد و اهداف جنگی ناتو مصوب نوامبر ۱۹۹۸ در کنفرانس کشورهای عضو سازمان امنیت و همکاری اروپا با ناتو تصویب گردید.

این عملکرد نامأنوس شورای امنیت که در دو قضیه دیگر نیز معنا و مفهوم یافت، منفعل بودن شورای امنیت و سازمان ملل را به خوبی نشان می‌دهد. در قضیه قرنطینه کوبا توسط سازمان کشورهای آمریکایی اقداماتی علیه کوبا صورت گرفت. در این قضیه کشتی‌های آمریکایی تلاش می‌کردند تا از ورود کالاهای تجاری به کوبا جلوگیری کنند. جامعه جهانی و شورای امنیت در این خصوص هیچ‌گونه اظهارنظری نکردند. در قضیه لیبریا که در مبحث بعد به آن می‌پردازیم، نیز شورای امنیت کاملاً منفعل بود. (Sc, Res, 866, (1993) با توجه به این وضعیت بغرنج آیا می‌توان ادعا کرد

که سکوت شورای امنیت عمدی بوده و به نوعی تنفیذ بعدی^۱ عمل نشان‌دهنده نوعی حقوق در حال شکل‌گیری (حقوق آرمانی)^۲ می‌باشد؟

پاسخ به این سؤال را باید در مسیر مباحث مطرح شده در این نوشتار به خوبی درک کرد. ادعای شکل‌گیری عرف درخصوص قضایایی که شورا به دلیل وتوی یکی از اعضا، نمی‌تواند تصمیم‌گیری کند، مسأله‌ای قابل تأمل به نظر می‌رسد. برای شکل‌گیری عرف،^۳ ۲ عنصر باید وجود داشته باشد: (۱) عنصر مادی، (۲) عنصر معنوی.^۳ به فرض وجود عنصر مادی که یک سلسله اعمال منسجم و یکپارچه را در خود جای می‌دهد، آیا عنصر معنوی که مبین الزام حقوقی کشورها در جهت رعایت قاعده حقوقی است وجود دارد؟ آیا می‌توان رأی منی یکی از اعضا دائم شورای امنیت را نشان‌دهنده اعتقاد حقوقی کشورهای عضو شورا و فراتر از آن کشورهای عضوهای عضو سازمان ملل متحد دانست؟ سفسطه ظریفی که عده‌ای از حقوقدانان غربی مانند مکدوگال به آن دامن می‌زنند، از این نکته بدیهی سرچشمه می‌گیرد که عنصر معنوی در دیدگاهشان جایگاهی ندارد. این دیدگاه دقیقاً مخالف رویه شکل گرفته در حقوق بین‌الملل است؛ زیرا مفهوم عرف آنی^۴ به دنبال کم رنگ کردن عنصر مادی و تأکید بر عنصر معنوی عرف است.

در هر حال، به نظر می‌رسد که حمله نظامی ناتو، چیزی جز نقض اصل عدم توسل به زور و ترتیبات مندرج در فصل هشتم منشور نبوده است. ناتو با مداخله در قلمرویی خارج از چارچوب صلاحیت مکانی‌اش و نقض حقوق بشردوستانه در چنین تهاجمی به دنبال احیاء قدرت خود در منطقه بالکان و تضعیف کمونیست در آن منطقه بود.

1- Ex Post Facto

2- Lex Ferenda

3- Opinio Juris

1- Instant Custom

مبحث سوم - مداخله نظامی ECOWS در لیبیا

جامعه اقتصادی دولت‌های آفریقای غربی در اوت ۱۹۹۰ در پی آغاز جنگ داخلی در لیبیا تصمیم به ایجاد یک گروه ناظر^۱ گرفت. (S/24735, 1992)

عملیات گروه ناظر جامعه اقتصادی دولت‌های آفریقای غربی (ECOMOG) در اوت ۱۹۹۰ ابتدا مورد موافقت رئیس جمهور لیبیا ساموئل دو^۲ و رهبر یکی از گروه‌های مخالف قرار گرفت. با کشته شدن رئیس جمهور لیبیا در ۱۰ سپتامبر ۱۹۹۰ به دست نیروهای گروه مخالفی که با عملیات موافقت کرده بود، حکومت فروپاشیده، و نظم و قانون در این کشور به طور کامل در هم شکست. در این وضع دیگر رضایتی نسبت به برپایی عملیات (ECOMOG) وجود نداشت. (شایگان، پیشین، ص ۲۳۶) این سازمان عملیات خود را عملیات «حفظ صلح» نامید، اما بیشتر به اقدام اجرایی شباهت داشت و برای خاتمه دادن به مخاصمه خونین داخلی در لیبیا مبادرت به عملیات تهاجمی نمود که نهایتاً به موفقیت منجر شد. موضوع پس از واقعه به شورای امنیت اطلاع داده شد. (Christoph Schreuer, p.439) شورای امنیت این عملیات را بعداً مورد تأیید قرار داد. (Sc, Res, 688, 1993) در خصوص این مداخله که توسط یک سازمان اقتصادی صورت گرفت، قبل از حمله هیچ‌گونه مجوزی توسط شورای امنیت صادر نشد و این خود ناقض بند (۱) ماده ۵۳ منشور است.

آقای توماس فرانک (Franck, 2002) در گزارش پیش‌نویس کمیسیون دهم انستیتو حقوق بین‌الملل در خصوص مداخله سازمان‌های بین‌المللی غیر از سازمان ملل در سال ۲۰۰۲، مداخله (ECOMOG) و سکوت شورای امنیت را به عنوان رویه یکی از ارگان‌های اصلی سازمان ملل در تفسیر منشور می‌داند. در خصوص این اظهارنظر، طرح چند نکته ضروری به نظر می‌رسد:

2- ECOWAS Monitoring Group (ECOMOG)

3- Somoel Doe

(۱) در خصوص تفسیر سند تأسیس، ارگان تفسیرکننده نمی تواند مقررره مندرج در سند تأسیس را کاملاً کنار بگذارد و به دلیل ضعف در تصمیم‌گیری اعضایش نقض قاعده را جایگزین تفسیر اصیل نماید. به عبارت دیگر در واقع مفهوم تفسیر این است که ابهام‌زدایی می‌کند نه اینکه قاعده یا مقررره‌ای را نقض نماید. مواد ۳۱ و ۳۲ معاهده وین در خصوص حقوق معاهدات قاعده عام تفسیر را به خوبی بیان کرده اند که در این مورد می‌تواند راهگشا باشند. این دو ماده به هیچ وجه برداشت آریالای فرانک را تأیید نمی‌کند. ممکن است ادعا شود که در طور عمر منشور بارها موادی از منشور توسط رویه بعدی دولت‌ها کنار گذاشته شده (مثلاً بند ۳ م ۲۷، که رأی مثبت ۵ عضو دائم را لازم می‌داند که بعدها رأی ممتنع نیز به عنوان رأی مثبت پذیرفته شد) چرا در این مورد، ممکن نباشد؟ در پاسخ به این استدلال می‌توان چنین گفت که در قضایایی که منشور با رویه بعدی جرح و تعدیل شده، کشورها اعتراضی به عمل نیاورده و از سوی دیگر، مسائلی که مورد جرح واقع شده‌اند، از اهمیت مسأله فوق‌الذکر برخوردار نبوده‌اند.

(۲) در چنین قضایایی، به دلیل وضوح مقررره مندرج در فصل هشتم اصولاً تفسیر معنا پیدا نمی‌کند. اگر قائل به ایجاد رویه بعدی در خصوص مداخله شویم، فصل ۷ و ۸ منشور دیگر جایگاهی ندارند. به هر حال، این مداخله نیز با استدلال‌هایی که طرح شد، نامشروع به نظر می‌رسد.

مبحث چهارم - نظریات دوکوئیاری، غالی و عنان در خصوص نقش سازمان‌های

منطقه‌ای در حفظ صلح و امنیت بین‌المللی

پرز دوکوئیاری دبیر کل اسبق سازمان ملل متحد در گزارش خود درباره «کار سازمان ملل متحد» که در سپتامبر ۱۹۹۰ منتشر گردید اظهار داشت: «ترتیبات و سازمان‌های

منطقه‌ای می‌توانند در مقابله با تهدیدات امنیتی جدید، کمک ارزشمندی ارائه نمایند. این امر مستلزم ایجاد رابطه‌ای است که فصل هشتم منشور بین ترتیبات منطقه‌ای و سازمان ملل پیش‌بینی کرده است. در بسیاری از موارد، کاهش تنش بین کشورها و حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات محلی، مستلزم انجام اقدامات منطقه‌ای هستند، اما این شرط وجود دارد که اقدامات منطقه‌ای باید هماهنگ با اقدامات سازمان ملل متحد و مطابق با منشور ملل متحد باشد. (گزارش دبیرکل درباره کار سازمان ملل متحد، ۱۹۹۰) همانطور که می‌بینیم دو کوئیر معتقد به احترام به فصل هشتم منشور و رابطه سازمان و ترتیبات منطقه‌ای است.

پس از پایان جنگ سرد، سازمان ملل با موجی از بحران‌ها، مسئولیت‌ها و انتظارات جدید مواجه شد و در چنین شرایطی، برای اولین بار در طول حیات شورای امنیت، اجلاس سران این شورا در ۳۱ انویه ۱۹۹۲ تشکیل شد و در پایان این جلسه، رئیس شورا از دبیر کل خواست که در مورد راه‌های تقویت توان این نهاد در زمینه دیپلماسی پیشگیرانه، برقراری و حفظ صلح و روش‌های افزایش کارایی شورا در چارچوب مقررات منشور، گزارش تهیه نماید. وی همچنین پیشنهاد کرد که این گزارش به بررسی مشابه سهم سازمان‌های منطقه‌ای در این زمینه پردازد. (S/23500, 1992) پطرس غالی گزارش خود را تحت عنوان دستور کاری برای صلح در تاریخ ۱۷ ژوئن ۱۹۹۲ ارائه کرد. او در این گزارش خواستار همکاری نزدیک‌تر بین سازمان ملل و سازمان‌های منطقه‌ای شد. دبیرکل افزوده است که توان بالقوه‌ی این سازمان‌ها می‌تواند بار مسئولیت شورای امنیت را از طریق واگذاری اختیارات آنها سبک کند. او همکاری سازمان ملل و سازمان‌های منطقه‌ای را باعث مشارکت عمیق‌تر رضایت عمومی و دمکراتیک‌تر شدن فرآیند بین‌المللی می‌داند. پطرو غالی در گزارش تکمیلی خود تحت عنوان «متمم دستوری کاری برای صلح که در تاریخ ۲۵ ژانویه ۱۹۹۵ انتشار یافت، (A/50/60-s/ 1995/1) پیش‌بینی کرد بحران‌هایی که سازمان ملل باید با آنها مواجه شود، حکایت از آن دارد که شورای امنیت توانایی به راه انداختن، هدایت و فرماندهی

عملیات بر ضد آنهایی که مرتکب تهدید علیه صلح، نقض صلح یا اعمال تجاوزکارانه می شوند را ندارد و لذا پیشنهاد کرد که اختیارات الزام آور شورای امنیت در زمینه اجرای اقدامات قهری به سازمان‌های منطقه ای واگذار شود. دبیر کل فعلی سازمان ملل، کوفی عنان، در گزارش ۲۱ مارس ۲۰۰۵، به نقض تکمیلی سازمان ملل و سازمان‌های منطقه‌ای نسبت به همدیگر اشاره نمود. (In Larger Freedom, para.213, 2005) او درخصوص تعامل سازمان ملل و سازمان‌های منطقه‌ای چنین اظهار نظر می‌کند: «قصد دارم برای بهبود هماهنگی بین سازمان ملل متحد و سازمان‌های منطقه‌ای، در چارچوب منشور ملل متحد، یادداشت‌های تفاهم بین سازمان ملل و سازمان‌های انفرادی، در ارتباط با شریک شدن در اطلاعات، تخصص و منابع ارائه دهم».

کوفی عنان در خصوص اصلاح قواعد مربوط به بودجه حفظ صلح سازمان ملل این چنین اظهار نظر می‌کند:

«قواعد مربوط به بودجه حفظ صلح سازمان ملل باید اصلاح شود تا به سازمان ملل، در شرایط خیلی استثنایی، اختیار دهد از مساعدت‌های تعیین شده برای تأمین مالی عملیات منطقه‌ای که به وسیله شورای امنیت مجاز شمرده شده، یا مشارکت سازمان‌های منطقه‌ای در عملیات صلح چندقطبی زیر چتر کلی سازمان ملل استفاده کند؟ همان‌طور که می‌بینیم در هر سه گزارش، به ادعای ایجاد رویه جدید سازمان ملل در مورد نقش سازمان‌های منطقه ای در حفظ صلح و امنیت بین‌الملل هیچ اشاره‌ای نشده است و از الفاظی مانند «در چارچوب منشور» استفاده شده که این خود نشان‌دهنده خلاف قاعده بودن عدم اخذ مجوز برای عملیات نظامی سازمان‌های منطقه‌ای در یک کشور می‌باشد.

نتیجه گیری

آنچه که در پایان این مقاله، قابل ذکر بنظر می‌رسد، عبارتند از:

- (۱) در مواد ۱ و ۲ منشور ملل متحد، اهداف و اصول آن طرح شده که میان هیچ یک از آنها نسبت به دیگری سلسله مراتبی وجود ندارد.
- (۲) کشورهایی که مدعی دفاع از حقوق بشر هستند و خود را در مقابل نقض فاحش حقوق بشر در کشورهای دیگر مسؤول می دانند، می توانند، قبل از بروز مخاصمات داخلی که بیشتر ناشی از تحریکات خارجی است به حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلاف کمک نمایند. آنچه که بسیار مهم بنظر می رسد این است که آشوب و جنگ ره آورد استثمار و فقر است. چرا به جای از بین بردن علت، معلول آنرا از بین ببریم.
- (۳) فصول ۷ و ۸ منشور ملل متحد در جهت حفظ صلح و امنیت بین‌المللی حرکت می کنند و هر گونه تفسیر از آنها باید منطبق با اصول تفسیر باشد. عکس‌العمل در قبال نقض فاحش حقوق بشر در یک کشور تا به امروز هیچ گونه اعتباری را به خود اختصاص نداده است.
- (۴) نقض قاعده عدم توسل به زور، دلیل بر رویه جدید نیست. مداخله بشردوستانه چیزی جز نقض قاعده نیست.
- (۵) مداخلات بشر دوستانه ای که ادعای شکل‌گیری آن طرح شده، خود نوعی نقض حقوق بشر و بشر دوستانه است. در مداخله ناتو و سایر مداخلات، آسیب‌های شدیدی به غیر نظامیان وارد شد و هیچ مقام یا نهادی جوابگوی چنین وضعیت‌هایی نبود.
- (۶) حقوق‌دانان و نویسندگان باید در جهت روشن شدن ابعاد این نظریه به مباحث حقوق‌پردازند، تا در صورت خلاف قاعده بودن آن متروک شود.

منابع و مأخذ:**الف - فارسی:**

- ۱- شایگان، فریده، (۱۳۸۰)، شورای امنیت سازمان ملل متحد و مفهوم صلح و امنیت بین‌المللی، انتشارات دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.
- ۲- ممتاز، جمشید، (۶۹-۱۳۶۸)، جزوه درس سازمان‌های بین‌المللی، دوره کارشناسی ارشد حقوق بین‌الملل، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی.
- ۳- ممتاز، جمشید، و نجفی اسفاد، مرتضی، (۱۳۷۹)، «بررسی بحران کوزو و حقوق بین‌الملل»، مجله دیدگاه‌های حقوقی، شماره ۱۸-۱۷.
- ۴- گزارش دبیر کل درباره کار سازمان ملل متحد، (۱۹۹۰) نیویورک، سازمان ملل.
- ۵- فلسفی، هدایت‌الله، (۱۳۸۱)، ملل متحد و آرمان بشریت، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۳۶-۳۵.
- ۶- فلسفی، هدایت‌الله، (۱۳۸۴)، جزوه درسی سازمان‌های بین‌المللی، دانشگاه شهید بهشتی.

ب - انگلیسی:

- 1- The Dumbarton Daks Proposals, ch. II, para.4.
- 2- See 1 UNCIO 174, 1945.
- 3 - See, eg, 6UNCIO 304, 1945.
- 4- 6UNCIO 334-5, 1945.
- 5- 6UNCIO 335.
- 6- 6UNCIO 400.
- 7- Ian Brownlie, International Law and Use of Force by State (Oxford Press, 1963).
- 8- Anthony D'Amato, International Law: Process and Prospect (Dobbs ferry, Ny: Transnational 1987)
- 9- Fernado R teson, Humanitarian Intervention: An Inquiry into Law and Morality (2nd edition; Dobbs ferry, Ny: Transnational Publishers, 1997).
- 10- (1983) 83 (2081) Dept of state Bull.
- 11- Momfred Lachs, "The development and General Trends of International Law in our time", (1980).
- 12- <http://www.idrc.ca>
- 13- GA. Res. 377. 1950.
- 14- Ency clopedia of Public International Law, vol. 3.
- 15- Lillich, Quated by W.D. Verwy, "Humanitarian Interention Under International Law", In Nether Land International Law review, 1985.
- 16- Prosecurator V. Kayishema, case No. ICT R-95-1 Judgement, (May 21, 199).
- 17- In Larger Freedom: To ward Development, Security and Human Rights for All. 2005.
- 18- Jovica Patrongic, "Humanitarian assistance Humanitarian Intervention", in: Najeeb Al-auimi and Richard Meese, the Hague, Martinus Nijhoff, 1995.

- 19- Bruno Simma, the charter of the United Nations; A commentary , Oxford, New York, 1970.
- 20- United Nations, Security Council Summit Meeting, 1992.
- 21- T.M. Frank, "The Security Council and Threat to Peace: Some Remarks on Remarkable Recent Development", in Hague: Academy of International Law, 1993.
- 22- Sc. Res. 232 (1966).
- 23- Sc. Res. 418 (1977)
- 24- Sc. Res. 688 (1991)
- 25- Sc. Res. 794 (1992)
- 26 – Vladimir Kartashkin, Human Rights and Humanitarian Intervention In Lori Fisher Domrosch and David J. Scheffer, Editors, Law and Force in the International order (USA. Westview Press, 1991)
- 27- Sc. Res. 748 (1992)
- 28- Hans Kelson, "Is the North Atlantic Treaty a Regional Arrangement?", AJIL, vol. 45, 1951.
- 29- Bruno Simma, "The Charter of the United Nations; A Commentary", Oxford University Press, 1995.
- 30- Christoph Schreuer, "Regionalism V. Universalism", EJIL, vol. 6, 1995.
- 31- Sc. Res 1166, 1998.
- 32- Sc. Res 1199, 1998.
- 33- Sc. Res 1244, 1999.
- 34- Sc. Res 866, 1993.
- 35- S/24735, 1992.
- 35- Sc. Res, 688, 1993.
- 36- Tomas M. Franck, The Draft Report of the 10th Commission, March 26, 2002.
- 37- S/23500, 1992.
- 38- A/47/277-S/24112.
- 39- A/50/60-S/1995/1.

آنهایی که فشم و غضب فرو نشانند و از بدی مردم درگذرند چنین

مردمی نیکوکارند و فداوند دوست دارد نیکوکاران را.

(سوره آل عمران)