

دکتر سید جمال سیفی

تحولات مفهوم حاکمیت دولتها در

پرتواصل تعیین سرنوشت ملتها

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

## مقدمه

در میان عناصر تشکیل دهنده کشور، به عنوان شخصیت حقوقی بین المللی، عنصر دولت مبین یک سازمان سیاسی است که به نام این شخصیت حقوقی اعمال حاکمیت نموده و او را در صحنه روابط بین المللی نمایندگی می کند.

اینکه حکومتها یا دولتهای حاکم بر کشورها از نظر سازمان سیاسی، منشأ و ساختار خود چگونه به وجود می آیند و از نظر مبانی حقوقی داخلی بر چه اساسی استوارند، امری نبوده است که در گذشته حقوق بین الملل خود را با آن آشنا نموده باشد. لیکن، بعضی گرایشات فکری و عملی در یکی دو دهه گذشته موجب گردیده است که مفهوم حاکمیت دولتها از حیث مشروعیت منشأ آن مورد توجه حقوق بین الملل قرار گیرد.

به انگیزه صدور چند قطعنامه اخیر شورای امنیت، این تحقیق درصدد پیگیری این سؤال است که آیا، نظام سنتی حقوق بین الملل از حیث پذیرش اقتدار عملی (de facto) دولتها و عدم کنکاش در منشأ سازمان سیاسی آنها دچار تحول گردیده است و در هر صورت حدود و ثغور این تحولات چه هستند؟

برای این منظور، نخست تعدادی از قطعنامه های شورای امنیت را که به نظر ملهم از تحولات فکری مورد اشاره می باشند مورد بررسی قرار خواهیم داد. سپس، بطور مختصر وضعیت سنتی حقوق بین الملل و نگرش آن نسبت به عنصر حکومت یا دولت از حیث منشأ و مشروعیت آن مورد سنجش قرار خواهد گرفت. در مرحله بعدی، آن افکار، عقاید و اصولی که به نحوی با اقدامات اخیر شورای امنیت مرتبط هستند بررسی گردیده و روشن خواهد شد که این اصول چگونه می توانند موجب تغییر در نگرش جامعه بین المللی و حقوق بین الملل نسبت به قضیه مورد اشاره شده و به نوبه خود از عملکرد جامعه بین المللی متحول گردند. بالاخره، این سؤال پیگیری خواهد شد که به فرض توسعه این مفاهیم راههای درست اعمال آنها در صحنه بین المللی چه هستند.

### ۱- قطعنامه های شورای امنیت در مورد هائیتی

تصمیمات شورای امنیت در دو سه سال اخیر حاوی اقداماتی است که بعضی از آنها به آسانی در چهارچوب فعالیتهای سنتی شورا نمی گنجند. در این تصمیمات شورای امنیت ضمن بررسی و تصمیم گیری نسبت به موضوع اصلی صلاحیت خود یعنی صلح و امنیت بین المللی، خود را با اموری آشنا نموده است که تا حد زیادی تازه گی دارند.

از جمله این اقدامات قطعنامه های شورای امنیت در مورد السالوادور، آنگولا، کامبوج، موزامبیک و هائیتی قابل ذکراند. گذشته از اینکه دخالت شورا در این قضایا حاکی از تمایل روزافزون وی به توصیف جنگهای داخلی به عنوان مسأله ای مربوط به صلح و امنیت بین المللی است، نکته حائز اهمیت این است که شورای امنیت روند برقراری صلح در این کشورها را با روند دموکراسی پیوند زده و خود را به نحوی در انجام انتخابات داخلی این کشورها، اعم از برگزاری انتخابات، نظارت بر انتخابات، تأیید نتایج و حمایت از آن درگیر نموده است.

در قضیه آنگولا، که سالهاست محل جنگ داخلی بین یونیتا و دولت حاکم است، شورای امنیت اقدام به تجویز نظارت دبیرخانه ملل متحد در انتخابات نمود. پس از انجام انتخابات و رد نتایج آن توسط یونیتا، شورا اقدام یونیتا را محکوم نمود، هر چند که اقدام مؤثر دیگری در تأیید دولت قانونی این کشور که برنده انتخابات بود تا به حال به عمل نیاورده است.<sup>۱</sup>

در مورد السالوادور، شورای امنیت تصمیم به برگزاری انتخابات مارچ ۱۹۹۴ را «نطقه اوج منطقی روند صلح در این کشور توصیف می کند» و از دبیرخانه می خواهد که با قبول تقاضای دولت این کشور بر انتخابات نظارت نماید.<sup>۲</sup> در موزامبیک نیز شورای امنیت، انجام انتخابات داخلی را به عنوان یکی از عناصر روند صلح بین «رنامو» و دولت این کشور توصیف می کند و از طرفین می خواهد که به سرعت در مورد انجام انتخابات مورد نظر توافق نمایند.<sup>۳</sup> به همین نحو شورا در مورد کامبوج نیز در مقام نظارت بر انجام انتخابات برآمده و پس از انجام آن ضمن تأیید نتیجه انتخابات از مجلس مؤسسان منتخب حمایت به عمل می آورد.<sup>۴</sup>

البته عملکرد شورای امنیت در این موارد در عین اینکه حاکی از گرایش روزافزون استفاده از شیوه برگزاری انتخابات داخلی و توجه به منشأ بی ثباتی های داخلی است، در اغلب این موارد نظارت شورای امنیت در روند انتخابات داخلی با توافق کشورهای ذیربط صورت گرفته و شواهد

۱. رک:

Security Council Resolution (SC Res) 811, SC / 5567, 12 March 1993; SC Res 832, SC / 5606, 30 April 1993; SC Res 834, SC / 5634, 1 June 1993; SC Res 890, SC / 5763, 15 Decmber 1993; and SC Res 903, 16 March 1994.

اخیراً شورای امنیت تهدید به برقراری تحریمات اقتصادی علیه یونیتا نموده است.

۲. رک:

SC Res 888, SC / 5758, 30 November 1993; and SC Res 832, SC / 5630, 27 May 1993.

۳. رک:

SC Res, 818, SC / 5589, 14 April 1993; and SC Res 867, SC / 5697, 13 Septembre 1993.

۴. رک:

SC Res 810, SC / 5566, 8 March 1993; SC Res 835, SC / 5636, 2 June 1993; and SC Res 860, SC/5691, 2 August 1993.

قطعی را از حیث دخالت اجباری شورا در یک مسأله مربوط به چگونگی تعیین دولت حاکم بر این کشورها را به دست نمی دهد.<sup>۵</sup>

آنچه که مطلب اصلی بحث ما را تشکیل می دهد اقدامات شورای امنیت در ارتباط با حوادث هائیتی است. اقدام شورای امنیت در مورد هائیتی در نوع خود امری کاملاً بی سابقه و منحصر به فرد است. قضیه هائیتی نه دارای زمینه های مشخصی از به مخاطره افتاده صلح و امنیت بین المللی، بنابه تعریفی که از رویه قبلی شورا به دست می آید، است و نه اینکه الزاماً و انحصاراً از درجه صلح و امنیت بین المللی مورد توجه شورا واقع شده است. مضاف بر آن، شورای امنیت تصمیم به اقدامات اجرایی و تحریم اقتصادی هائیتی تحت فصل هفتم منشور نموده است؛ اقدامی که در موارد آشکار تهدید و نقض صلح و امنیت بین المللی نیز به سادگی مورد تجویز شورا قرار نگرفته است.

موضوع هائیتی معطوف است به اقدام نظامیان این کشور در به دست گرفتن قدرت و ممانعت از اعمال قدرت رئیس جمهور منتخب این کشور «ژان برتراند آریستید». با توجه به کودتاهای متعدد در هائیتی در گذشته سوابقی از جنگ قدرت در این کشور وجود داشته که منجر به انجام انتخاباتی تحت نظارت بین المللی و منطقه ای شده بود که طی آن ژان برتراند آریستید به عنوان رئیس جمهور انتخاب گردید. لیکن مقامات نظامی در عمل مانع فعالیت و ادامه کار وی شده و اداره امور را عملاً در اختیار گرفته بودند.

موضوع حائز اهمیت این است که شورای امنیت در تاریخ ۱۶ جون ۱۹۹۳، طی قطعنامه شماره ۸۴۱ اقداماتی را به منظور اعاده حکومت

۵. آخرین نمونه نظارت سازمان ملل در انتخابات داخلی، نظارت بر انتخابات آفریقای جنوبی است که چند روز پیش با موفقیت به پایان رسید. رک:

SC Res 894, 14 January 1994.

البته سابقه اقدامات شورای امنیت در مورد آفریقای جنوبی طولانی است و در مقوله محکومیت رژیمهای تبعیض نژادی در حقوق بین الملل قابل بررسی است که در زیر مختصراً مورد اشاره قرار خواهد گرفت.

قانونی این کشور مقرر نمود.<sup>۶</sup> این قطعنامه در عین اینکه تحت فصل هفتم اتخاذ شده و مشروعیت اقدام شورا و وضع تحریمات اقتصادی در آن به نحوی با صلح و امنیت بین المللی ارتباط داده شده است، تلاش زیادی برای اثبات این قضیه از دید صلح و امنیت بین المللی به عمل نیامده است، بطوری که منظور اصلی از اتخاذ قطعنامه بطور بارزی در آن مشخص گردیده است و آن عبارت است از اعاده حکومت قانونی هائیتی. در واقع خبرنامه سازمان ملل متحد در ارتباط با این قطعنامه عنوان «وضع تحریمات اقتصادی به منظور اعاده حکومت قانونی در هائیتی» را برخوردارد. و در قسمتهای مختلف قطعنامه، شورای امنیت از تأیید دولت قانونی و محکومیت نظامیان سخن گفته است. در تأیید بی سابقه بودن این قطعنامه که به اتفاق آرا اتخاذ شده است همین بس که تعدادی از اعضای شورا در صدد توجیه وضعیت استثنایی این قطعنامه برآمده اند. نمایندگان چین و برزیل تصریح نموده اند که اقدام شورا در این قضیه یک امر استثنایی است و نباید سابقه ای را برای اقدامات آتی شورا ایجاد نماید.<sup>۷</sup> نماینده مجارستان ابراز امیدواری کرده است که شورا در موارد مشابه دیگر هم به همین نحو رفتار نماید.<sup>۸</sup> اظهارات به عمل آمده توسط نمایندگان کشورهای عضو شورا، خصوصاً نمایندگان ایالات متحده،

۶. رک:

SC Res 841, SC / 5649, 16 June 1993;

همچنین رجوع کنید به قطعنامه های:

SC Res 861, SC / 5692, 27 August 1993; SC Res 862, SC / 5693, 31 August 1993; and SC Res 875, SC / 5718, 16 October 1993.

متن خبرنامه منتشره به وسیله سازمان ملل می گوید: «شورای امنیت با اختیار حاصل از فصل هفتم منشور به منظور اعاده حکومت قانونی هائیتی تصمیم به اعمال تحریمات نفتی و تصمیماتی علیه این کشور گرفت. متن قطعنامه ۸۴۱ نیز ابراز تأسف می کند که علیرغم تلاشهای جامعه بین المللی، دولت مشروع ژان برتراند آریستید اعاده نشده است، و تصمیم می گیرد که وضعیت ناشی از عدم اعاده حکومت قانونی هائیتی و عواقب سیاسی و اقتصادی ناشی از آن وضعیت خاصی است که صلح و امنیت بین المللی را در منطقه تهدید می کند.

۷. رک: مذاکرات مربوط به اتخاذ قطعنامه ۸۶۱ در خبرنامه مورخ ۲۷ آگوست ۱۹۹۳ سازمان ملل.

۸. همانجا.

فرانسه، ژاپن و روسیه حاکی از این است که انگیزه و هدف اصلی از صدور این قطعنامه مقابله با کودتای نظامیان در هائیتی است.<sup>۹</sup> لازم به یادآوری است که در ادامه همین حرکت، چند روز پیش پیرو انتخاب رئیس جمهور موقت هائیتی از سوی مقامات نظامی، شورای امنیت طی قطعنامه ای این اقدام را غیرقانونی اعلام نموده و تهدید به اقدامات دیگری نمود. در عین اینکه ایالات متحده هم به اقدامات و تهدیدات یکجانبه خود علیه هائیتی ادامه داده است، بطوری که مسأله مداخله نظامی ایالات متحده در هائیتی منتفی نیست.<sup>۱۰</sup>

ویژه گی اقدامات شورای امنیت در مورد هائیتی در این حقیقت نهفته است که تا مرحله فعلی از توسعه حقوق بین الملل و تا زمان صدور قطعنامه شورای امنیت در مورد هائیتی وجود حکومتهایی که موجودیت آنها منطبق با قانون اساسی و ترتیبات کسب قدرت به موجب حقوق داخلی کشورهای مربوطه نیست، هیچگاه به عنوان امری که مشروعیت آن دولتها را از دید حقوق بین الملل مخدوش سازد، مطرح نبوده است. نمونه بارز این وضعیت وجود حکومتهای کودتایی است که تا زمانهای اخیر کراراً در گوشه و کنار دنیا بر سر کار می آمدند و به وسیله کشورهای دیگر مورد شناسایی واقع می شدند، بدون اینکه شورای امنیت متعرض آنها شده باشد.

هر چند در گذشته شورای امنیت در مواردی نظیر تحمیل رژیمهای تبعیض نژادی در آفریقای جنوبی و رودزیا و تحمیل دولت دست نشانده عراق در کویت پیرو اشغال نظامی آن، درصدد انکار مشروعیت چنین دولتهایی برآمده است، به شرح ای که گفته خواهد شد، فقدان مشروعیت اینگونه دولتها بلحاظ وجود مبانی خاص و مشخص حقوقی بین المللی یعنی وجود اصل تعیین سرنوشت ملتها (به مفهوم ضد استعماری و ضد تبعیض

۹. همانجا.

۱۰. در زمان نگارش این مقاله برای ارائه در سمینار ۲۸ اردیبهشت ۱۳۷۳، چند روزی از صدور این قطعنامه می گذرد، اصل قطعنامه هنوز قابل دسترسی نبود ولی خبرآن را از رسانه های جمعی معتبر انتشار یافت.



نژادی آن) و یا ممنوعیت پذیرش نتایج کاربرد غیرقانونی زور، از جمله تحمیل دولت دست نشانده به وسیله اشغالگران خارجی، قابل توجیه بوده است. گواه استثنایی و محدود بودن احکام حقوق بین الملل به این موارد خاص این است که حکومت‌های کودتایی کراراً در گوشه و کنار دنیا به قدرت رسیده‌اند، بطوری که کودتا حتی تا زمانهای اخیر یکی از طریق رایج به دست‌گیری قدرت در آفریقا در آمریکای لاتین و حتی در آسیا و اروپا بوده است، بدون اینکه در هیچ یک از این موارد سازمان ملل و شورای امنیت اقدامی در سنجش مشروعیت این حکومتها به عمل آورده باشند. یکی از تازه‌ترین نمونه‌های اینگونه برخورد، کودتای نظامی اخیر در الجزایر است که طی آن مقامات نظامی مانع قدرت یافتن احزاب اسلامی که اکثریت آرا را به دست آورده بودند، گردیدند.

کودتای ضیاء الحق در پاکستان، کودتایها متعدد در بنگلادش، کودتای ۱۹۸۰ ترکیه، کودتای سودان و کودتاهای متعدد در گوشه و کنار جهان که برای همه دانسته‌اند و ما را بی‌نیاز از ذکر آنها می‌سازند، از این قبیل‌اند. در بعضی از این کودتاها، نظیر کودتای ۱۹۷۳ نظامیان علیه دولت قانونی در شیلی، ایالات متحده آمریکا، یعنی عامل اصلی در حرکت فعلی شورای امنیت علیه هائیتی، نقش اصلی را در حمایت از کودتا و شناسایی دولت کودتا داشته است.

باید گفت که منظور اصلی، از طرح بحث راجع به هائیتی، سنجش درستی یا نادرستی اقدام شورای امنیت علیه هائیتی نیست؛ هر چند که چنین بحثی نیز در جای خود می‌تواند از دید حقوق بین الملل قابل طرح باشد. مطلبی که مورد نظر تحقیق حاضر است این است که آیا اقدامات شورای امنیت راجع به هائیتی تحول عمده‌ای از دید اصول حقوق بین الملل از نقطه نظر سنجش بین المللی مشروعیت و منشأ قدرت دولتهای حاکم بر کشورها ایجاد نموده است یا خیر و اگر چنین است چه مبانی و زمینه‌هایی در حقوق بین الملل می‌توانند آبنسختن چنین تحولی بوده باشند.

## ۲- موضع حقوق بین الملل سنتی نسبت به مشروعیت منشأ دولت به عنوان سازمان سیاسی حاکم بر کشور

نظام حقوقی بین المللی که منشور نیز مبتنی بر آن است نظامی است که موضوع اصلی آن تنظیم روابط بین کشورها با همدیگر است. بنابراین، حفظ صلح و امنیت در این روابط حائز اهمیت فراوانی بوده و در رأس اهداف حقوق بین الملل قرار دارد. بنابه ضرورت‌های این نظام حقوقی سازمان ملل متحد و کشورها از مداخله در اموری که داخل در صلاحیت داخلی یک کشور است ممنوع‌اند. اصل ممنوعیت مداخله در امور داخلی کشورها که یکی از اصول شناخته شده حقوق بین الملل را تشکیل می‌دهد در بند ۷ ماده ۲ منشور نیز انعکاس یافته است. طبق بند ۷ ماده ۲ منشور «هیچ یک از مطالب مندرج در منشور به سازمان ملل متحد اجازه نمی‌دهد که در اموری که اساساً داخل در صلاحیت داخلی کشورهاست مداخله نماید...» البته طبق همین بند از منشور، اصل ممنوعیت مداخله در امور داخلی نمی‌تواند مانع از مداخله شورای امنیت و اعمال اقدامات اجرایی در قضایایی که شورا آن را تهدیدی بر و یا ناقض صلح بین المللی می‌شناسد باشد. مفهوم اصل ممنوعیت مداخله نه تنها در منشور انعکاس یافته است بلکه به اعتقاد عمومی ریشه در عرف بین المللی دارد و بدین سان در آرای قضایی معتبر بین المللی، خصوصاً رأی اخیر دیوان دادگستری بین المللی در قضیه نیکاراگوئه در ۱۹۸۶ وسیعاً مورد تعمق، تفسیر و تأیید قرار گرفته است.<sup>۱۱</sup>

از سوی دیگر، مفهوم «امور داخل در صلاحیت داخلی» مفهومی ایستا نیست و بر حسب تحولات در روابط بین المللی پویا و تابع تغییر و تحول است. چنانکه بعضی از اموری که در گذشته داخل در صلاحیت انحصاری

۱۱. در قضیه نیکاراگوئه، دیوان دادگستری بین المللی اصل عدم مداخله را وسیعاً مورد بررسی قرار می‌دهد و ضمن تأیید آن دامنه آن را به عدم مداخله در استقلال و نظام سیاسی کشورها نیز تسری می‌دهد. دیوان اعلام می‌کند که «اصل عدم مداخله مستلزم این است که هر کشوری حق دارد امور خود را بدون مداخله از

کشورها تلقی می‌شد، امروزه با گسترش همبستگی بین‌المللی و شکل‌گیری نوعی ارزشهای مشترک بشری در اذهان اعضای جامعه بین‌المللی، مانند مسائل مربوط به حقوق بشر و محیط زیست انسان، اینگونه مسائل خارج از صلاحیت انحصاری کشورها تلقی می‌شوند.

علیرغم این وضعیت، مسأله سنجش مشروعیت دولتها، به جز در موارد خاص و استثنایی مربوط به حکومت‌های استعماری و تبعیض نژادی<sup>۱۲</sup> و یا حکومت‌های تحمیلی از طریق کاربرد غیرقانونی زور از خارج،<sup>۱۳</sup> جزء اموری نبوده است که در گذشته شورای امنیت آن را موجب مداخله خود یافته باشد. عدم واکنش شورای امنیت در طول دهه‌های گذشته در قبال انواع

خارج اداره کند». دیوان سپس تصریح می‌کند که این اصل یکی از اصول بنیادی حقوق بین‌الملل بوده و از تبعات اصل تساوی حاکمیت کشورهاست که مبنای مستحکمی در حقوق عرفی بین‌المللی دارد و نه تنها احترام به تمامیت ارضی بلکه شامل احترام به استقلال سیاسی کشورها نیز می‌گردد. به تصریح دیوان این اصل در اعلامیه‌های متعدد مجمع عمومی خصوصاً اعلامیه ۱۹۷۰ اصول حقوق بین‌الملل راجع به روابط دوستانه بین کشورها انعکاس یافته و به صورت حقوقی عرفی درآمده است.

(ICJ Rep., 1986, p. 14, Paras. 202-203.)

از حیث موضوع اصل عدم مداخله دیوان دادگستری بین‌المللی تأکید می‌کند که آن مداخله‌ای ممنوع است که مسائلی را که هر کشوری بنا به اصل تساوی حاکمیت خود باید آزادانه تصمیم‌گیری کند، شامل شود. حائز اهمیت اینکه، دیوان تأکید می‌کند که یکی از نمونه‌های بارز اموری که باید آزادانه و بدون مداخله از خارج تصمیم‌گیری شود، انتخاب نظام سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی یک کشور است. (Ibid, para, 205)

بالاخره، دیوان بطور اخص به افکاری که تحت عنوان حمایت از دموکراسی مداخله در کشورهای دیگر را تجویز می‌کند، توجه نموده و می‌گوید: هیچ حق کلی مداخله در حمایت از گروه‌های مخالف یک دولت وجود ندارد. (Ibid, paras, 206-207, 209.)

۱۲. در مورد بحث فقدان مشروعیت رژیم‌های استعماری و تبعیض نژادی مانند رژیم‌های تبعیض نژادی رودزیا و آفریقای جنوبی، و حاکمیت استعماری آفریقای جنوبی در نامیبیا، که همگی در حال حاضر خاتمه یافته است، و عملکرد سازمان ملل در این زمینه‌ها رجوع کنید به صفحات ۱۶-۱۷ در زیر و زیرنویس شماره ۳۲ در زیر.

۱۳. علاوه بر فقدان مشروعیت رژیم‌های تبعیض نژادی و استعماری که نافی اصل تعیین سرنوشت ملتها هستند، تحمیل رژیم‌های دست‌نشانده بر یک کشور از طریق کاربرد غیرقانونی زور از خارج نیز دارای حکم

روشهای غیرمتعارف مانند کودتا و جنگ داخلی که برای کسب قدرت مرسوم بوده است مؤید این است که شورا این روشهای غیرمتعارف و غیرقانونی کسب قدرت در کشورها را امری داخلی تلقی نموده و دلیلی برای مداخله خود نیافته است. سکوت شورای امنیت حتی در دهه نود در قبال کودتا در الجزایر و ممانعت از شکل گیری و نتیجه بخشی انتخابات الجزایر خود مؤید این است که شورا این رویه را حتی تا همین اواخر ادامه داده است. با توجه به این سابقه، برخورد شورای امنیت در مورد هائیتی یقیناً نشانگر بدعت و حرکت تازه ای در این زمینه است.

تفحص در دیگر شاخه های حقوق بین الملل نیز مؤید این مطلب است. گفتنی است که حسب ماده ۱ کنوانسیون مونته ویدئو (۱۹۳۳) راجع به حقوق و تکالیف کشورها، "داشتن دولت یکی از عناصر اصلی شکل گیری و ادامه حیات کشور به عنوان شخصیت حقوقی بین المللی است. آنچه که حائز اهمیت است این است که در حقوق بین الملل برای تحقق این رکن از ارکان کشور وجود دولت عملی یا دولت دو فاکتو که قادر به اعمال مؤثر و با ثبات اقتدارات دولتی باشد کفایت می کند و الزاماً نیازی نیست که دولت حاکم دولتی قانونی باشد. به تعبیر دیگر از جهت احراز وجود دولت، حقوق بین الملل عمدتاً به این مطلب توجه نموده است که آیا دولتی مؤثر و قادر به اعمال اقتدارات دولتی در یک کشور وجود دارد یا خیر. از این رو، قواعد حقوقی بین المللی خود را با سنجش منشأ و مشروعیت

مشابهی است. قابل ذکر است که شورای امنیت طی قطعنامه ۶۶۱ خود در سال ۱۹۹۰ رژیم دست نشانده عراق در کویت را که پس از اشغال نظامی کویت توسط عراق استقرار یافته بوده غیرقانونی دانست و از کلیه کشورها موکداً خواست که از شناسایی آن خودداری کنند. امروزه کاملاً پذیرفته شده است که دولتهایی که موجودیت خود را از طریق کاربرد غیرقانونی زور از خارج به دست آورده اند فاقد مشروعیت هستند. رک:

James Crawford, "The Criteria for Statehood in International Law", BYIL (1977), 92, PP. 130-131, and 164-166;

همچنین اظهار شده است که عدم پذیرش دولت دست نشانده منجوری به جامعه ملل و درخواست جامعه ملل مبنی بر عدم شناسایی آن توسط کشورهای دیگر نیز از همین درجه قابل توجه است. (Ibid, p. 165)

۱۴. برای متن معاهده رک:

قدرت دولتی، خصوصاً از حیث ترتیبات کسب قدرت از دید حقوق داخلی آشنا ننموده اند.<sup>۱۵</sup>

درست به همین دلیل است که در مبحث شناسایی دولتها مفهوم شناسایی «دی فاکتو» (de facto) در کنار شناسایی «دی یوره» (de jure) در حقوق بین الملل تکامل پیدا کرده و استقرار یافته است. تفکیک بین این دو نوع شناسایی که در واقع وضع دولت یا حکومت موضوع شناسایی را توصیف می کنند و نه عمل شناسایی را، مبتنی بر این است که در شناسایی «دی یوره» وضعیت دولت موضوع شناسایی به عنوان دولت رسمی و قانونی مورد تأیید واقع می شود، در حالی که در شناسایی «دی فاکتو» دولت موضوع شناسایی به عنوان دولتی عملی پذیرفته می شود. آنچه که حائز اهمیت است این است که از نظر حقوق بین الملل دولت «دی فاکتو» اساساً تفاوتی با دولت «دی یوره» نداشته و هر دو از وضعیت حقوقی مشابهی برخوردارند.<sup>۱۶</sup> در واقع تکامل و شکل گیری مفهوم دولت «دی فاکتو» در کنار دولت «دی یوره» در حقوق بین الملل از این رو بوده است که کشورها در شناسایی دولتهای دیگر از کنکاش و مداخله در سنجش منشأ و مشروعیت آنها و بالنتیجه مداخله در امور داخلی دیگر کشورها خودداری نمایند.

تأیید این نتیجه گیری را می توان در داوری مشهور تینوکو (Tinoco) مشاهده نمود که در آن قاضی «تفت» (Taft)، حقوقدان مشهور، تصریح می کند که در اقدام به شناسایی دولتها، کشورهای دیگر باید در صدد احراز این باشند که آیا دولت موضوع شناسایی از کنترل مؤثر لازم و عملی در قلمرو خود برخوردار است یا خیر. کنکاش در مشروعیت یک دولت از عناصر و وظایف شناسایی نیست و حقوق بین الملل مداخله ای در این زمینه به عمل نمی آورد.<sup>۱۷</sup>

۱۵. رک:

James Crawford, op. cit. p. 124.

۱۶. رک:

Michael Akehurst, "A Modern Introduction to International law", UNWIN Hyman Ltd, London, 1987, pp. 63-66.

17. Tinoco Case, R. I. A. A. Vol. I. 375, p. 381.

### ۳- اندیشه های نوین حقوق بین الملل در مورد حق تعیین سرنوشت ملتها

اقدام شورای امنیت در مورد هائیتی، و سایر اقداماتی که در شروع بحث حاضر گفته آمد، هر چند در دو سه سال اخیر در تصمیمات شورای امنیت انعکاس عملی یافته اند، اقدامی ناگهانی و اتفاقی نیست. باید گفت، که در طی دهه های گذشته اندیشه ها و افکاری در تئوری و نهادهای حقوق بین الملل مطرح بوده اند که به نحوی با آنچه که در اقدامات شورای امنیت در مورد هائیتی بازتاب یافته است، مرتبط اند. در واقع تصمیم شورای امنیت در مورد هائیتی بیشتر به خاطر ارتباط آن با این جریانات فکری و تئوریک حقوق بین الملل است تا به خاطر استثنایی، ناگهانی و غیرمترقبه بودن آن. درست به همین دلیل باید با بررسی های لازم روشن نمود که آیا این اندیشه ها توانسته اند خود را بطور عینی در رویه و عملکرد سازمانهای بین المللی و کشورها متجلی بنمایند و اگر اینطور است، چگونه باید با این تحول برخورد نمود.

به نظر می رسد که تحولات تئوریکی که گفته آمد، در دو مسیر عمده و نه الزاماً بی ارتباط با یکدیگر شکل گرفته و رشد نموده است. یکی از این جریانات، روند استعمارزدایی و اندیشه ها و اصولی است که در طی دهه های شصت و هفتاد عمدتاً با پرچمداری کشورهای جهان سوم شکل گرفته اند. جریان دیگر، تحولات مربوط به شکل گیری اصول و قواعد حقوق بشر در حقوق بین الملل است. همانظوری که گفته شد این دو جریان بی ارتباط با هم نبوده و تا حدی مکمل یکدیگر نیز بوده اند.

#### الف- استعمارزدایی و اصل تعیین سرنوشت ملتها در حقوق بین الملل

حاصل روند استعمارزدایی شکل گیری و تبلور «اصل تعیین سرنوشت ملتها»<sup>۱۸</sup> در حقوق بین الملل است. منشور ملل متحد به عنوان معاهده ای که تقریباً به امضای همه کشورهای جهان رسیده است، در ضمن

18. The Right to Self- Determination of peoples.

اینکه هدف اصلی و اولیه خود را برقراری صلح و امنیت بین المللی قرار داده است، مواردی را هم، هر چند بطور کلی، مورد اشاره قرار داده که از دیدگاه منشور زمینه های لازم برای صلح و امنیت بین المللی را تشکیل می دهند. از جمله این موارد، تصریح به لزوم رعایت حقوق بشر و تساوی حقوق و حق تعیین سرنوشت ملتهاست.

بند ۲ ماده ۱ منشور توسعه روابط ملتها براساس تساوی حقوق و حق تعیین سرنوشت ملتها را به عنوان یکی از اهداف منشور ملل متحد یاد می کند. ماده ۵۵ منشور نیز مجدداً همین مطلب را به عنوان تعهدی الزام آور برای کشورها مورد تصریح قرار می دهد. تصریحات دیگری در ارتباط با این مفهوم در بندهای ب مواد ۷۳ و ۷۶ منشور مشاهده می گردد. هر چند اشارات به عمل آمده در منشور به اصل تعیین سرنوشت ملتها بسیار کلی بوده و فاقد تعریف و حدود و ثغور معینی است، لیکن تحولات متعاقب در تئوری و همچنین در رویه سازمان ملل و کشورها توانسته اند تا حدی به این مفهوم معنی ببخشند، چنانکه در عمل نیز «اصل تعیین سرنوشت» به عنوان مبنای حقوقی استعمارزدایی مورد استفاده قرار گرفته است. از جمله این تحولات می توان از قطعنامه های متعددی که توسط مجمع عمومی و شورای امنیت در ارتباط با استعمارزدایی و همچنین بیان اصول حقوق بین الملل صادر شده و معاهداتی که در آن اصل تعیین سرنوشت ملتها مورد تأیید و تصریح واقع شده است، نام برد. از میان این اسناد، قطعنامه مشهور ۱۵۱۴ مجمع عمومی تحت عنوان «اعلامیه اعطا استقلال به ملتها و سرزمینهای مستعمره»<sup>۱۹</sup> و قطعنامه ۲۶۲۵ مجمع عمومی تحت عنوان «اعلامیه اصول حقوق بین الملل راجع به اصول روابط دوستانه بین ملتها»<sup>۲۰</sup> از حیث تصریح و تعریف اصل تعیین سرنوشت ملتها به عنوان یکی از اصول حقوق بین الملل حائز اهمیت انکارناپذیری هستند. پذیرش اصل تعیین سرنوشت ملتها در اسناد بین المللی محدود به دو قطعنامه یاد شده

19. Declaration on the Granting of Independence to Colonial Territories and Peoples", G.A. Res. 1514 (XV), December 14, 1960, G. A. O. R. 15 the Sess., Supp. 16, p. 66.

20. Declaration on Principles of International law Concerning Friendly Relations And Co-operation Among States in Accordance with the Charter of the United Nations", G. A. Res. 2625 (XXV), 24 October 1970, G. A. O. R...

نیست و در دیگر اسناد و منابع حقوقی بین المللی نیز این اصل کراراً به عنوان یکی از اصول حقوق بین الملل مورد شناسایی قرار گرفته است.<sup>۲۱</sup> گفتنی است که ماده ۱ هر دو میثاق حقوق مدنی و سیاسی<sup>۲۲</sup> و میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی<sup>۲۳</sup> حاوی متن مشترکی هستند که در آن اصل تعیین سرنوشت ملتها در رأس سایر حقوق انسانی و اجتماعی مورد تأکید قرار گرفته است. اهمیت و وسعت شناسایی و پذیرش اصل تعیین سرنوشت ملتها در حقوق بین الملل امروز به درجه ای است که آن را در عداد یکی از اصول بنیادین حقوق بین الملل قرار داده است، بطوری که قسمت سوم بند ۲ ماده ۱۹ مواد پیش نویس کمیسیون حقوق بین الملل راجع به اصول مسؤلیت بین المللی، نقض وسیع و سیستماتیک این اصل را موجد مسؤلیت کیفری بین المللی می داند.

مفهومی که عمده اسناد و منابع حقوقی بین المللی از حق تعیین سرنوشت ملتها به دست می دهند این است که «همه ملتها از حق تعیین سرنوشت برخوردارند و به موجب آن وضعیّت سیاسی و مسیر توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خود را آزادانه و بدون مداخله از خارج تعیین و دنبال می نمایند». «البته، در این تعریف، اصل تعیین سرنوشت ملتها در قالب عباراتی کلی بیان گردیده و حدود و ثغور و ابعاد دقیق آن کاملاً مشخص نیست. یکی از عواملی که تا حدی حدود و ثغور این اصل را مشخص می سازد بستر تحول تاریخی آن است. اصل تعیین سرنوشت ملتها عمدتاً در ارتباط با استعمارزدایی تکامل پیدا کرده و عمده قطعنامه ها و اسناد مربوط نیز دارای مضامین ضد استعماری هستند، بطوری که به نظر می رسد منظور اصلی از طرح اصل تعیین سرنوشت ملتها در این اسناد

۲۱. رجوع کنید به قطعنامه های زیر:

G. A. Res 2621 (1970). G. A. O. R. 25th Session, Supp 16, p. 10; G. A. Res 1541, (1960) G. A. O. R. 15th Session, Supp 16, p. 29.

22. International Covenant an civil and Political Rights, (1966), Brownlie, Basic Documents on International law", 3rd edition, 1983, Oxford, Clarendon Press, p. 271.

23. International Coveenahnt on Economic, Social and Cultural Rights, (1966), Ibid, p. 258.

۲۴. اعلامیه اصول حقوق بین الملل (۱۹۷۰)، صدر قسمت راجع به اصل تعیین سرنوشت ملتها.



مقابله با اعمال سلطه قدرتهای خارجی بر ملتها بوده است.<sup>26</sup>

آنچه که مسلم است این است که اصل تعیین سرنوشت ملتها در قلمرو ضد استعماری آن به عنوان مبنای حقوقی خلع ید از قدرتهای استعماری تبلور یافته و در عمل نیز در همین قلمرو مورد استناد و استفاده واقع گردیده است. دو قضیه عمده ای هم که در آن دیوان دادگستری بین المللی فرصت بررسی و تأیید اصل تعیین سرنوشت ملتها را یافته است مرتبط با روند استعمارزدایی هستند. در نظریه مشورتی ۱۹۷۱ راجع به وضعیت نامیبیا<sup>27</sup> و سپس در نظریه مشورتی ۱۹۷۵ راجع به صحرای غربی<sup>28</sup> دیوان دادگستری بین المللی تأکید نموده است که اصل تعیین سرنوشت ملتها از اصول مسلم حقوق عرفی بین المللی است که اعمال آن مستلزم «بیان آزادانه اراده واقعی ملتهاست و از این رو می تواند برای خاتمه دادن به کلیه وضعیتهای استعماری مورد استناد واقع شود».<sup>28</sup> بنابراین علیرغم عام بودن تعریفی که دیوان از اصل تعیین سرنوشت ملتها ارائه داده چگونگی تسری و اعمال این اصل به وضعیتهای غیراستعماری و به جنبه داخلی اصل تعیین سرنوشت تا به حال مورد بررسی دیوان قرار نگرفته و نظر صریحی در این مورد وجود ندارد. از سوی دیگر، رویه سازمان ملل در مورد اجرای اصل تعیین سرنوشت نشان می دهد که تا به حال این اصل اساساً در ارتباط با وضعیتهای استعماری و تبعیض نژادی مورد توجه عمده این سازمان بوده و در عمل نیز عمدتاً در اینگونه موارد سازمان ملل متحد خود را موظف به مداخله یافته است.

نتیجه اعمال اصل تعیین سرنوشت به ملتها و سرزمینهایی که واحد

۲۵. علاوه بر اینکه این اسناد در قالب مبارزه با استعمار صادر شده اند، قطعنامه های عمومی تری نظیر اعلامیه اصول حقوق بین الملل نیز بدون اشاره به وضعیتهای استعماری نیستند. اعلامیه اصول حقوق بین الملل با طرح مسأله وضعیت سرزمینهای مستعمره در بخش راجع به اصل تعیین سرنوشت، پیوند میان

این اصل و استعمارزدایی را نمایان می سازد.

26. The Legal Consequences for States of The Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) Notwithstanding Security Council Resolutions 276 (1970), Advisory Opinion, ICJ Rep. 1971, p. 16.

27. Western Sahara Case, Advisory Opinion, ICJ Rep. 1975, p. 12.

28. Ibid, Para 55.

حق تعیین سرنوشت شناخته شده اند این بوده است که این واحد (ملت) می توانست از حمایت بین المللی برخوردار گردد و مداخلات کشورها و سازمان ملل در حمایت از این ملتها و در جهت کسب استقلال و تحقق بخشیدن به حق تعیین سرنوشت آنها نقض حاکمیت قدرت استعماری حاکم بر آن تلقی نمی شد.<sup>۲۹</sup> صحه گذاردن ارگانهای ملل متحد خصوصاً مجمع عمومی بر حق تعیین سرنوشت ملتهای متعدد، از جمله نامیبیا، آفریقای جنوبی، صحرای غربی، روزریا، و موارد متعدد دیگر بر همین اساس قابل توجیه است.<sup>۳۰</sup>

بنابراین مداخلاتی که از سوی سازمان ملل صورت گرفته و حمایتهای سیاسی و اقتصادی دیگر کشورها از ملتهایی که تحت سلطه استعماری و یا تبعیض نژادی بوده اند نه تنها مغایر حقوق بین الملل تلقی نشده بلکه مورد تشویق نیز واقع شده است.<sup>۳۱</sup> در مواردی مداخلات سازمان ملل متحد در حمایت از ملتهای واحد حق تعیین سرنوشت از حمایت

۲۹. منظور از مداخله حمایتهای سیاسی و اقتصادی و نظائر آن است. از حیث مداخله مستقیم نظامی کشورها به نفع واحد حق تعیین سرنوشت، به جز در مواردی که شورای امنیت ممکن است اقدامی به عمل آورد، نظر مشهور مبنی بر ممنوعیت مداخلات مستقیم نظامی است، هر چند که بعضی از حقوقدانان مداخلات بکجانبه نظامی را در اینگونه موارد مورد تأیید قرار می دهند.

(رک):

Arechaga, "General Course on Public International law", 153 Hague Recueil (1978), p. 98

۳۰. گفتنی است چند روز پیش از برگزاری این سمینار مردم آفریقای جنوبی در اعمال حق تعیین سرنوشت خود موفق به برگزاری اولین انتخابات واقعی و همگانی در کشور خود شدند، کسب استقلال نامیبیا در سال ۱۹۹۰ با برگزاری انتخابات تحت نظارت ملل متحد صورت گرفت و سابق بر آن شورای امنیت با صدور قطعنامه های متعدد خواهان اعمال حق ملت نامیبیا شده بود. روند کسب استقلال صحرای غربی هنوز تکمیل نشده است در ۲ مارچ ۱۹۹۳ طی قطعنامه ۸۰۹ شورای امنیت از مراکش و بولیسیاریو موکداً خواست تا هرچه زودتر نسبت به انجام رفتارندم در صحرای غربی و کسب نظر مردم در مورد سرنوشت سیاسی آنها اقدام نمایند.

۳۱. بطور مثال، قطعنامه اصول حقوق بین الملل تصریح می کند که هر کشوری وظیفه دارد در ارتقا و تحقق بخشیدن اصل تعیین سرنوشت ملتها همکاری نموده و مساعدت لازم را در اجرای این اصل به سازمان ملل ارائه دهد.

سیاسی صرف فراتر رفته و در آن شورای امنیت مبادرت به وضع مجازاتها و اقدامات اجرایی خاصی تحت فصل هفتم منشور نموده است.<sup>۳۲</sup>

محور مشترک موارد عمده ای که حق تعیین سرنوشت در آنها مستند مداخله ملل متحد قرار گرفته است مقابله با سلطه استعماری خارجی بوده است. البته وجود رژیمهای تبعیض نژادی نظیر آفریقای جنوبی و روزریا الزاماً سلطه استعماری از خارج تلقی نشده است بلکه به لحاظ تحمیل رژیم تبعیض نژادی از داخل مسأله نقض حق تعیین سرنوشت مطرح گردیده و موجب مداخله بین المللی شده است. به هر حال در این موارد خاص نیز، صرف نظر از تاریخچه استعماری رژیمهای تبعیض نژادی آفریقای جنوبی و روزریا، ممنوعیت آشکار و مسلم تبعیض نژادی به عنوان یکی از قواعد بنیادین حقوق بین الملل مداخله در حمایت از حق تعیین سرنوشت این ملتها را موجه ساخته است.<sup>۳۳</sup>

روشن است که اصل تعیین سرنوشت ملتها عمدتاً در ارتباط و در جریان استعمارزدایی تکامل پیدا کرده است. از سوی دیگر، تعاریف ارائه شده از اصل تعیین سرنوشت ملتها، تعاریفی عام و کلی است. بنابراین با توجه به پایان مأموریت استعمارزدایی، این سؤال مطرح گردیده است که آیا کاربرد اصل تعیین سرنوشت نیز در حقوق بین الملل پایان یافته است و یا اینکه باید با توجه به وسعت و عام بودن مفهوم اصل تعیین سرنوشت

۳۲. رک قطعنامه های شماره ۲۱۶ و ۲۱۷ صادره در ۱۹۶۵ و ۲۲۱ صادره در ۱۹۶۶ علیه روزریا. طی دو قطعنامه اول شورای امنیت اعلامیه استقلال روزریا و تأسیس رژیم تبعیض نژادی را محکوم و از کشورهای دیگر خواست از شناسایی این رژیم و از ارائه تجهیزات نظامی به آن خودداری می کنند. در قطعنامه ۲۲۱ شورای امنیت ضمن تحریم صدور محصولات نفتی به روزریا از بریتانیا خواست تا در صورت ضرورت با استفاده از زور از صدور نفت به رژیم رودریا ممانعت به عمل آورد.

شورای امنیت نیز طی قطعنامه های متعددی تحریمات اقتصادی تحت فصل هفتم منشور علیه رژیم آفریقای جنوبی وضع کرده است (رک قطعنامه های شماره ۱۹۷۶/۳۹۲، ۱۹۷۷/۴۱۸).

۳۳. تنها مورد استثنایی دیگری که در آن اصل تعیین سرنوشت در قلمروی غیر از استعمارزدایی مورد استناد قرار گرفته است، حق تعیین سرنوشت مردم فلسطین است (رک قطعنامه جلسه اضطراری سال ۱۹۸۱ مجمع

عمومی به شماره ES-7/2)

قلمروهای جدیدی را که اصل تعیین سرنوشت می تواند در آن مورد استناد قرار گیرد، بازشناخت.

در تحقیق برای تطبیق و اعمال اصل تعیین سرنوشت در قلمروهای جدید و غیراستعماری، سؤال اساسی که از نقطه نظر حقوق بین الملل مطرح است این است که آیا اصل تعیین سرنوشت به قلمروهای دیگری غیر از استعمارزدایی قابل اعمال است یا خیر؟ اسناد مبین اصل تعیین سرنوشت حاوی قرائن متناقضی در این ارتباط است. از یک سو، همانطوری که گفته شد، تعریف ارائه شده از اصل تعیین سرنوشت عام و کلی است و آن را شامل حال همه ملتها، از جمله ملتها غیرمستعمره و دارای شخصیت حقوقی بین المللی نیز، می گرداند. از سوی دیگر، اغلب اسناد و قطعنامه های مبین اصل تعیین سرنوشت ملتها از مستمسک قرار گرفتن این اصل به عنوان بهانه ای برای مخاطره افکندن تمامیت ارضی و استقلال سیاسی کشورهای حاکمه موجود ممانعت به عمل آورند.<sup>۳۳</sup> به عنوان نمونه، قطعنامه اصول حقوق بین الملل تصریح می کند اصل تعیین سرنوشت ملتها نباید به عنوان بهانه ای برای تخریش کلی یا جزئی تمامیت ارضی و وحدت سیاسی کشورهای حاکمه مستقل ای که خود را براساس تساوی حقوق و اصل تعیین سرنوشت ملتها اداره می کنند و بنابراین همه ملت متعلق به آن سرزمین را بدون تمایز از حیث نژاد، عقیده و رنگ نمایندگی می کنند، مورد استناد قرار گیرد.

شرط فوق در عین اینکه در صدد تضمین تمامیت ارضی و استقلال سیاسی ملتهای دارای حاکمیت سیاسی است این تردید را نیز ایجاد می کند که آیا در صورت عدم رعایت اصل تعیین سرنوشت در یک کشور حاکمه مستقل این تضمینات هنوز قابل اعمال خواهند بود یا خیر؟

۳۳. مفهوم ملت "Peoples" هر چند به درسی در اسناد مربوط به حق تعیین سرنوشت ملتها تعریف نشده است. در عمل در مورد واحدهای سیاسی-جغرافیایی مستقلی اعمال شده است که با توجه به مجموعه ای از عوامل تاریخی، فرهنگی و جغرافیایی یک ملت تلقی می شوند. اصل تعیین سرنوشت ملتها نمی تواند به وسیله دیگر واحدهای قومی- نژادی و مذهبی یعنی اقلینها مورد استناد و مطالبه قرار می گیرد.

تعبیر تعدادی از کشورها، خصوصاً کشورهای جهان سوم، این است که اصل تعیین سرنوشت ملت‌ها قلمرو و کاربردی ضداستعماری دارد و فقط در وضعیتهای استعماری قابل استناد است. به عنوان نمونه، دولت هند در هنگام پیوستن به میثاق حقوق مدنی و سیاسی، تحفظی را در ارتباط با ماده ۱ میثاق تسلیم نموده است. در این تحفظ عنوان شده است که اصل تعیین سرنوشت فقط شامل ملت‌های تحت سلطه استعماری بوده و شامل حال ملت‌های حاکمه مستقل نمی‌گردد.<sup>۳۵</sup>

موضع دولت هند نه تنها مورد تأیید اغلب کشورهای جهان سوم قرار دارد بلکه در میان حقوقدانان غربی هم طرفدارانی دارد. پرفسور «جیمز کرافورد» یکی از صاحب‌نظرانی که عمیقاً در زمینه اصل تعیین سرنوشت تحقیق نموده است. در سال ۱۹۷۹ اظهار عقیده می‌کند که در مرحله فعلی از توسعه حقوق بین الملل اصل تعیین سرنوشت ملت‌ها نمی‌تواند برای سنجش مبنای مشروعیت دولتهای حاکمه موجود مورد استناد قرار گیرد و نمی‌تواند موجب بی‌اعتباری نمایندگی رژیم‌های حاکمه مغایر با اصل تعیین سرنوشت در این کشورها گردد.<sup>۳۶</sup> به اعتقاد کرافورد، لازمه توسل به اصل تعیین سرنوشت در مفهوم رایج آن این است که ملتی بتواند خود را به عنوان یک شخصیت سیاسی بین المللی سازمان دهد. به محض اینکه این شخصیت بین المللی سازمان یافت یعنی در قالب یک کشور قرار گرفت، وجود اصل ممنوعیت مداخله در امور داخلی کشورها مانع از این است که کشورهای دیگر بتوانند در ماهیت و مشروعیت دولت حاکم بر یک کشور به بررسی بپردازند.<sup>۳۷</sup> به اعتقاد «کرافورد»، در مورد کشورهای حاکمه مستقل اصل تعیین سرنوشت فقط می‌تواند مکمل حق حاکمیت کشورها در مقابل مداخله خارجی باشد و به این تعبیر نقض حاکمیت یک کشور از خارج می‌تواند نقض حق تعیین سرنوشت مردم این کشور نیز تلقی

۳۵. رک:

Hurst Hannum, "Autonomy, Sovereignty, and Self-Determination", University of Pennsylvania Press, 1989, pp. 41-42.

36. James Crawford, op. cit. p. 164.

37. Ibid, pp. 161, 164.

گردد.<sup>۳۸</sup>

در مقابل این نظریه، بعضی دیگر از صاحب‌نظران با تکیه بر تفسیری موسع از اصل تعیین سرنوشت معتقدند که هر چند اصل تعیین سرنوشت در مسیری ضداستعماری تکامل یافته است اصلی عام است و شامل همه ملت‌ها، از جمله ملت‌های دارای حاکمیت مستقل نیز، می‌گردد. نتیجه این دیدگاه این است که اصل عدم مداخله در امور داخلی باید در ارتباط با اصل تعیین سرنوشت مورد تفسیر قرار گیرد. در این دیدگاه، تنها در صورتی که قوای حاکمه در یک کشور همسوی با و فرآیند اصل سرنوشت باشند، اصل عدم مداخله قابل استناد است.

از جمله کسانی که از چنین نگرشی حمایت نموده‌اند، «آرچاگا» قاضی و رئیس سابق دیوان دادگستری بین‌المللی است. به اعتقاد وی، اصل تعیین سرنوشت ملت‌ها اصلی عام و دارای اطلاق است و همه ملت‌ها را در بر می‌گیرد و می‌تواند به عنوان معیار سنجش مشروعیت دولتهای حاکم بر کشورها عمل نماید.<sup>۳۹</sup> بدین معنی که دولت حاکم بر یک کشور باید نماینده همه مردم آن بدون تبعیض از حیث نژاد، عقیده و رنگ باشد. تنها در چنین صورتی است که مداخله در امور داخلی و حاکمه این کشور مغایر حقوق بین‌الملل است. در غیر این صورت، نمی‌توان اعمالی را که در حمایت بین‌المللی از اصل تعیین سرنوشت ملت‌ها و در مسیر اعمال آن در یک کشور خاص صورت می‌گیرد، مداخله غیرقانونی تلقی نمود.<sup>۴۰</sup>

### ب - قوانین بین‌المللی حقوق بشر و اصل مشارکت عمومی در اداره جامعه

مسیر دیگری که در آن مفهوم مشارکت عمومی در اداره جامعه تکوین پیدا کرده است، مجموعه تحولاتی است که در دهه‌های گذشته در ارتباط با حمایت بین‌المللی از حقوق بشر صورت گرفته است. این دسته از تحولات بیشتر ناظر بر جنبه داخلی تعیین سرنوشت و اداره امور جامعه است. همانطوری که گفته شد منشور ملل متحد تنها حاوی اشارات کلی در

38. Ibid,

39. Arechaga, op. cit. p. 110, 104-106.

40. Ibid, p. 110.

مورد حقوق بشر است و به جزییات پرداخته است. لیکن، تصریح قوی تری در این مورد در اسنادی که متعاقب منشور و بعضاً در اجرای اهداف منشور در زمینه حقوق بشر صورت گرفته اند، مشاهده می شود.

بند ۳ ماده ۲۱ اعلامیه جهانی حقوق بشر بیان می کند که: «اساس و منشأ حکومت اراده مردم است. این اراده باید به وسیله انتخاباتی ابراز گردد که از روی صداقت و بطور ادواری صورت پذیرد. انتخابات باید عمومی و با رعایت مساوات باشد و با رأی مخفی یا طریقه ای نظیر آن انجام گیرد که آزادی رأی را تأمین نماید». ملاحظه می شود که مبانی اصل مشارکت عمومی به صراحت در اعلامیه جهانی حقوق بشر با صراحت بیشتری بیان شده است. هر چند که اعلامیه جهانی حقوق بشر سندی الزام آور از نظر حقوق بین الملل نیست، بسیاری معتقدند که در پرتو تحولات متعاقب اتخاذ اعلامیه اصول مندرج در آن شکل قواعد عرفی بین المللی را یافته اند.<sup>۴۱</sup> گفتنی است که مفهومی مشابه بند ۳ ماده ۲۱ اعلامیه جهانی حقوق بشر در ماده ۲۵ میثاق حقوق مدنی و سیاسی بیان گردیده و به نوبه خود علاوه بر ایجاد تعهدی الزام آور برای طرفهای میثاق، رویه بین المللی را نیز از حیث تکامل اصل مشارکت عمومی تقویت نموده است. میثاق حقوق مدنی و سیاسی به عنوان معاهده ای که بیش از صد کشور عضو هستند نه تنها از حیث ایجاد تعهد معاهده ای مستقیم حائز اهمیت است بلکه از حیث شکل گیری رویه کشورهای نیز می تواند راهگشا باشد. ماده ۲۵ میثاق تصریح می کند که «همه شهروندان حق دارند آزادانه در اداره امور عمومی مستقیماً یا از طریق نمایندگان منتخب خود مشارکت نمایند. همه شهروندان حق دارند در انتخابات ادواری عمومی و واقعی با رأی مخفی شرکت جویند».

اصولی که مبین حق مشارکت عمومی هستند در دیگر کنوانسیونهای

۴۱. بسیاری از نویسندگان معتقدند که اصول اعلامیه جهانی حقوق بشر متعاقب رویه بین المللی پس از

اتخاذ اعلامیه، شکل قواعد عرفی را یافته اند... رک:

D. J. Harris, "Cases and Materials on International Law", London, Sweet and Maxwell, 1991, p. 610.

منطقه ای و تخصصی حقوق بشر مورد پذیرش قرار گرفته است. از این دست ماده ۲۳ کنوانسیون آمریکایی حقوق بشر قابل یادآوری است. از سوی دیگر عناصر تشکیل دهنده حق مشارکت عمومی در کنوانسیونهای تخصصی حقوق بشر، نظیر کنوانسیونهای تنظیمی توسط سازمان بین المللی کار، یا کنوانسیون ممنوعیت تبعیض نژادی<sup>۲۲</sup> مورد توجه و تصریح واقع شده است، بطوری که از مجموع این اسناد می تواند نتیجه گیری نمود که اصل مشارکت عمومی در کلیت آن مورد پذیرش بین المللی قرار گرفته است.<sup>۲۳</sup>

البته، علیرغم شناسایی کلی حق مشارکت عمومی در اسناد و متون متعدد حقوق بین المللی حدود و ثغور دقیق این اصل و ضمانت اجرای آن هنوز در هاله ای از ابهام قرار دارد. به بیان دیگر عمده اسناد بین المللی در شکلی آرمانی از کشور می خواهند که اقدامات لازم را در جهت تأمین اصل مشارکت عمومی به عمل آورند. لیکن، مشخص نیست که در صورت عدم رعایت این اصل توسط یک کشور خاص چه اقداماتی توسط جامعه بین المللی می تواند صورت گیرد. لازم به توضیح است که در سال ۱۹۸۳ کمیسیون حقوق بشر سازمان ملل متحد از دبیرکل درخواست نمود که مطالعه تحلیلی و جامعی را در مورد «حق مشارکت عمومی» در اداره جامعه در اشکال مختلف آن به عنوان رکن مهمی در توسعه و تحقق بخشیدن به حقوق بشر انجام دهد. گزارش این مطالعه در سال ۱۹۸۵ تسلیم کمیسیون شد که در آن جزییات حق مشارکت عمومی مشروحاً مورد بحث واقع شده است. این گزارش نتیجه گیری می کند که:

«به نظر نمی رسد که حق مشارکت در اداره جامعه در ابعاد وسیع خود تحت اسناد الزام آور بین المللی در حقوق بین الملل استقرار یافته

۲۲. رک:

International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination 1966, 5 ILM, خصوصاً ماده ۳ این کنوانسیون (1966), P. 352

۲۳. رک:

Hurst Hannum, op. cit. pp. 105-118.



باشد. از سوی دیگر، تعدادی از متون و اسناد حقوقی با درجات مختلف از حیث آثار و اهمیت حقوقی وجود دارند که در آنها عناصری از این حق مورد تصریح واقع شده است. بعضی از این متون تا حد زیادی جامع و همه جانبه اند.<sup>۴۴</sup>

گزارش دبیرکل تأکید می کند که از میان عناصر اصلی حق مشارکت عمومی که در سطح بین المللی مورد تأکید قرار گرفته اند، حق برخورداری از تعلیم و تربیت، حق مشارکت در اراده امور فرهنگی، حقوق اقلیتها، حقوق سندیکایی، حقوق خانواده، حق تجمعات صلح آمیز، حق آزادی عقیده و بیان و اطلاعات قابل توجه اند.<sup>۴۵</sup>

حق مشارکت عمومی از ارکان حق توسعه نیز شناخته شده است، قطعنامه ۱۹۸۶ مجمع عمومی تحت عنوان «اعلامیه راجع به حق توسعه»<sup>۴۶</sup> تصریح می کند «برنامه های توسعه ملی باید براساس مشارکت آزاد و واقعی همه افراد جامعه صورت پذیرد. کشورها باید مشارکت همه جانبه را به عنوان رکن مهمی در تحقق بخشیدن به حقوق بشر تشویق نمایند».<sup>۴۷</sup>

در نتیجه گیری این بخش می توان گفت که مجموع تحولات فکری و عملی چنددهه گذشته که در ارتباط با اصل تعیین سرنوشت ملتها و حق مشارکت عمومی شکل گرفته منجر به پذیرش جنینی حق تعیین سرنوشت داخلی و یا حق مشارکت عمومی در تصمیم گیری سیاسی و اقتصادی یک کشور توسط همه افراد آن بدون تبعیض از حیث نژاد، عقیده و رنگ شده است. مطابق این اصل اگر بخش مشخصی از یک جامعه کراراً و بطور سیستماتیک از داشتن سهم واقعی در زندگی سیاسی، اقتصادی و فرهنگی جامعه محروم گردد، اصل تعیین سرنوشت می تواند به عنوان راه حل مناسبی مورد استناد قرار گیرد.

۴۴. رک:

United Nations, "Study by the Secretary-General on Popular Participation in its Various forms as an Important factor in Development and in the full Realization of Human Right, UN DOC. E/ CN. 4/1985/10 (1984), P. 36.

۴۵. همانجا ص ۳۴.

46. Declaration on the Right to Development, G. A. Res. 41/128, Annex, 41 UN G. A. O. R., Supp. (No. 53) UN Doc. A/41/53 (1986) p. 186.

47. Ibid, Articles 2 (1), 2 (3) and 8 (2).

علیرغم پذیرش کلی و ابتدایی اصل مشارکت عمومی و هر چند که قرائن خوبی از حیث شکل‌گیری مجموعه‌ای از زمینه‌ها و مبانی حقوقی و حرکت به سوی استقرار حق مشارکت عمومی در مراحل جنینی آن در حقوق بین‌الملل مشاهده می‌شود، نتایج عدم رعایت این حق توسط کشورها در سطح بین‌المللی و حدود و ثغور دقیق آن هنوز به دقت تکامل و توسعه نیافته است و به همین دلیل و بدلیل نامشخص بودن آثار عدم رعایت این حق و ضمانت‌اجراهای بین‌المللی آن، در واقع چگونگی اجرا و اعمال این حق در هاله‌ای از ابهام قرار دارد. در عین حال، تحول تدریجی این اصل را باید قدمی مثبت در حقوق بین‌الملل به شمار آورده و امیدوار بود که مطالعات و تحولات بعدی بتوانند حدود و ثغور و چگونگی اجرا و اعمال دقیق حق مشارکت عمومی و ضمانت‌اجراهای بین‌المللی آن را بطوری که از سوءاستفاده‌های احتمالی ممانعت به عمل آورد، مشخص نمایند.

#### ۴- اصل تعیین سرنوشت ملت‌ها و مداخلات یکجانبه برای برقراری دموکراسی در کشورهای دیگر

بنابراینچه که گفته شد، هر چند در شکل‌گیری اولیه اصل تعیین سرنوشت داخلی و اصل مشارکت عمومی و تسری آن نسبت به همه ملت‌ها نمی‌توان تردید نمود، حدود و ثغور دقیق این اصل و چگونگی اجرا و نظارت بین‌المللی بر آن هنوز تکامل نیافته و نامشخص باقی مانده است. در چنین شرایطی به استثنای اقدامات سیاسی و احیاناً اقتصادی، حق مداخله قهرآمیز شورای امنیت برای برقراری دموکراسی در دیگر کشورها قویاً محل تردید است. جای تعجب است که علیرغم مبهم بودن مبانی مداخله شورای امنیت در این زمینه بعضی از حقوق‌دانان و دولتمردان درصدد ارائه تفاسیر بسیار گسترده‌ای از حق تعیین سرنوشت برآمده و این عقیده را ابراز داشته‌اند که مداخلات یکجانبه کشورها برای برقراری

دموکراسی در کشورهای دیگر مغایر حقوق بین الملل نیست. اساس استدلال این نویسندگان این است که مفهوم حاکمیت در عصر حاضر در حقوق بین الملل دچار تغییر شده است و اشاره به حاکمیت مردمی دارد تا حاکمیت حاکم و اینکه تنها حاکمیت مردمی است که در حقوق بین الملل محترم است.<sup>۴۸</sup> طبق این نگرش، حاکمیت مردمی به همان مقداری که توسط عناصر خارجی قابل تجاوز است می تواند توسط حاکمان و عوامل داخلی نیز مورد تجاوز قرار گیرد.<sup>۴۹</sup> در حالت اخیر اصل حاکمیت نمی تواند به عنوان حائلی در برابر مداخلات خارجی قرار گیرد.<sup>۵۰</sup> این نویسندگان تا جایی پیش رفته اند که مداخله آشکارا غیرقانونی ایالات متحده در پاناما را که طی آن بدیهی ترین و بنیادی ترین اصول حقوق بین الملل یعنی ممنوعیت کاربرد زور و ممنوعیت مداخله زیر پا گذاشته شدند را اقدامی موجه تلقی می کنند.

پرفسور «دوآماتو» D'Amato یکی از طرفداران نظریه «مداخله برای دموکراسی» در مقاله ای در مجله آمریکایی حقوق بین الملل در سال ۱۹۹۰ عنوان نموده است که دخالت ایالات متحده در پاناما پاسخی قانونی به استبداد بوده و اقدامی موجه تلقی می شود.<sup>۵۱</sup>

اینگونه تعابیر خطرناک از اصل تعیین سرنوشت علیرغم ظاهر فریبنده آن نه تنها کمکی به ارتقای اصل تعیین سرنوشت ملتها نمی کند بلکه می تواند دقیقاً نافی آن نیز قرار گیرد. سوء استفاده های آشکار از حقوق بین الملل و مستند قرار دادن یکجانبه آن برای منافع داخلی و مداخله در امور داخلی دیگر کشورها نظیر آنچه که در مورد پاناما رخ داد، به خوبی

۴۸. رک:

W. Michael Reisman, "Sovereignty and Human Rights in Contemporary International Law", 84 AJIL (1990), 866, pp. 869-870.

49. Ibid,

50. Ibid,

51. Anthony D' Amato, "The Invasion of Panama was a Lawful Response to Tyranny", 84 AJIL (1990), pp. 516-524.

مؤید این نتیجه گیری است.<sup>۵۲</sup> در چنین شرایطی علاوه بر ایجاد زمینه های سوء استفاده از قوانین بین المللی، اساس نظام حقوقی بین المللی که در آن احترام به حاکمیت کشورها اولین قدم در حفظ صلح و ثبات بین المللی است، خدشه دار می گردد.

اصل تعیین سرنوشت ملتها در عین اینکه یکی از اصول مهم حقوق بین الملل است نمی تواند به بهای زیر پا گذاشتن اصول مهم دیگر حقوق بین الملل نظیر ممنوعیت مداخله و ممنوعیت کاربرد زور به اجرا گذاشته شود.

البته نظریه مداخله نظامی برای دموکراسی حتی در میان صاحب نظران حقوقی ایالات متحده هم از حمایت کافی برخوردار نیست. تعداد زیادی از حقوقدانان از جمله «شاختر» و «فرر» Farer اظهار نظر نموده اند که بهانه هایی نظیر اعاده دموکراسی به هیچوجه نمی تواند موجه خدشه دار شدن اصل حاکمیت کشورها و مداخله در امور داخلی آنها گردد. اینان قویاً اقدام ایالات متحده در پاناما را غیرقانونی می دانند.<sup>۵۳</sup> نباید از نظر دور داشت که منشور ملل متحد مبتنی بر اصولی است که هدف اولیه آن حفظ صلح و امنیت بین المللی از طریق احترام به حاکمیت و تمامیت ارضی کشورهاست، مباحث مهمی نظیر مباحث مربوط به حقوق بشر نیز به عنوان زمینه و پیش شرطهای لازم برای صلح و ثبات بین المللی حائز اهمیت اند. در این چهارچوب حصول نتایج مثبت در این زمینه ها نباید به بهای زیر پا گذاشتن اصول و مبانی اساسی حقوق بین الملل صورت پذیرد.

تجربه پاناما به درستی نشان می دهد که پذیرش مداخلات یکجانبه نظامی کشورهای دیگر در امور سایر کشور به بهانه اعاده دموکراسی نه تنها

۵۲. برای بررسی همه جانبه مداخله ایالات متحده در پاناما رجوع کنید به:

Sarah A. Ramage, "Panama and the Myth of Humanitarian Intervention in U. S. Foreign Policy: Neither legal Nor Moral, Neither Just Nor Right". 10 Arizona Journal of International and Comparative Law (1993), pp. 1-76.

۵۳. رک:

Ved P. Nanda, "Agora: US Forces in Panama: Defenders, Aggressors or Human Rights Activists", 84 AJIL (1990), p. 494-503; Tom J. Farer, "Panama: Beyond the Charter Paradigm", 84 AJIL (1990), pp. 503-515; and Schacter, "The Legality of Pro-Democratic Invasions", 78 AJIL (1984), P. 645.

منجر به حصول نتایج مثبت نمی‌گردد بلکه دقیقاً با تحت اشغال نظامی قرار گرفتن یک کشور منجر به نتایجی مخالف با اصل تعیین سرنوشت می‌گردد که در آن تسلط بیگانه مانع اعمال این حق می‌شود. گذشته از اینکه نیات سیاست خارجی دیگری مانند انگیزه ایالات متحده بر حفظ تسلط بر کانال پاناما و مانند آن می‌توانند موجب سوء استفاده از این امر گردند.

به قول پروفیسور «شاختر»، اگر «نیروهای طرفدار دموکراسی در کشوری به حد کافی توسعه یافته باشند آنها بدون حمایت خارجی هم غلبه خواهند کرد. اگر آنها توسعه نیافته باشند و یا اصلاً وجود نداشته باشند، یک دوره از مداخله خارجی در کشور موضوع مداخله آغاز خواهد شد که این خود نافی حق تعیین سرنوشت آن ملت خواهد بود».

در پرتو این مباحث هر چند که شکل‌گیری اصول راجع به مشارکت عمومی و حق تعیین سرنوشت ملتها در ماهیت خود قدمی مثبت به شمار می‌رود که باید با تعیین دقیق ابعاد آن و مشخص نمودن مکانیسمهای خاصی چگونگی اجرای آن مورد نظارت داخلی و بین‌المللی قرار گیرد، تجویز مداخلات خارجی و خصوصاً مداخلات قهری و نظامی بین‌المللی در واقع آنتی‌تزی اصل تعیین سرنوشت ملتهاست.

از سوی دیگر تحولات فکری که گفته آمد و گرایش روزافزون در تأکید بر اصل مشارکت عمومی در امور کشورها دارای آثار نرم‌ایتو مهمی در شکل‌گیری رفتار کشورهاست و نمی‌توان بدون در نظر داشتن این تحولات انتظار داشت که جامعه بین‌المللی در شرایطی نظیر هائیتی و یا وضعیت‌های مشابه آن سکوت کامل اختیار نماید.