

دکتر نادر ذوالعین

تأثیر وقایع عراق در توسعه حقوق بین الملل

قطعه نامه ۶۸۸ شورای امنیت
و اصل «مداخله بشر دوستانه»

بسم الله الرحمن الرحيم
سما بخانه دره علی تهرانی و همکاران
فصل اول
در بیان...

● پیش گفتار:

پویایی حقوق به پیروی از تحولات و وقایع بین المللی

از آنجا که حقوق پیرو تحولات اجتماعی است، در عصر حاضر که تحول گسترده ای در روابط بین المللی پدیده آمده، حقوق حاکم بر این روابط نیز بیش از پیش گسترش یافته و در جهت تکامل سیر می کند. این تکامل به ویژه در پرتو اقداماتی که در جهت حفظ حقوق ملتها در برابر اعمال دولتها صورت گرفته است نمایان می شود. این روند مبین آگاهی روزافزون ملتها از یک سو، و ارتباط اجتناب ناپذیر آنها با یکدیگر و برخورد عقاید گوناگون، از سوی دیگر است؛ چنانکه قواعد بین المللی در رابطه با حقوق بشر، حق اقوام در تعیین سرنوشت خود، منع تبعیض نژادی و منع بردگی، و به طور کلی تلاش در جهت اعتبار بخشیدن به فرد در حقوق بین الملل، از جمله پدیده هایی هستند که امروزه جایگاه خود را در نظام بین المللی تثبیت و تحکیم کرده اند.

در این چشم انداز با ظهور افراد و ملتها در صحنه روابط بین المللی، حقوق بین الملل عمومی نیز ویژگی صرفاً دولتی خود را از دست داده و به

روابط میان دولتها و افراد یا ملتها نیز گسترش یافته است. با این همه، این قسمت از حقوق بین الملل هنوز مرحله ابتدایی را می‌گذراند و تلاشهایی که در این زمینه انجام می‌گیرد با تردید و عدم اشتیاق لازم - و گاه نیز با مخالفت - از سوی دولتها، که هنوز هم به عنوان تابعان اصلی روابط بین المللی موظف به اجرای آن هستند، مواجه می‌شود. اما جای خوشوقتی است که، علی‌رغم تمام مشکلات برون‌ذاتی و درون‌ذاتی، این تلاشها ادامه دارد و با وارد کردن اصول نوین، لااقل از نظر تئوری، به حقوق بین الملل رونق جدیدی داده است.

آخرین اقدامی که در این جهت انجام گرفته به رسمیت شناختن «وظیفه مداخله بشردوستانه»^۱ می‌باشد که توسط قطعنامه شماره ۶۸۸ سازمان ملل متحد به تاریخ ۵ آوریل ۱۹۹۱ تثبیت گردیده است.

صدور این قطعنامه را باید گامی بلند به سوی ایجاد «حقوق بشردوستانه»^۲ به شمار آورد. موضوع بحث این مقاله نیز پیرامون همین پدیده جدید حقوقی در نظام حقوق بین الملل است.

قطعنامه شماره ۶۸۸ که انگیزه صدور آن جلوگیری از سرکوب مردم پساخاسته عراق توسط رژیم بعث و محکوم ساختن این رژیم بوده است، دولت عراق را وادار می‌سازد تا از اقدامات غیربشری خود هرچه زودتر دست بردارد و صلح و امنیت را به منطقه بازگرداند. اما تازگی این قطعنامه در آنجاست که به دولت عراق فشار وارد می‌آورد تا هرگونه وسایل و امکانات را برای سازمانهای بین المللی بشردوستانه به منظور دسترسی و یاری به مردمی که در سراسر عراق محتاج آن هستند فراهم سازد.

این تعهد که به دولت عراق تحمیل می‌شود، سابقه حقوقی مهمی در آینده به شمار خواهد آمد زیرا، سوای جنبه انسانی و بشردوستانه آن، قطعنامه مذکور مجوزی برای مداخله در امور یک کشور را صادر نموده و، از این نظر، شکافی در اصل قدیمی و مسلم همزیستی بین المللی که «اصل

1. Devoir d'ingérence humanitaire

2. Droit humanitaire

عدم مداخله»^۳ در امور داخلی کشورها می باشد، ایجاد کرده است. پس، لازم است این اصل نوین را که «مداخله بشردوستانه» نام گرفته در پرتو اصل «عدم مداخله» مورد مطالعه قرار دهیم و حدود این دو اصل را، که ظاهراً با یکدیگر مغایرت دارند، تعیین کنیم.



اصلی جدید

به نام «اصل مداخله بشردوستانه»

برای روشن ساختن محتوای اصل «مداخله بشردوستانه»، نظربه نبودن متنی رسمی و کامل در این باره، باید از یک سوبه منابع دیگری از قبیل خطابه ها، مقالات، صورتجلسات و نیز اقدامات موجود در این زمینه رجوع کرد (الف)، و از سوی دیگر اقدامات اخیری را که به نظر می رسد در چارچوب این اصل یا لااقل در اجرای آن انجام گرفته است، مثل ایجاد «مناطق امن»، مورد توجه و بررسی قرار داد (ب).



پیدایش و توسعه اصل

در سپتامبر سال ۱۹۸۸، فرانسوامیتران رئیس جمهوری فرانسه طی نطقی در چهل و سومین اجلاسیه مجمع عمومی سازمان ملل متحد، برای نخستین بار، در رابطه با فاجعه شهر «حلبچه» — واقع در شمال عراق که

3. Principe de non-ingérence

اهالی کردنشین آن با سلاحهای شیمیایی بکار برده شده توسط نیروهای نظامی عراقی به طرزی فجیع و غیرانسانی به هلاکت رسیده بودند. صحبت از «وظیفه مداخله بشردوستانه» را به میان آورد. در این نطق، رئیس جمهوری فرانسه اظهار داشت که جامعه بین المللی موظف است برای مقابله با فجایع انسانی و وضعیت اضطراری ناشی از بی عدالتی که بر مردم غیرنظامی و بیگناهی که اینچنین تحت ستم و خشونت دولتها قرار می گیرند رفته است، یاری برساند.

این موضع گیری که بیان کننده احساسات اکثر دولتهای اروپایی بود راه را برای سازمانهای بین المللی بشردوستانه، اعم از دولتی و غیردولتی، هموار ساخت. از آن پس، این «وظیفه» چندین بار به صورتهای مختلف و در شرایط گوناگون به مرحله اجرا درآمد. سازمانهای بین المللی سعی کردند در چند نقطه جهان، با پشتیبانی دولتها و با استفاده و تکیه بر افکار عمومی جهان، به مناطق «ممنوعه» راه یافته و به مردم آسیب دیده یاری برسانند.

این سلسله فعالیتهای منجر به تصویب دو قطعنامه مهم از طرف سازمان ملل متحد، یکی در سال ۱۹۸۸ و دیگری در ۱۹۹۰، گردید. قطعنامه اول حق «دسترسی آزادانه به آسیب دیدگان اوضاع اضطراری»^۴ را برای سازمانهای بشردوستانه تثبیت می نماید، و قطعنامه دوم ایجاد «دالان اضطراری بشردوستانه»^۵ را در داخل قلمرو سرزمینی و هوایی دولتها به منظور دسترسی به آسیب دیدگان پیش بینی می کند.

گرچه دامنه این دو قطعنامه محدود است، لیکن عناصری از مجموعه وسیع تری را تشکیل می دهند که می توان آن را امروزه، که شکل واضح تری به خود گرفته است، «حقوق بشردوستانه» نامید. هدف از تصویب این قطعنامه ها آن است که به ملاحظات انسانی و بشردوستانه که دارای بُعد وسیع اخلاقی هستند اهمیت بیشتری داده شود تا از این رهگذر

4. Libre accès aux victimes des situations d'urgence

5. Couloirs d'urgence humanitaire

فرصت طلبیهای سیاسی تحت الشعاع آن قرار گیرد و سیاستمداران نیز در محاسبات خود این گونه واقعیات را بیشتر دخالت دهند، زیرا تاکنون ملاحظات انسانی برای آنان جنبه غیراجباری داشت، ولی از این پس باید آنها را به عنوان اصل حقوقی در مدنظر قرار داده و رعایت کنند.

این عقیده کلی به تدریج گسترش یافته و با توجه به محتویات قطعنامه‌های سازمان ملل متحد و عمل جمعی دولتها، امروزه اصل «وظیفه مداخله بشردوستانه»، حق دسترسی و یاری به مردم آسیب دیده را به صورت یک تکلیف درآورده و از این پس — لاقلاً از لحاظ تئوری — بر دولتها تحمیل گشته است. این «وظیفه واجب» (به گفته آقای میتران) با تصویب قطعنامه اخیر شورای امنیت سازمان ملل متحد، جای خود را در میان قواعد بین‌المللی تثبیت کرده است.

□

قطعنامه ۶۸۸ شورای امنیت، در رابطه با کشتار دسته جمعی و آوارگی مردم عراق، به تاریخ ۵ آوریل ۱۹۹۱ (۱۶ فروردین ۱۳۷۰) با ۱۰ رأی موافق، ۳ رأی مخالف^۶ و دو رأی ممتنع^۷ به تصویب رسید.

در این قطعنامه، پس از یادآوری وظایف سازمان ملل در مورد حفظ صلح و امنیت جهانی مبتنی بر منشور ملل متحد و با توجه به پیامهایی که نمایندگان کشورهای ایران و ترکیه در سازمان فرستاده بودند، شورای امنیت نگرانی خود را درباره «سرکوبی مردم غیرنظامی عراق در بسیاری از قسمتهای [خاک] عراق... که منجر به جریان سیل انبوه پناهندگان به طرف مرزهای بین‌المللی، و از آن طریق منجر به تجاوز به مرزها، که صلح و امنیت را در منطقه تهدید می‌کند، شده است»، اظهار می‌دارد (مقدمه)، و

۶. کوبا، یمن، زیمبابوه.

۷. چین و هندوستان.

دولت عراق را بدین مناسبت محکوم کرده است (بند ۱) و آن را وادار می سازد تا هرچه زودتر به این اقدامات خاتمه دهد (بند ۲).

اما اهمیت این قطعنامه از نظر حقوق بین الملل — که به قول روزنامه فرانسوی «لوموند» در تاریخ ثبت خواهد شد — در بند ۳ متن آن است که طی آن، از دولت عراق خواسته شده تا «دسترسی فوری سازمانهای بشردوستانه بین المللی را به همه کسانی که در تمام قسمتهای عراق به کمک احتیاج دارند» اجازه دهد و اینکه «همه امکانات لازم برای اجرای این عمل را در اختیار آنها بگذارد».

منظور شورای امنیت از تصویب چنین متنی آن بود که وضع اضطراری موجود (شرایط اسفناک آوارگان عراقی و خطری که صلح و امنیت منطقه را تهدید می کرد) مداخله مستقیم جامعه بین المللی را ایجاب می نمود تا بلکه بدان وسیله از قتل عام مردم بیگناه عراق جلوگیری شود. این اصل، مرزهای سیاسی را به روی «حقوق بین الملل بشردوستانه» می گشاید و مانع بزرگی را که تاکنون سد پیشرفت و رشد این رشته از حقوق بوده است، از سر راه برمی دارد.

گرچه در وهله اول می توان از استقرار چنین اصلی اظهار خوشوقتی نمود و تصور کرد که در آینده جامعه بین المللی با استفاده از این ابزار حقوقی می تواند از جنایات یا فجایع انسانی — یا لاقلاً از بعضی از آنها — جلوگیری کند، ولی نباید از یاد برد که چنین اصلی دارای دو وجه است و باید به خاطر سپرد که دخالت در امور داخلی یک کشور از طرف گردانندگان اصلی سازمانهای بین المللی یا دولتهای بزرگ، می تواند در آینده راه را برای دخالتهایی از نوع دیگر — سیاسی، اقتصادی، نظامی — تحت پوشش دخالتهای بشردوستانه باز کند. در این صورت، اصل مذکور خصوصیت اخلاقی خود را از دست می دهد و نتایج منفی آن موجب تزلزل نظام جهانی می گردد.

بنابراین، برای اجتناب از چنین روند منفی، لازم است از هم اکنون شرایط اجرای این اصل و حدود آن به طور دقیق مشخص شود. اما

متأسفانه باید اقرار کرد که در شرایط کنونی در این مورد پیشرفتی حاصل نشده و از نظر حقوقی هنوز در وضعیت بسیار مبهمی بسر می بریم زیرا در مقابل یک خلأ حقوقی قرار داریم. نقص و ابهام متون حقوقی در این مورد را می توان به دلایل گوناگون زیر توجیه کرد:

نخست اینکه، اصول بشردوستانه زائیده شرایط اضطراری بوده و به قصد اقدامی فوری به سرعت تدوین یافته و به تصویب رسیده اند (قحطی در افریقا که باعث شد برای رساندن مواد غذایی و دارو به مردم اریتره «دالان اضطراری بشردوستانه» در قلمرو هوایی دولت حبشه ایجاد شود، وضعیت اسف بار مردم آواره عراق که می باید - علی رغم کمکهای بی درنگ دولت و مردم ایران - خستگی راه و گرسنگی و سرما و بیماری را تحمل کنند، موجب مداخله سازمان ملل گردید). این لزوم سرعت در عمل، دیگر وقت کافی برای تفکر و مباحثه حقوقدانان برای تنظیم قواعدی کلی باقی نگذاشت.

دوم اینکه، این اصول به منظورهایی خاصی در نظر گرفته شده و به اجرا درآمده اند و برای اجرای مجدد، در وضعیت یا شرایط دیگری، پیش بینی نشده اند. معذک، از آنجا که قسمت عمده حقوق بین الملل در عمل شکل گرفته است، این اقدامات هم می توانند به عنوان سابقه حقوقی در صحنه بین المللی به حساب آیند؛ پس می توان اجرای دوباره این اصول را، به طور تئوریک، در آینده و در اوضاع و احوال مشابه در نظر گرفت. اما از آنجا که اوضاع و احوال حتی مشابه، همیشه لا اقل در جزئیات با هم فرق دارند، این سؤال که چه معیارهایی را باید برای به اجرا گذاردن این اصول تعیین کرد، بی جواب مانده است.

سوم اینکه، اصول مورد نظر و بخصوص اصل «مداخله بشردوستانه» قواعد جدیدی در صحنه بین المللی هستند و همانند اغلب قواعد جامعه بین المللی باید با مرور زمان و با تکرار عملی و کمک گرفتن از عقاید علما شکل بگیرند و حدود و محتوای خود را مشخص، و شرایط اجرای خود را تعیین کنند.

در برابر موارد سکوت متن قطعنامه‌های مذکور، و به ویژه قطعنامه ۶۸۸ موردنظر مربوط به «مداخله بشردوستانه»، لازم می‌شود محتوا و شرایط آن را در پرتو اقداماتی که به منظور اجرای آن انجام گرفته است، قرارداد و بررسی کرد. نخستین و جدیدترین اقدامی که در دنباله و حتی می‌توان گفت در چارچوب اصل «مداخله بشردوستانه» صورت گرفته ایجاد «مناطق امن» است، که به نوبه خود پدیده حقوقی جدیدی به شمار می‌رود.



یک مورد اجرای اصل: ایجاد «مناطق امن»^۸

در حالی که سیل آوارگان عراقی به مرزهای ایران و ترکیه هجوم آورده و بیش از یک میلیون نفر از آنان به خاک ایران پناه آورده بودند، کشورهای غربی بر اثر فشار افکار عمومی خود و سازمانهای بین‌المللی، و نیز درخواست دولتهای ایران و ترکیه، ناچار دست به اقداماتی ملموس و مؤثر در جهت جلوگیری از این فاجعه انسانی زدند. سوای کمکهای غذایی و پوشاکی و درمانی، که ضرورت داشت، این کشورها در صدد برآمدند که یک برخورد بنیادی با مسأله بکنند و با دخالت مستقیم خود در عراق، شرایطی را که موجب چنین وضعیتی شده بود تغییر دهند.

نخستین گام در این جهت را کشورهای عضو جامعه اروپا برداشتند. در حالی که هنوز دولت امریکا در مورد چنین اقدامی مردد بود و جیمز بیکر وزیر خارجه این کشور اظهار می‌داشت «ما هنوز آماده نیستیم پای خود را در سرایش تندى که ما را به یک جنگ داخلی بکشاند بگذاریم»^۹، سران کشورها و دولتهای جامعه اروپا، در تاریخ ۸ آوریل

8. Zones de sécurité

۹. روزنامه لوموند، به تاریخ ۹ آوریل ۱۹۹۱.

۱۹۹۰ در یک جلسه فوق العاده در لوکزامبورگ گرد آمدند و به اتفاق هم تصمیم گرفتند که «مناطق امن» یا «مناطق غیرنظامی»^{۱۰} را در درون خاک عراق، تحت نظر سازمان ملل متحد، برای حفاظت از کردهای عراقی در شمال و شیعیان عراقی در جنوب این کشور به وجود آورند.

این تصمیم یک اقدام بی سابقه در تاریخ عملکرد حقوق بین الملل است. گرچه تا کنون چندین بار مناطق حفاظتی یا امنیتی، تحت نظر سازمان ملل متحد، در سایر نقاط جهان تشکیل شده بود ولی این مناطق همیشه در خاک دولتی بیطرف و بی تقصیر از فاجعه مورد نظر ایجاد می شد. مثلاً برای کمک به سیل آوارگان ویتنامی^{۱۱} «اردوگاههایی» در کشورهای اطراف — تایلند، مالزی، هنگ کنگ و... — تشکیل شد که زیر نظر سازمانهای مختلف وابسته به سازمان ملل متحد، و به ویژه کمیساریای عالی پناهندگان، این مردم بی سرپرست و بی خانمان را پناه می دادند. برای اجرای این گونه طرحها موافقت کشور میزبان لازم بود، که معمولاً بر اثر ملاحظات بشردوستانه و شاید هم بیشتر برای کسب احترامی افزون تر در محافل بین المللی، موافقت دولتهای مورد نظر جلب می شد.

اما این بار، هدف آن بود که این مناطق امنیتی در خاک کشوری که مقصر اصلی این فاجعه بوده ایجاد گردد و رعایت حریم آن بر مقامات آن کشور تحمیل شود.

اگرچه سازمان ملل متحد چندین بار اظهار داشت که چنین اقدامی مستلزم موافقت رسمی دولت عراق می باشد، اما واضح است که این شرط به منظور حفظ ظاهر قانونی این اقدام بوده است. اظهارات طارق عزیز معاون نخست وزیر عراق در این باره، در دونطق مختلف با فاصله چند روز، گویای این واقعیت است که پاسخ مثبت دولت عراق بدان دولت تحمیل شده است: وی ابتدا اظهار داشته بود که ایجاد مناطق امن در داخل خاک عراق مداخله ای در امور داخلی این کشور به حساب می آید و از این جهت

10. Zones démilitarisées

11. boat-People

مخالف با قوانین بین‌المللی است؛ و در نطق دوم خود با لحنی کاملاً متفاوت تقاضا کرد که، در صورت ایجاد چنین مناطقی، لا اقل ناحیه نفتخیز کرکوک جزء این مناطق به شمار نرود.

البته، ضعف دولت عراق در این مورد بخصوص را می‌توان ناشی از شکست نظامی آشکار آن کشور در جنگ اخیر خلیج فارس دانست اما اینکه اگر در آینده بار دیگر نیز چنین اقدامی از طرف جامعه بین‌المللی صورت گیرد، موافقت دولت مورد نظر چه تأثیری می‌تواند داشته باشد، چون هنوز سابقه اجرایی وجود ندارد، نمی‌توان اظهار نظری قاطع کرد. با این حال، به نظر می‌رسد در صورت لزوم از طریق فشارهای سیاسی و اقتصادی، و حتی نظامی، چنین موافقتی قابل کسب باشد یا اینکه لا اقل مشکل لاینحلی به شمار نرود.

□

بدیهی است که اصل «مداخله بشر دوستانه» راه را برای چنین طرحی گشوده است و باعث گردیده روح تازه‌ای در کالبد حقوق بین‌الملل در زمینه اجتناب از کشتار و سرکوبی مردم غیرنظامی و بیگناه، که اغلب منجر به آوارگی آنان می‌گردد، دمیده شود.

مبتکر طرح ایجاد مناطق امن، دولت انگلستان بوده است. جان میجر نخست‌وزیر این کشور، در جلسه فوق‌العاده کشورهای جامعه اروپا در لوکزامبورگ، پیشنهاد کرد تا از سازمان ملل متحد دعوت شود که، به منظور خاتمه دادن به کشتار مردم عراق توسط رژیم بعث، مناطقی تحت نظارت خود در شمال عراق برای کردها و در جنوب این کشور برای مسلمانان شیعه به وجود آورد — و این پیشنهاد توسط یازده دولت دیگر جامعه اروپا به تصویب رسید — که البته فقط مورد اول، یعنی تعیین مناطق امن برای کردها در شمال، به اجرا در آمد.

فرانسوا میتران، در تأیید این پیشنهاد اظهار داشت که حاکمیت

دولت عراق در اثر این اقدام از وی سلب نخواهد شد، اما «اجرای این حاکمیت، تا زمانی که منطقه امن برقرار باشد، عملاً محدود خواهد شد»^{۱۲}.

احتمال عدم موافقت دولت عراق در جلسه فوق حتی مطرح نگردید، گویی هیچ یک از مقامات حاضر بدین موضوع اهمیتی ندادند. در کنفرانس های مطبوعاتی که در پایان جلسه تشکیل شد، احتمال توسل دوباره به زور برای به اجرا گذاشتن طرح مذکور - در صورت مخالفت دولت عراق - از طرف رئیس جمهوری فرانسه رد شد. بنابر اظهارات آقای ژاک پوس وزیر خارجه لوکزامبورگ، خواست دولت عراق برای خاتمه هرچه زودتر تحریم های اقتصادی، این دولت را وادار خواهد ساخت که به این تقاضای جدید نیز پاسخ مثبت دهد.

در اجرای این امر، دولت عراق و سازمان ملل متحد در تاریخ ۱۹ آوریل ۱۹۹۱ برای ایجاد مراکزی جهت استقبال و کمک به آوارگان به توافق رسیدند. به دنبال آن، نیروهای امریکایی، فرانسوی و انگلیسی به ترتیب وارد شمال خاک عراق شده و مناطق مناسب برای تأسیس اردوگاهها را تحت کنترل خود در آوردند و مشغول فراهم ساختن زمینه برای فعالیت سازمان ملل متحد و سازمانهای وابسته به آن شدند.

و اینچنین، ضرورت اقدامی بشردوستانه و لزوم ایجاد یک نظام حقوقی بشردوستانه برای یاری رساندن به مردمی که در نقاط مختلف جهان در معرض خطر قرار می گیرند بر حاکمیت دولتها، که ظاهراً اصلی تزلزل ناپذیر در زندگی بین المللی به حساب می آید، ارجح شناخته شد.

آیا این آغاز عصر نوینی در نظام بین المللی است؟ آیا این امر را می توان به عنوان شکاف در سدّی که همیشه مانع از عبور حقوق بشردوستانه به داخل کشورها بوده، تلقی کرد؟ برای جواب دادن به این سؤال لازم است

۱۲. روزنامه لوموند، به تاریخ ۱۰ آوریل ۱۹۹۱.

رابطه میان اصل «مداخله بشردوستانه» را با اصل «عدم مداخله در امور داخلی کشورها»، که اساس نظام فعلی جامعه بین‌المللی را تشکیل می‌دهد، بررسی کنیم.



برخورد دو اصل

«عدم مداخله» و «مداخله بشردوستانه»

حمایت بین‌المللی مؤثر از حقوق بشر به طور خاص و حقوق اقوام به طور عام مستلزم احساس مسئولیت دسته‌جمعی دولتها و جامعه بین‌المللی است؛ اما اقداماتی که در جهت تحکیم این حقوق در سطح جهانی انجام می‌گیرد به طور اجتناب‌ناپذیری با اصل «عدم مداخله در امور داخلی کشورها»، که یکی از مهمترین اصول همزیستی بین‌المللی است، مواجه می‌شود. بنا بر این واقعیت، قطعنامه ۶۸۸ شورای امنیت، که بنیانگذار اصل مداخله اضطراری بشردوستانه است، یکی از قدیم‌ترین پایه‌های زندگی بین‌المللی را متزلزل ساخته است.

در این میان، سؤالی که مطرح می‌شود این است که چگونه می‌توان اصل «عدم مداخله در امور داخلی کشورها» را — چه به صورت انفرادی و یا دسته‌جمعی — که یک اصل ضروری سیاسی مافوق و تأمین‌کننده اساس استقلال یک کشور محسوب می‌شود با اصل «مداخله بشردوستانه» که یک اصل ضروری اخلاقی به منظور نجات جان هزاران زن و مرد و کودک است در یک چارچوب حقوقی سازش داد و برهم منطبق ساخت؟

متأسفانه این تضاد فیصله نیافته است و اختلاف بین عقاید علما و نظریاتی که در این باره ارائه شده هنوز ادامه دارد، بطوریکه نمی‌توان امروزه

حدود بین همکاری بین المللی در این زمینه و عدم مداخله را با قاطعیت و به طور روشن مشخص کرد.

البته، این سؤال ما را در سراسیابی قرار می‌دهد که به بحث مفصلی دربارهٔ مرز بین حقوق بین الملل و حقوق داخلی می‌کشاند. این بحث یکی از فصلهای مهم حقوق بین الملل عمومی را تشکیل می‌دهد و با توجه به حجم این مقاله و موضوع محدود آن، که ایجاب می‌کند از کلیات و بحث تئوری کمی فاصله بگیریم، فقط به این مطلب اشاره کرده و از وارد شدن در آن پرهیز می‌کنیم.



عقب‌نشینی اصل «عدم مداخله» طی سالهای اخیر

اصل عدم مداخله در بند هفتم از مادهٔ ۲ منشور سازمان ملل متحد ذکر گردیده و بدین صورت مفهومی حقوقی و بین‌المللی به خود گرفته است.

طبق مادهٔ مذکور «هیچ یک از مصوبات منشور حاضر به سازمان ملل متحد اجازه نمی‌دهد در اموری که اساساً به صلاحیت ملی یک کشور مربوط می‌شود، مداخله کند [...]».

پس از آن، اصل عدم مداخله با متنهای حقوقی دیگر تثبیت شده که این نشان‌دهندهٔ ضرورت رعایت چنین اصلی است. قطعنامهٔ ۲۶۲۱-۲۵ سازمان ملل در این باره می‌گوید:

«هیچ دولت یا گروهی از دولتها حق ندارد در امور داخلی یا خارجی دولت دیگر به طور مستقیم و غیرمستقیم، به هر منظوری که باشد، مداخله کند. در نتیجه، نه تنها مداخلهٔ نظامی بلکه هر شکل دیگری از مداخله یا هر تهدیدی که علیه شخصیت یک دولت یا علیه عناصر سیاسی، اقتصادی و فرهنگی آن دولت به عمل آید، مخالف با حقوق بین الملل است.»

در ادامه آن همچنین گفته شده است:

«هر دولتی حق غیرقابل انکار آن را دارد که نظام سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خود را، بدون هیچ گونه مداخله از طرف دولتهای دیگر، انتخاب کند.»

متن نهایی کنفرانس هلسینکی^{۱۳} نیز جای مهمی به اصل «عدم مداخله در امور داخلی»، و همچنین به «مساوات حاکم» و به «حقوق وابسته به حاکمیت» اختصاص می‌دهد.

علت اصلی — یا بهتر گفته شود سرمنشأ — قاطعیت متنهای حقوقی، ملاحظات سیاسی محسوب می‌شوند که به نوبه خود منجر به تحکیم چنین اصلی گشته‌اند: طی سالها، کشورهای سوسیالیستی و کشورهای جهان سوم شدیداً از این اصل، که برای آنان سپری در برابر کشورهای قدرتمند به شمار می‌رفت، دفاع می‌کردند و فرصتی را برای رجوع و استناد به آن از دست نمی‌دادند.

عقاید و نظریات درباره اصل «عدم مداخله»، و بخصوص عملکرد دولتها طی سالهای گذشته، بخوبی نشان می‌دهد که اصل مذکور آن قاطعیت را که در متنهای حقوقی از آن برخوردار می‌باشد، در عمل نسبتاً از دست داده است.

نخستین حملاتی که به خصوصیت برتر این اصل وارد آمد، از سوی مدافعان حقوق بشر صورت گرفت. این جریان فکری، که به کمک حقوقدانانی نظیر سِرهرش لا ترپاخت^{۱۴} قالب حقوقی به خود گرفت، مبتنی بر این عقیده بود که امور مربوط به حقوق بشر را نباید صرفاً امور «داخلی» تلقی کرد. این فرضیه، در تثبیت ادعای خود می‌توانست به رویه قضایی دیوان بین‌المللی دادگستری در قضیه بارسلونا تراکسیون^{۱۵} تکیه کند که طبق

۱۳. کنفرانس درباره امنیت و همکاری در اروپا، اوت ۱۹۷۵.

14. Sir Hersch Lauterpacht

۱۵. Barcelona Traction. دیوان بین‌المللی دادگستری، دعوای بین بلژیک و اسپانیا، حکم به تاریخ ۵ فوریه ۱۹۷۰. Annuaire Français de Droit International. 1970. p. 303-337

آن، بنا به نظر دیوان، بعضی تعهدات در زمینه حقوق بشر وجود دارند که طبعاً دارای ماهیت جهانی هستند و نفع همه دولتها از نظر حقوقی اقتضا می‌کند که این حقوق بنیادی^{۱۶} حفظ شوند.

عملکرد دولتها نیز اغلب با اصل عدم مداخله مغایرت داشته است. البته منظور ما در اینجا، با توجه به موضوع بحث، اقداماتی است که در جهت تحکیم حقوق افراد یا اقوام صورت گرفته است و نه موارد نقض اصل مذکور به منظور سلطه جویی نظامی یا سیاسی — که تعدادشان کم نیست —. بسیاری از دولتها، به ویژه دولتهای اروپای غربی — خواه صادقانه و خواه برای پوشاندن اهداف دیگر — ملاحظات بشردوستانه را در سیاست خارجی خود گنجانیده و سعی دارند، به عناوین گوناگون و اشکال مختلف (تحریم اقتصادی، فشار سیاسی، برگزاری تظاهرات، منع فروش سلاح و...)، بر دولتهایی که از رعایت این قواعد به طرز آشکار سرپیچی می‌کنند، فشار وارد آورند.

با توجه به عملکرد سازمان ملل متحد در می‌یابیم که، برخلاف آنچه تصور می‌رود، بند ۷ از ماده ۲ منشور به طور انعطاف‌پذیری مورد تفسیر واقع شده است. اقداماتی که در جهت حفظ حقوق بشر انجام گرفته است، بخوبی نشان می‌دهد که می‌توان روزهایی در اصل عدم مداخله، بدین منظور، گشود بی‌آنکه با بند ۷ ماده ۲ منشور تعارضی به وجود آید.

از آنجا که اصل «مداخله بشردوستانه» مولود حقوقی جامعه بین‌المللی است و هنوز متنهای حقوقی حدود آن را به طور دقیق مشخص نکرده‌اند، پس ضرورت دارد مطالعه آن را در پرتو روابط میان اصل «عدم مداخله» و «حقوق بشر» قرار دهیم و از تصمیمات متخذه و تجارب کسب شده در زمینه اجرای حقوق بشر در سطح بین‌المللی الهام بگیریم تا بلکه، براساس پیشرفتهایی که در این مورد تاکنون حاصل شده است، جایگاهی را برای این اصل نوین مشخص سازیم.

16. droits fondamentaux

قطعه‌نامه‌های بسیاری در رابطه با اوضاع و احوالی که در آن حقوق بشر به طور آشکار نقض شده از طرف سازمان ملل متحد به تصویب رسیده است. بنا بر این قطعه‌نامه‌ها، می‌توان نتیجه گرفت که اصل «عدم مداخله» در برابر اقدامات سازمان ملل در این زمینه عقب‌نشینی کرده است. این عقب‌نشینی در سه مورد مشخص شده است^{۱۷}:

۱. هنگامی که حقوق بشر در سرزمینهایی نقض می‌گردد که تحت سلطه یا استعمار دولتی قرار گرفته و یا توسط آن اشغال شده‌اند.

مجمع عمومی سازمان ملل در این مورد قطعه‌نامه‌های متعددی به تصویب رسانده است: قطعه‌نامه‌های مربوط به فلسطین اشغالی، رودزیا، نامیبیا و... این اقدامات براساس مسؤولیت ویژه سازمان ملل متحد بر «سرزمینهایی که مردم آن هنوز توسط خود اداره نمی‌شوند» یا سرزمینهای تحت قیمومت، انجام گرفته است.

۲. هنگامی که نقض حقوق بشر از اوضاعی ناشی می‌شود که صلح و امنیت بین‌المللی را در معرض خطر قرار می‌دهد.

این مورد خصوصاً ناظر بر وضع افریقای جنوبی در جهت خاتمه دادن به نظام آپارتاید در کشور بوده است.

۳. هنگامی که نقض حقوق بشر چنان جنبه‌ای به خود می‌گیرد که دیگر سکوت جامعه بین‌المللی، از لحاظ اخلاقی و انسانی، قابل تحمل نیست و دخالت آن جامعه برای خاتمه دادن به چنین وضعیتی الزامی تلقی می‌شود.

در موارد مذکور، حقوق بشر به قلمرو صلاحیت انحصاری دولتها پای می‌نهد، و اینچنین اصل «عدم مداخله» که سالهای سال، علی‌رغم نقضهای فراوان، یکی از عوامل وجود حداقل نظم در روابط بین‌المللی به شمار می‌رفت — و هنوز هم چنین است — امروزه، در بعضی موارد، به صورت مانعی برای حفظ همین نظم درآمده و لازم است روزنه‌هایی در

17. Droit International public: H. Thierry, J. Combacau, S. Sur, L. Jallée - éditions Montchrestien- 1986.

آن ایجاد کرد. اصل «مداخله بشر دوستانه» نیز یکی از این روزنه هاست.



تعیین حدود و شرایط اجرای اصل «مداخله بشر دوستانه»

در مقایسه با اوضاع ناشی از بحران اخیر خلیج فارس و مداخله جامعه بین المللی در عراق به منظور جلوگیری از کشتار مردم این کشور با وضعیت شرح داده شده در دو مورد مذکور در فوق (۳ و ۲)، متوجه می شویم که این اوضاع کاملاً بر یکدیگر تطبیق می کند. نویسندگان قطعنامه ۶۸۸ نیز چنین نتیجه گیری کرده اند زیرا متن قطعنامه، در تشریح اوضاع عراق و توجیه اقدامات مورد نظر، صریحاً به این دو وضعیت فوق العاده اشاره کرده است:

«شورای امنیت،

با آگاهی به وظایف و مسؤولیتهای خود بر طبق منشور ملل متحد در مورد حفظ صلح و امنیت بین المللی^{۱۸}؛ (مقایسه با مورد شماره ۲)

....

با نگرانی عمیق از سرکوبی مردم غیر نظامی عراق [...] که موجب حرکت انبوهی از پناهندگان به طرف مرزهای بین المللی گشته و از این راه موجب تجاوزهای مرزی که صلح و امنیت بین المللی در منطقه را به خطر انداخته، شده است؛ (مقایسه با مورد شماره ۲)

[و] عمیقاً تحت تأثیر شدت درد و رنج مردم [عراق] (مقایسه با مورد شماره ۳)

....

با توجه به مراتب فوق، شورای امنیت دستورالعملهای خود را در

۱. برای تعریف «حفظ صلح»، رک. دکتر هدایت الله فلسفی: «شورای امنیت و صلح جهانی»، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۸، پائیز- زمستان ۱۳۶۹، صص ۳۳-۱۰۴.

ادامه ابلاغ می‌کند.

پس بنابراین، در وهله اول، این طور به نظر می‌رسد که اصل «مداخله بشردوستانه»، از آنجا که اجرای آن مستلزم وجود شرایط خاص و پیش‌بینی شده برای اجرای حقوق بشر در سطح بین‌المللی است، در چارچوب این حقوق جای گرفته و آن را تکمیل کرده است.

اما اگر به خصوصیات حقوق بشر بنگریم متوجه می‌شویم که حفظ و رعایت آن در سطح بین‌المللی اغلب از طریق فشارهای گوناگون بر دولتهای متجاوز میسر گشته است، ولی آنها را وادار به رفتار مساعدتری در این زمینه نمی‌کند. حال اینکه اصل «مداخله بشردوستانه» — همان طور که از اسم آن پیداست — مستلزم «مداخله» است؛ یعنی اقدامی که از طریق آن دولتی را، علی‌رغم مخالفت او، به این امر که قواعد بشردوستانه را رعایت کند وادار می‌سازد. از این جهت، اصل «مداخله بشردوستانه» در مرحله اجرا از حقوق بشر — به معنای خاص کلمه — فراتر رفته و می‌توان آن را از سایر اصول این حقوق خاص تمیز داد و در حاشیه حقوق بشر گنجانید، و از آنجا که این دورشته از حقوق اهداف مشابهی را دنبال می‌کنند، کل این اصول و قواعد را در مجموعه وسیع‌تری که «حقوق بشردوستانه» باشد جای داد.

در پایان این بحث، سعی می‌کنیم شرایط خاص اجرای اصل «مداخله اضطراری بشردوستانه» را با تکیه بر متن دقیق قطعنامه ۶۸۸ تعیین نماییم، که این شرایط در واقع معیارهای مشخص‌کننده مرز میان اصل مذکور و اصل «عدم مداخله» به شمار می‌رود.

بنا بر متن قطعنامه ۶۸۸، این معیارها عبارتند از:

۱. ملاحظات امنیتی و حفظ صلح در منطقه

وضعیت موجود عراق در آن زمان و سرازیر شدن سیل آوارگان آن کشور به سوی خاک ایران و ترکیه، موجب اغتشاش در مرز این دو کشور

شده بود و علاوه بر آن، به علت غیرممکن بودن کنترل مرزها در آن شرایط، مسائل امنیتی داخلی نیز مطرح می‌گردید.

۲. ملاحظات صرفاً بشردوستانه (یا به عبارت وسیع‌تر، اخلاقی)

رفتار غیرانسانی دولت عراق نسبت به معارضین و نیز تمام مردم شمال و جنوب این کشور، و وضعیت دردناک و تأسف انگیز این مردم بیگناه و بی‌خانمان، جامعه بین‌المللی را وادار کرد تا از خود واکنش نشان دهد و به این مردم یاری رساند.

۳. خصوصیت اضطراری اوضاع

اکثر مواد قطعنامه بر ضرورت و فوریت این اقدامات تکیه کرده‌اند («از عراق می‌خواهد... هرچه زودتر...») — بند ۲ — «که عراق دسترسی فوری سازمانهای بشردوستانه بین‌المللی را... فراهم سازد» — بند ۳ — «از دبیرکل تقاضا می‌کند که... گزارش فوری دهد...» — بند ۴ — «همچنین از دبیرکل تقاضا می‌کند... برای مقابله فوری با احتیاجات اساسی پناهندگان...» — بند ۵ —). بنابراین، می‌توان چنین نتیجه گرفت که اگر وضعیت اضطراری مطرح نبود و عامل زمان می‌توانست علاجه برای حل مسأله باشد، مداخله بشردوستانه دیگر ضرورتی پیدا نمی‌کرد.

۴. درخواست کشورهای منطقه یا ذینفع در این مداخله

به نظر می‌رسد که چنین درخواستی از طرف دولتهای ذینفع، با اینکه شرط عمده اجرای اصل به شمار نمی‌رود، لاقلاً راه را برای آن هموار می‌سازد. متن قطعنامه در توجیه تصمیمات خود چنین ذکر می‌کند:

«با توجه به نامه‌های فرستاده شده از طرف نمایندگان دائم ترکیه و جمهوری اسلامی ایران در سازمان ملل متحد، درتاریخ به ترتیب ۲ آوریل و ۴ آوریل ۱۹۹۱».

و اینچنین، درخواستها را جزء اساس اقدام خود تلقی کرده است.

۵. لزوم حفظ تمامیت ارضی دولت مشمول مداخله

مداخله اضطراری بشردوستانه نباید بهانه‌ای برای سلب دائم اختیارات یک دولت حاکم نسبت به قلمرو ارضی آن باشد. بنابراین، مناطق امنی که در درون خاک عراق به منظور حفاظت از مردم تحت ستم این کشور ایجاد شده، اگرچه تحت کنترل نیروهای خارجی است که زیر نظر سازمان ملل عمل می‌کنند اما، لااقل از لحاظ نظری، جزء حاکمیت ارضی عراق به حساب می‌آید.

با الهام گرفتن از روح چنین شرطی، می‌توان از آن نتیجه گرفت که اصل مداخله بشردوستانه نباید عاملی برای سلطه‌گری یا استعمار یک کشور تلقی شود.

۶. خصوصیت موقتی بودن مداخله

متن قطعنامه ۶۸۸ درباره مدت مداخله سکوت کرده است. اما از آنجا که این مداخله به منظور خاتمه دادن به وضعیت ویژه‌ای که اقدام بشردوستانه‌ای را ایجاد می‌کند پیش‌بینی شده است، بنابراین، انتظار می‌رود هرگاه اهداف مورد نظر تحقق یابد، یا به عبارت دیگر، هرگاه احساس شود که دیگر خطری امنیت مردم ستم‌دیده را تهدید نمی‌کند و یا تصمیمات کافی در این باره گرفته شود بطوریکه دیگر موجهی برای چنین مداخله‌ای وجود نداشته باشد، در این صورت، دولت حاکم اختیارات خود را که موقتاً از او سلب شده است، باز می‌یابد. بدیهی است برای اجتناب از

سوء استفاده هر دو طرف، نظارت شورای امنیت در تعیین مدت ادامه مداخله بشردوستانه، الزامی است.^{۱۹}

۷. نظارت شورای امنیت سازمان ملل متحد

نقش اساسی که به شورای امنیت واگذار شده، تضمینی برای اجرای صحیح اصل به شمار می‌رود. این نقش در همه مراحل اجرای اصل مشاهده می‌شود:

- تهیه قطعنامه‌ای که کشور ستمگر را رسماً محکوم کند و صدور اجازه برای اقدامات لازم جهت جلوگیری از فاجعه؛
 - نظارت بر جریان اقدامات و اجرای صحیح آنها؛
 - تغییرات احتمالی در نحوه اقدام؛
 - تعیین مدت اقدامات و خاتمه آنها.
- با این مقدمات و با توجه به تحولاتی که اخیراً در روابط بین‌المللی پدید آمده و تغییرات موضعی اعضای دائم شورای امنیت که منجر به همکاری بیشتر قدرتها شده است، می‌توان به آثار آینده این اصل امیدوار بود.

● نتیجه‌گیری

به گفته رولان دوما، وزیر امور خارجه فرانسه، حقوق بین‌الملل می‌باید «فرضیه حق مداخله را در خود بپذیرد»، و می‌توان در این زمینه امیدوار بود که تحولاتی در حقوق بین‌الملل صورت گیرد. امروزه اکثریت روشنفکران و مدافعان حقوق ملتها در برابر دولتها، و در میان آنان به ویژه حقوقدانان، نسبت به این امر نظر موافق دارند.

۱۹. تورگوت اوزال، رئیس جمهور ترکیه، خواستار اقامت دراز مدت نیروهای خارجی، به ویژه امریکایی، در خاک عراق شده است.

هنوز از آغاز عملیات در عراق دیری نگذشته که جامعه اروپا بار دیگر قدم تازه‌ای در این راه برداشته است. این بار پارلمان اروپا با انتشار قطعنامه‌ای به تاریخ ۱۶ مه ۱۹۹۱ (۷۰/۲/۲۶)، در رابطه با وقایع اخیر سودان، وضعیت مردم این کشور را همانند وضعیت کردهای شمال عراق دانسته و همانند مورد عراق خواستار دخالت در امور داخلی سودان به منظور جلوگیری از اقدامات خشونت‌آمیز دولت این کشور شده است. به نقل از خبرگزاری فرانسه از استراسبورگ، قطعنامه مذکور تأکید کرده که در مورد سودان، «به اتخاذ تدابیر بین‌المللی فوری حتی به رغم میل دولت سودان [!] نیاز است».^{۲۰} پارلمان اروپا عمل خویش را به علت اشکالتراشی دولت خارطوم در راه کمک‌رسانی به مردمی که در معرض گرسنگی قرار دارند، توجیه می‌کند و اظهار می‌دارد که دولت مذکور «سیاستی را پیش گرفته که در صورت ادامه یافتن، منجر به نسل‌کشی خواهد شد».^{۲۱}

گذشته از خطراتی که این گونه اقدامات می‌توانند دربر داشته باشند، نمی‌توان منکر آن شد که این نوآوری (اصل «مداخله بشردوستانه») نه تنها تحولی در قلمرو حقوق بین‌الملل به شمار می‌رود بلکه ماهیت آن را نیز تا حدی تغییر می‌دهد: گرچه دولت به عنوان موضوع عمده این حقوق باقی می‌ماند اما حقوق آن در موارد خاص و تحت شرایطی ویژه در برابر حقوق اقوام و ملل کاهش می‌یابد و به تدریج انتظار می‌رود که در آینده فرد به طور انفرادی و ملت به طور دسته‌جمعی نقش مهمتری در کنار دولتها در این حقوق ایفا کنند.

از طرف دیگر، انتظار می‌رود چنین تحولی مورد پسند پاره‌ای از دولتها، که در قلمرو خود با اقلیتهایی درگیر هستند، واقع نگردد و از این جهت از تثبیت اصل مداخله بشردوستانه استقبال لازم را به عمل نیاورند.

۲۰. روزنامه اطلاعات، به تاریخ ۷۰/۲/۲۸.

۲۱. همان.

بدیهی است اقلیها (قومی، مذهبی یا فرهنگی) از این پس از ابزار حقوقی مؤثری برخوردار می‌شوند. به این دلیل، برای جلوگیری از نگرانی دولتها و ممانعت از سوء استفاده‌هایی که ممکن است از اصل دخالت بشردوستانه صورت گیرد، سازمان ملل متحد بر خصوصیت فوق العاده عمل خود، که فقط براساس وضعیتی خاص انجام می‌شود، تکیه می‌کند. ولی در هر حال، دگرگونی اخیر جو سیاسی بین المللی و سیر افکار عمومی جهانی، این تحول را ایجاب و اجتناب ناپذیر کرده است.

به قول یک ضرب المثل فرانسوی: «بدبختی بعضیها موجب خوشبختی دیگران می‌شود». فاجعه‌ای که بر سر مردم عراق آمد چنین تحولی را، علی‌رغم خواست این مردم ستم‌دیده، پایه‌ریزی کرده و گام بلندی در راه تثبیت آن برداشته است که شاید در آینده مردم دیگری از چنین سرنوشت دردناکی برکنار نگاه داشته شوند.

اما آیا برای پیشرفت حقوق بین الملل در جهت دفاع از حقوق بشر یا حقوق بشردوستانه، باید چنین بهای گزافی پرداخت؟