

Hooman Movassagh, “From ‘Humanitarian Intervention’ to ‘Responsibility to Protect’”, *Mehrnameh*, No. 11, May 2011, pp. 127-128, available at: <http://goo.gl/gmhSI>

**Abstract:**

While international law prohibits the use of force, it allows certain exceptions. For example, the use of force by States pursuant to a Chapter 7 resolution by the UN Security Council, and the use of force in cases of self-defense as prescribed by the UN Charter. States have also used the concept of “humanitarian intervention” (not to be confused with the concept of “humanitarian aid”) to justify military incursions, sometimes in cases proscribed by international law. As such, the UN has developed the framework for instances where the use of force is justified for humanitarian reasons. This framework is referred to as a “responsibility to protect” and it offers criteria and procedures whereby States may, under certain conditions, be deemed to have a responsibility to use military force, among other measures, to protect the population of a territory.

**Keywords:** International law, humanitarian intervention, responsibility to protect, R2P, use of force

## ماهنامه‌ی علوم انسانی مهرنامه

سال دوم، شماره یازدهم، اردیبهشت ۱۳۹۰

### گذر از «مداخله بشردوستانه» به «مسئولیت حمایت»

هومن موثق

در طول تاریخ، دولت‌ها بنا به دلایل گوناگونی علیه دیگر دولت‌ها اقدام نظامی کرده‌اند و با وجود پیشرفت‌هایی که در نیمه دوم قرن بیستم در نظام حقوقی بین‌المللی حاصل شد، پدیده جنگ همچنان از واقعیات زیست بشر است. البته حقوق بین‌الملل معاصر در برخی شرایط اقدام نظامی را مجاز دانسته و حتی آن را تجویز می‌کند. در حقیقت، توسل به قوای قهریه از جمله ابزارهای تضمین قواعد هر نظام است و به سختی می‌توان تصور کرد که قواعد حقوقی، بدون ابزارهای کنترلی و حمایتی توسط همه تابعان حقوق به درستی اجرا شوند.

با وجود این، توسل به نیروی مسلح در روابط بین‌المللی همواره باید با رعایت شرایط دقیقی صورت گیرد تا از آثار و تبعات سوء آن تا حد امکان پیشگیری شود. «مداخله بشردوستانه» از جمله دلایلی است که برخی دولت‌ها، به ویژه از اواسط قرن نوزدهم به بعد، برای توجیه اقدام مسلحانه خود علیه دولت‌های دیگر مطرح کرده‌اند. مداخله بشردوستانه در مفهوم مضیق و کلاسیک خود به معنای هر اقدام مسلحانه دولتی علیه دولتی دیگر است که برای صیانت از جان و آزادی‌های شهروندان دولت اخیر که قادر یا مایل نیست خود چنین صیانتی را برای آنها فراهم کند صورت می‌گیرد.

ولی مفهوم موسع مداخله بشردوستانه اعم از اقدام مسلحانه و سایر اقدامات غیرمسلحانه‌ای است که ممکن است صورت گیرد؛ از جمله بلوکه کردن دارایی‌های مقامات کشور قاصر یا خاطی و منع صدور روادید برای آنها، یا وضع تحریم‌های فراگیر علیه آن دولت. چنین اقداماتی ممکن است به صورت یک‌جانبه یا چند جانبه باشند، یا توسط سازمانی منطقه‌ای همچون ناتو صورت گیرند. باید توجه داشت که این مفهوم متمایز از «کمک‌های بشردوستانه» است که ناظر بر ارائه کمک‌هایی به صورت آب و غذا، وسایل پزشکی و دارو، امکانات بهداشتی و مانند آن به دولتی است که به چنین کمک‌هایی نیاز دارد و بیشتر در موارد بحرانی همچون سیل و زلزله ارائه می‌شوند. بدیهی است که کمک‌های بشردوستانه با رضایت دولت دریافت‌کننده همراه است، در حالی که هدف مداخله بشردوستانه حمایت از مردم یا گروهی از مردم آن کشور است که این امر عموماً در مقابله با دولت صورت می‌گیرد.

با توجه به ارتباط مفهوم مداخله بشردوستانه با برخی مفاهیم و اصول دیگر حقوقی، به ویژه مفهوم حاکمیت و اصل ممنوعیت مداخله در امور داخلی دولت‌ها، مداخله بشردوستانه جنبه‌های پیچیده حقوقی بسیاری را مطرح می‌کند. در نتیجه، دیدگاه‌هایی که در طول زمان و به فراخور پیشرفت نظام حقوقی بین‌المللی درباره جواز یا منع مداخله بشردوستانه مطرح شده‌اند متفاوت بوده و هست. البته برخی دکتربین‌های مطرح شده به جوانب غیرحقوقی این گونه مداخلات نیز توجه کرده‌اند، و این بیشتر به دلیل استقرار اصل منع تهدید یا توسل به زور در نظام حقوقی بین‌المللی پس از تاسیس سازمان ملل متحد است. ولی در اینجا هدف آن است که با توجه به وضعیت نظام بین‌المللی موجود، برخی ابعاد حقوقی مداخله بشردوستانه به اختصار بررسی شوند.

#### منع توسل به زور و مداخله در امور داخلی دولت‌ها

پیشرفت‌های تکنولوژیک موجب شد که جنگ جهانی دوم از شدت و گستردگی متفاوتی برخوردار باشد. ایدئولوژی نازیسم و نژادپرستی نیز منجر به فجایعی شد که مرگ میلیون‌ها انسان بی‌گناه را در پی داشت. این وقایع، جهانیان را بر آن داشت تا راهکاری برای پیشگیری از تکرار چنین فجایعی پیش‌بینی کنند. از جمله روش‌های پیش‌بینی شده، منع تهدید یا توسل به زور در روابط

بین‌المللی و ایجاد نظام امنیت جمعی در چارچوب شورای امنیت سازمان ملل متحد بود. در عین حال، توجه به حقوق بشر و آزادی‌های بنیادین افراد به منظور تأمین شرایطی که مانع استبداد و ستم در عرصه ملی کشورها شده و امکان دگرستیزی و مخاصمه را کاهش دهد از دیگر تدابیر جامعه بین‌المللی بود.

اصل ممنوعیت تهدید یا توسل به زور در بند چهار ماده دو منشور به این نحو اعلام شده است: «همه اعضا در روابط بین‌المللی خود از تهدید یا توسل به زور علیه تمامیت ارضی یا استقلال سیاسی هر دولت، یا به هر نحو دیگر که مغایر با اهداف ملل متحد باشد، خودداری خواهند کرد.» در عین مطلق بودن این ممنوعیت، خود منشور شرایطی را پیش‌بینی کرده که در آن می‌توان از نیروی نظامی استفاده کرد. این موارد شامل دفاع از خود بر اساس ماده 51 منشور و اقدام جمعی و با مجوز شورای امنیت بر اساس فصل هفت منشور (ماده 42) است. بر اساس ماده 51 منشور، چنانچه دولتی مورد حمله مسلحانه واقع شود می‌تواند به صورت فردی یا جمعی از خود دفاع کند. البته دولت مذکور باید بلافاصله اقدامات خود را به شورای امنیت گزارش کند و شورا نیز موظف است اقدام لازم به عمل آورد تا صلح و امنیت را اعاده کند.

شورا نیز می‌تواند براساس ماده 42 منشور مجوز انجام عملیات نظامی صادر کرده و در مواردی که به موجب ماده 39 منشور تهدید یا نقض صلح را احراز کند و اقدامات غیر مسلحانه (بر اساس ماده 41) را برای حل مساله کافی نداند، به انواع اقدامات نظامی مبادرت کند. همه دولت‌های عضو ملل متحد نیز به موجب ماده 25 منشور مکلف به پذیرش و اجرای تصمیمات شورا هستند. بنابراین منشور به دولت‌ها اجازه نمی‌دهد با توجیه بشردوستانه به دولتی دیگر حمله نظامی کرده و تمامیت ارضی آن را نقض کند. در حقیقت، بدون مجوز شورای امنیت، چنین اقدامی می‌تواند به منزله حمله تجاوزی توصیف شود و آثار و تبعات خاص آن را برای دولت متجاوز در پی داشته باشد. با این حال، تجارب تلخ عملکرد شورای امنیت در مواقعی که به اقدام فوری نیاز بوده تا از تلفات انسانی گسترده پیشگیری شود، کارآیی این نظام را زیر سوال برده است.

وقایع سودان، سومالی، کوزوو، بوسنی، رواندا، هایتی، غزه و مانند آن، همگی نشان از آن دارند که شورای امنیت در بسیاری از موارد یا اقدامی نکرده، یا در تدارک اقدام موثر چنان تعلل کرده و تاخیر داشته که در عمل موجب کشته شدن هزاران انسان بی‌گناه شده است. وجه غیرمسلحانه مداخله بشردوستانه نیز مورد انتقاد بسیاری از دولت‌ها قرار گرفته و آن را مغایر با اصل منع مداخله در امور داخلی دولت‌ها دانسته‌اند. این اصل که در بند هفت ماده دو منشور قید شده تصریح دارد که ملل متحد نمی‌تواند در اموری که اساساً در صلاحیت ملی هر دولتی قرار دارد مداخله کند. بند 7 ماده 2 منشور سازمان ملل متحد اعلام داشته: «هیچ یک از مقررات مندرج در این منشور، ملل متحد را مجاز نمی‌دارد در اموری که اساساً در صلاحیت داخلی هر دولت است دخالت کند و اعضا را نیز ملزم نمی‌کند که چنین اموری را بر اساس این منشور فیصله دهند؛ ولی این اصل نافی اعمال اقدامات قهری پیش‌بینی شده در فصل هفتم نیست.»

قید «صلاحیت داخلی» دولت از اهمیت خاصی برخوردار بوده و ناظر بر اموری است که هر دولت در خصوص آنها صلاحیت تام و تمام داشته و می‌تواند کاملاً با صلاحیت خود درباره آنها تصمیم بگیرد. بدیهی است در مواردی که دولتی تعهدی بین‌المللی داشته باشد، باید آن تعهدات را در رویه خود لحاظ کند. در غیر این صورت، ممکن است مسئولیت بین‌المللی آن دولت مطرح شده و آثار و تبعات نقض تعهدات بین‌المللی بر آن تحمیل شود. به عبارت دیگر، حد صلاحیت داخلی دولت را باید با تعهدات بین‌المللی هر دولت تعیین کرد. البته باید بین انواع تعهدات بین‌المللی نیز تمایز قایل شد. آنچه که در تعیین حد و دامنه اصل عدم مداخله اهمیت ویژه‌ای پیدا می‌کند، تعهداتی است که دولت‌ها بر اساس حقوق بین‌الملل عام و قواعد مربوط به نظم عمومی بین‌المللی بر عهده دارند.

همچنین، بر اساس نظام بین‌المللی مسئولیت دولت‌ها، هر عمل متخلفانه بین‌المللی موجب مسئولیت بین‌المللی دولت خواهد بود. عمل متخلفانه، فعل یا ترک فعلی است که از نظر حقوق بین‌الملل قابل انتساب به دولت بوده و متضمن نقض تعهدی بین‌المللی باشد. واضح است که تعهد بین‌المللی دولت را از منابع مختلفی می‌توان دریافت، از جمله معاهدات، عرف، و اصول کلی حقوقی. به

تعبیر دیگر، اگر دولتی به موجب هر یک از این منابع تعهدی حقوقی داشته باشد و آن را نقض کند، عمل متخلفانه‌ای مرتکب شده که می‌تواند مسئولیت بین‌المللی آن را مطرح کند. ولی نکته‌ای که باید به آن توجه داشت این است که برخی از قواعد حقوق بین‌الملل، ماهیتی آمره دارند و نه تنها هیچ گونه تخلفی از آنها جایز نیست، بلکه هر دولتی می‌تواند اقداماتی به عمل آورد تا از استمرار نقض آن قواعد جلوگیری کند. در حقیقت، بر اساس طرح کمیسیون حقوق بین‌الملل درباره مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها، نقض قواعد آمره، دولت‌ها را مکلف می‌کند برای خاتمه دادن به آن نقض با یکدیگر همکاری کرده و وضعیت حاصل از آن را شناسایی نکنند.

اگر به قواعد مندرج در اسناد بین‌المللی حقوق بشر توجه شود، ملاحظه می‌شود که برخی از آنها در نظام حقوقی کیفری بین‌المللی نیز انعکاس یافته‌اند. برای مثال، با مراجعه به ماده هفت اساسنامه دیوان کیفری بین‌المللی ملاحظه می‌شود که قتل، شکنجه، ناپیدی اجباری، زنا به عنف، حبس بر خلاف قواعد بنیادین حقوق بین‌الملل، آپارتاید، آزار و اذیت گروه‌ها که به دلایل قومی، سیاسی، مذهبی، ملی، فرهنگی یا جنسی صورت گیرد و سایر اعمال غیر انسانی که به عمد و با هدف ایجاد درد و رنج شدید یا صدمه جدی به سلامت روحی یا جسمی انجام شوند، همگی از مصادیق جرایم علیه بشریت بوده و قواعدی آمره به حساب می‌آیند.

بنابراین، از نظر حقوقی هیچ دولتی نمی‌تواند به ارتکاب چنین اعمالی مبادرت کرده و در مقابل اعتراض دولت‌های دیگر مدعی دخالت در امور داخلی خود شود. همانگونه که هیچ کس در هیچ کشوری نمی‌تواند در منزل خود مرتکب قتل شود و به استناد اینکه در منزل خود چنین عملی مرتکب شده، آن را در زمره مسائل مربوط به حریم خصوصی خود بداند و از مراجع رسمی بخواهد واکنشی نشان ندهند. جامعه بین‌المللی نیز نسبت به نقض قواعد آمره واکنش نشان داده و خواهان توقف آن خواهد شد. چنین واکنشی نه تنها مصداق مداخله در امور داخلی دولت خاطی نیست، بلکه نظام حقوقی بین‌المللی دولت‌ها را مکلف می‌داند برای توقف چنین مواردی اقدام کرده و با سایر دولت‌ها همکاری لازم را به عمل آورند. نتیجه آنکه بر اساس قواعد منشور سازمان ملل متحد، مداخله بشردوستانه مسلحانه‌ای که بدون مجوز شورای امنیت باشد ممنوع است.

البته ممکن است اقدامی صورت گیرد و شورا در نهایت آن را تایید کند، مانند اقدام نظامی ناتو علیه یوگسلاوی سابق؛ یا خود شورای امنیت وضعیتی را تهدیدی علیه صلح تشخیص دهد و چنین مداخله‌ای را مجاز بداند. همچنین، به نظر می‌رسد که با وجود اصل ممنوعیت مداخله در امور داخلی دولت‌ها، مداخلات بشردوستانه غیر مسلحانه‌ای که در پاسخ به موارد نقض گسترده و نظام‌مند حقوق بشر توسط دولتی صورت می‌گیرند را باید مجاز دانست، به ویژه در مواردی که این موارد نقض با ارتکاب جرایم بین‌المللی همراه باشند. توجه به تمایز بین مفاهیم «حاکمیت» و «حکومت» می‌تواند به روشنتر شدن این نگرش کمک کند. در نظام بین‌المللی، دولت (State) نهادی است که عناصری از قبیل سرزمین معین، جمعیت دایم، حکومت (government) و اهلیت برقراری رابطه با سایر دولت‌ها را داشته باشد.

در بین این عناصر، حکومت را نباید با حاکمیت (sovereignty) یکی دانست، هر چند فرض بر این است که هر حکومتی دارای حاکمیت است. حقیقت آن است که حاکمیت از آن مردم است و مردم هستند که با اعمال حق تعیین سرنوشت خویش، نظام سیاسی خود را تعیین کرده و از طریق انتخاب نمایندگان، «به واسطه» اعمال حاکمیت می‌کنند. بنابراین، حکومت را نباید چیزی بیش از واسطه مردم در اعمال اقتدار و صلاحیت انحصاری در قلمروی خاص پنداشت. چنانچه حکومتی نمایندگی مردم را نداشته باشد و به واسطه زور و سرکوب اعمال اقتدار کرده و فرآیندهای مشارکت سیاسی را بسته یا غصب کرده باشد، دیگر مشروعیت مردمی نداشته و نمی‌تواند مدعی مزایا و مصونیت‌های حکومتی در عرصه بین‌المللی باشد. سرنوشت حکامی همچون میلووشویچ، مبارک و قذافی به خوبی نمایانگر این واقعیت است. نکته حایز اهمیت آن است که تمایز بین حاکمیت مردم و حکومت، در مواردی که حکومتی مشروعیت مردمی نداشته و به ارتکاب جنایات بین‌المللی مبادرت می‌کند، انواع مداخلات بشردوستانه را موجه می‌کند.

فقدان پشتوانه مردمی برخی حکومت‌ها و فجایعی که در دهه‌های پس از تاسیس سازمان ملل متحد در سراسر جهان رخ داد، موجب شد کوفی عنان در سال 1999 مجمع عمومی سازمان ملل را خطاب قرار داده و پرسش‌هایی را برای جامعه بین‌المللی مطرح کند: در شرایطی همچون کوزوو و رواندا، اگر دولت‌هایی قادر و مایل بودند که از جمعیت‌های قربانی حمایت کنند، آیا می‌بایست تا زمان صدور مجوز شورای امنیت هیچ اقدامی نمی‌کردند و تنها نظاره‌گر کشتار جمعی افراد بی‌گناه می‌شدند؟ از طرف دیگر، آیا مداخله بدون مجوز شورای امنیت، نظام شکننده امنیت جمعی را که پس از جنگ جهانی دوم تاسیس شده است، تضعیف نمی‌کند و امکان مداخلات آتی را فراهم نمی‌سازد؟ کوفی عنان از دولت‌ها خواست راهی پیدا کنند تا به مفاد منشور جامعه عمل ببوشانند و شورای امنیت به واقع در مقام مدافع «منافع مشترک» همه دولت‌ها عمل کند.

بر اثر سخنان دبیرکل وقت سازمان ملل و با توجه به فجایعی که بر اثر قصور شورای امنیت در چندین کشور حادث شده بود، به ابتکار دولت کانادا کمیسیونی به نام «کمیسیون بین‌المللی راجع به مداخله و حاکمیت دولت» تاسیس شد تا امکان پاسخگویی نظام‌مند به مواردی همچون رواندا و کوزوو را بررسی کند. این کمیسیون در سال 2001 گزارشی را با عنوان «مسئولیت حمایت» ارائه کرد و در آن ضمن تأکید بر اینکه حاکمیت دولت‌ها را نمی‌توان به نام مداخله کنار گذاشت، باید مفهوم حاکمیت را به نحوی تفسیر کرد که «مسئولیت اولیه حمایت از مردم هر کشور، با خود دولت است». بنابراین، در مواردی که دولتی قادر یا مایل نیست در برابر آسیب‌های جدی حمایت لازم را از مردم خود به عمل آورد، «اصل عدم مداخله جای خود را به مسئولیت بین‌المللی حمایت می‌دهد». این رویکرد در سال 2004 توسط هیات عالی رتبه منصوب دبیرکل سازمان ملل تأیید شد. این هیات در گزارش نهایی خود ضمن یادآوری فجایع سومالی، بوسنی و هرزگوین، رواندا، کوزوو و دارفور سودان، اعلام کرد که مساله این نیست آیا دولتی «حق مداخله» دارد یا ندارد، بلکه مساله، «مسئولیت حمایت» همه دولت‌ها است.

به عبارت دیگر، هنگامی که افراد در معرض فجایعی همچون قتل عام، تجاوز، پاکسازی قومی و گرسنگی دادن هستند، همه دولت‌ها مسئولیت دارند از آن افراد حمایت کنند. هیات مذکور، طیف گسترده‌ای را برای پاسخ جامعه بین‌المللی در نظر گرفته و توسل به زور را به عنوان آخرین چاره پیش‌بینی کرده است. این گزارش اظهار داشته که شورای امنیت در مقام تجویز یا تأیید توسل به زور، دست کم پنج معیار را در نظر بگیرد: 1- جدیت تهدید: آیا آسیب در حدی است که توجیه‌کننده اقدام نظامی باشد؟ 2- هدف: هدف اولیه اقدام نظامی باید ممانعت از تهدید مورد بحث باشد. 3- گزینه آخر: اقدام نظامی باید به عنوان آخرین راه انتخاب شود، یا در شرایطی اتخاذ شود که دلایل متقن بر بی‌فایده بودن اقدامات غیرنظامی وجود داشته باشند. 4- تناسب: در اقدام نظامی، اصل تناسب رعایت شود و به نحوی عمل شود که پاسخ کافی به تهدید داده شود. 5- موازنه آثار: اقدام نظامی باید بتواند تهدید را مرتفع کند و آثار عدم اقدام، وخیم‌تر از اقدام باشد.

اجلاس جهانی 2005 سازمان ملل نیز بر این امر صحنه گذاشت. دولت‌ها در آن اجلاس اعلام کردند که در مواردی که دولتی قادر یا مایل نیست جمعیت خود را در برابر نسل‌کشی، جرایم جنگی، پاکسازی قومی و جرایم علیه بشریت حمایت کند، مسئولیت آن حمایت را می‌پذیرند و بر اساس فصول شش و هفت منشور برای تحقق چنین حمایتی اقدام خواهند کرد. نتیجه آنکه به نظر می‌رسد امروزه، با وجود آنکه مداخله بشردوستانه مسلحانه همچنان مشروعیت ندارد، دولت‌های جهان اتفاق نظر دارند که در شرایطی خاص و با لحاظ برخی معیارها، دیگر نباید از «مداخله» برخی دولت‌ها سخن گفت، بلکه باید مقابله با برخی مسائل را «مسئولیت» همه دولت‌ها دانست

\* عضو هیات علمی مرکز حقوق بشر، صلح و دموکراسی شهید بهشتی

لینک ثابت:

<http://www.mehrnameh.ir/article/1828/>