

بررسی مأموریت شورای امنیت در اعمال دکترین مسئولیت حمایت

فرزانه سیف‌زاده^۱، سید قاسم زمانی^{۲*}، حسن سواری^۳، مسعود راعی دهقی^۴

۱. دانشجوی گروه حقوق بین‌الملل، واحد نجف‌آباد، دانشگاه آزاد اسلامی، نجف‌آباد، ایران

۲. دانشیار مدعو گروه حقوق بین‌الملل، واحد نجف‌آباد، دانشگاه آزاد اسلامی، نجف‌آباد، ایران

۳. استادیار گروه حقوق بین‌الملل دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران

۴. دانشیار گروه حقوق بین‌الملل، واحد نجف‌آباد، دانشگاه آزاد اسلامی، نجف‌آباد، ایران

دریافت: ۱۳۹۵/۰۱/۲۵

پذیرش: ۱۳۹۶/۰۱/۲۷

چکیده

برای افرادی که در معرض نقض‌های جدی حقوق بشر هستند تعیین ارگانی که موظف به اجرای مسئولیت حمایت است، اهمیتی اساسی دارد. اما این‌که نهاد ملزم به مداخله کدام نهاد بین‌المللی است، برای آن نهاد هم دارای اهمیت است؛ زیرا این نهاد ممکن است با افزایش چشمگیر هزینه‌ها و بحران‌های نظامی مواجه شود. در عین حال، ممکن است در اثر موفقیت در فرو نشاندن وضعیت خلاف حقوق بشر، جایگاهی برتر از قبل در نظام بین‌المللی پیدا کند. مداخله بین‌المللی توسط این نهاد می‌تواند موجب افزایش اعتبار سازمان ملل متحد و دکترین مسئولیت حمایت گردد. برعکس، مداخله خودسرانه توسط هر نهاد بین‌المللی یا یک دولت می‌تواند به ارزش و اعتبار حقوق بین‌الملل و نظم جهانی لطمه بزند. بنابراین شورای امنیت به‌عنوان منبع صدور مجوز باید بهتر از قبل عمل کند.

واژگان کلیدی: دکترین مسئولیت حمایت، مجوز شورای امنیت، بررسی اسناد بین‌المللی، مداخله بشردوستانه، صلح و امنیت بین‌المللی.

۱. مقدمه

براساس منشور ملل متحد، هرگاه دولتی یکی از تعهدات حقوق بشری ملل متحد را بر عهده بگیرد، موظف است این تعهدات را به اجرا بگذارد (بند ۲ ماده ۲)؛ اما همیشه بدین ترتیب نیست و برخی از دولت‌ها به نقض فاحش حقوق بشر شهروندان خود می‌پردازند. پس از جنگ جهانی دوم، این ایده که افراد دارای حقوقی مستقل از دولت‌هاشان هستند در مباحث جهان مطرح شد و ایده «حاکمیت به مثابه مسئولیت» مطرح گردید.

به موجب دکترین مسئولیت حمایت، حاکمیت یک دولت از مسئولیت آن دولت در حمایت از مردمی که در قلمروش زندگی می‌کنند جداشدنی نیست و نمی‌تواند صرفاً شکلی از کنترل باشد و جامعه جهانی موظف است در صورت نادیده گرفتن یا نقض این مسئولیت اقدامات مقتضی را اتخاذ کند. این امر به منزله دعوتی آشکار برای مداخله نظامی نیست، چرا که این مداخله را باید همواره به‌عنوان آخرین راه‌حل و تنها در شرایط استثنایی اعمال کرد. در واقع، مسئولیت حمایت درخواستی فوری از دولت‌ها است تا نقش مشروع خود را در به رسمیت شناختن، احترام و حمایت از حقوق مردم خود باز شناسند (Guterres, 2008, p.102-103).

در این مقاله، موارد مربوط به لیبی و سوریه و عراق با این دیدگاه بررسی می‌شود که چرا واکنش جامعه بین‌المللی نسبت به این کشورها کاملاً متفاوت بوده و همچنین این تفاوت‌ها در مورد جایگاه کنونی و رویه دکترین مسئولیت حمایت بیانگر چیست. چگونه مسئولیت حمایت با مسئولیت اولیه شورای امنیت برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی مرتبط می‌شود؟ اگر شورای امنیت نتواند مسئولیتش را در این زمینه انجام دهد، چه اتفاقی می‌افتد؟ آیا هر دولت عضوی می‌تواند با تکیه بر مسئولیت حمایت اقدامات یکجانبه را توجیه کند؟

مسئولیت حمایت بر صلاحیت‌های شورای امنیت در رابطه با پیشگیری و مهار نقض‌های حقوق بشری گسترده طبق ماده ۲۴ منشور ملل متحد تأکید می‌کند، سعی در بالا بردن آستانه معیارهایی دارد که برای اقدام شورای امنیت لازم است، به کاهش سوءاستفاده از حق وتو کمک می‌کند و بیان می‌دارد که شورای امنیت نه‌تنها



حق مداخله دارد، بلکه مسئولیت دارد تا از طرف جامعه بین‌المللی مانع از جنایات جدی دولت حاکم نسبت به غیر نظامیان شود.

بنابراین با توجه به این مهم، باید تحلیل جامعی از نقش، ظرفیت، کارایی و تأثیر بخشی شورای امنیت در جلوگیری، واکنش و پاسخ به فجایع بشری به عمل آید. از این رو، ما در این مقاله ضمن تعریف مفهوم دکترین مسئولیت حمایت و سیر تکوین این مفهوم، به تفصیل به بررسی فرایند تحول مسئولیت حمایت در شورای امنیت، وظایف و صلاحیت‌ها، رویه و رویکرد شورا در برخورد با مسئولیت حمایت، علل واکنش متفاوت اعضای شورای امنیت نسبت به مسئولیت حمایت، نقش شورا در اعطاء مجوز مداخله بشردوستانه، بررسی مداخلاتی که توسط شورا اجازه داده می‌شوند و مداخلاتی که اجازه داده نمی‌شوند، می‌پردازیم.

۲. مفهوم و سیر تاریخی تکوین دکترین مسئولیت حمایت

دکترین مسئولیت حمایت به عنوان ابزاری برای برقراری یک تعادل حقوقی مناسب بین حاکمیت دولت و حقوق بشر ظهور کرد.

از اواخر قرن ۱۹، هنجار غالب روابط بین‌المللی حاکمیت دولت بود. هرچند جامعه ملل کوشید تا جنگ را به عنوان ابزار سیاست خارجی ممنوع سازد، اما شکست خورد (Thomashausen, 2002, p.3). دیوان دائمی دادگستری بین‌المللی در ۱۹۲۴ اعلام کرد یک اصل اولیه حقوق بین‌الملل این است که هرگاه اتباع یک دولت با اعمال خلاف حقوق بین‌الملل دولت دیگری آسیب ببینند، آن دولت حق حمایت از اتباعش را از طریق اقدام دیپلماتیک یا فرایندهای قضایی بین‌المللی بر عهده دارد (Mavrommatis, 1924, p.12؛ Palestine Concessions). اگرچه هرگز در منشور ملل متحد پیش‌بینی نشد که نقض حقوق بشر می‌تواند توجیهی برای توسل به زور باشد. از همین رو، لغو حق توسل به جنگ^۱ در ماده (۴) منشور ملل متحد وارد شد.

بعد از جنایات ارتکاب یافته طی جنگ جهانی دوم، دکترین مسئولیت دولت مطرح شد تا دولت‌ها پاسخگوی صدماتی باشند که به بیگانگان وارد می‌کردند (Becker,

1. jus ad bellum

(2006, p.11؛ اما چنانچه دولتی شهروندان خود را آزار و اذیت می‌کرد، پاسخگوی اعمالش نبود. به منظور اصلاح این وضعیت، دادگاه نورمبرگ افرادی را برای جرائم علیه صلح، جرائم جنگی، جنایات علیه بشریت و به‌ویژه جنایات ارتكابی دولت علیه اتباعش تحت تعقیب قرار داد (Charter of the International Military Tribunal, 1945, art. 1,6)

در ۱۹۹۹ دبیر کل سازمان ملل متحد، کوفی عنان^۱، جامعه بین‌المللی را به منظور توسعه راهی برای سازش بین اصول حاکمیت و حمایت از حقوق بشر بنیادین به چالش کشید (Bellamy, 2009, p.2) او گفت: «چنانچه مداخله بشردوستانه یک حمله غیر قابل قبول به حاکمیت باشد، چگونه باید به نقض‌های شدید و سیستماتیک حقوق بشری در رواندا و سربرینکا واکنش نشان دهیم؟» (The Secretary-General, 2000) در شرایطی همچون کوزوو و رواندا، اگر دولت‌هایی قادر و مایل بودند که از جمعیت‌های قربانی حمایت کنند، آیا باید تا زمان صدور مجوز شورای امنیت هیچ اقدامی نکنند و تنها نظاره‌گر کشتار جمعی افراد بی‌گناه باشند؟ از طرف دیگر، آیا مداخله بدون مجوز شورای امنیت، نظام شکننده امنیت جمعی را که پس از جنگ جهانی دوم تأسیس شده است تضعیف نمی‌کند و امکان مداخلات آتی را فراهم نمی‌سازد؟ او از دولت‌ها خواست راهی پیدا کنند تا به مفاد منشور جامعه عمل ببوشانند و شورای امنیت در مقام مدافع «منافع مشترک» همه دولت‌ها عمل کند (United Nations Secretary-General, 1999). در چارچوب مواجهه با این سؤالات مفهوم دکترین مسئولیت حمایت^۲ به وجود آمد.

کوفی عنان، اعضای مجمع عمومی را ترغیب کرد تا شیوه‌های بهتری برای اجرای حقوق بین‌الملل و حقوق بشر پیدا کنند و بر این موضوع تأکید داشت که حاکمیت ملی نباید به‌عنوان سپری برای نقض حقوق مردم به کار رود. او تصریح کرد: «اکنون

1. Kofi Annan

۲. این مفهوم، یک دکترین است. منظور از دکترین در اینجا، همان عقاید جمعی دسته‌ای از علمای حقوق بین‌الملل - و نه عقاید و نظرهای فردی آنان - است. مفهوم مسئولیت حمایت، دکترینی جمعی است که رویه بین‌المللی بدان اعتبار داده است.



دولت‌ها دریافته‌اند که به‌عنوان ابزاری در خدمت مردم خود هستند، نه در مقابل آن‌ها» (Annan, 1999).

با توجه به بیان مبهم بسیاری از بخش‌های منشور ملل متحد و با تکیه مکرر بر تفسیر «اصول و اهداف آن»، تأکید عنان بر امنیت انسانی و تغییر مسیر از حاکمیت دولت است. در گزارش هزاره کوفی عنان مفهومی جدید از حاکمیت ارائه شد. به عبارت دیگر، حاکمیت از معنای کنترل در مفهوم سنتی خود که مفهومی غیر قابل تعرض بود، به حاکمیت در معنای مسئولیت تغییر پیدا کرد؛ مسئولیتی که در مرحله اول بر عهده کشور مربوط و در مرحله دوم به جامعه بین‌المللی واگذار می‌شود. این مسئولیت درجه دوم طیفی از تعهدات را به دنبال دارد: مسئولیت پیشگیری، واکنش و بازسازی. در نتیجه این گزارش، رویکرد جامعه بین‌المللی به مفهوم مداخله بشردوستانه نیز تغییر کرد. برخلاف مداخله بشردوستانه که صرفاً جنبه نظامی دارد، مسئولیت حمایت اقدامات پیشگیرانه سیاسی، دیپلماتیک، اقتصادی و آموزشی و بازسازی را نیز به این اصطلاح افزوده، مداخله نظامی را صرفاً به‌عنوان آخرین ابزار در نظر گرفته است. (ممتاز، ۱۳۹۰). تقریباً در همان زمان در مواجهه با چالش عنان، دولت کانادا کمیسیون بین‌المللی مداخله و حاکمیت دولت^۱ را تأسیس کرد. به موجب گزارش این کمیسیون «دولت‌های حاکم مسئولیت حمایت از شهروندانشان را در مقابل فجایع غیر قابل اجتناب بر عهده دارند، اما زمانی که دولت‌ها نتوانند یا نخواهند چنین کاری کنند، جامعه گسترده‌تری باید این مسئولیت را بر عهده بگیرد».^۲ در واقع، کمیسیون گسترش پیمان‌های حقوق بشری را نشانه تغییر در رویه دولت‌ها و افزایش مسئولیت شورای امنیت برای حفظ صلح بین‌المللی می‌داند. (The Responsibility to Protect, 2001, p.XI&12) هدف اصلی این مفهوم این است که بدون در نظر گرفتن منافع تک‌تک کشورها یا عدم تمایل کشورها نسبت به مداخله، هرگز نباید اجازه

۱. این کمیسیون با ۱۲ عضو برای حل مسائل ناشی از تقدم حاکمیت دولت بر حقوق فردی تشکیل شد.

در گزارش کمیسیون واژه حق مداخله به مسئولیت بین‌المللی حمایت تبدیل شد.

2. ICISS, 2001, paras.2.28-2.33.

داد که شهروندان یک کشور توسط دولت حاکم بر آن کشور مورد آزار و اذیت قرار گیرند.

از سوی دیگر، به دلیل پیامدهای مداخله برای حاکمیت دولت و یکپارچگی نظام حقوقی بین‌المللی، حقوقدانان به فکر ایجاد ساختاری نظام‌یافته در حمایت از حقوق بشر افتادند (سواری، ۱۳۹۰، ص ۱۷۸). در واقع، مسئولیت حمایت به‌عنوان پاسخی به بن بست حاکمیت- مداخله پدید آمد.

با این حال، این دکترین باید خیلی محدود توصیف شود. مسئولیت حمایت، همه مسائل امنیت بشر را تحت پوشش قرار نمی‌دهد و اجرای آن به موارد تکان‌دهنده وجدان، یعنی بی‌رحمی‌های شدید محدود می‌شود. چهار جنایتی که در قطعنامه ۱۶۷۴ شورای امنیت نیز وارد شده است عبارتند از: نسل‌زدایی، پاک‌سازی قومی، جنایات علیه بشریت و جرائم جنگی ((S/RES/1674(2006)).

۳. فرایند تحول مسئولیت حمایت در شورای امنیت

عملکرد ضعیف و ناکارآمدی جامعه ملل در پیشگیری از وقوع جنگ جهانی دوم سبب شد تا با نگرشی واقع‌گرایانه به مصوبات و تصمیمات سازمان بین‌المللی جدید ضمانت‌اجرایی بخشیده شود (شادمانی، ۱۳۸۷، ص ۴۹). منشور ملل متحد «حفظ صلح و امنیت بین‌المللی» را اولین هدف خود قرار داده است. طبق ماده ۲۴، اعضای سازمان ملل متحد این امر مهم را به شورای امنیت واگذار کرده و موافقت کرده‌اند که «شورای امنیت در اجرای وظایفی که به موجب این مسئولیت دارد از طرف آن‌ها اقدام کند» (کرمی، ۱۳۷۵، ص ۱۰).

اما، نحوه ارزیابی و قضاوت در مورد اقدامات بیرحمانه و ناقض حقوق بشر قبل از تصمیم به مداخله شورای امنیت چگونه است؟ چه زمانی جامعه بین‌المللی از حد و مرز مشخص فکری در برخورد با این موارد عبور خواهد کرد؟

تاکنون شورای امنیت در برخورد با این موارد خیلی هماهنگ و مؤثر عمل نکرده است. اما این شورا و جامعه بین‌المللی قبول کرده‌اند که به موجب فصل هفتم و به دنبال هنجار نوظهور مسئولیت جمعی بین‌المللی حمایت، در صورتی که وضعیتی «تهدید برای صلح و امنیت بین‌المللی» باشد، اقدامات نظامی همواره مجاز است.



در این زمینه، یک اصل کلیدی در مذاکرات و مباحث شورای امنیت، احترام به حق حاکمیت، تمامیت سرزمینی و استقلال کشورها بود. این اصل و تعهدات مربوط به آن درخصوص عدم مداخله در امور داخلی کشورها در تضاد آشکاری با ویژگی مداخله‌گرانه رکن دوم مداخلات مسئولیت حمایت توسط جامعه بین‌المللی قرار دارد. در این رابطه زمانی که مداخلات مسئولیت حمایت به وسیله شورای امنیت با اقدام مطابق فصل هفتم منشور ملل متحد تأیید شود، تنش موجود بین این دو می‌تواند به صورت قانونی حل و فصل شود.

به‌علاوه، شورای امنیت در موقعیتی نیست که بتواند لحظه به لحظه تصمیمات نظامی استراتژیک بگیرد. از این رو، تعیین مرز بین حمایت از غیرنظامیان و تغییر رژیم حاکم همیشه به راحتی امکان پذیر نیست. در مواردی تغییر رژیم حاکم تنها استراتژی مناسب برای جلوگیری از ارتکاب فجایع دولتی است (Thakur, 2011, p.13).

در چنین شرایطی گزینه‌های احتمالی موجود محدود است. با این حال، در نهایت ممکن است پذیرش شرایط موجود در کشور بر سایر شرایط غلبه کند (Gwertzman, 2011). به‌عنوان مثال، این که آیا مداخله انجام شده در لیبی موفقیت‌آمیز بوده یا خیر، بستگی به اجرای صحیح «مسئولیت بازسازی» دارد. در صورت انجام مؤثر این مسئولیت، پاسخ مثبت خواهد بود.

علاوه بر این، مباحث شورای امنیت درخصوص سوریه یکی دیگر از مسائل اصلی مربوط به رویکرد شورای امنیت نسبت به مداخله در چارچوب مسئولیت حمایت را روشن می‌کند. شورای امنیت در مورد تناسب و شکل مداخله به موجب رکن دوم فاقد معیار منطقی است (Evans, 2012, p.9). از یک طرف پایبندی به حاکمیت و از طرف دیگر جلوگیری از فجایع گسترده بشری موجب شد که هیچ شرایطی مطرح نشود. به نظر می‌رسد که بحران‌ها مورد به مورد و موقعیت سیاسی به صورت مجزا مورد قضاوت قرار می‌گیرد و در صورت وجود معیارهای سازگار در رسیدگی به تمامی بحران‌ها، معیارهایی ترجیح داده می‌شود که حمایت از غیرنظامیان در مقابل نسل‌زدایی و جرائم علیه بشریت را به‌عنوان اصلی بنیادین مطرح کنند.

مسأله‌ای که ممکن است توسط شورای امنیت مورد بررسی دوباره قرار گیرد، تصویب معیارهای مداخله مانند قصد و نیت صحیح، ضرورت، تناسب، آخرین راه‌حل و جنبه‌های معقول کسب موفقیت است که معمولاً در چارچوب حقوق بین‌الملل پذیرفته شده‌اند (Evans, 2001, p.32).

مسأله‌ای که در رابطه با تعهد به حمایت مطرح می‌شود این است که پیش از این حقوق بین‌الملل مداخله در امور داخلی دولت‌ها را منع کرده است (بند ۷ ماده ۲ منشور ملل متحد) و در نتیجه عدم اقدام شورای امنیت رویه مرتبطی را می‌سازد که از شکل‌گیری یک حقوق عرفی تعهد به مداخله جلوگیری می‌کند. در این رابطه، باید درخصوص نحوه تعیین اصول اخلاقی و توجیه عقلانی مداخله یا عدم مداخله تأمل و تفکر بیشتر کرد (Pattison, 2011, p.253).

این مسأله در مورد مسئولیت دولتهایی است که در زمان اجرای نظریه مسئولیت حمایت به هر دلیلی اقدام نمی‌کنند. سؤال این است آیا رفتار دولتی که به مجوز یا دستور شورای امنیت پاسخ ندهد یا اقدامی نکند، به‌عنوان ترک فعل تلقی می‌شود؟ یعنی سکوت دولت مسئولیت‌زا خواهد بود یا خیر؟ مسئولیت حمایت در حال حاضر نظریه‌ای بیش نیست. در شرایط کنونی دولت‌ها فقط حق اقدام دارند. شورای امنیت در مواردی مثل عراق، احتمالاً مجوز توسل به زور را صادر می‌کند و دولتهایی که آمادگی همکاری دارند، مداخله نظامی می‌کنند. اما ممکن است در آینده دولت‌ها تعهد الزام‌آور داشته باشند و مجبور شوند با مجوز شورای امنیت اقدام کنند (ممتاز، ۱۳۹۰).

از سوی دیگر، حل مسأله مجوز نیاز به تغییراتی در سطح بین‌المللی دارد. ممکن است مباحث کنونی راجع به اصلاح سازمان ملل متحد، به‌ویژه تغییر نظام حق و تو در شورای امنیت به حل این مسأله کمک کند (Hamilton, 2006, p.297). در حالی که شورای امنیت هنوز یک نقش معین در مسئولیت حمایت بازی می‌کند، می‌تواند زنجیره گسترده‌تری از اقدامات حمایتی را که در دسترس دارد، نشان دهد و برای پیشرفت این دکترین و آموزش آن فشار آورد. حق و تو و توزیع رایج قدرت، مشروعیت را از سازمان ملل متحد سلب می‌کنند. بنابراین اصلاح ضروری است.



۴. رویه شورای امنیت در برخورد با مسئولیت حمایت

با نگاهی به شورای امنیت به عنوان مسئول اجرای نظریه مسئولیت حمایت در موارد اقدام قهری، شاهد بی میلی این شورا در توسل به مسئولیت حمایت در تصمیم گیری ها یا مشورت ها هستیم. علیرغم حمایت بیانی زیاد، شواهد بسیار کمی از مسئولیت حمایت در رویه شورای امنیت وجود دارد. جدول پیوست، فهرست جامعی از همه ارجاعات مستقیم به این مفهوم را که در جلسات رسمی شورای امنیت تهیه شده است، ارائه می کند. این فهرست به وضوح نشان می دهد که بخش عمده ای از این ارجاعات در طول مذاکرات مرتبط به موضوع به وجود آمده است. اما تاکنون تنها سه مورد در دستور کار قطعنامه های شورای امنیت قرار گرفته که دو مورد از آن ها مرتبط به موضوع بوده و صریحاً به مسئولیت حمایت اشاره داشته است. در حالی که قطعنامه ۱۶۷۴ شورای امنیت بر مفاد بندهای ۱۳۸ و ۱۳۹ سند نهایی اجلاس جهانی سران ۲۰۰۵ تأکید داشت، اما فقط در حد ارائه یک طرح کلی برای برنامه های آینده مسئولیت حمایت مطرح شد. اما این سؤال باقی می ماند که آیا توسل به این دکترین مزایای پیش بینی شده را به ارمغان می آورد؟ به دلیل اختلافات خاصی که در سازمان ملل متحد مطرح بود، مسئولیت حمایت به روش تکامل حقوق عرفی پذیرفته شد. بنابراین می توان استدلال کرد که این تفسیر جدید از حاکمیت می تواند به عنوان حقوق پذیرفته شده و یا به عنوان یک تفسیر ابتکاری از ماده (۷) ۲ تلقی شود؛ اگرچه تاکنون چنین پیشنهادی داده نشده است.

باید اذعان داشت که مدت زمان زیادی برای توسعه یک هنجار لازم است؛ اگرچه همان گونه که دیوان بین المللی دادگستری در ۱۹۶۹ در رأی مربوط به قضایای فلات قاره دریای شمال بیان می دارد، مدت زمان کوتاه نیز به خودی خود مانعی برای شکل گیری یک قاعده جدید نیست. (North Sea Continental Shelf Cases, I.C.J., 1969, p.43) با این حال، فرصت های زیادی برای راه اندازی هر یک از سه رکن مسئولیت حمایت وجود داشته است. آنچه از دست رفته، اراده سیاسی است. مسلماً بخش عمده ای از بررسی های شورا در رایزنی های غیررسمی اتفاق می افتد. با این حال، دو مانع عمده وجود دارد: اول برای اینکه مسئولیت حمایت بر گفتمان توجیهی تأثیر داشته باشد، باید از محدوده اتاق مشاوره خارج شود. مانع دیگر این واقعیت

است که در جدی‌ترین وضعیت‌ها، مسئولیت حمایت آراء لازم در انتخابات را به دست نمی‌آورد و هرگز در دستور کار رسمی شورا قرار نمی‌گیرد. با این حال، با بررسی تحولات صورت گرفته در عملیات حفظ صلح و پذیرش ورود این قوا به مداخلات بشردوستانه، مجوز شورای امنیت در توسل به زور به موجب دکترین مسئولیت حمایت می‌تواند سبب حفظ حقوق بشر در برابر جنایات بین‌المللی شود. این امر قطعاً دستاوردی جز حفظ صلح و امنیت بین‌المللی نخواهد داشت. این شورا برای برخورد با مخاصمات داخلی، عملیات پیچیده و نوآورانه حفظ صلح را از طریق کمیسیون تحکیم صلح سازمان ملل متحد مجاز دانسته است. کمیسیون تحکیم صلح با ۳۱ دولت عضو که در ۲۰۰۶ عملیاتی شد، نهاد مشورتی جدیدی است که می‌کوشد به کشورها کمک کند تا مرحله انتقال از جنگ به صلح پایدار را بگذرانند و هدف آن جمع‌آوری تمامی عناصر مربوط به نهادینه‌سازی صلح، پیشنهاد استراتژی‌های یکپارچه برای تحکیم صلح و بازپروری پس از جنگ، کمک به تضمین تأمین مالی قابل پیش‌بینی برای فعالیت‌های بازپروری زود هنگام و سرمایه‌گذاری مالی مستمر در دوره میان‌مدت تا بلندمدت است. (www.un.org/peace/peacebuilding)

۵. علل واکنش متفاوت اعضای شورای امنیت به مسئولیت حمایت

نگرش اعضای دائم شورای امنیت به دکترین مسئولیت حمایت در پیشبرد اهداف این دکترین در زمینه پیشگیری، واکنش و بازسازی بسیار سازنده است؛ زیرا آن‌ها می‌توانند در صورت عدم واکنش شورای امنیت، به صورت یکجانبه از اجرای این اهداف خودداری کنند یا اجرای آن را به حالت تعلیق در آورند. دلایل مخالفت یا موافقت این دولت‌ها در واکنش نسبت به بحران‌ها را می‌توان از چند جهت مورد بررسی قرار داد:

۵-۱. منافع ملی و استراتژیک

به منظور حفظ موضع اصلی مسئولیت حمایت، کشورها باید صرف‌نظر از منافع ملی خود در بحران‌های بشردوستانه مداخله کنند (Mohamed, 2012, p.336). منافع ملی



مفهومی است که اغلب به عنوان توجیه یک کشور، برای بی تفاوتی در واکنش به مقابله با جنایات گسترده در خارج از مرزهای آن کشور اعلام می شود. منافع شخصی کشورها نقش مهمی در عدم تمایل شورای امنیت در تصویب قطعنامه ای برای مداخله در سوریه ایفا می کند. در واقع، سیاست های بین المللی نقش مهمی بازی می کنند. هرچه رابطه میان اعضای شورای امنیت با رژیم اسد مستحکم تر و قوی تر باشد، به همان اندازه احتمال موافقت آن ها با مداخله نظامی در امور داخلی سوریه کم تر است. بارزترین نمونه در این خصوص روسیه است.

۲-۵. منافع اقتصادی

منافع اقتصادی اعضای دائم اغلب مانع اتخاذ تصمیم در مقابل کشتارهای گسترده می شود. علت مخالفت چین با واکنش شورای امنیت نسبت به کشتارهای گسترده در سودان، ارتباطات اقتصادی این کشور با سودان است. چین بزرگترین تأمین کننده سلاح برای سودان است. همچنین نگرانی در مورد هزینه های ناشی از واکنش نسبت به بحران ها و کشتارهای گسترده، مانع از واکنش شورای امنیت شده است. مثلاً پس از شروع کشتارها در رواندا، فرمانده حافظ صلح سازمان ملل متحد، خواستار افزایش تعداد این نیروها شد؛ اما دولت ایالات متحده آمریکا به دلیل افزایش هزینه های این نیروها و در نتیجه افزایش سهم آمریکا با این درخواست مخالفت کرد (Daalder, 2000).

۳-۵. منافع سیاسی داخلی

نگرانی در مورد واکنش های سیاسی داخلی نسبت به بروز واکنش در مقابل بحران ها و کشتارها نیز عاملی بازدارنده است. دونالد اشتینبرگ، مشاور ویژه کلینتون، در ۱۹۹۴ اعلام کرد که مهم ترین عامل بازدارنده ایالات متحده آمریکا در مقابل واکنش در رواندا، شکست سیاسی این کشور در پی عدم موفقیت عملیات نظامی آمریکا در سومالی بوده است (Steinberg, 2008).

همچنین با در نظر گرفتن جنبه های سیاسی و رقابتی مختلف راجع به مداخله در لیبی و در سایه فقدان اراده بین المللی جهت مداخله مشابه در سوریه، تعیین و حتی پیش بینی

جایگاه این دکترین در حقوق بین‌الملل و روابط بین‌المللی به شکلی پیچیده‌تر و سخت‌تر خواهد شد.

۶. صلاحیت اعطای مجوز برای اجرای مسئولیت حمایت

در گزارش کمیسیون مداخله و حاکمیت دولت، شورای امنیت به‌عنوان بهترین و مناسب‌ترین نهاد برای بررسی مسأله مداخله نظامی برای اهداف بشردوستانه در نظر گرفته شده است (The Responsibility to Protect, 2001, para.39-40). برای بررسی نقش شورای امنیت در اجرای مسئولیت حمایت، ابتدا به این مسأله می‌پردازیم که آیا شورای امنیت صلاحیت اعطای مجوز برای مداخله بشردوستانه در قالب دکترین مسئولیت حمایت را دارد. بنابراین ابتدا مفهوم «صلاحیت»^۱ را تعریف کرده، سپس در صورت وجود صلاحیت، اسناد مربوط را برای ارزیابی نقش شورا در اجرای مسئولیت حمایت بررسی می‌کنیم. در واقع، صلاحیت رابطه‌ای سلسله‌مراتبی است که در آن یک عامل یا نهاد، دارای حق تصمیم‌گیری از جانب کل آن جامعه تلقی می‌شود. به عبارت دیگر صلاحیت، قدرت مشروع است. زمانی که اهداف سازمان با هنجارها و ارزش‌های آن جامعه هماهنگ باشد و تصمیمات آن سازمان براساس شور و مشورت و فرایندی هماهنگ اتخاذ شود و عملکردی مؤثر داشته باشد، آن سازمان مشروعیت کسب می‌کند و می‌تواند قدرت صلاحیتی خود را اعمال کند (Hurd and Cronin, 2008, p.452). بنابراین، زمانی که می‌گوییم شورای امنیت صلاحیت اعطای مجوز برای مداخله بشردوستانه را دارد، بدان معنا است که شورا دارای حق تصمیم‌گیری از جانب کل دولت‌های عضو سازمان ملل متحد در رابطه با مداخله بشردوستانه است.

۷. منشور ملل متحد

1. authority



منشور ملل متحد و اسناد مهمی که به دکترین مسئولیت حمایت پرداخته‌اند، صلاحیت شورای امنیت در رابطه با اجرای مسئولیت حمایت را مشخص کرده‌اند.

منشور ملل متحد صلاحیت حقوقی و اساسی توسل به زور را به شورای امنیت اعطا کرده است. طبق ماده ۲۴ منشور، شورای امنیت مسئول حفظ صلح و امنیت بین‌المللی است. این ماده برای تضمین اقدام فوری و مؤثر تدوین شده است. صلاحیت شورای امنیت تا حد زیادی با صلاحیت کلی سازمان ملل متحد همپوشانی دارد، زیرا حفظ صلح و امنیت بین‌المللی هدف اصلی تأسیس این سازمان است و همه کارکردهای مهم و حقوقی سازمان به صورت انحصاری یا به صورت مشترک با مجمع عمومی به شورای امنیت واگذار شده است (Kelsen, 1951, p.279).

از دهه ۱۹۹۰، شورای امنیت اقدام نظامی بشردوستانه را به‌عنوان یک موضوع حقوق بین‌الملل اجازه می‌دهد و در آن زمان، شروع به توصیف نقض‌های حقوق بشری فاحش به‌عنوان تهدید علیه صلح در شرایط ماده ۳۹ منشور ملل متحد کرده (Iraq-SC Res.688(1991) تا جایی که جنگ‌ها و سرکوب داخلی را نیز تهدید علیه صلح و امنیت بین‌المللی به شمار آورده است (Pattison, 2011, p.47). همچنین شورای امنیت ممکن است اقدام قهری پیشگیرانه را به منظور ممانعت از نقض‌های حقوق بشری قریب‌الوقوع تجویز کند (Peters, 2009, p.538).

بحث باقیمانده این است که آیا شورای امنیت برای توصیف وضعیت‌های واقعی، مانند مسائل حقوق بشری جزئی در یک کشور، انتخابات تقلبی یا مانند آن‌ها به‌عنوان تهدیدی علیه صلح، از اختیارات نامحدودی برخوردار است. مطالعه سنتی منشور ملل متحد این بود که شورای امنیت ارگان سیاسی اصلی سازمان ملل متحد است و دارای اختیار کامل بدون محدودیت‌های حقوقی بین‌المللی است؛ اما به نظر می‌رسد که خطر مداخله‌گرایی بیش از حد یا حتی سوءاستفاده سازمان ملل متحد صفر است؛ زیرا منافع متضاد دولت‌های عضو دائمی و حق آن‌ها برای وتو از چنین مداخلاتی جلوگیری می‌کند. اگر چه، در یک نظام تأسیسی بین‌المللی اقدامات شورای امنیت بدون محدودیت‌های حقوقی بین‌المللی نیست و حاکمیت قانون بر تصمیمات شورای امنیت نیز حاکم است. رویه دولتی اخیر و حقوق موضوعه راجع به تحریم‌های ملل متحد

نشان می‌دهد که شورای امنیت حداقل به وسیله حقوق عرفی مربوط به حقوق بشر و «اصول» منشور ملل متحد (ماده (۲) ۲۴) متعهد است.

۸. اسناد بین‌المللی مربوط به مسئولیت حمایت

گزارش کمیسیون مداخله و حاکمیت دولت در مورد مسأله کسب مجوز قبل از مداخله اعلام کرده که هیچ نهادی برای اعطای مجوز مداخله نظامی برای اهداف بشردوستانه از شورای امنیت مناسب‌تر نیست-39 (The Responsibility to Protect, 2001, para.39)

40)

عطف به مسأله مهم نهاد صلاحیتدار برای اجرای اقدام قهری، کمیسیون اظهار داشت: «شورای امنیت باید اولین مکان برای بررسی هر موضوعی در رابطه با مداخله نظامی برای اهداف حمایت از بشر باشد»؛ اگرچه در صورتی که شورا موفق به ارائه پاسخ نباشد، آن وظیفه به عهده ارگان‌ها و نهادهای دیگر، مانند مجمع عمومی سازمان ملل متحد، سازمان‌های منطقه‌ای و یا ائتلاف‌ها خواهد بود. این گزارش در ادامه تأکید می‌کند که شورای امنیت «اولویت» دارد، اما براساس منشور برای صلح و امنیت مسئولیت انحصاری ندارد (The Responsibility to Protect, 2001, p.6). بنابراین، در مواردی که شورای امنیت پیشنهاد را رد کند یا نتواند در مدت زمان معقول از عهده آن بر آید، گزینه جایگزین اقدام در حوزه صلاحیت سازمان‌های منطقه‌ای و نیمه‌منطقه‌ای، براساس فصل هشتم منشور ملل متحد، به دنبال مجوز بعدی از شورای امنیت خواهد بود.

گزارش ۲۰۰۵ دبیر کل ملل متحد با عنوان «آزادی بیشتر»، بر صلاحیت شورای امنیت در رابطه با اعطای مجوز مداخله تأکید می‌کند و از امکان مداخله بدون کسب مجوز شورای امنیت صحبتی نمی‌کند و اعلام می‌دارد که هدف، یافتن جایگزینی برای شورا نیست، بلکه هدف کمک به عملکرد بهتر آن است. دبیر کل در این گزارش ملاک استفاده مشروع از زور را تأیید می‌کند و از شورای امنیت می‌خواهد که براساس این ملاک عمل کند (In Larger Freedom, 2005, p.125-126).



در سند نهایی اجلاس سران ۲۰۰۵، دو بند به مبحث مسئولیت حمایت اختصاص یافته است. به موجب این دو بند، هر دولتی مسئولیت حمایت از ملت خود را در مقابل جنایات چهارگانه بر عهده دارد و جامعه بین‌المللی از طریق سازمان ملل متحد مسئولیت استفاده از ابزارهای دیپلماتیک، بشردوستانه و سایر ابزار صلح‌آمیز مقتضی در راستای فصل‌های ششم و هشتم منشور را بر عهده می‌گیرد تا به حمایت از جمعیت‌ها در مقابل جنایات مذکور کمک کند و در صورتی که ابزارهای صلح‌آمیز کارآمد نباشد، آماده اتخاذ اقدامات جمعی به شیوه‌ای قاطع و به‌موقع از طریق شورای امنیت و مطابق با فصل هفتم منشور، بر مبنای مورد به مورد و با همکاری سازمان‌های منطقه‌ای مربوط است (2005 World Summit Outcome, 2005, p.30, paras.138-139).

۹. مداخله بشردوستانه و مجوز شورای امنیت

جنجال پیرامون مداخله بشردوستانه تا حد زیادی ناشی از این واقعیت است که حاکمیت دولت را نقض می‌کند و فراتر از زمینه‌های قانونی شناخته شده برای چنین نقض‌هایی - یعنی دفاع مشروع و اجرای سنتی فصل هفتم - تهدیدی برای صلح است (Holzgrefe, 2003, p.18). مداخله بشردوستانه در مفهوم مضیق به معنای هر اقدام مسلحانه دولتی علیه دولت دیگر است که برای صیانت از شهروندان دولت اخیر که قادر یا مایل نیست خود چنین صیانتی را برای آن‌ها فراهم کند، صورت می‌گیرد. با توجه به ارتباط مفهوم مداخله بشردوستانه با برخی مفاهیم و اصول حقوقی دیگر، به‌ویژه مفهوم حاکمیت و اصل منع مداخله در امور داخلی دولت‌ها، این مفهوم جنبه‌های پیچیده حقوقی بسیاری را مطرح می‌کند (زمانی، ۱۳۹۱، ص. ۲۹۵). از آن‌جا که در این نوع مداخله امکان زیادی برای سوءاستفاده از سوی دولت‌ها وجود داشته و انگیزه اصلی منافع ملی آن دولت‌ها بوده است، عده‌ای برای کاهش سوءاستفاده بر مداخله جمعی از طرف جامعه بین‌المللی تأکید کرده و هر مداخله‌ای را صرفاً از طریق تصمیم سازمان‌های بین‌المللی و به‌ویژه سازمان ملل متحد حائز اهمیت می‌دانند (کریمی، ۱۳۷۵، ص ۴۷).

در مورد اعمال صلاحیت شورای امنیت در زمینه مداخلات بشردوستانه اختلاف نظر وجود دارد. مخالفان ورود شورای امنیت در قضایای مربوط به مداخله بشردوستانه، به بند هفتم ماده ۲ منشور استناد کرده، حقوق بشر را موضوعی صرفاً داخلی تلقی می‌کنند (آقایی، ۱۳۷۵، ص. ۲۵۴-۲۵۳). در مقابل، مدافعان توسعه صلاحیت شورای امنیت به ماده ۳۹ منشور ملل متحد اشاره می‌کنند که مطابق آن شورای امنیت می‌تواند هر وضعیتی را که موجب تهدید علیه صلح، نقض صلح و یا عمل تجاوزکارانه گردد، شناسایی و طبق مواد ۴۱ و ۴۲ منشور اقدام کند. آن‌ها مدعی هستند که این «وضعیت» می‌تواند بر اثر نقض گسترده حقوق بشر در یک بحران داخلی یا ناشی از سیاست سرکوب به وسیله هریک از دولت‌ها باشد، به نحوی که بیم به خطر افتادن صلح و امنیت بین‌المللی برود (آقایی، ۱۳۷۵). در این زمینه، شورای امنیت حق قانونی برای مداخله یا حق اعطای اختیار به دولت‌ها برای انجام چنین کاری را دارد (Murphy, 1996, p.295). به طور کلی، براساس قواعد منشور مداخله بشردوستانه مسلحانه‌ای که بدون مجوز شورای امنیت باشد، ممنوع است. البته ممکن است اقدامی صورت گیرد و شورا در نهایت آن را تأیید 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 (موثق، ۱۳۹۰).

در حقوق عرفی نیز بنا بر اصل ضرورت، اقدام به مداخله جهت حفظ جان افراد در صورتی مجاز است که مدت آن کوتاه و تلفات آن از فرض عدم مداخله کمتر باشد. به علاوه، سازمان یا دولتی که در جهت نقض ممنوعیت کلی راجع به مداخله عمل می‌کند مسئولیت اثبات وجود یک وضعیت اضطراری واقعی، فوری و خطرناک را که رفع آن بدون مداخله نمی‌توانست انجام گیرد، بر عهده دارد (برانلی، ۱۳۸۳، ص ۲۵۶). به نظر می‌رسد حتی هنگامی که دولت‌ها نباید از هنجارهای حقوق بشر تخطی کنند و چنین تعهدی ویژگی آمره دارد، در صورت بروز چنین نقض‌هایی حق مداخله یکجانبه را به دول ثالث نمی‌دهد. بنابراین از آن‌جا که اقداماتی که در جهت تحکیم حقوق مداخله بشردوستانه در سطح جهانی انجام می‌گیرد با اصل «عدم مداخله در امور داخلی کشورها» که یکی از مهم‌ترین اصول همزیستی بین‌المللی است، برخورد کرده، با شکست مواجه می‌شود، به ناچار باید این مشکل را به گونه دیگری حل کرد



و در نتیجه مسأله دکترین مسئولیت حمایت مطرح می‌شود. به موجب این نظریه، حمایت بین‌المللی مؤثر از حقوق بشر مستلزم احساس مسئولیت دسته‌جمعی دولت‌ها در مجامع بین‌المللی است.

گزارش کمیسیون می‌گوید: «هدف ما صدور مجوز تجاوز و یا فراهم کردن زمینه پیاده‌سازی طرح‌های استراتژیک مبهم و مشکوک برای کشورهای قدرتمند نیست، بلکه هدف، تقویت نظم عملکردی کشورها به واسطه ارائه راهکارهایی روشن و صریح به منظور هدایت اقدامات هماهنگ بین‌المللی است» (The Responsibility to Protect, 2001, p. 35).

۱۰. منع صدور مجوز مداخله توسط شورای امنیت

یکی از بحث برانگیزترین موضوعات مطرح شده توسط مسئولیت حمایت این است که آیا هریک از دولت‌ها یا اتحاد آن‌ها می‌توانند مسئولیت حمایت را از طریق ابزار نظامی بدون مجوز شورای امنیت اجرا کنند و آیا زمانی که دولت‌ها حقوق بشر را نقض می‌کنند، هر دولتی وظیفه دارد که اقدام کند؟

قانونی بودن مداخله نظامی برای اهداف بشردوستانه بدون مجوز قبلی شورای امنیت، همواره مورد اختلاف بوده است. حقوق بین‌الملل معاصر، تعهد به مداخله توسط هریک از دولت‌ها را توصیه نمی‌کند (Peters, 2009, p.538).

بنابراین، در بحث مداخله نظامی موضوع مطرح، بُعد قانونی بودن^۱ و مشروعیت^۲ مداخله است. قانونی بودن به این موضوع می‌پردازد که چه مرجعی اختیار تصمیم‌گیری درخصوص کاربرد مداخلات نظامی را دارد. قانونی بودن، همان اعمال اختیار شورای امنیت به موجب فصل هفتم منشور و یا اقدام سازمان‌های منطقه‌ای به موجب فصل هشتم منشور با مجوز شورای امنیت است. اما باید احراز شود که تصمیم شورا صرفاً قانونی نیست، بلکه مشروع نیز هست.

1. legality

2. legitimacy

در هر صورت، منشور ملل متحد در کل توسل به زور را ممنوع می‌کند و در این باره استثنائات محدودی قائل می‌شود. برخی از حقوقدانان معتقدند مداخلات بشردوستانه تمامیت ارضی یا استقلال سیاسی یک دولت را نقض نمی‌کند و در نتیجه در دایره شمول ماده (۴) ۲ منشور قرار نمی‌گیرد (Reisman, 1973, pp. 167 & 177). در مواردی، مداخله بشردوستانه یکجانبه بدون مجوز شورای امنیت بدون مخالفت باقی مانده است (Franck, 2005, p. 51). اما این امر بدان معنا نیست که چون جامعه بین‌المللی برای دولت‌هایی که برای جلوگیری یا توقف نسل‌زدایی مداخله می‌کنند مجازاتی در نظر نمی‌گیرد، اقدام آن‌ها قانونی بوده است (Franck, 2002, p. 191). جامعه بین‌المللی هنوز در مورد قانونی بودن مداخله یکجانبه به توافق نرسیده است و اکثر دولت‌ها صراحتاً با قانونی بودن این مداخلات مخالفت کرده‌اند.

اما آیا ممکن است ظهور مسئولیت حمایت این وضعیت را تغییر دهد؟ برخی از حقوقدانان معتقدند تأیید مفهوم مسئولیت حمایت از قانونی بودن مداخله بشردوستانه یکجانبه حتی در فقدان مجوز شورای امنیت حمایت می‌کند (Amerasingh, 2006, p. 46-47). این تفسیر بیش‌تر براساس درک عینی مفهوم مسئولیت حمایت است تا مفهوم واقعی آن. گزارش کمیسیون چارچوب منشور را می‌پذیرد و شورای امنیت را به‌عنوان مناسب‌ترین نهاد برای صدور مجوز مداخله بشردوستانه معرفی می‌کند. این گزارش در حالی که صراحتاً مداخله یکجانبه بدون کسب مجوز شورای امنیت را غیرقانونی اعلام نمی‌کند، اما نمی‌تواند در رابطه با اعتبار مداخلات بدون مجوز به توافق برسد و بر این اساس عدم کسب مجوز شورای امنیت را «آسیبی برای نظم بین‌المللی» قلمداد می‌کند. گزارش کمیسیون تنها اعلام می‌کند که اگر شورای امنیت به تعهدات خود عمل نکند، امکان بروز چنین مداخلاتی وجود دارد و این موضوع اعتبار شورا را خدشه‌دار می‌کند (The Responsibility to Protect, 2001, p. 49). به‌علاوه، اعلام این امر که هر دولت وظیفه دارد نسبت به جنایت علیه بشریت واکنش نشان دهد، بدان معنا نیست که هر دولت خودسرانه و بدون کسب مجوز شورا می‌تواند در کشور دیگری مداخله کند. در نتیجه، کمیسیون در جهت قانونی بودن مداخله بشردوستانه بدون مجوز شورای امنیت استدلال



نمی‌کند (Evans, 2006, p.711-12) و در شرایطی که تمامی مسیرها برای کسب موافقت شورای امنیت با شکست مواجه می‌شوند، مداخله را تأیید نمی‌کند. دلیل اصلی مخالفت با مشروعیت مداخله یکجانبه این است که تا زمانی که هیچ ملاک صریح و پذیرفته شده‌ای در رابطه با شرایط مجاز برای مداخله وجود ندارد، دولت‌های قدرتمند از این دکترین برای اهداف خود بهره‌برداری می‌کنند (Molier, 2006, p.45). مداخله یکجانبه حتی برای اهداف بشردوستانه نیز غیرقانونی است (Henkin, 1993, p.824). در نهایت، می‌توان گفت مسئولیت حمایت تغییری در مشروعیت مداخله یکجانبه بدون کسب مجوز از شورا ایجاد نمی‌کند. اما اکثر علمای حقوق به دلیل احتمال سوءاستفاده از این مفهوم توسط قدرت‌های بزرگ با قانونی تلقی شدن آن مخالف هستند.

۱۱. صدور مجوز مداخله توسط شورای امنیت

مفاهیم مداخله بشردوستانه و مسئولیت حمایت کاملاً با یکدیگر متفاوتند. مداخله بشردوستانه هر اقدامی را که یک دولت برای متوقف کردن، جلوگیری یا مجازات عاملان نقض‌های حقوق بشری یا بحران‌های بشری برای نجات افراد کشور دیگر انجام می‌دهد، مجاز می‌شمارد؛ اما مداخله به موجب دکترین مسئولیت حمایت، پس از این‌که تمام روش‌های مسالمت‌آمیز به شکست منجر شدند صورت می‌گیرد. از این منظر، مداخله بخشی کوچک از بینش وسیعی است که توسط مسئولیت حمایت بیان شده است که دولت‌ها را ملزم به حفاظت از افراد می‌کند.

با این حال، در هر زمان که یک فاجعه بشری رخ می‌دهد مداخله نظامی به‌عنوان آخرین راه‌حل در چارچوب دکترین مسئولیت حمایت مجاز است. اما همان‌طور که در تمام اسناد مشهود است، در صورتی که توسل به زور بخواهد قانونی و مشروع باشد، باید با مجوز شورای امنیت صورت بگیرد. این امر تمام درها را به روی حق ادعایی مداخله بشردوستانه یکجانبه خواهد بست، زیرا همان‌طور که از نظریه مسئولیت حمایت بر می‌آید چنین مداخله‌ای به صورت جمعی پیش‌بینی شده است (Arrocha, 2011, p.31). بنابراین، دکترین مسئولیت حمایت تا حد زیادی دولت‌های

مداخله‌کننده را ملزم می‌کنند که مجوز شورای امنیت را قبل از مداخله به دست آورند. این بدان معنا نیست که مداخله بدون مجوز شورای امنیت لزوماً نامشروع است. در واقع چنین مداخله‌ای در چارچوب مفهوم مسئولیت حمایت قرار نمی‌گیرد. همچنین معنای این سخن این نیست که تنها سازمان ملل متحد توانایی اجرای مسئولیت حمایت را دارد. سایر مداخله‌کنندگان، به این شرط که مجوز شورای امنیت (یا رضایت کشور مورد مداخله) را کسب کرده باشند، می‌توانند برای اجرای مسئولیت حمایت اقدام به مداخله نظامی کنند.

بنابراین، از آن‌جا که شورای امنیت به‌عنوان یک نمایندگی برای انجام وظایف به نفع جامعه بین‌المللی تأسیس شده است، مسأله اول این است که شورا در این زمینه چه صلاحیت‌هایی دارد (یعنی چه کارهایی انجام می‌دهد؟)، و دوم این‌که شورا چه تعهداتی بر عهده دارد (یعنی چه کاری باید انجام دهد؟).

مداخله با کسب مجوز از شورا پایه‌های سیستم نظم بین‌المللی را تقویت می‌کند. همچنین کسب مجوز شورا می‌تواند احتمال موفقیت مداخله‌کننده را در مقابله با بحران انسانی افزایش دهد؛ زیرا یک مداخله‌کننده دارای صلاحیت از نظر اعضای جامعه مورد مداخله و از نظر سایر اعضای جامعه بین‌المللی دارای مشروعیت بیشتری قلمداد می‌شود (Pattison, 2011, p.54).

دومین مسأله بحث‌انگیز، وظیفه مداخله شورای امنیت است. این مسأله بسیار مهم است، زیرا مشکل واقعی این نیست که سازمان ملل متحد بیش از حد مداخله می‌کند، بلکه مشکل واقعی خودداری شورای امنیت از تجویز مداخله نظامی حتی در وضعیت‌هایی مانند رواندا یا دارفور است که معیار مضیق مداخلات بشردوستانه قابل قبول است. این وظیفه می‌تواند یک وظیفه اخلاقی یا حتی یک تعهد حقوقی برای اقدام باشد (Peters, 2009, p.538).

به نظر می‌رسد که در مورد جنگ داخلی سوریه، با وجود شرایط خاص، خطر خشونت بی‌ثبات‌کننده، اختلافات راجع به دسترسی به قدرت سیاسی و ناتوانی دولت در حفظ نظم در بخشی از سرزمین سوریه و دو دستگی اعضای دائم شورای امنیت برای مداخله نظامی، دیپلماسی سازمان‌های منطقه‌ای و نیمه‌منطقه‌ای می‌تواند قاطع باشد. سازمان‌های منطقه‌ای نهادهایی دارند که قادرند از طریق دیپلماسی پایدار،



حمایت از دموکراسی و فشار بیش‌تر برای احترام به حقوق اساسی مدنی و بشر به جمعیت‌های غیرنظامی در معرض خطر گسترده کمک کنند.

اگرچه اصطلاح «مسئولیت» مفهوم گمراه‌کنندهٔ هنجارهای ثانوی را دارد، اما به سطح اولیه تعهدات بین‌المللی اشاره می‌کند. مسئولیت حمایت یک تعهد برای حمایت است که با عدم اقدام، با ترک فعل‌ها، یا به وسیله واکنش‌های ناقص نقض می‌شود.

این تعهد به حمایت یک هنجار حقوقی بین‌المللی در حال ظهور است، اگرچه دامنه دقیق آن هنوز مشخص نشده است. آثار حقوقی بلوغ کامل مسئولیت حمایت در حقوق سخت‌بسیار پیچیده است. عدم انجام این تعهد موجب مسئولیت حقوقی بین‌المللی آن دسته از تابعان حقوق بین‌الملل می‌شود که نقض به آن‌ها منتسب است. بسته به اوضاع و احوال، عدم اقدام قانونی به دولت سرزمینی یا به دولت‌های ثالث همسایه‌ای که در موقعیت کمک هستند و یا به سازمان ملل متحد به‌عنوان یک تابع حقوقی و به‌عنوان تنها نماینده جامعه بین‌المللی منتسب می‌شود؛ اگرچه باید اوضاع و احوالی که مسئولیت حقوقی را مستثنا می‌کند، مانند فورس ماژور در یک دولت شکست خورده، مورد توجه قرار گیرد. بنابراین، مسأله ماهیت جمعی تعهد به حمایت و مسأله مسئولیت مشترکی که به دنبال آن می‌آید، مطرح می‌شود.

همچنین یک تعهد حقوقی جامعه بین‌المللی که از طریق شورای امنیت انجام می‌شود، حمایت از جمعیت‌هایی است که از نسل‌زدایی یا جنایات علیه بشریت توسط اعضا دائم این شورا تهدید شده‌اند. بنابراین حق وتو، به‌خودی‌خود با یک مسئولیت خاص مرتبط می‌شود. تأیید مسئولیت حمایت به‌عنوان یک اصل حقوقی به این معنا است که اجرای حق وتو اعضا دائم شورای امنیت در مورد مسئولیت حمایت غیرقانونی است (Peters, 2009, p. 540).

۱۲. نتیجه‌گیری

سازمان ملل متحد نهادهایی دارد که قادرند در وضعیت‌هایی که جمعیت غیرنظامیان در خطر هستند، واکنش مناسبی نشان دهند. طبق ماده ۲۴ منشور ملل متحد، شورای

امنیت مسئول حفظ صلح و امنیت بین‌المللی است. از آن‌جا که ابزار غیر نظامی توسعه نیافته‌اند، شورای امنیت مسئولیت اولیه نظام امنیت جمعی را بر عهده دارد و می‌تواند اجازه توسل به زور را به‌عنوان آخرین راه‌حل صادر کند.

در مواردی که ادعای از دست رفتن حیات انسان در مقیاس گسترده یا پاک‌سازی قومی شده، شورا باید بی‌درنگ نسبت به درخواست صدور مجوز مداخله اقدام کند. همچنین شورا باید وقایع و اوضاع و احوالی را که می‌توان از اقدام نظامی کمک گرفت، به‌دقت مورد بررسی قرار دهد. در مواردی که منافع پنج عضو دائم شورا در خطر نیست، آن‌ها نباید از حق وتو خود استفاده کنند و نباید از صدور قطعنامه‌ای جلوگیری کنند که مداخله نظامی برای اهداف حمایت از انسان را اجازه می‌دهد.

شورای امنیت باید در همه مذاکرات دولت‌های ذینفع که ابزار دیگری در برابر شدت و ضرورت وضعیت مذکور به کار می‌برند شرکت کند و چنانچه مسئولیت حمایت خود را انجام ندهد ممکن است به شأن و منزلت و اعتبار سازمان ملل متحد آسیب برساند.

به‌علاوه، پس از بحران و قبل از تصویب مداخله قهری، شورای امنیت باید اطمینان یابد که تمام راه‌حل‌های دیپلماتیک ممکن برای حل و فصل بحران به بن بست رسیده است. بنابراین، مداخله باید به‌عنوان آخرین راه‌حل باشد. مداخله باید با اصول حقوق بین‌الملل و به‌ویژه با حقوق بین‌الملل بشردوستانه مطابق باشد. به هر حال، به علت تداوم منافع استراتژیک و ایدئولوژیک در میان اعضای شورای امنیت، به‌ویژه پنج عضو دائم شورا، دستیابی به یک راه‌حل مؤثر به هیچ وجه تضمین نمی‌شود. در مواردی که بررسی مداخله قهری مغایر با منافع سیاسی و استراتژیک پنج عضو دائم باشد، احتمال انجام آن بعید خواهد بود.

عدم اقدام شورای امنیت درخصوص بحران سوریه، آینده دکترین مسئولیت حمایت را به خطر انداخته است. این امر به این معنا نیست که مداخلات در چارچوب مسئولیت حمایت رخ نخواهد داد. این اقدامات همانند قبل با موفقیت کامل صورت خواهند گرفت؛ اما اجرای این دکترین، به‌ویژه در مواقعی که مداخلات قهری مطرح هستند، به تأسی از مداخله در لیبی به نوعی گزینشی و براساس اوضاع و احوال صورت خواهد گرفت؛ یعنی قضاوت در مورد زمان و نحوه مداخله در آینده، به جای



این که براساس اصول جهانی از پیش تعیین شده و قابل اجرا صورت گیرد، به شکل مورد به مورد خواهد بود.

باید پذیرفت که تعامل در مداخلات تابع این محدودیت‌ها است، اما به بن بست در شورای امنیت که در نتیجه آن هیچ کاری انجام نخواهد شد، ترجیح داده می‌شود. در قالب جایگزین، ممکن است اراده مشترک دولت‌ها تصمیم به اقدام خارج از چارچوب قانونی منشور سازمان ملل باشد. چنانچه این امر به یک اقدام معمول تبدیل شود، مسئولیت حمایت آسیب گسترده‌ای به حاکمیت بین‌المللی قانون وارد می‌کند.

همچنین اگرچه براساس منشور شورای امنیت برای صلح و امنیت اولویت دارد، اما این مسئولیت انحصاری نیست. بنابراین، در مواردی که شورای امنیت پیشنهاد را رد کند یا نتواند در یک مدت زمان معقول از عهده آن بر آید، گزینه جایگزین اقدام در حوزه صلاحیت سازمان‌های منطقه‌ای و نیمه منطقه‌ای، براساس فصل هشتم منشور ملل متحد، به دنبال مجوز بعدی از شورای امنیت خواهد بود.

۱۳. منابع

۱-۱۳. فارسی

کتابها

۱. آقایی، سید داوود، نقش و جایگاه شورای امنیت سازمان ملل متحد در نظم نوین جهانی، انتشارات پیک فرهنگ، تهران، ۱۳۷۵.
۲. برانلی، یان، حقوق بین‌الملل در واپسین سال‌های قرن بیستم، ترجمه صالح رضایی پیش رباط، انتشارات دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی، تهران، ۱۳۸۳.
۳. کرمی، جهانگیر، شورای امنیت سازمان ملل متحد و مداخله بشردوستانه، مؤسسه چاپ و انتشارات وزارت امور خارجه، تهران، ۱۳۷۵.

مقاله‌ها

۴. زمانی، سید قاسم؛ نوری، وحید، «بحران غزه در ترازوی دکترین مسئولیت حمایت»، فصلنامه روابط خارجی، سال چهارم، شماره سوم، پاییز ۱۳۹۱.

۵. سواری، حسن و مهدی حسینی بلوچی، «نظریه «مسئولیت حمایت» از حرف تا عمل»، فصلنامه پژوهش حقوق و سیاست سال سیزدهم، شماره ۳۲، بهار ۱۳۹۰.
۶. شادمانی، فاضل، «شورای امنیت، چالش‌های بزرگ»، نشریه شما، ش. ۴۸۲، ۱۳۸۷.
۷. مدنی، محمد تقی، «شورای امنیت و نقض صلح»، نشریه نسیم البرز، ش. ۵۰، ۱۳۸۸.
۸. ممتاز، جمشید، محدودیت در استفاده از حق وتو، بر گرفته از سایت http://www.iauns.org/internal_news/detailpage/Fa/5-1-1-1-7-0/
۹. موثق، هومن، «گذر از مداخله بشردوستانه به مسئولیت حمایت»، مجله مهرنامه، شماره ۱۱، ۱۳۹۰.

۱۳-۲. انگلیسی

BOOKS

10. Becker T., *Terrorism and the State: Rethinking the Rules of State Responsibility*, Hart Publishing, 2006.
11. Daalder, Ivo H., *The United states, Europe, and Balkans*, The Brookings Institution, December 2000.
12. Franck, Thomas M., *Recourse to Force: State Action Against Threats and Armed Attacks*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.
13. Holzgrefe J.L., *The Humanitarian Intervention Debate*, in R. Keohane and J. Holzgrefe (eds.), *Humanitarian Intervention*, Cambridge University Press, 2003.
14. Hurd, Ian and Cronin, Bruce, *UN Security Council and politics of International Authority*, New York, Routledge publications, 2008.
15. Kelsen, Hans, *The Law of the United Nations*, New York, parager Ins, 1951.
16. Pattison, James, *Humanitarian intervention and the responsibility to protect: who should intervene?*, Oxford: Oxford University Press, 2010.
17. Steinberg, Donald, *Responsibility to Protect in the Real World: From Rwanda to Darfur to Kenya*, Deputy President, International Crisis Group at the Cardozo Law School, Yeshiva University, New York, 10 March 2008.



18. Thakur, Ramesh, *The Responsibility to Protect: Norms, Laws and the Use of Force in International Politics*, London: Routledge, 2011.

ARTICLES

19. Amerasinghe, Chittharanjan F., *The Conundrum of Recourse to Force—To Protect Persons*, INT'L ORGS. L. REV. , Vol.3, 2006.
20. Annan, K, *Two concepts of Sovereignty*, The Economist, available at <http://www.un.org/News/oss/sg/stories/kaecon.html> (18September1999).
21. Arrocha, Pablo, *The Never-Ending Dilemma: Is the Unilateral Use of Force By States Legal in the Context of Humanitarian Intervention?*, Anuario Mexicano de Derecho Internacional, vol.XI, available at www.juridicas.unam.mx (2011).
22. Bellamy, A.J., *Responsibility to Protect—The Global Effort to End Mass Atrocities*, UK: Polity, 2009.
23. Evans et al, Gareth , *The Responsibility to Protect*, Report of International Commission on Intervention and State Sovereignty, December 2001.
24. Evans, Gareth , *From Humanitarian Intervention to the Responsibility to Protect*, WIS. INT'L L.J., Vol.24, 2006.
25. Evans, Gareth , *Disquiet over Libyan “Win” Syria’s Loss* “, The Australian (Sydney), 31January2012.
26. Franck, Thomas M., *When, if Ever, May States Deploy Military Force Without Prior Security Council Authorization?*, WASH. U. J.L. & POL'Y, Vol.5, 2005.
27. Gwertzman, Bernard, *Will Syria Follow Libya?*, Council on Foreign Relations (online), available at <http://www.cfr.org/syria/syria-follow-libya/p25745> (2011).
28. Hamilton, Rebecca J., *The Responsibility to Protect: From Document to Doctrine—But What of Implementation?*, Harvard Human Rights Journal, Vol.19, 2006.
29. Henkin, Louis, *Editorial Comments: NATO’s Kosovo Intervention: Kozovo and the Law of ‘Humanitarian Intervention*, AJIL. , Vol. 93, . 1993
30. Kahler, Miles, *Legitimacy ,Humanitarian Intervention ,and International Institutions*, Politics, Philosophy and Economics, Vol.10, No.1, 2011.

31. Kantareva, S.D., *The Responsibility to Protect: Issues of Legal Formulation and Practical Application*, Tufts Digital Library, 2010.
32. Mohamed, Saira, *Taking Stock of the Responsibility to Protect*, Stanford Journal of International Law, Vol. 48, Issue 2, Summer 2012.
33. Molier, Gelijn, *Humanitarian Intervention and the Responsibility to Protect after 9/11*, *Netherlands International Law Review* LIII, 2006.
34. Peters, Anne(), *Humanity as the A and Q of Sovereignty*, The European Journal of International Law, Vol. 20, No. 3, 2009.
35. Reisman, W. Michael, *Coercion and Self-Determination: Construing Charter Article 2(4)*, *AM. J. INT'L L.*, Vol. 78, 1984.
36. Thakur, Ramesh, *R2P, Libya and International Politics as the Struggle for Competing Normative Architectures*, in *The Responsibility to Protect: Challenges and Opportunities in light of the Libyan Intervention (e-International Relations)*, available at <http://www.e-ir.info/wp-content/uploads/R2P.pdf> (2011).
37. Thomashausen, S., *Humanitarian Intervention in an Evolving World Order: The Cases of Iraq, Somalia, Kosovo, and East Timor*, Pretoria: The Africa Institute of South Africa, 2002.

International Documents

38. Charter of the International Military Tribunal, 59 Stat. 1544, 82 U.N.T.S. 279, Aug. 8, 1945.
39. International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect*, Ottawa: International Development Research Centre, 2001.
40. International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect: Research, Bibliography, Background*, Ottawa: International Development Research Centre, 2001.
41. North Sea Continental Shelf Cases, Federal Republic of Germany v. Denmark, I.C.J. Judgment (1969).
42. Secretary General's Millennium Report, *We the Peoples: The Role of the United Nations in the 21st Century*, 27 Mar. 2000, UN Doc. A/54/2000.



43. The Secretary-General, Millennium Report of the Secretary-General, We the People: The Role of the United Nations in the 21st Century, at 48, U.N. Doc A/54/20, available at: <http://www.un.org/millennium/sg/report/ch3.pdf> (Mar.27,2000).
44. The Secretary General's High-Level Panel on Threats, Challenges and Change, *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, delivered to the General Assembly, U.N. Doc. A/59/565 (Dec.2,2004).
45. U.N. Secretary-General, *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*, U.N. Doc. A/59/2005, Mar.21, 2005.
46. www.un.org/peace/peacebuilding .