

گزارش روشنگرانه با موضوع:

حاکمیت ملی،

حق مدیریت بحران و اصل عدم مداخله

الله الرحمن
الرحمن!

ستاد حقوق بشر جمهوری اسلامی ایران

بهمن ماه ۱۴۰۴

مقدمه: چالش حاکمیت در برابر مداخله

جهان معاصر شاهد تنشی ساختاری میان دو رکن ظاهراً متعارض نظام حقوقی حاکم بر روابط دولت‌ها است: از یک سو، اصل برابری حاکمیت و تمامیت ارضی دولت‌ها که سنگ بنای نظم و ثبات بین‌المللی پس از جنگ‌های جهانی است، و از سوی دیگر، گسترش گفتمان حقوق بشر و مسئولیت بین‌المللی که گاه به ابزاری برای توجیه نقض همان اصول بنیادین تبدیل می‌شود. این گزارش استدلال می‌کند که این تعارض، ذاتی و واقعی نیست، بلکه ناشی از تفسیرها و اجرای گزینشی و سیاسی قواعد حقوق بین‌الملل است. حقوق بین‌الملل به درستی و در چارچوب معاهداتی مانند میثاقین حقوق بشر، محدودیت‌هایی را بر اعمال حاکمیت ملی در موارد نقض فاحش حقوق بشر پیش‌بینی کرده است، اما مکانیسم‌های اعمال این محدودیت‌ها به‌طور انحصاری در صلاحیت شورای امنیت تحت فصل هفتم منشور است. آنچه امروز شاهد آنیم، نه اعمال قانون‌مدارانه این مکانیسم‌ها، بلکه جایگزینی آن با یک سری اقدامات یکجانبه، چندجانبه گزینشی و تبلیغاتی توسط دولت‌ها یا ائتلاف‌های سیاسی است که خود بزرگ‌ترین تهدید برای حاکمیت قانون در عرصه بین‌الملل محسوب می‌شود. هدف این گزارش، واکاوی عمیق مبانی حقوقی اصول حاکمیت و عدم مداخله و سپس سنجش اقدامات عملی دولت‌ها در پرتو این مبانی است.

بخش اول: مبانی حقوقی حاکمیت ملی و صلاحیت انحصاری دولت‌ها

۱. حاکمیت به مثابه قاعده آمره^۱ در حقوق بین‌الملل

حاکمیت ملی صرفاً یک مفهوم سیاسی نیست، بلکه قاعده‌ای بنیادین و آمره در حقوق بین‌الملل عمومی است. بند (۱) ماده ۲ منشور ملل متحد صراحتاً اعلام می‌دارد: «سازمان بر اساس اصل تساوی حاکمیت کلیه اعضای آن استوار است». این اصل در ماده ۱ کنوانسیون مونته‌ویدئو ۱۹۳۳ راجع به حقوق و تکالیف دولت‌ها نیز به‌عنوان شرط اصلی دولت‌بودن (حکومت مؤثر بر جمعیت و قلمرو مشخص) تبلور یافته است. دیوان بین‌المللی دادگستری در رأی مشورتی قضیه نامیبیا ۱۹۷۱ و نیز در رأی توافقی قضیه فعالیت‌های نظامی و شبه‌نظامی علیه نیکاراگوئه ۱۹۸۶، بارها بر مرکزیت اصل حاکمیت و تمامیت ارضی دولت‌ها در نظام حقوق بین‌الملل تأکید کرده است. حاکمیت، دارای دو وجه داخلی (حق انحصاری اعمال اقتدار در قلمرو) و خارجی (آزادی عمل در عرصه بین‌المللی به شرط رعایت حقوق بین‌الملل) است که وجه داخلی آن در بحث مدیریت بحران از اهمیت کلیدی برخوردار است.

۲. حق ذاتی مدیریت بحران: از نظم عمومی تا اضطرار ملی

یکی از تجلیات اصلی حاکمیت داخلی، حق و در واقع تکلیف دولت برای حفظ نظم عمومی، امنیت ملی و تمامیت ارضی است. این حق، پیش‌شرط امکان‌پذیری ارائه هرگونه خدمت عمومی و تضمین حقوق بنیادین شهروندان است. در مواجهه با بحران‌های گسترده‌ای که نظم عمومی یا امنیت ملی را تهدید می‌کند – اعم از شورش‌های مسلحانه، بلایای طبیعی گسترده، یا بحران‌های بهداشتی سراسری – دولت به عنوان تنها نهاد دارای مشروعیت و ظرفیت سراسری، حق اتخاذ تدابیر لازم را دارد. کمیته حقوق بشر در سند شماره ۳۴ مربوط به ماده ۱۹ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی نیز تصریح می‌کند که دولت‌ها می‌توانند برای

^۱ Jus Cogens

حفظ امنیت ملی یا نظم عمومی، محدودیت‌هایی بر آزادی بیان اعمال کنند، مشروط بر آنکه این محدودیت‌ها توسط قانون پیش‌بینی شده و ضروری باشند.

۳. تحدید موقتی حقوق در شرایط اضطراری: چارچوب قانونی ماده ۴ میثاق حقوق مدنی و سیاسی

حقوق بین‌الملل به‌طور واقع‌بینانه‌ای این حق حاکمیتی را به رسمیت می‌شناسد. ماده ۴ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی اجازه می‌دهد دولت‌ها در مواقع «اضطرار عمومی که حیات ملت را تهدید می‌کند و رسماً اعلام شده باشد»، اقداماتی خارج از تعهدات خود تحت این میثاق‌ها اتخاذ کنند. این شرط‌های شکلی و ماهوی دقیقاً نشان‌دهنده تعادل حقوق بین‌الملل میان حاکمیت دولت و تعهدات حقوق بشری است:

ارزیابی اولیه از وجود «وضعیت اضطراری» و «تناسب اقدامات»، در درجه اول با دولت مربوطه است. نهادهای بین‌المللی تنها در صورتی می‌توانند وارد شوند که دولت، اصول فوق را به طور فاحش و آشکار نقض کرده باشد و حتی در آن صورت نیز سازوکارهای بررسی باید مبتنی بر همکاری منصفانه باشد.

بخش دوم: اصل عدم مداخله: از متن منشور تا رویه قضایی بین‌المللی

۱. تحلیل بند (۷) ماده ۲ منشور ملل متحد: دامنه «امور ذاتاً داخلی»

اصل عدم مداخله، پاسدار عملیاتی اصل حاکمیت در عرصه روابط بین‌الملل است. بند (۷) ماده ۲ منشور مقرر می‌دارد: «هیچ یک از مقررات مندرج در این منشور، سازمان ملل متحد را مجاز نمی‌دارد در اموری که ذاتاً در صلاحیت داخلی هر کشوری است دخالت نماید...». کلیدواژه «ذاتاً در صلاحیت داخلی» مفهومی پویا و متغیر است که با توسعه حقوق بین‌الملل (مثلاً ممنوعیت بین‌المللی نسل‌کشی یا آپارتاید) تعدیل می‌شود. با این حال، شیوه مدیریت نظم عمومی، مقابله با اغتشاش و تعیین خط مشی امنیتی داخلی، به‌وضوح در قلب «امور ذاتاً داخلی» قرار دارد. تنها استثناء صریح این اصل، اعمال تدابیر قهری تحت فصل هفتم منشور توسط شورای امنیت در صورت وجود «تهدید علیه صلح، نقض صلح یا عمل تجاوز» است. اقدامات یکجانبه دولت‌ها به هیچ‌وجه در این استثناء نمی‌گنجد.

۲. تبلور عرفی اصل عدم مداخله: از قطعنامه ۲۱۳۱ تا قضیه نیکاراگوئه

اصل عدم مداخله در حقوق عرفی نیز ریشه دوانیده است. قطعنامه ۲۱۳۱ مجمع عمومی سازمان ملل (۱۹۶۵) با عنوان «عدم جواز مداخله در امور داخلی دولت‌ها و حمایت از استقلال و حاکمیت آنان» و به‌ویژه قطعنامه ۲۶۲۵ (۱۹۷۰) حاوی «اعلامیه اصول حقوق بین‌الملل راجع به روابط دوستانه»، به تفصیل به آن پرداخته‌اند. بر اساس اعلامیه ۱۹۷۰، «هر دولتی ممنوع است که به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم در امور داخلی یا خارجی دولت دیگر مداخله کند». دیوان بین‌المللی دادگستری در قضیه نیکاراگوئه ۱۹۸۶، این اصل را به‌عنوان قواعدی عرفی، الزام‌آور برای کلیه دولت‌ها (حتی غیرعضو منشور) شناسایی کرد. دیوان تصریح نمود که مداخله زمانی ناقض حقوق بین‌الملل است که در «اموری باشد که هر دولت طبق اصل حاکمیت می‌تواند آزادانه درباره آنها تصمیم بگیرد» (مانند انتخاب یک نظام

سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی) و در عین حال متضمن «استفاده از روش‌های قهری یا تحمیل‌کننده» باشد.

۳. اشکال نوین مداخله: تحریم‌های یکجانبه، جنگ روانی و حمایت از نافرمانی مدنی

در قرن بیست‌ویکم، مداخله کمتر به شکل لشکرکشی نظامی و بیشتر در قالب‌های پیچیده‌تر ظاهر می‌شود:

- **تحریم‌های اقتصادی یکجانبه یا چندجانبه (تحریم‌های ثانویه):** این تحریم‌ها که بدون مجوز شورای امنیت اعمال می‌شوند، نمونه بارز «روش قهری اقتصادی» برای تحمیل تغییر رفتار در امور داخلی یک دولت هستند. آنها نه تنها بر اقتصاد دولت هدف، بلکه بر حقوق اقتصادی و اجتماعی میلیون‌ها شهروند عادی تأثیر می‌گذارند.
- **جنگ روانی و رسانه‌ای:** راه‌اندازی کمپین‌های گسترده رسانه‌ای و شبکه‌ای با هدف «شیطانی‌سازی» یک دولت، براندازی روانی و ایجاد نفرت بین‌المللی، می‌تواند مصداق «تحمیل» در رأی نیکاراگوئه باشد.
- **حمایت مالی، فنی و رسانه‌ای از گروه‌های مخالف و تشویق به نافرمانی مدنی:** تأمین بودجه رسانه‌های مخالف خارج‌نشین، آموزش و تجهیز کنشگران برای ایجاد ناامنی یا صدور بیانیه‌های تشویق‌کننده برای ادامه خشونت، همگی می‌تواند مرز مداخله غیرقانونی را درنوردد.

بخش سوم: نقد صلاحیت نهادها و دولت‌های خارجی: قضاوت جایگزین و گزینش‌گرایی سیاسی

۱. سازوکارهای مشروع نظارتی بین‌المللی و محدودیت‌های ذاتی آن‌ها: نهادهای بین‌المللی نظارتی، صلاحیت ذاتی برای «محاکمه» دولت‌ها را ندارند. سازوکارهای آنها بر اساس معاهدات داوطلبانه است.
- **نهادهای معاهده‌ای**^۲: مانند کمیته حقوق بشر صلاحیت آنها منوط به عضویت دولت در معاهده و اغلب ارسال گزارش دوره‌ای است. نظرهای این نهادها ماهیت توصیه‌ای دارد.
- **رویه‌های خاص شورای حقوق بشر**^۳: مانند گزارشگران ویژه. این رویه‌ها باید بر اساس قطعنامه ۱/۵ شورای حقوق بشر (کد رفتاری) عمل کنند که بر اصول «عینیت، بی‌طرفی، غیرگزینشی و ساختاری همکارانه» تأکید دارد. اقداماتی مانند تصویب قطعنامه‌های محکومیت‌آمیز گزینشی، بدون رضایت دولت مربوطه و خارج از چارچوب گفت‌وگو، مغایر با این اصول است.
- **بررسی دوره‌ای جهانی**^۴: این مکانیسم مبتنی بر همکاری، شمولیت و برابری است و تمامی دولت‌ها تحت بررسی قرار می‌گیرند. تبدیل UPR به محفلی برای خطاب‌های سیاسی یکجانبه، روح این سازوکار را خدشه‌دار می‌کند.

۴. اقدامات نمایشی و سیاسی: از دادگاه‌های نمادین تا تحریم‌های پارلمانی

اقداماتی مانند تشکیل «دادگاه مردمی» در یک پایتخت خارجی، تصویب فهرست تحریمی افراد توسط پارلمان یک کشور دیگر، یا صدور «احکام نمادین» توسط شهرداری‌های خارجی، فاقد کمترین ارزش و اعتبار حقوقی در نظام بین‌الملل هستند. این اقدامات صرفاً نمایش‌های سیاسی هستند که هدف آنها نه تحقق عدالت که ایجاد فشار روانی، مشروعیت‌زدایی و تبلیغات منفی است. آنها به شدت به حیثیت دستگاه قضایی مستقل کشور هدف توهین کرده و بی‌احترامی به نظام قضایی یک دولت عضو سازمان ملل محسوب می‌شوند.

^۲ Treaty Bodies

^۳ Special Procedures

^۴ UPR

بخش چهارم: اقدامات ایالات متحده، اتحادیه اروپا و رژیم صهیونیستی در قبال وقایع ۱۴۰۴

این بخش، مبانی حقوقی پیش گفته را در یک مطالعه موردی عینی به کار می‌گیرد تا نشان دهد چگونه اقدامات برخی بازیگران بین‌المللی در واکنش به رویدادهای داخلی ایران، مرزهای حقوق بین‌الملل را نقض می‌کند.

۱. تحلیل محتوای بیانیه‌ها و قطعنامه‌ها از منظر اصل عدم مداخله

بیانیه‌های رسمی وزارتخانه‌های خارجه، پارلمان‌ها (مانند مصوبات مجلس نمایندگان آمریکا یا پارلمان اروپا) و قطعنامه‌های برخی دول عضو شورای حقوق بشر در مورد رویدادهای داخلی ایران، اغلب حاوی مؤلفه‌های مداخله‌جویانه زیر هستند:

- توصیف یک‌جانبه و جانب‌دارانه وقایع: استفاده از ادبیاتی مانند «سرکوب وحشیانه» یا «نقض سیستماتیک حقوق بشر» به عنوان یک حکم قطعی، پیش از هرگونه بررسی بی‌طرفانه و با نادیده گرفتن اعلام دولت ایران مبنی بر مقابله با اغتشاش و اقدامات تروریستی.
- درخواست یا فراخوان برای اقدام مشخص: مطالبه «آزادی بی‌قید و شرط بازداشت‌شدگان»، «برقراری ارتباط بی‌مانع با اینترنت» یا «تغییر قوانین داخلی» از سوی نهادهای خارجی، مستقیماً در حق حاکمیتی ایران برای اتخاذ تدابیر قانونی در جهت حفظ نظم عمومی دخالت می‌کند. این درخواست‌ها، «انتخاب آزادانه» دولت ایران در مدیریت بحران را هدف می‌گیرد.
- حمایت صریح از کنشگران خاص: بیان همبستگی یا حمایت از گروه‌ها یا افراد معین داخلی که در تقابل با قوانین کشور قرار دارند، می‌تواند مشوق نافرمانی مدنی خشونت‌آمیز تلقی شود.

۲. تحریم‌های یکجانبه به مثابه ابزار قهری سیاسی: نقض حق توسعه و حاکمیت دایمی بر منابع طبیعی تحریم‌های هدفمند و بخشی (مانند تحریم وزرات کشور، نیروی انتظامی یا دستگاه قضایی ایران) که

با توجیه مستقیم رویدادهای داخلی وضع می‌شوند، مصداق بارز «اقدام قهری» در معنای رأی نیکاراگوئه هستند.

- **نقض منشور:** این تحریم‌ها فاقد مجوز شورای امنیت بوده و بنابراین خلاف ماده ۴۱ منشور و فصل هفتم آن می‌باشند.
- **نقض حق تعیین سرنوشت و حاکمیت دایمی بر منابع طبیعی:** قطعنامه ۱۸۰۳ مجمع عمومی (۱۹۶۲) تحت عنوان «حاکمیت دایمی بر منابع طبیعی» و نیز ماده ۱ مشترک میثاقین ۱۹۶۶ حق هر ملت را در تعیین آزادانه وضعیت سیاسی و پیشرفت اقتصادی خود به رسمیت می‌شناسند. تحریم‌هایی که با هدف تغییر سیاست داخلی یک دولت اعمال می‌شوند، مستقیماً این حق را نقض می‌کنند.
- **نقض حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی شهروندان:** این تحریم‌ها با ایجاد موانع در دسترسی به سیستم‌های مالی بین‌المللی، فناوری و خدمات، به‌طور غیرمستقیم بر حقوقی مانند حق سلامت (ماده ۱۲ میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی)، حق کار و حق برخورداری از استانداردهای مناسب زندگی اثر می‌گذارند. گزارشگر ویژه سازمان ملل متحد در مورد تأثیر تحریم‌های یکجانبه بارها بر این اثرات غیرانسانی تأکید کرده است.

۳. پیوند اقدامات خارجی با تشدید بی‌ثباتی داخلی: یک الگوی اثبات‌شده

این فشارهای خارجی یک دور باطل ایجاد می‌کنند:

۱. **تقویت روایت تقابل:** اقدامات خارجی به گروه‌های تندرو داخلی این پیام را می‌دهد که حمایت بین‌المللی دارند، بنابراین آنان را از مذاکره یا آرامش باز می‌دارد.
۲. **محدود کردن فضای مانور دولت:** دولت ایران تحت فشار خارجی، ممکن است فضای کمتری برای اعطای عفو یا تخفیف احساس کند زیرا آن را نشانه ضعف در برابر «زورگویی خارجی» تفسیر می‌شود.

۳. توجیه‌سازی برای سخت‌گیری بیشتر: این فشارها به عنوان «تهدید امنیتی ملی» برون‌ی تعبیر شده و می‌تواند برای توجیه تدابیر امنیتی داخلی شدیدتر مورد استناد قرار گیرد.
۴. انحراف از ریشه‌های بحران: تمرکز به سمت «مقابله با توطئه خارجی» منحرف شده و گفت‌وگوی ملی برای حل مسائل بنیادین اجتماعی را عقیم می‌گذارد.

بخش پنجم: پیامدهای حقوقی اقدامات مداخله جویانه: از تضعیف نظام بین الملل تا نقض حقوق بشر

۱. فرسایش حاکمیت قانون در عرصه بین الملل

حقوق بین الملل زمانی کارآمد است که به صورت یکسان و غیرگزینشی اجرا شود. هنگامی که قدرت های بزرگ برای خود حق «قضاوت و مجازات» یکجانبه قائل می شوند، عملاً حکومت قانون^۵ را با حکومت زور^۶ جایگزین می کنند. این امر اعتماد دولت ها به نهادهای چندجانبه را تخریب کرده و آنان را به سمت تشکیل بلوک های متخاصم یا افزایش توان نظامی برای دفاع از خود سوق می دهد. نتیجه نهایی، بازگشت به قانون جنگل در روابط بین الملل است.

۲. پارادوکس نقض حقوق بشر به بهانه حمایت از آن: آثار تحریم ها بر زندگی شهروندان عادی

این پارادوکس در اسناد سازمان ملل به کرات مورد اشاره قرار گرفته است. تحریم های گسترده (مانند تحریم های بخش بانکی و نفتی) که بر کل اقتصاد یک کشور تأثیر می گذارند به طور اجتنابناپذیری باعث موارد زیر می شوند:

- کاهش درآمدهای دولت و در نتیجه، کاهش بودجه خدمات عمومی مانند سلامت و آموزش.
- کاهش ارزش پول ملی و تورم افسارگسیخته که فقر را گسترش می دهد.
- مشکل در واردات دارو، تجهیزات پزشکی، مواد اولیه تولید غذا که مستقیماً حق سلامت و غذای جمعیت را تحت تأثیر قرار می دهد.

^۵ Rule of Law

^۶ Rule of Force

- کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در توصیه‌نامه عمومی شماره ۸- ۱۹۹۷ خود در مورد تحریم‌های بین‌المللی تصریح کرده است که دولت‌ها تحت هر شرایطی موظفند حداقل سطحی از حقوق مندرج در میثاق (مانند حقوق مربوط به غذا، سلامت اولیه، آموزش اولیه) را محترم شمرده و تضمین کنند و تحریم‌ها نباید مانع از این تعهد شوند.

۳. تهدید صلح و امنیت بین‌المللی: بین‌المللی‌سازی بحران‌های داخلی

مداخله در امور داخلی یک دولت، بحران را از یک چالش داخلی به یک **منازعه بین‌الدولی** تبدیل می‌کند. هنگامی که یک دولت (مانند ایران) احساس کند که حاکمیت و امنیت ملی آن از طریق جنگ ترکیبی (تحریم، جنگ روانی، حمایت از گروه‌های معارض) مورد حمله قرار گرفته است، حق ذاتی **دفاع از خود** را طبق ماده ۵۱ منشور برای خود محفوظ می‌داند. این می‌تواند منجر به تنش‌های منطقه‌ای، درگیری نیابتی و یک چرخه معیوب تشدید خشونت شود. صلح و امنیت بین‌المللی که هدف اصلی منشور است، در گرو احترام متقابل به مرزهای حاکمیتی است.

جمع‌بندی

تحلیل ارائه‌شده به وضوح نشان می‌دهد که اصول حاکمیت ملی، حق مدیریت بحران و عدم مداخله، قواعدی زائد یا منسوخ نیستند، بلکه همچنان شالوده نظام حقوقی بین‌المللی و ضامن اصلی نظم و عدالت در جامعه بین‌المللی هستند. نقض این اصول تحت عنوان حقوق بشر نه تنها مشکلی را حل نمی‌کند، بلکه بحران را عمیق‌تر، پیچیده‌تر و بین‌المللی می‌سازد. بر همین اساس ضروری است نهادها و جامعه بین‌الملل اصول زیر را در این زمینه رعایت نمایند:

۱. بازگشت بی‌قید و شرط به اصول منشور: شورای حقوق بشر باید در تمامی اقدامات خود، تقدم و مرکزیت اصول برابری حاکمیت دولت‌ها و عدم مداخله در امور داخلی را به رسمیت بشناسد و محور کاری خود را بر این اساس قرار دهد.

۲. محکومیت صریح اقدامات یکجانبه قهری: شورای حقوق بشر سازمان ملل متحد با صدور قطعنامه یا بیانیه‌های ریاستی، تحریم‌های اقتصادی یکجانبه را که فاقد مجوز شورای امنیت هستند و به حقوق بشر شهروندان عادی آسیب می‌زنند، به عنوان اقداماتی مغایر با حقوق بین‌الملل و منشور ملل متحد محکوم نماید.

۳. اجرای واقعی اصول عینیت، بی‌طرفی و غیرگزینشی: شورای حقوق بشر سازمان ملل متحد باید مکانیسم‌های داخلی قوی‌تری برای جلوگیری از تصویب قطعنامه‌های سیاسی شده و گزینشی علیه کشورهای خاص ایجاد کند. بررسی وضعیت حقوق بشر باید از طریق گفت‌وگوی سازنده، همکاری فنی و با رضایت و مشارکت کامل دولت عضو انجام شود.

۴. تأکید بر تعهدات مثبت بین‌المللی: به جای محکومیت، جامعه بین‌الملل باید بر تعهدات مثبت خود بر اساس منشور (همکاری بین‌المللی برای حل مسائل اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و بشردوستانه) تمرکز کند.

پیشنهاد کمک برای اصلاحات قضایی، آموزشی یا اجتماعی، در صورتی که با درخواست دولت مربوطه باشد، بسیار کارآمدتر از صدور حکم است.

۵. تقویت نقش بررسی دوره‌ای جهانی: باید به عنوان اصلی‌ترین و معتبرترین سازوکار نظارتی شورا تقویت شود، چرا که مبتنی بر همکاری، شمولیت و گفت‌وگوی مستقیم با دولت تحت بررسی است.

تنها از طریق احترام مجدد به قواعد بنیادین حاکم بر همزیستی مسالمت‌آمیز دولت‌ها است که شورای حقوق بشر می‌تواند به نهادی تبدیل شود که واقعاً در خدمت ارتقای جهانی حقوق بشر از طریق همکاری و نه محکومیت از طریق تقابل، قرار گیرد.

