

حفره‌های رژیم منع توسل به زور «بررسی تبعات ماندگار تجاوز به عراق (۲۰۰۳) در حقوق بین‌الملل»

هادی دادمهر*

چکیده

محور اصلی این مقاله بررسی نقش و جایگاه منشور ملل متحد در ساختمان دعاوی حقوقی مطروحه توسط ایالات متحده آمریکا و انگلیس در جریان تهاجم به عراق در سال ۲۰۰۳ میلادی و تبعات رفع وصف فعل متخلفانه از عمل تهاجمی آنها بر اساس قواعد منع توسل به زور در منشور ملل متحد است. فرض علمی مقاله این است که علی‌رغم عدم وجاهت حقوقی دعاوی مطروحه دول فوق‌الذکر، موارد منع کاربرد نیروی قاهره مندرج در منشور ملل متحد، در عمل از قابلیت‌های تفسیری چندگانه برخوردار گشته است و مقاومت شورای امنیت در برابر پذیرش این تفسیر، قدرت‌های را به سمتی سوق داده است تا ضمن متعهد نشان دادن خود به حفظ نظم جهانی مبتنی بر منشور، از قواعد مشروعیت زای حقوق بشری و اخلاقی برای موجه ساختن اقدامات نظامی خود بهره بگیرند. تداوم این گشاده‌دستی در کاربرد زور، حفره‌های موجود در رژیم بین‌المللی منع توسل به زور را تا بدان جا بسیط خواهد کرد که آمریت قاعده ضرورت الزام دولت‌ها به استنادهای درون منشوری تا حد بی‌سابقه‌ای از بین خواهد رفت.

واژه‌های کلیدی: منشور ملل متحد، توسل به زور، جنگ عراق، دفاع مشروع، تجاوز.

۱. مقدمه

حادثه ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ را باید نقطه عطفی در تاریخ روابط بین‌الملل دانست. ده سال پیش از این واقعه جنگ سرد به پایان رسیده بود و هنوز نظمی که بخواهد بر جهان حاکم شود وجود نداشت. هواپیماربایی تروریست‌ها در خاک ایالات متحده و سپس تخریب ساختمان‌های مرکز تجارت جهانی و پنتاگون موجب تقویت رژیم حقوقی مبارزه با تروریسم در سطح جهان گشت که نمود بارز آن در فرآیند همراهی یا حداقل عدم مخالفت جامعه جهانی با تهاجم امریکا به افغانستان قابل مشاهده است.^۱ طی سال‌ها و ماه‌های منتج به حمله نظامی امریکا و متحد اصلی‌اش انگلیس به کشور عراق، یک اعتقاد مهم در خصوص رژیم بین‌المللی توسط به زور قوت گرفت: اعتقاد به احتمال بر هم خوردن نظم جهانی به واسطه خطر دستیابی تروریست‌ها به سلاح‌های کشتار جمعی.

بحث و بررسی سیر مطول تحولات پرونده هسته‌ای عراق از حوصله این مقاله خارج است اما آنچه در این میان مهم است اینکه ایالات متحده با تأکید بر خطر در حال رشد تروریسم مبتنی بر سلاح‌های کشتار جمعی و مرتبط ساختن آن با رویکرد عراق در نقض لاینقطع قطع‌نامه‌های شورای امنیت سازمان ملل و متعاقب ناامید شدن از تلاش‌های خود در به تصویب رساندن قطعنامه‌ای که صراحتاً مجوز اعمال زور علیه عراق را بدهد، با اتخاذ رویکردی جدید مدعی می‌شود که موضوع استفاده عراق از سلاح‌های هسته‌ای فقط موضوع زمان است. این گزاره بدان معناست که با عنایت به قریب‌الوقوع بودن خطر عراق، می‌توان وجود تهاجم را مفروض گرفت و لذا امکان استفاده از حق دفاع مشروع مندرج در ماده ۵۱ منشور قابلیت استناد یافته است.

سیاستمداران ایالات متحده و انگلیس برای همراه ساختن جامعه جهانی با خود، در پی ارائه یک دعوی حقوقی متقاعد کننده افتادند که دلالت بر نقض تعهدات عراق در خصوص سلاح‌های کشتار جمعی و موشک‌های بالستیک کند. آن‌ها امیدوار بودند تا شاید از این رهگذر بتوانند شورای امنیت را متقاعد به تجدید مجوز استفاده از زور یا نیروی نظامی مصرح در قطعنامه ۶۷۸ (۱۹۹۰) کنند. دو کشور در حالی که به خود حق می‌دادند که عملکرد عراق را در نقض تعهداتی که اساس آتش‌بس مبتنی بر قطعنامه ۶۸۷ (۱۹۹۱)

بوده و اکنون متزلزل شده است را مجدداً به عنوان مدرکی برای احیاء مجوز استفاده از زور در قطعنامه ۶۷۸ (۱۹۹۰) پیش بکشند اما در تحلیل نهایی معتقد بودند که به هر حال ارزیابی تأیید نقض این تعهدات بر عهده شورای امنیت خواهد بود. علاوه بر این هر چند امریکا و انگلیس ادعا داشتند که محکومیت تصمیم عراق در پایان دادن به همکاری با بازرسان بین‌المللی (UNSCOM) در پی صدور قطعنامه ۱۲۰۵ را نیز می‌توان به عنوان توجیهی برای صدور مجوز استفاده از زور در قطعنامه ۶۷۸ (۱۹۹۰) مورد استفاده قرار داد، اما معتقد بودند که اگر در عمل بخواهند از این امر به عنوان مبنای حقوقی یک عملیات نظامی گسترده علیه عراق استفاده شود، وضعیتی چالش‌زا به وجود خواهد آمد که احتمالاً مورد قبول سایر دولت‌ها قرار نخواهد گرفت (Kamafner, 2004:101-3).

ادعای فوق‌الذکر ایالات متحده و انگلیس اساساً یک ادعای پر مناقشه است که با هشدار کثیری از دانشمندان حقوق بین‌الملل در قبال تبعات پذیرش چنین تفاسیر موسعی از مندرجات قطعنامه‌های شورای امنیت مواجه شده است. مارک ولر، تنها یکی از این اندیشمندان است که معتقد است اگر شورای امنیت تمایل به تجویز استفاده از نیروی نظامی داشته باشد می‌تواند به راحتی صدور چنین قطعنامه‌ای را در دستور کار قرار بدهد و منطقاً نیازی به استناد به قطعنامه‌های خاص قبلی وجود ندارد (Weller, 2010:278). با این وجود تداوم تلاش‌های دو دولت امریکا و انگلیس به اینجا می‌کشد که در هشتم نوامبر سال ۲۰۰۲ شورای امنیت با تصویب قطعنامه ۱۴۴۱ اعلام می‌کند دولت عراق در خصوص التزام به تعهداتش در قطعنامه‌های مرتبط شورای امنیت مرتکب نقض اساسی (Material Breach) شده و اگر این کشور در بهره‌گیری از آخرین فرصت خود برای برآورده ساختن تعهدات خلع سلاح قصور ورزد این قضیه به‌عنوان نقض اساسی هر چه بیشتر تعهدات عراق برآورد می‌شود و تبعات جدی (Serious Consequences) را متوجه آن کشور خواهد کرد.

پس از تصویب قطعنامه ۱۴۴۱ آمریکا و انگلیس مجدداً در تلاش برای دست‌یابی به قطعنامه دیگری که به طور ضمنی مجوز استفاده از نیروی نظامی را بدهد زمان حمله خود را عقب انداختند و به کار بیشتر بر روی تهیه پیش نویس یک قطعنامه دیگر ادامه

دادند؛ قطعنامه‌ای که باید اعلام می‌کرد عراق در خصوص تکالیف خود در زمینه خلع سلاح ناتوان عمل کرده و باید منتظر عواقب جدی آن باشد. انگلیس بنا بر برخی شواهد با درک اینکه تلاش برای منصرف ساختن امریکا از حمله نظامی ناموفق خواهد بود، به امید موافقت یا حداقل همراهی ظاهری اعضای شورای امنیت رو سوی این کشورها آورد (Ralph, 2011:304). سیاستمداران آمریکایی و انگلیسی امیدوار بودند که با جلب حمایت ۹ عضو شورای امنیت، فرانسه و روسیه و چین نیز از کاربرد حق وتو اجتناب کنند. این چنین شد که امریکا و انگلیس تصمیم گرفتند پیش نویس قطعنامه را در ۱۰ مارس جهت رأی‌گیری در شورای امنیت مطرح کنند.

تونی بلر نخست‌وزیر انگلیس با امید دست‌یابی به قطعنامه دوم، دیپلمات‌هایش را روانه پایتخت کشورهای مختلف عضو شورای امنیت می‌کرد تا برای دست‌یابی به رأی مثبت چانه‌زنی کنند. با این حال چین رسماً در ۱۰ مارس ۲۰۰۳ اعلام کرد که تحت هر شرایطی قطعنامه پیشنهادی علیه عراق را وتو خواهد کرد. روسیه نیز با بیان اینکه هیچ ضرورتی برای صدور قطعنامه مجدد توسط شورای امنیت وجود ندارد از تصمیم خود برای وتوی قطعنامه پیشنهادی سخن گفت. ایالات‌متحده و بریتانیا که تا ۱۲ مارس همچنان معتقد بودند که خواهند توانست رأی مثبت ۹ عضو شورای امنیت را به دست آورند، تصمیم گرفتند مهلت به توافق رسیدن در خصوص قطعنامه پیشنهادی علیه عراق را تا ۲۴ مارس تمدید کنند و اگر تا آن زمان رأی دلخواه به دست نیاید، ایالات‌متحده اعلام کند که قطعنامه پیشنهادی پس گرفته می‌شود (Woodward, 2004:343-7).

بوش و بلر در نشستی مشترک در ۱۶ مارس در آزورس (Azores) احتمال دستیابی به اکثریت آراء در شورای امنیت را به بحث گذاشتند. از صبح روز بعد جرمی گرین استوک نماینده انگلیس در سازمان ملل همگام با جان نگرپونته همتای آمریکایی‌اش در این سازمان اعلام کردند تلاش‌های یک عضو شورای امنیت (ظاهراً فرانسه) باعث به تحلیل رفتن کوشش آمریکا و انگلیس برای متحد ساختن کلیه اعضای شورای امنیت شده است. با این وجود گرین استوک قطعنامه را از دستور کار خارج نکرد تا امریکا و انگلیس بتوانند با توجه به تحت بررسی بودن این مسئله در شورای امنیت، در مقابل ارجاع موضوع به مجمع عمومی موضع بگیرند. در همان روز رئیس‌جمهور امریکا اعلام کرد

چون شورای امنیت تا کنون به مسئولیت‌هایش عمل نکرده است ایالات متحده به وظیفه خود عمل خواهد کرد. به زعم آمریکایی‌ها درج عبارت «با در نظر داشتن قطعنامه‌های پیشین» در قطعنامه ۱۴۴۱، نشان می‌دهد که شورای امنیت نمی‌تواند وضعیت فعلی عراق را بدون در نظر داشتن اصول و اختیارات مندرج در قطعنامه‌های پیشین مورد بررسی قرار بدهد (Ralph, 2013:39). جورج بوش متعاقب این امر خواستار خروج ۴۸ ساعته صدام از عراق شد و گفت امتناع او از این کار منجر به درگیری نظامی خواهد شد که تاریخ شروع آن را خود انتخاب خواهیم کرد و بدین ترتیب در ۲۰ مارس ۲۰۰۳ تهاجم نظامی به عراق آغاز شد (Kamafner, 2004:298).

چنان‌که ملاحظه شد ایالات متحده و بریتانیا نهایتاً بدون متقاعد کردن حتی ۹ عضو از مجموع ۱۵ عضو شورای امنیت، تهاجم برنامه‌ریزی شده خود را به اجرا گذاشتند. آن‌ها پس از این تصمیم با اعضای شورای امنیت تماس برقرار کرده و از آن‌ها خواستند قبل از اینکه کار به وتوی امریکا یا انگلیس بکشد از به رأی گذاشتن هرگونه قطعنامه‌ای که ناظر به محکوم ساختن حمله به عراق باشد صرف نظر کنند (Woodward, 2004: 358). آن‌ها ادعا داشتند که اقدامات صورت گرفته علیه عراق منطبق با منشور ملل متحد بوده است زیرا شورای امنیت بر اساس فصل هفتم منشور ملل متحد مقرر داشته است که دولت‌های عضو حق دارند برای حفظ صلح و امنیت جهانی از زور استفاده کنند. مطابق این ادعا عراق بر اساس قطعنامه ۱۴۴۱ در وضعیت نقض اساسی تعهدات خود در قطعنامه‌های متعدد قرار داشته است و به دلیل عدم خلع سلاح فوری طبعاً باید خود را مهیای پذیرش پیامدهای جدی آن می‌کرد. در همین ارتباط رئیس‌جمهور وقت ایالات متحده اعلام می‌کند عراق با تمرد از اصل بازرسی بین‌المللی، بازرسان آژانس را نیز از کشور خود اخراج کرده و این یعنی آن‌ها چیزهایی برای پنهان کردن دارند. بدین ترتیب نمی‌توان در حالی که خطر، رو به فزونی است منتظر اتفاقات آتی ماند و این اجازه را به یکی از خطرناک‌ترین رژیم‌های دنیا داد تا با مخرب‌ترین سلاح‌های موجود به تهدید ایالات متحده پردازد (Westra, 2007: 134).

در انتهای مقدمه و قبل از ورود به قسمت اصلی تحقیق، ذکر این نکته ضروری به نظر می‌رسد که تا کنون رهیافت‌های متفاوتی در بررسی تهاجم به عراق مورد استفاده

محققان قرار گرفته است. برای مثال در رهیافت‌های سیاسی، موضوع از زوایای مکاتب برجسته فکری این رشته نظیر رئالیسم، لیبرالیسم و مارکسیسم مورد بررسی واقع شده است. رئالیست‌ها این جنگ را تقابل دو دولت عقلانی (Rational State) در زمینه موازنه قوا می‌بینند که یکی (عراق) درصدد بر هم زدن نظم موجود و دیگری (امریکا) در پی حفظ وضع موجود است. لیبرال‌ها سطح تحلیل خود را بر ماهیت دیکتاتوری دولت عراق متمرکز می‌کنند و تجاوز امریکا را بخشی از تلاش این کشور برای حمایت از برپایی نظام‌های لیبرال دموکراسی تلقی می‌کنند. مارکسیست‌ها نیز با نگاه متفاوتی که به عرصه تعاملات بین‌المللی دارند بر منافع اقتصادی حاصل از تهاجم امریکا به عراق تأکید داشته و ماهیت قضیه را تلاش یک دولت متعلق به اردوگاه سرمایه‌داری برای به غارت بردن منابع نفتی یک کشور جهان سوم می‌دانند. مکتب فمینیسم نیز به عنوان یک مکتب سیاسی نوظهور که البته در نوع نگاه به روابط بین‌الملل نگاهی شبیه به مارکسیسم دارد، در تحلیل جنگ عراق بر رویکردهای میلیتاریستی و مردگرایانه حاکم بر سیاست خارجی ایالات متحده انگشت گذاشته و به انتقاد از یک‌جانبه‌گرایی این دولت می‌پردازد.

در رهیافت‌های حقوقی تحلیل جنگ عراق نیز تنوع قابل ملاحظه‌ای دیده می‌شود. برخی از نویسندگان به معضل آواره شدن عراقی‌ها در پی تهاجم امریکا پرداخته‌اند و آن را به عنوان بزرگ‌ترین معضل آوارگی در حقوق بین‌الملل پس از آوارگی فلسطینی‌ها در سال ۱۹۴۸ مورد بررسی قرار داده‌اند. این تحلیل‌ها با ارجاع دادن خوانندگان به اصل حقوقی پایان منصفانه جنگ (Jus post bellum) مسئولیت مصائب ناشی از آوارگی عراقی‌ها در منطقه را متوجه آمریکایی می‌دانند. برخی دیگر از تحلیل‌گران تجاوز امریکا به عراق را نوعی جرم دولتی تلقی کرده و با نگاه جرم‌شناسانه مسئولیت آن را عمدتاً متوجه نو محافظه‌کاران کاخ سفید می‌بینند. این نوع نگاه با بسیاری از رهیافت‌های فردگرایانه که در آن‌ها بر نقش رهبران سیاسی در هدایت جوامع تأکید می‌شود مشابهت پیدا می‌کند. پررنگ ساختن نقش شاخص‌های فرهنگی و مذهبی موضوع تلاش شماری دیگر از محققانی قرار گرفته است که بر این باورند که نگاه بدبینانه پیشینی امریکا به اسلام به عنوان یک مذهب جهادی و تلاش این کشور در دوران پس از اشغال برای اصلاح نظام آموزشی عراق نشانه مشخصی از تقابل ایالات متحده با بنیان‌های فرهنگی و

مذهبی عراق است.^۲

غیر دموکراتیک بودن ساختار شورای امنیت و نقش آن در عدم پیشگیری و مدیریت جنگ، رابطه غیر سازنده عراق با سازمان انرژی اتمی و بازرسان یونسکام، مغایرت تحریم‌های اعمال شده بر عراق با قواعد حقوق بشر دوستانه، تأثیر جنگ بر آینده روابط ایالات متحده و سازمان ملل متحد نیز بخش دیگری از زوایای تحلیلی نویسندگان را در خصوص ابعاد این رویداد مهم به تصویر می‌کشد.^۳ اما وجه همت نویسنده این مقاله نه ارائه کروئولوژی و تاریخ نگاری سیاسی رویداد تهاجم امریکا و انگلیس به عراق و نه صرف اثبات غیرقانونی بودن تهاجم به عراق است، بلکه هدف اصلی نویسنده شناساندن و معرفی آن دسته از مؤلفه‌های نظری است که واجد آثار حقوقی بلندمدت در ارتباط با رژیم توسل به زور هستند. این مؤلفه‌ها نشان می‌دهند چه حفره‌هایی در درون نظام توسل به زور ملل متحد وجود دارند که امکان توجیه قانونی و یا مشروع بودن اقدامات دول متجاوز را فراهم می‌سازد.

۲. نظام بین‌المللی مبتنی بر منشور

نظم بین‌المللی پس از جنگ جهانی دوم محصول تاریخی منحصر به فرد پایان جنگ و دوره استعمارگرایی است. در طول سالهای جنگ قدرت‌های تجدید نظر طلبی چون آلمان، ژاپن و اتحاد شوروی وجود داشتند که از جامعه ملل کنار کشیدند و یا اخراج شدند و منجر به فروپاشی جامعه ملل و شکست میثاق موجد آن گشتند. در نقطه مقابل در سراسر سالهای پس از جنگ، ۵ قدرت بزرگ به مثابه قدرت‌های حافظ وضع موجود عمل کردند و بنابراین تصور می‌شود که آن‌ها به طور کلی از موقعیت قدرت نسبی‌شان در نظام بین‌الملل راضی بوده‌اند. قدرت‌های بزرگ در زمان تدوین منشور توافق کردند که از نیروی نظامی برای تغییر دادن و یا بر هم زدن نظم موجود پس از جنگ جهانی دوم استفاده نکنند و البته در همان زمان برای حفظ موقعیتشان جایگاه ویژه‌ای را به صورت عضویت دائم در شورای امنیت برای خود در نظر گرفتند. از زاویه‌ای دیگر می‌توان گفت که دولت‌های ضعیف‌تر نیز در قبال پذیرش حق وتوی قدرت‌های بزرگ در شورای

امنیت، تعهد قدرت‌های بزرگ بر عدم کاربرد نیروی نظامی علیه خود مگر در مقام دفاع از خود (ماده ۵۱ منشور) یا مطابق با اهداف سازمان ملل (بند ۴ ماده ۲ منشور) را به عنوان یک امتیاز در منشور به دست آوردند (Russell, 1958: 245-8).

در این میان دیوان بین‌المللی دادگستری (ICJ) به عنوان رکن اصلی قضایی سازمان ملل، قضاوت درباره اختلافات موجود بین دولت‌ها درباره منع استفاده از زور در منشور را عهده دار است. با این وجود طرحی که صلاحیت اولیه تصمیم‌گیری درباره مسائل مربوط به تفسیر منشور را به دیوان می‌داد به صراحت در حین مذاکرات منشور رد شد (همان: ۸۸۷-۸۹۰) و لذا دیوان تنها صلاحیت قضاوت در پرونده‌هایی را دارد که طرفین آن در ارجاع پرونده به این نهاد توافق کرده باشند مگر اینکه دولتی قضاوت اجباری دیوان بر اساس بند ۲ ماده ۳۶ اساسنامه آن را پذیرفته باشد. از آنجا که بیشتر دولت‌ها قضاوت اجباری دیوان را نپذیرفته‌اند موارد اندکی از ارجاع موضوعات مربوط به منع استفاده از زور در منشور به دیوان مشاهده می‌شود و عملاً نیز بیشتر تفاسیر حقوقی مربوط به این حوزه در شورای امنیت صورت می‌گیرد نه در دیوان^۴.

بنابراین، بر اساس بند ۳۹ منشور که مقرر می‌دارد شورای امنیت باید مشخص‌کننده وجود هرگونه تهدیدی علیه صلح و نقض صلح یا یک عمل تهاجم‌آمیز باشد، مسئولیت تصمیم‌گیری درباره این اختلافات به این شورا احاله گردیده است؛ اما مشکل اینجاست که شورای امنیت بیشتر شبیه یک ارگان سیاسی عمل می‌کند تا حقوقی. مطابق بند ۳ ماده ۲۷ منشور، رأی منفی یک قدرت بزرگ خواه به تنهایی یا در همراهی با سایر دولت‌ها می‌تواند هر نوع قطعنامه پیشنهادی سازمان ملل به جز تصمیماتی که با هدف حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات (مندرجات فصل ششم و بند ۳ ماده ۵۲) انجام می‌گیرد را وتو کند. با این وجود قدرت‌های بزرگ در این قبیل مواقع می‌توانند یا طرف دعوی بودن خود را انکار کرده و ادعا کنند مسئله مورد بررسی یک وضعیت (Situation) است نه یک اختلاف (Dispute) و یا اینکه بگویند اختلاف مورد نظر اساساً ارتباطی به حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات ندارد زیرا تهدیدی علیه صلح است و البته نقض صلح نیز یک عمل تهاجمی است که باید طبق مواد ۳۳ تا ۳۷ منشور مورد بررسی قرار بگیرد. علاوه بر این هرچند مطابق ماده ۲۷ منشور تصمیمات مربوط به آیین کار شامل حق وتو

نخواهد شد اما تعیین اینکه کدام مورد آیین کار است و کدام مورد نیست خود قضیه جداگانه‌ای است^۵ که می‌تواند تحت تأثیر ملاحظات سیاسی اعضاء دائم شورای امنیت قرار بگیرد (Westra, 2007: 16).

از این رو هیچ داور نهایی برای تصمیم‌گیری درباره برداشت‌های حقوقی متفاوت مطروحه توسط قدرت‌های بزرگ و از این طریق تعیین میزان قانونی بودن استفاده از زور توسط آن‌ها وجود ندارد؛ اما آیا اصولاً و در عمل می‌توان ممنوعیت مطلق کاربرد نیروی نظامی و یا حداقل احصاء دقیق موارد اعمال آن را به عنوان یک راه حل مناسب برای حفظ صلح مطرح کرد؟ تقریباً تمام دانشمندانی که در زمینه مطالعاتی منشور ملل متحد تحقیق می‌کنند اذعان دارند که در رویکرد تفسیری به مواد منشور، خطوط مبهم و خاکستری زیادی وجود دارد که قابل نقد و ارزیابی جدی است (Corten, 2013: 193). عمده تحقیقاتی که در این زمینه به عمل آمده نشان می‌دهد که اساساً موارد منع کاربرد زور در منشور با هدف اعطای تضمینات خاص برای کشورهای کوچک آورده شده است نه برای مضیق نمودن اصل توسل به زور.

منشور ملل متحد حاکمیت حقوق بین‌الملل را به ضرر یکی از بنیادی‌ترین وجوه حاکمیت و ستفالیایی یعنی حق بر جنگ (Jus ad bellum) که دولت‌ها کمترین رغبت را به از دست دادن آن دارند مورد حمایت قرار می‌دهد (Russell, 1958: 404). بدین ترتیب درست است که در فقدان یک اقتدار مرکزی برای تصمیم‌گیری در بین برداشت‌های متفاوت از قانون، برداشت یک دولت یا مجموعه‌ای از دولت‌ها نمی‌تواند دولت دیگری را که آشکارا از پذیرش آن برداشت امتناع دارد ملزم به همراهی سازد، اما در همین شرایط نیز امکان اعمال قوانین تدوین‌یافته حقوق بین‌الملل منتفی نخواهد بود (Stein, 1985:464-6).

و تو از توانایی قدرت‌های بزرگ برای پیشبرد یک برداشت مشخص از منشور (شبهه همان وضعیت معترض مستمر در حقوق بین‌الملل عرفی) حمایت می‌کند. اهمیت برخورداری از این حق در دوران کنونی و متعاقب پایان دوره انفعال شورای امنیت در فاصله سال‌های ۱۹۴۵ تا ۱۹۸۰، نمودی دوچندان یافته است (Tams, 2009:365). درست است که قدرت‌های بزرگ باید آن دسته از دعاوی را مطرح کنند که در درون پارامترها

یا شاخص‌های منشور جای بگیرند اما آن‌ها نیازی به پذیرش تعاریف سایر دولت‌ها از این پارامترها ندارند و لزومی ندارد که دعاوی مطروحه دول برخوردار از حق وتو از طریق ایجاد اجماع در بین همه تعاریف ارائه شده وارد صحنه اجرا شود. همان‌طور که مشاهده می‌شود باید پذیرفت که نظام بین‌المللی هیچ‌وقت کاملاً دموکراتیک نبوده و شاید هرگز نیز نخواهد شد و دولت‌های قدرتمند به طور مشخص نقش مهم‌تری را در روند تشکیل قواعد حقوقی بین‌المللی و تفسیر آن‌ها ایفا می‌کنند چرا که اصولاً مطابق تصمیمات اتخاذ شده در کنفرانس سان فرانسیسکو، هدف منشور ملل متحد این بوده که شرایط و قواعد نظام بین‌الملل را به گونه‌ای مشخص سازد تا الگوهای پایه‌ای فعالیت و انتظارات دولت‌ها که مشخصه تعاملات بین دولتی است در انطباق با توزیع قدرت واقعی تعیین شود (Gilpin, 1981:42).

۳. منع کاربرد قوه قاهره در نظام منشور ملل متحد

مطابق نظام برآمده از منشور ملل متحد جنگ امری استثنایی است که تنها در پی صدور قطعنامه ذیل فصل هفتم منشور از طرف شورای امنیت و یا با استناد به ماده ۵۱ در تأیید حق ذاتی دفاع مشروع، می‌تواند به نقض تعهدات یک دولت در بند ۴ ماده ۲ در باب خودداری از تهدید یا توسل به زور مشروعیت ببخشد. منشور از طریق محدود سازی روی آوردن کشورها به نیروی نظامی به واسطه ایجاد ضوابطی چون اخراج از سازمان ملل و البته متمایز سازی وضعیت قدرت‌های بزرگ در مقایسه با دولت‌های کم قدرت‌تر از طریق عضویت دائم آن‌ها در سازمان ملل به حفظ نظم موجود کمک می‌کند (Hilderbrand, 1990: 34).

با این تفاسیر از زمانی که منشور ملل متحد، حفظ و پاسداشت صلح و امنیت بین‌المللی را در زمره اهداف اولیه خود قرار داده تا کنون ده‌ها جنگ در دنیا اتفاق افتاده که به نظر می‌رسد پایه صلح و امنیت مورد نظر را از متزلزل ساخته است؛ اما نکته‌ای که حائز اهمیت است این است که منشور اصولاً استفاده از زور را در تمام اشکال آن ممنوع نکرده است. بدین معنی که اگرچه مقوله جلوگیری و حذف تهدیدات مربوط به صلح و

حفره‌های رژیم منع توسل به زور «تبعات ماندگار تجاوز به عراق...» ۴۱

نیز ارتقای جایگاه حل و فصل مسالمت آمیز اختلافات، جلوه برجسته‌ای در اهداف منشور پیدا می‌کند اما این اهداف زیر مجموعه یک هدف بزرگ‌تر و پردامنه‌تر به نام حفظ نظم جهانی پایدار قرار می‌گیرد (Hoffmann, 1961: 201-11). در واقع ارجاع صورت گرفته به صلح جهانی در متن منشور، همیشه در درون عبارت بزرگ‌تر «صلح و امنیت جهانی» جای می‌گیرد تا نشان دهنده برجستگی یک رهیافت جامع و همکاری جویانه برای تحصیل منافع کلی کشورها در باب امنیت جهانی باشد. از آنجا که شورای امنیت زمانی می‌تواند از اختیارات خود در فصل هفتم و به طور مشخص در ماده ۴۲ (اعمال زور) برای حفظ یا اعاده صلح و امنیت جهانی استفاده کند که دولت‌ها تعهدات خود ذیل بند ۴ ماده ۲ و یا ماده ۵۱ را نقض کرده و تهدید علیه صلح، نقض صلح یا تجاوز برای شورا احراز گردد، در ادامه به تفسیر مجمل موارد دوگانه فوق پرداخته می‌شود.

۳.۱. ابهامات منع کاربرد زور در بند ۴ ماده ۲ منشور ملل متحد

بند ۴ ماده ۲ منشور اشعار می‌دارد کلیه دولت‌ها ملزم هستند در روابط بین‌المللی خود از تهدید به زور و استفاده از آن بر ضد تمامیت ارضی یا استقلال سیاسی دیگر دولت‌ها و یا استفاده این‌چنینی از هر روش دیگری که با مقاصد ملل متحد مابینت داشته باشد خودداری نمایند. همان‌طور که ملاحظه می‌شود این منع ابتدا ناظر به تهدیدات یا آن نوع کاربرد نیروی نظامی است که علیه تمامیت ارضی یا استقلال سیاسی دولت‌ها به کار گرفته شود؛ اما اینکه کدام تهدیدات یا چه نوع استفاده از نیروی نظامی، اقدامی علیه یکپارچگی سرزمینی یا استقلال سیاسی یک دولت محسوب می‌شود، اولین نکته مبهمی است که قابلیت طرح پیدا می‌کند. به نظر می‌رسد عدم تعیین موارد نقض تمامیت ارضی یا استقلال سیاسی دولت‌ها این امکان را به قدرت‌های حاکم در شورای امنیت می‌دهد تا بتوانند در موارد مقتضی به نحو دلخواه اقدام به تفسیر منفعت محورانه این قاعده نمایند و خود، میزان مطابقت اقدامات خاص را با اهداف بنیادین منشور به قضاوت بنشینند و احتمالاً اعمال تهاجمی خود را خارج از شمول محدودیت‌های این بند بدانند.

مورد دوم اینکه منع یادشده، متوجه آن دسته از تهدیدات یا روی آوردن به نیروی

نظامی است که مغایر با اهداف سازمان ملل متحد باشد. بدین معنی که استفاده از نیروی نظامی نباید ناهمخوان با اصولی چون حفظ صلح و امنیت جهانی، استفاده از تمهیدات جمعی مؤثر برای جلوگیری و حذف تهدیدات پیش روی صلح و سرکوب ساختن اقدامات تهاجمی (بند ۱ ماده ۱)، توسعه روابط دوستانه بین ملت‌ها بر مبنای احترام به اصل حق تعیین سرنوشت برای همه ملت‌ها (بند ۲ ماده ۱) و یا حصول همکاری بین‌المللی در حل مسائل بین‌المللی (بند ۳ ماده ۱) باشد. تجاوزهای بحث‌انگیزی که در دهه‌های اخیر تحت لوای مداخله بشردوستانه، به حاکمیت سرزمینی و استقلال دولت‌ها وارد شده هرچند که توانسته باشد مردم آن دولت‌ها را از مصائبی نظیر نسل‌کشی و جنایت علیه بشریت رهایی بخشد اما به لحاظ مشروعیت حقوقی همچنان محل بحث باقی می‌ماند. چالش اصلی پیش رو در بند ۴ ماده ۲ نهفته است که ظاهراً مداخله بشردوستانه، مستقیماً در مغایرت با مفهوم زیر بنایی الزام دولت‌ها به جلوگیری از تهدید یا استفاده از زور علیه استقلال سیاسی یا تمامیت ارضی سایر دولت‌ها قرار می‌گیرد.

کم‌رنگ بودن اعتبار حقوقی ادعای مداخله بشر دوستانه ایالات متحده و انگلیس در عراق در سال ۲۰۰۳ به دلیل مخدوش بودن اصول حاکم بر اعمال این حق از جمله اثبات انگیزه مشروع، داشتن هدف بشردوستانه، به امتحان گذاشتن کلیه راهکارها و استفاده از مداخله به عنوان آخرین چاره ممکن، رعایت اصل تناسب و احتمال ایجاد شرایط مطلوب بشردوستانه پس از مداخله مورد نظر (Zajadlo, 2005: 661-2)، از جمله دلایل روشنی است که عدم پردازش بیشتر به این ادعا را در این پژوهش توجیه می‌کند. اما جدای از انتقادات حقوقی و سیاسی به مداخله بشر دوستانه، اگر این قاعده را به عنوان مبنای تهاجم ایالات متحده بپذیریم مداخله نظامی هر دولتی علیه دولت‌هایی که عراق را مورد تحریم قرار داده بودند نیز با هدف بشر دوستانه رهایی بخشیدن میلیون‌ها نفر از مردم عراق از مصائبی که به موجب تحریم‌های مذکور متحمل شدند می‌توانست قانونی تلقی گردد و بدین ترتیب حقوق، مستمسکی برای مشروعیت بخشی به اقداماتی خواهد بود که مستقیماً در راستای تحصیل منافع ملی دولت‌ها قرار دارد (Whitman, 2005: 270). این قبیل ابهامات در اهداف منشور باعث غیر دقیق شدن متن منشور گشته و بحث‌های رقابت‌آمیز بین دولت‌ها درباره تعریف دقیق پارامترهای مربوط به استفاده از

حفره‌های رژیم منع توسل به زور «تبعات ماندگار تجاوز به عراق...» ۴۳

نیروی نظامی و قانونی بودن این اقدامات را افزایش داده است. علاوه بر این، نقیصه دیگری که در بند ۴ ماده ۲ می‌توان مورد توجه قرار داد این است که در مقرر مذکور هیچ اشاره‌ای روشنی به اقدامات بازیگران غیردولتی نظیر گروه‌های تروریستی صورت نمی‌گیرد؛ مسئله‌ای که در ادامه و ذیل بررسی ماده ۵۱ منشور بیشتر مورد بحث قرار خواهد گرفت.

۴. تفسیر لاقید ماده ۵۱ منشور ملل متحد

همان‌طور که در متن منشور مشخص شده است، ماده ۵۱ اشعار می‌دارد که در صورت وقوع حمله مسلحانه علیه یک عضو ملل متحد هیچ‌یک از مقررات مندرج در منشور نمی‌تواند به حق ذاتی دفاع مشروع چه به صورت انفرادی و چه به صورت جمعی تا زمانی که شورای امنیت اقدامات لازم را برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی به عمل آورد، خدشه‌ای وارد سازد. از آنجا که ماده ۵۱ تنها ماده‌ای است که مطابق منشور حتی بدون اخذ مجوز قبلی از شورای امنیت، قابلیت اعمال فوری پیدا می‌کند از دیرباز در معرض تفاسیر متعدد و متفاوت قرار داشته است. در یک سر طیف این تفاسیر شاهد دکتترین دانشمندانی هستیم که از عدم امکان تفسیر موسع ماده مذکور برای در برگرفتن اقدامات بازیگران غیردولتی و یا دفاع مشروع پیشگیرانه سخن می‌گویند و در نقطه مقابل این پیوستار اعتقاد به اجتناب‌ناپذیر بودن استناد به این ماده برای مواجهه با حملات احتمالی دولت‌ها و بازیگران غیردولتی در مقام دفاع مشروع پیشگیرانه را شاهدیم که البته رویکرد اخیر با توجه به تغییر ماهیت تهدیدات در عصر پیشرفت‌های سریع حوزه بیوتروریسم و تهدیدات هسته‌ای توجه بیشتری را به خود جلب کرده است.

واقعیت این است که حق دفاع مشروع حتی با دامنه شمول بیشتری نسبت به آنچه در منشور مورد توجه قرار گرفته است، در حقوق بین‌الملل عرفی وجود داشته است. قضیه کارولین (Caroline) مبنای مورد قبول دانشمندان حقوق بین‌الملل در استناد به این اصل دفاع مشروع است که می‌بایست واجد دو ویژگی ذیل باشد:

۱. ضرورت (Necessity) به معنی فوری و ویرانگر بودن حمله به گونه‌ای که هیچ راه حل مباحثه‌ای دیگری وجود نداشته باشد؛ به عبارت دیگر باید قریب‌الوقوع بودن

(Imminence) تهاجم احراز شود.

۲. تناسب (Proportionality) به این معنا که کاربرد زور نباید بیش از حد متعارف و نامعقول باشد و دامنه اعمال آن باید با اصل ضرورت محدود شود.

حال این سؤال پیش می‌آید که موضع ماده ۵۱ به حقوق بین‌الملل عرفی چیست؟ برخی معتقدند منشور حالت تکمیلی عرف را داشته و لذا به حق دفاع مشروع پیشگیرانه پایان داده است. دیگرانی نیز هستند که این ادعا را رد کرده و معتقدند که درج عبارت حق ذاتی (Inherent Right) در ماده ۵۱ تلویحاً به معنای پذیرش تقدم همان حق عرفی است که پیش از استقرار سیستم منشور ملل متحد بر روابط بین دولت‌ها حاکم بوده است (Arend, 2003: 92). با عنایت به صراحت ماده ۵۱ تردید چندانی وجود ندارد که دفاع مشروع پیشگیرانه خارج از سیاق عبارات ماده مورد نظر قرار می‌گیرد و حتی اگر در این باب نیز اندک تردیدی وجود داشته باشد به هیچ روی نمی‌توان منکر غیرقابل استناد بودن این اصل در مواجهه با واحدهای غیردولتی شد. این مسئله‌ای است که دیوان بین‌المللی دادگستری نیز در خلال بررسی بحران موشکی کوبا در سال ۱۹۶۲، جنگ شش روزه اعراب و اسرائیل در سال ۱۹۶۷، تهاجم اسرائیل به راکتور اسیراک عراق در سال ۱۹۸۱ و دعوای نیکاراگوئه علیه آمریکا در سال ۱۹۸۶ قویاً بر آن تأکید داشته است. دیوان در شماری از آراء مشورتی خود مانند نظریه مشورتی مشروعیت تهدید به توسل به سلاح‌های هسته‌ای در سال ۱۹۹۶ و نظریه مشورتی مشروعیت ساخت دیوار حائل در سال ۲۰۰۴ تأکید دارد که حملاتی که ادعا می‌شود توسط بازیگران غیردولتی صورت می‌پذیرد حتماً باید جهت انطباق با تعریف تجاوز در قطعنامه ۳۳۱۴ مجمع عمومی در سال ۱۹۷۴ قابلیت انتساب به یک دولت خاص را داشته باشد.^۷ به نظر می‌رسد یکی از بزرگترین نقایص موجود در منشور ملل متحد به عنوان سند تأسیس سازمانی که علی‌الأصول باید عهده دار حفظ ثبات بین‌المللی و امنیت ملت‌ها باشد در عدم پیش‌بینی سازوکار مقابله با این قبیل چالش‌های جدید بر هم زننده نظم و امنیت بین‌المللی نهفته باشد (Gupta, 2008: 193).

در ادامه و در راستای تکمیل مطالب مطروحه اقدام به درج جدولی می‌شود که جوئل

حفره‌های رژیم منع توسل به زور «تبعات ماندگار تجاوز به عراق...» ۴۵

وسترا در کتاب حقوق بین‌الملل و استفاده از نیروی نظامی ارائه می‌دهد: (Westra, 2007: 18)

جدول شماره (۱): انواع دفاع‌های مستند به منشور متعاقب استفاده غیرقانونی از نیروی نظامی

در پاسخ به تهاجم مستقیم به شکل حمله مسلحانه انجام می‌پذیرند.	اقداماتی که در پرتو بخشی از حق ذاتی دفاع از خود فردی یا جمعی قرار می‌گیرند:
در پاسخ به تهاجم غیر مستقیم در حکم یک حمله مسلحانه قرار می‌گیرند.	
در پی پیش بینی حمله مسلحانه ای که دولتی آشکارا قصد ارتکاب آن را داشته است صورت می‌پذیرند.	
برای حمایت از شهروندان مقیم در خارج از کشور در برابر یک حمله قریب الوقوع یا در حال وقوع صورت می‌پذیرند.	اقداماتی که علیه یکپارچگی سرزمینی یا استقلال سیاسی دولت‌ها نیستند:
در پاسخ به دعوت یا با رضایت یک دولت قانونی صورت می‌گیرند.	
برای دفاع قانونی از حقوق قانونی انجام می‌شوند.	
برای استرداد سرزمین قانونی انجام می‌شوند.	اقداماتی که در انطباق با اهداف سازمان ملل متحد هستند:
به عنوان بخشی از مداخلات بشر دوستانه قانونی انجام می‌شوند.	
بر اساس قطعنامه‌های شورای امنیت صورت می‌پذیرند.	
به عنوان بخشی از ترتیبات منطقه‌ای برای حفظ صلح و امنیت جهانی انجام می‌شوند.	

همان‌طور که در جدول نشان داده شده است شاخص‌های درج شده در متن منشور، استفاده دولت‌ها از نیروی نظامی را با درج ۳ قید موجه می‌کند که این ۳ نوع دفاع ایجابی، در مقام تفسیر می‌تواند ۱۰ شکل متفاوت داشته باشد. قدرت‌های بزرگ در پرتو ارائه چنین ادعاهایی، توجیهاتی برای اقدامات نظامی‌شان فراهم می‌کنند. البته آنچه در ارتباط با نمونه مطالعاتی این مقاله قابل طرح است این است که آمریکا و انگلیس برای توجیه حمله به عراق ترکیبی از ادعاها را در زمان‌های مختلف اقامه کرده‌اند: از استناد به قطعنامه‌های منشور تا حق دفاع مشروع پیشگیرانه و از تولید

سلاح‌های کشتار جمعی توسط عراق تا حمایت این کشور از گروه‌های تروریستی در منطقه خاورمیانه (Iwanek, 2009: 90-115). به هر روی علی‌رغم اینکه ایالات متحده در نامه ۲۰ مارس ۲۰۰۳ به رئیس شورای امنیت به شدت بر این موضع تأکید دارد که تنها برای تحمیل اجرای قطعنامه‌های موجود شورا دست به تهاجم به عراق می‌زند (Johenson, 2004: 830-1)، اما از آنجا که این تهاجم بدون کسب مجوز صریح از جانب شورای امنیت صورت می‌پذیرد، قابلیت توجیه ذیل بند ۴ ماده ۲ را از دست می‌دهد. این درست است که دولت صدام حسین از بیش از ۱۰ قطعنامه شورای امنیت تخلف نموده است اما از آنجا که مجوز استفاده از زور تنها در قطعنامه ۶۷۸ در سال ۱۹۹۰ به صراحت تأیید می‌شود بدیهی است که صرف نقض قطعنامه‌های پس از آن نمی‌تواند مبنای حقوقی لازم برای راه اندازی یک جنگ تمام عیار را فراهم کند. البته در این ارتباط بسیاری از نویسندگان معتقدند که مسئولیت اولیه متوجه شورای امنیت است که با صدور قطعنامه‌های مبهم و مکرر زمینه را برای تفاسیر این‌چنینی قدرت‌های جنگ طلب آماده می‌کند (Ulfstein, 2003: 165-6).

همچنین بر اساس آنچه درباره ماده ۵۱ منشور گفته شد تهاجم آمریکا و انگلیس به عراق نه تنها با ماده مذکور بلکه حتی با اصول حاکم بر دفاع مشروع در عرف بین‌الملل نیز مغایرت دارد چه اینکه عراق هیچ تمایلی برای حمله به ایالات متحده یا سایر دولت‌ها از خود نشان نداده بود تا بتوان به اصل ضرورت یا قریب‌الوقوع بودن حمله استناد کرد. در این ارتباط آمریکا باید ثابت می‌کرد که نه تنها عراق سلاح‌های کشتار جمعی در اختیار دارد بلکه این کشور یک تهدید قریب‌الوقوع علیه ایالات متحده است. همچنین با توجه به اینکه حملات تهاجمی آمریکا و متحدانش به عراق یکی از شدیدترین تهاجمات نظامی دوران معاصر را یادآور می‌شود می‌توان با صراحت گفت اصل تناسب نیز در این حمله نقض گردیده است.

اصولاً اگر هم بنا باشد آن‌گونه که دولت آمریکا در استراتژی امنیت ملی سال ۲۰۰۲ خود اشعار می‌دارد شاخص قریب‌الوقوع بودن جنگ پیشگیرانه با توجه به امکانات و اهداف دشمنان موجود سنجیده شود، به راحتی می‌توان با گسترده شدن دامنه مفهومی قریب‌الوقوع بودن یک حمله هسته‌ای (که برخلاف حملات کلاسیک از طریق صف‌آرایی

مرزی قابل رصد نیست) و دشواری تعیین (Uncertainty) چارچوب زمانی اجرای آن وضعیتی را تصویر کرد که طی آن برای مثال توجیهات لازم برای حمله پاکستان به هند و یا کره جنوبی به کره شمالی فراهم آید. بر این اساس و با توجه به رشد حیرت‌انگیز توانمندی‌ها و استراتژی‌های نظامی دولت‌ها، ضرورت حفظ نگاه منتقدانه به اصول حاکم بر اقدامات تلافی‌جویانه و عمل متقابل در حقوق جنگ مطرح می‌شود. (Watss,2009: 433).

از آنجا که پیامدهای پذیرش این دیدگاه یقیناً فراتر از عراق خواهد رفت و باید پذیرفت که جنگ علیه عراق بیش از اینکه جنگ علیه یک کشور باشد جنگ واقعیت‌های سیاسی علیه هنجارهای حقوقی بین‌المللی و تشدید فرآیند جایگزینی کشورها به جای شورای امنیت است، برخی از دانشمندان حقوق بین‌الملل بر ضرورت تمهید سازوکارهایی برای اصلاح مواد مربوط به کاربرد زور در منشور پافشاری دارند (Tardy,2007: 64-5). این تأکید بر اصلاح منشور و ضرورت تأیید آن توسط جامعه جهانی بین‌المللی هم از آنجا نشأت می‌گیرد که متعاقب ابتکار شورای امنیت در صدور قطعنامه‌های ۱۳۷۳ و ۱۵۴۰ برای قاعده‌مند کردن مقررات مربوط به تروریسم بین‌المللی، عمده دولت‌های بزرگ، این عمل را تجاوز شورای امنیت از حدود صلاحیت خود و ورود یک‌جانبه و غیرقانونی این ارگان به حوزه قانون‌گذاری تلقی نموده و در مقابل الزام به گنجاندن آن در حقوق داخلی‌شان موضع گرفت (Heupel,2008:21-2). مطابق مقررات حقوق بین‌الملل الزام دولت‌ها به پذیرش قوانین این‌چنینی تنها با رضایت خود دولت‌ها و از طریق پیوستن به یک معاهده و یا توافق‌نامه بین‌المللی محقق می‌گردد و شورای امنیت فاقد جایگاه حقوقی لازم برای تحمیل این قواعد بر دولت‌ها است.

۵. مشروعیت منشور ملل متحد در عصر یک‌جانبه‌گرایی

مارک اسکومن مشروعیت را برداشت یا تصور عمومیت یافته در خصوص مطلوب، مناسب و درست بودن یک عمل بر اساس نرم‌ها، ارزش‌ها، اعتقادات و تعاریف موجود در درون یک نظام اجتماعی سامان‌مند می‌نامد (Falk et al,2012:234). بسط‌گفتمان

مشروعیت در حقوق بین‌الملل، موقعیتی را به وجود آورده است که در آن می‌توان بدون لحاظ کردن ارزیابی‌های حقوقی، از نیروی قاهره برای غلبه بر وضعیت‌های مناقشه‌آمیز استفاده کرد. در این رویکرد، ارزیابی دولت‌ها با متمرکز شدن روی ملاحظات اخلاقی و سیاسی و کنار گذاشتن محدودیت‌های قانونی شکل می‌گیرد و نوعی گفتمان بشردوستانه و اخلاقی برای توجیه سیاست‌های مجادله‌آمیز به کار گرفته می‌شود. بدین ترتیب مشروعیت به عنوان بدیلی برای قانونی بودن به کار گرفته می‌شود.

آنچه در این خصوص و در ارتباط با سازمان ملل متحد قابلیت طرح دارد این است که سازمان ملل اساساً مجمعی است برای حضور تمام اعضاء جامعه جهانی تا درباره قواعد و نرم‌های حقوقی با یکدیگر چانه‌زنی کرده و به شکل جمعی از قواعد حاکم بر نظم بین‌الملل صیانت کنند. در این سازمان قدرت باید به وسیله قانون مهار شود تا قانونی بودن اقدامات تضمین گردد. بر این اساس هر چه شکاف بین قدرت و عدالت در جامعه جهانی بیشتر باشد مشروعیت این سازمان هم بیشتر آسیب خواهد دید. در سالیان اخیر نمونه‌های قابل ذکری از شکاف بین قانونی بودن و مشروع بودن اقدامات دولت‌ها مشاهده شده است که برجسته‌ترین شکل یک موقعیت غیرقانونی اما مشروع را می‌توان با رجوع به مداخله سال ۱۹۹۰ ناتو در کوزوو و مطالعه گزارش کمیسیون مستقل بین‌المللی درباره کوزوو شروع کرد:

کمیسیون به این نتیجه می‌رسد که مداخله نظامی ناتو، غیرقانونی اما مشروع بوده است. غیرقانونی بوده چرا که بدون موافقت قبلی شورای امنیت صورت گرفته است. با این وجود، کمیسیون این تهاجم را مشروع می‌داند زیرا در آن زمان تداوم بحث‌های دیپلماتیک راه به جایی نمی‌برده است و دیگر اینکه در نتیجه عملیات نظامی اکثریت مردم کوزوو از سرکوب طولانی مدت حکومت صرب رهایی یافتند.^۸

مطابق این دیدگاه اصل قانونی بودن، التزام به رعایت قواعد لازم‌الرعایه را گوشزد می‌کند در حالی که اصل مشروعیت ناظر بر اعتقاد ارزشی درباره ضرورت رعایت این قواعد است. در حالی که غالب حقوقدانان این عمل را به دلیل نقض موارد منع کاربرد زور در بند ۴ ماده ۲ منشور ملل متحد، مصداق مشروعیت دهی به یک اقدام بین غیرقانونی و غیرقابل توجیه می‌دانند؛ برخی نیز علی‌رغم تأیید غیرقانونی بودن این اقدام، با تأکید بر

اولویت اهداف بشردوستانه، انجام آن را برای حفظ جان انسان‌های در معرض خطر لازم تشخیص می‌دهند. در خصوص رابطه بین مشروعیت و قانونی بودن اقدامات، مواردی هم مشاهده می‌شود که اجرای یک عمل کاملاً قانونی، غیر مشروع برآورد می‌شود. در این مورد می‌توان از تحریم‌هایی سخن راند که شورای امنیت سازمان ملل به شکل قانونی و منبعث از حق تصریح شده خود ذیل فصل هفتم منشور به اجرا می‌گذارد؛ در حالی که مشروعیت این قبیل اقدامات به لحاظ اثرات ویرانگری که روی زندگی روزمره غیرنظامیان می‌گذارد غیرقابل پذیرش می‌نماید.

در زمینه اهمیت مشروعیت زایی برای یک اقدام غیرقانونی، مطالعات این تحقیق نشان می‌دهد که ایالات متحده و بریتانیا پس از حمله به عراق، به ضرورت انجام مذاکرات بیشتر برای جلب حمایت سایر اعضای جامعه بین‌الملل در پروسه بازسازی عراق پی بردند. این امر در صورتی محقق می‌شد که تهاجم به عراق «عملیات آزادسازی» تلقی شود نه «اقدامات غیرقانونی و غیر مشروع». تلاش آن‌ها برای رجوع مجدد به شورای امنیت و اخذ قطعنامه تأییدی در این مقطع هم با موانعی مواجه بود. آن‌ها باید اعضای شورای امنیت را متقاعد می‌کردند که به آن‌ها اجازه بدهد بدون اینکه تحت قواعد بین‌المللی ناظر به وضعیت اشغال قرار بگیرند، ساز و کار اداره آینده عراق را در دست داشته باشند. آن دسته از اعضای شورای امنیت که از مداخله نظامی پشتیبانی نکرده بودند پس از پایان تهاجم در مقابل عمل انجام شده قرار گرفته و احساس می‌کردند که اکنون باید وضعیت عراق به گونه‌ای حل شود.

بدین ترتیب بود که قطعنامه پس از جنگ عراق به صورت موافقت‌نامه‌ای با ادبیاتی مبهم و غیردقیق صادر گشت. قطعنامه ۱۴۸۳، آمریکا و انگلیس را دولت‌های اشغالگر نامید و با تعیین نماینده ویژه دبیر کل در امور عراق، از وی خواسته شد تا در خصوص فعالیت‌های نیروهای اشغالگر به شورا گزارش بدهد. نقش سازمان ملل در پروسه بازسازی را می‌توان چیزی در حد حفظ آبرو برای سازمان و مشروعیت دهی ضعیف به اقدامات بریتانیا و آمریکا در عراق برآورد کرد. بدین ترتیب شورای امنیت نه مشروعیت مورد دلخواه اعضای ائتلاف را در اختیارشان قرار داد و نه توانست به‌خوبی حوزه اقتدار سازمان ملل را تعیین کند (Falk et al, 2012:231).

برآیند استفاده غیرقانونی ایالات متحده و انگلیس از زور و پاسخگو قرار ندادن دول یادشده در قطعنامه فوق، چیزی جز کاهش قابل ملاحظه قدرت و مشروعیت سازمان ملل متحد نمی‌تواند باشد. در خصوص وضعیت داخل عراق نیز آنچه گفتنی است اینکه رژیم‌های تحریم اقتصادی طولانی مدت و سوءاستفاده‌ای که صدام از برنامه نفت در برابر غذا می‌کرد باعث شد تا مشروعیت تدابیر تحریمی سازمان ملل بیشتر آسیب ببیند. عدم تمایل دولت‌هایی که با دول اشغالگر همکاری نکرده بودند برای ورود به ترتیبات ائتلاف موقت سازمان ملل در امور عراق، نشان از این دارد که آن‌ها دیگر کار ویژه مشروعیت آفرینی سازمان ملل را به راحتی نمی‌پذیرند (دادمهر، ۱۳۹۳: ۱۳۰). حتی قطعنامه‌های ۹۱۵۱۱ و ۱۵۴۶ و ایجاد دولت موقت در عراق هم نتوانست مشروعیت سازمان ملل در مدیریت بحران عراق را بهبود ببخشد. شورای امنیت در قطعنامه ۱۵۱۱ بدون محکوم کردن نقض حاکمیت ملی عراق، تنها بر ضرورت رعایت حاکمیت ملی این کشور تأکید می‌کند و در قطعنامه ۱۵۴۶ هم بدون در نظر گرفتن اقتدار و حاکمیت عراق، با تعیین شرایطی برای ایجاد دولت انتقالی محدودیت‌هایی را بر حاکمیت ملی عراق وارد می‌کند. در حالی که در قطعنامه اخیر اصطلاح دولت حاکم (Sovereign) و حاکمیت (Sovereignty) هشت بار و به شکل بی‌سابقه‌ای تکرار شده است و قرار می‌شود تا ۳۰ ژوئن ۲۰۰۴ حاکمیت کامل به عراق برگردد (Chan, 2013: 16-17) بی‌اعتنایی مشهود سازمان ملل به ذاتی بودن و غیرقابل تفکیک و تعلیق بودن عنصر حاکمیت دولت‌ها، فضای تناقض‌آمیزی را به تصویر می‌کشد. سازمان ملل همچنین با علم به اینکه مطابق بررسی‌های فنی به عمل آمده سرانجام مشخص شد که ظرفیت عراق در تولید سلاح‌های کشتار جمعی، به هیچ‌وجه نمی‌توانسته تهدیدی علیه صلح و امنیت ایالات متحده و متحدانش باشد (Hindawi, 2012: 427-9)، در قبال جبران خسارت ناشی از اعمال رژیم‌های تحریم‌های بی‌پایه و نقض حاکمیت ملی یک دولت عضو سازمان، کاملاً منفعلانه برخورد می‌کند. با مرور مفروضات نظری و داده‌های تجربی این بخش، به وضوح آشکار می‌شود که نیروی واقعی رهبری کننده ائتلاف موقت سازمان ملل بعد از اشغال عراق، همان امریکا و انگلیس بودند که قبل از اشغال با بی‌اعتنایی به نظامات منشور ملل متحد در خصوص کاربرد نیروی قاهره زمینه مشروعیت زدایی بیشتر از مواد مربوط به

حفره‌های رژیم منع توسل به زور «تبعات ماندگار تجاوز به عراق...» ۵۱

منع استفاده از نیروی قاهره در منشور را فراهم کردند و بعد از اشغال نیز با پناه گرفتن پشت ترتیبات ترمیمی سازمان ملل، از پذیرش تبعات حقوقی مسئولیت خود در شروع یک جنگ غیرقانونی شانه خالی کردند.

۶. نتیجه‌گیری

با انطباق کیفیت عملیات نظامی ایالات متحده و انگلیس در عراق با اصول نظام حقوقی برآمده از منشور که جنگ را امری استثنایی می‌داند که تنها در پی صدور قطعنامه ذیل فصل هفتم منشور و یا با استناد به ماده ۵۱ منشور در تأیید حق ذاتی دفاع مشروع می‌تواند به نقض تعهدات یک دولت در بند ۴ ماده ۲ در باب خودداری از تهدید یا توسل به زور بیانجامد، فقدان عناصر قانونی توجیه‌کننده کاربرد زور در این تهاجم مشخص می‌شود. در این مقاله علاوه بر اینکه تلاش شد تا ثابت شود با توجه به عدم صدور قطعنامه‌ای که صراحتاً مجوز اعمال زور علیه عراق را بدهد و نیز عدم وجاهت حقوقی استناد به ماده ۵۱ منشور، تهاجم ایالات متحده و انگلیس به عراق هیچ مبنای حقوقی در درون نظام منشور ملل متحد پیدا نمی‌کند، این نتیجه نیز حاصل گردید که با توجه به عدم پیش‌بینی تهدیدات نوین مربوط به استفاده از سلاح‌های کشتار جمعی و نیز اقدامات تهاجمی بازیگران غیردولتی نظیر گروه‌های تروریستی در متن منشور ملل متحد و کثرت بی‌توجهی دولت‌ها به مواد مربوط به عدم کاربرد زور در منشور، عملاً مواد مذکور ویژگی‌های لازم برای مؤثر بودن یک قاعده حقوقی بین‌المللی یعنی اعتقاد حقوقی (Opinion Juris) و کنترل یکنواختی عملکرد دولت‌ها (Consistency of Practice) را از دست داده است. تخلفات صورت گرفته از منشور و گرایش فزاینده بازیگران دولتی به رویکردهای مشروعیت‌گرایانه (در مقابل رویکردهای قانون‌گرایانه) که به طور خاص از زمان جنگ کوزوو شروع شد و در جنگ عراق به شکل ملموسی نهادینه گردید، ثابت می‌کند که شکاف وسیعی بین آنچه در متن منشور آمده و آنچه در رویه عملی اعمال زور با استناد به مواردی چون دفاع مشروع پیشگیرانه، مداخله بشر دوستانه و حتی تفاسیر چندگانه از مواد منشور شاهدیم وجود دارد.

بر این اساس و با توجه به ناتوانی منشور در پاسخگویی به ماهیت تهدیدات نوظهور و سوءاستفاده فزاینده قدرت‌های بزرگ از مبهم باقی ماندن موارد منع کاربرد زور در منشور، می‌توان پیش‌بینی کرد که قدرت‌های بزرگ (مانند آنچه در مورد مطالعاتی عراق دیده می‌شود) در آینده نیز با گشاده‌دستی بیشتری به ارائه تفاسیر مشروعیت آفرین از منشور روی بیاورند. مطابق الگوی ارائه‌شده در این مقاله، دولت‌های بزرگ تا حد ممکن تلاش می‌کنند تا در درون ضوابط قانونی منشور ملل متحد بتوانند نظر مساعد شورای امنیت را برای در اختیار گرفتن تمهیدات لازم برای دفع خطراتی که به زعم آن‌ها متوجه صلح و امنیت جهانی است به دست آورند، اما در مواردی که تحقق این خواسته از طرق قانونی میسر نباشد آمیزه‌ای از دلایل مشروعیت زای درون منشوری و برون منشوری را به خدمت می‌گیرند. تهاجم به عراق این فرضیه را تقویت کرده است که دولت‌های قدرتمند کماکان می‌توانند رژیم منع کاربرد زور در منشور را بشکنند و هیچ مسئولیت حقوقی نیز بر اعمال خود قائل نباشند. نتیجه این واقعیت چیزی جز گسترش هر چه بیشتر شکاف در درون نظام توسل به زور منشور نخواهد بود و از آنجا که اساساً کارایی حقوق بین‌الملل معطوف به مشروعیت آن است، به طور منطقی می‌توان نتیجه گرفت که استمرار بی‌اعتنایی دولت‌های بزرگ به نرم‌های منع تجاوز در حقوق بین‌الملل، می‌تواند موجبات بی‌قاعدگی رفتاری و قانون‌گریزی دیگر دولت‌ها را نیز فراهم کرده و از این حیث منشأ خسارات بلندمدت و ماندگاری بر کلیت منشور ملل متحد گردد.

پی‌نوشت‌ها

- ^۱. جهت مطالعه بیشتر در خصوص مبانی نظری رژیم‌های بین‌المللی رجوع شود به: ابومحمد عسگرخانی، رژیم‌های بین‌المللی
- ^۲. برای مطالعه تفاوت و تشابه سطح تحلیل مکاتب حقوق بین‌الملل و روابط بین‌الملل رجوع شود به: هادی دادمهر، اعتبار سازی در حقوق بین‌الملل و روابط بین‌الملل
- ^۳. برای آشنایی با رهیافت‌های دیگر نویسندگان در موضوع تهاجم امریکا و انگلیس به عراق مراجعه شود به:

Kramer, Ronald C and Raymond J. Michalowski (2005); Banta, Benjamin R. (2008); Bellamy, A. J. (2004); Himes, K. R. (2004); Williams, R. E. and Caldwell, D. (2006); Smidt, Corwin E. (2005); Wheatley Steven (2006); de Jonge Oudraat, Chantal (2002); Kieran, David (2012); Iwanek Tomasz (2010)

۴. بر اساس اطلاعات مندرج در پایگاه اطلاعاتی دیوان بین‌المللی دادگستری، تا ماه فوریه سال ۲۰۱۶، ۷۲ دولت از مجموع ۱۹۳ دولت عضو سازمان ملل و تنها یک دولت (انگلستان) از اعضاء دائم شورای امنیت، صلاحیت اجباری دیوان را به موجب ماده ۳۶ را پذیرفته‌اند. دولت ایران تا کنون چنین دامنه صلاحیتی را برای دیوان قائل نشده است.

۵. اگر در شورای امنیت اختلاف نظری در خصوص ماهیت یک موضوع از حیث آیین کاری بودن (Procedural) و یا اصلی بودن (Substantial) به وجود بیاید، اعضای دائم می‌توانند برای تصمیم‌گیری در خصوص تعیین ماهیت موضوع از حق وتو استفاده کنند. این حق که در اصطلاح حقوق بین‌الملل وتوی مضاعف (Double Veto) نامیده می‌شود اعضای دائم را قادر می‌سازد که حتی مانع از ورود شورای امنیت به موضوعی بشوند که از نظر آن‌ها یک موضوع اصلی قلمداد نمی‌شود.

۶. به این اصل در حقوق بین‌الملل عرفی، اصل معترض مستمر (Persistent Objector) می‌گویند. مطابق این اصل هرچند اصل بر التزام دولت‌ها در پذیرش قواعد عرفی عام قرار دارد اما هر دولتی می‌تواند با عدم مشارکت کافی و اعتراض مؤثر و مداوم، خود را از شمول یک قاعده عام در حال پیدایش خارج کند.

۷. جهت مطالعه بیشتر رجوع کنید به: محمدرضا ضیائی بیگدلی و همکاران، آراء و نظریات مشورتی دیوان بین‌المللی دادگستری (۱۳۹۲)

^۸ متن انگلیسی گزارش کوزوو به صورت آنلاین قابل دستیابی است:

[Independent International Commission on Kosovo: The Kosovo Report] (September 10, 2013)
۹. قطعنامه ۱۵۱۱ شورای امنیت سازمان ملل در تاریخ ۱۶ اکتبر ۲۰۱۳ صادر شد و در آن از جامعه جهانی خواسته شد تا با تشکیل یک نیروی چندملیتی ضمن برقراری امنیت در عراق، زمینه انتقال هر چه سریع‌تر قدرت به مردم عراق فراهم شود.

۱۰. قطعنامه ۱۵۴۶ شورای امنیت سازمان ملل در تاریخ ۸ ژوئن ۲۰۰۴ صادر شد و در آن شورا از ایجاد یک حکومت انتقالی موقت و پایان دادن به اشغالگری و همچنین تعیین تکلیف نیروهای چندملیتی حاضر در عراق استقبال نمود.

منابع

الف. فارسی

دادمهر، هادی (۱۳۹۳)، «حقوق بین‌الملل در برابر روابط بین‌الملل؛ بررسی میان رشته‌ای مفهوم اعتبار»، فصلنامه مطالعات میان رشته‌ای در علوم انسانی، ۶ (۴)، ۱۴۵-۱۲۳

ب. انگلیسی

Arend, Anthony Clark, (2003) International law and the preemptive use of military force, **The Washington Quarterly**, Vol. 26(2): 89-103
Chan, Kenneth (2013) State Failure and the Changing Face of the Jus ad Bellum, **Journal of Conflict and Security Law** 1-32
Corten, Olivier (2013) Regulating Resort to Force: A Response to Matthew Waxman from a Bright-Liner, **European Journal of International Law**, Vol. 24 (1): 191-197

- Falk, Richard; Juergensmeyer, Mark, and Popovski, Vesselin (2012) **Legality and legitimacy in global affairs**, New York, Oxford University Press.
- Gilpin, R. G. (1981) **War and change in world politics**, Cambridge: Cambridge university press.
- Gupta, Sanjay (2008) the Doctrine of Pre-emptive Strike: Application and Implications During the Administration of President George W. Bush, **International Political Science Review**, Vol. 29, (2): 181–196
- Hilderbrand, R. C. (1990) **Dumbarton oaks: the origins of the UN and the search For post war security**, Chapel Hill, NC: University of North Carolina press
- Hoffmann, S. (1961) International system and international law, **World Politics**, Vol. 14(1): 205-37
- Heupel, Monika (2008) Combining hierarchical and soft modes of governance: the UN Security Council's approach to terrorism and weapons of mass destruction proliferation after 9/11, **Cooperation and Conflict** 43(1): 7–29
- Hindawi, Coralie Pison (2012), The Controversial Impact of WMD Coercive Arms Control on International Peace and Security: Lessons from the Iraqi and Iranian Cases, **Journal of Conflict and Security Law** 16 (3): 417–442
- Iwanek, Tomasz, (2009) 2003 Invasion of Iraq: How the System Failed, **Journal of Conflict & Security** 15, (1): 89–116
- Johnstone, Ian, (2004) US-UN relations after Iraq: the end of the world order as we know it, **European Journal of International Law** 15(4): 813-838
- Kamamfner, J. (2004) **Blair's War**, New York: Free Press.
- Kramer, Ronald C and Raymond J. Michalowski (2005) War, Aggression, and State Crime: A Criminological Analysis of the Invasion and Occupation of Iraq Forced Displacement, **British Journal of Criminology** 45 (4): 446-469
- Ralph, Jason, (2013) **America's War on Terror: The State of the 9/11 Exception from Bush to Obama**, Oxford: Oxford University Press.
- Ralph, Jason, (2011) After Chilcot: Blair's "Doctrine of International Community, **British Journal of Politics and International Relations**, 13: 304-25
- Russell, R. B. (1958) **A history of the United Nations charter: The rule of the United States**, Washington, DC: The brooking institution.
- Shannon, v. p. (2000) Norms are what states make of them: the political psychology of norm violation, **International Studies Quarterly**, 44: 293-316
- Smidt, Corwin E. (2005) Religion and American Altitudes Toward Islam

- and an Invasion of Iraq, **Sociology of Religion** 66 (3) 243-261
- Stein, T. L. (1985) the approach of different drummer: the principle of the persistent objector in international law, **Harvard international law journal**, 26(2): 457-82
- Tams, Christian J. (2009) the use of force against terrorists, **The European Journal of International Law**, 20(2): 359-97
- Tardy, Thierry (2007) the UN and the use of force: a marriage against nature, **Security Dialogue**; 38(1): 49-70
- Ulfstein, Geir (2003) Terrorism and the use of force, **Security Dialogue** 34 (2): 153-167
- Watss, Sean (2009) Reciprocity and law of war, **Harvard International Law Journal**, 51(2): 365-434
- Weller, Marc (2010) **Iraq and the Use of Force in International Law**, Oxford: Oxford University Press.
- Westra, Joel H. (2007) **International law and the use of armed force**, London; New York: Rout ledge
- Whitman, Jim (2005) Humanitarian intervention in an area of self-defense, **Security Dialogue** 36(3): 259-274
- Woodward, B. (2004) **Plan of attack**, New York: Simon and Schuste
- Zajadlo, Jerzy (2005) Legality and Legitimization of humanitarian intervention: New challenges in the age of the war on terrorism, **American Behavioral Scientist**, 48(6): 653-70