

ماهیت عام تعهد به رعایت حقوق بشر و مسئله شرط

تاریخ دریافت: ۸۷/۱۲/۲

تاریخ تأیید: ۸۷/۱/۲۶

ناصر قربان‌نیا*

چکیده

در نظام حقوق بشر، تعهدات دولت‌ها در رعایت هنجارهای اساسی، تعهداتی است مطلق، غیرمشروط و عام در برابر همه دولت‌ها و افراد. ماهیت عام تعهدات حقوق بشری دولت‌ها بدین معناست که اتیان آنها تابع اصل تقابل و تبادل نیست. مبنای تعهدات حقوق بشری دولت‌ها حمایت از نظم عمومی هنجاری است که بر رعایت هیچ‌گونه تعهد موازی توسط دولت دیگر توقف ندارد. ماهیت ویژه معاهدات حقوق بشری تأثیر مستقیمی بر نتایج شرط‌های وارده بر آنها بر جای می‌گذارد. نسبت به میزان تأثیر ماهیت عام تعهدات حقوق بشری دولت‌ها بر مسئله شرط، پرسش‌هایی از این قبیل مطرح است: آیا اساساً این ماهیت بر قبول و اعتراض دولت‌ها نسبت به شرط تأثیر دارد؟ آیا نظام حقوقی شرط بر معاهدات حقوق بشر، صرف‌نظر از ماهیت چنین معاهداتی قابل انطباق است و یا ضروری است چنین معاهداتی از نظامی ویژه در مسئله شرط پیروی کنند؟ نهادهای نظارتی همچون کمیته حقوق بشر در قلمرو شرط چه نقشی می‌توانند و باید ایفا کنند؟ آیا از ماهیت خاص معاهدات حقوق بشری می‌توان حقی برای این نهادها استنباط کرد؟ نویسنده در این مقاله ضمن تبیین ماهیت عام تعهدات حقوق بشری دولت‌ها، آثار آن بر مسئله شرط را بررسی کرده است.

واژگان کلیدی: حقوق بشر، تعهدات عام، حق شرط، معیار سازگاری شرط با موضوع و

هدف معاهده، کمیته حقوق بشر.

* استادیار دانشگاه مفید (ghorbannia4@gmail.com).

مقدمه

در قلمرو حقوق بشر، ماهیت تعهدات بین‌المللی دولت‌ها با ماهیت سایر تعهدات آنان متفاوت است. مبنای تعهدات دولت‌ها در قبال یکدیگر، اصول برابری و تبادل است. حال آنکه تعهدات دولت‌ها در قلمرو حقوق بشر، تعهداتی عام در برابر تمام دولت‌ها و افراد است. در این قلمرو همه دولت‌ها پذیرفته‌اند که حتی اگر نقض این حقوق در ظاهر به آنان زبانی نرساند، رعایت این نظم حقوقی جدید به صلاح آنهاست. با انعقاد معاهداتی در قلمرو حقوق بشر، دولت‌ها به منافع ملی خود که در معاهدات دوجانبه با وصف تقابل وجود دارد نمی‌اندیشند، بلکه منفعتی را تعقیب می‌کنند که میان همه آنان مشترک است. دیوان بین‌المللی دادگستری در رأی مشورتی خود دربارهٔ معاهده منع و مجازات نسل‌زدایی به این نکته اشاره کرده است که در این قبیل معاهدات نمی‌توان از منفعت یا ضرر فردی دولت‌ها یا توازن میان حقوق و تکالیف آنان سخن گفت (ICJ Rep, 1951: 23). به تصریح دیوان، کنوانسیون منع و مجازات نسل‌زدایی به‌وضوح برای اهداف صرفاً انسانی و تمدن‌ساز به تصویب رسیده است. هیچ کنوانسیونی را نمی‌توان تصور کرد که تا این حد این دو امر را مورد توجه قرار داده باشد؛ چون این کنوانسیون از یک سو حفظ و حمایت از برخی گروه‌های انسانی را هدف خود می‌داند و از سوی دیگر، اعلام بنیادی‌ترین اصول اخلاقی و مجازات ناقضان آنها را هدف قرار داده است. دولت‌های متعاقد در چنین کنوانسیونی منافع خاصی ندارند. آنها تنها به‌صورت فردی یا جمعی، منفعت مشترکی دارند که عبارت است از حفظ اهداف عالی که کنوانسیون بر آنها استوار است (Ibid).

در این مقاله، ضمن تبیین ویژگی عام این تعهدات (erga omnes)، به این پرسش پاسخ می‌دهیم که آیا ماهیت عام تعهد به رعایت حقوق بشر بر مقوله «شرط» تأثیر می‌گذارد یا خیر.

۱. ویژگی ارگا اُمنس تعهدات مربوط به حقوق بشر

حقوق بشر تجلی بارز کرامت انسانی است. تکلیف دولت‌ها به تضمین رعایت آنها ناشی از شناخت همین کرامتی است که پیش‌تر منشور ملل متحد و اعلامیه جهانی حقوق بشر آن را اعلام کرده‌اند.

دیوان دادگستری بین‌المللی وجود تعهدات در قبال همگان را در نظام حقوق بین‌الملل پذیرفته است. دیوان برای نخستین بار در سال ۱۹۷۰ وجود چنین تعهداتی را به رسمیت شناخت، در حالی که در سال ۱۹۶۶ آن را انکار کرده بود. دیوان در قضیه آفریقای جنوب غربی در پاسخ به دادخواست اتیوپی و لیبیا که تقاضا کرده بودند دیوان، آفریقای جنوبی را به دلیل زیر پا گذاشتن تعهدات بین‌المللی‌اش در قبال آفریقای جنوب غربی محکوم کند، در حکم سال ۱۹۶۶ خود اعلام کرد که این دو دولت نمی‌توانند در مقام دفاع از منافع عمومی جامعه بین‌المللی دعوی علیه آفریقای جنوبی اقامه کنند. اعتقاد دیوان در آن قضیه این بود که منفعت هر دولت در حمایت از حقوق بین‌الملل حق یا منفعتی حقوقی نیست که با استناد به آن بتوان ضد دولت دیگر اقامه دعوا کرد (فلسفی، ۱۳۷۵: ۲۳۸).

اما دیوان، چهار سال بعد در قضیه «بارسلونا تراکشن» (barcelona traction) تلویحاً اعلام کرد که تعهدات دولت‌ها در قبال کل جامعه بین‌المللی با منفعت هر دولت در رعایت حقوق ناشی از آن تعهدات مرتبط است، تا آنجا که همه دولت‌ها در حمایت از آن حقوق دارای منفعتی حقوقی‌اند. دیوان در این قضیه تصریح کرد که میان تعهدات دولت‌ها در قبال کل جامعه بین‌المللی^۱ (erga omnes) و تعهداتی که هر دولت در محدوده حمایت دیپلماتیک بر عهده دارد، تفاوتی اساسی وجود دارد. تعهدات دسته اول با توجه به ماهیت و اهمیتی که دارند، به همه دولت‌ها مربوط می‌شوند و به این اعتبار در اینکه حقوق ناشی از این تعهدات محترم شمرده شوند، هریک از آنها دارای منفعتی حقوقی است. این تعهدات در قبال همه دولت‌ها قابل استناد است (Fisher, 1995: 326). دیوان در مقدمه حکم خود، ممنوعیت اعمال تجاوزکارانه، منع نسل‌زدایی و نیز رعایت

1. Obligations of a State Towards the International Community as a Whole.

اصول و قواعد مربوط به حقوق اساسی بشر را از جمله این تعهدات به شمار آورده است (Brownlie, 1979: 513).

کمیسیون حقوق بین‌الملل در طرح مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها (۲۰۰۱)، جوهر این نوع تعهدات را مورد توجه قرار داده است، هرچند از به‌کارگیری واژه ارگا اُمنس خودداری کرده است (commentary to art 48). همچنین، گفتنی است که کمیسیون برای توصیف این دسته از تعهدات، از عبارت به‌کار رفته در رأی دیوان استفاده کرد است و از تعبیر مندرج در ماده ۵۳ کنوانسیون ۱۹۶۹ درباره حقوق معاهدات که در توصیف قاعده آمره به‌کار گرفته شده است، صرف‌نظر کرده است. کنوانسیون «جامعه بین‌المللی متشکل از دولت‌ها در مجموع» را لازم دیده است، در حالی که دیوان و کمیسیون، «جامعه بین‌المللی به‌طور کل» را مناسب‌تر دانسته‌اند (commentary to art 25).

تفاوت میان دو دسته از تعهدات که دیوان بر آن صحنه نهاده است، غیرقابل‌انکار است. موضوع تعهدات دولت‌ها در قلمرو حقوق بشر، حمایت از حقوق اساسی بشر در قبال دولت‌های متعهد است. موضوع این تعهدات استقرار نظامی عمومی میان دولت‌های جهان است. به همین دلیل اگر دولت یا دولت‌هایی در قبال اعمال ناقض حقوق بشر دولتی دیگر اعتراض کنند، قصد و غرض آنان دفاع از فضیلت‌ها و ارزش‌های مشترکی است که مبنای همبستگی معنوی همه آنهاست. دفاع از این‌گونه ارزش‌ها برای هر دولت منفعتی پدید آورده است که در برابر همه دولت‌ها قابل استناد است.

البته دیوان در همین قضیه اعلام کرد که اسناد مربوط به حقوق بشر که اعتباری جهانی دارند، به دولت‌ها این اجازه را نداده‌اند که از شخصی که حقوق وی نقض شده است، بدون توجه به تابعیت او حمایت کنند. به همین دلیل چنین حمایتی فقط در قلمرو پیمان‌های منطقه‌ای مربوط به حقوق بشر امکان‌پذیر است (ICJ Rep, 1970: 47).

برخی صاحب‌نظران معتقدند:

نظر دیوان در این باره بسیار مهم است؛ زیرا از یک سو به منفعت حقوقی تمام دولت‌ها در رعایت حقوق بشر اشاره کرده و از طرف دیگر تأکید کرده است که چنانچه دولت‌ها با انعقاد معاهده‌ای خاص نحوه حمایت از حقوق بشر را معین نکرده باشند، حق شکایت ندارند (فلسفی، ۱۳۷۵: ۲۳۷).

در این مورد بهتر آن بود که گفته می‌شد همه دولت‌ها در حمایت از حقوق بشر منفعتی حقوقی دارند، ولی فقط دولت‌هایی که طبق معاهده حق طرح شکایت در مرجع پیش‌بینی شده در معاهده را دارند، می‌توانند با رعایت شرایط مندرج در معاهده، در جهت حمایت از حقوق بشر اقامه دعوا کنند (همان).

مؤسسه حقوق بین‌الملل در اجلاس سن ژاک دو کمپوستل (saint jacques de compostelle) در سپتامبر ۱۹۸۹ قطعنامه‌ای با عنوان «حمایت از حقوق بشر و اصل عدم مداخله در امور داخلی دولت‌ها» تصویب کرد که در آن «تعهد در برابر همگان» را مورد توجه قرار داده است. ماده نخست این قطعنامه مقرر می‌دارد: «حقوق بشر تجلی بارز کرامت انسانی است. تکلیف دولت‌ها مبنی بر تضمین رعایت حقوق بشر از شناخت همین کرامت ناشی می‌شود که پیش‌تر منشور ملل متحد و نیز اعلامیه جهانی حقوق بشر آن را اعلام کرده‌اند. این تعهد بین‌المللی مطابق اصطلاحی که دیوان بین‌المللی دادگستری به کار برده است، تعهدی در برابر همگان است. این تعهد را تمام دولت‌ها در برابر جامعه جهانی بر عهده دارند. هر دولتی در حفظ و حمایت از حقوق بشر منفعت حقوقی دارد»^۱.

دیوان در قضیه بارسلونا تراکشن، همه دولت‌ها را در برابر نقض شدید حقوق بشر متعهد دانست. از منظر دیوان تعهداتی همچون منع تجاوز، ممنوعیت نسل‌کشی و نیز قواعد مربوط به حقوق بنیادین انسان، از جمله حمایت از انسان در برابر برده‌داری و تبعیض نژادی را باید در زمره تعهدات در قبال همگان تلقی کرد، ولی مؤسسه حقوق بین‌الملل در این قطعنامه بر تعهدات عام دولت‌ها مبنی بر تضمین رعایت حقوق بشر بدون تفکیک میان قواعد آن حقوق تأکید کرد.

گفتنی است کمیسیون حقوق بین‌الملل در طرح مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها (۲۰۰۱) در ماده ۴۸ به دولت‌های غیر از دولت زیان‌دیده حق داده است، در صورتی که تعهد نقض شده از نوع تعهدات عام و متعلق به جامعه بین‌المللی است، در برابر دولت ناقض تعهد، طرح مسئولیت کنند. دولتی که بر پایه این ماده به مسئولیت دولت ناقض

1. Resolution on the Protection of Human Rights and the Principle of Non-intervention in the Internal Affairs of the State, 1989, 63: 2 Annuaire de L' Institut de Droit International, P. 341.

استناد می‌کند، به‌عنوان عضوی از جامعه بین‌المللی و به نمایندگی از او اقدام می‌کند (commentary to art 48). مطابق این ماده، هر دولتی نه‌تنها می‌تواند از دولت ناقض بخواهد اقدام خلاف را متوقف کند، بلکه می‌تواند عندالاقضا تضمین عدم تکرار را مطالبه کرده، جبران نقض را تقاضا کند.

همچنین، ماده ۵۴ که در پایان مباحث مربوط به کانترمیژرز (countermeasure) آمده است، همه دولت‌ها را ذی‌حق می‌داند که با مبادرت به اقدامات قانونی در برابر دولت ناقض تعهدات، توقف نقض و جبران آن را تضمین کند (commentary to art 54, Paras: 1, 6, 7).

۲. منفعت حقوقی دولت‌ها در حمایت از حقوق بشر

دیوان در رأی بارسلونا تراکشن تصریح کرد که تعهد دولت‌ها در قبال جامعه بین‌المللی با منفعت هر دولت در رعایت حقوق ناشی از آن تعهدات مرتبط است، تا آنجا که همه دولت‌ها در حمایت از آن حقوق، دارای منفعتی حقوقی‌اند. در حالی که تعهدات متقابل مربوط به حمایت دیپلماتیک، وضعیت کاملاً متفاوتی دارند. در صورت نقض تعهدی این‌گونه، هیچ دولتی قبل از اینکه شخص زیان‌دیده تبعه او بوده باشد، نمی‌تواند اقامه دعوا کرده، درخواست جبران خسارت کند.

در این قضیه، دیوان به‌رغم اعتقاد به اینکه در نظام بین‌المللی، علی‌الاصول هیچ دولتی حق دفاع از منافع عمومی را ندارد (فلسفی، ۱۳۷۵: ۲۳۹)، بر این واقعیت تصریح کرده است که درباره رعایت حقوق بنیادین بشر، دولت‌ها در قبال جامعه بین‌المللی و همه انسان‌ها متعهد شده‌اند. در چنین مواردی دولت‌ها افزون بر تکلیف، در رعایت منافع عمومی دارای منفعتی حقوقی‌اند (ICJ Rep, 1970, Para: 33; commentary to art 48, Para: 20).

هرچند کمیسیون حقوق بین‌الملل به خاطر دارد که دیوان در رعایت حقوق بنیادین بشر برای همه دولت‌ها منفعت حقوقی قائل شده است و خود نیز بر این باور است که دولت‌هایی که زیان‌دیده محسوب نمی‌شوند، حق طرح مسئولیت در قبال دولت ناقض را دارند، ولی از توصیف این دولت‌ها به «دولت‌های ذی‌نفع» امتناع ورزیده است. اینک پرسش این است که آیا پذیرش این گزاره که «دولت‌ها در زمینه حقوق بشر

در برابر جامعه جهانی متعهد و در رعایت حقوق اساسی بشر، دارای منفعت حقوقی اند» با این امر ملازمه دارد که هر دولتی می‌تواند در صورت نقض حقوق بشر، خود را زیان‌دیده تلقی کند و در برابر دولت ناقض و متخلف، اقامه دعوی کند یا خیر؟

دیوان در قضیه آفریقای جنوب غربی، حمایت از حقوق بشر را در چهارچوب حقوق بین‌الملل عام مورد توجه قرار داد و بر این باور بود که منفعت هر دولت در حمایت از حقوق بین‌الملل، حق یا منفعتی حقوقی نیست که با استناد به آن بتوان ضد دولتی دیگر اقامه دعوا کرد، ولی دیوان در قضیه بارسلونا تراکشن، موضع دیگری به کار گرفت. دیوان در این رأی ضمن تفکیک میان تعهدات دولت‌ها نسبت به جامعه جهانی و تعهدات آنان نسبت به یکدیگر در چهارچوب حمایت سیاسی، تصریح کرد که در تعهدات دسته اول به لحاظ ماهیت آنها همه دولت‌ها می‌توانند به‌عنوان دارنده منفعت حقوقی در حمایت از این حقوق ظاهر شوند. پیش‌تر دیدگاه مؤسسه حقوق بین‌الملل که سال‌ها پس از رأی دیوان اظهار شد را در این باره ذکر کردیم. مدت‌ها پیش از رأی دیوان نیز برخی حقوقدانان از چنین حقی برای دولت‌ها سخن گفته بودند. قاضی جساپ (Jessup) در رأی انفرادی خود در قضیه آفریقای جنوب غربی چنین گفته بود: «حقوق بین‌الملل، زمان زیادی است که پذیرفته است دولت‌ها می‌توانند در مسائلی که منفعت مالی، اقتصادی یا سایر منافع عینی یا منافی که ممکن است «مادی» یا «حساس» خوانده شوند را خدشه‌دار نمی‌کنند، منفعت حقوقی داشته باشند. حق یک دولت به دلایل انسانی، برای مخالفت با ظلم و ستمی که در یک کشور دیگر بر انسان‌ها می‌شود، تجلی این اصل حقوق بین‌الملل می‌باشد» (خوزه جیل، ۱۳۷۹: ۲۸۸). به اعتقاد وی «هرچند دفاع از منافع عمومی جامعه بین‌المللی (actio popularis) در حقوق بین‌الملل جایگاهی ندارد، ولی در بعضی موارد مراعات حقوق بین‌الملل، منفعت حقوقی هر دولت است» (ICJ Rep, 1966: 387-388).

بررسی ماده ۴۸ طرح جدید کمیسیون حقوق بین‌الملل درباره مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها نشان می‌دهد که کمیسیون بر این باور است که دولت‌ها در مواردی معین حق دارند برای دفاع از منافع جمع قیام کنند. آنچه از بند ۲ ماده ۴۸ استنباط می‌شود، این است که اگر یکی از تعهدات عام بین‌المللی که ناظر بر حمایت از حقوق بشر و

آزادی‌های بنیادین است، نقض شود، صرف‌نظر از ماهیت قراردادی، عرفی یا امری آن قاعده، هریک از دولت‌های جهان «زیان‌دیده» محسوب می‌گردند. بدین ترتیب، کمیسیون تعهد به حمایت از حقوق بشر و آزادی‌های اساسی را تعهدی در قبال همگان تلقی کرده است. باور کمیسیون به وجود چنین حق و قاعده‌ای در حقوق بین‌الملل بیانگر آن است که نظام حقوقی حاکم بر مسئولیت، بر اثر تحولاتی که در جامعه بین‌المللی به‌وجود آمده است و نیز توسعه تدریجی حقوق بین‌الملل، وضعیتی مضاعف یافته است؛ یک وضعیت بر مبنای منفعت شخصی شکل می‌گیرد که بر پایه آن، فقط دولتی که به حق و منفعت شخصی او آسیب وارد می‌شود حق اقدام و مطالبه خسارت دارد و وضعیت دیگر که مبتنی بر منافع جمع است؛ یعنی همه دولت‌هایی که بر پایه معاهده چندجانبه و یا عرف بین‌المللی، متعهد به حمایت از حقوق بشر شده‌اند، حق دارند در صورت نقض آن حقوق، به دولت متخلف و ناقض اعتراض کنند و حتی برای استقرار وضعیتی متناسب با تعهدات بین‌المللی دولت ناقض معاهده یا قاعده عرفی، تدابیری منطبق با حقوق بین‌الملل به‌کار گیرند.

اما آیا دولتی که در نتیجه نقض حقوق و آزادی‌های بشر، حق و منفعت خود را تضییع شده می‌بیند، حق اقامه دعوا علیه دولت متخلف و ناقض حقوق بشر را دارد؟ پیش‌تر خاطر نشان کردیم که دیوان در رأی مشهور بارسلونا تراکشن، میان این دو مقوله هیچ‌گونه ملازمه‌ای برقرار نکرد، بلکه در حالی که منفعت حقوقی همه دولت‌ها در رعایت حقوق بشر را شناسایی کرد، تصریح کرد که دولت‌ها فقط در صورتی حق شکایت دارند که با انعقاد معاهده‌ای خاص، چگونگی حمایت از حقوق بشر را مشخص کرده باشند.

دیوان همچنین در قضیه تیمور شرقی، بر عدم وجود ملازمه میان عام‌بودن یک تعهد و پذیرش صلاحیت محاکم تصریح کرده، اظهار داشت: «اصل حق تعیین سرنوشت ملت‌ها، یک اصل اساسی حقوق بین‌الملل معاصر است، ولی با وجود این، عام‌بودن یک تعهد و قاعده پذیرش صلاحیت یک دادگاه، دو چیز متفاوت‌اند. فارغ از ماهیت تعهدات، هرگاه رأی دیوان مستلزم ارزیابی رفتار دولت دیگری باشد که طرف اختلاف

نیست، دیوان نمی‌تواند در مورد مشروعیت یا عدم مشروعیت رفتار یک دولت اتخاذ تصمیم نماید» (ICJ Rep, 1995: 102).

بی‌شک منفعت حقوقی دولت‌ها با صلاحیت دفاع حقوقی از حریم حقوق بشر تفاوت دارد. فقط در چهارچوب معاهدات چندجانبه منطقه‌ای و بین‌المللی است که به دولت‌های عضو چنین صلاحیتی اعطا می‌شود. در این‌گونه معاهدات فقط متعاهدان حق دارند در موارد نقض حقوق بشر به صورت مؤثر حقوقی، در برابر ناقض آن موضع گیرند. از اظهارنظر دیوان در رأی بارسلونا تراکشن که برای حمایت از حقوق بشر صریحاً به کنوانسیون‌های بین‌المللی استناد می‌کند، به خوبی می‌توان دریافت که به اعتقاد دیوان، حمایت از حقوق بشر جزئی از حقوق بین‌الملل عام تلقی نمی‌شود. از این رو دولت‌ها فقط در چهارچوب حقوق بین‌الملل خاص برای حمایت از حقوق بشر و اقدام عملی و حقوقی بر ضد دولت ناقض و متخلف صلاحیت می‌یابند (ICJ.Rep, 1970: 48).

مسئله منفعت حقوقی همه دولت‌ها در حوزه رعایت حقوق بشر و نیز صلاحیت آنان در اقدام مؤثر حقوقی، به نوعی در پاره‌ای از اسناد بین‌المللی و منطقه‌ای حقوق بشر مطرح شده است. مواد ۱۱ تا ۱۳ معاهده سازمان ملل متحد درباره الغای هرگونه تبعیض نژادی، آیین نظارت بر حقوق مشترک متعاهدان را معین کرده، امکان مراجعه هریک از دولت‌های عضو را به کمیته رفع تبعیض نژادی فراهم کرده است. ماده ۴۱ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی و نیز ماده ۲۱ کنوانسیون منع و مجازات شکنجه، برای متعاهدان این حق را قائل شده‌اند که مرجعیت کمیته حقوق بشر و کمیته ضد شکنجه را برای رسیدگی به اختلافات مربوط به نقض حقوق بشر بپذیرند.

کنوانسیون اروپایی حقوق بشر به دولت‌های عضو اجازه داده است که ضد هر دولت عضو دیگر که مرتکب نقض کنوانسیون شده است، فارغ از تابعیت قربانی، اقامه دعوا کند. قسمت (د) از بند ۲ ماده ۹۰ پروتکل اول الحاقی به کنوانسیون‌های چهارگانه ژنو، به هر دولتی حتی غیرمتخاصم حق داده است برای تحقیق درباره موارد نقض فاحش کنوانسیون‌های چهارگانه و پروتکل اول، درخواست نماید کمیسیون حقیقت‌یاب تشکیل شود.

پرسش قابل طرح دیگر این است که اگر تعهدات مربوط به رعایت حقوق بشر را

در زمره تعهدات دولت‌ها در برابر همگان به‌شمار آوریم، آیا این نتیجه را به دنبال خواهد داشت که تک‌تک دولت‌ها در مقابل نقض حقوق بشر صلاحیت اقدام مؤثر را دارند و یا چنین حقی فقط به سازمان‌ها و یا نهادهای بین‌المللی اختصاص دارد که به نام جامعه جهانی اقدام می‌کنند؟

پروفسور مک کافری (Mc Cofri) همین پرسش را در کمیسیون حقوق بین‌الملل مطرح کرد که آیا تعهدات عام باید به نفع جامعه جهانی در کل مورد شناسایی قرار گیرد یا به نفع همه دولت‌ها؛ یعنی برای هر دولت به صورت انفرادی (خوزه جیل، ۱۳۷۹: ۲۹۲)؟ در صورت نخست فقط جامعه جهانی نهادینه شده می‌تواند در برابر نقض حقوق بشر از خود واکنش نشان دهد، برخلاف فرضیه دوم که به هریک از دولت‌ها به صورت انفرادی امکان اقدام می‌دهد.

صاحبان دو نظر مخالف، به این پرسش به دو گونه پاسخ گفته‌اند؛ پروفسور آگو (Ago) در کمیسیون حقوق بین‌الملل از این دیدگاه دفاع کرد که فقط «جامعه جهانی نهادینه شده» می‌تواند در صورت نقض تعهدات عام اقدام کند. البته برخی ادعا کرده‌اند که آگو در جریان اجلاس مؤسسه حقوق بین‌الملل در سن ژاک دوکمپوستل در سال ۱۹۸۹ با نظر پیشین خود مخالفت کرده است؛ زیرا تصریح کرده است: «از روزی که تعهد بین‌المللی برای رعایت حقوق بشر به وجود آمده است، نقض آن، عمل نامشروع بین‌المللی محسوب می‌شود و راه را برای همه دولت‌ها جهت اقدام از راه‌های پذیرفته شده در حقوق بین‌الملل باز می‌کند» (همان)، ولی به نظر نمی‌رسد میان دو گفته آگو تناقضی وجود داشته باشد. آنچه آگو در اجلاس مؤسسه عنوان کرده است، در واقع بیان دیگری از اظهار نظر دیوان در رأی بارسلونا تراکشن است که اقدام هر دولتی را در صورت درج چنین حقی در معاهدات ممکن دانسته است. این مطلب از تعبیر «جهت اقدام از راه‌های پذیرفته شده در حقوق بین‌الملل» به خوبی قابل استفاده است.

در سال ۱۹۸۰ ریفاگن (Riphagen) به کمیسیون حقوق بین‌الملل پیشنهاد کرد که اقدامات هریک از دولت‌ها در این قلمرو به تصمیم جمعی جامعه بین‌المللی سازمان یافته یعنی سازمان ملل متحد و به‌ویژه شورای امنیت منوط شود (فلسفی، ۱۳۷۵: ۲۴۱).

به نظر می‌رسد هرگونه اقدام غیرسیاسی، حقوقی و اقتصادی پذیرفته شده در حقوق

بین الملل باید به وسیله نهادهای بین المللی صورت پذیرد؛ زیرا اگر دولت‌ها محق باشند به صورت فردی اقدام کنند، این خطر همواره وجود دارد که در عمل از حدود خود تجاوز کنند و اقدام‌های فردی خود را با منافع سیاسی یا اقتصادی آلوده سازند. اگر هر دولتی مجاز باشد به طور فردی اقدام کند، ممکن است ارزش‌های متعالی جامعه بین المللی و رعایت موازین حقوق بشر را دستاویز منافع سیاسی خود سازد و به بهانه دفاع از آن موازین و ارزش‌ها، قاضی اعمال دیگر دولت‌ها شود و بدین ترتیب در امور جهان اختلال کند و از اعتبار نظام بین المللی بکاهد.

در طرف مقابل «دسته‌ای از صاحب نظران معتقدند در نظامی حقوقی که میان تابعان برابر و دارای حاکمیت ایجاد شده است، هر دولت اصولاً باید بتواند در قبال دست اندازی‌های سایر دولت‌ها به حریم حقوق اساسی و مسلم خود، ایستادگی کند، خصوصاً اگر آن حقوق در قلمرو حقوق بشر منزلتی اساسی داشته باشد» (همان). به اعتقاد آنان اگر اقدام را فقط در صلاحیت رکن جمعی بدانیم، به این معنا خواهد بود که انجام هرگونه اقدامی غیرممکن است. با توجه به کندی یا فلج بودن ارکان جمعی، هیچ‌گونه اقدام فوری ممکن نخواهد بود؛ بنابراین نباید به فرمالیسم افراطی حقوقی توجه کرد (خوزه جیل، ۱۳۷۹: ۲۹۵-۲۹۶).

این ایده را می‌توان پذیرفت که دولت‌ها به صورت انفرادی، نه تنها حق بلکه تکلیف دارند علیه دولت‌های متجاوز و متجاسر به حریم هنجارهای عالی بین المللی اقدام کنند و نقض ارزش‌های انسانی و حقوق و آزادی‌های بنیادین انسان‌ها را برنتابند، ولی واکنش دولت‌ها در این گونه موارد را آنگاه باید مشروع دانست که با اصول و موازین حقوق بین الملل سازگار باشد. یکی از این اصول عبارت است از اینکه هرگاه رکنی جمعی برای حمایت از حقوق بشر دارای تعهد باشد، فقط همان نهاد بین المللی صالح خواهد بود.

جرج ابی صعب با تأکید بر اینکه تعهد به رعایت حقوق بشر جزء تعهدات عام دولت‌ها قرار دارد، می‌گوید:

۱. اگر «حقوق بشر» را در زمره «قلمرو خاص تحت حاکمیت دولت» (domestic jurisdiction) به‌شمار نیاوریم، این نتیجه به دست می‌آید که دولت‌ها می‌توانند از راه مجاری

- دیپلماتیک و نیز در برابر سازمان‌ها و حتی محاکم بین‌المللی علیه دولت ناقض حقوق بشر اقدام کنند؛
۲. دولت‌ها همواره می‌توانند در برابر دولت متخلف، به اقدام متقابل غیردوستانه (retortion) مبادرت ورزند که به خودی خود نقض تعهدات بین‌المللی محسوب نمی‌شود؛
۳. دولت‌ها می‌توانند در چهارچوب منشور ملل متحد - به‌ویژه بند ۴ از ماده ۲ منشور - به اقدامات متقابل (counter measures) یا اعمال تلافی‌جویانه (reprisals) مبادرت کنند. البته مناسب‌تر آن است که ارکان جمعی سازمان‌های صلاحیت‌دار اقدام نمایند، ولی اگر دولتی به‌صورت انفرادی عمل کند، باید نتایج ناشی از اشتباه خود را بپذیرد؛
۴. اما تنها ارکان صلاحیت‌دار به‌موجب حقوق بین‌الملل، حق تعیین مجازات دارند (خوزه جیل، ۱۳۷۹: ۳۰۰).

لازم است ماده ۲۲ قطعنامه مؤسسه حقوق بین‌الملل در سال ۱۹۸۹ را یادآور شویم که مقرر می‌دارد: «بدون اخلال به وظایف و اختیاراتی که منشور ملل متحد به ارکان سازمان ملل متحد اعطا کرده است که در صورت نقض تعهدات توسط اعضای سازمان، قابل اعمال است. دولت‌ها نیز به صورت انفرادی یا جمعی حق دارند، در برابر دولتی که مرتکب نقض تعهد مصرح در ماده ۱ قطعنامه تعهد عام دولت‌ها به رعایت حقوق بشر شده است، به اقدامات سیاسی، اقتصادی و سایر اعمال پذیرفته‌شده در حقوق بین‌الملل (بدون توسل به زور نظامی که نقض منشور محسوب می‌شود) مبادرت نمایند. این اقدامات مداخله نامشروع در امور داخلی دولت متخلف به‌شمار نمی‌آید».

۳. اثر ماهیت تعهد به رعایت حقوق بشر بر شرط

یکی از آثار ماهیت عام و نه متقابل تعهدات حقوق بشری در مسئله حق شرط ظاهر می‌شود. در این باره چند پرسش مهم مطرح است: نخست اینکه آیا نظام حقوقی شرط بر معاهدات حقوق بشر و بشردوستانه نیز با صرف‌نظر از ماهیت و هدف چنین معاهداتی قابل انطباق است و یا ضروری است چنین معاهداتی از نظامی ویژه در مسئله شرط پیروی کنند؟ پرسش دیگر اینکه نهادهای نظارتی همچون کمیته حقوق بشر، در قلمرو شرط چه نقشی می‌توانند و باید ایفا کنند؟ آیا از ماهیت خاص معاهدات حقوق

بشری می‌توان حقی برای این نهادها استنباط کرد؟ لازم است برای پاسخ به این دو پرسش، قدری از حق شرط در نظام حقوق معاهدات بین‌المللی سخن بگوییم:

۱-۳. حق شرط در نظام حقوق معاهدات بین‌المللی

کنوانسیون ۱۹۶۹ وین درباره حقوق معاهدات، مقررات و اصول حاکم بر شرط را در موقعیتی تدوین کرد که رأی مشورتی ۱۹۵۱ دیوان دادگستری بین‌المللی درباره شروط وارده بر کنوانسیون منع نسل‌زدایی (ICJ Rep, 1951: 24) را پیش روی خود داشت. کنوانسیون طی پنج ماده، مقررات و اصول حاکم بر شرط را بیان داشته است (مواد ۱۹-۲۳). مطابق بند (د) ماده ۲ «شرط به هر عبارت یا نامی که باشد، اعلامیه‌ای است یک‌جانبه که هر دولت به هنگام امضا، تصویب، پذیرش معاهده یا الحاق به آن صادر می‌کند و از این رهگذر خواستار آن می‌شود که بعضی از مقررات معاهده در قبال آن دولت، فاقد اثر حقوقی بوده و یا تغییر یابد».

۶۱

حقوق اسلامی / ماهیت عام تعهد به رعایت حقوق بشر و مسئله شرط

با مطالعه مواد پنج‌گانه کنوانسیون درباره شرط، دو اصل اساسی قابل استخراج است:

۱. اصل اختیار دولت‌ها در محدود کردن دامنه تعهدات قراردادی با اعمال حق شرط؛ طبق این اصل، اختیار دولت‌ها در نپذیرفتن برخی از تعهدات و حفظ امتیازات و مصالح ملی بر رضایت دولت‌های دیگر متوقف نیست. هر دولتی هنگام امضا، تأیید، تصویب یا الحاق به معاهده می‌تواند شرطی بر آن وارد نماید، مگر آنکه معاهده اصولاً شرط را منع کرده باشد یا فقط شرط‌های خاصی را مجاز شمرده باشد و شرط مورد نظر آن دولت از آن جمله نباشد و یا شرط با موضوع و هدف معاهده ناسازگار باشد.
۲. اصل اختیار دولت‌های دیگر در پذیرش یا رد شرط؛ طبق این اصل، دولت‌های دیگر حق دارند شرط دولتی را که خواستار تحفظ خود نسبت به برخی تعهدات قراردادی شده است، رد کنند یا آن را بپذیرند؛ بنابراین شرط اعمال‌شده زمانی در قبال دولت دیگر قابل استناد است که آن دولت این تحفظ را پذیرفته باشد. در این صورت پذیرش دولت دیگر، شرط را که اعلامیه‌ای یک‌جانبه است، به رابطه‌ای قراردادی میان دو دولت تبدیل می‌کند (Arechaga, 1987: 37).

رأی مشورتی دیوان درباره یکی از کنوانسیون‌های مهم حقوق بشری صادر گردید؛

بنابراین دیوان با توجه به اسناد حقوق بشری، اصول حاکم بر شرط را بیان کرده است. کنوانسیون وین نیز اصول و ضوابط کلی شرط بر معاهدات بین‌المللی را به‌طور عام مورد توجه قرار داده است. آقای آلن پله (Aalen Peleh) - گزارشگر ویژه کمیسیون حقوق بین‌الملل - پس از بررسی طرح‌های مقدماتی معاهده وین و نیز کارهای مقدماتی کنفرانس وین به این نتیجه رسیده است که نظام واحد شرط بر هر معاهده، با صرف‌نظر از ماهیت و هدفی که دارد، قابل انطباق است و به همین دلیل تنوع رژیم در این قلمرو ضرورت ندارد. رژیم فعلی شرط، به نظر وی رژیمی قابل انعطاف است و به همین علت می‌تواند میان ضرورت‌های متضاد «جامعیت معاهده» از یک سو و «کلی بودن آن» از سوی دیگر توازنی معقول ایجاد کند (فلسفی، ۱۳۷۹: ۳۴۳).

۲-۳. اعمال شرط بر معاهدات حقوق بشری

به‌رغم اینکه ممکن است تصور شود به دلیل ماهیت ویژه معاهدات حقوق بشری باید وضعیت خاصی برای اعمال شرط بر آنها قائل شد، ولی رژیم کلی قابل انعطاف شرط در صورتی که به‌خوبی مورد توجه قرار گیرد، می‌تواند هدف اصلی از انعقاد معاهدات حقوق بشری را تأمین کند.

درباره پذیرش یا عدم پذیرش شرط در معاهدات حقوق بشری همچون دیگر معاهدات، مقررات خود معاهده حکومت می‌کند. متعاهدان می‌توانند در متن معاهده بر شرط‌پذیری یا شرط‌ناپذیری معاهده تصریح کنند؛ مهم موارد سکوت است. کنوانسیون منع نسل‌کشی، میثاقین و کنوانسیون ضدشکنجه هیچ حکمی درباره حق شرط ندارند (Brownlie, 1992).

در قلمرو حقوق بشردوستانه هیچ‌یک از کنوانسیون‌های ۱۹۰۷ لاهه، کنوانسیون‌های ۱۹۴۹ ژنو، کنوانسیون ۱۹۵۴ لاهه درباره اموال فرهنگی، پروتکل‌های الحاقی ۱۹۷۷ و یا کنوانسیون ۱۹۸۱ سازمان ملل متحد درباره سلاح‌های متعارف، حاوی هیچ مقرره‌ای نیست که از حق شرط سخن بگوید. کمیته بین‌المللی صلیب سرخ در خلال کنفرانس ژنو، مقررات تفصیلی را در مورد شرط‌های وارده بر پروتکل اول پیشنهاد نمود که پاره‌ای از مفاد پروتکل را غیرقابل شرط‌گذاری تلقی کرده و تجدید نظر در شرط‌های

وارده را در هر پنج سال لازم دانسته بود، ولی پیشنهاد مورد قبول واقع نشد (Pilloud, 107-108: 1976). به نظر می‌رسد در موارد سکوت معاهده، حتی در معاهده‌ای با ملاحظات بشردوستانه، باید به جواز شرط فتوا داد؛ زیرا شرط یکی از عوامل اساسی حیات معاهده و در نتیجه عامل پویایی آن است؛ بنابراین اگر کسانی معتقد بوده‌اند که شرط عامل تضعیف روابط قراردادی دولت‌هاست و معاهده شرط‌پذیر معاهده‌ای ناقص است، شاید از این نکته غافل بوده‌اند که فرض وجود معاهده‌ای کامل با پذیرش عام در جامعه بین‌المللی تکامل نیافته و ناقص اصولاً فرضی محقق‌ناشدنی است. این که دولت‌هایی خواهان شرط‌گذاری‌اند، دقیقاً بیانگر تضادها و ناهمگونی در خواسته‌ها، مصالح، منافع، فرهنگ‌ها و ارزش‌ها در جامعه بین‌المللی است. در حقیقت اگر به همزیستی دولت‌ها و همکاری آنان در ساختن جامعه منظم و عادلانه بین‌المللی با تضمین حقوق دولت‌ها باور داریم، وجود بلکه ضرورت شرط در معاهدات توجیه می‌شود (فلسفی، ۱۳۷۹: ۳۴۳).

بنابراین از آنجا که هر دولت برای خود منفعتی متفاوت با دیگر دولت‌ها دارد و تنوع فرهنگ‌ها و ارزش‌ها در جوامع غیرقابل انکار است و نیز رویکرد کاملاً واحد نسبت به حقوق بشر، حتی در دنیای تقریباً یکپارچه و متحد غرب فرهنگی وجود ندارد، شرط تنها عاملی است که می‌تواند روابط دولت‌ها را در قلمرو ساکن معین، متعادل و موزون سازد. در این امر شکی نیست که مطلوب‌ترین وضعیت آن است که دولت‌ها همه درباره مسائل گوناگون بین‌المللی، خاصه در اموری که ناظر بر انسان‌هاست، متفق‌القول باشند، ولی مشکل اینجاست که چنین اجماعی فقط بر سر تعداد معدودی از قواعد به‌عنوان قواعد آمره و برخی قواعد عرفی بین‌المللی تحقق یافته است.

توجه کامل به معیار «سازگاری شرط با موضوع و هدف معاهده» (criterion of compatibility to object and purpose of the treaty) هرگونه مشکلی را مرتفع کرده است و ضرورت پیروی معاهدات با ماهیت بشردوستانه از نظامی مجزا درباره شرط را منتفی می‌سازد. هرگونه شرطی که با موضوع و هدف معاهده، با هر ماهیتی مغایر باشد، پذیرفتنی نخواهد بود. مهم تفسیر «هدف» در معاهدات حقوق بشری است. آنچه مسلم است اینکه اسناد بین‌المللی حقوق بشر و بشردوستانه همه در یک نقطه محوری که

عبارت است از احترام و تضمین حقوق بنیادین انسان‌ها و توجه به کرامت و ارزش ذاتی انسان، مشترک‌اند. این را می‌توان روح و مقتضای ذات چنین معاهداتی دانست. همه معاهدات حقوق بشری اعم از عام و خاص با هدف تبیین و تأکید بر جلوه‌های گوناگون اصل کرامت انسانی و تأمین تمام‌عیار حقوق بنیادین انسان تدوین شده‌اند؛ بنابراین به آسانی می‌توان گفت هرگونه شرطی که با روح این معاهدات و هدف محوری آنها منافی باشد، فاقد اعتبار است. برای تعیین سازگاری شرط با موضوع و هدف معاهده، معیارهایی ظهور کرده است؛ عدم مغایرت با حق‌های غیرقابل تعلیق (non-derogable rights) یکی از این معیارهاست. دیوان امریکایی حقوق بشر در قضیه «محدودیت‌ها نسبت به مجازات» اعلام کرد که شرط‌هایی که دولت عضو را قادر می‌سازد مقررات غیرقابل تعلیق را به حالت تعلیق درآورد، بنفسه مغایر با موضوع و هدف کنوانسیون قلمداد می‌شوند (Provost, 2002: 142). البته دیوان شرط‌هایی را که بدون آسیب به هدف اساسی حق، فقط جنبه‌های معینی از حق غیرقابل تعلیق را محدود می‌سازند، مشروع دانسته است (Ibid).

کمیته حقوق بشر در تفسیر عمومی خود از شرط‌ها موضعی تقریباً مشابه اتخاذ کرده، تصریح کرده است: «هرچند اعمال شرط نسبت به حق‌های غیرقابل تعلیق، به خودی خود مغایر با موضوع و هدف میثاق بین‌المللی حقوق مدنی سیاسی نیست، ولی دولت شرط‌گذار، بار سنگین توجیه چنین شرطی را بر عهده دارد»^۱. چنان‌که در حقوق تعهدات مسلم‌انگاشته شده است که شرط مخالف مقتضای ذات عقد، باطل و مبطل قرارداد است. در حقوق معاهدات بین‌الملل نیز باطل بودن شرط خلاف مقتضای ذات عقد، پذیرفتنی است، هرچند نمی‌توان گفت شرط خلاف موضوع و هدف معاهده، خود معاهده را نیز باطل می‌سازد؛ چون شرط در معاهدات چندجانبه بین‌المللی با شرط در قراردادهای دوجانبه تفاوت ماهوی دارد.

1. "Reserving State has a very Heavy Onus to Justify such a Reservation", Human Rights Committee, General Comment 24 (52), General Comment on Issues Relating to Reservations Made upon Ratification or Accession to the Covenant or the Optional protocol there of, or in Relation to Declarations under Article 41 of the Covenant, UN DOC. ICCPR / C / 21 / Rev. 1 / Add. 6, 1994, para. 10.

نکته مسلم دیگر اینکه دولت‌های عضو معاهده با آگاهی از هدف، موضوع، روح و مقتضای ذات معاهده و اهتمام به تمامیت (integrity) یا جامعیت (unanimity) آن، در مواردی شرط را اصولاً مجاز نمی‌شمارند؛ زیرا موضوع معاهده از چنان اهمیتی برخوردار است که تحقق هدف آن فقط در پرتو تمامیت معاهده تحقق‌پذیر است. روشن است که در چنین مواردی فقط یک شرط می‌تواند دستیابی به هدف را ناممکن سازد؛ از این رو شرط اساسی الحاق، پذیرش مطلق آن است. معاهده ۱۹۲۵ ژنو درباره حقوق مؤلف، پروتکل مادرید درباره حفظ محیط زیست جنوبگان، کنوانسیون تکمیلی ۱۹۵۶ درباره نسخ برده‌داری، کنوانسیون ۱۹۶۰ یونسکو ضد تبعیض در آموزش، کنوانسیون اروپایی ۱۹۸۷ بر ضد شکنجه (Brownlie(ed), 1992: 58, 318, 383)، معاهده ۱۹۸۲ حقوق دریاها و اساسنامه ۱۹۸۸ دیوان کیفری بین‌المللی، با صراحت ایراد هرگونه شرطی را منع کرده‌اند. درباره مقاوله‌نامه‌های بین‌المللی کار با آنکه در آنها هیچ‌گاه اشاره روشنی به مسئله شرط نشده است، ولی می‌توان گفت شرط بر این مقاوله‌نامه‌ها اصولاً باید ممنوع باشد؛ زیرا سازمان بین‌المللی کار اساساً موظف شده است با تصویب این مقاوله‌نامه‌ها شرایط کار را در سراسر جهان یکسان سازد؛ بنابراین اعمال شرط به وسیله دولت‌ها با این هدف ناسازگار است. از همین رو رویه‌ای طولانی در عدم پذیرش شرط درباره چنین مقاوله‌نامه‌هایی شکل گرفته است (ILC, 2000: 663).

همچنین دولت‌های متعهد حق دارند ضمن اعلام جواز شرط‌گذاری، اعمال شرط بر برخی مقررات معاهده را ممنوع سازند و این امر نیز در همه معاهدات امکان‌پذیر است. کنوانسیون ۱۹۵۱ حقوق پناهندگان، نمونه‌ای از این گونه معاهدات است. در این کنوانسیون برای دولت‌های عضو، حق شرط به رسمیت شناخته شده است، ولی مواردی همچون اصل عدم تبعیض، آزادی مذهب و آزادی دسترسی به دادگاه، مشمول این حق نیستند (Ghandhi, 1995).

معاهدات دیگری نیز وجود دارند که آشکارا اعمال شرط بر مقررات معینی را جایز شمرده‌اند. معنای این گونه اجازه‌دادن آن است که اصل «residual rule»، ممنوعیت ایراد شرط بر مفاد معاهده است، مگر مواردی که به روشنی مجاز دانسته شده است؛ به عنوان مثال، ماده ۲۸ کنوانسیون منع شکنجه، امکان ایراد شرط به کنوانسیون را برای

استثنا شدن دولت عضو از شمول صلاحیت کمیته منع شکنجه پذیرفته است. دسته‌ای دیگر از معاهدات نیز انواع معینی از شروط را ممنوع دانسته‌اند که آن نیز به معنای پذیرش اصولی شرط است؛ همچون کنوانسیون اروپایی حقوق بشر که شروط کلی را ممنوع و کنوانسیون ۱۹۸۹ حقوق کودک در ماده ۵۱ خود و نیز کنوانسیون ۱۹۷۹ رفع هرگونه تبعیض علیه زنان در ماده ۲۸، شرط‌های مغایر با موضوع و هدف معاهده را ممنوع اعلام کرده‌اند. طبق ماده ۲۰ کنوانسیون ممنوعیت تبعیض نژادی، شرطی که به وسیله دو سوم دولت‌های عضو مورد اعتراض قرار گیرد، پذیرفتنی نیست (Meron, 1989: 21).

اما در بیشتر موارد، اجرای معاهدات چندجانبه که شماری روزافزون داشته‌اند، مستلزم عضویت دولت‌های بیشتری است. روشن است که در چنین مواردی، شرط، علت وجودی و عامل بقای معاهده به‌شمار می‌آید. مصلحت عضویت دولت‌ها هرچند با حق شرط، بی‌شک اقوا از آن است که بتوان آن را فدای ایده جامعیت و تمامیت معاهده کرد.

۳-۳. حق نظارت نهادهای نظارتی بر شرط دولت‌ها

یکی دیگر از پرسش‌های مطرح در این حوزه این است که آیا فقدان وصف تقابل در معاهدات حقوق بشری و ماهیت همگانی تعهدات مندرج در این دسته از معاهدات باعث می‌شود نهادهای نظارتی حق یا تکلیف یابند درباره سازگاری یا مغایرت شرط‌های وارده بر چنین معاهداتی اظهار نظر کنند یا خیر؟ به تعبیر دیگر، آیا وقتی معاهده‌ای حقوق بشری یک رکن نظارت و کنترل تعهدات کنوانسیونی را ایجاد می‌کند، اقتضای آن را دارد که این رکن بتواند اعتبار رزروهای احتمالی را ارزیابی کند و در صورت اعلام بطلان شرط به دلیل ناسازگاری آن با موضوع و هدف معاهده، رابطه دولت شرط‌گذار را با معاهده تعیین کند؟ یا ماهیت ویژه معاهدات حقوق بشری و نیز وجود رکن نظارت و کنترل در آنها چنین اقتضایی ندارد؟

کمیته حقوق بشر این مسئله را مورد توجه قرار داده، صلاحیت خود را برای ارزیابی تحفظ‌ها مورد تأکید قرار داده است (کک‌دین، و دیگران، ۱۳۸۲، ج ۱: ۲۹۵). کمیته برای اثبات صلاحیت خود به استدلال‌هایی دست زده است که بعضی جای تأمل جدی دارند. کمیته مهم‌ترین استدلال خود را بر فقدان وصف تقابل در معاهدات حقوق

بشری استوار کرده است. در واقع کمیته به این دلیل خود را برای ارزیابی شرطها صالح دانسته است که به زعم او در معاهدات حقوق بشری، علی‌الاصول دولت‌ها نسبت به شرطهای وارده توسط دیگر دولت‌ها واکنشی نشان نمی‌دهند و این عدم واکنش، از دوجانبه نبودن معاهدات حقوق بشری و فقدان وصف تقابل در چنین معاهداتی ناشی می‌شود. کمیته در ملاحظات شماره ۲۴ خود به صراحت اظهار می‌دارد که «چون میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی، ماهیت دوجانبه و متقابل ندارد و بنابراین دولت‌ها هیچ نفع یا نیاز حقوقی، برای مخالفت با چنین شرطهایی احساس نمی‌کنند، ارزیابی سازگاری یا مغایرت یک شرط با موضوع و هدف معاهده را وظیفه‌ای بهبود یافته تلقی می‌کنند و بر پایه ملاحظات سیاسی و معضلات اداری از مخالفت با شرط دولت‌های دیگر، حتی اگر آن را ناسازگار با موضوع و هدف معاهده تشخیص دهند، امتناع می‌ورزند» (HRC, Gc 24: 17).

۶۷

هرچند با اعطای حق ارزیابی شرطها به نهاد مهم نظارتی چون کمیته حقوق بشر موافقت داریم، ولی این استدلال جای تأمل جدی دارد. در واقع این دلیل بر خلاف مدعا بیشتر دلالت دارد. با یادآوری رأی دیوان دادگستری بین‌المللی، نادرستی این استدلال روشن می‌شود. در واقع چون معاهدات حقوق بشری و بشر دوستانه دارای ماهیت ارگا آمنس اند نه وصف تقابل، همه دولت‌ها نسبت به رعایت آنها متعهدند و در رعایت آنها دارای منفعت حقوقی‌اند و نظر به اینکه براساس نظام شرط در معاهدات بین‌المللی، حق اظهار نظر درباره شرطها به دولت‌های متعهد اعطا شده است، دولت‌ها هم متعهد و هم محق‌اند به ارزیابی شرطها مبادرت ورزند.

به نظر می‌رسد کمیته بر پایه واقعیت‌های خارجی به چنین نتیجه‌ای دست یافته است. درست است که دولت‌ها ملاحظات سیاسی و مشکلات اداری را بهانه‌ای برای عدم واکنش منفی در قبال شرطهای ناروا قرار می‌دهند، ولی کمیته نباید ترک فعل آنها را توجیه حقوقی کند، بلکه درست آن است که بگوید دولت‌ها باید خود را متعهد بدانند و چون منفعت حقوقی دارند، حق هم دارند اظهار نظر کنند و رعایت حقوق انسان‌ها و ایجاد نظم عمومی بین‌المللی بر پایه منفعت مشترک را بر ملاحظات و منافع دوجانبه سیاسی ترجیح دهند.

گفتنی است دولتی که با شرط دولتی دیگر مخالفت دارد، نمی‌تواند مانع برقراری رابطه قراردادی میان دو دولت در موضوع شرط شود؛ زیرا در حوزه حقوق بشر به دلیل ماهیت عام و مطلق تعهدات، قبول یا رد شرط هیچ اثری بر تعهدات دولت پذیرنده یا معترض به شرط نخواهد داشت؛ مثلاً هیچ دولتی نمی‌تواند به پناهندگان، حقوق محدودی اعطا کند از آن جهت که دولت متبوع آنان نسبت به کنوانسیون پناهندگان اعمال شرط کرده است (Horn, 1988: 148, 155).

کمیته در همان تفسیر کلی شماره ۲۴ - البته برای اثبات صلاحیت خود - دلیل دیگری نیز ارائه کرده است: «کمیته برای ایفای وظایف و عمل به رسالت خود، ناگزیر از داشتن این حق است». کمیته در ارزیابی عملکرد دولت‌های متعاقد و بررسی گزارش‌ها، خود را ناگزیر می‌داند درباره سازگاری یا عدم سازگاری شرط‌های وارد شده به قضاوت بنشیند.

کمیته به‌عنوان سازمان نظارتی که توسط میثاق ایجاد شده است، متعهد است بر اجرای مؤثر میثاق نظارت کند و هرچند نمی‌تواند آن را کاملاً تضمین کند، ولی باید از سازوکارهای مجاز برای به بار نشستن آن بهره‌مند شود. از این رو، اگر کمیته به این تشخیص برسد که شرطی ممکن است اجرای مؤثر میثاق را تضعیف کرده، حرمت تعهدات دول متعاقد را خدشه‌دار سازد، باید بتواند ضد آن موضع‌گیری کند.

کمیته موظف است به‌منظور دستیابی به اجرای مؤثر میثاق و حصول اطمینان از رعایت حقوق مصرح در آن، گزارش‌های دوره‌ای دولت‌ها را بررسی کند. ایراد شرطی که مانع انجام این وظیفه شود، باید ناسازگار با موضوع و هدف معاهده قلمداد شود. از همین رو، کمیته به‌صراحت در همین تفسیر اعلام می‌کند: «هیچ دولتی نمی‌تواند برای عدم ارائه گزارش و بررسی آن توسط کمیته شرطی اعمال نماید».

کمیته ضمن توجه به استدلال مخالفان صلاحیت مبنی بر تعهدآور نبودن ارزیابی کمیته و فقدان سازوکار لازم برای تصمیمات گرفته‌شده توسط آن، تصریح می‌کند که همه دول عضو میثاق باید دیدگاه‌های کمیته را با حسن نیت مورد توجه قرار دهند. کمیته به نکته دیگری نیز اشاره می‌کند و آن عبارت است از ضرورت تشخیص بی‌طرفانه سازگاری یا مغایرت یک شرط با موضوع و هدف میثاق. کمیته در جایگاهی

قرار دارد که می‌تواند این «اصل بی‌طرفی» را رعایت کند. اگر به ترکیب اعضای کمیته و این مسئله مهم توجه کنیم که اعضا با صلاحیت شخصی خود در آن عضویت دارند و نماینده دولت متبوع خود نبوده، تابع دستور آن نیستند، نسبت به بی‌طرفی کمیته و صلاحیت او در تشخیص و ارزیابی، اطمینان حاصل می‌شود.

نکته مهم اینکه آنچه می‌تواند صلاحیت کمیته را به اثبات رساند، «ضرورت عملی» است و نه اصول و قواعد حقوقی. در میثاق، چنین حقی برای کمیته پیش‌بینی نشده است؛ بنابراین فارغ از ضرورت عملی، ممکن است گفته شود اگر دول متعاقد، چنین امری را قصد کرده بودند، در کنار دیگر تعهدات و اختیارات کمیته بدان تصریح می‌کردند. شایان ذکر است برخی از حقوق‌دانان در حمایت از نظریه «صلاحیت کمیته در ارزیابی شرط» به طبیعت پویای حقوق بشر تمسک کرده‌اند؛ یعنی اگرچه ظاهر و صورت مفاد حقوق بشر و در نتیجه محتوای معاهدات حقوق بشری به ویژه میثاق، در گذر زمان ممکن است ثابت بماند، ولی بی‌شک حقیقت آن می‌تواند دستخوش تغییر شود. از سوی دیگر، تغییر در محتوای حقوق و آزادی‌ها مایه تغییر در موضوع و هدف معاهده خواهد شد. کمیته می‌تواند ضمن توجه به پویایی حقوق بشر به‌طور مداوم بر استمرار سازگاری شرط‌های اعمال‌شده در گذشته نظارت کند تا در هر عصری حقوق بشر به شکلی مناسب با آن زمان مورد حمایت قرار گیرد (Schabas, 1996: 479).

نتیجه قهری این استدلال آن است که ممکن است در زمان امضا، تصویب یا الحاق به سندی حقوق بشری، شرطی سازگار با موضوع و هدف آن توسط دولتی اعمال شده باشد. امکان دارد با گذشت زمان و تغییر در محتوای حقوق بشر در پرتو پویایی آن و یا تحول در نظام حمایتی، شرط پیشین مغایر با مفاد جدید جلوه کند. در چنین صورتی هرچند حسن نیت اقتضا می‌کند دولت شرط‌گذار خود از شرط قبلی خود برگردد و نیز مطابق قواعد و اصول عادلانه، منطقی و عقلانی، دولت‌هایی که در زمان شرط‌گذاری نسبت به آن مخالفت نکرده‌اند، پس از تحول، حق مخالفت خواهند داشت، ولی قواعد خشک و صوری حقوق چنین حقی به دولت‌ها نمی‌دهد. از سوی دیگر، دولت شرط‌گذار ممکن است مصالح و منافع سیاسی خود را ترجیح دهد. در چنین وضعی

کمیته می‌تواند به پویایی حقوق بشر پاسخ مناسب دهد و سازگاری شرطها را در هر زمانی با موضوع و هدف معاهده ارزیابی و تأمین کند.

نکته دیگر اینکه کمیته ضمن تأکید بر صلاحیت خود در اظهارنظر درباره آثار شرطهای غیرقابل قبول، از «نظریه تفکیک» که در نظام شرط در معاهدات بین‌المللی، پذیرفته شده است، در معاهدات حقوق بشری حمایت کرده است. هرچند دولت‌هایی چون آمریکا، انگلستان و فرانسه، رویه دیوان را کاملاً مخالف اصول نامیدند و آمریکا شرطهای اعمال شده در اسناد تصویب را جزء لاینفک موافقت خود دانسته، تصریح کرد که در صورت بی‌اثر تلقی شدن شرط، موافقت با سند، نادیده تلقی می‌شود، ولی کمیته بر این نظر اصرار دارد که اگر شرطی را به دلیل احراز ناسازگاری آن با هدف و موضوع میثاق، بی‌اعتبار تلقی کند، مانع عضویت دولت شرط‌گذار در میثاق نخواهد شد، بلکه میثاق نسبت به آن دولت الزام‌آور خواهد بود؛ اما با این حال آن دولت از اثرات شرط منتفع نخواهد شد (Goodman, 2002: 532).

۳-۴. شرطهای فاقد اعتبار

این نکته اهمیت دارد که دولت‌ها فقط می‌توانند با اعمال حق شرط، خود را از پذیرش برخی از قواعد قراردادی حفظ کنند و هیچ‌گاه شرط مغایر با قواعد امری بین‌المللی و نیز تعهدات عام نمی‌تواند مجاز تلقی شود و این مسئله نیز اختصاص به معاهدات حقوق بشری ندارد. منطقی که عدم جواز را در این گونه موارد توجیه می‌کند، بسیار روشن است. وقتی دولت‌ها طبق ماده ۵۳ کنوانسیون حقوق معاهدات و نیز با ابتنا بر هنجارهای مسلم اخلاقی نمی‌توانند برخلاف قواعد امری توافق کنند، به طریق اولی به صورت یک‌جانبه در قالب شرط‌گذاری، حق نادیده‌انگاشتن قواعدی امری را ندارند. از این رو، اگر سندی حقوق بشری همچون میثاق، انواعی از شرطها را منع نکرده باشد، هرگز بدان معنا نیست که بتوان شرطی مغایر با قواعد آمره را اعمال کرد. عدم منع، ممکن است به این دلیل باشد که از فرط وضوح نیازی به بیان نبوده است.^۱ همچنین

1. Human Rights Committee Suggested that Reservations are Invalid if made in Relation to Jus Cogens Norms or much more Broadly to Erga Omnes Norms which Embody Customary Standards "General Comment", 24 (52), para. 8.

دولت‌ها نمی‌توانند به‌طور یک‌جانبه با واردکردن شرط از زیر بار تعهداتی که به صورت عرف بین‌المللی درآمده‌اند، شانه خالی کنند. هرچند این نظریه را می‌توان مورد توجه قرار داد که دولت‌ها می‌توانند با توافق از رعایت قواعد عرفی در روابط دوسویه خودداری کنند، ولی هرگونه شرطی مغایر با قواعد عرفی بین‌المللی فاقد اعتبار است. این نظر مورد حمایت کمیته حقوق بشر قرار گرفته است، هرچند در عمل حمایت ناچیزی از دولت‌ها دریافت کرده، باعث انتقاداتی در کمیسیون حقوق بین‌الملل شده است (ILC Rep. on the 49th session 111).

البته درباره قواعد عرفی مندرج در اسناد حقوق بشر اتفاق نظر وجود ندارد. کمیته حقوق بشر در تفسیر عمومی خود تعدادی از حقوق و آزادی‌های بنیادین مصرح در اسناد بین‌المللی حقوق بشر را به‌عنوان هنجارهای عرفی بین‌المللی به رسمیت شناخته است. در نتیجه دولت‌ها نمی‌توانند با اعمال شرط، خود را از تعهد اجرای آنها محفوظ بدارند. این حقوق و آزادی‌ها عبارت‌اند از:

۱. منع برده‌داری؛ ۲. منع شکنجه؛ ۳. منع رفتار و مجازات‌های غیرانسانی یا بی‌رحمانه و خوارکننده؛ ۴. ممنوعیت سلب خودسرانه حیات افراد؛ ۵. منع آزادی اندیشه، عقیده و مذهب؛ ۶. برخورداری از اصل برائت؛ ۷. منع اعدام زنان باردار و کودکان؛ ۸. ممنوعیت تجویز و حمایت از نفرت مذهبی، ملی و نژادی؛ ۹. ممنوعیت انکار حق ازدواج افرادی که به سن ازدواج رسیده‌اند؛ ۱۰. منع انکار حق اقلیت‌ها در بهره‌مند شدن از فرهنگ یا عمل به شعائر مذهبی و یا به‌کارگیری زبان خود؛ ۱۱. ضرورت محاکمه عادلانه (HRC, GC 24: 8).

گفتنی است در فهرست مورد نظر کمیته، قواعدی وجود دارد که می‌توان آنها را برتر از قاعده عرفی تلقی کرد. منع برده‌داری، ممنوعیت شکنجه و ممنوعیت سلب خودسرانه حیات انسان‌ها را می‌توان در شمار قواعد امری آورد. چنان‌که برخی از موارد نیز مفهوماً بی‌شک جزء قواعد عرفی بین‌المللی‌اند، ولی در تفسیر و مصادیق آنها، تردیدها و اختلافاتی وجود دارد.

با نگاهی به قواعد مدون حقوق بشردوستانه نیز می‌توان به این نتیجه دست یافت که بخش قابل توجهی از حقوق بشردوستانه در واقع تدوین عرف است که به صورت مقررات قراردادی درآمده است. تدوین قواعد عرفی به منظور اعلام، تأکید و نیز اجرای

بهرتر آنها صورت گرفته است؛ به‌عنوان نمونه، ماده ۳ مشترک کنوانسیون‌های چهارگانه، حمایت و حفاظت از مجموعه‌ای از حقوق بنیادین انسان را مطرح‌نظر دارد که در اسناد بین‌المللی حقوق بشر، به‌عنوان حقوق عرفی شناخته شده‌اند؛ بنابراین وقتی این حقوق در اسناد بشردوستانه بیان می‌شوند، باید آن را به‌مثابه بیان حقوق عرفی دانست (Meron, Ibd: 73). اصول حاکم بر حقوق بشردوستانه بین‌المللی را اگر نه آمره، دست‌کم باید جزء قواعد عرفی بین‌المللی تلقی کرد. در عرفی‌بودن اصل تمایز و تفکیک، اصل تحدید تسلیحات و اصل ممنوعیت استفاده از سلاح شیمیایی در جنگ‌های داخلی و بین‌المللی نباید شک کرد (ممتاز و رنجبریان، ۱۳۸۴: ۱۵۱). عدم جواز استفاده از سلاح گرسنگی، ایجاد قحطی و ممانعت از رسیدن ملزومات اصلی برای بقای غیرنظامیان را باید قاعده عرفی دانست که «نقض آن، محکوم و مسئولیت‌آور است» (همان: ۱۶۶). حق دریافت کمک‌های انسان‌دوستانه را نیز باید یکی از قواعد عرفی در قلمرو حقوق بشر و بشردوستانه به‌شمار آورد. در درجه اول دولت متبوع متعهد است این حق را ادا کرده، شهروندان خویش را در پناه خود گیرد، ولی اگر چنین نشد، «غیرنظامیان گرسنه و درمانده را نمی‌توان به همان حال رها کرد. اینان در مقام استیفای حق طبیعی خود به بقا و حیات می‌توانند خواستار دریافت کمک‌های انسان‌دوستانه از خارج شوند» (همان). ماده ۳ کنوانسیون‌های چهارگانه را که مبین «ملاحظات اولیه انسانیت» (elementary considerations of humanity) است، باید جزء حقوق عرفی تلقی کرد. هرگونه شرطی که فهرست کوتاه حق‌ها و معیارهای مندرج در این ماده را نادیده انگارد، ناسازگار با موضوع و هدف این کنوانسیون‌ها محسوب می‌شود (ICJ Rep, 1986: 14, 114).

پرسش قابل طرح اینکه آیا اعمال شرط نسبت به حق‌های غیرقابل تعلیق، وجاهت دارد یا خیر؟ آیا دولتی می‌تواند با اعمال حق شرط، اقدام خود در عدم رعایت حق‌های غیرقابل تعلیق را موجه سازد؟ برای پاسخ به این پرسش، لازم است به حق‌های غیرقابل تعلیق اشاره شود. دولت‌ها می‌توانند برخی از تعهدات حقوق بشری خود را در شرایط اضطراری به حالت تعلیق درآورند، ولی برخی از حق‌ها از چنان اهمیت و اعتباری برخوردارند که به هیچ‌وجه قابلیت تعلیق ندارند. مطابق بند ۲ ماده ۴ میثاق بین‌المللی

حقوق مدنی و سیاسی، تعهد به رعایت حقوق ذیل غیرقابل تعلیق است و این حقوق باید در هر شرایط و اوضاع و احوالی حتی شرایط استثنایی، جنگ و وضعیت اضطراری که حیات ملت را تهدید می‌کند، رعایت شود:

۱. حق ذاتی حیات؛ ۲. مصونیت از شکنجه، مجازات یا رفتار ظالمانه یا خلاف انسانی یا خوارکننده و ممنوعیت آزمایشات غیرارادی علمی یا پزشکی؛ ۳. ممنوعیت برده‌داری، تجارت برده و به‌بندگی کشیدن انسان؛ ۴. آزادی از حبس به‌سبب ناتوانی در ایفای یک تعهد قراردادی؛ ۵. حق برخورداری از اصل عطف به گذشته نشدن قوانین کیفری؛ ۶. حق شناسایی شخصیت حقوقی انسان نزد قانون؛ ۷. حق آزادی فکر، وجدان و مذهب.

کنوانسیون اروپایی حقوق بشر در بند ۲ ماده ۱۵، منحصراً چهار حق را غیرقابل تعلیق دانسته است. در واقع مطابق این کنوانسیون، دولت‌ها نمی‌توانند تعهدات مندرج در مواد ۲، ۳، ۴ (بند ۱) و ۷ را به حالت تعلیق درآورند. حق‌های غیرقابل تعلیق طبق این کنوانسیون عبارت‌اند از:

- حق حیات به جز در ارتباط با مرگ ناشی از اقدامات جنگ؛
- حق آزادی از شکنجه و رفتار یا مجازات غیرانسانی و خوارکننده؛
- حق آزادی از بردگی یا بندگی؛
- حق مصونیت از عطف به گذشته شدن قوانین کیفری.

اما کنوانسیون امریکایی حقوق بشر، حق‌های بیشتری را غیرقابل تعلیق به‌شمار آورده است. مطابق بند ۲ ماده ۲۷ این کنوانسیون، یازده ماده آن نمی‌تواند در هیچ شرایطی حتی در زمان جنگ، خطر عمومی یا اضطرار دیگری که استقلال یا امنیت یک دولت عضو را تهدید می‌کند، به حالت تعلیق درآید. این تعهدات غیرقابل تعلیق که رعایت حق‌هایی را در هر حال ضروری شمرده‌اند، عبارت‌اند از:

حق برخورداری از شخصیت حقوقی، حق حیات، حق برخورداری از رفتار انسانی، مصونیت از برده‌شدن، مصونیت از عطف قوانین به گذشته، آزادی وجدان و مذهب، حقوق خانواده، حق داشتن نام، حقوق کودک، حق تابعیت، حق مشارکت سیاسی در حکومت، حق برخورداری از تضمینات قضایی ضروری برای حمایت از حقوق غیرقابل تعلیق.

با ملاحظه فهرست حق‌های غیرقابل تعلیق روشن می‌شود برخی از آنها در زمره حق‌های بنیادین قرار دارند که قواعد مبین آنها امری و تعهد به رعایت آنها، عام است و برخی دیگر از آنها بی‌شک جزء هنجارهای عرفی بین‌المللی محسوب می‌شوند؛ بنابراین هرگونه شرطی که مغایر با آنهاست فاقد اعتبار تلقی می‌شود، ولی درباره دیگر حق‌ها تردید وجود دارد. دیوان بین‌المللی حقوق بشر در قضیه «محدودیت‌های مجازات مرگ» (بند ۲ و ۴ ماده ۴ کنوانسیون امریکایی حقوق بشر) اظهار کرد که شرط‌هایی که دولتی را قادر می‌سازد تا مقررات غیرقابل تعلیق را به حالت تعلیق درآورد، بنفسه ناسازگار با موضوع و هدف کنوانسیون امریکایی حقوق بشر است (advisory opinion, 8 sept, 1983)، ولی کمیته حقوق بشر در تفسیر عمومی خود نسبت به شرط‌ها اظهار کرد: «هرچند اعمال شرط نسبت به حق‌های غیرقابل تعلیق، به‌طور قهری با موضوع و هدف میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی مغایر نیست، اما تعهد بسیار سنگینی بر عهده دولت شرط‌گذار قرار دارد که چنین شرطی را توجیه کند» (HRC.G.C 24(52)).

اما عملکرد دولت‌ها نشان می‌دهد که اعمال شرط نسبت به حق‌های تعلیق‌ناپذیر امر نسبتاً رایجی است. اعمال شرط توسط دولت‌های آلمان و پرتغال نسبت به مواد ۲، ۴ و ۷ کنوانسیون اروپایی و نیز اعمال شرط به‌وسیله دولت‌های آرژانتین، ایرلند، امریکا، انگلیس، ایتالیا، مکزیک و نروژ به برخی از مواد مبین حق‌های تعلیق‌ناپذیر مندرج در میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی قابل توجه‌اند (Shelton, 1983: 20; Oraa, 1992: 127).

در پایان این بحث به پاسخ این پرسش می‌پردازیم که آیا دولتی که با اعمال حق شرط خود را از رعایت برخی قواعد حقوق بشری معاف داشته است، می‌تواند نسبت به نقض همان قواعد توسط دولت دیگر اعتراض کند؟ به‌عنوان مثال، دولت هند نسبت به بند ۱ ماده ۱ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی این شرط را وارد کرد که «حق تعیین سرنوشت» را فقط برای ملت‌های زیر سلطه بیگانه به رسمیت می‌شناسد و آن را شامل دولت‌های دارای حاکمیت مستقل نمی‌داند (Shelton, 1983: 212). فرانسه و برخی دیگر از دولت‌ها نسبت به این شرط اعتراض کردند. حال اگر دولت هند و فرانسه براساس ماده ۴۱ میثاق، صلاحیت کمیته حقوق بشر را در رسیدگی به شکایات

دولت‌ها پذیرفته باشند، آیا دولت هند می‌تواند این ادعا را علیه فرانسه مطرح کند که آن دولت، حق تعیین سرنوشت را که در بند ۱ ماده ۱ میثاق بدان تصریح شده است، نسبت به مردم باسک (basque) نقض کرده است؟

برخی از حقوقدانان بر این عقیده‌اند که به‌رغم آنکه تعهدات حقوق بشری ماهیت تبادلی ندارد، دولتی که نسبت به قاعده‌ای اعمال شرط کرده است، نمی‌تواند خواهان رعایت همان قاعده توسط دولت‌های دیگر عضو کنوانسیون شود (Horn, 1988: 158) بر پایه این نظر، در مثال مذکور ادعای هند باید توسط کمیته حقوق بشر مردود اعلام شود.

اما برخی از حقوقدانان این دیدگاه را با ماهیت عام تعهد به رعایت حقوق بشر مغایر دانسته‌اند؛ اگر مبنای تعهدات دولت‌ها در قلمرو حقوق بشر، اصول برابری و تبادل نیست، هیچ دولتی نمی‌تواند نقض تعهد خود را بر پایه این واقعیت توجیه کند که دولت خواهان، اساساً خود را نسبت به آن متعهد نمی‌داند.

در قلمرو حقوق بشر، دولتی که از دولت دیگر رعایت حقوق بشر مصرح در معاهده‌ای را مطالبه می‌کند، به منفعت حقوقی ملی خود که در معاهدات دوجانبه با وصف تقابل وجود دارد، نمی‌اندیشد، بلکه منفعتی را تعقیب می‌کند که میان همه آنها مشترک است و در واقع از جانب جامعه دولت‌های عضو تلاش می‌کند تا هنجارهای نظم عمومی حمایت‌گر افراد مراعات شود (Provost, 2002: 145).

رای دیوان اروپایی حقوق بشر در دعوی اتریش علیه ایتالیا را می‌توان مؤید این دیدگاه دانست. دیوان در این قضیه ادعای اتریش علیه ایتالیا مبنی بر نقض کنوانسیون اروپایی حقوق بشر توسط آن دولت را پذیرفت در حالی که هنوز خود، کنوانسیون را به تصویب نرسانده بود (Meron, 1989: 203). وقتی دولتی در حالی که خود را اساساً نسبت به معاهده‌ای متعهد نمی‌داند، بتواند نسبت به نقض آن توسط دولتی دیگر ادعای معتبری طرح کند و اعتراض او مسموع باشد، باید چنین حقی را به او داد تا نسبت به نقض تعهد توسط دولت دیگر اعتراض کند، حتی اگر خود با اعمال شرط، خود را از پذیرش آن تعهد محفوظ داشته است (Ibid).

اما به نظر می‌رسد هرچند با ملاحظه ماهیت عام تعهدات حقوق بشری از منظر حقوقی می‌توان چنین دولتی را در طرح دعوی ذی‌حق دانست، ولی بی‌شک دولتی که

خود را نسبت به رعایت حقی متعهد نمی‌داند، صلاحیت اخلاقی ندارد اجرای آن تعهد را از دولت‌های دیگر مطالبه کند و در صورت نقض آن به وسیله دولت دیگر، نسبت به آن اعتراض کند.

نتیجه

میان تعهدات دولت‌ها در قبال کل جامعه بین‌المللی که به تعهدات ارگا امنس مرسوم‌اند و تعهداتی که هر دولت در محدوده حمایت دیپلماتیک بر عهده دارد، تفاوتی اساسی وجود دارد. تعهدات ارگا امنس با توجه به ماهیت و اهمیتی که دارند به همه دولت‌ها مربوط می‌شوند؛ بنابراین همه آنها در رعایت این تعهدات منفعت حقوقی دارند و نقض آن تعهدات آنان را متضرر می‌سازد.

دیوان بین‌المللی دادگستری در مقدمه رأی خود در قضیه بارسلونا تراکشن (تعهد به رعایت) ممنوعیت اعمال تجاوزکارانه، منع نسل‌زدایی و نیز رعایت اصول و قواعد مربوط به حقوق اساسی بشر را از جمله این تعهدات به‌شمار آورده است. موارد شمرده شده به وسیله دیوان، از مصداق‌های روشن قواعد آمره‌اند؛ زیرا پیوند آشکاری میان یوس کونگنس (uos Cognos) و ارگا امنس وجود دارد. به تعبیر تئودور مرون (Theodor Meron) و شریف بسیونی: «آن دو، دو روی یک سکه‌اند». بی‌شک تعهدات ناشی از قواعد امری را می‌توان در عداد تعهدات ارگا امنس جای داد.

کمیسیون حقوق بین‌المللی در طرح مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها (۲۰۰۱) جوهر این نوع تعهدات را مورد توجه قرار داده، ولی از به‌کارگیری واژه ارگا امنس خودداری کرده است. کمیسیون در ماده ۴۸ طرح، به دولت‌های غیر از دولت زیان‌دیده حق داده است تا در صورت نقض تعهدات عام و متعلق به جامعه بین‌المللی در برابر دولت ناقض تعهد، طرح مسئولیت کنند. با وجود این، عام‌بودن یک تعهد و قاعده پذیرش صلاحیت یک دادگاه، دو امر متفاوت‌اند. دولت‌ها فقط در چهارچوب حقوق بین‌الملل خاص برای حمایت از حقوق بشر و اقدام عملی و حقوقی بر ضد دولت ناقض و متخلف صلاحیت می‌یابند، ولی دولت‌ها نه تنها حق، بلکه تکلیف دارند در برابر دولت‌های متجاوز به هنجارهای عالی بین‌المللی اقدام کنند و نقض ارزش‌های انسانی و

حقوق و آزادی‌های بنیادین انسان‌ها را برنتابند. اما واکنش دولت‌ها در این‌گونه موارد آنگاه مشروع است که با اصول و موازین حقوق بین‌الملل سازگار باشد.

کمیته حقوق بشر که متعهد است بر اجرای مؤثر میثاق نظارت کند، با تمسک بر ماهیت عام و فقدان وصف تقابل در معاهدات حقوق بشری و اینکه دولت‌ها هیچ نفع حقوقی برای مخالفت بر شرط‌ها احساس نمی‌کنند، خود را برای ارزیابی شرط‌های اعمالی به وسیله دولت‌ها بر چنین معاهداتی صالح می‌داند. به نظر می‌رسد این استدلال بر خلاف مدعا بیشتر دلالت دارد. در واقع باید گفت چون معاهدات حقوق بشری ماهیت عام دارند، همه دولت‌ها نسبت به آنها متعهد و در رعایت آنها دارای منفعت حقوقی‌اند و نظر به اینکه براساس نظام شرط در معاهدات بین‌المللی حق اظهارنظر درباره شرط‌ها به دولت‌های متعهد اعطا شده است، دولت‌ها هم متعهد و هم محق‌اند به ارزیابی شرط‌ها مبادرت ورزند؛ بنابراین نه تنها دولت‌های عضو میثاق، چنین حقی را برای کمیته منظور نکرده‌اند، بلکه با چنین استدلالی نیز نمی‌توان کمیته را در ارزیابی شرط، صاحب صلاحیت تلقی کرد.

منابع

۱. خوزه جیل، آمپارو سان؛ «مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها در قبال نقض حقوق بشر»، مترجم: ابراهیم بیگزاده، مجله تحقیقات حقوقی، ش ۲۹ و ۳۰، ۱۳۷۹.
۲. فلسفی، هدایت‌الله؛ «جایگاه بشر در حقوق بین‌الملل معاصر»، مجله تحقیقات حقوقی، ش ۱۸، ۱۳۷۵.
۳. —، حقوق بین‌الملل معاهدات، تهران: فرهنگ نشر نو، ۱۳۷۹.
۴. کک دین، نگورین و پاتریک دینه و آلن پله؛ حقوق بین‌الملل عمومی، ترجمه و تحقیق: حسین حبیبی، ج ۱، تهران: اطلاعات، ۱۳۸۲.
۵. ممتاز، جمشید و امیرحسین رنجبریان؛ حقوق بین‌الملل بشردوستانه: مخصصات مسلحانه داخلی، تهران: نشر میزان، ۱۳۸۴.
6. *Arechaga, E.J.De; International Law in the past Third of a Century*, 159 Recueil des Cours, Vol 1, 1981.
7. *Brownlie, Ian (ed); Basic Documents on Human Rights*, 3rd ed; Oxford, Clarendon, 1992.
8. *Brownlie, Ian; Principles of Public international Law*, 3rd ed; Oxford, Clarendon, 1979.
9. *Fisher, Hors; Protection of Prisoners of war: In the handbook of humanitarian Law in the armed conflict*, ed. by Dieter Fleck, Oxford, University Press, 1995.
10. *Ghandhi, P.R.; International Human Rights Documents*, London: Blackstone Press, 1995.
11. *Goodman, R.; Human Rights Treaties: Invalid Reservations and State Consent*, in A.J.I.L; Vol. 96, 2002.

12. *Horn, Frank*; **Reservations and Interpretative Declarations to Multilateral Treaties**; Amsterdam: North Holland, 1988.
13. **Human Rights Committee**, General Comment 24 (52).
14. **I.C.J.Reports**, 1966, South West Africa Case.
15. **ICJ**, **Case Concerning East Timor** (Portugal v.Australia).
16. **ICJ**, **Military and Para Military Activities in and against Nicaragua** (Nicarague v.USA), 1986.
17. **ICJ**, **Reports, Barcelona Traction, Light and Power O.LTd** (Belgium v.Spain), 1970.
18. **ILC**, **Resolution on the protection of Human Rights and the principle of Non-intervention in the Internal Affairs of the State**, 1989, 63: 2 Annuaire de L' Institut de Droit International.
19. **International Law Commission**; Report to the General Assembly on the Work of it's 52end Session, UN Doc; A / 55 / 10, 2000.
20. *Meron, Theodor*; **Human Rights and Humanitarian Law as customary law**, Oxford, Clarendon, 1989.
21. *Oraa, Jaime*; **Human rights in states of Emergency, in international Law**, Oxford, Clarendon, 1992.
22. *Pilloud, Claude*; **Reservations and the 1949 Geneva Convention** (1), 1976, 180 Int' LRev. Red Cross.
23. *Provost*; **International Human Rights and Humanitarian Law**, UK: Cambridge University Press, 2002.
24. *Schabas*; **"Reservations to the Convention on the Rights of the Child" in Human Rights Quarterly**, No. 18, 1996.
25. *Shelton, Dinah*; **State Practice Onreservations to Human Rights Treaties**, 1 Canddian Human Rights Yearbook, 1983.

