

حق بر امداد بین المللی در حوادث طبیعی در رویه سازمان ملل متحد

شیرزاد امیری^۱

سعید فرامرزی^۲

چکیده

امروزه حقوق بشر توجه عمیقی به موضوع حمایت از افراد آسیب‌دیده از حوادث طبیعی دارد، زیرا این قبیل حوادث همه‌ساله در گوشه و کنار جهان رخ می‌دهند و خسارات مالی و جانی زیادی را با خود همراه دارند. حمایت از افراد در برابر حوادث طبیعی جهان معاصر شاهد انعقاد و اجرای تعداد زیادی از معاهدات و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی است که دولت آسیب‌دیده وظیفه اصلی حمایت از آسیب‌دیدگان از حوادث طبیعی را به دوش دارد و البته در صورت ناتوانی یا تمایل نداشتن دولت حاکم به امدادسانی مؤثر و نقض حقوق بنیادین آسیب‌دیدگان، جامعه بین‌المللی نیز وظیفه دارد از مجاری سازمان‌های بین‌المللی امدادسان، به حمایت از آنان اهتمام ورزد.

واژگان کلیدی: حق بر امداد بین‌المللی، حوادث طبیعی، رویه سازمان ملل متحد

^۱ - استادیار گروه حقوق، واحد اسلام آباد غرب، دانشگاه آزاد اسلامی، اسلام آباد غرب، ایران، shirzadamiri@gmail.com

^۲ - کارشناس ارشد حقوق بین‌الملل

امروزه حقوق بشر توجه عمیقی به موضوع حمایت از افراد آسیب‌دیده از حوادث طبیعی دارد، زیرا این قبیل حوادث همه‌ساله در گوشه و کنار جهان رخ می‌دهند و خسارات مالی و جانی زیادی را با خود همراه دارند. حمایت از افراد در برابر حوادث طبیعی جهان معاصر شاهد انعقاد و اجرای تعداد زیادی از معاهدات و موافت نامه‌های بین‌المللی است. اعطای کمک‌های بشر دوستانه به آسیب‌دیدگان از حوادث طبیعی که اغلب با انگیزه تحقق حقوق بشر و حفظ کرامت و منزلت انسانی صورت می‌گیرد امروزه از دغدغه‌های مهم جامعه بین‌المللی به شمار می‌رود. در این میان ملاحظات دیگری نیز در توجیه نقش جامعه بین‌المللی در امداد رسانی به دولت و مردم آسیب‌دیده در مواقع بروز حوادث طبیعی وجود دارد. که از جمله مهمترین آنها حفظ آرامش و صلح و امنیت بین‌الملل است. رعایت حقوق بنیادین بشری از قبیل حق حیات و کرامت ذاتی انسانی، خواسته موکد جامعه بین‌الملل است و با این وصف رها کردن افراد آسیب‌دیده از حوادث طبیعی بدون حمایت دولت آسیب‌دیده می‌تواند تهدیدی به حق حیات و تجاوز به کرامت انسانی و در نهایت در معارضه آشکار با مطالبات مشروع جامعه بین‌الملل باشد. در نظام بین‌الملل لزوم اقدامات همه‌جانبه برای حمایت از افراد آسیب‌دیده از حوادث طبیعی خائز اهمیت است دولت آسیب‌دیده وظیفه اصلی حمایت از آسیب‌دیدگان از حوادث طبیعی را به دوش دارد و البته در صورت ناتوانی یا تمایل‌نداشتن دولت حاکم به امداد رسانی مؤثر و نقض حقوق بنیادین آسیب‌دیدگان، جامعه بین‌المللی نیز وظیفه دارد از مجاری سازمان‌های بین‌المللی امداد رسان، به حمایت از آنان اهتمام ورزد. هدف از انجام تحقیق پاسخ به سوال حمایت از افراد در برابر حوادث طبیعی فقط باید از دولت حاکم خواسته شود، یا اینکه مستقیماً از جامعه بین‌المللی و به طور اخص از سازمان‌های بین‌المللی امداد رسان نیز قابل مطالبه است؟ و در راستای این هدف تحقیق در دو بخش تعریف کرده است در بخش اول نقش سازمان ملل متحد مسائل بین‌المللی و نحوه تشکیل سازمان ملل متحد بیان شده و در بخش دوم نقش سازمان ملل در امداد بین‌المللی در حوادث طبیعی به رشته تحریر درآمده است

نحوه تشکیل سازمان ملل متحد

سازمان ملل متحد براساس نیاز جامعه بین‌المللی در پایان جنگ جهانی دوم به وجود آمد و منشور و الزاماتی از این قبیل هرچند ممکن است در وهله اول محدود کننده حاکمیت کشورها به نظر برسند لیکن در واقع گسترش دامنه صلاحیت موازین و حقوق بین‌المللی که منشور جزئی از آن است به موجب توسعه دامنه حاکمیت کشورها شده است. در کنفرانس مسکو در اکتبر ۱۹۴۳ بود که چهار دولت آمریکا، شوروی، انگلیس و چین لزوم ایجاد یک سازمان بین‌المللی را که بر اساس مساوات کلیه دول و به منظور تامین صلح و امنیت باشد اعلام داشتند. و پس از آن در کنفرانس‌های بعدی مقررات این سازمان مشخص گردید.

در ۱۴ اوت ۱۹۴۱ همان اوقات که آتش جنگ در چهار گوشه جهان شعله ور بود روزولت رئیس جمهور آمریکا و چرچیل نخست وزیر بریتانیا بر عرشه یک کشتی جنگی در اقیانوس اطلس اعلامیه ای را امضاء کردند که به پیمان آتلانتیک^۳ معروف شد. در این اعلامیه دو سیاستمدار علاوه بر ذکر اصولی مانند عدم توسعه طلبی ارضی، حقوق مساوی ملل اعم از غالب و مغلوب در انتخاب نحوه حکومت خود دسترسی همه ملل به منابع اقتصادی طبیعی و بازرگانی، خود مختاری و خلع سلاح، اظهار امیدواری کردند که پس از شکست آلمان صلح برقرار و امنیت برای همه تامین گردد. اصولی که آینده ای بهتر را مژده می داد. (آقایی، ۱۳۸۶: ۳۱۵)

در اول ژانویه ۱۹۴۲ بیست کشور از جمله آمریکا علیه فاشیسم وارد جنگ شدند و همان روز اعلامیه ای را امضاء کردند که به اعلامیه ملل متحد معروف است.

رئیس جمهور آمریکا برای سازمان بین المللی آینده عنوان (قدرتهای متحد Associated Powers) را در نظر داشت. ولی پیشنهاد چرچیل که (ملل متحد United Nations) ظاهراً از یکی از اشعار (لرد بایرون Lord Byron) شاعر معروف انگلیسی اخذ کرده بود پذیرفته شد و در اعلامیه ملل متحد پس از قبول اصول پیمان اقیانوس اطلس امضاء کنندگان گفتند که تمام قوای نظامی و اقتصادی خود را علیه دول محور بکار انداخته و هیچکدام با دشمنان، صلح جداگانه نخواهند داشت ولی هیچ اشاره ای به ایجاد یک سازمان برای برقراری صلح و امنیت نکردند و فقط در کنفرانس مسکو در اکتبر ۱۹۴۳ بود که چهار دولت آمریکا، شوروی، انگلیس و چین لزوم ایجاد یک سازمان بین المللی را که بر اساس مساوات کلیه دول و به منظور تامین صلح و امنیت باشد اعلام داشتند. (پارسادوست، ۱۳۸۱: ۲۰۶)

روزولت، استالین و چرچیل در دسامبر همان سال (۱۹۴۳) در کنفرانس تهران مسئولیت خود و کلیه دول متحد را در ایجاد یک صلح دائم و دور کردن خطر جنگ برای نسلهای آینده اعلام نمودند. تابستان سال بعد (۱۹۴۴) اولین قدم عملی برای ایجاد سازمان ملل متحد برداشته شد در اوت ۱۹۴۴ در دامبارتون اوکس (Dumbarton Oaks) واشنگتن طرحهایی که وزارت خارجه آمریکا با همکاری سایر دول در طول دو سال برای ایجاد چنین سازمانی تهیه کرده بود مطالعه و پیشنهادی تهیه شد که اساسنامه تشکیل سازمان ملل متحد نبود، اما هدف سازمان و نحوه همکاری دول برای تامین صلح و حل مشکلات و مسائل انسانی و اجتماعی و اقتصادی را توصیف میکرد و سپس چند اصل را که می بایست پایه و اساس سازمان ملل متحد باشد بیان می داشت سازمانی که در نظر پیشنهاد کنندگان آن موقع بود جنبه جهانی نداشت و شرایط عضویت در آن هم جز صلح طلبی چیزی نبود.

در طرح اولیه دامبارتون اوکس، سازمان ملل میبایست از همه جهت پیشرو تر از جامعه ملل باشد. لذا پیش بینی شده بود که

:

^۳- Atkantic carter

- ۱- در سازمان جدید حفظ صلح مقدم بر کلیه مسائل دیگر باشد .
- ۲- برای این منظور ضمانت اجرایی مشخص برقرار گردد .
- ۳- مسئولیت جلوگیری از جنگ بجای اینکه به چند رکن داده شود (مانند جامعه ملل سابق) فقط به عهده شورای امنیت باشد .
- ۴- مسائل مربوط به امور داخلی کشورها از صلاحیت سازمان ملل خارج باشد .

نقش سازمان ملل متحد در مسائل بین المللی

مسئولیت خطیر و پیچیدگی نقشی که سازمان ملل بر عهده دارد محدودیت های سازمانی و تحصیلات ناشی از سیاست قدرت هر نوع ارزیابی از نقش سازمان ملل در انجام وظایف محوله مشکل می کند به لحاظ عدم موفقیت های متعدد سازمان ملل در انجام وظایف محوله این تصور را که سازمان ملل می تواند حافظ صلح و امنیت بین المللی باشد به یک تصور بی حاصل و ساده لوحانه مبدل ساخته است . تا جایی که اندیشه نفی سازمان ملل به عنوان ارگانی بی اهمیت کمتر با مانع روبرو است . و به همین دلیل بسیاری را با خود همراه ساخته است.

ضمن تفکیک وظایف سازمان ملل بهتر می توان قضا یا را بررسی و به نتایج دقیق تر دست یافت . سازمان ملل متحد در سه زمینه گوناگون فعالیت دارد : مسائل مربوط به سیاست و امنیت ، استعمارزدائی و مسائل اقتصادی ، اجتماعی و انسانی . عمده ترین و در عین حال مشکل ترین و حساس ترین مساله ای که سازمان ملل با آن روبروست مسأله مربوط به سیاست و امنیت است. سازمان ملل به استثنای موارد دفاع مشروع و اقدام جمعی برای تامین امنیت از طریق تصمیم شورای امنیت ، حق استفاده از نیرو را ندارد .حتی در این صورت نیز نیروهای نظامی سازمان ملل به منظور بازگرداندن و حفظ صلح و آرامش صرفاً در میان دو طرف درگیر حائل خواهد شد و حق دخالت نظامی و تنبیه متجاوز را ندارد . گر چه سابقه شکل گیری نیروهای نظامی حافظ صلح^۴ به اواخر ۱۹۴۰ بر می گردد، لکن اولین موردی که نیروهای نظامی سازمان ملل بکار گرفته شده اند زمانی بود که نیروهای اضطراری سازمان ملل در ۱۹۵۶ پس از هجوم مشترک انگلستان ، فرانسه و اسرائیل به مصر ، عازم خاورمیانه شدند .دخالت سازمان ملل در بحران سوئز همراه با پشتیبانی و حمایت ابرقدرتها یعنی آمریکا و شوروی صورت گرفت و تأییدی بر این امر که بدون وجود جبهه ای متحد هیچ کاری از دست سازمان ملل ساخته نیست .

در جریان بحران کره بود قطعنامه «اتحاد برای صلح» (Allinace For Peace Resolution) ، توسط مجمع عمومی تصویب شد که طبق آن بخشی از قدرت تصمیم گیری از شورای امنیت به مجمع عمومی منتقل شد . (یکتا، ۱۳۷۴ : ۹۰)

^۴- UNEF =united Nations Emergency Force

نیروهای سازمان ملل در جریان بحران کنگو در سال ۱۹۶۰ با موقعیتی تقریباً متفاوت روبرو بودند دخالت نظامی و تلاش جدائی طلبان منطقه معدنی کاتانگا که از طریق مزدوران و به طور آشکار و پنهان توسط فرانسه، انگلستان و بلژیک حمایت می شدند، جمهوری نوپای کنگو (زئیر) را به هرج و مرج کشاند. اتحاد شوروی از عملیات نیروهای سازمان ملل حمایت نکرد و نیروهای مذکور برای اولین بار مجبور شدند علیه یکی از طرفین مخاصمه وارد جنگ شوند و در برابر حمله جدایی طلبانه کاتانگانی از خود دفاع کنند. عملیات نیروهای سازمان ملل در کنگو چهار سال به طور انجامید و این اتهام را برای سازمان فراهم آورد که از حدود اختیارات خویش تجاوز کرده است، در عین حال که این امر سازمان ملل را با بحران مالی شدیدی روبرو ساخت.

از ماجرای کنگو به بعد سازمان ملل نقش محدودتری در زمینه اعزام قوای نظامی ایفاء کرده است به هنگام شروع جنگ داخلی در یمن سازمان ملل هیأتی را به منظور تهیه گزارش به آنجا گسیل داشت و در نتیجه موجبات آتش بس را فراهم آورد. در سال ۱۹۷۴ شورای امنیت به نیروهای سازمان ملل اختیار داد که در مرز میان سوریه و اسرائیل بر آتش بس نظارت کنند. نیروهای ناظر صلح، پس از استقرار آتش بس بین ایران و عراق نیز در مرز دو کشور مستقر و نظارت بر اجرای صحیح مقررات آتش بس را برعهده گرفتند. (آقایی، ۱۳۶۸: ۱۰)

واکنش های حمایتی در برابر حوادث طبیعی

امدادرسانی به آسیب دیدگان از حوادث طبیعی، ب حقوق بنیادین بشری متکی است و در توجیه چگونگی تحقق آن نیز مبانی نظری مختلفی اقامه شده است که از جمله مهم ترین آن ها می توان به نظریه ی اقتضای حاکمیت و مسئولیت مدنی دولت، دکترین مسئولیت به حمایت و دکترین امنیت انسانی اشاره کرد.

نظریه اقتضای حاکمیت و مسئولیت مدنی دولت

حاکمیت را می توان مستلزم انجام وظایفی مانند حمایت از مردم دانست. در مذاکرات شصتیمین اجلاس کمیسیون حقوق بین الملل که در تاریخ ۵ می تا ۶ ژوئن و ۷ جولای تا ۸ آگوست ۲۰۰۸ تشکیل شد، برخی اعضا چنین نظر داشتند که حاکمیت، دولت را به ادای وظایفی در قبال ساکنان سرزمین و از جمله، حمایت از افراد مقیم در آن ملزم می کند. از این دیدگاه، اصول حاکمیت و مداخله نداشتن را نباید مستمسک دولت برای نقض حق دسترسی مردم به کمک های بشر دوستانه و در صورت استنکاف یا غفلت از ایفای تعهد، دولت در قبال آنان دارای مسئولیت خواهد بود. (A/63/10: Report of the

دکترین مسئولیت به حمایت

دکترین مسئولیت به حمایت^۵ از مفهوم مسئولیت دولت که دیوان بین المللی دادگستری در قضیه ی کانال کورفو در سال ۱۹۴۹ آن را تایید کرده،^۶ ریشه گرفته است (Tyra Ruth Saechao, 2007.673). این نظریه بیانگر این معنی است که حاکمیت دولت، متضمن مسئولیت است و مسئولیت اولیه برای حفاظت از مردم آن دولت، با خود آن دولت خواهد بود. اما در سایه ی همبستگی افراد و ملت ها، در شرایطی که مردم کشور به طور جدی از جنگ داخلی و شورش و امثال آن رنج می برند و دولت نمی تواند یا مایل نیست که از این وضعیت جلوگیری کند، اصل مداخله نداشتن به مسئولیت بین المللی برای حمایت از مردم آن کشور، تغییر رویکرد خواهد داد. (۲۰۰۱، ۱۷) (The Responsibility to Protect) جامعه ی بین المللی در خصوص قابلیت اعمال دکترین مسئولیت حمایت در وضعیت بروز حوادث طبیعی به اجمال نرسیده است، (پاشا؛ مصفا، ۱۳۹۵: ۵۱) اما گزارش سال ۲۰۰۴ هیئت عالی رتبه ی منتخب دبیر کل و سابقه ی مذاکرات نمایندگان دولت ها در تدوین سند نهایی کمیسیون بین المللی مداخله و حاکمیت دولت (۲۰۰۱) (Report of the High, ۲۰۰۴) و سند برآمد اجلاس جهانی سران (۲۰۰۵) نشان از این دارند که تاکید این اسناد به مستثنا بودن موضوع حوادث طبیعی از دامنه ی شمول دکترین مسئولیت به حمایت، نه به معنای ناممکن بودن ذاتی استناد به این مسئولیت در چنان حوادثی، بلکه به دلیل بیم از تضعیف اجماع جامعه ی بین المللی و بیم از گسترش این مفهوم، فراتر از شناخت آن یا در شرایط فقدان ابزار عملیاتی لازم در این مورد بوده است (همان: ۵۲۵ و ۵۲۸).

دکترین امنیت انسانی

رویکرد به مفهوم نوینی از امنیت با طرح عنوان "امنیت مشترک"^۷ در مسائل اقتصادی، اجتماعی و سیاسی در کنار مفهوم دیرپا و سنتی امنیت هر یک از دولت ها در قبال تهاجمات خارجی، اولین بار در گزارش سال ۱۹۸۲ کمیسیون مستقل مسائل امنیتی خلع سلاح (کمیسیون پالمه)^۸ مطرح شد و از سال ۱۹۹۲ با عنوان امنیت انسانی، به منظور تاکید بر جلوگیری از منازعات و حفظ صلح، در برنامه کاری سازمان ملل برای صلح قرار گرفت. این مفهوم در گزارش سال ۱۹۹۳ توسعه ی انسانی نیز تجلی یافته است (Roznai, Yaniv, ۲۰۱۴, ۱۰۹) و گزارش سال ۱۹۹۴ برنامه ی توسعه ی ملل متحد نیز ضمن تاکید بر لزوم توجه به امنیت افراد، تهدیدات به امنیت انسانی از قبیل مواد مخدر، آیدز، تروریسم، آلودگی، گسترش تسلیحات هسته ای، فقر و مشکلات زیست محیطی را موضوعی نه فقط شخصی، محلی یا ملی، بلکه جهانی می داند.

^۵ . Responsibility to Protect.

^۶ . The Corfu Channel Case, (U.K. v. Alb.), ۱۹۴۹ I.C.J. ۴ (April ۹).

^۷ . Common Security.

^۸ . Palme Commission on Disarmament and Security Issues.

(Roznai, ۲۰۱۴, ۳۲) بر اساس گزارش اخیر، رهایی افراد از ترس و نیاز و برقراری امنیت در حوزه های مختلفی که از جمله مهم ترین آن ها امنیت اقتصادی، غذایی، بهداشتی، زیست محیطی، شخصی، اجتماعی و سیاسی است. با هدف تضمین و ارتقای حقوق بنیادین بشر، مبنای دکترین امنیت انسانی است. از نگاه این دکترین، پیش بینی و پیشگیری از ایجاد و اثر گذاری و امداد رسانی مناسب و به موقع به آسیب دیدگان، برقراری امنیت انسانی را در حوزه ی حوادث طبیعی سبب خواهد شد.

امداد رسانی داخلی

در مواقع بروز حوادث طبیعی حتی اگر کمک های امدادی ضرورت داشته باشند، این بدان معنی نیست که امدادرسانی بین المللی نیز ضرورت دارد، بنابراین در حالی که برای مثال در سال ۲۰۰۶، هفتصد و نود حادثه ی طبیعی در کل جهان به ثبت رسیده، اما امدادرسانی بین المللی فقط در چهل و شش مورد از آن ها انجام شده است (Fisher, David, ۲۰۰۷, ۱۱۳۲). به این ترتیب، امروزه پذیرفته شده است که مسئولیت اولیه ی حمایت از قربانیان حوادث طبیعی به عهده ی دولتی است که حادثه در قلمرو آن اتفاق افتاده است و مسئولیت جامعه ی بین المللی برای کمک، وقتی شروع می شود که دولتی که حادثه در قلمرو سرزمینی آن اتفاق افتاده است، تماما یا در بخشی قادر به حمایت از اتباع خود نباشد و به علاوه، آن دولت به کمک رسانی در قلمرو کشور خود رضایت داشته باشد (A/CN.4/590: International Law Commission, 2007:147). اصول راهنمای ضمیمه به قطعنامه ی ۱۸۲/۴۶ مجمع عمومی در خصوص اصول حاکمیت و مداخله نداشتن مقرر می دارد که ارائه ی کمک های بشر دوستانه باید بر اساس رضایت دولت آسیب دیده و در اصل، بر اساس درخواست دولت تحت تاثیر از حادثه صورت گیرد. (A/RES/46/182, 1991:25) این معنی، از منشور سازمان ملل متحد، موافقت نامه ی "آ.سه.آن" در مدیریت بحران و واکنش اضطراری (ASEAN Agreement on Disaster.) و اعلامیه ی ۲۰۰۵ هیوگو (Hyogo Declaration, 2005:45) نیز قابل درک است.

مسئولیت ابتدایی دولت آسیب دیده برای امدادرسانی به اتباع

موافقت نامه ها و اسناد مختلف بین المللی حکایت از این دارد که دولت آسیب دیده مسئولیت اولیه هرگونه شروع و ادامه عملیات امدادی را به عهده دارد و دولت های دیگر و سازمان های امدادگران بین المللی، در این خصوص فقط نقش کمکی ایفا خواهند کرد. اصول راهنمای مؤسسه حقوق بین المللی حقوق بشردوستانه در خصوص حق بر کمک های بشردوستانه (۱۹۹۳)، اصول راهنمای صلیب سرخ و هلال احمر، ضوابط موهونک و در شرایط اضطراری پیچیده (Mohonk, ۱۹۹۵:۱۷)، اصول راهنما در خصوص آوارگی داخلی، اعلامیه هیوگو ۲۰۰۵، منشور بشردوستانه و حداقل استانداردها در واکنش به حوادث، (Sphere Project, ۲۰۰۴: ۱۸) قطعنامه پذیرفته شده در سال ۲۰۰۳ در براگز بلژیک

از سوی مؤسسه حقوق بین الملل در خصوص کمک های بشر دوستانه، قطعنامه های شماره ی ۱۸۲/۴۶ و ۶۳/۱۴۱ و قطعنامه ی ۶۴/۲۵۱ پذیرفته شده در سال ۲۰۱۰ در پی وقوع زلزله در هائیتی و همچنین، در سند نهایی بیست و ششمین اجلاس سالانه ی آنلپ که در تاریخ های ۱۶ و ۱۷ نوامبر ۲۰۱۰ در کوالالامپور مالزی برگزار شد، (Role of National. ۲۰۱۰، ۲۱) همگی، مسئولیت اولیه برای سازماندهی، ارائه و توزیع کمک های بشردوستانه را به عهده ی دولت آسیب دیده می دانند (A/CN.4/629:2010.77) همین طور، در مباحثات جلسه ی شصت و یکم کمیسیون حقوق بین الملل نیز اشاره شد که دولت حادثه دیده در صورت بروز حادثه در قلمرو حاکمیتی و تحت کنترل آن، بیشترین حقوق و تعهدات را برای ارائه کمک به افراد آسیب دیده دارد^۹ در نتیجه، این قاعده امروزه پذیرفته شده است که هماهنگی جامعه بین المللی و تلاش سازمان های بین المللی در امداد رسانی حوادث طبیعی باید در جهت " کمک به کشورهای در حال توسعه در تقویت ظرفیت خود" و " مکمل تلاش های ملی" باشد، زیرا به هر حال کمک بشردوستانه چالشی به اصل حاکمیت دولت و به تبع آن، مداخله داشتن در ظهور گرفته می شود، بر همین اساس، مقدمه و بند ۲ ماده ی ۱۰ پیش نویس مواد در خصوص حمایت از افراد در مواقع بروز حوادث طبیعی نیز که در سال ۲۰۱۶ بر مبنای مطالعات چندین ساله کمیسیون حقوق بین الملل تدوین یافته است،^{۱۰} بر اصول حاکمیت دولت ها و به تبع آن، به نقش اصلی و اولیه دولت آسیب دیده در ارائه کمک های امدادی تأکید می ورزد.

مسئولیت دولت آسیب دیده در امداد رسانی به بیگانگان

صرف نظر از اینکه ممکن است بیگانگان در اثر پدیده مهاجرت، به کشوری نقل مکان کنند و به مرور به شهرو دان آن کشور تبدیل شود و بدین جهت خود را محق در برخورداری از امکانات رفاهی و اجتماعی آن کشور بدانند، حق برخورداری از این قبیل امکانات و به خصوص حق بر حمایت در برابر حوادث طبیعی، امروزه به منزله حقی بشری و مبتنی بر اصل بشریت و کرامت انسانی شناخته می شود و همه افراد را صرف نظر از اینکه تبعه یا شهروند آن کشور محسوب یا حتی بیگانه تلقی شوند که به طور غیر مجاز به آن کشور وارد شده یا در آن اقامت گزیده اند، شامل می شود. (Blake, Hadley (1995).218)

در تایید این موضوع می توان به ماده ی دوم اعلامیه ی جهانی حقوق بشر استناد کرد که به موجب آن، برخورداری از تمامی حقوق مذکور در این اعلامیه (از جمله حق حیات)، بدون در نظر گرفتن ملیت یا هر گونه ملاحظات دیگر، حقی است که برای همگان شناخته شده است. همچنین، می توان به ماده ی سوم اعلامیه ی مذکور استناد کرد که فارغ از هر گونه قید و

^۹ Official Records of the General Assembly, Sixty-fourth Session, Supplement No. 10 para 162.

^{۱۰} Draft articles on the protection of persons in the event of disasters, Adopted by the International Law Commission at its sixty-eighth session, in ۲۰۱۶, and submitted to the General Assembly as a part of the Commission's report covering the work of that session (A/۷۱/۱۰), para. ۴۸. The report will appear in Yearbook of the International Law Commission, ۲۰۱۶, vol. II, Part Two.

محدودیتی، هر کس را از حق زندگی، آزادی و امنیت شخصی برخوردار می‌داند. بند ۲ ماده ی ۲ از میثاق بین المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی نیز برخورداری از حقوق موضوع این میثاق (از جمله تمت از بهترین حال سلامت جسمی و روحی ممکن الحصول موضوع ماده ی ۱۲ آن میثاق) را برای همگان، بدون هیچ نوع تبعیض، از جمله از حیث اصل و منشا ملی تضمین می‌کند و بند ۳ از همان ماده نیز، کشورهای در حال رشد را با توجه به حقوق بشر و وضع اقتصاد ملی خود ملزم می‌کند که تعیین کنند که تا چه اندازه حقوق اقتصادی شناخته شده در این میثاق را درباره ی اتباع بیگانه تضمین خواهند کرد.

امدادسانی بین المللی

دولت آسیب دیده یا ملاحظاتی از جمله اصول حاکمیت و مداخله نداشتن، البته نقش اصلی و مسئولیت ابتدایی را برای حمایت از افراد در بلایای طبیعی عهده دار است، اما جامعه ی بین المللی نیز خود را فارغ از نگرانی و مسئولیت در چنین مواردی نمی‌داند. از این رو، ممکن است پیشنهادهایی از سوی دولت های دیگر یا سازمان های بین المللی امدادسان به دولت آسیب دیده، به منظور کمک به افراد آسیب دیده از حوادث طبیعی صورت گیرد.

پیشنهاد امدادسانی از سوی جامعه ی بین المللی

اعطای کمک های بشردوستانه به آسیب دیدگان از حوادث طبیعی که اغلب با انگیزه تحقق حقوق بشر و حفظ کرامت و منزلت انسانی صورت می‌گیرد، امروزه از دغدغه های مهم جامعه بین المللی به شمار می‌رود. در این میان، ملاحظات دیگری نیز در توجیه نقش جامعه بین المللی در امدادسانی به دولت و مردم آسیب دیده در مواقع بروز حوادث طبیعی وجود دارد که از جمله مهم ترین آنها، حفظ آرامش و صلح و امنیت بین المللی است. رعایت حقوق بنیادین بشری از قبیل حق حیات و کرامت ذاتی انسانی، خواسته مؤکد جامعه بین المللی است و با این وصف، رها کردن افراد آسیب دیده از حوادث طبیعی بدون حمایت دولت آسیب دیده می‌تواند تهدیدی به حق حیات و تجاوز به کرامت انسانی و در نهایت، در معارضه ی آشکار با مطالبات مشروع جامعه ی بین المللی باشد، بر این مبنای، حمایت از افراد در برابر حوادث طبیعی در وهله ی اول به عهده ی دولت آسیب دیده است، اما این موضوع برنامه ای برای جامعه ی جهانی در کل آن نیز شناخته شده و از این رو، در نظام ملل متحد، لزوم اقدامات همه جانبه برای حمایت از افراد آسیب دیده از حوادث طبیعی، حائز اهمیت است.

شرط رضایت دولت آسیب دیده

مشروط بودن کمک های بشر دوستانه به رضایت دولت آسیب دیده، از اصول حاکمیت، مداخله نداشتن و همکاری سرچشمه می‌گیرد. این ضرورت از آن جهت نتیجه ی فرعی اصل مداخله نداشتن شناخته می‌شود که واکنش به حادثه ی طبیعی و

محافظت از افراد آسیب دیده، مسئولیت اصلی دولت آسیب دیده به شمار می رود. بنابراین، معاهدات مربوط به امدادرسانی در حوادث طبیعی همواره به لزوم جلب رضایت دولت آسیب دیده در ارائه ی هر گونه عملیات امدادی تاکید دارند برای مثال، موافقت نامه ی آ.سه.آن ۲۰۰۵ در ماده ی ۱۱(۲) تاکید دارد که کمک های بشر دوستانه صرفا مبنای درخواست و رضایت دولت آسیب دیده صورت می گیرد.^{۱۱} همچنین، کنوانسیون تامپره در ماده ی ۴(۵)، هر گونه کمک خارجی را موکول به رضایت دولت آسیب دیده و حق آن دولت به کنترل، نظارت و هماهنگی در امدادرسانی می داند. (Tampere Convention.1998.43)

لزوم جلب رضایت دولت آسیب دیده برای عملیات بین المللی امدادرسانی، در کنوانسیون ۱۹۲۹ تاسیس یک اتحادیه ی بین المللی امداد نیز منعکس شده است و به همین سیاق، قطعنامه ی ۴۶/۱۸۲ مجمع عمومی، به اهمیت رضایت به منزله ی یک تابع از اصل احترام به حاکمیت تاکید کرده است.

روند کمک های امدادی به طور معمول بر اساس درخواست دولت آسیب دیده آغاز می شود و این بدان معنی است که هر زمان دولت آسیب دیده از رضایت خود عدول کرد، عملیات امدادرسانی بین المللی باید متوقف شود.

وظیفه ی دولت آسیب دیده به پذیرش و تسهیل امدادرسانی بین المللی

دولت آسیب دیده ضمن این که وظیفه دارد از افراد حادثه دیده در قلمرو خود حفاظت کند، می تواند از پذیرش کمک های خارجی نیز خودداری ورزد. با این حال، حق امتناع از پذیرش کمک های بشردوستانه چندان نامحدود نیست، زیرا حق حیات، حق بر سلامتی و حق بر حیثیت و کرامت انسانی، از حقوق اساسی بشر تلقی می شود و امتناع از پذیرش کمک های بشردوستانه، در شرایطی می تواند حتی تجاوز به حق بر زندگی تلقی شود. (Human Rights Committee 1982.5)

در پاراگراف ۱ از ماده ۲ میثاق بین المللی حقوق مدنی و سیاسی نیز، دولتها موظف شده اند که از طریق کمک و همکاری بین المللی، در تحقق سایر حقوق مندرج در این میثاق (علاوه بر حق بر زندگی) کوشا باشند. اگر دولتی که عضو این میثاق است، در صورت بروز حادثه قادر به امدادرسانی به مردم نباشد، باید برای امدادرسانی به همکاری بین المللی اقدام کند و در نتیجه، هیچ دولتی نباید به طور خودسرانه و مستبدانه از اعلام رضایت به امدادرسانی بین المللی در چنین شرایطی خودداری ورزد. در همین خصوص، اصول راهنما درباره آوارگان داخلی که از سوی کمیسیون حقوق بشر سازمان ملل متحد و مجمع عمومی به اتفاق آرا پذیرش شده است، در پاراگراف ۲ از اصول ۲۵ مقرر می دارد که رضایت به ارائه کمک های بشردوستانه در مواقعی که دولت آسیب دیده قادر یا مایل به امدادرسانی در مواقع بروز حوادث نیست، نباید به طور خودسرانه مضایقه شود.

(A/59/2005) همچنین، بسیاری از اسناد الزام آور و غیرالزام آور، از جمله قطعنامه های مجمع عمومی سازمان ملل متحد

^{۱۱} . ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response, 26 July 2005.

با عنوان(کمک های بشر دوستانه به قربانیان بلایای طبیعی و وضعیت های فوری مشابه " در سال های ۱۹۸۸ و ۱۹۹۰ به شماره های ۴۳/۱۳۱ و ۴۵/۱۰۰، قطعنامه ی ۱۵۰/۵۷ مورخ ۲۷ فوریه ی ۲۰۰۳ مجمع عمومی(A/RES/57/150:2003.27)

، قطعنامه های انستینوی حقوق بین الملل در سال های ۱۹۸۹ و ۲۰۰۳، موافقت نامه ی آ.سه. آن ۲۰۰۵ در خصوص مدیریت بلایای طبیعی و واکنش اضطراری^{۱۲}، ضمیمه ی خاص J.۵ پروتکل اصلاحی ۲۶ ژوئن ۱۹۹۹ به منوانسیون بین المللی ساده سازی و هماهنگ سازی رویه های گمرکی ۱۹۷۳،(۱۹۷۳. Protocol of Amendment)

سند ضمیمه B.۹ کنوانسیون ورود موقت (۲۶ ژوئن ۱۹۹۰)^{۱۳}، توصیه ی شورای همکاری گمرکی به تسریع در حمل و نقل محموله های امدادی در صورت وقوع حوادث، سند شماره ی T۲-۴۲۳ (۱۹۷۰)، (Recommendation of the Customs. ۱۹۷۰, ۴۲۳)

تذکاریه ی دبیرخانه ، توافق بین جمهوری اتریش و جمهوری فدرال آلمان مربوط به کمک های متقابل در صورت وقوع بلایای طبیعی یا سوانح جدی ۲۳ دسامبر ۱۹۸۸^{۱۴} و ضمیمه ی یک از قاعده ی ۷ از مجموعه ی قواعد مدل یونیتار^{۱۵} مقررات مشابهی دارند. این مقررات در زمینه ممنوعیت استنکاف خودسرانه دولتها از پذیرش کمک های بشردوستانه و اتخاذ تدابیر لازم برای تسهیل ویزای ورود پرسنل امدادسانی به قلمرو کشور آسیب دیده، تحصیل اجازه کار یا به رسمیت شناستن مدارک حرف های آنها، پذیرش اقلام استفاده شده در امدادسانی، تسهیل مراحل ترخیص کالا از گمرک و در برخی موارد، نیاز به معافیت از عوارض واردات، مالیات ه و محدودیت، همچنین درخصوص حق پرواز و فرود نیروهای امدادسان در خاک کشور آسیب دیده، کنارگذاشتن محدودیت ها و تکالیف غیرضروری در وضعیت بروز حوادث و لزوم اصلاح قوانین و مقررات مربوط به کیفیت کالا و تجهیزات وارداتی به منظور امدادسانی مؤثر و فوری به آسیب دیدگان از حوادث طبیعی هستند.

مبانی چنین مسئولیتی، علاوه بر حقوق بنیادین بشر از قبیل حق حیات، حق بر سلامتی و حق بر کرامت انسانی، البته در حاکمیت دولت نیز نهفته است؛ اصل حاکمیت دولت و به تبع آن اصل مداخله نداشتن، باید در پرتو مسئولیت به عهده گرفته شده از سوی دولت ها، در اعمال حاکمیت خود نسبت به دولتهای دیگر و افرادی که در قلمرو آن دولت و کنترل آن دولت به سر می برند در نظر گرفته شود، زیرا همان طور که در حکم صادره درخصوص کانال کورفو تاکید شده است " حاکمیت، حقوقی را به دولت ها اعطا و تعهداتی را (نیز) به آن ها تحمیل می کند " (A/66/10:2011). گزارشگر ویژه نیز بر همین اساس در گزارش سوم خود تأکید کرده است که حاکمیت دولت مستلزم ایفای تعهدات آن دولت نیز است.

^{۱۲}. ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response, 26 July 2005.

^{۱۳}. Convention on Temporary Admission, ۲۶ June ۱۹۹۰, Annex B.۹.

^{۱۴}. United Nations, Treaty Series, vol. ۱۶۹۶, No. ۲۹۲۲۴, art. ۷ (۵).

^{۱۵}. UNITAR Model Rules.

(A/CN.4/629:2010.31) به این ترتیب، اصول حاکمیت و مداخله نداشتن نقطه ای برای شروع است و نه نقطه ای برای پایان؛ این اصول همان طور که می توانند منشأ حقوق برای دولت باشند، می توانند برای آن دولت نیز منشأ تکلیف به شمار آیند. با این ملاحظات، می توان به شرط رضایت به منزله حق اساسی دولت هنگامی که نیاز به ابراز رضایت دولت، فقدان یا کاهش حمایت و کمک های بشردوستانه در مواقع لزوم نتیجه دهد استناد شود و هرگونه شرایط تحمیل شده از سوی دولت آسیب دیده، باید منطقی باشد. با این حال، برای تعیین اینکه تصمیم دولتی بر امتناع از دریافت کمک های بشردوستانه، خودسرانه و مستبدانه بوده است، باید (A/CN.4/643:2011.72)

شرایط و اقتضائات خاص آن لحاظ و مورد به مورد بررسی شود و اگر دلایل روشنی بر بی نیاز بودن به امدادسانی وجود داشته باشد، امتناع دولت آسیب دیده از پذیرش امدادسانی، خودسرانه و مستبدانه تلقی نخواهد شود. (Schindler,2003)

نظارت و کنترل آسیب دیده بر عملیات امدادی و جلوگیری از ارائه ی کالاها و خدمات ضروری

در شرایط وقوع حوادث طبیعی، اعطای کمک های بشردوستانه از سوی کشورهای همسایه و سایر کشورها به مردم حادثه دیده دارای اهمیت زیادی است، اما در عین حال، باید به دولت آسیب دیده حق داد که در کنار چشم پوشی از برخی مقررات داخلی در مواردی از قبیل کیفیت کالاهایی که برای امدادسانی وارد می شود، حداقل استانداردهای معقول را برای حفظ سلامتی و بهداشت مردم خود مقرر دارد. همچنین، لازم به نظر می رسد که دولت آسیب دیده از این اختیار نیز برخوردار باشد که از بین انواع کمک های امدادی، مناسب ترین آنها را با توجه به نیازهای خاص مردم آسیب دیده انتخاب کند، زیرا وظیفه دولت آسیب دیده به جستجوی کمک های بشر دوستانه، خود نشانه ای بر اختیار دولت آسیب دیده به انتخاب مناسب ترین کمک های امدادی از بین انواع آن به شمار می رود. بدین لحاظ، وفق بند دوم قاعده ی دوم از قواعد مدل برای عملیات امداد حوادث " یونیتار"^{۱۶}، دولت و سازمان های امدادسان باید با دولت آسیب دیده مشورت های لازم را برای ارزیابی نیازهای مردم آسیب دیده صورت دهند و بدین ترتیب، دولت آسیب دیده می تواند نسبت به ارزیابی نیازهای خود، راسا یا به طور مشترک با همکاری دولت ها و سازمان های بین المللی امدادسان اقدام و مناسب ترین آن ها را انتخاب کند. (A/۶۶/۱۰:۲۰۱۱،۸۰)

از طرفی، منطقی است که دولت آسیب دیده حق داشته باشد از ورود کالاهایی که برای امدادسانی ضروری نیستند، جلوگیری کند، زیرا سازمان های امدادسان ممکن است ظرفیت های محلی و ساختار قدرت را نادیده بگیرند و در نتیجه، هجوم کمک های بشر دوستانه، ممکن است به تضعیف ظرفیت های ملی بیانجامد. در این مورد، اسناد مرتبط با عملیات بین المللی امدادسانی عمدتاً متضمن این نکته ی مهم اند که کمک های امدادی باید مفید و نه بالقوه آسیب رسان باشند، ضمن

^{۱۶}. UNITAR.

این که در کمک رسانی های بشر دوستانه، اجتناب از اقدامات غیرضروری برای اهداف کمک رسانی، موضوعی واجد اهمیت است. اسناد بین المللی در مجموع حاوی مقرراتی در مورد حق دولت آسیب دیده به کنترل کیفی کالاهای امدادی، از جمله در خصوص ایمنی (IFRC Guidelines. ۲۰۰۷)، تغذیه و تناسب فرهنگی است و دولت ها و سازمان های بین المللی امدادگران را به ارائه ی کمک های امدادی بر مبنای درخواست دولت های آسیب دیده تشویق و از ارائه ی کمک های امدادی غیر ضروری یا کالاهای نامتناسب منع می کنند (A/CN.4/6522012.152). برای نمونه، موافقت نامه ی آ.سه.آن در ماده ی ۱۲ (۴) و ماده ی ۳ (j) از کنوانسیون کمک غذایی ۱۹۹۵ که در سال ۱۹۹۹ اصلاح و اینک جای خود را به کنوانسیون کمک غذایی در سال ۲۰۱۴ داده است) مقرر می دارند که کمک های غذایی باید با رعایت اصول اساسی انسانی و فقط در مواردی که برای امداد رسانی موثر و مناسب اند و با رعایت استانداردهای بین المللی کیفیت و منطبق با عادات غذایی مردم آسیب دیده و نیازهای تغذیه ای آن ها، مبتنی بر ارزیابی نیاز از سوی دولت های کمک کننده و پذیرنده ی آن ها، با توجه ویژه به نیازهای خاص کودکان و زنان و سایر گروه های آسیب پذیر و با در نظر گرفتن ضرورت جلوگیری از آسیب به اقتصاد و کشاورزی دولت آسیب دیده و رعایت اهداف توسعه و بازسازی آن دولت در طولانی مدت ارائه شوند.

همچنین، دستورالعمل فدراسیون بین المللی صلیب سرخ و هلال احمر، وظیفه ی متقابلی را بر عهده ی دولت ها و سازمان های امدادگران و دولت آسیب دیده برای تعیین نوع و محدوده ی کمک رسانی مستقر می کند. ماده ۱۰ (۲) دستورالعمل مذکور اعلام می دارد که درخواست یا پیشنهاد کمک باید متضمن نوع و مقدار کالاها و خدمات و تخصص هایی باشد که قابل دسترسی یا مورد نیاز است. همچنین، دولت آسیب دیده می تواند شرایطی برقرار کند که به موجب آن اطمینان حاصل کند که کم های امدادی به مردم حادثه دیده به شکل موثری صورت می گیرد. اصول راهنمای "اسلو" بر پایه ی همین ملاحظات، مقرر می دارد که در همکاری سازمان های بین المللی امدادگران با مقامات محلی در امر تسهیل امداد رسانی عادلانه، رعایت مقررات و جلوگیری از وقوع هر گونه سوء استفاده در خصوص تسهیلات اعطایی ضروری است. (OSLO

Guidelines2007.48)

بر این مبنا، دولت آسیب دیده معمولاً حق کنترل و نظارت بر عملیات امدادی را به منظور جلوگیری از تبلیغ دیدن جدید یا پیگیری اهداف خاص سیاسی، اقتصادی و... امدادگران بین المللی را به نفع خودشان، حصول اطمینان از امداد رسانی با بهره گیری از خدمات دارندگان تجربه و تخصص، اجتناب از فساد، جلوگیری از واردات بیش از حد بسیاری از کالاهای امدادی، محدود کردن اشتغال کارمندان خارجی در مواردی که امکان بهره گیری از خدمات پرسنل محلی به طور گسترده وجود دارد و موارد دیگری از این قبیل برای خود محفوظ می دارد. در این خصوص، دولت آسیب دیده حق دارد حتی استانداردهای شدیدتری را نیز نسبت به قوانین بین المللی در جهت حمایت از افراد حادثه دیده در مواقع بروز حوادث تعیین کند. در چنین صورتی، سازمان های بین المللی امدادگران باید این استانداردها را رعایت کنند. این موضوع، ریشه در رویه ی دولت ها دارد و

هم سو با تعهد به احترام به قوانین ملی و ناشی از اصول حاکمیت و همکاری است. (A/CN.۴/۶۵۲:۲۰۱۲,۱۲۲) در این مورد، مجمع عمومی نیز در بند ۵ از سند ضمیمه قطعنامه ۱۸۲/۴۶، به لزوم انطباق کمک های بشردوستانه با قوانین ملی تأکید و به علاوه، چندین معاهده چندجانبه وجود دارد که گویای لزوم انطباق ارائه کمک های بشردوستانه با قانون ملی و امکان نظارت و کنترل دولت آسیب دیده بر عملیات امدادی است و از جمله آنها میتوان به بند ۷ ماده ۸ کنوانسیون درخصوص کمک در مواقع بروز حوادث هسته ای و رادیولوژی^{۱۷} و ماده ۴ (۸) کنوانسیون تامپره^{۱۸} اشاره کرد. همچنین، چندین سند غیرالزام آور نیز بر این امر تأکید دارد که برای نمونه میتوان از ماده ۴ (۱) سند ضمیمه دستورالعمل داخلی سی امین کنفرانس بین المللی صلیب سرخ و هلال احمر درخصوص تسهیل و امدادسانی بین المللی و کمک های بازایی اولیه (IFRC Guidelines .2007)

و مواد ۹(ب) و ۲۲(د) و دستورالعمل تهیه شده ی موسسه ی ماکس پلانک (Max Planck Guidelines: ۱۹۹۱) یاد کرد. در همین خصوص، مکانیسم های خاصی از قبیل مفهوم فضای انسانی و ایجاد دالان های امدادی نیز به کشور دریافت کننده اجازه می دهد که موافقت خود را در محدوده ی جغرافیایی خاصی برای کمک های بشردوستانه لحاظ کند؛ هر چند لازم است که حق حاکمیت دولت در خصوص کمک های اضطراری، در برابر تعهدات دیگر آن دولت تحت اصول حقوق بین الملل از قبیل بشریت، بی طرفی، نبود تبعیض و اصل کرامت انسانی متعادل شود. (A/RES/46/182.1991.2)

درخواست امداد از سوی دولت آسیب دیده

اگر دولت آسیب دیده نتواند تعهد خود را برای امدادسانی به موقع به مردم در بحران انجام دهد، باید به دنبال کمک های خارجی باشد در توضیح این قاعده می توان گفت که در موضوع حمایت و امدادسانی، توازن بین حاکمیت دولت و حفظ حقوق بشر ضروری است، بنابراین دولت آسیب دیده هنگامی که از عهده ی امدادسانی برنمی آید، وظیفه دارد از دولت های دیگر و سازمان های بین المللی طلب کمک کند و در صورتی که در این امر تعلل ورزد و این خودداری با توجه به معیارهای حقوق بین الملل به نقض حقوق بشر افراد آسیب دیده منجر شود، به منزله ارتکا عملی غیرقانونی دارای مسئولیت بین المللی شناخته خواهد شد در این مورد، وظیفه ی دولت به طلب کمک بین المللی، ناشی از مسئولیت ابتدایی دولت آسیب دیده به امدادسانی و مبتنی بر اسناد حقوق بشر بین المللی و حقوق بین الملل عرفی است و این مسئولیت را البته می توان ناشی از حاکمیت نیز دانست. از سوی دیگر، توافق نامه های بین المللی به خودی خود وظیفه ای برای " ارائه " کمک های بین المللی مقرر نم یکنند، حتی اگر حمایت از افراد آسیب دیده در برابر حوادث طبیعی در چارچوب یک سند بین المللی لحاظ

^{۱۷} . The Convention on Assistance in the Case of a Nuclear Accident or Radiological Emergency.

^{۱۸} . Tampere Convention on the Provision of Telecommunication Resources for Disaster Mitigation and Relief Operations.

شده باشد، در اغلب موارد، گام نخست، عبارت از درخواست برای شروع این عملیات است. در این خصوص اسنادی که به دنبال تنظیم نحوه ارائه کمک های انسان دوستانه اند، به منزله یک حداقل مقرر می کنند که درخواست باید از طرف دولت آسیب دیده صورت گیرد. همچنین این مسئله را می توان این گونه توجیه کرد که درخواست کمک از " اختیارات " کشور آسیب دیده و نتیجه ی اصول حاکمیت، مداخله کردن و احترام به تمامیت ارضی است، اما همین مسئله می تواند این نتیجه را نیز به همراه داشته باشد که درخواست کمک، " وظیفه " ای برای دولت آسیب دیده به شمار می آید؛ به خصوص وقتی که دولت آسیب دیده، خود از ظرفیت های لازم برای کمک برخوردار نیست (A/CN.4/598:2008.57) از سوی دیگر، دیدگاه سختگیرانه تری نیز در این مورد وجود دارد؛ این که وظیفه دولت آسیب دیده، وظیفه به " جستجو " برای امداد است و نه فقط وظیفه به " درخواست " امداد. این قاعده بدین گونه توجیه شده است که وظیفه ی دولت به جستجوی همکاری های بین المللی در مواقعی که خود قادر به امدادسانی به افراد حادثه دیده نیست، مبتنی بر مسئولیت دولت در برابر مردم خود است (A/CN.4/6432011.43) بر این اساس، ماده ی ۱۱ پیش نویس مواد در خصوص حمیت از افراد در مواقع بروز حوادث طبیعی که از سوی کمیسیون حقوق بین الملل تهیه شده است، دولت آسیب دیده را در صورت ناتوانی در امدادسانی به آسیب دیدگان، متعهد به " جستجو " کمک های خارجی می داند.^{۲۱} البته وظیفه ی دولت آسیب دیده ی ناتوان به جستجو برای کمک بین المللی، در اسناد غیر الزام آور بین المللی نیز گنجانده شده است. قطعنامه ی کمک های بشر دوستانه ی پذیرفته شده از سوی موسسه ی حقوق بین الملل در سال ۲۰۰۳، در ماده ی سوم، بند ۳ مقرر می دارد: " هر گاه دولت آسیب دیده قادر به ارائه ی کافی کمک های بشر دوستانه نباشد، باید برای کمک به قربانیانی که در حوزه ی صلاحیت یا کنترل عملی آن هستند، از سازمان های بین المللی ذی صلاح و یا از دولت های ثالث طلب امداد کند ". به همین ترتیب، دستورالعمل واکنش به حوادث بین المللی فدراسیون بین المللی صلیب سرخ و جوامع هلال احمر مقرر می کند: " اگر دولت آسیب دیده امدادسانی به قربانیان حوادث را از توان خود خارج ببیند، باید به جستجوی کمک های بین المللی یا منطقه ای باشد " (IFRC Guidelines. 2007) این موضوع در دستورالعمل استفاده از امکانات نظامی خارجی و دفاع مدنی (راهنمای اسلو) نیز چنین بیان شده است که اگر همکاری های بین المللی ضرورت داشته باشد، باید این همکاری از سوی دولت آسیب دیده، در اسرع وقت پس از شروع حادثه مطالبه شود. (OSLO Guidelines:2007.57)

^{۱۹}. Seek.

^{۲۰}. Request.

^{۲۱}. Article ۱۱ - Duty of the affected State to seek external assistance to the extent that a disaster manifestly exceeds its national response capacity, the affected State has the duty to seek assistance from, as appropriate, other States, the United Nations, and other potential assisting actors.

با این حال، تعیین این که دولتی قادر یا مایل به امداد رسانی نیست، بسته به شرایط خاص آن است و فرمول مشخصی ندارد؛ ضمن این که نقش اصلی در تشخیص این که دولت آسیب دیده از توان امداد رسانی برخوردار است یا خیر با همان دولت است از سوی دیگر، وقتی می توان گفت دولت " قادر " به امداد رسانی نیست که مشخصا معلوم باشد که آن دولت از ابزارها و امکانات کافی برای امداد رسانی برخوردار نیست و وقتی می توان گفت دولتی " مایل " به امداد رسانی نیست که مشخصا معلوم باشد که آن دولت از امکانات کافی برای امداد رسانی برخوردار است، با وجود این، تمالی به امداد ندارد .

(A/CN.4/643:2011.71)

نتیجه گیری و پیشنهادات

طرح دکترین مسئولیت به حمایت، توفیقی در جلب حمایت جامعه ی بین المللی از جواز مداخله ی دولت ها خارج از چارچوب منشور ملل متحد نیافته است و بند ۱۳۸ سند برآمد اجلاس جهانی سران نیز که به مسئولیت ثانویه ی جامعه ی بین المللی به حمایت در برابر ژنوساید، پاکسازی قومی، جنایات جنگی و جرایم علیه بشر تاکید می کند، تغییری در نقش اصلی و محوری شورای امنیت در شناسایی و مقابله با تهدیدهای فراروی صلح و امنیت بین المللی ایجاد نکرده است؛ همان گونه که آقای حسن ویرا بودا وزیر امور خارجه ی دولت اندونزی هم در آخرین اخطارهای خود به دولت نظامی میانمار یادآوری کرده، اختیارات شورای امنیت در تشخیص همه ی مصادیق تهدیدها علیه صلح و امنیت بین المللی، کماکان پابرجاست. بند ۱۳۸ یند برآمد اجلاس جهانی سران، در عین حال نشان از آن دارد که نمایندگان کشورهای شرکت کننده، بی آن که از اهمیت سایر تهدیدها علیه صلح و امنیت بین المللی مانند فقر و تهدیدهای زیست محیطی و غیره کاسته باشند یا جامعه ی بین المللی را فارغ از مسئولیت به حمایت از مردم آسیب دیده در برابر چنین تهدیدهایی بدانند یا حتی از اختیارات شورای امنیت در تشخیص مصادیق نقض و تهدید نسبت به صلح و امنیت بین المللی کم کرده یا به اختیارات این شورا علاوه بر آن چه به موجب منشور ملل متحد دارا بوده بیفزاید، ژنوساید، جرایم جنگی، پاکسازی قومی و جرایم علیه بشر را به عنوان چهار تهدید شاخص فراروی جامعه ی بین المللی معرفی کرده و ضمن اعلام مسئولیت ابتدایی دولت ها در حمایت از مردمی که هدف چنین تهدیدهایی قرار گرفته اند، جامعه ی بین المللی را نیز به پیشگیری از وقوع چنین جرایمی و حمایت از سازمان ملل متحد در ایجاد قابلیت هشدار زودهنگام در این موارد، فرا می خوانند.

با این وصف به نظر می رسد فرض امکان حصول اجماع جامعه ی بین المللی مبنی بر شمول این دکترین به حوادث طبیعی، به خودی خود، تحول شایان توجه و اثر بخشی در نظام امداد رسانی بین المللی به آسیب دیدگان از چنان حوادثی نیز ایجاد نخواهد کرد.

از سوی دیگر، با توجه به این که تفسیر امنیت سازمان ملل متحد از مصادیق تهدید و نقض صلح و امنیت بین المللی، در طول دهه های دزسته، با گسترش و توسعه ی تدریجی همراه بوده است، دور از انتظار نیست که این شورا با استفاده از اختیارات فصل هفتم منشور، کوتاهی دولت آسیب دیده در امدادرسانی به آسیب دیدگان را، زمینه ی مهاجرت های گسترده به عنوان تهدیدی علیه صلح و امنیت بداند یا حتی آن گونه که در مورد سومالی طی قطعنامه های شماره ی ۷۹۴ (۱۹۹۲) و در مورد رواندا با صدور قطعنامه ی شماره ی ۹۲۹ (۱۹۹۴) نشان داد، نقض حقوق بنیادین بشری توسط دولت حاکم در جریان وقوع حوادث طبیعی را به ذات خود، با نگاه به "مسئولیت دیرینه ی جامعه ی بین المللی به حمایت" از مردم، از مصادیق چنان تهدیدهایی تشخیص و تصمیماتی را بر مبنای فصل هفتم منشور اتخاذ کند.

دولت آسیب دیده، وظیفه ی حمایت از قربانیان فاجعه اعم از اتباع و بیگانگان در قلمرو سرزمینی خود و در نتیجه، مسئولیت اولیه در سازمان دهی، تهیه و توزیع کمک های بشردوستانه و مسئولیت جلوگیری از دستبرد به کمک های بشردوستانه و سایر سوء استفاده ها از این نوع کمک را به عهده دارد. درخصوص بیگانگان، انجام این وظیفه براساس رعایت حقوق بشر و قواعد رفتار با بیگانگان صورت می گیرد. علاوه بر این، دولتی که در قلمرو سود در امدادرسانی به آسیب دیدگان از حوادث طبیعی توانایی ندارد، موظف به جستجوی کمک های امدادی بین المللی است، از سوی دیگر، قواعد بنیادین حقوق بشر، جامعه ی بین المللی را نیز که مسئولیت های جمعی خود را اغلب از طریق سازمان های بین المللی ایفا می کند، در صورت ناتوانی یا تعلل دولت آسیب دیده از امدادرسانی و نقض یا تهدید حقوق آسیب دیدگان، موظف به رسیدگی به امور آسیب دیدگان و در صورت اقتضا، پیشنهاد و ارائه ی کمک های بین المللی بشر دوستانه می داند. در این صورت، هماهنگی و تلاش در امدادرسانی های بین المللی باید در جهت "کمک به کشور آسیب دیده در تقویت ظرفیت خود" و "مکمل تلاش های ملی" باشد و نباید موجب دخالت در امور داخلی شود و از این رو، جلب رضایت دولت آسیب دیده در امدادرسانی بین المللی واجد اهمیت است. با این حال، قواعد حقوق با وجود تاکید بر اهمیت جلب رضایت دولت آسیب دیده، حقی مطلق برای آن دولت در امتناع از پذیرش کمک های بشر دوستانه قائل نمی داند، زیرا چنین حقی نامحدود نیست و در صورت تعارض با حقوق بشر، امکان چشم پوشی از آن، با استفاده از اختیارات شورای امنیت بر اساس فصل هفتم منشور نیز وجود دارد. دولت آسیب دیده در چنین مواردی موظف است نسبت به تسهیل تحویل فوری و موثر کمک های بشر دوستانه، با اغماض از قوانین ملی یا اصلاح آن اقدام کند. همچنین دولت آسیب دیده در هر حال حق دارد حداقل استانداردهای لازم مانند اصول راهنمای ماکس پلانک ناظر به استانداردهای معقول سلامت و ایمنی را برای حفظ سلامتی و بهداشت مردم خود مقرر دارد و با در نظر گرفتن ظرفیت های محلی و ساختار قدرت، به عملیات امدادی نظارت کند. بدیت ترتیب، کنترل دولت آسیب دیده بر همه ی جنبه های امدادرسانی و توزیع چنین کمک هایی در سرزمینش، از جمله تصمیم گیری در خصوص زمان شروع و خاتمه ی امدادرسانی و حق امتناع از تمام یا بعضی از کمک های ارائه شده، با رعایت موازین حقوق بشر ممکن است.

منابع و ماخذ

۱. آقای سید داوود. ۱۳۸۶ سازمان های بین المللی. تهران، انتشارات پیکر فرهنگ.
۲. آقای رضا، ۱۳۶۸، مقایسه تطبیقی کنوانسیونهای بین المللی، نشریه راهبر، دفتر مطالعات اجتماعی سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور شماره ۱۰.
۳. پارسادوست، منوچهر ۱۳۸۱. نقش سازمان ملل در جنگ عراق و ایران، تهران، انتشارات شرکت سهامی.
۴. پاشابنیاد، موسی (۱۳۹۵). "حق بر حمایت در برابر حوادث طبیعی"، رساله ی دکتری در رشته ی حقوق بین الملل عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات تهران.
۵. پاشابنیاد، موسی و مصفا، نسرین (۱۳۹۵). "کاربرد دکترین مسئولیت به حمایت در حقوق بین الملل پاسخ به حوادث"، فصل نامه ی مطالعات حقوق عمومی (دانشکده ی حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران)، دوره ی ۴۶، شماره ۳. هامی انتشار. ۲۰۶.
۶. یکتا، حسین. (۱۳۷۴). سازمانهای بین المللی و جنگ ایران و عراق، سازمان ملل متحد. دانشکده فرماندهی و ستاد سپاه پاسداران. ۹۰.

منابع لاتین

۷. A/۵۹/۲۰۰۵ (Report of the Secretary-General: in larger freedom – towards development, security and human rights for all.)
۸. A/۶۳/۱۰ (۲۰۰۸), Report of the International Law Commission, Sixtieth session (۵ May-۶ June and ۷ July-۸ August ۲۰۰۸).
۹. A/۶۶/۱۰: International Law Commission, Sixty-third session (۲۶ April-۳ June and ۴ July-۱۲ August ۲۰۱۱), General Assembly Official Records, Sixty-sixth session Supplement.
۱۰. A/CN.۴/۵۹۰: International Law Commission, Sixtieth session, Geneva, ۵ May-۶ June and ۷ July-۸ August, ۲۰۰۸, Protection of persons in the event of disasters, Memorandum by the Secretariat, ۱۱ December ۲۰۰۷.
۱۱. A/CN.۴/۵۹۸ (Preliminary report on the protection of persons in the event of disasters, International Law Commission, Sixtieth session, Geneva, ۵ May-۶ June and ۷ July-۸ August ۲۰۰۸).
۱۲. A/CN.۴/۶۵۲: International Law Commission, Sixty-fourth May-۱ June and ۲ July-۳ August ۲۰۱۲, Fifth report on the protection of persons in the event of disasters (by Eduardo Valencia-Ospina, Special Rapporteur), ۹ April ۲۰۱۲.

۱۳. A/CN.۴/۶۲۹ (Third report on the protection of persons in the event of disasters, International Law Commission, Sixty-second session, Geneva, ۳ May-۴ June and ۵ June-۶ July ۲۰۱۰.)
۱۴. A/CN.۴/۶۴۳ (Fourth report on the protection of persons in the event of disasters by Eduardo Valencia-Ospina(Special Rapporteur), International Law Commission, Sixty-third session, Geneva, ۲۶ April-۳ June and ۴ July-۱۲ August ۲۰۱۱.)
۱۵. A/RES/۴۶/۱۸۲ (Strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations), ۱۹۹۱.
۱۶. A/RES/۵۷/۱۵۰: Strengthening the effectiveness and coordination of international urban search and rescue assistance, Resolution adopted by the General Assembly, ۲۷ October ۲۰۰۳.
۱۷. Blake, Hadley (۱۹۹۵). "Guess Who's Coming to Dinner: Federal Disaster Relief for Undocumented Aliens", Urban Law Annual, Journal of Urban and Contemporary Law, Vol. ۴۸.
۱۸. IFRC Guidelines (۲۰۰۷): International Federation of the Red Cross, Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance, November ۲۰۰۷, adopted at the ۳۰th International Conference of the Red Cross and Red Crescent, Geneva, document ۳۰IC/۰۷/R.۴.para۳
۱۹. Fisher, David (۲۰۰۷). "Fast Food: Regulating Emergency Food Aid in Sudden-Impact Disasters", Vanderbilt Journal of Transnational Law, University Law School.
۲۰. Human Rights Committee, General Comment, No. ۶, ۱۹۸۲.
۲۱. Hyogo Declaration, World Conference on Disaster Reduction, UN Doc. A/CONF.۲۰/L.۳/Rev.۱
۲۲. Mohonk Criteria for Humanitarian Assistance in Complex Emergencies, ۱۹۹۵
۲۳. Max Planck Guidelines: Peter MacAlister-Smith, "Draft International Guidelines for Humanitarian Assistance Operations (Heidelberg, Germany"; Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, ۱۹۹۱.)
۲۴. OSLO Guidelines: Guidelines on The use of foreign Military and Civil defence Assets in disaster relief, ۲۷ November ۲۰۰۶, Revision ۱, ۱ November ۲۰۰۷.
۲۵. Sphere Project: Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response (۲۰۰۴), Published by The Sphere Project, Geneva ۱۹, Switzerland.
۲۶. Schindler, D (۲۰۰۲-۲۰۰۳). "Yearbook, Institute of International Law", vol. ۷۰-I.
۲۷. Role of National Governments in International Humanitarian Response to Disasters, ۲۶th ALNAP Meeting in Kuala Lumpur, ۱۶-۱۷ November ۲۰۱۰, Meeting Background Paper.
۲۸. Roznai, Yaniv (۲۰۱۴). "The Insecurity of Human Security", Wisconsin International Law Journal, Vol. ۳۲, No. ۱.

۲۹. Recommendation of the Customs Co-operation Council to expedite the forwarding of relief consignments in the event of disasters, Doc. No. T۲-۴۲۳ (۱۹۷۰).
۳۰. Report of the International Law Commission, Fifty-eighth session (۱ May-۹ June and ۳ July-۱۱ August ۲۰۰۶), A/۶۱/۱۰.
۳۱. Protocol of Amendment to the International Covenant on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures of ۱۸ MAY ۱۹۷۳ (Brussels, ۲۶ June ۱۹۹۹), Specific Annex J.۵.
۳۲. Tyra Ruth Saechao (۲۰۰۷). "Natural Disasters and the Responsibility to Protect: From Chaos to Clarity", Brooklyn Journal of International Law, Vol. ۳۲, Issue ۲, ۶۶۲-۷۰۷.
۳۳. Tampere Convention on the Provision of Telecommunication Resources for Disaster Mitigation and Relief Operations, the First Intergovernmental Conference on Emergency Telecommunications (ICET-۹۸), Tampere, Finland, ۱۹۹۸.