

ایران و حقوق بین‌الملل: داستان تمنا و استغنا

امیر مقامی

استادیار حقوق بین‌الملل، دانشکده حقوق و الهیات، دانشگاه شهید اشرفی اصفهانی

چکیده

نگاه ایران به حقوق بین‌الملل از نوعی تناقض حکایت می‌کند. در روایت سنتی منتقدانه، حقوق بین‌الملل هم وجهی غربی دارد و هم در میانکنش‌های بازیگران مسیحی پدید آمده است. به علاوه معمولاً این رژیم ساختاری در خدمت دولتهای قدرتمند محسوب می‌شود. اما ایران در هر سه زمینه چهره‌ای دیگر دارد؛ هم از سنت‌های اندیشه شرقی در اقتصاد و فرهنگ تغذیه می‌کند، هم ایدئولوژی اسلامی بر آن حاکم است و هم این که نمی‌خواهد دولتهای قدرتمند ابزار حقوق را برای اهداف شبه‌استعماری به کار برند. از این رو ایران از حقوق بین‌الملل دوری می‌جوید اما خود که مروج آرمانگرایی است؛ دل در گرو حقوق دولت محور نیز دارد و در عین حال، گسترش دولتهای جهان سوم و ایفای نقش فعال تر آنها در ساخت و تحول حقوق بین‌الملل به علاوه ذات محدودکننده حقوق – که بیشتر علیه طرف قدرتمند عمل می‌کند – ایران را به تمنای حقوق بین‌الملل – آنگونه که حقوق‌تر و بین‌المللی‌تر باشد – وامی‌دارد.

واژگان کلیدی: ایران، اسلام، غرب، بنیادهای حقوق بین‌الملل، دولت، انسان‌گرایی، ساخت حقوق بین‌الملل.

حقوق بین‌الملل در دانشکده‌های حقوق، عموماً یا امری انتزاعی و بی‌کاربرد تلقی می‌شود یا امری فارغ از حقوق و بلکه از متعلقات سیاست. اساساً اثبات وجه حقوقی حقوق بین‌الملل از ابتدا چالش برانگیز بوده است. کاربرد آن هم به نقش و حضور جوامع ملی در نظام بین‌المللی بستگی دارد. جامعه ایرانی که نسبتاً درونگراست و بیشتر مشغول امور نزدیک خویش است تا فراسوی مرزها، چنین چالشی را بیشتر حس می‌کند و به همین سبب نیز، ذهن ایرانی کمتر بین‌المللی شده است. برای نمونه، اکثر روزنامه‌های سیاسی و مهم کشور، چالش‌های هرچند جزئی سیاست داخلی را بسیار پررنگ‌تر از مسائل بین‌المللی به صفحه اول خود می‌برند. بر همین مبنای درونگرایی است، که موضوع «تعامل با جهان» می‌تواند یک «شعار تبلیغاتی» برای انتخابات باشد.

فقدان فکر بین‌المللی (و البته جهانی) یا ضعف آن هم موجب می‌شود که تصور کاملی از رژیم‌های بین‌المللی و به طور مشخص حقوق بین‌الملل پدید نیاید. باز به همین علت، حقوقدان ایرانی مغروق نظام داخلی، نیز حقوق بین‌الملل را بی‌کم و کاست با حقوق داخلی قیاس می‌کند که از نظر ساختار و روش‌شناسی عموماً غیرقابل قبول است. ذهن تاریخی ما نیز برخلاف گذشته دور، در دوران معاصر خاطرات شیرینی از تعامل یا ارتباط با بیگانگان به خاطر نمی‌آورد. اشغال نظامی ایران، مداخلات سیاسی، نفوذ اقتصادی و اطلاعاتی، تجاوز و به طور کلی این احساس که دیگران با ایران مقابله می‌کنند، یک برداشت عمومی از روابط با دنیای بیرون است و همین هم موجب بدبینی بیشتر به رژیم‌های بین‌المللی از جمله حقوق بین‌الملل شده است.

چرایی این بدبینی و آن دوری‌گزینی را در سه عنصر می‌توان خلاصه نمود؛ که البته جنبه حصری ندارند اما گویای بخش مهمی از واقعیت رابطه (جمهوری اسلامی) ایران و حقوق بین‌الملل است.

اول - حقوق بین‌الملل به مثابه رژیم مسیحی

نخست این که حقوق بین‌الملل سنتی، پس از سال ۱۶۴۸ میان دولتهای مسیحی اروپایی متولد گردید. در این روایت تاریخی، کمترین خدشه‌ای می‌توان وارد نمود که جامعه مسیحی توانسته بود در آن زمان، عدم تطابق مرزهای مذهبی (باصلاح «امت» و سیاسی (یعنی «دولت»)) را هضم کند و بر این اساس توفیق یافت حقوق بین‌المللی را سامان دهد که ضمن استقلال از کلیسا، بیانی از اصول مشترک روابط بین‌المللی ارائه دهد. البته عنصر استقلال دولت از کلیسا، فی‌نفسه این امکان را فراهم می‌آورد که دولتهای غیرمسیحی نیز بخشی از همین رژیم باشند اما رگه‌های مسیحیت تا امروز نیز در حقوق بین‌الملل باقی مانده است؛ یک نمونه آن استفاده از زبان کتاب مقدس (لاتین) در آثار و اسناد حقوقی بین‌المللی است و بنابراین می‌توان گفت در شرایطی که زبان لاتین جز در کتاب مقدس و کلیساها، قرائت نمی‌شود؛ این حقوق بین‌الملل است که این زبان را به نحوی غیرقابل تصور و چه بسا مصنوعی، «زنده» نگه داشته است. با این حال، همان حقوق بین‌الملل ۱۶۴۸ که بر تساوی حاکمیت‌ها و مفهوم دولت بنیان گرفت؛ تا امروز برقرار است.

در مقابل، نگاه ایرانی به ویژه براساس برداشت‌های اسلامی، سخن دیگری به میان می‌آورد. گرچه در قرن هفدهم و متقارن با تأسیس دولت‌های ملی در اروپا، می‌توان از تأسیس دولت ملی صفویه در ایران نیز سخن گفت که اتفاقاً تمایز اختیارات نهادهای قدرت و شریعت را با حفظ اعتبار سیاسی نهاد شریعت نیز پذیرفته بود، اما برداشت اسلامی امروز، نگاهی متفاوت از حقوق بین‌الملل قرن هفدهمی ارائه می‌دهد. در این برداشت، تمایز مذهبی - و نه مرزهای سیاسی - اولین تمایز را میان جوامع مذهبی - و نه ملی - پدید می‌آورد. بدین ترتیب اگر صلح ناگزیر میان دولت‌های مسیحی ممکن است، اما رقابت مذهبی، صلح عملی میان تمدن‌های مذهبی را با چالش مواجه می‌کند. این رقابت، هنوز هم در اظهارات و تفسیرهای رسمی طرفین - حتی در قبال هنجارهای موجود بین‌المللی - متجلی می‌گردد. دیگر آن که اگر مسیحیت، تمایز مرز سیاسی و مذهبی را پذیرفته و نهاد دولت مدرن را تحصیل و تحمیل می‌کند، در فهم اسلامی، حقوق اساساً نه بر دولت که بر شخص بار می‌شود. بنابراین، در حالی که حقوق بین‌الملل مبتنی بر مفهوم دولت-کشور شکل گرفته، این مفهوم هنوز میان متفکران سنتی اسلامی مقبولیت نیافته است و آنها نه از روابط دولتها بلکه از روابط مؤمنان و بلکه غیر مؤمنان سخن می‌گویند. حتی در زمان فعالیت جامعه ملل نیز اشتیاق ایران به عضویت دیگر دولت‌های مسلمان و جلوگیری از اتفاق اروپایی در شورای جامعه ملل، گواه حسرت و نگرانی رویکرد ایرانی است. چنین فهمی، درک فصل دهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران را نیز بسیار ساده می‌سازد که این دولت را به حمایت از جنبش‌های مردمی، متعهد می‌کند.

به عبارت دیگر، حقوق اسلامی ذاتاً انسان-بنیان است در حالی که حقوق بین‌المللی که مسیحیان در قرن ۱۷ م. پدید آوردند، تشخیصی دولت-بنیان داشته و دارد. اگر حقوق اسلامی در جانمایی دولت در منظومه خود با چالش مواجه است، حقوق بین-الملل نیز به سختی بشر و اهداف انسان‌دوستانه را درون خود جای داده و با این حال هنوز به شدت وابسته به بنیادهای دولت-گرا و حاکمیت‌گرای خویش است.

حال، دولت ایران هم دولت است و از این رو و نیز بر اساس پیشینه تاریخی و تحت سلطه‌اش و جغرافیای وسوسه‌انگیزش، گرایش حاکمیتی را در حقوق بین‌الملل می‌پذیرد و هم باور جامعی از دولت در اندیشه و نظریه بین‌المللی جمهوری اسلامی، تبیین نشده است؛ یعنی دقیقاً مشخص نیست که دولت، یک معنای منطبق بر تعریف مدرن دارد یا با توجه به بشرگرایی حقوق اسلامی، معنایی تازه می‌یابد. دست کم در تجربه روابط میان دولت‌های اسلامی در سازمان کنفرانس اسلامی یا حتی در مجامع عمومی بین‌المللی آنچه مشاهده می‌شود این است که همگی این دولت‌ها - علیرغم تفاوت‌های سیاسی و ایدئولوژیک - هم در شکل و هم در محتوا به مفهوم مدرن دولت و حقوق بین‌الملل ماهوی ناشی از آن ملتزمند و خبری از هیچ طرح تازه‌ای نیست.

دوم - حقوق بین‌الملل به مثابه رژیم غربی

عنصر دوم این مسأله است که حقوق بین‌الملل از غرب آغاز شده است. در اینجا منظور از غرب، غرب اقتصادی و ایدئولوژیک است که بر اقتصاد آزاد و سیاست دموکراتیک - در یک کلام لیبرالیسم - مبتنی است. بازخوانی تجربه

لیبرالیسم اقتصادی و دموکراسی سیاسی غرب نشان می‌دهد که نیازهای ویژه‌ای به تدریج در غرب، عمومیت یافته است که به پاگیری این سنتها منجر شده است.

در مقابل، باز جالب اینجاست که آزادی اقتصادی نیز ریشه عمیقی در سنت فقهی اسلام دارد اما بدینی به غرب (به سبب تجربه‌های استعماری و شبه‌استعماری) اجازه نمی‌دهد مناسبات حقوقی اقتصادی به درستی تعریف شود. به علاوه در اندیشه شرقی (و حتی اسلامی)، آزادی اقتصادی در کنار تکالیف اجتماعی و تعاون که امروزه اصول همبستگی خوانده می‌شوند معنا می‌یابد و این تکالیف، نه یک احسان داوطلبانه و خیرخواهانه بلکه حقیقتاً «تکلیف» محسوب می‌شوند. تکالیف همبستگی و احسان اقتصادی در اسلام، نظیر خمس و زکات نیز نه برای مصارف دولت و بوروکراسی بلکه برای تأمین نیازهای گروه‌های مشخصی از افراد لحاظ می‌شوند؛ که همین موضوع نیز بازگشتی به معیار نخست است که حقوق اسلامی اصولاً نه برای دولت، بلکه برای اشخاص مقرر شده است.

از نظر سیاست داخلی نیز دموکراسی مطلق غرب که به ویژه در قرن بیستم رونق یافته است، در نگاه شرقی و اسلامی مقبول نخواهد بود. تاریخ استبدادزده در ایران، فرهنگ مقتضی عصر جدید را فراهم نیاورده است و به علاوه هنوز در فرهنگ عامه، ردپایی از نگاه سنتی باقی است که در آن شخصیت حقیقی زمامداران، بیشتر عنصری مشروعیت‌بخش تلقی می‌شود تا شخصیت حقوقی ناشی از رژیم قانونی. فارغ از این وجه تاریخی و به مثابه بخشی از قواعد شریعت مقدس نیز، دموکراسی نمی‌تواند در حالت مطلق و حتی غیردینی (سکولار) نظیر دولت‌های غربی شکل بگیرد.

سوم - حقوق بین‌الملل به مثابه رژیم قدرت

موضوع سوم به این اتهام همیشگی معطوف به حقوق بین‌الملل برمی‌گردد که همواره ابزاری در خدمت قدرتهای بزرگ بوده است. دست کم شکل ایجاد قواعد حقوقی، این اتهام را تقویت می‌کند چون حقوق بین‌الملل به شدت به عدالت معاوضی گرایش دارد و ماحصل قراردادهاست که این حقوق را می‌سازد. با کاستی نظام حاکم بر معاهدات - که عمده‌ترین پیشرفت آن، پذیرش نقش قواعد آمره در ۱۹۶۹ بوده است - هنجارهای قراردادی، بیشتر تأمین‌کننده خواسته‌های طرف قدرتمندتر خواهند بود.

در شکل‌گیری عرف بین‌المللی نیز نقش عنصر قدرت در تحلیل پیدایش عرف‌ها غیرقابل انکار است؛ وانگهی در شناسایی یک عرف، رویه دولت‌های ذینفع و فعال اهمیت وافری دارد تا رویه دولتهای ساکن یا ساکت که عمدتاً از توان اقتصادی و سیاسی کمتری برخوردارند و به همین جهت دچار سکون و سکوت می‌شوند. با وجود این، بدیهی است که هر نظام حقوقی انسان‌ساخته، به شدت از عناصر قدرت تأثیر می‌پذیرد و اتفاقاً نقدهای کمونیستی به حقوق نیز از همین جا آغاز می‌شوند؛ چه موضوع نقد حقوق داخلی باشد و چه حقوق بین‌الملل. در مقابل، حقوق اسلامی مدعی است که صرفاً اراده الهی را تبیین و تشریح می‌کند و بازتاب دهنده الزامات قدرت نیست؛ نمونه این که رویه اشخاص که ممکن است ناشی از نابرابری قدرت اجتماعی باشد، قانون‌ساز نخواهد بود به ویژه اگر این رویه با یک نص شرعی در تضاد باشد. این ادعا فی‌نفسه صحیح است اما در عمل، تفاوت‌های شخصی، زمانی و مکانی و بلکه تفاوت‌های آشکار فرق اسلامی نشان می‌دهد عناصر ذهنی و روانی

فراوانی نیز در تحلیل و تبیین و استنباط اراده الهی از منابع شرع، در میان فقها تأثیرگذار خواهد بود. تأکید بر پویایی اجتهاد شرعی میان فقهای شیعه نیز گویای تأثیر عوامل متعدد بر این استنباط است. با این همه، در شرایطی که «قدرت» در ایجاد حقوق بین‌الملل نقش عمده‌ای دارد؛ نگرش ایرانی و اسلامی حاکی از نوعی آرمانگرایی و عدالت‌خواهی نظری در محتوای حقوق است. تاریخ گواه این مدعاست: ایران از جمله مبتکران تقید رویکرد امنیتی منشور «براساس عدالت و حقوق بین‌الملل» است.

و آخر: تکاپو میان جاذبه و دافعه

با این همه آیا باید یا می‌توان از حقوق بین‌الملل دوری جست؟ آیا نقطه‌ای برای امیدواری به تعامل، تحول یا تکامل حقوق بین‌الملل نیز وجود دارد؟ اساساً ایران از حقوق بین‌الملل چه می‌خواهد و آیا حقوق بین‌الملل قادر به فراهم آوردن چنان خواسته‌ای هست یا خیر؟

پاسخ پرسش نخست، آشکارا منفی است، حقوق بین‌الملل طی قرن بیستم چنان قراگیر شد و از بند پراکندگی هنجاری به سوی نظام‌مندی حرکت کرد که جایی برای گریز از آن نیست. توضیح این که برخی می‌پندارند حقوق بین‌الملل، فقط مجموعه‌ای پراکنده از معاهدات و عرفاست؛ در حالی که فراگیری و جهانشمولی حقوق بین‌الملل مستلزم تحقق سطحی از نظام‌مندی و به هم پیوستگی بوده است. بخش عمده‌ای از هنجارهای ماهوی حقوق بین‌الملل چه در بعد انسانی‌اش و چه در روابط میان دولتها نیز چنان معقول و معمول می‌نماید که نه کسی قصد گریز از آن داشته و نه جایگزینی برای آن قابل تصور است. وانگهی همین مطلوبیت نیز با روند انسانی‌تر شدن حقوق بین‌الملل ماهوی رو به تزاید است. مثلاً برابری حاکمیت‌ها، عدم مداخله، حقوق بشر، هنجارهای حقوق بشردوستانه چنین مطلوبیتی دارند و البته هرکدام به فراخور تحول به سوی آرمانهای بشری، استثنایزیرتر و معتدل‌تر می‌شوند. با این حال، حقوق بین‌الملل شکلی چنان که بایسته است با این آرمانها هماهنگ نشده است. آنچه بیشتر موجب دوری از حقوق بین‌الملل می‌شود در واقع فرایندهایی است که با اراده یا بی‌ارادگی دولت‌ها پدید می‌آید و موجب رنجش می‌شوند. مثلاً برخی تصمیمات سازمانهای بین‌المللی به پای حقوق نوشته می‌شود در حالی که دست سنگین سیاست آنها را ساخته است و گاه بی‌عملی دولتها به نام حقوق بین‌الملل تمام می‌شود؛ مثلاً وقتی دولتها - بازیگران اصلی حقوق بین‌الملل - اقدامی برای کاهش رنج مردم سوریه و بحرین و فلسطین انجام نمی‌دهند یا هر تصمیمی به توافق و اجماع گسترده‌تر نیاز دارد، یا زمانی که وتوی یک عضو دائم شورای امنیت مانع اقدام می‌شود، همه اینها به نام «حقوق» تمام خواهد شد. چه بسا قواعد و استفالیایی نظیر منع مداخله، بنیاد عدم اقدام - مگر در موارد اجماع - در نظام بین‌المللی است. در واقع، فرایندهای شکلی حقوق بین‌الملل که بیشتر ناشی از انگاره‌های دولت محوری، حاکمیت محوری و فرمالیسم حقوقی است، تمامیت و موجودیت و کارآیی حقوق بین‌الملل را تحت‌الشعاع قرار می‌دهد. پاسخ نگاه ایرانی چیست؟

نگاه ایرانی نیز به همین عناصر حاکمیت محور اعتقاد دارد، از برابری دولتها دفاع می‌کند و خواستار احترام به فرمالیسم و احترام شکلی حاکمیت است. برای مثال، ایران در لایحه خود در قضیه استقلال یکجانبه کوزوو بیان می‌کند که اصل تمامیت

سرزمینی، بعدی داخلی نیز دارد؛ و به عبارتی آن را مقدم بر قاعده آمره حق تعیین سرنوشت برمی‌شمارد. همینطور، در سخنرانی‌های مقامات ایرانی در مجمع عمومی سازمان ملل نیز دو رویکرد همگامی بین‌المللی و نقد، توأمند. رؤسای جمهور ایران هموار از تقاضای خود برای صلح پایدار و صلح مبتنی بر عدالت سخن گفته‌اند و در عین حال، منتقد ساختار سازمان ملل نیز بوده‌اند. رویکرد ایران به کنوانسیون حقوق دریاها نیز همینگونه است: از یکسو شوق میراث مشترک بشریت و از سوی دیگر دغدغه منافع و امنیت ملی در مرزهای دریایی.

ماجرای مواجهه ایران با دیوان کیفری بین‌المللی نیز همین تناقض‌گویی را گویاتر نمایان می‌کند. ایران هم از حامیان وجود یک نظام مقتدر بین‌المللی کیفری است و هم واهمه دارد که مبادا این نظام، حاکمیت و امنیت ملی وی را مخدوش کند یا ابزار تازه‌ای در اختیار قدرت‌های بزرگ باشد.

به طور خلاصه، عناصری که تمنای ایران را به سوی حقوق بین‌الملل برمی‌انگیزند بیشتر عبارتند از رویکرد آرمانی و بعضاً عرفانی به سیاست خارجی به ویژه به نحوی که در فصل دهم قانون اساسی بازتاب یافته است، انسان‌گرایی حقوق اسلامی در برابر دولت بنیانی حقوق بین‌الملل آنالوگ که در حال تحول است، مشارکت بیشتر دولتهای در حال توسعه در ساخت و اجرای حقوق بین‌الملل و ذات محدودکننده حقوق که عمدتاً متوجه بازیگران قدرتمندتر است. دولتمردان ایرانی در ۱۹۳۲ زمانی که لحن نامه بریتانیایی‌ها تغییر کرد، آثار اصرار خویش بر تحکیم رژیم حقوقی بین‌المللی را برای نخستین بار دریافتند. متقابلاً عناصری که موجب رویگردانی ایران از حقوق بین‌الملل است، شامل بدبینی به غرب و رژیم‌های بین‌المللی، فکر محلی و غیرجهانی، دغدغه‌های حاکمیتی - که اصولاً به طور همزمان موجب جاذبه و دافعه بازیگران سرگردان است - و شاید از همه سیاسی‌تر، تحمیل حقوق به بازیگران ضعیف‌تر.

عناصر جاذب، امید بیشتری برای تعامل ایران و حقوق بین‌الملل برمی‌انگیزد و فرصتی به ایران می‌دهد تا در مسیر تحول حقوق بین‌الملل، توازن میان آرمانگرایی انسان‌دوستانه و واقع‌گرایی دولت‌بنیان حقوق بین‌الملل را تسهیل کند. به علاوه اگر ایران از حقوق بین‌الملل همان چیزی را می‌خواهد که معمولاً اعضای جامعه ملی از حقوق دولتی (داخلی) انتظار دارند، نظام‌های بین‌المللی قادر و مایل به برآوردن این خواسته نیستند؛ اما اگر ایران، از حقوق بین‌الملل، پیشنهادی برای جهانی امن‌تر، تضمین مؤثرتر حقوق انسانی در قلمرو و خارج از مرزهای شهروندی و حفظ هویت خود می‌خواهد؛ مسیری طولانی اما روشن در پیش است چون آینده حقوق بین‌الملل نه نظام تابعیتی شبیه حقوق داخلی است و نه دولت بنیانی غیرآرمانی سنگدلانه و نه بشرگرایی مطلق؛ بلکه توازن میان تابعیت و همکاری از یک سو و تعادل میان حقوق و تعهدات دولت، بشر و بشریت از سوی دیگر در پیش است که طلیعه آن، اینک در فراگیری حقوق بشر، تقویت قواعد آمره و استحکام قواعد ارگامنسی و در یک کلام، رویکردی فعالانه به دستورگرایی بین‌المللی قابل مشاهده است.