

The Encyclopedia of Comparative Jurisprudence and Law

The Role of Non-State Actors in Challenging the Existing Rules of International Law

Fatemeh Abdi¹, Ebad Rouhi^{2*}, Faramarz Amjadian³

1. PhD Student, Department of International Law, Kermanshah Branch, Islamic Azad University, Kermanshah, Iran

2. Assistant Professor of Public International, Department of Law, Cihan University of Sulaymaniyah, Kurdistan, Iraq

3. Assistant Professor, Department of Law, Kermanshah Branch, Islamic Azad University, Kermanshah, Iran

* Corresponding Author's Email: ebad.ibrahim@sulicihan.edu.krd

ABSTRACT

The transformations resulting from globalization, the expansion of transnational communications, and the increasing interdependence among societies have fundamentally altered the traditional state-centered structure of international law. In this context, non-state actors, including non-governmental organizations, multinational corporations, armed groups, civil society networks, and other transnational actors, have gradually become influential participants in international legal and political processes. This study, adopting a descriptive-analytical approach, examines the role of non-state actors in challenging the existing rules of international law and addresses the question of how these actors have influenced norm-making, implementation of international rules, international monitoring mechanisms, and the transformation of traditional concepts of international law. The findings indicate that although non-state actors do not possess full international legal personality comparable to states, they have nevertheless influenced the traditional structure of international law through participation in norm-creation processes, shaping global public opinion, monitoring human rights implementation, producing soft law, and contributing to global governance. Furthermore, the emergence of armed non-state actors and transnational networks has created new challenges concerning international responsibility, attribution of conduct, international security, and the principle of state sovereignty. The study concludes that contemporary international law is gradually moving from a purely state-centered order toward a multi-actor system in which non-state actors increasingly participate in shaping and transforming international legal rules.

Keywords: *International Law, Non-State Actors, Global Governance, Soft Law, International Responsibility, Transnationalism*

How to cite: Abdi, F., Rouhi, E., & Amjadian, F. (2023). The Role of Non-State Actors in Challenging the Existing Rules of International Law. *The Encyclopedia of Comparative Jurisprudence and Law*, 1(1), 265-281.



تاریخ ارسال: ۳ بهمن ۱۴۰۱

تاریخ بازنگری: ۳ اردیبهشت ۱۴۰۲

تاریخ پذیرش: ۱۲ اردیبهشت ۱۴۰۲

تاریخ چاپ: ۱ خرداد ۱۴۰۲

دانشنامه فقه و حقوق تطبیقی

نقش بازیگران غیر دولتی در به چالش کشیدن قواعد فعلی حقوق بین الملل

فاطمه عبدی^۱، عباد روحی^{۲*}، فرامرز امجدیان^۳

۱. دانشجوی دکتری، گروه حقوق بین الملل، واحد کرمانشاه، دانشگاه آزاد اسلامی، کرمانشاه، ایران

۲. استادیار، گروه حقوق بین الملل، دانشگاه جیهان-سلیمانیه، کردستان، عراق

۳. استادیار، گروه حقوق، واحد کرمانشاه، دانشگاه آزاد اسلامی، کرمانشاه، ایران

* پست الکترونیک نویسنده مسئول: ebad.ibrahim@sulicihan.edu.krd

چکیده

تحولات ناشی از جهانی شدن، گسترش ارتباطات فراملی و افزایش وابستگی متقابل میان جوامع، ساختار سنتی و دولت محور حقوق بین الملل را با دگرگونی های بنیادین مواجه ساخته است. در چنین شرایطی، بازیگران غیردولتی شامل سازمان های غیردولتی، شرکت های چندملیتی، گروه های مسلح، شبکه های مدنی و سایر کنشگران فراملی، به تدریج به عناصر اثرگذار در فرایندهای حقوقی و سیاسی بین المللی تبدیل شده اند. پژوهش حاضر با رویکردی توصیفی - تحلیلی، به بررسی نقش بازیگران غیردولتی در به چالش کشیدن قواعد فعلی حقوق بین الملل می پردازد و این پرسش را مطرح می سازد که این بازیگران چگونه توانسته اند بر قاعده گذاری، اجرای قواعد، نظارت بین المللی و تحول مفاهیم سنتی حقوق بین الملل اثر بگذارند. یافته های پژوهش نشان می دهد که بازیگران غیردولتی، اگرچه از شخصیت کامل حقوقی همانند دولت ها برخوردار نیستند، اما از طریق مشارکت در فرایندهای هنجارسازی، تأثیرگذاری بر افکار عمومی جهانی، نظارت بر اجرای حقوق بشر، تولید حقوق نرم و ایفای نقش در حکمرانی جهانی، توانسته اند ساختار سنتی حقوق بین الملل را تحت تأثیر قرار دهند. همچنین، ظهور گروه های مسلح غیردولتی و شبکه های فراملی، چالش های جدیدی را در حوزه مسئولیت بین المللی، انتساب رفتار، امنیت بین المللی و اصل حاکمیت دولت ها ایجاد کرده است. نتایج تحقیق بیانگر آن است که حقوق بین الملل معاصر در حال گذار از نظم صرفاً دولت محور به نظامی چندکنشگری است که در آن، نقش بازیگران غیردولتی در شکل دهی و تحول قواعد بین المللی به طور فزاینده ای رو به گسترش است.

کلیدواژگان: حقوق بین الملل، بازیگران غیردولتی، حکمرانی جهانی، حقوق نرم، مسئولیت بین المللی، فراملی گرایی

نحوه استناددهی: عبدی، فاطمه، روحی، عباد، و امجدیان، فرامرز. (۱۴۰۲). نقش بازیگران غیر دولتی در به چالش کشیدن قواعد فعلی حقوق بین الملل. *دانشنامه فقه و حقوق تطبیقی*، ۱(۱)، ۲۶۵-۲۸۱.

هنجاری می‌توانند دایره کنشگران مؤثر را گسترش دهند (Cassese, 2011). از این منظر، پرسش اصلی دیگر این نیست که آیا دولت‌ها همچنان بازیگران مهم حقوق بین‌الملل‌اند، بلکه پرسش دقیق‌تر آن است که آیا بازیگران غیردولتی توانسته‌اند قواعد موجود را به چالش بکشند و مرزهای سنتی میان تابع، موضوع، مخاطب و مجری حقوق بین‌الملل را جابه‌جا کنند یا خیر.

ظهور بازیگران غیردولتی را باید در بستر فراملی‌گرایی فهم کرد. نظریه روابط فراملی نشان می‌دهد که روابط بین‌المللی فقط محصول تعامل دولت‌ها نیست، بلکه شبکه‌هایی از ارتباطات اقتصادی، اجتماعی، فکری و نهادی فراتر از مرزهای ملی در شکل‌دهی به سیاست جهانی نقش دارند (Keohane & Nye, 1973). بر پایه این دیدگاه، دولت‌ها دیگر قادر نیستند تمامی جریان‌های قدرت، اطلاعات، سرمایه، ارزش‌ها و هنجارها را در محدوده مرزهای خود کنترل کنند. همین تغییر سبب شده است که بازیگران غیردولتی از حاشیه نظم بین‌المللی به متن آن منتقل شوند. آنان گاه از طریق فشار بر دولت‌ها، گاه از طریق مشارکت در نهادهای بین‌المللی، گاه از طریق تولید دانش تخصصی، و گاه از طریق بسیج افکار عمومی جهانی، مسیر شکل‌گیری قواعد حقوقی را تحت تأثیر قرار می‌دهند. این فرایند با تحلیل‌های مربوط به جهانی‌شدن حقوقی نیز سازگار است؛ زیرا جهانی‌شدن موجب شده است که مرز میان حقوق داخلی، حقوق منطقه‌ای و حقوق بین‌الملل کمتر از گذشته قطعی باشد (Domingo, 2010).

اهمیت بازیگران غیردولتی تنها به مشارکت مثبت آنان در نهادسازی یا توسعه حقوق بشر محدود نمی‌شود. برخی از این بازیگران، مانند گروه‌های مسلح، گروه‌های تروریستی، شبکه‌های جنایت سازمان‌یافته یا شرکت‌هایی که در حوزه‌های حساس اقتصادی و فناوریانه فعالیت می‌کنند، قواعد سنتی مربوط به مسئولیت، صلاحیت، امنیت و کاربرد زور را نیز با چالش مواجه کرده‌اند. به همین دلیل، مفهوم بازیگر غیردولتی مفهومی یکدست

حقوق بین‌الملل کلاسیک بر محور دولت، حاکمیت، رضایت و برابری صوری واحدهای سیاسی مستقل شکل گرفت و برای مدت طولانی، دولت‌ها تنها یا دست‌کم اصلی‌ترین تابعان این نظام حقوقی تلقی می‌شدند. در این چارچوب، قاعده‌گذاری، انعقاد معاهده، طرح مسئولیت بین‌المللی، اعمال صلاحیت و مشارکت در نهادهای بین‌المللی عمدتاً به دولت‌ها اختصاص داشت و سایر موجودیت‌ها، اگرچه ممکن بود در واقعیت سیاسی یا اقتصادی اثرگذار باشند، اما در ساختار حقوقی رسمی جایگاه مستقلی نمی‌یافتند. با این حال، تحولات قرن بیستم و به‌ویژه گسترش جهانی‌شدن، انقلاب ارتباطات، رشد سازمان‌های بین‌المللی، افزایش وابستگی متقابل و پیچیده‌تر شدن بحران‌های فرامرزی، این تصور دولت‌محور را به تدریج با چالش مواجه ساخت. حقوق بین‌الملل دیگر صرفاً با روابط میان دولت‌ها سروکار ندارد، بلکه با شبکه‌ای از مناسبات فراملی مواجه است که در آن سازمان‌های غیردولتی، شرکت‌های چندملیتی، گروه‌های مسلح غیردولتی، جنبش‌های اجتماعی، نهادهای حرفه‌ای، رسانه‌های جهانی و حتی اشخاص خصوصی می‌توانند در تولید، تفسیر، اجرا یا نقض قواعد بین‌المللی اثرگذار باشند. این تحول، همان نقطه‌ای است که بحث از نقش بازیگران غیردولتی را از یک موضوع فرعی به مسئله‌ای بنیادین در نظریه و عمل حقوق بین‌الملل تبدیل می‌کند.

در نظریه سنتی حقوق بین‌الملل، دولت‌ها واجد شخصیت حقوقی کامل‌اند و از اهلیت لازم برای دارا شدن حق و تکلیف، انعقاد معاهدات، اعمال حمایت دیپلماتیک و حضور در مراجع بین‌المللی برخوردارند. این جایگاه ممتاز دولت‌ها به‌گونه‌ای است که حتی نظریه‌های جدیدتر نیز نمی‌توانند نقش مرکزی دولت را به‌طور کامل انکار کنند. با این حال، همان‌گونه که تحلیل کلاسیک حقوق بین‌الملل نشان می‌دهد، انحصار دولت‌ها در عرصه بین‌المللی هیچ‌گاه مطلق و تغییرناپذیر نبوده است و تحولات نهادی و

و ساده نیست. در ادبیات جدید، این مفهوم طیفی گسترده از کنشگران را دربر می‌گیرد که تنها وجه مشترک آنان این است که دولت نیستند، اما همین تعریف سلبی نمی‌تواند تفاوت بنیادین میان سازمان‌های حقوق بشری، شرکت‌های فراملی، گروه‌های مسلح، شبکه‌های مدنی و افراد خصوصی را توضیح دهد (Hassan, 2016). بنابراین، مقاله حاضر باید از یک سو نقش تحول‌آفرین این بازیگران را در قاعده‌گذاری و اجرای حقوق بین‌الملل بررسی کند و از سوی دیگر، به ابهام‌ها، خطرهای و محدودیت‌های ناشی از حضور آنان نیز توجه داشته باشد.

در این میان، مفهوم حکمرانی جهانی اهمیت ویژه‌ای دارد. حکمرانی جهانی به معنای اداره امور بین‌المللی بدون وجود یک دولت جهانی متمرکز است و در چنین وضعیتی، نهادهای بین‌المللی، دولت‌ها، سازمان‌های غیردولتی، شرکت‌ها و شبکه‌های تخصصی هر یک بخشی از فرایند تصمیم‌سازی و اجرای قواعد را بر عهده می‌گیرند. از این منظر، افزایش نقش بازیگران غیردولتی نه یک استثنای موردی، بلکه یکی از ویژگی‌های ساختاری نظم بین‌المللی معاصر است (Nowrot, 2004). با این تحول، حقوق بین‌الملل از نظامی صرفاً مبتنی بر رضایت دولت‌ها به سوی نظامی پیچیده‌تر حرکت کرده است که در آن، مشروعیت، تخصص، پاسخگویی، مشارکت و شفافیت نیز در کنار حاکمیت دولت‌ها اهمیت یافته‌اند. البته این تحول به معنای پایان دولت نیست؛ بلکه به معنای محدود شدن انحصار دولت در تولید و کنترل قواعد است.

هدف این مقاله آن است که نشان دهد بازیگران غیردولتی، بدون برخورداری از شخصیت حقوقی کامل همانند دولت‌ها، توانسته‌اند قواعد موجود حقوق بین‌الملل را در چهار سطح بنیادین به چالش بکشند: نخست، در سطح نظری، با تضعیف تصور دولت‌محور از تابعان و کنشگران حقوق بین‌الملل؛ دوم، در سطح هنجاری، با مشارکت در تولید و توسعه قواعد بین‌المللی؛ سوم، در سطح

اجرایی، با نظارت، مستندسازی، بسیج افکار عمومی و کمک به اجرای قواعد؛ و چهارم، در سطح مسئولیت، با ایجاد وضعیت‌هایی که در آن انتساب رفتار، تعیین تکلیف، شناسایی تعهد و اعمال ضمانت اجرا دشوار می‌شود. بنابراین، مسئله اصلی مقاله صرفاً معرفی بازیگران غیردولتی نیست، بلکه تحلیل این موضوع است که چگونه این بازیگران، قواعد فعلی حقوق بین‌الملل را از درون دگرگون کرده‌اند و چرا نظام حقوق بین‌الملل هنوز نتوانسته است جایگاه آنان را به صورت منسجم، قطعی و جامع تعریف کند.

تحول جایگاه بازیگران غیردولتی در ساختار دولت‌محور حقوق

بین‌الملل

تحول جایگاه بازیگران غیردولتی را باید از نقطه‌ای آغاز کرد که حقوق بین‌الملل مدرن در آن بر مبنای دولت مستقل و حاکم بنا شد. نظام وستفالیایی، دولت را مرکز اقتدار حقوقی و سیاسی می‌دانست و روابط بین‌المللی را عمدتاً به روابط میان واحدهای سرزمینی مستقل فرو می‌کاست. در چنین الگویی، اشخاص، سازمان‌های مدنی، شرکت‌ها و گروه‌های اجتماعی نه به عنوان تابعان مستقل، بلکه از طریق دولت‌ها مورد توجه قرار می‌گرفتند. باین حال، این الگو به تدریج با فشار واقعیت‌های جدید روبه‌رو شد. افزایش ارتباطات فرامرزی، شکل‌گیری نهادهای بین‌المللی، گسترش اقتصاد جهانی، تحولات حقوق بشر و توسعه حقوق محیط زیست نشان داد که بسیاری از مسائل معاصر در چارچوب صلاحیت انحصاری دولت‌ها قابل حل نیستند. بر همین اساس، نظریه‌های جدید روابط بین‌الملل و حقوق بین‌الملل به این نتیجه رسیدند که دولت همچنان مهم است، اما دیگر تنها بازیگر تعیین‌کننده نیست. تحلیل‌های مربوط به تحول حقوق بین‌الملل در عصر جهانی‌شدن نیز نشان می‌دهد که ساختارهای سنتی قاعده‌گذاری نمی‌توانند به‌تنهایی پاسخگوی بحران‌های جدید باشند (Qaderi, 2008).

مربوط به وضعیت حقوقی بازیگران غیردولتی نیز تأکید شده است که برخورداری از قدرت اثرگذاری الزاماً با شناسایی کامل شخصیت حقوقی همراه نیست (Zamani & Ziaei, 2010). این فاصله میان قدرت و شخصیت، یکی از نقاط تنش آفرین حقوق بین‌الملل معاصر است.

گروه‌های مسلح غیردولتی نیز جایگاه ویژه‌ای در این تحول دارند، زیرا حضور آنان مستقیماً قواعد مربوط به صلح و امنیت، حقوق بشردوستانه، حقوق بشر، مسئولیت بین‌المللی و توسل به زور را درگیر می‌کند. در گذشته، مخاصمه مسلحانه عمدتاً به جنگ میان دولت‌ها ارجاع داده می‌شد، اما در دوران معاصر بخش قابل توجهی از خشونت‌های سازمان‌یافته در قالب مخاصمات داخلی، فراملی یا نامتقارن رخ می‌دهد. این وضعیت باعث شده است که پرسش‌هایی درباره الزام‌آور بودن حقوق بشردوستانه برای گروه‌های مسلح، مسئولیت آنان در قبال نقض‌های شدید، و امکان توسل دولت‌ها به دفاع مشروع در برابر حملات بازیگران غیردولتی مطرح شود. مباحث مربوط به دفاع مشروع علیه بازیگران غیردولتی، به‌ویژه پس از گسترش تروریسم فراملی، نشان می‌دهد که قواعد سنتی منشور ملل متحد درباره کاربرد زور با وضعیت‌هایی روبه‌رو شده‌اند که در زمان تدوین منشور به‌صورت کامل پیش‌بینی نشده بودند (Hakimi, 2015). بدین ترتیب، بازیگران غیردولتی نه تنها در توسعه قواعد مشارکت دارند، بلکه گاه با رفتارهای خود موجب بحران در تفسیر قواعد موجود می‌شوند.

در سطح نظری، مسئله شخصیت حقوقی بین‌المللی بازیگران غیردولتی همچنان محل مناقشه است. شخصیت حقوقی بین‌المللی به معنای توانایی دارا شدن حقوق و تکالیف در نظام حقوق بین‌الملل و امکان مشارکت در سازوکارهای حقوقی آن است. دولت‌ها شخصیت کامل دارند، سازمان‌های بین‌المللی شخصیت مشتق و کارکردی دارند، و افراد در برخی حوزه‌ها مانند حقوق بشر و حقوق کیفری بین‌المللی مستقیماً ذی‌حق یا مکلف شده‌اند.

یکی از مهم‌ترین نشانه‌های این تحول، گسترش مشارکت سازمان‌های غیردولتی در فرایندهای بین‌المللی است. سازمان‌های غیردولتی از اواخر قرن نوزدهم و به‌ویژه در قرن بیستم، به‌تدریج از نهادهایی حاشیه‌ای به بازیگرانی مؤثر در حوزه‌های حقوق بشر، محیط زیست، حقوق بشردوستانه، توسعه، خلع سلاح و عدالت کیفری بین‌المللی تبدیل شدند. بررسی تاریخی مشارکت سازمان‌های غیردولتی نشان می‌دهد که این نهادها در بسیاری از کنفرانس‌ها، مذاکرات و ابتکارهای بین‌المللی، نه فقط به‌عنوان ناظر، بلکه به‌عنوان تولیدکننده ایده، ارائه‌دهنده اطلاعات تخصصی و عامل فشار بر دولت‌ها نقش داشته‌اند (Charnovitz, 1997). این نقش‌آفرینی موجب شده است که مرز میان قاعده‌گذار رسمی و اثرگذار غیررسمی تا حدی کمرنگ شود. اگرچه سازمان‌های غیردولتی معمولاً معاهده منعقد نمی‌کنند و رأی رسمی در سازمان‌های بین‌الدولی ندارند، اما می‌توانند موضوعات جدید را وارد دستور کار بین‌المللی کنند، زبان حقوقی اسناد را تحت تأثیر قرار دهند و دولت‌ها را در برابر افکار عمومی جهانی پاسخگوتر سازند.

در کنار سازمان‌های غیردولتی، شرکت‌های چندملیتی نیز به‌عنوان بازیگران اقتصادی فراملی، نظم سنتی حقوق بین‌الملل را با چالش‌های جدی مواجه کرده‌اند. قدرت اقتصادی برخی شرکت‌ها از بودجه بسیاری از دولت‌ها بیشتر است و فعالیت آنان در حوزه‌هایی مانند انرژی، فناوری، دارو، ارتباطات، داده، حمل‌ونقل و سرمایه‌گذاری خارجی می‌تواند بر حقوق بشر، محیط زیست، توسعه و امنیت اثر مستقیم بگذارد. با این حال، نظام حقوق بین‌الملل برای مدت طولانی این شرکت‌ها را عمدتاً از طریق دولت‌های میزبان یا دولت‌های متبوع کنترل می‌کرد و تعهدات مستقیم بین‌المللی محدودی برای آنان قائل بود. همین شکاف میان قدرت واقعی و مسئولیت حقوقی، یکی از مهم‌ترین چالش‌هایی است که بازیگران غیردولتی برای قواعد موجود ایجاد کرده‌اند. در ادبیات

اما جایگاه سایر بازیگران غیردولتی همچنان نامتعیین است. برخی از نویسندگان از شخصیت محدود یا عملکردی این بازیگران سخن می‌گویند، زیرا آنان در برخی زمینه‌ها مخاطب قواعد یا مشارکت‌کننده در اجرای آن‌ها هستند، اما از همه ظرفیت‌های حقوقی دولت‌ها برخوردار نیستند (Bigzadeh, 2012). این تحلیل نشان می‌دهد که حقوق بین‌الملل به‌جای پذیرش یا رد مطلق شخصیت بازیگران غیردولتی، به‌صورت تدریجی و موردی ظرفیت‌های حقوقی خاصی را برای برخی از آنان شناسایی کرده است.

این تحول در حوزه حقوق بشر نیز بسیار آشکار است. حقوق بشر در آغاز بیشتر به‌عنوان مجموعه‌ای از محدودیت‌ها بر قدرت دولت‌ها فهم می‌شد، اما تجربه‌های معاصر نشان داده است که بازیگران غیردولتی نیز می‌توانند ناقض یا حامی حقوق بشر باشند. سازمان‌های غیردولتی حقوق بشری با مستندسازی نقض‌ها، ارائه گزارش، حمایت از قربانیان و فشار بر نهادهای بین‌المللی، نقش مهمی در توسعه فرهنگ پاسخگویی داشته‌اند (Farrior, 1998). از سوی دیگر، شرکت‌ها، گروه‌های مسلح، شبکه‌های قاچاق انسان و بازیگران اقتصادی خصوصی نیز ممکن است مستقیماً حقوق افراد را نقض کنند. بنابراین، اگر حقوق بشر تنها بر رابطه دولت و فرد تمرکز کند، بخش مهمی از واقعیت معاصر را نادیده می‌گیرد. تحلیل تعهدات حقوق بشری بازیگران غیردولتی نیز بر همین نکته تأکید دارد که برخی از این بازیگران، به‌ویژه زمانی که قدرت واقعی بر افراد یا قلمرو اعمال می‌کنند، نمی‌توانند از الزامات حقوق بشری کاملاً خارج دانسته شوند (Clapham, 2006).

بنابراین، تحول جایگاه بازیگران غیردولتی به معنای انتقال کامل حقوق بین‌الملل از دولت‌محوری به بازیگرمحوری نیست، بلکه به معنای پیچیده‌تر شدن نظام تابعان، مخاطبان و اثرگذاران حقوق بین‌الملل است. دولت همچنان اصلی‌ترین نهاد حقوقی در نظام بین‌المللی است، اما دیگر نمی‌تواند خود را یگانه منبع، مجری و

مخاطب قواعد بداند. بازیگران غیردولتی در حوزه‌هایی مانند حقوق بشر، محیط زیست، تجارت، امنیت، توسعه، ارتباطات و عدالت کیفری، قواعد موجود را از طریق مشارکت، فشار، مقاومت یا نقض به چالش می‌کشند. در نتیجه، حقوق بین‌الملل با وضعیتی روبه‌روست که در آن باید میان واقعیت اثرگذاری بازیگران غیردولتی و احتیاط حقوقی نسبت به شناسایی شخصیت کامل آنان تعادل برقرار کند. این وضعیت گذار، هسته اصلی مسئله مقاله حاضر را تشکیل می‌دهد.

نقش بازیگران غیردولتی در قاعده‌گذاری، اجرا و نظارت

بین‌المللی

یکی از مهم‌ترین عرصه‌هایی که بازیگران غیردولتی در آن قواعد فعلی حقوق بین‌الملل را به چالش کشیده‌اند، فرایند قاعده‌گذاری بین‌المللی است. در نظریه سنتی، قاعده بین‌المللی یا از طریق معاهده میان دولت‌ها شکل می‌گیرد یا از طریق عرف بین‌المللی که بر پایه رویه دولت‌ها و اعتقاد حقوقی آنان بنا شده است. اما در عمل، بسیاری از قواعد جدید در فضایی شکل می‌گیرند که در آن بازیگران غیردولتی در طرح مسئله، تولید زبان حقوقی، ارائه داده‌های تخصصی، فشار رسانه‌ای، بسیج اجتماعی و نظارت بر مذاکرات نقش دارند. سازمان‌های غیردولتی در حوزه‌هایی مانند ممنوعیت مین‌های زمینی، دیوان کیفری بین‌المللی، محیط زیست، حقوق زنان، حقوق کودک و مقابله با شکنجه، نشان داده‌اند که قاعده‌گذاری بین‌المللی دیگر صرفاً محصول اراده بسته دولت‌ها نیست. مشارکت تاریخی سازمان‌های غیردولتی در حکمرانی بین‌المللی بیانگر آن است که آنان از راه‌های غیررسمی اما مؤثر در شکل‌گیری قواعد بین‌المللی حضور داشته‌اند (Charnovitz, 1997). همین حضور غیررسمی اما اثرگذار، یکی از چالش‌های مهم برای نظریه رسمی منابع حقوق بین‌الملل است.

نقش سازمان‌های غیردولتی در قاعده‌گذاری به‌ویژه در حوزه محیط زیست برجسته است. مسائل زیست‌محیطی ذاتاً فرامرزی‌اند و

ارتباط با جوامع محلی، در عملیاتی ساختن هنجارهای حقوق بشری مشارکت دارند (Golshan Pazhooh, 2011). این نقش‌ها باعث می‌شود که اجرای حقوق بین‌الملل دیگر صرفاً به اراده دولت‌ها وابسته نباشد.

در کنار قاعده‌گذاری و اجرا، نظارت نیز یکی از حوزه‌های اصلی اثرگذاری بازیگران غیردولتی است. حقوق بین‌الملل سنتی با مشکل ضعف ضمانت اجرا مواجه بوده و بسیاری از قواعد آن تنها زمانی مؤثر می‌شوند که سازوکارهای نظارتی و فشارهای سیاسی فعال باشند. سازمان‌های غیردولتی در این زمینه نقش واسطه‌ای میان قربانیان، افکار عمومی، رسانه‌ها و نهادهای بین‌المللی ایفا می‌کنند. آن‌ها اطلاعاتی را گردآوری می‌کنند که دولت‌ها ممکن است پنهان کنند، روایت‌های رسمی را به چالش می‌کشند و از طریق گزارشگری مستقل، هزینه سیاسی نقض قواعد را افزایش می‌دهند. همین کارکرد نظارتی، ساختار سنتی اجرای حقوق بین‌الملل را دگرگون کرده است، زیرا اجرای قواعد دیگر فقط به اقدامات متقابل دولت‌ها یا تصمیم نهادهای رسمی وابسته نیست. در ادبیات مربوط به سازمان‌های غیردولتی و حقوق بین‌الملل نیز تأکید شده است که مشارکت این نهادها در نظارت، به‌ویژه در حوزه‌های حقوق بشر و حقوق بشردوستانه، به توسعه فرهنگ پاسخگویی کمک کرده است (Qasemi, 2013).

بازیگران غیردولتی همچنین در فرایند قضایی و شبه‌قضایی بین‌المللی اثرگذار شده‌اند. هرچند دسترسی مستقیم آنان به همه مراجع بین‌المللی محدود است، اما در بسیاری از موارد از طریق ارائه گزارش‌های کارشناسی، مداخله به‌عنوان دوست دادگاه، کمک به قربانیان، حمایت از دعاوی راهبردی یا تأمین اطلاعات، بر شکل‌گیری رویه قضایی تأثیر می‌گذارند. در حوزه محیط زیست و حقوق بشر، چنین نقشی اهمیت مضاعف دارد، زیرا بسیاری از نقض‌ها بدون فشار جامعه مدنی هرگز به مرحله رسیدگی حقوقی نمی‌رسند. این وضعیت نشان می‌دهد که حتی اگر بازیگران

دولت‌ها غالباً به دلیل ملاحظات اقتصادی یا سیاسی از پذیرش تعهدات سخت‌گیرانه خودداری می‌کنند. در چنین وضعیتی، سازمان‌های زیست‌محیطی با تولید دانش تخصصی، هشدار درباره خطرهای جهانی، مشارکت در کنفرانس‌های بین‌المللی و فشار بر افکار عمومی، دولت‌ها را به پذیرش قواعد جدید سوق داده‌اند. مطالعات مربوط به نفوذ سازمان‌های غیردولتی در مذاکرات زیست‌محیطی نشان می‌دهد که این نهادها می‌توانند از طریق ارائه اطلاعات، ائتلاف‌سازی، اعتبار اخلاقی و فشار عمومی بر مسیر مذاکرات اثر بگذارند (Corell & Betsill, 2001). از سوی دیگر، کنشگری زیست‌محیطی فراملی نشان داده است که سیاست جهانی الزاماً در سطح دولت‌ها متوقف نمی‌شود و جامعه مدنی جهانی می‌تواند در برابر تخریب محیط زیست، قدرتی هنجاری ایجاد کند (Wapner, 1995). در نتیجه، قواعد زیست‌محیطی بین‌المللی بیش از بسیاری از حوزه‌های دیگر نشان‌دهنده ورود بازیگران غیردولتی به میدان تولید هنجار است.

در حوزه حقوق بشر، بازیگران غیردولتی هم در توسعه قواعد و هم در اجرای آن‌ها نقش داشته‌اند. سازمان‌های حقوق بشری از طریق مستندسازی نقض‌ها، انتشار گزارش‌های سالانه، ارتباط با نهادهای نظارتی، حمایت از قربانیان، طرح دعاوی راهبردی و ایجاد فشار رسانه‌ای، فاصله میان متن قواعد و واقعیت اجرای آن‌ها را کاهش داده‌اند. اگرچه دولت‌ها همچنان طرف اصلی بسیاری از معاهدات حقوق بشری هستند، اما اجرای مؤثر این معاهدات بدون نقش سازمان‌های مدنی دشوار است. پژوهش‌های مربوط به سازمان‌های غیردولتی حقوق بشری نیز نشان می‌دهد که این نهادها می‌توانند در افشای نقض‌های پنهان، تغییر دستور کار سیاسی و ایجاد حساسیت بین‌المللی نقش‌آفرینی کنند (Golshan Pazhooh, 2012). همچنین تحلیل‌های مربوط به راهنمای سازمان‌های غیردولتی نشان می‌دهد که این نهادها از طریق شبکه‌سازی، آموزش عمومی، تعامل با سازمان‌های بین‌المللی و

غیردولتی از اهلیت کامل اقامه دعوا برخوردار نباشند، می‌توانند در تولید استدلال حقوقی و جهت‌دهی به تفسیر قواعد نقش داشته باشند. در این معنا، قاعده حقوقی دیگر فقط در متن معاهده یا رأی دادگاه شکل نمی‌گیرد، بلکه در شبکه‌ای از کنش‌های تخصصی، اجتماعی و نهادی تولید می‌شود.

باین‌حال، نقش بازیگران غیردولتی همیشه مثبت یا بی‌چالش نیست. برخی سازمان‌های غیردولتی ممکن است وابسته به منابع مالی دولت‌ها یا قدرت‌های خاص باشند، برخی دیگر ممکن است نمایندگی واقعی جوامع محلی را نداشته باشند، و برخی ممکن است دستور کار سیاسی خود را در قالب زبان حقوقی عرضه کنند. بنابراین، افزایش نقش آنان در قاعده‌گذاری و نظارت، پرسش‌هایی درباره مشروعیت، شفافیت، پاسخگویی و نمایندگی ایجاد می‌کند. ادبیات مربوط به مشارکت مردمی و سازمان‌های غیردولتی نشان می‌دهد که سازمان‌های مدنی زمانی می‌توانند نقش سازنده داشته باشند که ارتباط واقعی با جامعه، استقلال نسبی، شفافیت مالی و ظرفیت کارشناسی داشته باشند (Saeidi, 2010). از این منظر، چالش اصلی این نیست که آیا بازیگران غیردولتی باید در حقوق بین‌الملل نقش داشته باشند یا خیر، بلکه این است که چگونه می‌توان نقش آنان را به‌گونه‌ای تنظیم کرد که هم ظرفیت تحول‌آفرینشان حفظ شود و هم از بی‌نظمی، سوءاستفاده و مشروعیت‌زدایی جلوگیری گردد.

در سطح سازمان‌های بین‌المللی نیز حضور بازیگران غیردولتی به تدریج گسترش یافته است. سازمان ملل متحد، شورای اقتصادی و اجتماعی، برخی نهادهای تخصصی، سازوکارهای حقوق بشری و نهادهای منطقه‌ای، در درجات مختلف امکان مشارکت سازمان‌های غیردولتی را فراهم کرده‌اند. این مشارکت گاه در قالب مقام مشورتی، گاه در قالب ارائه گزارش و گاه در قالب حضور در نشست‌ها و فرایندهای مشورتی صورت می‌گیرد. مطالعه سازمان‌های بین‌المللی نشان می‌دهد که تعامل با سازمان‌های

غیردولتی به بخشی از سازوکارهای نهادی حکمرانی جهانی تبدیل شده است (Mousazadeh, 2015). این تعامل، از یک‌سو به سازمان‌های بین‌المللی امکان می‌دهد به اطلاعات و شبکه‌های اجتماعی گسترده‌تری دسترسی یابند و از سوی دیگر، به بازیگران غیردولتی فرصت می‌دهد بر دستور کار بین‌المللی اثر بگذارند. بنابراین، نهادهای بین‌المللی خود به یکی از مسیرهای رسمی‌تر شدن نقش بازیگران غیردولتی تبدیل شده‌اند.

بر این اساس، بازیگران غیردولتی در قاعده‌گذاری، اجرا و نظارت بین‌المللی نقشی چندلایه دارند. آنان قواعد را مستقیماً وضع نمی‌کنند، اما می‌توانند محتوای آن‌ها را شکل دهند؛ ضامن رسمی اجرای قواعد نیستند، اما می‌توانند هزینه نقض را افزایش دهند؛ دادگاه بین‌المللی نیستند، اما می‌توانند مستندات، روایت‌ها و استدلال‌هایی را فراهم کنند که مسیر دادرسی را تغییر دهد. همین نقش چندلایه موجب شده است که حقوق بین‌الملل با وضعیتی تازه مواجه شود: قواعد همچنان با زبان رسمی دولت‌ها تدوین می‌شوند، اما پشت این زبان رسمی، شبکه‌ای از بازیگران غیردولتی در حال اثرگذاری است. این وضعیت، نظریه کلاسیک منابع و اجرای حقوق بین‌الملل را دچار تغییر کرده و نشان داده است که اقتدار حقوقی در جهان معاصر، بیش از گذشته توزیع شده، شبکه‌ای و وابسته به مشارکت بازیگران متنوع است.

چالش‌های بازیگران غیردولتی برای حاکمیت، مسئولیت و

امنیت بین‌المللی

اگرچه بخش مهمی از نقش بازیگران غیردولتی در توسعه قواعد، نظارت بر اجرا و گسترش پاسخگویی قابل ارزیابی مثبت است، اما حضور آنان در نظام بین‌المللی همواره سازنده و هموار نیست. بسیاری از چالش‌های جدی حقوق بین‌الملل معاصر دقیقاً از همین نقطه ناشی می‌شود که بازیگران غیردولتی قدرت و اثرگذاری دارند، اما جایگاه حقوقی آنان روشن، کامل یا یکسان نیست. این وضعیت به‌ویژه در سه حوزه حاکمیت، مسئولیت و امنیت

مسئولیت دشوارتر است. اگر بازیگر غیردولتی تحت کنترل دولت باشد، ممکن است عمل او به دولت منتسب شود؛ اما اگر این کنترل ثابت نشود، قربانیان با این پرسش روبه‌رو می‌شوند که چگونه می‌توان خود بازیگر غیردولتی را در سطح بین‌المللی پاسخگو کرد. مباحث مربوط به انتساب رفتار بازیگران غیردولتی به دولت نشان می‌دهد که معیارهایی مانند کنترل مؤثر، کنترل کلی، هدایت، دستور یا حمایت، همچنان محل اختلاف و تفسیرهای متفاوت‌اند (Mohan, 2008). همین اختلاف‌ها نشان می‌دهد که قواعد موجود مسئولیت برای واقعیت‌های پیچیده کنش غیردولتی کافی نیستند.

در همین زمینه، بحث انتساب رفتار اهمیت محوری دارد. اگر یک گروه مسلح، شرکت خصوصی امنیتی یا شبکه سازمان‌یافته با حمایت یک دولت عمل کند، دولت زیان‌دیده یا قربانیان ممکن است بکوشند رفتار آن گروه را به دولت حامی منتسب کنند. اما سطح کنترل لازم برای انتساب رفتار، در رویه و نظریه حقوق بین‌الملل به‌طور کامل یکسان نیست. برخی معیارها سخت‌گیرانه‌اند و کنترل مؤثر بر عملیات خاص را لازم می‌دانند، درحالی‌که برخی معیارها، به‌ویژه در زمینه گروه‌های سازمان‌یافته، بر کنترل کلی یا حمایت ساختاری تأکید می‌کنند. مطالعات مربوط به مسئولیت دولت و انتساب رفتار نشان می‌دهد که همین تفاوت معیارها می‌تواند موجب شود رفتار مشابه در یک چارچوب به دولت منتسب شود و در چارچوب دیگر منتسب نشود (Santiago, 2002). نتیجه این وضعیت، کاهش قطعیت حقوقی و دشوار شدن جبران خسارت است. بنابراین، بازیگران غیردولتی نه تنها قواعد مسئولیت را اجرا یا نقض می‌کنند، بلکه خود موجب آشکار شدن محدودیت‌های نظری و عملی نظام مسئولیت می‌شوند.

چالش سوم مربوط به تعهدات مستقیم بازیگران غیردولتی است. اگر پذیرفته شود که برخی بازیگران غیردولتی، به‌ویژه گروه‌های مسلح یا شرکت‌های فراملی، می‌توانند بر حقوق افراد اثر جدی

بین‌المللی آشکار است. دولت‌ها همچنان بر اصل حاکمیت و عدم مداخله تکیه می‌کنند، اما بازیگران غیردولتی می‌توانند از طریق شبکه‌های فراملی، افکار عمومی، اقتصاد جهانی، رسانه‌ها و حتی قدرت نظامی، تصمیم‌گیری دولت‌ها را محدود کنند. این محدودسازی گاه به تقویت حقوق بشر و حکمرانی بهتر کمک می‌کند، اما گاه نیز موجب بی‌ثباتی، مداخله غیرشفاف و تضعیف نظم عمومی می‌شود. از همین رو، بررسی نقش بازیگران غیردولتی باید همزمان با توجه به فرصت‌ها و تهدیدهای آنان صورت گیرد. نخستین چالش، مربوط به حاکمیت دولت‌هاست. حاکمیت در مفهوم کلاسیک خود به معنای اقتدار عالی دولت در قلمرو داخلی و استقلال آن در برابر سایر دولت‌هاست. باین‌حال، بازیگران غیردولتی این مفهوم را از دو جهت تغییر داده‌اند. از یک‌سو، سازمان‌های مدنی، نهادهای حقوق بشری و شبکه‌های فراملی می‌توانند دولت‌ها را در برابر هنجارهای جهانی پاسخگو کنند و مانع از آن شوند که دولت‌ها به نام حاکمیت، نقض‌های شدید حقوق بشر یا تخریب محیط زیست را پنهان کنند. از سوی دیگر، برخی بازیگران غیردولتی ممکن است با مداخله در فرایندهای سیاسی، فشار اقتصادی، عملیات اطلاعاتی یا حتی خشونت مسلحانه، اقتدار مشروع دولت را تضعیف کنند. تحلیل‌های مربوط به بازیگران غیردولتی در روابط بین‌الملل نشان می‌دهد که این بازیگران هم می‌توانند حامل هنجارهای نوین باشند و هم می‌توانند سازوکارهای سنتی نظم سیاسی را دچار اختلال کنند (Herr, 2013). بنابراین، چالش آنان برای حاکمیت ماهیتی دوگانه دارد: هم می‌تواند رهایی‌بخش باشد و هم بی‌ثبات‌کننده.

دومین چالش، در حوزه مسئولیت بین‌المللی ظاهر می‌شود. حقوق مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها بر مبنای این ایده شکل گرفته است که هرگاه فعل یا ترک فعلی به دولت منتسب شود و نقض تعهد بین‌المللی رخ دهد، مسئولیت دولت مطرح می‌شود. اما هنگامی که عمل زیان‌بار توسط بازیگر غیردولتی انجام می‌شود، تعیین

بگذارند، آنگاه این پرسش مطرح می‌شود که آیا آنان فقط از طریق دولت‌ها کنترل می‌شوند یا خود نیز مستقیماً مخاطب تعهدات بین‌المللی‌اند. در حوزه حقوق بشر، دیدگاه سنتی دولت‌محور هنوز قوی است، اما نظریه تعهدات بازیگران غیردولتی نشان داده است که محدود کردن حقوق بشر به رابطه دولت و فرد نمی‌تواند همه وضعیت‌های معاصر را پوشش دهد (Clapham, 2006). همچنین بحث حقوقی شدن تعهدات بازیگران غیردولتی نشان می‌دهد که برخی هنجارها، به‌ویژه در زمینه منع نسل‌کشی، شکنجه، برده‌داری و جنایات بین‌المللی، ظرفیت آن را دارند که مستقیماً بر رفتار اشخاص یا گروه‌های غیردولتی اعمال شوند (Alston, 2002). با این حال، مسئله مهم این است که شناسایی تعهد مستقیم بدون ایجاد سازوکار پاسخگویی مؤثر، نمی‌تواند به‌تنهایی مشکل را حل کند.

در حوزه امنیت بین‌المللی، بازیگران غیردولتی مسلح شاید بیشترین فشار را بر قواعد سنتی وارد کرده‌اند. قواعد منشور ملل متحد درباره ممنوعیت توسل به زور و حق دفاع مشروع در فضایی تدوین شدند که تهدید اصلی، حمله مسلحانه یک دولت علیه دولت دیگر بود. اما حملات تروریستی فراملی، فعالیت گروه‌های مسلح در قلمرو دولت‌های ضعیف یا ناتوان، و شکل‌گیری شبکه‌های خشونت‌ورز غیرمتمرکز، این چارچوب را پیچیده کرده‌اند. اگر یک گروه غیردولتی از قلمرو دولتی دیگر حمله کند و دولت میزبان قادر یا مایل به کنترل آن نباشد، آیا دولت قربانی می‌تواند به زور متوسل شود؟ پاسخ به این پرسش همچنان محل اختلاف است و تحلیل‌های مربوط به دفاع مشروع علیه بازیگران غیردولتی نشان می‌دهد که رویه دولت‌ها و واکنش نهادهای بین‌المللی در این زمینه یکدست نیست (Hakimi, 2015). این ابهام، یکی از نمونه‌های روشن چالش‌آفرینی بازیگران غیردولتی برای قواعد موجود حقوق بین‌الملل است.

در کنار امنیت، مشروعیت بازیگران غیردولتی نیز مسئله‌ای مهم است. همه بازیگران غیردولتی را نمی‌توان نماینده جامعه جهانی، جامعه مدنی یا ارزش‌های انسانی دانست. برخی از آنان دارای ساختارهای غیردموکراتیک، منابع مالی نامشخص، وابستگی‌های سیاسی یا دستور کارهای ایدئولوژیک‌اند. حتی سازمان‌های غیردولتی حقوق بشری یا زیست‌محیطی نیز ممکن است با پرسش‌هایی درباره نمایندگی، پاسخگویی و شفافیت مواجه شوند. ادبیات مربوط به سازمان‌های غیردولتی و حقوق بین‌الملل نشان می‌دهد که اعتبار این نهادها تا حد زیادی به استقلال، تخصص، شفافیت و ارتباط واقعی با جوامع هدف وابسته است (Qasemi, 2013). اگر این شرایط وجود نداشته باشد، حضور بازیگران غیردولتی ممکن است نه به دموکراتیک‌تر شدن حقوق بین‌الملل، بلکه به بازتولید نابرابری‌های قدرت در قالبی غیررسمی منجر شود. به همین دلیل، تنظیم نقش آنان باید با معیارهای دقیق مشروعیت و پاسخگویی همراه باشد.

در نهایت، چالش اصلی بازیگران غیردولتی برای حقوق بین‌الملل را می‌توان در شکاف میان واقعیت و قالب حقوقی خلاصه کرد. واقعیت این است که این بازیگران در بسیاری از حوزه‌ها قدرت دارند، قواعد را تحت تأثیر قرار می‌دهند، حقوق را اجرا یا نقض می‌کنند و حتی تصمیم دولت‌ها را محدود می‌سازند. اما قالب حقوقی موجود هنوز عمدتاً بر دولت‌ها متمرکز است و فقط به‌صورت پراکنده، موردی و محدود به برخی ظرفیت‌های بازیگران غیردولتی توجه کرده است. همین شکاف موجب شده است که حقوق بین‌الملل در برابر آنان نه بتواند به الگوی سنتی کاملاً بازگردد و نه هنوز توانسته باشد نظریه‌ای جامع و منسجم برای جایگاه آنان ارائه دهد. بنابراین، بازیگران غیردولتی قواعد فعلی حقوق بین‌الملل را از طریق قدرت عملی، حضور هنجاری، مشارکت نهادی و ایجاد بحران‌های مسئولیتی و امنیتی به چالش کشیده‌اند؛ چالشی که نه با حذف آنان حل می‌شود و نه با پذیرش

بازیگران غالباً از طریق ابزارهای نرم، شبکه‌ای و غیررسمی اثر می‌گذارند، اما اثر آنان می‌تواند در نهایت به قواعد سخت‌تر حقوقی تبدیل شود (Flohr, 2013). بنابراین، مرز میان حقوق سخت و حقوق نرم، و میان قاعده رسمی و هنجار اجتماعی، در اثر کنشگری آنان سیال‌تر شده است.

در این چارچوب، حقوق نرم جایگاه ویژه‌ای دارد. بسیاری از استانداردهای بین‌المللی ابتدا در قالب اعلامیه‌ها، دستورالعمل‌ها، اصول داوطلبانه، گزارش‌های تخصصی یا کدهای رفتاری مطرح می‌شوند و سپس به تدریج در قراردادها، سیاست‌های عمومی، رویه سازمان‌های بین‌المللی یا حتی معاهدات وارد می‌شوند. بازیگران غیردولتی در تولید و انتشار چنین استانداردهایی نقش جدی دارند. برای مثال، سازمان‌های حقوق بشری، نهادهای زیست‌محیطی و شبکه‌های تخصصی می‌توانند اصولی را تدوین کنند که اگرچه در آغاز الزام‌آور نیستند، اما به مرور به معیار ارزیابی رفتار دولت‌ها و شرکت‌ها تبدیل می‌شوند. این وضعیت، مفهوم کلاسیک الزام حقوقی را به چالش می‌کشد؛ زیرا نشان می‌دهد که برخی قواعد پیش از آنکه رسماً الزام‌آور شوند، از طریق فشار اجتماعی، اعتبار اخلاقی و کاربرد نهادی اثر الزام‌آور عملی پیدا می‌کنند. مطالعات مربوط به تحول جهانی حقوق نیز بیان می‌کند که نظم حقوقی جدید اغلب از مسیرهای غیرمتمرکز، فراملی و تدریجی شکل می‌گیرد (Domingo, 2010).

بازتعریف نظم حقوق بین‌الملل همچنین در حوزه شخصیت حقوقی دیده می‌شود. به جای آنکه شخصیت حقوقی فقط در قالب دوگانه «وجود» یا «عدم وجود» فهم شود، بهتر است از طیفی از ظرفیت‌های حقوقی سخن گفته شود. برخی بازیگران غیردولتی ممکن است فقط حق مشارکت مشورتی داشته باشند، برخی ممکن است بتوانند شکایت یا گزارش ارائه کنند، برخی ممکن است مخاطب تعهدات حقوق بشر دوستانه باشند، برخی ممکن است در داوری‌های سرمایه‌گذاری طرف دعوا قرار گیرند، و برخی ممکن

بی‌قید و شرط آنان، بلکه نیازمند بازاندیشی در ساختار تابعان، منابع، تعهدات و سازوکارهای پاسخگویی حقوق بین‌الملل است.

بازتعریف نظم حقوق بین‌الملل در پرتو کنشگری بازیگران غیردولتی

حضور فزاینده بازیگران غیردولتی نشان می‌دهد که حقوق بین‌الملل در مرحله‌ای از بازتعریف قرار گرفته است. این بازتعریف به معنای فروپاشی کامل نظام دولت‌محور نیست، بلکه به معنای تغییر در شیوه عمل آن است. دولت‌ها همچنان معاهدات را منعقد می‌کنند، در سازمان‌های بین‌المللی رأی می‌دهند، مسئولیت بین‌المللی می‌یابند و صلاحیت سرزمینی اعمال می‌کنند؛ اما در بسیاری از موارد، تصمیم آنان تحت تأثیر شبکه‌هایی از بازیگران غیردولتی قرار دارد. بنابراین، حقوق بین‌الملل معاصر را باید نه صرفاً به عنوان نظامی میان دولت‌ها، بلکه به عنوان نظامی چندسطحی فهم کرد که در آن دولت‌ها، سازمان‌های بین‌المللی، نهادهای مدنی، شرکت‌ها، گروه‌های تخصصی و حتی افکار عمومی جهانی در تعامل با یکدیگر عمل می‌کنند. ادبیات حکمرانی جهانی نیز بر همین نکته تأکید می‌کند که ساختارهای جدید تصمیم‌گیری بین‌المللی به طور فزاینده‌ای به کنشگران متنوع و غیرمتمرکز وابسته‌اند (Nowrot, 2004).

یکی از پیامدهای این تحول، تغییر در مفهوم منابع حقوق بین‌الملل است. منابع رسمی همچنان معاهده، عرف، اصول کلی حقوقی و تا حدی رویه قضایی و دکترین‌اند، اما فرایند شکل‌گیری این منابع از گذشته پیچیده‌تر شده است. بازیگران غیردولتی ممکن است معاهده را امضا نکنند، اما می‌توانند بر مذاکرات آن اثر بگذارند؛ ممکن است رویه دولت محسوب نشوند، اما می‌توانند زمینه شکل‌گیری اعتقاد حقوقی یا فشار هنجاری را فراهم کنند؛ ممکن است خود قاعده الزام‌آور تولید نکنند، اما می‌توانند حقوق نرم، استانداردهای حرفه‌ای و کدهای رفتاری را گسترش دهند. تحلیل نقش بازیگران غیردولتی در حکمرانی جهانی نشان می‌دهد که این

است در حقوق کیفری بین‌المللی مسئولیت فردی پیدا کنند. این وضعیت نشان می‌دهد که شخصیت حقوقی در حقوق بین‌الملل معاصر اغلب عملکردی، نسبی و موضوع‌محور است. تحلیل جایگاه حقوقی بازیگران غیردولتی نیز تأکید می‌کند که شناسایی ظرفیت‌های حقوقی آنان الزاماً به معنای هم‌رتبه کردن آنان با دولت‌ها نیست (Zamani, 2014). بنابراین، حقوق بین‌الملل می‌تواند بدون نفی مرکزیت دولت، برای بازیگران غیردولتی نقش‌های حقوقی مشخص و محدود تعریف کند.

با این حال، این بازتعریف باید با احتیاط انجام شود. اگر همه بازیگران غیردولتی به صورت یکسان به رسمیت شناخته شوند، حقوق بین‌الملل با خطر آشفتگی مفهومی و سوءاستفاده سیاسی روبه‌رو خواهد شد. سازمان حقوق بشری مستقل را نمی‌توان با گروه تروریستی یا شرکت فراملی آلاینده در یک سطح قرار داد. همچنین گروه مسلحی که بخشی از قلمرو را کنترل می‌کند، از نظر تعهدات بشردوستانه وضعیتی متفاوت با شبکه مدنی مدافع محیط زیست دارد. بنابراین، معیارهای شناسایی نقش حقوقی بازیگران غیردولتی باید بر مبنای کارکرد، میزان اثرگذاری، ساختار سازمانی، درجه کنترل بر افراد یا منابع، ظرفیت پاسخگویی و نوع رابطه با نظم عمومی بین‌المللی تنظیم شود. ادبیات مربوط به نقش و جایگاه بازیگران غیردولتی در حقوق بین‌الملل نشان می‌دهد که مسئله اصلی، پذیرش کلی یا رد کلی آنان نیست، بلکه تفکیک میان گونه‌های مختلف بازیگران و آثار حقوقی متفاوت رفتار آنان است (Hassan, 2016).

یکی دیگر از ابعاد بازتعریف نظم حقوقی، پیوند میان مشروعیت و تخصص است. در بسیاری از مذاکرات بین‌المللی، دولت‌ها از نظر سیاسی صاحب رأی‌اند، اما بازیگران غیردولتی از نظر تخصصی یا اخلاقی واجد قدرت اقناعی‌اند. سازمان‌های زیست‌محیطی ممکن است داده‌های علمی دقیق‌تری درباره بحران اقلیمی ارائه کنند، سازمان‌های حقوق بشری ممکن است اطلاعات میدانی معتبرتری

درباره نقض‌ها داشته باشند، و شبکه‌های حرفه‌ای ممکن است استانداردهای فنی کارآمدتری نسبت به بوروکراسی‌های دولتی تولید کنند. همین امر سبب می‌شود که مشروعیت قاعده‌گذاری بین‌المللی فقط از رضایت دولت‌ها ناشی نشود، بلکه به کیفیت مشارکت، شفافیت فرایند، دسترسی ذی‌نفعان و اعتبار اطلاعات نیز وابسته باشد. در این زمینه، تجربه کنشگری مدنی جهانی نشان می‌دهد که فشار اخلاقی و تخصصی جامعه مدنی می‌تواند مشروعیت قواعد بین‌المللی را تقویت کند (Wapner, 1995). البته این امر زمانی قابل دفاع است که خود بازیگران غیردولتی نیز پاسخگو و شفاف باشند.

از نظر نهادی، سازمان‌های بین‌المللی باید میان دو ضرورت تعادل برقرار کنند: از یک سو، نیاز به استفاده از ظرفیت بازیگران غیردولتی برای افزایش کارآمدی، شفافیت و ارتباط با جوامع؛ و از سوی دیگر، ضرورت حفظ نظم تصمیم‌گیری و جلوگیری از نفوذ نامشروع یا نابرابر. مقام مشورتی، سازوکارهای گزارشگری، نشست‌های تخصصی، مشارکت در فرایندهای نظارتی و امکان ارائه اطلاعات به مراجع بین‌المللی، ابزارهایی هستند که می‌توانند این تعادل را تقویت کنند. بررسی نقش سازمان‌های بین‌المللی نشان می‌دهد که تعامل با بازیگران غیردولتی، اگر بر پایه قواعد روشن و معیارهای شفاف باشد، می‌تواند ظرفیت نهادی حقوق بین‌الملل را افزایش دهد (Mousazadeh, 2015). اما اگر این تعامل فاقد معیار باشد، ممکن است به امتیازدهی گزینشی، نفوذ قدرت‌های اقتصادی یا سیاسی، و تضعیف اعتماد عمومی منجر شود.

بر این اساس، آینده حقوق بین‌الملل نه در بازگشت به دولت‌محوری مطلق قرار دارد و نه در رها کردن کامل نظم رسمی به شبکه‌های غیردولتی. مسیر منطقی، حرکت به سوی الگوی تنظیم‌شده‌ای از چندکنشگری است؛ الگویی که در آن دولت‌ها همچنان مسئولیت اصلی حفظ نظم و اجرای تعهدات بین‌المللی را

فقط محصول اراده رسمی دولت‌ها نیست، بلکه در زمینه‌ای گسترده‌تر از فشارهای اجتماعی، نیازهای جهانی، تخصص‌های فراملی، مطالبات اخلاقی و بحران‌های مشترک شکل می‌گیرد. به همین دلیل، منابع حقوق بین‌الملل در عمل پیچیده‌تر از گذشته شده‌اند. معاهده و عرف همچنان اهمیت دارند، اما مسیر شکل‌گیری آن‌ها از شبکه‌ای از کنشگران عبور می‌کند که همه آن‌ها دولت نیستند. حقوق نرم، استانداردهای رفتاری، گزارش‌های تخصصی، اصول داوطلبانه و اسناد غیرالزام‌آور نیز می‌توانند در فرایند تدریجی تبدیل هنجارهای اجتماعی به قواعد حقوقی مؤثر باشند.

از سوی دیگر، حضور بازیگران غیردولتی فقط فرصتی برای دموکراتیک‌تر شدن یا انسانی‌تر شدن حقوق بین‌الملل نیست، بلکه خطرهای و ابهام‌های جدی نیز ایجاد می‌کند. برخی از این بازیگران می‌توانند ناقض حقوق بشر، عامل خشونت، ابزار مداخله سیاسی، منبع بی‌ثباتی یا پوششی برای منافع اقتصادی و امنیتی باشند. بنابراین، نمی‌توان همه آنان را ذیل عنوان کلی جامعه مدنی یا کنشگر مثبت قرار داد. سازمان حقوق بشری، شرکت فراملی، گروه مسلح، شبکه تروریستی، جنبش اجتماعی و نهاد حرفه‌ای هر یک ماهیت، کارکرد و آثار حقوقی متفاوتی دارند. هرگونه نظریه‌پردازی درباره جایگاه آنان باید این تفاوت‌ها را جدی بگیرد و از تعمیم‌های ساده‌انگارانه پرهیز کند.

چالش اساسی حقوق بین‌الملل در برابر بازیگران غیردولتی، شکاف میان قدرت عملی و جایگاه حقوقی است. بسیاری از این بازیگران قدرت واقعی دارند، اما جایگاه حقوقی آنان یا مبهم است یا محدود و پراکنده. برخی می‌توانند بر قاعده‌گذاری اثر بگذارند، اما مسئولیت حقوقی روشنی ندارند. برخی می‌توانند حقوق افراد را نقض کنند، اما دسترسی قربانیان به سازوکارهای پاسخگویی نسبت به آنان دشوار است. برخی می‌توانند استانداردهای بین‌المللی تولید کنند، اما از نظر نمایندگی و شفافیت با پرسش روبه‌رو هستند. این

بر عهده دارند، اما بازیگران غیردولتی نیز بر اساس نقش، ظرفیت و اثرگذاری خود، حقوق و تکالیف مشخص پیدا می‌کنند. این الگو باید میان مشارکت و پاسخگویی پیوند برقرار کند. هر بازیگری که در تولید هنجار مشارکت می‌کند، باید نسبت به شفافیت و مشروعیت نقش خود پاسخگو باشد؛ هر بازیگری که قدرت واقعی بر افراد یا منابع اعمال می‌کند، باید در برابر آثار رفتارشان مسئول باشد؛ و هر بازیگری که مدعی دفاع از منافع عمومی است، باید معیارهای استقلال، صداقت و نمایندگی را رعایت کند. بدین ترتیب، بازیگران غیردولتی نه بیرون از حقوق بین‌الملل قرار می‌گیرند و نه بدون قید و شرط در جایگاه دولت‌ها می‌نشینند، بلکه در نظم حقوقی بازتعریف‌شده‌ای قرار می‌گیرند که با واقعیت‌های جهان معاصر سازگارتر است.

نتیجه‌گیری

تحولات چند دهه اخیر نشان داده است که حقوق بین‌الملل دیگر نمی‌تواند خود را صرفاً بر پایه تصویر کلاسیک از دولت‌های مستقل، برابر و منزوی توضیح دهد. اگرچه دولت‌ها همچنان ستون اصلی نظام حقوق بین‌الملل باقی مانده‌اند و بیشترین ظرفیت رسمی را برای قاعده‌گذاری، تعهدپذیری و مسئولیت دارند، اما واقعیت روابط بین‌المللی بسیار فراتر از تعامل دولت‌ها گسترش یافته است. بازیگران غیردولتی در حوزه‌های گوناگون، از حقوق بشر و محیط زیست گرفته تا امنیت، اقتصاد، توسعه، فناوری و عدالت کیفری، به عناصر مؤثر نظم بین‌المللی تبدیل شده‌اند. آنان قواعد موجود را نه فقط با ادعاهای نظری، بلکه با حضور عملی خود در فرایندهای قاعده‌گذاری، نظارت، اجرا، مستندسازی، بسیج افکار عمومی، تولید دانش تخصصی و حتی نقض مستقیم قواعد به چالش کشیده‌اند.

مهم‌ترین نتیجه این بحث آن است که بازیگران غیردولتی جایگزین دولت‌ها نشده‌اند، اما انحصار دولت‌ها را در حقوق بین‌الملل تضعیف کرده‌اند. آنان نشان داده‌اند که قاعده حقوقی بین‌المللی

دولت‌ها، بلکه در فضای پیچیده‌ای از تعامل دولت‌ها، نهادهای بین‌المللی، جامعه مدنی، شرکت‌ها، گروه‌های مسلح، شبکه‌های تخصصی و افکار عمومی جهانی شکل می‌گیرد. این وضعیت، حقوق بین‌الملل را از نظامی بسته و دولت‌محور به نظامی بازتر، چندلایه‌تر و پویاتر تبدیل کرده است. مقاله حاضر بر این نتیجه تأکید می‌کند که آینده حقوق بین‌الملل در گرو پذیرش واقع‌بینانه نقش بازیگران غیردولتی، تنظیم دقیق آثار حقوقی کنش آنان، و ایجاد سازوکارهای مؤثر برای پاسخگویی و مشروعیت است. تنها در چنین صورتی می‌توان از ظرفیت تحول‌آفرین این بازیگران بهره گرفت و در عین حال، از تهدیدهای ناشی از قدرت بی‌ضابطه آنان جلوگیری کرد.

مشارکت نویسندگان

در نگارش این مقاله تمامی نویسندگان نقش یکسانی ایفا کردند.

تعارض منافع

در انجام مطالعه حاضر، هیچ‌گونه تضاد منافی وجود ندارد.

EXTENDED ABSTRACT

International law has traditionally been constructed around the centrality of the sovereign state, with states regarded as the principal subjects, lawmakers, duty-bearers, and enforcement agents of the international legal order. However, the increasing complexity of global governance, the expansion of transnational relations, and the growing inability of states to manage cross-border crises alone have gradually weakened the exclusivist state-centered model. In this context, non-state actors have emerged as influential participants in the formation, interpretation, implementation, and even contestation of international legal rules. These actors include non-governmental organizations, multinational corporations, armed groups, civil society networks, professional associations, and transnational advocacy movements. Although they do not enjoy the same full legal personality as states,

شکاف اگر مدیریت نشود، می‌تواند به کاهش اعتبار حقوق بین‌الملل و تضعیف نظم عمومی بین‌المللی منجر شود.

راه‌حل مناسب، بازگشت به دولت‌محوری مطلق نیست؛ زیرا چنین بازگشتی با واقعیت جهان معاصر سازگار نیست. همچنین پذیرش بی‌قیدوشرط همه بازیگران غیردولتی نیز راه‌حل مناسبی نیست؛ زیرا می‌تواند به آشفتگی، سوءاستفاده و بی‌ثباتی منجر شود. راه‌حل منطقی، طراحی الگویی تدریجی، کارکردی و پاسخگو برای شناسایی نقش بازیگران غیردولتی است. در این الگو، میزان مشارکت، حقوق، تعهدات و مسئولیت هر بازیگر باید بر پایه نوع فعالیت، میزان اثرگذاری، ساختار سازمانی، ظرفیت پاسخگویی، ارتباط با منافع عمومی و تأثیر آن بر حقوق افراد تعیین شود. چنین رویکردی می‌تواند میان واقعیت قدرت غیردولتی و ضرورت حفظ نظم حقوقی تعادل ایجاد کند.

در نهایت، بازیگران غیردولتی حقوق بین‌الملل را به مرحله‌ای تازه وارد کرده‌اند؛ مرحله‌ای که در آن قواعد بین‌المللی نه فقط میان their practical influence has become undeniable. The theoretical foundation of this transformation can be traced to transnationalism, which emphasizes that world politics is not limited to interstate relations but is also shaped by interactions among private, social, economic, and institutional actors across borders (Keohane & Nye, 1973). Accordingly, the rise of non-state actors reflects a deeper structural change in international law, where authority, norm creation, and accountability are increasingly distributed across multiple centers rather than monopolized by states (Nowrot, 2004).

The article examines how non-state actors challenge the existing rules of international law by disturbing the traditional boundaries between subjects and objects of international law. In classical doctrine, states possess full international legal personality, while other entities are recognized only to the extent that states or international institutions allow them

to participate. Nevertheless, contemporary practice shows that non-state actors may shape legal outcomes even without full formal recognition. Their role in international human rights, humanitarian law, environmental governance, global security, and international institutional processes has created a gap between formal doctrine and legal reality. Scholars have therefore argued that the status of non-state actors cannot be reduced to a simple denial of legal personality, because some of them enjoy limited, functional, or issue-specific capacities within international law (Zamani, 2014). This ambiguity is especially visible where non-state actors are addressed by international instruments, participate in international organizations, provide expert reports, influence treaty-making processes, or become bearers of obligations under human rights and humanitarian norms (Clapham, 2006). Thus, the article argues that the contemporary legal order is moving toward a pluralized model of international legal participation.

A major dimension of this transformation concerns the participation of non-state actors in international norm-making. Non-governmental organizations have historically played an important role in placing new issues on the global agenda, framing legal problems, mobilizing public opinion, and pressuring states to adopt new international standards (Charnovitz, 1997). Their contribution has been especially significant in environmental protection, where technical knowledge, advocacy networks, and global campaigns have influenced treaty negotiations and institutional decision-making (Corell & Betsill, 2001). Environmental activism demonstrates that world politics is not confined to formal diplomatic channels, because civic actors can generate normative pressure and create expectations of responsible conduct beyond the state (Wapner, 1995). Similarly, in the field of human rights, non-governmental

organizations have contributed to monitoring violations, documenting abuses, supporting victims, and shaping international awareness (Farrior, 1998). These practices show that non-state actors are not merely external observers of international law; rather, they participate in the social and political processes through which legal norms are produced, stabilized, and legitimized.

The influence of non-state actors is also evident in implementation, monitoring, and accountability mechanisms. International law has long suffered from weak enforcement structures, especially where powerful states resist accountability or where violations occur within domestic jurisdictions. Non-state actors help reduce this enforcement gap by collecting information, publishing reports, submitting communications to international bodies, assisting victims, and generating reputational costs for violators. In this sense, they operate as informal enforcement agents, even when they lack formal coercive authority. The role of human rights NGOs, civil society institutions, and specialized advocacy groups confirms that international legal compliance often depends on networks of social pressure and public scrutiny, not only on formal sanctions (Qasemi, 2013). At the same time, the participation of non-state actors in international organizations, including consultative mechanisms and institutional reporting systems, has expanded the procedural openness of global governance (Mousazadeh, 2015). However, this role also raises concerns regarding legitimacy, representation, independence, and accountability, particularly when non-state actors are financially dependent, politically biased, or disconnected from the communities they claim to represent (Saeidi, 2010).

The article further emphasizes that non-state actors challenge international law not only through constructive participation but also through disruptive conduct. Armed non-state

actors, terrorist groups, private military entities, and transnational criminal networks create serious difficulties for the rules governing sovereignty, responsibility, attribution, use of force, and international security. The traditional law of state responsibility is based on attribution of conduct to states, yet many harmful acts today are committed by entities that are not formally state organs. This creates complex questions about whether their conduct can be attributed to a state through effective control, overall control, direction, support, or other forms of connection (Mohan, 2008). The problem of attribution reveals the limits of existing responsibility rules, especially when victims seek accountability for conduct that is neither purely private nor clearly state-directed (Santiago, 2002). In addition, debates over self-defense against non-state actors demonstrate that the Charter-based regime on the use of force is under pressure from contemporary security threats (Hakimi, 2015). These developments show that non-state actors do not merely participate in international law; they expose doctrinal weaknesses in its foundational categories.

In conclusion, the role of non-state actors in challenging the existing rules of international law should be understood as part of a broader transition from a strictly state-centered legal order to a more complex, multi-actor, and functionally differentiated system. States remain the primary subjects of international law, but they no longer monopolize legal influence, normative authority, or regulatory capacity. Non-state actors have become indispensable in agenda-setting, norm development, monitoring, advocacy, implementation, and accountability, while also creating serious legal challenges in areas such as attribution, responsibility, security, legitimacy, and governance. The future of international law therefore depends on developing a balanced framework that

recognizes the practical influence of non-state actors without granting them unrestricted or undifferentiated legal status. Such a framework must distinguish between different categories of actors, identify their specific functions, clarify their rights and obligations, and create mechanisms for transparency and accountability. International law can no longer ignore non-state actors, but it must regulate their role carefully so that their participation strengthens rather than undermines the coherence, legitimacy, and effectiveness of the international legal order.

References

- Alston, P. (2002). The Legalization of Non-State Actor Obligations.
- Bigzadeh, E. (2012). Non-Governmental Organizations and International Law.
- Cassese, A. (2011). *International Law*.
- Charnovitz, S. (1997). Two Centuries of Participation: NGOs and International Governance.
- Clapham, A. (2006). *Human Rights Obligations of Non-State Actors*.
- Corell, E., & Betsill, M. (2001). NGO Influence in International Environmental Negotiations.
- Domingo, R. (2010). The New Global Law.
- Farrior, S. (1998). Human Rights Advocacy and Non-State Actors.
- Flohr, A. (2013). The Role of Non-State Actors in Global Governance.
- Golshan Pazhooh, M. (2011). *Guide to Non-Governmental Organizations (NGOs)*.
- Golshan Pazhooh, M. (2012). *International Human Rights NGOs and Human Rights Violations in Western Countries*.
- Hakimi, M. (2015). Defensive Force against Non-State Actors: The State of Play.
- Hassan, O. (2016). Non-State Actors in International Relations.
- Herr, R. (2013). Non-State Actors and International Relations.
- Keohane, R., & Nye, J. (1973). *Transnational Relations and World Politics*.
- Mohan, M. (2008). Attribution and Non-State Actors in International Law.
- Mousazadeh, R. (2015). *International Organizations*.
- Nowrot, K. (2004). Legal Consequences of Global Governance and Non-State Actors.
- Qaderi, M. (2008). Globalization and Transformation of International Law.
- Qasemi, G. (2013). *International Law of Non-Governmental Organizations*.

- Saeidi, M. (2010). *Introduction to Public Participation and Non-Governmental Organizations*.
- Santiago, A. (2002). State Responsibility and Attribution of Conduct.
- Wapner, P. (1995). *Politics Beyond the State: Environmental Activism and World Civic Politics*.
- Zamani, S. G. (2014). Non-State Actors and International Law.
- Zamani, S. G., & Ziaei, M. (2010). Legal Status of Non-State Actors in International Law.