

همکاری مدنی-نظامی برای برقراری حاکمیت قانون

تیلمن رودر*

فهرست مطالب

۱. مقدمه
۲. تحول تاریخی در زمینه مداخله نظامی در فعالیت‌های برقراری حاکمیت قانون
۳. راهبردهای همکاری مدنی-نظامی «ناتو»، اتحادیه اروپا و سازمان ملل
۴. کوشش‌های حاکمیت قانون در عملیات‌های «سیمیک» و «کوپین»: پارادایم جدید در عمل
۵. موضوعات نظری حاکمیت قانون و چالش‌های برآمده از سیمیک
۶. نتیجه‌گیری

۱. مقدمه

حاکم کردن قانون، در حین یک نزاع مسلحانه یا پس از آن، نهادها و سازمان‌های درگیر را با چالش‌هایی پیچیده مواجه می‌کند. تجربیات اخیر در کشورهای جنگ‌زده‌ای مانند لیبیا،

* دکتر تیلمن رودر، از سردبیران اصلی سالنامه مطالعات حقوقی افغانستان، از مدیران اجرایی بنیاد ماکس پلانک برای صلح و حاکمیت قانون و مؤسسه حمیده برمکی برای صلح و حاکمیت قانون است. نویسنده مایل است از همه کسانی که، با نظرات و پیشنهادات خود، به انجام این تحقیق کمک کرده‌اند سپاسگزاری کند. گری پیتز، لنوستر و ویراستاران سزاوار قدردانی خاص هستند. همچنین نویسنده از دکتر محمد راسخ برای ترجمه حاضر بسیار سپاسگزار است.

این مقاله برای نخستین بار با عنوان زیر به چاپ رسیده است:

Tilman J. Röder, "Civil-Military Cooperation in Building the Rule of Law", in: Constitutionalism in Islamic countries / ed. by Rainer Grote and Tilman J. Röder, New York, 2012, pp. 206.

سومالی، بوسنی، کوزوو، تیمور - لسته، سیرالئون، افغانستان و عراق نشان داده است که راه برای موفقیت هموار نیست. مشکلات خاصی که نهادهای محلی دولتی تا کنون با آن مواجه شده‌اند، عبارتند از: ویرانی زیرساخت‌های فیزیکی، کمبود متخصصان حقوقی تحصیل کرده، تهدید کارمندان دولت از سوی طرف‌های معارضة، گسترش سریع جرم و فساد به دلیل ناامنی و ظرفیت‌های پایین اجرای قانون، اتکا به شکل‌های غیررسمی حل اختلاف در اغلب موارد، و دشواری تعیین موارد نقض حقوق بشر و اجرای واکنش‌های مناسب به این موارد که احتمالاً در جریان معارضة صورت گرفته‌اند (عدالت مرحله گذار^۱). مداخله نیروهای نظامی بین‌المللی در این حوزه، که به طور سنتی حوزه‌ای کاملاً مدنی شمرده می‌شود، یک پدیده^۲ جدید و البته شگفت‌آور است.

از میانه دهه ۱۹۹۰، ایالات متحده و نیروهای متحد آن، با هدف مشارکت در ایجاد ثبات در دولت‌های شکننده^۳، کوشش کرده‌اند نهادهای قضائی را در این کشورها بازسازی کنند و بر عرصه‌های عملیاتی توسعه حقوقی^۴ تأثیر بگذارند. در این فرآیند، آنان ناگزیر با مشکلاتی مشابه مشکلات سازمان‌های مدنی مواجه شده‌اند؛ موقعیتی که نیروهای نظامی را با چالش‌هایی خاص روبرو می‌کند. یکی از مشکلات بزرگ، این واقعیت است که «جامعه بین‌المللی» حاضر در صحنه، مثل همیشه، بسیار ناهماهنگ عمل می‌کند. در اغلب موارد، فعالان مدنی و نظامی، با تنوعی سرسام‌آور و با اختیارات و سمت‌های گوناگون سعی در اجرای راهبردهای^۵ حاکم کردن قانون از دید خود دارند. نیاز به برخی مشورت‌های دوجانبه با نهادهای محلی، عموماً پذیرفته شده و تا اندازه‌ای انجام یافته است، اما نقص و ایراد کلی همچنان در فقدان هماهنگی جامع و چندجانبه است. رویکردهای گوناگونی که تا کنون برای حل این مشکل عمده اتخاذ شده‌اند، عبارتند از: هماهنگی از طریق دولت‌های موقت^۶

1. Transitional Justice

2. Phenomenon

3. Fragile States

4. Legal Development

5. Strategies

6. Transitional Administrations

به رهبری سازمان ملل متحد، مانند مورد کوزوو (Carlowitz ۲۰۰۳) و تیمور - لسته (Coning ۲۰۰۰: ۸۳)؛ سازماندهی راهبردهای گوناگون از طریق یک عضو فعال خارجی مانند ایالات متحده در قضیه عراق (Tripp Pregent ۲۰۱۰a: ۲۰۰۴)؛ و تعیین «کشورهای راهبر» به مثابه هماهنگ‌کننده بخش‌های مختلف مانند قضیه افغانستان، که در این مورد ایتالیا، مسئولیت بخش قضائی و آلمان، مسئولیت مسئولیت بخش پولیس را برعهده گرفتند.^۷ با این حال، هیچ یک از این راهبردها به موفقیتی آشکار و پایدار در برقراری حاکمیت قانون منتهی نشده است. در عین حال، نهادهای گوناگون نظامی و مدنی به طور نظام‌مند، «سیمیک» (همکاری مدنی - نظامی)^۸ را، به مثابه یک ابزار مدیریتی در سطح عملیاتی، و به عنوان یک دکترین برای [حل] بحران‌های پیچیده در سطح راهبردی^۹، توسعه داده‌اند. با آنکه سازمان پیمان آتلانتیک شمالی (ناتو) از اصطلاح «همکاری مدنی - نظامی» سخن می‌گوید، سازمان ملل و دیگر سازمان‌های بین‌المللی ترجیح می‌دهند از اصطلاح غریب «هماهنگی مدنی - نظامی»^{۱۰} استفاده کنند و برخی از سازمان‌های غیردولتی سعی می‌کنند، با استفاده از اصطلاح کاملاً بی‌طرف «تعامل مدنی - نظامی»^{۱۱} از اشاره به هر گونه اهداف مشترک بپرهیزند. به‌رغم همه این تفاوت‌ها در تعبیر و مفاهیم، عنوان مخفف «سیمیک» رایج شده است و در این فصل برای اشاره به این پدیدار به کار گرفته خواهد شد.

در این فصل، ابتدا به برخی نکات تاریخی می‌پردازیم (بخش ۱). سپس، مفاهیم اساسی سیمیک را توضیح می‌دهیم؛ مفاهیمی که چارچوب ترویج حاکم کردن قانون را از سوی ارتش به تفصیل بیان می‌کند (بخش ۲). زمینه مکمل [دیگر]، و البته به همان اندازه مهم،

۷. دیگر کشورهای راهبر که مسئولیت قسمت‌هایی خاص در «اصلاح بخش امنیتی» را برعهده گرفتند، عبارت بودند از: ایالات متحده با مسئولیت ارتش افغان، بریتانیا با مسئولیت مبارزه با مواد مخدر، و ژاپن با مسئولیت خلع سلاح، متفرق ساختن نیروهای نظامی عمومی و استقرار مجدد (که بعدها عنوان «انحلال گروه‌های مسلح غیرقانونی» را به خود گرفت). نک به: Sedra (۲۰۰۶: ۹۶)

8. Civil-military Cooperation (CIMIC)

9. Strategic

10. Civil-military Coordination

11. Civil-military Interaction

عبارت از دکتترین ضدّ شورش^{۱۲} قرن بیست و یکم است (در لسان نظامی، با عنوان مخفف «کوین»^{۱۳})، که در بخش دوم این فصل مطرح خواهد شد. عرصه‌های اصلی مداخله نظامی در [برنامه] کمک به حاکمیت قانون عبارتند از عراق، که دکتترین جدید مقابله با شورش در آنجا شکل گرفت، و افغانستان، که فعالیت‌های سیمیک (همکاری مدنی - نظامی) برای حاکم کردن قانون [به عنوان] بغرنج‌ترین سناریوی معارضه زمان حاضر، در این کشور در جریان است (بخش ۳). سپس، موضوعات نظری که در حین تحلیل طرح شده‌اند، به بحث گذاشته خواهد شد (بخش ۴). نخستین موضوع، به مشروعیت مداخله نظامی در حاکم کردن قانون بازمی‌گردد. این موضوع، از جمله، سؤالاتی را در خصوص اختیارات نیروهای نظامی خارجی و قابلیت آنان در ترویج حاکمیت قانون، مشروعیت حکومت تحت حمایت، و پذیرش عمومی نیروهای نظامی خارجی و نیز نهادهایی که این نیروها به آنها کمک می‌کنند، به میان می‌آورد. موضوع دوم، هم‌راستا با موضوع اول، به تصور بسیار محدود نیروهای نظامی درگیر در عراق و افغانستان از [مساله] حاکمیت قانون، مربوط می‌شود. این فصل با نتیجه‌گیری‌هایی به پایان می‌رسد که بیانگر موضع من در خصوص موضوعات مورد بحث هستند. «ناتو» و به‌ویژه نیروهای ایالات متحده، به دو دلیل، در مرکز تحلیل حاضر قرار دارند. اول اینکه، دکتترین دربردارنده ترویج حاکمیت قانون، در اصل از سوی ارتش ایالات متحده پرورش داده شد. اعضای دیگر «ناتو»، صرفاً بخش‌هایی از این دکتترین را برگزیده‌اند و بدان جامه عمل پوشانده‌اند. برای نمونه، نیروهای بریتانیایی، ایتالیایی و استرالیایی تا اندازه‌ای در ترویج حاکمیت قانون در عراق و افغانستان مشارکت کرده‌اند، حال آنکه، نیروهای فرانسوی و آلمانی از این اقدام اجتناب کرده‌اند و این کار را به آن دسته از سازمان‌های مدنی تخصصی محول نموده‌اند که، خواه ناخواه، در برخی موارد از این سازمان‌ها برای اجرای برنامه‌های حاکم کردن قانون حمایت می‌کنند؛ و نیروهای نظامی کشورهای غیرعضو «ناتو»، سوای

12. Counterinsurgency Doctrine

13. COIN

حقوق عملیات^{۱۴}،^{۱۵} هرگز، به دلایل ایدئولوژیک، وارد امور حقوقی نشده‌اند. به طور خاص، هیچ مدرک شناخته‌شده‌ای دال بر مداخله در حوزه قضائی داخلی از سوی ارتش شوروی، و بعدها نیروهای روسیه، یا نیروهای نظامی چین، در [جریان] عملیات نظامی آنها، در دست نیست. [اما] به طور طبیعی مأموریت آنان هرگز ایجاد حاکمیت قانون را شامل نمی‌شد؛ اگر هم وارد امور حقوقی مربوط به خارجی‌ها می‌شدند، اهداف ایدئولوژیک دیگری را پی می‌گرفتند.

دلیل دوم، برای تمرکز این فصل بر نیروهای ایالات متحده و دیگر نیروهای «ناتو» در اوایل قرن بیست و یکم، به این واقعیت جزئی باز می‌گردد که ریشه‌های دوره‌های تاریخی دیگر، مانند دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ که نیروهای استعماری متأخر سعی در انتقال قدرت سیاسی و نیز قدرت قضائی به نهادهای تازه‌تأسیس محلی داشتند، به دشواری قابل ردیابی هستند و [انجام این کار] از محدوده مباحث این فصل خارج است. بنابراین، بررسی تاریخی اجمالی زیر، ادعای جامعیت نخواهد داشت.

۲. تحول تاریخی در زمینه مداخله نظامی در فعالیت‌های برقراری حاکمیت قانون

[سابقه تاریخی] مداخله نیروهای نظامی بین‌المللی در فعالیت‌های مربوط به حاکمی کردن قانون، از قبیل نهادسازی و اصلاح حقوقی، به سال‌های پایانی جنگ جهانی دوم بازمی‌گردد. کوشش‌های اولیه برای ایجاد ساختارهای مشروع و کارآمد حکومتی در سرزمین‌های خارجی، در اصل ابزاری بود برای حکومت‌های استعماری. بحث از آنها ذیل عنوان کوشش‌های مربوط به حاکمی کردن قانون به معنای نادیده گرفتن این زمینه تاریخی است. برخلاف اظهار نظر رئیس‌جمهور ایالات متحده، ویلیام مک‌کینلی، در دوران جنگ اسپانیایی - آمریکایی (۱۸۹۸)، مبنی بر اینکه ایالات متحده نه تنها مجبور بود مستعمره‌های پیشین را

14. Operational Law

۱۵. این قوانین شامل مجموعه هنجارهای داخلی، خارجی و بین‌المللی (از جمله حقوق بین‌الملل بشردوستانه و قواعد درگیری) است که بر فعالیت‌های نیروهای نظامی در حین و پس از جنگ اثر می‌گذارند.

آزاد کند، بلکه باید آنها را به سوی یک جامعه خودمختار^{۱۶} و دموکراتیک سوق می‌داد (Offner ۲۰۰۴: ۵۰)، نمی‌توان فعالیت قضات نظامی در این سرزمین‌ها را آغازگر کوشش‌های نیروهای ایالات متحده برای ترویج حاکمیت قانون به شمار آورد.^{۱۷} این نکته در مورد ساختارهای قضایی و اداری ایجادشده از سوی فرانسه، انگلستان، آلمان یا دیگر قدرت‌های استعماری، در سرزمین‌های زیر سلطه خود، نیز صادق است.

پس از جنگ جهانی دوم، قضات نظامی ایالات متحده، بریتانیا و فرانسه نه تنها دادگاه‌های نظامی را در آلمان و ژاپن اداره کردند، بلکه سیاست‌های حکومت‌های خود را نیز به اجرا گذاشتند که برای ملحق کردن این کشورها به بلوک دموکراسی‌های غربی طراحی شده بود؛ بلوکی که رفته‌رفته به سمت مقابله بیشتر با شوروی و دولت‌های اقمار آن پیش می‌رفت (Ziemke ۱۹۸۴: ۵۹).^{۱۸} این سیاست‌ها اساساً متفاوت با سیاست‌هایی بودن که برای مستعمرات یا سرزمین‌های تحت قیمومت^{۱۹} طراحی شده بود، زیرا هدف تأسیس دموکراسی‌های تمام عیار را دنبال می‌کرد. شرایط تاریخی نیز بیشتر مساعد بود. هر دو کشور دارای نخبگان با تحصیلات عالیه بودند و آلمان، تجربه دموکراسی را در جمهوری وایمار (۱۹۳۳-۱۹۱۹) پشت سر گذارنده بود. از این رو، برقراری حاکمیت قانون [در آنجا]، از هر جای دیگری، واقع‌بینانه‌تر بود. توفیق بعدی در آلمان، ژاپن و دیگر کشورهای سابقاً توتالیتیر^{۲۰} خبر از آغاز دوره کمک به حاکمیت قانون، به طور کلی، و مداخله نیروهای نظامی در این کوشش‌ها، به

16. Self-governing

۱۷. حکومت‌های نظامیان ایالات متحده در کوبا، پورتوریکو، جزایر فیلیپین و گوآم در پی آن بود که ساختارهای حکومتی به سبک آمریکا را جایگزین نهادهای موجود و نظام حقوقی مبتنی بر [مدل] اسپانیایی کند. بدین منظور، قضات نظامی اقدام به تهیه پیش‌نویس قانون، مانند قانون جزای فیلیپین (۱۸۹۹)، و تصویب آن نمودند، تصدی مشاغلی مهم در دادگاه‌های عالی را برعهده گرفتند و به مثابه مشاوران حقوقی حکومت‌های مورد حمایت آمریکا، حتی پس از آنکه این سرزمین‌ها استقلال رسمی به دست آورده بودند، عمل می‌کردند. نک به: ۹۹: ۱۹۹۸ (Birtle) - (۱۰۰). بورچ بر این باور است که این فعالیت‌ها سرآغاز مداخله ارتش ایالات متحده در «برنامه‌های حاکمیت قانون» است (Borch, ۲۰۰۸, ix).

۱۸. همچنین، بنگرید به گزارش قاضی نظامی ذخیره که در مقام رئیس شعبه دادگاه‌های آلمان در دفتر حکومت نظامی باواریا خدمت می‌کرد: (۳۷: ۱۹۵۰) Nobleman.

19. Mandate Territories

20. Totalitarian

طور خاص، می‌داد. در ژاپن، افسران ارتش ایالات متحده و قضات نظامی^{۲۱} حتی در تهیه پیش‌نویس قانون اساسی جدید نقش اصلی را ایفا کردند؛ قانون اساسی‌ای که، در کمال تعجب، از مفهوم آمریکایی حاکمیت قانون فاصله گرفته بود (Koseki ۱۹۹۸).

عملیات قابل توجه بعدی در خصوص حاکم کردن قانونرا ارتش ایالات متحده در ویتنام رقم زد. در سال ۱۹۶۴، قاضی نظامی عضو ستاد فرماندهی دستیاری نظامی، سرهنگ جورج س. پراف^{۲۲} (۱۹۷۵: ۱۳)، در یک گزارش رسمی استدلال کرد که قضات نظامی باید جهت افزایش موفقیت در مأموریتشان به استفاده از قانون مبادرت ورزند، چرا که «نمی‌توان یک برنامه مقابله با شورش موفق داشت، مگر آنکه [پیش از آن] احترام به نظم و قانون استقرار یافته باشد.» این کلمات از تغییر الگو [پارادایم]^{۲۳} حکایت می‌کرد. هر چند برقراری حاکمیت قانون، محور اصلی راهبرد دموکراتیک کردن آلمان و ژاپن بود، این امر در ویتنام به ابزاری برای توفیق نظامی تقلیل داده شد. پراف نخستین کسی بود که پیشنهاد کرد حاکمیت قانون به مثابه جزئی از راهبرد مقابله با شورش در نظر گرفته شود. وی که قبل از هر چیز یک سرباز بود، از همین منظر، شرایط پیچیده جنگ را، به عنوان ملغمه‌ای از جنگ داخلی و جنگ بین‌المللی، شورش و ملت‌سازی^{۲۴}، تحلیل می‌کرد و از توجه به تجزیه بقایای نظام حقوقی استعماری فرانسه نیز غافل نبود (Prugh ۱۹۷۵: ۷). طی دو سال بعدی، پراف یک انجمن حقوقی^{۲۵} بنیان نهاد که سخنرانی‌ها و گفتگوهای را در خصوص وجوه مختلف رویه قضائی ایالات متحده برای حقوقدانان ویتنامی سازماندهی می‌کرد و یک برنامه مشاوره هم برای حقوقدانان نظامی ارتش ویتنام جنوبی به راه انداخت. همه این کوشش‌ها در جهت افزایش وفاداری جامعه حقوقی ویتنام به حکومت مورد حمایت نیروهای ایالات متحده انجام می‌شد. پس از عقب‌نشینی نیروهای آمریکایی در سال ۱۹۷۳ و سقوط حکومت ویتنام

۲۱. آنان، افسران عضو گروه قضات نظامی ارشد بودند که [نه تنها] در اصل در مقام مشاوران حقوقی تحت امر فرمانده محل خدمت خود بلکه در مقام دادستان نظامی نیز عمل می‌کردند.

22. George S. Prugh

23. Paradigm

24. Nation-building

25. Law Society

جنوبی در سال ۱۹۷۵، باقیمانده کوشش‌ها برای حاکم کردن قانون به حاشیه رفت و تجربه یادشده در «فراموشی جمعی» ارتش «نسبت به تاریخ غنی خود در اقدامات [مربوط به ثبات و بازسازی]» از نظر افتاد (Schultz and Merrill ۲۰۰۷: ۱۱۶). نیروهای ایالات متحده از دکتترین خود، [مواردی چون] امحای عملیات ضد شورش، ثبات بخشی پس از معارضه و ایجاد تغییرات را پیاده کرد. در نتیجه، مسائل و موضوعات مربوط به ایجاد حاکمیت قانون در هیچ یک از راهبردهای صورتبندی شده ایالات متحده یا «ناٲو» مطرح نشد.^{۲۶}

در سال‌های ۱۹۹۵-۱۹۹۳، نیروهای ایالات متحده شکستی دیگر را در سومالی تجربه کردند. آنان در ماموریت سومالی دکتترین جنگ محض را به کار گرفتند، تا محیطی ایجاد کنند که برای انجام عملیات بشردوستانه، خلع سلاح غیرنظامیان و آغاز فرایند ملت سازی امن باشد (Schultz and Merrill ۲۰۰۷: ۱۱۸). ارتش ایالات متحده، با چنین تصویری، شروع به پروراندن دکتینی جدید برای عملیات‌های ثبات بخش کرد؛ فرآیندی که هنوز در جریان عملیات‌های بوسنی و کوزوو در حال تکامل بود (Olsen and Davis ۱۹۹۹: ۲).

با این حال، ترویج حاکمیت قانون تا سال ۲۰۰۳ به عنوان عنصری در راهبردهای نظامی، مورد توجه قرار نگرفت.^{۲۷} هنگامی که، در سال ۲۰۰۰ در مبارزات انتخابات ریاست جمهوری ایالات متحده، این سؤال که آیا ملت سازی یک وظیفه نظامی است به بحث گذاشته شد، مدیر فرماندهان ستادی، ژنرال ارتش هنری شلتون، تصریح کرد: «ما می توانیم محیطی ایمن فراهم کنیم، اما نمی توانیم به اعمال قانون پردازیم، نمی توانیم نظام دادگاه‌ها را ایجاد کنیم، نمی توانیم تجارت را به روال عادی برگردانیم. این گونه امور، به زعم من، اموری است

۲۶. تنها استثناء، قبل از اواخر دهه ۱۹۹۰، نظریه ضد شورش متعلق به فرماندار استعماری بریتانیایی، سیر رابرت تامسون (Sir Robert Thompson)، بود که بر تجربیات او در طی به اصطلاح وضعیت اضطراری مالایا (۱۹۶۰-۱۹۴۸) و جنگ ویتنام، که در مقام مشاور حکومت ویتنام جنوبی خدمت می کرد، بنا می شد. تامسون (۱۹۶۶) «پنج اصل مقابله با شورش» ارائه کرد که شامل التزام به قانون برای جلب اعتماد مردم می شد. با این حال، وی انجام اقدامات جدی را برای اصلاح کلی دولت مورد حمایت نیروهای خارجی پیشنهاد نکرد.

۲۷. در سال ۲۰۰۳، یک دستورالعمل رزمی جدید به صراحت حاکمیت قانون را «برای صلح و ثبات اساسی» خواند و اضافه کرد که «سازمان‌های مدنی عهده دار قانون و نظم مدنی هستند. با این حال، ممکن است لازم باشد نیروهای نظامی حمایت‌هایی محدود ارائه کنند.»

Department of the Army, "FM 3-07-Stability Operations and Support Operations" (2003): 4-26.

که باید در جریان ملت‌سازی انجام داد.»^{۲۸}

تغییر عقیده در این مورد اما هنگامی رخ داد که ایالات متحده و کشورهای متحد آن با شورش‌هایی گسترده در افغانستان و عراق مواجه شدند. افغانستان دو سال نسبتاً آرام را، پس از شکست طالبان در سال ۲۰۰۱ سپری کرده بود. کمی پس از حمله به عراق در سال ۲۰۰۳، شورش‌ها در هر دو کشور فوران کرد. انجام اقدامات امداد و توسعه به‌شدت توأم با خطر بود و سازمان‌های مدنی حاکمیت قانون قادر به انجام اقدامات مؤثر برای اعاده حاکمیت قانون در بیشتر قسمت‌های کشور نبودند. قضات نظامی و متصدیان امور مدنی^{۲۹}، که به عنوان مشاوران حقوقی عملیات به عراق آمدند، شاهد تجزیه سریع نظام قضائی محلی بودند و سعی کردند هر طور که شده جلوی این روند را بگیرند. گزارش‌های آنان در بازسازی دکتترین ضد شورش متعلق به ارتش ایالات متحده، که به حاکمیت قانون جایگاه برجسته امروزی را اعطاء می‌کرد، مؤثر واقع شد. با این حال، چنان که در جنگ ویتنام رخ داد، در صحنه‌های جنگ دنیای معاصر، ایجاد حاکمیت قانون ذاتاً هدفی ارزشمند به حساب نمی‌آید؛ این امر همچنان [به عنوان] ابزاری در دستان ارتش برای تضمین موفقیت در مأموریت مطرح است. در چنین فضایی بود که متخصص راهبردی [استراتژیست] ارشد اداره هماهنگ‌کننده مقابله با تروریسم در وزارت خارجه ایالات متحده، دیوید جی. کیلکالن^{۳۰} (۲۰۰۶: ۵)، در سپتامبر ۲۰۰۶، بر اهمیت افزایش مشروعیت‌بخشی به حکومت مورد حمایت تاکید کرد. بدین منظور، وی عنصر جدیدی را در ستون امنیت نظریه خود گنجانده: «ایجاد چارچوبی از حقوق بشر، نهادهای مدنی و حمایت‌های فردی.» نه تنها به پیشنهادهای او و دیگر نظریه‌پردازان وقع نهاده شد، بلکه رهبری نظامی ایالات متحده آنها را پذیرفت. با انتشار دستورالعمل رزمی FM ۳-۲۴ [زیر عنوان] ضد شورش در دسامبر ۲۰۰۶، حاکمیت قانون در نهایت نقشی محوری

28. See "Bush Aide Hints Police Are Better Peacekeepers than Military," *New York Times*, 17 November 2000.

۲۹. متصدیان امور مدنی در مقام رابط میان نیروهای نظامی و مراجع مدنی و ساکنین کشوری که واحدهای این نیروها در آنجا عملیات دارند، عمل می‌کنند.

30. David J. Kilcullen

در دکترین ضد شورش نیروهای ایالات متحده پیدا کرد.^{۳۱} این جزوه زیر نظر فرمانده ارتش ایالات متحده، دیوید اچ. پترائوس، و فرمانده تکاوران دریایی، جیمز اف. آرنوس، تدوین شد که در دیباچه به صراحت اعلام می داشت: «از سربازان و تکاوران دریایی انتظار می رود که هم ملت ساز باشند و هم سرباز. آنان باید آماده باشند که به بنیانگذاری مجدد نهادها و نیروهای امنیتی محلی کمک کنند و در بازسازی زیرساخت ها و خدمات اولیه مساعدت نمایند. ایشان باید قادر باشند تشکیل حکومت محلی و حاکمیت قانون را تسهیل بخشند.»^{۳۲}

هدف [دستورالعمل] FM ۳-۲۴ تعریف یک فهم مشترک بنیادین از مقابله با شورش برای ارتش و نیروهای تکاور دریایی بوده است. فرماندهان حاضر در صحنه جنگ مأمور می شوند تا اصول این دستورالعمل را برگزینند و آنها را به رهنمودهای عملیاتی و تاکتیکی روشن ترجمه کنند. این همان چیزی است که ژنرال پترائوس سعی کرد در عراق و، در مقام جانشینی ژنرال استنلی مک کریستال^{۳۳}، همچنین در افغانستان انجام بدهد.^{۳۴} [دستورالعمل] FM ۳-۲۴ تنها دستورالعمل مرتبط [با این موضوع] نیروهای ایالات متحده نیست؛ آن را باید با توجه به دکترینی خواند که در دستورالعمل رزمی FM ۳-۰، عملیات مشترک سپتامبر ۲۰۰۶، شرح داده شده است. این دکترین، به روزترین راهبردهای نیروهای ایالات متحده را در دنیای پس از ۱۱ سپتامبر شامل می شود.^{۳۵} به دنبال آن، در سال ۲۰۰۸، کتاب راهنمای [برقراری] حاکمیت قانون: راهنمایی عملی برای قضات نظامی، از جانب مرکز و مدرسه حقوقی رئیس دادرسی ارتش در واکنش به این انتظار تدوین شد که «به احتمال زیاد جنگ جهانی علیه ترور لازم

۳۱. ترویج حاکمیت قانون در نسخه اولیه نقشی پایین تر داشت، وزارت نیروی زمینی، «(۳-FMI-۱۱/۰۷، عملیات مقابله با شورش» (۲۰۰۴). در آنجا، بیشتر بر اعاده نظم و قانون تمرکز شده بود. در خصوص تاریخچه اولیه وزارت نیروی زمینی: وزارت نیروی زمینی، «(۳-FM-۲۴، مقابله با شورش» (۲۰۰۶). نک به: (Schultz and Merrill (۲۰۰۷: ۱۳۱ et seq.

32. Petraeus, David and Arnos, James. "Foreword" in Department of the Army, "FM 3-24, Counterinsurgency" (2006).

33. Stanley McChrystal

34. See, e.g., Petraeus (2008: 2-4); International Security Assistance Force, "ISAF Commander's Counterinsurgency Guidance" (2009), available at: <http://smallwarsjournal.com>.

۳۵. نویسندگان این دستورالعمل رزمی را «عزیمتی انقلابی از دکترین قبلی» خواندند. See Wallace, William, "Foreword" in "FM 3-0, Operations" Department of the Army (2008).

خواهد آورد که ارتش ایالات متحده درگیر سلسله عملیاتی شود که اقدامات برای حاکمیت قانون به عنوان بخش اساسی این مأموریت کلی، مطرح باشد».^{۳۶}

از سال ۲۰۰۶، پذیرش رسمی این نکته‌که فعالیت‌های حاکمیت قانون باید جزئی لاینفک از دکترین نظامی ایالات متحده را تشکیل بدهد، رویکردی را که کلنل پراف در میان سال‌های ۱۹۶۴ و ۱۹۶۶ در طی جنگ ویتنام ابداع نموده بود، نهادینه کرد. با آنکه ممکن است تأثیر عقاید او بر دکترین قرن بیست و یکمی اندک باشد، دست‌کم این عقاید به جا آورده شده‌اند. حاکمیت قانون به مثابه ابزار راهبردی نظامی، پس از آنکه در عراق آزموده شد، امروزه در پیچیده‌ترین عملیات ضد شورش افغانستان به طور کامل متداول شده است. نیروهای نظامی کشورهای دیگر تا این اندازه پیش نرفته‌اند و همچنان نسبت به مشارکت در فعالیت‌های حاکمیت قانون تردید دارند. برای نمونه، نیروهای نظامی فدرال آلمان به هیچ وجه حقوق‌دان‌های نظامی را مأمور ترویج حاکمیت قانون نکرده است؛ نهادسازی، اصلاح نظام قضائی و فعالیت‌های مرتبط منحصراً به سازمان‌های مدنی‌ای واگذار شده‌اند که از سوی وزارت همکاری اقتصادی و توسعه و وزارت خارجه آلمان، تامین مالی و هماهنگ می‌شود. به بحث کلی‌تر این فصل بازگردیم. مشارکت نظامی در مساعدت به حاکمیت قانون (پس از) معارضه،^{۳۷} تنها یکی از وجوه همکاری‌های مدنی - نظامی است. در دهه ۱۹۹۰، که جامعه بین‌المللی شروع به دخالت هر چه بیشتر در معارضات خشونت‌آمیز داخلی در سراسر دنیا کرد، تعداد بیشتری از افراد با سیمیک به مثابه یک اصطلاح و مفهوم آشنا شدند. واقعیت نوین سیاست مداخله‌جویانه جهانی، به تعامل بیشتر و نزدیک‌تر میان نیروهای نظامی بین‌المللی و فعالان مدنی انجامید.^{۳۸} وضعیت‌هایی مانند جنگ اول لیبیا (۱۹۸۹-۱۹۹۶) با مداخله نظامی مشترک از سوی جامعه اقتصادی دولت‌های آفریقای غربی و هیئت ناظر سازمان ملل؛ جنگ خلیج [فارس] (۱۹۹۰-۱۹۹۱) با مجوز سازمان ملل از سوی یک

36. See "Preface" in Gorove and Nachbar (2008: i).

37. (Post-)Conflict

۳۸. این مفهوم، شامل نهادهای دولتی محلی و سازمان‌های غیردولتی (NGOs) و نیز سازمان‌های بین‌المللی (IOs)، آژانس‌های کمک‌رسان خارجی یا بین‌المللی، آژانس‌های اجرایی و سازمان‌های غیردولتی خارجی می‌شود.

اتتلاف بین‌المللی به رهبری ایالات متحده علیه عراق؛ و جنگ بوسنی (۱۹۹۵-۱۹۹۲) که نیروهای محافظ سازمان ملل را درگیر کرد و عملیات ناتو را در بر داشت، دشواری‌های هماهنگی میان فعالان متعدد مدنی و نظامی را آشکار کرده است. این فعالان شامل نیروهای نظامی داخلی و جنگجویان غیرمنظم، نیروهای بین‌المللی اغلب تحت فرماندهی مشترک (برای مثال، فرماندهی ناتو)، واحدهای مدنی و نظامی حافظ صلح سازمان ملل، نهادهای امدادی بشردوستانه مانند کمیته بین‌المللی صلیب سرخ و هلال احمر (ICRC)، و بسیاری از سازمان‌های مورد حمایت حکومت، و سازمان‌های غیردولتی می‌شود. در عمل، شکل‌های همکاری نزدیک‌تری به منصه ظهور رسید و به آن همکاری مدنی - نظامی اطلاق شد، که در نتیجه به یک اصطلاح کلیدی در خط مشی^{۳۹} و به یک واقعیت جاری بدل شده است. با آنکه فعالان مختلف، بر نیاز به یافتن روش‌های همکاری و هماهنگی صحنه می‌گذارند، آنان دیدگاه‌هایی متفاوت در خصوص چگونگی واکنش به شرایط متغیر دارند.

۳. راهبردهای همکاری مدنی - نظامی «ناتو»، اتحادیه اروپا و سازمان ملل

فعالان متعدد در مأموریت‌های اخیر و جاری، طیف وسیعی از تعریف‌های مختلف را برای همکاری مدنی - نظامی (سیمیک) ارائه نموده‌اند. یک تعریف پذیرفته شده نزد همگان شکل نگرفته است. با این حال، به نظر می‌رسد این توافق در حال گسترش است که اصطلاح سیمیک را باید برای فعالیت‌هایی به کار برد که در جریان مداخله نظامی در یک کشور خارجی انجام می‌شوند.

تعریف‌های ناتو، اتحادیه اروپا و سازمان ملل از مفهوم سیمیک را می‌توان، به دلیل قدرت عظیم این سازمان‌ها در سیاست‌گذاری و اجرا، ذی نفوذترین تعاریف محسوب کرد. تا حدود سال ۱۹۹۵، هیچ یک از آنها سیمیک را چندان مهم نمی‌شمرد. در آن موقع، تجربه مأموریت‌های «نیروی اجرا»^{۴۰} و «نیروی ایجاد ثبات»^{۴۱} در بوسنی - هرزگوین، به شکل‌گیری دکتترین سیمیک

39. Policy

40. Implementation Force

41. Stabilization Force

نزد ناتو انجامید. مسئولیت اصلی «نیروی اجرا»، اجرای عناصر نظامی توافقنامه دیتون^{۴۲} بود.^{۴۳} در آغاز، روابط با سازمان‌های غیرنظامی صرفاً جنبه حمایتی داشت؛ «نیروی اجرا» به کمیساریای عالی پناهندگان سازمان ملل و کمیته بین‌المللی صلیب سرخ و هلال احمر کمک می‌رساند. «نیروی اجرا» موفق شد تا فصل بهار سال ۱۹۹۶، یک محیط امن ایجاد کند. این امر راه را برای اجرای بخش‌های مدنی موافقتنامه صلح هموار کرد. سازمان‌های غیرنظامی دیگر می‌توانستند کار خود را آغاز کنند. از این لحظه به بعد، «نیروی اجرا» به نحو فزاینده‌ای درگیر حمایت‌های بشردوستانه، انتخابات‌های ملی، طرح‌های بلندمدت و بازسازی زیرساخت‌ها شد (Phillips ۱۹۹۸: ۲۳). چنین تغییری در مسئولیت «نیروی اجرا»، آگاهی‌ها را نسبت به لزوم [بنیان گذاشتن] یک سیاست منسجم [برای] سیمیک و واحدهای خاص سیمیک بیشتر کرد. رویکرد ناتو به سیمیک عمدتاً مبتنی است بر «سیاست نظامی ناتو در خصوص سیمیک، ژوئیه ۲۰۰۱ (CM ۱/۴۱۱)»^{۴۴} و «اعلامیه مشترک نیروهای متحد، [شماره ۹، ژوئیه ۲۰۰۳] (AJP-۹)»^{۴۵}، که اصول عملی راهنما و رویه‌های اجرای دکترین سیمیک را ارائه می‌کنند. همچنین در ماه مه سال ۲۰۱۱، یک نسخه اصلاحی به نام AJP-۹(A) تهیه شد که هنوز منتشر نشده است. این نسخه در پی آن است که دکترین سیمیک را آن قدر منعطف سازد تا با واقعیات جاری‌ای که نیروهای عضو ناتو در افغانستان، عراق و دیگر سناریوهای معارضة تجربه کرده‌اند، سازگار افتد.^{۴۶}

AJP-۹. وظایف سیمیک را به سه کارکرد اصلی، تقسیم می‌کند:

۱. حمایت از نیروی نظامی. هر گونه فعالیتی که برای حمایت از نیروی نظامی از درون

جمعیت بومی طراحی می‌شود؛

۲. ارتباط مدنی - نظامی. هماهنگی و برنامه‌ریزی مشترک با آژانس‌های مدنی در

42. Dayton Agreement

43. See the General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina of 21 November 1995, entered into force on 14 December 1995 (GFAP).

44. NATO Military Council, "MC 411/1-NATO Military Policy on Civil-Military Co-operation" (2001).

45. NATO, "Allied Joint Publication 9: NATO Civil-Military Co-Operation Doctrine," AJP-9 (2003).

46. NATO, "Allied Joint Doctrine for Civil-Military Cooperation (Study Draft 3)," AJP-9(A) (2003).

حمایت از ماموریت نظامی؛

۳. حمایت از محیط مدنی. ارائه هر یک از انواع شکل‌های مساعدت (تخصص،

اطلاعات، امنیت، زیرساخت، ظرفیت‌سازی و غیره) به جمعیت بومی در راستای

حمایت از ماموریت نظامی.^{۴۷}

بسیار روشن است که همهٔ کوشش‌های انجام‌شده برای هماهنگی و همکاری با «محیط مدنی» به مثابهٔ ابزاری برای نیل به اهداف راهبردی بوده است. واحدهای ناتو که از نهادهای مدنی، سازمان‌ها، افراد یا کل مردم حمایت می‌کنند با هدف امداد بشردوستانه یا توسعهٔ اقتصادی، سیاسی، فرهنگی یا هر شکل دیگر از توسعه عمل نمی‌کنند، بلکه به منظور انجام ماموریت خود دست به عمل می‌زنند. ریشهٔ مجادلهٔ جدی میان ناتو، از یک طرف، و سازمان‌های بشردوستانه و توسعه (شامل آنهایی که در حوزهٔ مساعدت به حاکمیت قانون عمل می‌کنند)، از طرف دیگر، در این مساله نهفته است. یکی از انتقادهای دائمی این سازمان‌ها، آن است که واحدهای نظامی‌ای که در حوزهٔ فعالیت آنها دخالت می‌کنند فقط در پی نتایج آرام‌بخش کوتاه‌مدت هستند، حال آنکه، از اصول بنیادین برنامه‌ریزی برای توسعهٔ پایدار غفلت می‌ورزند.^{۴۸} از دیدگاه تاریخی، این واقعیت که کمک ارتش به حاکمیت قانون، در اصل در راستای نیل به اهداف ماموریت خود است، به هیچ وجه تعجب‌برانگیز نیست. چنانکه پیشتر توضیح داده شد، فعالیت‌های ارتش ایالات متحده در جنگ ویتنام از همین اصل پیروی می‌کرد.

در عملیات‌های جاری، «تیم‌های بازسازی استانی»^{۴۹} نقشی محوری را در تحقق فعالیت‌های سیمیک ایفا می‌کنند. از ماه مه سال ۲۰۱۱، دولت‌های عضو ناتو، بیست و

47. NATO, "Allied Joint Publication 9: NATO Civil-Military Co-Operation Doctrine," AJP-9 (2003).

48. See, e.g., the Statement by Médecins Sans Frontières of 28 July 2004, cited in Rana (2004: 565); and Verband Entwicklungspolitik Deutscher Nichtregierungs-Organisationen, "Fünf Jahre Deutsche PRTs in Afghanistan: Eine Zwischenbilanz aus Sicht der Deutschen Hilfsorganisationen," VENRO-Positionspapier 1/2009 (2009). Available at <http://www.venro.org>.

49. Provincial Reconstructions Teams (PRTs)

هفت «تیم بازسازی استانی» در افغانستان و پانزده «تیم» در عراق برقرار کرده‌اند.^{۵۰} «تیم‌های بازسازی استانی» نوعاً دارای یک جزء نظامی، شامل واحدهای سیمیک، دیپلمات‌ها، مشاوران پولیس و متخصصان توسعه، هستند که برای حمایت از اقدامات بازسازی و تقویت ساختارهای حکمرانی محلی به‌طور مشترک کوشش می‌کنند. فعالیت‌های حاکمیت قانون معمولاً بخشی از کارنامه «تیم‌های بازسازی استانی» را تشکیل می‌دهد.

افغانستان و عراق قلمروهایی دارای معارضة به حساب می‌آیند که نیروهای نظامی بین‌المللی در آنجا با شورش‌های خشونت‌آمیز مبارزه می‌کنند. از این رو، «تیم‌های بازسازی استانی» و دیگر واحدهای نظامی دکتَرین «همکاری مدنی - نظامی» (سیمیک) ناتو را با دکتَرین ضدّ شورش که ارتش ایالات متحده ارائه کرده است، ترکیب می‌کنند. این امر در عمل به تناقض قابل ملاحظه‌ای نمی‌انجامد، هر چند این دو مفهوم، در نظر اول، در پی اهداف کاملاً متجانسی نیستند. با این حال، می‌توان به‌آسانی عبارت «ضدّ شورش» (کوپن) را از «دستورالعمل رزمی ضدّ شورش» که «ایجاد حاکمیت قانون، هدف اصلی و حالت نهایی در ضدّ شورش (کوپن) است»،^{۵۱} برداشت و عبارت «همکاری مدنی - نظامی» (سیمیک) را جای آن گذاشت و به همان‌زمینه ناتو - «تیم بازسازی استانی» رسید. با مطالعه فصل ۸ «دستورالعمل»، موارد متناظر آشکارتر می‌شوند:

۴۲-۸: عملیات‌های سیمیک تلاش دارند نظم، حاکمیت قانون و رویه‌های مدنی

را در مراجع حکومتی ملت میزبان برقرار کنند.^{۵۲}

۴۸-۸: حتی هنگامی که مراجع حکومتی ملت میزبان، کارکردهای قضائی را برقرار

کرده‌اند، شاید لازم باشد نیروهای ضدّ شورش از فعالیت‌های قضائی حمایت‌های

تدارکاتی و امنیتی به عمل بیاورند. [البته] اگر شورشیان به اخلاف در فعالیت‌های

۵۰. در عراق، برخی واحدهای کوچک‌تر با کارکردی مشابه در نیروهای رزمی ایالات متحده جای گرفته‌اند.

51. Department of the Army, "FM 3-24, Counterinsurgency" (2006): D/8.

52. Department of the Army, "FM 3-24, Counterinsurgency" (2006): 8/14.

حامی حاکمیت قانون ادامه دهند، ممکن است حمایت یادشده به درازا بکشد.^{۵۳}

«دستورالعمل رزمی ضدّ شورش» همچنین توضیح می‌دهد که چرا برقراری حاکمیت قانون با ماموریت ضدّ شورش مرتبط است:

وجود حاکمیت قانون، عاملی عمده برای حصول اطمینان از پذیرش اختیاری اقتدار حکومت و، از این رو، مشروعیت آن است. احترام حکومت به قواعد حقوقی از پیش موجود و غیرشخصی می‌تواند مبنای تحصیل حمایت اجتماعی گسترده و بادوام باشد. چنین احترامی از سوی حکومت به قواعد - که کمال مطلوب آن است که برای یک بار در اساس‌نامه‌ای ثبت شود و در قوانینی عادی بیاید که در فرآیندی معتبر و دموکراتیک وضع شده‌اند - گوهر حاکمیت قانون است. به این ترتیب، حاکمیت قانون وسیله‌ای بالقوه قوی برای مقابله با شورش است.^{۵۴}

همچنین، تاکید دیوید کیلکالن و دیگران بر اهمیت مشروعیت ساختارهایی که بازسازی و تقویت می‌شوند، وارد دکترین ضدّ شورش و تعریف‌های موازی از سیمیک شد:

برای فراهم کردن مشروعیت، فرماندهان تا آنجا که در عمل ممکن بود عملیات مربوط به امنیت را از عملیات جنگی به اقدامات اجرای قانون تغییر دادند. اگر به شورشیان به مثابه مجرم نگریسته شود، آنان حمایت عمومی را از دست خواهند داد. توسل به یک نظام حقوقی، که متناسب با فرهنگ و رویه‌های بومی شکل گرفته باشد، موجب تقویت مشروعیت حکومت ملت میزبان برای پیگرد این مجرمان می‌شود. سربازان و تکاوران دریایی به ایجاد آن دسته از نهادهای ملت میزبان کمک می‌کنند، از جمله نیروهای پولیس، نظام دادگاه‌ها و امکانات کیفری، که محافظ این نظام حقوقی هستند.^{۵۵}

53. Department of the Army, "FM 3-24, Counterinsurgency" (2006): 8/16.

54. Department of the Army, "FM 3-24, Counterinsurgency" (2006): 1/22.

55. Department of the Army, "FM 3-24, Counterinsurgency" (2006): 1/23-1/24.

در این میان، اتحادیه اروپا تعریف خود را از سیمیک، به عملیات بحران در سراسر دنیا، گسترش داده است. با این حال، تعریف این اتحادیه^{۵۶} تقریباً رونویسی از روی الفاظ ناتو است. مخصوصاً، اتحادیه اروپا همچنین سیمیک را [دارای] کارکردی نظامی می‌داند که در خدمت تحصیل اهداف نظامی است.^{۵۷} تعریف‌های اتحادیه اروپا و ناتو از سیمیک را، به دلیل واژه‌پردازی تقریباً یکسان، به درستی «دکترین‌های وابسته» خوانده‌اند (Hardegger ۲۰۰۳: ۵۳). همچنین، اتحادیه اروپا، برای پرهیز از سردرگمی بیشتر در خصوص اصطلاحات و تعاریف، از شرح بیشتر تعریف خود از سیمیک خودداری کرده است.^{۵۸}

اتحادیه اروپا، در اکثر مأموریت‌های خود، بر «اصلاح بخش امنیتی» تمرکز می‌کند. تعریف کل‌گرا و همگرایی اتحادیه اروپا از «اصلاح بخش امنیتی»، شامل حمایت از اصلاحات دفاعی، پولیسی، اطلاعاتی و قضائی، و نیز [حمایت از] تعهد هنجاری به ارزش‌های دموکراتیک، حقوق بشر و به زمامداری^{۵۹} می‌شود (Gross ۲۰۰۹: ۱۰-۹) و خط ارتباطی اصلی اتحادیه اروپا با حوزه مساعدت به حاکمیت قانون را تشکیل می‌دهد. مثال‌های جاری عبارتند از: مأموریت حاکمیت قانون اتحادیه اروپا در کوزوو، «مأموریت پولیس اتحادیه اروپا» (یوئل) در افغانستان و «مأموریت همگرایی حاکمیت قانون اتحادیه اروپا برای عراق» که دارای عناصر نظامی نیستند، بلکه با نیروهای نظامی بین‌المللی هر سه کشور تعامل نزدیک دارند.

تعریف سازمان ملل از سیمیک، از تعریف‌های ناتو و اتحادیه اروپا متمایز است. در

۵۶. ارتش ایالات متحده اظهار می‌دارد که «همکاری مدنی - نظامی (سیمیک) عبارت است از هماهنگی و همکاری، در حمایت از مأموریت، میان اجزای نظامی عملیات مدیریت بحران به رهبری اتحادیه اروپا و فعالان مدنی (بیرون از اتحادیه اروپا)، شامل جمعیت کشور و مراجع محلی و نیز آژانس‌ها و سازمان‌های بین‌المللی، ملی و غیردولتی.»
See Department of the Army, "FM 3-24, Counterinsurgency" (2006): 20.

57. Department of the Army, "FM 3-24, Counterinsurgency" (2006): 15.

۵۸. معهذاً، این امر به معنای «کنار گذاشتن کامل تعریف در سطح اتحادیه اروپا» نیست؛ پیش‌فرضی که در اداره کل سیاست خارجی اتحادیه اروپا اظهار می‌شود:

"Consolidating the EU's Crisis Management Structures: Civil-Military Coordination and the Future of the EU OHQ" (2010): iv.

سال ۲۰۰۲، اداره عملیات حافظ صلح سازمان ملل^{۶۰} تعریف زیر را پیش نهاد: «همکاری مدنی - نظامی سازمان ملل عبارت است از: نظام تعامل؛ شامل تبادل اطلاعات، مذاکرات، معارضه‌زدایی، حمایت متقابل و برنامه‌ریزی در همه سطوح، میان عناصر نظامی و سازمان‌های بشردوستانه، سازمان‌های توسعه و جمعیت مدنی بومی برای تحصیل اهداف سازمان ملل.»^{۶۱} پیداست که اهداف بشردوستانه، هسته اصلی رویکرد سازمان ملل را به همکاری مدنی - نظامی تشکیل می‌دهد. در ژانویه سال ۲۰۱۰، اداره عملیات حافظ صلح، یک سیاست متحد را در خصوص هر گونه هماهنگی و همکاری میان بخش نظامی سازمان ملل و کارمندان مدنی سازمان ملل و خارج از سازمان ملل تصویب کرد که رسماً اصطلاح «سازمان ملل - سیمیک» را برای این روابط معرفی می‌نمود.^{۶۲} با این حال، سازمان ملل رابطه میان عناصر مدنی یا نظامی هیئت‌های نمایندگی سازمان ملل با نیروهای نظامی خارج از این سازمان را، از طریق تصویب یک سیاست خاص، تعریف نکرده است. سیاست سازمان ملل در خصوص سیمیک تنها اعلام می‌دارد که هر چند این سیاست بر عناصر نظامی‌ای که خارج از [دایره] فرمان و نظارت سازمان ملل عمل می‌کنند، اعمال نمی‌شود، «ممکن است راهنمای مفیدی برای برخی از ماموریت‌ها که با شرکای نظامی خارج از سازمان ملل انجام می‌شوند، در توسعه برنامه‌های مشارکتی بومی با آنها، فراهم آورد.»^{۶۳} این امر، به‌ویژه مناسب عملیات «چندجزئی» است؛ به این معنا که [در این نوع عملیات] سازمان ملل فقط مسئول بخش‌هایی از کل ماموریت است، مثلاً در بالکان و افغانستان که نیروهای نظامی بین‌المللی، از جمله ناتو، بر اساس قطعنامه شورای امنیت سازمان ملل مداخله کردند، یا در سودان که اتحادیه آفریقا یک ماموریت حافظ صلح با مساعدت ناتو به راه انداخت.^{۶۴}

60. UN Department of Peacekeeping Operations (DPKO).

61. UN DPKO, "Policy on Civil-Military Coordination" (2002): 2.

62. UN DPKO, "Civil-Military Coordination in UN Integrated Peacekeeping Missions (UN-CIMIC)" (2006).

این سیاست جایگزین سیاست اداره عملیات حافظ صلح در خصوص هماهنگی مدنی - نظامی در سال ۲۰۰۲ شده است.

63. UN DPKO, "Civil-Military Coordination in UN Integrated Peacekeeping Missions (UN-CIMIC)" (2006): 3.

64. Eide, Espen Barth, Kaspersen, Anja Therese, Kent, Randolph, and Hippel, Karen von, "Report on Intergrated Missions: Practical Perspectives and Recommendations." Independent Study for the Ex-

در عمل، هیئت‌های نمایندگی سازمان ملل و نیروهای نظامی خارج از سازمان ملل تنها هنگامی همکاری می‌کنند که چنین تعاملی با احکام و اختیارات آنها منطبق باشد. یک نمونه واقعی عبارت است از هماهنگی فعالیت‌های حاکمیت قانون در جلسات سازماندهی شده از سوی «واحد حاکمیت قانون»^{۶۵} متعلق به «هیئت نمایندگی مساعدت سازمان ملل به افغانستان» (اوناما)^{۶۶}. متصدیان حاکمیت قانون «نیروی بین‌المللی معاضدت امنیتی» (آیساف)^{۶۷} به این جلسات دعوت شده‌اند و در آن شرکت کرده‌اند، چرا که هر دو طرف فقط در کنار یکدیگر می‌توانند تصویری کامل از آنچه در زمینه مساعدت به حاکمیت قانون در آن کشور ارائه شده است، به دست آورند.

۴. کوشش‌های حاکمیت قانون در عملیات‌های «سیمیک» و «کونین»: پارادایم جدید در عمل

در یک موقعیت نمونه‌ای پس از معارضه، توانایی دولت‌ها در جهت حفظ صلح از طریق اعمال قانون، تقلیل می‌یابد یا از میان می‌رود. پولیس، دادگاه‌ها و ظرفیت برای بازداشت و حبس محدود است یا اصلاً وجود ندارد. وضعیت در افغانستان و عراق، پس از مداخله نیروهای نظامی بین‌المللی، چنین بود. بنابراین، اهداف اولیه مداخله در هر دو کشور، شامل ایجاد آن دسته از ساختارهای دولتی بود که گذار به یک قدرت مدنی مشروع را، که بر اساس حاکمیت قانون عمل می‌کند، تسهیل می‌کردند.

شورش‌هایی که از سال ۲۰۰۳ به بعد گسترش یافت، دلیل دیگری به دست ارتش داد که جایگاهی مرکزی به عناصر حاکمیت قانون در عملیات‌های خود اختصاص بدهد، چرا که متخصصان ضد شورش، این عناصر را عاملی بسیار مهم در مبارزه مؤثر با شورش‌ها تشخیص دادند. دیوید کیلکالن (۲۰۰۹: ۱۴۳)، در توضیح عواملی که به موفقیت «قیام» ۲۰۰۷ در عراق

panded UN ECHA Core Group (2005). Available at http://ochanet.unocha.org/p/Documents/Report_on_Integrated_Missions_May_2005_Final.pdf.

65. Rule of Law Unit

66. UN Assistance Mission to Afghanistan (UNAMA)

67. International Security Assistance Force (ISAF)

کمک کرد، بعدها اظهار داشت که «عملیات‌هایی را برای حمایت از حاکمیت قانون انجام دادیم که به ما در برخورد با «شتاب دهنده‌ها [کاتالیزورها]»^{۶۸} کمک کرد و چیزهایی را عرضه کردیم که می‌توانیم آنها را «[عوامل] کندکننده»^{۶۹} بنامیم، از قبیل مصالحه سیاسی، و ایجاد حکمرانی و نهادهای ملی لایق و غیرفرقه‌ای که به کند کردن و کاستن از شدت خشونت کمک کردند».

کیلکان (۲۰۰۹: ۱۲۶)، با تأمل بر گذشته، از رویکرد متداول که مبنای عملیات اولیه آزادی در عراق بود، انتقاد می‌کند؛ زیرا این رویکرد قادر به پیش‌بینی نفوذ نظامی لازم برای تسهیل رساندن به قدرت حکومتی عراق برای کاستن از گرایش‌های فرقه‌ای نبود: «چرا که تمرکز ما بر گذار، و نه ثبات، بود؛ می‌خواستیم [از مخمصه] خلاص شویم، فارغ از آنکه وضعیت واقعی چه بود؛ نیرو یا ارتباط لازم برای ایجاد آن نفوذ را نداشتیم».

با این حال، مشکلات با بالابردن حاکمیت قانون به سطح یکی از عناصر اصلی‌ترین جدید نیروهای ایالات متحده برای مقابله با شورش از میان نرفتند؛ همان دکترونی که در عملیات مشترک با نیروهای چندملیتی در عراق، اتخاذ شد و بر عملیات «آیساف» در افغانستان نیز تأثیر داشت. کوشش‌های آنان به دلیل فقدان هماهنگی تقریباً هیچ اثری در بر نداشت. از یک طرف، نیروهایی با ملیت‌های گوناگون، اتخاذ دکترونی جدید و به کارگیری تعداد کافی متخصصان، یکدست یا غیریکدست، را برای اجرای این دکترونی دشوار یافتند. از طرف دیگر، اختلاف نظرهای گوناگون موجب تفرقه میان شخصیت‌های مختلف مدنی و نظامی شد که در برقراری حاکمیت قانون مشارکت می‌کردند. برای نمونه، در عراق، مسئولیت‌های وزارتخانه‌های دفاع، دادگستری و امور خارجه ایالات متحده به روشنی تعریف نشده بود و [همین] به اختلاف نظر و اقدامات متناقض انجامید.^{۷۰} هماهنگی داخلی، از جمله میان فعالان مدنی و نظامی، ضروری بود، ولی به کندی ایجاد شد. اهمیت همکاری

68. Accelerants

69. Decelerants

۷۰. در این زمینه، مقاله قاضی نظامی پیشین در سفارتخانه ایالات متحده در بغداد بسیار مفید و آموزنده است: Pregent (2010b: 323 et seq.)

مدنی - نظامی در مساعدت به حاکمیت قانون گسترش یافت، اما تا به امروز به اندازه کافی انجام نشده است. در عراق، فعالان مختلف قابل مدیریت بوده‌اند، گرچه، از روزهای نخست حمله به این کشور، موقعیت امنیتی مانع از فعالیت بیشتر آژانس‌های مدنی بوده است. در افغانستان، تنوع فعالان همواره بیشتر بوده است؛ فعالانی که از قبل در «طرح قضائی ایتالیا» بودند، «واحد حاکمیت قانون» اونا، بانک جهانی، شمار زیادی از سفارتخانه‌های ارائه‌کننده حمایت‌های مالی و جامعه بزرگ آژانس‌های اجرایی قبل از وقوع شورش.

آنچه در پی می‌آید، بینش‌هایی را درباره واقعیات مربوط به مشارکت نیروهای نظامی بین‌المللی و همکاری آنان با فعالان مدنی در مساعدت به حاکمیت قانون در میان می‌گذارد. ابزارهایی را که آنان برای ایجاد تغییر در این حوزه به کار برده‌اند، می‌توان در چارچوب طیفی از سبک‌های گوناگون تأثیرگذاری فهمید، که هر [سبک]، درجه‌ای متفاوت از قدرت را منعکس می‌کند که برای حصول به آن لازم است. با توجه به روش‌های تحلیلی ارائه‌شده از سوی اریک ونرستر^{۷۱} و فرانک شیملفننیک^{۷۲} در این مجلد،^{۷۳} در قسمت بعدی از یک مقیاس سه سطحی استفاده خواهد شد. در یک سوی طیف، قهری‌ترین اقدامات وجود دارند: از زور عریان گرفته تا شکل‌های گوناگون محدودیت یا فشارهای تنبیهی. برای این مورد می‌توان بازداشت مقام‌های عدلیه را پس از حمله را مثال زد. اقدامات میانی کمتر مبتنی بر زور هستند، اما بر منطق مشابه پاداش و تنبیه بنا شده‌اند که هدف از آنها تشویق تغییر یک رفتار با ایجاد انگیزه‌های مثبت است. این سبک از تأثیرگذاری بیشتر رواج دارد؛ نه تنها نیروهای نظامی خارجی، بلکه [نهادهای] حمایت‌کننده مالی نیز، به این شرط که افراد ذینفع از راهبردهای از پیش تعریف شده پیروی نمایند، نوعاً مساعدت مالی یا زیرساختی ارائه می‌کنند. در دیگر سوی طیف، اقدامات غیرقهری و غیرمشروط برای تسهیل تغییر، مانند ترغیب تصمیم‌گیران و ظرفیت‌سازی، قرار دارند. این نوع ابزار و وسایل را به طور خاص، بیشتر سازمان‌های غیردولتی و دیگر فعالانی که ابزارهای سخت و جدی ترویج حاکمیت قانون در اختیار ندارند یا چنین

71. Erik Wennerström

72. Frank Schimmelfennig

73. See Schimmelfennig in this volume. See also Barnes and Griffiths (2008).

کاری را تایید نمی‌کنند، به کار می‌گیرند.

۴-۱. عراق، ۲۰۰۵-۲۰۰۳: حاکمیت قانون به مثابه ابزار نوین مقابله با شورش
حمله به عراق و اشغال این کشور در سال ۲۰۰۳ به اندازه کافی مورد حمایت قطعنامه شورای امنیت سازمان ملل قرار نگرفت (Litwak: ۲۰۰۷: ۱۴۶; Tomuschat: ۲۰۰۳: ۴۱). به‌ویژه، اعضای ناتو، فرانسه، آلمان و کانادا و عضو غیرناتو، روسیه، مخالف مداخله نظامی در عراق بودند و از اقدامات دیپلماتیک بیشتر به منظور مجبور کردن عراق به خلع سلاح لازم در قطعنامه ۱۴۴۱ شورای امنیت سازمان ملل دفاع می‌کردند. عملیات نظامی ائتلاف سی و نه کشور به رهبری ایالات متحده، بدون تصویب الزامی از سوی شورای امنیت، ناقض حقوق بین‌الملل بود (Grimm: ۲۰۱۰b: ۲۶۳).

این مبنای معیوب، از همان ابتدا، بر تلاش‌های ائتلاف برای ایجاد یک نظم جدید سیاسی در عراق تأثیر گذاشت. حاکمیت «قدرت موقت ائتلاف» (سیپا)^{۷۴}، یک حکومت موقت که به منزله شعبه‌ای از وزارت دفاع ایالات متحده در آوریل ۲۰۰۳ ایجاد شده بود، چنین حس منفی‌ای را دامن زد. این قدرت نزد بسیاری از عراقی‌ها یادآور حکومتی استعماری بود؛ تا یک مدیریت قابل اعتماد امور کشور با هدف انتقال سریع قدرت به نمایندگان منتخب مردم. فقدان مشروعیت حضور و حاکمیت خارجی‌ها، به فعالیت‌های قضات نظامی و دیگر متخصصان حقوقی که برای نیروهای ائتلاف کار می‌کردند و در پی آن بودند که نظام قضائی عراق را پس از ورود نیروهای نظامی به این کشور در سال ۲۰۰۳ اعاده کنند، نیز صدمه زد. آنان ابتدا به ارزیابی ساختمان دادگاه‌ها و دیگر زیرساخت‌ها در بصره و دیگر شهرهای جنوب عراق پرداختند و همزمان با گسترش جنگ به مناطق شمالی به ارزیابی خود ادامه دادند. با موقعیت‌هایی مختلفی هم مواجه شدند؛ برخی ساختمان‌ها در آتش سوخته یا غارت شده بود، حال آنکه کارمندان دادگاه از برخی ساختمان‌ها حفاظت کرده بودند.

با این حال، برنامه مسنجمی برای تعامل مدنی - نظامی با نهادهای قضائی عراق هم

وجود نداشت. همچنین، معلوم نبود کدام قانون باید اجرا شود و کدام نهادها و کارمندان مجاز به اخذ تصمیمات قضائی هستند. سیپا، برای آنکه بتواند مجرمان را تحت تعقیب قرار بدهد، دستور به اجرای قانون جزای ۱۹۶۹ عراق داد.^{۷۵} سیپا همچنین فرمان داد که نیروهای ایالات متحده نباید دادگاه نیروهای اشغال تشکیل بدهند، بلکه باید نهادهای قضائی عراق را بازسازی کنند. بر این اساس، حکومت موقت کوشش کرد از اصول موافقتنامه چهارم ژنو پیروی کند که، از جمله، قلمرو فعالیت‌های حاکمیت قانون در زمان اشغال را محدود می‌کرد.^{۷۶} با این حال، سیپا بسیاری از باتجربه‌ترین حقوقدانان کشور را، به این دلیل که قبلاً داوطلبانه یا غیرداوطلبانه با حزب بعث صدام حسین ارتباط داشتند، اخراج کرد. این اقدام، به نظر بسیاری از حقوقدانان عراقی و نظاره‌گران خارجی، مهلک‌ترین تصمیم از سوی حکمرانان موقت، که دانش قابل توجهی در زمینه توسعه و اصلاح نظام‌های قضائی نداشتند، محسوب می‌شد.^{۷۷}

قضات نظامی ایالات متحده، متصدیان امور مدنی و هم‌تایان ایشان در دیگر نیروهای ائتلاف به قضات باقیمانده، دادستان‌ها و دیگر کارمندان عدلیه، از طریق رادیو و در جلسات خصوصی، دستور دادند که به کار خود باز گردند و سعی کردند بر موانع عملی مانند پرداخت دستمزدها به کارمندان عدلیه فائق آیند.^{۷۸} با این حال، فعالیت‌های سیپا و قضات نظامی برای احیای بنیادی نهادهای از هم پاشیده قضائی بسیار فاقد انسجام بود. نظم و هماهنگی

۷۵. دستور شماره ۷ «سیپا» برخی از مقررات قانون جزای ۱۹۶۹ عراق، «که رژیم قبلی، با نقض موازین بین‌المللی شناخته‌شده حقوق بشر، از آنها ... به مثابه ابزار سرکوب استفاده کرده بود»، و نیز مجازات اعدام را تعلیق نمود. Coalition Provisional Authority, "Penal Code" CPA/ORD/9 Order no. 7 (2003) of June 2003. Penal Code, CPA/ORD/9 June 2003/07.

۷۶. ماده ۶۴ موافقتنامه چهارم ژنو مقرر می‌دارد: «قوانین جزایی سرزمین اشغال‌شده باید به قوت خود باقی بمانند، با این استثناء که قدرت اشغال‌کننده در مواردی که آنها را تهدیدی برای امنیت خود یا مانع اجرای موافقتنامه حاضر تشخیص بدهد، می‌تواند آن را لغو یا تعلیق کند.» ماده ۴۳ مقررات لاهه نیز، در قسمت مربوط، بیان می‌دارد که قدرت اشغال‌کننده، «با احترام به قوانین معتبر کشور، مگر آنکه کاملاً مانع کارش باشند»، اقدام به اعاده و حفظ نظم و ایمنی عمومی خواهد کرد.

۷۷. برای نمونه، از سوی دو تن از متخصصان برجسته در حوزه حاکمیت قانون در کشورهای عربی: Bassiouni, Cherif and ABou El Fadl, Khaled, in Hernandez, Nelson, and al-Izzi, Saad, "Iraq's Attorneys Practicing in a State of Fear," *The Washington Post Foreign Service*, 10 June 2006.

78. Warren (2010: 189).

تلاش‌های آنان، اگر اصلاً هماهنگی‌ای در کار بود، کفایت نمی‌کرد. تعریفی مشترک از حاکمیت قانون به مثابه یک نظریه و مفهوم، ابزارهای عملیاتی برای ایجاد آن، و اهداف مشترک وجود نداشت.^{۷۹} افزون بر این، قضات نظامی و حقوقدانان سیپا بودجه‌ای برای فعالیت‌های حاکمیت قانون در اختیار نداشتند و به قدرت خود برای ترغیب فرماندهانشان متکی بودند که از برخی اقدامات لازم، حمایت مالی کند و آنها را به اجرا بگذارد.^{۸۰} به این دلیل و دیگر دلایل، کارآمدی ترویج حاکمیت قانون بسیار محدود بود.

در بافت و زمینه مورد بحث ما، تذکر این نکته مهم است که هیچ دکترینی وجود نداشت که راهنمای قضات نظامی‌ای باشد که برای وظیفه احیای نظام قضائی یک کشور با فرهنگ، زبان و سنت حقوقی ناآشنا، آمادگی نداشتند (Stromseth, Wippman, and Brooks: ۲۰۰۶: ۳۲۲-۳۲۳). دستورالعمل‌های رزمی FM ۳-۰ (عملیات مشترک) و FM ۳-۲۴ (ضد شورش)، در سپتامبر و دسامبر سال ۲۰۰۶ و در پی آن تازه در سال ۲۰۰۸ کتاب راهنمای [برقراری] حاکمیت قانون منتشر شد.

در نخستین ماه‌های اشغال، اقدامات فهری آشکارا بر روابط میان نیروهای ائتلاف و نهادهای قضائی عراق غلبه داشت.^{۸۱} سپس، راهبرد نیروهای ائتلاف در حوزه ترویج حاکمیت قانون بهبود یافت.^{۸۲} در حالی که کوشش‌های انجام‌شده در سطح ملی بر امور نهادی و مشکل فساد قضائی تمرکز داشت، مساعدت به حاکمیت قانون در استان‌ها بر

79. Williamson, Clint, "Preliminary Screening Inquiry Report, Investigation of Legal Operations in CJTF-7." End of Mission Report to the Administrator, Department of the Army, CPA (2005): Tab 60.

۸۰. آنان، بسته به اولویت‌هایی که فرماندهانشان تعیین می‌کردند، بودجه فعالیت‌های حاکمیت قانون مربوط به برنامه واکنش اضطراری فرمانده (Commander's Emergency Response Program (CERP)) را دریافت کردند. نک به: Department of State Audit, "Inspection of Rule-of-Law Program, Embassy, Baghdad." ISP-IQO-06-01 (2005): 2.

۸۱. این نکته در مورد فرایند تهیه پیش‌نویس قانون اساسی در سال ۲۰۰۵ نیز صادق است که در راستای منافع ایالات متحده قرار داشت و مقام‌های عالی‌رتبه، از جمله زلمای خالدزاد سفیر وقت، بر آن نظارت می‌کردند. نک: (Arato (۲۰۰۹).

۸۲. این امر به‌ویژه با شکل‌گیری مقام مشاور ارشد «سیپا» برای وزارت عدلیه و ایجاد تیم‌های مساعدت به بازسازی قضائی و مقام‌های وزارت عدلیه پدید آمد.

بازسازی زیرساخت‌های نابودشده، برنامه‌های آموزشی، و مدیریت پرونده‌ها متمرکز بود.^{۸۳} در این سطح، روابط با نهادهای قضائی به تدریج از اعمال فشار به استفاده از مشوق‌ها و حتی اقدامات غیرمشروط تغییر کرد.

با آنکه خیلی زود دریافته شد که فعالیت‌های حاکمیت قانون می‌تواند ابزاری اساسی برای برقراری مجدد امنیت، نظم و اعتماد عمومی باشد، سیپا و فرماندهان نظامی، قلمرو این فعالیت را به امور جزایی محدود کردند. در زبان نظامی متداول وقت، تمرکز بر «نیروی پولیس، دادگاه و اصلاح»^{۸۴} یا «پولیس، زندان و دادستان»^{۸۵} (که از دادستان در ضمن دادگاه اراده می‌شد) بود (see Warren ۲۰۱۰: ۱۸۹).^{۸۶} در نتیجه، نهادهایی که برای یک نظام قضایی متوازن لازم است، مانند سازمان‌های دفاعی جزائی، مغفول واقع شد. رئیس کانون وکلای عراق در نامه‌ای به رئیس جمهور ایالات متحده این انتقاد را وارد کرد:

کوشش حاکمیت قانون آمریکا در عراق تقریباً به طور کامل بر تعلیم پولیس، ساختن زندان و حمایت از تعقیب‌های کیفری متمرکز شده است. این امر قابل فهم است. این حوزه‌ها برای امنیت مهم‌اند، ولی تعریف پولیس و دادستان از معنای حاکمیت قانون را بازتاب می‌دهند. این تعریف محدود به اعمال قانون است. ... فرهنگ حقوقی ما، نیازمند مساعدت است و میلیون‌ها دلار آمریکا کمک کمی به نهادهای ما کرده است اگر شما فکر می‌کنید که «کاشتن» حاکمیت قانون در عراق، محدود به کوشش‌های جاری شما در خصوص حاکمیت قانون است، در این صورت، مشورت ضعیف به شما می‌دهند.^{۸۷}

۸۳. در خصوص فعالیت‌های نظامی مربوط به حاکمیت قانون، نک به: Rubini (۲۰۰۹: ۴۵).

84. cops, courts, and corrections (Three Cs)

85. police, prisons, and prosecutors (Three Ps)

86. Warren (2010: 189); see also UNAMA and ISAF Southern Region Partners Coordination Board (RC-South), "A Common and Operational Approach to Rule of Law for Southern Afghanistan." (2009), unpublished: 5.

87. Miranda, Manuel, "Departure Assessment of Embassy Baghdad." Memorandum to Ambassador Crocker, US Embassy, Baghdad, Iraq. Baghdad: Office of Legislative Statecraft, 5 February 2008, quoting a letter from Aswad Al-Minshidi, President of the Iraqi Bar, to President George W. Bush: 9.

این مشکل راهبردهای ناسازگار برای اصلاح بخش قضائی هنگامی تقلیل یافت که وزارت خارجه ایالات متحده، در سال ۲۰۰۵ از طریق «دفتر امور مواد مخدر بین‌المللی و الزام قانون»^{۸۸}، شروع به انجام هماهنگی اولیه در خصوص کمک‌های اعطایی نمود.^{۸۹} با این حال، بزرگ‌ترین مشکل همچنان [مسأله] فقدان مشروعیت و اعتبار بود. این امر از مبنای حقوقی قابل‌تردید حمله شروع می‌شد و دائماً با کاستی‌های دیگر - از قبیل فقدان آشنایی حقوقدانان نظامی با نظام حقوقی عراق، نقش نظامی غالب در همه فعالیت‌های ایالات متحده و ائتلاف (شامل مساعدت به حاکمیت قانون)،^{۹۰} و خشم بسیاری از عراقی‌ها از این واقعیت که کارمندان نظامی خارجی که قوانین عراق و بین‌المللی را نقض می‌کردند، مصون [از تعقیب] بودند - به آن دامن زده می‌شد. عبارات یک قاضی عراقی، منعکس‌کننده این احساس ستم‌دیدی است:

«با قانون حمورابی آشنا هستید؟» جواب دادیم که قانون حمورابی را می‌شناسیم و او گفت: «خوب، بیشتر آمریکایی‌ها هرگز چیزی در این باره به گوششان هم نخورده است. عراق یک فرهنگ حقوقی باستانی دارد. ما به شما نیاز نداریم که بیایید اینجا و به ما بگویید قانون چیست. ما قانون را اختراع کردیم. اینجا، مهد تمدن غربی است. ما مردمی هستیم که قانون را کشف کردیم؛ هزاران سال پیش. اما، اکنون سربازان شما می‌آیند و به ما می‌گویند چه کاری باید انجام بدهیم و شما هم به سنت‌های حقوقی و آیین رسیدگی قانونی ما احترام نمی‌گذارید. نخستین کاری که آمریکایی‌ها پس از جنگ انجام دادند این بود که اعلام کردند آنان از آیین رسیدگی

88. Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL)

89. Department of State Audit, "Inspection of Rule-of-Law Programs, Embassy, Baghdad." ISP-IQO-06-01 (2005): 2.

۹۰. نویسندگان منبع زیر اظهار می‌دارند: «این پارادوکس (متناقض‌نما) که درباره آن صحبت کرده‌ایم - چگونه می‌توان حاکمیت قانون را از لوله تفنگ بیرون آورد - تا حدی از این واقعیت ریشه می‌گیرد که در عراق فردی که تفنگ در دست دارد و کسی که بر حاکمیت قانون اصرار می‌ورزد [هر دو] یک چهره دارند. به‌رغم تقریباً همه نیروهای نظامی و مدنی در عراق که تحت حمایت ارتش آمریکا عملیات می‌کنند، تعجب‌آور نیست که بیشتر عراقی‌ها میان ادعاهای ما درباره اقتدار مشروع و حق و قدرت عریان‌مان، به دشواری تفکیک قائل می‌شوند.» (۱۳۴: ۲۰۰۴) - Carlson, Brooks, Nawabi, and Bodansky (۱۳۵).

قانونی عراق مصون هستند، کاری در این خصوص نمی‌توانیم بکنیم. آمریکایی‌ها مسئول و پاسخگو نیستند. این چه طرز حاکمیت قانون است؟»^{۹۱}

تأثیر ایالات متحده بر سیاست عراق تا حدود سال ۲۰۰۸، که سیاستمداران بومی اعتماد به نفس بیشتری به دست آوردند و قدرت‌های منطقه، به‌ویژه ایران و عربستان سعودی، شروع به اعمال نفوذ موثرتری کردند، بسیار عمیق باقی ماند. این تغییر در روابط قدرت سیاسی، درها را برای کارهای نظامی یا غیرنظامی سازمان‌های مورد حمایت ارتش در حوزه ترویج حاکمیت قانون در عراق، باز کرد.

۴-۲. افغانستان، ۲۰۱۱-۲۰۰۶: سیمیک در پیچیده‌ترین صحنه حاکمیت قانون شرایط ایجاد حاکمیت قانون در افغانستان - فارغ از ابزارها، خواه مدنی یا نظامی - اساساً متفاوت با شرایط در عراق بود. پس از بیش از دو دهه جنگ، کشور از هر لحاظ ویران شده بود. کارمندان عدلیه با دانش حقوقی شایسته کم پیدا می‌شد. نهادها در عراق قبل از حمله کار می‌کردند - البته در شرایط دیکتاتوری - اما، نهادها در افغانستان در دو دوره جنگ داخلی (۱۹۹۶-۱۹۹۲) و رژیم طالبان (۲۰۰۱-۱۹۹۶) تقریباً به طور کامل از هم فرو پاشیده بود. آنچه امور را پیچیده‌تر می‌کرد این بود که آن نهادها در بخش بزرگی از کشور، که در آنجا از زمان‌های بسیار قدیم از شکل‌های قبیله‌ای حل اختلاف استفاده می‌شد، هرگز وجود نداشتند. برقراری حاکمیت قانون، از دید بیشتر فعالان خارجی، به منزله آغاز بنیانگذاری ابتدایی‌ترین پایه‌های نظام قضایی بود.

در مقایسه با حمله به عراق، ساقط کردن رژیم طالبان به دست نیروهای ایالات متحده و گروه‌های مخالف افغان، به‌ویژه اتحاد شمال، در سال ۲۰۰۱ (عملیات آزادی پایدار - افغانستان)، عمدتاً در نتیجه احساس تازه برآمده از حملات یازدهم سپتامبر، حمایت‌هایی، البته نه یک حمایت اجماعی، در جامعه حقوقی بین‌المللی پیدا کرد.^{۹۲} «آیساف»، که در

۹۱. سخنان این قاضی گمنام عراقی با قضات نظامی ایالات متحده از منبع زیر نقل شده‌اند: Carlson et al. (۲۰۰۴: ۱۳۰).

۹۲. حامیان قانونی و مشروع بودن حمله نظامی به افغانستان به رهبری ایالات متحده معتقدند که جواز شورای امنیت سازمان ملل لازم نبود، زیرا این حمله اقدامی در جهت دفاع جمعی از خود بود که در ماده ۵۱ منشور سازمان ملل مقرر شده بود. منتقدان بر این باورند

دسامبر ۲۰۰۱ تأسیس شد تا نخست، امنیت کابل و سپس، امنیت بخش‌های بزرگ‌تری از کشور را فراهم کند، بر اساس یک قطعنامه شورای امنیت سازمان ملل بنا شده بود.^{۹۳} بلافاصله پس از این حمله، گروه بزرگی از فعالان مدنی حاکمیت قانون شروع به کمک به حکومت افغانستان برای استقرار یک نظام قضایی کردند.

این گروه شامل موارد زیر بود: «طرح قضایی ایتالیا»، که از سوی کشور راهبر در حوزه قضایی برای برنامه‌ریزی راهبردی منسجم و هماهنگی همه کوشش‌ها تأسیس شد؛ «هیئت نمایندگی مساعدت سازمان ملل به افغانستان» (اوناما)، که واحدهای حاکمیت قانون و نیز حقوق بشر را در بر می‌گرفت؛ دیگر آژانس‌های سازمان ملل مانند «برنامه توسعه ملل متحد»^{۹۴}؛ «کمیساریای عالی پناهندگان ملل متحد»^{۹۵} و «دفتر مواد مخدر و جرم ملل متحد»^{۹۶}؛ بانک جهانی؛ سفارتخانه‌ها در مقام اهداکنندگان مالی؛ و جامعه‌ای بزرگ از آژانس‌های اجرایی شامل «سازمان حقوق بین‌المللی توسعه»، آژانس‌های ایالات متحده، آژانس ایالات متحده برای توسعه بین‌المللی و «دفتر امور مواد مخدر بین‌المللی و الزام قانون»^{۹۷}، «جامعه همکاری بین‌المللی» آلمان (جیز)^{۹۸}، «مؤسسه حقوق عمومی تطبیقی و حقوق بین‌الملل ماکس پلانک»^{۹۹}، و بسیاری از سازمان‌های مورد حمایت مالی حکومت و سازمان‌های غیردولتی دیگر.

با این حال، تا حوالی سال ۲۰۰۶ که شورش‌های نو-طالبانی تهدیدی جدی برای

که حمله یادشده از مصادیق ماده ۵۱ نیست، زیرا حملات یازدهم سپتامبر «حملات نظامی» یک دولت دیگر نبودند، بلکه گروهی از افراد یا فعالان غیردولتی مرتکب آن شده بودند. افزون بر این، حتی اگر یک دولت مرتکب این حملات شده بود، پس از یازدهم سپتامبر هیچ گونه خطر حتمی و قریب‌الوقوع حمله نظامی علیه ایالات متحده وجود نداشت و اگر چنین تهدیدی وجود داشت، ایالات متحده پیش از آغاز بمباران هوایی افغانستان سه هفته صبر نکرده بود: ضرورت دفاع از خود باید فوری و ضروری باشد، هیچ گزینه دیگری در مورد ابزار و وسایل و هیچ وقتی برای بررسی بیشتر باقی نگذارد.

93. UNSC Resolution 1386 of 20 December 2001, UN Doc. S/RES/1386.

94. United Nations Development Program

95. United Nations High Commissioner for Refugees

96. United Nations Office on Drugs and Crime

97. Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs

98. Gesellschaft Für Internationale Zusammenarbeit

99. Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law

موفقیت به دست آمده تا آن زمان گردید، کوشش‌های بین‌المللی برای ایجاد ثبات در کشور بر مسائل حاکمیت قانون متمرکز نبود. مشارکت نظامی در فعالیت‌های حاکمیت قانون نیز تا آن زمان بسیار نادر بود. در این فاصله، برنامه «موافقتنامه ۲۰۰۱ بُن»^{۱۰۰} در دسامبر سال ۲۰۰۵، با تأسیس نهادهای اصلی حکومتی و گشایش مجلس ملی (متشکل از دو مجلس)، با موفقیت به سرانجام رسید. شرایط زندگی میلیون‌ها افغان نیز بسیار بهبود یافت، چرا که کمک‌های بشردوستانه تقریباً به همه قسمت‌های کشور می‌رسید. با این حال، حکومت افغانستان ضعیف از کار درآمد و به دشواری قادر به شکل‌دهی و اجرای سیاست‌های پایدار بود. در بخش قضایی، کشور راهبر، ایتالیا، نیز انتظارات را برآورده نکرد (Röder ۲۰۰۷: ۳۰۸). مطالعه‌ای در ژوئیه سال ۲۰۰۷،^{۱۰۱} که به نحو گسترده‌ای بدان توجه شد، اشاره داشت که بیش از ۸۰ درصد اختلافات همچنان خارج از دادگاه‌های دولتی حل و فصل می‌شوند. اکثریت متخصصان قضایی هنوز تعلیمات کافی ندیده بودند و به منابع حقوقی جدید دسترسی نداشتند. دستمزدهای پایین به گسترش سریع فساد انجامیده بود و موجب کاهش اعتماد به دادگاه‌ها و دیگر نهادها در میان مردم شده بود.^{۱۰۲} هنجارهای حقوقی باید به منزله یک مجموعه پراکنده، و نه به مثابه یک نظام، توضیح داده می‌شد. مغایرت میان مقررات اسلامی و عرفی،^{۱۰۳} همچنان لاینحل و [به عنوان] یک موضوع بسیار سیاسی به جا مانده بود.^{۱۰۴} افزون بر مشکلات از پیش موجود، مشکلاتی جدید به سبب فقدان دیدگاهی منسجم نسبت به توسعه نظام قضائی به وجود آمد. [حتی] یک «برنامه ملی قضایی» تا سال ۲۰۰۸ یافت

۱۰۰. هدف از این موافقتنامه، ایجاد جمهوری اسلامی افغانستان بود:

Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending the Re-Establishment of Permanent Government Institutions (Bonn Agreement) of 5 December 2001.

101. Center for Policy and Human Development, "Afghanistan Human Development Report: Bridging Modernity and Tradition: Rule of Law and the Search of Justice" (2007). Available at <http://hdr.undp.org/en/reports/nationalreports/asiathepacific/afghanistan/nhdr2007.pdf>

102. Asia Foundation, "Afghanistan in 2007. A survey of the Afghan People" (2007). Available at <http://asiafoundation.org/resources/pdfs/AGsurvey07.pdf>

103. secular

۱۰۴. برای نمونه، در سال ۲۰۰۷، گروهی ۲۰۰ نفری از روحانیان افغان، از استان غربی هرات، خواهان الزام سراسری شریعت اسلامی، شامل مجازات‌هایی مانند اعدام و رجم زناکاران، شدند.

نمی‌شد. تا امروز هم، همه این مشکلات به طور موثر حل نشده‌اند.

فعالیت‌های نیروهای نظامی بین‌المللی در مساعدت به حاکمیت قانون از سال ۲۰۰۶ آغاز شد. نیروهای ایالات متحده نخستین کسانی بودند که در این مسیر جدید پا گذاشتند. برخلاف موقعیت اولیه در عراق، کوشش قضات نظامی و متصدیان امور مدنی در افغانستان مورد حمایت نبود، بلکه فرماندهی نظامی ایالات متحده به آن فرمان داده بود (Tasikas ۲۰۰۷). این تعدیل راهبردی از ترکیب سه عامل نشأت می‌گرفت. اول، حملات شورشیان از سال ۲۰۰۵ تا ۲۰۰۶ به سرعت گسترش یافته بود^{۱۵} و توجه جامعه بین‌المللی را به این واقعیت جلب کرده بود که نه دولت و نه نیروهای نظامی بین‌المللی، تسلط کامل بر اوضاع خارج از شهرهای بزرگ ندارند. دوم، ارتش ایالات متحده از تجربه خود در عراق بهره برد و در دکترین جدیدش در خصوص مقابله با شورش، برای حاکمیت قانون جایگاهی برجسته قائل شد. سوم، به سبب ضعف «طرح قضایی ایتالیا» و «اوناما» در هماهنگی بخش قضایی، «آیساف» شروع به توسعه نقش خود در حاکمیت قانون کرد. نیروهای نظامی بین‌المللی را می‌توان یکی از مهم‌ترین فعالان در اجرا و الزام قانون و اصلاح قضایی از حدود سال ۲۰۰۸ به شمار آورد. به این ترتیب، همکاری مدنی - نظامی در ایجاد حاکمیت قانون را می‌توان به مثابه یک ممارست دائم در افغانستان توصیف کرد.

بر اساس راهنمای خاصی که فرماندهی نیروهای ایالات متحده از سال ۲۰۰۶ به این سو تدوین کرد، قضات نظامی دستور داشتند که اهدافی واقع‌گرا و قابل اجرا برای بخش قضایی شناسایی کنند. ظرفیت‌سازی باید به سبکی کل‌نگر، با ایجاد ارتباط میان نهادهای کلیدی، شامل دادگاه‌ها، زندان‌ها، پولیس و وکلا، انجام می‌شد. فرماندهی نظامی ایالات متحده نیز این ضرورت را حس کرده بود که اعتقاد راسخ به حاکمیت قانون را به مقام‌های حکومتی و مردم افغانستان القا کند (Tasikas ۲۰۰۷: ۵۳). همزمان، «فرماندهی انتقال امنیت

۱۰۵. حملات به نیروهای نظامی بین‌المللی تقریباً سه برابر شده بود؛ از بیش از ۱۰۰۰ حمله در ۲۰۰۵ به تقریباً ۲۹۰۰ حمله در ۲۰۰۶. حمله به نیروهای افغان تقریباً چهار برابر شده بود؛ از ۸۳۰ حمله در ۲۰۰۵ به بیش از ۳۵۰۰ حمله در ۲۰۰۶. حملات

انتحاری تا بیش از شش برابر افزایش یافته بود.

UNAMA, "Suicide Attacks in Afghanistan (2001-2007)" (2007). Available at: <http://www.unhrc.org>.

ترکیبی - افغانستان»^{۱۰۶} یک فرماندهی تحت امر فرماندهی نیروهای ایالات متحده و نیز سفارت ایالات متحده در افغانستان، یک برنامه راهبردی برای اجرای برنامه‌های حاکمیت قانون ایالات متحده تدوین کرد. قضات نظامی دست به تهیه پیش‌نویس آن دسته از قوانین و مقررات^{۱۰۷} زدند که برای کارآمدی حکومت افغان و ایجاد یک محیط امن حیاتی محسوب می‌شد، که مواردی از قبیل قانون آیین دادرسی جزایی نظامی و دیگر قوانین جزایی برای ارتش ملی افغان و پولیس ملی افغان را لحاظ می‌کرد.^{۱۰۸} قضات نظامی در خصوص وضعیت بخش قضایی، در سطوح استانی و حتی ناحیه‌ای، با مقام‌های افغان وارد گفتگو شدند. «تیم‌های بازسازی استانی» نیز نقش مهم فزاینده‌ای در شناسایی موارد قابل حمایت ایفا کردند. نخستین برنامه قضایی استانی که کوشش‌های مدنی و نظامی را به طور نظام‌مند با هم ترکیب می‌کرد، در سال ۲۰۰۶ در استان وردک آغاز گردید و به الگویی برای تجربه‌های راهبردی مشابه تبدیل شد (Tasikas ۲۰۰۷: ۵۴).

از آن زمان، قضات نظامی و دیگر فعالان نظامی، مدنی و مورد حمایت ارتش به طور منظم با مقام‌های حکومت محلی، شامل قضات، پولیس، دادستان‌ها، رؤسای زندان‌ها و وکلا، ملاقات کرده‌اند؛ تحولات جاری را ارزیابی نموده‌اند و در خصوص فرصت‌های حمایت در تقریباً همه مناطق عملیاتی نیروهای ایالات متحده بحث کرده‌اند. آنان جلسات هماهنگی و «کنفرانس‌های قضایی استانی» معروف را سازماندهی می‌کنند، نیازهای زیرساختی را ارزیابی می‌نمایند، اطلاعات آماری مربوطه را جمع‌آوری می‌کنند و وظایف دیگری را انجام می‌دهند. همانند عراق، قضات نظامی از منابع مالی «برنامه واکنش اضطراری فرماندهی» (سرپ)،^{۱۰۹} عمدتاً برای احیاء و بازسازی زیرساخت‌های فیزیکی، از جمله برای [احداث] دادگاه‌ها و زندان‌های مدرن، استفاده می‌کنند.^{۱۱۰} دیگر طرح‌های مورد حمایت ارتش عبارتند

106. Combined Security Transition Command - Afghanistan

107. laws and regulations

108. Combined Security Transition Command - Afghanistan, "CSTC-A Fact Sheet" (12 April 2006).

109. Commander's Emergency Response Program (CERP)

110. See the National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2006. Pub. L. No. 109-163, 119 Stat. 3136, 3455-56: para. 1202(a).

از: فراهم کردن تجهیزات برای نهادهای قضایی، ایجاد خدمات مشاوره‌ای دفاعی و اقدام برای ایجاد آگاهی عمومی.^{۱۱۱}

از راه رسیدن «نیروی اجرای عملیات ترکیبی مشترک میان آژانسی ۴۳۵»^{۱۱۲}، در سال ۲۰۰۹، توازن میان فعالان نظامی و مدنی در مساعدت به حاکمیت قانون را بر هم زد. این نیروی اجرای عملیات، در اصل برای برعهده گرفتن مسئولیت عملیات‌های دستگیری و بازداشت ایالات متحده طراحی شده بود، ولی این نیرو نفوذ خود را به بسیاری از دیگر حوزه‌های نظام قضایی گسترش داد.^{۱۱۳} به‌رغم حضور سفیر با مسئولیت انحصاری در امور حاکمیت قانون در سفارتخانه ایالات متحده و به‌رغم این واقعیت که از لحاظ نظری، سفارتخانه ایالات متحده بر راهبرد مساعدت و توسعه در یک کشور خارجی نظارت دارد، ارتش ایالات متحده نقش مهم‌تری، در مقایسه با سفارتخانه ایالات متحده، در ترویج حاکمیت قانون پیدا کرده است. به موازات این تحولات، «قانون» و «نظم» به مفاهیمی رقابتی بدل شده‌اند و ارتش ایالات متحده [در این میان] همواره «نظم» را بر «قانون» ترجیح داده است.^{۱۱۴}

برخلاف وضعیت عراق، در افغانستان همه فعالان خارجی، از جمله ارتش، از به کارگیری اقدامات قهری خودداری کردند.^{۱۱۵} دلیل اصلی آن به این واقعیت باز می‌گشت که آنان نباید با نهادهای قضایی و کارمندانی تعامل می‌کردند که خود عناصر تشکیل‌دهنده یک نظام دیکتاتوری بودند. در حکومت طالبان، نظام قضایی تضعیف شده بود، مجاهدین عمدتاً جای

برای خلاصه‌ای کلی و تاریخی مختصر در خصوص «سرپ»، نک به:

Gorove and Nachbar (2008: 273-274), and Martins (2004: 1).

111. For numerous reports, see the Web sites of ISAF, <http://www.isaf.nato.int>; the NATO Training Mission Afghanistan, <http://www.ntm-a.com>; the U.S. Joint Forces Command, <http://www.jfcom.mil>; the U.S. Department of Defense, <http://www.defense.gov>; the U.S. Navy Judge Advocate General's Corps, <http://www.jag.navy.mil>; and the U.S. Army Judge Advocate General's Corps, <http://www.jagcnet.army.mil>.

112. Combined Joint Interagency Task Force 435

113. See the Website of the U.S. Central Command, <http://www.centcom.mil/jtf435>.

۱۱۴. چنین نظراتی را مقامات سفارتخانه ایالات متحده در گفتگو با نویسنده اظهار داشته‌اند.

۱۱۵. ممکن است برخی موارد استثنائی بازداشت مقامات طالبان، که کارکرد قضائی نیز داشتند، وجود داشته باشد، اما هیچ مدرکی وجود ندارد دال بر اینکه این اشخاص همچنان بر سر کار هستند.

پولیس را گرفته بود و دادستانی منحل شد. هنگامی که، در سال ۲۰۰۲، حکومت جدید شروع به بازسازی این نهادها کرد، حکومت فقط باید تعداد اندکی از مقام‌های باقیمانده از رژیم سرنگون‌شده را جایگزین می‌کرد؛ دیگران باید نگهداشته می‌شدند، نه تنها به دلیل دانش ضروری‌شان، بلکه همچنین به سبب نزدیکی دیدگاه‌های آنان به [نظرات] فضل هادی شینواری، قاضی القضاات بنیادگرای دوران پس از طالبان.

در افغانستان، راه و روش‌های اصلی ترویج مدنی و نظامی حاکمیت قانون، عبارتند از: دادن انگیزه‌های مثبت، مشروط‌سازی، ترغیب و ظرفیت‌سازی. ترکیب‌های [ایجاد] انگیزه و [گذاشتن] شرط [بر سایر روش‌ها] غلبه دارند. ارائه حمایت مالی و فنی مورد نیاز فوری، برای اجرای راهبردهای اصلاحی باز یا بدون حامی مالی، بسیار رایج است. این شیوه، پیرو این نیست که فرآیند اصلاح «ملک طلق افغانستان»^{۱۱۶} باشد، بلکه نمایندگان اعطاءکننده حمایت‌های مالی، معمولاً شیوه یادشده را بر اساس لزوم استفاده کارآمد و شفاف از منابع مالی توجیه می‌کنند. حتی کمک‌های شخصی‌ای که به تصمیم‌گیرندگان افغان ارائه می‌شود، مانند سفر مطالعاتی به خارج که ممکن است سفرهای تجملی از آب دربیایند، کمتر قابل دفاع است. به نظر می‌رسد چنین شیوه‌هایی، و حتی فسادهای آشکار، در سازمان‌هایی رخ می‌دهد که برای اجرای طرح‌های محوله با بودجه بالا زیر فشار قرار دارند؛ در عین اینکه از نظارت نزدیک اهداءکننده معاف هستند. در مورد ارتش، هیچ یک از این موارد گزارش نشده است. افغان‌ها عموماً ترغیب و ظرفیت‌سازی را به مثابه شکل‌های مشروع ترویج حاکمیت قانون پذیرفته‌اند. جلسات و همایش‌های بسیار، برنامه‌های تدریس، و آموزش در زمینه همه موضوعات حقوقی و مهارت‌های عملی که از سوی قضاات نظامی سازماندهی می‌شوند، به این مقوله اختصاص پیدا کرده است.

کمیته‌ها و معایب ترویج حاکمیت قانون از جانب ارتش [در افغانستان]، شبیه به همان موارد عراق است. قضاات نظامی همچنان به اندازه کافی برای عملیات حاکمیت قانون آموزش ندیده‌اند. با آنکه، از سال ۲۰۰۸، کتاب راهنمای [برقراری] حاکمیت قانون، متعلق به ارتش

ایالات متحده، برخی راهنمایی‌ها را برای کار در این زمینه در اختیار ایشان گذاشته است، مشکل اصلی، فهم پیش‌زمینه پیچیده دینی، فرهنگی و حقوقی افغانستان است. بنابراین، رویکرد قضات نظامی به حاکمیت قانون [در این کشور]، بیش از اندازه فنی و از درک این مساله به مثابه یک فرایند اجتماعی و سیاسی عاجز است.

فقدان هماهنگی، مشکل مشابه دیگر است. در افغانستان، فعالیت قضات نظامی، متصدیان امور مدنی و هم‌تایان آنان در سایر نیروهای ائتلاف تا حدی زیر سقف مشترک واحدهای متخصص «آیساف» هماهنگ می‌شود. با این حال، رابطه مدنی - نظامی ضعیف است. «تیم برنامه‌ریزی و اجرای میان‌آژانسی»^{۱۱۷} سفارتخانه ایالات متحده سعی می‌کند فعالیت‌های مدنی حاکمیت قانون مورد حمایت مالی ایالات متحده و نیز فعالیت‌های نظامی حاکمیت قانون را هماهنگ کند، اما با دشواری‌هایی مواجه است که، از جمله علل آنها، تغییرات مکرر کارمندان است. «اوناما»، جلسات هماهنگی را در خصوص موضوعاتی چون آموزش حقوقی در کابل، همچنین، از طریق «هماهنگ‌کننده‌های قضائی استانی» خود، در سطح استانی سازماندهی می‌کند. دیگر فعالان هم هر جا لازم دیده‌اند دست به ابتکاراتی زده‌اند؛ مانند اقدام «هماهنگی آموزش پولیس و دادستان» از سوی «جیز» و «یوئیل»، «گروه کاری آموزش امنیت ملی برای دادستان‌ها» از سوی سفارتخانه بریتانیا، «گروه حمایتی میان‌آژانس» به «اداره حقوق بشر و جنسیت آکادمی پولیس یوئیل»، و قس علی‌هذا.^{۱۱۸} بر این اساس، فقدان یک نهاد هماهنگ‌کننده مرکزی احساس می‌شود.

۵. موضوعات نظری حاکمیت قانون و چالش‌های برآمده از سیمیک

در قسمت آخر این فصل بر آنیم تا مهم‌ترین موضوعات نظری را که در تحلیل پیشین مطرح شدند، با هم ترکیب کنیم. این موضوعات عبارتند از: سؤال از مشروعیت ترویج نظامی

117. Interagency Planning and Implementation Team

۱۱۸. باید متذکر شد که همه این جلسات در غیبت مقامات افغان تشکیل شده‌اند. دفتر دادستان کل اخیراً، با هدف مشارکت بیشتر در فرایند تصمیم‌گیری، شروع به تشکیل جلسات خود با آژانس‌های اهداءکننده و اجرایی نموده است.

حاکمیت قانون، و مشکل برداشت محدود و امنیت مدار ارتش از حاکمیت قانون.^{۱۱۹}

۵-۱. مشروعیت مشارکت ارتش در ترویج حاکمیت قانون

هر گونه اقدام برای ترویج حاکمیت قانون از سوی فعالان خارجی مستلزم مشروعیت مدلل است. هم فعالان مدنی و هم فعالان نظامی باید قادر به جواب دادن به این سؤال باشند که چرا صلاحیت در اختیار گرفتن اصلاح آن دولتی را دارند که از آن خودشان نیست. با توجه به آنکه ایجاد حاکمیت قانون، بنا به ماهیت آن، باید یک کوشش مدنی باشد،^{۱۲۰} از فرماندهان نظامی یا مراجع مدنی که به نیروهای نظامی، مجوز مشارکت در ترویج حاکمیت قانون را می‌دهند، انتظار می‌رود دلایل بیشتری ارائه کنند. اهمیت این موضوع را نباید دست‌کم گرفت. شاید بحث مشروعیت یک بحث نظری به نظر آید، ولی این بحث تأثیر مستقیم بر موفقیت هر گونه فعالیت نظامی با هدف ایجاد حاکمیت قانون دارد. به تعبیر ایزابل دایوستین^{۱۲۱}، فقدان مشروعیت، از نگاه مردمان بومی، «مانع نهایی موفقیت»^{۱۲۲} است.

اختلاف‌ها، بر سر اینکه بهترین منبع این [کسب] مشروعیت کدام است، همچنان برقرار است. این فصل، بررسی پنج منبع اصلی مشروعیت را، که باید برای هر مأموریت احتمالی به طور جداگانه بحث شود، پیش می‌نهد. این منابع شامل موارد زیر می‌شوند: جواز مداخله نظامی، به طور کلی، و مداخله واحدهای مشارکت‌کننده در ترویج حاکمیت قانون، به طور خاص؛ پیروی از موازین حقوقی بین‌المللی که گستره اصلاحات را در حین اشغال محدود می‌کند؛ اعتبار نیروهای نظامی بین‌المللی به مثابه مدافعان حاکمیت قانون از دید مردم؛ مشروعیت حکومت بومی یا دیگر نهادهایی که با عملیات‌های حاکمیت قانون حمایت می‌شوند؛ و ظرفیت حقوق‌دانان نظامی در شروع فرایند تغییر نظام‌های قضائی ناکارآمد.

نخستین معیار کلیدی همواره باید به‌طور کلی عبارت باشد از مطابقت با قانون و

۱۱۹. در خصوص هر دو سؤال، نویسندگان از مباحث منبع زیر بهره برده است که دقیقاً همین موضوعات را بررسی می‌کند: Fourth Meeting of the Hague Rule of Law Network (Utrecht, 23-24 April 2009).

120. Hague Rule of Law Network, "Final Report: Civil-Military Cooperation in Building the Rule of Law." Report on the Fourth Annual Meeting of The Hague Rule of Law Network (2009): 2.

121. Isabelle Duyvesteyn

122. Ibid: 5.

مشروعیت، بر اساس حقوق بین‌الملل مربوط به مداخله نظامی در این موارد. اگر مبنای قانونی حمله یا اشغال مورد شک باشند، مشروعیت هر گونه فعالیت نیروهای خارجی نیز مخدوش خواهد شد. این مشکل در هر دو مورد نمونه‌ای که در این فصل به میان آورده شده‌اند، آشکار است. مداخله در افغانستان عموماً مشروع دانسته می‌شود، اما بخش بزرگی از جامعه بین‌الملل دلایلی را که برای جنگ عراق پیش نهاده می‌شود کافی نمی‌دانند. با این حال، از این نکته لزوماً نمی‌توان این نتیجه را گرفت که اقداماتی که برای برقراری ثبات در نظام اجرای قوانین و نهادهای قضائی در عراق صورت گرفتند، به هیچ وجه مشروع نیست؛ هر نیروی اشغال‌کننده‌ای ملزم است نظم و قانون را در سرزمین تحت نظارت خود اعاده و حفظ کند.

مسأله مطابقت با قانون و مشروعیت مداخله، تاثیر مستقیمی بر صلاحیت نیروهای نظامی بین‌المللی در تغییر ساختارهای دولتی دارد. اگر نیروهای نظامی سرزمینی را اشغال کنند، مانند مورد عراق، آنان ملزم به اقدام در چارچوب تعریف‌شده در بخش سوم از موافقتنامه چهارم ژنو («سرزمین‌های اشغالی») هستند. ماده ۴۷ در این زمینه از اهمیت خاصی برخوردار است.^{۱۲۳}

اشخاص حمایت‌شده آنانی هستند که در سرزمین اشغالی نباید، در هیچ مورد و به هیچ روش ممکن، به دلیل هیچ یک از تغییراتی که، در نتیجه اشغال سرزمین، در نهادها یا حکومت این سرزمین انجام می‌شود، به دلیل هیچ توافقی که میان مراجع سرزمین‌های اشغالی و قدرت اشغال‌کننده منعقد شده است، به دلیل انضمام کل یا بخشی از سرزمین اشغالی از سوی قدرت اشغال‌کننده، از امتیازات این موافقتنامه حاضر محروم شوند.

در مورد بخش قضائی، موافقتنامه ژنو مقرر می‌دارد که اگر مقام‌های عمومی یا قضات به دلایل وجدانی از اجرای وظایف خود امتناع کردند، قدرت اشغال‌کننده نمی‌تواند موقعیت آنان را تغییر دهد (ماده ۵۴)، و باید اجرای کارآمد نظام جزائی را، با ابقای دادگاه‌های موجود و قوانین جزائی، تا آنجا که امنیت قدرت اشغال‌کننده را تهدید نکند یا مانع اجرای موافقتنامه

۱۲۳. تأکید اضافه شده است.

نشود، تضمین کند (ماده ۶۴). از نظر بسیاری از حقوقدانان بین‌المللی، حکومت ایالات متحده و متحدانش در عراق از این چارچوبی که موافقتنامه ژنو ترسیم کرده است تجاوز کردند، چرا که تغییرات بنیادینی را، همچون تحمیل عملی یک قانون اساسی موقت و قانون اساسی دائم، انجام دادند (Arato ۲۰۰۹: ۱۳۶، et seq ۲۰۵، et seq).

ممکن است قدرت‌های اشغال‌کننده سعی کنند حس قانونی بودن و استقلال نهادهای جدید بومی را، با حمایت بخش‌های همکار جمعیت کشور اشغالی که بعداً وظایف حکومت را برعهده می‌گیرند و ساختارهای دولت را تغییر می‌دهند، ایجاد کنند. با این حال، این رویه با مفهوم سنتی اشغال که در ماده ۴۳ قوانین لاهه (۱۹۰۷)^{۱۲۴} تعریف شده، ناسازگار است. مطابق با این تعریف، مقام اشغال‌کننده صرفاً یک مجری^{۱۲۵} محسوب می‌شود.

این ماده وجود مستقل دولت اشغالی، نهادهای آن و قوانین‌اش را به رسمیت می‌شناسد. با وجود این، تغییراتی که وضعیت انسانی جمعیت را بهبود می‌بخشند، بر اساس موافقتنامه چهارم ژنو، مشروع‌اند و برخی اقدامات تقویت حاکمیت قانون را، مانند الزام حق‌های دادرسی منصفانه، می‌توان با این هدف سازگار به شمار آورد.^{۱۲۶}

نیروهای نظامی بین‌المللی همچنین باید از خود بپرسند آیا نهادهایی که مورد حمایتشان قرار دارند و نیز عموم مردم، این نیروها را به منزله ترویج‌کنندگان حاکمیت قانون می‌پذیرند یا خیر. اعتبار آنان مستلزم فراهم آوردن دو پیش شرط است: نخست، آنان خود باید از حاکمیت قانون پیروی کنند و چنین تلقی‌ای را در دیگران ایجاد کنند.^{۱۲۷} با این حال، برداشت بسیاری از مقام‌ها و شهروندان در عراق و افغانستان این بوده است که معیارهای دوگانه به کار گرفته می‌شود. این برداشت در بسیاری از موارد قابل درک است؛ برای نمونه، در حالی که قضات

124. Hague Regulations of 1907

125. administrator

126. International Committee of the Red Cross, "ICRC Commentary on the Convention (IV) relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War," Geneva (1949).

۱۲۷. افسران نظامی نیز این استدلال را قبول دارند. برای نمونه: Lieutenant Colonel A. Goshi (U.S. Army). Hague Rule of Law Network, "Final Report: Civil-Military Co-operation in Building the Rule of Law." Report on the Fourth Annual Meeting of The Hague Rule of Law Network (2009): 6.

نظامی از پولیس بومی، دادستان‌ها و قضات توقع دارند حق‌های دادرسی منصفانه بر اساس موازین بین‌المللی را، که میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی مقرر کرده‌اند، به طور کامل اجرا کنند، آنان خود این حق‌ها را در بازداشتگاه‌هایی مانند ابوغریب در عراق، بگرام در افغانستان و گوانتانامو در ماوراء بحار اعمال و اجرا نکرده‌اند (Moore ۲۰۰۳). اگر عملیات‌های نظامی به شهروندان غیرنظامی لطمه وارد کند و کارکنان مسئول، مجازات نشوند یا اطلاعات مربوط به تعقیب جزائی آنان در کشورشان در اختیار مردم گذاشته نشود، اعتبار نیروهای نظامی بین‌المللی در میان جمعیت بومی بیشتر خدشه‌دار می‌شود. مردم مصونیت اعضای نیروهای نظامی در حقوق داخلی را بی‌تردید به معنای معافیت از مجازات می‌گیرند.^{۱۲۸} این پدیدار که نهادها و جمعیت بومی از فعالان خارجی انتظار دارند به اصول حاکمیت قانون که خود آن را ترویج می‌کنند، وفادار باشند، شبیه «اثر معکوس»^{۱۲۹} است که در دیگر حوزه‌های ترویج قانون شناخته شده است.^{۱۳۰} دوم، مشارکتی جدی که تسلط داخلی بر توسعه حقوقی را محترم بشمارد از اهمیتی بالا در کارآمدی همه اقدامات برنامه‌ریزی شده، برخوردار است. فعالان مدنی و نیز نظامی، گاه برنامه‌های «نهادهای شریک» از «ملت میزبان» را درست درک نمی‌کنند یا از این برنامه‌ها غفلت می‌کنند و، این مساله، به کل برنامه‌های حاکمیت قانون لطمه می‌زند.^{۱۳۱}

سومین وجهی که بر مشروعیت مشارکت نظامی در ترویج حاکمیت قانون اثر می‌گذارد، عبارت از مشروعیت حکومت مورد حمایت و سایر نهادهای بومی است. به‌ویژه، در وضعیت شورش، هر دو طرف برای قبول و حمایت مردمانی می‌جنگند که در نهایت تعیین‌کننده نتیجه

۱۲۸. بمباران دو تانکر سوخت در نزدیکی شهر کوندوز (افغانستان) در ۴ سپتامبر ۲۰۰۹ از جمله این موارد بوده است.

129. Boomerang Effect

130. See, e.g., Gemkow and Züm (در این مجلد).

۱۳۱. موسی سلطانی، هماهنگ‌کننده تحقیق، گزارش و روابط اهداء در کمیسیون مستقل حقوق بشر افغانستان، در کنفرانسی ادعا کرد که تسلط افغانستان یک «کلمه پوچ» است، زیرا این اهداءکنندگان هستند که راهبردهای اصلاح بخش قضائی را تعیین، پیش‌نویس قوانین را تهیه و طرح‌ها را تأمین مالی می‌کنند. از نظر او، فعالیت‌های «سیمیک» در پی «تطمیع جامعه» با طرح‌ها بوده است.. Hague Rule of Law Network, "Final Report: Civil-Military Cooperation in Building the Rule of Law." Report on the Fourth Annual Meeting of The Hague Rule of Law Network (2009): 7.

جنگ هستند. بنابراین، عملیات‌های مدنی - نظامی، هسته عملیات‌های ضد شورش را تشکیل می‌دهند، چرا که آنها در پی فراهم آوردن مشروعیت حکومت بومی هستند.^{۱۳۲} بر این اساس، اگر مردم این حکومت را نامشروع بدانند، کوشش‌های مقابله با شورش به نتیجه نمی‌رسد.^{۱۳۳} در هر حال، اگر مقابله با شورش مورد قبول مردمان بومی واقع نشود، تأثیر منفی [چنین مساله‌ای] همچنین می‌تواند نتیجه عکس به بار بیاورد و حکومت مورد حمایت را متاثر سازد.^{۱۳۴}

در آخر، توانایی حقوق‌دانان نظامی در برانگیختن تغییر، از لحاظ ایجاد بازخورد^{۱۳۵} مثبت در جامعه حقوقی و عموم مردم که سرانجام باید از فعالیت آنان بهره‌مند بشوند، مهم است. همان طور که شرح داده شد، قضات نظامی در درک نظام‌های هنجاری پیچیده عراق و افغانستان و تدوین و اجرای راهبردهایی برای بهسازی آنها، دشواری‌هایی قابل ملاحظه داشتند و هنوز دارند. این امر، با توجه به روابط غامض میان نظام‌های حقوقی عرفی،^{۱۳۶} اسلامی و متعارف،^{۱۳۷} موانع فرهنگی و زبانی، و دیگر دشواری‌ها، دست‌کم برای خارجی‌ها، اصلاً تعجب‌برانگیز نیست. قضات نظامی در اصل در حوزه حقوق عملیات و حقوق نزاع‌های مسلحانه آموزش دیده‌اند. با آنکه برنامه آموزشی آنان در طول سال‌های گذشته [با نیازهای آنها] تطبیق پیدا کرده است، این آموزش آنان را به اندازه کافی برای وظیفه‌ای که در صحنه با آن مواجه می‌شوند آماده نمی‌کند. و از آنجا که مأموریت آنان کوتاه است - به ندرت بیش از شش ماه - فرصت واقعی را برای یادگیری کافی در عمل، قبل از جایگزین شدن، ندارند.^{۱۳۸} آنها

132. Department of the Army, "FM 3-24, Counterinsurgency" (2006).

133. Crane, Conard, "COIN of the Realm?: The Role and Importance of Legitimacy in Counterinsurgency." Presentation at the Future Defense Dilemma Seminar of the 21st Century Defense Initiative and the Strategic Studies Institute, 2 April 2008. Available at: <http://www.povertyfrontiers.org>, 2008: 2.

134. View of Duyvesteyn, quoted in Hague Rule of Law Network, "Final Report: Civil-Military Cooperation in Building the Rule of Law." Report on the Fourth Annual Meeting of The Hague Rule of Law Network (2009): 5.

135. Feedback

136. Secular

137. Customary

۱۳۸. این مشکلات از جمع مدنی سازماندهی‌کننده حاکمیت قانون نیز به طور کامل غایب نیستند، اما، به طور کلی، آنان دارای سطح درک و ظرفیت توسعه بهتری هستند.

به درستی طرح‌های زیرساختی را عمدتاً خود انجام می‌دهند و انجام آموزش‌های حقوقی و دیگر فعالیت‌هایی را که نیازمند سطح بالایی از تخصص است به غیرنظامیان واگذار می‌کنند. مشروعیت ترویج نظامی حاکمیت قانون قطعاً باید مورد به مورد بررسی شود. با این حال، با در نظر گرفتن جمیع جهات، تامین معیارهای معرفی شده در این قسمت، دشوار به نظر می‌رسد. این تحلیل، بی‌تردید نظرات انتقادی را در خصوص ترویج نظامی حاکمیت قانون از اعتبار نمی‌اندازد. طرفداران مشارکت نظامی معتقدند که ممکن است در مکان‌هایی، به سبب وضعیت بد امنیتی، فقط ارتش بتواند کار کند؛ اما در آن مکان‌ها، نیروهای نظامی بین‌المللی ساختمان‌های دادگاه را بازسازی نمی‌کنند، بلکه مصمم به پاکسازی و حفظ منطقه محل نزاع هستند.

۵-۲. برداشت محدود ارتش از مسأله حاکمیت قانون

موضوع دوم نظری مرتبط با مباحث این مجلد، عبارت از برداشت محدود حاکمیت قانون است که نیروهای نظامی بین‌المللی پیشنهاد داده‌اند و اجرا کرده‌اند. مفهوم حاکمیت قانون آنان تقریباً به طور کامل بر اصلاح نظام جزائی متمرکز است. در نتیجه، بخش‌های زیادی، شامل حقوق خصوصی، حقوق اداری و حقوق اساسی، عمدتاً مغفول واقع می‌شود، مگر مواردی که به طور غیرمستقیم بر بخش حقوق جزا تاثیر می‌گذارد. برای نمونه، اختلافات ارضی را صرفاً به این دلیل [موضوعی] مربوط می‌دانند که مرتباً سر آن خشونت به پا می‌شود،^{۱۳۹} و به اصلاح اداری فقط از آن جهت که وسیله‌ای برای بهبود کارآیی اجرای احکام قانونی و نهادهای قضایی است، توجه می‌شود.^{۱۴۰} حقوق بشر به مثابه موضوعی مهم پذیرفته شده‌اند، اما به ایجاد نظم و قانون اولویت داده شده است. به همین دلیل، حقوقدانان نظامی ایالات متحده در افغانستان، متقاضی نقش بیشتر هئیت‌های قضائی غیردولتی (اصطلاحاً شوراهای جرگه‌ها) هستند که مرجع حل اختلافات‌اند، اما همچنین مشهورند به نقض مکرر حقوق بشر

139. See, Colin Deschamps and Alan Roe, "Land Conflict in Afghanistan," in Whit Mason (ed.), *The Rule of Law in Afghanistan - Missing in Action*, Cambridge University Press, p. 211.

۱۴۰. منبع زیر ارتباط حاکمیت قانون را با اصلاح نظام مدیریت عمومی برجسته کرده است: Bergling, Wennerström, and Zajac-Sannerholm (2010).

و به‌ویژه حقوق زنان و کودکان. رویکرد افراطی نهادگرا و زیرساخت‌مدار به اصلاح قضائی نیز قابل توجه است.

همه این امور ممکن است از دوره زمانی کوتاه حضور ارتش، در مقایسه با دوره زمانی ای که سازمان‌های مدنی در اختیار دارند، نشأت بگیرد.^{۱۴۱} با این حال، فعالیت‌های نوعی حاکمیت قانون از جانب ارتش، فقط در صورتی به نتایج پایدار می‌انجامد که جزئی از یک طرح کامل، که به اصلاح حقوقی و قضائی به شکلی کل‌نگر می‌پردازد، باشد. در سطح نهادی، کافی نیست که پولیس، دادستانی و دادگاه‌ها راه‌اندازی شوند؛ افزون بر آن، لازم است نظام مناسب زندان‌ها و مراکز بازداشت، تعداد کافی وکلای مدافع که از دادرسی منصفانه اشخاص متهم حفاظت کنند و شهروندان را در امور مدنی و اداری نمایندگی کنند، حقوقدانان حکومتی و پارلمانی که قادر به تهیه پیش‌نویس قوانین مستحکم باشند، مدارس حقوقی و مراکز آموزش که دانشجویان و حرفه‌ای‌ها را متناسب با نیازهایی که با آنها مواجه شده‌اند تعلیم بدهند، و نظائر آن، به وجود آیند. باید به خاطر داشت که حاکمیت قانون همچنین وابسته به عادات، تعهدات، و اعتماد مردم به نظام حقوقی و قضایی است. از این رو، ایجاد این نظام باید شامل ابزار و اسباب تغییر فرهنگی بشود، که حصول آن دشوارتر است و به معنای تعهداتی بسیار بلندمدت‌تر از پیشرفت‌های نهادی توصیه‌شده ارتش است. با این همه، «مداخله‌کنندگان در امر ترویج حاکمیت قانون باید در آن واحد چندین توپ را در هوا نگهدارند» (Stromseth, Wippman, And Brooks ۲۰۰۶: ۳۱۰)، و ارتش قطعاً دستان خالی برای این تردستی در همه صحنه‌های جاری جنگ ندارد. با این حال، راه‌حل این معما نمی‌تواند تغافل از عناصر اصلی حاکمیت قانون باشد، چرا که این امر از همان آغاز مانع موفقیت است.

۶. نتیجه‌گیری

همکاری مدنی - نظامی، در ویتنام، به مثابه ابزاری در جنگ علیه شورش بسیار مهم بود. در همان زمان، حقوقدانان نظامی از ترویج حاکمیت قانون در همین بافت گهگاه استفاده

۱۴۱. وستر (Vester) این استدلال را در ای میلی به نویسنده ارائه کرده است (۲۶ October ۲۰۱۰).

می‌کردند. با این حال، پس از عقب‌نشینی نیروهای ایالات متحده از جزایر هندوچین، همه این عناصر از دکترین نظامی محو شدند و فقط اواسط دهه ۱۹۹۰ بازگشتند. از حدود سال ۲۰۰۶، این عناصر از آنچنان اهمیتی برخوردار شدند که پیش از آن، در کل تاریخ نظامی تا آن زمان، غیر قابل‌تصور بود. ایجاد حاکمیت قانون از طریق سیمیک، عنصر اصلی در راهبرد مقابله با شورش است که برای فرساینده‌ترین معارضه‌های زمان در افغانستان و عراق تدوین شده است و نقش مهم مشابهی در دیگر ماموریت‌های موجود ایجاد ثبات دارند.

با این حال، همه آونگ‌ها به جهت مخالف بازگشته‌اند و نامحتمل نیست که نقشی که به نیروهای نظامی ایالات متحده و برخی از متحدانش برای ایجاد حاکمیت قانون سپرده شده بود، دوباره در آینده‌ای نزدیک اهمیت خود را از دست بدهد. این احتمال بر این پیش‌فرض بنا شده است که ارتش به منزله یک فعال و سیمیک به مثابه یک ابزار تأثیرات مورد انتظار را، عمدتاً در نتیجه فقدان مشروعیت و تعهد محدود و کوتاه‌مدت که در قسمت آخر این فصل توضیح داده شد، به جا نمی‌گذارند.

[حوزه] هنجارهای اداره‌کننده یک جامعه، حوزه‌ای بسیار حساس است؛ این امر به‌ویژه در مورد جوامع مسلمان صادق است که در آنها قانون و دین عمیقاً با هم آمیخته‌اند. بنابراین، به‌ویژه، در کشورهایی مانند افغانستان و عراق ارتش باید آخرین مستمسک برای فعالیت‌های حاکمیت قانون باشد. هر گاه راه‌حلی مدنی در دسترس باشد، باید از آن استفاده کرد. این امر بدان معناست که مشارکت نظامی در فعالیت‌های حاکمیت قانون باید به طور کلی محدود به نقش اولیه فراهم‌آوری امنیت، محدود شود، که یکی از پیش‌شرط‌های ضروری اقدامات فعالان مدنی است.^{۱۴۲}

سه حوزه می‌مانند که مساعدت ارتش به اصلاحات بخش قضائی در آنها قطعاً لازم است.

۱۴۲. موسی سلطانی (کمیسیون مستقل حقوق بشر افغانستان) توصیه می‌کند که فعالان مدنی بومی در فرایند ایجاد حاکمیت قانون در افغانستان و در قلمرویی بسیار وسیع‌تر مشغول بشوند، و از واگذاری مسئولیت ذاتاً مدنی ایجاد حاکمیت قانون در افغانستان به افراد مشابهی که مسئول امنیت هستند اجتناب شود.

Hague Rule of Law Network, "Final Report: Civil-Military Cooperation in Building the Rule of Law." Report on the Fourth Annual Meeting of The Hague Rule of Law Network (2009): 7.

نخستین حوزه عبارت از حمایت از نهادهای قضائی در مکان‌هایی است که سازمان‌های مدنی، به دلایل جغرافیایی یا امنیتی، به آنها دسترسی ندارند. در اینجا، ارتش باید نقش تسهیل‌کننده را ایفا کند و سازمان‌های مدنی را، مثلاً با پشتیبانی برای انجام مأموریت‌شان، توانا سازد. حوزه دوم عبارت از آموزش حقوقی و راهنمایی کارمندان نظامی حکومت مورد حمایت است. هیچ یک از سازمان‌های مدنی نمی‌تواند حقوق عملیات و موضوعات مشابه را بهتر از قضات نظامی تدریس کند. این مشارکت‌ها به احتمال زیاد، بیش از رویکردهای ساده‌تر، نتایج مثبت پایدار و ثابت به بار می‌آورد. سوم، ارتش ممکن است قانوناً، بر اساس حقوق بشردوستانه بین‌المللی، ملزم باشد برخی کارکردهای اولیه را، به نفع مردم بومی، اجرا کند. این کارکردها می‌توانند شامل فعالیت‌های اساسی مربوط به بخش قضایی، مانند مساعدت به پولیس، دادستان‌ها و دادگاه‌ها، برای اعاده و حفظ نظم و قانون در سرزمین تحت نظارت خود، بشوند.

فشار دادن آونگ دکترین نظامی در جهت صحیح نباید برای رهبری سیاسی اصلاً دشوار باشد؛ اقدام صحیح آن است که صدها میلیون دلاری را که ارتش برای حاکمیت قانون و دیگر طرح‌های توسعه^{۱۴۳} هزینه می‌کند به سازمان‌های مدنی اختصاص بدهد و فعالیت نظامی به سه حوزه‌ای که ذکر شد محدود شوند، حوزه‌هایی که بی‌تردید ارتش در آنها کارایی دارد.

۱۴۳. تنها برای «سِرپ»، از سال ۲۰۰۴ تا ۲۰۱۰، ۳/۸ میلیارد دلار ایالات متحده هزینه شد.

"Where the Money Goes," *The Washington Post*, 4 January 2011.