

بررسی علل ناکارآمدی شورای امنیت در حفظ صلح و امنیت بین‌المللی

رستم علی اکبری^۱

چکیده

سازمان ملل متحد از بدو تأسیس تاکنون شاهد تحولات بسیاری بوده است. سازمان ملل به طور اعم و شورای امنیت و مجمع عمومی به طور اخص، اقدامات متعدد و متفرقی را در راستای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی انجام داده‌اند. شورای امنیت از طریق سازوکار موجود در منشور ملل در صورت تشخیص به خطر افتادن صلح و امنیت بین‌المللی، می‌تواند بر اساس مقررات منشور ملل متحد اقدام نموده و مجازات‌هایی را علیه کشور خاطی وضع و اعمال نماید. هدف پژوهش حاضر بررسی عوامل مؤثر بر ناکارآمدی شورای امنیت در حفظ صلح و امنیت بین‌المللی و ارائه راهکارهایی در این زمینه می‌باشد. از مهم‌ترین علل ناکارآمدی شورای امنیت در حفظ صلح و امنیت بین‌المللی ضعف در مکانیسم‌های نظارت بر تصمیمات شورای امنیت توسط سازمان ملل متحد، یکجانبه‌گرایی شورای امنیت و سیاسی‌کاری این نهاد (استفاده از حق وتو) می‌باشد. با توجه به نتایج پژوهش از جمله راهکارهای حل این مسئله همکاری لازم و هماهنگی شورای امنیت با سایر بخش‌های سازمان ملل متحد، نظارت مستمر سازمان ملل متحد بر تصمیمات و اقدامات شورای امنیت، توجه ویژه شورای امنیت به درگیری‌های مسلحانه و حل تعارضات میان کشورهای متخاصم و... اشاره نمود. روش پژوهش حاضر به صورت توصیفی-تحلیلی می‌باشد.

واژگان کلیدی: صلح و امنیت بین‌المللی، منشور ملل متحد، شورای امنیت، یکجانبه‌گرایی، حق وتو.

۱- دانشجوی دکتری حقوق کیفری و جرم‌شناسی دانشکده حقوق دانشگاه آزاد اسلامی کرمانشاه

rostamaliakbari.phd@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-2916-5613>

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۰۷/۲۷ - تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۰۹/۰۶

مقدمه

اندیشه صلح، اندیشه کهنی است و در طول تاریخ، فیلسوفان زیادی پرچمدار آن بوده اند. صلح و امنیت یکی از دغدغه‌های همیشگی بشر بوده و هست. صلح به شرایط و وضعیتی گفته می‌شود که در آن هیچ گونه تهدید و آسیبی از جهات سیاسی، فرهنگی، اجتماعی و حتی اقتصادی فضای زندگی انسان را از طریق خشونت متشنج نکند. صلح اگر قرار است پایدار بماند بایستی بر همبستگی فکری و اخلاقی بشریت مبتنی باشد. صلح، امروزه در برنامه وسیعی متجلی شده که به تفاهم بین المللی حقوق بشر و حقوق خلق‌ها و از میان بردن تعصب، عدم تساهل، نژادپرستی و آپارتاید مربوط می‌شود. صلح در اصل به معنای روندی از پیشرفت، عدالت و احترام متقابل میان مردم است که به منظور تأمین بنای جامعه بین المللی طرح ریزی شده تا هر کس بتواند در آن جامعه، جای واقعی خود را بیابد و از سهم خویش از منابع فکری و مادی جهان بهره مند گردد. «بعد از جنگ جهانی دوم حفظ صلح مهم ترین دغدغه جامعه جهانی شد و تمام هدف‌های دیگر از جمله احترام به سایر قواعد حقوق بین الملل و برقراری عدالت تحت الشعاع آن قرار گرفت.» (حبیب زاده و توحیدی، ۱۳۸۰، ۲۲). بنابراین صلح مقوله‌ای است که به دنبال تفاهم، یگانگی و در نتیجه ایجاد شرایطی برای زیست مسالمت آمیز است که در نتیجه آن روابط دوستانه و پایداری بین کشورها ایجاد می‌شود. میثاق جامعه ملل که در تاریخ ۲۸ ژوئن ۱۹۱۹ به امضاء رسیده است در دیباچه خود، تلویحاً به این نکته پرداخته که تضمین صلح و امنیت بین المللی، مستلزم رعایت اصول روابط بین الملل و مقررات بین الملل بر مبنای عدالت و شرافت است (وکیل، ۱۳۹۱، ۱۴۸).

علیرغم این که سازمان ملل متحد، تنها ارگان و نهادی است که در سطح بین المللی مورد قبول دولت هاست و اصول و اهداف و عملکرد آن، نقش مهمی در استقرار و حفظ صلح و امنیت بین المللی دارد، چالش‌ها، موانع و مشکلاتی عملکرد این نهاد حافظ صلح و نظم را دچار مشکل می‌نماید و عملکرد آن را بعضاً متوقف می‌سازد. برخی از این عوامل عبارتند از: عدم اجرای قواعد و مقررات حقوق بین الملل، توضیح آن که درست است که دولت‌ها با توافق و رضایت یکدیگر اصول و قواعدی را ایجاد می‌کنند که تمامی کشورها باید به آن پایبند باشند و آن را اجرا نمایند اما در حقوق بین الملل برخلاف حقوق داخلی نهاد اجراکننده قانون و نهاد نظارت کننده بر اجرای قانون خارجی وجود ندارد. لذا نمی‌توان اطمینان داشت که تمامی کشورها تعهدات خود را با حسن نیت اجرا نمایند و به همین علت، کار اجرای قانون و نظارت بر اجرای آن برعهده نهادهای داخلی قرار داده شده و کشورها نیز منافع ملی و داخلی خود را بر منافع بین المللی مقدم می‌دانند (marle amann, 2013, 78). مشکل مهم تر، عدم رضایت کشورها در

پیوستن به معاهدات و یا اجرای معاهدات است. توضیح آن که، مطابق ماده ۲۵ منشور ملل متحد، اعضای ملل متحد قبول نموده اند که تصمیمات شورای امنیت را مطابق منشور لازم الاجرا بدانند و نتایج اجرای آن را بپذیرا شوند. اگرچه چنین تعهدی برعهده دولت‌ها قرار گرفته، اما این مهم به رضایت دولت‌ها منوط شده است (حبیب زاده و توحیدی، ۱۳۸۰، ۱۸). لذا زمانی که کشوری راضی نباشد، نمی توان آن کشور را مجبور کرد که برخلاف حاکمیت خود عمل کند و آن کشور را وادار کرد که تعهدی را بپذیرد یا آن را اجرا کند. لذا تعهدات بین المللی زمانی برای کشورها لازم الاجرا هستند که منشأ این الزام رضایت دولت‌ها باشد.

فرضیه پژوهش: به نظر می‌رسد فقدان نظارت کامل بر تصمیمات و اقدامات شورای امنیت توسط سازمان ملل متحد یکی از عوامل ناکارآمدی شورای امنیت در حفظ صلح و ثبات و استقرار امنیت در عرصه بین المللی باشد.

هدف پژوهش: این پژوهش به دنبال بررسی علل و عوامل تأثیرگذار بر ناکارآمد بودن اقدامات صورت گرفته توسط شورای امنیت سازمان ملل متحد به عنوان یکی از ارکان مهم این سازمان که وظیفه حفظ صلح و حراست از امنیت بین المللی را برعهده دارد می‌باشد و پس از شناسایی این علل و عوامل به دنبال ارائه راهکارها و پیشنهادهای جهت استقرار بهتر صلح و امنیت در عرصه بین المللی می‌باشد.

علل ناکارآمدی شورای امنیت در حفظ صلح و امنیت بین المللی

در ذیل به مهم ترین علل و عوامل تأثیرگذار بر ناکارآمد بودن اقدامات شورای امنیت سازمان ملل متحد در حفظ صلح و امنیت بین المللی پرداخته خواهد شد.

۱- مکانیسم نظارت بر تصمیمات و اقدامات شورای امنیت سازمان ملل

امروزه با سیطره اصول دموکراسی و رژیم های مردم سالار بر بعضی از کشورهای جهان که برخی دیگر نسبت به آن سوق یافته اند، ارکان سازمان متبوع نمی تواند پایگاه اعمال نفوذ دول سلطه جو در گستره جهان عصر حاضر کما فی سابق عرض اندام نماید. از طرفی فلسفه ایجاد نهادهای بین المللی و به ویژه سازمان ملل متحد، جلوگیری از هرج مرج بین المللی است و طبیعی است که برای جلوگیری از این موضوع، همان قدر که تمرکز قدرت اهمیت دارد، کنترل این قدرت نیز دارای اهمیت است.

در اکثر قوانین اساسی دولت های جهان، ساختار قوای سه گانه جایگاه خاص خود را یافته است. در منشور ملل متحد که از آن به عنوان قانون اساسی جامعه بین المللی یاد می‌شود، وضع قواعد حقوق بین المللی (بند اول ماده ۱۳) و نظارت (بند سوم ماده ۲۴) در حیطه اقتدار انحصاری به مجمع عمومی داده

شده است. همین طور طبق مواد ۴۰ و ۴۱ و ۴۲ منشور ملل متحد صلاحیت نحوه اقدامات اجرایی حفظ صلح و امنیت بین المللی در حیطه صلاحیت شورای امنیت می باشد.

در ماده ۹۲ منشور، دیوان بین المللی دادگستری به عنوان «رکن اصلی قضایی» ملل متحد به رسمیت شناخته شده است. اما هنوز تمیز میان حیطه اقتدار شورای امنیت و دیوان بین المللی دادگستری در توصیف سازمانی در مرحله مقدماتی است زیرا که شورای امنیت از اقتدار ضروری در اقدامات مربوط به حفظ صلح و امنیت بین المللی از حقی ذاتی برخوردار است، چنان که صلح و امنیت بین المللی به مخاطره افتد بلافاصله بر مبنای فصل هفتم منشور مسئله را توصیف و با جلسات لازم تشکیلی نسبت به آن اتخاذ تصمیم و صدور قطعنامه تصمیمی^۱ خواهد نمود که نه تنها برای دولت یحتمل خاطی مخاطب لازم الاجرا و بایستی از آن تبعیت نماید بلکه بر دول ثالث بار حقوقی خود را تسری می دهد. اما حیطه اقتدار دیوان بین المللی دادگستری در ظاهر پرگستره و مشمول تمامی مسائلی است که دارای ساختار بین المللی می باشد. به عبارت دیگری دعای دیپلماتیک، تمامیت ارضی، تعرض به حاکمیت دولت ها، تجاوز به حریم هوایی، تجاوز به حدود و ثغور سرزمینی و... را مورد شمول قرار می دهد. اما این صلاحیت زمانی موضوعیت خواهد یافت که دولت احتمالاً مدعی آن هم به شرط ابراز رضایت دولت مدعی علیه (خواننده دعوا) صلاحیت دیوان را آن هم در مورد خاص متنازع فیه قبلاً پذیرفته باشند و یا بعداً بپذیرند. مضافاً این که در صورت احراز صلاحیت و صدور حکم، حکم صادره انحصاراً بر دولت احتمالاً محکوم علیه لازم الاجراست و منحصرأ بر امر متنازع فیه و لاغیر. بنابراین طبق منشور و اساسنامه حدود اقتدار و صلاحیت دیوان بین المللی دادگستری نسبی است و نه ذاتی.

۲- صلاحیت نظارتی مجمع عمومی سازمان ملل متحد

در فصل ششم منشور، اختیارات مجمع به صورت گسترده ای مورد توضیح واقع شده و شامل اختیار «مذاکره در زمینه هرگونه پرسش یا مسئله ای که در چهارچوب منشور و یا مربوط به اختیارات و وظایف ارگان های پیش بینی شده در منشور» می گردد (ماده ۱۰ منشور). این ماده اعطاءکننده نوعی صلاحیت به مجمع عمومی در زمینه مسائل کاری سایر ارگان های سازمان ملل می باشد. اگرچه این صلاحیت در مورد شورای امنیت و دیوان بین المللی دادگستری کمتر از سایر ارگان هاست (باوت، ۱۳۷۳، ۸۸).

مندرجات اصول ۹ و ۱۲ منشور، به مجمع عمومی نوعی اختیار کلی در خصوص نظارت بر ترتیبات اتخاذ شده از سوی شورای اقتصادی و اجتماعی و مؤسسات تخصصی و همچنین نوعی کنترل بر روی

شورای اقتصادی و اجتماعی و شورای قیمومت اعطاء می‌کند. زمینه ساز این تصویب بودجه سازمان ملل است که در صلاحیت انحصاری مجمع عمومی است (به موجب ماده ۱۷) که طبعاً به حوزه فعالیت سایر ارگان های سازمان ملل و از جمله شورای امنیت نیز تأثیر می‌گذارد. همین طور طبق ماده ۱۵ منشور، مجمع عمومی حق دریافت گزارش از سایر ارگان‌ها را دارد. در عمل، گزارش های واصله از شورای امنیت، مورد بحث و بررسی تفصیلی واقع نمی‌شوند؛ اما گزارش کار شورای اقتصادی و اجتماعی و شورای قیمومت از سوی مجمع به صورتی تفصیلی مورد بررسی واقع می‌شود. به این صورت حق نظارتی مجمع بر دیگر ارکان سازمان ملل متحد در منشور، جایگاه دارد. بیان اصلی بندهای ماده ۲۴ منشور نیز حکایت از پاسخ‌گویی و مسئولیت شورا در قبال مجمع دارد. در بند اول، اعضاء ملل متحد، حدود و اقتدار شورای امنیت (مسئولیت اولیه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی) را پذیرفته‌اند، لذا اقتدار شورا در این رابطه (صلح و امنیت بین‌المللی) به نیابت از طرف اعضاء ملل متحد است. در این بند، همچنین تصریح شده است که «شورای امنیت در اجرای وظایفی که به موجب این مسئولیت برعهده دارد از طرف آن‌ها (اعضاء ملل متحد) اقدام می‌نمایند». بند دوم، ملاک و معیار مشروعیت اقدامات شورا را مشخص می‌کند؛ «شورای امنیت در اجرای این وظایف بر طبق ضوابط و اصول حاکم در این زمینه در ملل متحد عمل می‌نماید». این ضوابط و اصول، در مواد اول و دوم منشور ذکر شده‌اند. شورا طبق بند سوم ماده ۲۴ گزارش اقدامات خود را به طور منظم و یا در موارد خاص، به مجمع عمومی یعنی رکن اعطاء‌کننده نیابت (به دلیل حضور نمایندگان تمام دول عضو) تقدیم می‌دارد. تکلیف شورای امنیت به ارائه گزارش اقدامات خود، ناشی از قاعده ای است که تکالیف نایب را در برابر مرجع اعطاء‌کننده بیان می‌دارد و در نظام های حقوقی داخلی نیز رایج است. در واقع، مجمع عمومی بایستی تخطی احتمالی شورا از «ضوابط و اصول ملل متحد» را ارزیابی کند. همچنان که اشاره شد، برمبنای ماده ۲۵ منشور، اعضاء ملل متحد موافقت می‌نمایند که تصمیمات شورا را طبق منشور ملل متحد قبول و اجرا کنند.

به طور کلی، ترتیب بندهای ماده ۲۴ و ماده ۲۵ حاکی از آن است که برای اجرای تصمیمات شورا از سوی اعضای سازمان ملل، شورا بایستی شرایط مندرج در ماده ۲۴ را رعایت نماید: الف) ایفای تکالیف حفظ صلح و امنیت بین‌المللی نه به عنوان یک صلاحیت کاملاً انحصاری بلکه صلاحیت اعطایی منشور، پذیرفته شده از سوی دولت‌ها. ب) انطباق اقدامات با اهداف و اصول ملل متحد مندرج در فصل اول. ج) ارائه گزارش برای بررسی به مجمع عمومی و این موضوعی است که در ماده ۱۰ منشور نیز بر آن تأکید شده است: «مجمع عمومی می‌تواند هر مسئله یا امری را که ... مربوط به اختیارات و وظایف هر یک از ارکان سازمان ملل، مقرر در این منشور باشد، مورد ارزیابی قرار دهد...»

۲-۱- صلاحیت قضایی دیوان بین المللی دادگستری و امکان کنترل اعتبار قطعنامه های شورای امنیت

برای روشن نمودن این موضوع که آیا دیوان، صلاحیت کنترل اعتبار قطعنامه های شورای امنیت را دارد یا خیر، بررسی منابع ذیل حائز اهمیت می باشد: منشور ملل متحد: سوال این است که آیا در بررسی مفاد منشور ملل متحد، ماده یا موادی به طور مستقیم وجود دارد که به صلاحیت دیوان در این خصوص اشاره شده باشد؟ (شریف، ۱۳۷۳، ۱۶۷). در پاسخ باید گفت که منشور ملل متحد، به عنوان یک عهدنامه بین المللی، طبق کنوانسیون حاکم در ۱۹۶۹ وین در حقوق معاهدات از این عهدنامه تبعیت می نماید و بر اساس اصول پذیرفته شده حقوق معاهدات، تفسیر اسناد سازمان های بین المللی در حیطه اقتدار عالی ترین رکن آن است که در سازمان ملل متحد، دیوان بین المللی دادگستری است. بنابراین مرجع صالح، دیوان بین المللی دادگستری است. در مواد ۱ و ۲ منشور ملل متحد هیچ اشاره ای به حق نظارت قضایی دیوان بر تصمیمات ارکان ملل متحد نشده است. فصل چهارم منشور ملل متحد نیز که به اختیارات مجمع عمومی پرداخته است، هیچ اشاره ای به صلاحیت دیوان در بررسی تصمیمات ارکان ملل متحد نداشته است. اما تنها این اقتدار برای مجمع عمومی پیش بینی شده است که توصیه های غیرالزام آوری نسبت به دولت های عضو ملل متحد یا شورای امنیت به عمل آورد.

با بررسی مواد دیگر منشور در فصول ۶ و ۷ و ۸ و ۱۲ پی می بریم قصد و نیت تدوین کنندگان منشور به طور صریح مورد تأکید قرار گرفته و مشخص شده که اختیارات خاص که در اجرای این وظایف (در فصول یاد شده) به شورا واگذار گردیده، این مسئله در ذهن به این صورت متجلی می گردد که آیا شورای امنیت می تواند در صورت به خطر افتادن صلح و امنیت بین المللی، منشور و قواعد حاکم بر حقوق بین الملل را مبنا قرار ندهد؟ آنچه مسلم است این که شورا در اجرای وظایف اش باید مطابق اهداف و اصول ملل متحد عمل کند و بند ۲ ماده ۲۴ نیز دلالت ضمنی بر این موضوع دارد که اگرچه در اتخاذ اقدام، رویکرد و سرشت سیاسی شورا در سازمان اولویت دارد، اما حداقل محدودیت حقوقی منشور بایستی رعایت گردد و شورای امنیت نمی تواند از قواعد آمره تخطی کند و در خصوص ماده ۲۵ منشور در پاسخ به این سوال که چنانچه قطعنامه های صادره شورای امنیت برحسب اتفاق تنظیم شده و مبتنی بر اصول منشور نباشد، آیا دولت ها می توانند این تصمیمات را نپذیرند و بر حدود مشروعیت آن تردید کنند و نهایتاً از اجرای آن امتناع نمایند؟ ماده مذکور به دیوان اجازه می دهد که اگر تصمیمات شورا مطابق منشور نباشد، به آن ها توجهی نکند و این وضعیت حاکی از آن است که دیوان از اقتدار لازم جهت بررسی

قطعنامه های صادره شورای امنیت برخوردار است، چرا که در هیچ یک از مواد منشور چنین تصریحی نشده است که تصمیمات احتمالی شورا اگر فراتر از حیطه اقتدار آن باشد برای دولت‌ها الزام آور قلمداد خواهد شد. علی ایحال از جمله محدودیت های شورای امنیت به صورتی که در منشور مستفاد می‌شود نظارتی توسط دیوان بین المللی دادگستری بر ماهیت اقدامات شورا در زمینه صدور قطعنامه‌ها مشهود نمی باشد و تفویض این اختیار به شورای امنیت، که به اقدامات ضروری مبادرت نماید و یا توصیه های لازم را به عمل آورد (بند ۳ ماده ۳۶ منشور) نیز هیچ اشاره ای به ایفای نقش دیوان در نظارت بر قطعنامه های شورای امنیت نشده است. هرچند که در ماده ۱۰۳ منشور تصریح شده است که: «در صورت تعارض میان تکالیف اعضای ملل متحد به موجب این منشور و تعهدات شان بر طبق هر موافقتنامه بین المللی دیگر، تکالیف آن‌ها به موجب این منشور، مقدم خواهد بود.»

این مسئله را که دیوان بایستی این تفوق و برتری را اعمال کند در هاله ای از ابهام باقی مانده است. هرچند که از عبارات این ماده می‌توان فهمید که این قاعده، بیشتر نسبت به تعهدات دولت‌ها قابل اعمال است تا نسبت به اعمال نهادهای ملل متحد، چرا که به تعهدات اعضای ملل متحد اشاره می‌کند و منظور از اعضای ملل متحد همان دولت‌ها هستند نه ارکان ملل متحد. اساسنامه دیوان بین المللی دادگستری مبنایی دیگر برای حق نظارت قضایی دیوان بر تصمیمات شورای امنیت است. ارتباط ایجاد شده بین اساسنامه دیوان بین المللی دادگستری و منشور بر ماده ۹۲ مبتنی است. هرچند حدود اقتدار و عملکرد دیوان بین المللی دادگستری در قالب فصل چهاردهم به طور تفصیلی مورد بررسی قرار گرفته است (احمدی، ۱۰۵۹، ۱۳۸۲).

اساسنامه دیوان بین المللی دادگستری نیز چیزی بیش از منشور درباره نظارت قضایی دیوان نمی گوید. در ماده ۱ اساسنامه دیوان چنین ذکر شده است که دیوان، طبق منشور به عنوان رکن اصلی قضایی ملل متحد، تأسیس شده است و انجام وظیفه می‌نماید و این بدین معناست که با این که اساسنامه دیوان منجز و مستقل از منشور تدوین شده است، اما ضمیمه و جزء لاینفک منشور قلمداد می‌شود. در ماده ۶۵ اساسنامه دیوان چنین ذکر شده است که دیوان می‌تواند در هر مسئله قضایی به تقاضای هر سازمان یا مؤسسه ای که منشور ملل متحد آن رکن را مجاز دانسته (یا بر طبق مقررات آن منشور می‌تواند این اقدام را به عمل آورد) نظر مشورتی بدهد. ماده ۶۵ اساسنامه اشاره به ماده ۹۶ منشور دارد. در ماده ۹۶ به مجمع عمومی و شورای امنیت اجازه داده شده که درباره هر مسئله حقوقی از دیوان درخواست نظر مشورتی کنند. به نظر می‌رسد که منشور در ماده ۹۶ و اساسنامه دیوان در ماده ۶۵ به ترتیب با طرح نظر مشورتی دیوان و فراهم ساختن مکان درخواست نظریه های مشورتی از سوی سازمان ملل متحد و تفوق و برتری دیوان در ادراک بعضی از

مسائل، نسبت به سایر ارکان ملل متحد و وابستگی آن‌ها به آراء و نظریه‌های دیوان و در نهایت به نوعی نظارت قضایی دیوان اذعان داشته‌اند. آنچه مشخص است این که، نه در منشور ملل متحد و نه در اساسنامه دیوان، مسئله نظارت قضایی دیوان بر تصمیمات سایر ارکان، تصریح نگردیده است. لکن این نکته هم قابل تأمل است که نه در منشور و نه در اساسنامه و همچنین آرای دیوان به صراحت در مورد عدم صلاحیت دیوان در بررسی تصمیمات سایر ارکان مطلبی ذکر نشده است.

۲-۲- فرض رسیدگی همزمان شورای امنیت و دیوان بین‌المللی در یک مسئله واحد

در قضیه لاکربی، تقریباً به طور همزمان یک مسئله در شورای امنیت و دیوان بین‌المللی دادگستری مطرح بوده، در لحظاتی که جلسات حضوری در دیوان برگزار بود، طرح قطعنامه ۷۴۸ نیز در شورا مورد بحث قرار گرفت و قرارهای مورخ ۲۱ آوریل دیوان نشان داد که به جای اثرگذاری بر روی تصمیم شورای امنیت، خود تحت تأثیر جو سیاسی حاکم شورای امنیت واقع شده است. در حقیقت مسئله مطروحه در دیوان دارای جنبه مضاعف حقوقی و سیاسی بوده است که دیوان جنبه حقوقی مسئله را نادیده گرفت. جنبه حقوقی مسئله که توسط لیبی حمایت می‌شد، ناظر بر تفسیر و اجرای کنوانسیون ۱۹۷۱ مونترآل بود. از دیوان درخواست شده بود که اعلام نماید که آیا لیبی یک تکلیف بین‌المللی در تحویل دو تبعه خود که متهم به دخالت در قضیه لاکربی هستند، دارد یا خیر؟ از نظر لیبی با توجه به شمول کنوانسیون مونترآل بر قضیه لاکربی، این دولت تکلیفی به تحویل اتباع خود به مقامات قضایی ایالات متحده آمریکا و بریتانیا نداشته و نتیجتاً دیوان می‌توانست با صدور دستور موقت، حقوق دولت لیبی را تا صدور رأی نهایی در ماهیت امر، حفظ نماید. در مقابل، دولت‌های ایالات متحده آمریکا و بریتانیا از این نظر دفاع نمودند که قضیه لاکربی در چهارچوب مبارزه علیه تروریسم قابل بررسی بوده و از ماهیت سیاسی برخوردار است و نتیجتاً شورای امنیت تنها ارگان صالح برای اظهار نظر می‌باشد. علی‌الاصول و با توجه به ابعاد حقوقی و سیاسی قضیه، هر دو ارگان، صالح به بررسی موضوع بوده‌اند و در حقیقت امر و با توجه به این که هیچ‌گونه سلسله مراتبی بین دو ارگان‌های تخصصی وجود ندارد، دیوان صالح بوده تا قضیه لاکربی را از جنبه حقوقی آن مورد بررسی قرار دهد. رسیدگی همزمان به یک قضیه در شورای امنیت و دیوان بین‌المللی دادگستری نه تنها از نظر منشور سازمان ملل منعی ندارد، بلکه مطابق بند ۳ ماده ۳۶ منشور، «شورای امنیت در توصیه‌هایی که به موجب این ماده می‌نماید، بایستی این مهم را هم در نظر داشته باشد که اختلافات حقوقی باید به طور کلی توسط طرفین دعوا بر طبق مقررات اساسنامه دیوان بین‌المللی دادگستری، به دیوان مزبور ارجاع گردد.» (میرعباسی، ۱۷۰، ۱۳۷۸).

بند یک ماده ۹۶ نیز که تصور می‌دارد: «مجمع عمومی یا شورای امنیت می‌توانند درباره هر مسئله حقوقی از دیوان بین‌المللی دادگستری درخواست نظر مشورتی بنمایند»، به طور ضمنی و غیرمستقیم، شورای امنیت را فاقد صلاحیت رسیدگی به ابعاد حقوقی قضیه مطروحه آن شورا می‌داند. صرف نظر از ظاهر عبارات و نحوه انشاء آن، متن مذکور تأییدی است بر صلاحیت دیوان بین‌المللی دادگستری، در رسیدگی به ابعاد حقوقی مسائل مطروحه در شورای امنیت، لذا شورای امنیت می‌تواند ضمن ارزیابی مسئله ای که در دارای ماهیت حقوقی است، از نظر دیوان برخوردار گردد، اگرچه ارجاع امر به دیوان فاقد جنبه آمری است، ولی بهره مند شدن از نظر مشورتی دیوان بین‌المللی دادگستری که خود یکی از ارکان اصلی سازمان ملل است، موجب استحکام و تقویت مشروعیت تصمیمات شورای امنیت می‌گردد (Rec.C.I.J.1992,42). از سوی دیگر رسیدگی همزمان به یک قضیه به شرط تفکیک زمینه های رسیدگی و ارجاع ابعاد توافقی آن به دیوان بین‌المللی دادگستری از یک طرف و تصمیم در مورد مسائل سیاسی آن مشروط بر این که صلح و امنیت بین‌المللی را اگر به مخاطره می‌افکند به شورای امنیت و از طرف دیگر در شورای امنیت و دیوان بین‌المللی دادگستری، بی سابقه نیست.

در قضیه شرکت نفت ایران و بریتانیا، دولت بریتانیا ضمن طرح مسئله ملی کردن نفت در شورای امنیت، از دیوان بین‌المللی دادگستری نیز تقاضای صدور دستور موقت را مقدمتاً عنوان کرده بود (C.I.I.Rec.1951,89-98). در قضیه پرسنل دیپلماتیک و کنسولی ایالات متحده آمریکا در تهران نیز، مسئله هم در شورای امنیت و هم در دیوان طرح شده بود که نهایتاً دیوان بین‌المللی دادگستری به علت توافقی بودن قضیه اختلافات دیپلماتیک (کارکنان سیاسی و دیپلمات ها) در تهران نسبت به آن رسیدگی به عمل آورد (C.I.I.Rec.1979,7-21). متراتباً، در قضیه فعالیت های نظامی و شبه نظامی ایالات متحده آمریکا در نیکاراگوئه (C.I.J.Rec.1984,169-207) و قضیه تحدید حدود در دریای اژه (C.I.J.Rec.1976,3-40) نیز یک قضیه (اختلاف مابین دو دولت)، همزمان در دیوان و شورای امنیت مطرح شده و در تمامی موارد فوق از دیوان مقدمتاً درخواست صدور دستور موقت نیز شده بود.

هرچند که بین قضایای ذکر شده و قضیه لاکربی این تفاوت وجود دارد که در آن‌ها طرح مسئله دو ارگان مختلف، از جانب یک دولت انجام گرفته و در قضیه لاکربی مراجعه به دیوان و طرح مسئله در شورای امنیت به ترتیب از جانب دولت لیبی و دولتین بریتانیا و ایالات متحده آمریکا بوده است، با این حال به نظر نمی‌رسد که این تفاوت شکلی بتواند تأثیری در صلاحیت دیوان داشته باشد. طرح یک مسئله در دو ارگان مختلف از جانب دو دولت یا طرح آن از جانب یک دولت، تأثیری در ماهیت امر ندارد. همان طوری که دولت لیبی به درستی استدلال نموده بود، «بین دیوان بین‌المللی دادگستری و شورای امنیت نه

رقابته وجود دارد و نه سلسله مراتبی. آن‌ها هر دو مستقل ولی مکمل هم هستند»، ولی بریتانیا و ایالات متحده آمریکا معتقد بودند که دیوان بین‌المللی دادگستری نمی‌بایستی با صدور دستور موقت باعث مبری شدن لیبی از تصمیمات احتمالی شورای امنیت گردد (C.I.J.Rec.1992,14).

با توجه به مفاد منشور، حکم قضیه و هم‌رویه قضایی دیوان و بند ۱ ماده ۱۴ کنوانسیون مونترال، مسئله به نحوی که از جانب لیبی مطرح شده بود، مشکلی در امر صلاحیت دیوان در صدور دستور موقت به وجود نمی‌آورد. ولی موضع‌گیری دیوان و به خصوص نحوه استدلال دیوان نسبت به رد خواسته لیبی، این سوال را مطرح می‌سازد که آیا دیوان به جای تبعیت از اصول حقوقی حاکم بر آن، به مصلحت‌گرایی سیاسی متباین گردیده است؟ نظر مخالف اقلیت قضات دیوان (پنج نفر از ده قاضی) که مبتنی بر انتقاد رد صلاحیت دیوان بود، به تردید متبادر به ذهن نسبت به عملکرد دیوان، قوت بیشتری می‌بخشد.

۲-۳- مصلحت‌گرایی دیوان بین‌المللی دادگستری و معضل اعتبار قطعنامه‌های شورای امنیت

نحوه تدوین و انشاء قراردادهای صادره نسبت به قضیه لاکربی نشان می‌دهد که دیوان بین‌المللی دادگستری نیز تحت تأثیر اوضاع و احوال حاکم، به دنبال تأیید مفاد قطعنامه ۷۳۱ و عدم ورود در ماهیت قضیه مطروحه بوده است. به همین دلیل، دیوان بین‌المللی دادگستری، فقط در یک پاراگراف، تصمیم خود را در مورد عدم ضرورت ورود به ماهیت اختلاف، بدین شکل اظهار نمود: «با توجه به این که لیبی و بریتانیا به عنوان اتباع حقوق بین‌الملل، مکلف به پذیرش و اجرای تصمیمات شورای امنیت، مطابق ماده ۲۵ منشور می‌باشند، دیوان که در این مرحله از رسیدگی، بررسی درخواست صدور دستور موقت را در دستور کار خود قرار داده است، اظهار می‌دارد که این تکلیف یعنی تبعیت از تصمیمات شورای امنیت قابل تسری به قطعنامه ۷۴۸ بوده، طبق ماده ۱۰۳ منشور، تعهدات طرفین در این خصوص، مقدم بر سایر تعهداتی که بر طبق هر موافقتنامه بین‌المللی دیگر، من جمله کنوانسیون مونترال است می‌باشد.»^۱ زیرا که قطعنامه مذکور مبتنی بر منشور ملل متحد، لذا قاعده آمره بین‌المللی تنظیم و صدور یافته و بر تمامی اتباع حقوق بین‌الملل و حتی غیرعضو لازم الاجراست. اما کنوانسیون مونترال، معاهده در حکم عقد است و انحصاراً بر دول اطراف متعاهد ایجاد حق و تکلیف می‌کند و لاغیر و لذا تفوق عهدنامه در حکم قانون بر معاهده در حکم عقد مسجل است.

۱- زیرا که مسائل دارای ابعاد حقوقی مستلزم رسیدگی توافقی است و رسیدگی توافقی انحصاراً در ساختار رکن دیوان بین‌المللی دادگستری تأسیس شده و صلاحیت در این زمینه‌ها در انحصار آن دیوان است نه شورای امنیت.

دیوان با این استدلال مبتنی بر ماده ۲۵ منشور، قدرت الزام آور قطعنامه های شورای امنیت در این زمینه را مورد تأیید قرار داده و از سوی دیگر با استناد به ماده ۱۰۳، تعهدات ناشی از قطعنامه ۷۴۸ را مقدم بر تعهدات ناشی از کنوانسیون مونترال ۱۹۷۱ ارزیابی نموده است. دیوان در راستای تأیید قطعنامه ۷۴۸ اضافه می‌نماید که صدور دستور موقت درخواست لیبی به حقوقی که قطعنامه به بریتانیا اعطاء نموده است لطمه می‌زند، زیرا که با مفاد آن در تعارض است (ملایی، ۱۳۷۳، ۹۹).

دیوان بین المللی دادگستری با این شیوه نگرش، مسئله درخواست لیبی را نسبت به اظهار نظر و قانونی بودن قطعنامه های شورای امنیت، از نظر تطابق آن‌ها با اساسنامه منشور و حقوق بین الملل مسکوت گذاشت. در قرارهای صادره دیوان، هیچ نشانی از تردید در صحت نگرش شورای امنیت در خصوص نقض تعهدات اساسی از جانب لیبی وجود ندارد به عبارت دیگر دیوان بین المللی در تأیید تصمیمات شورای امنیت، تردیدی روا نداشته است و بنابراین نظرات قضات اقلیت مخالف و نحوه تصمیم نسبت به صدور قرار رد درخواست لیبی در دیوان است که بازتاب آن بر تأثیرش نسبت به تصور دیوان از قطعنامه های شورای امنیت اظهار شده است. در این مورد، نظر انفرادی قاضی لاشز^۱، که از دیوان بین المللی دادگستری به عنوان حافظ (عمومی) مشروعیت (قانونی بودن) ساختار سازمان ملل یاد می‌کند^۲ قابل ذکر است، دیوان در رسیدگی به ماهیت اختلاف و مبنا قراردادن قطعنامه های شورای امنیت به عنوان مستند دعوا موظف بوده است تا نسبت به حدود مشروعیت قطعنامه استنادی موضع گیری و اظهار نظر نماید، در وضعیت اظهار نظریه مشورتی هم دیوان بین المللی دادگستری که رویه آن نقش عمده ای در تحویل و تکوین قواعد حقوق بین الملل دارد، از این فرصت برای تکمیل نظر مشورتی خود در قضیه نامیبیا اظهار نظر نموده است.^۳ زیرا که بر این مبنا دیوان بین المللی دادگستری، به عنوان اصلی ترین ارگان حقوقی سازمان ملل، از این حق متمتع است که در کمال استقلال به سوالات حقوقی که به آن ارجاع

1 - Lachs

۲- قاضی محمد بیجاوی در نظر مخالف خود با اشاره به قضایای پرسنل دیپلماتیک آمریکا در تهران و فعالیت های نظامی و شبه نظامی آمریکا در نیکاراگوئه از این که دیوان در این قضیه قرار موقت صادر نکرده است، اظهار تاسف می‌کند و به همین ترتیب قاضی رامجوا، قاضی ال کشیری و وراماتری تصمیم دیوان را در عدم صدور دستور موقت غیرقابل دفاع می‌دانند.

۳- دیوان بین المللی دادگستری در سال ۱۹۷۱ و در نظر مشورتی خود در خصوص قطعنامه ۲۷۶ (۱۹۷۰) شورای امنیت چنین استدلال نمود: «این دیوان اختیار کنترل حقوقی یا تجدیدنظر در قبال تصمیمات اتخاذی توسط ارگان های سازمان ملل را ندارد، ولی در چهارچوب ماموریت حقوقی خود می‌تواند قطعنامه ها را از نظر مطابقت آن‌ها با منشور و اصول عام حقوق بین الملل بررسی نماید.» در این قضیه تعدادی از قضات انفرادی خود، از این نظر که دیوان اختیار کنترل اعتبار تصمیمات سایر ارگان های سازمان ملل و از جمله تصمیمات شورای امنیت را (که در چهارچوب فصل هفتم اتخاذ شده است) دارد، حمایت کرده اند.

می‌گردد، رسیدگی نماید. در این راستا به نظر نمی‌رسد که محدودیتی در رسیدگی به اعتبار قطعنامه های شورای امنیت، از نقطه نظر مطابقت آن‌ها با اهداف و اصول منشور و حقوق بین الملل رعایت شود. دیوان بین المللی دادگستری در قرارهای موقتی که در ۸ آوریل و ۱۳ سپتامبر ۱۹۹۳ در قضیه «اعمال کنوانسیون جلوگیری از نسل کشی و مجازات عاملین آن»^۱ صادر نمود، این امکان را داشت که از اعتبار و مشروعیت قطعنامه های ۷۱۳ و ۷۸۷ شورای امنیت با توجه به حقوق بین الملل و ضرورت استناد به چنین قطعنامه هایی امتناع نماید (Case Concerning Application of the Genocide Convention, Trial Chamber, Judgment. 1993).

متأسفانه دیوان به رغم این که در بند ۴۱ دستور موقت مورخ ۱۳ سپتامبر خود، استدلال دولت بوسنی را (مبنی بر این که استفاده از حق ذاتی دفاع مشروع مستلزم داشتن وسایل و ابزار دفاعی، از جمله تسلیحات مناسب می‌باشد) تلویحاً می‌پذیرد، با این حال به مصلحت‌گرایی تن داده و در قسمت آخر بند مذکور، درخواست دولت بوسنی مبنی بر لغو تحریم تسلیحاتی (موضوع قطعنامه ۷۱۳) به جهت ایجاد مانع در اعمال حق دفاع مشروع را مغایر حقوق بین الملل و خارج از حوزه صلاحیت ماده ۴۱ اساسنامه دیوان تلقی می‌کند. این موضع‌گیری محتاطانه نشان می‌دهد که متأسفانه در حال حاضر و با توجه به ساختار فعلی جامعه جهانی و شورای امنیت زمینه تعارض فعال با قطعنامه های مغایر حقوق بین الملل فراهم نمی‌باشد.

با توجه به اختیارات وسیع و انحصاری شورای امنیت در احراز وضعیت و حالت قطع صلح، تهدید علیه صلح و امنیت بین المللی و اختلاف منافع مابین اعضاء دائمی شورای امنیت و سایر اعضاء سازمان ملل، لازم است که دیوان بین المللی دادگستری در اکثر مناقشات بین المللی نقش فعالی را در کنترل اعتبار قطعنامه های شورای امنیت به عهده گرفته، زمینه های بی اعتمادی دولت های عضو به تصمیمات شورای امنیت را برطرف سازد.

۳- انتقال مسئولیت حفظ صلح و امنیت بین المللی از شورا به مجمع عمومی

اگرچه حفظ صلح و امنیت بین المللی از جمله تکالیف اولیه شورای امنیت است ولی طی حیات سازمان ملل متحد بسیار اتفاق افتاده است که شورا بنا به دلایلی از انجام وظیفه قصور نموده است. اگرچه منشور چنین اقتداری را به مجمع عمومی در حفظ صلح و امنیت بین المللی اعطاء ننموده، اما با قطعنامه ۱۹۵۱

شورای امنیت (قطعنامه اتحاد برای صلح)^۱ که در فرصت جنگ میان دو کره شمالی و کره جنوبی به علت امتناع اتحاد شوروی سابق از حضور در جلسات شورای امنیت متعاقب اعتراض به استمرار حق وتو به حکومت مائوئیست^۲ چین برای حزب کمونیست مادر یعنی مسکو ناخوشایند تلقی نموده بود. در ضمن کشورهای فرانسه اشغالی زمان جنگ جهانی دوم و بریتانیای شکست خورده نیروی کارآمد قلمداد نمی شدند و چون ایالات متحده آمریکا را بیم بر آن بود که گسترش نفوذ کمونیست از بخش شمالی به بخش جنوبی کره به ژاپن شکست خورده و تسلیم بلاشرط شده هم تسری می‌یابد و بخش خاور دور را که صنایع کانچو برای ماشین های صنعتی ایالات متحده آمریکا تأمین می‌نمود در انحصار اتحاد شوروی واقع شود. به همین دلیل ایالات متحده آمریکا سردمدار دول متفق فاتح جنگ از اقتدار لازم جهت تصویب قطعنامه اتحاد برای صلح برخوردار بوده و از این طریق بود که از آن پس به مجمع عمومی تفویض اختیار گردیده است تا در شرایط ایجابی هرگاه که شورای امنیت از گسیل نیروهای کارآمد و ائتلاف بر مبنای اصل ۵۱ منشور استثناء بر توسل به زور ضرورت تشکیل آن را عملی تلقی ننماید، این مهم به عهده مجمع عمومی است و نسبت به آن تکلیف دارد زیرا که قطعنامه صادره منشور توصیه نامه است و از ماهیت تصمیمی برخوردار و حتی برای ارکان مخاطب در سازمان ملل متحد الزام آور است (Chesterman, 2008, 143). بنا به مراتب، این اقدامات در وضعیتی که شرح آن رفت هرگاه توسط مجمع عمومی صورت گیرد از مبانی و توجهیات قانونی خاص خود برخوردار می‌باشد.

۳-۱- قطعنامه اتحاد برای صلح و اعتراض به آن

این قطعنامه به شماره (و) ۳۳۷ در تاریخ سوم نوامبر ۱۹۵۰ با پنجاه و دو رأی موافق و هفت رأی مخالف و دو رأی ممتنع به تصویب رسیده است. در این قطعنامه ابتدا تأکید شده است که حفظ صلح و امنیت بین‌المللی وظیفه اولیه شورای امنیت است و اعضاء دائم می‌بایست در جهت ایفاء این وظیفه در جمع خود اجماع نظر نموده و از استفاده از حق وتو اجتناب نمایند و سپس اضافه شده است که ابتکار شروع مذاکره جهت انعقاد موافقتنامه برای استفاده از نیروهای ائتلاف، طبق ماده ۴۳ منشور متعلق به شورا است. سپس متذکر است که قصور شورای امنیت در حفظ صلح و امنیت بین‌المللی به نمایندگی از طرف اعضاء، دول عضو را از تعهدات متقبله و همچنین سازمان را از مسئولیت حفظ صلح و امنیت مبرا نمی‌سازد. در قطعنامه آمده است که قصور شورای امنیت در ایفاء وظایف، مجمع عمومی را از حقوق اش در

¹ - Security Council 1951 (Peace for Alliance).

² - Maoist

خصوص حفظ صلح و امنیت بین المللی محروم نمی نماید و لازمه این امر نظارت بر اوضاع و وقایع و وجود نیروهای ائتلاف است که بتوانند به اقدامات جمعی مبادرت نمایند و مجمع توصیه های لازم در این زمینه را به اعضاء جهت اقدامات جمعی به عمل آورد.

پس از ذکر این مقدمات قطعنامه، مشعر بر آن است که چون به علت فقد اجماع، توافقی بین اعضاء دائم شورای امنیت حاصل نشده و شورا به وظیفه اولیه خود در حفظ صلح و امنیت بین المللی و احراز تهدید و نقض صلح و نسبت به اقدام تجاوز عمل ننموده است، لذا مجمع عمومی حق دارد فوراً وارد قضیه شده و اقدامات جمعی را به اعضاء توصیه نماید و در صورتی که صلح به علت اقدامات تجاوز کارانه مورد تهدید واقع شده باشد، از نیروهای ائتلاف جهت تشکیل و گسیل آنها به محل بحرانی در راستای اعاده صلح و امنیت بین المللی اقدام نمایند. در این قطعنامه به تشکیل اجلاس اضطراری مجمع پرداخته و آمده است که اگر در این زمان مجمع در حال اجلاس نباشد باید اجلاس اضطراری به فاصله ۲۴ ساعت تشکیل گردد، اعم از این که درخواست برای تشکیل توسط یکی از اعضاء دائم شورای امنیت صورت گیرد یا اکثریت مجمع عمومی ملل متحد ۳/۲ نصاب آن را در خود تعیین نمایند.

طبق قطعنامه از اعضاء ملل متحد درخواست شده است که تا امکانات خود را بررسی نموده و به مجمع اعلام دارند که چه نوع کمک هایی جهت اجرای توصیه های شورای امنیت یا مجمع عمومی می توانند ارائه دهند و همچنین به اعضاء توصیه شده است در قلمرو خود نیروهای ائتلاف آموزش دیده را سازماندهی نمایند تا به علت فوریت و ضرورت تشکیل مبادرت به اقدام نمایند و به کمک شورای امنیت یا مجمع عمومی بشتابند. متعاقب صدور قطعنامه اتحاد برای صلح که طبق آن برای مجمع عمومی این حق ایجاد گردیده است که مواردی که صلح و امنیت بین المللی به مخاطره می افتد تشکیل جلسه داده و نیروهای ائتلاف را تشکیل دهد و به عملیات ضروری در راستای اعاده صلح و امنیت بین المللی اقدام نماید.

دولت وقت اتحاد جماهیر شوروی نسبت به قطعنامه، شدیداً اعتراض نمود زیرا که معتقد بود که این قطعنامه با اصول مندرج در منشور در این زمینه در تعارض است زیرا که هرگونه اقدام در این زمینه متضمن توسل به نیروهای ائتلاف است، زیرا که این امر در حیطة اقتدار و صلاحیت انحصاری شورای امنیت توصیف گردیده است که در اصل ۴۲ منشور به آن اشاره گردیده است. این اختلاف موجب گردید که شوروی پرداخت وجوه تسمیه خویش در آنچه مربوط به هزینه های گسیل نیروهای ائتلاف در راستای حفظ صلح و امنیت بین المللی است امتناع نماید (Higgins, 1995: 186). این اختلاف موجب گردید که موضوع به دیوان بین المللی دادگستری جهت صدور نظر مشورتی ارجاع گردد زیرا که به طور کلی نحوه تلقی اعضاء شورای

امنیت نسبت به قطعنامه مورد بحث در تعارض بود، حتی رویه کشور های خاص در قضایای مختلف با هم فرق می‌کرد به صورتی که بستگی به منافع آن کشور در زمان و موقعیت خاص داشته است.

۳-۲- قطعنامه های شورای امنیت

از جمله قطعنامه های شورای امنیت که در آن مشخصاً به قطعنامه اتحاد برای صلح اشاره شده است، قطعنامه ۳۱ اکتبر ۱۹۵۳ است که این قطعنامه با مخالف فرانسه و بریتانیا مواجه گردید. قطعنامه دیگر، قطعنامه مورخ ۴ نوامبر ۱۹۵۳ شورا است که در خصوص مسئله بحران مجارستان صدور یافته است. ذکر قطعنامه اتحاد برای صلح در قطعنامه شورای امنیت در حقیقت به منزله قبول اعتبار آن از جانب اعضاء دائم شورای امنیت است. دول عضو شورای امنیت در زمینه قطعنامه اتحاد برای صلح اجماع نظر نداشته اند و بعضاً در یک زمینه قطعنامه را قابل قبول ارزیابی نموده و در زمینه دیگری به عکس متابعت از آن را عملی نمی دانسته اند. فی المثل دولت شوروی در قضیه کانال سوئز به قطعنامه شورای امنیت رأی مثبت داد زیرا که در ۱۹۵۶ بریتانیا، فرانسه و اسرائیل کانال سوئز را اشغال نظامی کرده و عبدالناصر به اتحاد شوروی هم پیمان خویش متوسل گردید سپس مسکو سه دولت اشغالگر را تهدید به بمباران هسته ای نموده، متعاقباً به ایجاب و فوریت مبنا قرار دادن قطعنامه چون مورد ارزیابی قرار گرفت اتحاد شوروی نسبت به آن نظر موافق داشت تا متحد مصری خویش را از این طریق نجات دهد ولی در مراحل بعدی همان دولت در سال ۱۹۷۱ در خصوص احاله مسئله بنگلادش به مجمع عمومی، بر اساس قطعنامه اتحاد برای صلح، رأی ممتنع داد. همین امر در مورد دولت بریتانیا نیز مصداق دارد، زیرا آن کشور در خصوص قضیه کانال سوئز به قطعنامه شورای امنیت رأی مخالف داد زیرا که در مقابل بریتانیای اشغالگر اقدام می‌شد و در قضیه مجارستان رأی موافق داد زیرا که با اشغال آن توسط ارتش سرخ تهدیدی بالفعل برای بخش اروپای غربی (ناتو) قلمداد می‌شد.

۳-۳- شورای امنیت و تفویض اختیارات جهت صدور قطعنامه های تشکیل نیروهای ائتلاف

ماده ۲۴ منشور، مسئولیت اولیه حفظ صلح و امنیت بین الملل را به شورای امنیت محول نموده است. اعضاء ملل متحد موافقت نموده اند که شورای امنیت در اجرای وظایف محوله از جانب آنان این مسئولیت را عهده دار گردد و مضافاً پذیرفته اند که تصمیمات شورای امنیت را بر طبق منشور قبول و اجرا کنند (ماده ۲۵ منشور).

علت واگذاری این مسئولیت به شورا از آن جهت بوده است که طرق تأمین اقدام سریع و مؤثر از طرف ملل متحد فراهم گردد و چون اعضاء دائم شورای امنیت به لحاظ صلاحیت تشکیل نیروهای ائتلاف و

برخوداری از چنین گستره ای در قدرت نظامی این توان را دارند که در زمان بروز بحران علیه تهدیدکننده صلح و امنیت بین المللی اقدام نمایند لذا عهده دار مسئولیت اولیه حفظ صلح و امنیت بین المللی گردیده اند. به همین علت است که شورای امنیت رکنی است که اقدامات اش انقطاع پذیر نیست و طبق ماده ۲۸ می بایست به نحوی عمل نماید که دائماً قادر به انجام وظایف خود باشد و هریک از اعضاء شورای امنیت می بایست در کلیه اوقات نماینده ای در مقر سازمان داشته باشند و حال این که مجمع عمومی فاقد چنین وصفی است و علت اعتراض بعضی از کشورها نسبت به دائمی شدن رکن مجمع عمومی بر همین مبنا بوده است.

نگرشی بر مواد مختلف فصل هفتم و امان نظر دقیق حکایت از این امر دارد که اقدامات نظامی می بایست از جانب شورای امنیت و به نام شورای امنیت انجام گیرد. از این روی ماده ۴۳ مقرر می دارد که اگر شورا تشخیص دهد که اقدامات پیش بینی شده در ماده ۴۱ کافی نیست می تواند از طریق استفاده از نیروهای نظامی جهت حفظ و یا اعاده صلح اقدام کند و طبق ماده ۴۳ اعضاء نیز ملتزم می شوند که نیروهای مسلح و تسهیلات لازم را بنا به درخواست شورا و بر طبق موارد موافقتنامه های خاص در اختیار شورای امنیت قرار دهند. بدین ترتیب آنچه مدنظر تدوین کنندگان منشور بوده است قیام شورای امنیت در ایفاء وظایف به نام سازمان است. به عبارت دیگر مبنای آن بوده است که شورای امنیت اصالتاً و به نام سازمان اقدامات لازم جهت توسل به نیروهای نظامی را معمول دارد و نیروهای نظامی تحت پرچم سازمان ملل متحد وارد عمل می گردند و کشورهای عضو نیز نیروهای نظامی خود را تحت اختیار سازمان قرار می دهند که ترتیبات این امر براساس موافقتنامه و یا موافقتنامه هایی است که بین شورای امنیت و دول عضو منعقد می شود و چنانچه لازم باشد این موافقتنامه ها بایستی در پارلمان اطراف متعاقد به تصویب برسد.

در ماده ۴۵ صحبت از اقدام فوری سازمان ملل به میان آمده است و به عبارت دیگر مبتکر هرگونه طرح نظامی و اجراءکننده عملیات جمعی برطبق موافقتنامه خاص بین شورا از یک طرف و اعضاء از طرف دیگر خواهد بود. ماده ۴۷ مقرر می دارد که برای راهنمایی و کمک به شورای امنیت درباره کلیه مسائل مربوط به نیازمندی های نظامی شورای امنیت و همچنین گماشتن فرماندهی نیروهای مسلح و ستاد عملیاتی به آن که در حیطه انحصاری شورا است یک کمیته ستاد نظامی تأسیس خواهد شد. این کمیته تحت نظارت شورای امنیت هدایت استراتژیکی نیروهای مسلح و ترتیبات مربوط به فرماندهی را به عهده خواهد داشت.

حال این سوال مطرح می‌گردد که آیا شورای امنیت حق دارد به جای آن که رأساً و به نام سازمان اقدام نظامی معمول دارد، این وظیفه را کلاً یا بعضاً به یک یا چند کشور عضو تفویض کند؟ اختیارات تفویض شده به نام شورا تام و مطلق است این امر شامل تفویض وظایف و اختیارات نیز می‌گردد. به عبارت دیگر این امتداد در منشور ملل متحد وظیفه و مسئولیت اولیه حفظ صلح و امنیت به شورای امنیت واگذار شده است تا به نیابت از اعضاء اقدام لازم معمول دارد و می‌تواند به جای آن که رأساً وارد عمل شود کشور دیگری را مأمور اقدام نماید. در این فرض شورای امنیت خود اقدام نظامی معمول نمی‌دارد، بلکه عملیات نظامی را تجویز می‌کند و به کشورها اجازه می‌دهد، تصمیمات شورای امنیت را به مرحله اجرا درآورند. این تمیز روا باشد که شورا طبق منشور حق تفویض اختیارات را دارد، دولی که به نمایندگی از طرف شورا و سازمان اقدام می‌کنند به نوبه خود از اقتداراتی که لازمه انجام وظایف است برخوردار می‌گردند. البته چنین به نظر می‌رسد که این موضوع طبق مواد فصل هفتم منشور فاقد مبنای اصولی باشد. دلیل آن که چنین استدلالی به نوعی نقض غرض است و تکلیف اولیه حفظ صلح و امنیت بین المللی را که به شورای امنیت تفویض گردیده است، مخدوش می‌سازد. به علاوه غرض و هدف از تفویض اختیار در منشور به شورا آن بوده است که این رکن برخوردار از استقلال و به نام سازمان حافظ حفظ صلح و امنیت بین المللی باشد.

اگرچه بر اساس ظاهر مواد منشور، ایفاء وظایف و اقتدارات قائم به شورا است و تفویض آن به یک یا چند کشور محلی در منشور ندارد ولی می‌بایست اذعان نمود که ممکن است قیام شورا به انجام وظیفه در بسیاری از موارد امکان پذیر نباشد. از جمله این که کشورها تمایلی ندارند که فرماندهی نظامی نیروهای مسلح ائتلاف را به سازمان واگذار نمایند و تجهیزات نظامی پیشرفته و از نظر فنی بعضاً سری را در اختیار خارج از حاکمیت متبوع خویش قرار دهند اگرچه سازمان ملل متحد باشد. دلیل دیگری که می‌توان اقامه نمود آن است که اقدامات نظامی مستلزم تأمین هزینه های گزاف است که سازمان خود، در ساختار قادر به تأمین چنین هزینه هایی نخواهد بود. بدیهی است که هزینه تمامی عملیات نظامی مقدماً توسط دول داوطلب شرکت کننده تأمین خواهد شد اما دورنمای توفیقات نظامی به تبع آن سیاسی در بحران های مورد هدف، این امکان را به سازمان ملل و دول اعضاء دائمی خواهد داد تا در شورای امنیت براساس تحریم های ایجابی دولت متجاوز را ناگزیر به تأمین هزینه های مورد تحمل بنمایند. کما این که نسبت به عراق قطعنامه تصمیمی نفت به ازای غذا و دارو باعث گردید تا صندوق تخصصی به نفع غرامات جنگی واریز شود. حتی در بذل کرم آمریکایی‌ها که خود طراحان واقعی و ایجادکننده رغبت در تشکیلات متجاوز بعثی عراق و اشغال کویت بوده اند، مبلغ چهار میلیارد دلار به رژیم اشغالگر قدس اختصاص یافت

که بر اثر شلیک یک موشک اسکوت عراقی به واحد تجاری، آن هم شبانگاه (بدون خسارت معنوی) واریز گردید. جدا از آن که آمریکائی‌ها حدود چهارصد میلیارد دلار از اموال و دارائی‌های کویت را در برون مرز، به عنوان هزینه‌های جنگ غارت کرده‌اند و دویست میلیارد دلار ارز خارجی عربستان سعودی در ایالات متحده آمریکا می‌باشد.

در قضیه رودزیای جنوبی، شورای امنیت براساس قطعنامه‌های ۲۱۶ و ۲۱۷ مورخ ۱۹۶۵ مبادرت به صدور قطعنامه ۲۲۱ مورخ ۱۹۶۶ نمود و بر طبق آن دولت بریتانیا مجاز شناخته شد، عندالاقضاء از طریق استفاده از زور مانع انتقال نفت به رودزیا گردد و در جریان تهاجم عراق به کویت نیز شورای امنیت به همین ترتیب اقدام قهری علیه عراق را تجویز نمود. اگرچه همان‌طور که گفته شد، تجویز اقدام نظامی از جانب شورا به یک یا چند کشور مسبوق به سابقه است و در جریان تجاوز عراق به کویت نیز بر همین مبنا عمل گردید ولی تبعات این تفویض اختیارات قابل ارزیابی است. در این خصوص قطعنامه شماره ۶۸۸ شورای امنیت مورخ ۱۹۹۱ و ایجاد منطقه ممنوعه پرواز از جانب متحدین مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌گیرد: این قطعنامه در تاریخ ۵ آوریل ۱۹۹۱ در جلسه ۲۹۸۲ شورای امنیت اتخاذ گردیده است. در این قطعنامه شورای امنیت به مسئولیت‌های محوله طبق منشور جهت حفظ صلح و امنیت بین‌المللی اشاره می‌کند و با یادآوری بند ۷ ماده ۲ نگرانی خود را نسبت به وضع اسفبار ساکنین عراق از جمله مناطق کردنشین آن کشور ابراز می‌نماید و نتیجه می‌گیرد که این امر صلح و امنیت بین‌المللی منطقه را تهدید می‌کند.

در این قطعنامه شورا نسبت به شدت و وخامت اوضاع و لطمات و صدمات انسانی ابراز تأثر می‌نماید و به نامه‌های ارسالی از جانب نمایندگان ترکیه، فرانسه و نماینده دائم جمهوری اسلامی ایران اشاره می‌نماید و ضمن تأکید بر تعهد اعضاء در رعایت حاکمیت و استقلال و تمامیت ارضی عراق سوءرفتار آن دولت را نسبت به سکنه عراق از جمله جمعیت کردنشین محکوم می‌کند و از عراق می‌خواهد به سهم خود نسبت به رفع این تهدید علیه صلح و امنیت بین‌المللی اقدام نماید. در بند سوم قطعنامه از عراق می‌خواهد تا به سازمان‌های بین‌المللی دارای اهداف بشردوستانه اجازه کمک به ستم دیدگان ناشی از جنگ را بدهد و فعالیت آن‌ها را تسهیل نماید.

نتیجه گیری

یکی از نیازهای اساسی بشر در طول تاریخ کهن تمدن انسانی، امنیت بوده و مفهوم امنیت در گذر زمان روند تکاملی به خود گرفته و از امنیت فردی تا امنیت بین المللی تحول یافته است. پیدایش جامعه ملل در قرن بیستم، نقطه عطفی در سیستم امنیت بین المللی محسوب می‌شود، چرا که پس از آن بود که توسل به زور در عرصه روابط بین الملل منع گردیده است. از این پس تأمین صلح و امنیت بین المللی، به عنوان یک مسئولیت برای دولت‌ها مطرح شد و مفهوم امنیت جمعی جایگزین امنیت فردی گردید. همچنین با فروپاشی جامعه ملل، نیاز به تأمین صلح و امنیت بین المللی خاتمه نیافت، بلکه به شکل کامل تری در هیأت سازمان ملل متحد مجدداً ظهور یافت و این رویداد، مقدمه ای گردید برای تشکیل جامعه جهانی ایده آل که در رأس آن سازمان ملل متحد قرار داشت. ایجاد ثبات در جامعه ملل مستلزم حضور قدرت های عضو شورای آن سازمان بود.

برای تحقق این امر بود که مسئولیت حفظ صلح و امنیت بین المللی به شورای امنیت سازمان ملل واگذار گردید و عضویت دائم دول قدرتمند جهان در آن و پذیرش حق وتو برای پنج عضو دائم توسط سایر ملل جهان، موجب شد تا کنترل صلح و امنیت بین المللی عملاً در محدوده انحصاری دول متفق و فاتح جنگ دوم جهانی قرار گیرد و تفکر خروج از سازمان به منظور دنبال کردن منافع ملی و امنیتی توسط اعضای دائم به باده فراموشی سپرده شود. بدون شک علت اصلی واگذاری مسئولیت حفظ صلح و امنیت بین المللی به شورا آن بوده است که سازمان، قادر به تأمین اقدام سریع و مؤثر در این زمینه باشد. توجیه منطقی قضیه هم این است که تنها دول قوی و قدرتمند نظامی، استطاعت آن را دارند که با اعمال قدرت و زور و استفاده از نیروی نظامی، استقرار صلح را تضمین کنند و هر کشوری که بخواهد صلح و امنیت بین المللی را به خطر بیندازد و یا تهدیدی علیه آن به عمل آورد و یا اقدام به تجاوز نماید، را از این تصمیمات باز دارد.

بر این اساس قدرت و توان نظامی در خصوص تصمیمات لازم الاجرای شورای امنیت حرف اول را می‌زند و جلوگیری از تهدید صلح و نقض آن و برطرف کردن تجاوز را از طریق مقابله به مثل یعنی استثناء توسل به زور میسر می‌سازد. حفظ صلح در عرصه بین المللی با مشکلات فراوانی روبرو است. برای تبدیل عملیات حفظ صلح به ابزاری مؤثر و کارآمد، به اراده سیاسی کشورهای عضو و پشتیبانی بی شائبه آن‌ها نیاز است. از سوی دیگر، اقدام نظام دسته جمعی با مجوز و زیر نظر سازمان ملل متحد، به خصوص در زمینه درگیری‌های درون دولتی که از منازعات قومی و قبیله ای سرچشمه می‌گیرد، مشکلات باقیمانده

را مدیریت و کنترل خواهد کرد. همچنین مشکلی وجود دارد که منعکس کننده اختلاف منافع و اجماع محدود میان دولت‌های عضو در خصوص اولویت دادن به عملیات حفظ صلح است.

با پیشرفت سریع جهانی شدن و شماری از تهدیدهای جدید برای امنیت جهانی، سازمان ملل متحد بیشتر به سیاست‌های بین‌المللی مرتبط شده است. بدین ترتیب، یک نهاد بین‌المللی خواهد توانست همه مشکلات و مسائل موجود را حل و فصل کند، اما دولت‌های ملی نمی‌توانند این معضلات را بدون نهادهای بین‌المللی حل و فصل کنند. در نتیجه، موارد متعددی وجود دارد که سازمان ملل نتوانسته است به طور مؤثر اقدام کند؛ بنابراین در استقرار صلح و امنیت ناکام مانده است. بررسی‌ها گویای این واقعیت است که نقش و عملکرد سازمان ملل در بحران‌ها تابع مستقیم نقش و عملکرد قدرت‌های بزرگ به ویژه پنج عضو دائم شورای امنیت بوده است. بررسی عملکرد قدرت‌های بزرگ در بحران‌های مختلف به ویژه در عملیات صلح بانی و بررسی دیدگاه‌های اعضای دائم شورا درباره مأموریت‌های حفظ صلح نشان می‌دهد که در مواردی که این پنج عضو دائم شورا به همگرایی رسیده و به طور یکپارچه از سازمان ملل حمایت و پشتیبانی کرده‌اند، نقش سازمان ملل در حل بحران‌ها افزایش یافته و نتوانسته است به توفیقی در پیشبرد اهداف خود دست یابد. اما در جایی که دولت‌ها اختلاف نظر داشته و نتوانسته‌اند به توافق و اجماع برسند، نه تنها از سازمان ملل حمایت نکرده‌اند، بلکه با استفاده از اهرم‌های نفوذ و فشاری که در اختیار دارند، مانع فعالیت آن شده‌اند. بدین ترتیب، سازمان ملل نتوانسته در این موارد به صورت مؤثر و موفق عمل کند. در این موارد بسته به میزان اختلاف دولت‌ها و وضعیت و موقعیت هر کدام از آن‌ها، سازمان ملل یا به طور کامل به صورت سازمانی دست و پا بسته درآمده یا عامل تعدیل‌کننده دولت‌ها و محدودساز بحران‌ها بوده است. در چنین فضایی وقتی بحرانی بروز می‌کند و شورای امنیت وارد عمل می‌شود، قبل از آن که بتواند به راه حلی برای حل بحران دست یابد، به نزدیک شدن دیدگاه اعضای شورای امنیت نیاز دارد.

پیشنهادات: مدیریت مشترک سازمان ملل متحد؛ تلاش کشورها برای ایجاد یک مجموعه سیاسی متکامل به هدف تحقق عدالت؛ کناره‌گیری کشورها از درگیری‌ها و اختلافات؛ به کارگیری هر چه بهتر ظرفیت‌های سازمان ملل در راستای امنیت و صلح بین‌المللی؛ نقش این سازمان پررنگ‌تر شده و تأثیر ابرقدرت‌ها بر آن از بین رود؛ تشویق مراکز تحقیقاتی به اظهار نظر کردن در مورد فاجعه‌هایی که جهان به سمت آن‌ها در حرکت است و بیان خطرات و توضیح راه‌حل‌ها و ابزارهای پیشگیری‌کننده؛ بنیانگذاری سازمان‌های حقوقی که بتوانند نقش بیشتری ایفا کنند؛ تشویق دانشگاهیان به طرح افکار خود در مورد نظام سیاسی سالم حاکم بر جهان؛ بزرگان ادیان بر تمامی طرف‌ها فشار آورند تا یک نظام سیاسی بی‌طرف به وجود آید.

منابع

- احمدی، ستار، ۱۳۸۲، شورای امنیت و امکان کنترل اعتبار قطعنامه های آن توسط دیوان بین المللی دادگستری، فصلنامه سیاست خارجی، سال هفدهم، شماره ۴.
- باوت، دی.و.، ۱۳۷۳، حقوق نهادهای بین المللی، ترجمه هومن اعرابی، چاپ اول، تهران، انتشارات کیهان.
- حبیب زاده، محمد جعفر و توحیدی فرد، محمد، ۱۳۸۰، اختیارات شورای امنیت سازمان ملل متحد در حفظ صلح و امنیت بین المللی، نشریه حقوق دادرسی، شماره ۳۰.
- شریف، محمد، ۱۳۷۳، بررسی دکترین نامحدود بودن صلاحیت شورای امنیت، چاپ اول، تهران، انتشارات اطلاعات.
- میرعباسی، سیدباقر، ۱۳۷۶، حقوق بین الملل عمومی، جلد اول، چاپ اول، تهران، نشر دادگستر.
- وکیل، امیرساعد، ۱۳۹۱، ارتباط حقوق بشر با صلح و امنیت بین المللی، تهران، مجمع علمی فرهنگی مجد.
- ولایی، یوسف، ۱۳۷۳، قدرت اجرایی قطعنامه های شورای امنیت (جنگ عراق و کویت)، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، شماره ۳۳.
- Rec.C.I.J.1992 ,p.42.
- C.I.I.Rec. 1951 , pp.89-98.
- C.I.J.Rec.1979,pp.7-21.
- C.I.J.Rec. 1984, pp.169-207.
- C.I.J.Rec. 1976 ,pp.3-40.
- C.I.J.Rec. 1992 , p.14 , paragraph 36.
- C.I.J.Rec. 1971 , pp.331 , 72 ,143 ,226.
- The Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide.
- Higgins,Rosalyn, 1995, **International Peace and Security Achievements and Failures**.Eruopean journal of international law.
- Marle Amann,Diane, 2013, **International Law and The Future Of Peace**, University of Georgia school law.
- Chesterman,Simon, 2008, **the UN Security Council and the Rule of Law**. New York university school of law. Public Law and Legal Theory.