

نقش‌های متقابل قوانین حقوقی و مجریان بین‌الملل در احقاق و پایداری صلح و توسعه در جامعه جهانی

فاطمه طهماسبی^۱

چکیده

بر اساس ماده ۲۴ منشور، دولت‌های عضو به منظور تأمین اقدام سریع و مؤثر از سوی ملل متحد، مسئولیت اولیه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را به شورای امنیت واگذار نموده‌اند. علت اصلی واگذاری مسئولیت اولیه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی به شورا این بوده است که سازمان، قادر به اقدام اثربخش در این زمینه باشد. در واقع اعضای دائم و غیر دائم، به این شورا صلاحیت و اختیاراتی داده‌اند تا اگر کشوری بخواهد صلح و امنیت بین‌المللی را به خطر اندازد با تهدیدی علیه آن به عمل آورد و اقدام به تجاوز نماید، به وسیله صلاحیت‌ها و اختیاراتی که این شورا دارد، نسبت به کشور متجاوز اقدام بازدارنده انجام دهد. بر اساس بند ۲ ماده ۲۴ شورای امنیت در اجرای وظیفه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی طبق اهداف و اصول ملل متحد عمل می‌کند. اختیارات ویژه‌ای که برای انجام وظایف مذکور به شورای امنیت واگذار شده، در فصول ۶، ۷، ۸ و ۱۲ منشور ملل متحد بیان شده است. از این رو می‌توان گفت که یکی از ارکان حفظ ثبات و صلح در جهان وجود شورای امنیت سازمان ملل بوده که از طریق مدیریت راهبردی برحسب برنامه‌های خود، زمینه‌ساز صلح در جهان می‌گردد. لذا در این پژوهش این موضوع مورد بررسی قرار خواهد گرفت که شورای امنیت برای انجام این اقدامات چه صلاحیت‌هایی داشته و کیفیت و محدودیت این صلاحیت‌ها به چه صورت است.

کلمات کلیدی: امنیت، صلح، شورای امنیت، توسعه، جامعه جهانی

^۱ - نویسنده مسئول:

دانش آموخته مقطع کارشناسی ارشد گرایش حقوق بین‌الملل، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد مشهد مقدس

اگرچه صلح از کهن‌ترین آرمان‌های بشر است، تاریخ بشر مشحون از درگیری‌ها، تعارضات و برخوردهاست، بروز دو جنگ ویرانگر و خسارت‌بار به فاصله کوتاهی از هم در نیمه اول قرن بیستم، جامعه بین‌المللی و افکار عمومی را تکان داد و سبب شد سیاستمداران و حقوقدانان درصدد پیدا کردن راهی برای کاهش تهدیدات و آرامش در جامعه بین‌المللی برآیند. شاید بدون اغراق بتوان گفت امروزه اولین و مهم‌ترین هدف کشورها در روابط بین‌المللی، آرامش و برقراری صلح و امنیت است. تا قبل از تحولات اخیر در روابط بین‌المللی، منبعث از نگاه نظامی که اصطلاح نظام «وستفالیایی»^۱ نامیده می‌شود صلح و امنیت به معنای رعایت اصول حق حاکمیت، برابری حقوق، رعایت مصونیت کشورها و نمایندگان آنان، احترام به تمامیت ارضی کشورها، عدم مداخله در امور داخلی آنان و حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات تلقی می‌شده است.

در این دیدگاه، به امنیت بین‌المللی نگاهی محدود می‌شد که حیظه آن محدود به مرزهای دولت‌ها بود. از این زاویه، حاکمیت و استقلال دولت‌ها مهم‌ترین رکن امنیت بین‌المللی تلقی می‌شد. اگر تهدیدی بود عمدتاً نظامی و غالباً این تهدیدات از طرف دولت‌های دیگر بود و مسئول اولیه تأمین امنیت نیز خود دولت‌ها یا متحدان آن‌ها تلقی می‌شدند. منظور از صلح و امنیت در روابط بین‌الملل، آرامش و ثبات در جامعه جهانی است. امنیت نیز عمدتاً به نوعی احساس روانی اطلاق می‌شود که در آن به علت فقدان ترس، وضعیت آرامش و اطمینان خاطر حاصل می‌شود. عللی که ممکن است سبب ترس و اختلال در صلح و آرامش شوند بسیار متعدد و متنوع‌اند و با گذر زمان تغییر می‌کنند. در واقع با گذر زمان، ساختار جوامع بشری پیچیده‌تر شده و وابستگی افراد بشر و جوامع مختلف به یکدیگر افزون‌تر شده است. هنگامی که رهبران جهان در سال ۱۹۴۵ در سانفرانسیسکو برای تشکیل ملل متحد دورهم جمع شدند اذهان آن‌ها عمدتاً متوجه صلح و امنیت بین‌المللی بود. در واقع اولین خط مقدمه منشور به ضرورت حفظ نسل‌های آینده از خطرات جنگ اشاره می‌کند. برای تحقق این هدف بود که مؤسسين سازمان، قدرت ایجاد نظام امنیت دسته‌جمعی را برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی به سازمان اعطا کردند. در این نظام، تهاجم علیه یکی از اعضا، تجاوز علیه همه تلقی می‌شود.^۲ این اختیارات اجرایی در قالب صلاحیت‌های متعدد در شورای امنیت متمرکز شده است. لذا مهم‌ترین علت

^۱ Peace of Westphalia

پیمان وستفالی، پیمان‌نامه‌ای است که پس از پایان جنگ‌های سی ساله مذهبی در اروپا (۱۶۱۸-۱۶۴۸) در شهر سالن شهرداری شهر مونستر میان کشورهای اروپایی در ۱۶۴۸ میلادی بسته شد. در این پیمان تمام کشورهای اروپایی به جز بریتانیا و لهستان شرکت داشتند. وستفالی نخستین پیمان صلح چند جانبه پس از رنسانس در اروپا است. این پیمان بعدها منجر به معاهدات بزرگ مشابهی بین کشورها شد که سرانجام به قانون بین‌الملل منتهی شد. پیمان وستفالی، الگو و پایه جامعه ملل و سپس سازمان ملل متحد گردید. در این پیمان حقوق برابر و یکسان کشورها به عنوان واحدهای سیاسی مستقل برای نخستین بار مطرح و مورد پذیرش قرار گرفت. مطابق این پیمان کشورهای مستقل حق تعیین سرنوشت خود را دارند، برابر هستند و حق دخالت در امور هم را ندارند؛ بنابراین این پیمان گاه در تعارض با جهانی سازی و دخالت‌های نظامی، انسانی و دخالت علیه دولت‌های شکست خورده (زمینه باندهای تروریستی) است.

^۲ High Level Panel on Threats .Challenges and Change; A More secure World; Our Shared Responsibility
:p11UN;GA;59th Session; UN Doc.A//59/656.

شکل‌گیری، دلیل وجودی و هدف ملل متحد و متعاقباً شورای امنیت در جهان، مقوله حفظ صلح و امنیت بین‌المللی است که در بند ۱ ماده ۱ منشور این سازمان نهادینه شده است.^۱

مفهوم شناسی

صلح: صلح، حالتی است که در آن، جنگ حکم‌فرما نباشد.^۲ صلح تا قبل از تأسیس ملل متحد در روابط بین‌المللی نیز همین مفهوم را داشت.^۳ لیکن سازمان ملل متحد، مفهوم آن را وسعت داده و به‌عنوان «نهاد منظم بین‌المللی مبتنی بر عدالت»^۴ تلقی کرده است. بنابراین از این دیدگاه دیگر، صرفاً فقدان جنگ به معنای برقراری و تداوم صلح نیست. بلکه انجام هر عملی که در تعارض با عدالت باشد ممکن است سبب تهدید صلح و نقض آن شود. این دیدگاه پس از پایان جنگ سرد قوام یافت. سران اعضای شورای امنیت در اعلامیه‌ای که در پایان نشست خود در ۳۱ ژانویه ۱۹۹۲ اعلام کردند امروز دیگر فقدان جنگ و مخاصمه مسلحانه میان دولت‌ها به مفهوم وجود صلح و امنیت بین‌المللی نیست. عدم ثبات و پایداری در زمینه‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی و نقض حقوق بشر نیز تهدیدی علیه صلح و امنیت جهانی به حساب می‌آید.^۵ بندهای ۲ و ۳ ماده ۱۰ منشور ملل متحد، تقویت صلح از طریق توسعه روابط دوستانه بین‌المللی را بیان می‌کند که منجر به کاهش علل زمینه‌های وقوع جنگ و تحکیم صلح جهانی خواهد بود. همان‌طور که از مفاد مواد ۳۳، ۳۴، ۳۶، ۳۹ و همچنین ماده ۵۰ منشور برمی‌آید هدف حصول این اهداف از طریق مسالمت‌آمیز بوده است.

امنیت بین‌المللی: به‌طور کلی واژه امنیت به‌نوعی احساس روانی اطلاق می‌شود که در آن به خاطر میرا بودن از ترس، وضعیت آرامش و اطمینان خاطر احساس می‌شود. در مفهوم کلی، امنیت به بر حذر بودن از خطراتی اطلاق می‌شود که منافع و ارزش‌های انسان‌ها را مورد تهدید قرار می‌دهد. پس از انعقاد صلح «وستفالی» در سال ۱۹۴۸ و شکل‌گیری نظام دولت-ملت، مفهوم امنیت ملی در روابط بین‌المللی مطرح شد و باگذشت زمان و تعمیق روابط بین‌المللی، مفهوم امنیت بین‌المللی نیز پا به عرصه حیات گذارد. در گذشته امنیت بین‌المللی غالباً در حوزه امنیت نظامی تعریف می‌شد. اما امروزه در ابعاد سیاسی، نظامی، اقتصادی و اجتماعی تعریف می‌شود. به‌تبع محدود بودن مفهوم صلح، مفهوم امنیت بین‌المللی نیز در گذشته محدود بود و از مرزهای دولت‌ها چندان فراتر نمی‌رفت و مبتنی بر امنیت ملی دولت‌ها بود. لذا استقلال و حاکمیت ملی دولت‌ها مهم‌ترین رکن امنیت بین‌المللی تلقی می‌شد. از منظر این دیدگاه دولت‌ها هم منشأ اصلی تهدید تلقی می‌شدند و هم مسئول برقراری امنیت. همچنین تأمین امنیت بین‌المللی نیز منوط به تأمین امنیت ملی بود. اما با آغاز عصر جهانی‌شدن امنیت بین‌المللی نیز تدریجاً مفهوم «وستفالیایی» خود را از دست داد. دیگر

^۱ بند ۱ ماده امور مقرر کرده است «حفظ صلح و امنیت بین‌المللی و بدین منظور انجام اقدامات جمعی مؤثر برای جلوگیری و بر طرف کردن تهدیدات برضا صلح و بر حرف کردن تهدیدات برضد صلح و سرکوب کردن هرگونه عمل تجاوز کارانه یا سایر کارهای ناقض صلح و فراهم آوردن موجات حل و فصل اختلافات بین‌المللی با وضعیت‌هایی که ممکن است منجر به نقض صلح شود، با وسایل مسالمت‌آمیز و طبق اصول عدالت و حقوق بین‌الملل».

^۲ جعفری لنگرودی، محمد جعفر. ترمینولوژی حقوق، چاپ پانزدهم. تهران گنج دانش، ۱۳۸۴: ۴۰۸

^۳ بیگ زاده، ابراهیم. حقوق سازمان‌های بین‌المللی تهران، نشر مجد. ۱۳۸۹: ۵۱۶

^۴ بیگ زاده، همان، ۵۱۹

^۵ Declaration of the President of the Security Council, S/23500, January, 1992

منشأ بسیاری از تهدیدات نه دولت‌ها بلکه عوامل و اشخاص دیگری تلقی می‌شدند. ماهیت تهدیدات نیز از نظامی به ابعاد دیگری همچون سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی تسری یافت.^۱

پیشینه پژوهش

اشرافی (۱۳۹۲) معتقد است که شورای امنیت که رکن اصلی صلاحیت‌دار حفظ صلح و امنیت بین‌المللی است. پس از پایان جنگ سرد جنگ‌های داخلی، بحران‌های انسانی از جمله پاک‌سازی قومی و تصفیه نژادی، تغییر نظام سیاسی، تروریسم و نقض گسترده حقوق بشری را تعدید صلح و امنیت بین‌المللی تلقی کرده است. «چاومونت»^۲ (۱۹۷۰) بیان می‌کند که امنیت مشترک در جهان مبتنی بر این فرض است که در عصر همبستگی متقابل، هیچ ملتی به‌تنهایی نمی‌تواند به امنیت دست یابد. لذا وجود نهادی مرجع و متمرکز ضامن این مهم است. خرازی (۱۳۷۴) همچنین اعتقاد دارد که رویه شورای امنیت مؤید این است که نه‌تنها خود را رکن ذیصلاح در تعیین و شناسایی تهدید علیه صلح، نقض صلح و عمل تجاوزکارانه می‌داند، بلکه آن را حق خود محسوب می‌کند. آقایی (۱۳۸۲) ابراز می‌دارد که علت اصلی واگذاری مسئولیت اولیه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی به شورای امنیت این بوده است که این سازمان، قادر به اقدام سریع و مؤثر در این زمینه باشد. عضویت دائمی پنج قدرت بزرگ جهان در شورا و دارا بودن حق وتو نیز بر این فرض استوار بوده است که تنها دولت‌های قدرتمند قادر هستند با اعمال قدرت و زور با استفاده از نیروی نظامی استقرار صلح را تضمین کنند. «کندی» (۱۹۹۳) نیز معتقد است از آنجاکه در موضوع حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات، لزوم انطباق اقدامات شورای امنیت با اصول عدالت و حقوق بین‌الملل ذکر شده است، لذا هنگامی که شورای امنیت بر اساس فصل هفتم اقدام می‌کند، ملزم به رعایت حقوق بین‌الملل نیست.

شورای امنیت رکن اصلی سازمان ملل متحد در برقراری امنیت

شورای امنیت مثل شورای جامعه ملل از تعداد محدودی از دولت‌ها تشکیل گردیده، ولی اعضای آن به دودسته تقسیم می‌شوند: اعضای دائم و اعضای غیر دائم. طبق ماده ۲۳ منشور، شورای امنیت مرکب از ۱۵ عضو سازمان ملل متحد است. چین، فرانسه، روسیه، انگلستان و ایالات متحده آمریکا اعضای دائم شورای امنیت می‌باشند. اعضای دائم علاوه بر امتیاز حضور دائم در شورا از امتیاز ویژه حق وتو نیز برخوردارند.^۳ طبق ماده ۲۳ منشور، مجمع عمومی در انتخابات اعضای غیر دائم در شورای امنیت باید معیارهایی را مورد توجه قرار دهد:

- کمک به حفظ صلح و امنیت بین‌المللی و سایر اهداف سازمان
- توزیع عادلانه کرسی‌های شورا از لحاظ جغرافیایی.^۴

^۱ وکیل. امیرساعد. حقوق بشر، صلح و امنیت بین‌الملل. جلد اول. انتشارات مجد. ۱۳۹۳ چاپ چهارم. صص ۱۹۶

^۲ Chaumont

^۳ موسی‌زاده، رضا. ۱۳۹۱. حقوق بین‌الملل عمومی، جزوه درسی، تهران، انتشارات دانشکده روابط بین‌الملل، صص ۱۱۶.

^۴ موسی‌زاده، رضا، ۱۱۸.

لازم به یادآوری است در مقابل تقسیم جغرافیایی ملاک ظریف‌تر دیگری یعنی جغرافیای سیاسی برگزیده شد اعمال قاعده فوق با توجه به این‌که انتخاب اعضای غیر دائم باید عادلانه باشد چندان ساده نیست. با اصلاح منشور شورا^۱ «تقسیم جغرافیایی» اعضای غیر دائم شورای امنیت به شکل زیر تغییر یافت:

- دولت‌های آسیایی و آفریقایی پنج عضو
- دولت‌های آمریکا لاتین دو عضو
- دولت‌های اروپای شرقی یک عضو
- دولت‌های اروپای غربی یک عضو
- اقیانوسیه و سایر دولت‌ها مثل کانادا، زلاندنو، و غیره یک عضو.

علاوه بر این اعضای دائم و غیر دائم شورای امنیت، به موجب ماده ۳۱ منشور، «هر عضو ملل متحد که عضو شورای امنیت نیست می‌تواند بدون حق رأی در مذاکرات مربوط به هر مسئله‌ای که در شورای امنیت مطرح است، در هر مورد که شورای امنیت مسائل مزبور را در منافع آن عضو مخصوصاً مؤثر بداند، شرکت کند.»^۲ همچنین به موجب ماده ۳۲ منشور، «هر عضو ملل متحد که عضو شورای امنیت نیست یا هر کشوری که در ملل متحد عضویت ندارد، هرگاه طرف اختلافی باشد که در شورای امنیت تحت رسیدگی است دعوت خواهد شد که بدون حق رأی در مذاکرات مربوط به اختلاف مزبور شرکت نماید. شورای امنیت شرایط عادلانه را که برای شرکت کشوری که عضو ملل متحد نیست، وضع خواهد نمود.

صلاحیت‌های اختصاصی و اشتراکی شورای امنیت

اختصاصی

شورای امنیت برای اخذ تصمیم الزامی در مسائل مربوط به حفظ صلح و امنیت بین‌المللی دارای صلاحیت خاص است. چراکه اساسی‌ترین نقش و مسئولیت اصلی شورای امنیت همان حفظ صلح و امنیت بین‌المللی می‌باشد. برای تأمین این منظور، شورای امنیت مأموریت دارد با کمک کمیته‌ی ستاد، برنامه‌هایی به منظور برقراری اسلوبي جهت تنظیم و تقلیل تسلیحات تهیه کند و به اعضای سازمان تقدیم نماید (ماده‌ی ۲۶ منشور). کمیته‌ی ستاد مرکب از رؤسای ستاد ارتش اعضای دائمی شورا است و تحت اقتدار شورای امنیت، مسئول اداره‌ی سوق‌الجیشی کلیه‌ی قوای مسلحی است که در اختیار شورا گذاشته می‌شود. اما در عمل، طرز کار کمیته‌ی ستاد و دشواری‌های آن به حدی بود که هیچ نتیجه‌ای به دست نیامد. شورای امنیت دارای قوه قهریه است و حق بکار بردن نیروی نظامی را دارد. اما چون این امر مستلزم تنظیم قراردادهای لازم با دول عضو است و تاکنون امکان بستن چنین قراردادهایی فراهم نشده، طبعاً شورای امنیت فاقد نیروی نظامی است و فقط در موارد ضروری، به تشکیل و اعزام «نیروی فوری» اکتفا می‌کند. شورای امنیت می‌تواند به موجب ماده‌ی ۳۴ منشور، هر اختلاف یا وضعیتی را که ممکن است منجر به یک اصطکاک بین‌المللی گردد یا اختلافی ایجاد نماید، مورد بررسی قرار دهد و در مورد شیوه‌های حل این‌گونه اختلافات و یا شرایط فیصله‌ی آن‌ها توصیه‌هایی بنماید. هر عضو ملل متحد می‌تواند توجه شورای جلب نماید. همچنین هر کشور غیر عضو نیز می‌تواند

^۱ با اصلاح ماده ۲۳ منشور تعداد اعضا به ۱۵ عضو ارتقا پیدا کرد و موجب قطعنامه (۱۸) ۱۹۹۱ مورخ ۱۷ دسامبر ۱۹۶۳ مجمع عمومی که از اول سپتامبر ۱۹۶۵ گردید.

^۲ - موسی‌زاده، رضا. ۱۳۹۱. حقوق بین‌الملل عمومی، جزوه درسی، تهران، انتشارات دانشکده روابط بین‌الملل: ۱۱۹.

توجه شورای امنیت یا مجمع عمومی را به هر اختلافی که خود در آن طرف است، جلب نماید؛ مشروط بر اینکه در مورد اختلاف مزبور، تعهدات مربوط به حل و فصل مسالمت‌آمیز مقرر در این منشور را قبول نماید. شورای امنیت می‌تواند وجود تهدید نسبت به صلح، نقض و یا عمل تجاوز را مشخص سازد و برای حفظ و یا اعاده‌ی صلح و امنیت بین‌المللی توصیه‌هایی بکند و یا تصمیم به اتخاذ اقدامات قهری بگیرد. اقدامات قهری می‌تواند شامل درخواست از اعضاء برای اعمال فشارهای اقتصادی و یا سایر اقداماتی باشد که منجر به استعمال نیروهای مسلح نشود. چنانچه شورای امنیت این اقدامات را کافی نداند، می‌تواند علیه متجاوز اقدام به عمل آورد.^۱ در واقع «منشور ملل متحد برای تأمین صلح و امنیت بین‌المللی دو طریق مستقیم و غیرمستقیم پیش گرفته است. بدین ترتیب که اولاً سعی به حل مسالمت‌آمیز اختلافات و جلوگیری از کشمکش‌های بین‌المللی می‌کند، ثانیاً از راه پیشرفت دادن اوضاع اقتصادی و اجتماعی مردم، کمک به از بین بردن علل واقعی اختلافات و کدورت‌های بین‌المللی می‌نماید». آسه مورد از مقاصد اصلی منشور^۳ که مستقیماً به شورای امنیت مربوط می‌شوند، عبارت‌اند از:

۱. حفظ صلح و امنیت بین‌المللی و بدین منظور به عمل آوردن اقدامات دسته‌جمعی مؤثر، برای جلوگیری و برطرف کردن تهدیدات علیه صلح، متوقف ساختن هرگونه تجاوز یا سایر کارهای ناقض صلح و فراهم آوردن موجبات تعدیل یا تصفیه‌ی اختلافات بین‌المللی یا وضعیت‌هایی که ممکن است منجر به نقض صلح شود، با وسایل مسالمت‌آمیز بر طبق اصول عدالت و حقوق بین‌الملل.

۲. توسعه‌ی روابط دوستانه‌ی بین‌المللی بر مبنای احترام به اصل تساوی حقوق و خودمختاری ملل و انجام سایر اقدامات مقتضی برای تحکیم صلح جهانی.

۳. بودن مرکزی برای هماهنگ کردن اقدامات، که ملل جهت حصول این هدف‌های مشترک معمول می‌دارند. در مقدمه‌ی آن آمده است که مردم ملل متحد مصمم هستند که به ۵ هدف دست یابند. دو هدف از آن‌ها که به‌ویژه با نقش شورای امنیت ارتباط دارند، عبارت‌اند از:

الف) محفوظ داشتن نسل‌های آینده از بلای جنگ؛

ب) ایجاد شرایط لازم برای حفظ عدالت و احترام به الزامات ناشی از عهدنامه‌ها یا سایر منابع حقوق بین‌الملل.

• اشتراکی

پاره‌ای از صلاحیت‌های شورای امنیت، به صلاحیت مجمع عمومی متصل است، مانند: انتخاب قضات دیوان بین‌المللی دادگستری، انتخاب دبیر کل، پذیرش^۴ اعضای جدید، تعلیق^۵ و یا اخراج^۶ یک عضو، در تمام این موارد ابتدا شورای امنیت، تصمیم مقتضی اتخاذ می‌کند و در صورت تصویب، نظریه‌ی خود را به مجمع عمومی توصیه می‌نماید. به‌استثنای انتخاب قضات دیوان بین‌المللی دادگستری که شورای امنیت، در این خصوص توصیه‌ای به مجمع عمومی نمی‌کند،

۱. موسی‌زاده، رضا. ۱۳۹۱. حقوق بین‌الملل عمومی، جزوه درسی، تهران، انتشارات دانشکده روابط بین‌الملل، ص ۷۲.

۲. فاخر، حسین، تغییر منشور و تشریح سازمان ملل، تهران، مرکز پخش کتابخانه‌ای ابن‌سینا، ۱۳۹۲، ص ۸۵.

۳. ماده‌ی ۱ منشور

1. Accepted
2. Suspension
3. Expulsion

بلکه هر یک از این دو رکن، مستقلاً به نامزدها رأی می‌دهند و فقط کسانی به‌عنوان قاضی دیوان انتخاب می‌شوند که نام آنان هم جزء انتخاب‌شدگان در مجمع عمومی و هم جزء انتخاب‌شدگان در شورای امنیت باشد.

محدودیت‌ها و الزامات صلاحیت شورای امنیت در اتخاذ تصمیم

بر طبق منشور ملل متحد، اعضای سازمان ملل موظف به اجرای آن‌ها می‌باشند. همچنین در مورد این تصمیمات بایستی گفت که اعضای دائم شورای امنیت علی‌الاصول باید به آن‌ها رأی مثبت بدهند، به‌ضرورت دیگر رأی منفی آن‌ها وتو محسوب شده و مانع تصویب آن‌ها می‌گردد ولی در تمام موارد نمی‌توان از وتو استفاده نمود، مثلاً در موارد ذیل:

- تصویب و تفسیر نظامنامه‌ی داخلی
- تصویب دستور کار شورای امنیت
- طرز تعیین رئیس شورای امنیت
- ترتیبات لازم به‌طوری‌که شورای امنیت بتواند به‌صورت دائمی وظایف خود را انجام دهد.
- تعیین تاریخ و محل تشکیل جلسات شورای امنیت
- تشکیل کمیته‌ها و ارکان فرعی شورای امنیت
- دعوت از اعضای سازمان ملل که عضو شورای امنیت نیستند برای شرکت در مذاکرات شورای امنیت در مواردی که با منافع آن‌ها مربوط می‌گردد.
- دعوت از هر دولت دیگر حتی دولت غیر عضو سازمان ملل برای شرکت در مذاکرات شورای امنیت در صورتی‌که این دولت طرف اختلاف در موضوعی باشد که در شورای امنیت موردبحث است.

محدودیت صلاحیت در شورای امنیت

در خصوص اختیارات شورای امنیت می‌توان گفت که «اختیارات اجرایی شورای امنیت در منشور ملل متحد نامحدود نیست، چراکه منشور محدودیت‌های آیین‌نامه‌ای و عملی بر آن قرار داده است تا آن حد که به‌موجب ماده ۲۵، اعضای ملل متحد متعهدند تصمیمات شورای امنیت را در صورتی‌که طبق موازین منشور باشد، به مرحله‌ی اجرا گذارند»^۱. این محدودیت‌ها عبارت‌اند از: اولین محدودیت شورای امنیت، رعایت اصول عدالت و حقوق بین‌الملل است. منشور در بند ۱ ماده ۱ در بیان اصول، چنین مقرر می‌دارد: «اقدامات دسته‌جمعی و عملیات حفظ صلح و برطرف کردن تهدیدات علیه صلح و متوقف ساختن هرگونه عمل تجاوز یا سایر اعمال ناقض صلح می‌بایستی در چارچوب اصول عدالت و حقوق بین‌الملل انجام گیرد». مسئولیت اولیه‌ی صلح و امنیت بین‌المللی طبق این ماده ۲، به عهده‌ی شورای امنیت گذاشته شده است. اما شورای امنیت بایستی در انجام اقدامات حفظ صلح و امنیت بین‌المللی برخلاف اصول عدالت و حقوق بین‌الملل عمل نکند.

۱. آقایی، سید داوود. ۱۳۸۲. سازمان‌های بین‌المللی. چاپ اول. تهران. انتشارات پیک فرهنگ: ۲۱۵.

۲ بند ۱ ماده ۱ منشور ملل متحد

در اولین اجلاس سران شورای امنیت نیز تأکید شد که «اعضای شورای امنیت تعهد خود را به حقوق بین‌الملل و منشور ملل متحد اعلام می‌دارند»^۱ دومین محدودیت در بند دوم ماده ۲۴ آمده است، که مقرر می‌دارد: «شورای امنیت در اجرای وظایف حفظ صلح و امنیت بین‌المللی بر طبق مقاصد و اصول ملل متحد عمل می‌کند»^۲. لذا تنها تصمیماتی که در چارچوب اهداف و اصول سازمان ملل باشد معتبرند و در نتیجه شورای امنیت نباید اقدام به اعمال خودسرانه نماید. بدین ترتیب شورای امنیت موظف به مراعات حقوق بین‌الملل عمومی است.^۳ سومین محدودیت منشور ملل متحد این است که می‌گوید: «هیچ‌یک از مقررات مندرج در این منشور، ملل متحد را مجاز نمی‌دارد در اموری که ذاتاً جزو صلاحیت داخلی هر کشوری است دخالت نماید»^۴. محدودیت دیگر در ماده‌ی ۲۵ منشور بیان شده است. این ماده تصریح می‌کند: «اعضای ملل متحد موافقت می‌نمایند که تصمیمات شورای امنیت را طبق این منشور قبول و اجرا نمایند» مفهوم مخالف این ماده این است که در صورتی که شورا در مرحله‌ی تصمیم‌گیری و یا اجرا طبق منشور عمل نکند، اعضای ملل متحد هیچ‌گونه الزامی به تبعیت از تصمیمات شورا ندارند. بنابراین امکان اعتراض به تصمیمات شورای امنیت طبق مفهوم مخالف ماده‌ی ۲۵ منشور وجود دارد. از دیگر مواردی که شورای امنیت را محدود می‌کند این است که: «به منظور تأمین اقدام سریع و مؤثر از طرف ملل متحد، اعضای آن مسئولیت اولیه‌ی حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را به شورای امنیت واگذار می‌کنند و موافقت می‌نمایند که شورای امنیت در اجرای وظایفی که به موجب این مسئولیت بر عهده دارد، از طرف آن‌ها اقدام نماید»^۵. این بند حاکی از آن است که اعضای سازمان ملل، بعضی از مسئولیت‌هایی را که اصالتاً بر عهده دارند، به شورای امنیت واگذار نموده‌اند و صلاحیت‌های شورا در این رابطه بالأصله نیست. بلکه به نیابت از طرف کلیه‌ی اعضای سازمان ملل که این صلاحیت‌ها را به آن تفویض کرده‌اند، عمل می‌کند و به این لحاظ نمی‌تواند اراده‌ی خود را جانشین اراده‌ی اعضای سازمان ملل نماید. وظیفه شورا در قبال ارائه‌ی «گزارش‌های سالانه و در صورت لزوم گزارش‌های خاص برای بررسی به مجمع عمومی»، در واقع بیانگر آن است که شورای امنیت تکالیف و تعهدات خود را در مقابل دولت‌های عضو و نیز کلیت سازمان انجام می‌دهد و از همه مهم‌تر حکایت از «تفویضی بودن» اختیارات شورا دارد. بنابراین عدول شورا از اختیاراتش، مشمول آثار حقوقی عدول نماینده از صلاحیت‌های خود می‌باشد که بطلان اعمال او را نتیجه می‌دهد. چنانچه گفته شد، طبق منشور ملل متحد تصمیمات شورای امنیت بایستی مطابق با اصول عدالت و حقوق بین‌الملل^۶، مقاصد و اصول ملل متحد^۷ و از همه مهم‌تر طبق منشور ملل متحد^۸ اعمال گردد و همین‌طور اقدامات شورا در واقع به نمایندگی از طرف دولت‌های عضو^۹

^۲. همان، صص ۲۱۸-۲۱۷.

^۳ مقاصد و اصول ملل متحد در فصل اول (ماده ۱ و ۲) در ۱۱ بند ذکر شده‌اند.

^۱. به‌عنوان مثال، قوانین مائو (از بزرگترین قوانین هندوها) استفاده از تیرهای سمی را ممنوع ساخته بود و از این نمونه‌ها در تمام تمدن‌ها وجود دارد.

موضوعی که براساس قسمت ب بند ۲ ماده ۳۶ اساسنامه‌ی دیوان بین‌المللی دادگستری، در صلاحیت دیوان قرار دارد

^۴ بند ۷ ماده‌ی ۲ منشور ملل متحد

^۵ بند ۱ ماده‌ی ۲۴ منشور ملل متحد

^۶ بند ۱، ماده‌ی ۱ منشور

^۷ بند ۲ ماده ۲۴ منشور

^۸ ماده‌ی ۲۵ منشور

^۹ بند ۱، ماده ۲۴ منشور

صورت پذیرفته و بایستی از حق نمایندگی عدول ننماید. شورای امنیت طبق فصل هفتم منشور نیز در اعمال قدرت نظامی دارای محدودیت است. شورا بایستی قبل از هر اقدام نظامی، ابتدا موارد مندرج در ماده ۴۱ یعنی اقداماتی که متضمن به کارگیری نیروی نظامی نیست و ممکن است شامل متوقف ساختن تمام یا قسمتی از روابط اقتصادی و ارتباطات راه آهن، دریایی، هوایی، پستی، تلگرافی، رادیویی و سایر وسایل ارتباطی و قطع روابط سیاسی باشد، بکار گیرد. بیان ماده ۴۲ نیز چنین است که «اگر شورای امنیت تشخیص دهد که اقدامات پیش‌بینی شده در ماده ۴۱، کافی نخواهد بود یا ثابت شده باشد که کافی نیست»، می‌تواند اقدام نظامی نماید. لذا شورای امنیت باید قبل از هر اقدام نظامی، مطمئن شود که اقدامات موضوع ماده ۴۱ نتوانسته‌اند که مؤثر باشند. علاوه بر محدودیت‌های کلی شورای امنیت، معیارهای زیر بایستی در هر اقدامی که به منظور مداخله‌ی بشردوستانه صورت می‌گیرد، رعایت شود:

الف) گستردگی وضعیت نقض حقوق بشر، به حدی که وجدان بشریت را جریحه‌دار نماید. همانند نسل‌کشی و تبعیض نژادی و نقض سیستماتیک حقوق اساسی انسان‌ها و مواردی که موجب آوارگی گسترده‌ی مردم شود. پس هر مورد نقض حقوق بشر موجب دخالت نمی‌شود و نقض‌های عادی را نبایستی به‌عنوان ایجاب‌کننده‌ی دخالت انسان-دوستانه به رسمیت شناخت.

ب) هدف دخالت بایستی صرفاً بشردوستانه باشد، یعنی افراد انسانی در شرایط خاصی با کالاها و خدمات موردنیاز تأمین‌شده و حمایت تضمینی، ارائه شود. لذا این بسیار مهم است که شورای امنیت اقدامات مناسب را برای تأمین کالاها و خدمات برای انسان‌هایی که نیازمند هستند به عمل آورد، بدون آنکه این موضوع به‌سوی انگیزه‌ها و مقاصد غیر انسان دوستانه منحرف شود. نیروهای حمایتی نیز نبایستی به‌صورت یک‌طرفه منازعه درآیند. امری که در قطعنامه‌های مجمع عمومی تحت عنوان «اصول انسانیت، بی‌طرفی و بی‌غرضی» در انجام مداخله بشردوستانه بر آن‌ها تأکید شده است.

پ) تناسب میان دخالت و نقض گسترده‌ی حقوق بشر رعایت شود و در مقایسه با سایر موارد جایگزین، دخالت بشردوستانه بهترین نتایج را در برداشته باشد.

ت) استقلال و تمامیت سرزمینی دولت مورد مداخله حفظ شود.

ث) حتی‌الامکان رضایت دولت میزبان کسب شود. برخی عقیده دارند در مواردی که دولت سرزمین مورد مداخله، درگیری میان گروه‌های رقیب و یا برخی حوادث و بلایای طبیعی توان جلوگیری از درد و رنج انسان‌ها را ندارد، چندان نیازی به کسب رضایت آن نیست. همین‌طور است در مواردی که به خاطر فروپاشی جامعه‌ی مدنی دولتی وجود ندارد تا اعلام رضایت نماید.

ج) دخالت نظامی آخرین راه‌حل باشد. یعنی قبلاً سایر شیوه‌های مسالمت‌آمیز برای جلوگیری از نقض جدی حقوق بشر بکار گرفته شده باشد.

الزامات صلاحیت در شورای امنیت

۱- تصویب قطعنامه‌ها، الزاماً به معنای اجرای آن‌ها نیست. ازاین‌رو سؤال عمده‌ای که در خصوص تصویب قطعنامه‌های شورای امنیت و سازمان ملل مطرح می‌شود، این است که تحت چه شرایطی دولت‌ها موظف و مکلف به اجرای این قطعنامه‌ها هستند. در این مورد، می‌بایستی قابلیت اجرایی قطعنامه‌ها را برای دولت‌های عضو موردبحث قرارداد. از

سوی دیگر، باید توجه ویژه‌ای به اقتدار قطعنامه‌ها در قبال سازمان‌هایی مثل جامعه مشترک اروپا که جایگاه ویژه‌ای در صحنه‌ی بین‌الملل به خود اختصاص داده است، مبذول گردد.^۱ ماده‌ی ۲۵ بدین نحو تدوین شده است: «اعضای سازمان ملل متحد موافقت می‌کنند که تصمیمات شورای امنیت را طبق این منشور قبول و اجرا نمایند.» این متن بحث‌وجدل‌های زیادی را برانگیخته و تفسیرهای متعدد پیرامون این متن همچنان ادامه دارد.^۲ از این رو جا دارد که دیدگاه‌های مختلف در خصوص این ماده مورد بررسی قرار گیرند تا کاربرد واقعی آن روشن شود. قبل از بررسی دیدگاه‌های مختلف، لازم است به‌عنوان مقدمه، نگاهی به محدوده عمل و محتوای ماده ۲۵ داشته باشیم. بعضی از حقوق‌دانان از جمله «هانس کلسن»^۳، معتقدند که مبادرت به هر اقدامی بر مبنای فصل ۷ منشور، فقط می‌تواند از تصمیم شورای امنیت ناشی گردد.^۴ به نظر می‌رسد این دیدگاه قابل دفاع نباشد، چراکه برخلاف اراده تدوین‌کنندگان منشور است که تعمداً برای شورا، بین توصیه و تصمیم حق انتخاب قائل شده‌اند.

۲- بررسی دیدگاه‌های مختلف در خصوص قلمرو اعمال ماده‌ی ۲۵ منشور وقتی به منطوق منشور مراجعه می‌کنیم پی می‌بریم که نص ماده‌ی ۲۵، خود هرگونه بحثی را در مورد لزوم پایبندی شورای امنیت به مفاد منشور غیر لازم نبوده و تردید در این مورد را اعجاب‌آور می‌نماید. ماده ۲۵ مقرر می‌دارد: «اعضای ملل متحد موافقت می‌نمایند که تصمیمات شورای امنیت را به‌موجب این منشور قبول و اجرا نمایند.» مفهوم مخالف این ماده به‌سادگی این معنا را می‌رساند که چنانچه قطعنامه‌های شورای امنیت متضمن عدول از منشور و یا نادیده گرفتن آن باشد، قابل قبول نبوده و لازم‌الاجرا محسوب نمی‌گردد. منشور ملل متحد ضمن مواد دیگری مثل ماده‌ی ۵۱ عبارت «به‌موجب منشور» را در دنباله اختیارات شورای امنیت آورده است. این عبارت دارای مفهوم دوگانه و مبهمی نیست بلکه صراحتاً صلاحیت شورای امنیت را در چهارچوب منشور محصور می‌نماید.

راهبرد شورای امنیت در برقراری صلح در برخی مسائل بحرانی

در کنوانسیون ۱۹۸۱ سازمان ملل متحد در خصوص تسلیحات متعارف برداشته شد به دنبال دو کنوانسیون ویژه در مورد تسلیحات متعارف، در لوسرن^۵ و لوگانو^۶، در ۱۹۷۴ و ۱۹۷۶، در ۱۰ اکتبر ۱۹۸۰، کنوانسیونی همراه با ۳ پروتکل مورد پذیرش قرار گرفت. هرچند این کنوانسیون نتوانست در مورد تسلیحات با کالیبر کوچک و تسلیحات آتش‌زا و بعضی انواع دیگر تسلیحات تصمیماتی اتخاذ کند؛ ولی توافقات حاصل در خصوص انواع تسلیحات دیگر، خود بسیار مهم تلقی شده و قدم ارزشمندی در راه محدودیت تسلیحات متعارف به شمار می‌رود. این کنوانسیون، بر ۲ اصل اساسی حقوق بین‌الملل عرفی در قوانین مرتبط با جنگ تکیه دارد:

۱. مسائلی، محمود؛ ارفعی، عالیبه، جنگ و صلح از دیدگاه حقوق و روابط بین‌الملل»، زیر نظر محمدرضا دبیری، تهران، موسسه‌ی چاپ و انتشارات وزارت امور خارجه، ۱۳۷۱.

۲. Sonnenfeld, Renata, "Resolutions of the United Nations Security Council", Dordrecht /Boston/London: Martinus Nijhoff Publisher, 1987.

۳. Hans Kelsen

۴. Kelsen, Hans, "The Law of the U.N", London: Steven and Sons, 1951.

۵. Lucerne

۶. Lugano

۱. حق متخصصان برای انتخاب وسایل ضربه زننده نامحدود نیست.

۲. استفاده از وسایل و تسلیحاتی که موجب عذاب غیر لازم می‌شود، ممنوع است.

در مقدمه‌ی آن، پاراگراف ۵ اصل مارتنز نیز مورد تأکید مجدد قرار گرفته است. به‌غیراز معاهداتی که به‌طور صریح ممانعت استفاده از بعضی تسلیحات را ملحوظ داشته‌اند. پروتکل ۱۹۷۷ نیز بر روی این مسئله تکیه‌ای ویژه دارد.^۱ نقض فاحش حقوق اساسی بشر در قلمرو یک دولت باید به‌گونه‌ای باشد که صلح و امنیت بین‌المللی را به خطر نیاندازد و شورای امنیت وجود چنین تهدیدی را بر اساس ماده‌ی ۳۹ منشور احراز کند موارد عینی که در مسائل بین‌المللی من جمله سومالی و بوسنی هرزگوین؛ کردستان عراق و سوریه و رواندا توسط شورای امنیت مدیریت و قطعنامه صادر و اجرائی گردیده است.

نتیجه‌گیری

پیش‌بینی جرائم بین‌المللی دولت‌ها و اعمال ضمانت اجراهای کیفری، ضرورت اجتناب‌ناپذیر جامعه جهانی است که به‌عنوان یک اقدام شایسته، موضوع فصل هفتم منشور ملل قرار قرار گرفته است. اما عنصر قانونی این چرایی که در ماده ۳۹ منشور مندرج است به کیفیتی نیست که بتواند پاسخگوی نیازهای جامعه بین‌المللی باشد. ماده ۳۹ منشور به لحاظ عدم ارائه تعریف جامع و مانع از هر یک از جرائم بین‌المللی دولت‌ها، با استفاده از ترکیب‌هایی همچون تهدید علیه صلح، نقض صلح و عمل تجاوز، وجود ممیز هر یک از آن‌ها را مشخص نکرده و در نتیجه، شورای امنیت در مقام رسیدگی و احراز جرائم موضوع با مشکل اساسی روبرو است. ضمانت اجرای ماده ۳۹ منشور در یک تقسیم‌بندی کلی به توصیه و اتخاذ تصمیم راجع به اعمال ضمانت اجراهای کیفری ماده ۴۱ و ۴۲ منشور تقسیم شده است. به لحاظ نارسایی منشور در توصیف حقوقی واژه توصیه و نحوه اتخاذ تصمیم درباره ماده ۴۱، ۴۲ و ماده ۳۹ در هاله‌ای از ابهام قرار گرفته است. این ابهام ممکن است به توسعه غیرمنطقی اختیارات شورای امنیت منجر شود یا تکالیف شورا را در حفظ یا اعاده صلح و امنیت بین‌المللی زایل سازد. بنابراین ماده ۳۹ منشور ملل متحد باید پس از بیان کلی جرائم بین‌المللی، کیفیت رسیدگی شورای امنیت را در احراز هر یک از جرائم، مشخص کرده و برای هر یک از جرائم مربوطه، ماده مستقلی را پیش‌بینی و مقرر کند تا جرائم به‌صورت روشن از یکدیگر تمایز داشته باشند و در هر یک در جای خود از ضمانت اجرای مناسب کیفری برخوردار شوند. در مجموع باید گفت مجموعه این عوامل برخی از شاخص‌ها و شئون صلاحیت راهبردی و محوری شورای امنیت سازمان ملل متحد در حوزه حفظ صلح و امنیت در جامعه جهانی است که به این شورا اختیارات لازم را داده است تا از طریق صلاحیت‌هایی که وجاهت قانونی دارد، نسبت به ضوابطی و معیارهای مبرهن، موجب بسط امنیت و گسترش صلح در جهان گردد.

منابع

اشرفی، داریوش. (۱۳۹۲). تفسیر جدید از صلح و امنیت بین‌المللی و تأثیر آن بر مفهوم حاکمیت ملی. فصلنامه پژوهش حقوق عمومی. سال پانزدهم. شماره ۴۲.

آقایی، سید داوود. (۱۳۸۲). سازمان‌های بین‌المللی. چاپ اول. تهران. انتشارات پیک فرهنگ.

^۱. فلسفی، هدایت‌الله، شورای امنیت و صلح جهانی، ۱۳۹۲: ۷۴

بیگ زاده، ابراهیم. (۱۳۸۹). *حقوق سازمان‌های بین‌المللی*. تهران. نشر مجد.

پیس، کلی کیت اس. (۱۳۸۷). «سازمان‌های بین‌المللی». ترجمه حسین شریفی طراز کوهی. تهران. انتشارات میزان.

تقی زاده انصاری، مصطفی. (۱۳۸۵). «حقوق سازمان‌های بین‌المللی». تهران. انتشارات سعید دانش.

جعفری لنگرودی، محمدجعفر. (۱۳۸۴). *ترمینولوژی حقوق*. چاپ پانزدهم. تهران. انتشارات گنج دانش.

خرازی، کمال. (۱۳۷۴). *تحولات مربوط به سیستم امنیت دسته‌جمعی در دوران بعد از جنگ سرد*. شماره ۱۵. مجله تحقیقات حقوقی.

فاخر، حسین. (۱۳۹۲). *تغییر منشور و تشریح سازمان ملل*. تهران. نشر ابن سینا

فلسفی، هدایت‌الله. (۱۳۶۹). *شورای امنیت و صلح جهانی*. شماره ۸. مجله تحقیقات حقوقی.

مسائلی، محمود؛ ارفعی، عالیہ. (۱۳۷۱). «جنگ و صلح از دیدگاه حقوق و روابط بین‌الملل». زیر نظر محمدرضا دبیری. تهران. موسسه‌ی چاپ و انتشارات وزارت امور خارجه.

موسی زاده، رضا. (۱۳۹۱). *حقوق بین‌الملل عمومی*. جزوه درسی. تهران. انتشارات دانشکده روابط بین‌الملل

وکیل، امیر ساعد. (۱۳۸۳). *حقوق بشر صلح و امنیت بین‌الملل*. جلد اول. تهران. نشر مجد.

Chaumont, ch. (1970). “*Cours General de Droit International Public*”. RCADI, vol. 129- Center for Studies and Research in International Law and International Relations, the Hague Academy of International Law (Maritus: Nijhoff Publishers, 2004).

Declaration of the President of the Security Council, S/23500, January, 1992 High Level Panel on Threats. Challenges and Change; A More secure World; Our Shared Responsibility ;p11UN;GA;59th Session; UN Doc.A//59/656.

Kelsen, Hans. (1951). *the Law of the United Nations*. (New York: Pager Inc)

Kennedy’s, Libya V. (1993). *United States, the International Court of Justice and the Power of Judicial Review*. (33 Vancouver: Journal of International Law).

Sonnenfeld, Renata. (1987). “*Resolutions of the United Nations Security Council*”. Dordrecht .Boston.London. Martinus Nijhoff Publisher.

The Mutual Roles of Legal Rules and International Enforcement in Achieving and Sustaining Peace and Development in the World Community

Fatemeh Tahmasebi¹

Abstract

According to Article 24 of the Charter, the member governments have delegated the primary responsibility of maintaining international peace and security to the Security Council in order to ensure quick and effective action by the United Nations. The main reason for assigning the primary responsibility of maintaining international peace and security to the Council is that the organization is able to act effectively in this field. In fact, the permanent and non-permanent members have given this council the authority and powers so that if a country wants to endanger international peace and security, act against it with a threat and commit an act of aggression, by means of the powers and authority that this council has, take deterrent action to the aggressor country. According to paragraph 2 of Article 24, the Security Council acts in accordance with the goals and principles of the United Nations in the implementation of the task of maintaining international peace and security. The special powers assigned to the Security Council to perform the aforementioned duties are stated in Chapters 6, 7, 8 and 12 of the United Nations Charter. Therefore, it can be said that one of the pillars of maintaining stability and peace in the world is the existence of the United Nations Security Council, which, through strategic management according to its plans, creates the foundation for peace in the world. Therefore, in this research, this issue will be investigated, what are the powers of the Security Council to carry out these measures and what are the quality and limitations of these powers.

Key words: Security, Peace, Security Council, Development, World Community

¹ A graduate of the Master's course in the Department of Law, International Law, Azad University of Mashhad Branch - Corresponding author