

نقش شورای امنیت در توسعه حقوق مخاصمات مسلحانه غیر بین‌المللی

سیدمهران محمدی^۱

چکیده

در دهه‌های اخیر، اکثر قریب به اتفاق مخاصمات مسلحانه به جای آنکه مرتبط با گستره جغرافیایی چندین دولت باشند اغلب در حوزه داخلی یک دولت رخ داده‌اند. شورای امنیت سازمان ملل که مسئولیت اولیه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را وفق مواد منشور دارا می‌باشد در حوزه مخاصمات مسلحانه غیر بین‌المللی اقداماتی را صورت داده که پایان جنگ سرد نقطه عطف تغییرات رویکردی شورا در اینباره است. محکومیت اقدامات طرفین درگیری، عملیات‌های حفظ صلح سازمان ملل، ایفای نقش در توسعه حقوق بین‌الملل بشردوستانه عرفی و تأسیس محاکم بین‌المللی گوشه‌ای از فعالیت‌های شورای امنیت سازمان ملل ذیل فصل هفتم منشور می‌باشد. این نوشتار با رویکردی تحلیلی-توصیفی، ضمن شرح اقدامات شورای امنیت و در پاسخ به اینکه این اقدامات چه کمکی به توسعه حقوق مخاصمات مسلحانه غیر بین‌المللی نموده، مفروض خود را بر این پایه قرار داده که گرچه اقدامات این شورا به توسعه این حوزه کمک نموده اما فعالیت‌های این نهاد چه در بخش قانونگذاری و اعمال حقوقی و چه در خلق عرف‌های بین‌المللی با نظرات مخالف روبرو بوده و در فعل و انفعالات فضای سیاسی و عبارآلود خود نیز روندی پرنوسان داشته است.

واژگان کلیدی: حقوق بشردوستانه، حقوق بین‌الملل، شورای امنیت، مخاصمات مسلحانه غیر بین‌المللی

مقدمه

حقوق بین‌الملل بشردوستانه تنها دو دسته از مخاصمات مسلحانه را تعریف و تنظیم نموده و از اصطلاح مخاصمات مسلحانه غیر بین‌المللی برای بیان موقعیت‌های بسیار متنوع، چه از نظر شکل و چه از لحاظ نوع درگیری، بهره برده است. این اصطلاح به عناوین گوناگون بکار گرفته می‌شود؛ از یکسو مفهومی در تضاد با مخاصمات مسلحانه بین‌المللی داشته و از سوی دیگر به آشوب‌های داخلی و تنش‌هایی که از شمول تعریف مخاصمات مسلحانه مغفول مانده‌اند اشاره دارد. در دهه‌های اخیر، اکثریت قریب به اتفاق مخاصمات مسلحانه به جای آنکه مرتبط با گستره جغرافیایی چندین دولت باشند اغلب در حوزه داخلی یک دولت رخ داده‌اند. به غیر از تحمیل رنج و عذاب عظیمی که این درگیری‌ها با سرعت چشمگیر برای بشر به همراه دارند، این مخاصمات که از آن با نام جنگ داخلی و یا شهری نیز یاد می‌شود، اثرگذاری بالایی در عدم ثبات و رفاه در منطقه‌ای که در آن رخ می‌دهد داشته است. این درگیری‌ها می‌توانند مداخلات خارجی را آغاز نمایند که به نوبه خود توانایی خلق بحران‌های منطقه‌ای و حتی مخاصمات مسلحانه بین‌المللی را به همراه خواهد داشت. علاوه بر این نیز می‌توانند باعث تزلزل حاکمیت موثر، هجوم سیل پناهندگان به کشورهای همسایه، کاهش رشد اقتصادی و افزایش جرم‌های سازمان یافته در منطقه متأثر از این مخاصمات گردند.

امروزه با وجود محرک‌های نوین شروع درگیری مانند تغییرات آب و هوایی و تهدیدات روزافزون تنش‌های اجتماعی در کشورهای آسیب‌پذیر، که در آنها بازیگران غیرقانونی و خشن کنترل بیشتری بر قلمرو، جمعیت و بازیگردانی اعمال می‌کنند، شورای امنیت سازمان ملل متحد را که به دنبال حفظ صلح و امنیت بین‌المللی در یک چشم‌انداز تکاملی است، ملزم نموده تا بطور مداوم استراتژی‌های خود را در پاسخ به این موارد بحرانی با یک بروزرسانی منطقی و کاربردی تنظیم نماید؛ چراکه منشور ملل متحد به شورای امنیت این صلاحیت را اعطا نموده تا در مدیریت مخاصمات مسلحانه غیر بین‌المللی زمانی که وجود و یا تداوم آنها تهدیدی برای صلح و امنیت بین‌المللی است وارد عمل شود.

علیرغم تضاد منافع دو ابرقدرت آمریکا و شوروی و اقمار آنها در دوران جنگ سرد، از زمان پایان این جنگ، صدور قطعنامه‌هایی در ارتباط با جنگ‌های داخلی به بخش مهمی از کار سازمان ملل تبدیل شده است. امروزه اکثر اختلافات در دستور کار شورای امنیت، مخاصمات مسلحانه غیر بین‌المللی است. با شروع دوره پساجنگ سرد، این شورا عملیات صلح سازمان ملل را در بسیاری از کشورهای مختلف که تحت تأثیر مخاصمه مسلحانه غیر بین‌المللی قرار دارند آغاز نمود، تحریم‌هایی را علیه طرف متخاصم این درگیری‌ها اعمال و چندین دولت انتقالی و دادگاه‌های کیفری بین‌المللی برای رسیدگی به این مخاصمات و پیامدهای آن ایجاد کرد. طی دوره‌ای هجده ساله پس از جنگ سرد، شورای امنیت قطعنامه‌هایی را صادر کرده که تقریباً

خواسته‌های خاصی را برای درگیر کردن جناح‌های متخاصم در بیست و هفت مخاصمه مسلحانه غیر بین‌المللی مختلف بیان می‌کرد. همچنین شورا تغییری اساسی در نگرش خود ایجاد نمود بنحویکه بطور مثال بین سال‌های ۱۹۸۹ و ۲۰۰۶، ۶۱۷ قطعنامه را در مورد بیست و هفت مخاصمه از چهل و چهار مخاصمه غیر بین‌المللی که در آن زمان اتفاق افتاد، تصویب کرد. این قطعنامه‌ها ۱۹۸۸ خواسته را برای طرفین درگیری مشخص می‌کردند (Cockayne & others, 2010: 30).

رویه شورا در طول این دوره بطور قابل توجهی تکامل یافته است. شورا به تدریج با تغییر رویکرد، اختیارات خود برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را به وضعیت‌های مخاصمات مسلحانه غیر بین‌المللی تسری داده و به یکی از طرفین درگیری مبدل گردیده است. در واقع هدف شورا دیگر پایان مخاصمه نبوده بلکه فعالانه برای تشویق طرفین متخاصم برای دستیابی و اجرای تمهیدات سیاسی و حکومتی که بتواند صلح را حفظ کند و از بازگشت درگیری جلوگیری کند، حرکت کرده است. گرچه این تحول در طول زمان بطور مساوی توسعه نیافته است. در این نوشتار ما قصد داریم تا با بررسی اقدامات شورا در مخاصمات مسلحانه غیر بین‌المللی این سوال اساسی را پاسخ دهیم که اساساً شورای امنیت در این دسته از درگیری‌ها چه عملکردی از خود بجای گذاشته و از چه ابزارهایی برای توسعه این حوزه از حقوق بشردوستانه استفاده نموده است؟ آیا این اقدامات از مشروعیت و وجاهت لازم برخوردار و تأثیرگذار بوده است؟ در جستجوی پاسخ این سوالات ما ۳۱

طی ارائه تعریفی مختصر از مخاصمات مسلحانه غیر بین‌المللی، اقدامات شورا در حوزه قانونگذاری، قواعد عرفی و تأسیس محاکم بین‌المللی را بررسی می‌نمائیم. فرض مقاله بیانگر این موضوع است که علیرغم فعالیت‌های بعضاً مفید و گهگاه دلسرد کننده، شورای امنیت نه تنها از بیرون از بدنه خود و توسط جامعه بین‌المللی با چالش‌هایی مواجه بوده بلکه در داخل نیز شاهد سیاسی‌کاری در امور خود گردیده است.

۱- مخاصمات مسلحانه غیر بین‌المللی

تعریف مخاصمه مسلحانه غیر بین‌المللی سوالات سیاسی و حقوقی را مطرح می‌کند. چنین درگیری‌هایی عدم تقارن سیاسی، حقوقی و نظامی بسیار شدیدی دارند. در واقع، این مخاصمات از یک طرف مخالفانی نظیر نیروی نظامی دولتی و دستگاه‌های اجرایی قانون داخلی و از طرف دیگر افراد و گروه‌های مسلح مخالف یا غیردولتی که کم و بیش سازمان یافته و طبق قانون ملی جنایتکار محسوب می‌شوند را به همراه دارد (guide-humanitarian-law.org). در حقوق بین‌الملل کلاسیک دولت‌ها جنگ‌های داخلی را شورش و نافرمانی گروه‌های مسلح می‌خواندند. بر این اساس، دولت‌ها خود را موظف به حفاظت از اصل مقدس حاکمیت ملی دانسته و نگران در امان ماندن حریم آن بودند. این رویکرد (دایره وسیع دخالت دولت در مجازات شورشیان)

مبتنی بر اصل «صلاحیت ملی در مقابله با شورش و مهار شورشیان که دشمنان داخلی قلمداد می‌شوند» بود (ممتاز و رنجبریان، ۱۳۸۴: ۲۸). در واقع ویژگی ذاتی حاکمیت یک دولت آن است که سایر دولت‌ها حق دخالت در اموری که ذاتاً داخلی هستند را ندارند. از جمله این موضوع که دولت بایستی چگونه و توسط چه کسانی اداره گردد و چگونه با شورش‌های داخلی مقابله کند. این قوانین برای قرن‌ها برای دولت‌ها بکار می‌رفته و استثنائاتی نیز برای این اصل کلی وجود داشته اما نظرات درباره این استثنائات به شکل قابل توجهی بین حقوقدانان در طول زمان تفاوت داشته است.^۱ مارتنز حق مداخله دیگر دولت‌ها را در امور دولتی که اصول کلی شناخته شده را زیر پا گذاشته است به رسمیت شناخته تا به نوعی موازنه قدرت‌ها و یا منافع بشریت برقرار شود که بطور مثال می‌توان به توقف آزار و اذیت مذهبی و یا جلوگیری از خشونت بیش از اندازه در جنگ اشاره نمود (Crawford & Alison Pert, 2015: 142).

به عقیده اوپنهایم حقوق بین‌الملل عرفی بیان می‌دارد که هر کشوری بایستی شورشیان را در صورت وجود این شرایط قدرت متخاصم در نظر گیرد: ۱- آنها بخش معینی از قلمرو دولت قانونی را به تصرف خود درآورده‌اند. ۲- آنها دولت خود را مستقر کرده‌اند. ۳- آنها مخصصات مسلحانه خود را با دولت قانونی براساس قوانین جنگ دنبال می‌کنند (Crawford & Alison Pert, 2015: 145). قابل ذکر است که موارد کمی از شناسایی متخاصم وجود داشته، بطوریکه تعداد معدودی در قرن ۱۹ رخ داده است (Sivakumaran, 2012: 17).

تدوین ماده (۳) مشترک در کنوانسیون‌های چهارگانه ژنو ۱۹۴۹، زیربنای مقررات مربوط به مخصصات مسلحانه غیر بین‌المللی در حقوق بین‌الملل موضوعه است و پروتکل الحاقی دوم ۱۹۷۷ در مورد حمایت از قربانیان این مخصصات، تلاشی برای تکمیل ماده فوق محسوب می‌شود. علاوه بر این موارد منابع فرعی دیگری نیز مورد اشاره قرار گرفته‌اند.^۲ همه وضعیت‌های درگیری مسلحانه در یک کشور به معنای یک مخصصه مسلحانه غیر بین‌المللی نیست؛ ارزیابی اینکه آیا وضعیت به یک مخصصه مسلحانه غیر بین‌المللی مربوط می‌شود، مبتنی بر ارزیابی‌های واقعی

¹ See e.g. William Edward Hall, *A Treatise on International Law* (Oxford: Clarendon Press, 1880) pp. 245–9; John Westlake, *International Law*, vol. 1 (London: Sweet and Maxwell, 1904), p. 305; L. Oppenheim, *International Law: A Treatise*, 1st edn, vol. I (London / New York: Longmans, Green and Co, 1905-6), pp. 182–6.

² See The provisions of the 1954 Cultural Property Convention which relate to respect for cultural property (Article 19), The 1999 Second Protocol to the 1954 Hague Convention on Cultural Property, The 1977 United Nations Convention on the Prohibition of Military or Any Other Hostile Use of Environmental Modification Techniques, Amended Protocol II of 1996 to the 1981 Certain Conventional Weapons Convention concerning landmines, The 1993 Chemical Weapons Convention, The 1997 Landmines Treaty, Customary international humanitarian law.

است، نه توصیفی که توسط دولت‌های درگیر یا جامعه بین‌المللی ارائه شده است. مورد اخیر فقط می‌تواند بعنوان یک قرینه مورد توجه قرار گیرد. ماده (۳) مشترک کنوانسیون‌های ژنو به «مخاصم‌های با فقدان خصیصه بین‌المللی» اشاره دارد، اما تعریفی ارائه نمی‌دهد (Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, 2017). دادگاه کیفری بین‌المللی برای یوگسلاوی سابق اظهار داشت که درگیری مسلحانه غیر بین‌المللی هنگامی وجود دارد که «مخاصم مسلحانه طولانی بین مقامات دولتی و گروه‌های مسلح سازمان یافته یا بین این گروه‌ها در یک کشور وجود داشته باشد» (ICTY, *The Prosecutor v Dusko Tadić*, 1995: 70).

بنابراین دو عنصر اصلی وجود دارد که یک مخاصمات مسلحانه غیر بین‌المللی را تشکیل می‌دهند:

- مخاصمه مسلحانه طولانی در حال وقوع است، به معنای شدت خاصی از مخاصمات مسلحانه؛

- بازیگرانی که در آن شرکت می‌کنند باید سازماندهی خاصی داشته باشند.

بسیاری از فعالان و صاحب‌نظران از این دو معیار استفاده کرده‌اند.^۱ در رأی پرونده بوسکاسکی^۲ اشاره شده که در معیار شدت مخاصمه، توجه شورای امنیت سازمان ملل از اهمیت برخوردار است (ICTY, *The Prosecutor v. Ljube Bošković*, 2008: 177).

با توضیحاتی که ارائه شد و بیان این نکته که علاوه بر موارد فوق‌الذکر معاهداتی نیز در متن خود نقش قابل توجه برای شورای امنیت متصور شده‌اند^۳ در ادامه به نقش شورای امنیت در حوزه حقوق مخاصمات مسلحانه غیر بین‌المللی خواهیم پرداخت.

۲- شورای امنیت و حقوق مخاصمات مسلحانه غیر بین‌المللی

صلح و امنیت بین‌المللی در پیشگاه سازمان ملل متحد و شورای امنیت به اندازه‌ای مهم بوده است که در متن منشور واژه «صلح» ۲۶ بار، «روابط مسالمت‌آمیز دوستانه» ۱۰ بار و «امنیت بین‌المللی» ۲۰ بار بکار برده شده است (موسی‌زاده و کوهی، ۱۳۸۹: ۵). اولین خط از مقدمه منشور ملل متحد، قصد بنیانگذاران این سازمان برای «نجات نسل‌های بعدی از بلای جنگ» است. نمایندگان کنفرانس سانفرانسیسکو که سازمان

¹ See Special Court for Sierra Leone, *The Prosecutor v Sesay, Kallon and Gbao*, Judgment, SSL-04-15-T, 2 March 2009, §95.

² Boskoski

³ See for example San Remo Manual on Armed Conflicts at Sea, 1994; Convention on the Prohibition of Biological Weapons, 1972; GC1-4; Convention prohibiting Chemical Weapons, 1993; CCW Protocol (II) prohibiting Mines, Booby-Traps and Other Devices, amended, 1996.

ملل را تأسیس کردند، مسئولیت اصلی حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را به شورای امنیت دادند.^۱ از آنجا که چهار مورد از پنج جنگ در نیمه اول قرن بیستم بین دولت‌ها وجود داشت، انتظار می‌رفت که وظیفه اصلی شورای امنیت جلوگیری و حل‌وفصل مخاصمات میان دولت‌ها باشد (Cockayne & others, 2010: 18). با این حال، منشور ملل متحد به شورای امنیت این صلاحیت را نیز می‌دهد تا درخصوص مدیریت مخاصمات مسلحانه غیر بین‌المللی، زمانی که وجود و یا تداوم آنها تهدیدی برای صلح و امنیت بین‌المللی است وارد عمل شود.^۲

از سال ۱۹۴۵، «بلائی جنگ» اغلب شکل مخاصمات غیر بین‌المللی به خود گرفته است. بین سال‌های ۱۹۴۵ تا ۱۹۷۶، ۸۵ درصد از تمام مخاصمات بین دولت‌ها و شورشیان انجام شد تا میان دولت‌ها (Cockayne & others, 2010: 6). با این حال، تا پایان جنگ سرد، شورای امنیت به ندرت مخاصمات غیر بین‌المللی را بعنوان تهدیدی برای صلح و امنیت بین‌المللی در نظر گرفت و در حالیکه بطور فعال در حل چند مخاصمات مسلحانه غیر بین‌المللی نظیر کنگو، قبرس و جمهوری دومینیکن در دهه ۱۹۶۰ درگیر بود، بطور کلی از مداخله در جنگ‌های داخلی خودداری نمود. پایان جنگ سرد یک تغییر پارادایمی را در رویکرد شورا نسبت به مخاصمات مسلحانه غیر بین‌المللی به ارمغان آورد و شورا به سرعت به سمت سیاست فعالانه درخصوص مخاصمات مسلحانه غیر بین‌المللی پیش‌روی گام نهاد. در سال ۱۹۹۲، در اولین نشست شورای امنیت که در سطح سران دولتی برگزار شد، شورا اعلام کرد که برخی از جدی‌ترین مشکلات، ناشی از تغییرات در ساختارهای دولتی است. ... عدم وجود مخاصمه و درگیری نظامی میان دولت‌ها به خودی خود صلح و امنیت بین‌المللی را تضمین نمی‌کند (UNSC, Res 23500, 1992: 3). این بیانیه به رویه شورا تعبیر شده است. هنگامی که شورا عهده‌دار تلاش برای حل جنگ داخلی جدایی طلبانه جمهوری فدرال یوگسلاوی در سال ۱۹۹۱ شد، تأکید کرد که دخالت این شورا مبتنی بر رضایت دولت یوگسلاوی بوده است. با این حال، این امر نشان می‌دهد که مبارزه با مقیاس بزرگ، باعث تلفات سنگین و عواقب انسانی و مادی برای کشورهای منطقه بویژه در مناطق مرزی کشورهای همسایه بوده و می‌تواند تهدیدی برای صلح و امنیت بین‌المللی باشد.^۳ کمی بعد، در اولین قطعنامه‌ای که با جنگ داخلی در سومالی سروکار داشت، شورا بر پیامدهای ثبات و صلح در منطقه بعنوان توجیهی برای اقدام اجرایی در زمینه مخاصمات مسلحانه غیر بین‌المللی تأکید کرد.^۴ اما، در قطعنامه‌های بعدی که مربوط به جنگ داخلی سومالی است، هرگونه اشاره به تأثیرات برون مرزی مخاصمه را

^۱ Charter of the United Nations (1945), Article 24.

^۲ See Charter of the United Nations, Article 2(7), and Chapters VI and VII

^۳ UN Security Council Resolution 713 (September 25, 1991), UN Doc. S/RES/713.

^۴ UN Security Council Resolution 733 (January 23, 1992), UN Doc. S/RES/733.

حذف نمود، با این استدلال که «بزرگی فاجعه انسانی ناشی از درگیری در سومالی» تهدیدی برای صلح بین‌المللی است.^۱ از آن زمان به بعد، شورا بارها همین استدلال را اعلام نموده که جنگ‌های داخلی خاص را بعنوان تهدید برای صلح و امنیت بین‌المللی شناسایی کرده است (Orakhelashvili, 2006: 82-81). از آنجا که جنگ سرد در اواخر دهه ۱۹۸۰ آغاز شد، ایالات متحده و اتحاد جماهیر شوروی بطور فزاینده‌ای میل به فعال‌سازی تعدادی از درگیری‌ها به شکل نیابتی را به معرض نمایش گذاشتند، برای مثال در افغانستان، آنگولا، آمریکای مرکزی و نامیبیا. در این شرایط به سازمان ملل متحد و بویژه شورای امنیت متوسل شدند تا چارچوبی برای مدیریت این فرآیند ایجاد شده ارائه دهد (Goulding, 2002: 117). موفقیت پس از جنگ سرد در ایجاد و حفظ صلح در کامبوج، آمریکای مرکزی و موزامبیک منجر به افزایش بی‌سابقه فعالیت‌های شورای امنیت در جنگ‌های داخلی در اوایل دهه ۱۹۹۰ شد. در سال ۱۹۸۹ شورای امنیت سه قطعنامه در مورد جنگ‌های داخلی منتشر کرد، درحالی‌که این تعداد در سال ۱۹۹۳ به ۶۹ مورد افزایش پیدا کرد. این اقدامات در درگیری‌های داخلی که در سال‌های اخیر رخ داده نیز تداوم داشته که نمونه‌های بارز آن را می‌توان در جنگ‌های داخلی لیبی، سوریه و یمن مشاهده نمود. حال که با روند مشارکت شورای امنیت در مخاصمات مسلحانه غیر بین‌المللی تا حدودی آشنا شدیم در ادامه به قطعنامه‌های الزام‌آور و مبحث چالش‌برانگیز قانونگذاری شورا خواهیم پرداخت.

۳- اعمال الزام‌آور شورای امنیت در مخاصمات مسلحانه غیر بین‌المللی

شورای امنیت جایگاه خاصی در حقوق بین‌الملل دارد و تنها نهادی است که می‌تواند توسل به زور (خارج از اقدامات انجام شده در دفاع مشروع) را مجاز اعلام نموده (Henderson, 2013: 124-123)^۲ و تصمیماتی را اتخاذ کند که بدون توجه به موافقت مستقیم دولت‌ها یا دیگر تعهدات معاهده‌ای آنها لازم‌الاجرا باشند.^۳ مسئولیت اصلی شورای امنیت سازمان ملل متحد حفظ صلح و امنیت بین‌المللی است. این مسئولیت استدلال ضرورت شورا برای انجام «اقدام سریع و مؤثر» است. برای این منظور، اعضای سازمان ملل متحد توافق کرده‌اند که شورا هنگام اقدام، به نمایندگی از آنها عمل می‌کند. همچنین توافق نموده‌اند که تصمیمات شورای امنیت را بپذیرند و برطبق ماده (۱۰۳) منشور سازمان ملل متحد تصمیمات شورا را حتی در صورتی که با سایر تعهدات معاهده‌ای مغایر باشند، انجام دهند (Michaelson, 2013: 16). این اختیارات گسترده به شورا نوعی از جایگاه عالی در حقوق بین‌الملل را می‌دهد که ماهیت بی‌نظیر و پتانسیل الزام‌آوری تصمیمات شورا

^۱ UN Security Council Resolution 794 (December 3, 1992), UN Doc. S/RES/794.

^۲ Charter of the United Nations, Art. 41

^۳ Charter of the United Nations, Arts 24, 103

را برای دولت‌های غیرعضو نیز نشان می‌دهد (Farrall, 2007: 67-65). در یک برداشت موسع که در استفساریه منشور ملل متحد مطرح گردیده این اختیارات شورا می‌تواند به بازیگران غیردولتی حقوق بین‌الملل نیز تسری یابد (Simma et al, 2012: 1156).

طبق ماده (۳۹) منشور سازمان ملل متحد «شورای امنیت وجود هرگونه تهدید علیه صلح، نقض صلح، یا عمل تجاوز را احراز و توصیه‌هایی خواهد نمود یا تصمیم خواهد گرفت که برای حفظ یا اعاده صلح و امنیت بین‌المللی به چه اقداماتی برطبق مواد (۴۱) و (۴۲) باید مبادرت شود». هنگامی که چنین تصمیمی اتخاذ شد، گزینه‌های آن برای اقدام بعنوان «اختیار تام» توصیف شده است (Schott, 2008: 24). به عقیده کلسن ابهام ماده (۳۹) منشور در زمینه تهدید علیه صلح و عمل تجاوز اثر غیرارادی و ناخواسته عبارات ماده (۳۹) نبوده، بلکه تکنیکی است که عمداً توسط قانونگذار بین‌المللی بکار گرفته شده است تا تصمیم را به رکن مجری قانون واگذار نماید و بدین ترتیب رکن مجری قانون شورای امنیت در هر مورد حق انتخاب میان دو یا چند تفسیر خاص ممکن را داشته باشد (سادات میدانی، ۱۳۸۴: ۴۳). مواد (۴۱) و (۴۲) منشور ملل متحد تنها مواد منشوری است که مستقیماً اختیاراتی را به شورای امنیت به منظور تحدید حقوق و تکالیف دولت‌ها اعطا می‌کند. این مواد به روشنی به شورای امنیت اجازه می‌دهد که مبادرت به قانونگذاری نماید. بر این اساس است که تحریم‌های اقتصادی از نظر شکلی مطابق ماده (۴۱) یکجانبه بوده، هنجارهای حقوقی را ایجاد و یا اصلاح می‌کند و ماهیتاً کلی است.

در واقع، تنها محدودیت صریح منشور سازمان ملل در مورد اقدامات شورا در بند ۲ ماده (۲۴) وجود دارد که می‌گوید: «شورای امنیت مطابق اهداف و اصول سازمان ملل عمل خواهد کرد». این ماده برای بسیاری از تلاش‌ها به منظور محدود کردن اختیارات شورا نقش محوری ایفا نموده است. در این حوزه نظریه‌های متعددی وجود دارد؛ برخی قانونگذاری توسط شورا را خلاف مواد منشور می‌دانند، برخی با تفسیر موسع از منشور آن را مجاز دانسته و برخی با کنار گذاشتن این استدلال‌ات، نظریه‌هایی مانند تئوری اختیارات ضروری^۱ و یا تئوری مدل اقدامات فراقانونی^۲ را ذیل فصل هفتم منشور برای شورا متصور بوده‌اند. با این حال تارنمای اینترنتی سازمان ملل متحد طی تحقیقاتی بیان نموده که برخی از اقدامات شورای امنیت دارای مفاهیم

^۱ «Emergency Powers Theory»؛ براساس تعریف ارائه شده در دیکشنری مریام وبستر اینگونه تعریف می‌شود که: قدرت اعطا شده توسط یک مرجع عمومی برای رسیدگی کردن به شرایط اضطراری خاص (مانند جنگ یا یک فاجعه) چه در داخل یا خارج از چارچوب قانون اساسی مربوطه؛ مراجعه شود به:

<https://www.merriam-webster.com/dictionary/emergency%20power>

^۲ The Extra-Legal Measures Model; for more information see:

Devon Whittle, The Limits of Legality and the United Nations Security Council: Applying the Extra-Legal Measures Model to Chapter VII Action, European Journal of International Law, Volume 26, Issue 3, August 2015, Pages 671–698, <https://doi.org/10.1093/ejil/chv042>

حقوق بین‌المللی است که شامل عملیات‌های حفظ صلح، دادگاه‌های ویژه و تحریم‌ها هستند. ماهیت الزام‌آور قطعنامه‌هایی که ذیل فصل هفتم منشور به تصویب رسیده نیز بطور خاص مورد توجه قرار گرفته است (research.un.org). رویکرد شورای امنیت در مواجهه با خشونت‌ها به شکل‌های مختلفی همچون «محکومیت خشونت‌ها»، «تحریم کشور تهدید کننده صلح و امنیت بین‌المللی»، «ایجاد مناطق پرواز ممنوع»، «فرستادن نیروهای حافظ صلح به مناطق درگیر»، «تأسیس محاکم کیفری برای مجازات عاملان جنایت‌ها» نمود پیدا کرده است. بطور کلی اتخاذ این مواضع از سوی شورای امنیت هم در مخاصمات مسلحانه بین‌المللی و هم غیر بین‌المللی قابل مشاهده است (کاظمی نائینی، ۱۳۹۴: ۹).

از سال ۱۹۹۵ تا ۲۰۱۹ شورای امنیت ۶۶۹ قطعنامه ذیل فصل هفتم منشور تصویب نموده که درصد قابل توجهی از آنان مربوط به مخاصمات مسلحانه غیر بین‌المللی می‌باشد (www.un.org). همچنین از سال ۱۹۶۶، شورای امنیت ۳۰ رژیم تحریمی را ایجاد کرده که بطور کلی توسط یک کمیته پشتیبانی می‌شوند. تحریم‌های شورای امنیت در راستای تحقق اهداف گوناگون، اشکال مختلفی را در پیش گرفته است. این اقدامات از تحریم‌های جامع اقتصادی و تجاری گرفته تا اقدامات هدفمندتر مانند تحریم اسلحه، ممنوعیت سفر و محدودیت‌های مالی یا کالایی بوده‌اند. برخی از تحریم‌ها بواسطه نقض حقوق بشر توسط دولت‌ها صورت گرفته که می‌توان به تحریم‌های سیرالئون^۱، لیبی^۲، سومالی^۳ و جمهوری دموکراتیک کنگو^۴ اشاره ۳۷ نمود.

در زاویه‌ای دیگر از این مبحث مشاهده می‌کنیم که با پایان جنگ سرد، جامعه بین‌المللی شروع به توجه بیشتر به عملیات‌های صلح‌آمیز نمود و از بن‌بست‌ها در شورای امنیت، که آغاز مأموریت‌های بی‌شماری را خنثی کرده بود، کاسته شد. در ابتدا خوش‌بینی در مورد حفظ صلح بر فضا حاکم بود، (Fortna & Howard, 2008: 287). اما در اواسط دهه ۱۹۹۰ چندین مأموریت با شکست مواجهه شد. در رواندا و سربرنیتسا، نیروهای سازمان ملل نتوانستند مانع از وقوع نسل‌کشی شوند: چراکه نیروها از نظر تعداد اندک، به ندرت مسلح بودند و برای مواجهه با فوران خشونت آمادگی نداشتند در سومالی، ده‌ها نفر از نیروهای حافظ صلح به طرز وحشیانه‌ای کشته شدند تا بتوانند صلح و ثبات را در یک کشور بسیار تکه‌تکه و ناپایدار برقرار کنند. رسانه‌های بین‌المللی نشان دادند که چگونه اجساد صلح‌طلبان در خیابان‌های موگادیشو کشیده می‌شوند (Howard, 2007: 21-51). ادبیاتی وجود دارد که بیان می‌کند عملیات صلح سازمان ملل می‌تواند

¹ S/RES/1299 (19 May 2000), S/RES/1306 (5 July 2000)

² S/RES/748 (31 March 1992)

³ S/RES.1365 (19 June 2001), S/RES/1407 (3 May 2002), S/RES/1425 (22 July 2002), S/RES/1725, (6 December 2006), S/RES/1744, (20 February 2007), S/RES/1772, (20 August 2007)

⁴ S/RES/1493 (28 July 2003)

تأثیر مهمی در محدود کردن خشونت در مخاصمات مسلحانه غیر بین‌المللی داشته باشد. البته، هدف درجه اول عملیات‌های حفظ صلح در مخاصمات فعال، تسهیل پایان دادن به خشونت است (Kathman & Benson, 2019: 4). با این وجود چندین راه وجود دارد که منجر به خاتمه این مخاصمات می‌شوند. اولین مورد شکست نیروهای نظامی دولت یا شورشیان است. پیروزی‌ها غالباً در نتیجه تسلط نیروها از یک طرف درگیری حاصل و منجر به جنگ‌های کوتاه‌تر می‌شود (Mason & others, 1999: 239). اغلب، پیروزی در جنگ داخلی به سرعت بدست نیامده است و دولت و شورشیان تلاش می‌کنند تا به خصومت‌ها پایان دهند (Kreutz, 2010: 243). هیچیک از طرفین نمی‌توانند طرف مقابل را خلع سلاح کنند و باعث بن‌بست نظامی می‌شوند. آنها شرایط نسبتاً سریعی دارند وقتی شرایط پیروزی قاطع را پشت سر می‌گذارند (Fearon, 2004: 276). فلذا، برخی از جنگ‌های داخلی مانند جنگ در میانمار و کلمبیا چندین دهه ادامه دارد، در حالیکه برخی دیگر به تدریج و بدون تصمیم سیاسی روشن به نتیجه می‌رسند. طولانی شدن عملیات‌های حفظ صلح بعضاً این اقدامات را با چالش‌های مالی جدی روبرو می‌سازد.

در اقدام دیگری شورای امنیت با صدور قطعنامه‌هایی در برخی مخاصمات مسلحانه غیر بین‌المللی اقدام به ایجاد منطقه امن یا پرواز ممنوع نموده است. بطور مثال در بوسنی و هرزگوین^۱، لیبی^۲، عراق (همراه با رضایت ضمنی شورا) (Byers, 2005: 41)، و رواندا^۳. منظور از ایجاد مناطق و محل‌های امن، ایجاد فضایی امن برای امکانپذیر کردن ارائه کمک‌های بشردوستانه غذایی و دارویی، خدمات پزشکی و تأمین امنیت برای اشخاص آسیب‌پذیر مورد حمایت است (شایگان، ۱۳۸۰: ۱۳۴). اقدام الزام‌آور دیگر شورای امنیت در حوزه مخاصمات مسلحانه غیر بین‌المللی همانگونه که بیان شد، بحث پیرامون تأسیس محاکم بین‌المللی به منظور مجازات عاملان جنایت‌ها است که در ادامه و پس از بررسی نقش شورای امنیت در حوزه قواعد عرفی به آن خواهیم پرداخت.

۴- نقش شورای امنیت در ایجاد قواعد عرفی مخاصمات مسلحانه غیر بین‌المللی

در سال ۲۰۱۲، کمیسیون حقوق بین‌الملل شروع به پرداختن به یکی از بخش‌های مهم حقوق بین‌الملل عمومی نمود: چگونگی شناسایی هنجارهای حقوق بین‌الملل عرفی^۴. دولت‌ها در سال ۲۰۱۶ در مورد

¹ United Nations Security Council Resolution 781

² S/RES/1973 (17 MARCH 2011)

³ United Nations Assistance Mission for Rwanda (UNAMIR)

⁴ http://legal.un.org/ilc/summaries/1_13.shtml

پیش‌نویس نتیجه‌گیری^۱ کمیسیون اظهار نظر و نگرانی‌های خود را در مورد موضوعات مختلف بیان کردند که یکی از بحث برانگیزترین موضوعات نقش سازمان‌های بین‌المللی در ایجاد عرف بود. کمیسیون در دو پیش‌نویس نتیجه‌گیری خود به نقش سازمان‌های بین‌المللی در خلق عرف پرداخته است. اول، نتیجه‌گیری ۴ (۲) در مورد «الزامات رویه» چنین می‌گوید: «در موارد خاص، عملکرد سازمان‌های بین‌المللی نیز در شکل‌گیری یا بیان قوانین قواعد حقوق بین‌الملل عرفی نقش دارد» (UNGA, 2016, A/71/10: 76). دوم، نتیجه‌گیری ۱۲ به «قطعنامه‌های سازمان‌ها و کنفرانس‌های بین‌المللی» می‌پردازد: - قطعنامه‌ای که توسط یک سازمان بین‌المللی یا در یک کنفرانس بین دولتی تصویب شده است، به خودی خود نمی‌تواند یک قاعده از حقوق بین‌المللی عرفی ایجاد کند.

- قطعنامه‌ای که توسط یک سازمان بین‌المللی یا در یک کنفرانس بین دولتی تصویب شده است، می‌تواند شواهدی را برای اثبات وجود و محتوای یک قاعده از حقوق عرفی بین‌المللی ارائه داده، یا به توسعه آن کمک کند.

- یک ماده در قطعنامه‌ای که توسط یک سازمان بین‌المللی یا در یک کنفرانس بین دولتی تصویب شده باشد، ممکن است منعکس کننده یک قاعده حقوق بین‌الملل عرفی باشد اگر ثابت شود که این ماده بعنوان یک رویه کلی مطابق با قانون پذیرفته شده است (عنصر معنوی) (UNGA, 2016, A/71/10: 77).

۳۹

رویکرد قابل بحث کمیسیون حقوق بین‌الملل پیرامون سازمان ملل متحد و سازمان‌های بین‌المللی است که اغلب بعنوان منبع عرف مورد استناد قرار می‌گیرند. تفسیر کمیسیون تنها درباره قطعنامه‌های مجمع عمومی بحث می‌کند (ص ۱۰۷) و خوانندگان با این سوال باقی مانده‌اند که آیا این امر به این دلیل است که، از نظر کمیسیون، فقط دولت می‌تواند به این دلیل که «یک ارگان کاملاً مشارکت‌پذیر جهانی» است، مشارکت کند و یا اینکه این رویکرد بعنوان نمونه ارائه شده است؟ واضح‌ترین توضیح این است که دیوان بین‌المللی دادگستری تقریباً بطور انحصاری به قطعنامه‌های مجمع عمومی هنگام استناد به رویه سازمان‌های بین‌المللی در پرونده‌هایی مانند کنگو / اوگاندا (پاراگراف ۱۶۸)، نیکاراگوئه / ایالات متحده (پاراگراف ۱۹۵) و نظریه مشورتی سلاح‌های هسته‌ای (پاراگراف ۷۰) استناد کرده است.^۲

در طبقه‌بندی قطعنامه‌های شورای امنیت عموماً به سه دسته اشاره می‌شود: اول بیانیه‌هایی که از الزام‌آوری برخوردار نیستند؛ دوم بیانیه‌هایی که امکان الزام‌آوری دارند؛ و سوم بیانیه‌هایی که جنبه الزام‌آور داشته و به

¹ See <https://legal.un.org/docs/?path=../ilc/reports/2016/english/chp5.pdf&lang=EFSRAC>

² See *Armed Activities on Territory of Congo (Dem. Rep. Congo v. Uganda)*, Judgment, 2005 I.C.J. 168, ¶ 162 (Dec. 19).

قطعه‌نامه‌های صادره ذیل فصل هفتم اشاره دارند (Fox, 2018: 12).^۱ عمدتاً دسته سوم در حوزه عرف و مبحث پیش‌رو مورد بحث قرار گرفته است.

در مقابل استدلالاتی وجود دارد که شورای امنیت بطور مرتب و مداوم تعهداتی را به طرف‌های یک مخاصمه مسلحانه غیر بین‌المللی تحمیل می‌کند که از جهات مهم با حقوق بین‌الملل قابل اجرا یا در برخی موارد با یک هنجار عرفی خاص متفاوت بوده است. در تحقیقی که پیرامون قطعه‌نامه‌های شورای امنیت در مورد مهمترین مخاصمات مسلحانه غیر بین‌المللی از ۱۹۹۰ تا ۲۰۱۳ ایجاد شده دو یافته از داده‌ها مشخص است؛ اول اینکه، شورا در مخاصمات مسلحانه غیر بین‌المللی معاصر همه‌کاره بوده و حداقل یک قطعه‌نامه را در ۷۶ درصد از کل درگیری‌ها از ۱۹۹۰ تا ۲۰۱۳ تصویب کرده و برای مخاصماتی که از سال ۱۹۹۰ آغاز شده این قطعه‌نامه‌ها به ۸۰ درصد افزایش یافته است. دوم، شورا تعهداتی را صادر نموده که بسیاری از آنها مربوط به چندین موضوع حقوق بین‌الملل عرفی حل نشده است. بویژه، این داده‌ها نشان می‌دهد که شورا به بازیگران غیردولتی (معمولاً گروه‌های شورشی مسلح) توجه داشته و در ۶۸ درصد از مخاصماتی که در آن از فصل هفتم و ۸۳ درصد از درگیری‌هایی که پس از سال ۱۹۹۰ آغاز شده بود، خواسته تا به حقوق بشر احترام بگذارند. همچنین شورا به طرف‌های غیردولتی دستور داده که در ۸۳ درصد از اختلافات از توافقنامه‌های صلح و در ۹۲ درصد از درگیری‌هایی که در آنها از فصل هفتم استفاده می‌شود پیروی کنند (Fox, 2018: 25).

از منظر نظری، ما استدلال می‌کنیم که وقتی شورا چنین تعهداتی را تحمیل می‌کند، بعنوان یک عامل از سوی همه دولت‌های عضو سازمان ملل عمل می‌کند. همانطور که اشاره شد ماده (۲۴) (۱) منشور ملل متحد تصریح کرده است که «شورای امنیت مسئولیت اصلی را برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی بعهده دارد و دول عضو موافقت می‌کنند که در انجام وظایف خود، شورای امنیت از طرف آنها عمل می‌کند». دادگاه ویژه سیرالئون که مبتنی بر توافق بین سیرالئون و سازمان ملل متحد بود با تکیه بر نظریه نمایندگی ماده (۲۴) (۱)، در حمایت از شورا، نتیجه گرفت که این توافق بین همه اعضای سازمان ملل و سیرالئون است (Prosecutor v. Taylor, 2004). با استفاده از تئوری نمایندگی است که استنباط می‌گردد در واقع رویه

^۱ در قضیه دیوار حائل، دیوان بین‌المللی دادگستری اظهار داشت که اسرائیل تعدادی از قطعه‌نامه‌های شورای امنیت را نقض کرده است که تحت عنوان فصل هفتم تصویب نشده است. فقط تعهدات قابلیت نقض شدن دارند. پیامدهای حقوقی ساخت دیوار در سرزمین اشغالی فلسطین، نظر مشورتی:

Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, 2004 I.C.J. 136, ¶ 134 (July 9);

شورای امنیت به نمایندگی از دولت‌های عضو بوده و فی‌الواقع یک رویه دولتی محاسبه می‌گردد. با این حال، با اینکه ما قطعنامه‌های شورا را بعنوان شواهدی برای حقوق عرفی در نظر می‌گیریم، استدلال نمی‌کنیم که این قطعنامه‌ها عرف ایجاد می‌کنند.^۱

قطعنامه‌های شورا به وضوح یکی از اشکال مختلف شواهدی هستند که باید در تعیین وجود و محتوای یک هنجار عرفی ارزیابی شوند (Fox, 2018: 45).

بانک اطلاعاتی مطالعات حقوق عرفی کمیته بین‌المللی صلیب سرخ که با همکاری صلیب سرخ انگلیس تهیه شده است، توسط کمیته بین‌المللی صلیب سرخ در آگوست سال ۲۰۱۱ راه‌اندازی و طراحی شده تا بعنوان مرجع قانونی در مخاصمات مسلحانه بین‌المللی و غیر بین‌المللی از جمله دیوان، دادگاه‌ها و سازمان‌های بین‌المللی مورد استفاده قرار گیرد.^۲ در حقیقت این بانک اطلاعاتی، نسخه تحت وب مجموعه قواعد حقوق بین‌الملل بشردوستانه عرفی است که توسط این کمیته در سال ۲۰۰۵ تنظیم شده و حاوی ۱۶۱ قاعده عرفی است؛ در مقدمه این کتاب از قطعنامه‌های شورای امنیت بعنوان محلی برای انعکاس رویه دولتی نام برده شده است (ICRC, 2005: 54).

بررسی این قواعد عرفی نشان می‌دهد که قطعنامه‌های شورای امنیت و بیانیه‌های رئیس این شورا در بیش از شصت قاعده در خصوص مخاصمات مسلحانه تأثیرگذار بوده که سهم مخاصمات مسلحانه غیر بین‌المللی از ۴۱ این تعداد به بیش از چهل قاعده خواهد رسید.

۵- توسعه عدالت کیفری در حقوق مخاصمات مسلحانه غیر بین‌المللی

شورای امنیت در راستای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی و به منظور جلوگیری از بی‌کیفرمانی جنایتکاران در مخاصمات مسلحانه غیر بین‌المللی با صدور قطعنامه‌هایی ذیل فصل هفتم منشور ملل متحد اقدام به تأسیس دادگاه‌های بین‌المللی نموده است. یکی از ارکان فرعی شورای امنیت سازمان ملل متحد دادگاه بین‌المللی کیفری برای یوگسلاوی سابق^۳ است که برای تعقیب و مجازات عاملانی که در جریان جنگ‌های صورت گرفته در خاک یوگسلاوی سابق در ابعاد وسیع ابتدایی‌ترین حقوق بشری افراد را شدیداً نقض کردند، ایجاد گردید.

^۱ برخی منابع عرفی استثنائاً به تنهایی هنجارهای جدیدی ایجاد می‌کنند که می‌تواند به اصطلاح «عرف فوری» باشد و بسیار نادر است. نگاه کنید به:

Prosper Weil, Towards Relative Normativity in International Law?, 77 AM. J. INT'L L. 413, 435. (1983)

^۲ <https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/home>

^۳ International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY)

اساسنامه این دادگاه، پس از اعلام اراده شورای امنیت در قطعنامه ۸۰۸ در ۲۲ فوریه ۱۹۹۳ و با صدور قطعنامه ۸۲۷ در ۲۵ مه ۱۹۹۳ مورد تصویب قرار گرفت. هدف اصلی از تأسیس این دادگاه رسیدگی به جرائم ارتكابی اشخاص متهم به جرائم عمده‌ای نظیر، قتل، شکنجه، تجاوز، انتقال اجباری، تخریب گسترده اموال و دیگر جرائم مذکور در اساسنامه دادگاه در خاک یوگسلاوی سابق است.^۱

این دادگاه اولین محکمه بین‌المللی است که مخاصمه مسلحانه غیر بین‌المللی را بصورت قضائی تعریف کرده که در تصمیم شعبه تجدیدنظر در پرونده تادیچ بیان شده و به خوبی تأثیر آراء این محاکم را در توسعه حقوق بشردوستانه عرفی نشان داده است بنحویکه همانطور که پیشتر اشاره شد این تعریف از سوی سایر نهادهای مربوطه نیز مورد استناد قرار گرفته است.^۲ قاضی آنتونیو کسسه^۳ اولین رئیس دیوان کیفری بین‌المللی برای یوگسلاوی سابق به خوبی اشاره نموده است که این تعریف به دسته‌بندی حوزه‌ای از حقوق بشردوستانه کمک می‌کند که شدیداً به پالایش قضایی نیاز دارد (Cassese, 1996).

در رأی پرونده تادیچ^۴ همچنین اشاره به قصد اعضا شورای امنیت از تأسیس این دادگاه نموده و بیان داشته است که «به این نتیجه می‌رسیم که درگیری‌ها در یوگسلاوی سابق، هم جنبه داخلی و هم بین‌المللی دارد، و اعضای شورای امنیت هنگامی که اساسنامه دادگاه بین‌المللی را اتخاذ کرده‌اند به وضوح هر دو جنبه تعارض را در ذهن داشته و قصد داشته‌اند تا دادگاه بین‌المللی را به نقض حقوق بشردوستانه‌ای که در هر دو زمینه رخ داده‌است، تقویت کنند. بنابراین اساسنامه باید تا حد امکان تحت حقوق بین‌الملل موجود تفسیر شود تا به هدف موردنظر آنها برسد» (ICTY, The Prosecutor v Dusko Tadić, 1995: 77).

در اقدامی دیگر، شورای امنیت همانند اقدام خود در برابر نسل‌کشی در یوگسلاوی سابق، با تصویب قطعنامه ۹۵۵ در ۸ نوامبر ۱۹۹۴، براساس فصل هفتم منشور سازمان ملل، دادگاه ویژه‌ای را برای تعقیب، محاکمه و مجازات مرتکبین به نسل‌کشی و دیگر نقض‌های فاحش حقوق بشردوستانه بین‌المللی در رواندا تأسیس نمود و برای اولین بار در تاریخ، یک دادگاه بین‌المللی احکامی را علیه افراد مسئول ارتکاب نسل‌کشی صادر کرد. این دادگاه همچنین اولین نهادی است که تجاوز در حقوق بین‌الملل کیفری را تعریف نموده و آن را بعنوان ابزاری برای ارتکاب به نسل‌کشی تشخیص داده و اولین نهادی است که تعریف نسل‌کشی را که در کنوانسیون-های ژنو در سال ۱۹۴۸ ارائه شده، تفسیر نموده است.

^۱ <http://www.icty.org>

^۲ See ICTY Celebici Trial Judgement, Case No. IT-96-21-T (16 November 1996) para. 209 (Celebici Trial Judgement).

^۳ Anthony Cassese

^۴ Dusko Tadić

نقطه عطف دیگر در دادگاه بین‌المللی کیفری رواندا در جایی است که برای اولین بار در پرونده رسانه^۱ اعضای مسئول رسانه‌های برنامه‌های پخش شده را با هدف شعله‌ور کردن مردم برای انجام اقدامات نسل‌کشی محاکمه نمود.^۲ همچنین در ۲۲ دسامبر سال ۲۰۱۰ شورای امنیت با صدور قطعنامه ۱۹۶۶، مکانیزم دادگاه‌های بین‌المللی کیفری^۳ را ایجاد نموده است تا تعدادی از وظایف اساسی دادگاه بین‌المللی کیفری برای رواندا و دادگاه بین‌المللی کیفری برای یوگسلاوی سابق را پس از اتمام وظایف مربوطه آنها بعهده بگیرد.^۴

شورای امنیت همچنین با تصویب قطعنامه ۱۳۱۵ در ۱۴ اوت ۲۰۰۰ وضعیت سیرالئون را تهدیدی برای صلح و امنیت بین‌المللی تشخیص داد و در این قطعنامه از دبیرکل سازمان ملل درخواست نمود تا موافقتنامه‌ای را برای تشکیل یک دادگاه مستقل و ویژه با همکاری دولت سیرالئون تنظیم نماید. برخلاف محاکم یوگسلاوی سابق و رواندا که ارکان فرعی شورای امنیت می‌باشند ماهیت دادگاه سیرالئون ترکیبی از عناصر ملی و بین‌المللی است (طباطبایی، ۱۳۸۴). اینگونه بنظر می‌رسد که ابتکار شورای امنیت در ایجاد محاکم بین‌المللی یوگسلاوی سابق و رواندا جامعه بین‌المللی را به تمایل به ایجاد این محاکم ترغیب نموده است. در واقع از سال ۲۰۰۰ به بعد، پنج دادگاه مختلط از جمله شعب فوق‌العاده در محاکم کامبوج، دادگاه‌های کوزوو، هیأت‌های ویژه رسیدگی به جنایات فاحش در تیمور شرقی، دادگاه ویژه لبنان و دادگاه ویژه سیرالئون تأسیس شده‌اند که نمایانگر حرکت از الگوی دادگاه‌های نسل دوم به سوی شکل نوینی از دادگاه‌های کیفری با عناصر ۴۳ ملی و بین‌المللی به نظر می‌آیند (Roper, 2006: 29). علاوه بر دادگاه ویژه سیرالئون، دادگاه ویژه لبنان و هیأت‌های ویژه رسیدگی به جنایات فاحش تیمور شرقی با مداخله شورای امنیت ایجاد شده‌اند (رنجریان، ۱۳۸۹).

بعنوان آخرین مبحث در حوزه توسعه عدالت کیفری در مخاصمات مسلحانه غیر بین‌المللی بحث پیرامون ارتباط شورای امنیت و دیوان بین‌المللی کیفری بعنوان اولین نهاد دائمی در حوزه عدالت کیفری بین‌المللی است. با توجه به بحث‌های ابتدایی در خصوص کیفیت تأسیس این نهاد، شورای امنیت دارای نقش تأثیرگذار در این حوزه است. نقش اول، حق ارجاع توسط شورای امنیت به دیوان است که در بند ب ماده (۱۳) اساسنامه دیوان به آن اشاره شده است و بر همین اساس شورای امنیت تحت فصل هفتم منشور وضعیت‌هایی را که در آن یک یا چند جنایت به نظر می‌رسد ارتکاب یافته است را به دادستان دیوان ارجاع می‌دهد. شورای امنیت تاکنون در وضعیت‌های لیبی و دارفور سودان از حق ارجاع به دیوان استفاده نموده است که هر دوی این

¹ Media Case

² Nahimana et al. (Media case) (ICTR-99-52)

³ The Mechanism for International Criminal Tribunals (the MICT)

⁴ S/RES/1966 (2010)

موارد به مخاصمات مسلحانه غیر بین‌المللی اختصاص داشته‌اند. بعنوان نقش دوم برای شورا، براساس ماده (۱۶) اساسنامه دیوان بین‌المللی کیفری، شورای امنیت حق تعلیق تحقیق و یا تعقیب را با صدور قطعنامه‌ای ذیل فصل هفتم خواهد داشت. اعمال ماده (۱۶) اساسنامه دیوان کیفری بین‌المللی برای نخستین بار با تصویب قطعنامه ۱۴۲۲ شورای امنیت درخصوص مصونیت صلح‌بانان سازمان ملل صورت پذیرفت که یکسال پس از آن نیز به موجب قطعنامه ۱۴۸۷ تمدید گردید.

نتیجه‌گیری

پایان جنگ سرد مصادف با شروع تغییر رویکرد شورای امنیت در حوزه مخاصمات مسلحانه غیر بین‌المللی است و این نکته در افزایش تعداد قطعنامه‌های صادره خود را به خوبی نمایان می‌کند. در پایان جنگ سرد، شورای امنیت سازمان ملل متحد شروع به مشارکت سیستماتیک در حل مخاصمات داخلی کرد که بیش از هفت مورد از ده درگیری مسلحانه از سال ۱۹۴۵ را تشکیل می‌دهد. در طی دو دهه اول پس از جنگ سرد، شورای امنیت بطور تدریجی با این حال جامع نحوه اعمال مأموریت خود تحت منشور سازمان ملل متحد برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را مورد تغییر قرار داده است. بین سال‌های ۱۹۸۹ و ۲۰۰۶، شورا ۶۱۷ قطعنامه را در بیست و هفت مورد از چهل و چهار جنگ داخلی که در این دوره ادامه داشت، تصویب کرد. در واقع شورا بدون اینکه نیروی نظامی در اختیار داشته باشد به طرف ثالث درگیری‌ها مبدل شد و تعهداتی را برای دولت‌های درگیر و حتی گروه‌های مسلح تعیین نمود. عدم وجود یک رکن قانونگذاری در سطح بین‌المللی سبب آن شده است که شورای امنیت با تفسیر موسع از مواد منشور ملل متحد دست به اقدامات حقوقی زده و ذیل فصل هفتم منشور قواعد الزام‌آوری را برای جامعه بین‌المللی تعیین نماید. محکوم نمودن اقدامات طرفین، اعمال تحریم‌های هوشمند، عملیات‌های حفظ صلح سازمان ملل، اعلام منطقه پرواز ممنوع و در نهایت تأسیس محاکم بین‌المللی به منظور مجازات عاملان جنایت‌های رخ داده در این مخاصمات از جمله اقدامات شورا در دوره پساجنگ سرد می‌باشد. اقدام شورا درخصوص تأسیس محاکم بین‌المللی نیز گوشه‌ای از تفسیر موسع مذکور می‌باشد که مخالفان جدی خود را دارد و بعضاً در دفاعیات محکومین نیز به این مورد اشاره شده است. علی‌احال تأسیس این محاکم با اقبال جهانی مواجه شده و سبب ایجاد محاکمی دیگر در حوزه مخاصمات مسلحانه غیر بین‌المللی گردید. مخاصمات مسلحانه غیر بین‌المللی با توسل به اقدامات این نهادهای قضاوتی توانست به تعریفی مشخص دست یافته و مسیر خود را روشن سازد.

در حوزه توسعه حقوق بین‌الملل بشردوستانه عرفی نیز شورا مورد توجه قرار گرفته است. کمیته بین‌المللی صلیب سرخ در مطالعات خود از قطعنامه‌ها و بیانات رئیس شورای امنیت بعنوان برهانی برای تشخیص قواعد عرفی بهره برده بنحویکه از ۱۶۱ قاعده عرفی که در سال ۲۰۰۵ در تحقیقات این کمیته به رسمیت شناخته

شده است شورا در بالغ بر ۴۰ قاعده در حوزه مخاصمات مسلحانه غیر بین‌المللی تأثیرگذار بوده است. با این حال تحقیقات کمیسیون حقوق بین‌الملل در خصوص نقش سازمان‌های بین‌المللی در خلق عرف رویکردی متفاوت را اتخاذ نموده که در واقع دیدگاه برخی دولت‌ها نظیر ایالات متحده نیز می‌باشد و نقش خاصی برای سازمان‌ها قائل نمی‌باشند و در حالت خوش‌بینانه بعنوان مدرکی فرعی موردنظر قرار داده‌اند.

روح سیاسی حاکم بر شورای امنیت نیز این توسعه را با خلل مواجه نموده است و در برخی موارد اعضاء دائم با استفاده از حق وتوی خود به صراحت با اعمال قدرت شورا و صدور برخی قطعنامه‌ها به مخالفت پرداخته‌اند. بعنوان مثال در سال ۱۹۹۷، چین از قدرت حق وتو برای تأخیر در اعزام ناظران نظامی سازمان ملل برای نظارت بر توافق صلح در گواتمالا استفاده کرد، زیرا دولت گواتمالا به تایوان اجازه داده بود تا در مراسم امضای توافق‌نامه شرکت کند. همچنین روسیه اعلام کرده بود که هرگونه تلاش برای صدور مجوز اقدامات اجرایی علیه صربستان برای خاتمه دادن به جنگ داخلی در کوزوو را وتو خواهد کرد.

با تمامی این اوصاف و علیرغم تمام اقداماتی که صورت گرفته است با دو نگاه مواجه خواهیم بود؛ از یک طرف باتوجه به آن که شورا رکنی حقوقی نیست بنابراین اقداماتی که رنگ و بوی اعمال حقوقی دارد نمی‌توانند دارای وجهت لازم باشد؛ از طرف دیگر باتوجه به خلاء موجود در حقوق بین‌الملل در راستای قانونگذاری و مدنظر قرار دادن اقتدار مکتسبه شورای امنیت بواسطه تفسیر موسع مواد منشور ملل متحد در عرصه بین- ۴۵ المللی، این برداشت مطرح می‌گردد که ما به ناچار بایستی تا اعلام موجودیت یک نهاد حقوقی دارای صلاحیت لازم و برخوردار از اقبال بین‌المللی راهکاری برای جهت‌دهی نمودن مناسب به اقدامات شورای امنیت بیابیم.

فهرست منابع

فارسی:

- ۱- رنجبریان، امیرحسین (۱۳۸۹)، «دادگاه ویژه سیرالئون: فرآیند تشکیل، صلاحیت و مقابله با بی‌کیفرمانی»، *مجله حقوقی بین‌المللی*.
- ۲- سادات میدانی، حسین (۱۳۸۴)، *صلاحیت قانونگذاری شورای امنیت*، چ ۱، تهران: دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی.
- ۳- شایگان، فریده (۱۳۸۰)، *شورای امنیت سازمان ملل متحد و مفهوم صلح و امنیت بین‌المللی*، زیر نظر جمشید ممتاز، تهران: انتشارات دانشکده حقوق و علوم سیاسی.
- ۴- طباطبایی، سیداحمد (۱۳۸۴)، «دادگاه کیفری بین‌المللی رواندا»، *مجله علمی حقوق خصوصی*.

- ۵- کاظمی نائینی، سیدموسی (۱۳۹۴)، «نقش شورای امنیت سازمان ملل در تحقق شعار جهان علیه خشونت‌گرایی؛ با تأکید بر قطعنامه پیشنهادی ایران»، فصلنامه سیاست خارجی، دوره ۲، ش ۲۹.
- ۶- موسی‌زاده، رضا و کوهی، ابرهیم (۱۳۸۹)، حقوق سازمان‌های بین‌المللی، حقوق شورای امنیت، تهران: انتشارات میزان.
- ۷- ممتاز، جمشید و رنجبریان، امیرحسین (۱۳۸۴)، حقوق بین‌الملل بشردوستانه مخاصمات مسلحانه داخلی، چ ۱، تهران: نشر میزان.

لاتین:

- 8- Alexander, Orakhelashvili (2006). The Power of the UN Security Council to Determine the Existence of a, Threat to the Peace, *Irish Yearbook of International Law*.
- 9- Anthony, Cassese (1996). The International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia and the Implementation of International Humanitarian Law, in L. Condorelli, A.-M. La Rosa and S.Scherrer (eds.) *The United Nations and International Humanitarian Law* (Paris, Editions Pedone).
- 10- Diehl, Paul and Daniel, Druckman (2010). *Evaluating Peace Operations*. ۴۶
Boulder, CO: Lynne Rienner.
- 11- Emily, Crawford and Alison, Pert (2015). *International Humanitarian Law*, Oxford.
- 12- Fearon, James (2004). Why Do Some Civil Wars Last So Much Longer Than Others?, *Journal of Peace Research* 41 (3).
- 13- Fortna, Virginia (2008). *Does Peacekeeping Work? Shaping Belligerent Choices after Civil War*. Princeton: Princeton University Press.
- 14- Fortna, Virginia Page and Lise, Morjé Howard (2008). Pitfalls and Prospects in the Peacekeeping Literature, *Annual Review of Political Science*.
- 15- Gregory, Fox and others (2018). The Contributions of United Nations Security Council Resolutions to the Law of Non-International Armed Conflict: New Evidence of Customary International Law, *American University Law Review*, Vol. 67.
- 16- Hender, son (2007). The Centrality of the United Nations Security Council in the Legal Regime Governing the Use of Force', in Nigel D. White and Christian Henderson (eds), Research Howard, Lise Morjé, *UN Peacekeeping in Civil Wars*. New York: Cambridge University Press.
- 17- Handbook on International Conflict and Security Law (2013).

- 18- Jeremy Matam Farrall *United Nations Sanctions and the Rule of Law* (2007).
- 19- James, Cockayne and others (2010). *The United Nations Security Council and Civil War: First Insights from a New Dataset*, New York: International Peace Institute, September.
- 20- Kathman, Benson (2019). Cut Short? United Nations Peacekeeping and Civil War Duration to Negotiated Settlements, *Journal of Conflict Resolution*, 63(7), 1601–1629. <https://doi.org/10.1177/0022002718817104>.
- 21- Kreutz, Joakim (2010). How and When Armed Conflicts End: Introducing the UCDP Conflict.
- 22- Marrack, Goulding (2002). *Peacemonger* (Baltimore: Johns Hopkins University Press).
- 23- Mason, David and Weingarten, Fett (1999). Win, Lose, or Draw: Predicting the Outcome of Civil Wars, *Political Research Quarterly* 52 (2).
- 24- Michael, Byers (2005). *War Law: Understanding International Law and Armed Conflict*, Douglas & McIntyre.
- 25- Prosecutor, Taylor (2004). Case No. SCSL-2003-01-I, Decision on Immunity from Jurisdiction.
- ۴۷ 26- Sandesh, Sivakumaran (2012). *The Law of Non International Armed Conflict*, Oxford University Press.
- 27- Schott (2008). Chapter VII as Exception: Security Council Action and the Regulative Ideal of Emergency, 6(1) *Northwestern Journal of International Human Rights*.
- 28- Steven, Roper (2006). *Designing Criminal Tribunals: Sovereignty and Concerns in the Protection of Human Rights*, Ashgate, London.
- 29- Simma, Bruno and others (2012). *the Charter of the United Nation: A Commentary*, Third Edition, Oxford.
- 30- Termination, Dataset, *Journal of Peace Research*.

مستندات:

- 31- ICTY, *The Prosecutor v. Ljube Bošković and Johan Tarčulovski*, IT-04-82-T, Judgement of 10 July 2008, available at www.icty.org.
- 32- ICTY, *The Prosecutor v Dusko Tadić*, Appeals Chamber, Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, IT-94-1-AR72, 2 October 1995, §70;

- 33- United Nations General Assembly.(2016). Sixty-eighth session, A/71/10,” Report of the International Law Commission”. <https://undocs.org/en/A/71/10>.
- 34- United Nations Security Council Presidential Statement (January 31, 1992), UN Doc. S/23500. <https://undocs.org/S/23500>.
- 35- Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights available in <http://www.rulac.org/classification/non-international-armed-conflicts#collapse4accord>.
- 36- International Committee of the Red Cross (ICRC), *Customary International Humanitarian Law* , 2005, Volume I: Rules, available at: <https://www.refworld.org/docid/5305e3de4.html>.
- 37- <https://guide-humanitarian-law.org/content/article/3/non-international-armed-conflict-niac/>
- 38- <https://research.un.org/en/docs/law/sc>
- 39- www.un.org.

