

کارکردها و صلاحیت شورای امنیت در پیشگیری از اختلافات جهت حفظ صلح و امنیت جهانی

محمد مهدی سید ناصری^۱

* نوع مقاله: پژوهشی / تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۱۰/۰۵ / تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۱۱/۲۰

چکیده

در ماده ۱ منشور سازمان ملل متحد، یکی از چهار وظیفه اصلی این سازمان، حفظ صلح و امنیت بین‌المللی بیان گردیده و براساس ماده ۲۴ منشور، این وظیفه بر عهده شورای امنیت گذاشته شده است. تدوین کنندگان منشور با توجه به ناتوانی جامعه ملل در مقابله با آفت جنگ، این بار وظیفه خطیر استقرار صلح و امنیت بین‌المللی را به شورایی واگذار کردند که در آن، فاتحان جنگ جهانی دوم (آمریکا، انگلیس، شوروی، فرانسه و چین) از امتیاز ویژه ای برخوردار بودند. بدین ترتیب، شورای امنیت با اختیاراتی گسترده، مجری امنیت مشترک شد و در مقام رکن انتظامی، مسئول استقرار نظم و امنیت در جهان گردید. برای رسیدن به این هدف والا، شورای امنیت در چارچوب مقررات فصل ششم منشور، در مقام میانجی و در چارچوب مقررات فصل هفتم، همچون مجری نظم، عمل می‌کند. این مقاله سعی دارد تا با تشریح وظایف و حدود صلاحیت شورا امنیت سازمان ملل متحد به این سوال پاسخ دهد که: کارکردها و صلاحیت شورا امنیت در پیشگیری از تشدید اختلافات جهت حفظ صلح و امنیت بین‌المللی چیست؟

واژگان کلیدی: اختلافات، شورای امنیت، صلح جهانی، منشور ملل متحد.

^۱ دانشجوی دکتری تخصصی حقوق بین‌الملل، دانشکده حقوق، دانشگاه آزاد اسلامی واحد بین‌المللی امارات. (نویسنده مسئول)



مقدمه

در سال ۱۷۹۵ میلادی فیلسوف آلمانی «امانوئل کانت»، اندیشه‌ی صلح همیشگی را مطرح کرد که نظریه‌ای است بر مبنای آنچه اکنون حاکمیت قانونش می‌نامند. او چنین استدلال کرد که ملت‌ها جامعه‌ی مسالمت‌جوی جهانی را نه از طریق تشکیل دولت جهانی، بلکه با تبدیل هر کشور به مملکتی آزاد و احترام‌گزار به شهروندان و بازدیدکنندگان خارجی‌اش ایجاد می‌کنند و به این ترتیب اجتماعی صلح‌جو در سراسر عالم گسترش می‌یابد. با این اندیشه، کانت نه تنها تفکر فلسفی و سیاسی را تحت تأثیر قرار داد، بلکه توسعه حقوق بین‌الملل و ایجاد نهادهایی از جمله اتحادیه بین‌المجالس را هم برانگیخت. تأثیر و نفوذ او به همین ترتیب به روشنی در سخنرانی «چهارده اصلی» وودرو ویلسون، رئیس‌جمهور وقت آمریکا، در تاریخ ۸ ژانویه سال (۱۹۱۸) میلادی خطاب به کنگره ایالات متحده قابل مشاهده است که شامل نخستین اشاره به جامعه‌ی ملل بود. جامعه‌ی ملل در سال (۱۹۱۹) میلادی (سال ۱۲۹۸ هجری شمسی)، پس از جنگ جهانی اول راه‌اندازی گردید. این تشکیلات زمانی رسماً تاسیس شد که ۴۴ کشور میثاق جامعه‌ی ملل، یعنی قسمت اول معاهده‌ی ورسای را امضا کردند. هدف اصلی از تشکیل جامعه‌ی ملل حفظ صلح جهانی از طریق ترویج خلع سلاح، جلوگیری از بروز جنگ از راه امنیت جمعی، حل و فصل اختلافات میان کشورها از طریق مذاکره و دیپلماسی و بهبود رفاه جهانی بود. با این حال، جامعه‌ی ملل دچار برخی نقاط ضعف اساسی بود. اگر کشورهای درگیر در اختلافات، تصمیمات جامعه‌ی ملل را نادیده می‌گرفتند، جامعه‌ی ملل می‌توانست تحریم‌های اقتصادی وضع کند اما از آنجا که نیروی نظامی نداشت هیچ راهی برای اجرای این تصمیمات نبود. علاوه بر این، همه کشورها عضو جامعه‌ی ملل نبودند. ایالات متحده برای مثال، بر خلاف تلاش‌ها و فعالیت‌های پرزیدنت «ویلسون» در پیدایش جامعه‌ی ملل، هرگز عضو آن نبود. کشورهای دیگر که پس از آن به جامعه ملحق شده بودند، آن را ترک کردند و جامعه‌ی ملل اغلب موفق به اقدام در زمینه‌ی مورد نیاز نبود. با وجود این نقاط ضعف، جامعه ملل قادر به حل و فصل برخی اختلافات و متوقف کردن برخی جنگ‌های کوچک بود. جامعه با موفقیت در اختلاف بین سوئد و فنلاند بر سر جزایر آلاند در سال (۱۹۲۱) میلادی مداخله کرد و تهاجم یونان به بلغارستان (۱۹۲۵) را متوقف کرد. با این حال، جامعه در جلوگیری یا توقف جنگ ملل قدرتمند بی‌اثر بود. هنگامی که ایتالیا به حبشه در کشور اتیوپی در سال (۱۹۳۵) میلادی حمله کرد، جامعه‌ی عمل تجاوز را محکوم و تحریم‌هایی وضع کرد، اما تحریم‌ها هیچ تأثیری نداشت. علاوه بر این، جامعه‌ی ملل در رویارویی با وقایع منجر به بروز جنگ جهانی دوم ناتوان بود.



هنگامی که فاجعه دومین جنگ جهانیگیر ، بخش عظیمی از بشریت را در ترس و وحشت فرو برده بود، از عمق این مصیبت ، نهالی سر بر آورد تا منادی صلح و زیست سعادت‌مند بشر بشوند. این نهاد سربرآورده از متن جنگ را سازمان ملل متحد نامیده اند. پس از اتمام این جنگ خانمانسوز، دولت هایی که از صدمات شدید این جنگ در هراس بودند، برای جلوگیری از شروع جنگی دیگر، تدبیری اندیشیدند و با استفاده از تجربیاتشان و به منظور دفع نقایص و اشکالات جامعه ملل به فکر ایجاد این سازمان افتادند.

در ماده ۱ منشور سازمان ملل متحد، اهداف این سازمان را این‌گونه بیان می دارد؛ ۱- حفظ صلح و امنیت بین المللی، ۲- توسعه روابط دوستانه میان ملل، ۳- همکاری در حل مشکلات بین المللی و ترویج احترام به حقوق بشر، ۴- مرکزی باشد برای هماهنگ کردن اقدامات دولت ها و کشورها. سازمان ملل متحد به معنای دقیق کلمه از شش رکن اصلی یعنی: شورای امنیت ،مجمع عمومی ، دیوان بین المللی دادگستری ، دبیرخانه ، شورای اقتصادی و اجتماعی و شورای قیمومیت تشکیل شده است. شورای امنیت سازمان ملل متحد ارگانی است به مراتب کوچکتر از مجمع عمومی که به منزله ی اعصاب سازمان ملل متحد می باشد، اما برخلاف مجمع عمومی در آن مساوات واقعی بین دولت ها وجود ندارد و پنج عضو دائمی شورا دارای قوت فوق العاده ای هستند. بنابراین موقعیت دولت های بزرگ در شورای امنیت که دارای امتیازاتی هستند، می تواند در صورتی که بین آنها اتحاد و اتفاق نظر نباشد، اساس سازمان ملل متحد ر برهم ریزد. امتیازی که دولت های بزرگ در شورای امنیت از آن برخوردار هستند؛ در دائمی بودن عضویت آنها و داشتن حق وتو می باشد .

هدف و اصل اولیه سازمان ملل متحد همانطور که بدان اشاره شد این است و باید این باشد که صلح و امنیت بین المللی را بر اساس عدالت و موازین حقوق بین الملل بر جهان عرضه دارد (ماده ۱ بند ۱ منشور سازمان ملل متحد) و این اصل باید بر همه ی قطعهنامه های شورای امنیت حاکمیت پیدا کند. شورای امنیت نیز مکلف است همه اقدامات خود را منطبق با اهداف اصلی و اصول ملل متحد به عمل آورده (ماده ۲۴ بند ۲) و این تکلیف، مسئولیت اولیه این شورا یعنی حفظ صلح و امنیت بین المللی را نیز شامل می شود و شورای امنیت می بایست با حسن نیت به این تعهد عمل کند. این مقاله سعی دارد تا با تشریح وظایف و حدود صلاحیت شورا امنیت سازمان ملل متحد به این سوال پاسخ دهد که؛ کارکردها و صلاحیت شورا امنیت در پیشگیری از تشدید اختلافات جهت حفظ صلح و امنیت جهانی چیست؟



۱- ساختار و ترکیب شورای امنیت سازمان ملل متحد

در ماده (۱) منشور، یکی از چهار وظیفه اصلی سازمان ملل، حفظ صلح و امنیت بین‌المللی بیان گردیده و براساس ماده (۲۴) منشور ملل متحد، این وظیفه بر عهده شورای امنیت گذاشته شده است. تدوین کنندگان منشور با توجه به ناتوانی جامعه ملل در مقابله با آفت جنگ، این بار وظیفه خطیر استقرار صلح و امنیت بین‌المللی را به شورایی واگذار کردند که در آن، فاتحان جنگ جهانی دوم (آمریکا، انگلیس، شوروی، فرانسه و چین از امتیاز ویژه برخوردار بودند. بدین ترتیب، شورای امنیت با اختیاراتی گسترده، مجری امنیت مشترک شد و در مقام رکن انتظامی، مسئول استقرار نظم و امنیت در جهان گردید. برای رسیدن به این هدف والا، شورای امنیت در چارچوب مقررات فصل ششم منشور، در مقام میانجی و در چارچوب مقررات فصل هفتم، همچون مجری نظم، عمل می‌کند (Bruno Simma:1995,5).

شورای امنیت براساس ماده (۲۳) منشور، ۱۵ عضو دارد که پنج عضو آن دائم و ۱۰ عضو آن غیر دائم هستند. جمهوری خلق چین، فرانسه، روسیه، انگلستان و ایالات متحده آمریکا اعضای دائم شورای امنیت هستند که افزون بر امتیاز عضویت دائم در این شورا، از امتیاز ویژه‌ای به نام «حق وتو» نیز برخوردارند. دو. باوت بر این اعتقاد است که در حقیقت، شناسایی این پنج کشور در سال (۱۹۴۵) میلادی به عنوان قدرت‌های بزرگ یک قضاوت سیاسی بر مبنای حقایق موجود در آن زمان بود؛ زیرا نمی‌توان ادعا کرد که این پنج کشور همواره به صورت پنج قدرت اول جهان باقی خواهند ماند. البته در این که این پنج کشور با توجه به مسائل مطرح شده در سال‌های پایانی قرن بیستم، اکنون نیز پنج قدرت اول جهان باشند، تردید وجود دارد. همین نکته، منشور ملل متحد را از پویایی باز می‌دارد و سازمان ملل را که با قصد پایداری به وجود آمده است، هنگام بروز تغییرهای بنیادین در قدرت دولت‌ها، با مشکل روبه رو می‌سازد. آیین تجدید نظر در منشور نیز بر پیچیدگی این مشکل می‌افزاید؛ زیرا به موجب مواد (۱۰۷) و (۱۰۸) منشور ملل متحد هرگونه تجدید نظر در متن منشور باید با رضایت ۵ کشور یاد شده صورت گیرد و بدیهی است که هیچ یک از اعضای دائم، به سلب امتیازهای خود رضایت نخواهند داد (بررسی نامحدود بودن صلاحیت شورای امنیت، ۱۳۷۳:۵۰).



۲- وظایف و حدود صلاحیت‌های شورای امنیت سازمان ملل متحد

منشور ملل متحد، وظیفه اصلی حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را به شورای امنیت محول کرده و براساس فصل‌های ششم^۱ و هفتم و هشتم، اختیارات لازم را در اجرای این وظیفه به آن شورا داده است. شورا در اجرای وظیفه اصلی خود حفظ صلح و امنیت بین‌المللی از دو راه عمل می‌کند. (بیگ زاده، ابراهیم: ۱۳۹۴، ۴۰-۴۷).

۱- مداخله مسالمت‌آمیز در حل اختلاف‌هایی که احتمال دارد صلح و امنیت بین‌المللی را به خطر بیندازد یا فراهم آوردن وسایل حل اختلافات (فصل ششم منشور) شورای امنیت بر اساس ماده (۳۴) منشور می‌تواند در هر مورد اختلاف یا وضعیتی که ممکن است منجر به یک اصطکاک بین‌المللی شده با موجد اختلافی گردد، تحقیقاتی را انجام داده و تعیین کند که آیا ادامه آن اختلاف با وضعیت می‌تواند حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را به مخاطره افکند.

هنگامی که طرف‌های اختلاف نتوانند آن را براساس ماده (۳۳) حل و فصل کنند، بایستی براساس ماده (۳۷)، آن را به شورا احاله کنند. هرگاه شورای امنیت مطمئن شود که امکان دارد در اثر ادامه اختلاف، صلح و امنیت جهان به مخاطره بیافتد، می‌تواند نه تنها روش‌های اجرایی، بلکه شیوه‌های حل و فصل را آن گونه که مناسب می‌داند، توصیه کند. به هر حال، توصیه‌های شورا در این فصل، تعهد حقوقی برای طرفین ایجاد نمی‌کند، ولی در بیشتر موارد سبب وارد آوردن فشار سیاسی زیادی می‌شود. در مجموع، مداخله‌های شورا در این زمینه، به قدر کافی ناامید کننده بوده است.

۲- مداخله قهرآمیز یا در پیش گرفتن روش‌های اجبارکننده پس از شکست شیوه اول (فصل هشتم منشور) شورا می‌تواند تصمیم‌های الزام‌آور بگیرد؛ زیرا همه اعضای سازمان ملل متحد براساس ماده (۲۵) منشور موافقت کرده‌اند که تصمیم‌های شورای امنیت را عملی سازند. البته برداشت کلی این است که تصمیم‌های الزام‌آور شورا تنها در مورد «تهدید علیه صلح یا نقض صلح یا اعمال تهدید علیه صلح و اقدامات تجاوزکارانه» گرفته می‌شود.

در این باره، می‌بایست به دو نکته توجه کرد:

شناسایی مواد مندرج در ماده (۳۹) حق شورا است یا تکلیف آن. هر چند در این باره، اتفاق نظری وجود ندارد، ولی می‌توان این گونه بیان داشت که تکلیف شورا در این است که مورد را بررسی کند

¹ - Chapter VI of the United Nations Charter.



و در صورت احراز نقض صلح یا تهدید علیه صلح، توصیه‌هایی داشته باشد یا بر اساس مواد (۴۱) و (۴۲)، به اقدام عملی دست بزند. پس نمی‌توانیم بگوییم که شورا حتماً مسئول است نقض صلح یا تهدید صلح را احراز کند.

آیا صلاحیت شورای امنیت در این زمینه با محدودیت روبه‌رو است یا نامحدود است؟ اقدامات شورای امنیت در سال‌های اخیر موجب نگرانی افکار عمومی در جهان سوم شده است؛ زیرا قدرت انحصاری شورا به عنوان باشگاهی تشکیل شده از چند قدرت بزرگ، حاکمیت دولت‌های دیگر را در معرض تهدید قرار داده است، در سال‌های اخیر شاهد برخورد متقابل درباره صلاحیت شورا بوده‌ایم. از یک‌سو، دولت‌های غربی به ویژه اعضای دایم شورای امنیت بر دکترین نامحدود بودن صلاحیت شورای امنیت تأکید دارند و در مقابل، دولت‌های جهان سوم، صلاحیت شورای امنیت را محدود می‌دانند و بر حاکمیت و صلاحیت داخلی خود پافشاری می‌کنند. از طرفی می‌بینیم که نامحدود بودن صلاحیت شورای امنیت موجب نادیده گرفتن برخی جنبه‌های اساسی بحران و نا امنی جهانی شده و به برخی دیگر اهمیت داده است.

به هر حال، هر چند نمی‌توان شورای امنیت را خیلی محدود کنیم، ولی قدر مسلم این است که این شورا در عمل، با یک سری محدودیت‌ها چون: منشور ملل متحد و عمل در قالب آن، محدودیت‌های خاص در مداخله بشر دوستانه نظارت‌های موجود بر تصمیم‌های شورا و محدودیت‌های سیاسی روبه‌رو است، پس شورا نمی‌تواند به صورت نامحدود در برخورد با نقض صلح یا عمل تجاوزکارانه در صحنه بین‌المللی ظاهر گردد (بررسی نامحدود بودن صلاحیت شورای امنیت: ۵۴، ۱۳۷۳). به ویژه اعضای دایم نمی‌توانند با این نامحدود تفسیر کردن عمل شورا، به صورت دلخواه و نامحدود در عرصه بین‌الملل دخالت داشته باشند.

۲-۱- انواع صلاحیت‌های شورای امنیت

شورای امنیت دارای دو نوع صلاحیت است؛ ۱- صلاحیت‌های مشترک با مجمع عمومی، ۲- صلاحیت خاص شورای امنیت.

صلاحیت‌های خاص شورا را می‌توان به دو مقوله مجزا تقسیم نمود. صلاحیت‌های در چارچوب فصل ششم منشور و صلاحیت‌های در چارچوب فصل هفتم^۱.

¹ Chapter VII of the United Nations Charter.



۲-۲- صلاحیت‌های شورای امنیت در چارچوب فصل ششم منشور سازمان ملل متحد

بند ۱ ماده (۲۲) منشور که اولین ماده این فصل است. کلیه شیوه‌های مسالمت‌آمیز حل و فصل اختلافات از قبیل؛

مذاکره، میانجی‌گری، کمیسیون، تحقیق، کمیسیون سازش، داوری بین‌المللی، رسیدگی قضایی بین‌المللی و همین‌طور ارجاع اختلاف به ارکان سازمان‌های منطقه‌ای را بنابر انتخاب طرفین اختلاف پیش‌بینی نموده است و بند (۲) می‌افزاید؛ شورای امنیت در صورت اقتضاء از طرفین اختلاف خواهد خواست که اختلافات خود را به شیوه‌های مزبور حل و فصل نمایند که در عمل تعداد زیادی از قطعنامه‌های شورای امنیت ناظر به موارد همین فصل است. به علاوه، شورا در ارجاع اختلاف به شیوه‌های فوق‌الاشاره، با مباحث حقوق بشری متعددی سرو کار داشته است. اضافه می‌نماید که به استناد بند ۳ ماده (۳۶) در این گفتار آن دسته از اختلافاتی که جنبه حقوقی داشته باشد توسط شورا به دیوان بین‌المللی دادگستری ارجاع می‌گردد. به عنوان مثال در پرونده تنگه کورفو^۱ که اولین دعوای ارجاعی به دیوان نیز بوده است از مباحث حقوق بشری صحبت به میان آمده است. نیز به استناد بند ۳ ماده (۵۲) (فصل هشتم منشور) شورای امنیت توسعه حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات محلی را از طریق ترتیبات و مؤسسات منطقه‌ای چه به ابتکار کشورهای ذی نفع و چه با ارجاع از طرف شورای امنیت، تشویق می‌نماید. همچنین، براساس ماده (۲۷)، اعضای ملل متحد موظفند که در صورت عدم توفیق در حل و فصل اختلافات خود از طریق مسالمت‌آمیز، موضوع را به شورای امنیت ارجاع دهند.

۲-۳- صلاحیت‌های شورای امنیت در چارچوب فصل هفتم منشور سازمان ملل متحد

به موجب ماده (۲۴) منشور، دولت‌های عضو ملل متحد مسئولیت اولیه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را به شورای امنیت تفویض نموده و پذیرفته‌اند که شورای امنیت در اجرای چنین مسئولیتی از طرف آن‌ها اقدام نماید، و به موجب ماده (۲۵) منشور، اعضای ملل متحد هرگونه تصمیمات شورا را در این خصوص قبول و اجرا خواهند کرد.^۱ و نیز به موجب ماده (۳۹)، (فصل هفتم) شورای امنیت هرگونه تهدید علیه صلح- نقض صلح و امنیت بین‌المللی و اقدامات تجاوزآمیز را احراز و توصیه‌هایی خواهد نمود و یا در مورد آن اتخاذ تصمیم می‌نماید. و به موجب مواد بعدی فصل هفتم، شورا تصمیم خواهد گرفت که در صورت اجرانشدن تصمیماتش به چه اقداماتی

¹ The Corfu Channel Case



مبادرت ورزد. در نتیجه، همان طوری که اشاره شد در چند دهه اخیر، شورا در چارچوب فصل هفتم که به اقدامات اجرایی و قهری مبادرت می‌ورزد مکرراً به مسائل حقوق بشری رویکردی ویژه داشته و دارد. با توجه به مراتب فوق که در خصوص صلاحیت‌های خاص شورا اشاره شد، این سؤال مطرح می‌گردد که آیا شورا صلاحیت قانونگذاری و مسئولیت حمایتی از آن را دارد؟ خواهیم دید که نظرات متفاوت است اضافه می‌نماید که علاوه بر موارد مذکور در بالا، شورای امنیت حسب فصل (۸) منشور در رابطه با همکاری با ترتیبات منطقه‌ای جهت حفظ صلح و امنیت حسب بین‌المللی وظایف مشخصی را عهده دار می‌باشد، و در چارچوب فصل (۱۲) ناظر به نظام قیمومیت عهده دار نقش نظارتی بوده که وظایف شورا در این حوزه عملاً پایان یافته است، همچنین شورای امنیت طی دو سه دهه اخیر یعنی دو دهه واپسین قرن بیستم و دهه آغازین هزاره سوم، در دو حوزه مشخص تروریسم و سلاح‌های کشتار جمعی به صورت خاص و در برخی حوزه‌های مورد توجه گروه‌های مختلفی از اعضاء ملل متحد مانند ایدز، انرژی و آسیب رساندن به زنان در درگیری‌های مسلحانه، وارد بررسی‌های موضوعی و کلی شده است (سلیمی ترکمانی، حجت: ۱۳۹۱، ۳).

۳- آثار حقوقی تصمیمات شورای امنیت و ضمانت اجرای آن

در این قسمت هم ابتدا به مصوبات توصیه‌ای یا الزام‌آور شورا اشاره می‌شود، سپس به مهمترین مصوبات الزامی شورا پرداخته می‌شود و سرانجام به ضمانت اجرا مصوبات الزامی شورا نگاهی گذرا خواهیم داشت (میرعباسی‌ها: ۱۳۹۵، ۱۶۸-۱۶۹).

۳-۱- مصوبات توصیه‌ای یا غیرالزام‌آور شورای امنیت

مانند مجمع عمومی، برخی از مصوبات شورا جنبه توصیه دارد. اگر شورا به استناد ماده (۳۹) (شورای امنیت وجود هرگونه تهدید علیه صلح، نقض صلح یا عمل تجاوز را احراز و توصیه‌هایی خواهد نمود...) و با مواد فصل ششم و بعضی از مواد دیگر منشور تصمیم بگیرد، تصمیماتش جنبه توصیه‌ای دارد و این امر به خود شورا بستگی دارد که تشخیص دهد مسئله تا چه حد حیاتی است و یا کفایت که در مورد آن توصیه صادر کند، بنابراین، مخاطبان این‌گونه توصیه‌های شورا مخیر به اجراء یا عدم اجراء آنند (همان منبع: ۱۳۹۵، ۱۶۸-۱۶۹).



۳-۲- مصوبات الزام آور شورای امنیت

اگر شورا به استناد ذیل ماده (۳۹) که مقرر می‌دارد «یا تصمیم خواهد گرفت که برای حفظ یا اعاده صلح و امنیت بین‌المللی به چه اقداماتی بر طبق مواد (۴۱) و (۴۲) مبادرت شود» و یا بند ۲ ماده (۹۴) آن جا که می‌گوید: «... برای اجرای رای دیوان تصمیم به اقداماتی بگیرد»، مصوباتش الزامی است و مخاطبان چنین تصمیماتی باید حسب مفاد این گونه مصوبات شورا عمل نمایند که در غیر این صورت با ضمانت اجراهای مذکور در منشور مواجه خواهند شد (میرعباسی‌ها: ۱۶۹، ۱۳۹۵).

۳-۳- نظریات دکترین حقوق بین الملل با تاکید بر وظایف شورای امنیت بر اساس منشور در حفظ صلح و امنیت جهانی

به موجب ماده (۲۴) منشور نقش اولیه شورای امنیت حفظ صلح و امنیت جهانی است و این نقش تاریکی، در واقع فلسفه وجودی سازمان ملل متحد و شورای امنیت را رقم می‌زند. شورا در اجرای این وظایف بر طبق مقاصد و اصول ملل متحد عمل می‌کند. اختیارات خاصی که برای انجام وظایف مذکور به شورای امنیت واگذار گردیده در فصل ۶-۷-۸ و غیره بیان شده است که قبلاً به اختیارات فصل ششم و هفتم اشاراتی شده است، در این رابطه این که آیا شورای امنیت در راستای تحقق این نقش‌ها ضمن حمایت از حقوق بشر می‌تواند به امر قانونگذاری بپردازد. بین علما و صاحب نظران بین‌المللی اختلاف نظر وجود دارد.

دسته اول- تعدادی از علماء حقوق بین‌الملل هستند که معتقدند شورای امنیت در انجام وظایف و اختیارات محوله محدود به موارد پیش‌بینی شده در منشور بوده (یعنی رعایت مفاد منشور) و نمی‌تواند مبادرت به امر قانونگذاری از جمله در زمینه حقوق بشر بنماید از زمره این دسته از صاحب نظران می‌توان به آرانجیو روتیز^۱، محمد بجاوی^۲، سیدنی بیلی^۳ (با عنایت به عملکرد شورای امنیت در زمینه حقوق بشر) و بسیاری دیگر، اشاره کرد که ما در این جا فقط به نقل عباراتی از آقای سیدنی بیلی اکتفا می‌کنیم.

آقای سیدنی بیلی در کتاب معروف خود تحت عنوان: «شورای امنیت سازمان ملل متحد و حقوق بشر» ابراز تاسف می‌نماید که «علی رغم وجود جنگ‌های فراوان از سال (۱۹۴۵) به بعد که زمینه

¹ G.Arangio- Ruiz.

² bedjaouli,mohammed.

³ sydney baily.



را جهت ورود به مباحث حقوق بشری می‌گشود و شورای امنیت نیز با عنایت به ماده (۲۹) (همان طوری که قبلاً اشاره شد، این ماده می‌گوید: شورای امنیت می‌تواند آن‌گونه از ارکان فرعی را که برای انجام وظایف خود لازم بداند تأسیس نماید) می‌توانست رکنی فرعی در این زمینه ایجاد کند و یا حداقل با کمیسیون حقوق بشر همکاری نزدیک داشته باشد، کاری انجام نمی‌دهد»

(S. Bailey, OP Cit. p. x intro.) او می‌افزاید: «متأسفانه بیش از چهار دهه تمام شورای امنیت سعی‌اش را در راه جلوگیری از جنگ مبذول می‌داشت ولی هیچ‌گاه مبادرت به وضع مقررات و تأسیس آیین مستمری راجع به حقوق بشر ننمود».

بیلی می‌نویسد: «از طرز برخورد شورا با مباحث حقوق بشری، دو مرحله قابل شناسایی است. از سال ۱۹۴۶ میلادی تا سال ۱۹۸۹ میلادی و از سال ۱۹۸۹ میلادی تا سال ۱۹۹۴ میلادی « (یعنی سال تالیف کتاب)، به نظر ایشان به دلیل بند ۷ ماده (۲) منشور و موضع سرسختانه دول استعمارگر که امور سرزمین‌های مستعمراتی را جزء امور داخلی خود می‌دانستند و در مواقع ضرور از حق وتو استفاده می‌کردند، شورا جز به صورت حاشیه‌ای به مباحث حقوق بشر نپرداخته است. ایشان می‌افزایند: «در مرحله دوم شورا خود را به مخاطره انداخته و از وضعیت حاشیه روی به داخل مباحث حقوق بشری ورود می‌کند اما به دلیل مقاومت برخی از قدرت‌های دارای حق وتو باز هم نتایج مطلوبی به دست نمی‌آورد.» (همانطوری که قبلاً اشاره شد، این ماده می‌گوید: شورای امنیت می‌توان آن‌گونه از ارکان فرعی را که برای انجام وظایف خود لازم بداند تأسیس نماید) معهدا، بعد توسعه دکتین حمایت از حقوق بشر شورای امنیت در مورد از نظر آقای بیلی قابل مطالعه و تأمل است: مسئله رودزیای جنوبی در جهت تحقق حق تعیین سرنوشت و آفریقای جنوبی در جهت منع آپارتاید یا منع تبعیض نژادی که شورای امنیت النهایه موفق به اتخاذ تصمیم اعمال تحریم‌ها علیه این دو کشور گردید.

دسته دوم- برعکس دسته اول، عده‌ای از علماء حقوق بین‌الملل بر این باورند که شورای امنیت در راستای ایفاء وظایف و اختیارات خود در چارچوب فصول مذکور، خاصه فصول (۶) و (۷) می‌تواند قانونگذاری کند. صاحب‌نظران از اصطلاحات تجاری و هنجارسازی که آن را مترادف با قانون‌سازی می‌دانند استقبال کرده اند. در این رابطه پروفیسور فیلیپ الستون در مقاله خود تحت عنوان «شورای امنیت و حقوق بشر ضمن بررسی و تحیل اسناد و مواضع علماء و دسته‌بندی‌های مختلف کشورها و نیز ضمن اذعان به این مطلب که مواد منشور در این رابطه گنگ است. اما نتیجه‌گیری می‌نماید که در عمل و بعد از دهه نود میلادی و پس از دوران جنگ سرد و فروپاشی اتحاد جماهیر



شوروی سابق، شورای امنیت چنین اختیار و صلاحیتی را دارا شده است. ایشان تعیین مرز جدید عراق با کویت، ایجاد کمیسیون تعیین غرامات جنگ عراق علیه کویت، تعیین مناطق پرواز ممنوعه که مسبوق به سابقه نبود (اصدار قطعنامه‌های مختلف علیه عراق را دال بر معنا می‌دانند و نیز متعاقب واقعه ۱۱ سپتامبر (۲۰۰۱) میلادی یعنی حمله تروریستی به برج‌های دوقلوی نیویورک در آمریکا و النهایه صدور قطعنامه ۱۳۹۲، ۲۸ سپتامبر ۲۰۰۱ میلادی توسط شورای امنیت (Resolution 1392 (2002) / adopted by the Security Council at its 4463rd meeting, on 31 January 2002) و در چارچوب فصل هفتم منشور را آقای آلن بویل جزء اقدامات شورای امنیت به حساب می‌آورند و می‌افزایند «شورای امنیت با ایجاد نهاد جدیدی به نام کمیته ضد تروریسم به منظور دستیابی سریع و پیگیری کامل مفاد قطعنامه ۱۳۷۳ سعی جمیل مبذول داشته است» آقای بویل می‌گویند: «شورای امنیت این‌گونه تلاش‌های قانونگذاری خود در چارچوب فصل هفتم منشور را با صدور قطعنامه ۱۵۴۰ مورخ ۲۸ آوریل (۲۰۰۴) راجع به علم تکثیر سلاح‌های کشتار جمعی ادامه داده است. ایشان می‌افزایند که شورای امنیت ضمن برقراری ارتباط بین این قطعنامه ۱۳۷۳ (United Nations Security Council Resolution 1373,) adopted unanimously on 28 September 2001, is a counterterrorism measure و (passed following the 11 September terrorist attacks on the United States) و قطعنامه ۱۵۴۰، عاجلانه الزامی را برای کشورها خواه عضو و خواه غیر عضو، وضع نموده که از طریق آیین کند معاهده سازی میسر نبوده و نشان داده که ایجاد سریع نهادها و الزامات جدید در مواقع بحرانی ضروری است (United Nations Security Council Resolution No.1540). بالنسبه، به نظر آقای جی. ابرلینتز: «حمایت از حقوق بشر جزئی از بهایی حفظ صلح و امنیت بین المللی شورای امنیت شده و بدین سبب است که شورا باید به طور منظم، هماهنگ و ادواری و به گونه‌ای فزاینده به این مسئله پردازد.» (میرعباسی: ۱۳۹۵، ۱۷۲).

۴- نقش شورای امنیت در پیشگیری از تشدید اختلافات بین المللی

اتخاذ «اقدامات دسته‌جمعی موثر» شامل اقدامات دسته‌جمعی اجباری برای پیشگیری و از میان برداشتن تهدیدات علیه صلح، مقابله با اعمال خشونت‌آمیز و یا دیگر اشکال نقض صلح در واقع مؤلفه‌های اصلی نظام امنیت دسته‌جمعی‌ای هستند که در سال (۱۹۴۵) میلادی توسط منشور ملل متحد بنیان گذاشته شد. با این وجود، اقدامات دسته‌جمعی موثر» به عنوان یک مؤلفه نظام ملل متحد، با مؤلفه دیگر نظام که مبتنی بر مفاد بند یک ماده یک منشور سازمان ملل یعنی خاتمه دادن به اختلافات با روش‌های مسالمت‌آمیز و مطابق با اصول عدالت و حقوق بین‌الملل و نیز حل و



فصل موقعیت‌ها و اختلافات بین‌المللی‌ای که ممکن است به نقض صلح بیانجامد، متفاوت است هر دو این‌ها مولفه‌های نظام و در پی حفظ و نگهداری صلح و امنیت بین‌المللی توسط سازمان ملل متحد هستند. اما اصول، راه‌ها و ابزارهایی که منشور آن‌ها را برای رسیدن به این هدف اصلی مجاز می‌داند متفاوت هستند. (احمدی، ستار: ۱۳۸۲، ۱۲-۱۳) این تفاوت به اینکه ارگان صلاحیت‌دار سازمان ملل در حال عمل کردن به عنوان یک «ارگان حل مسالمت‌آمیز» و یا «ارگان تأمین‌کننده صلح و امنیت» است، برمی‌گردد. این تمایز بنیادین منشور سازمان ملل و حقوق بین‌الملل معاصر ممکن است در شرایط خاص و توسط واقعیت‌هایی مشخص مانند تمایل اعضای سازمان ملل به رسیدن به توافق میان خودشان درون شورای امنیت (که در حال حاضر بیشتر و در زمان جنگ سرد کمتر بوده است) کم رنگ شود. اما برابری حاکمیت دولت‌ها، اصل ساختاری سازمان ملل متحد و نظم حقوقی جامعه بین‌المللی امروز همان است که دیروز بوده است. اعضای دائم شورای امنیت و قدرت‌های بزرگ در اعمال حاکمیت خود بی‌رقیب هستند. در حیطه از میان برداشتن تهدیدها علیه صلح، نقض صلح و اعمال خشونت‌آمیز، تمامی دولت‌های عضو زمانی که به سازمان ملل متحد می‌پیوندند می‌پذیرند حفظ و یا بازسازی صلح و امنیت بین‌المللی منفعتی مشترک بوده و برای دکتر سانتیگو توریس برناندز عضو موسسه حقوق بین‌الملل و دیوان دائمی داوری، قاضی ویژه و رئیس پیشین دیوان بین‌المللی دادگستری است.

جامعه بین‌المللی در تمامیت آن اهمیتی ویژه دارد. اهمیت این موضوع از ملاحظات مربوط به حاکمیت دولت‌های منفرد (به استثناء پنج عضو دائم سازمان ملل متحد) بیشتر بوده و از این رو دولت‌ها پذیرفته‌اند با تصمیم‌های شورای امنیت همراه بوده و به این شورا اختیاراتی را داده‌اند که در منشور تعریف شده است. این اقدامات شامل تحریم‌های دسته جمعی نظامی و غیر نظامی و یا اقدامات علیه دولتی است که مسئول تهدید صلح، نقض صلح و یا اقدامات خشونت‌آمیز دانسته می‌شود.

حل مسالمت‌آمیز اختلاف‌ها همواره از حاکمیت دولت‌ها متأثر است. در نتیجه، رضایت اعضای بخشی ضروری از این مولفه نظام است. مطمئناً امروزه رضایت اعضای می‌باید در هماهنگی با الزامات سازمان ملل و حقوق بشر معاصر و در قالب ترتیبات منطقه‌ای و سازمان ملل متحد باشد. علاوه بر این، شورای امنیت و مجمع عمومی ممکن است همان‌گونه که در منشور پیش‌بینی شده است در هر موقعیتی که ممکن است به اصطکاک بین‌المللی منجر شده و یا به منازعه بیانجامد و یا هر منازعه و موقعیتی که احتمال دارد حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را به خطر اندازد، مداخله کنند. اما عملکردهای این ارگان‌های سیاسی در چنین موقعیت‌ها و یا منازعه‌هایی با هدف فرونشاندن



مسالمت‌آمیز اختلافات به روش‌ها و فرایندها و نه لوازم و شروط مرتبط است و اختیاراتی که منشور بدین منظور به آن‌ها داده است ماهیتی «توصیه‌ای» دارند (همان منبع: ۱۶-۱۸).

منشور تنها به رکن اصلی قضایی سازمان ملل یعنی دیوان بین‌المللی دادگستری قدرت لازم را برای اتخاذ تصمیم‌هایی در مورد شرایط فرونشاندن منازعات داده است که در اساسنامه دیوان نیز تصریح شده‌اند. دیوان این تصمیم‌ها را بر طبق حقوق بین‌الملل اتخاذ می‌کند. اما منشور ملل متحد و اساسنامه دیوان، دیوان را نهادی نمی‌دانند که صلاحیت قضایی خود را از منشور و به صورت الزام‌آور می‌گیرد. برای اینکه دیوان بین‌المللی دادگستری در یک مورد مشخص دارای صلاحیت قضایی باشد، تنها موافقت ضمنی طرف‌های درگیر که به واسطه پذیرش منشور ملل متحد به عنوان اعضاء سازمان ملل به دست می‌آید کافی نیست بلکه آن‌ها باید در مورد رسیدگی دیوان به اختلاف خود رضایت مستقیم داشته باشند. از این رو در مورد دیوان نیز عنصر لازم، موافقت و رضایت طرف‌های درگیر است. اثرات رضایت دیوان خود را در انتخاب ابزارهای حل منازعه و نیز رویه‌های نهادی نشان می‌دهد و نه در ارتباط با قضاوت‌های دیوان؛ چرا که نتیجه قضاوت هر چه باشد برای طرف‌های منازعه الزام‌آور، نهایی و غیر قابل اعتراض است. همچنین باید به خاطر داشت که مواردی که می‌توانند به دادگاه ارجاع داد شوند مرتبط با منازعه‌های بین‌دولتی هستند و نه وضعیت‌ها. با این حال، دیوان می‌تواند به تقاضای مجمع عمومی و یا شورای امنیت در مورد «هر پرسش حقوقی» و یا به تقاضای دیگر ارگان‌های مجاز سازمان ملل در مورد پرسش‌های حقوقی ناشی از حیثه فعالیت‌هایشان رأی مشورتی بدهد.

بنا بر آنچه گفته شد دلایلی محکم وجود دارد تا مطالعه خود پیرامون «پیشگیری از وخیم شدن منازعات» را از راه تمایز قائل شدن میان حل و فصل آرام اختلافات (فصل ششم) و تهدید صلح، نقض صلح و عمل خشونت‌آمیز (فصل هفتم) سامان دهیم. چنین تمایزی در منشور سازمان ملل متحد نیز صورت گرفته است. علاوه بر این، ملاحظاتی که در مورد صلاحیت داخلی و محلی وجود دارد، مانع از اعمال اقدامات قهری ذیل فصل هفتم نمی‌شود.

شورای امنیت می‌بایست زمانی که به عنوان یک ارگان حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات عمل می‌کند مانند هر ارگان دیگری در سازمان، ملاحظات، اختیارات و حاکمیت داخلی دولت‌ها را در تطابق با اصول دادگستری و حقوق بین‌الملل مد نظر داشته باشد. این نکته در بیانیه روابط دوستانه (۱۹۷۰) میلادی و بیانیه مانیل (۱۹۸۲) میلادی که توسط مجمع عمومی پیرامون حل و فصل مسالمت‌آمیز صادر شده‌اند، مورد تأیید قرار گرفته است. برای نمونه، قسمت اول از بند سوم بیانیه



مانیل بیان می‌دارد که اختلافات بین‌المللی باید بر اساس برابری حاکمیت دولت‌ها و منطبق با اصل انتخاب ازاد ابزارها و روش‌ها در انطباق با الزامات منشور ملل متحد و اصول عدالت و حقوق بین‌الملل مورد حل و فصل قرار گیرند.

در ادامه باید گفت که برای ارزیابی موضوع پیشگیری از وخیم شدن منازعه‌ها و نقش‌های شورای امنیت و دیوان دادگستری بین‌المللی همواره لازم است تمایز میان موضوعات فصل‌های ششم و هفتم منشور سازمان ملل را به یاد داشته باشیم، نقش دیوان دادگستری بین‌المللی در قالب فصل هفتم قرار می‌گیرد. نقش شورای امنیت ممکن است معطوف به هر دو فصل ششم و هفتم باشد؛ اما وظایف و اختیارات شورا شامل آن‌هایی که به جلوگیری از وخیم شدن منازعات مربوط است - تحت فصل ششم و هفتم منشور یکی نیستند. برای شورای امنیت اعمالی که با هدف جلوگیری از تشدید اختلافات و یا وخیم شدن منازعه‌ها یا وضعیت‌ها، چه قبل و چه بعد از مشخص شدن وجود یک تهدید علیه صلح، نقض صلح و یا عمل خشن صورت می‌پذیرند، یکی نبوده و حکمی واحد ندارند (Fitzmaurice, Gerald: 1956, 13).

۵- نقش شورای امنیت در جلوگیری از تشدید اختلافات بر اساس فصل هفتم منشور سازمان ملل متحد

مفاد برخی قطعنامه‌ها (به عنوان نمونه قطعنامه (۶۸۷) شورای امنیت (United Nations Security Council Resolution 687, 1991) صادر شده در ۳ آوریل (۱۹۹۱) میلادی در مورد آتش‌بس میان عراق و کویت و اعضای از سازمان که بر اساس قطعنامه ۶۷۸ نوامبر ۱۹۹۰ با کویت همکاری می‌کردند) و رای حیثه کارکردها و صلاحیت‌های شورای امنیت بنا بر فصل هفتم به عنوان ارگان عامل حل و فصل اختلافات به صورت مسالمت‌آمیز است. اما قطعنامه (۶۸۷) را شورای امنیت همانند دیگر قطعنامه‌های قبل از آن در مورد مسئله عراق / کویت، ذیل فصل هفتم به تصویب رساند که نتیجه این اعتقاد بود که در جریان حمله عراق به کویت نقض صلح رخ داده است. قطعنامه (۶۸۷) را شورا با هدف بازسازی صلحی که در نتیجه حمله عراق به کویت نقض شده بود به تصویب رساند. این قطعنامه همچنین در پی آن بود که از نقض احتمالی و یا تهدید صلح و امنیت بین‌المللی در منطقه از راه ترسیم مرزها، تأسیس یک منطقه غیرنظامی، خلع سلاح و جبران خسارت‌های ناشی از جنگ نیز جلوگیری شود. برخی از این اقدامات ممکن است در غیر این صورت در قالب منطق حل و فصل مسالمت‌آمیز منازعات جای بگیرند (فرخ سیری، منصور: ۱۳۸۷، ۱۴-۱۵).



قطعه‌نامه‌ای که توسط شورای امنیت بنا بر فصل هفتم منشور سازمان ملل به تصویب رسیده باشد، قطعه‌نامه حل مسالمت‌آمیز اختلافات نیست. حتی زمانی که شورا برای طرف‌های ذینفع مشخص می‌کند چه باید بکنند و این بایدها، تماما و یا به صورت جزئی حالت توصیه‌ای دارند نیز قطعه‌نامه، فصل هفتمی دانسته می‌شود. یک نمونه از این قطعه‌نامه‌های فصل هفتمی شورای امنیت قطعه‌نامه ۵۹۸ است که در ۲ جولای (۱۹۸۷) در ارتباط با منازعه میان عراق و ایران صادر شد (United Nations Security Council Resolution No.598,1987). تنها بند یک این قطعه‌نامه دربرگیرنده تصمیم در مورد آتش بس، تعلیق فعالیت‌های نظامی و عقب‌نشینی نیروها به مرزهای شناخته شده بین‌المللی است. اقداماتی که در دیگر بندهای عملی قطعه‌نامه آورده شده‌اند به نظر می‌رسد اقداماتی با هدف تسهیل ترتیبات دوستانه اعضا باشند. با این حال، بنا بر مقدمه قطعه‌نامه ۵۹۸، این قطعه‌نامه توسط شورای امنیت تماما بر اساس مواد (۳۹) و (۴۰) فصل هفتم منشور سازمان ملل متحد تنظیم شده و شورا می‌تواند قراردادهای الزام‌آور و اجباری را چه از راه «تصمیم‌ها» و چه «توصیه‌ها» صادر کند. اما این بدان معنا نیست که شورای امنیت نمی‌تواند در یک قطعه‌نامه برخی قرارها را بر اساس فصل هفتم و برخی دیگر را بر اساس فصل ششم صادر کند. برای مثال، در برخی قطعه‌نامه‌های شورا یک بند معین از قطعه‌نامه منطبق با فصل هفتم تنظیم شده اما در مقدمه قطعه‌نامه و دیگر بندها، ارجاعی به فصل هفتم و مواد آن نشده است. در قطعه‌نامه‌های این‌چنینی روشن است که تصمیم‌ها و قرارهای موجود در دیگر بندهای قطعه‌نامه را شورای امنیت ذیل فصل ششم صادر کرده است. این توضیحات نشان می‌دهد که برخی قطعه‌نامه‌های شورای امنیت دارای ماهیتی ترکیبی هستند. اگر در متن آورده نشده باشد که قرار شورای امنیت بنا بر فصل ششم یا هفتم بوده است، تنها راه برای مشخص کردن آن این است که نیت شورای امنیت زمانی که آن قطعه‌نامه را می‌گذرانده است مشخص شود. اما تفسیر سکوت قطعه‌نامه‌ها برای اینکه مشخص شود ماهیت حقوقی یک عمل یا قرار شورا در قطعه‌نامه چه بوده است آسان نیست. برخلاف قضاوت‌های دیوان دادگستری بین‌المللی، شورای امنیت با لحاظ داشتن ملاحظات سیاسی مختلف عمل می‌کند و قطعه‌نامه‌های آن در برگیرنده استدلال‌های جزئی نیست. زبان مقدمه قطعه‌نامه‌ها ممکن است به همان اندازه زبان استفاده شده در بخش‌های اجرایی آن‌ها گسترده و شامل باشد. همان‌گونه که در طول جنگ سرد ثابت شد، سکوت قطعه‌نامه‌ها در واقع مشکل ساز بوده و سوء تفسیرهای مبتنی بر منافع را تسهیل می‌کند. در حال حاضر، به نظر می‌رسد شورای امنیت رویه مبتنی بر سکوت پیشین خود را تغییر داده و این امری است که باید مورد استقبال قرار بگیرد. شورای امنیت باید ترغیب شود تا رویه‌هایی جدید را برای خود در پیش بگیرد. ماده (۳۹) منشور از شورای امنیت می‌خواهد تا وجود یک تهدید علیه صلح، نقض صلح و یا عمل خشونت‌آمیز را مشخص کند. بهترین



راه برای رسیدن به شفافیت همزمان با پرهیز از اختلافها و درگیریها در تفسیر این است که شورای امنیت در اصل متن قطعنامه‌های مرتبط اراده خود را ذیل ماده (۳۹) و ماهیت حقوقی مورد نظر برای اقدامات جبرانی متخذه، تعیین کند. طرفهای درگیر در منازعه و دولت‌های عضو به طور کلی باید بدانند شورای امنیت ذیل فصل ششم یا هفتم عمل می‌کند و خود شورای امنیت وظیفه دارد اختیارات سیاسی خود را بر اساس ملاحظات عینی اعمال کند. این مسئله برای فهم نقش‌های واقعی و یا بالقوه شورای امنیت در جلوگیری از تشدید اختلافات ضروری است. ماهیت، دامنه و شدت اقدامات پیشگیرانه‌ای که شورای امنیت ممکن است در پیش بگیرد از یک حالت تا حالت دیگر متفاوت است. ما با کسانی که در مقطع کنونی یعنی بعد از تغییرات متوالی سال‌های اخیر در عرصه بین‌المللی جرئت کرده‌اند به ما یادآوری کنند که اختیارات گسترده شورای امنیت باید به شکلی اصیل و منطبق با معیارهای رویه‌ای و محتوایی ذکر شده در منشور ملل متحد اعمال شوند موافق هستیم؛ چرا که سازمان ملل متحد محصول معاهده‌ای بوده و از این رو اقتدار خود را به صورت مشروع و تا زمانی اعمال می‌کند که بر اساس اختیاراتی باشد که اعضاء سازمان به آن داده‌اند.

در طول دهه‌های جنگ سرد^۱، شورای امنیت عمدتاً برای مهار بحران‌ها و خواباندن اختلافات و نه ارگانی برای اقدام قهرآمیز دسته جمعی (حتی در اجرای تصمیماتی که بنا بر فصل هفتم منشور اتخاذ می‌شد) به شمار می‌آمد. در اغلب موارد نیز خصومت میان اعضاء دائم شورا اجازه تصمیم‌های قطعی بر اساس بندهای (۳۹) به بعد منشور را نمی‌داد. این اما بدان معنی نیست که شورای امنیت بلاعمل و ساکت بوده است بلکه بدان خاطر است که راه‌ها و ابزارهای جایگزین از جمله طرح یک موقعیت یا اختلاف در مجمع عمومی پیش‌بینی شده بود. در متن بسیاری از قطعنامه‌ها نیز از زبانی مبهم استفاده می‌شد تا بتوان درون شورا به توافق رسید. یکی از راه‌هایی که به تناوب مورد استفاده قرار می‌گرفت، دست زدن به اقدامات مشروط ذیل بند ۴۰ برای جلوگیری از وخامت موقعیت‌ها بود؛ مانند تلاش برای جلوگیری از رخ دادن خشونت یا منازعه و مدیریت بحران با دست زدن به اقداماتی بر اساس فصل ششم به جای فصل هفتم. اینکه شورای امنیت به راه‌ها و ابزارهای جایگزین پناه می‌برد، عدم قطعیت‌هایی فراوان را در مورد ماهیت حقوقی بسیاری قطعنامه‌ها و اقدامات شورا در طول جنگ سرد بوجود آورده و به شورا اجازه می‌داد تا در بسیاری بحران‌ها مداخله کند؛ هر چند این مداخله‌ها از راه‌ها و ابزارهایی مشورتی پی گرفته می‌شد. بهترین نتیجه مدیریت

¹ The Cold War is a term commonly used to refer to a period of geopolitical tension between the United States and the Soviet Union and their respective allies, the Western Bloc and the Eastern Bloc.



بحران‌های فصل هفتمی با ابزارهای فصل ششمی در طول جنگ سرد ایجاد عملیات‌های حفظ صلح سازمان ملل بود. مقصود و هدف از این عملیات‌ها دسته جمعی بوده و موثر نیز واقع می‌شدند. اینها ابزارهایی موقت برای حل و فصل اختلافات و موقعیت‌های منازعه‌آمیز بنا بر فصل ششم بودند و از این رو لازم است به همین شکل و مستقل از موقعیت‌های سیاسی کنونی در داخل و خارج از شورای امنیت حفظ شوند. این نکته در اینجا ذکر شد چرا که اخیراً عملیات‌های حفظ صلح سازمان ملل به عنوان ابزارهای فصل هفتمی شناخته شده‌اند. اگر این رویکرد در سال‌های آینده ادامه و تعمیم پیدا کند باید نگران عملیات‌های حفظ صلح سازمان ملل بود. رجوع کردن به ابزارهای فصل ششمی برای رسیدن به اهداف فصل هفتمی ایرادی ندارد؛ مشروط به اینکه ابزارهای مورد نظر طبیعت و ماهیت خود را حفظ کرده باشند. در نتیجه، ما نیز نگرانی‌ای مشابه دبیر کل سابق سازمان ملل خاویر پرز دکوئیار داریم. (آل‌پایس: ۱۹۹۱، ۶) آنچه که در حال حاضر باید انجام شود این است که ابزارهای فصل هفتم را که در منشور ملل متحد تصریح شده‌اند به نوعی سازمان‌دهی کرده و بر اثرگذاری آن‌ها بیافزاییم و یا در پاسخ به نیازهای و شرایط جدید، به ابزارهای فصل هفتمی‌ای جدید از راه اجماع و یا توافق کلی دست پیدا کنیم.

تقویت سازمان ملل و افزودن بر انسجام آن با هدف حفظ صلح و امنیت بین‌المللی و دیگر اهداف والای سازمان باید بدون شک مورد توجه باشد اما در این میان نباید دچار سردرگمی شد. برای مثال، به نظر می‌رسد که نه تنها سازمان ملل دارد خود را بیشتر درگیر جنگ، موارد نقض و یا تهدیدات علیه صلح و امنیت بین‌المللی، کمک به حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات و عملیات‌های حفظ صلح می‌کند بلکه خود را در صلح‌سازی و تثبیت صلح، منازعه‌هایی که ریشه بین‌المللی دارند و موقعیت‌های خصومت و جنگ داخلی نیز درگیر ساخته است. این روندهای جدید را می‌توان با توجه به برخی دلایل (استقلال ملت‌ها، استعمار زدایی و الزامات جدیدی که دولت‌ها پذیرفته‌اند) و ملاحظات مانند حساسیت‌های جدید به نیاز به توسعه حمایت بین‌المللی از حقوق بشر و ارزش‌های بشری توضیح داد. اما برای رسیدن به پیشرفت پایدار، تمامی این مواردی که ذکر شد را باید بهتر بشناسیم، تحولات جاری فرصتهایی جدید را برای جلوگیری از تشدید اختلافات» ایجاد کرده‌اند که البته هنوز در مراحل ابتدایی هستند. هر چند در این مورد ایده‌ها و پیشنهادهایی ارائه شده است اما هنوز به بحث‌هایی عمیق‌تر نیاز داریم تا بتوانیم در خلال آن‌ها مفاهیم قدیمی و جدید را پالایش کرده و به اجماعی کلی در مورد چارچوب‌های اقدام برسیم. در این میان باید به ساختار کلی سازمان ملل، جامعه بین‌المللی و حقوق بین‌الملل توجه داشت و بهترین مکان برای این مباحث نیز مجمع عمومی سازمان ملل متحد است برای مثال، حداقل تا همین اواخر حفظ صلح»



به صورت یک ابزار حل و فصل مسالمت‌آمیز تلقی می‌شود، «صلح سازی» به نظر می‌رسد مفهومی باشد که نیازمند هر دو دسته اقدامات فصل ششم و هفتم است؛ اما اینکه چگونه، چه زمان، تا چه اندازه و به وسیله چه کسی این دو دسته اقدامات باید صورت بگیرد، محل سؤال است. نهایت اینکه به نظر می‌رسد «صلح سازی» تا اندازه زیادی از مفهوم کلی «پیشگیری» الهام گرفته است اما برای ما چندان روشن نیست که آیا منظور از آن این است که «صلح سازی» مفهومی عملیاتی با هدف جلوگیری از ظهور اختلافات و موقعیت‌هایی است که ممکن است صلح و امنیت بین‌المللی را به خطر بیندازند یا منظور از آن پیشگیری از وخیم شدن منازعات و موقعیت‌های موجود، پیشگیری از تهدیدات بیشتر علیه صلح، موارد نقض صلح و یا اعمال خشونت‌آمیز تعیین شده و یا بازسازی طبیعی یک کشور بعد از سال‌ها جنگ و منازعه داخلی (مانند نیروهای موقت سازمان ملل در کامبوج) است آنچه باید روشن شود نقش شورای امنیت در حمایت‌های بشردوستانه» زمانی است که ذیل فصل هفتم (مانند بحران‌های خلیج فارس، سومالی و یوگوسلاوی سابق) و یا فصل ششم عمل می‌کند. رنج‌ها و آمال انسانی به دلایل انسانی و حقوقی در تمام شرایط یا باید متوقف شده یا تخفیف یابد. علاوه بر این، در برخی موارد مشخص، رنج‌های پناهندگان می‌توانند دلیل وخیم شدن اختلافات و یا وضعیت‌ها باشند و خود دلیلی دیگر برای ارائه «کمک‌های بشردوستانه» سازمان ملل هستند که در صورت لزوم ارائه می‌شود. اما «کمک‌های بشردوستانه» شامل تأسیس مناطق امن» چه در شرایط جنگ داخلی (بوسنی و هرزگوین) یا در دیگر شرایط، ممکن است به صدور قطعنامه‌هایی ذیل فصل هفتم منشور سازمان ملل و یا اقداماتی بیانجامد که ماهیت و هدف یک عملیات سازمان ملل را تغییر دهند. قطعنامه ۸۳۶ صادر شده در ۴ ژوئن ۱۹۹۳ میلادی نمونه‌ای است که به خوبی نشان می‌دهد چنین تغییراتی در مداخله شورای امنیت چگونه حاصل می‌شوند. این قطعنامه که ذیل فصل هفتم به تصویب رسید، وظیفه اصلی نیروهای سازمان ملل در جمهوری بوسنی و هرزگوین را به حمایت از سارایوو و چند شهری که قبلاً مناطق امن اعلام شده بودند گسترش داده و این اختیار را به آن‌ها داد تا اقدامات لازم شامل استفاده از زور در برابر بمباران مناطق امن را در پیش بگیرند. علاوه بر این، قطعنامه (۸۳۶) به دولت‌های عضو این اجازه را داد تا به صورت منفرد و یا از راه سازمان‌های منطقه‌ای، از نیروی هوایی خود برای حمایت از نیروهای سازمان ملل در عمل به وظیفه خود حمایت کنند (United Nations Security Council Resolution No.836,1993). این استفاده از زور برای تقویت «کمک‌های بشردوستانه» در شرایط جنگ داخلی مشکلات جدید بسیار بیشتری را ایجاد کرده است. به نظر می‌رسد تعریف مفهوم «تهدید صلح» به صورت خاص برای مطالعه سرفصل «جلوگیری از تشدید منازعه‌ها» مهم باشد. شورای امنیت قطعاً این توان را دارد تا تصمیماتی را در مورد وجود «تهدید علیه صلح» گرفته



و اقداماتی قهرآمیز را ذیل فصل هفتم انجام دهد. اما به شورا توصیه می‌شود تا در این زمینه با احتیاط برخورد کرده، بر اساس منشور سازمان ملل عمل کرده و ملاحظات اصلی حقوق بین‌الملل را در نظر داشته باشد، عمل بدون در نظر گرفتن این ملاحظات و یا در پیش گرفتن استانداردهای دوگانه مطمئناً راهی درست برای رسیدن به همکاری میان دولت‌ها و افراد در اجرای قطعنامه‌هایی که شورای امنیت تصویب می‌کند نیست، حتی ممکن است در نهایت در برخی موقعیت‌ها اینگونه عمل کردن به عملکرد دیگر ارگان‌های اصلی در پرداختن به وظایف خود در تحقیق حل و فصل مسالمت‌آمیز آسیب بزند.

مفهوم «تهدید صلح» مفهومی کاملاً مبهم و ذهنی است که اگر به صورتی نادرست توسعه یابد می‌تواند به عکس‌العمل‌هایی نامطلوب در میان دولت‌های عضو بیانجامد. امکان رخ دادن عکس‌العمل‌های مشکوک یا نامطلوب زمانی افزایش می‌یابد که تصمیمی که توسط شورای امنیت گرفته شده و یا اقدامات اجباری که از سوی آن اتخاذ شده‌اند در مورد منازعه میان یک دولت یا دولت‌های عضو دائم شورای امنیت و دیگر دولت یا دولت‌ها باشد. دلیل نیز این است که شورای امنیت نهادی سیاسی است و نه یک دادگاه یا دیوان. به نظر می‌رسد دیگر مفاهیم مانند «دیپلماسی پیشگیرانه» و حتی «دفاع دسته جمعی» نیز نیاز به پالایشی بیشتر داشته باشند. «نظام امنیت دسته جمعی» سازمان ملل نیز متشکل از دو بعد یا مولفه لازم اما مجزا است که هر کدام از آن‌ها توجیهات و ملزومات خاص خود را داشته، به نیازها و ملاحظات خاص خود پاسخ داده، بنا بر اصول و قواعد منشور سازمان ملل بوده و ذیل حقوق بین‌الملل عمومی تعریف می‌شوند (آقای، سید داوود: ۱۳۷۵، ۳۰-۳۵).

از زمان بحران خلیج فارس، اصطلاح نظم جدید بین‌المللی برای توصیف عرصه بین‌المللی مورد استفاده و البته سوءاستفاده قرار گرفته است. اما همانطور که نوشته شده است، حقوقدان‌های بین‌المللی «تقریباً چیزی جز اسم آن نمی‌دانند؛ چرا که ماهیت آن تعریف نشده و قواعد و مقررات آن بنا گذاشته نشده‌اند». دکترین «نظم نوین بین‌المللی» نیز ایمن نبوده و حتی برخی نویسندگان تلاش کرده‌اند تا ابعادی قانونی به آن بدهند. یکی از ابزارهای مورد استفاده، نظریه «حل منازعه» (مفهومی فراگیرتر از فرونشاندن منازعه) است که به انتقال خودکار از عمل پیشگیرانه به عمل قهرآمیز و به عبارت دیگر، ارتباط دادن فصل‌های ششم و هفتم منشور ملل متحد مربوط می‌شود.



برای نمونه نگاه کنید به حکم ۱۴ آوریل (۱۹۹۲) دیوان بین‌المللی دادگستری در قضیه مربوط به پرسش‌هایی در مورد تفسیر و اجرای کنوانسیون (۱۹۷۱) میلادی مونترال که در حادثه لاکربی مطرح شدند.

حل منازعه مفهومی مبهم است، اما همان‌گونه که حامیان آن تایید می‌کنند حل منازعه معطوف به «نظام موجود نیست، علاوه بر این، این گزاره به معنای پشت سر گذاردن نظام موجود از راه تفسیر منشور سازمان ملل و یا توسعه پیشرونده تکنیک‌های حقوق بین‌الملل است. از این رو به محشور و حقوق بین‌الملل جدیدی نیاز است. این گزاره با خود خطر بازبینی کلی منشور سازمان ملل را به همراه دارد که البته حامیان ایده حل منازعه خود چندان با آن موافق نیستند. حل منازعه همچنین گزاره‌ای است که با نگرش‌های اغلب دولت‌های موجود از جمله قدرت‌های بزرگ همخوان نیست، این ناهمخوانی را می‌توان به وضوح در بیانیه اعضاء شورای امنیت سازمان ملل مورخ ۳۱ ژانویه (۱۹۹۲) میلادی مشاهده کرد.

در پاسخ به شورای امنیت، دبیر کل سازمان ملل پطروس^۱ غالی پیشنهادهایی بسیار مهم را در قالب دستور کاری برای صلح^۲ و دیگر گزارش‌هایش ارائه کرده است. دولت‌های عضو نیز پیشنهادهاتی داده‌اند و در شورای امنیت، مجمع عمومی و کمیته‌های آن نیز بحث‌هایی در این مورد مطرح شده است، اما تمامی این حرکت‌ها در انطباق با منشور ملل متحد و «نظام امنیت دسته جمعی» موجود و نه غیر از آن صورت می‌گیرد. هدف نهایی این است که نظام موجود مؤثرتر شده تا ارزش عملیاتی آن از راه استفاده کامل از تمامی توانمندی‌هایش ارتقاء داده شود و نه اینکه فرض‌های بنیادین و اصول نظام تغییر کنند. به نظر می‌رسد درجه‌ای از توافق در شورای امنیت در مورد مشارکت سازمان‌ها و ترتیبات بین‌المللی در مورد نقش در حال گسترش دبیر کل و نیز در مورد استفاده کارتر از دبیرخانه به دست آمده است. هرچند مسئله تامین مالی اجرای سیاست «پیشگیری از وخیم شدن منازعه‌ها» همچنان لاینحل مانده است. علاوه بر این، مجمع عمومی و کمیته ویژه منشور در دهه گذشته پیشرفت‌های دیگری نیز داشته‌اند که شاهد مثال آن به تصویب رساندن «بیانیه پیشگیری و حذف منازعه‌ها و موقعیت‌های منازعه‌آمیز احتمالاً تهدیدکننده صلح و امنیت بین‌المللی و نقش ملل متحد در این باره» در ۵ دسامبر (۱۹۸۸) میلادی و «بیانیه حقیقت‌یابی ملل متحد در زمینه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی» ۹ دسامبر (۱۹۹۱) میلادی است. در ۱۹۸۷ مجمع عمومی همچنین بیانیه تقویت اصل پرهیز از تهدید یا استفاده از زور در روابط

^۱ پطرس پطرس غالی دیپلمات مصری و ششمین دبیر کل سازمان ملل متحد از سال ۱۹۹۲ تا ۱۹۹۷ میلادی بود.



بین‌الملل» را تصویب کرد. این بیانیه‌ها تحولاتی جدید در مورد منشور ملل متحد به شمار می‌روند که خود از سال (۱۹۴۵) میلادی به اجرا گذاشته شده است. با این حال، هدف این بیانیه‌ها تغییر یا اصلاح منشور نیست. «دستنامه حل مسالمت‌آمیز اختلافات میان دولت‌ها» که پیرو تقاضای مجمع عمومی در سال (۱۹۸۴) میلادی توسط دبیرخانه سازمان ملل در (۱۹۹۲) میلادی منتشر شد، بر اساس طرح کمیته ویژه منشور و در مشورت با دولت‌های عضو و «در تناسب با منشور ملل متحد» تهیه شد. مفاد دستنامه منعکس‌کننده اصول منشور ملل متحد، بیانیه روابط دوستانه ۱۹۷۰ و بیانیه مانیل ۱۹۸۸ علاوه بر دو بیانیه (۱۹۸۸) و (۱۹۹۱) است که در بالا به آن‌ها اشاره شده است. این بیانیه‌های مجمع عمومی همگی با این ملاحظه همراه هستند که مفاد آن‌ها نباید مفاد منشور ملل متحد حقوق و یا وظایف دولت‌ها یا حیطه اختیارات و عملکرد ارگان‌های سازمان ملل را نقض کند (سادات میدانی، سید حسین: ۱۳۸۴، ۱۴).

۶- کارکردها و صلاحیت شورا امنیت در پیشگیری از تشدید اختلافات بین‌المللی

در ماده ۱ منشور، یکی از چهار وظیفه اصلی سازمان ملل، حفظ صلح و امنیت بین‌المللی بیان گردیده و مسئولیت اصلی در حفظ صلح و امنیت بین‌المللی از سوی منشور سازمان ملل متحد به شورای امنیت سپرده شده است (ماده ۲۴ منشور). شورای امنیت رکن اصلی و سیاسی سازمان است که در آن پنج کشور قدرتمند جهان کرسی دائم داشته و در آن هر کدام از امتیاز وتو در مواردی غیر از موارد آیین نامه‌ای برخوردار هستند (ماده ۲۵، بند ۳)، این راه‌حل منشور ملل متحد توجیه خود را در دلایل تاریخی‌ای می‌یابد که به جنگ جهانی دوم و ملاحظات واقع بینانه مرتبط با توزیع نابرابر قدرت میان ملت‌ها برمی‌گردند، حفظ صلح و امنیت بین‌المللی نیازمند مشارکت فعال، همکاری و مشارکت قدرت‌های بزرگ است. ملل متحد نیازمند رکنی مانند شورای امنیت است که به شکلی سازمان دهی شده تا بتواند مستمرا کارآمد باشد. اعضاء شورای امنیت، قدرت‌های بزرگ در کنار برخی دیگر از کشورها هستند و شورا دارای وظایف، صلاحیت‌های قدرت‌ها، و ابزارهایی خاص برای رسیدگی به اموری است که احتمال دارد صلح بین‌المللی را به خطر اندازند. به نفع حفظ و بازسازی صلح و امنیت بین‌المللی و حل اختلافات و موقعیت‌های منازعه‌آمیز بین‌المللی است که سازمان ملل متحد بتواند بر روی یک شورای امنیت موثر و فعال که بر اساس منشور عمل می‌کند حساب باز کند. در حال حاضر به نظر می‌رسد که این واقعیت به صورت کلی مورد پذیرش قرار گرفته است و میان «وظایف اصلی» شورای امنیت و نقش مهم مجمع عمومی به عنوان یکی دیگر از ارکان اصلی سازمان ملل در حفظ صلح و امنیت بین‌المللی تمایزاتی وجود دارد. مشغله اصلی امروز زیر سوال بردن عملکردها و صلاحیت‌های شورای امنیت نیست بلکه این است که



ترکیب آن چه بوده و چگونه سازمان داده شده است و چگونه باید در عرصه بین‌المللی به شکلی موثر برای پیشگیری از وخامت اختلافات و موقعیت‌های منازعه‌آمیز عمل کند (موسی زاده، رضا: ۱۳۹۳، ۱۷-۱۴). مسئولیت اصلی شورای امنیت در حفظ صلح و امنیت بین‌المللی که توسط دولت‌های عضو به این شورا برای «تضمین عمل سریع و موثر توسط سازمان ملل متحد» داده شده است، بعد «نظام امنیت دسته جمعی» سازمان ملل را در بر می‌گیرد. عملکردها و صلاحیت و اختیارات داده شده به شورای امنیت از سوی منشور ذیل فصل ششم و هفتم یکسان نیستند. همان‌گونه که در ماده (۲۴)، بند ۲ نشان داده شده است، «صلاحیت‌ها و اختیارات» داده شده به شورای امنیت برای اعمال وظایف خود در فصل‌های ششم و هفتم (علاوه بر فصل هشتم، ترتیبات منطقه‌ای و نظام قیمومیت بین‌المللی) ذکر شده‌اند. شورای امنیت می‌بایست در اجرای وظایف خود در حل مسالمت‌آمیز اختلافات و پیشگیری از وخامت آن‌ها در انطباق با اهداف و اصول ملل متحد عمل کند. این اهداف و اصول شامل توافق دولت‌های عضو به گونه‌ای است که در بند ۱ ماده (۲۴) و ماده (۲۵) منشور آورده شده است به این صورت که شورای امنیت باید در اجرای وظایف ذکر شده از طرف دولت‌ها عمل کرده و دولت‌ها تصمیمات شورای امنیت را در انطباق با منشور موجود اعمال می‌کنند. این وضعیت برگرفته از اهداف و اصول منشور بوده و در مورد حل مسالمت‌آمیز اختلافات، به اصول دادگستری و حقوق بین‌الملل مستند است (ماده ۱، بند ۱). شورا باید حقوق و وظایف دولت‌ها را بر اساس اصول ذکر شده در ماده (۲) منشور ملل متحد و به صورت خاص ذیل اصل حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات بین‌المللی مد نظر قرار دهد. به صورت کلی، شورای امنیت باید در نظر داشته باشد که پیش‌نویس منشور بیان می‌کند ملت‌های سازمان ملل متحد مصمم هستند؛ «شرایطی را بنیان بگذارند که تحت آن‌ها عدالت و احترام به وظایف ناشی از معاهدات و دیگر منابع حقوق بین‌الملل، حفظ شود». در پیش‌نویس همچنین بیان شده است که برای موثر بودن اجرای عدالت و پایبندی به تعهدات، همکاری میان دولت‌ها و نیز حمایت افکار عمومی مورد نیاز است.

۶-۱- صلاحیت‌های توصیه‌ای شورای امنیت از منظر فصل ششم منشور

شورای امنیت باید هشیار بوده و به شکلی سخت گیرانه از طرف‌های اختلاف که ادامه آن اختلاف ممکن است صلح و امنیت بین‌المللی را به خطر بیندازد بخواهد تا از یک یا چند راه مسالمت‌آمیزی که در ماده ۳۳ منشور لیست شده‌اند (شامل حل و فصل قضایی و یا دیگر راه حل‌های مسالمت‌آمیز منتخب خود دولت‌ها) اختلاف خود را حل و فصل نمایند. در این رابطه باید به خاطر داشت که دولت‌های عضو باید با «حسن نیت» وظایفی را که بر اساس منشور ملل متحد بر عهده گرفته‌اند



اجرا کنند (ماده ۹۴ بند ۱). همچنین آنان باید در انطباق با منشور توصیه‌های شورای امنیت در ارتباط با حل مسالمت‌آمیز اختلافات را در نظر بگیرند. به نظر می‌رسد در شرایط سیاسی و بین‌المللی کنونی، کیفیت رابطه میان دولت‌ها به گونه‌ای است که توصیه‌های شورای امنیت در مورد رویه‌ها و روش‌های به روزرسانی و تنظیم برای کشورها نسبت به گذشته قابل پذیرش‌تر شده است. به هر حال، دولت‌ها می‌دانند که شورا در حال حاضر در موقعیتی است که بتواند در صورت وخیم شدن مسائل، برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی در نتیجه وخامت یک منازعه یا موقعیت، تصمیم‌هایی را بر اساس ماده ۳۹ گرفته و ذیل فصل هفتم منشور اقداماتی را صورت دهد. این بازدارنده‌ای قوی در دست شورا است که در دوران جنگ سرد نمی‌توانست مورد استفاده قرار بگیرد (شریف، نامحدود بودن صلاحیت شورا: ۱۶، ۱۳۷۳). از این رو است که در حال حاضر عملکردها و صلاحیت‌های توصیه‌ای شورای امنیت ذیل فصل هفتم، هر چند به رویه‌ها و روش‌ها مربوط است (بنا بر ماده ۳۶ بند ۱) به طور معمول تاثیر پیشگیرانه قابل توجهی دارد. وضعیت جدید نظام بین‌الملل همچنین می‌تواند در تضعیف مداخلات طرف‌های سوم که مخالف پیشگیری از تشدید منازعه و یا حل و فصل مناقشه هستند تاثیر گذار باشد. به همین ترتیب، میزان حمایت اعضاء دائم شورای امنیت از متحدان خود زمانی که در یک موقعیت منازعه‌آمیز واقعی وارد می‌شوند نیز امروز کمتر از گذشته است. شورای امنیت نهادی است سیاسی که بر اساس ملاحظات سیاسی موجودیت‌های سیاسی، یعنی دولت‌های عضو شورا عمل می‌کند و قدرت‌های بزرگ همواره روابط و منافع پیچیده در دیگر کشورها دارند. بررسی رخدادهای مشخص در شورا ثابت می‌کند که مداخلات در سیاست‌های پیشگیرانه برای حفظ منافع ملی و یا منافع متحدان بخشی مهم از تصویری است که در ارتباط با عملکرد شورای امنیت با آن مواجه هستیم.

۶-۲- روش‌های توصیه شده حل و فصل شورای امنیت ذیل فصل هفتم

شورای امنیت در اجرای وظایف و اعمال صلاحیت‌های خود ذیل فصل هفتم، از اعضا خواسته است تا منازعات خود را از راه‌های مسالمت‌آمیز ذکر شده در ماده ۳۳ منشور ملل متحد و از راه ترکیب این راه‌ها با ابزارهای مسالمت‌آمیز موقتی دیگر و نیز ترتیبات و سازمان‌های منطقه‌ای حل و فصل کنند (ماده ۵۲ منشور ملل متحد). شورای امنیت این اختیار را به دبیر کل داده است تا از مساعی جمیله و دیگر ماموریت‌ها و وظایف خود برای کمک به فرونشاندن یک اختلاف یا جلوگیری از تشدید آن کمک بگیرد. شورای امنیت همچنین بارها از قدرت خود برای ایجاد نهادهای فرعی برای رسیدن به اهداف منظور در فصل ششم استفاده کرده است، می‌بایست در نظر داشت که عملکردها و وظایف نهادهای فرعی، از یک مورد تا مورد دیگر متفاوت است. دلیلی ندارد که در اینجا تمامی



اعمال شورای امنیت که بنا بر فصل هفتم انجام می‌شوند را تحلیل و بررسی کنیم. این اعمال به صورت کلی خصلتی پیشگیرانه داشته و با هدف پیشگیری انجام می‌شوند، به صورت کلی، ممکن است گفته شود که شورای امنیت در پی مذاکره، مساعی جمیله، میانجی‌گری و مصالحه بوده و کمتر استعلام و رجوع به ترتیبات و نهادهای منطقه‌ای را در نظر داشته است، در مواردی بسیار اندک نیز شورا حکمیت یا حل و فصل قضایی را مد نظر قرار داده است. از آنجا که خود می‌دانیم حفظ صلح و امنیت بین‌المللی اساساً یک وظیفه بین‌المللی است و به بالاترین درجه از مهارت‌های دیپلماتیک و روح مصالحه‌جویی نیاز دارد، از محدودیت‌ها و شکست‌های شورای امنیت در حفظ صلح و امنیت بین‌المللی تعجب نمی‌کنیم. انتظار می‌رود شورای امنیت با اختلافات و موقعیت‌های منازعه‌آمیزی که صلح و امنیت بین‌المللی را به خطر می‌اندازد و یا ممکن است چنین کنند برخورد داشته و آن‌ها را مهار کند. از این رو است که «شرایط و ماهیت منازعه» و نه عملکرد شورای امنیت است که محدودیت‌های پیش‌گفته را توضیح می‌دهد. علاوه بر این، باید توجه داشت که «وضعیت‌ها» را اصولاً نمی‌توان از راه حکمیت و حل و فصل قضایی حل و فصل کرد. البته توضیحاتی دیگر نیز در مورد اینکه شورای امنیت در گذشته حکمیت و حل و فصل قضایی را مد نظر قرار نداده است وجود دارد. برخی از ملاحظات در حیطه شورا قرار نمی‌گیرند. بسیاری از دولت‌ها در دوران جنگ سرد و استعمارزدایی نسبت به پذیرش حکمیت و یا عمل بر اساس رویه‌های قضایی بین‌المللی بی‌میل بودند. از دیگر دلایل به وضعیت درون خود شورای امنیت برمی‌گردد به گونه‌ای که برخی اعضاء دائم شورای امنیت با حکمیت و حل و فصل قضایی مخالفت می‌کردند.

۳-۶- شورای امنیت به مثابه یک نهاد حل اختلاف

به دلیل بهره‌گیری از مجموعه‌ای از اختیارات و قدرت‌ها برای توصیه «فرایندهای مناسب و یا راه‌های حل و فصل» (ماده ۳۶ پاراگراف ۱) و ابزارها و طرق مرتبط، شورای امنیت در دوران جنگ سرد در جلوگیری از وخامت بسیاری از اختلافات و موقعیت‌ها موفق بود. خطر در بسیاری از موارد با مداخله شورای امنیت (و برخی اوقات مجمع عمومی) مهار شده و یا کاهش پیدا می‌کرد؛ اما اختلافات و موقعیت‌ها حل نشده باقی مانده و بعضی اوقات برای سال‌ها و دهه‌ها ادامه پیدا می‌کردند. حل و فصل‌های نهایی نیز اغلب خارج از شورای امنیت و از راه مذاکره‌ها و کنفرانس‌هایی با مشارکت قدرت‌های بزرگ و یا طرف‌های درگیر با استفاده از دیگر راه‌های حل و فصل حاصل می‌شدند. این شیوه حل و فصل نه تنها در ارتباط با اختلافات و موقعیت‌هایی که در آن‌ها دو عضو



دائم درگیر بودند بلکه در مورد آن‌هایی که میان دیگر قدرت‌ها (اصطلاحاً قدرت‌های منطقه‌ای) نیز رخ می‌داد، مصداق داشت.

بنابر بند یک ماده ۳۷ منشور، اگر طرف‌های یک اختلاف که ماهیت آن در ماده (۳۳) مشخص شده است نتوانند آن اختلاف را از راه‌های ذکر شده در همین ماده فروبشانند، اختلاف باید به شورای امنیت ارجاع داده شود (بند ۱ ماده (۳۷) منشور و بیانیه مانیل ۱۹۸۲ میلادی). بیانیه مانیل (۱۹۸۲)، از این الزام به ارجاع چنین اختلافاتی به شورای امنیت در انطباق با منشور ملل متحد و بدون تصادم با کارکردها و صلاحیت‌های شورا که در مفاد مرتبط در فصل ششم منشور ذکر شده است (بخش ۱ پاراگراف ۷) یاد می‌کند. به همین ترتیب، بیانیه مانیل خواستار آن است که در حل اختلافات دولت‌ها و شورای امنیت به مجموعه‌ای از وظایف و امور ذیل فصل ششم منشور توجه داشته باشند.

مهم است بدانیم که در مفاد اشاره شده بیانیه مانیل، هیچ ارجاعی به ارائه توصیه‌های شورای امنیت در مورد «شروط حل و فصل» بنابر (بند ۲ ماده ۳۷) ادامه منازعه ممکن است حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را به خطر بیندازد و یا ماده (۳۸) اگر تمامی طرف‌های یک منازعه خواستار آن باشند نشده است. در بیانیه مجمع عمومی سال (۱۹۸۸) در مورد پیشگیری و از بین بردن اختلافات و موقعیت‌های منازعه‌آمیز به «شروط حل و فصل» ارجاع داده شده است (بند ۱۴ بیانیه). دولت‌ها از اینکه اختلاف خود را به اراده یک نهاد سیاسی مانند شورای امنیت واگذار کنند ابا دارند. به همین ترتیب، شورای امنیت نیز در طول جنگ سرد اشتیاقی به توصیه «شروط حل و فصل» ذیل فصل هفتم نداشت. علاوه بر این، ذیل ماده ۳۷ پاراگراف ۲ شورای امنیت ممکن است خود را محدود به عمل کردن ذیل ماده (۳۶) برای توصیه «فرایندها و روش‌های حل و فصل مناسب» بکند. تجربه‌های عملی در مورد ماده (۳۷) بسیار کم بوده و در مورد ماده (۳۸) اصولاً وجود ندارد. مشارکت شورای امنیت در «پیشگیری از تشدید منازعه‌ها» از راه توصیه «راه‌ها و شروط حل و فصل» نیز تا کنون بسیار کم بوده است.

۴-۶- رسیدگی شورای امنیت به اختلافات بدون درخواست اصحاب اختلاف

نکته‌ای دیگر که باید در مورد نقش شورای امنیت در «پیشگیری از تشدید منازعه‌ها» مورد بررسی قرار گیرد این است که شورای امنیت به ابتکار خود، به صورتی اقتدار مابانه و بدون درخواست طرف‌های درگیر می‌تواند رسیدگی به یک اختلاف را بر عهده بگیرد (L.B.Modernizing,393-394). بنا بر تفاسیری که از قواعد کنونی شورای امنیت و نیز قواعد منشور وجود دارد، شورا اجازه



ندارد به دلخواه و تصمیم خود و به صورتی اقتدار مآبانه رسیدگی به یک منازعه را در اختیار بگیرد. آیا باید تفسیر کنونی تغییر کند تا توانایی‌های شورای امنیت برای در پیش گرفتن اقدامات پیشگیرانه افزایش پیدا کند؟ آیا شورای امنیت باید در مورد اطمینان از مداخله در اختلافات و موقعیت‌های منازعه‌آمیز مورد قضاوت قرار گیرد؟ دلایلی سیاسی و عملی در حمایت از این موارد وجود دارد و پیشنهادهای مشخص بدین منظور ارائه شده است. از سوی دیگر، دلایلی سیاسی و عملی نیز در رد این موارد یعنی تغییر تفسیر کنونی و به کار بردن قواعد منشور در مورد اینکه خود شورا رسیدگی به منازعه‌ای را شخصا بر عهده بگیرد وجود دارد. این موضوع به مطالعه و ملاحظه بیشتر دولت‌ها نیاز دارد، بیانیه ۱۹۸۸ میلادی در مورد پیشگیری و از میان بردن اختلافات و موقعیت‌ها نیز بیان می‌کند که شورای امنیت باید ترغیب شود تا در هر مرحله‌ای از اختلاف که صلاح بداند، از حق خود بنا بر ماده (۹۹) منشور استفاده کند (بند ۲۳ بیانیه).

۷- تحولات مرتبط با از میان بردن اختلافات بین المللی و نقش شورای امنیت سازمان ملل متحد

از پایان جنگ سرد^۱ پیشگیری از تشدید اختلافات و موقعیت‌هایی که احتمال دارد حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را به خطر بیندازند مورد توجه خاص مجمع عمومی، شورای امنیت و دبیر کل سازمان ملل متحد بوده است (مانی، همایون، بذار، وحید: ۱۳۹۳، ۱۰). هرچند این موضوع امروز نیز همچنان مورد بحث است، برخی دستاوردها را از همین الان نیز می‌توان ذکر کرد مانند صدور بیانیه (۱۹۸۸) مجمع عمومی در مورد پیشگیری و از میان بردن اختلافات و موقعیت‌ها و نقش سازمان ملل در این زمینه و بیانیه (۱۹۹۱) میلادی در مورد حقیقت یابی ملل متحد در زمینه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی. بیانیه (۱۹۸۸) در مورد پیشگیری و از میان بردن اختلافات و موقعیت‌ها بر حق تمامی دولت‌ها برای در پیش گرفتن ابزارهای مسالمت‌آمیزی که خود انتخاب می‌کنند «برای پیشگیری و حذف اختلافات و موقعیت‌های منازعه‌آمیز» و نیز «مسئولیت بنیادین» آن‌ها در پیشگیری و از میان بردن اختلاف و نیز وظایف دولت‌ها در این زمینه و همکاری آن‌ها با رکن‌های مرتبط سازمان ملل در پیشگیری و حذف اختلافات و موقعیت‌ها تأکید دارد. بنابراین بیانیه، دولت‌ها باید در کنار دیگر موارد، تلاش کنند در روابط بین‌المللی خود از ظهور و تشدید منازعه‌ها و موقعیت‌های منازعه‌آمیز جلوگیری کرده و با حسن نیت وظایف خود را ذیل حقوق بین‌الملل در این مورد انجام دهند. برای پیشگیری از اختلافات و موقعیت‌های منازعه‌آمیز، دولت‌ها

¹ Cold War



همچنین باید روابط خود را بر مبنای برابری حاکمیتی دولت‌ها و بالا بردن اثرگذاری نظام امنیت دسته جمعی از راه اجرای موثر مفاد منشور ملل متحد (پاراگراف ۱ و ۲ بیانیه) به انجام برسانند. اگر دولت‌ها در پیشگیری و ظهور و یا وخامت اختلافات و موقعیت‌ها شکست بخورند باید به تلاش خود برای حل و فصل مسالمت‌آمیز منطبق با منشور ملل متحد (بند ۲۵ بیانیه) ادامه دهند.

راه‌هایی که بیانیه برای پیشگیری به دولت‌ها پیشنهاد می‌کند عبارت هستند از: ۱- اجرای مشاوره‌های دوجانبه با چند جانبه، ۲- استفاده از ترتیبات و نهادهای منطقه‌ای که در ماده ۵۲ منشور سازمان ملل متحد به آن‌ها اشاره شده است، ۳- استفاده از ارکان سازمان ملل (شورای امنیت، مجمع عمومی و دبیرکل) برای اخذ مشاوره و یا توصیه در مورد ابزارهای پیشگیرانه با هدف مواجهه با اختلافات و موقعیت‌های منازعه‌آمیز (بندهای ۳، ۴ و ۵ بیانیه). در مورد استفاده از شورای امنیت، بیانیه (۱۹۹۸)، بین مواردی که در آن‌ها نشست شورای امنیت برگزار شده یا نشود تمایز قائل می‌شود، بیانیه بیان می‌دارد که هر طرف اختلاف و یا مستقیماً درگیر در یک وضعیت، به ویژه اگر خواهان تشکیل جلسه شورای امنیت باشد، می‌بایست مستقیم یا غیر مستقیم در مراحل اولیه و اگر ممکن و مناسب باشد به صورت غیر علنی، به سراغ شورای امنیت برود (بند ۶ بیانیه مذکور). اگر اختلاف یا وضعیت بدون برگزاری جلسه به شورای امنیت عرضه شود، شورا باید مشاوره‌هایی را برای بررسی حقایق موجود ارائه داده و اختلاف یا وضعیت را در صورت نیاز با کمک دبیر کل زیر نظر داشته باشد. در مورد این فرضیه اخیر، بیانیه بیان می‌کند که باید به روش‌های مطالعه شده و هوشمندانه‌ای که، شورای امنیت مناسب می‌داند توجه داشت. این روش‌ها می‌تواند شامل تماس‌های غیر علنی رئیس شورا باشد، در نهایت و علاوه بر اقدامات مجمع عمومی و دبیرکل، بیانیه (۱۹۸۸) برای پیشگیری و حذف اختلافات و وضعیت‌هایی که ممکن است صلح و امنیت بین‌المللی را به خطر بیندازند، مجموعه‌ای از ابزارهای در دسترس شورای امنیت را پیشنهاد می‌دهد که عبارت هستند از: برگزاری گاه به گاه نشست‌های سطح بالا علاوه بر مشاوره‌هایی برای بررسی موقعیت‌های بین‌المللی؛ استفاده از ابزارهای مختلف در دسترس از جمله تعیین دبیر کل به عنوان گزارشگر برای برخی مسائل مشخص؛ فرستادن مأموریت‌های حقیقت‌یاب و مساعی جمیله و با تأسیس تریبون‌هایی بدین منظور که دربرگیرنده ناظران و عاملان حفظ صلح باشد؛ تشویق دولت‌ها به تلاش برای حل اختلاف در سطح منطقه‌ای و با استفاده از ترتیبات و نهادهای منطقه‌ای؛ توصیه «رویه‌ها و روش‌های مناسب حل اختلاف و نیز شروط حل و فصل» به دولت‌هایی که به صورت مستقیم درگیر هستند و نیز استفاده از قواعد منشور در مورد تقاضا از دیوان دادگستری بین



الملی برای دادن نظر مشورتی در مورد مسائل حقوقی مرتبط با اختلاف (بیانیه دربرگیرنده مفادی مشابه در مورد تقاضاهای مجمع عمومی برای کسب دیدگاه مشورتی دیوان است).

۷-۱- ماموریت حقیقت‌یابی به عنوان ابزاری در دست شورا برای پیشگیری از وخامت اختلافات

ماده (۳۴) ذیل فصل پنجم منشور ملل متحد این قدرت را به شورای امنیت داده است تا اختلافات و یا وضعیت‌های منازعه‌آمیز را برای مشخص کردن اینکه آیا ادامه آن‌ها محتمل است صلح و امنیت بین‌المللی را به خطر بیندازد یا خیر مورد بررسی قرار دهد. در دوران جنگ سرد، شورای امنیت در استفاده از ماده (۳۴) محتاط بود. در (۱۹۹۱) میلادی بیانیه حقیقت‌یابی مجمع عمومی، ارکان ذی صلاح سازمان ملل متحد (شورای امنیت، مجمع عمومی و دبیر کل) را تشویق کرد ماموریت‌های حفظ صلحی را در ارتباط با وظایف خود در حفظ صلح و امنیت بین‌المللی به انجام برساند (سیف زاده فرزانه، ۱۳۹۶، ۵۷-۵۸) هدف از این ماموریت‌ها این بود که به جز در مواردی که اطلاعات کافی در مورد حقایق ذکر شده را بتوان از توانمندی‌های کسب اطلاع دبیر کل و دیگر ابزارهای موجود به دست آورد، بتوان به معلوماتی (عینی، بی‌طرف و به موقع) در مورد تمامی حقایقی دست یافت (بندهای ۱ تا ۴ بیانیه).

شکی نیست که ماموریت‌های حقیقت‌یابی می‌توانند ابزارهایی مهم برای پیشگیری از تشدید اختلافات و یا وضعیت‌هایی باشند که در بیانیه ۱۹۸۸ میلادی در مورد پیشگیری یا از میان برداشتن اختلافات و وضعیت‌ها مورد شناسایی قرار گرفته‌اند. البته دانستن حقایق یکی از ابعاد حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات و وضعیت‌ها است. علاوه بر این، همانطور که در بیانیه (۱۹۹۱) ذکر شده بود، فرستادن این ماموریت‌ها توسط ارکان ملل متحد می‌تواند این پیام را به همراه داشته باشد که شورا نسبت به آن موضوع دغدغه داشته و باید در اعتماد سازی و خنثی کردن اختلافات و وضعیت‌ها با پرهیز از تشدید اختلاف مشارکت داشته باشند.

بیانیه (۱۹۹۱)، شورای امنیت و مجمع عمومی را به سمت ماموریت‌های حقیقت‌یابی ملل متحد هدایت کرده و نقشی قابل توجه را در این زمینه برای دبیر کل در نظر می‌گیرد. وظیفه دبیر کل این است که وضعیت صلح و امنیت بین‌المللی را به صورت منظم و نظام‌مند مورد نظارت قرار دهد تا در مورد اختلافات و وضعیت‌هایی که احتمال دارد صلح و امنیت بین‌المللی را به خطر بیندازند به موقع و سریع هشدار بدهد، بیانیه به دبیر کل این اجازه را می‌دهد تا اطلاعات مرتبط را در اختیار شورای امنیت و در صورت لزوم مجمع عمومی قرار دهد. ارتقاء توانمندی‌های جمع آوری اطلاعات



دبیر کل نیز در بیانیه مورد تأکید قرار گرفته است. اما در قضیه بیانیه (۱۹۹۸) در مورد پیشگیری و از میان برداشتن اختلافات و موقعیت‌ها، حاکمیت دولت‌ها کاملاً مورد احترام و حمایت بوده است. در بیانیه به وضوح پیش‌بینی شده است که فرستادن ماموریت‌های حقیقت‌یاب به قلمرو یک دولت نیازمند «رضایت قبلی» آن دولت است.

۷-۲- معیارهای شورای امنیت برای موثر بودن سیاست پیشگیری از تشدید اختلاف

هدف سیاست کلی «پیشگیری از تشدید اختلاف» سازمان ملل باید ممانعت از رخ دادن منازعه‌ها و اگر منازعه‌ها رخ داده‌اند، پیشگیری از تبدیل آن‌ها به نبردهای مسلحانه و یا تسری آن‌ها به دیگر طرف‌ها باشد. عملکردهای آرام‌کننده شورای امنیت باید تشویق شوند و اقدامات شورا برای ایجاد و یا بازگرداندن اعتماد باید بیش از گذشته گسترش یابند (برای نمونه از راه نظام‌های هشداردهنده). یک «دیپلماسی پیشگیرنده» فعال شامل مشورت‌های خصوصی به موقع با شورای امنیت و یا اعضای آن نیز باید مورد استقبال قرار گیرد (Roberts, Ken:1995,298). اما حفظ صلح و امنیت بین‌المللی تنها مسئله رویه‌ها و ابزارها نبوده بلکه به اصول و رفتارها نیز توجه دارد. ملل متحد و شورای امنیت باید همچنین رهبری عمل در این مسیر را از راه اعمال استانداردهای کاملاً روشن و عینی و با لحاظ داشتن منشور ملل متحد، اصول عدالت و حقوق بین‌الملل به دست بگیرند. این رهبری نباید با اختیاراتی که لازم است یک نهاد سیاسی مانند شورای امنیت برای اعمال موثر مسئولیت اصلی خود در حفظ صلح و امنیت بین‌المللی در اختیار داشته باشد در تناقض قرار بگیرد. برای اینکه مفهوم امنیت بین‌المللی مندرج در فصل ششم به گونه‌ای توسعه یابد که سیاست «پیشگیری از تشدید» را مقبول‌تر سازد، نیاز است که موضوع از زاویه اصول و رفتار نیز نگریسته شود. باید تأکید کرد در حالی که استفاده از راه‌ها و ابزارهای فصل ششمی برای اغراض فصل هفتمی مسئله اصول را مطرح نمی‌کند اما برعکس آن، یعنی استفاده از راه‌ها و ابزارهای فصل هفتمی برای مقاصد فصل ششمی منشور ملل متحد مجاز شمرده نشده است مگر اینکه بازنگری در مورد آن انجام شود. علاوه بر این، بازنگری رویه‌های داخلی سازمان و عملکرد شورای امنیت و همچنین بازنگری برخی تفاسیر ارائه شده از مفاد منشور توسط شورا (مانند برخی رویه‌های رای‌گیری) می‌تواند اعتماد دولت‌های عضو در شورای امنیت را به آن نهاد به عنوان یک نهاد پیش‌گیرانه و عامل حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات بیشتر کند. نباید از اینکه شورای امنیت ممکن است ذیل فصل ششم نقشی را در پیشگیری از تشدید منازعات میان دیگر اعضای دائم شورا بازی کند نا امید بود. چنین امری زمانی ممکن است که جمله‌نهایی بند ۳ ماده (۲۷) را بر اساس آنچه در متن آن جمله آمده است تفسیر کنیم که خود به توسعه نقش پیشگیرانه شورای امنیت در مورد



منازعه‌های میان اعضاء غیردائم و دائم نیز کمک خواهد کرد. برخلاف آنچه برخی می‌پندارند، این ظرفیت منشور ملل متحد جنبه تزئینی نداشته و واقعی است.



نتیجه گیری

مسئولیت اصلی در حفظ صلح و امنیت بین‌المللی از سوی منشور ملل متحد به شورای امنیت سپرده شده است ماده (۲۴). شورای امنیت ارگانی سیاسی است که در آن پنج قدرت بزرگ کرسی دائم داشته و در آن هر کدام از حق وتو در مواردی غیر از موارد آیین نامه‌ای برخوردار هستند (ماده ۲۵، بند ۳)، این راه‌حل منشور ملل متحد توجیه خود را در دلایل تاریخی‌ای می‌یابد که به جنگ جهانی دوم و ملاحظات واقع بینانه مرتبط با توزیع نابرابر قدرت میان ملت‌ها برمی‌گردند، حفظ صلح و امنیت بین‌المللی نیازمند مشارکت فعال، همکاری و مشارکت قدرت‌های بزرگ است. ملل متحد نیازمند ارگانی مانند شورای امنیت است که به شکلی سازمان دهی شده تا بتواند مستمرا کارآمد باشد. اعضاء شورای امنیت، قدرت‌های بزرگ در کنار برخی دیگر از کشورها هستند و شورا دارای وظایف، صلاحیت‌های قدرت‌ها، و ابزارهایی خاص برای رسیدگی به اموری است که احتمال دارد صلح بین‌المللی را به خطر اندازند. به نفع حفظ و بازسازی صلح و امنیت بین‌المللی و حل اختلافات و موقعیت‌های منازعه‌آمیز بین‌المللی است که سازمان ملل متحد بتواند بر روی یک شورای امنیت موثر و فعال که بر اساس منشور عمل می‌کند حساب باز کند. مشغله اصلی امروز زیر سوال بردن عملکردها و صلاحیت‌های شورای امنیت نیست بلکه این است که ترکیب آن چه بوده و چگونه سازمان داده شده است و چگونه باید در عرصه بین‌المللی به شکلی موثر برای پیشگیری از وخامت اختلافات و موقعیت‌های منازعه‌آمیز عمل کند. مسئولیت اصلی شورای امنیت در حفظ صلح و امنیت بین‌المللی که توسط دولت‌های عضو به این شورا برای «تضمین عمل سریع و موثر توسط سازمان ملل متحد» داده شده است، دو بعد «نظام امنیت دسته جمعی» سازمان ملل را در بر می‌گیرد. عملکردها و صلاحیت و اختیارات داده شده به شورای امنیت از سوی منشور سازمان ملل متحد ذیل فصل ششم و هفتم یکسان نیستند. همان‌گونه که در ماده (۲۴)، بند ۲ نشان داده شده است، «صلاحیت‌ها و اختیارات» داده شده به شورای امنیت برای اعمال وظایف خود در فصل‌های ششم و هفتم (علاوه بر فصل هشتم، ترتیبات منطقه‌ای و نظام قیمومیت بین‌المللی) ذکر شده‌اند. شورای امنیت می‌بایست در اجرای وظایف خود در حل مسالمت‌آمیز اختلافات و پیشگیری از وخامت آن‌ها در انطباق با اهداف و اصول ملل متحد عمل کند. این اهداف و اصول شامل توافق دولت‌های عضو به گونه‌ای است که در بند ۱ ماده (۲۴) و ماده (۲۵) منشور آورده شده است به این صورت که شورای امنیت باید در اجرای وظایف ذکر شده از طرف دولت‌ها عمل کرده و دولت‌ها تصمیمات شورای امنیت را در انطباق با منشور موجود اعمال می‌کنند. این وضعیت برگرفته از اهداف و اصول منشور بوده و در مورد حل مسالمت‌آمیز اختلافات، به اصول دادگستری و حقوق



بین‌الملل مستند است (ماده ۱، بند ۱). شورا می‌بایست حقوق و وظایف دولت‌ها را بر اساس اصول ذکر شده در ماده (۲) منشور ملل متحد و به صورت خاص ذیل اصل حل مسالمت‌آمیز اختلافات بین‌المللی مد نظر قرار دهد. به صورت کلی، شورای امنیت باید در نظر داشته باشد که پیش‌نویس منشور بیان می‌کند ملت‌های سازمان ملل متحد مصمم هستند که شرایطی را بنیان بگذارند که تحت آن‌ها عدالت و احترام به وظایف ناشی از معاهدات و دیگر منابع حقوق بین‌الملل، حفظ شود. در پیش‌نویس همچنین بیان شده است که برای موثر بودن اجرای عدالت و پایبندی به تعهدات، همکاری میان دولت‌ها و نیز حمایت افکار عمومی مورد نیاز است.



منابع

- ۱- احمدی، ستار، (۱۳۸۲)، شورای امنیت و امکان کنترل اعتبار قطعنامه‌های آن توسط دیوان بین‌المللی دادگستری، علوم سیاسی: سیاست خارجی، زمستان، شماره ۴.
- ۲- احمدی، کوروش، (۱۳۸۵)، تجدید ساختار شورای امنیت در بن بست؛ اصلاحات در سازمان ملل متحد و راهبرد ایران، تهران، مرکز تحقیقات استراتژیک.
- ۳- آقایی، سید داوود، (۱۳۷۵)، نقش و جایگاه شورای امنیت در نظم نوین جهانی، تهران، نشر پیک فرهنگ.
- ۴- بیگزاده، ابراهیم، (۱۳۹۴)، حقوق سازمان‌های بین‌المللی، تهران، انتشارات مجد.
- ۵- رضایی، رسول، شورای امنیت و حقوق نرم از قاعده گراییتا هنجارسازی، تهران، موسسه چتر دانش، سال ۱۳۹۸.
- ۶- سادات میدانی، سید حسین، (۱۳۸۴)، صلاحیت قانونگذاری شورای امنیت، تهران، انتشارات دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی.
- ۷- سلیمی ترکمانی، حجت، (۱۳۹۱)، جرم انگاری کاربرد سلاح‌های هسته‌ای در چارچوب حقوق بین‌الملل بشر محور در حال ظهور، فصلنامه پژوهش حقوق کیفری، شماره ۱.
- ۸- سیف زاده، فرزانه، زمانی، سید قاسم، سواری، حسن، راعی دهقی، مسعود، (۱۳۹۶)، بررسی مأموریت شورای امنیت در اعمال دکترین مسؤولیت حمایت. پژوهش‌های حقوق تطبیقی، شماره ۲۱.
- ۹- شریف، محمد، (۱۳۷۳)، بررسی دکترین نا محدود بودن صلاحیت شورای امنیت، تهران، انتشارات اطلاعات.
- ۱۰- فرخ سیری، منصور، (۱۳۸۷)، محدودیت‌های شورای امنیت در اعمال تحریم‌های اقتصادی، تهران، مجله حقوقی، شماره ۳۹.
- ۱۱- کرمی، جهانگیر، (۱۳۷۵)، شورای امنیت سازمان ملل و مداخله بشردوستانه، تهران، انتشارات وزارت امور خارجه.



- ۱۲- مانی، همایون، بذار، وحید، (۱۳۹۳)، برتری در روابط میان دیوان بین‌المللی دادگستری و شورای امنیت سازمان ملل متحد، علوم سیاسی؛ سازمان های بین المللی، تابستان، شماره ۶.
- ۱۳- موسوی میرکلائی، سیدطه، (۱۳۹۰)، نقش شورای امنیت در ایجاد صلاحیت برای دیوان بین‌المللی دادگستری، مجله تعالی حقوق، سال چهارم، شماره ۱۵.
- ۱۴- موسی زاده، رضا، (۱۳۹۳)، شورای امنیت سازمان ملل متحد: وتو و تحول در نحوه کاربرد آن، تهران، انتشارات میزان.
- ۱۵- میرعباسی ها، سیدباقر، سیده فرناز، (۱۳۹۵)، نظام جهانی ارزیابی و حمایت از حقوق بشر، تهران، انتشارات جنگل.
- ۱۶- میرعباسی، سید باقر، سادات میدانی، سیدحسن، (۱۳۹۵)، دیوان بین‌المللی دادگستری در تئوری و عمل، تهران، انتشارات جنگل.
- 17- Bruno Simma, The Charter of the United Nations, A commentary, Oxford University press, 1995.
- 18- Doebring, Karl, "Unlawful Resolutions of the Security Council and Their Legal Consequences", Max Planck Yearbook of United Nations Law, 1997, p. 91.
- 19- Fitzmaurice, Gerald, The Foundations of The Authority of International Law and The Problem of Enforcement, M.L.R, vol.19, January 1956, No.1, p.6-13.
- 20- <https://www.un.org/securitycouncil/content/reports-secretary-general>
- 21- <https://www.un.org/securitycouncil/content/reports-security-council-missions>
- 22- https://www.un.org/securitycouncil/content/sc_annual_reports
- 23- <https://www.un.org/securitycouncil/content/volumes-resolutions>
- 24- Kelsen, H. (1964). The law of the United Nations: a critical analysis of its fundamental problems, Praeger.
- 25- L .B.Modernizing the structure and procedure of the security Council,in the development of therole of the security Council, hague Academy of International Law.op.cit.,at pp.391-392.



26- Roberts, Ken, "Second-Guessing the Security Council- The International Court of Justice and Its Powers of Judicial Review", Pace International Law Review, 1995, vol. 7, Issue 2, p. 298.



The functions and competence of the Security Council in preventing disputes in order to maintain global peace and security

Mohammadmahdi Seyyed Naseri¹

Abstract

In Article 1 of the United Nations Charter, one of the four main tasks of this organization is to maintain international peace and security, and according to Article 24 of the Charter, this task is entrusted to the Security Council. Considering the inability of the community of nations to deal with the scourge of war, the drafters of the charter assigned the serious task of establishing international peace and security to a council in which the victors of World War II (America, England, Soviet Union, France and China) had a special In this way, the Security Council, with broad powers, became the executive of joint security and, as a policing pillar, became responsible for establishing order and security in the world. In order to achieve this lofty goal, the Security Council acts as a mediator in the framework of the provisions of the sixth chapter of the charter and as an enforcer of order in the framework of the provisions of the seventh chapter. This article tries to answer the question by describing the duties and jurisdiction of the United Nations Security Council. What are the functions and competence of the Security Council in preventing the escalation of disputes in order to maintain international peace and security?

keywords: Disputes, Security Council, World Peace, United Nations Charter.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

¹ PhD student in International Law, Faculty of Law, Islamic Azad University, UAE International Branch. (Corresponding Author)
Sm.snaseri@gmail.com

