

شورای امنیت سازمان ملل متحد و حمایت از کودکان در درگیری‌های مسلحانه

جواد آقازاده^۱

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

^۱. دانش‌آموخته کارشناسی ارشد روابط بین‌الملل از دانشگاه شهید دکتر بهشتی ja_aghazadeh@yahoo.com

تاریخ تصویب: ۱۳۹۵/۳/۳۰

تاریخ دریافت: ۱۳۹۵/۱/۲۸

چکیده

این مقاله درصدد بررسی علل و چگونگی ورود شورای امنیت به موضوع حمایت از کودکان در درگیری‌های مسلحانه، اقداماتی که شورا در این زمینه انجام داده و میزان کارآمدی اقدامات انجام‌شده است. در این راستا، ارزش افزوده دخالت شورای امنیت در موضوع حمایت از کودکان در درگیری‌های مسلحانه بررسی خواهد شد. پیش از ورود شورای امنیت به موضوع، حقوق بین‌الملل حاکم بر درگیری‌های مسلحانه در ۴ حوزه حقوق بشردوستانه بین‌المللی، حقوق کیفری بین‌المللی، حقوق بشر، و حقوق کار بین‌الملل از وسعت قابل توجهی برخوردار بود. بر این اساس، شورای امنیت بدون اینکه نقش تقنینی برای خود قائل شود، بیشتر درصدد عملیاتی و اجرایی کردن حقوق موجود در صحنه عمل برآمد. به این ترتیب، پرسش اصلی مقاله حاضر این است که: «شورای امنیت سازمان ملل متحد در حمایت از کودکان در درگیری‌های مسلحانه چه نقشی ایفا کرده است؟» فرضیه موردآزمون مقاله نیز این است که شورای امنیت به دلیل تداوم نقض صلح و امنیت بین‌المللی، درصدد ارتقای کیفیت مقابله با درگیری‌های مسلحانه و حفظ حقوق کودکان در آنها برآمده، اما به دلیل ماهیت به شدت سیاسی خود، قادر به حمایت بدون تبعیض و قیدوشرط از حقوق کودکان در این درگیری‌ها نشده است. اوج این امر در خارج کردن نام ائتلاف نظامی به رهبری عربستان سعودی از فهرست ناقضان فاحش حقوق کودکان در درگیری‌های مسلحانه تجلی پیدا کرد. از سوی دیگر، ظهور و قدرت‌گیری گروه‌های تروریستی و شورشی مانند طالبان، داعش، الشباب، احرارالشام، بوکوحرام، گروه ابوسیف و مانند اینها، کارایی ابزارها و سازوکارهایی را که تاکنون توسط شورای امنیت برای حمایت از کودکان در درگیری‌های مسلحانه به کار گرفته می‌شد را به چالش کشیده‌اند.

▪ واژگان کلیدی:

شورای امنیت، درگیری‌های مسلحانه، صلح و امنیت بین‌المللی، حقوق بشردوستانه، حقوق بشر، حقوق کودک

مقدمه

شورای امنیت سازمان ملل متحد به عنوان مقتدرترین رکن سازمان ملل متحد و مسئول حفظ صلح و امنیت بین‌المللی، طی بیست‌وپنج سال اخیر و پس از پایان جنگ سرد به مباحث موضوعی^۱ مرتبط با صلح و امنیت بین‌المللی مانند بیماری ایدز، بیماری ابولا و حمایت از افراد غیرنظامی از جمله حمایت از زنان و کودکان در درگیری‌های مسلحانه علاقه نشان داده است. در این میان، موضوع حمایت از کودکان در درگیری‌های مسلحانه مورد علاقه جدی شورای امنیت قرار گرفته است؛ به گونه‌ای که از سال ۱۹۹۸ با صدور یازده قطعنامه^۲ و هفت بیانیه رئیس شورا^۳ به بررسی موضوع پرداخته و طی هفده سال گذشته، سالی نبوده است که موضوع در دستور کار شورای امنیت نبوده باشد. به جز سال ۲۰۱۶ که در پی مجادلات سیاسی ناشی از حذف نام ائتلاف بین‌المللی به رهبری عربستان در حمله به یمن از فهرست گروه‌هایی که به نقض فاحش حقوق کودکان در درگیری‌های مسلحانه می‌پردازند، شورا همواره موفق به صدور قطعنامه و یا دست‌کم بیانیه رئیس شده است. باید توجه داشت که براساس منشور ملل متحد، وظیفه اولیه شورای امنیت، حفظ صلح و امنیت بین‌المللی و جلوگیری از بروز جنگ است^۴. با وجود این و به‌رغم ممنوعیت رسمی جنگ در منشور ملل متحد، کماکان شاهد گسترش جنگ و درگیری مسلحانه بوده‌ایم؛ بنابراین، در سال‌های اخیر و پس از پایان جنگ سرد این شورا به مباحث موضوعی مانند حمایت از کودکان در درگیری‌های مسلحانه که بیشتر به کیفیت درگیری‌ها یا به عبارت دقیق‌تر، حقوق درگیری‌های مسلحانه^۵ مربوط می‌شود نیز روی آورده است. همچنین شورای امنیت که براساس منشور ملل متحد، رکنی خاص‌گرا یا وضعیت‌گرا است، به موضوعی ورود پیدا کرده که هدف آن نه حل و فصل اختلاف موجود میان دو یا چند دولت، بلکه پیشگیری از تهدید علیه صلح یا صلح‌سازی پیشگیرانه بوده است.

^۱. Thematic Issues

^۲. Resolution

^۳. Presidential Statement

^۴. Jus ad Bellum and Jus Contra Bellum

^۵. Jus in Bello

بر این اساس، در این مقاله سعی خواهد شد ارزش افزوده دخالت شورای امنیت در موضوع حمایت از کودکان در درگیری‌های مسلحانه با توجه به اینکه حقوق بین‌الملل حاکم بر این موضوع پیشاپیش از وسعت قابل توجهی در حوزه‌های حقوق بشردوستانه بین‌المللی، حقوق کیفری بین‌المللی، حقوق بشر و حقوق کار بین‌الملل برخوردار بوده، بررسی و مشخص شود که آیا شورای امنیت در این مورد نقش تقنینی برای خود قائل شده یا بیشتر درصدد عملیاتی و اجرایی کردن حقوق موجود و اجرایی کردن آنها در صحنه عمل بوده است. به این ترتیب، پرسش اصلی مقاله حاضر این است که: «شورای امنیت سازمان ملل متحد در حمایت از کودکان در درگیری‌های مسلحانه چه نقشی ایفا کرده است؟».

ذکر این نکته ضروری است که درباره دخالت شورای امنیت سازمان ملل متحد برای حمایت از کودکان در درگیری‌های مسلحانه و در مقیاس وسیع‌تر، نقش‌آفرینی آن در حقوق درگیری‌های مسلحانه، پژوهش مستقلی انجام نشده است. بررسی میزان کارآمدی ورود شورای امنیت سازمان ملل به بحث حمایت از کودکان در درگیری‌های مسلحانه، انگیزه اصلی این مقاله بوده است.

در این راستا این فرضیه به آزمون گذاشته خواهد شد که ماهیت به‌شدت سیاسی شورای امنیت و ملاحظات فراوان سیاسی در تصمیم‌گیری‌های آن، شورا را از حمایت بدون قید و شرط از حقوق کودکان در درگیری‌های مسلحانه ناتوان ساخته و کمک‌چندانی به ارتقای حقوق درگیری‌های مسلحانه نکرده است؛ به گونه‌ای که ظهور و قدرت‌گیری گروه‌های تروریستی مانند داعش، طالبان، احرار الشام، بوکوحرام، جبهه النصره و مانند اینها به‌عنوان ناقضان مستمر حقوق کودکان در درگیری‌های مسلحانه، چالشی جدی در برابر کارآمدی اقدامات شورای امنیت ایجاد کرده است. همچنین، استاندارد دوگانه شورا در برخورد با کشورهای ناقض حقوق کودکان در درگیری‌های مسلحانه به‌ویژه در مورد اقدامات رژیم صهیونیستی، میزان صداقت آن در رویارویی با موضوع را به‌چالش کشیده است.

۱. چارچوب حقوقی موجود در سطح بین‌المللی برای حمایت از کودکان در درگیری‌های مسلحانه پیش از دخالت شورای امنیت

کودکان، آسیب‌پذیرترین بخش جوامع چه در زمان صلح و چه در زمان جنگ هستند. در زمان جنگ، کودکان در معرض تخریب، آسیب‌های جسمی و روانی، جدایی از خانه و والدین و بالاخره مرگ هستند. از سوی دیگر، با توجه به اینکه اکثر جنگ‌های معاصر، جنگ‌های داخلی هستند، آسیب‌پذیری کودکان در کنار دیگر غیرنظامیان، به مراتب افزایش یافته است.

در زمان صلح نیز کودکان در معرض مخاطرات بی‌شماری از قبیل جنایت سازمان‌یافته، قاچاق انسان و سوءاستفاده جنسی قرار دارند. همچنین آنها مجبورند با پیامدهای وضعیت‌هایی مانند فقر، آلودگی محیط زیست، بیماری‌های واگیر و بلایای طبیعی مانند سیل، زلزله، و... دست‌وپنجه نرم کنند (کاظمی، و دیگران، ۱۳۹۲: ۱۵۰-۱۴۲).

آسیب‌پذیری کودکان، مستلزم توجه ویژه به وضعیت آنها چه در زمان صلح و چه در زمان جنگ است. برای دستیابی به این هدف، جامعه بین‌المللی درصدد تدوین تدریجی قوانین و مقررات زیادی برآمده است. در حقوق بشر و حقوق بشردوستانه بین‌المللی مصادیق قابل توجهی در این زمینه قابل‌ارائه است.

۱. در قالب حقوق بشر و برای زمان صلح، تدوین و تصویب اعلامیه ژنو (۱۹۲۴)، اعلامیه حقوق کودک (۱۹۵۹) و کنوانسیون حقوق کودک (۱۹۸۹) قابل توجه است. در این اسناد با مبنا قرار دادن اصل آسیب‌پذیر بودن و عدم رشد کافی جسمی و روانی کودک، حقوق و حمایت‌هایی برای وی تعیین شده است (کارگروه حقوق کودک دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۸۸: ۸). در مورد بحث حمایت از کودکان در درگیری‌های مسلحانه، ماده ۳۸ کنوانسیون حقوق کودک، حضور کودکان زیر ۱۵ سال در درگیری‌های مسلحانه را غیرقانونی اعلام کرده است.

در این راستا همچنین در سال ۲۰۰۰ پروتکل اختیاری منضم به کنوانسیون حقوق کودک در مورد مشارکت کودکان در درگیری‌های مسلحانه^۱ به تصویب مجمع عمومی

^۱. Optional Protocol to the Convention on the Rights of Child on the Involvement of Children in Armed Conflict

سازمان ملل رسید و در سال ۲۰۰۲ لازم الاجرا شد. به موجب این پروتکل، منع ورود به درگیری‌های مسلحانه از ۱۵ سال به ۱۸ سال افزایش یافته و دولت‌ها موظف به اتخاذ تدابیر لازم برای کسب اطمینان از عدم ورود کودکان به درگیری‌های مسلحانه هستند.

۲. در قالب حقوق بشردوستانه بین‌المللی ناظر بر رفتار قوای متخاصم در جنگ‌های مسلحانه بین‌المللی یا غیربین‌المللی (قربان‌نیا، ۱۳۸۷: ۴۰) نیز تصویب کنوانسیون چهارم ژنو و پروتکل‌های الحاقی به کنوانسیون‌های چهارگانه ژنو قابل ذکر است. فهرست اقدامات حمایتی در حقوق بشردوستانه بین‌المللی برای کودکان به شرح زیر است:

- ایجاد بیمارستان و مناطق امن (ماده ۱۴ کنوانسیون چهارم ژنو)؛
 - تخلیه کودکان از مناطق جنگی و آزادسازی و بازگرداندن آنها پس از پایان درگیری (مواد ۱۷، ۲۴/۲، ۴۹/۳، ۷۸، ۱۳۲/۲ کنوانسیون چهارم ژنو و ماده ۷۸ نخستین پروتکل الحاقی و ماده ۴/۳ دومین پروتکل الحاقی)؛
 - اولویت‌بخشی در رسیدگی از جمله در توزیع غذا، تجهیزات پزشکی، و پوشاک (مواد ۲۳، ۳۸، ۵۰/۵ و ۸۹ کنوانسیون چهارم ژنو)؛
 - پیوستن دوباره به خانواده (مواد ۲۴، ۲۵، ۲۶، ۴۹/۳، ۵۰ و ۸۲ کنوانسیون چهارم ژنو و ماده ۷۸ نخستین پروتکل الحاقی و مواد ۴/۳ و ۶/۴ دومین پروتکل الحاقی)؛
 - آموزش (مواد ۲۴/۱، ۵۰ و ۹۴ کنوانسیون چهارم ژنو و ماده ۷۸/۲ نخستین پروتکل الحاقی و ماده ۴/۳ دومین پروتکل الحاقی)؛
 - مراقبت ویژه از کودکان بازداشت یا توقیف‌شده (مواد ۷۶/۵، ۸۲، ۸۵/۲، ۸۹، ۹۴، ۱۱۹/۲ و ۱۳۲ کنوانسیون چهارم ژنو و مواد ۷۷/۳ و ۴ نخستین پروتکل الحاقی و ماده ۴/۳ دومین پروتکل الحاقی)؛
 - مصونیت از مجازات اعدام (ماده ۶۸/۴ کنوانسیون چهارم ژنو و ماده ۷۷/۵ نخستین پروتکل الحاقی و ماده ۶/۴ دومین پروتکل الحاقی) (Popovski, 2008: 388).
- علاوه بر موارد بالا، پروتکل‌های الحاقی اول و دوم ژنو مقرراتی مبنی بر منع مشارکت کودکان در درگیری‌های مسلحانه به هر شکل و حالتی، اعم از مشارکت در درگیری یا کمک به جنگجویان، را ایجاد کرد.

همچنین تأسیس دیوان کیفری بین‌المللی و دادگاه‌های جنایی بین‌المللی ایجاد شده زیر نظر شورای امنیت از اهمیت بسزایی در این چارچوب برخوردار هستند، زیرا در اساسنامه آنها به‌ویژه اساسنامه دیوان کیفری بین‌المللی حدود جرایم، هم زمان جنگ و هم زمان صلح را دربر گرفته و نوعی همپوشانی میان حقوق بشردوستانه بین‌المللی و حقوق بشر ایجاد می‌شود. به‌عنوان مثال، در ماده ۳۸ اساسنامه دیوان کیفری بین‌المللی که در ۱۷ ژوئیه ۱۹۹۸ به‌تصویب رسید، استخدام و به‌کارگیری کودکان به‌عنوان سرباز جنگی که پیشتر در ماده ۷۷ نخستین پروتکل الحاقی به کنوانسیون ژنو آمده بود، به‌عنوان جنایت جنگی تلقی شده است (شریعت‌باقری، ۱۳۹۳: ۱۵-۱۰).

در کنار موارد یادشده باید به مقاله‌نامه^۱ شماره ۱۸۲ سازمان بین‌المللی کار در زمینه بدترین شکل‌های کار کودک که در سال ۱۹۹۹ به تصویب کنفرانس بین‌المللی کار رسید و در سال ۲۰۰۰ لازم‌الاجرا شد نیز اشاره کرد. در ماده ۳ این مقاله‌نامه، بکارگیری اجباری و الزامی کودکان در درگیری‌های مسلحانه^۲، به‌عنوان بدترین شکل کار کودک مطرح شده است.

۲. ورود شورای امنیت به موضوع حمایت از کودکان در درگیری‌های مسلحانه

در سال ۱۹۹۳، کنفرانس جهانی حقوق بشر در وین از دبیرکل سازمان ملل متحد درخواست کرد که زمینه انجام مطالعه‌ای جهانی درباره تأثیرهای درگیری‌های مسلحانه بر کودکان را فراهم کند. این درخواست بار دیگر در همان سال از طریق مجمع عمومی سازمان ملل متحد مطرح شد. بر این اساس، دبیرکل در تاریخ ۸ ژوئن ۱۹۹۴ گروه مطالعاتی ویژه‌ای را به ریاست خانم *گراسا ماچل*^۳، وزیر پیشین آموزش موزامبیک، تعیین کرد و این گروه در ۲۶ اوت ۱۹۹۶ گزارش خود را ارائه کرد (Shamalakandiah, 2014: 98).

انتشار این گزارش عمق بحران و شرایط اسفبار حاکم بر وضعیت کودکان در درگیری‌های مسلحانه را نمایان ساخت و موجی را در سطح بین‌المللی به‌راه انداخت تا

^۱ Worst Forms of Child Labour Convention, 1999 (No.182)

^۲ Forced or Compulsory Recruitment of Children for use in Armed Conflict

^۳ Graca Machel, is a Mozambican politician and humanitarian. She is the widow of former South African president Nelson Mandela and of Mozambican President Samora Machel

اقدامات مؤثری در این زمینه به عمل آید. در گزارش موردنظر، پیشنهاد شده بود که برای بهبود وضعیت موجود، «شورای امنیت باید به صورت مستمر و کاملی از نگرانی‌های بشردوستانه شامل نگرانی‌های مربوط به وضعیت کودکان در اقدامات مربوط به حل و فصل اختلافات شورا آگاه شود». همچنین پیشنهاد شده بود دبیرکل سازمان ملل، نماینده ویژه‌ای^۱ به این منظور تعیین کند که کارویژه‌های آن شامل، پایش وضعیت کودکان در درگیری‌های مسلحانه، آگاه‌سازی عمومی از وضعیت نامناسب کودکان در درگیری‌های مسلحانه، همکاری با کمیته حقوق کودک و سازمان‌های غیردولتی، با هدف نهایی ارتقای حمایت از کودکان در درگیری‌های مسلحانه، باشد. این مقام در سال ۱۹۹۶ ایجاد شد که تاکنون تداوم داشته و شرح وظایف آن افزایش یافته است.

با وجود این، ورود شورای امنیت به موضوع، دو سال بعد، یعنی در تاریخ ۲۹ ژوئن ۱۹۹۸ و با تصویب بیانیه رئیس صورت گرفت. یک سال بعد، یعنی در ۳۰ اوت ۱۹۹۹ قطعنامه ۱۲۶۱ به‌عنوان نخستین قطعنامه شورای امنیت در حمایت از کودکان در درگیری‌های مسلحانه صادر شد که در تاریخ فعالیت شورای امنیت، نخستین قطعنامه این شورا درباره یک بحث محتوایی است که موجب تهدید صلح و امنیت بین‌المللی شده است. در مورد دلایل ورود شورای امنیت به مباحثی که به‌طور سنتی و اصولی در حیطه صلاحیت دیگر ارکان سازمان ملل به‌ویژه شورای اقتصادی و اجتماعی^۲ و مجمع عمومی سازمان ملل قرار داشت، تحلیل‌های گوناگونی وجود دارد.

عده‌ای این امر را کاملاً طبیعی و در ادامه تمایل طبیعی هر نهادی به بسط حوزه اختیارات و قدرت با تفسیر موسع از شرح وظایف خود می‌دانند. در مورد شورای امنیت نیز این امر طبیعی به‌نظر می‌رسد، زیرا با پایان جنگ سرد و فراهم شدن فضای مفاهمه‌ای و گفت‌وگو میان اعضای دائم آن در مورد موضوعات فراوان بین‌المللی، امکان ورود شورای امنیت به مباحث موضوعی و تصمیم‌گیری مناسب در مورد آنها فراهم شد. این دیدگاه در راستای دکترین نامحدود بودن صلاحیت شورای امنیت با توسل به تفسیر موسع از ماده ۳۹

^۱. Special Representative for Children in Armed Conflict

^۲. Economic and Social Council (ECOSOC)

منشور ملل متحد ارزیابی می‌شود (شریف، ۱۳۷۳: ۱۴۱-۱۳۷)، البته باید توجه داشت، در صورتی که اقدامات و تصمیم‌های شورای امنیت در انطباق با اصول عدالت و حقوق بین‌الملل، مقاصد و اصول ملل متحد و منطبق بر منشور ملل متحد نباشد، از مشروعیت لازم برخوردار نخواهند بود (کرمی، ۱۳۷۵: ۲۸-۲۲).

عده دیگری معتقدند، شورای امنیت به‌عنوان قوی‌ترین رکن سازمان ملل متحد به‌دلیل ناتوانی در جلوگیری از وقوع جنگ و درگیری که دولت‌ها براساس بند ۴ ماده ۲ منشور ملل متحد متعهد به خودداری از آن بودند، چاره‌ای جز این نداشته است که دست‌کم کیفیت درگیری‌ها را مدیریت کرده و حداقلی از استانداردها را در آن اعمال کند. به‌عبارت دیگر، به‌دلیل ادامه یافتن جنگ و درگیری در صحنه عمل، با توجه به منسوخ شدن این واژه در منشور ملل متحد و عدم رعایت حقوق غیرنظامیان به‌طور کلی و حقوق کودکان در درگیری‌ها، شورای امنیت درصدد برآمد برای بسط و تثبیت حقوق درگیری‌های مسلحانه^۱ اقدام کند و در نتیجه در بلندمدت، موضوع و مشکلی را که در جامعه بین‌المللی شیوع یافته و تکرار آن می‌تواند بر صلح و امنیت بین‌المللی تأثیرگذار باشد را حل کند (سادات میدانی، ۱۳۸۴: ۲۴۴).

لازم به ذکر است که نحوه ورود شورای امنیت به بحث حمایت از کودکان در درگیری‌های مسلحانه به‌گونه‌ای است که به‌موجب پاراگراف نهایی مندرج در قطعنامه‌های صادرشده توسط آن^۲ و براساس ماده ۱۲ منشور ملل متحد، دیگر ارکان سازمان ملل از جمله مجمع عمومی، تا هنگامی که خود شورای امنیت درخواست نکند، حق ورود و دخالت محتوایی در موضوع را ندارند.

۳. اقدامات انجام‌شده توسط شورای امنیت در حمایت از کودکان در درگیری‌های مسلحانه

شورای امنیت سازمان ملل از سال ۱۹۹۹ با صدور ۱۱ قطعنامه و ۷ بیانیهٔ رئیس، به‌صورت

^۱. Jus in Bello

^۲. Decides to Remain Actively Seized of the Matter

مرحله‌ای و گام به گام تلاش کرده است که ابتدا یک چارچوب مشخص و معین را به عنوان سیاست‌گذاری^۱ خود در زمینه حمایت از کودکان در درگیری‌های مسلحانه ایجاد کند و سپس با تأسیس نهادهای گزارش‌دهی و نظارتی قوی، بر اجرای سیاست‌های یادشده نظارت کند. بر این اساس، شورا ابتدا ۶ مورد را به عنوان نقض فاحش^۲ حقوق کودکان در درگیری‌های مسلحانه به شرح زیر تعیین کرد: (De la Sabliere & Jean-Marc, 2015) ۱. استخدام و به کارگیری کودکان به عنوان سرباز جنگی^۳؛ ۲. کشتار و نقص عضو کودکان^۴؛ ۳. خشونت جنسی علیه کودکان^۵؛ ۴. حملات به مدارس و بیمارستان‌ها^۶؛ ۵. ربودن کودکان^۷؛ ۶. جلوگیری از دسترسی بشردوستانه برای کودکان^۸. پس از آن شورای امنیت در سال ۲۰۰۵ و به موجب قطعنامه شماره ۱۶۱۲، سیستم گزارش‌دهی و نظارتی خود مرکب از گروه کاری شورای امنیت^۹ و نیز مکانیسم پایش و گزارش‌دهی^{۱۰} را ایجاد کرد ((Shamalakhandiah, 2014: 105).

کارگروه شورای امنیت برای حمایت از کودکان در درگیری‌های مسلحانه از ۱۶ نوامبر ۲۰۰۵ به عنوان یکی از ارکان فرعی شورای امنیت ایجاد شد که مرکب از همه اعضای شورا بوده و هدف از تأسیس آن، بررسی مستقیم و اختصاصی وضعیت کشورها یا گروه‌های نقض‌کننده تعهدات بین‌المللی در حمایت از کودکان در درگیری‌های مسلحانه براساس گزارش‌های دبیرکل سازمان ملل و اتخاذ تصمیم‌های لازم است. تصمیم‌های اتخاذشده توسط آن با عنوان «استنتاج کارگروه^{۱۱}» معروف است. یکی از وظایف این کارگروه، مذاکره با کشورها یا گروه‌های متخلف و تدوین یک برنامه اقدام^{۱۲} برای آنها مشتمل بر فعالیت‌ها و اقداماتی است که باید برای پایان دادن به نقض تعهدات بین‌المللی در حمایت از کودکان در

1. Policy Framework

2. Grave Violations

3. Recruitment or use of Children as Soldiers

4. Killing and Maiming of Children

5. Sexual Violence against Children

6. Attacks against Schools and Hospitals

7. Abduction of Children

8. Denial of Humanitarian Access for Children

9. Security Council Working Group

10. Monitoring and Reporting Mechanism-MRM

11. Conclusions

12. Action Plan

درگیری‌های مسلحانه انجام دهند. از سال ۲۰۰۶ این کارگروه ۲۱ برنامه اقدام را با دولت‌های متخلف و گروه‌های شورشی به امضا رسانده است.

علاوه بر این، سازوکار پایش و گزارش‌دهی بسیار فعالی برای حمایت از کودکان در درگیری‌های مسلحانه شکل گرفت؛ به گونه‌ای که براساس قطعنامه‌های شورای امنیت، دبیرکل سازمان ملل مکلف شد گزارش سالانه‌ای را از آخرین اقدامات سازمان ملل در حمایت از کودکان در درگیری‌های مسلحانه و نیز اسامی کشورهایی که تعهدات بین‌المللی در حمایت از کودکان در درگیری‌های مسلحانه را نقض می‌کنند، ارائه دهد. این گزارش موجب توجه جامعه جهانی به موضوع و قابل‌رؤیت شدن^۱ این مشکل بین‌المللی شد و آیینی تمام‌نمایی از بازتاب آخرین وضعیت جامعه جهانی در مورد حمایت از کودکان در درگیری‌های مسلحانه ارائه کرد.

به موجب قطعنامه شماره ۱۳۷۹ مصوب ۲۰ نوامبر ۲۰۰۱، به دبیرکل سازمان ملل اختیار داده شد که علاوه بر اسامی کشورها یا گروه‌هایی که پیشاپیش به دلایل دیگری در دستورکار شورای امنیت قرار دارند و به نقض تعهدات بین‌المللی در حمایت از کودکان در درگیری‌های مسلحانه می‌پردازند، اسامی کشورها یا گروه‌هایی را که در دستورکار شورای امنیت قرار ندارند، اما تعهدات یادشده را نقض می‌کنند نیز در گزارش‌های خود قید کند. مبنای دادن چنین اختیاری به دبیرکل نیز ماده ۹۹ منشور ملل متحد بوده است.

بر این اساس، از سال ۲۰۰۳ در گزارش‌های دبیرکل دو ضمیمه وجود دارد. ضمیمه نخست، کشورها یا گروه‌هایی که پیشاپیش در دستورکار شورای امنیت قرار دارند و ضمیمه دوم، کشورها یا گروه‌هایی که پیشتر در دستورکار شورای امنیت نبوده‌اند. اما در هر دو صورت، ذکر نام برخی از کشورها یا گروه‌ها در ضمیمه گزارش دبیرکل، به معنی آن است که در فاصله زمانی دو گزارش، مواردی از نقض فاحش حقوق کودکان در درگیری‌های مسلحانه (یکی از ۶ مورد یا هر تعدادی از آنها) در محدوده جغرافیایی آنها رخ داده است. هدف از این اقدام، قرار دادن نام کشورها یا گروه‌ها در فهرست ناقضان شرم‌آور^۲ با هدف نهایی تغییر

^۱. Visible

^۲. Naming and Shaming List

رفتار آنها است. این اقدام در مورد بسیاری از کشورها مؤثر بوده و باعث تجدیدنظر آنها در اقدامات مربوط به نقض حقوق کودکان در درگیری‌های مسلحانه شده است؛ به‌عنوان مثال، کشورهای اوگاندا، نپال، سری‌لانکا و دماغه سبز با تنظیم برنامه اقدام با شورای امنیت و عمل به توصیه‌های آن، درنهایت از فهرست سیاه شورای امنیت خارج شدند. این رویکرد در مورد آن دسته از گروه‌های شورشی که اهداف سیاسی را دنبال کرده و درنهایت درصدد تشکیل حکومت هستند نیز تأثیرگذار بوده است. با وجود این، تعدادی از گروه‌های تروریستی که درصدد تعامل با نظام بین‌المللی نیستند، به چنین رویکردی توجه نکرده‌اند.

در این میان، کشورها یا گروه‌هایی که بیش از پنج سال در گزارش دبیرکل سازمان ملل از آنها نام برده می‌شود، به‌عنوان ناقضان مستمر^۱ حقوق کودکان در درگیری‌های مسلحانه محسوب می‌شوند. این اصطلاح از سال ۲۰۱۱ و به‌موجب قطعنامه ۱۹۹۸ شورای امنیت رایج شد. در حال حاضر، ناقضان مستمر حقوق کودکان در درگیری‌های مسلحانه به بزرگ‌ترین چالش شورای امنیت در این عرصه تبدیل شده‌اند؛ به‌گونه‌ای که اقدامات تنبیهی موجود در برابر آنها نتیجه‌بخش نبوده و به‌نوعی اعتبار و حیثیت شورای امنیت در معرض تهدید است. بر این اساس، چنانچه اراده سیاسی لازم در شورای امنیت شکل گیرد، باید ناقضان مستمر، مشمول تحریم‌های ذیل فصل هفت منشور ملل متحد قرار گیرند تا شاید مجبور به تغییر رویه شوند.

همچنین لازم به ذکر است که از سال ۲۰۰۰ و به‌موجب قطعنامه ۱۳۱۴، یکی از وظایف و کارکردهایی که برای عملیات حفظ صلح سازمان ملل^۲ تعریف شد، توجه به موضوع نقض حقوق کودکان در درگیری‌های مسلحانه و گزارش‌دهی در مورد مرتکبان و نیز موارد نقض است. در مواردی که عملیات حفظ صلح در کشوری وجود ندارد، آژانس‌های تخصصی سازمان ملل، به‌ویژه صندوق کودکان سازمان ملل (یونیسف)^۳ موظف به پایش و گزارش‌دهی چنین مواردی هستند و چنانچه صندوق کودکان سازمان ملل نیز دفتری در کشور در معرض درگیری‌های مسلحانه نداشته باشد، این مهم به‌عهده دفتر برنامه عمران ملل متحد گذاشته شده است.

^۱ Persistent Perpetrators

^۲ Peace Keeping Operations

^۳ UNICEF

در تاریخ شورای امنیت، ایجاد این گونه سیستم فعال و جامع پایش و گزارش دهی در قطعنامه‌هایی که ذیل فصل ۶ منشور سازمان ملل متحد (حل و فصل مسالمت آمیز اختلافات) صادر شده، بی سابقه است.

۴. مباحث فرابخشی مؤثر در موفقیت شورای امنیت برای حمایت از کودکان درگیری‌های مسلحانه

قطعنامه‌های شورای امنیت برای حمایت از کودکان درگیری‌های مسلحانه در دو دوره زمانی صادر شده‌اند. قطعنامه‌های پیش از سال ۲۰۰۵ صادر شده‌اند و قطعنامه‌هایی که پس از این سال و به طور مشخص، پس از صدور قطعنامه ۱۶۱۲ تدوین شده‌اند. بی شک صدور قطعنامه ۱۶۱۲، نقطه عطفی در این زمینه محسوب می‌شود. قطعنامه‌هایی که پیش از قطعنامه ۱۶۱۲ تدوین شده‌اند، به بیان اصول کلی پرداخته و بیشتر، حالت سیاست‌گذاری دارند؛ به طوری که همان گونه که پیشتر اشاره شد، تا سال ۲۰۰۵، شورای امنیت مصادیق نقض فاحش حقوق کودکان درگیری‌های مسلحانه را در ۶ مورد زیر تعیین کرد: ۱. استخدام و بکارگیری کودکان به عنوان سرباز جنگی؛ ۲. کشتار و نقص عضو کودکان؛ ۳. خشونت جنسی علیه کودکان؛ ۴. حمله به مدارس و بیمارستان‌ها؛ ۵. ربودن کودکان؛ ۶. جلوگیری از دسترسی بشردوستانه برای کودکان.

قطعنامه ۱۶۱۲ و قطعنامه‌های پس از آن، ضمن عملیاتی کردن اصول و سیاست‌های کلی مندرج در قطعنامه‌های پیشین به بیان جزئیات و بررسی اقدامات عملی انجام شده در سطح جهانی برای اجرای سیاست‌های تعیین شده پرداخته‌اند.

از سوی دیگر، در قطعنامه‌های شورای امنیت به مباحث فراوانی پرداخته شده و میان رعایت این مباحث و موفقیت شورا در حمایت از کودکان درگیری‌های مسلحانه، ارتباط برقرار شده است. این مباحث به شرح زیر هستند.

۱-۴. مبارزه با بی‌کیفری^۱

از دیدگاه حقوق بین‌الملل، بی‌کیفری به این معناست که عاملان نقض حقوق بشر از هرگونه تحقیق، تعقیب، دستگیری، و محاکمه معاف باشند و به مجازات متناسب با رفتار ضدانسانی خود نرسند. در طول دو دهه گذشته، مبارزه برای اجرای عدالت با کیفر دادن جنایتکاران نمودی گسترده یافته و تلاش‌های مستمر و گسترده‌ای در حال انجام است که جنایتکاران به دست عدالت سپرده شوند. ایجاد دیوان کیفری بین‌المللی، نماد اصلی چنین تلاش‌هایی محسوب می‌شود که سمبل برقراری حاکمیت قانون و عدالت در سطح بین‌المللی و تضمین ارزش‌های مشترک بشری به‌شمار می‌آید.

شورای امنیت از ابتدای ورود به بحث حمایت از کودکان در مبارزات مسلحانه، با طرح موضوع مبارزه با بی‌کیفری، از کشورها درخواست کرده است که نقطه پایانی بر بی‌کیفری نهاده و به تعقیب قضایی و مجازات افرادی بپردازند که به نسل‌کشی، جنایت علیه بشریت، جنایت‌های جنگی و دیگر جنایت‌های فاحش علیه کودکان متهم هستند. همچنین این جنایت‌ها را از مقررات و قوانین عفو خود مستثنی کنند (Nylund, 2011: 115).

۲-۴. تجارت و نقل و انتقال غیرقانونی سلاح‌های کوچک و سبک^۲

در طول تاریخ، سلاح‌های کوچک و سبک، عامل مرگ انسان‌های بی‌شماری در درگیری‌های مسلحانه بوده‌اند. کنترل تولید و تجارت سلاح‌های کوچک، یکی از اهدافی است که توسط سازمان ملل متحد پیگیری می‌شود. پس از صدور قطعنامه‌های مجمع عمومی به شماره A/RES/46/36 مصوب ۱۹۹۱ و A/RES/50/70 مصوب ۱۹۹۶، کنفرانس سازمان ملل در مورد تجارت غیرقانونی سلاح‌های کوچک در سال ۲۰۰۱ برگزار شد. دستاورد این کنفرانس، تدوین و تصویب برنامه اقدام سازمان ملل برای جلوگیری، مبارزه و از بین بردن تجارت غیرقانونی سلاح‌های کوچک و سبک در همه جنبه‌های آن^۳

^۱ Impunity

^۲ Illicit Trade and Trafficking in Small Arms and Light Weapons

^۳ United Nations Programme of Action to Prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects

بود. در این چارچوب، کشورها گزارش‌های سالانه‌ای ارائه کرده و کنفرانس بازرنگری تجارت غیرقانونی سلاح‌های کوچک نیز هر پنج سال یک بار برگزار می‌شود.

در اقدام دیگری، مجمع عمومی سازمان ملل در ۲ آوریل ۲۰۱۳ معاهده تجارت تسلیحات^۱ را به منظور کنترل فروش، انباشت، و حمل و نقل انواع گوناگون تسلیحات متعارف از ناو جنگی و هواپیما گرفته تا سلاح‌های سبک و کوچک، به تصویب رساند. این معاهده در ۲۴ دسامبر ۲۰۱۴ (۳ دی ۱۳۹۳) لازم‌الاجرا شد. حجم تجارت بین‌المللی سلاح در سال ۲۰۱۵، هفتاد میلیارد دلار برآورد شده است.

شورای امنیت در قطعنامه‌هایی که درباره حمایت از کودکان در درگیری‌های مسلحانه صادر کرده است با این استدلال که تجارت و نقل و انتقال غیرقانونی سلاح‌های کوچک و سبک می‌تواند باعث طولانی شدن درگیری‌های مسلحانه و تشدید پیامدهای درگیری برای کودکان شود، از کشورها می‌خواهد به تعهدات خود برای کنترل و توقف تجارت غیرقانونی سلاح‌های کوچک و سبک عمل کنند. شورا همچنین از دبیرکل سازمان ملل می‌خواهد پیشنهادهای مؤثری را برای کنترل تجارت و نقل و انتقال غیرقانونی سلاح‌های کوچک و سبک ارائه دهد.

۳-۴. مین‌های ضد نفر و بمب‌های خوشه‌ای^۲

استفاده از مین به عنوان یک تاکتیک نظامی، بسیار بحث‌برانگیز است. مین‌ها تفاوتی بین نظامیان و غیرنظامیان قائل نیستند و پس از پایان درگیری نیز همچنان خطرناک باقی مانده و زمین‌ها را تا مدت‌ها گذرناپذیر و غیرقابل استفاده می‌کنند. در بسیاری از موارد نیز مکان دقیق مین‌گذاری مشخص نیست و این مسئله، کار مین‌روبی را دشوار و کند می‌کند. این خطرها باعث شده است که مناطق دارای زمین‌های مین‌گذاری شده با مشکلات بزرگی برای سکونت دوباره، کشاورزی و گردشگری روبه‌رو باشند.

تلاش بین‌المللی برای منع کاربرد مین، به ویژه مین‌های ضد نفر در قالب «معاهده اتاوا» در سال ۱۹۹۷ و با نام کامل «کنوانسیون ممنوعیت استفاده، تولید، انبار، و نقل و انتقال

^۱. Arms Trade Treaty

^۲. Landmines (Anti-Personnel Mines) and Cluster Bombs

مین‌های ضد نفر و نابودی آنها^۱ متجلی شده است. تاکنون ۱۵۶ کشور با امضای این معاهده بین‌المللی پذیرفته‌اند که از تولید، استفاده، طراحی، ذخیره و تجارت مین‌های ضد نفر، خودداری کنند. سه عضو دائم شورای امنیت، یعنی چین، روسیه، و آمریکا، از جمله کشورهایی هستند که به این پیمان نپیوسته‌اند.

در حال حاضر ۱۲۰ تا ۱۴۰ میلیون مین در جهان کار گذاشته شده است که ۴ میلیون آن باقی‌مانده از جنگ جهانی دوم، و ۲۳۰ میلیون مین نیز در زرادخانه‌ها وجود دارد. سرعت مین‌گذاری، ۴ برابر بیش از سرعت خنثی‌سازی مین‌ها است و گردآوری مین‌های کارگذاشته‌شده کنونی به ۳۰۰ میلیارد دلار هزینه و هزار سال زمان نیاز دارد.

مهمات خوشه‌ای نیز به انواع وسایل انفجاری گفته می‌شود که در اثر یک انفجار اولیه، تعداد زیادی مهمات کوچک‌تر را در منطقه انفجار پخش می‌کنند تا با فاصله زمانی پس از انفجار نخست منفجر شوند. هدف اصلی از کاربرد مهمات خوشه‌ای که در طول جنگ جهانی دوم ساخته شده‌اند، افزودن به شعاع تأثیر بمب و جلوگیری از پیشروی نظامی است. در بمب معمولی، فقط ناحیه نزدیک به محل انفجار تخریب می‌شود، ولی مهمات خوشه‌ای با پراکندن تعداد زیادی از بمب‌های کوچک‌تر، بر منطقه وسیع‌تری تأثیر می‌گذارند (ممتاز و شایگان، ۱۳۹۳: ۱۴۲-۱۴۰).

اگرچه سازمان‌های مختلف بین‌المللی مانند صلیب سرخ و سازمان ملل متحد با کاربرد این‌گونه مهمات مخالفت کرده‌اند، هنوز قانون بین‌المللی‌ای برای ممنوعیت مهمات خوشه‌ای به تصویب نرسیده است. مخالفان استفاده از بمب‌های خوشه‌ای به دلیل اینکه بعضی از بمب‌های کوچک‌تر عمل نمی‌کنند و به غیرنظامیان آسیب می‌رسانند، استفاده از آنها را غیراخلاقی می‌دانند.

بر این اساس، تلاش‌هایی در سطح بین‌المللی برای جلوگیری از ساخت و به‌کارگیری بمب‌های خوشه‌ای انجام شده که منجر به تدوین و تصویب کنوانسیون مهمات خوشه‌ای^۲ در سال ۲۰۰۸ گردیده است. این معاهده، استفاده، نقل‌وانتقال، و ذخیره بمب‌های خوشه‌ای

1. Ottawa Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on their Destruction

2. Convention on Cluster Munitions (CCM)

را ممنوع کرده است. این کنوانسیون در اول اوت ۲۰۱۰ لازم‌الاجرا شده و تاکنون ۱۰۸ کشور، آن را به امضا رسانده‌اند. با وجود این، کشورهایی که سازنده اصلی و بزرگ‌ترین تولیدکنندگان بمب‌های خوشه‌ای هستند (مانند امریکا، روسیه، چین، هند، برزیل، و پاکستان) آن را امضا نکرده‌اند.

شورای امنیت در قطعنامه ۲۱۴۳ با ابراز نگرانی از تعداد زیاد کودکانی که در طول جنگ یا پس از آن، جان خود را در اثر مین‌های ضد نفر، مهمات انفجاری و بمب‌های کنارجاده‌ای از دست داده یا دچار نقص عضو شده‌اند، از نهادهای مرتبط سازمان ملل درخواست کرد که اقدامات مشخصی را برای کاهش اثرات نامطلوب مین‌ها، مهمات منفجر نشده و مهمات خوشه‌ای بر کودکان از طریق پاکسازی مناطق مین‌گذاری شده، و فعالیت‌های مربوط به آموزش خطر و کاهش خطر برای کودکان انجام دهند.

باید توجه داشت که به دلیل اینکه سه کشور از پنج کشور عضو دائم شورای امنیت، عضو معاهدات مربوط به مین‌های ضد نفر و بمب‌های خوشه‌ای نیستند، نوع ادبیاتی که توسط شورای امنیت در این باره به کار رفته، ادبیات ضعیف و غیرالزام‌آوری است؛ به گونه‌ای که در این زمینه هیچ درخواستی از کشورها برای انجام اقدامات لازم به عمل نیآورده و تنها تکالیفی بر نهادهای مرتبط سازمان ملل بار می‌سازد.

۵. ارزیابی عملکرد شورای امنیت در حمایت از کودکان در درگیری‌های مسلحانه

در ابتدای بحث، توجه به این نکته بسیار مهم، ضروری است که هر چند ورود شورای امنیت به بحث حمایت از کودکان در درگیری‌های مسلحانه، به خودی خود می‌تواند اقدامی شایسته تقدیر باشد، اما حکایت از این واقعیت تلخ دارد که در آینده نزدیک، امکان پایان دادن به درگیری‌های مسلحانه کاملاً منتفی است. وظیفه و مسئولیت اولیه و اصلی شورای امنیت، حفظ صلح و امنیت بین‌المللی براساس مقاصد و اصول ملل متحد گنجانده شده در منشور است. اصل نخست گنجانده شده در ماده یک منشور، «برطرف کردن تهدیدها علیه صلح و متوقف کردن هرگونه تجاوز یا سایر کارهای ناقض صلح و فراهم آوردن زمینه‌های تعدیل و حل و فصل اختلافات بین‌المللی یا وضعیت‌هایی که منجر به نقض صلح شوند، با

شیوه‌های مسالمت‌آمیز و براساس اصول عدالت و حقوق بین‌الملل» است؛ امری که از زمان تأسیس سازمان ملل در سال ۱۹۴۸ تاکنون، محقق نشده و جهان، کماکان شاهد جنگ و درگیری در شکل‌های گوناگون آن است؛ بنابراین، به نظر می‌رسد شورای امنیت به دلیل اینکه نتوانسته است از وقوع جنگ و درگیری جلوگیری کند و در انجام وظیفه اصلی و اصولی خود، ناتوان بوده، چاره‌ای جز آن نیافته است که کیفیت درگیری‌ها را مدیریت، و حداقلی از استانداردها را در آن اعمال کند.

شورای امنیت براساس منشور ملل متحد می‌تواند ذیل فصل هفتم منشور، تصمیم‌های الزام‌آوری برای کشورهای عضو سازمان ملل اتخاذ کند، اما باید توجه داشت که تمام قطعنامه‌های صادرشده توسط این شورا درباره حمایت از کودکان در درگیری‌های مسلحانه ذیل فصل ششم منشور بوده و جنبه توصیه‌ای دارند. شورای امنیت با توجه به اینکه از عضویت همه اعضای سازمان ملل برخوردار نیست و مشروعیت تصمیم‌های آن به لحاظ جهان‌شمول نبودن، ممکن است به چالش کشیده شود، از ابتدا و به صورت هوشمندانه‌ای از ورود به بحث ایجاد قوانین و استانداردهای لازم برای حمایت از کودکان در درگیری‌های مسلحانه خودداری کرد و تمام تلاش خود را در راستای عملیاتی و اجرایی کردن استانداردهای موجود صرف کرد (Nylund, 2011: P.103).

همچنین باید توجه داشت، شورای امنیت یک نهاد متشکل از کارشناسان مستقل نیست، بلکه یک نهاد به شدت سیاسی است و همین ویژگی، پاشنه آشیل موفقیت/عدم موفقیت آن خواهد بود. با وجود موفقیت اولیه شورا در کنار نهادن ملاحظات سیاسی و ایجاد یک مومنتم^۱ و حرکت بین‌المللی برای حمایت از کودکان در درگیری‌های مسلحانه، با دخالت دوباره ملاحظات سیاسی در محاسبات اعضای شورای امنیت، به ویژه اعضای دائم آن، از شتاب و شدت حرکت یادشده کاسته شد. کاهش شتاب و جدیت شورای امنیت در حمایت از کودکان در درگیری‌های مسلحانه، باعث شد که در سال ۲۰۱۳ تعداد ۲۹ کشور یا گروه به عنوان ناقضان مستمر حقوق کودکان در درگیری‌های مسلحانه مطرح شوند (ShamalaKandiah, 2014: 111) که این تعداد در سال ۲۰۱۵ به ۳۳ مورد، افزایش

^۱. Momentum

یافت. تردید و محافظه‌کاری شورا در برخورد جدی با ناقضان مستمر می‌تواند به‌عنوان دلیل افزایش تعداد آنها تلقی شود. از این منظر، تا زمانی که شورای امنیت تحریم‌های شدید و به‌موقعی را علیه این بازیگران اعمال نکند، امید چندانی به پیشرفت اوضاع وجود ندارد.

همچنین شورای امنیت باید دوگانگی رفتار خود را کناری بگذارد؛ به‌عنوان مثال، با وجود اینکه در متن گزارش دبیرکل سازمان ملل درباره وضعیت کودکان در درگیری‌های مسلحانه از جمله در گزارش سال ۲۰۱۶ وی، موارد فراوانی از نقض حقوق کودکان توسط رژیم صهیونیستی ذکر شده است، نام آن در فهرست سیاه سازمان ملل درج نشده است. مورد دیگری که فراتر از رفتار دوگانه، میزان صداقت شورا در رویارویی با موضوع حمایت از کودکان در درگیری‌های مسلحانه را خدشه‌دار کرد و باعث بی‌آبرویی کامل سازمان ملل متحد شد، خروج نام ائتلاف به رهبری عربستان سعودی از فهرست گروه‌هایی است که به نقض فاحش حقوق کودکان در یمن می‌پردازند. هرچند این اقدام توسط دبیرکل سازمان ملل متحد که ارائه‌دهنده گزارش سالانه به شورا است، انجام شد، اما بی‌شک مبادرت به چنین اقدامی در چنین سطحی، بدون هماهنگی و چراغ سبز اعضای دائم شورای امنیت که موضوع در دستور کار آن است، غیرممکن به‌نظر می‌رسد. شورا باید به چنین رفتارهای دوگانه‌ای پایان دهد، هرچند تحقق چنین امری دور از دسترس به‌نظر می‌رسد.

برای افزایش قدرت تأثیرگذاری شورا در حمایت از کودکان در درگیری‌های مسلحانه، پیشنهاد دیگری نیز مطرح شده که عبارت است از ایجاد ارتباط کاری جدی میان دیوان کیفری بین‌المللی^۱ و کمیته کاری شورای امنیت. هرچند براساس ماده ۱۳ اساسنامه دیوان کیفری بین‌المللی، موسوم به اساسنامه رم، شورای امنیت حق ارجاع به دیوان را دارد، اما آنچه مدنظر است، ایجاد یک چارچوب کاری روان میان شورا و دیوان است؛ به‌گونه‌ای که کمیته کاری شورا، تبادل اطلاعات منظمی را با دیوان داشته و در صورت احساس نیاز، رئیس کمیته وضعیت مشخصی را به دادستان دیوان برای بررسی و اقدام لازم گزارش دهد، یا دادستان دیوان، گزارش‌های دوره‌ای مرتبی را به شورا یا کارگروه آن درباره حمایت از کودکان در درگیری‌های مسلحانه ارائه کرده و در قالب آن، تصمیم‌های لازم گرفته شود.

^۱. International Criminal Court (ICC)

به لحاظ اجرایی نیز به نظر می‌رسد شورای امنیت، وظیفه رسیدگی به موضوع را به کارگروه خود واگذار کرده و برای خود شورا، نقشی فراتر از بحث عمومی سالانه قائل نیست. کارگروه نیز با وجود موفقیت‌های اولیه، در مراحل بعدی در دام ملاحظات سیاسی گرفتار شد. براساس بررسی‌های انجام‌شده، مدت‌زمانی که کارگروه در سال ۲۰۱۲ برای رسیدن به نتیجه در یک پرونده صرف کرده، در مقایسه با سال ۲۰۰۶ سه برابر شده است. به عبارت دیگر، به دلیل ملاحظات سیاسی، مباحث کارگروه به‌درازا کشیده و تصمیم‌گیری سخت می‌شود. این طولانی شدن رسیدگی، باعث شده است که گزارش‌های دبیرکل سازمان ملل با فاصله زمانی سه تا چهارساله در کارگروه بررسی شوند که در بسیاری از موارد، ماهیت و شرایط موضوع کاملاً تغییر کرده است.

همچنین برنامه‌های اقدامی را که کارگروه با کشورها یا گروه‌های ناقض تعهدات بین‌المللی در حمایت از کودکان در درگیری‌های مسلحانه به سرانجام رسانده است، در مقام عمل، چندان موفق نبوده‌اند، زیرا کشورها یا گروه‌های یادشده به برنامه‌های اقدام به‌صورت تاکتیکی نگرسته و تنها درصدد کاهش فشار علیه خود بوده‌اند و در عمل، همکاری چندانی با کارگروه نکرده‌اند. علاوه بر این، با افزایش تعداد برنامه‌های اقدام، امکان اعمال نظارت مناسبی بر اجرای آنها فراهم نیست و به نظر می‌رسد باید گروه ویژه‌ای^۱ برای پایش اجرای برنامه‌های اقدام تشکیل شود.

درباره ورود کارگروه شورای امنیت به مذاکره مستقیم با گروه‌های شورشی و تروریستی و تدوین و اجرای برنامه اقدام با آنها برای پایان دادن به وضعیت موجود ناظر بر نقض حقوق کودکان نیز انتقادهایی مطرح بوده است. از این دیدگاه، چنین تعاملاتی به‌صورت غیرمستقیم، قابلیت شناسایی غیررسمی این گروه‌های تروریستی را دربر دارد. برای نخستین‌بار در قطعنامه شماره ۱۵۳۹ شورای امنیت به این نگرانی توجه شد و سعی شد با پیش‌بینی‌های لازم از چنین تفسیری جلوگیری شود. در این راستا، قطعنامه یادشده تصریح کرد که مفاد گنجانده‌شده در آن، هیچ‌گونه پیش‌دآوری در مورد تصمیم حقوقی ناظر بر وضعیت حقوقی طرف‌های غیردولتی دعوا^۲ نخواهد داشت.

^۱. Designated Action-Plan Monitoring Task Force

^۲. Prejudge the legal status of the non-State parties involved in these situations.

با وجود تمام ملاحظات یادشده باید اذعان کرد که با دخالت شورای امنیت، هزاران کودک در کشورهای چاد، نپال، سری لانکا، ساحل عاج، و اوگاندا از استخدام و بکارگیری به عنوان سرباز، رهایی یافته و به متن جامعه برگشته و جانشان از گزند جنگ و آفت‌های آن محفوظ مانده است. تعدادی از کشورهای ناقض دیگر نیز برنامه اقدام مشترک با کارگروه شورای امنیت را امضا کرده و درصدد پایان دادن به نقض حقوق کودکان در درگیری‌های مسلحانه هستند که به نوبه خود، سبب نجات جان هزاران کودک خواهد شد.

در مجموع، می‌توان ادعا کرد که اهرم فشار شورای امنیت برای حمایت از کودکان در درگیری‌های مسلحانه در مورد دولت‌ها غالباً مؤثر بوده و باعث تجدیدنظر آنها در اقدامات مربوط به نقض حقوق کودکان در درگیری‌های مسلحانه شده است. آن دسته از گروه‌های شورشی که در ورای اقدامات خود اهداف سیاسی را دنبال کرده و درصدد تشکیل حکومت هستند نیز با شورای امنیت همکاری قابل توجهی داشته‌اند، اما گروه‌های تروریستی مانند طالبان، داعش، و... که درصدد تعامل با نظام بین‌المللی نبوده و در عمل، آن را به چالش کشیده‌اند، کارایی ابزارها و سازوکارهایی را که تاکنون توسط شورای امنیت به کار گرفته شده است، به شدت به چالش کشیده‌اند. البته باید توجه داشت که شورای امنیت هنوز از اعمال اقدامات تنبیهی و قهری علیه ناقضان مستمر حقوق کودکان در درگیری‌های مسلحانه که یکی از ابزارهای موجود در دست شورا برای پایان دادن به نقض مستمر حقوق کودکان در درگیری‌های مسلحانه به شمار می‌رود، استفاده نکرده است. شاید یکی از دلایل این امتناع، نااطمینانی اعضای دائم شورای امنیت از تهدید نشدن منافع بلندمدت خود و متحدانشان در نتیجه اعمال چنین اقدامات تنبیهی و قهری‌ای در بلندمدت باشد. در صورت دستیابی به چنین اطمینانی به نظر می‌رسد شورای امنیت در توسل به اقدامات تنبیهی و قهری ذیل فصل هفت تردید نخواهد کرد.

نتیجه‌گیری

شورای امنیت سازمان ملل متحد در سال ۱۹۹۸ به موجب ماده ۳۴ منشور ملل متحد، ادامه وضعیت نقض حقوق کودکان در درگیری‌های مسلحانه را تهدیدی برای حفظ صلح و

امنیت بین‌المللی تلقی کرده و خود را دارای صلاحیت برای رسیدگی و انجام اقدامات لازم دانسته است. در این راستا، شورای امنیت با قرار دادن موضوع حمایت از کودکان در درگیری‌های مسلحانه در دستورکار سالانه خود و با صدور یازده قطعنامه و هفت بیانیه رئیس، جدیت خود را برای پرداختن به این موضوع نشان داد.

شورا همچنین از ورود به بحث ایجاد قوانین و استانداردهای لازم برای حمایت از کودکان در درگیری‌های مسلحانه خودداری کرده و بر عملیاتی و اجرایی کردن استانداردهای موجود تأکید داشته است. از سوی دیگر، همه قطعنامه‌هایی که شورای امنیت درباره حمایت از کودکان در درگیری‌های مسلحانه صادر کرده، ذیل فصل ششم منشور ملل متحد بوده و جنبه توصیه‌ای داشته‌اند.

توصیه‌های شورای امنیت در مورد دولت‌ها غالباً مؤثر بوده و باعث تجدیدنظر آنها در اقدامات مربوط به نقض حقوق کودکان در درگیری‌های مسلحانه شده است. گروه‌های شورشی که در ورای اقدامات خود اهداف سیاسی را دنبال کرده و درصدد تشکیل حکومت بوده‌اند نیز با شورای امنیت همکاری قابل توجهی نداشته‌اند، اما اهرم شورای امنیت با سازوکارهای موجود، در تغییر رفتار گروه‌های تروریستی که به دنبال تعامل با نظام بین‌المللی نیستند، کارایی نداشته است؛ به گونه‌ای که در سال ۲۰۱۶ تعداد ناقضان مستمر حقوق کودکان در درگیری‌های مسلحانه به ۳۳ مورد افزایش یافته که از میان آنها تنها موارد اندکی مربوط به دولت‌ها بوده و اکثریت قریب‌به‌اتفاق آنها را گروه‌های تروریستی مانند داعش، طالبان، احرار الشام، جبهه النصره، بوکوحرام، گروه ابوسیاف، و... تشکیل می‌دهند.

برخورد جدی با این گروه‌ها، آزمون جدی برای میزان موفقیت شورا در حمایت از کودکان در درگیری‌های مسلحانه است. این مهم تنها با کنار نهادن ملاحظات سیاسی امکان‌پذیر می‌شود، اما کنار گذاشتن چنین امری برای نهادی که ذاتاً سیاسی است، اگر نگوئیم غیرممکن، بسیار دشوار به نظر می‌رسد. همین امر باعث کاهش شتاب و جدیت شورای امنیت در حمایت از کودکان در این گونه درگیری‌ها شده است؛ به گونه‌ای که در سال ۲۰۱۶، برای نخستین بار بحث سالانه شورای امنیت درباره کودکان و درگیری‌های مسلحانه در تاریخ ۲ اوت ۲۰۱۶ (۱۲ مرداد ۱۳۹۵) فاقد هرگونه برون‌دادی حتی در حد بیانیه

مطبوعاتی بوده و تنها به تبادل نظر محدود شده است. تردید شورا در برخورد جدی با ناقضان مستمر، موجب افزایش سالانه تعداد آنها شده است.

شورای امنیت باید دوگانگی برخورد با موضوع را نیز کنار بگذارد؛ به‌عنوان مثال، با وجود اینکه در متن گزارش دبیرکل سازمان ملل درباره وضعیت کودکان در درگیری‌های مسلحانه از جمله در گزارش سال ۲۰۱۶ وی، موارد فراوانی از نقض حقوق کودکان توسط رژیم صهیونیستی ذکر شده است، با وجود این، نام آن در فهرست سیاه سازمان ملل گنجانده نشده است.

مثال دیگری که از مشکل استاندارد دوگانه فراتر رفت و میزان صداقت شورا در رویارویی با موضوع حمایت از کودکان در درگیری‌های مسلحانه را خدشه‌دار کرد، خارج کردن نام ائتلاف به رهبری عربستان سعودی از فهرست گروه‌هایی است که به نقض فاحش حقوق کودکان در یمن می‌پردازند. این اقدام هرچند توسط دبیرکل سازمان ملل متحد که ارائه‌دهنده گزارش سالانه به شورا است و پس از انتشار رسمی گزارش انجام شد، اما بی‌شک چنین اقدامی در چنین سطحی، بدون هماهنگی با اعضای دائم شورای امنیت که موضوع در دستورکار آن بوده، غیرممکن است. شورا باید به چنین رفتارهای دوگانه‌ای پایان دهد، هرچند تحقق چنین امری دور از دسترس به نظر می‌رسد.

از سوی دیگر، اعمال اقدامات تنبیهی و قهری علیه ناقضان مستمر حقوق کودکان در درگیری‌های مسلحانه یکی از ابزارهای موجود در اختیار شورای امنیت برای پایان دادن به نقض مستمر حقوق کودکان در درگیری‌های مسلحانه به‌شمار می‌آید. شورای امنیت تاکنون از چنین ابزاری استفاده نکرده است. شاید یکی از دلایل این امر، ناطمینانی اعضای دائم شورای امنیت از تهدید نشدن منافع بلندمدت خود و متحدانشان در نتیجه اعمال چنین اقدامات تنبیهی و قهری در بلندمدت باشد.

در مجموع می‌توان ادعا کرد قصد اولیه شورای امنیت سازمان ملل از کاهش درگیری‌های مسلحانه و حفظ حقوق کودکان در آنها، به‌دلیل تداوم نقض صلح و امنیت بین‌المللی، محقق نشده و شورا به‌دلیل ماهیت به‌شدت سیاسی خود، قادر به حمایت بدون تبعیض و قیدوشرط از حقوق کودکان در درگیری‌های مسلحانه نبوده است.

منابع

الف) فارسی

- سادات میدانی، حسین (۱۳۸۴)، *صلاحیت قانونگذاری شورای امنیت*، تهران: مرکز چاپ و انتشارات وزارت امور خارجه.
- شریف، محمد (۱۳۷۳)، *بررسی دکترین نامحدود بودن صلاحیت شورای امنیت*، چاپ اول، تهران: اطلاعات.
- شریعت باقری، محمدجواد (۱۳۹۳)، *اسناد دیوان کیفری بین‌المللی*، چاپ چهارم، تهران: انتشارات جنگل.
- قربان‌نیا، ناصر (۱۳۸۷)، *حقوق بشر و حقوق بشردوستانه*، چاپ اول، تهران: سازمان انتشارات پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی.
- کارگروه حقوق کودک دانشگاه شهید بهشتی (۱۳۸۸)، *حقوق کودک (مجموعه مقالات)*، چاپ اول، تهران: انتشارات سنا.
- کاظمی، سیدعلی و دیگران (۱۳۹۲)، «حقوق کودکان و نوجوانان در جمهوری اسلامی ایران»، *جلد ۲: مسائل اجتماعی-اقتصادی کودکان*، چاپ اول، تهران: نشر مگاپس.
- کرمی، جهانگیر (۱۳۷۵)، *شورای امنیت سازمان ملل متحد و مداخله بشردوستانه*، چاپ اول، تهران: مؤسسه چاپ و انتشارات وزارت امور خارجه.
- ممتاز، جمشید و شایگان، فریده (۱۳۹۳)، *حقوق بین‌الملل بشردوستانه در برابر چالش‌های مخاصمات مسلحانه*، تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش.

ب) انگلیسی

Children and Armed Conflict (2016/ april 20), **Report of the Secretary General of the United Nations**, A/70/836 - S/2016/360.

Sabliere, De la & Jean-Marc (2015), **Security Council Engagement on the Protection of Children in Armed Conflict**, available at: <http://childrenandarmedconflict.un.org>

International Bureau for Children's Rights (2010), **Children and Armed Conflict, A Guide to International Humanitarian and Human Rights Law**, ISBN 978-0-9865647-0-3.

Nylund, Bo Victor (2011), "From Standard-Setting to Implementation: The Security Council's Thematic Focus on Children and Armed Conflict", **Human Rights and International Law Discourse**, Vol. 1, Intersentia, pp. 101-119.

Popovski, Vesselin (2008), **Protection of Children in International Humanitarian and Human Rights Law**, International Humanitarian Law and Human Rights Law, Edited by Roberta Arnold and Noëlle Quénivet, Leiden: Brill, pp 383-402.

Resolution 1261 (1999), S/RES/1261 (1999).

Resolution 1314 (2000), S/RES/1314 (2000).

Resolution 1379 (2001), S/RES/1379 (2001).

Resolution 1460 (2003), S/RES/1460 (2003).

Resolution 1539 (2004), S/RES/1539 (2004).

Resolution 1612 (2005), S/RES/1612 (2005).

Resolution 1882(2009), S/RES/1882(2009).

Resolution 1998 (2011), S/RES/1998 (2011).

Resolution 2068 (2012), S/RES/2068 (2012).

Resolution 2143 (2014), S/RES/2143(2014).

Resolution 2225 (2015), S/RES/2225(2015).

Roberta, Arnold & et.al (2008), **International Humanitarian Law and Human Rights Law: towards a New Merger in International Law**, Netherlands: Koninklijke Brill NV, ISBN 978-90-04-16317-1.

S/PRST/2006/33.

S/PRST/2006/48.

S/PRST/2008/28.

S/PRST/2008/6.

S/PRST/2009/9.

S/PRST/2010/10.

S/PRST/2013/8.

Thomson, ShamalaKandiah (2014), **Children and Armed Conflict**, EBSCO Publishing: Cambridge University Press, pp. 98-120.

Various Authors (2012), "Security Council Activity on Children and Armed Conflict", **Security Council Report**, No.3, pp. 21-30.