

قسمت سوم

تاریخچه حل و فصل اختلافات بین‌المللی

فصل سوم

فقدان آیین خاص برای اجرای احکام دیوان بین‌المللی دادگستری

درخصوص اجرای احکام دیوان بین‌المللی دادگستری هیچ‌گونه آیین خاصی وجود ندارد. تنها موردی که در منشور ملل متحد از اجرای حکم دیوان ذکری به عمل آمده است ماده ۹۴ منشور می‌باشد. در بند یک ماده ۹۴ منشور این عبارت ذکر گردیده است: «هر عضو ملل متحد متعهد است که در هر دعوایی که وی یکی از طرفین آن است از تصمیم دیوان تبعیت نماید.» و در بند ۲ ماده ۹۴ آمده است:

«هرگاه یکی از طرفین دعوی از انجام تعهداتی که به موجب حکم دیوان، برعهده او گذارده شده است سرپا زند طرف دیگر می‌تواند به شورای امنیت شکایت نماید و شورای مزبور ممکن است در صورتی که ضروری تشخیص دهد توصیه‌هایی کند و یا برای اجرای حکم دیوان تصمیماتی اتخاذ نماید.»

اجرای حکم را نمی‌توان فی‌نفسه بخشی از روند قضایی به‌شمار آورد بلکه به جنبه‌های سیاسی حکومتها بستگی دارد، چرا که «دیوان» فاقد ارگانی است که به امر

اجرای حکم تخصیص یافته باشد و اجرای حکم از وظایف محکوم علیه است، یعنی محکوم علیه باید براساس تعهدی که نموده است از تصمیمات و احکام دیوان تبعیت کامل نماید. بند ۲ ماده ۹۴ منشور محکوم له را مخیر نموده که در صورت استنکاف محکوم علیه از اجرای داوطلبانه رأی (چنانچه هیچ چاره دیگری برای اجرای حکم نیافت) به شورای امنیت شکایت نماید.

بعضی از حقوقدانان اعتقاد دارند ضعف در اجرا به گونه‌ای متناقض نما^(۱) به عنوان امتیاز برای حقوق بین الملل شناخته می‌شود، اسکار شاختر به نقل از فیتز موریس به تمایل ناخودآگاه برای قرار از رأی محکومیت استناد کرده و می‌گوید:

«قطعیت اجراء، چنانچه اجرا به گونه‌یی لازم مسلم شود ناخودآگاه سدی خواهد شد که راه فرار نهایی را خواهد بست.»^(۲)

همین عامل باعث خواهد شد که تمایل دولتها برای حضور در مقابل دیوان کمتر شود، و اگر مطمئن شوند حکم دیوان بدون چون و چرا اجراء خواهد شد، سعی خواهند نمود از مراجعه به دیوان خودداری نمایند و به طریق دیگری اختلافات خود را با سایر کشورها حل و فصل نمایند. «همچنین گفته شده است که عدم قابلیت اجرایی حقوق بین الملل فی المجموع به نفع توسعه و تکامل آن تمام می‌شود زیرا تنها با شکستن قانون است که می‌توان قانون را تغییر داد. این استدلال شبیه آن توجیهی است که می‌گوید شکستن قانون در روند تکامل قواعد عمل شیطانی لازمی است. چنین تصور می‌شود که يك نظام مؤثر انعطاف ناپذیر در اجرای احکام مانع عمده‌ای بر سر راه تغییراتی که مثلاً در زمینه حقوق دریاها از لحاظ توسعه دریای سرزمینی و تثبیت ۲۰۰ مایل منطقه انحصاری - اقتصادی شده است می‌توانست باشد. درست است که این تحولات ممکن بود از طریق انعقاد معاهده صورت پذیرد، کما این که درحقیقت هم همین‌طور شد، لکن

(1)- Paradoxically.

(2)- Schachter - oscar. o.p.cit. p/228

فشار برای ایجاد چنین تغییراتی به مراتب کم‌اثرتر می‌شد اگر دول ساحلی از اقدامات یک‌جانبه برای توسعه صلاحیتشان در دریا به منظور خنثی کردن مقررات موجود در آن زمان منع می‌شدند.»^(۱) این نحوه استدلال و این که بگوییم منافع مشترک عموم کشورها در رعایت موازین حقوق بین‌الملل ضامن اجرای مؤثری است قانع‌کننده نیست چون اکثر کشورها منافع فردی خود را بر منافع مشترک عمومی ترجیح می‌دهند و اگر یک نظام اجرایی مؤثر برای اجرای احکام دیوان وجود نداشته باشد، تلاش‌های به عمل آمده برای ایجاد این سیستم قضایی بین‌المللی با شکست مواجه خواهد شد. گفته شد که در بند ۲ ماده ۹۴ منشور به دخالت شورای امنیت برای به اجرا درآوردن احکام دیوان در پاره‌ای از اوقات که محکوم علیه حکم را طوعاً اجرا نمی‌نماید اشاره شده است، ولی شورای امنیت برای تصمیم‌گیری اختیارات وسیعی دارد «به عنوان یک اصل باید همواره به خاطر داشت که آرای دیوان را می‌توان با اعمال رشته کاملی از اقدامات جبری که در اختیار شورای امنیت به موجب منشور است به اجرا درآورد. البته شرط ضروری برای این امر آن است که اکثریت ۹ عضو شورا همراه با پنج رأی موافق اعضای دائمی تحصیل گردد.»^(۲) بنابراین لازم است اقدامات شورای امنیت را در رابطه با اجرای احکام طی مباحث آینده مورد بررسی قرار داده و سپس به فرضی بودن تضمین‌های موجود در مورد اقدامات شورای امنیت و مجمع عمومی بپردازیم و طبیعت ماده ۹۴ منشور ملل متحد را مورد ارزیابی قرار دهیم.

۱- اختیاری بودن اقدامات شورای امنیت

به موجب مقررات منشور ملل متحد شورای امنیت مسئولیت اصلی حفظ صلح و امنیت جهان را به عهده دارد. ماده ۲۴ منشور ملل متحد صراحتاً این وظیفه را به عهده شورای امنیت گذاشته است:

(1)- Ibid P/229.

(2)- Ibid P/233.

۱- به منظور تأمین اقدام سریع و مؤثر از طرف ملل متحد اعضاء آن مسئولیت اصلی حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را به شورای امنیت واگذار می‌نمایند و موافقت می‌کنند که شورای امنیت در اجرای وظایفی که به موجب این مسئولیت برعهده دارد از طرف آنها اقدام نماید.

۲- شورای امنیت در اجرای این وظایف بر طبق اهداف اصلی و اصول ملل متحد عمل می‌کند. اختیارات مخصوصی که برای انجام وظایف مذکور به شورای امنیت واگذار گردیده در فصول ۶ و ۷ و ۸ و ۱۲ بیان شده است.

۳- شورای امنیت گزارشهای سالانه و در صورت لزوم گزارشهایی مخصوص برای بررسی به مجمع عمومی تقدیم می‌دارد.

و ماده ۲۵ منشور، اعضاء ملل متحد را مکلف نموده که تصمیمات شورای امنیت را بر طبق منشور قبول و اجرا نمایند.

با این وصف شورای امنیت يك «حکومت جهانی» و يا يك دستگاه مافوق ملل محسوب نمی‌شود زیرا اعضاء این شورا را کشورهای مستقلی تشکیل می‌دهند که در نهایت به منافع ملی خود بیشتر علاقمند هستند تا به منافع کل جامعه بشری، تجربه ثابت کرده است شورای امنیت در مقابل تخلفات قدرتهای بزرگ جهان ناتوان است و اتکای بقیه اعضاء شورا در چنین مواقعی بر افکار عمومی مردم جهان است چرا که سیستم پیش‌بینی شده در منشور تضمینهای لازم را برای اجرای مقررات حقوق بین‌الملل به شورای امنیت اعطاء نکرده است.

در مقدمه این فصل گفته شد که براساس بند ۲ ماده ۹۴ منشور یکی از وظایف شورای امنیت این است که هرگاه یکی از طرفین دعوی از انجام تعهداتی که به موجب حکم دیوان برعهده او گذاشته شده است استنکاف ورزد در صورت شکایت طرف دیگر به شورای امنیت، شورای مزبور در صورتی که ضروری تشخیص دهد توصیه‌هایی

می‌کند، و یا برای اجرای حکم دیوان تصمیماتی اتخاذ می‌نماید. می‌دانیم که «شورای امنیت در چارچوب مقررات فصل ششم منشور در مقام میانجی و در چارچوب مقررات فصل هفتم همچون مجری نظم عمل می‌نماید و این در وقتی است که نقض صلح، جهان را در معرض خطری جدی قرار داده باشد.

شورای امنیت در مقام مجری نظم ابتدا باید مطمئن شود که صلح مورد تهدید قرار گرفته، موازین آن نقض شده و یا عمل تجاوزکارانه‌ای تحقق یافته است، آن‌گاه براساس دلایلی که به دست آورده است می‌تواند تدبیری موقت اتخاذ کند یا به اقدامی قهری دست بزند.

اقدامات موقت برای جلوگیری از وخامت اوضاع و احوال و عملیات قهری برای برپایی صلح در پهنه گیتی مقرر می‌شود. در فرض نخست، شورای امنیت مصوبات خود را به شکل توصیه‌نامه و در فرض دوم به شکل احکام لازم‌الاجراء صادر می‌نماید که در این صورت کشورها به موجب ماده ۲۵ منشور مکلف به رعایت مقررات آن هستند.^(۱) حال این سؤال مطرح می‌شود که قدرت شورا به موجب بند ۲ از ماده ۹۴ منشور مستقل از قدرت آن مستفاد از سایر مواد منشور است؟ آیا شورای امنیت نمی‌تواند دست به اقدامی بزند مگر صلح جهانی تهدید شده باشد و اتخاذ تصمیم شورا برای جلوگیری از این خطر باشد؟

به نظر نمی‌رسد که بین قدرتی که به شورای امنیت در مورد اجرای بند ۲ ماده ۹۴ داده شده و اختیاراتی که در سایر مواد منشور به آن شورا داده شده است تفاوتی باشد و حتماً لازم نیست که صلح جهانی به خطر افتاده یا تهدید شده باشد تا شورای امنیت دست به اقدام بزند بلکه با شکایت محکوم‌له از محکوم‌علیه دایر به عدم تمکین از رأی، شورای امنیت به موضوع شکایت رسیدگی و اگر ضروری بداند دست به اقدام می‌زند این اقدام یا صدور توصیه‌نامه است و یا اتخاذ تصمیم جهت اجرای حکم دیوان.

(۱) - دکتر هدایت‌الله فلسفی، شورای امنیت و صلح جهانی - مجله تحقیقات حقوقی شماره ۸ از انتشارات دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی / صفحه ۳۹.

مسئله دیگر راجع است به اختیارات شورا هنگامی که دعوایی به موجب بند ۲ ماده ۹۴ منشور در شورا مطرح می‌شود. «این احتمال می‌رود که دولت مستنکف، استنکاف خود را مبتنی بر تردید در اعتبار و صحت تصمیم دیوان کرده باشد. آیا لازم است شورا، رأی را قطعی و نهایی تلقی کند یا این که صلاحیت بررسی دلایلی که در مخالفت با حکم توسط مستنکف ارائه شده دارد؟ از نقطه نظر حقوقی مشخص است که رأی را باید رأی قطعی و نهایی تلقی نمود و تعهداتی که به موجب آن به عهده محکوم علیه است به‌طور کامل لازم‌الاجرا دانست. اگر شورای امنیت در خصوص معنای تصمیم دیوان بر یک زمینه خاص مثلاً این که تعهدی انجام شده یا نشده تردیدی داشته باشد برای روشن شدن موضوع می‌تواند از خود دیوان، نظر مشورتی اخذ نماید.^(۱)

برای این که بیشتر موضوع اختیاری بودن اقدامات شورای امنیت در رابطه با اجرای احکام دیوان بین‌المللی دادگستری مورد بررسی قرار گیرد، تحت عناوین الف - اختیاری بودن اقدامات شورای امنیت در جهت صدور توصیه‌نامه یا حکم قطعی و ب - اختیاری بودن اقدامات شورای امنیت در توصیف وقایع مربوط به ماهیت امر به این مسئله خواهیم پرداخت و در قسمت دیگر ماهیت و طبیعت ماده ۹۴ منشور را بررسی خواهیم کرد.

الف - اختیاری بودن اقدامات شورای امنیت در جهت صدور توصیه‌نامه یا

حکم قطعی

بند ۲ ماده ۹۴ منشور ملل متحد، شورای امنیت را صراحتاً مختار به اقدام یا عدم اقدام در مورد اجرای احکام دیوان بین‌المللی دادگستری شناخته است، هرآینه شورای امنیت تصمیم به اقدام بگیرد باز مختار است که به صدور یک توصیه‌نامه^(۲) اکتفا کرده

(۱) - Ibid P/234.

(۲) - در مورد قدرت الزامی توصیه‌نامه‌های شورای امنیت باید گفت که اکثر حقوقدانان معتقدند که این توصیه‌نامه‌ها جنبه الزامی ندارند، بلکه تصمیمات شورای امنیت که به صورت قطعنامه صادر می‌شوند، برای دولت‌های عضو سازمان ملل الزام‌آور می‌باشند. در این خصوص به کتاب «سازمان ملل متحد مسئولیت حفظ صلح و امنیت بین‌المللی نوشته ناصر تقی عامری از انتشارات دفتر مطالعات سیاسی تهران ۱۳۷۰ و مقاله «شورای امنیت و صلح جهانی» نوشته دکتر هدایت‌الله فلسفی مجله تحقیقات حقوقی شماره ۸ پتئیز زمستان ۱۳۹۶ صفحات ۱۰۴ - ۲۳ مراجعه شود.

و یا برای اجرای حکم دیوان تصمیماتی اتخاذ نماید، با توجه به این اختیارات طبیعی به نظر می‌رسد که شورای امنیت عوامل سیاسی را برای اتخاذ تصمیم در نظر بگیرد. چنانچه شورا تصمیم به اقدام بگیرد در مورد اعمال هرگونه اقدام جبری که مناسب و متناسب با ضرورت تمکین مستنکف باشد آزادی عمل کامل دارد. این آزادی عمل مختص به مسئله اجرای احکام دیوان نیست بلکه شورای امنیت به عنوان يك «هیئت مدیره» جهانی در همه زمینه‌ها از آزادی عمل کامل برخوردار است. برخورد شورا با مسایلی که با آن روبرو است يك برخورد تند و عجولانه نمی‌باشد بلکه شورای امنیت با صبر و حوصله به تجزیه و تحلیل هر مسئله بین‌المللی پرداخته و سپس تصمیم‌گیری می‌نماید. وجود نیروهای منقسم سیاسی در شورای امنیت یعنی کشورهایی که از حق و تو برخوردارند مانع هرگونه شتابزدگی و تعجیل می‌باشد.

در دعاوی جدی ممکن است شورا به تعلیق روابط اقتصادی و یا ارتباطاتی سایر کشورها با کشور مستنکف به شرح ماده ۴۱ منشور اتخاذ تصمیم نماید. البته توافق بر سر این مسئله که کدام دعوی جدی است خود امر علیحده‌ای است و نیاز به توافق اعضای شورای امنیت به خصوص پنج قدرت بزرگ دارد. در درجه اول شورای امنیت در صورت اعلام شکایت محکوم‌له به بررسی این امر می‌پردازد که آیا از نظر اجرای وظیفه‌اش یعنی حفظ صلح و امنیت بین‌المللی ضرورتی دارد که دست به اقدام بزند یا خیر؟ در رسیدگی به این امر و جهت دادن پاسخ مثبت به تقاضای دولت محکوم‌له، شورای امنیت تمامی نکات را در نظر می‌گیرد ولی مهمترین فاکتور در این زمینه «عوامل سیاسی» است که مورد ارزیابی شورای امنیت قرار می‌گیرد.

دور از امکان نیست که شورای امنیت رسیدگی به شکایت دولت محکوم‌له را با توجه به اشرافی که بر وقایع سیاسی جهان دارد و یا براساس بعضی از مصلحت‌بینی‌ها به تعویق انداخته تا گذشت زمان اثر خود را بر کل قضیه به جا گذاشته

و سپس با توجه به سایر رویدادهای سیاسی و یا قضایی بین‌المللی نظر خود را اعلام نماید، حتی ممکن است رسیدگی به شکایت را صراحتاً موکول به تصمیم‌گیری رکنی از ارکان ملل متحد نماید مثلاً در قضیه نفت ایران و انگلیس، بند ۲ ماده ۹۴ منشور توسط انگلیس مورد استناد قرار گرفت و دولت انگلستان از شورا خواست که طبق این ماده علیه ایران دست به اقدام بزند زیرا دولت ایران از اجرای «دستور موقت» دیوان خودداری کرده است. این شکوائیه بحث جدی و مهمی به دنبال داشت زیرا دولت ایران صلاحیت شورای امنیت را برای استناد به بند ۲ ماده ۹۴ منشور در تصمیم‌گیری‌اش در مورد شکایت دولت انگلیس مورد سؤال قرار داده بود. ایران استدلال نموده بود آنچه از «دیوان» صادره شده است رأی (Judgment) نیست. شورای امنیت زیرکانه از پاسخ دادن به این ایراد خودداری کرد و تصمیم‌گیری خود را موکول به این امر نمود که «دیوان بین‌المللی دادگستری» در مورد صلاحیت خود مبنی بر رسیدگی به اصل دعوی بین دو دولت اعلام‌نظر نماید و پس از آن که دیوان رأی به عدم صلاحیت خود داد طبیعتاً موردی برای اجرای دستور موقت وجود نداشت و مسئله موضوعاً منتفی گردید.

چنانچه شورای امنیت پس از ارزیابی موضوع لازم دانست براساس ضرورتی که تشخیص داده است برای به اجراء درآوردن رأی دیوان دخالت نماید در صدور توصیه‌نامه و یا توسل به اقدامات قهری مختار است. شورا در استفاده از اختیارات خود مرحله به مرحله (براساس رویه) عمل می‌کند یعنی ابتدائاً مبادرت به صدور توصیه‌نامه نموده و اگر از این عمل خود نتیجه‌ای نگیرد توسل به اقدامات ذکر شده در ماده ۴۱ و ۴۲ منشور ملل متحد دور از ذهن نخواهد بود.^(۱)

(۱) ماده ۴۱ منشور ملل متحد، «شورای امنیت می‌تواند تصمیم بگیرد که برای اجرای تصمیمات خویش لازم است به چه اقداماتی که متضمن استفاده از نیروی مسلح نباشد، دست بزند، همچنان که می‌تواند از اعضاء ملل متحد بخواهد که به این اقدامات مبادرت ورزند، این اقدامات ممکن است متضمن توقف تمام یا قسمتی از روابط اقتصادی و ارتباطات راه‌آهن، دریایی، هوایی، هستی، تلگرافی، رادیویی و سایر وسایل ارتباطی و قطع روابط سیاسی باشد.»

ماده ۴۲ منشور، «در صورتی که شورای امنیت تشخیص دهد که اقدامات پیش‌بینی شده در ماده ۴۱ کافی نخواهد بود یا ثابت شده باشد که کافی نیست، می‌تواند با استفاده از نیروهای هوایی، دریایی یا زمینی به اقدامی که برای حفظ یا اعاده صلح و امنیت بین‌المللی ضروری است دست بزند. این اقدام ممکن است مشتمل بر عملیات نمایشی و محاصره و سایر عملیات نیروهای هوایی، دریایی یا زمینی اعضاء ملل متحد باشد.»

این روش مرحله به مرحله را شورای امنیت در اموری که مربوط به حفظ صلح و امنیت بین‌المللی است سالهاست که اعمال می‌کند هرچند در بسیاری از موارد فاصله بین اقدام قبلی و بعدی شورای امنیت بسیار زیاد است و نیز گاهی خیلی دیردست به اقدام می‌زند در این خصوص عمل شورای امنیت در برخورد با تجاوز عراق به خاک ایران مثال بارزی است.^(۱)

چرا در منشور ملل متحد چنین اختیارات وسیعی به شورای امنیت اعطا شده است تا مختار باشد که بین صدور توصیه‌نامه و یا تصمیم حادثر تصمیم‌گیری نماید؟ آیا این اختیاری بودن اقدامات شورای امنیت باعث نمی‌شود که این ضمانت اجرای آرای دیوان (بند ۲ ماده ۹۴ منشور) کم‌اثر و بی‌رنگ شود. در پاسخ می‌توان اظهار نظر کرد که عدم تمکین به اجرای رأی دیوان خود موجب مسئله سیاسی جدیدی خواهد شد و لذا به شورای امنیت اختیارات ویژه‌ای داده شده که در این گونه موارد با مستنکف برخورد نماید. در صورت استنکاف دولت محکوم‌علیه از اجرای رأی دیوان مسئله دیگر جنبه قضایی ندارد بلکه يك اختلاف سیاسی است که ممکن است باعث تهدید یا نقض صلح و امنیت بین‌المللی گردد و نظر به این‌که اختیارات شورای امنیت دارای دو جنبه می‌باشد یکی حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات بین‌المللی و دیگر حفظ صلح و امنیت بین‌المللی، لذا دخالت شورا در صورت تقاضای محکوم‌له ضرورت پیدا می‌کند، بدیهی است شورای امنیت برای انجام وظایفش اختیاراتی دارد و این اختیارات را منشور به شورا تفویض کرده تا مستند قانونی لازم در اختیار شورای امنیت قرار گیرد. شورای می‌تواند هر اختلاف یا وضعیت بحرانی را که ممکن است موجب يك درگیری بین‌المللی شود مورد بررسی قرار دهد (ماده ۳۴ منشور) و براساس موضوع اختلاف و شدت و

(۱) - برای مطالعه مفصل این موضوع رجوع شود به «شورای امنیت و صلح جهانی» دکتر هدایت‌الله فلسفی، منتشر شده در شماره ۸ مجله تحقیقات حقوقی، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، صفحات ۳۳ الی ۱۰۴.

ضعف بحران و خطری که از این بحران متوجه صلح و امنیت بین‌المللی است شورا تصمیم می‌گیرد که یا از طرفین بخواهد که اختلاف را از طریق خود انتخاب می‌نمایند حل کنند (بند یک ماده ۳۳ منشور) یا این که شورای امنیت روش مناسبی را توصیه می‌نماید (بند یک ماده ۳۶ منشور) و یا آن که شورا نحوه دیگری را که مناسب تشخیص دهد برمی‌گزیند (بند ۲ ماده ۲۷) و همین‌طور شورای امنیت می‌تواند تصمیمات الزام‌آور اتخاذ کرده و طبق ماده ۲۵ منشور از اعضای ملل متحد بخواهد این تصمیمات گردن نهند و طبق ماده ۳۹ منشور به محض این که شورا به این نتیجه برسد که ادامه اختلاف تهدیدی برعلیه صلح می‌باشد می‌تواند برحسب مورد به استناد مواد ۴۱ و ۴۲ منشور اقدامات لازم را به عمل آورد. در پاسخ به این سؤال که آیا اختیاری بودن اقدامات شورای امنیت باعث تضعیف ضمانت اجرای ذکر شده در بند ۲ ماده ۹۴ منشور می‌شود یا خیر، باید گفت: هنگام تهیه منشور ملل متحد، پیش‌بینی وضعیتی در منشور برای قدرت بخشیدن به یک دستگاه بین‌المللی با اختیارات وسیع، مورد قبول کشورهای که به حاکمیت خود سخت وابسته بودند، نبود و تهیه‌کنندگان منشور در هر جا که با مسئله حاکمیت برخورد داشتند خیلی محتاطانه عمل کرده‌اند، به‌طور کلی در مسئله اجرای احکام در بند ۲ ماده ۹۴ یک تردید و دوگانگی وجود دارد: از یک طرف تمکین به تعهدات بین‌المللی اهمیت بسیاری دارد و از طرف دیگر شورای امنیت برای استفاده از قدرت خود نیاز به رأی موافق پنج عضو دائمی دارای حق وتو و اکثریت از ۹ عضو دیگر دارد. از آن‌جا که قدرت اجرایی تصمیمات شورا مشروط به توافق پنج عضو دائمی است عملاً کاربرد آن به شدت محدود شده است. حتی در مواقعی که نقض حقوق بین‌الملل کاملاً مشهود باشد. تاکنون شورای امنیت از اختیاراتی که بند ۲ ماده ۹۴ منشور به وی اعطاء کرده استفاده ننموده است، به عنوان مثال در قضیه «کانال کورفو» حکومت آلبانی از پرداخت غرامت به دولت انگلیس خودداری نمود اما کار به توسل به اختیارات شورای امنیت نکشید.

در سطرهای قبل گفته شد که در قضیه «شرکت نفت ایران و انگلیس» ایران از پذیرش دستور موقت دیوان خودداری کرد و دولت انگلیس به شورای امنیت مراجعه و علیه ایران شکایت نمود و در نهایت به واسطه صدور قرار عدم صلاحیت از سوی دیوان، موضوع دخالت شورای امنیت در این زمینه منتفی گردید.

در قضیه حق عبور در ۱۹۶۰ دولت هند مخالفت چندانی با رأی دیوان که عمل هندوستان را در برخورد با متصرفات پرتقال نامربوط دانست به عمل نیاورد، اما این يك قضیه استثنایی است که بیشتر جنبه سیاسی دارد و به مسئله استعمارزدایی برمی‌گردد. در ۱۹۷۵ اختلاف کوچکی میان ایسلند و انگلیس به وجود آمد که منجر به «جنگ ماهیهای روغنی» شد و رأی ۱۹۷۴ دیوان در قضیه ماهیگیری توسط ایسلند به شورای امنیت کشیده شد ولی به اتخاذ تصمیم نرسید. در قضیه هیأت دیپلماتیک و کنسولی آمریکا در تهران هرچند دولت ایران از شرکت در جلسات دادرسی دیوان اجتناب کرد و نظر دیوان را نپذیرفت، راه‌حلی برای مسئله دیپلماتهای آمریکایی در قالب بیانیه‌های الجزایر به دست آمد که به موجب آن دیوان نقشی مسلم ولی غیرمستقیم بازی کرد. در قضیه «دخالت‌های نظامی و شبه‌نظامی علیه نیکاراگوئه» آمریکا از متابعت از اعمالی که طبق رأی مورخ ۲۷ ژوئن ۱۹۸۶ مکلف به انجام بود خودداری نمود. نیکاراگوئه موضوع را نزد شورای امنیت به استناد ماده ۹۴ منشور مطرح و این اولین مورد استناد مستقیم به این ماده بود. به هر حال رأی وتوی آمریکا مانع از تصویب قطعنامه توسط شورای امنیت شد و نیکاراگوئه ناگزیر به چهل و یکمین نشست مجمع عمومی در ۱۹۸۶ متوسل گردید که آن مجمع قطعنامه شماره ۴۱/۳۱ را در سوم نوامبر ۱۹۸۶ صادر نمود. ملاحظه می‌شود زمانی که نقض حقوق بین‌الملل و عدم تمکین به رأی دیوان مشهود است استفاده از حق وتو مانعی است جهت اجرای ماده ۹۴ منشور، در این‌جا «حق وتو» پاشنه آشیل ماده ۹۴ منشور است و هیچ راه‌گیزی برای

اعمال مقررات وجود ندارد جز مراجعه به مجمع عمومی سازمان ملل متحد و باز در این حالت است که رأی دیوان فدای مصلحت‌های سیاسی می‌شود.

ب - اختیاری بودن اقدامات شورای امنیت در توصیف و تصدیق وقایع

مربوط به ماهیت امر

«شورای امنیت» با اختیارات وسیعی که منشور ملل متحد برای آن در نظر گرفته است تنها مرجع صالح برای تشخیص این امر است که آیا اقداماتی که باید صورت دهد تا حکم دیوان بین‌المللی دادگستری به مرحلهٔ اجراء درآید شامل چه تکنیک‌هایی باید باشد. شورای امنیت برای این‌که تصمیمی بگیرد باید مسئله را مورد بررسی قرار دهد یعنی از آن توصیفی به عمل آورد. شورای امنیت برای این‌که اختلاف مطرح شده (عدم اجرای حکم) را بررسی نماید باید آن را در قالبی قرار دهد، درست مانند این‌که یک قاضی برای رسیدگی به قضیه‌ای، وقایع اتفاق افتاده را با ماده قانونی مقایسه می‌نماید و فرضیه موجود در قانون را با اعمال ارتكابی مقایسه می‌کند، شورای امنیت نیز به چنین مقایسه‌ای دست می‌زند و وقتی که اعلام کرد که تخطی از مقررات منشور یا اصول حقوق بین‌الملل صورت گرفته است آن گاه حکم خود را بیان می‌کند. در اجرای این وظیفه دست شورای امنیت باز است و تصمیمات شورای امنیت براساس ماده ۲۵ منشور ملل متحد برای اعضای ملل متحد و هرکشوری که عضو ملل متحد نیست ولی به دیوان مراجعه کرده است الزام‌آور است.

«شورای امنیت» هم قاضی است و هم قانونگذار، در هیچ نظام حقوقی به قاضی اختیار قانون‌گذاری داده نشده است فقط «قاضی» اختیار تفسیر قانون را دارد. در منشور ملل متحد هیچ‌گونه تعریفی از تجاوز، تهدید و نقض صلح نشده است. این شورای امنیت است که وقایع خارجی را بررسی کرده و اعلام می‌دارد که عمل انجام

شده چه مصداقی دارد و پس از اعلام این مطلب تصمیم می‌گیرد که چه واکنشی را نشان دهد. «منشور ملل متحد» به «مجمع عمومی» چنین اختیاری را نداده است، «مجمع عمومی» فقط اعلام می‌نماید که چه رخ داده است ولی نمی‌تواند در مقابل آن چه که رخ داده، واکنش نشان دهد ولی شورای امنیت هم مرجع اعلام عمل انجام شده است و هم مرجع تصمیم‌گیری، به عبارت دیگر هم قانونگذار است و هم قاضی. این یکی از معایب نظام منشور است که هم توصیف و هم تصدیق وقایع را در اختیار شورای امنیت قرار داده است و به قدرتهای بزرگ دارای حق وتو اجازه داده است که با استفاده از این «حق ویژه» اجازه ندهند که شورا تصمیمی برخلاف خواسته آنها بگیرد. دولت‌های عضو سازمان ملل متحد با تصویب منشور این حق را به شورای امنیت داده‌اند و شورای امنیت نیز در عمل بیشتر مسائل سیاسی و رابطه قدرت را مدنظر قرار می‌دهد و نه عدالت را.

نظر شورای امنیت برای استفاده از قدرتی که براساس بند ۲ از ماده ۹۴ منشور به وی تفویض شده این است که بررسی نماید آیا صلح جهانی تهدید شده است؟ آیا ادامه اختلاف ممکن است منجر به افزایش جو نامساعد بین طرفین اختلاف شود؟ و بسیاری سئوالات دیگر، قدرت شورا را به موجب بند ۲ از ماده ۹۴ منشور نباید مستقل از قدرت آن که مستفاد از سایر مواد منشور است دانست.

هنگامی که دعوی به استناد بند ۲ از ماده ۹۴ مطرح می‌شود، این احتمال وجود دارد که دولت مستنکف، خودداری خود را از اجرای رأی دیوان مبتنی سازد بر تردید در اعتبار و صحت تصمیم دیوان. از نقطه نظر حقوقی روشن است که رأی دیوان قطعی و نهایی است و محکوم علیه باید کلیه تعهداتی را که به موجب رأی برعهده او است اجرا کند و بدیهی است شورای امنیت نمی‌تواند به تردید محکوم علیه در اعتبار تصمیم دیوان توجهی بنماید ولی ممکن است شورا در یک زمینه خاص درخصوص معنای تصمیم

دیوان تردید داشته باشد که در این صورت می‌تواند برای روشن شدن موضوع از خود دیوان نظر مشورتی اخذ نماید.

شورای امنیت صراحتاً براساس بند ۲ ماده ۹۴ منشور مختار شده است که دست به اقدام بزند یا اقدامی نکند و بسیار طبیعی است که شورا در استفاده از این اختیار (اقدام یا عدم اقدام) عوامل سیاسی، را مدنظر قرار دهد و نیز اگر تصمیم به اقدام گرفت بازهم با ملحوظ داشتن عوامل سیاسی، عملی را که باید انجام شود تعیین نماید، مثلاً در دعاوی که مهم و جدی هستند شورا به شرح ماده ۴۱ منشور دستور دهد که روابط اقتصادی و ارتباطاتی و... با کشور مستنکف قطع شود و یا در مورد دعاوی که خسارت مالی مطرح است شورا می‌تواند به دول عضو اختیار یا دستور به ضبط اموال دولت مستنکف را که در حوزه صلاحیت آنها قرار دارد و نتیجتاً انتقال آن اموال به دولت محکوم‌له تامیزان مندرج در حکم را صادر نماید و یا چنان چه ضروری باشد به‌کارگیری اقدامات نظامی را مدنظر قرار دهد. البته شورا در همه زمینه‌ها متناسب با نیاز و هدف و با توجه به ملاحظات سیاسی اقدام می‌کند. بخصوص در مورد به‌کارگیری نیروی نظامی چون نیروی نظامی باید توسط دول عضو سازمان ملل در اختیار شورای امنیت قرار گیرد و نمی‌توان دولتهای دیگر را به این عمل مجبور کرد، شورا احتیاطهای لازم را به عمل می‌آورد. در سالهای اخیر بخصوص در قضایایی چون اشغال کویت توسط عراق و وقایع سومالی، شورای امنیت از حدود اعتدال خارج شده و بدون توجه به موازین منشور نیروهای نظامی به کویت و سومالی اعزام نمود که این نحوه عملکرد مورد انتقاد حقوقدانان قرار گرفته است و تأکیدی است بر این امر که شورای امنیت گاه مسائل سیاسی صرف را که مورد توجه اعضای دایمی است بر اجرای مقررات منشور ترجیح می‌دهد.

۲- طبیعت ماده ۹۴ منشور ملل متحد

ماده ۹۴ منشور ملل متحد مبنای حقوقی اجرای احکام دیوان، بین‌المللی

دادگستری است. بند يك ماده ۹۴ به تعهد اعضاء ملل متحد به تبعیت از تصمیمات دیوان در دعوایی که هریک از اعضاء از اطراف آن هستند اشاره نموده است. بدیهی است هنگامی که دولتی با میل و اختیار حل و فصل اختلافی را که با کشور دیگر دارد، به عهده رکن قضایی سازمان ملل متحد واگذار می‌کند، با این خطر که ممکن است در دعوی محکوم شود، از پیش اطلاع دارد و با توجه به جمیع جهات به محضر دیوان روی می‌آورد چه دعوی را براساس يك موافقتنامه ویژه در دیوان مطرح نمایند و چه از قبل صلاحیت اجباری^(۱) دیوان را برای رسیدگی به اختلافات معین یا کلیه اختلافات با سایر کشورهایایی که قبول صلاحیت اجباری نموده باشند، پذیرفته باشد. با پیش‌فرض احتمال محکومیت در هنگام تدوین ماده ۹۴ منشور تهیه‌کنندگان اساسنامه دولتها را مخیر نموده‌اند که در صورت تمایل دعاوی خود را به دیوان تقدیم نمایند و تعهد مندرج در بند يك ماده ۹۴ منشور هیچ گونه استثنایی درمورد تصمیمات دیوان قائل نشده و کلیه اقدامات حقوقی متخذ از سوی دیوان را برای طرفین اختلاف لازم‌الاتباع دانسته است، لذا هیچ يك از اطراف دعوی حق ندارند يك سری از تصمیمات دیوان را مانند دستور موقت یا قرار عدم صلاحیت و یا قرار کارشناسی از تصمیماتی که در ماهیت دعوی صادر می‌شود تفکیک نموده و بعضی را بپذیرند و بعضی دیگر را رد نمایند. تعهد به تبعیت کامل بوده و استثنای پذیر نمی‌باشد.

(۱) - صلاحیت اجباری دیوان - بند دوم ۳۶ اساسنامه دیوان به ماده اختیاری صلاحیت اجباری مشهور شده است. براساس این بند «دولتهای امضاءکننده این اساسنامه می‌توانند در هر موقع اعلام دارند که تضوات اجباری «دیوان» را نسبت به تمام اختلافاتی که جنبه قضایی داشته و مربوط به موضوعات ذیل باشد در مقابل هر دولت دیگری که این تعهد را متقبل گردد، به خودی خود و بدون قرارداد خاصی قبول می‌نمایند: (الف) تفسیر يك عهدنامه (ب) هر مسأله که موضوع حقوق بین‌الملل باشد (ج) حقیقت هر امری که در صورت ثبوت، نقض تعهدی بین‌المللی محسوب گردد، (د) نوع و میزان غرامتی که باید برای نقض تعهدی بین‌المللی داده شود.» این ماده اختیاری است و هیچ کشوری مجبور به پذیرش آن نشده است ولی اگر کشوری این ماده را بپذیرد، تضوات دیوان در مورد وی اجباری می‌شود و این امکان به وجود می‌آید که «دیوان» با دادخواست کشوری که به همان صورت چنین تعهدی را پذیرفته است به دعوایی رسیدگی نماید و چنین کشوری ملزم است آثار تصمیمات دیوان را الزام‌آور دانسته و از این تصمیمات تبعیت نماید.

حال اگر علیرغم وجود چنین تعهدی، یکی از طرفین دعوی از قبول تصمیم دیوان خودداری نماید تکلیف چیست؟ آیا مراجعه طرف دیگر به شورای امنیت برای اجبار مستنکف فقط محدود می‌شود به اجرای حکم یا همه تصمیمات دیوان را شامل می‌شود؟ دور از منطق حقوقی است که این تبعیت را فقط مختص احکام دیوان بدانیم و در مورد سایر تصمیمات دیوان قوه الزام آور بودن تصمیمات را ندیده بگیریم، چرا که در بسیاری از موارد در صورت قبول این امر که فقط احکام دیوان لازم‌الاتباع هستند و قبول سایر تصمیمات اختیاری است، دیوان کارآیی خود را مسلماً از دست خواهد داد.

بند ۲ ماده ۹۴ منشور به ضمانت اجرای تخلف از احکام دیوان اشاره نموده و از به کار بردن کلمه تصمیم خودداری نموده است و این امر باعث شده است که متضرر از تصمیم دیوان (به جز حکم) مفری برای خودداری از قبول تصمیم دیوان برای خود بجوید. در بحثی که در خصوص دستور موقت در صفحات قبل نمودیم به این امر اشاره شد و در این جا نیازی به ذکر مطالب گذشته نمی‌باشد، فقط تکرار می‌شود که کلیه تصمیمات دیوان برای طرفین دعوی الزام آور می‌باشند.

گفته شد که بند ۲ ماده ۹۴ منشور در صورت سرباز زدن یکی از طرفین دعوی از انجام تعهداتی که حکم دیوان برعهده‌اش گذاشته است به طرف دیگر این اختیار را داده است که به شورای امنیت شکایت نماید. همان گونه که محکوم له در صورت تمایل حق مراجعه به شورای امنیت را دارد، شورای امنیت نیز ممکن است در صورتی که ضروری تشخیص دهد توصیه‌هایی کند و یا برای اجرای حکم دیوان تصمیماتی اتخاذ نماید، از مفاد این بند چنین برمی‌آید که تدوین‌کنندگان منشور اجباری برای شورای امنیت در این زمینه قائل نشده‌اند و اقدام و نوع اقدام علیه مستنکف را کاملاً در اختیار شورای امنیت قرار داده‌اند. به عبارت دیگر تمام تضمینهای ذکر شده در بند ۲ ماده ۹۴ منشور زمانی مؤثر خواهد بود که اتفاق آراء پنج عضو دائمی به اضافه رأی مثبت اعضای

غیردائمی «شورای امنیت» (جمعاً ۹ رأی مثبت) حاصل شود والا شکایت مطرح شده در شورای امنیت بلااثر خواهد بود. به لحاظ همین مسائل، مسئله اجرای احکام بیشتر با توجه به ملاحظات سیاسی حل می‌شود تا براساس تکیه بر ضرورت اجرای عدالت. محکوم‌لهی که برای اجرای حکم دیوان به شورای امنیت مراجعه می‌نماید باید این اطمینان را داشته باشد که خواهد توانست رأی مثبت پنج عضو دائمی شورای امنیت را به دست آورد و بدیهی است کسب چنین امری کار ساده‌ای نیست و به مسائل مختلف سیاسی و نحوه تلقی و سلوک ۵ عضو دائمی با محکوم‌له ارتباط پیدا می‌کند.

گذشته از آن نحوه تصمیم‌گیری شورای امنیت نیز برای محکوم‌له بسیار حایز اهمیت است چه اگر شورای امنیت مبادرت به صدور توصیه‌نامه‌ای نماید و از پیگیری قضیه خودداری نماید باز محکوم‌له به منظور خود نخواهد رسید، بدین سبب اختیاری بودن مداخلات شورای امنیت و نیز نحوه مداخله نشان می‌دهد که تضمینهای ذکر شده در ماده ۹۴ منشور ملل متحد جنبه فرضی داشته و تا حد زیادی بستگی به روابط سیاسی دولتها با یکدیگر دارد. طبیعت ماده ۹۴ منشور هرچند الزام‌آور است ولی به مسائل مختلف سیاسی در جهان امروز مربوط می‌شود و کاملاً برای عمل به آن اتفاق آرای ۵ عضو دائمی شرط مهم و اساسی و اولیه محسوب می‌شود.

فصل چهارم

فرضی بودن تضمینهای موجود در منشور ملل متحد

تضمینهای موجود برای اجرای احکام دیوان در هنگام عمل با توجه به تصمیم متخذه از سوی «شورای امنیت» یا به کلی اثر خود را از دست می‌دهند و یا به نحو مؤثر معضل را حل می‌کنند. اختلافاتی که به دیوان ارجاع می‌شوند از نظر سیاسی تبعات جدی به همراه دارند و طبیعی است که اعضای «شورای امنیت» به خصوص اعضای

دایمی از این تبعات بی‌اثر نمی‌مانند و این امر در تصمیم‌گیری آنها بسیار مؤثر خواهد بود. منشور ملل متحد یکی از اهداف محدود ساختن حق توسل به زور می‌باشد و دولت‌ها را تشویق می‌نماید اختلافات خود را از طریق مسالمت‌آمیز حل و فصل نمایند ولی در نهایت معیارهای مورد قبولی برای رسیدن به هدف ارائه نداده و عملاً موفقیت دولت‌ها را در حل و فصل اختلافات خود موکول به نظر شورای امنیت نموده است.^(۱)

اگر شورای امنیت بتواند به اتفاق آرای اعضای دائمی دست یابد مشکل حل می‌شود ولی اگر چنین امری رخ ندهد تکلیف چیست؟ تنها راهی که برای محکوم‌له باقی می‌ماند دست زدن به اقداماتی است که توانایی انجام آن را دارد ولی همه کشورهای از توان لازم برای احقاق حق خود برخوردار نیستند. قضیه نیکاراگوئه در مقابل ایالات متحده آمریکا مثال بارزی بر صحت این ادعا است. در این فصل به بررسی بیشتر فرضی بودن تضمین‌های موجود در منشور ملل متحد خواهیم پرداخت.

۱- وجود حق وتو

بند ۳ از ماده ۲۷ منشور ملل متحد مقرر می‌دارد: «تصمیمات شورای امنیت راجع به سایر مسائل با رأی مثبت نه عضو که شامل آرای تمام اعضای دایم باشد اتخاذ می‌گردد، به این شرط که در مورد تصمیماتی که به موجب مندرجات فصل ششم و بند سوم از ماده ۵۲ اتخاذ می‌شود، طرف دعوی از دادن رأی خودداری نماید.»

براساس بند ۳ از ماده ۲۷ منشور ملل متحد هیچ تصمیم ماهوی را نمی‌توان بدون توافق پنج عضو دایمی شورای امنیت (ایالات متحده آمریکا - روسیه - چین - انگلستان و فرانسه) اتخاذ نمود به عبارت دیگر توافق این پنج عضو خواه رأی مثبت بدهند و یا

(۱) - شورای امنیت، هنگامی که یکی از طرفین اختلاف از اعضای دائمی شورا باشد با مشکل «وتو» مواجه می‌شود و هنگامی که این امر اتفاق می‌افتد منشور را محل دیگری را پیش‌بینی ننموده است.

رأی ممتنع الزامی است مگر این که از حق وتو استفاده کنند. موضوع حق وتو برای اولین بار در کنفرانس یالتا از طرف روزولت رئیس‌جمهور آمریکا پیشنهاد شد و مورد قبول رهبران اتحاد جماهیر شوروی و انگلستان قرار گرفت. این قدرتها معتقد بودند به عنوان کشورهای ضامن صالح و امنیت بین‌المللی باید نظراتشان در مسائل مهم و حاد که در شورای امنیت مطرح می‌شود مورد توجه قرار گیرد و هیچ یک از تصمیماتی که توسط شورای امنیت اتخاذ می‌گردد نباید به این کشورها تحمیل گردد. «آن چه در منشور ملل متحد در مورد حق وتوی اعضای دایمی شورای امنیت پیش‌بینی گردید، در واقع بدعتی نسبت به جامعه ملل محسوب می‌گردد، زیرا در جامعه ملل کشورهای عضو به لحاظ وجوب تصمیم‌گیری‌ها براساس اجماع عملاً از حق وتو برخوردار بودند. ماده پنج میثاق مقرر می‌دارد: «تصمیمات در هر یک از جلسات مجمع و یا شورا به موافقت کلیه اعضای جامعه حاضر نیاز دارد.» با وصف فوق تدوین‌کنندگان منشور ملل متحد در پی مدتی بررسی بالاخره تصمیم گرفتند که اکثریت آرای کشورهای عضو را در ارکان سازمان ملل متحد، بجز در مورد شورای امنیت که درباره آن ترتیب خاص ملحوظ شد، ملاک تصمیم‌گیری این سازمان قرار دهند. البته چنین مزیتی اعضای دایمی شورای امنیت را از قدرت ویژه‌ای برخوردار می‌سازد به نحوی که می‌توانند از هر اقدامی بر علیه منافع خود و یا هم‌پیمانان خویش جلوگیری نمایند.^(۱)

هنگامی که منشور ملل متحد به تصویب رسید قدرتهای بزرگ سهم عمده پیروزی در جنگ را از آن خود دانسته و مدعی رهبری جهان بودند و در آن شرایط خاص که حاکم بر جامعه بین‌المللی بود سایر کشورهای جهان با قبول «حق وتو» برای اعضای دایمی شورای امنیت بر برتری این کشورها و قبول مسئولیت از جانب آنها برای حفظ و نگهداری صلح بین‌المللی، صحنه گذاشتند. البته سایر امضاءکنندگان منشور ملل متحد تصور

(۱) - سازمان ملل متحد مسئولیت حفظ صلح و امنیت بین‌المللی، ناصر ثقفی عامری - از انتشارات دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی چاپ اول، تهران ۱۳۷۰ صفحه ۲۲.

نمی‌گردند که اعضای دائمی شورای امنیت از این «حق ممتاز» سوءاستفاده نمایند و این حق عاملی برای فلج کردن شورای امنیت در مواقع بحرانی باشد. نظام حقوقی پیش‌بینی شده در منشور براین فرض استوار بود که میان قدرتهای بزرگ در مسائل مربوط به حفظ صلح و امنیت بین‌المللی اتفاق آراء وجود داشته باشد تا در عمل صلح و امنیت بین‌المللی حفظ شود و شورای امنیت بتواند به وظایف خود (بخصوص موارد ذکر شده در فصل هفتم منشور) عمل نماید ولی با بروز جنگ سرد و اختلاف‌نظر بین اتحاد جماهیر شوروی از يك سو و ایالات متحده آمریکا و سایر قدرتهای غربی از سوی دیگر و نیز با توجه به اختلاف‌نظرهای موجود بین چین و شوروی و چین و کشورهای غربی عملاً شورای امنیت تا سالها موفق نشد برای استفاده از نیروی نظامی و اعمال تحریمهای اقتصادی و سایر اقدامات ذکر شده در فصل هفتم منشور اقدامی نماید و اگر هم اقداماتی صورت می‌گرفت بسیار بی‌رمق و غیرمؤثر بود و این امر باعث شده بود که سایر کشورهای جهان هرکدام به یکی از دو بلوک متمایل شده تا در صورت بروز بحران و مطرح شدن تخلفات آنها در شورای امنیت بتوانند از (حق وتوی) حامی خود بهره‌مند شوند و دچار تنبیهات ذکر شده در منشور نشوند. در چند سال اخیر به دنبال خاتمه جنگ سرد و تحولاتی که در روابط شرق و غرب پیش آمد، اقداماتی جهت حفظ صلح و جلوگیری از تجاوز در شورای امنیت صورت گرفت که مهمترین آن تصمیمات الزام‌آور شورای امنیت در مورد بحران کویت و دفع تجاوز عراق به خاک کویت قابل ذکر است.

«حق وتو» هم دارای طرفداران و هم دارای مخالفانی جدی می‌باشد. طرفداران حق وتو معتقدند که این حق يك عامل ایجاد توازن در روابط بین‌المللی بوده و نهایتاً از بروز جنگ بین قدرتهای بزرگ جلوگیری می‌کند و نیز در قبال تصمیمات مجمع عمومی که در آن کلیه کشورها از يك حق رأی برخوردارند يك حق ویژه برای قدرتهای بزرگ است

یعنی رأی براساس قدرت، از طرف دیگر حق و تو مانع اجرای وظایف شورای امنیت نمی‌شود، چه اگر حق و تو وجود نداشت قدرتهای بزرگ دارای آن توان و نیرو هستند که هر تصمیمی را که علیه آنها اتخاذ می‌شود بلااثر نمایند و بالاخره اگر حق و تو برای قدرتهای بزرگ منظور نشده بود امکان داشت این کشورها از سازمان ملل متحد خارج شوند نظیر همان اتفاقی که در جامعه ملل رخ داد.

مخالفین حق و تو که اکثر آنها کشورهای جهان سوم هستند این حق ویژه را با اصل برابری کشورها در مجامع بین‌المللی در تضاد می‌دانند و معتقدند این حق کارایی شورای امنیت را کم می‌کند و به عنوان مثال به جریان مجارستان در سال ۱۹۵۶ و واقعه کانال سوئز در همان سال و مسئله افغانستان در ۱۹۷۹ و مسئله گرانادا در سال ۱۹۸۲ اشاره می‌کنند که در هر یک از این تنشهای بین‌المللی که باعث تجاوز به حاکمیت کشورها شده بود شورای امنیت با وتوی هر یک از قدرتهای ذینفع عملاً کارایی خود را از دست داد.^(۱)

مسأله استفاده از حق و تو درخصوص برخورداری از حقی که بند ۲ ماده ۹۴ منشور برای دولت محکوم‌له ایجاد نموده است، در طول حیات دیوان بین‌المللی دادگستری فقط یک بار اتفاق افتاده است، و آن در قضیه «فعالیت‌های نظامی و شبه‌نظامی در نیکاراگوئه و علیه آن» بود.

در این جا نکته ظریفی نهفته است: از یک طرف منشور به دولت محکوم‌له حق داده که برای اجرای حکم به شورای امنیت شکایت برد و شورا را مختار دانسته که هر تدبیری را که صلاح بداند به کار بندد و از طرف دیگر به اعضای دائمی حق داده که در صورت تمایل اقدامات شورای امنیت را «تو» نمایند و عملاً مراجعه محکوم‌له را به شورا بلااثر نمایند. مهم نیست که ایالات متحده به میل و رضای خود در این دعوی در برابر

(۱) - ثقفی عامری، ناصر - سازمان ملل متحد مسئولیت حفظ صلح و امنیت بین‌المللی مرجع قبلی صص

دیوان حضور نیافت و دیوان را فاقد صلاحیت دانست، مهم این است که تصمیمات قضائی دیوان در نهایت با مسائل سیاسی آمیخته می‌شود، روشن است دولتی که با رضایت خود در مقابل دیوان حاضر می‌شود رغبت بسیار بیشتری برای اجرای تصمیم نامطلوب دیوان از خود نشان خواهد داد و چنان چه دولتی که دارای (حق وتو) می‌باشد خود یا یکی از اقمارش برخلاف میل خود و بدون تمایلشان توسط دیوان محکوم شوند استفاده از وتو تنها راه حل برای فرار از اجرای تصمیمات دیوان خواهد بود.

۲- ثانوی بودن مداخلات مجمع عمومی و غیر مؤثر بودن آن مداخلات

هر تصمیمی که شورای امنیت به استناد ماده ۲۵ منشور ملل متحد اتخاذ می‌کند از لحاظ حقوقی لازم‌الرعایه است ولی تصمیمات مجمع عمومی اگر به مسائلی جز نحوه گردش کار داخلی یا ترکیب سازمان ملل مربوط باشد يك توصیه‌نامه است و توصیه‌نامه‌های مجمع عمومی الزام‌آور نبوده و از ضمانت اجرا همانند تصمیمات شورای امنیت برخوردار نیستند. یکی از وظایف مهم و اصلی مجمع عمومی براساس ماده ۱۰ منشور ملل متحد حفظ صلح و امنیت بین‌المللی است. چنان چه قضیه‌ای در ارتباط با حفظ صلح و امنیت بین‌المللی در شورای امنیت مطرح نباشد و اگر مطرح گردیده با وتوی یکی از اعضای دائم از دستور کار خارج شده باشد، مجمع عمومی می‌تواند به آن قضیه رسیدگی نماید، چه آن موضوع توسط یکی از اعضای سازمان ملل در مجمع عمومی مطرح شده باشد یا توسط شورای امنیت و یا توسط یکی از کشورهای غیرعضو. کارایی توصیه‌نامه‌ها یا قطعنامه‌های مجمع عمومی بستگی به تأثیر آنها برافکار عمومی مردم جهان دارد، بدیهی است چنان چه شورای امنیت به واسطه وتوی يك یا چند عضو دائم از انجام وظیفه خود که همان حفظ صلح و امنیت بین‌المللی است بازماند، چشم جهانیان متوجه مجمع عمومی می‌شود. هر تصمیمی که مجمع عمومی

می‌گیرد چون مربوط به حفظ امنیت جهانی (یا حداقل منطقه وسیعی از جهان) می‌باشد. تأثیر مستقیمی بر قضاوت مردم جهان نسبت به عملکرد مجمع عمومی خواهد داشت. به عنوان مثال در سال ۱۹۵۰ مجمع عمومی با تصویب قطعنامهٔ اتحاد برای صلح، گام مهمی در راه جانشینی خود در زمان بحرانهای شورای امنیت به جای شورای امنیت برداشت و این تجربه در سالهای بعدی ثابت کرد که جهانیان نباید نگران این باشند که چون شورای امنیت فلج شده است دیگر يك نهاد بین‌المللی با صلاحیتهای جهانی وجود ندارد که حافظ صلح باشد. در نوامبر ۱۹۵۰ نماینده شوروی در شورای امنیت به لحاظ عدم موافقت شورای امنیت با عضویت جمهوری خلق چین در سازمان ملل متحد، جلسات شورای امنیت را تحریم نمود و چون در آن زمان مسئله جنگ کره مطرح بود و نیاز به اعزام نیروهای سازمان ملل به منطقه احساس می‌شد نیروهای سازمان ملل متحد براساس تصویب مجمع عمومی تحت فرماندهی آمریکا قرار گرفت. شوروی برای جلوگیری از این اقدام به شورای امنیت بازگشت، ولی آمریکا قطعنامه «اتحاد برای صلح» را در مجمع عمومی مطرح ساخت. در این قطعنامه پیشنهاد شده بود که هرگاه شورای امنیت نتواند برای مقابله با نقض صلح یا تجاوز اقدام کند، مجمع عمومی طی يك جلسه فوق‌العاده و فوری نسبت به اعزام نیروی نظامی به مناطق بحرانی تصمیم‌گیری نمایند. این قطعنامه در سوم نوامبر ۱۹۵۰ به شماره ۳۷۷ علیرغم مخالفت شوروی و اقرارش به تصویب رسید.

تصویب قطعنامه «اتحاد برای صلح» باعث شد در چند مورد مشابه که شورای امنیت عملاً از کارایی افتاده بود به جای آن «مجمع عمومی» وظیفه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را به عهده بگیرد. تشکیل جلسات فوق‌العاده مجمع عمومی و نیز تشکیل مجمع عمومی کوچک، تلاشهای دیگری است در مقابله با فلج شدن شورای امنیت در جهت حفظ صلح و امنیت بین‌المللی در مواقع بحرانی.

ماده ۲۰ منشور ملل متحد اجازه داده است که هر زمان که شورای امنیت و یا اکثریت اعضای ملل متحد خواستار تشکیل اجلاس‌های فوق‌العاده شوند، این اجلاس‌ها به دعوت دبیرکل تشکیل می‌گردد، معمولاً جلسات اضطراری ویژه می‌تواند از سوی شورای امنیت یا برخی از کشورهای عضو به نمایندگی اکثریت اعضاء به اطلاع دبیرکل سازمان ملل رسیده و مشارالیه به لحاظ فوریت مسئله، اعضای ملل متحد را به حضور در جلسه اضطراری مجمع عمومی دعوت نماید تا به منظور حفظ صلح و امنیت بین‌المللی با توجه به فلج شدن شورای امنیت در اثر استفاده از حق وتو اعضای دائمی، به موضوع رسیدگی و تصمیمات لازم اتخاذ نماید.

براساس ماده ۲۲ منشور، مجمع عمومی برای اجرای وظایف خود می‌تواند هرگاه ضروری تشخیص داد ارکان فرعی تأسیس نماید. در سال ۱۹۴۷ به لحاظ استفاده مکرر شوروی از حق وتو در جلسات شورای امنیت، ایالات متحده برای آن که «تصمیمات مهم مربوط به امنیت بین‌المللی را از شورای امنیت به مجمع عمومی احاله کند، پیشنهاد کرد که طبق ماده ۲۲ منشور کمیته‌ای مقدماتی تشکیل شود. این کمیته که مرکب از کلیه اعضای سازمان ملل متحد بود، به نام مجمع عمومی کوچک خوانده شد. مجمع عمومی کوچک در فواصل اجلاس‌های مجمع عمومی تشکیل جلسه می‌داد و می‌توانست به کلیه اموری که در صلاحیت مجمع عمومی بود، رسیدگی نماید.^(۱)

علیرغم تمهیداتی که از ابتدای تشکیل «سازمان ملل متحد» توسط اعضای سازمان برای ایجاد یک جو آرام و مؤثر، صورت پذیرفته است باز هم مجمع عمومی به واسطه سلطه روزافزون شورای امنیت در رسیدگی به مسائل مهم و حیاتی جامعه بین‌المللی از اختیارات خود استفاده لازمه را ننموده و این نقیصه به منشور ملل متحد مربوط است، منشور برای شورای امنیت نقش درجه اول را در رسیدگی به مسائل مهم جهانی قائل

(۱) - سازمان ملل متحد، مسئولیت حفظ صلح و امنیت بین‌المللی، ناصر ثقفی عامری / همان منبع،

شده است و عدم توافق پنج عضو دائمی در شورای امنیت هرچند مجمع عمومی را فعال می‌سازد تا از قدرت ایجاد شده در جلسات شورای امنیت، خطری متوجه صلح و امنیت بین‌المللی نگردد ولی هیچ‌گاه نقش درجه اول را به مجمع عمومی تفویض نمی‌کند و تصمیمات مجمع عمومی را لازم‌الاجرا نمی‌سازد، زیرا همان اختلاف‌نظرهایی که شورای امنیت را از کارایی بازداشته است می‌تواند تأثیر مصوبات مجمع عمومی را نیز به حداقل ممکن برساند، چون جناح‌بندیهای موجود در شورای امنیت در مجمع عمومی نیز تا اندازه زیادی وجود دارد و از همه مهمتر تصمیمات مجمع عمومی مانند قطعنامه‌های شورای امنیت الزام‌آور نبوده و از ضمانت اجرا برخوردار نیست.

در زمینه اجرای احکام صادره از سوی دیوان بین‌المللی دادگستری براساس ماده ۹۴ منشور مرجع صالح برای شکایت از عدم اجرای حکم شورای امنیت است. اگر شورای امنیت به خاطر استفاده یکی از اعضای دائمی از حق وتو نتواند تصمیمی در جهت اجرای حکم بگیرد برای محکوم‌له چاره‌ای جز مراجعه به مجمع عمومی باقی نمی‌ماند.^(۱) چنانچه مجمع عمومی به موضوع بپردازد، در نهایت مبادرت به صدور قطعنامه خواهد نمود، قطعنامه‌ای که فاقد ضمانت اجرا است. آن‌چه که به تصمیمات یک نهاد بین‌المللی قوه محرکه می‌بخشد نه مشروعیت آن تصمیم است و نه اجرای عدالت، بلکه نیرویی است که در پس این تصمیمات وجود دارد و مستکف از اجرا را وادار می‌سازد که برخلاف تمایلش تسلیم تصمیمات متخذه توسط نهاد بین‌المللی گردد. در مسئله اجرای احکام چنانچه محکوم‌علیه طوعاً حکم را اجرا نماید مشکلی پیش نخواهد آمد ولی اگر چنین نشد و موضوع در شورای امنیت مطرح گردید و شورای امنیت نیز به واسطه استفاده از «وتو» ناتوان ماند دخالت مجمع عمومی جز اثر مثبت افکار عمومی چه پشتیبان و ضمانت اجرایی را به دنبال دارد. صرف نظر از تأثیر این قطعنامه‌ها در

(۱) - در قضیه «دخالت‌های نظامی و شبه نظامی در نیکاراگوئه و علیه آن» نیکاراگوئه پس از وتوی آمریکا در شورای امنیت به مجمع عمومی مراجعه کرد و دو قطعنامه در این خصوص از طرف مجمع عمومی صادر شد.

افکار عمومی مردم جهان آیا مجمع عمومی می‌توانست از تنبیهات مقرر در فصل هفتم منشور علیه مستنکف از اجرای رأی استفاده نماید. اگر حقوق بین‌الملل ناپایدار به نظر آید مسلماً اجرای احکام دیوان در صورت مخالفت یکی از اعضای دائمی، ناپایدارترین بخش حقوق بین‌الملل خواهد بود.

تنظیم‌کنندگان منشور با زیرکی خاصی توانسته‌اند محملی قانونی برای فرار اعضای دائمی از اجرای مقررات فصل هفتم منشور در همهٔ زمینه‌ها ایجاد نمایند، چون هیچ يك از اعضای دائمی شورای امنیت حاضر نخواهد شد به قطعنامه‌ای رأی مثبت بدهد که حاوی محکومیت کشور اوست. در قضیهٔ فوق‌الذکر علیرغم عدم حضور آمریکا در جلسات دادرسی دیوان، دیوان با قاطعیت تمام پس از رسیدگی آمریکا را محکوم کرد ولی رأیی که صادر شد هیچ گاه به اجرا درنیامد. اگر مجمع عمومی قدرت بیشتری می‌داشت و می‌توانست به اجبار مستنکف را به اجرای رأی مجبور کند آیا بازهم واکنش ایالات متحده آمریکا به همین صورتی که دیدیم صورت می‌گرفت؟ پاسخ پرسش مسلماً منفی است، آمریکا با اطلاع از غیرمؤثر بودن مداخلات مجمع عمومی در مسئله اجرای رأی دیوان به راحتی از کنار مسئله گذشت و به قطعنامه‌های مجمع عمومی توجهی نکرد ولی اگر مجمع عمومی قادر می‌شد مانند مورد قطعنامهٔ اتحاد برای صلح «حرکی اجبارگرایانه داشته باشد، شاید موجبات تمکین ایالات متحده آمریکا از رأی دیوان فراهم می‌شد.»

به طور خلاصه مداخلات مجمع عمومی را در مسئله اجرای احکام دیوان می‌توان يك مانور تبلیغاتی علیه مستنکف به شمار آورد ولی به نظر می‌رسد مجمع عمومی می‌تواند در اجرای نقشی که در این زمینه برعهده دارد قاطعانه‌تر برخورد کرده و به دبیر کل سازمان ملل مأموریت دهد که اجرای قطعنامه‌های مجمع عمومی را در زمینه اجرای احکام دیوان پیگیری نماید.

۳- مشکل بودن اجرای مقررات فصل هفتم منشور برای به اجراء درآوردن

احکام قضایی دیوان بین‌المللی دادگستری

تا زمان شروع جنگ اول جهانی هیچ محدودیتی برای کشورها در زمینه توسل به زور برای حفظ حقوقشان یا تنبیه کشور متجاوز (به زعم کشور آغازکننده جنگ) وجود نداشت. حقوق بین‌الملل حاکم به جز رعایت پاره‌ای تشریفات که رعایت آنها نیز الزام‌آور نبود، هیچ‌گونه محدودیتی برای کشورها در زمینه اعمال حقوق با استفاده از اجبار قائل نشده بود، تشریفاتى چون اعلان جنگ به طرف مقابل و اعلام این مطلب که درحین جنگیدن قواعد بی‌طرفی را رعایت می‌نمایند. با پایان یافتن جنگ اول جهانی و تأسیس جامعه ملل، میثاق جامعه ملل کوشید تا در زمینه اجبار طرفهای درگیر به رعایت پاره‌ای مقررات گامهایی بردارد ولی در این زمینه ناکام ماند و جهان درکام جنگ ویرانگر دیگری فرو رفت. بعد از پایان یافتن جنگ دوم منشور ملل متحد با ممنوع نمودن جنگ نوید جهانی فارغ از درگیری و نزاع را به جهانیان داد و براساس مقررات فصل هفتم منشور تنها جنگ مشروع (به جز دفاع مشروع) جنگ سازمان ملل متحد علیه نقض‌کننده صلح و امنیت بین‌المللی است.

در قسمتهای قبلی این مقاله گفته شد که منشور ملل متحد يك الزام همگانی برای عموم کشورهای جهان ایجاد کرد و آن این بود که بنا به میل و انتخاب خود سعی نمایند اختلافات سیاسی و حقوقی خود را حل نموده و از شروع جنگ به هر بهانه‌یی خودداری نمایند. منشور هیچ‌گونه راه‌حل اجباری را برای حل اختلافات بین‌المللی به کشورها تحمیل نمی‌نماید ولی چنان چه طرفین اختلاف راهی را برگزینند و حکمی در زمینه فیصله اختلاف صادر شود طرفین را ملزم نموده که از مفاد حکم تبعیت نمایند و برای جلوگیری از تخطی کشورها بند ۲ ماده ۹۴ منشور به شورای امنیت اختیار داده تا هرگونه که مصلحت می‌داند برای اجرای حکم تصمیم بگیرد. تاکنون به استناد

ماده ۹۴ منشور ملل متحد، شورای امنیت به اقداماتی که در فصل هفتم منشور ذکر گردیده است متوسل نشده است ولی دکتترین رسمی سازمان ملل متحد براین مسأله تأکید دارد که حفظ صلح از اجرای احکام جدا و مبتنی بر رضایت و همکاری است یعنی به کارگیری زور برای رسیدن به این مقصد موجه نمی‌باشد.^(۱) شورای امنیت که ضامن اجرای احکام دیوان بین‌المللی دادگستری است باتوجه به بافت آن و وجود حق وتو برای اعضای دایمی شورا نمی‌تواند به سادگی دست به اقدامات قهری علیه مستنکف از اجرای حکم بزند به ویژه اگر یکی از اعضای دارای حق وتو، طرف مستنکف باشد. «اهمیت سمبولیک کلاه آبیها در مقام وسیله‌ای در دست جامعه بین‌المللی داشتن نیروی نظامی دیگری را غیرضروری می‌سازد. پس چرا باید نیروهای حافظ صلح را مسلح کرد؟»

جواب از ابتدا براین مبنی بود که سلاح باید برای دفاع به کار برده شود. این محدودیت هیچ نوع مشکلات جدی را تاکنون برای نیروهای حافظ صلح هنگامی که جنبه نظارت مثلاً در آتش‌بس یا حدود مرزی داشته است ایجاد ننموده است، حال آن که هنگامی که نیروهای حافظ صلح در مقیاس بالنسبه وسیع برای (ساکت کردن) یا (صدای خفه‌کن) یا خاصه برای کمک در برقراری نظم و قانون در یک کشور به کار گرفته شود، ضرورت‌های ناشی از آن اهداف فشار و محدودیت‌های زیادی خاصه در توصیفه دفاع مشروع به وجود می‌آورد. لکن بی‌میلی زیادی همواره در سازمان ملل برای عبور از حد دفاع مشروع که زیربنای حق استفاده از زور را تشکیل می‌دهد وجود داشته است. دبیرکل و اعضاء ضروری دانسته‌اند که از لحاظ سیاسی و حقوقی میان حفظ صلح و اجرای احکام قائل به تفکیک شوند و اعمال زور را به دفاع مشروع و نیز رضایت کشور مورد مداخله محدود نمایند.^(۲) برای روشن‌تر شدن مطلب ذکر مسائل ذیل ضروری است:

(1)- Oscar schachter, international law in theory and practice o.p.cit P/408.

(2)- Oscar schachter o.p.cit P/408.

وظیفه اصلی شورای امنیت حفظ صلح می‌باشد و شورای امنیت برای اجرای این وظیفه از اختیارات گسترده‌ای برخوردار است. «منشور با این که استقرار صلح در جهان را به عهده شورای امنیت گذاشته است اما تعارض مشهودی که در این قلمرو وجود دارد، مداخلاتی است که سازمان ملل، برای حفظ صلح، براساس آیین‌هایی متفاوت از آن چه منشور پیش‌بینی کرده به عمل آورده است: به این صورت که مجمع عمومی در این قبیل موارد رأساً اتخاذ تصمیم نموده و دبیرکل خود به اقداماتی دست زده است.^(۱) عدم اجرای حکم دیوان از سوی محکوم‌علیه، مجوزی برای دخالت شورای امنیت در صورت شکایت محکوم‌له ایجاد می‌نماید. شورای امنیت با توصیف اختلاف جدید بین دو کشور (عدم اجرای حکم، خود موجب یک اختلاف جدید بین طرفین اختلاف می‌شود) اختیار دارد چنان چه تصدیق نمود که این اختلاف صلح و امنیت بین‌المللی را به مخاطره انداخته است. براساس میزان خطر موجود توصیه‌نامه‌های الزام‌آور صادر نماید و اگر طرفین و بخصوص محکوم‌علیه از اجرای مفاد توصیه‌نامه خودداری نمود، دست به اقداماتی بزند که در وهله نخست این اقدامات مداخله نظامی نخواهد بود. ماده ۳۹ منشور ملل متحد مقرر می‌دارد:

«شورای امنیت وجود هرگونه تهدید برعلیه صلح، نقض صلح یا عم تجاوز را احراز نموده و توصیه‌هایی خواهد نمود یا تصمیم خواهد گرفت که برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی به چه اقداماتی برطبق مواد ۴۱ و ۴۲ باید مبادرت شود.» و قبل از این که شورای امنیت توصیه‌هایی بنماید و یا درباره اقداماتی که باید معمول گردد تصمیم بگیرد می‌تواند از طرفهای ذینفع بخواهد اقدامات موقتی را که شورای امنیت ضروری و یا مطلوب تشخیص می‌دهد انجام دهند و شورا تخلف در اجرای اقدامات موقتی را

(۱) - نهادهای روابط بین‌المللی - جلد دوم - همبستگی بین‌المللی، نوشته پروفسور کلود آلبرکلیمار، مرجع

چنان که باید و شاید در نظر خواهد گرفت و این اقدامات موقتی به حقوق یا ادعاها یا موقعیت طرفهای ذینفع لطمه‌ای وارد نخواهد کرد. (ماده ۴۰ منشور)

منشور ملل متحد برای اجرای وظایف شورای امنیت به این شورا اختیارات وسیعی داده و نیز دست شورا را برای مانور کاملاً بازگذاشته است و بدیهی است که شورای امنیت از دید سیاسی به قضایای مطرح شده می‌نگرد و در استدلالهای خود به مواد منشور ملل متحد استناد می‌نماید ولی حفظ صلح فقط منحصر به اقدامات شورای امنیت نشده و در فصل گذشته دیدیم که چگونه در هنگام فلج شدن شورای امنیت به هنگام استفاده از حق «تو» توسط یکی یا چند تن از اعضای دایمی مجمع عمومی و در بعضی موارد دبیرکل به آیینهایی که در منشور محملی حقوقی ندارد متوسل شده‌اند، که به طور خلاصه هرچند این اقدامات در رابطه با اجرای احکام دیوان (جز مورد دعوی نیکاراگوئه علیه آمریکا) نبوده است ولی نشان دهنده اختلاف نظرهای موجود در شورای امنیت برای حفظ صلح و جلوگیری از تجاوز و تنبیه متجاوز می‌باشد.

شورای امنیت تاکنون سه بار موفق شده است نیروهای مسلح به مناطق بحرانی جهان اعزام دارد که در هر سه مورد در خصوص قانونی بودن اقدامات شورای امنیت بحثهای حقوقی زیادی چه در داخل سازمان و چه در میان علمای حقوق در گرفت:

مورد نخست در آغاز جنگ کره بود که نیروهای مسلح به تقاضای ایالات متحده تشکیل و به کره اعزام شد. مورد دوم پس از استقلال کنگو (زئیر) با موافقت آمریکا و شوروری و بنا به تقاضای نماینده کنگو در سازمان ملل برای پایان دادن آشوبهای آن کشور نیروهای سازمان ملل به کنگو اعزام شدند و مرد سوم اعزام نیروهای چند ملیتی به رهبری فرماندهان آمریکایی به کویت جهت بیرون راندن نیروهای عراقی از آن کشور بود. در هر سه مورد فوق کمابیش شورای امنیت با صدور قطعنامه‌هایی ابتدائاً روش مدارا را در پیش گرفت و در نهایت با اعزام نیروهای مسلح به مناطق بحرانی، سعی در

حفظ صلح نمود. ماده ۴۱ منشور شورای امنیت را مختار نموده که قبل از استعمال نیروی مسلح به اقداماتی نظیر متوقف ساختن تمام یا قسمتی از روابط سیاسی، مبادرت ورزد و اگر تشخیص داد که اقدامات پیش‌بینی شده در ماده ۴۱ کافی نبوده یا ثابت شده باشد که کافی نیست می‌تواند به وسیله نیروهای هوایی، دریایی یا زمینی به اقدامی که برای حفظ یا اعاده صلح و امنیت بین‌المللی ضروری است مبادرت ورزد (ماده ۴۲) برای این منظور کلیه اعضای ملل متحد متعهد می‌شوند که نیروهای مسلح، کمک و تسهیلات من جمله حق عبور لازم را بنا به درخواست شورای امنیت و برطبق موافقتنامه یا موافقت‌های خاص در اختیار شورا قرار دهند (بند یک ماده ۴۳ منشور) و طرح‌های استعمال نیروی مسلح را شورای امنیت با کمک کمیته ستاد نظامی تنظیم می‌کند (ماده ۴۶ منشور) کمیته ستاد نظامی مرکب خواهد بود از رؤسای ستاد اعضای دائم شورای امنیت یا نمایندگان آنها.

هرگاه حسن اجرای وظایف کمیته ستاد نظامی، شرکت عضوی از اعضای ملل متحد را که در کمیته نماینده داریم ندارد ایجاب نماید آن عضو از طرف کمیته ستاد نظامی برای شرکت در کارها دعوت خواهد شد (بند ۲ ماده ۴۷ منشور)

با وجود نص صریح منشور در زمینه تأسیس کمیته نظامی مشترک در مورد بحرانهای کره و کویت ملاحظه شد که افسران ایالات متحده فرماندهی نیروها را برعهده گرفتند و به عبارت دیگری عملیاتی که برای حفظ صلح انجام شد تحت تأثیر تمایل ایالات متحده آمریکا بود و در مورد بحران کنگو نیز ابتدائاً توافق هر دو ابرقدرت حاصل شد هرچند در اواسط کار به خاطر اختلاف نظر بین آمریکا و شوروی، دبیرکل وقت سازمان، هدایت عملیات نظامی را به عهده گرفت. حال با این سوابق تاریخی، اگر شورای امنیت تصمیم بگیرد که در مقابل مستنکف از اجرای رأی دیوان دست به عملیات نظامی بزند، آیا امر ساده‌ای را در پیش دارد؟ مسلماً پاسخ منفی است، زیرا با وجود

جریانهای سیاسی مختلف در شورای امنیت و علی‌رغم تغییر مشی روسیه که در شورای امنیت جانشین اتحاد جماهیر شوروی شده است باز امکان حصول توافق برای اجبار مستنکف به اجرای رأی بسیار مشکل می‌باشد. در حال حاضر جمهوری خلق چین از سیاست خاصی پیروی می‌کند که گاه در مخالفت با سیاستهای آمریکا و گاه در مخالفت با سیاستهای روسیه می‌باشد. فرانسه و بریتانیای کبیر نیز بسته به اوضاع و احوال سیاسی داخلی خود گاه با سیاستهای ایالات متحده هماهنگ و گاه مخالف آن هستند. روسیه به واسطه وجود بحرانهای داخلی و بخصوص مشکلات اقتصادی از حضور خود در شورای امنیت به عنوان حربه‌ای جهت دریافت کمکهای اقتصادی از غرب استفاده می‌کند و به هر تقدیر شورای امنیت يك مجمع سیاسی است که کمتر به «عدالت» می‌اندیشد و صرفاً به مسایل سیاسی توجه دارد یعنی رأی صادره از دیوان علی‌رغم الزام‌آور بودن و قطعیتش و علی‌رغم بار حقوقی بین‌المللی که دارد اجرایش منوط است به ایجاد توافق در اراده پنج عضو دائمی شورای امنیت.

بسیار ساده‌لوحانه است که باور کنیم شورای امنیت برای به اجرا درآوردن رأی صادره از دیوان بین‌المللی دادگستری به اجبارهای قانونی به راحتی نظر دهد و کار تا بدانجا برسد که استفاده از نیروی نظامی را تجویز کند. گذشته از تمام مسائل سیاسی موجود در جهان، بحران مالی که گریبانگیر سازمان ملل متحد است خود عامل بازدارنده دیگری برای استعمال نیروی نظامی محسوب می‌شود. هزینه‌های استفاده از نیروی نظامی بسیار سنگین است. «مثلاً هزینه اقدامات سازمان ملل در کنگو در فاصله سالهای ۹۶۰ تا ۱۹۶۴ بالغ بر ۲۷۵ میلیون دلار بوده است. مجمع عمومی اعلام کرده است که این قبیل هزینه‌ها به موجب بند ۲ از ماده ۱۷ منشور به عهده سازمان ملل است. این نظر را که چند کشور از جمله فرانسه و اتحاد شوروی رد می‌کردند، دیوان بین‌المللی دادگستری در نظر مشورتی ۲۸ ژوئیه ۱۹۶۲ خود تأیید نموده است، با این حال کشورهای یاد شده و چند کشور دیگر تسلیم آن نشده‌اند. هزینه‌های پرداخت نشده

سازمان ملل در ۳۱ دسامبر ۱۹۶۵ بالغ بر ۴۶ میلیون دلار می‌گردید...»^(۱) با توجه به هزینه سنگین اعزام نیروهای نظامی به محل مورد نظر بسیار محتمل است که این اقدام، شورای امنیت و کلاً سازمان ملل متحد را درگیر بحرانی سازد که به هیچ‌وجه قابل پیش‌بینی نبوده و گاه اصولاً با نظرات اعضای ملل متحد متناقض باشد. یکی از نویسندگان^(۲) در این مورد مثال جالبی با مقایسه با حقوق داخلی کشورها می‌زند که ذکر آن بی‌فایده نخواهد بود:

در حالی که انسان می‌تواند پیروی از منافع شخصی را مورد انتقاد قرار دهد که در بلندمدت به منافع مشترک عموم لطمه خواهد زد ولی همچنین باید در نظر بگیرد که لاقلاً در بعضی از موارد تلاش برای استفاده از زور علیه یک دولت می‌تواند منجر به افزایش بی‌ثباتی و حتی به زیر سؤال رفتن صلاحیت حقوق بین‌الملل شود. انسان می‌تواند مشابهتی در اوضاع داخلی هنگامی که اجرای حکم نسبت به یک توده وسیع قدرتمند مطرح باشد، نظیر گروه قومی مخالف، یک اقلیت مذهبی قدرتمند یا یک مجموعه اقتصادی قوی مثلاً اتحادیه کارگران، که در این موارد همبستگی ملی چنان به مخاطره می‌افتد که جز در موارد خیلی استثنائی ترجیح داده می‌شود حکم اجرا نشود. ساختار بسیار ضعیف‌تر مقام بین‌المللی مسلماً تواناییهای بسیار کمتری به او می‌دهد که بتواند یک دولت قدرتمند یا دولتی که متحدان قدرتمندی را دارد وادار به تمکین کند.^(۳)

پس از اشغال کویت توسط ارتش عراق، شورای امنیت با هدایت و رهبری ایالات متحده آمریکا با یک اقدام غیرمشروع به تجاوز عراق پاسخ داد. دبیرکل وقت سازمان ملل متحد (پرز دکوئیار) اعلام کرد. هنگامی که شورای امنیت جنگ بر ضد عراق را مجاز و مشروع دانست این امر پیروزی سازمان ملل متحد نبود زیرا پیروزی سازمان ملل تنها می‌تواند از عملیات جنگی که سازمان ملل آنها را کنترل و هدایت کند، ناشی شود.

(۱) - کلیبار - کلود آبرا - سازمانهای بین‌المللی مرجع قبلی، صفحه ۲۲۲.

(2) - Oscar-schachter-o.p cit Pp/228-229.

(3) - Iid P/230.

این طرز عمل شورای امنیت، انتظارات و فشار سیاسی را برای ایفای نقش مشابه شورا در دیگر بحرانها افزایش داده است. انتظاراتی نظیر اقدام سازمان ملل در کودتای هائیتی، جنگ داخلی یوگسلاوی و نظایر آن. «با این حال گفتنی است که هدف منشور ملل متحد هرگز این نبود که شورای امنیت تنها دادگاه و یا تنها محکمه تمام وقت آن در نخستین مرحله باشد. در واقع اصل ۵۳ منشور ملل متحد به صراحت کوششهای منطقه‌ای را برای حل و رفع تهدیدات بر ضد صلح و امنیت پس از رجوع به سازمان ملل متحد مجاز دانسته است. در نخستین مورد و نمونه کوششهای منطقه‌ای بیشتر چیزهایی هستند که باید مسائل و موضوعات (همسایگی) نامیده شوند. از این جا منافع مشترک همسایگی یا منطقه‌ای ممکن است حوزه عمل گسترده‌تری را مجاز دارد. با وجود این آینده با خود بحرانهایی را به همراه می‌آورد که به رغم تمام کوششهای بازیگران منطقه‌ای صرفاً در منطقه نمی‌گذرد. در این گونه موارد شورای امنیت می‌تواند گامی مشروع و ضروری بردارد، شورای امنیت همچنین می‌تواند هنگامی که ضروری باشد کوششهای منطقه‌ای را همانند بین‌المللی کردن یک تحریم بازرگانی، گسترش دهد.»^(۱)

در حال حاضر این تمایل در کشورهای قدرتمند وجود دارد که برای حفظ منافع خود و هم‌پیمانانشان در هر منطقه دنیا تحت لوای سازمان ملل متحد و مشخصاً با استناد به قطعنامه‌های الزام‌آور شورای امنیت مسائل سیاسی را حتی از طریق دخالت‌های نظامی براساس مقررات فصل هفتم منشور حل و فصل نمایند ولی در مسائل مربوط به اجرای احکام دیوان اگر منفعتی از خودشان در گرو نباشد از اختیاراتی که بند ۲ ماده ۹۴ منشور به شورای امنیت تفویض کرده است کمتر استفاده نموده و به آسانی از ترتیبات مقرر در فصل هفتم منشور در جهت اجرای حکم دیوان سود نخواهند برد.

(1)- Naval war college review, Tomas Pikerking, 1993.