

## « بحران مالی سازمان ملل متحد »

اکنون نوزدهمین دوره اجلاس هیئت مجامع عمومی سازمان ملل در یکی از بحرانی‌ترین دوره‌های این سازمان تشکیل گردیده است. این بحران عبارتست از بحران مالی که موجودیت سازمان ملل را تهدید میکنند و مادر اینجاست به بررسی این بحران و تشریح علت و سبب حقوقی آن میپردازیم.

دادگاه بین‌المللی نیز در این زمینه رأی مشورتی داده است که از آن نیز یاد خواهیم کرد. قبلاً لازم است متذکر شویم که در مقیاس بین‌المللی هنوز مقامی که بتواند تصمیم لازم الاجرائی گرفته و آنرا با اعضاء تحمیل نماید وجود ندارد. بنابراین موفقیت سازمان‌های بین‌المللی (از جمله سازمان ملل متحد) فقط بستگی به درجه همکاری و دل‌بستگی اعضای آن به پیشرفت هدف‌ها و مقاصد مندرجه در اساسنامه آن دارد. بهمین دلیل تاکنون از سازمان ملل مانند جامعه ملل سابق - انتقادات فراوان شده و عده‌ای از مفسرین خودسان هم اخیراً توصیه نامه‌های آنرا با بند و اندرزهای گلستان و بوستان سعدی مقایسه کرده‌اند و بگواهی ذوق سلیم ترجیح داده‌اند که گلستان و بوستان را بخوانند نه قطعنامه‌های مجامع عمومی را!

ما از وارد شدن در این بحث خودداری نمیکنیم و فقط متذکر میشویم که اقتضای جامعه بین‌المللی در حال حاضر بیش از این نیست. سازمان ملل از خود تقصیری ندارد و موجودیت و تحولات و تغییرات آن نیز دستخوش جریانهای بین‌المللی است. حداقل نباید سازمان ملل اینست که حرف خود را بگوش جهانیان برسانند زیرا در غیر اینصورت دیگر یک تریبون جهانی وجود ندارد که فلان کشور کوچک آسیائی یا آفریقائی بتواند افکار عمومی جهان را بکمک بطلبد در زمینه‌های فنی نیز فعالیت‌های سازمان ملل در امور بهداشتی - فرهنگی - اجتماعی و اقتصادی و غیره حائز اهمیت فراوان بوده و همواره با استقبال کشورهای توسعه نیافته و فقیر روبرو شده است. اما عدم توفیق سازمان ملل در زمینه‌های سیاسی تابع تحولات کلی جهان بوده است. چنانکه ملل متحدی که قرار بود اتحاد و همکاری زبان جنگ را ادامه داده و دنیائی بسازند که در آن نسل بشر از آفت جنگ و فقر و گرسنگی و مرض در

امان بمانند عملاً وحدت نظر خود را از دست داده و به بلوک‌های تقسیم‌گرددیده‌اند. معیناً تلاش سازمان ملل برای ادامه حیات و کوشش برای عملی ساختن هدف‌های منشور همچنان ادامه داشته و به‌بهران مالی اخیر سازمان ملل نیز چنانکه خواهیم دید نتیجه و گواه این تلاش و کوشش است.

در سال ۱۹۵۰ هنگامیکه آتش جنگ در کره بالا گرفت و نیروهای کمونیستی کره شمالی به کره جنوبی دست‌اندازی کردند سازمان ملل از دول عضو درخواست کرد که داوطلبانه به نیروهای دولتی کره جنوبی کمک کنند. دولت آمریکا در رأی دولی قرار داشت که نیروهای به کمک دولت کره جنوبی فرستاد. شورای امنیت در قطعنامه سورخ ۲۵ ژوئن ۱۹۵۰ ژنرال مک‌آرتور را بسمت فرمانده نیروهای ملل متحد در کره انتخاب کرد. این اقدامات بنحوی مؤثری از توسعه جنگ کره جلوگیری کرد و صلح را در آن ناحیه برقرار ساخت. ولی این تدبیر فنیست این دلیل نصیب سازمان ملل گردید که در آن تاریخ دولت شوروی بعلمت اعتراض به نمایندگی چین در شورای امنیت آن شورا را موقتاً ترك کرده بود. مجمع عمومی سازمان ملل برای اینکه در صورت وقوع حوادثی نظیر کره عمایات سازمان ملل بعلمت و تو در شورای امنیت فلج نگردد قطعنامه‌ای گذرانید که حائز توجه فراوان است.

این قطعنامه موسوم به قطعنامه «وحدت برای حفظ صلح» است (نوامبر ۱۹۵۰).

در این قطعنامه مجمع عمومی تصمیم گرفت که در صورتیکه تهدید یا خطری متوجه صلح بین‌المللی گردد و شورای امنیت نتواند وظایف مجریه را انجام دهد. مجمع عمومی از حق خود برای استقرار صلح و امنیت بین‌المللی استناد کرده و از دول عضو درخواست خواهد کرد که یک مجمع عمومی فوق‌العاده تشکیل دهند و در صورتیکه این امر بزودی تشخیص داده شود به اعزام نیروی سازمان ملل برای حفظ صلح بمنطقه مورد نظر اقدام نماید. بعلاوه در قطعنامه به دبیرکل و نیت سازمان ملل مأموریت داده شده بود که هیئتی از مشاوران نظامی تشکیل دهند تا دول عضو بتوانند از آن هنگام در تجهیز نیروهای خود کسب مشورت کنند. این هیئت مشابهت زیاد به هیئت نظامی (۱) شورای امنیت داشت. قطعنامه فوق با اعتراض شدید نمایندگان کمونیست مواجه شد. بنظر نمایندگان فوق مجمع عمومی

فقط حق دارد به بحث و مذاکره پیرامون مسائل بپردازد و حق اخذ « تصمیم » واعزام نیروی صلح را ندارد و این حق صریحاً تحت عنوان فصل هفتم منشور به شورای امنیت واگذار شده و فقط دول معظم پنجگانه ( اعضای دائمی شورای امنیت ) مسئولیت تأمین صلح بین المللی را بعهده دارند. آندره ویشینسکی نماینده شوروی بیجاصل با قطعنامه مذکور مخالفت کرد. عبارات ذیل ترجمه قسمت‌های از بیانات اوست:

« این قطعنامه اساساً مخالف با منشور است - تشکیل هیئت نظامی در حقیقت تقلیدی از هیئت نظامی شورای امنیت و اختصاص دادن اختیارات آن شورا به مجمع عمومی است . . . کارشناسان نظامی گوش فرمان و در اختیار دبیرکل خواهند بود زیرا طبق قطعنامه مذکور قرار است که دبیرکل فرمانده کل قوای مجمع عمومی گردد . . . سوار بر اسب سفید . . . بموجب منشور دبیرکل فقط فرمانده دبیرخانه است . . . کسی برای بکار انداختن ماشین‌های تحریر احتیاج به متخصصین نظامی ندارد. »

با وجود اعتراضات فوق قطعنامه عمومی با اکثریت قریب با توافق بتصویب رسید. و نایب آینده نشان داد که پیش‌بینی طرح فوق چقدر بجا بوده است و در موارد متعددی حتی دولت شوروی تقاضای کرده است که مجمع عمومی طبق قطعنامه مذکور تشکیل و اقدام نماید. از جمله در مورد بحران کانال سوئز در سال ۱۹۵۶ که اقدامات شورا توسط دولتین فرانسه و انگلیس و توگردید و مجمع عمومی باستناد قطعنامه وحدت برای صلح نیروئی تحت عنوان ( UNEF ) ( ۱ ) به منطقه سرزمین مصر و سینا برای نظارت در امر آتش‌بس فرستاد. مجدداً در سال ۱۹۶۰ هاشم‌شولید دبیرکل با اقتدار وقت سازمان ملل چنانکه ویشینسکی پیش‌بینی کرده بود «سوار بر اسب سفید» نیروهای سازمان ملل را در مرزهای کنگو رهبری میکرد و اینکار سیل اعتراض بلوک کمونیست را بطرف او جاری ساخت تا آنجا که او را دست‌نشانده اسپریالیست‌ها خواندند و خواستار استعفای او شدند و در نهایت سرسختی عاقبت جان خود را بر سر این کار گذاشت ( ۱۹۶۱ )

عملیات اخیر سازمان ملل در قبرس نیز بر اساس همین قطعنامه و با همکاری دول کوچک و بانهسبه ضعیف سازمان ملل انجام گرفته است.

این عملیات متضمن متخارج زیادی برای سازمان ملل بوده زیرا اگرچه

دول عضو افراد داوطلب را در اختیار دبیرکل سازمان ملل گذارده‌اند ولی در بیشتر موارد تهیه آذوقه و هزینه‌های جنگی بعهدہ سازمان ملل بوده است. مجمع عمومی بموجب ماده ۱۷ منشور ملل حق دارد هزینه سازمان را تعیین و آنرا بین اعضاء تقسیم کند. این یک تصمیم مجمع عمومی و بموجب منشور برای دول الزام آور است. اکنون این مسئله مطرح شده که آیا مجمع عمومی میتواند هرگونه مخارجی را تصویب و پرداخت آنرا از دول عضو بخواهد؟ آیا اقداماتی که مجمع عمومی تحت عنوان قطعنامه وحدت برای حفظ صلح انجام داده و از این راه تعهداتی برای سازمان ملل بوجود آورده با توجه باینکه عده‌ای از دول به قانونی بودن این اقدامات اعتراض کرده‌اند باز این مجمع حق دارد که مخارج فوق را جز بمخارج سازمان ملل بحساب آورده و با اجبار دول فوق به پرداخت آن عملاً آنها را در عملی ساختن نظریات مجمع عمومی شریک و سهیم گرداند؟

مجمع عمومی چون با بحران مالی وعدم پرداخت بعضی از دول روبرو شد در سال ۱۹۶۲ از دادگاه تقاضای یک رأی مشورتی کرد تا روشن گردد که آیا مخارجی که سازمان ملل جهت عملیات برای حفظ صلح در خاورمیانه و کنگو متحمل گردیده جزء مخارج سازمان ملل و مشمول بند ۲ ماده ۱۷ میگردد یا خیر؟ دادگاه پس از بررسی کافی با اکثریت ضعیفی توانست باین موضوع جواب مثبت بدهد و از پانزده قاضی بین المللی فقط ۹ نفر توانستند بایکدیگر در نتیجه امر توافق کنند.

ساحصل رأی مشورتی دادگاه که ارزش قضائی از حیث تفسیر منشور ملل دارد اینست که منشور سازمان ملل قدرت اتخاذ تصمیم و انجام عملیات برای حفظ صلح را منحصرأ در اختیار شورای امنیت قرار نداده بلکه با توجه به مواد ۱۲ و ۱۱ در باب اختیارات مجمع عمومی این دستگاه نیز دارای یک حق تبعی و فرعی برای استقرار صلح و امنیت بین المللی میباشد. عملیات سازمان ملل در خاورمیانه و کنگو استفاده از قوه تهریه که بموجب ماده ۹ و ۴ فقط از امتیازات شورای امنیت است نبوده و مطابق با هدف های منشور و در صلاحیت مجمع عمومی انجام گرفته است.

عناید قضات منفرد نیز از هر حیث جالب و خواندنی است و خوانندگان را برای مطالعه بیشتر به مجموعه‌های دادگاه بین المللی مراجعه می‌دهیم. مجمع عمومی سازمان ملل رأی مشورتی فوق را بصورت قطعنامه‌ای تصویب نمود و هزینه

عملیات در کنگو و خاورمیانه را نیز بر اساس مقیاس معمولی تقسیم مخارج بین دول عضو تقسیم کرد.

با این وجود هنوز عده‌ای از دول از پرداخت سهم خود خودداری کرده‌اند. زیرا اولاً رأی دادگانه برای این دولت‌ها جنبه الزامی ندارد و ثانیاً این دول معتقدند که عملیات فوق برخلاف مقررات منشور انجام شده و تسلیم بآن مساوی با آنستکه مجمع عمومی در آینده بتواند هرگونه تصمیمی را اتخاذ و با تحمیل مخارج آن بدول عضو آنرا عملی سازد. بدینجه این دسته از دولت‌ها مخارج سازمان ملل که در ماده ۱۷ بآن اشاره شده عبارتست از هزینه‌های جاری اداری و پرسنلی نظیر مخارج کفرانس‌ها - حقوق پرسنل دبیرخانه - اجاره ساختمانها و غیره و تسایل مخارج استثنائی و نیروی مسلح نیست.

مجمع عمومی تاکنون با استناد به از راه حل‌های موقتی و کاهش هزینه‌های خود وضع موجود را حفظ کرده است. در ژوئن سال جاری نیروهای سازمان ملل از کنگو خارج شد ولی عملیات سازمان ملل در قبرس آغاز گردیده است. مجمع عمومی اکنون کمیته‌ای مرکب از نمایندگان ۳۱ دولت را مأمور کرده است تا در مورد تأمین مالی عملیات سازمان ملل مطالعه کرده به مجمع عمومی گزارش دهد. چنانکه از اوضاع و احوال و مذاکرات شصت و یک (۱) پیداست یافتن راه‌حلی در این زمینه بعید بنظر میرسد. اوتانت دبیرکل سازمان ملل تا کنون چندین بار ورشکستگی سازمان ملل را به دول معظم گوشزد کرده و از آنها خواسته است تا دیون خود را به سازمان ملل پرداخت کنند. وی در مقدمه گزارش خود اظهار کرد که راه‌حلی موقتی برای تأمین بودجه سازمان ملل از قبیل کمک‌های موقتی و داوطلبانه دولت‌ها و قرضه و غیره قابل دوام نبوده و پایان مییابد و بایستی راه‌حلی قابل دوامی یافت تا عملیات سازمان ملل متوقف نگردد. در مقابل راه‌حلی که برای سازمان باقی میماند استفاده از ماده ۱۹ منشور است بموجب این ماده هرگاه دیون دولتی مساوی یا بیشتر از حق‌السهم آن دولت در دو سال پیش گردد مجمع عمومی میتواند او را از حق رأی در مجمع عمومی محروم سازد. ولی سازمان ملل تاکنون از این ماده استفاده نکرده و بعیند بنظر میرسد این رویه نسبت بدول بزرگی که اکنون سادیون میباشند اجراء گردد. در حال باید امیدوار بود که از راه مذاکره و سازش راه‌حلی برای این مسئله

سهم پیدا شود. زیرا توفیق سازمان ملل توفیق جامعه صلح دولت بشری و قدسی فراتر در راه وحدت و ایجاد حکومت جهانی است. اهمیت اقدامات سازمان ملل برای حفظ صلح در کنگو اکنون که نیروهای این سازمان خارج شده ظاهر میگردد. بی مناسب نیست عباراتی را که هاسرشولد دبیرکل فقید سازمان ملل متحد در گزارش خود بمجمع عمومی اظهار کرد در پایان نقل کنیم:

« سنتتدین عدم توانائی سازمان ملل را برای برطرف ساختن اختلافات دول معظم دلیل محکومیت این سازمان میدانند این عدم از فعالیت‌ها و مؤثقتیائی که سازمان ملل بدست آورده غافل اند زیرا اختلافات کوچکی را که سازمان ملل تاکنون حل کرده در صورتیکه بموقع از آن جلوگیری نمیشد ممکن بود گسترش یافته و منشاء اختلافات بزرگی را بین بلوک‌های معظم بوجود آورد و بخواست اوضاع جهانی بیشزاید.