

نقش شورای امنیت در حل و فصل مسالمت آمیز اختلافات بین المللی

سعید رهایی

چکیده

یکی از وظایف اصلی شورای امنیت سازمان ملل متحد در انجام مسؤلیت اولیه این ارگان در جهت حفظ صلح و امنیت بین المللی، فیصله اختلافات بین المللی و برقراری صلح بر اساس فصل ششم منشور ملل متحد است. فصل اول تحقیق حاضر به بررسی و تحلیل این مسؤلیت شورای امنیت بر اساس تفسیر فصل ششم منشور می‌پردازد و شیوه و آیینی را که شورای امنیت در حل و فصل مسالمت آمیز اختلافات بین المللی پیشنهاد می‌کند، بررسی می‌نماید.

در فصل دوم مقاله، نقش شورای امنیت در راهیابی کشورهای غیر عضو جهت طرح اختلافات خود در دیوان دادگستری بین المللی و نیز راهکارهایی که شورای امنیت می‌تواند جهت تضمین اجرای آرای دیوان از سوی دولت محکوم علیه اتخاذ نماید، بررسی شده است.

بی تردید اختلاف، کشمکش و نزاع بر سر حفظ حقوق، یا کشورگشایی و طمع به حقوق دیگران و... از ویژگیهای واقعی جامعه بشری و نظام بین المللی بوده است، و با وجود تعدد مصلحان الهی و بشری و دعوت به صلح و رفع اختلاف و عهدنامه های گوناگون مبنی بر تعاون و تفاهم و فیصله مسالمت آمیز اختلافات، صحنه تاریخ لحظه‌ای از اختلاف، کشمکش و یا بحران خالی نبوده است. ولی بدون شک پیشگیری از اختلاف و فیصله اختلافات موجود و توجه به امنیت جهانی و آرامش بین المللی از ویژگیهای برجسته جامعه انسانی و عاملی مؤثر در بهبود روابط میان دولتها است.

پس از جنگ جهانی دوم و تأسیس سازمان ملل متحد، حفظ صلح و امنیت بین المللی و فیصله مسالمت آمیز اختلافات بین المللی و بحرانها (وضعیتها) از اهداف اولیه و بنیادین منشور ملل متحد محسوب گردید، و سه رکن اساسی سازمان ملل متحد یعنی دیوان بین المللی دادگستری، شورای امنیت و مجمع عمومی به ترتیب عهده دار فیصله قضایی و شبه قضایی^۱ اختلافات و وضعیتهای (بحرانهای)^۲ بین المللی گردیدند.

در این بین، نقش روز افزون و حساس شورای امنیت در فیصله اختلافات بین المللی و اعمال نفوذ قدرتهای بزرگ بر کشورهای اسلامی و جهان سوم از طریق شورای امنیت، عنایت اندک نویسندگان حقوق بین الملل به فصل ششم منشور ملل متحد در باب فیصله مسالمت آمیز اختلافات بین المللی، ابهام تفسیر و رابطه مواد ۳۳ تا ۳۸ منشور، طرفیت مکرر^۳ ایران در قضایای مطروحه در شورای امنیت، و وظیفه اصلی شورای امنیت یعنی حفظ صلح و امنیت بین المللی که از دو طریق به مرحله اجرا در می‌آید، قابل توجه است:

طریقه اول: عبارت است از حل و فصل مسالمت آمیز وضعیتها یا اختلافاتی که احتمال دارد

1 - Quasi-judicial settlement of disputes and Adjustment of situations.

۲- بحران ترجمه‌ای است که آقای دکتر فلسفی از واژه «Situation» که مکرراً در منشور از جمله در فصل ششم به کار گرفته شده است، دارند. ر.ک: فلسفی، دکتر هدایت الله، شورای امنیت و صلح جهانی، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۸، پاییز و زمستان ۱۳۶۹، ص ۴۵.

۳- تا سال ۷۴ هفت بار در شورای امنیت قضایایی مطرح شده است که ایران یکی از اطراف آن بوده است:

- خارج شدن نیروهای شوروی از ایران پس از خاتمه جنگ جهانی دوم (۱۹۴۶).

- اقدام ایران در مورد ملی کردن صنعت نفت (۱۹۵۱).

- پاپمردی دبیر کل در زمینه آینده سرزمین بحرین (۱۹۷۰).

- اعاده حاکمیت ایران بر جزایر ابوموسی، تنب بزرگ و تنب کوچک (۱۹۷۱).

- برخورد های مرزی عراق و ایران (۱۹۷۴).

- بازداشت کارمندان سفارتخانه ایالات متحده امریکا در تهران (۱۹۸۰-۱۹۷۹).

- تجاوز عراق به ایران (۱۹۸۸-۱۹۸۰).

ر.ک: مجله سیاست خارجی، شماره ۳، سال نهم، پاییز ۱۳۷۴، صص ۱۲۰۴-۱۲۰۳.

صلح و امنیت جهانی را به خطر بیندازد.

طریقه دوم: نیز عبارت است از اتخاذ روشهای اجبار کننده (که مورد دوم تنها پس از شکست مورد اول قابل طرح می‌باشد).^۱

همه این موارد انگیزه‌های مناسبی در بررسی نقش شورای امنیت در فیصله اختلافات بین‌المللی در تحقیق حاضر است. از طرفی دسترسی دولتهایی که عضو ملل متحد یا پذیرنده اساسنامه دیوان بین‌المللی دادگستری نیستند، جهت طرح دعاوی در دیوان، نیز منوط به نظر شورای امنیت است، و نیز ارزش حقوقی تصمیمات دیوان بین‌المللی دادگستری با توجه به ضمانت اجرایی است که از سوی شورای امنیت تأمین می‌گردد.

بنابراین نقش شورای امنیت در فیصله مسالمت‌آمیز اختلافات بین‌المللی در دو فصل ذیل بررسی می‌شود:

فصل اول با عنوان نقش اصلی شورای امنیت در فیصله مسالمت‌آمیز اختلافات بین‌المللی ارایه شده است که به بررسی فصل ششم منشور می‌پردازد.

فصل دوم به نقش فرعی شورای امنیت در فیصله مسالمت‌آمیز اختلافات بین‌المللی می‌پردازد. که دو نقش شورا را مورد توجه قرار داده است: ۱- شورای امنیت به عنوان مقدمه‌ای برای توسل به دیوان بین‌المللی دادگستری ۲- نقش شورای امنیت به عنوان رکنی در جهت ضمانت اجرایی برای تصمیمات دیوان بین‌المللی دادگستری.

فصل اول

نقش اصلی شورای امنیت در فیصله اختلافات بین‌المللی

مقدمه:

اصل کلی عدم توسل به زور در روابط بین‌المللی یکی از اصول مسلم منشور ملل متحد است، و طبق ماده (۴) ۲ منشور، توسل به زور برای حل اختلافات بین‌المللی جز در برخی موارد استثنایی مانند فصل هفتم منشور بکلی مردود است. طبق ماده (۱) ۲۴:

«به منظور تأمین اقدامات سریع و مؤثر از طرف ملل متحد اعضای آن، مسؤولیت

۱- باوت، دی. و، حقوق نهادهای بین‌المللی، ترجمه هومن اعرابی، چاپ اول: تهران، ۱۳۷۳، ج ۱، ص ۶۲

اولیه حفظ صلح و امنیت بین المللی را به شورای امنیت واگذار می‌کنند و موافقت می‌کنند که شورای امنیت در اجرای وظایفی که به موجب این مسؤولیت برعهده دارد از طرف آنها اقدام نماید.^۱

یکی از این اقدامات توصیه در حل و فصل مسالمت آمیز اختلاف بین المللی بر اساس فصل ششم منشور یعنی مواد ۳۳ تا ۳۸ منشور است. لذا در دو قسمت به تحلیل مواد مذکور می‌پردازیم. قسمت اول با عنوان بررسی واژه ها و اصطلاحات مربوط به فیصله شبه قضایی اختلافات و تعدیل وضعیتها و قسمت دوم با عنوان آیین فیصله شبه قضایی اختلافات و تعدیل وضعیتها توسط شورای امنیت. ولی چون مقررات منشور تا حد زیادی با شرایط میثاق جامعه ملل مشابه است به منظور درک بهتر پیشینه شیوه ملل متحد، نظری سریع به شیوه های رفع اختلاف در جامعه ملل می‌افکنیم:

ماده ۱۲ میثاق جامعه ملل مقرر می‌دارد:

«هر اختلافی که محتمل است منجر به مناقشه و برخورد میان اعضا گردد، باید به یکی از سه طریق؛ داوری، حل و فصل قضایی و یا تحقیق توسط شورای جامعه^۱ مورد بررسی قرار گیرد.»

در ماده ۱۵ چنین آمده است: «شورا باید حل و فصل اختلاف مورد بحث را بررسی و اجرا نماید، اما در صورت عدم موفقیت باید گزارشی شامل حقایق موضوع و توصیه هایی را که در آن ارتباط منصفانه و صحیح است، منتشر نماید. اما این گزارشها برای طرفین الزام آور نیست، ولی اگر در مورد آن اتفاق رأی وجود داشته باشد اعضای جامعه نباید علیه هر طرف اختلاف که توصیه های گزارش را مراعات نماید به جنگ پردازند. اگر گزارش تنها با اکثریت تهیه شده باشد، اعضا خود را به انجام اقدامات لازم جهت حفظ حق و عدالت محق خواهند دانست و در صورتی که یک عضو بدون توجه به میثاق به جنگ متوسل شود مجازاتهای مذکور در ماده ۱۶ قابل اعمال خواهد بود. البته شرایط اعمال مجازاتها توسط اعضا احراز می‌گردد نه توسط جامعه»^۲.

1 - Inquiry by the Council of the League.

2 - Shaw, Malcolm. N, Interntional law, 3rd, ed, Cambridge university, 1995 p, 639.

قسمت اول

بررسی اصطلاحات مربوط به حل و فصل شبه قضایی

اختلافات و تعدیل وضعیت‌های بین المللی

الف) تفاوت وظیفه سازمان و تعهد اعضای ملل متحد در فیصله اختلافات بین المللی: بر اساس ماده (۱) ۱ منشور، هدف و وظیفه ملل متحد تعدیل و تصفیه اختلافات یا وضعیت‌های بین المللی که ممکن است منجر به نقض صلح گردد به وسیله صلح آمیز و بر طبق اصول عدالت و حقوق بین الملل است. این وظیفه سازمان ملل متحد مشابه تعهد اعضا در ماده (۳) ۲ است که:

«همه اعضا اختلافات بین المللی خود را به وسایل مسالمت آمیز به نحوی که صلح و

امنیت بین المللی به مخاطره نیفتد، حل و فصل می‌نمایند».

در حالی که وظیفه سازمان ناظر به تعدیل و تصفیه اختلافات یا وضعیت‌های بین المللی است که ممکن است منجر به نقض صلح گردد، تعهد اعضا تنها ناظر به فیصله اختلافات است. از طرفی سازمان باید این وظیفه را بر طبق اصول عدالت و حقوق بین الملل انجام دهد و اعضا آن را به نحوی که صلح و امنیت بین المللی و عدالت به مخاطره نیفتد به انجام می‌رسانند. بنابراین وظیفه سازمان و تعهد اعضا به وضوح دارای اختلافاتی هستند.^۱

ب) تفاوت تعدیل «Adjustment» و تصفیه «Settlement»:

تفاوت تعدیل و تصفیه اختلافات و یا وضعیت‌ها روشن نیست، و در عرف عام این دو لفظ به صورت مترادف استعمال می‌شوند.^۲

در ماده (۱) ۳۶ منشور، به شورای امنیت صلاحیت توصیه آیین یا شیوه متناسب فیصله «appropriate procedures or methods» و در ماده (۲) ۳۷ صلاحیت توصیه شرایط (مفاد)

«terms» تصفیه داده شده است، و در ماده ۳۳ تعبیر به جستجوی راه حل «Seek a solution»

شده است. به نظر کلسن آیین یا روش‌های فیصله مندرج در ماده (۱) ۳۶ همان وسایل مسالمت آمیز

مشار الیه در ماده ۳۳ هستند و حل اختلاف مندرج در ماده ۳۳ همان فیصله اختلاف است.^۳

عنوان فصل ششم منشور فیصله مسالمت آمیز اختلافات است.

1 - Kelsen, Hans, The law of the United Nations. 2 ed, New york. fredrick INC. 1951, p. 359.

2 - Adjustment: ... the bringing of things to proper or exact position or condition; arrangement, settlement.

3 - Kelsen, op.cit, p. 359.

«Pacific settlement of disputes, adjustment» و در برخی از وضعیت به جای اختلاف یاد شده است، «Peaceful adjustment of any situation» ولی ظاهراً تعبیر به تعدیل یا تصفیه تفرنی است و اثر حقوقی خاصی ندارد.

ج) تفاوت وضعیت «situation» و اختلاف «Dispute»:

تعبیر به اختلاف و وضعیت در کنار هم علاوه بر ماده (۱) و فصل ۶ منشور در ماده (۱) ۱۲ آن نیز آمده است. شاید در تفسیر این دو واژه این نظر صحیح تر باشد که وضعیت اعم از اختلاف است؛ زیرا اختلاف زمانی تحقق می‌یابد که یک دولت علیه دولت دیگر ادعایی داشته باشد دولت متقابل آن را ردّ نماید. مثلاً در هشتاد و چهارمین جلسه شورای امنیت رییس شورا پرونده مورد بحث یعنی اتهامات وارده توسط یونان علیه آلبانی و بلغارستان و ادعای متقابل این دولت علیه یونان را اختلاف نامید.^۱ ولی هر مناقشه‌ای اختلاف نیست؛ یک کشور ممکن است بدون هیچ اختلاف قبلی به دیگری حمله کند. منشور گاه از وضعیت معنایی اعم از اختلاف را قصد می‌کند. مثلاً ماده (۳) ۱۱ یا ماده ۱۴ چنین است. تفاوت بین اختلاف و سایر وضعیتها بسیار مهم است؛ زیرا برخی از مقررات منشور نظیر ماده (۳) ۲۷ در مورد خودداری از رأی فقط ناظر به اختلاف است.^۲

در مقابل برخی چنین معتقدند که اختلاف به مواردی اطلاق می‌شود که مرافعه صریحی وجود داشته باشد و نتوان در آن مرافعه از وجود فردی طرفین دعوی صرف نظر کرد. در تصفیه اختلاف چون طرفین دعوی در آن دخیل هستند مستلزم تشریفات است که از بسیاری جهات تقریباً شبیه تشریفات قضایی می‌باشد. اما وضعیت، حالت یک واقعه بین المللی است و دارای جنبه موضوعی است به نحوی که می‌توان آن را بدون توجه به کشورهای که مستقیماً در آن واقعه ذی نفع هستند مورد ملاحظه و بررسی قرار داد، مانند وضعیت دولت اسپانیا در سال ۱۹۴۶ (وضعیت فاشیستی حاکم بر اسپانیا که از حکومت فرانکو ناشی می‌شد) یا مسأله الجزایر که در ژوئن ۱۹۵۵ تحت عنوان وضعیت خطرناک به ابتکار ۱۳ دولت آفریقایی و آسیایی در سازمان ملل مطرح گردید.

ثمره تفکیک بین اختلاف و وضعیت

این تفکیک از دو جهت مورد توجه است: ۱- طرفین اختلاف حق شرکت در رأی‌گیری در مورد اختلاف را ندارند حتی اگر طرف اختلاف عضو دائمی شورای امنیت باشد. ماده (۳) ۲۷ منشور.

1 - Official Records of the security council 1st year, 2nd series, No.26, p. 607.

2 - Kelsen, op.cit,P.360.

۲- دولت غیر عضو فقط در مورد پیدایش اختلاف می‌تواند به دیوان رجوع کند نه در مورد وضعیت. با وجود این، تمییز بین اختلاف و وضعیت عملاً روشن نیست و در عمل شورای امنیت مقررات فصل ششم منشور را به طور موسع تفسیر کرده و تفاوتی بین وضعیت و اختلاف نگذاشته است.^۱ برخی در تفکیک مفهوم این دو چنین می‌گویند:

«در مورد تعریف اختلاف و بحران (وضعیت) و تعیین وجوه اشتراک و افتراق این دو مفهوم نظر ثابت و یکسانی وجود ندارد. ولی موضوع اختلاف روشن تر از بحران است؛ زیرا وقتی از اختلاف سخن گفته می‌شود طرفین موضوع اختلاف کاملاً مشخص هستند. البته بحران هم ممکن است به اختلاف منجر شود، یعنی موضوع و طرفین آن مشخص باشد»^۲.

با توجه به سه نظر فوق می‌توان تشابه دو نظر اخیر و کامل بودن نظر اول را بخوبی اذعان داشت. (د) تعهد اعضای ملل متحد و تکلیف سازمان نسبت به اختلافها و وضعیتها:

از مقررات منشور چنین استنباط می‌شود که تعهد و تکلیف اعضای سازمان ملل متحد تنها مربوط به اختلافات است نه در مورد وضعیتها. مثلاً دربارهٔ (۳) و ۳۳ و ۳۷ که از تعهد اعضا سخن گفته می‌شود تنها اختلافات مطرح می‌گردند و برعکس سازمان نه تنها در اختلافات بلکه طبق مواد متعددی مانند (۱) ۱ در مورد وضعیتها نیز دخالت می‌کند. مثلاً مجمع عمومی توجه شورای امنیت را بر اساس (۳) ۱۱ به وضعیتهایی (که اعم از اختلافات است) جلب می‌کند که صلح و امنیت بین المللی را به مخاطره می‌اندازد.

بر اساس فصل ششم منشور، شورای امنیت صلاحیت این را دارد که اختلافات را مانند سایر وضعیتها مورد رسیدگی قرار دهد. (ماده ۳۴) یا آیینها و روشهای تعدیل اختلافات و وضعیتها را توصیه نماید (ماده ۳۶ و (۲) ۳۷) ولی شرائط و مفاد فیصله را تنها در مورد اختلافات توصیه می‌نماید. (ماده (۲) ۳۷ و ۳۸).

ه) ماهیت اختلافاتی که سازمان می‌تواند در آنها دخالت کند:

مواد منشور در مورد ماهیت اختلافاتی که سازمان در آنها دخالت می‌کند، هماهنگ نیستند. در ماده (۱) ۱ سازمان تنها اختلافات یا وضعیتهایی را تعدیل یا تصفیه می‌کند که ممکن است منجر به نقض صلح شوند. و طبق مواد ۳۶ و ۳۷، شورای امنیت صلاحیت توصیه در اختلافات و وضعیتهایی را

۱- نیایکی، دکتر جعفر، حقوق سازمانهای بین المللی، چاپ اول، تهران، دانشگاه ملی، ۱۳۵۴، ج ۱، صص ۲۲۷-۲۲۶.

۲- فلسفی، دکتر هدایت الله. همان منبع، صص ۴۶-۴۵.

دارد که ادامه آنها محتمل است صلح را به مخاطره اندازد، اما بر اساس ماده ۳۸ در مورد هر اختلافی توصیه می‌کند، یا بر اساس ماده ۳۴ در مورد هر وضعیت یا اختلافی که ممکن است منجر به یک مناقشه شود تحقیق می‌کند و بر اساس ماده ۳۵ هر عضو ملل متحد می‌تواند هر نوع اختلاف یا وضعیتی با ماهیت مذکور در ماده ۳۳ را به اطلاع شورای امنیت برساند و طبق (۲) ۳۴ هر دولت غیر عضو می‌تواند توجه شورای امنیت را به هر اختلافی که طرف آن است جلب نماید.

(و) عدم هماهنگی مواد منشور در تعیین وضعیت خطرناک اختلافات و وضعیتهای:

مواد منشور در مورد تعیین وضعیت و یا اختلاف خطرناکی که سازمان صلاحیت مداخله در آن را دارد نیز خالی از آشفتگی نیست. ماده (۱) ۱ به وضعیت یا اختلافی اشاره می‌کند که محتمل است منجر به نقض صلح گردد. و ماده (۳) ۱۱ به وضعیتی اشاره می‌کند که احتمال دارد صلح و امنیت بین‌المللی را به مخاطره اندازد. ماده ۱۴ به هر وضعیتی که از دیدگاه مجمع عمومی ممکن است به آسایش عمومی یا روابط دوستانه میان ملل لطمه وارد کند، وضعیت خطرناک اطلاق می‌کند و ماده (۱) ۳۳ به اختلافاتی که ادامه آنها محتمل است حفظ صلح و امنیت به مخاطره اندازد عنایت دارد، و ماده ۳۴ در هر وضعیت یا اختلافی که ممکن است به مناقشه یا اختلاف بین المللی منجر گردد به شورای امنیت صلاحیت تحقیق می‌دهد تا معین کند ادامه آن برای صلح و امنیت بین المللی تهدید آمیز می‌باشد یا خیر. طبق ماده (۱) ۳۵ هر عضو ملل متحد می‌تواند نظر شورای امنیت را به هر اختلاف یا وضعیتی با ماهیت مذکور در ماده ۳۴ جلب کند ولی ماده ۳۴ به وضعیتهایی اشاره می‌کند که ممکن است به یک مناقشه بین المللی یا اختلاف منجر گردد و یا وضعیتهایی که ادامه آنها احتمال دارد صلح و امنیت بین المللی را به خطر اندازد. ماده ۳۶ به شورای امنیت صلاحیت توصیه آیین یا روش تصفیه مناسب را در هر مرحله از جریان اختلافی که از سنخ مذکور در ماده ۳۳ می‌باشد. اعطا کرده است. این تفاوت تعبیر نیز بعید می‌نماید که تفاوتی در ماهیت اختلافات و وضعیتهایی را موجب گردد که شورا حق دخالت در آن را دارد و تفاوت عبارات در مواد مختلف علت خاصی جز باز گذاشتن دست شورا در تفسیر آن نخواهد داشت.

ز) آیا اختلافاتی که از طریق سازمان فیصله می‌یابد شامل اختلافات افراد و سازمانها می‌گردد؟ مسلم است که اختلافات بین المللی منحصر به اختلافات بین کشورها نیست و در کنفرانس سان فرانسیسکو قید «بین المللی» به جمله دوم بند ۳ ماده ۲ اضافه شد تا روشن شود که سازمان تنها به اختلافات بین المللی می‌پردازد نه داخلی، ولی با این قید نیز مشخصاً صلاحیت سازمان منحصر به اختلافات بین کشورها نمی‌گردد؛ زیرا برخی اختلافات دیگر مانند اختلافات بین یک کشور و افراد خصوصی هم ممکن است ویژگی بین المللی داشته باشد؛ زیرا از رابطه بین یک کشور و فرد ناشی و بر

اساس حقوق بین الملل بررسی می‌شود، مثلاً یک معاهده بین المللی که از حقوق فرد دفاع می‌کند ممکن است مبنای آن قرار گیرد. حال آیا ماده (۳) ۲ منشور شامل این گونه اختلافات یا اختلافات فیما بین سازمانهای بین المللی یا سازمان بین المللی و دولتها می‌گردد؟

طبق ماده (۱) ۳۴ اساسنامه دیوان بین المللی دادگستری، دیوان تنها به فیصله اختلافات بین کشورها می‌پردازد، ولی متن ماده (۳) ۲ منشور مبنی بر تعهد اعضا به حل و فصل اختلافات بین المللی به وسیله صلح آمیز آن را منحصر به اختلافات بین کشورها نمی‌کند. این نظریه‌ای است که آقای «کلسن» ابراز کرده‌اند^۱ ولی می‌توان پاسخ داد که چون این تکلیف در ماده مزبور متوجه اعضای ملل متحد شده است و روشن است که اعضای ملل متحد تنها کشورها هستند. لذا شمول آن نسبت به سازمانها و افراد بعید است.

ح) قانون و اصول حاکم بر فیصله اختلافات:

بر اساس ماده (۱) ۱ منشور تعدیل و تصفیه اختلافات و وضعیتهای بین المللی که ممکن است منجر به نقض صلح گردد، باید با وسایل مسالمت آمیز و بر طبق اصول عدالت و حقوق بین الملل صورت گیرد. مخاطب این تکلیف هم دیوان بین المللی دادگستری و هم شورای امنیت و مجمع عمومی است. طبق ماده (۱) ۳۸ اساسنامه دیوان، وظیفه اصلی دیوان حل و فصل اختلافات بر اساس حقوق بین الملل است نه بر اساس اصول عدالت و از آنجا که حقوق بین الملل موضوعه با اصول عدالت گاه منطبق نیستند و گاه بر خلاف یکدیگرند عملاً متابعت از هر دو غیر ممکن است.

بنابراین هر گاه ارکان سازمان، حقوق بین المللی موضوعه را متقاعد کننده نیافتند می‌توانند به اصول کلی عدالت عمل کنند. ولی این مسأله قابل توجه است که مفهوم عدالت که نه در منشور تعریف شده است و نه به گونه‌ای قابل تعریف است که شامل کلیه مصادیق و اختلافات شود، دست شورای امنیت و دو رکن دیگر را بسیار باز می‌گذارد و با توجه به اینکه هیچ رکنی نیست که اعمال شورای امنیت را از این حیث مورد رسیدگی قرار دهد چنین نتیجه می‌شود که قانونگذار و قاضی و مجری همه و همه خود شورا و صلاحدید آن است.^۲ باز این سؤال مطرح است که چرا وظیفه سازمان به فیصله اختلافات باید بر اساس حقوق بین الملل و اصول عدالت انجام پذیرد، ولی تعهد اعضای ملل متحد به تصفیه مسالمت آمیز باید بر پایه‌ای استوار گردد که صلح و امنیت بین المللی و عدالت به مخاطره نیفتد؟!

بعلاوه طبق ماده (۲) ۳۷ به شورای امنیت این صلاحیت اعطا شده است که مفاد (شرایط)

1 - Kelsen, op. cit., p. 365.

2 - Ibid, pp. 367, 368.

فیصله را آن چنان که مناسب می‌داند توصیه نماید. اینجا نگفته آن چنان که عادلانه می‌داند، بلکه واژه «appropriate» آمده است، یعنی آنچه را که از حیث سیاسی مناسب می‌داند توصیه نماید. در اینجا نیز هیچ نوع اقدامی از سوی نمایندگان کشورها برای سنجش اعمال شورای امنیت پیش بینی نشده است.

ط) با وجود تعهد اعضا به فیصله مسالمت آمیز اختلافات چه ضرورتی به قید «به نحوی که صلح و امنیت بین‌المللی به خطر نیفتد» بود؟ (ماده (۳) ۲)

پاسخ این سؤال در کنفرانس سان فرانسیسکو چنین داده شد که کاربرد وسایل مسالمت آمیز می‌تواند صلح و امنیت کشور ثالث را به خطر اندازد. لذا وجود این قید لازم می‌نمود. همچنین می‌توان چنین اظهار نظر کرد که می‌تواند وسایل فیصله مسالمت آمیز باشد یعنی از نوع موارد مذکور در ماده ۳۳ باشد ولی محتوا و هدف مذاکره یا سازش یا محتوای توصیه موجب اخلال در صلح و امنیت بین‌المللی باشد. لذا ماده مزبور این صورت را نفی می‌کند.

ی) آیا تصفیه اختلافات با وسایل مسالمت آمیز مختص به اعضاست؟

با توجه به فصل ششم منشور بخوبی روشن می‌شود که لزوم فیصله مسالمت آمیز اختلافات و کلیه نقشهایی که شورای امنیت در این زمینه به عهده گرفته است، اختصاصی به اعضای ملل متحد ندارد، بلکه عنوان اختلاف و طرفین آن در تمام مواد فصل ششم مورد توجه نویسندگان منشور بوده است که اعضا و غیر اعضا را در بر می‌گیرد و شورای امنیت را در قبال هر نوع اختلافی عهده دار وظایفی کرده است. علاوه بر این با هدف و وظایف سازمان و شورای امنیت هم مساعدت ندارد که لزوم فیصله مسالمت آمیز اختلافات و نقش شورا در این رابطه را مختص اعضا بدانیم. از طرفی نفس فیصله مسالمت آمیز را می‌توان امروزه از قواعد آمره حقوق بین الملل دانست.

قسمت دوم

آیین فیصله شبه قضایی اختلافات و تعدیل وضعیتها توسط

شورای امنیت

آیینهای مختلفی برای فیصله اختلافات توسط شورای امنیت وجود دارد.^۱ روشهای مندرج در فصل ششم مکمل روشهای سنتی حقوق بین الملل می‌باشد که طرفین در وهله اول باید به تناسب

1 - Bowett, D.W, The law of International Institutions, 2 ed, London, Stevens, 1970, p.31.

مورد استفاده قرار دهند. ولی در کل، دو قسم از این آیینها توسط طرفین اختلاف و بقیه توسط خود شورا انجام می‌گیرد که یکی به ابتکار خود شورا و بقیه توسط اعضا، غیر اعضا، مجمع عمومی یا دبیرکل شروع می‌گردد.^۱

الف) آیینهایی که توسط طرفین اختلاف انجام می‌پذیرد:

اولین مورد از دو مورد فوق بر اساس ماده (۱) ۳۳ و ماده ۳۷ انجام می‌پذیرد. این دو ماده تنها به اختلافات اشاره دارند نه وضعیتها. ماده (۱) ۳۳ مقرر می‌دارد:

«طرفین هر اختلاف که تداوم آن محتمل است حفظ صلح و امنیت بین المللی را به خطر اندازد، باید قبل از هر چیز حل آن را از مجرای مذاکره، تحقیق، میانجی‌گری، سازش، داوری، تصفیه قضایی، مراجعه به مؤسسات و یا ترکیبات محلی یا سایر طرق مسالمت آمیز به انتخاب خود دنبال نمایند.»

ب) بررسی ماده ۳۳:

۱ - «قبل از هر چیز» First of all: یعنی قبل از اینکه بر اساس ماده (۱) ۳۷ اختلاف را به شورای امنیت ارجاع دهند.

۲ - شرط دخالت شورای امنیت در اختلاف

در متن ماده در مورد اینکه طرفین اختلاف موظفند کلیه راههای پیشنهادی ماده ۳۳ را طی کنند و همچنین درباره این موضوع که اگر یکی از طرفین اختلاف، یک مورد از وسایط مذکور را برای فیصله پیشنهاد کند دیگری موظف به قبول آن نیست، مطلب صریحی نیامده است. این عمل معمولاً به صورت توافق طرفین انجام می‌پذیرد، گرچه هیچ نوع تعهد حقوقی بر اعزام بر این توافق وجود

۱ - طبق تفسیر رایج، منشور تنها یک آیین برای فیصله اختلافات مقرر کرده است، ولی این آیین دارای چهار مرحله است: که سه مرحله نخست آن مربوط به حل و فصل مسالمت آمیز اختلافات است. در مرحله اول: شورای امنیت نقشی ندارد و در مرحله دوم شورای امنیت ممکن است آیینهایی را توصیه نماید. در مرحله سوم مفاد و شرایط (terms) فیصله را توصیه می‌کند (مواد (۲) ۳۳ تا ۳۸). چهارمین مرحله اقدام بر اساس ماده ۳۹ منشور خواهد بود که عنوان حل و فصل مسالمت آمیز را ندارد.

ولی این تفسیر با متن منشور مطابقت ندارد زیرا یک نظم منطقی بین چهار مرحله آن نیست به این صورت که مرحله دوم پس از اول و مرحله سوم پس از مرحله دوم و... اجرا گردد: چون شورای امنیت در یک مرحله می‌تواند آیین یا شرایط فیصله را توصیه نماید (۲) ۳۷ یا ماده ۳۹ را قبل از مرحله اول اعمال نماید.

بر خلاف منشور میثاق جامعه ملل در ماده ۱۵ آیینی برای حل و فصل اختلافات توسط شورا مقرر کرده است که سه مرحله دارد ۱ - ارجاع اختلاف توسط یک طرف آن به شورا ۲ - تلاش شورا برای فیصله اختلاف توسط توافق طرفین (پاراگراف ۲ و ۳) اگر اختلاف فیصله نیافت در مرحله سوم (پاراگراف ۴ تا ۵) شورا دارای صلاحیت صدور توصیه‌ای است که مناسب و عادلانه می‌داند. ر.ک: Kelsen. p.373.

Oppenheim, L., *International law*, vol. 2, 7th. ed., London, Longmans, 1955, p.106.

و

ندارد. در صورتی که یکی از طرفین به ادعای عدم توافق بر فیصله اختلاف به وسیله یکی از موارد مذکور در ماده ۳۳ بخواهد آن را بر اساس ماده (۱) ۳۷ به شورای امنیت ارجاع نماید، طرف دیگر می‌تواند به بهانه عدم اجرای شرط مندرج در ماده (۱) ۳۳ مبنی بر اینکه قبل از هر چیز باید طرفین به دنبال فیصله اختلاف توسط یکی از وسایل مذکور باشند، ارجاع اختلاف را به شورای امنیت نپذیرد. همچنین خود شورای امنیت می‌تواند به همین بهانه از پذیرش اختلاف خودداری کند.

ج) چه نوع اختلافی در حیطه ماده ۳۳ قرار می‌گیرد و تشخیص آن با کیست؟

ماده (۱) ۳۳ به اختلافی می‌پردازد که ادامه آن محتمل است حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را به مخاطره اندازد. بنابراین اختلافاتی چون اختلافات داخلی یک کشور در حیطه آن نمی‌گنجد. چنانچه طبق ماده (۷) ۲ سازمان در این گونه اختلافات دخالت نمی‌کند. ولی این سؤال مطرح می‌گردد که اگر دو طرف اختلاف بر سر این که آیا اختلاف مذکور یک اختلاف داخلی است یا بین‌المللی، توافق نداشتند، در این صورت آیا ماده ۳۷ قابل اجرا خواهد بود؟ این بحثی است که در آینده به آن می‌پردازیم.

اما چه شخصی باید تشخیص دهد که وضعیت موجود بین دو کشور یک اختلاف است، آن هم اختلافی با ماهیت مذکور در ماده (۱) ۳۳ یعنی اختلافی که ادامه آن حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را به مخاطره افکند؟

تا زمانی که اختلاف به شورای امنیت ارجاع نشده است، تشخیص این مطلب با توافق طرفین اختلاف است. اما در صورتی که بین طرفین توافق حاصل نشود ماده (۱) ۳۳ قابل اجرا نیست، بلکه باید اعمال ماده ۳۷ را بررسی نمود. از این دسته می‌توان از اختلاف بین سوریه و لیبی از یک طرف و فرانسه و انگلیس از سوی دیگر نام برد که توسط گروه اول به عنوان اختلاف به شورا ارجاع شد ولی دو کشور اخیر منکر این بودند که وضعیت مذکور یک اختلاف باشد.^۱

د) حصری بودن وسایل مسالمت‌آمیز فیصله اختلافات در ماده ۳۳.

به نظر «کلسن» وسایل مسالمت‌آمیز مذکور در ماده (۱) ۳۳ جنبه احصای کامل دارند، البته این در صورتی است که «Mediation» (میانجی‌گری) را شامل «Good offices» (مساعی جمیله) بدانیم لذا قسمت اخیر پاراگراف مذکور (یا به وسایل مسالمت‌آمیز دیگری با انتخاب خود) زاید خواهد بود.^۲ یا ناظر به ترکیبی از راهکارهای مذکور است. در هر صورت ماده ۳۳ راه را به سوی هر گونه شیوه فیصله مسالمت‌آمیز نمی‌بندد.

ه) آیا طرفین بر اساس سازش مذکور در ماده (۱) ۳۳ می‌توانند اختلاف خود را به شورا ارجاع دهند؟

آیا طرفین اختلاف می‌توانند به عنوان نوعی سازش اختلاف خود را به شورای امنیت یا مجمع عمومی ارجاع دهند؟ شاید بتوان بر اساس ماده (۱) ۳۷ که هر گاه طرفین نتوانند اختلاف از سنخ مذکور در ماده (۱) ۳۳ را حل و فصل نمایند باید آن را به شورا ارجاع نمایند، چنین استنباط کرد که شرط ارجاع اختلاف به شورای امنیت، عدم حل اختلاف بر اساس ماده ۳۳ است. البته این استنباط بی‌اشکال نیست؛ زیرا شرط مذکور شرط لزوم ارجاع اختلاف به شورا است نه شرط نفس ارجاع. از طرفی ماده (۱) ۳۳ تاب این برداشت را دارد که ارجاع اختلاف به شورا بر اساس سازش یا میانجی‌گری را شامل گردد، ولی اگر بخواهیم شیوه تفسیر کشف مراد متکلم را پیش گیریم واقعاً این موضوع مشکوک خواهد بود که آیا قصد نویسندگان منشور شمول ماده (۱) ۳۳ نسبت به ارجاع دعوی به شورای امنیت بوده است یا خیر؟ از طرفی بعید است که ماده ۳۳ شامل فیصله‌ای گردد که شورای امنیت در آن دخالتی دارد.

از آنجا که ماده ۳۷ منشور به عنوان مکمل ماده ۳۳ است و مجموعاً نوعی آیین فیصله اختلافات بین المللی را تشکیل می‌دهند، به بررسی ماده ۳۷ می‌پردازیم.
ماده ۳۷ منشور:

۱- هر گاه طرفین یک اختلاف که از سنخ مذکور در ماده ۳۳ باشد، نتوانند آن را به وسایل مندرج در آن ماده حل نمایند، باید آن را به شورای امنیت ارجاع دهند.
۲- هر گاه شورای امنیت تشخیص دهد که دوام اختلاف ممکن است عملاً حفظ صلح و امنیت بین المللی را تهدید کند تصمیم می‌گیرد که آیا باید بر طبق ماده ۳۶ رفتار نماید یا هر طریق تصفیه را که مناسب موضوع می‌داند توصیه کند.

و) آیا یک طرف اختلاف بر اساس ماده ۳۷ می‌تواند آن را به شورای امنیت ارجاع دهد؟

آیا برای صلاحیت یافتن شورا یک طرف اختلاف می‌تواند آن را به شورا ارجاع دهد، یا توافق طرفین لازم است؟ متن ماده ۳۷ قابلیت هر دو تفسیر را دارد. ولی در هفتمین جلسه کمیته سوم کنفرانس سان فرانسیسکو این تفسیر ارایه شد: اگر یکی از طرفین در تعهد خود مبنی بر ارجاع اختلاف به شورای امنیت قصور کند این قصور در حق دیگری در مورد رجوع به شورای امنیت تأثیری ندارد، ولی شورا در این صورت از رسیدگی به اختلاف متوقف می‌گردد. البته این تنها تفسیر ممکن نیست، بلکه تفسیر غالب در مورد ماده مزبور به شمار می‌رود. بر خلاف این ماده، ماده (۱) ۱۵ میثاق جامعه ملل صریحاً مقرر می‌دارد که هر یک از طرفین اختلاف می‌توانند آن را به شورا ارجاع نمایند و

هیچ گونه توافقی برای صلاحیت یافتن شورا در فیصله اختلاف لازم نیست، و شورا یکجانبه و بدو می‌تواند در اختلاف دخالت کند.

همچنین در مورد عدم توافق طرفین در خصوص اینکه آیا اختلاف مزبور دارای شرایط مندرج در بند ۱ ماده ۳۳ هست یا نه، اجرای ماده ۳۷ مورد تردید است.

پاراگراف دوم ماده ۳۷ مقرر می‌دارد: پس از اینکه اختلاف به شورای امنیت ارجاع شد، شورای مزبور باید تصمیم بگیرد که آیا اختلاف مزبور عملاً حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را به مخاطره می‌اندازد یا نه، البته این زمانی است که طرفین اختلاف بر سر اینکه اختلاف مزبور صلح و امنیت بین‌المللی را به خطر می‌اندازد، توافق نداشته‌اند. در صورتی که یک طرف اختلاف آن را به شورا ارجاع دهد، شورا ابتدا ماهیت آن را با توجه به شرایط مندرج در بند ۲ ماده ۳۷ محک می‌زند.

(ز) عدم توافق طرفین اختلاف در مورد اینکه آیا قبل از ارجاع اختلاف به شورا، سعی خود را در

حل آن می‌ذول داشته‌اند؟

مثلاً اگر یک طرف اختلاف معتقد است هنوز عدم توفیق کامل برای فیصله اختلاف توسط طرفین حاصل نشده است، یا هنوز برخی وسایل فیصله به کار گرفته نشده است، در این صورت اگر شورای امنیت تشخیص دهد که طرفین هنوز مفاد ماده (۱) ۳۳ را به طور کامل اجرا نکرده‌اند، ممکن است از مداخله بر اساس ماده ۳۷ خودداری کند. مثلاً در سال ۱۹۵۴ هنگامی که گواتمالایی‌های فراری از کشور، که به وسیله آمریکایی‌ها تعلیم دیده و مسلح شده بودند، به گواتمالا هجوم بردند دولت گواتمالا به شورای امنیت متوسل شد و آمریکا صلاحیت شورا را با این استدلال که گواتمالا هنوز امکانات موجود برای حل و فصل قضایا در چارچوب سازمان کشورهای آمریکایی را کاملاً مورد استفاده قرار نداده، مردود دانست. شورای امنیت این استدلال را نپذیرفت و به موضوع شکایت گواتمالا رسیدگی کرد.^۱

ممکن است شورا بر اساس پاراگراف دوم تصمیم بگیرد که دوام اختلاف مزبور آیا صلح و امنیت بین‌المللی را به مخاطره می‌اندازد یا نه، به طرفین توصیه نماید. ولی در صورتی که طرفین اختلاف بر این مطلب توافق داشته باشند که فیصله اختلاف بر اساس ماده ۳۳ امکان‌پذیر نیست، باید بر اساس (۱) ۳۷ آن را به شورای امنیت ارجاع دهند. ولی آیا شورای امنیت موظف است اختلاف را مورد بررسی قرار دهد یا خیر؟

۱ - فریدی عراقی، عبدالحمید، روشهای مسالمت آمیز حل و فصل اختلافات بین‌المللی، چاپ سوم، تهران، دفتر مطالعات سیاسی و بین‌الملل، ۱۳۷۳، ص ۶۱

بند دوم ماده ۳۷ اشارتی به لزوم ندارد. ولی گویا بند دوم ماده ۳۷ این امر را مسلم گرفته است که شورای امنیت به بررسی اختلاف می‌پردازد، تا تشخیص دهد آیا ادامه آن عملاً حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را به مخاطره می‌اندازد. در این صورت اعمال بند ۲ ماده ۳۷ در اختیار شورا نیست و در اصطلاح «ex officio» نیست بلکه در اختیار طرفین اختلاف است.

ح) آیین رسیدگی در شورا بر اساس ماده (۲) ۳۷.

اولین مرحله این است که شورا تعیین نماید آیا موضوع مطروحه یک اختلاف است، و آیا طرفین اختلاف سعی خود را بر اساس ماده (۱) ۳۳ برای فیصله آن مبذول داشته‌اند، و آیا دوام این اختلاف احتمال دارد صلح و امنیت بین‌المللی را عملاً به مخاطره اندازد. بدیهی است نظر طرفین اختلاف در مورد ماهیت اختلاف بر شورا الزام آور نیست. حتی اگر معتقد به داخلی بودن اختلاف مزبور باشند.

در این مرحله است که شورای امنیت برای تحقیق در مورد ماهیت اختلاف بر اساس ماده ۳۴ اقدام می‌نماید. در این حال نتیجه تحقیق شورای امنیت ممکن است مثبت و یا منفی باشد. در صورت دوم شورا حق مداخله ندارد، ولی در صورت نخست باید تصمیم بگیرد که بر اساس ماده ۳۶ عمل کند یا شرایط (مفاد) فیصله‌ای را که مناسب می‌داند، توصیه نماید.

محدودیت دیگر ناشی از ماده (۲) ۵۲ در فصل هشتم منشور ناظر به قراردادهای منطقه‌ای است بند ۲ ماده ۵۲ مقرر می‌دارد که اعضای ملل متحد که قراردادهای تأسیسات منطقه‌ای مذکور در بند ۱ ماده ۵۳ را منعقد می‌سازند، باید قبل از مراجعه به شورای امنیت تمام مساعی خود را برای فیصله اختلافات محلی به وسیله این قراردادهای یا مؤسسات انجام دهند.^۱

ط) توصیه آیین فیصله:

اقدام شورا بر اساس ماده ۳۶ به معنای توصیه آیین یا شیوه فیصله است. «Appropriate procedures or methods» نه توصیه شرایط و مفاد فیصله «Terms of settlement». منشور بین این دو نوع توصیه فرق گذاشته است و در توصیه دوم، شورا مستقیماً وارد ماهیت اختلاف می‌گردد بخلاف مورد نخست که تنها آیین حل و فصل را توصیه می‌نماید. در موردی که طرفین اختلاف در مورد شیوه فیصله به توافق نرسیده باشند توصیه آیین خاص از سوی شورای امنیت سزاوار است.

ی) دومین مورد حل و فصل اختلاف توسط طرفین اختلاف (ماده ۳۸)

«هر گاه تمام اطراف اختلاف تقاضا نمایند، شورای امنیت می‌تواند به منظور تصفیه مسالمت آمیز اختلاف به آنها توصیه‌هایی بنماید، بدون اینکه باین ترتیب به مقررات مواد ۳۳ تا ۳۷ لطمه‌ای وارد آید.»

ماده ۳۸ متحمل دو تفسیر متناقض است؛ از آنجا که صدر ماده مزبور از هر نوع اختلاف «any dispute» یاد می‌کند، یعنی چه اختلاف از نوع مذکور در ماده (۱) ۳۳ باشد چه نباشد، در حالی که طبق قسمت اخیر ماده ۳۸: «بدون اینکه با این ترتیب به مقررات مواد ۳۳ تا ۳۷ لطمه‌ای وارد آید»، آن نوع اختلافاتی که دارای ماهیت مذکور در ماده (۱) ۳۳ نباشد در حیطه ماده ۳۸ می‌گنجد. بدین تفسیر ماده ۳۸ تاب دو تفسیر متناقض را دارد، گرچه تفسیر دوم قابل قبولتر است. از جهت دیگر توصیه به طرفین بر اساس ماده ۳۷ بر شورای امنیت لازم است ولی بر اساس ماده ۳۸ از این باب هیچ گونه تکلیفی متوجه شورای امنیت نمی‌گردد و این تفاوت نیز مؤیدی بر دومین تفسیر است.

در ماده ۳۸ از حفظ صلح یا تهدید نسبت به آن صحبتی به میان نیامده است. با توجه به مفهوم ماده ۳۷ روشن می‌گردد که اختلاف موضوع ماده ۳۸ آن چنان اختلافی نیست که متضمن تهدید نسبت به صلح باشد و شورای امنیت مختار است به تقاضای تمام اطراف اختلاف نسبت به حل آن اختلاف توصیه کند.^۱

بخلاف مواد ۳۳ تا ۳۷ که متضمن نوعی تهدید علیه صلح است، طبق این ماده شورای امنیت می‌تواند به عنوان یک دیوان بین‌المللی عمل کند و تنها در این نقش است که شورای امنیت به عنوان وسیله و نهادی قضایی در صحنه اختلافات بین‌المللی ایفای وظیفه می‌کند؛ زیرا از خصوصیت اختیاری بودن ارجاع دعوی به آن که از ویژگیهای دیوان بین‌المللی است برخوردار است. ولی بخلاف دیوان، شورای امنیت در اینجا الزامی به رسیدگی ندارد و در این مورد شباهت بیشتری به داوری بین‌المللی دارد تا قضاوت بین‌المللی.

اعطای چنین نقشی به شورای امنیت ممکن است آن مرجع را از وظیفه اصلی خود باز دارد، از طرفی چون از نظر حقوقی نظر شورا الزامی برای طرفین اختلاف ایجاد نمی‌کند، از این جهت نیز عمل شورا یک عمل قضایی، بلکه یک نظر داوری نیز نخواهد بود و توجیه جواز تخلف طرفین از نظر شورای امنیت، با وجود اینکه خود اختلاف را به شورا ارجاع داده‌اند نیز از نظر حقوقی مشکل است. در این

۱ - پس آنچه که برخی به عنوان «موظف بودن» شورای امنیت به رسیدگی در مورد ماده ۳۸ ابراز داشته‌اند، درست نیست. ر.ک: خاور، دکتر محمد، صلاحیت دیوان لاهه، تهران، بانک بازرگانی، ۱۳۴۳، ص ۲۹۳.

صورت می‌توان چنین اظهار داشت که شورای امنیت بر اساس ماده ۳۸ تنها به عنوان یک مرکز مشاوره در مورد فیصله اختلاف شناخته شده است. گرچه، چون طرفین خود اختلاف را به شورا ارجاع نموده‌اند و مخالفت با نظر شورا از جهت اینکه قدرتهای بزرگ جهانی در تصمیم‌گیری در این مورد نقش داشته‌اند از نظر سیاسی دارای عواقبی است، احتمال قوی می‌رود که طرفین اختلاف از نظر شورا متابعت کنند. ولی این تنها یک احتمال عملی است نه یک الزام حقوقی. با وجود ماده ۳۸، شورا نسبت به اختلاف دو وضعیت پیدا می‌کند:

۱- طبق مواد ۳۳ تا ۳۷ شورا برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی در مورد آیین حل اختلاف و یا به موجب ماده (۲) ۳۷ در ماهیت اختلاف توصیه‌هایی خواهد کرد.

۲- به موجب ماده ۳۸ بدون اینکه صلح و امنیت بین‌المللی به خطر افتاده و یا احتمال آن وجود داشته باشد، به طرفین اختلاف در مورد آیین فیصله و یا در مورد ماهیت اختلاف توصیه‌هایی می‌نماید.^۱

تفاوت دیگر ماده ۳۸ با مواد قبل در این است که ارجاع اختلاف به شورای امنیت طبق مواد ۳۳ تا ۳۷ یا توسط خود شورای امنیت است و رأساً و بدواً به اختلاف رسیدگی می‌کند (بند ۲ ماده ۳۳ و ۳۶) و یا اینکه یکی از طرفین اختلاف آن را به شورا ارجاع می‌دهد یا از طریق سایر وسایط مذکور در ماده ۳۵ از آن اختلاف آگاهی می‌یابد، ولی طرفین اختلاف بر اساس ماده ۳۸ آن را به شورای امنیت ارجاع می‌دهند.

ک) موارد دخالت شورای امنیت در ماهیت دعوی و مختصات مواد (۲) ۳۷ و ۳۸: از سوی ماده (۲) ۳۷ و ۳۸ منشور تنها مواردی از فصل ششم است که شورا براساس آن می‌تواند مفاد (terms) فیصله را توصیه نماید. از سوی دیگر هر دو ماده مختص به اختلافات هستند نه وضعیتها، آن هم اختلافاتی که توسط طرفین آن به شورای امنیت ارجاع می‌گردد.

ل) عدم لزوم مطابقت توصیه‌های شورا بر اساس مواد ۳۸ و ۳۷ با حقوق بین‌الملل مفاد و شرایطی که توسط شورای امنیت بر اساس مواد مذکور برای فیصله اختلافات توصیه می‌شود، ضرورتی ندارد که مطابق حقوق بین‌الملل باشد؛ زیرا تشخیص مناسب بودن آن به عهده شورای امنیت گذاشته شده است و ماده ۳۸ حتی فاقد قید مناسب بودن است. گرچه ماده (۲) ۲۴ شورای امنیت را در انجام تکالیف خود موظف به متابعت از اهداف و اصول ملل متحد می‌سازد و ماده (۱) ۱

۱- همان، ص ۲۹۵.

Sohn, Louis B., peaceful settlement of disputes, in: Bernhardt (ed), encyclopedia of public international law, vol.1, p.154.

حل و فصل اختلافات را مبتنی بر اساس عدالت و حقوق بین الملل می‌سازد. ولی چنانکه از پیش گفته شد شورای امنیت می‌تواند اختلاف را بر اساس عدالت ولی بر خلاف حقوق بین الملل فیصله دهد. مثلاً کلسن در این زمینه این گونه مثال می‌زند که شورای امنیت در یک اختلاف ارضی می‌تواند توصیه نماید که یک طرف اختلاف بخشی از سرزمین مورد اختلاف را به طرف دیگر واگذار نماید بدون توجه به اینکه طرف دیگر از نظر حقوقی ادعایی معقول نسبت به آن بخش از سرزمین داشته باشد.^۱

۳) آیین رسیدگی در شورای امنیت:

معمولاً آیین رسیدگی در شورای امنیت به طریقه ذیل انجام می‌پذیرد:

- ۱- مذاکره راجع به ثبت مسأله در صورت جلسه و اخذ تصمیم درباره آن. این تصمیم مربوط به آیین کار است و با اکثریت کلی تصویب می‌گردد.
 - ۲- ارایه توضیح از سوی طرفین اختلاف.
 - ۳- مذاکرات اعضای شورا و نمایندگان دولتهای دعوت شده.
 - ۴- تصمیم به تشکیل و اعزام کمیسیون تحقیق با رأی مثبت اعضای دائم (اکثریت کیفی) که غالباً چنین اکثریتی حاصل نمی‌شود.
 - ۵- طرح گزارش کمیسیون تحقیق در شورای امنیت.
 - ۶- کوشش شورا برای میانجی‌گری یا توصیه روش و ترتیبی برای فیصله.^۲
- م) احاله موضوع اختلاف از سوی شورای امنیت به ارگانی دیگر.

شورای امنیت ممکن است در بررسیهای خود به این نتیجه برسد که سازمان، رکن یا تأسیس دیگری بهتر می‌تواند به موضوع اختلاف رسیدگی و آن را فیصله دهد. در این صورت یا به طرفین اختلاف توصیه می‌کند که به رکن مربوط مراجعه کنند و یا خود رأساً موضوع را به رکن مذکور احاله می‌کند و طرفین اختلاف را در قبول یا رد نظرات و تصمیمات رکن یا سازمان مورد نظر آزاد می‌گذارد. در اینجا شورای امنیت یا موضوع اختلاف را به یک ارگان حقوقی یعنی رکن قضایی یا داوری ارجاع می‌دهد و یا با موضوع اختلاف برخورد سیاسی کرده و آن را به یک ارگان یا سازمان ارجاع می‌دهد.

۱) ارجاع اختلاف به ارگان قضایی یا داوری: شورا در این مورد تنها می‌تواند به طرفین توصیه

1 - Kelsen op. cit., p.386.

۲- ر.ک: خاور، دکتر محمد، همان، ص ۲۳۰.

نماید که اختلاف مزبور را به ارگان قضایی یا داوری ارجاع دهند، ولی نمی‌تواند اختلاف را مستقیماً به ارگانهای قضایی و داوری ارجاع دهد. ولی مجاز است که از دیوان بین‌المللی دادگستری درخواست نظر مشورتی نماید. در عمل شورای امنیت در سال ۱۹۷۰ در مورد موضوع ادامه حضور آفریقای جنوبی در نامیبیا نظر مشورتی دیوان را خواستار شده است.

علت عدم تقاضای شورای امنیت می‌تواند این مطلب باشد که شورای امنیت خود ترجیح می‌دهد اختلاف را از طریق سیاسی حل کند. از طرفی چون طرفین مستقیماً نظر دیوان را جویا نشده‌اند دیوان نیز به این مسأله رغبتی نشان نمی‌دهد.

(۲) احالهٔ اختلاف به ارگانهای سیاسی: شورای امنیت می‌تواند یک اختلاف را به یک رکن سیاسی چون مجمع عمومی، دبیر کل و یا سازمانهای منطقه‌ای ارجاع دهد.

در عمل شورای امنیت رغبتی به ارجاع اختلاف به مجمع عمومی ندارد، بلکه موضوع را گاه از دستور کار خود خارج کرده و بدین ترتیب مجمع عمومی را در رسیدگی به موضوع آزاد گذاشته است و یا خواستار یک اجلاس فوق‌العادهٔ مجمع عمومی شده و این اقدام به طور غیر مستقیم نتیجهٔ احالهٔ مستقیم به مجمع عمومی را در برداشته است. چنانکه در بحران کانال سوئز و بحران مجارستان در اکتبر و نوامبر ۱۹۵۶ چنین کرد.

(۳) احاله به سازمانهای منطقه‌ای: در ماده (۲) ۳۳ آمده است که شورای امنیت می‌تواند به طرفین اختلاف توصیه نماید اختلافات خود را به یکی از طرق مذکور در بند یکم ماده ۳۳ حل و فصل نمایند که از جمله آنها رجوع به سازمانها و ترتیبات محلی است. در این مرحله با توجه به ماهیت اختلاف، اختلافاتی که خطر بالقوه برای صلح و امنیت جهانی ندارند، به اتفاق نظر رسیدگی منطقه‌ای به این اختلاف از تقدم برخوردار است و لازم نیست که شورای امنیت در رسیدگی به آن درگیر شود. اما اختلافاتی که برای صلح و امنیت بین‌المللی مخاطرهٔ جدی دارند از مصادیق فصل هفتم‌اند و قابل ارجاع به مؤسسات و قراردادهای منطقه‌ای نیستند.^۱

(س) استرداد دعوی از شورای امنیت بر اساس (۲) ۳۷ و ۳۸:

چنانکه گفته شد چون اصل رسیدگی به دعوی طبق مواد مذکور بر اساس توافق طرفین اختلاف انجام می‌پذیرد، پس طرفین اختلاف می‌توانند دعوی مذکور را به توافق، از شورا مسترد، یا کوشش خود را برای فیصله اختلاف مبذول دارند. البته شورای امنیت نیز می‌تواند براساس مواد ۳۶ و ۳۴ صلاحیت خود را در رسیدگی به آن احراز نماید.^۱

۱- فریدی عراقی، عبدالحمید، همان، صص ۶۱-۶۷

ع) رویه عملی شورای امنیت در فیصله اختلافات

در عمل شورای امنیت همه شیوه‌های دیپلماتیک ممکن را در اختلافات گوناگون جهان به کار بسته است، این شیوه شورای امنیت در مذاکرات علنی است، ولی در خفا، مباحثات و لابی‌های گوناگون صورت می‌پذیرد. در موارد متعدد شورا از طرفین می‌خواهد تا در مورد راه حل، مذاکره کنند و شورای امنیت را از نتیجه آن مطلع سازند. در اواخر دهه ۱۹۶۰، شورای امنیت مساعی جمیله خود را در اختلافات هلند و اندونزی به کار گرفت، و در موارد متعددی مانند مسایل کشمیر و قبرس به میانجی‌گری متوسل شد.

اما مواردی که شورا طبق ماده ۳۶ شیوه یا روشهای حل و فصل را توصیه می‌نماید بسیار اندک است. در اختلاف تنگه کورفو و دریای اژه^۱ شورا در واقع طرفین را توصیه کرد که به دیوان دادگستری بین‌المللی رجوع نمایند.

یکی از معروفترین قطعنامه‌های شورای امنیت که اصولی را (terms) در حل یک اختلاف توصیه نموده (منظور تعیین شرایط ماهوی برای فیصله اختلاف است) شاید قطعنامه ۲۴۲ مربوط به خاورمیانه باشد. این قطعنامه به دو اصل اساسی اشاره نمود که در برقراری صلح عادلانه و پایدار در خاور میانه مورد عمل قرار گیرد:

۱ - عقب نشینی اسراییل از اراضی اشغالی در جنگ اخیر ۱۹۶۷.

۲ - خاتمه همه ادعاهای خصمانه و پذیرش حق همه کشورهای منطقه به زندگی در صلح با مرزهای امن و شناخته شده و لزوم تضمین آزادی کشتیرانی در آبراههای بین‌المللی منطقه، تحقق راه حلی برای مسأله پناهندگان و... علاوه بر این شواری امنیت از دبیر کل خواست که یک نماینده ویژه برای میانجی‌گری منصوب کند و شورا را از حاصل پیشرفتهای مطلع سازد. بدین ترتیب می‌بینیم که شورا در یک مورد چگونه از تلفیقی از پیشنهادها که با میانجی‌گری تقویت می‌شود برای حل اختلاف اقدام می‌کند.^۲

از سوابق و عملکرد سازمان در حل و فصل اختلافات چنین استنباط می‌گردد که در این گونه

۱ - شورای امنیت در قطعنامه ۳۹۵ (۱۹۷۶) از ترکیه و یونان درخواست کرد که در مورد اختلاف مربوط به فلات قاره دریای اژه به مذاکره پردازند و از طرفین دعوی درخواست نمود که مسأله خود را به دیوان ارجاع دهند.

Shaw, p. 647. Aegea sea continental shelf case.

2 - shaw, p. 642.643.

ملکم شاو، حقوق بین‌الملل، ترجمه محمد حسین وقار، چاپ اول، تهران، اطلاعات، ۱۳۷۲، صص ۳۷۶-۳۷۷. توضیح اینکه ترجمه مزبور از چاپ قدیم است و متن جدید مطالب بیشتری دارد که در بالا مورد اشاره قرار گرفته است.

موارد سازمان ملل تلاش می‌نماید که اختلاف را به هر قیمت متوقف سازد، (به این معنا که رعایت حق و عدالت جنبه فرعی دارد) و مذاکرات را در جهتی هدایت نماید و طولانی سازد تا طرفین از مواضع اولیه خود عدول کنند و برای مصالحه آماده شوند. اما به علت تأثیر قدرتهای بزرگ در بسیاری از مواقع که منافع قدرتهای بزرگ با هم در تضاد بوده است از تصمیم‌گیری ناتوان بوده است.^۱

ف) بررسی نظری تعارض اعلامیه‌های پذیرش صلاحیت دیوان و توافق طرفین اختلاف مبنی بر ارجاع اختلاف به شورای امنیت:

در صورتی که طرفین یک پیمان توافق کرده باشند که اختلافات ناشی از آن قرارداد را به شورای امنیت ارجاع دهند و یا پس از بروز اختلاف چنین توافقی حاصل شده باشد، و از طرفی به موجب اعلامیه‌های پذیرش صلاحیت، اختلاف مزبور قابل طرح در دیوان باشد، پس از طرح اختلاف توسط یکی از طرفین اختلاف در دیوان بین‌المللی دادگستری، آیا مدعی علیه می‌تواند به رسیدگی در دیوان یا شورای امنیت ایراد کند؟ البته فرض مسأله در صورتی است که مسأله اختلاف مورد نظر موجب تهدید صلح و امنیت بین‌المللی نباشد.

برای پاسخ به این سؤال چند فرض باید تصور شود در صورتی که در اعلامیه طرفین اختلاف، محدودیت رجوع به وسایل دیگر فیصله مسالمت‌آمیز اختلافات بین‌المللی قید شده باشد^۲ سه فرض قابل تصور است:

الف - اگر این محدودیت در اعلامیه طرفین باشد، ایراد مدعی علیه به صلاحیت دیوان موجه خواهد بود و در صورتی که این محدودیت در اعلامیه دولت مدعی باشد، با توجه به اصل مقابله به مثل، ایراد دولت مدعی علیه موجه خواهد بود.

ب - در صورتی که چنین محدودیتی در اعلامیه نباشد و اختلاف از نوع حقوقی باشد، باز با توجه به بند ۳ ماده ۳۶ شورای امنیت باید اختلاف را به دیوان ارجاع دهد؛ زیرا طبق شرط مذکور در ماده ۳۸ توافق طرفین بر اساس این ماده و صلاحیت شورا در اثر آن نباید لطمه‌ای به مواد ۳۳ تا ۳۷ وارد آورد.

ج - در صورتی که اعلامیه پذیرش از نظر زمانی مقدم بر توافق اختلاف مبنی بر ارجاع آن به شورای امنیت باشد طبق بند ۲ ماده ۳۶ شورا باید آن را به دیوان ارجاع دهد، زیرا بند دوم ماده ۳۶

۱ - ر.ک: تقفی عامری، ناصر، سازمان ملل متحد و مسؤولیت حفظ صلح و امنیت بین‌الملل، چاپ اول، تهران، دفتر مطالعات سیاسی و بین‌الملل، ۱۳۷۰، ص ۸۵.

۲ - مانند اعلامیه انگلیس که هرگونه اختلاف را که دولت انگلیس با دولت دیگر بر سر حل آن بر دیگر روشهای حل و فصل توافق کرده باشند، به دیوان ارجاع نگردد. ر.ک: میرزایی بنگچه، سعید، ایران و صلاحیت اجباری دیوان بین‌المللی دادگستری، چاپ اول، تهران، دفتر مطالعات سیاسی، ۱۳۷۰، ص ۶۰.

مقرر می‌دارد:

«شورای امنیت ملزم است روشهایی را که طرفین دعوی خود قبلاً برای تصفیه اختلاف قبول کرده‌اند، مورد توجه قرار دهد.

از طرفی با توجه به روح فصل ششم منشور و ماده ۳۸ و هدف این فصل، که همان فیصله مسالمت آمیز اختلافات است، وظیفه اصلی شورا در ارایه طریق حل و فصل اختلافات نه رسیدگی ماهوی به اختلاف، چنین به نظر می‌رسد که در صورت مذکور رسیدگی ماهوی اختلاف را به دیوان واگذار نماید.

فصل دوم

نقش فرعی شورای امنیت در فیصله مسالمت آمیز اختلافات بین المللی

پس از بررسی نقش اصلی شورای امنیت در حل و فصل اختلاف بین المللی دولتها، اینک به دو نقش دیگر شورای امنیت در باب فیصله اختلاف بین دولتها می‌پردازیم.

شورای امنیت، گاه به عنوان مقدمه‌ای برای دستیابی برخی دولتها یعنی دولتهای غیر عضو ملل متحد به دیوان بین المللی دادگستری و گاه به عنوان ضمانت اجرای آرای این دیوان مطرح می‌گردد. فصل دوم به بررسی این دو نقش شورا می‌پردازد و میزان دخالت شورای امنیت در نقش قضایی دیوان بین المللی دادگستری را معین می‌سازد تا از این رهگذر به نقش مدیریتی و اجرایی و قضایی شورای امنیت در منشور ملل متحد بیشتر پی ببریم. لذا در ۲ قسمت به بررسی فصل دوم می‌پردازیم:

قسمت اول: شورای امنیت به عنوان مقدمه‌ای برای دستیابی به دیوان بین المللی دادگستری.

قسمت دوم: شورای امنیت به عنوان ضمانت اجرایی برای تصمیمات دیوان بین المللی دادگستری.

قسمت اول

شورای امنیت مقدمه‌ای برای دستیابی به دیوان بین المللی دادگستری

الف) دولتهای غیر عضو ملل متحد که اساسنامه دیوان را می‌پذیرند بر اساس ماده (۱) ۳۴ اساسنامه دیوان بین المللی دادگستری فقط دولتها می‌توانند به دیوان

بین المللی دادگستری رجوع و طرح دعوی نمایند. ولی هر دولتی صرفاً به استناد دولت بودن حق رجوع به دیوان را ندارد، بلکه شرط دوم آن طبق ماده (۱) ۳۵ این است که دولت مزبور اساسنامه دیوان را امضا کرده باشد.

اصطلاح دولت امضا کننده اساسنامه منحصر به اعضای ملل متحد نیست، بلکه دولتهای غیر عضو نیز بنابر ماده (۲) ۹۳ منشور می توانند با قبول شرایطی که در هر مورد به حسب توصیه شورای امنیت توسط مجمع عمومی معین می گردد از امضا کنندگان دیوان محسوب گردند.

لذا دولتهایی که نمی خواهند یا نمی توانند به عللی عضو ملل متحد گردند می توانند با قبول شرایطی که بنا به توصیه شورای امنیت و به وسیله مجمع عمومی معین می گردد در ردیف امضا کنندگان اساسنامه دیوان در آیند و با دولتهای عضو ملل متحد در مقابل دیوان بین المللی دادگستری از هر جهت برابر گردند.

«سوییس»، «لیختن اشتاین» و «سن مارینو» با وجود اینکه عضو ملل متحد نبودند بدین وسیله جزء قبول کنندگان اساسنامه دیوان محسوب گشتند، همچنین ژاپن از ۲ آوریل ۱۹۵۴ تا ۱۸ دسامبر ۱۹۵۶ که عضو ملل متحد گردید، چنین وضعیتی داشت. دولت سوییس در ۲۶ اکتبر ۱۹۴۶ از دبیرخانه ملل متحد شرایطی را که به موجب آن می توانند امضا کننده اساسنامه دیوان محسوب گردند، استعلام نمود و مجمع عمومی در تاریخ ۱۱ دسامبر ۱۹۴۶ بنا بر توصیه ای که از طرف شورای امنیت رسیده بود، شرایط مزبور را طی قطعنامه ای به شرح زیر تعیین کرد:

۱- قبول مقررات اساسنامه دیوان

۲- قبول کلیه تعهدات یک عضو ملل متحد که به موجب ماده ۹۴ منشور مقرر شده است (یعنی تعهد به اجرای تصمیمات دیوان در دعوی مربوطه و تبعیت از تصمیمات شورای امنیت به منظور به اجرا درآوردن آرای دیوان).

۳- تعهد به شرکت در پرداخت سهمیه هزینه های دیوان که رقم آن از سوی مجمع عمومی با مشورت با دولت سوییس به طور عادلانه تعیین خواهد شد.

ب) دولتهای غیر عضو ملل متحد که اساسنامه دیوان را نمی پذیرند

منشور ملل متحد چنین وضعیتی را بیان نکرده است. ولی اساسنامه دیوان در ماده (۲) ۳۵ مقرر می دارد:

«شرایطی که به موجب آن سایر دولتها می توانند با رعایت مقررات خاص

عهدنامه های جاری به دیوان مزبور رجوع کنند از طرف شورای امنیت معین خواهد

شد. بدون اینکه در هیچ مورد در آن شرایط، برای اطراف دعوی یک عدم تساوی در

مقابل دیوان تولید گردد.^۱

از جمله قطعنامه‌های صادره از سوی شورای امنیت قطعنامه ۱۵ اکتبر ۱۹۴۶ است که طی آن شرایطی برای دولتهایی که اساسنامه دیوان را نپذیرفته‌اند مقرر می‌دارد. به این ترتیب که دولت مزبور قبلاً اعلامیه‌ای می‌دهد، که به موجب آن صلاحیت دیوان را طبق منشور ملل متحد و در حدود اساسنامه و آیین دادرسی دیوان قبول می‌کند و تعهد می‌کند که با حسن نیت تصمیمات دیوان را اجرا و تعهدات اعضای ملل متحد را به موجب ماده ۹۴ منشور تقبل کند، و موظف باشد طبق نظر دیوان در پرداخت مخارج مرافعه سهم‌گردد.

این اعلامیه ممکن است خصوصی یا عمومی باشد. اعلامیه خصوصی آن است که صلاحیت دیوان را تنها در یک یا چند اختلاف معین که قبلاً بروز کرده است می‌پذیرد. بخلاف اعلامیه عمومی که صلاحیت دیوان را بطور کلی در مورد کلیه اختلافات یا در مورد یک یا چند نوع مخصوص از اختلافاتی که قبلاً بروز کرده است یا ممکن است بروز نماید؛ قبول می‌کند.

هر دولتی بر خلاف اعلامیه خصوصی در ضمن اعلامیه عمومی ممکن است صلاحیت اجباری دیوان را بر اساس بند ۲ ماده ۳۶ قبول کند. شورای امنیت حق الغا یا اصلاح این قطعنامه را به موجب قطعنامه دیگری برای خود حفظ می‌کند. در این صورت اعلامیه‌های موجود تا حدودی که قطعنامه مؤخر مقرر بدارد از اثر خواهد افتاد مگر در مورد اختلافاتی که قبلاً در دیوان طرح شده است. تشخیص اعتبار هر اعلامیه تابع تصمیم دیوان است. کامبوج، فنلاند، ژاپن، ویتنام و... از جمله دولتهایی هستند که قبل از عضویت سازمان ملل اعلامیه عمومی داده بودند و دولت آلبانی در ۱۹۴۷ در مورد قضیه تنگه کورفو و دولت ایتالیا در ۱۹۵۲ در مورد قضیه سکه‌های طلا اعلامیه خصوصی داده بودند.

با توجه به مفاد فوق می‌توان چنین نتیجه گرفت که میزان دخالت شورای امنیت در مورد دولتهایی که اساسنامه دیوان را قبول نکرده‌اند بیشتر است؛ به این ترتیب که شورای امنیت در هر زمان می‌تواند با صدور قطعنامه جدید اعلامیه‌های سابق دول مزبور را کلاً یا جزواً فاقد اثر کند؛ زیرا این گونه دولتها رابطه مستقیمی با سازمان ملل متحد ندارند.^۱

۱ - ر.ک: خاور، دکتر محمد، همان، صص ۶۴-۵۶ و ضیایی بیگدلی، دکتر محمد رضا، حقوق بین الملل عمومی، چاپ پنجم، گلشن، ۱۳۶۹، ص ۲۹۲ و ضیایی بیگدلی، دکتر محمد رضا، جزوه حل و فصل مسألت‌آمیز اختلافات بین‌المللی، کارشناسی ارشد، دانشگاه مفید، ۷۵-۱۳۷۴.

قسمت دوم

شورای امنیت به عنوان ضمانت اجرایی برای آرای دیوان بین‌المللی دادگستری

الف) بررسی تعهد اعضای ملل متحد در برابر آرای دیوان بین‌المللی دادگستری
ماده (۱) ۹۴ منشور مقرر می‌دارد:

«هر عضو ملل متحد متعهد است در هر دعوائی که یکی از طرفین آن باشد از تصمیم دیوان تبعیت کند.»

به این معنا که هر عضو باید مطیع تصمیم «decision» دیوان باشد. مفاد بخش ماده فوق و قصد منشور، تحمیل یک «تعهد» بر اعضای ملل متحد است. طبق این قصد عدم تبعیت از تصمیم دیوان متضمن نقض یک تعهد بین‌المللی است. بخش دوم ماده ۹۴ منشور صریحاً از مفاد بخش اول به عنوان یک تعهد «obligation» یاد می‌کند، و قصور در انجام آن را چنین مقرر می‌کند:

«شورای امنیت ممکن است برای اجرای حکم دیوان تصمیم به اقداماتی بگیرد.»

نگارش این بخش با بخش اول ماده ۹۴ مطابق نیست؛ زیرا بخش اول از تصمیم دیوان «decision» و بخش دوم از حکم دیوان «Judgment» صحبت می‌کند. دیوان تصمیمات گوناگونی اتخاذ می‌کند ولی هر تصمیمی ویژگی رأی و حکم را ندارد. حال این سؤال مطرح می‌گردد که آیا شورای امنیت ضامن همه تصمیمات دیوان است یا تنها ضامن آرای و احکام دیوان می‌باشد؟ چون لفظ تصمیم در بخش اول به صورت مفرد آمده است بنابراین عمومیتی ندارد و با توجه به بخش دوم می‌توان اجمال آن را چنین تفسیر نمود که مقصود از تصمیم مندرج در بند اول همان حکم و خصوص رأی دیوان مندرج در بند دوم است. بنابراین ماده ۹۴ تنها ناظر به تعهد اعضا نسبت به انجام آرای دیوان است نه تمامی تصمیمات آن. البته بخش مذکور نیز می‌تواند به گونه‌ای تفسیر گردد که شامل تمامی تصمیمات دیوان گردد.^۱

ب) بررسی تکلیف شورای امنیت بر اساس (۲) ۹۴

اساسنامه دیوان حاوی هیچ‌گونه مقرراتی در مورد ضمانت اجرای تصمیمات دیوان نیست. ولی

ماده (۲) ۹۴ منشور مقرر می‌دارد:

1- Kelsen, op.cit., pp. 720, 721.

«هر گاه یکی از طرفین دعوا از انجام تعهداتی که بر حسب رأی دیوان بر عهده او گذارده شده است سرباز زند طرف دیگر می‌تواند به شورای امنیت رجوع نماید. شورای مزبور ممکن است در صورتی که ضروری تشخیص دهد، توصیه‌هایی نموده و یا برای اجرای حکم دیوان تصمیم به اقداماتی بگیرد.»

این ماده بر خلاف ماده (۴) ۱۳ میثاق جامعه ملل به کلیه تصمیمات دادگاه‌های بین‌المللی اشاره ندارد، بلکه تنها به احکام صادره از سوی دیوان بین‌المللی دادگستری توجه دارد. از طرفی شورای امنیت را به اجرای آرای دیوان علیه طرف متمرّد موظف نمی‌کند، بلکه در این مورد به شورای امنیت حق رسیدگی و اتخاذ تصمیم در مورد دو عکس‌العمل مختلف را می‌دهد: اول اینکه توصیه‌هایی بنماید و دوم اینکه اقداماتی را برای اجرای حکم دیوان اتخاذ نماید.

در مورد نخست شورا می‌تواند در مورد اجرای حکم دیوان توصیه نماید. اما در این توصیه شورای امنیت موظف به متابعت از حکم دیوان در مورد مذکور نیست، بنابراین تفسیر از ماده ۹۴، شورای امنیت می‌تواند توصیه‌ای کاملاً متغایر با حکم دیوان به عمل آورد.

اگر ماده ۲۵ منشور را شامل توصیه‌های شورا نیز بدانیم، ماده (۲) ۹۴، شورای امنیت را به صورت یک دادگاه عالی استیناف در خواهد آورد، در غیر این صورت تنها ممکن است اثر استیناف را داشته باشد و در صورتی که عدم تبعیت طرف متمرّد از توصیه شورا را موجب تهدید علیه صلح باشد، شورای امنیت می‌تواند بر اساس ماده ۳۹ اقدامات اجرایی علیه آن انجام دهد و در این صورت نیز شورای امنیت صلاح‌دید و توصیه خود را به اجرا در می‌آورد نه حکم دیوان را.

ماده (۲) ۹۴ به شورا این اقتدار را داده است که توصیه خود را جایگزین رأی دیوان کند. بنابراین ماده (۲) ۹۴ منشور با تکلیف اعضا به عمل به تصمیمات دیوان بر اساس بخش اول ماده ۹۴ و اساسنامه دیوان، دیوان را در صورت توسل طرف اختلاف به شورای امنیت، تحت کنترل شورا قرار می‌دهد.

ج) تغییر ماهیت حقوقی حکم دیوان به ماهیت سیاسی

چون بر اساس منشور، دفاع از خود (بجز در حمله مسلحانه و در موارد مشروع) ممنوع است، تمرّد یک طرف اختلاف از آرای دیوان ممکن است طرف دیگر را مجبور به توسل به شورای امنیت بر اساس ماده (۲) ۹۴ سازد و این توسل بر اساس مطالب فوق یک اختلاف حقوقی که بر اساس حقوق موجود در دیوان رسیدگی شده است را به یک مسأله که مجدداً باید بر اساس اصول سیاسی در شورا رسیدگی شود تبدیل می‌کند. که باید با اکثریتی شامل اعضای دائمی شورای امنیت درباره آن

د) توسل به شورای امنیت در صورتی که دولت متمرکز از حکم دیوان، عضو شورای امنیت و طرف مقابل، عضو شورا نباشد

در این مورد عضو شورا از دادن رأی در مورد اختلاف مزبور که به شورای امنیت ارجاع شده است مستثنی نگردیده است.^۱ و جمله دوم ماده (۳) ۲۷ منشور شامل تصمیمات شورا بر اساس ماده (۲) ۹۴ نمی‌گردد. ولی طرف مقابل که عضو شورا نیست و علناً حق وی در عدم اجرای رأی دیوان تضییع شده است از رأی دادن محروم است و بر اساس ماده ۳۳ می‌تواند بدون حق رأی برای شرکت در مذاکرات شورا دعوت گردد. در صورتی که طرف دیگر عضو دائمی شورا باشد می‌تواند توسط حق و توجلی هر گونه توصیه‌ای که خلاف مطلوب اوست بگیرد.

ه) کیفیت به اجرا گذاشتن رأی دیوان توسط شورای امنیت شورای امنیت در مورد به اجرا گذاشتن رأی دیوان می‌تواند به یکی از دو عمل ذیل اقدام نماید:
اول اینکه اقدامات اجرایی و اجباری را مورد عمل قرار دهد.

دوم اینکه اقدام به اقدامات قهری و اجباری نکند. در صورت اول این سؤال مطرح می‌شود که آیا شورای امنیت اقداماتی را غیر از آنچه مندرج در فصل هفتم است انجام می‌دهد؟ گر چه پاسخ مثبت به این سؤال با متن ماده (۲) ۹۴ منطبق نیست ولی پسندیده‌تر است که فرض شود رأی دیوان تنها با اقدامات مندرج در ماده ۴۱ و ۴۲ اجرا می‌شود، زیرا منشور اقدامات دیگری را پیش بینی نکرده است. اگر این تفسیر پذیرفته شود، این سؤال مطرح می‌شود که شورا می‌تواند بدون اجرای ماده ۳۹ یعنی بدون اینکه تعیین کند آیا متمرکز از رأی دیوان موجب تهدید علیه صلح یا نقض آن می‌گردد، دست به اقدامات اجبار کننده بزند؟

این دیدگاه که در مورد عدم اطاعت از رأی دیوان، منشور یک نوع آیین استیناف ایجاد نمی‌کند، بعید است که این عمل تهدید علیه صلح یا نقض آن محسوب گردد. ماده (۲) ۹۴ به شورا اقتدار اجرای حکم دیوان را در صورتی که مقتضی بداند، «if it deems necessary» اعطا نمود. بنابراین ممکن است ماده (۲) ۹۴ چنین تفسیر گردد که شورای امنیت ممکن است دست به اقدامات اجبار کننده بزند بدون اینکه بر اساس ماده ۳۹ تعیین کند که عدم تبعیت از رأی دیوان تهدید یا نقض صلح است. در

مقابل، نظریه دیگر این است که اقدامات مذکور در ماده ۴۱ و ۴۲ منشور تنها پس از احراز ماده ۳۹ یعنی نقض صلح یا تهدید علیه آن قابل اعمال است. اما در هر دو نظریه اتخاذ هرگونه اقدامات اجرایی و قهری منوط به موافقت اعضای دایم یعنی با توجه به حق و توامکانپذیر است.

(و) عملکرد شورا در ضمانت اجرای احکام و سایر مراجع قضایی و داوری

باید توجه داشت که در مخالفت با آراء، هر نوع دیوان یا داوری بین المللی غیر از دیوان بین المللی دادگستری تنها شورای امنیت با احراز شرایط مذکور در ماده ۳۹ حق مداخله دارد. ولی در این مورد نیز شورای امنیت محدود به اجرای حکم دیوان قضایی یا مرجع داوری مربوط نیست، بلکه می‌تواند توصیه یا اقداماتی خلاف آن را انجام دهد؛ زیرا ماده ۳۹ هیچ‌گونه تضمینی در مورد اجرای حقوق موجود نمی‌دهد.

(ز) خودداری شورای امنیت از اجرای تصمیمات دیوان.

در صورتی که شورای امنیت در اجرای تصمیمات دیوان هیچ اقدامی نکند، هیچ‌گونه امکان حقوقی برای اجرای حقوق بین الملل بر اساس منشور وجود نخواهد داشت. با این حساب بر اساس منشور موقعیت کشوری که به سبب عدم اجرای حکم دیوان متضرر گردیده است، بسیار وخیم‌تر از همین وضعیت بر اساس حقوق بین الملل عام یا حتی میثاق جامعه ملل خواهد بود. زیرا بر اساس حقوق بین الملل عام دفاع از خود با توسل به جنگ یا اقدامات تلافی جویانه علیه متجاوز امکانپذیر است و کشور مزبور بر اساس میثاق جامعه ملل می‌تواند به دفاع مشروع از خود بپردازد و تنها طبق ماده ۱۲ میثاق متعهد است تا ۳ ماه قبل از زمان تصمیم دیوان بین المللی متوسل به جنگ نشود. حتی بر اساس پیمان «بریان کلوک» جنگ برای اجرای حقوق در صورتی که بر اساس رأی یک دیوان بین المللی ثابت شده باشد ممنوع نیست. بنابراین جنگ می‌تواند وسیله‌ای نه برای سیاست ملی بلکه وسیله‌ای برای سیاست بین المللی مثل بازگرداندن حقوق بین المللی تفسیر گردد.

اقدامات تلافی جویانه یعنی به کارگیری قوه قهریه (نه در حد کاربری نیروی نظامی) در مقابل متجاوز به حق، نه توسط میثاق و نه توسط پیمان «بریان کلوک» ممنوع نشده است. عاقلانه این است که اگر یک نهاد جامعه بین الملل دفاع از خود را به عنوان عکس العملی علیه نقض و تجاوز به حقی که از طریق زور به دست نیامده است ممنوع می‌سازد، باید مقرراتی را جهت تضمین اجرای تصمیمات قضایی که مستقیماً یا به طور غیر مستقیم تحت نظر آن نهاد اتخاذ می‌گردد به وسیله اقدام جمعی آن نهاد فراهم سازد. بی‌توجهی به این موضوع یکی از اسفبارترین ضعفهای فنی منشور است که چاره‌ای

برای این نیاز در نظر نگرفته است.^۱

نتیجه

در بررسی نقش اصلی شورای امنیت و فصل ششم منشور چنین نتیجه گرفتیم که نویسندگان منشور گاه در تعبیری چون تعدیل و تصفیه، وضعیت و اختلاف از راه حقوقی و قانون نگاری منحرف شده‌اند و گاه به تفنن در عبارت دست زده‌اند. در برخی موارد مانند تعارض بین پیروی از عدالت یا حقوق بین الملل در فیصله اختلافات بین المللی، شورای امنیت است که تصمیم نهایی را می‌گیرد و بدین ترتیب خود هم مقنن و هم قاضی و هم مجری خواهد بود.^۲

در نهایت در فصل ششم منشور شورای امنیت نه به عنوان یک مرجع قضایی با داوری تام و نه به عنوان یک مرجع اجرایی بلکه به عنوان یک مشاوره سیاسی با اقتدارات گسترده مطرح است. گرچه شورا کلیه راههای سیاسی را برای فیصله اختلافات بررسی می‌کند ولی آنچه که گاهی کارساز است مذاکرات مخفی و لابی‌ها و اقتدار ابرقدرتهایی است که به عنوان اعضای دائمی ملل متحد با سیطره سیاسی خود نه با صلاحیت حقوقی خویش، افکار خود را بر طرفین اختلاف تحمیل می‌کنند. دیدیم که شورای امنیت براحتمی می‌تواند اختلافی را که بر اساس فصل ششم منشور به آن ارجاع شده است، دارای خصوصیت فصل هفتم محسوب کند و تدبیر اختلاف را از دست طرفین خارج سازد. از طرفی چون الزامی به توصیه ندارد، می‌تواند آن را مسکوت گذارد، و تنها در ماده ۳۸ است که شورای امنیت از جهت اینکه طرفین اختلاف به اراده خویش آن را به شورا ارجاع می‌دهند، صورتی چون مرجع داوری می‌یابد که اجرای نظرش هیچ‌گونه الزام حقوقی ندارد.

از نظر آیین دادرسی، شورا در مقام حل اختلاف می‌تواند از طرق گوناگونی به رسیدگی اختلاف

بپردازد.

۱- بر اساس ماده (۲) ۳۳ تنها از طرفین بخواهد که از روشهای سنتی به فیصله اختلاف بپردازند،

در این روش تدبیر فیصله به دست طرفین اختلاف است.

۲- بر اساس (۱) ۳۶ روش خاصی برای حل اختلاف توصیه نماید، با توجه به اینکه اختلافات

حقوقی را باید به دیوان بین المللی دادگستری ارجاع دهد.

۳- شورای امنیت مفاد حل اختلاف را به همراه روش و تشریفات رسیدگی به طرفین اختلاف

1 - Kelsen, op.cit, p.544.

2- Stephen M. Schwebel, United Nations Security Council in: Bernhardt, Encyclopedia of Public International law, vol.5, 1981, p.346.

پیشنهاد کند. این روش حداکثر کاری است که شورا می‌تواند انجام دهد و نقش یک مرجع نیمه یا شبه قضایی را «Quasi Judicial» ایفا نماید. این روش زمانی میسر است که از نظر شورای امنیت اختلاف مزبور ممکن است صلح و امنیت بین المللی را به خطر اندازد.

۴- در غیر این صورت شورای امنیت بر اساس ماده ۳۸ و با رضایت طرفین درگیر راه حل بالا را پیش می‌گیرد.

۵- تأسیس یک مرجع فیصله در چارچوب سازمان ملل متحد یا ارجاع مسأله به سازمانهای موجود و تصمیم شورا در خصوص یکی از موارد فوق با توجه نظریه زنجیره وقایع «Chain of events» یک تصمیم غیر تشریفاتی و با رأی موافق اعضای دائمی اتخاذ می‌گردد. از طرفی وجود حق و تو با توجه به اینکه یک عضو دائمی شورای امنیت خود یک طرف اختلاف باشد از تابعیت و عدالت شورای امنیت می‌کاهد.

در فصل دوم: شورای امنیت در قسمت اول به عنوان ولی جامع الشرایط جامعه جهانی جلوه‌گری می‌کند و کشورهای غیر عضو ملل متحد تنها با توصیه آن می‌توانند به حل و فصل اختلافات خود در دیوان بین المللی دادگستری پردازند.

در قسمت دوم: شورای امنیت به عنوان ضمانت اجرای آرای دیوان بین المللی دادگستری و نه کلیه تصمیمات آن ظاهر می‌گردد. نکته قابل توجه در این بخش این است که شورای امنیت پس از مراجعه یکی از طرفین اختلاف، مبنی بر عدم اجرای رأی دیوان، توسط طرف دیگر، تنها عامل تصمیم‌گیری است، و نه تنها اجباری به رسیدگی ندارد بلکه در صورت رسیدگی، اجباری به تبعیت از رأی دیوان ندارد و می‌تواند توصیه یا اقدامی متضاد با نظر دیوان را اتخاذ کند. در این صورت شورای امنیت نه به عنوان یک ضامن اجرای کامل، بلکه به عنوان دادگاهی استینافی و قوه مجریه‌ای مطلق العنان در صحنه بین المللی جلوه‌گر می‌شود.