

رابطه قطعنامه‌های ۶۷۸، ۶۸۷ و ۱۴۴۱ شورای امنیت از منظر توسل به زور در صورت عدم همکاری عراق در خلع سلاح

نادر ساعد

اشاره

در این نوشتار، سعی شده به رابطه دو قطعنامه ۶۷۸ (مصوب سال ۱۹۹۰ شورای امنیت در ارتباط با اعطای مجوز توسل به زور علیه عراق در بحران کویت) و ۶۸۷ (مصوب سال ۱۹۹۱ شورای امنیت در زمینه آتش بس در جنگ علیه عراق) با قطعنامه ۱۴۴۱ نوامبر ۲۰۰۲ شورای امنیت از نظر اعطای یا عدم اعطای مجوز ضمنی توسل به زور پرداخته شود. در واقع، این نوشتار بدین سوال پاسخ خواهد داد که آیا اعتبار مجوز قطعنامه ۶۷۸ در مورد توسل به زور علیه عراق هنوز به قوت خود باقی است و اگر عراق از رعایت قطعنامه ۱۴۴۱ نیز خودداری ورزد، آیا ایالات متحده، انگلستان یا هر کشور دیگر می‌تواند بدون آنکه تصمیم جدیدی از سوی شورای امنیت اتخاذ شود، با استناد به تعلیق آتش بس قطعنامه ۶۸۷ در پی وقوع «نقض اساسی»، به زور متوسل گردند؟

مقدمه

شورای امنیت سازمان ملل متحد در ۷ نوامبر ۲۰۰۲ در قطعنامه ۱۴۴۱ به اتفاق آرای اعضا، عدم پایبندی عراق به قطعنامه ۶۸۷ سال ۱۹۹۱ در مورد بازرسی، خلع سلاح و مبارزه با تروریسم در عراق را احراز و محکوم^۱ کرد و تصمیماتی چند را بر اساس فصل هفتم منشور اتخاذ نمود.^۲ قطعنامه ۶۸۷ همانند قطعنامه ۱۴۴۱ بر اساس فصل هفتم منشور تصویب شده بود. صدور تصمیم بر اساس این فصل بدان معناست که شورا در برابر تهدید علیه صلح، نقض صلح و یا تجاوز^۳ رویرو شده و اقدام نموده است.

در این قطعنامه پس از احراز تخلف جدی عراق از اجرای قطعنامه ۶۸۷ سال ۱۹۹۰ یا «نقض اساسی» آن، به جای توسل مستقیم به ماده ۴۲ منشور، شورا تشخیص داده که بهتر است فرصتی دیگر به عراق داده شود تا با اختیار و بدون استفاده از قوه قهریه، خواسته این شورا از جمله خلع سلاح این کشور را محقق نماید. در بند ۱۲ این قطعنامه نیز اقدام شورا در صورت عدم

پایبندی این کشور به قطعنامه ۱۴۴۱ را مشخص ساخته و آن عبارتست از:

بررسی سریع گزارش بازرسان در خصوص خودداری عراق از همکاری کامل با بازرسان و اتخاذ تصمیم مقتضی در بند ۱۳ نیز به عنوان توضیحی نسبت به نوع اقدامات شورا در صورت احراز عدم همکاری عراق با بازرسان، به صورت تهدید یا اتمام حجت مقرر داشته که عراق با «پیامدهایی جدی»^۴ رویرو خواهد شد.

عموماً عبارت «پیامدهای جدی» در بند ۱۳ رای به معنای اقداماتی تنبیهی علیه عراق از جمله توسل به زور و قوه قهریه تلقی شده است اما پس از تصویب این قطعنامه، برخی استدلالها مطرح شده که بر اساس آن، قطعنامه ۱۴۴۱ مانعی در سر راه اجرای قطعنامه ۶۷۸ سال ۱۹۹۰ نبوده و در نتیجه، اگر دولتهای عضو ملل متحد، بویژه کشورهای تاثیرپذیر از عدم همکاری عراق، تشخیص دهند که این کشور از همکاری کامل با بازرسان خودداری ورزیده است، می‌توانند پس از تعلیق اثر معاهده ۶۸۷،

با استناد به محتوا و مفاد قطعنامه ۶۸۷، به زور متوسل شوند. بر اساس این استدلال، این گونه توسل به زور مطابق با مجوز شورا بوده و مشروع خواهد بود.

در این نوشتار، سعی شده با رعایت اختصار و بدون بررسی سایر ابعاد قطعنامه ۱۴۴۱ (که مستلزم تحلیل و توجه وافر در قالب نوشتارهایی دیگر هست)، صرفاً به رابطه آن دو قطعنامه با قطعنامه ۱۴۴۱ از نظر مجوز ضمنی توسل به زور پرداخته شود. در واقع، سوالی که این نوشتار به دنبال پاسخ دادن به آن است، این است که آیا اعتبار مجوز قطعنامه ۶۷۸ در مورد توسل به زور علیه عراق هنوز به قوت خود باقی است و اگر عراق از رعایت قطعنامه ۱۴۴۱ نیز خودداری ورزد، آیا ایالات متحده، انگلستان یا هر کشور دیگر می‌تواند بدون آنکه تصمیم جدیدی از سوی شورای امنیت اتخاذ شود، به زور متوسل گردد؟ از آنجا که بر اساس قطعنامه ۶۸۷، بین عراق با کویت و نیروهای ائتلافی طوفان صحرا، آتش بس برقرار شده است، آیا «نقض اساسی» قطعنامه ۱۴۴۱ می‌تواند موجبی قانونی و

مشروع برای تعلیق آتش بس گردد و در نتیجه ،
توسل به زور علیه عراق مجدداً مجاز شود بدون
آنکه قطعنامه ۱۴۴۱ مانعی در سر راه این امر پدید
آورد؟

بدین منظور نخست از امکان تعلیق آتش بس
مقرر در قطعنامه ۶۸۷ به استناد تخلف از قطعنامه
۱۴۴۱ آغاز خواهیم کرد.

بند اول: نقض قطعنامه های شورای امنیت به مثابه نقض معاهدات چند جانبه؟

منشور ملل متحد (ماده ۲۵)، دولتهای عضو
را مکلف ساخته تا از تصمیمات شورا بویژه
موادی که بر اساس فصل هفتم تصویب می شوند،
تبعیت نموده و همکاری نمایند. از این رو، این
قطعنامه ها به عنوان یکی از منابع درونی حقوق
سازمان ملل متحد، از قدرت الزام آوری
(تقریباً) همانند معاهدات چند جانبه
بر خوردارند و در واقع، مشابه با خود منشور و
دیگر معاهدات چند جانبه ای هستند که در
حقوق بین الملل الزام آوری می باشند.^۵

عبارت «نقض اساسی»^۶ در این قطعنامه ،
ماده ۶۰ کنوانسیون ۱۹۶۹ حقوق معاهدات را
به ذهن متبادر می سازد که بیانگر یکی از قواعد
مسلم حقوق عرفی می باشد.^۷

بر اساس ماده ۶۰ کنوانسیون وین، «نقض
اساسی» به اقدامی غیر موجه در اختتام معاهده یا
نقض مقررات ضروری برای تحقق هدف یا
مقصود معاهده اطلاق می شود. ماده ۶۰ مقرر
می دارد که یک دولت عضو که به صورتی جدی
در برابر نقض جدی یک معاهده چند جانبه آسیب
دیده است می تواند بدان به عنوان زمینه و دلیلی
برای تعلیق اعمال کل یا بعض معاهده در روابط
بین خود با دولت ناقض عهد استناد نماید.^۸

این ماده همچنین مقرر می دارد که اگر آن
معاهده دارای آن چنان وصفی باشد که نقض
اساسی یک طرف، دولت «موضع هر یک از
طرفهای معاهده در خصوص اجرای بعدی
تعهداتش بر اساس آن معاهده را به صورت
اساسی تغییر دهد»، دولت اخیر می تواند اعمال
معاهده را تعلیق نماید.^۹ آیا این ماده را می توان بر
نقض جدی قطعنامه های ۶۸۷ یا ۱۴۴۱ اعمال
نمود؟

در بند ۱ قطعنامه ۱۴۴۱، اعلام شده که
عراق تعهداتش بر اساس قطعنامه های مرتبط
شورا (از جمله قطعنامه ۶۸۷) را مورد نقض
اساسی قرار داده است. یکی از تعابیر حاصل از
کاربرد این اصطلاح در قطعنامه فوق این است
که تلقی شورا از قطعنامه های خود این است که
آنها به مثابه یک معاهده چند جانبه هستند که بر
این اساس، ماده ۶۰ کنوانسیون وین در مورد آنها

نمی توان نقض اساسی قطعنامه های شورا را
معادل با نقض اساسی معاهدات چند جانبه
تصور نمود و در نتیجه، امکان تعلیق مفاد یک
قطعنامه با دلیل نقض یک قطعنامه دیگر یا همان
قطعنامه را در مورد آنها تسری داد. به بیان دیگر،
از آنجا که شورای امنیت واضح این مصوبات
می باشد، این خود شورا است که مرجع تفسیر
قطعنامه های خود بوده و در صورت تخلف از
آن، تصمیم لازم را اتخاذ می نماید. پس، هیچ
دولتی نمی تواند با اتکا بر تشخیص خود، مفاد
یک قطعنامه فصل هفتمی شورا را تعلیق نماید و
در مورد اعتبار یا اعاده حکم یک قطعنامه دیگر
تصمیم بگیرد.

بند دوم: مساله اعاده خود بخود مجوز

نیز اعمال می گردد. به عبارت دیگر، از آنجا که
منشور ملل متحد تصمیمات شورا بر اساس فصل
هفتم را برای کلیه دولتهای عضو الزام آور و امری
تلقی می کند، نقض اساسی تصمیمات صادره
بر اساس این قطعنامه ها، به معنای نقض اساسی
منشور خواهد بود (پیوند حقوق بیرونی ملل متحد
با منابع درونی). نتیجه قبول این نظر آنست که با
تحقق عدم همکاری عراق با بازرسان یعنی عدم
اجرای قطعنامه ۱۴۴۱، دولتهای عضو ملل
متحد می توانند مفاد قطعنامه ۶۸۷ در مورد آتش
بس با عراق را به حالت تعلیق در آورند و در نتیجه،
موانع استناد به قطعنامه ۶۷۸ بر طرف گردد. به
موجب این استدلال، با احیای قدرت اجرایی
قطعنامه ۶۷۸، توسل به زور علیه این کشور
مشروعیت می یابد. در مقابل، به رغم اینکه
قطعنامه های شورای امنیت از نظر اهمیت،
چیزی کمتر از یک معاهده چند جانبه نیستند^{۱۰}
اما به نظر می رسد که نمی توان این نوع منابع
درونی حقوق به معنای سازمان های بین المللی
را کنار حقوق «معاهده چند جانبه» صحیح آنها
محسوب نمود.^{۱۱} بلکه در کنار حقوق قراردادی
و عرفی که نتیجه اراده تابعان حقوق بین الملل بوده
و با تشریفات خاص یا بر پایه اعتقاد راسخ
حاصل از تکرار یک رویه پدید می آیند، «حقوق
سازمانی» بویژه در قالب ملل متحد و مصوبات
شورای امنیت از جهات زیر با حقوق عرفی و
قراردادی متفاوت است:

الف - حقوق قراردادی، تابع اصل صورت
حقوقی^{۱۲} است در حالی که حقوق سازمانی
بی نیاز از طی مراحل انعقاد معاهدات می باشد.
ب - در حقوق قراردادی گرچه اصل وفای
به عهد جاری است اما اصل نسبیّت این آثار
اصولاً^{۱۳} مانع از تسری آن به غیر اعضا است^{۱۴} در
حالی که در قطعنامه های شورا، کلیت و شمول
تابعان به گونه ای است که حتی در مورد غیر
اعضای ملل متحد نیز ساری و جاری است.
پ - در حقوق عرفی همانند حقوق
قراردادی، امکان مشارکت در ساخت و
پرداخت قواعد وجود دارد^{۱۵} اما در قطعنامه های
شورا، چنین امکانی را نمی توان رسماً^{۱۶} حق تلقی
نمود.

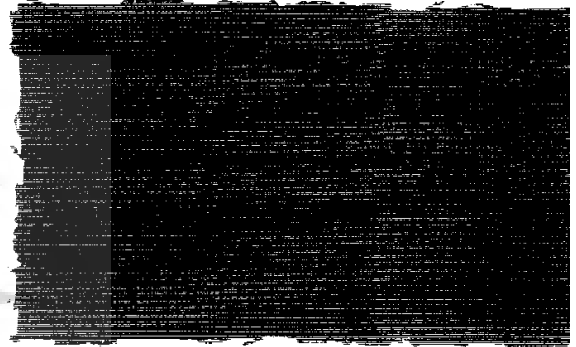
ت - در حقوق عرفی، پذیرش امکان
مستثنی کردن خود از شمول یک قاعده عام^{۱۷}
هم وجود دارد اما در مورد قطعنامه های مستند به
فصل هفتم منشور، اعتراض موضوعیت نداشته
و اعتراض مصر^{۱۸} قابل تصور نخواهد بود.
بنابراین، به نظر می رسد که مقایسه
قطعنامه های شورای امنیت با معاهدات
چند جانبه و تسری آثار و حقوق حاکم بر این
معاهدات به قطعنامه های شورای امنیت،
چندان جایگاه حقوقی ندارد. به عبارت دیگر،

قطعنامه ۶۷۸ و رویکرد قطعنامه ۱۴۴۱

در این خصوص دو دیدگاه وجود دارد که
بررسی آنها قابل توجه خواهد بود.^{۱۹} دیدگاه
نخست با استناد به اینکه در قطعنامه ۶۷۸ به
دولتهای عضو ملل متحد حق داده شده که «در
صورت عدم پایبندی عراق به تصمیمات بعدی
شورای امنیت، به منظور تضمین این تصمیمات
و اعاده صلح و امنیت بین المللی، به زور توسل
شوند»، استدلال می کنند که در وضعیت فعلی
قضیه عراق هم این حکم صادق است و اگر عراق
از اجرای قطعنامه ۱۴۴۱ خودداری ورزد و
دولتهای عضو این عدم همکاری عراق با
بازرسان را احراز نمایند، خود به خود حکم
مقرر در قطعنامه ۶۷۸ یعنی امکان توسل به زور
برای آنها فراهم می گردد و دیگر نیازی به انتظار
برای تصمیم بعدی شورا حداقل از سوی
دولتهای تأثیر پذیر از این تخلفات عراق نخواهد
بود.

در مقابل، دیدگاه یا فرض دیگر این است
که هرگونه توسل به زور علیه هر کشوری از جمله
عراق به هر بهانه ای که باشد، تنها در صورت
وجود مجوز صریح و روشن از سوی شورای
امنیت امکان پذیر خواهد بود. با وجود ایرادهای

فراوان در قطعنامه ۶۷۸،^{۱۸} نباید تردید داشت که مجوز توسل به زور مقرر در آن با گذشت بیش از یک دهه از حیات آن و بویژه قطع همکاری عراق با بازرسان از سال ۱۹۹۸ به بعد، خاتمه یافته است و به فرض که عراق از همکاری مجدد با بازرسان بر اساس قطعنامه ۱۴۴۱ خودداری ورزد، هیچ موجب و دلیل حقوقی وجود ندارد که تجویز توسل به زور در قطعنامه ۶۸۷ را اعاده نماید.^{۱۹} در این صورت، هر گونه توسل به زور علیه عراق به هر بهانه‌ای که باشد چه در لوای اعاده صلح و امنیت بین‌المللی یا هر چیز دیگر، و جاهت حقوقی نخواهد داشت. اهمیت این مبحث تا بدان حد هست که در جزئیات استدلال‌ها و مبانی منطقی و حقوقی نظرشان وارد شویم، ضمن اینکه نتایج این مباحث قطعاً



در شکل‌گیری یا تحول دیدگاه و رویکرد شورای امنیت نیز مؤثر خواهد بود.

۱- اعاده خودبخود مجوز توسل به زور در قطعنامه ۶۸۷

یکی از موارد مطرح در قطعنامه ۶۸۷ شورا در خصوص جنگ دوم خلیج فارس، ایجاد آتش بس رسمی بین عراق با کویت و سایر دولتهای عضو نیروهای متحد است. قطعنامه ۶۷۸ استفاده از «کلیه طرق مقتضی» برای تأمین و تضمین اجرای قطعنامه‌های شورای امنیت در مورد عراق و در نتیجه، اعاده صلح و امنیت بین‌المللی را برای دولتهای عضو ملل متحد مجاز ساخت و بر همین اساس بود که برای بیرون راندن عراق به عنوان متجاوز از کویت، اقدام نظامی ائتلافی از دولتها صورت گرفت. تصریح قطعنامه ۱۴۴۱ به اینکه عراق قبلاً تعهدات خود بر اساس قطعنامه ۶۸۷ را نقض اساسی نموده است، به تصمیم مندرج در بند ۴ انجامیده که بر اساس آن، هر گونه عدم همکاری بعدی عراق یک نقض اساسی دیگر خواهد بود. اینک که عراق تمایل و آمادگی خود را برای همکاری با بازرسان و انجام تعهدات

قطعنامه ۱۴۴۱ اعلام داشته است، اگر در جریان بازرسی‌ها از همکاری کامل خودداری ورزد، یک مبانی حقوقی ایجاد خواهد شد که بر اساس آن دولت‌های طرف آتش بس با عراق، می‌توانند به این تخلف عراق به عنوان نقض اساسی منشور و نقض اساسی قطعنامه ۶۷۸ استناد نموده و آن را مبانی برای تعلیق آتش بس بنمایانند. در این صورت است که با تعلیق آتش بس، مفاد قطعنامه ۶۷۸ حالت اجرایی خود را باز خواهد یافت و امکان بازگشت وضعیت نیروهای ائتلافی به قبل از آتش بس را فراهم خواهد ساخت. پس، دولت‌های مذکور می‌توانند بر اساس قطعنامه ۶۷۸، حمله مسلحانه به عراق را تا تأمین اجرای قطعنامه‌های قبلی شورا و اعاده صلح و امنیت بین‌المللی از سر گیرند. از طرف دیگر، این امکان برای سایر دولتهای عضو ملل متحد فراهم می‌شود که این عمل عراق را «نقض اساسی» منشور یا «تهدیدی علیه صلح و امنیت بین‌المللی» و موجب «تغییر بنیادین وضعیت» کلیه اعضای ملل متحد بر اساس قطعنامه ۶۸۷ تلقی کند و بر آن اساس، آتش بس با عراق را تعلیق یافته محسوب نموده و به اقدام مسلحانه علیه عراق دست بازند. در تحکیم این استدلال گفته می‌شود که آنچه نقض اساسی را تشکیل می‌دهد، اقداماتی است که با تولید و گسترش سلاحهای کشتار جمعی مرتبط می‌شوند که این اقدامات نه تنها صلح و امنیت در منطقه بلکه در سراسر جهان را به خطر می‌اندازند و بنابراین، نباید از حق دولتهای عضو ملل متحد در اعمال مجدد قطعنامه ۶۷۸ ممانعت نمود.

از آن جا که مخاطب و گسترش دهنده این دیدگاه، ایالات متحده آمریکا بوده و اساساً این کشور است که بیش از هر کشور دیگری، از یافتن امکان حمله به عراق سود خواهد بود، جایگاه خاصی به این کشور داده شده است. بدین ترتیب علاوه بر نکات فوق، از تهدید تروریسم عراقی نیز بدین منظور بهره گرفته شده است.

در پرتو همین دیدگاه آمده است که در صورتی که عراق از پایبندی به قطعنامه ۱۴۴۱ خودداری ورزد، ایالات متحده می‌تواند استدلال کند که به عنوان یک دولت عضو ملل متحد، هدایت‌کننده نیروهای ائتلافی ضد عراق، یا حتی دولتی که مستقیماً قربانی تروریسم شده است، از عدم پایبندی عراق به قطعنامه ۶۸۷ و ۱۴۴۱ آسیب دیده است. در

تقویت بنیاد حقوقی و نظری مبانی اخیر یعنی پیوند بین عراق و تروریسم گفته شده که عدم پایبندی عراق به قطعنامه ۱۴۴۱ به معنای آن است که این کشور قصد دارد از یافته‌ها و دستاورد برنامه‌های کشتار جمعی خود به عنوان وسیله‌ای برای ضربه زدن به امنیت ایالات متحده استفاده نماید. ولی به راستی در جامعه بین‌المللی معاصر که منشور، به رکن اساسی حفظ وضع موجود تبدیل شده و مسؤول اصلی حفظ صلح و امنیت در آن به حساب آمده است، این گونه تفاسیر از قطعنامه‌های شورا آن هم به زیان خود شورای مذکور، قابل حمایت است؟

۲- قابل اعاده نبودن خودبخود توسل به زور در قطعنامه ۶۸۷

با تفسیر مضیق مستثنیات توسل به زور و تکیه بر آمره بودن منع استفاده یا تهدید به استفاده از نیروی نظامی، به نتایجی متفاوت از آنچه در بالا آمد، دست خواهیم یافت. حفظ صلح و امنیت بین‌المللی مستلزم تفسیر مضیق هر گونه مقررره‌ای است که دستاویزی برای توسل به زور گردد. براساسی که در مورد ابهام قطعنامه‌های شورای امنیت به ویژه مواردی که بر اساس فصل هفتم منشور صادر می‌شوند، جای بحث تفصیلی وجود دارد. از جمله اینکه مجوز ادعایی شورای امنیت در قطعنامه ۶۷۸ برای توسل به زور علیه عراق، تا چه زمان ادامه دارد. آیا در مقطع کنونی و به رغم تصویب قطعنامه ۱۴۴۱ هنوز می‌توان مفاد آن را از جهت تجویز توسل دولتهای عضو به زور علیه عراق، مجری دانست.

بر خلاف دیدگاه نخست که حامی دایمی بودن اعتبار قطعنامه ۶۸۷ و قابل استناد بودن آن در وضعیت کنونی آن هم برای توسل به زور علیه عراق در صورت عدم همکاری با بازرسان است، به نظر می‌رسد که به دلایل زیر می‌توان این دیدگاه را نادرست و خطرناک برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی قلمداد نمود.

الف- محدودیت گستره قطعنامه ۶۸۷

همانند قضیه کره، دستورالعمل جنگ خلیج چفارس جدر قطعنامه ۶۸۷، به دولتها اجازه داد تا از کلیه طرق مقتضی برای «اعاده صلح و امنیت بین‌المللی در منطقه» استفاده نمایند. از چشم اندازی کاملاً ادبی، به نظر می‌رسد که مجوز مذکور محدودیت‌های فراوانی دارد. «منطقه» تعریف نشده است و ممکن است به معنای عراق یا کل منطقه خاورمیانه باشد. «اعاده صلح و امنیت

بین‌المللی» ممکن است به اشتغال عراق، برکناری صدام حسین از قدرت یا بمباران توانمندی نظامی و صنعتی عراق تعبیر گردد. ایالات متحده در طول جنگ هرگز رسماً ادعاهای وسیع مذکور یعنی معانی موسع عبارات فوق‌رأ مطرح نکرد. در واقع، اندکی پس از پایان جنگ، مقامات این کشور اعلام کردند که قطعنامه ۶۸۷ مجوزی نامحدود برای اشغال عراق اعطا نکرده است و حمله‌های نظامی به عراق در طول جنگ تنها به این دلیل مجاز بوده که «به خاطر آزادسازی کویت که در قطعنامه ملل متحد درخواست شده بود»^{۲۰} این اقدامات صورت گرفته‌اند. علاوه بر این، در پاسخ به این اتهامات که بمباران عراق توسط نیروهای متحد از مجوزهای مقرر در مجوز شورای امنیت تجاوز کرده است، بسیاری از دولتها از جمله دولتهایی که در جنگ خلیج فارس شرکت کرده بودند، اعلام کردند که تنها هدف آن‌ها آزادسازی کویت بوده است.^{۲۱} و با تحقق این هدف، موضوع قطعنامه و اعتبار آن منتفی می‌گردد.

بنابراین، اگر قطعنامه ۶۸۷ هنوز به قوت خود باقی باشد، باید به صورت مضیق و سازگار با هدف و مقصود آن تفسیر شود. قصد روشن شورای امنیت در سال ۱۹۹۰ این بود که به کشورها اجازه دهد عراق را از کویت بیرون برانند و نه مجوزی مبهم و پیچیده اعطا کند تا هر وقت دولت در مورد اجرای بازرسی‌های مقرر شده پس از جنگ به عراق حمله نماید.^{۲۲}

ب- نفس وجود قطعنامه ۱۴۴۱، مانعی برای توسل به زور

اگر به مذاکرات چند هفته‌ای و پرفراز و نشیب^{۲۳} اعضای شورای امنیت و (حتی سایر سازمانهای بین‌المللی) در خصوص قضیه عراق به دقت بنگریم، ناکارآمدی قطعنامه ۶۸۷ یا موانع اجرایی آن از سال ۱۹۹۸ در تحقق خلع سلاح کامل کشتار جمعی عراق، آشکار می‌گردد. نفس تصویب قطعنامه ۱۴۴۱ مویده آن است که توسل به زور علیه عراق به هر بهانه‌ای که باشد تنها با مجوز شورای امنیت خواهد بود و گر نه این همه تلاش برای قانه کردن اعضای شورا به اتخاذ تصمیم در برابر توقف روند خلع سلاح عراق موضوعیت نمی‌یافت.^{۲۴}

از طرف دیگر، اولویت اصل حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات بین‌المللی در

چارچوب سازمان ملل متحد^{۲۵} و حتی در حقوق بین‌الملل عام، مانع از آن است که بتوان با خروج از این اصل و بند ۴ ماده ۲ منشور، قطعنامه‌های گذشته را بهانه‌ای برای توسل به زور قرار داد.

۳- الزامی نبودن توسل به زور به عنوان اقدام در برابر نقض قطعنامه ۱۴۴۱

از آنجا که تنها این شورای امنیت است که تهدید علیه صلح را احراز می‌کند و در واقع، این شورا عدم همکاری عراق با بازرسان آنسکام و عدم اجرای قطعنامه ۶۸۷ را تهدیدی علیه صلح نامیده است ولی نفس تصویب قطعنامه ۱۴۴۱ مویده آن است که این شورا نحوه مقابله با این تهدید را توسل ابتدایی به زور تشخیص نداده است و برای آن یک نظام بازرسی جدید و ویژه ایجاد کرده است.

پس در قطعنامه ۱۴۴۱ چون نقض قطعنامه ۶۸۷ را تهدیدی علیه صلح و امنیت بین‌المللی که مستلزم توسل به زور باشد تشخیص نداده، الزام و فی نفسه نقض قطعنامه ۱۴۴۱ هم تهدیدی علیه صلح نخواهد بود و اگر تهدید هم باشد، خود شورا باید بعد از تحقق عدم همکاری، آن را احراز کند و نوع عکس‌العمل در برابر آن را از نوع مواد ۴۱ یا ۴۲ مقرر نماید. در غیر این صورت، این امر در بند ۱۴ قطعنامه ۱۴۴۱ اشاره می‌شود.

۴- توسل به زور بدون نظر شورای امنیت، تهدیدی علیه صلح

با فرض اینکه نقض قطعنامه ۱۴۴۱ و عدم همکاری احتمالی عراق با بازرسان آنمویک هم تهدیدی علیه صلح باشد، عکس‌العمل در برابر این تهدید الزاماً بوسیله کاربرد نیروی نظامی نخواهد بود. شورا بعد از دریافت گزارش بازرسان، تدابیر خاص از نوع مواد ۴۱ را مقرر می‌دارد یا ایجاد نظام بازرسی دیگر و یا... اگر چه احتمال تجویز توسل به زور در این حالت کم نیست بلکه بسیار زیاد هم هست اما نفس عدم همکاری عراق و نقض قطعنامه ۱۴۴۱، موجب تجویز توسل به زور نمی‌گردد. در این موارد، اگر بدون کسب نظر شورا، حمله‌ای صورت گیرد، این حمله را باید خود تهدیدی علیه صلح و امنیت بین‌المللی تلقی نمود.

به عبارت بهتر، توسل به زور علیه تمامیت ارضی و استقلال سیاسی یک دولت، به هر شکل و به هر انگیزه‌ای که باشد (جز در صورت دفاع مشروع یا تجویز شورای امنیت) ممنوع است. بهانه قرار دادن تضمین اجرای تصمیمات شورای امنیت در مواردی که خود

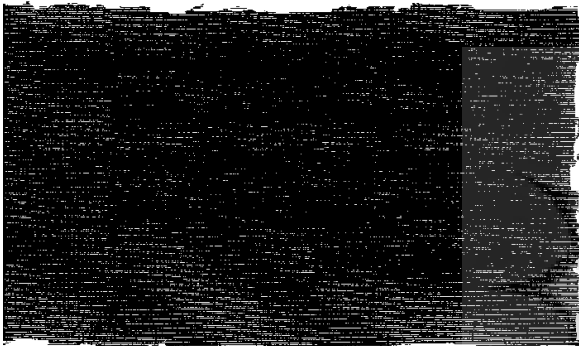
شورا صراحتاً این امر را مجاز نساخته، خود تهدیدی علیه صلح خواهد بود که باید توسط شورا بررسی و با آن برخورد گردد.

۵- قاطعیت و صراحت بند ۱۲ قطعنامه ۱۴۴۱

بر اساس بند ۱۲ قطعنامه ۱۴۴۱، در صورتی که گزارش‌های بازرسان حاکی از خودداری عراق از همکاری کامل باشد، شورا آن را بررسی کرده و تصمیمی لازم را اتخاذ خواهد نمود. پس، این بند گویای آن است که مجوز توسل به زور در قطعنامه ۱۴۴۱، پیش از اینها خاتمه یافته و یا حداقل توسط محتوای این قطعنامه، نسخ گردیده است. در واقع، حتی اگر عدم همکاری عراق مسلم شود (آن هم به تشخیص شورا)

تعیین نوع عکس‌العمل در برابر این کشور، با خود شورا خواهد بود و در انتها هم تأکید شده که مسؤلیت اصلی حفظ صلح و امنیت بین‌المللی با شورا (پس هیچ دولتی نمی‌تواند خود را در این مقام قرار دهد) و با رعایت منشور ملل متحد خواهد بود (یعنی از منع اصولی توسل به زور حمایت خواهد شد). در واقع، اولاً مفهوم عدم همکاری را خود شورا تعیین خواهد کرد و نه دولتهای عضو ملل متحد یا اعضای شورای امنیت. ثانیاً تطبیق اقدامات عراق با تعریف این شورا از عدم همکاری نیز توسط خود شورا صورت می‌گیرد. ثالثاً نتیجه این موازنه و سنجش (وقوع یا عدم وقوع تخلف یا همان عدم همکاری) و نوع عکس‌العمل در برابر آن اقدامات را خود شورا تعیین خواهد کرد.

پس صرف ادعای یک یا چند دولت مبنی بر عدم همکاری عراق به معنای اعاده شدن خود به خود مجوز توسل به زور مندرج در قطعنامه ۶۸۷ نمی‌گردد. به راستی اگر قرار بود این اعاده خود به خود قابل استناد باشد، چرا قبل از تصویب قطعنامه ۱۴۴۱ که خلأ حقوقی نیز می‌توانست موجب تقویت آن



باشد، چنین استدلال‌هایی هرگز مطرح نشد. حتی امریکای که مدعی سرسخت یکجانبه‌گرایی بود نیز نه موضوع فوق بلکه تهدید ناشی از تروریسم را مستند خود قرار داد. بنابراین، به طریق اولی طرح این مسأله پس از احراز نقض قطعنامه ۱۴۴۱ هم موضوعیت نخواهد یافت.

نتیجه‌گیری

با نگاهی رئالیستی و واقع‌گرایانه به موضع امریکا در برابر قطعنامه ۱۴۴۱ از جمله اعلامیه جورج بوش پس از تصویب آن، ملاحظه می‌شود که تاریخ در حال تکرار است.

در ماه‌های ژوئن و فوریه ۱۹۹۸، مقامات مختلف ایالات متحده از جملع رئیس‌جمهور این کشور ۲۶ اعلام کردند که اگر عراق دسترسی بی‌قید و شرط به بازرسان بین‌المللی تسلیحاتی را اجازه ندهد، مورد حمله نظامی قرار خواهد گرفت. مقامات ایالات متحده با استناد به قطعنامه‌های شورای امنیت سازمان ملل متحد اصرار داشتند که این کشور برای حمله مورد نظر، قبلاً مجوز لازم را به دست آورده‌اند. مقامان

ایالات متحده و انگلستان پیشتر ادعا کردند که قطعنامه ۷۸ سال ۱۹۹۰ هنوز در خصوص مجازات عراق به خاطر نقض آتش بس حاکم است و چنین مجوزی را اعطای نمی‌نماید. این موضع بر این فرض استوار است که اعتبار مجوز قطعنامه ۶۷۸ برای توسل به زور هنوز به قوت خود باقی است و البته موقتاً به حالت تعلیق در آمده است و سلاحی پر شده و آماده در دست هر دولت عضو است تا هر وقت احساس کرد که عراق در مقام نقض آتش بس بر می‌آید، از آن استفاده نماید.

اینک این سوابق با عکس‌العمل این کشور در برابر قطعنامه ۱۴۴۱ نیز قابل انطباق است. این کشور ادعا می‌کند که اولاً قطعنامه ۶۷۸ هنوز به قوت خود باقی است. ثانیاً اگر عراق از همکاری کامل با بازرسان (آن هم به تشخیص خود امریکا) خودداری ورزد، قطعنامه ۶۷۸ به حالت تعلیق در می‌آید و مجوز توسل به زور مندرج در قطعنامه ۶۷۸ مجدداً احیا می‌گردد.

این در حالی است که با توجه به سوابق مذاکرات تهیه قطعنامه ۱۴۴۱ و حتی سیاق عبارت خود قطعنامه ۱۴۴۱ نمی‌توان چنین

برداشتی را صحیح دانست. در هر حال، امنیت ملی جمهوری اسلامی ایران نیز از این گونه برداشت‌ها از قطعنامه ۶۷۸، تأثیرپذیر است. به نظر می‌رسد که ایالات متحده مدتهاست که در پی جا انداختن پروژه تضعیف سیستم امنیت دسته‌جمعی به نفع سیاست یک‌جانبه‌گرایی است. با وجود آن که حوادث ۱۱ سپتامبر^{۲۷} نشان داد که تکیه بر امنیت ملی بدون توجه به امنیت بین‌المللی یا همکاری‌های چندجانبه، مقوله‌ای سست و غیر مستقر است اما ایالات متحده درست به سمت مخالف این برداشت گام برمی‌دارد. به نظر می‌رسد که اگر چه ساختار شورای امنیت و اغلب عملکردهای آن مورد رضایت کشورمان نمی‌باشد اما در موقعیت فعلی، باید زیان این ساختار را در برابر زیان‌های مهم یکجانبه‌گرایی امریکا که مغایر حقوق بین‌الملل معاصر است، ترجیح داد و از شورا حمایت نمود. اگرچه خلع سلاح عراق به دلیل کاهش ضریب آسیب‌پذیری در محیط امنیتی ما، به نفع کشور است اما نباید اجازه داد که این امر به رویه‌ای تابع خواست برخی کشورهای عضو دایم شورا تبدیل شود. ■

پی نوشت:

۱- مقدمه قطعنامه ۱۴۴۱ در این خصوص از اصطلاح محکومیت یا Deploring استفاده کرده است.
۲- این قطعنامه صراحتاً بر اساس فصل هفتم منشور صادر شده است.

3- Threat to the Peace, breaches of peace, and acts of aggression
4- Serious consequences
5- Frederic L. Kirgis Security Council Resolution 1441 on Iraq's Final Opportunity to comply with Disarmament Obligations", (November 2002). <www.asil.org/insights.93.htm.>
6- Material breach

۷- رأی مشورتی دیوان بین‌المللی دادگستری در قضیه نامیبیا، ۲۱ ژوئن ۱۹۷۱.

۸- بند (ب) ماده ۲۰

۹- بند (ج) ماده ۶۰

۱۰- ضمن آنکه بر اساس منشور که خود یک معاهده چندجانبه می‌باشد، تصمیمات شورای امنیت حداقل در حوزه فصل هفتم منشور، چنان الزام آور است که امکان استفاده از قید و شرط برای اجرای آن وجود ندارد.

۱۱- به عبارت دیگر، منابع بیرونی یا خارجی حقوق سازمان‌های بین‌المللی با این نوع از منابع درونی آنها، تفاوت اساسی دارد و نمی‌توان آنها را یکسان دانست.

۱۲- دکتر هدایت... فلسفی، حقوق بین‌الملل معاهدات، (تهران، فرهنگ نشر نو، ۱۳۷۹)، ص ۱۵.

13- res inter alios acta

۱۴- در مورد اصل رضایی بودن انعقاد معاهدات بین‌المللی، رک به: دکتر فلسفی، پیشین، صص ۱۲۹ - ۱۴۳.

15- Ian Brownlie, *Principles of public International Law*, (Oxford, Oxford University Press, 1990), 4th ed., p.

16- persistent Objector

۱۷- این موضوع در قالب بحث کلی‌تر یعنی امکان توسل به زور بر مبنای رضایت و مجوز ضمنی شورای امنیت مطرح می‌گردد که پیش از این هم در مورد قطعنامه ۱۱۳۷ سال ۱۹۹۷ هم از سوی ایالات متحده و انگلستان عنوان شده بود. در این خصوص رک. به:

J. Lobel and M. Ratner, *Bypassing the Security Council: Ambiguous Authorizations, Cease - fires and the Iraqi Inspection Regime American Journal of International Law*, (Jan. 1999), (Vol. 93, No. 1, Jan. 1999), pp. 124 - 154. <http://www.asil.org/ajil/ajilindex.htm>

18- A legal opinion of the UN Deputy Legal Counsel, UN Doc. S/AC. 25/1991/Note 15 (1991)., See *Helmuth Freudenstuf Between Unilateralism and Collective Security: Authorizations of the Use of Force by the UN Security Council*, 5 *Eur. J. Int'l. L.* 492, 499 n. 21 (1994); And See also Eugene V. Rosow, *United What? Enforcement Action or Collective Self - Defense?* 85 *AJIL* 506, 516 (1991) Editorial, *Legitimate Aims of the Allies*, Independent (London), Jan. 23, 1991, at 18

۱۹- بر این اساس، قطعنامه ۶۸۷ به صراحت با برقراری آتش‌بس، به مجوز قطعنامه ۶۷۸ خاتمه داده است. پس، اعاده اعتبار این قاعده خاتمه یافته، مستلزم ارائه دلیل می‌باشد و این دلیل چیزی نخواهد بود جز مجوز صریح یعنی خود شورا.

20- Testimony of Assistant Secretary of State John Kelley and Assistant Secretary of Defense Henry Rowen before the Europe and Middle East Subcomm. of the House Comm. on Foreign Affairs, Federal News Service, June 26, 1991, at 151, available in LEXIS. News Library, Fednew File.

21- See Statements of Sir David Hannay (UK), UN Doc. S/PV.2977 (Part II) (closed) (1991), reprinted in *Iraq and Kuwait*, supra note 10, at 39; Mr. Vorontsov (USSR), id at 54; Mr. Wilenski (Australia), id. at 51; Mr. Razali (Malaysia), id. at 55.

22- See UN Doc. S/PV. 29K3, at 82 (1990). *Id.* at 94-95. US Ambassador to the UN, Remarks to the UNSC, NOV. & <WWW.acrongm.org.uk >

۲۴- از طرف دیگر، در بند ۱۲ قطعنامه پیشنهادی آمریکا، از عبارت «اعاده یا restore صلح و امنیت بین‌المللی» یاد شده بود که در بند ۱۲ مصوب، این عبارت با «تأسیس یا secure» تبدیل شده تا با مفاد قطعنامه ۶۷۸ همسای نشاندته باشد.

۲۵- بند ۳ ماده ۲ منشور

۲۶- در آن هنگام، بیل کلینتون ریاست جمهوری این کشور را برعهده داشت.

۲۷- متأسفانه برخی حقوق‌دانان حتی مقامات کشور ما می‌دلیل این حوادث را تروریستی نامیده‌اند در حالی که به رغم قطعنامه‌های اساسی شورای امنیت، هنوز مشخص نشده است که نقش مقامات امریکایی در بروز این حوادث بیشتر بوده است یا اقدامات احتمالی پدیده‌های موسوم به القاعده.